



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية



نظام التفويض الإداري وتطبيقاته في التنظيم الإداري الجزائري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل.م.د في القانون العام

تخصص: القانون العام الاقتصادي

تحت إشراف:

أ.د بن عودة حسكر مراد

من إعداد الطالب:

نجار سيدي محمد

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة "أ"	- أ.د عراب ثاني نجية
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ.د بن عودة حسكر مراد
ممتحنا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر "أ"	- أ.د فرعون محمد
ممتحنا	جامعة عين تموشنت	أستاذ محاضر "أ"	- أ.د بوجاني عبد الحكيم

السنة الجامعية: 2023 - 2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"فَسَتَكْفُرُونَ مَا أَقُولُ لَكُمْ وَأَفْوِضُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بَصِيرٌ بِالْعِبَادِ." صدق الله العظيم.

الآية 44 من سورة خافر.

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله كما ينبغي لجلال وجهه

ومعظم سلطانه.

أتوجه بالشكر والعرفان إلى كل من قدم لي

يد المساعدة في إنجاز هذا العمل، خاصة أستاذي

الفاضل بن عودة مسكر مراد الذي لم يبخل علي

يوما بأية معلومة، وكان له الفضل في إنجاز هذا

العمل ضمن الأجال القانونية.

الإهداء

إلى أبي وأمي اللذان اختارهم الله حتى أخرج

إلى هذه الدنيا الفانية،

إلى جميع إخوتي الأعمام الذين زادوا من عزيمتي

بالكلمة الطيبة والنصيحة القيمة.

إلى جميع الأصدقاء ولو لم ألتقي بهم يوماً أهدى لكم

ثمرة هذا العمل.

قائمة بأهم المختصرات:

1. باللغة العربية:

ج: الجزء.

ج.ج.د.ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ج.ر: الجريدة الرسمية.

د.ت.ن: دون تاريخ النشر.

د.ج: دار الجامعة.

د.ج.م: دار الجامعة المصرية.

د.م.ج: دار المطبوعات الجامعية.

د.ن.ع: دار النهضة العربية.

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

م.ح.ح: منشورات الحلبي الحقوقية.

2. باللغة الفرنسية:

C.A.A.N : Conseil d appel Administrative de Nantes.

Ed : Edition.

R.D.P : Reveu de droit public.

L.G.D.J : Librairié Générale de droit et de jrisprudence.

N° : Numéro.

Op cite : Ouvrage Précité.

P : Page.

مقدمة:

يعتبر مبدأ الاختصاص من المبادئ المسلم بها قانوناً وفقها وقضاءً، بمعنى أن من أسند إليه صلاحيات معينة بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح وجب عليه ممارسة هذه الصلاحيات بنفسه، ذلك أن الاختصاصات التي يسندها القانون للأشخاص أو الهيئات لا تعتبر حقاً لهم يتصرفون فيها بمحض إرادتهم، ولكنها تعتبر وظيفة عليهم مباشرتها بأنفسهم ولا يعهدون بها إلى غيرهم، إلا أن تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه يترتب عليه إعاقة النشاط الإداري، ويجعله غير متلائم مع الاتساع والنمو الإداري المواكب لاتساع ونمو نشاط الدولة في مختلف المجالات، حيث يترتب عليه آثار سلبية على الصعيد الإداري تتمثل في عدم دوام سير العمل الإداري بانتظام واضطراب، كما يترتب عليه المساس بالمصلحة العامة، وبالتالي فإن تركيز الوظيفة الإدارية في يد شخص واحد قد يؤدي به إلى القيام بتفاصيل جزئية متعلقة بالأعباء اليومية الروتينية تزيد من الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقه¹.

وتماشياً مع التطور التي عرفته الدولة الحديثة في المجال الإداري، الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي نتيجة تحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات بموجب نصوص قانونية تحدد كيفية القيام بهذه الصلاحيات والمسؤوليات الناجمة عنها، والبحث عن أسلوب يقلص من تركيز الوظيفة الإدارية في يد شخص واحد ويخفف من أعبائه²، وبذلك فإن فكرة التفويض الإداري يمكن أن تكون الوسيلة الصحيحة لمواجهة التوسع الذي يحصل داخل التنظيمات الإدارية باعتباره الأسلوب الأمثل في توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية على أكبر عدد ممكن من الموظفين، فهو يواكب تطور الحياة الإدارية ويتماشى مع التوسع التي تعرفه هذه الأخيرة، وذلك من خلال ما يحققه التفويض من نتائج فاعلة إذا ما أحسن استغلاله³.

¹. عيد قرطيم، التفويض في الاختصاصات الإداري، دراسة مقارنة، ط الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 11.

². خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2007-2008، ص 02.

³. منادي أحمد رجه فليح التميمي، تفويض الاختصاص في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2006-2007، ص 01.

استخدم أسلوب التفويض الإداري لممارسة الوظيفة الإدارية داخل الدولة الحديثة، غير أن هذا لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل ظهر منذ القدم، لكنه لم يظهر طفرة واحدة بل هو تحصيل حاصل لتطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، وظهرت فكرة التفويض لأول مرة في العهد الروماني وتم استخدامه في القانون المدني وبالضبط في موضوع الالتزامات، حيث كان مصطلح التفويض يطلق على العديد من المسميات المتعلقة بالعقود المدنية، كعقد الاستبدال وعقد الاشتراط لصالح الغير وعقد الوكالة، إضافة إلى ذلك كانوا يستعملونه لاستفتاء حقوق الدائنين، وفي العلاقات التعاقدية عند نقل أحد الأشخاص لالتزاماته التعاقدية لشخص آخر، حيث يسمى الشخص الذي يقوم بعملية الإحالة المفوض والذي يحال عليه التفويض المفوض إليه، أما الذي يلتزم بالأداء فهو الشخص المحال عليه¹.

وانتقلت نظرية التفويض إلى القانون المدني الفرنسي محملة بآثاره المدنية المستمدة من القانون الروماني، حيث تم استخدامه في العلاقات التعاقدية الرابطة بين الأفراد كالعقود المسماة، وقد تناول فقهاء القانون الخاص في فرنسا فكرة التفويض والتي كان لها مدلولاً واسعاً والمتضمن معنى الوكالة، أي تكليف فرد نيابة عن فرد آخر للقيام بتصرف قانوني².

وقد عرفت فكرة التفويض حتى عند رجال الكنيسة في أوروبا خلال العصور الوسطى، حيث سادت في هذه المرحلة نظرية التفويض الإلهي والتي اعتبر الملك فيها بمثابة مبعوث العناية الإلهية، أي السلطة التي يمارسها الملك هي مستمدة من تفويض إلهي، وقد أنشأ الملوك صنفين من المفوضين عنهم ليعهدوا إليهم ببعض من اختصاصاتهم وهما المفوضون المرسلون الذي يتم تقييدهم بالتطبيق الحرفي للاختصاص الممنوح له، وإلا أدى تجاوزهم لحدود هذا التفويض إلغاء قراراتهم، والمفوضون الرسميون الذين كانوا يتمتعون بصلاحيات وسلطات واسعة³.

¹. عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري، ط الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 33، 34.

². منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1985-1986، ص 12.

³. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1996، ص 102، 103.

كذلك استخدمت فكرة التفويض حتى في العهد الإسلامي بداية من زمن رسول الله محمد صلى الله عليه وسلم الذي كان يعتبر أعلى رجل في الأمة صلاحية ومسؤولية، حيث كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يخول بعض من أعماله الدينية أو الدنيوية إلى بعض أصحابه، فمثلا كان يقوم بتفويض مبعوثيه ويرسلهم لدعوة الناس إلى الإسلام وتعليم القرآن، ويكلفهم بتولي شؤون المسلمين في جميع أرجاء الدولة الإسلامية¹.

واتبع الخلفاء الراشدون نهج النبي محمد صلى الله عليه وسلم متأثرين بأسلوبه الإداري المميز، حيث أخذ أبو بكر الصديق أول خليفة بعد موت الرسول صلى الله عليه وسلم بأسلوب التفويض، وقام بتكليف أسامة بن زيد بقيادة الجيش في معركة ضد الروم وفوضه جميع السلطات في إدارة الجيش، كذلك استخدم عمر بن الخطاب رضي الله عنه أسلوب التفويض من خلال تفويض سلطته إلى الولاة في تسيير شؤون المسلمين تحت إشرافه ورقابته، وفقا لأحكام القرآن والسنة، وشهدت هذه المرحلة إنشاء الدواوين²، واستمر الوضع هكذا في عهد علي ابن أبي طالب وعثمان ابن عفان رضي الله عنهما، وبعد اتساع إدارة الدولة الإسلامية وتطورها في العهد الأموي من حيث عدد الدواوين، كان الخليفة يقوم بتفويض سلطته إلى رؤساء الدواوين كل حسب اختصاصاته ومهامه، فاتسم التفويض في هذه المرحلة بتكليف شخص بمهمة محددة وليس بجميع السلطات، وبدأت معالم التفويض تتضح أكثر فأكثر في العهد العباسي وبالضبط في فترة الخليفة هارون الرشيد، وذلك من خلال استحداث وزارة التفويض، حيث كان وزير التفويض يمارس جميع صلاحيات واختصاصات الخليفة باستثناء بعض الاختصاصات الأخرى كولاية العهد وعزل الحكام والولاة³.

بعد قيام الثورة الفرنسية والتطور التي شهدها المجتمع الفرنسي الذي كان له أثر كبير في بروز القانون الإداري، والنقلة النوعية التي عرفها أسلوب التفويض من القانون الخاص إلى القانون العام وبالضبط إلى المجال الإداري في نهاية القرن التاسع عشر، بدأ يتضح مفهوم التفويض والقواعد التي يتركز عليها متميزا في ذلك عن الأساليب المشابهة له كالوكالة في القانون الخاص والنيابة والحلول في القانون العام⁴، من هنا

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، د.ج، بيروت، 1986، ص106.

². عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص 37.

³. خليفني محمد، المرجع السابق، ص03.

⁴. منور كربوعي، المرجع السابق، ص15.

بدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجيا عبر مختلف الأنظمة إلى أن وضعت أسسها وقواعدها في نطاق القانون الإداري.

ويكتسي موضوع التفويض الإداري أهمية بالغة في مجال التنظيم الإداري، باعتباره النظام القانوني الناجح في تخفيف الأعباء الإدارية على الرئيس الإداري من خلال نقل جزء من اختصاصاته لموظفيه المباشرين بناء على نص قانوني يجيزه، وتبرز أهمية هذا النظام من الناحية النظرية في تجسيد أحد أهم الأساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وذلك بمعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بالمنظمة الإدارية، وتحديد المسؤوليات وتوضيحها، وزيادة الوعي القانوني لدى الرؤساء والمرؤوسين المنظمات الإدارية.

وكذلك يكتسي التفويض أهمية بالغة من الناحية العملية، حيث يسعى هذا النظام إلى تحقيق الإصلاح الإداري من خلال تحسين العمل الإداري داخل التنظيمات الإدارية، والسرعة في اتخاذ القرارات الإدارية والقضاء على التعقيدات والبروتوكولات الروتينية، وتقريب الإدارة من المواطن لتحقيق المصلحة العامة¹.

وتظهر أهداف هذه الدراسة في تسليط الضوء على مفهوم التفويض الإداري ورصد أهم الضوابط والآثار القانونية الناتجة عنه، إضافة إلى كيفية تطبيق هذا النظام على مستوى التنظيم الإداري الجزائري، وذلك بالكشف على النقائص والتغيرات سواء من الناحية القانونية أو التطبيقية، والإصلاحات التي يجب إتباعها في ظل التطور السريع والمستمر للوظيفة الإدارية.

ومن بين الأسباب الدافعة إلى البحث في هذا الموضوع، والتي تختلف ما بين أسباب موضوعية وأسباب ذاتية، حيث تتمثل الأسباب الموضوعية في الدور الفعال الذي يلعبه التفويض داخل التنظيمات الإدارية إذا ما أحسن استخدامه، زيادة على ذلك هو الواقع المزري الذي يشهده التسيير الإداري الجزائري في ظل كثرة الأعباء الملقاة على الرئيس الإداري وغياب النصوص القانونية والتنظيمية التي تعمل على تحسين سير الوظيفة الإدارية، وكما هو معلوم فإن التنمية الإدارية أصبحت مطلبا أساسيا في التنظيمات الإدارية الحديثة وتعد وجها حقيقيا لتطبيق مبدأ الحكم الرشيد، إضافة إلى ذلك التعقيدات والبروتوكولات التي انتشرت

¹. خليفى محمد، المرجع السابق، ص 04.

بشكل واسع داخل الهيئات الإدارية، والتماطل في أداء العمل الإداري، أما الأسباب الذاتية تتمثل في الميول والرغبة في دراسة هذا الموضوع والتوسع فيه ومنح اقتراحات تساعد في تطبيق هذا الأسلوب بالطريقة الصحيحة، خاصة وأن هذا الموضوع لم يلقى اهتماما واسعا من قبل الباحثين وحتى المشرع الجزائري رغم أهميته من الناحية العملية.

ومن بين الصعوبات التي تلقيناها في هذه الدراسة قلة المراجع القانونية المتخصصة المعالجة لنظام التفويض بشكل معمق ودقيق، فقد تناولته بشكل مختصر، إضافة إلى ذلك ندرة الأبحاث والدراسات القانونية المتخصصة في هذا الموضوع خصوصا في الجزائر، حيث لم يلقى اهتماما كبيرا من قبل الباحثين والدارسين، كذلك من الناحية التأطير القانوني لهذا النظام واجهتنا صعوبات قلة النصوص القانونية والتنظيمية، وغياب القرارات الإدارية المتعلقة به، لكن رغم كل هذه الصعوبات لم تكن مانعا لنا من أجل البحث في هذا الموضوع.

انطلاقا من المعطيات السابقة، فإن الإشكالية التي سيتم معالجتها في هذه الدراسة تتمثل فيما يلي: هل وفق المشرع الجزائري في تجسيد ضوابط نظام التفويض الإداري على مستوى الهيئات الإدارية المركزية والمحلية؟

تكون مناقشة الإشكاليات وفق منهج علمي يتناسب وطبيعة الموضوع محل البحث، ولعل المنهج الأنسب لمناقشة موضوع نظام التفويض الإداري وتطبيقاته في التنظيم الإداري الجزائري، اعتماد المنهج التحليلي الاستقرائي الذي يهدف إلى تحليل مضمون النصوص القانونية والتنظيمية الواردة في هذا المجال، بالإضافة إلى ضبط مفهوم نظام التفويض الإداري وشرحه، من خلال استقراء التعاريف الفقهية، مع إعطاء بعض الأمثلة الشبيهة بنظام التفويض الإداري .

للإجابة على الإشكالية المطروحة سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى بابين هما:

الباب الأول: الإطار المفاهيمي العام لنظرية التفويض الإداري.

الباب الثاني: محدودية نظام التفويض الإداري بين النظرية والتطبيق في التنظيم الجزائري.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي العام لنظرية التفويض الإداري

إذا كان الأصل في ممارسة الاختصاصات الإدارية من طرف الشخص المختص قانوناً، أي الشخص الذي حدده المشرع لما في ذلك من تحقيق المصلحة العامة، إلا أن هناك ضرورات عملية جعلت المشرع يميز لصاحب الاختصاص الأصيل تفويض غيره ممارسة جزء من اختصاصاته، حيث أصبح التفويض الإداري ركيزة أساسية بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام، وموضوعات الإدارة العامة بوجه خاص، والسبب يعود إلى تعدد الأعمال الإدارية على جميع مستويات الهيئات الإدارية، وتكاثر الأعباء وأعمال رؤساء مختلف المصالح الإدارية¹. انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى تعدد مفاهيم التفويض الإداري (الفصل الأول)، ثم التعرض إلى التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري ومدى فعاليته داخل الأجهزة الإدارية (الفصل الثاني).

الفصل الأول: تعدد مفاهيم التفويض الإداري

اكتسب التفويض الإداري مكانة هامة في العديد من دول العالم، بل إنه يعد وسيلة فعالة للتخفيف من جمود مبدأ شخصية العمل، حيث تعني فكرة التفويض في المجال الإداري ممارسة الاختصاص تنازل الرئيس الإداري عن اختصاصاته لمؤوسه، لذلك يعتبر نظام استثنائي من قاعدة الممارسة الشخصية للعمل، فهو وسيلة فنية وقانونية تهدف إلى ضمان استمرار سير الأعمال الإدارية والأسلوب الأفضل والأمنح لإنجاز هذه الأعمال بسرعة وكفاءة عالية². وعليه سيتم التطرق إلى إشكالية ضبط مضمون نظام التفويض الإداري (المبحث الأول)، ثم التعرض إلى خصوصية نظام التفويض الإداري مقارنة بالأنظمة القانونية الشبيهة له الناقلة للاختصاص في القانون العام (المبحث الثاني).

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 19.

². حجاب شروق أسامة عواد، النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي، (دراسة مقارنة)، ط الأولى، د.ج، الاسكندرية، 2009، ص 29.

المبحث الأول: إشكالية ضبط مضمون نظام التفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري من أهم الطرق للنهوض بالعمل الإداري، فهو يساهم في تحرير الرئيس الإداري من الأعمال الروتينية الأقل أهمية التي يمنحها لمؤوسه ليقوم بالأعمال الأخرى أكثر أهمية، ونظرا للأهمية الكبيرة التي يحظى بها التفويض الإداري في العديد من الأنظمة الإدارية التي تتبع أساليب الإدارة الحديثة، حرص الفقهاء على تبيان مدلوله بصورة واضحة تبرز طابعه الخاص، لذلك سيتم التطرق إلى مدلول التفويض الإداري وإشكالية تفويض السلطة (المطلب الأول)، ثم معالجة الأساس القانوني للتفويض الإداري وطابعه الخاص (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدلول التفويض الإداري وإشكالية تفويض السلطة

يختلف مدلول التفويض الإداري من الجانب اللغوي والقانوني ، وأيضاً يختلف هذا المدلول من وجهة نظر علماء الإدارة العامة، لهذا تعددت التعاريف الخاصة بالتفويض الإداري وفقاً للعلم الذي يتناوله والزاوية التي ينظر كل واحد منها، فقد حاول فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة إضافة إلى القضاء التركيز على الجانب الأكثر أهمية في تعريف التفويض الإداري¹، لكن تبقى إشكالية التفويض الإداري في مدى إمكانية تفويض السلطة، وعليه سيتم التطرق إلى مدلول التفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم دراسة إشكالية تفويض السلطة في مجال التفويض الإداري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: مدلول التفويض الإداري

سنحاول تحديد المعنى اللغوي والاصطلاحي للتفويض الإداري (أولاً)، ثم دراسة معنى التفويض الإداري من جانب القانون الإداري وعلم الإدارة العامة (ثانياً)، إضافة إلى ذلك سيتم معالجة معنى التفويض الإداري من الجانب القضائي (ثالثاً).

¹ حجاب شروق أسامة عواد، المرجع السابق، ص 31.

أولاً: المعنى اللغوي والاصطلاحي للتفويض الإداري

التفويض يدل على معاني كثيرة من الناحية اللغوية، أهمها ما يدور حول التكليف والتصرف عكس المدلول الاصطلاحي الذي يضيف إلى معنى واحد، والذي سيتم التعرض إلى أهمها:

1- المعنى اللغوي للتفويض الإداري

حسب الفقيه مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي فلفظ التفويض من (فوض) إليه الأمر: تفويضاً، رده إليه والمرأة: زواجها بلا مهر. والقوم فوضى كسكرى: متساوون لا رئيس لهم، متفرقون، أو مختلط بعضهم ببعض. وأمرهم فوضى بينهم وفوضوا، ويقتصر: إذا كانوا مختلطين يتصرف كل منهم فيما للآخر، والمفاوضة: الاشتراك في كل شيء، كالتفاوض والمساواة، والمجاورة في الأمر. وتفاوضوا في الأمر: فاض فيهم بعضهم بعضاً¹.

أما عند أحمد مختار عبد الحميد عمر فالتفويض من فوض يفوض، تفويضاً، فهو مفوض، والمفعول مفوض فوض فلانا، فوض فلانا في الأمر: أنا، وكله، أقامه مقامه " فوضه في القيام بمهمته " تفويض مطلق: تفويض كامل تام.

فوض الأمر إليه: وكله به وجعل له حرية التصرف فيه، سلمه إليه " فوض إليه رئاسة العمل "

تفويض {مفرد}: ج تفويضات (بغير المصدر):

1- مصدر فَوْض

2- (فق) إخلاء الزواج عن المهر

توكيل، عريضة قانونية تفوض الشخص أو توكله للتصرف كمحام لآخر أو وكيل عنه " تفويض كتابي "

لجوء السلطة العليا التي تملك الأمر إلى نقل جزء من سلطاتها أو صلاحياتها إلى سلطة أدنى.

¹. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، قاموس المحيط، ط الثامنة، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص633.

تفويض أهلية، صفة تجعل صاحبها أهلا للقيام بمهمة¹.

كذلك يعرف التفويض لغة بأنه تكليف فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلا عنه، ومصدر تفويض فوض كما في قاموس المنجد: فيقال فوض إليه الأمر أي سيره إليه وجعله الحاكم فيه، ومنها المَفْوُضُ " بفتح الواو " وهو من فَوَّضَ إليه إدارة أعمال بلاد تشرف عليها دولة، كالمفوض السامي، أو أعمال دائرة عهدت بها إليه حكومة كمفوض الشرطة، أو هو من انتدبته دولته أو جماعته ليمثلها في مؤتمر².

2- المعنى الاصطلاحي للتفويض الإداري

يقصد بالتفويض أن يمنح الرئيس الإداري جزء من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون لأحد مرؤوسيه من المستويات الإدارية الأدنى درجة³.

ويقصد به أيضا أنه: " منح أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة⁴. " كذلك هناك من عرفه بأنه: " عملية السماح الاختياري " ينقل السلطة أو البعض منها من الرئيس إلى المرؤوس، وعندما يقبل المرؤوس هذا التفويض فإنه ملزم بأداء الواجبات التي يخولها إليه رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويكون مسؤولا عن الأعمال التي قام بها أمام رئيسه⁵.

ثانيا: معنى التفويض الإداري من جانب القانون الإداري وعلم الإدارة العامة

يعتبر التفويض الإداري من بين الموضوعات ذات الصلة مع موضوعات القانون الإداري وموضوعات علم الإدارة العامة باعتباره وسيلة من وسائل التنظيم الإداري، إلا أن فقهاء القانون الإداري يعالجونه من

1. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج الرابع، ط الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 2008، ص22155،22154.

2. المنجد في اللغة والإعلام، باب فوض، ط الثالثة والثلاثين، منشورات دار الشرق، بيروت، 1992، ص599.

3. محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1983-1982، ص461.

4. جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، ط الأولى، د.ج، الاسكندرية، 1988، ص244.

5. أبو بكر مصطفى، عبد الجليل آدم، موسوعة الإدارة، مصطلحات إدارية مختارة، منشورات المعهد العالي للعلوم الإدارية، ليبيا، 1986، ص02.

الجانِب القانوني لأن مفهوم التنظيم الإداري في مجال القانون الإداري مرتبط بالسلطة الإدارية للدولة، عكس علماء الإدارة العامة الذين ينظرون إليه من الجانب الفني والتنظيمي، لأن دراستهم للتنظيم الإداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة أو المؤسسة الإدارية، وعليه سيتم التعرض إلى معنى التفويض الإداري من جانب القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على النحو الآتي:

1- معنى التفويض الإداري من جانب القانون الإداري

يعرّف التفويض الإداري في فقه القانون الإداري بعدّة تعاريف تستند إلى أسس ومعايير، تختلف بحسب الاتجاه الذي ينظر إليه كل فقيه. فمنهم من يركز على نوعية وحجم الاختصاصات المفوضة، ومنهم من يهتم بصفته العابرة أو المؤقتة، والبعض الآخر يركزون على مشروعيتها القانونية، وغيرهم يعالجونه من حيث آثاره القانونية¹. من هذا المنطلق سيتم دراسة أهم التعاريف الخاصة بالتفويض الإداري والواردة على النحو التالي:

هناك من عرّف التفويض الإداري على أساس نوعية وحجم الاختصاصات المفوضة، نذكر منهم:

الأستاذ ليت فو "LIET VEUX" الذي عرّفه بأنه: "الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة إدارية سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدّة حالات معينة"².

أيضا الأستاذ فرونسوا فينسوا "François viencent" الذي عرّفه بأنه: "تنازل صاحب الاختصاص عن مزاوله بعض اختصاصاته لصالح موظف آخر أقل منه مرتبة على العموم"³.

إضافة إلى ذلك يعتبر الدكتور محمد كامل ليلة من أصحاب هذا الاتجاه وعرّف التفويض الإداري بأنه: "أن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر"⁴.

¹. حجاب شروق أسامة، المرجع السابق، ص 30.

². CF, LIET VEAUX(GEORGES),« délégation,vacanc et intérim a la présidence du conseil des ministres», R.D.P, n°1,janvier-mars, lyon ,1952, p519.

³. CF, Vincen François, le pauvoir de décisions unilatiral des autorités administratives, librairie général de droit et de jurisprendence,paris, 1996 , p 42

⁴. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة: الرقابة القضائية (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، د.ن.ع، بيروت، 1968، ص1109.

كذلك الأستاذ سليمان محمد الطماوي الذي يعرف التفويض الإداري بأنه: "الإجراء الذي يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر".¹

أما الاتجاه الذي ركّز على صفته المؤقتة أو العابرة نجد:

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي حيث عرّف التفويض الإداري على أنه: "أمر يقدم عليه صاحب الاختصاص من تلقاء نفسه فيعهد بعض اختصاصاته إلى موظف آخر يزاولها بصفة مؤقتة".² في حين هناك من الفقهاء من عرفوا التفويض الإداري وفقا لمشروعيته القانونية نذكر منهم:

الأستاذ دي لوبادير "André De Laubadaire" الذي عرفه بأنه: "أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه وهو كطريقة للتنفيذ في مجال العمل الإداري يقبل الإلغاء أو التعديل وعادة ما يقتصر على القيام بواجبات محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه سلطة البث فيها".³

كذلك الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد حيث يقول بأن التفويض هو: "أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني".⁴ إضافة إلى ذلك الدكتور عبد الهادي مساعدة، حيث يعرف التفويض بأنه: "عمل قانوني يقوم بموجبه الأصيل بتحويل المفوض إليه صلاحية القيام بعمل أو بأعمال محددة لم يكن من صلاحيات الأخير القيام بها مع عدم إعفاء الأصيل من مسؤوليته وسلطته وعدم تجريدّه من اختصاصاته".⁵

1. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص، 211.

2. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، ج الأول، ط الثالثة، د.م.ج، الإسكندرية، 2001، ص37.

3. CF. André De LAUBADAIR, traité élémentaire de droit administratif, 15^{ème} Ed, tome1 , paris, 1967, p246.

4. محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1999، ص 253.

5. عبد الهادي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، مجلة الإدارة العامة، العدد 44، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1985،

وأيضاً يعرّفه الدكتور سعيد السيد علي على أنه: "أن يعهد الرئيس الإداري بجانب من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز له ذلك"¹.

أما الأستاذ الجزائري عمار بوضياف فقد عرفه أنه: "الإجراء الذي تعهد به سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له ذلك"².

ومن الاتجاه الذي أعطى اهتماماً للآثار القانونية في تعريف التفويض الإداري نجد:

تعريف الفقيه أودان "Odent" الذي عرفه بأنه: "العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصاتها إلى سلطة تابعة لها بهدف أن تخفف الأولى من بعض أعبائها"³.

كما عرفه الأستاذ أحمد محيو بأنه: "السماح لسلطة ما بأن تعهد لوكيل محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيداً"⁴.

يتضح لنا من خلال استقراءنا لهذه التعاريف الخاصة بفقهاء القانون الإداري أنها غير جامعة ومانعة لمدلول التفويض الإداري من الناحية الإجرائية، بحيث لم تضم الشروط القانونية والجوانب الفنية للتفويض الإداري، وكانت غير شاملة للفكرة الأساسية التي يستهدفها التفويض الإداري، إضافة إلى ذلك اغفلوا نقطة مهمة جداً تتمثل في اعتبار التفويض الإداري استثناء لمبدأ الاختصاص.

2- معنى التفويض الإداري من جانب علم الإدارة العامة

إن التركيز على الجانب القانوني وحده في تعريف التفويض الإداري يبعث بالقصور وغير كاف نظراً لكون التفويض الإداري زيادة عن كونه إجراء قانوني، هو كذلك وسيلة فنية يملك الرئيس الإداري سلطة استعمالها بقدر حاجته إليها في الإطار القانوني المرخص له، لهذا قام كتاب الإدارة العامة بتعريف التفويض

¹. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ط الأولى، دار أبو المجد، القاهرة، 2008، ص 131، 132.

². عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115.

³. CF. ODEN , contentieux administratif, tome1, préface de renaudenoix de saint marc, paris, 1970, p115.

⁴. أنظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صالحيل، د.م.ج، الجزائر، 1979، ص 318.

الإداري حيث تعددت تعاريفهم وتنوعت كل حسب اتجاهه والنظرة التي ينظر إليها للتفويض الإداري، وهذا ما سيتم التطرق إليه مباشرة من خلال هذه التعريفات الآتية:

أما **جيربت "Gerbet"** يقول بأن التفويض: " هو القرار الذي يكلف بمقتضاه الأصيل المفوض إليه مهمات حددها تحديدا دقيقا مع تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها دون أن يفوض المسؤولية¹. " وأيضاً عرّفه **ماك دونالد "Mak Donald"** بأنه: " نقل أحد الموظفين بعض سلطاته ومقدرته على العمل وعلى إصدار القرارات إلى أحد أتباعه أو مرؤوسيه، ويمكن تكرار هذا النقل إلى مستوى أدنى في السلم الإداري². "

في حين عرّفه **جيمس بلاك "BalaK"** بقوله: " أن التفويض هو أن تدع غيرك يتخذ قرار، وتكون أنت مسؤولاً عنه، أي تعطي المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معين مع احتفاظك أنت بالرقابة³. " ومن بين الكتاب الإدارة العامة العرب نذكر:

الدكتور **بكر القباني** الذي عرّف التفويض بقوله: " يتحقق إذا عهد صاحب اختصاص الأصيل ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه مع عدم تحليه عن هذه الاختصاصات، وبذلك يقوم التفويض على المنح والإنبابة⁴. "

وقد أشار كل من الدكتور **عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلّي** للتفويض بأنه: " منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى، وهو يحمل في جوهره مسؤولية ثنائية⁵. "

¹.CF, GERBET, La délégation des pouvoirs, collection la via de l'entreprise, Paris, 1971, p20.

². ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة ترجمة حسين ياسين، مجلة الإدارة العامة، العدد10، الرياض، 1970، ص81.

³. جيمس بلاك، كيف تكون مديراً ناجحاً، ترجمة عبد الحليم ثابت، دار العلم، الجزائر، 1965، ص145.

⁴. بكر القباني، الإدارة العامة، ج الثاني، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1980، ص101.

⁵. عبد الكريم درويش، ليلي تكلّي، أصول الإدارة العامة، ط الأولى، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1968، ص318.

بينما عرّفه الدكتور جميل أحمد توفيق بأنه: " يعني منح أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة¹."

أما الدكتور إبراهيم الغمري يقول على التفويض بأنه: " تصريح بأداء عمل ما، وعلى الرئيس أن يتأكد أن السلطة المفوضة للمرؤوسين بالقدر الكافي لإنجاز العمل المطلوب، وأن المرؤوس على دراية كافية بالأسلوب المناسب لاستخدام هذه السلطة²."

والملاحظ من خلال هذه التعاريف أنها تختلف من حيث تركيزها ومعالجتها للعناصر الأساسية للتفويض، فهناك من يهتم بعنصر السلطة والمسؤولية، والبعض الآخر يهتم بتفويض السلطة دون المسؤولية، أما البعض فيهتم بعنصر السلطة والمسؤولية إضافة إلى عنصر المتابعة في إنجاز الأعمال والذي يمكن أن نعتبر تعاريفهم أقرب إلى الشمول.

لهذا قد حاولنا إعطاء تعريف جامع وشامل للتفويض الإداري بأنه إجراء استثنائي لمبدأ الاختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري، بحيث يعهد جزء من اختصاصاته لمرؤوسيه الإداريين من أجل ممارستها بصفة مؤقتة ويكون ذلك بموجب قرار إداري، مع بقاء رقابته ومسؤوليته على الاختصاصات المفوضة.

ثالثاً: معنى التفويض الإداري من الجانب القضائي

عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري: " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجانب منه في أمر أو أمور معينة إلى شخص آخر، أي أنه عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص بمقتضاه يتخلى إلى موظف آخر عن جزء من هذا الاختصاص³."

1. جميل أحمد توفيق، المرجع السابق، ص 244.

2. إبراهيم الغمري، الإدارة (دراسة نظرية وتطبيقية)، د.ج.م، مصر، 1987، ص 285.

3. مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، السنتان السادسة عشر والسابعة عشر، القاعدة رقم 266، ص 673، أورده بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، ط الأولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1982، ص 35.

كما عرفته محكمة العدل العليا الأردنية من جهتها بقولها: " إن التفويض يخول المفوض الصلاحية التي كانت لصاحب الاختصاص بشروطها القانونية¹."

وهنا ينبغي ذكر أن القضاء الجزائري لا يضع عادة تعاريف للمصطلحات القانونية وفق لما جرى عليه العرف القضائي.

الفرع الثاني: إشكالية تفويض السلطة في مجال التفويض الإداري

انقسم الفقهاء في تعريفهم للتفويض الإداري إلى فريقين، حيث تفرع الفريق الأول إلى جانبين، ذهب الجانب الأول إلى استعمال تعبير السلطة فقط²، في حين اتجه الجانب الثاني إلى استخدام تعبير الاختصاص والسلطة في معنى واحد، بل ذهب هذا الاتجاه إلى نقطة أبعد من هذا فاستعمل اصطلاحات كل من التفويض والإنابة والوكالة بمعان مترادفة، أما الفريق الثاني هو بدوره انقسم إلى اتجاهين، فذهب الاتجاه الأول إلى القول بأن التفويض يقع على الاختصاص دون السلطة، أما الاتجاه الثاني يرى بأن التفويض يقع على السلطة والاختصاص. انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى الاتجاهات الفقهية المعارضة والمؤيدة لتفويض السلطة وتقدير هذه الآراء على النحو التالي:

أولاً: الاتجاه المعارض لتفويض السلطة

يذهب هذا الاتجاه الذي يتزعمه الفقيه الفرنسي دلفولفيه " Devlolve " الذي يرى أن التفويض يقع على الاختصاص دون السلطة، لأن السلطة لا يمكن تفويضها، وقام دلفولفيه بالتفريق ما بين

¹. القضية رقم 79/41، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد 02، 1980، أورده خالد سمارة الزغي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د.ت.ن، ص72.

². يستخدم أغلبية الفقهاء والقضاء الأمريكي مصطلح "power" فيقصد به " السلطة " في كل معالجاته لموضوعات التفويض سواء كان التفويض إداري أو تشريعي، وقد قضت المحكمة العليا الأمريكية عام 1892 بحكمها حيث قالت: " إن المبدأ المعترف به عموماً أن الكونغرس لا يستطيع تفويض سلطته التشريعية وهذا مبدأ حيوي بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذي حدده الدستور."

تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع حيث يرى أن في تفويض الاختصاص يجب أن يتم من طرف الرئيس الإداري (المفوض) إلى المرؤوس (المفوض إليه) يكون له سلطة إصدار القرارات الإدارية، أي أن المفوض إليه إذ لم يكن له سلطة إصدار القرارات الإدارية فإنه لا يستطيع تنفيذ ما يفوض إليه من مواضيع واختصاصات إدارية، ويشرح دلفولفيه رأيه فيقول أن تفويض الاختصاص لا يعني منح السلطة إلى المفوض إليه، وإنما منح موضوع أو اختصاص معين فقط، ولذلك لا بد أن يكون للمفوض إليه سلطة مستقلة حتى يمكنه القيام بالاختصاص المفوض إليه، أما تفويض التوقيع فيرى في شأنه أن المرؤوس الإداري يستخدم سلطات الأصيل لأنهم لا يملكون سلطات أصلية بحكم مناصبهم، فدورهم في الحقيقة دور ألي بحث¹.

وينتهي دلفولفيه إلى القول أنه عندما لا يحدد النص الآذن المرؤوس الذي يمكن التفويض إليه، فإن الرئيس الإداري لا يملك الحرية المطلقة في التفويض لأي من مرؤوسيه، وإنما يجب عليه في تفويض الاختصاص أن يخول صلاحياته للمرؤوس الذي يملك سلطة أصلية مستقلة، أما في تفويض التوقيع فإن الرئيس الإداري يتمتع بالحرية الكاملة في اختيار مرؤوسيه.

ومن الفقه العربي المؤيد لهذا الاتجاه نجد الدكتور مصطفى أبو زيد الفهمي²، والدكتور بشار عبد الهادي³ الذي يقول في هذا الشأن: أنه يجب التفريق بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص، فتفويض التوقيع أو

¹.CF.Jean Devlolve, "les delegation de matierers endroit public", these pour le doctorat, toulouse, 1929-1930, p 44.

². يقول في هذا الشأن أنه من غير المتصور أن يخول الموظف آخر في كامل اختصاصاته لأنه بهذا يتعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها، وهذا أمر غير مشروع لا في القانون المصري ولا في القانون الفرنسي. مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص270.

³. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ط الأولى، دار الفرقان، عمان، 1982، ص 72.

تفويض الشخصي هو الذي يمنح لأعوان الأصيل الذين لا يملكون أي سلطات أصلية ومستقلة، وإنما يجوزون على هذه الاختصاصات من الأصيل نفسه.

إضافة إلى ذلك نجد الدكتور فوزت فرحات الذي ميز بين تفويض الاختصاص وتفويض السلطة بقوله أن عملية تفويض الاختصاص هي طريقة تمنح بموجبها السلطة صاحبة الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاتها لهيئة إدارية أقل منها درجة في التسلسل الإداري، وتفويض السلطة هو تفويض الذي يتميز بالمفاعيل الأكثر أهمية، فهو مجرد صاحب التفويض من بعض اختصاصاته لصالح المفوض إليه¹. يعتبر رأي الدكتور فوزت فرحات غير واضح وغير مستند لأدلة مقنعة عندما قام بالتمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض السلطة.

وتم تأسيس هذا الرأي على عدة اعتبارات هي²:

1- أن الرئيس الإداري الذي يفوض المرؤوس بجميع اختصاصاته إنما يعزل نفسه أو يعطي ذاته إجازة دائمة وهو بذلك ينتقل من تفويض الاختصاص إلى تفويض السلطة ذاتها، وهذا الأمر يتعارض مع القانون العام في فرنسا، لأن التفويض لا يكون إلا جزئياً.

2- إن المشرع عندما يحدد اختصاصات الموظف الأصلية، فإنه يعطيه السلطة الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات، وهذه السلطة المخولة من طرف المشرع تمنح للموظف أن يفوض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، وبالتالي لا يمكن أن تفوض هذه السلطة فهي المكنة القانونية المجيزة للتفويض، أو هي الممنوحة من قبل المشرع للرئيس أعطيت له من أجل قدرته على تنفيذ الاختصاصات المنوطة به.

¹. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004. ص 402.

². العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 25.

3- المبدأ الموجود في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة أن السلطة ملازمة للمسؤولية، أي أن مسؤولية الموظف يجب أن تكون بقدر ما يحوزه هذا الموظف من سلطات، ويجب أن تعطى السلطات بقدر مسؤولياته.

ولما كان أيضا من المبادئ المسلم بها أن مسؤولية الرئيس الإداري لا تفوض مع تفويض الاختصاص حتى عند الفقهاء الذين يقولون بأن السلطة يجب أن تفوض مع تفويض الاختصاص، وعليه ليس من المنطق أن تفوض السلطة ولا تفوض المسؤولية، وليس من العدل أن يتنازل الأصيل عن سلطته مع تفويض الاختصاص ثم يبقى في الوقت ذاته مسؤولا.

4- إن المشرع عندما ينيط الأصيل باختصاصاته الأصلية، فإنه يمنحه السلطة اللازمة من أجل تنفيذها، فالسلطة على هذا النحو مرتبطة بالوظيفة، ويكون بالتالي معنى تفويض السلطة أو الاختصاص هو جزء منها مع تفويض جزء من الاختصاص، هو النزول عن هذا الجزء من الوظيفة، وذلك هذا الأمر يجعل الرئيس الإداري " بصورة دائمة " غير قادرا على ممارسة هذا الجزء من الاختصاص محل التفويض، ولا يستطيع التعقيب على قرارات المفوض إليه لا بالتعديل ولا بالإلغاء ولا بالسحب¹، لأنه قد فقد هذا الجزء من سلطته ونزل به إلى مرؤوسه الإداري من خلال التفويض، وهذا كله من الأمور الغير مشروعة والتي تخالف القواعد الأصولية والقواعد التنظيمية العامة.

هذه هي الحجج والبراهين التي جاء بها أصحاب الاتجاه المعارض لتفويض السلطة، والذين يرون بأن السلطة لا يمكن التنازل عليها أي لا يمكن تفويضها، بل يقع التفويض على الاختصاص فقط.

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 25.

ثانيا: الاتجاه المؤيد لتفويض السلطة

يذهب هذا الاتجاه إلى أنه يمكن تفويض السلطة والاختصاص معا، حيث يرى بأنه يجب تفويض السلطة مع الاختصاص، ويمثل هذا الاتجاه الدكتور "عبد الفتاح حسن" ويبدأ في هذا الصدد بانتقاد رأي "دلفولفيه" في عدم إمكانية تفويض السلطة من الرئيس الإداري إلى المرؤوس، لأن ذلك يؤدي إلى تعطيل النص الآذن المتعلق بتفويض الاختصاص إذ لم يجد الرئيس الإداري من بين مرؤوسيه من يملكون سلطة التقرير، إضافة إلى ذلك يعتبر الدكتور "عبد الفتاح حسن" أن التمييز بين "السلطة" و "الاختصاص" فكرة غامضة يصعب استيعابها والتسليم بها¹.

وفي ضوء ما تقدم يرى الدكتور "عبد الفتاح حسن" أن السلطة يجب التنازل عنها مع الاختصاص، فالرئيس الإداري يلتزم باختصاصات معينة وله السلطة اللازمة لإنجازها، فإذا فوض جانبا من اختصاصاته إلى مرؤوسه، فإنه من المنطقي أن يفوض إليه القدر اللازم من السلطة لأدائها، فتفويض الاختصاص وتفويض السلطة متلازمان، لأنه لا معنى أن يمنح الرئيس إلى مرؤوسه اختصاصا معيناً دون أن يخوله السلطة اللازمة للقيام بها، ولا معنى كذلك أن يفوضه سلطة ما دون تحديد المجال الذي سوف تستخدم فيه، أي الاختصاص الذي خولت من أجله هذه السلطة، وهذه السلطة لا تعني فقط حق إصدار القرارات الإدارية، ولكن كل الوسائل اللازمة للإنجاز، فيدخل في محتواها الحصول على الاعتماد المالي الكافي، وتهيئة مكان العمل واحتياجاته والعدد الكافي من الموظفين، وإمكانية إصدار الأوامر إليهم وتوجيههم، وما يكفل للمفوض إليه الطاعة من قبل الموظفين العاملين معه، وذلك بتوقيع الجزاءات الرسمية

¹. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1971، ص121.

وغير الرسمية، فإذا قام وزير بتفويض أحد وكلائه كافة الشؤون المالية والإدارية فإن هذا بمقتضى الضرورة منحت له هذه السلطة من أجل القيام بالاختصاصات المفوضة إليه، وإلا تعذر عليه القيام بها¹.
وخلاصة ما يذهب إليه د. عبد الفتاح حسن أن السلطة والاختصاص متلازمان وأن هذه السلطة يجب أن تخول مع الاختصاص حتى يمكن للمرؤوس تنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه، قد تكون هذه السلطة أصلية مقررة من طرف الدستور أو القانون أو التنظيمات واللوائح.

ثالثا: تقييم وتقدير الاتجاهين

يمكن تقدير هذين الاتجاهين حسب وجهة نظرنا، حيث أرى أن الاتجاه الأول الذي يمثله الفقيه "دولفولفيه" أقرب إلى الصواب، لأن المشرع عندما يحدد الاختصاصات لكل موظف من الموظفين داخل نطاق الإدارة، فإنه يمنحه السلطة اللازمة من أجل القيام بهذه الاختصاصات، فلكل موظف داخل نطاق المنظمة الإدارية له سلطة من السلطات للقيام باختصاصاته وإلا تعذر له تنفيذها، لكن تبقى هذه السلطات متفاوتة من حيث الدرجة من موظف إلى آخر، هنا لا بد على الرئيس الإداري عند القيام بالتفويض أن يستند إلى عدة اعتبارات إذا لم يحدد النص الآذن الشخص المفوض، من بينها: اختيار أقدم مرؤوس خاصة في العمل ولديه الخبرة الكافية، أو أعلاهم درجة في المركز الوظيفي، وإلا كان ذلك مؤذيا إلى إهدار شروط التفويض وحكمته والغاية منه هذا بالنسبة لتفويض الاختصاص، أما تفويض التوقيع فليس هناك إشكال فالمفوض إليه يبقى تابعا للأصيل ويستخدم سلطات الأصيل من أجل القيام بالأعمال المفوضة.

¹. أنظر، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 121.

عكس الاتجاه الثاني الذي أقر بإمكانية تفويض السلطة سواء في تفويض الاختصاص وإذا سلمنا بهذا بالاتجاه الذي يرى بأنه يمكن تفويض السلطة مع الاختصاص فإن القرارات الصادرة من طرف المفوض إليه تأخذ مرتبة الرئيس الإداري وليس مرتبة المرؤوس، لأن المرؤوس يستعمل سلطات الرئيس الإداري وهذا غير وارد في تفويض الاختصاص، إضافة إلى ذلك فإن من المبادئ المسلم بها أن المسؤولية لا تفوض مع السلطة حتى عند الفقهاء الذين يقرون أن السلطة لا بد أن تفوض مع الاختصاص، فإنه من غير المنطقي أن تفوض السلطة دون تفويض المسؤولية لأن السلطة متلازمة مع المسؤولية.

المطلب الثاني: أساس نظرية التفويض الإداري في الأنظمة الإدارية المختلفة وطابعه الخاص

لا توجد صعوبة في النظام الإداري الفرنسي أو النظامين الإداري المصري والجزائري المتأثرين به لمعرفة أساس التفويض الإداري، إذ أن هذه الأنظمة تحدد اختصاصات كل موظف من موظفي الدولة عن طريق الدستور أو النصوص القانونية، ويفرض عليهم ممارستها بأنفسهم وعدم التفويض فيها إلى غيرهم إلا إذا سمح لهم ذلك بنص دستوري أو قانوني صريح، فالأصل إذن عدم التفويض والاستثناء هو التفويض إذا وجد نص قانوني صريح يسمح بذلك¹، وتكمن الصعوبة عند سكوت النصوص القانونية سواء الدستور أو القوانين أو التنظيمات بشأن إجازة التفويض أو منعه صراحة، وهذا الوضع يبدو جليا وواضحا وبصورة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتميز بنظام إداري خاص²، هذا ما دعا إليه أغلبية الفقه العربي والبعض من الفقه الغربي بأن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض وأن منعه أو عدم إجازته

¹. بشار يوسف جميل عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978-1979، ص 81.

². محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1977، ص 44 وما بعدها.

هو استثناء من هذا الأصل العام، وذلك على خلاف النظام الإداري الفرنسي¹، إضافة إلى ذلك يتميز التفويض الإداري بطابعه الخاص أي الأجزاء الذي تتحلل إليها عميلة التفويض وهي تختلف عن شروطه التي يقصد بها الأسس التي يجب أن تحترم فيه حتى يحقق الغرض منه. انطلاقاً من هذا التمهيد سيتم دراسة أساس نظرية التفويض الإداري في الأنظمة الإدارية المختلفة (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى الطابع الخاص للتفويض الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساس نظرية التفويض الإداري في الأنظمة الإدارية المختلفة

تختلف مجالات دراسة نظام التفويض الإداري في فرنسا عن تلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية، ففي فرنسا يرتبط التفويض الإداري بالجوانب القانونية والموضوعية لهذا النظام الإداري من حيث جهة صدوره والاختصاصات التي ينصب عليها، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن التفويض يكاد يكون مقصوراً فقط على اختصاصات رئيس الدولة باعتبار أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز أصلاً في يده². انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم دراسة الأساس القانوني للتفويض الإداري في النظام الإداري الفرنسي والأنظمة الإدارية المشابهة له (أولاً)، ثم التعرض إلى الدراسات الفقهية والقضائية حول أساس نظرية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية (ثانياً).

أولاً: الأساس القانوني للتفويض الإداري في النظام الإداري الفرنسي والأنظمة الإدارية المشابهة له

التفويض الإداري في النظام الإداري الفرنسي والأنظمة الإدارية المقارنة هو نظام قانوني يستند على النص الأذن بالتفويض، وهو كنظام متعلق بتوزيع الاختصاصات في القانون العام فإنه عادة يتم وفق قاعدة التسلسل القانوني.

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 81.

². منادي أحمد رجه فليح التميمي، المرجع السابق، ص 42.

فالتفويض يمكن أن يستند على الدستور أو القانون أو التنظيمات واللوائح¹، وذلك حسب التفصيل التالي:

1- الدستور: يعد الدستور أسمى القوانين في الدولة والمصدر الأساسي لجميع القوانين، فهو الذي يبين نظام الحكم في الدولة وينظم الحقوق والحريات العامة، إضافة إلى ذلك يحدد اختصاصات كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية²، فيمكن لنظام التفويض الإداري أن يستند على نص دستوري والدليل على ذلك ما جاء في قوانين النظم الإدارية المقارنة:

ففي فرنسا ما جاء في نص المادة 13 الفقرة الثانية من الدستور 1957 المعدل والمتمم التي تضمنت أنه يمكن لرئيس الجمهورية تفويض غيره في ممارسة سلطة التعيين في الوظائف الكبرى بإسمه، كذلك ما تضمنته المادة 21 الفقرة الثانية من نفس الدستور التي سمحت لرئيس الجمهورية بأن يفوض الوزير الأول في رئاسة مجلس الوزراء نيابة عنه، وكذلك الفقرة الأولى من نفس المادة التي أجازت للوزير الأول تفويض الوزراء بعض اختصاصاته³.

ومن النصوص الدستورية التي أجازت التفويض في مصر وفقا لدستور 1971 نص المادة 144 التي نصت على ما يلي: " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء ممن تنفيذه، ولـه أن يفوض غيره في إصدارها"⁴. كذلك نفس الأمر في سوريا حيث أجازت المادة 95 من الدستور السوري لعام 1973 لرئيس الجمهورية

1. أحمد رجه فليح التميمي، المرجع السابق، ص26.

2. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص57.

3. المواد 13 و 21 من دستور فرنسا الصادر سنة 1957 المعدل والمتمم، المشار إليه في مرجع العيد قرطيم، المرجع السابق، ص101، 102.

4. المادة 144 من الدستور المصري المؤرخ في 12 سبتمبر 1971 المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 21 مكرر "1"، المؤرخة في 12 سبتمبر 1971، ص13، منشور في موقع Constitutionnet، متوفر على الرابط التالي: <http://Constitutionnet.org> تم الاضطلاع عليه في: 18-12-2022.

تفويض بعض اختصاصه لنوابه، والمادة 103 أيضا سمحت له تفويض بعض اختصاصاته التابعة له وذلك بكونه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة¹.

حتى في الجزائر يمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض دستوري والدليل على ذلك ما جاء في المادة 111 الفقرة 15 من دستور سنة 1976 التي تضمنت بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من لئائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور².

كذلك ما جاء في المادة 77 فقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2008 التي نصت في فقرتها السادسة على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور³ .."

المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بعضا من صلاحياته⁴."

2- القانون: القانون هو المصدر الأساسي الذي تستمد منه الإدارة سلطاتها فهو الذي يبين اختصاصاتها ويحدد مسؤولياتها، فيمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض الإداري مستندا على نص قانوني⁵، والدليل على ذلك ما جاء في قوانين التنظيمات الإدارية المقارنة المتعلقة بالتفويض:

¹ المادة 95 و 103 من الدستور السوري المؤرخ في 13 مارس 1973 المعدل والمتمم، ج.ر، ج الأول، العدد 09 مكرر، المؤرخة في

12 مارس 1973، ص 19، 20، منشور في موقع syriancec، متوفر على الرابط التالي: [http : syriancec. org](http://syriancec.org)

² المادة 111 فقرة 15 من دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور ج.د.ش.ج.ر، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 26.

³ المادة 77 الفقرة 06 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج.ر، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص 09.

⁴ المادة 93 المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 المتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص 22.

⁵ منادي أحمد وجه فليح التميمي، المرجع السابق، ص 27.

في فرنسا نجد القانون العام للإدارة المحلية الصادر ب 21 / 12 / 1970 الذي يسمح للعمدة أن يفوض بعض اختصاصاته لمعاونيه¹.

أما في مصر نجد مجموعة من القوانين من بينها: المادة 01 من قانون التفويض العام رقم 32 الصادر عام 1967 والتي أجازت لرئيس الجمهورية بتفويض جزء من الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين²، وأيضاً المادة 31 من قانون الإدارة المحلية رقم 42 لعام 1979، التي أجازت للمحافظ بتفويض سكرتير عام المحافظة في ممارسة بعض اختصاصاته³.

كذلك يمكن أن يكون التفويض الإداري نص قانوني في التنظيم الإداري السوري، والدليل على ذلك ما جاء في بعض القوانين منها: المادة 153 من قانون رقم 50 لعام 2004 المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة التي سمحت للوزير المختص أن يفوض مدراء أو عمداء المعاهد العليا والمتوسطة بالتعيين لجميع الفئات الواردة في القانون المذكور⁴، إضافة إلى ذلك الفقرة الأولى من المادة 31 من قانون تنظيم الجامعات رقم 7 لعام 2007 التي سمحت لرئيس الجامعة أن يفوض بعض اختصاصاته لنوابه في حدود اختصاصاتهم، وأيضاً المادة 38 من نفس القانون التي سمحت لمجلس الجامعة أن يفوض رئيس الجامعة

¹. القانون الصادر في 21 ديسمبر 1970 الخاص بالإدارة المحلية، أورده العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 102.

². تنص هذه المادة على أن: " للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح، أو رؤساء الوحدات الأخرى..".

³. المادة 31 من قانون رقم 42 لعام 1979 المتضمن الإدارة المحلية، أورده العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 103.

⁴. تنص الفقرة " ز" من المادة 03 من القانون المذكور على ما يلي: " يعتبر الوزير المختص هو الجهة صاحبة الحق في التعيين في المعاهد العليا والمتوسطة لجميع الفئات الواردة في الجداول الملحقه بهذا القانون وله الحق التفويض بهذه الصلاحيات أو بعضها لمدير أو عميد المعهد بموجب قرار يصدر عنه."

بجزء من اختصاصاته ، إضافة إلى نص المادة 52 من القانون المذكور التي سمحت لعميد الكلية أن يفوض أيا من نائبيه بجزء من صلاحياته.

الأمر لم يكن مختلفا في الجزائر، فيمكن أن يكون التفويض وفقا للنص القانوني والدليل على ذلك مجموعة من النصوص القانونية التي أذنت القيام بالتفويض، ومن بينها:

المادة 11 فقرة 04 من القانون رقم 64-166 المؤرخ في 08 جوان 1964 المتعلق بالمصالح الجوية والتي نصت على ما يلي: " يستطيع الوزير المكلف بالطيران المدني أن يفوض اختصاصاته من حيث الرقابة إلى منظمات فنية مصادق عليها ومؤهلة لهذا الغرض¹."

3- التنظيمات واللوائح: تعتبر التنظيمات واللوائح قواعد عامة ومجردة مثلها مثل القوانين، يتم إصدارها من طرف السلطة التنفيذية من أجل تنظيم نشاطاتها، فيمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض مرسوم رئاسي أو تنفيذي، فمثلا في فرنسا المرسوم الصادر في 24 / 06 / 1950 الذي تحدث عن تفويض توقيع، واختصاص عامل العمالة².

أما في مصر نجد القرار الجمهوري رقم 562 الصادر في 1981³ الذي فوض نائب رئيس الجمهورية ووزير الداخلية في ممارسة كافة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون الطوارئ رقم 162 الصادر في 1958.

كذلك قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم 611 الصادر في 1982، والخاص بتفويض مركز تنمية الصادرات المصرية في القيام بجميع الاختصاصات المتعلقة بالعاملين في المركز المذكور⁴.

1. ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 16 جوان 1964، ص 77.

2. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 61.

3. القرار الجمهوري رقم 562 الصادر في 1981، أورده العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 103.

4. قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم 611 الصادر في 1982، أورده العيد قرطيم، المرجع نفسه، ص 103.

سارت الجزائر على نفس النهج وأصدرت العديد من المراسيم التي تعتبر بمثابة النص الآذن بالتفويض، نجد المرسوم الرئاسي رقم 20 - 39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة حيث جاء في المادة 02 منه على أنه يمكن لرئيس الجمهورية تفويض الوزير الأول سلطة التعيين وإنهاء المهام في المناصب والوظائف العليا لدى الوزارات، وتستثنى من ذلك الإدارات المركزية للقطاعات المذكورة في المادة الأولى، وكذا المصالح الخارجية المركزية التابعة لهذه القطاعات¹.

المرسوم التنفيذي رقم 20-04 المؤرخ في 11 جانفي سنة 2020 المتضمن ترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمامتهم، حيث تضمنت المادة الأولى منه على جواز تفويض أعضاء الحكومة لموظفي إدارتهم المركزية الذين يمارسون على الأقل مهام مدير وذلك لتوقيع جميع القرارات الفردية والتنظيمية².

ثانيا: الدراسات الفقهية والقضائية حول أساس نظرية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية:

تتمثل هذه الدراسات الفقهية والقضائية فيما يلي:

1- موقف الفقه

سيتم التطرق إلى موقف الفقه العربي وكذا الفقه الغربي فيما يخص أساس نظرية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد انقسم هؤلاء الفقهاء في هذا الصدد إلى اتجاهين:

أ) الاتجاه الأول: يمثله الجانب الذي يجزم بأن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض والاستثناء هو عدم التفويض، وأساس ذلك أن وجود النظام الرأسمالي أو الفردي في مجتمع ما يعطي دور

¹. ج.ر، العدد، 06، المؤرخة في 02 فبراير 2020، ص08.

². ج.ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي سنة 2020، ص05.

وأهمية كبيرة للإدارة الخاصة، ويؤدي إلى توسيع نطاقها، وبالتالي تكون هذه الأخيرة غير خاضعة لقيود متشددة من طرف الدولة، وذلك احتراماً لمبدأ الحرية الاقتصادية الذي يقوم عليه النظام الرأسمالي من جهة، ومن جهة أخرى أن الدولة في النظام الرأسمالي تعتبر دولة حارسة لا دولة متدخلة، فالنظام الرأسمالي يمنع أي تدخل من طرف الدولة في شؤون المشروعات الفردية، فهذه الأخيرة هي التي تقوم بإشباع الحاجات العامة للأفراد¹.

بناء على هذا المنطق، اعتبروا أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة الخاصة هي أساس النظام الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبار نظام هذه الأخيرة هو نظام رأسمالياً، فالاختصاصات كانت موجودة في نطاق الإدارة الخاصة في يد مدير المنظمة، ثم تتوزع بعد ذلك بموجب تفويضات منه. ويرى أصحاب هذا الرأي أن هذا المفهوم انتقل من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة التي تأثرت بها، ووصل هذا التأثير إلى الأجهزة الإدارية للدولة².

وعلى هذا الأساس اعتبر هذا الاتجاه أن التفويض الإداري هو الأصل وهو مصدر اختصاصات المرؤوسين وليس القانون³.

ب) الاتجاه الثاني: يتفق هذا الاتجاه مع الاتجاه الأول بأن التفويض هو الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية، وأن هذا التفويض انتقل من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة، لكنهم يختلفون مع الاتجاه الأول بقولهم بأن مصدر السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية هو نظام الملكية الخاصة وما ترتبه من حقوق، أما

¹. ميتريوس كوسولاس، مفتاح التقدم الاقتصادي، ترجمة محمد ماهر نور، ط الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1958، ص12.

². عادل حسن، عبد المنعم فوزي، الإدارة العامة، ج الأولى، ط الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1964، ص25.

³. كمال الجرف، إصلاح الجهاز الإداري للدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، القاهرة، 1964، ص110.

مصدر السلطة في الإدارة العامة فهو المجتمع الذي منح هذه السلطة إلى الحكومة من خلال الدستور والنصوص القوانين¹.

2- موقف الفقه الأمريكي: يرى أصحاب هذا الرأي أن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو أن يمنح الاختصاص إلى الشخص بذاته وذلك بحكم المنصب أو الوظيفة التي يشغلها، ومن ثم وجب على هذا الشخص أن يمارس هذا الاختصاص بنفسه ولا يعهده إلى غيره. وتأكيدا لهذا المعنى ذهب "هاملتون" في تحليله للوثائق الفيدرالية إلى أن السلطة والمسؤولية لم تمنح إلى الشخص بذاته فرئيس الجمهورية يستمد سلطته من الدستور والقوانين.

وفي ضوء ذلك كتب الرئيس "ولسون" في عام 1908 قبل خمس سنوات من توليه الرئاسة إلى الكونغرس ما يلي: "أن الرئيس هو أكثر الموظفين أعباءً ومهاماً في العالم فليس هناك رجل واحد يومه مليء بالمشاغل مثله، فهو مزحوم بالمسؤوليات التي تتعب العقل والذاكرة وتحتاج لجهود وحيوية كبيرة"¹، كما اشتكى العديد من الرؤساء الأمريكيين بكثرة الأعباء الملقاة على عاتقهم، وذلك في مذكرات عديدة كالرئيس واشنطن وترومان ومونرو وغيرهما، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن هؤلاء الرؤساء قد اتبعوا القاعدة الأصولية بممارسة اختصاصاتهم بأنفسهم حتى وإن اشتكوا من كثرة الأعباء نتيجة الاختصاصات الضخمة وتفرعها²، والحقيقة أن الرئيس الأمريكي لا يقتصر عمله على ممارسة الاختصاصات المستمدة من الدستور فقط، وإنما يمارس معها أيضا الاختصاصات المستمدة من النصوص القانونية، وبالتالي فهو لا يفوض أي اختصاص من اختصاصاته إلى غيره إلا إذا وجد نص دستوري أو قانوني يسمح له بذلك، وتفسير ذلك أن مصادر الوظائف الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية إما أن تستمد من الدستور أو القوانين.

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص178.

².CF. Woodrow Wilson, constitutional Government in the united states, new York. 1917, p80.

تنقسم الوظائف التي يستمدتها رئيس الجمهورية من الدستور مباشرة إلى مجموعتين:

أ) المجموعة الأولى: الاختصاصات التي منحها الدستور للرئيس مباشرة لا يجوز تفويضها إطلاقاً ومثالها:

الوظائف التي تتعلق باجتماعات الكونغرس وتأجيل دور انعقاده والتصديق على القوانين والاعتراض عليها

واستقبال الخبراء والوزراء العموميين وتعيين القضاة الفدراليين أو الاتحاديين¹.

ب) المجموعة الثانية: الاختصاصات التي يستمدتها الرئيس من الدستور مباشرة والمتمثلة أيضاً في

المفاوضات وإبرام المعاهدات والاتفاقيات باسم الولايات المتحدة الأمريكية، ووظائف الرئيس باعتباره

القائد الأعلى للقوات المسلحة، فهذه الاختصاصات في الأصل لا يمكن التفويض فيها من طرف الرئيس،

لكن مع مراعاة الاعتبارات العملية كاتساع نشاط الدولة وكثرة الأعباء الملقاة على الرئيس تم إجازة

التفويض فيها مع ارتباط نتائج ومسؤوليات هذا التفويض بالرئيس نفسه².

أما الوظائف التي يستمدتها رئيس الجمهورية من القانون هي الأخرى تنقسم إلى مجموعتين:

ج) المجموعة الأولى: الوظائف التي منحت للرئيس بموجب النصوص القانونية، فإن الأخيرة سمحت

لرئيس صراحة أن يفوض فيها مع مراعاة الشروط التي يحددها القانون المجيز للتفويض كأن يتطلب أن

يكون التفويض كتابة، أو تحديد بعض الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها، أو أن يقوم بتعيين بعض

الموظفين الذي يمكن التفويض إليهم³.

¹. مارشل ديموك، جلادير ديموك، لويس كوينج، الإدارة العامة، ترجمة ابراهيم علي البرلي، مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1967، ص71.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 94.

³. CF. Bedward, Corwin, The président offio and powar, Neu York, 1948, p31.

د) المجموعة الثانية: الاختصاصات التي حولت للرئيس بموجب القوانين وسكت عن ذكر التفويض إجازة أو منعاً، فيذهب الفقه الأمريكي إلى القول في هذا الشأن أن الرئيس في هذه الحالة يمكنه تفويض بعض اختصاصاته إلى مساعديه استناداً إلى حسن سير العمل وسرعة انجازه من جهة، وإلى كثرة اختصاصات الرئيس وتفرعها بحيث لا يمكنه القيام بتنفيذها دون مساعدة من جهة أخرى¹.

وعليه أصدر الكونغرس للفصل في الجدل القائم بين الفقهاء قانوناً عاماً للتفويض في عام 1950 وهو القانون رقم 673 وقد أعطى هذا القانون للرئيس الأمريكي إمكانية تفويض العديد من اختصاصاته التي يستمدّها من القوانين إلى مساعديه مع مراعاة الاستثناءات التي قد ترد في تلك القوانين، كمنع الرئيس من التفويض في بعض الاختصاصات المحددة أو تعيين بعض الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم دون غيرهم².

3- موقف القضاء الأمريكي: ذهب القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز أصلاً في يد رئيس الدولة ويجب عليه القيام بها لوحده، فالأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض إذا سمح أحد النصوص الدستورية أو القانونية بذلك، فالقضاء الأمريكي لا يعترف بصحة التفويض الصادر من الرئيس سواء في المسائل المهمة أو الثانوية إذا كان هناك نص دستوري يمنع الرئيس من تفويض أي جزء من اختصاصاته³، أما إذا كان هناك نص دستوري يسمح للرئيس صراحة بتحويل جزء من اختصاصاته إلى مساعديه فإنه يعترف بصحة هذا التفويض الصادر استناداً إلى النص

¹. فؤاد العطار، القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي)، ط الأولى، د.ن.ع، بيروت، 1967، ص168.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 95.

³. مارشل ديموك، جلاديز ديموك، لويس كوينج، المرجع السابق، ص 429.

الأذن به، وكذلك الأمر في حالة سكوت النص عن إمكانية أو منع التفويض إذ كان ذلك النص دستورياً، وعليه أقرت المحكمة العليا الأمريكية سنة 1839 أن سلطة الرئيس في التفويض يمكن أن تفهم ضمناً، وجاء قرار المحكمة من أجل تفسير سكوت النص عن إمكانية التفويض أو منعه، وبالتالي يمكن للرئيس الأمريكي تفويض بعض اختصاصاته في حالة سكوت النص الدستوري أو القانوني¹.

وهكذا يكون القضاء الأمريكي قد أقر بأن الدستور والقوانين تفرض على الرئيس القيام بممارسة الاختصاصات الممنوحة له بنفسه، لكن يعتبر القضاء هذه الأمور غير ممكنة، لذلك بدأ القضاء الأمريكي من تلك الفترة بتوضيح الأسباب التي يقر من أجلها قيام الرئيس بالتفويض، ففي سنة 1926 أوضحت المحكمة العليا الأمريكية أن الاختصاصات التنفيذية للرئيس تنحصر في جزء كبير منها بتنفيذ القوانين ولكن لا يمكن للرئيس وحده القيام بها شخصياً، مما يؤدي ذلك إلى تنفيذ العديد منها بواسطة مساعديه².

الفرع الثاني: الطابع الخاص للتفويض الإداري:

ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الطابع الخاص للتفويض الإداري يتمثل في: الواجبات، السلطة والمسؤولية، لكن ما تم الوصول إليه سابقاً أن السلطة لا تفوض من الأصل إلى غيره، وأن الذي يفوض هو الاختصاص فقط، وبالتالي يتمثل الطابع الخاص للتفويض الإداري في: الموظف، الاختصاصات، والمسؤوليات الجديدة، وهذا ما سيتم تناوله على النحو التالي:

أولاً: الموظف: هو الشخص الذي يعهد إليه باختصاص دائم في خدمة مرفق عام يتم إدارته من طرف الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يمكن تصور قيام التفويض الإداري في نطاق الإدارة دون

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي يوسف، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 101.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 183.

أشخاص، وحتى إن تم تفويض لجنة من اللجان أو هيئة من الهيئات، فإن أعضاء هذه اللجنة أو الهيئة هم الذين يقومون بتنفيذ هذا التفويض، فالموظف العام هو أساس عملية التفويض الإداري التي تتم داخل المنظمة الإدارية بين موظفين أحدهما الرئيس والآخر المرؤوس، والمبدأ العام أن يقوم الموظف بتنفيذ اختصاصاته بنفسه ولا يخول أي جزء منها إلى غيره إلا إذا وجد نص قانوني يسمح له بذلك، ومن هنا إذا سمح النص الآذن للموظف بمنح بعض اختصاصاته إلى موظف آخر أصبح الموظف إليه من واجبه تنفيذ التفويض، فيعتبر الرئيس الإداري والمرؤوس حلقات متصلة في نطاق التفويض الإداري فأحيانا يكون الموظف رئيسا ومرؤوسا في نفس الوقت¹، ومثال ذلك إذا قام الرئيس الإداري بمنح بعض اختصاصاته إلى مرؤوسه فلا يجوز لهذا الأخير بالتفويض فيها لشخص آخر، لكن يجوز له تفويض اختصاصاته التي منحها له القانون للموظف آخر الأدنى منه في السلم الإداري.

وقد عرفت المادة 04 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموظف العام حيث نصت على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"².

من خلال هذه المادة تم استنتاج الشروط الواجب توافرها في الموظف العام وهي كالتالي:

1- أن يعين الشخص في وظيفة دائمة وأن يشغل هذه الوظيفة بصورة مستمرة متصلة وليست عرضية، ويكون التعيين بموجب مرسوم أو قرار إداري صادر من السلطة المختصة قانونا بصلاحيات التعيين.

¹. فؤاد العطار، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 437.

². المادة 04 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جوان 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، المؤرخة في 16 جوان 2006، ص 04.

2- أن يكون عمل الشخص في خدمة مرفق عام وليس في خدمة مرفق خاص، فإذا كان هذا الشخص يشغل في مرفق خاص فإنه لا يعتبر موظفاً عام، لأنه لا يخضع بذلك لأحكام القانون العام ولهذا لا يمكن اعتبار عمال المصانع والشركات الخاصة موظفين عموميين.

3- الترسيم: هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت العون المتربص في رتبته.

ونخلص في الأخير إلى القول بأن عملية التفويض تتم بين أشخاص وهيئات في الجهاز الإداري للدولة يحتلون مراكز وظيفية مختلفة في السلم الإداري، وبالتالي فإن الموظف العام هو المحور الأساسي لعملية التفويض وأن الرئيس الإداري والمرؤوس حلقات متصلة في هذا النظام، وبالتالي لا يمكن أن يتحقق التفويض ولا يعطي ثماره دون وجود موظفين يشغلون المراكز الوظيفية.

ثانياً: الاختصاصات

يعد الاختصاص أهم عنصر من عناصر التفويض الإداري لأن المحل الوحيد للتفويض هو الاختصاص، ويقصد بالاختصاص أنه القدرة القانونية التي تسمح للموظف بالتصرف في أمر معين استناداً إلى النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية، فالقاعدة العامة في الاختصاص هي إذا منح للموظف ما اختصاص معين وجب عليه تنفيذه بنفسه ولا يقوم بتفويض أي جزء منها إلى غيره، إلا إذا سمح له ذلك صراحة بنص دستوري أو قانوني أو لائحي¹.

ويتربط على مبدأ قانونية الاختصاص أن القرار الإداري الذي يصدر من جهة أو هيئة إدارية ويدخل في ولاية جهة إدارية أخرى يعتبر باطلاً وغير مشروع، وكذلك نفس الأمر داخل الجهة الإدارية الواحدة يختص كل موظف بأداء الأعمال والاختصاصات التي منحه إياها القانون، حيث يحقق مبدأ التخصص أغراضاً

¹. شار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 150.

متعددة منها تحديد المسؤولية لكل موظف، وعلى الموظف المختص أن يمارس اختصاصه بنفسه ما لم يسمح له أحد النصوص القانونية بتفويض جزء من اختصاصه إلى غيره¹.

ويتمثل أساس ذلك عندما يمنح المشرع للموظف اختصاصا ما فإنه يستند في ذلك إلى عدة اعتبارات منها سن الموظف، وطريقة تعيينه، وموقعه في التنظيم الإداري، ومؤهلاته العلمية وخبرته وغير ذلك من الاعتبارات، فإذا لم يقوم الموظف بهذه الاختصاصات بنفسه أصبحت كل هذه الاعتبارات في حكم العدم.

ويعتبر الاختصاص من قواعد القانون العام فلا يمكن مخالفتها ويتفرع عن ذلك النتائج التالية:

- لا يمكن القيام بتعديل قواعد الاختصاص بالاتفاق سواء داخل الإدارة أو بينها وبين الأفراد.
- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص مستندة في ذلك إلى المصلحة العامة أو متذرعة بالاستعجال ويستثنى من ذلك إلا الظروف الاستثنائية.

- إذا صدر قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص فلا يمكن تصحيحه عن طريق إجازته من الجهة المختصة إذ أن هذه الإجازة تعني أن للقرار الصادر له أثر رجعي وهذا غير جائز في القرارات الإدارية.

- إن الدفع بعدم الاختصاص من النظام العام ويجوز للمدعي إثارته، كما يمكن للقاضي إثارته تلقائيا حتى ولو لم يتم إثارته من أحد المتنازعين.

وللاختصاص أربعة عناصر يمكن ذكرها على النحو التالي:

1- العنصر الشخصي: هو العنصر يحدد موظفي الإدارة الذي يمكنهم القيام بالأعمال الإدارية دون

غيرهم من الأشخاص باعتبار هؤلاء هم المعنيين بالأمر.

¹. منادي أحمد رجه فليح التميمي، المرجع السابق، ص53.

2- العنصر الموضوعي: هذا العنصر هو الذي يحدد الموضوعات التي يمكن للموظف القيام بها ولا يمكن له أن يقوم بغيرها أو تجاوزها.

3- العنصر الزمني: هو العنصر الذي يحدد المدة الزمنية المعينة الذي يمارس فيها الموظف اختصاصاته، بمعنى تحديد زمن ممارسة الاختصاص وهو إما أن يكون بمدة محددة أو يقدر بالعمل إلى أن ينتهي بفراغه من عمله، وإما أن يكون مطلقا فلا يقدر بفترة أو عمل¹.

4- العنصر المكاني: هو العنصر الذي يحدد المكان الذي يقوم فيه الموظف بمباشرته لأعماله ووظائفه.

ثالثا: المسؤوليات الجديدة: يمكن القول بأن المسؤولية هي التزام الموظف بتأدية الاختصاصات والواجبات المخصصة له بطريقة سليمة وبأحسن ما في قدرته وطبقا لتوجيهات رئيسه الذي يكون مسؤولا أمامه، وهكذا يظهر من ذلك أنه يقابل مبدأ السلطة على الجانب الآخر "مبدأ المسؤولية" فكما أن المرؤوس الإداري يتمتع بالسلطة التي تمكنه من ممارسة اختصاصاته المفوضة، فإنه يجب عليه تحمل المسؤولية التي تستوجبها تلك الاختصاصات، إذ لا سلطة بلا مسؤولية والعكس صحيح، فالسلطة والمسؤولية عنصران متلازمان فيما بينهما².

المبدأ العام في قواعد الاختصاص أن المشرع عندما يمنح لموظف اختصاصات محددة فعليه أن يباشرها بنفسه ويكون مسؤولا عن تنفيذها مسؤولية كاملة، وإذا قام الرئيس الإداري بتفويض بعض من اختصاصه لأحد مرؤوسه لا يعني ذلك تفويض مسؤوليته عن هذه الاختصاصات بل تبقى مسؤوليته عن تنفيذها بالرغم من قيامه بعملية التفويض، فالمسؤولية لا تفوض مع الاختصاص ولا يجوز للرئيس الإداري أو

¹. عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص53.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص189.

الأصيل دفعها عنه بداعي التفويض وأساس ذلك أن صاحب الاختصاص الأصيل هو الذي رأى تفويض بعض من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه.

فإذا فوض الرئيس الإداري إلى مرؤوسه بعض من اختصاصاته، تعين على هذا المرؤوس القيام بهذه الاختصاصات وأصبح ملتزماً بذلك وإلا كان مسؤولاً عن عدم التنفيذ وما يترتب عليه من آثار، على أن المسؤولية الناشئة في هذا الشأن هي مسؤولية جديدة ظهرت بعد قرار التفويض، أساسها الالتزام بالتنفيذ، وليست مسؤولية مفوضة إليه من الرئيس الإداري مع تفويض الاختصاص.

فالقاعدة العامة أن مسؤولية الأصيل لا تفوض، فقد تكون مسؤولية المرؤوس أمام رئيسه مسؤولية تأديبية، وقد تمتد هذه المسؤولية إلى الجانبين المدني والجزائي تبعاً للآثار المترتبة عن عدم التزامه بالتنفيذ أو الخروج عن فحوى التفويض.

فلو فرضنا أن الوزير فوض بعض اختصاصاته للأمين العام ظل الوزير مسؤولاً عن انجاز الأمين العام فيما فوض إليه، ويبقى الأمين العام مسؤولاً أمام الوزير في حدود ما تم تفويضه من اختصاصات¹، فإذا قام الأمين العام هو الآخر بتفويض جزء من اختصاصاته لأحد مديري الإداريات ظل الأمين العام مسؤولاً أمام الوزير وصار مدير المديرية بدوره مسؤولاً أمام الأمين العام، فمهما تدنى التفويض فلا الوزير ولا الأمين العام يستطيعان التخلي عن مسؤوليتهما عن سوء الإنجاز بحجة التفويض.

ولقد أعطى الكاتبان (kointez) و (odineel) مثال عن قيام المسؤولية في مجال التفويض، والذي جاء كالآتي: شركة أخذت في النمو المطرد قامت بوضع مخطط مالي دقيق، حيث اكتشف فيه خطأ حسابي بسيط ارتكب من طرف كاتب في قسم التقديرات المالية، وتم اكتشاف هذا الخطأ أثناء انعقاد اجتماع لجنة المجلس المالية ببعض المصرفيين الذين يقومون بالترتيبات اللازمة للقرض، فنائب الرئيس المالي لم

¹. عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص 54.

يتمكن من القول أن المسؤولية تقع على موظف في قسم التخطيط التابع لمكتب مساعد أمين الصندوق، وأن نائب الرئيس المالي هو المسؤول عن الخطأ تجاه المجلس، وأمين الصندوق مسؤول أمام نائب الرئيس، ومساعد أمين الصندوق أمام أمين الصندوق، ورئيس قسم التخطيط أمام مساعد أمين الصندوق، ورئيس قسم وحدة التقديرات أمام رئيس قسم التخطيط، والموظف تجاه رئيس وحدة التقديرات، وهذا ما يفسر عن مسؤولية الوزير عن خطأ بسيط يقع فيه موظف صغير في وزارته يؤدي عمله في منطقة نائية وقد لا يعرف الوزير حتى اسمه أو هيئته، فهنا تظهر المسؤولية في أوسع صورها أو نطاقها التي تمتد حتى تشمل المسؤولية الأدبية وحتى المسؤولية السياسية¹.

ويترتب على التفويض الإداري مسؤولية ذات شقين:

فمن جهة يصير المرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص مسؤولاً أمام من فوضها إليه عن القيام بالواجبات التي فوض بشأنها، بينما يبقى الرئيس صاحب الاختصاص الأصل متحملاً للمسؤولية عما يترتب على كافة اختصاصاته المفوضة وما احتفظ به لنفسه، فمسؤولية الأصل لا يمكن التفويض فيها، ويبقى الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن أعمال مرؤوسه عن طريق الإشراف والتوجيه ليصل التفويض إلى أفضل النتائج، بالإضافة إلى قيامه بالمراجعة المنظمة للتفويض لمعرفة مدى فعاليته، ومن ثم القيام بإعادة النظر فيه سواء أكان ذلك بتوسيعه أو سحبه، ويمكن تحقيق هذه النتيجة من خلال تقييم قرارات وأعمال المرؤوسين الذي فوض إليهم الاختصاص ومن خلال التفتيش الغير رسمي ومن خلال ملاحظة أي من الشكاوى والطعون الصادرة ضد قرارات هؤلاء المرؤوسين².

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص188.

². حجاب شروق أسامة عواد، المرجع السابق، ص41.

المبحث الثاني: خصوصية نظام التفويض الإداري مقارنة بالأنظمة القانونية الشبيهة له الناقله

للاختصاص في القانون العام

إن تحديد مفهوم التفويض الإداري لن يظهر لنا إلا بمقارنته مع غيره من التصرفات القانونية التي تتشابه معه، بل أن بعض هذه التصرفات كانت مصدرا لظهور نظرية التفويض الإداري وهي موجودة في القانون العام والقانون الخاص¹، وتعد بمثابة وسائل قانونية تهدف إلى استمرارية نشاط الإدارة وحسن سير العمل الإداري وفعاليتها.

تتشابه بعض الأنظمة القانونية في بعض مظاهرها مع التفويض الإداري في مجال القانون العام وتكاد تختلط بها من عدة جوانب، إلا أنه في الحقيقة يوجد اختلاف وتباين بين التفويض الإداري وهذه التصرفات القانونية من جوانب أخرى، والهدف من هذه المقارنة هو تفادي الخلط بينها وما ينتج عنها من أعمال

¹. حيث توجد في القانون الخاص تصرفات قانونية تتشابه مع نظام التفويض الإداري هي: الوكالة والنيابة، فتعتبر الوكالة هي أصل فكرة التفويض في بداية العهد الأول للوظيفة العامة، حيث كانت الوظيفة محل حق شخصي للموظف فلم يكن هناك فصل بين حقوق الوظيفة وحقوق الموظف، ومن أوجه التشابه بين الوكالة والتفويض الإداري أن كلاهما يرد على تصرف قانوني وليس عمل مادي، أما فيما يخص أوجه الاختلاف تتمثل فيما يلي: في الوكالة يختار الموكل الوكيل وفق إرادته الحرة بينما في التفويض يختار الأصيل المفوض إليه وفق النص الأذن، يمارس الوكيل في الوكالة جميع الاختصاصات ما عدا التي تتعلق بشخصه كحلف اليمين أو جزء منها بينما التفويض دائما يكون جزئيا، الوكيل لا يقع تحت السلطة الرئاسية للموكل في الوكالة بينما يقع المفوض إليه تحت السلطة الرئاسية للأصيل في التفويض، لا تتم الوكالة إلا بقبول الوكيل لها بينما يتم التفويض دون اشتراط قبول المفوض إليه، الوكالة هي عقد رضائي ينتمي أطرافه إلى القانون الخاص أما التفويض فالعلاقة القائمة بين أطرافه هي علاقة تنظيمية ينتمون إلى القانون العام، تنتهي الوكالة بوفاة أحد الأطراف بينما لا ينتهي التفويض خصوصا تفويض الاختصاص بوفاة أحد الأطراف بل يبقى قائما، يمكن تصحيح تجاوز الوكيل إذا تجاوز حدود وكالته بينما لا يمكن تصحيح تجاوز المفوض إليه إذا تجاوز حدود التفويض، في الوكالة يمكن للطرفين إنهاء الوكالة بينما في التفويض لا يمكن للمفوض إليه إنهاء التفويض.

أما النيابة هي كذلك تتشابه مع نظام التفويض في أن كلاهما يرد على تصرف قانوني وليس عمل مادي، كلاهما يسمح للطرف الآخر القيام بتصرف قانوني، كلاهما مصدرهما القانون مثلا: كالنيابة القانونية. أما أوجه الاختلاف تتمثل فيما يلي: النيابة عمل قانوني تنتمي إلى تصرفات القانون الخاص بينما التفويض هو تصرف قانوني ينتمي إلى القانون العام، في النيابة يتصرف النائب لفائدة الأصيل ولحسابه وتعود آثار هذا التصرف للأصيل بينما في التفويض خصوصا تفويض الاختصاص التصرف يكون للمصلحة العامة وتأخذ القرارات المتخذة مرتبة المفوض إليه، يمكن أن تكون النيابة عامة بينما التفويض لا يمكن أن يكون عام بل يجب أن يكون جزئيا ومحددا. أنظر العبد قرطيم، المرجع السابق، ص 18 إلى 23.

وتصرفات¹، وعليه سيتم مقارنة نظام التفويض الإداري بالإنابة الإدارية والحلول ونقل الاختصاص (المطلب الأول)، ثم مقارنة نظام التفويض الإداري بالتفويض التشريعي والاستخلاف ونظرية الموظف الفعلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقارنة نظام التفويض الإداري بالإنابة الإدارية والحلول ونقل الاختصاص

يقصد بالتفويض الإداري هو العلاقة القائمة بين الجهة التي تقوم بالتفويض (المفوضة) والجهة المفوض إليها، بحيث تقوم هذه الأخيرة بممارسة اختصاصات وأعمال تدخل في اختصاص الجهة الأولى.

هذه العلاقة لا توجد فقط في نظام التفويض الإداري، بل تمتد إلى تصرفات قانونية أخرى تنتمي إلى القانون العام، حيث يتشابه نظام التفويض الإداري إلى حد بعيد مع الإنابة الإدارية، الحلول ونقل الاختصاص، لكن بالمقابل توجد عدة أوجه اختلاف لتفادي الخلط والتداخل بين هذه الأنظمة القانونية، وعليه سيتم التطرق إلى نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية (الفرع الأول)، ثم دراسة نظام التفويض الإداري ونظام الحلول (الفرع الثاني)، وأخير معالجة أوجه الاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام نقل الاختصاص (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية

يعتبر التفويض الإداري والإنابة عمليتان ضروريتان داخل المنظمة الإدارية وذلك لضمان سير المرافق العامة بصفة منتظمة ومضطردة، ولهما دور مهم في تقديم الخدمات للمواطنين بصفة مستمرة دون توقف، ويقصد بالإنابة الإدارية قيام سلطة إدارية عليا ببناء على قواعد قانونية مكتوبة أو غير مكتوبة، في حالة غياب الأصل بسبب وجود مانع مؤقت أو دائم يمنعه من ممارسة اختصاصاته بإصدار قرار تعيين نائبا تكلفه بممارسة اختصاصات الأصل الغائب حتى تزول أسباب الإنابة وعودة الأصل إلى منصبه أو تعيين موظف آخر مكانه².

1. خليفى محمد، المرجع السابق، ص34.

2. شريف خاطر، القرار الإداري، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة، 2007، ص55.

اعتمدت معظم التشريعات والأنظمة الخاصة في الدول على نظامي التفويض الإداري والإنابة، ومن بينها الجزائر التي اعتمدت على هذين النظامين والتي وردت بشأنها عدة قوانين، ومن أمثلة ذلك فيما يخص الإنابة ما جاء في المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين التي نصت على ما يلي: " بغض النظر عن الحالة المنصوص عليها في الفقرة 02 من المادة 100 أدناه، تعين الإدارة المركزية العون النائب في حالة الشغور المؤقت لمنصب رئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي.

وفي حالة الغياب المؤقت لرئيس المركز أو وجود مانع يعيقه لفترة، يتم تعيين النائب من قبل الإدارة المركزية بناء على اقتراح من رئيس المركز.

ويحمل العون النائب حينئذ صفة القائم بالأعمال بالنيابة أو المسير بالنيابة، ويتولى بذلك استمرار نشاط المركز ويتمتع بالحقوق والصلاحيات المرتبطة بممارسة الوظيفة الموكلة إليه¹.

وعليه سيتم دراسة الأحكام القانونية للإنابة الإدارية (أولاً)، ثم معالجة أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية (ثانياً).

أولاً: الأحكام القانونية للإنابة الإدارية:

تتمثل أحكام الإنابة الإدارية فيما يلي:

1- تمارس الإنابة الإدارية إلا في حالة وجود مانع مؤقت أو دائم للأصيل، ويكون هذا المانع يعوق ويمنع

الأصيل من ممارسة اختصاصاته المنوطة به².

2- تستند الإنابة الإدارية إلى قواعد قانونية سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، إلا أن هذه الحالة الأخير

مقيدة بشرطين هما:

¹. المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 24 يونيو سنة 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 28 يونيو سنة 2009، ص 09.

². إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري، (دراسة مقارنة)، ط الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2019، ص 93.

أ) عدم وجود نص قانوني مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمنا.

ب) أن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة إدارية في نفس مرتبة الأصيل أو أعلى منه يمكن أن تمنح لها الإنابة¹.

أما إذا كانت هذه السلطة أدنى مرتبة من الأصيل في التدرج الإداري فإن الإنابة الإدارية لا تمنح إلا بنص مكتوب صراحة².

3- إصدار قرار بتنصيب النائب من طرف الجهة التي يحددها النص القانوني، أما إذا سكت النص عن ذلك أو استناد الإنابة الإدارية إلى قاعدة قانونية مكتوبة، فإن الجهة المختصة بذلك هي الجهة التي تقع في قمة الجهاز الإداري³.

4- يجب أن تكون الإنابة الإدارية محددة المدة، أي تنتهي بزوال أسباب المانع وعودة الأصيل إلى منصبه أو تعيين شخص آخر مكانه.

5- يجب أن تكون مرتبة النائب بنفس مرتبة الأصيل أو المرتبة التي تليها، أي لا بد أن تكون درجة هذا النائب في السلم الإداري تساوي درجة الأصيل الغائب أو أقل منها⁴.

6- بالنسبة للاختصاصات التي يمكن للنائب ممارستها أثناء النيابة إما أن تكون محددة في النص القانوني الآذن وإما في قرار تعيين النائب، أما إذا لم تكن هذه الاختصاصات محددة على سبيل الحصر يمكن للنائب ممارستها على سبيل الإطلاق، أي القيام بجميع اختصاصات الأصيل الغائب.

1. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 34.

2. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 49.

3. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، ط الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 128.

4. أنظر، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 50.

لكن هنا تثور مشكلة حول ما إذ لم يحدد النص الآذن وقرار تعيين النائب الاختصاصات التي يمكن لهذا الأخير ممارستها وتم تعيين نائب أقل درجة من الأصيل الغائب في السلم الإداري، هذا الإشكال تحدث عنه الأستاذ عبد الفتاح حسن وفرق بين فرضين¹:

أ) إذا كان الوزير هو الأصيل الغائب، وناب عنه وزير آخر من نفس مرتبة الأصيل كانت النيابة في جميع اختصاصات الأصيل الغائب، ويستند الدكتور عبد الفتاح حسن في ذلك إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29 جانفي 1965.

ب) أما إذا كان النائب من غير الوزير، أي أدنى مرتبة من الأصيل الغائب فإن هذه المسألة لم يعالجها القضاء، وبالنظر إلى الوضع القانوني المؤقت للنائب وعدم إمكانية النائب إلى شغل المنصب كأصيل، فإن الفقه يميل إلى القول بأن اختصاصات النائب يتعلق تحديدها بظروف والضوابط القانونية للإنبابة، ويعتبر الدكتور عبد الفتاح حسن أن هذا التحديد منطقي وسليم لأنه يراعي اعتبارات العمل الإداري من جهة، ومهام الإنبابة من جهة أخرى.

7- أما بالنسبة لمرتبة القرارات الصادرة من النائب فإنها تأخذ مرتبة الأصيل الغائب، أي كأنها صدرت من الأصيل شاغل الوظيفة، أما فيما يخص المسؤولية الناتجة عن القرارات الغير المشروعة فيبقى النائب هو المسؤول عن هذه القرارات سواء كانت المسؤولية تأديبية أو مدنية².

8- تنتهي الإنبابة بعودة الأصيل إلى منصبه أو تعيين شخص آخر مكان الأصيل يشغل ذلك الوظيفة أو المنصب، ولا يحتاج إنهاؤها إلى إصدار قرار بذلك.

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص36.

². منور كربوعي، المرجع نفسه، ص36.

ثانيا: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية:

تبرز أوجه التشابه فيما يلي:

1- وجود نص آذن يستندان عليه: يحتاج كل من نظامي التفويض الإداري والإنابة الإدارية إلى نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي أو قاعدة يستندان عليها، فلا يمكن ممارسة التفويض الإداري أو الإنابة دون وجود النص الآذن¹.

2- إصدار قرار التفويض أو الإنابة: كل من التفويض والإنابة يحتاجان إلى قرار لقيامهما صادر من طرف السلطة المختصة بتعيين المفوض إليه في التفويض وتحديد النائب في الإنابة².

3- طابع التأقيت في نظامي التفويض الإداري والإنابة الإدارية: يتميز كل من التفويض الإداري والإنابة الإدارية بالطابع المؤقت، بمعنى تكون مدتهما محددة وليس دائمة، وينتهي التفويض ويلغى بانتهاء المدة المحددة، وتنتهي الإنابة الإدارية بزوال أسباب المانع ورجوع الأصيل إلى منصبه أو تعيين موظف آخر مكانه³.

4- من حيث المسؤولية المترتبة: يتحمل المفوض إليه المسؤولية في التفويض الإداري خصوصا في تفويض الاختصاص عن الأعمال الغير المشروعة الصادرة عنه، كذلك في الإنابة يتحمل النائب المسؤولية عن الأعمال الغير المشروعة الصادرة عنه.

تبرز أوجه الاختلاف فيما يلي:

1- من حيث شكل النص الآذن: لا بد أن يستند التفويض الإداري على قاعدة قانونية مكتوبة، فالتفويض ما هو إلا ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري ومن المعلوم أن الضرورة لا تقدر إلا بقدرها ولا

1. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د.ج، بيروت 1991، ص118.

2. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 128.

3. منور كربوعي، المرجع السابق، ص36.

يمكن الخروج عن حدودها ومقتضاها¹، بينما يمكن للنيابة الإدارية أن تستند على قاعدة قانونية مكتوبة أو غير مكتوبة، وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

2- من حيث حجم الاختصاصات الممارسة: يمارس المفوض إليه في التفويض الإداري جزء من اختصاصات الأصيل الحاضر، بينما يمارس النائب في الإنابة الإدارية كافة اختصاصات الأصيل الغائب أو جزء منها، والعبرة من ذلك أن التفويض الإداري يستعمل من أجل تخفيف الأعباء على الرئيس الإداري فما هو إلا ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري، ومن المعلوم أن الضرورة لا تقدر إلا في إطارها ولا يسمح الخروج على مقتضاها، أما الإنابة الإدارية تقوم على مبدأ سير المرفق العام بصفة منتظمة ومضطردة².

3- من حيث وجود الأصيل أو غيابه: في حالة التفويض الإداري يكون الأصيل حاضرا ويمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، بينما في الإنابة الإدارية يكون الأصيل غائبا، وبالتالي فالإنابة تتصدى لمعالجة حالة عدم وجود الأصيل³.

4- من حيث مرتبة القرارات الصادرة: تأخذ القرارات الصادرة في حالة التفويض الإداري مرتبة المفوض إليه في السلم الإداري، لكن ليس في جميع أنواع التفويض وإنما في تفويض الاختصاص، بينما تأخذ القرارات الصادرة في حالة الإنابة الإدارية ذات المستوى الوظيفي لقرارات الأصيل⁴.

5- من حيث النهاية القانونية: ينتهي التفويض الإداري بانتهاء المدة المحددة أو بإصدار الأصيل قرار إلغاء التفويض أو بتحقيق الغرض الذي تم من أجله، بينما تنتهي الإنابة الإدارية بعودة الأصيل الغائب إلى منصبه أو تعيين موظف آخر مكانه دون الحاجة إلى إصدار قرار في ذلك⁵.

¹. وهذه الضرورة تقتضي قيام الرئيس الإداري بالمسائل والاختصاصات الهامة وترك الاختصاصات الأخرى الأقل أهمية للمرؤوسين للقيام بها.

². إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، 96.

³. إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع نفسه، ص 97.

⁴. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1996، ص 227.

⁵. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978-1979، ص 201.

الفرع الثاني: نظام التفويض الإداري ونظام الحلول

يقصد بالحلول قيام موظف معين بممارسة اختصاص محدد مكان صاحب الاختصاص الأصلي لأسباب وظروف يحددها القانون، ويتحقق الحل عند غياب صاحب الاختصاص الأصلي لفترة زمنية معينة فيحل محله شخص يتم تعيينه بحكم القانون، ويمكن أن يكون الحل بحلول جهة إدارية مكان جهة إدارية أخرى¹.

اعتمدت معظم التشريعات على نظام الحل، ومن بينها الجزائر التي نصت عليه في عدة نصوص قانونية من بينها: ما جاء في المادة 94 ف 04 و 05 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت الشغور النهائي لرئيس الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، وفي حالة استحالة إجرائها، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة تسعين (90) يوما، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية².

كذلك ما جاءت به المادة 100 من قانون البلدية التي نصت على ما يلي: " 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 ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية أو الخدمة الوطنية والحالة المدنية³.

إذن سيتم التطرق في هذا الفرع إلى الضوابط القانونية لنظام الحل الإداري (أولا)، ثم دراسة أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض ونظام الحل الإداري (ثانيا).

¹. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 112.

². المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 22.

³. المادة 100 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر، العدد 37، المؤرخة في 03 يونيو سنة 2011، ص 17.

أولاً: الضوابط القانونية لنظام الحلول الإداري:

تتمثل الضوابط القانونية للحلول فيما يلي¹:

1- وجوب استناد الحلول إلى نص قانوني يميزه وينشئ إحدى حالات الحلول، وقد يكون هذا النص وارد في الدستور أو القانون أو اللوائح والتنظيمات، فقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه لا حلول في ممارسة الاختصاص إلا إذا نص عليه المشرع، بحيث إذا أغفل المشرع النص عليه أصبح الحلول مستحيلاً قانوناً ولا يجوز تطبيقه.

2- يشترط في الحلول أن يكون النص الآذن به من درجة النص المحدد لاختصاصات الأصيل، لكن يمكن أن يكون الحلول بنص غير مكتوب في حالتين:

أ) الظروف الاستثنائية: وهي الظروف الغير العادية تأتي نتيجة عوامل تهدد استقرار الدولة وأمنها وسلامتها.

ب) قيام الحكومة المستقلة بتصريف شؤون الدولة إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة.

ويبقى نظام الحلول الذي يستند إلى نص غير مكتوب نادر جداً.

3- وجود مانع يحول للأصيل من ممارسة اختصاصاته، ويمكن أن يكون هذا المانع إرادي أو غير إرادي.

4- يشترط في القواعد القانونية التي تجيز الحلول أن تحدد الشروط التالية:

أ) تحديد الحال بصفته لا باسمه.

ب) تحديد الأسباب والظروف الذي تنشئ حالة الحلول.

ج) تحديد الاختصاصات والصلاحيات التي يمكن للحال ممارستها.

5- الحلول لا يحتاج إلى إصدار قرار من طرف الأصيل نفسه أو من غيره، فيتحقق الحلول إذا تحققت

أسبابه وظروفه فيحل الحال محل الأصيل بقوة القانون دون الانتظار إلى غاية صدور القرار.

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 39.

6- الأصل في الحلول أن يكون في جميع الاختصاصات، حيث يمارس الحال جميع اختصاصات الأصيل، غير أن هذه القاعدة يرد عنها استثناءان هما:

(أ) أن يحدد النص القانوني الذي يسمح بالحلول اختصاصات معينة دون غيرها يحل فيها الحال محل الأصيل.

(ب) يتعلق بطبيعة الاختصاص وظروف الحلول.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن الحلول يكون كاملاً إذا كان الأصيل مفقوداً أو بعيداً جداً عن وظيفته، يحول له القيام بوظائفه، ثم أضافوا استخلاصاً من حكمين أصدرهما مجلس الدولة الفرنسي - أن الحال - عند سكوت النص القانوني لا يمكنه ممارسة اختصاصات الأصيل الغائب إلا بشرطين:

(أ) أن يكون العمل الإداري مستعجلاً لا يمكن تأخيره وانتظار عودة الأصيل من أجل إنجازه.

(ب) أن يكون غياب الأصيل من شأنه أن يحول بينه وبين القيام به.

7- تأخذ الاختصاصات والأعمال التي يقوم بها الحال مرتبة الأصيل، ولا يمكن للأصيل أن يمارس السلطة الرئاسية على الحال لأنه ليس مرئوساً للأصيل، حيث تكون التصرفات الصادرة عن الحال بنفس درجة تصرفات الأصيل¹، وبالتالي لا يمكن للأصيل التعقيب أو إلغاء القرارات التي يتخذها من حل محله طيلة مدة الحلول، فإذا ما أراد الأصيل إلغاء الأعمال الغير المشروعة الصادرة عن الحال يمكنه اللجوء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو سلطة الوصاية أو إلى الجهات القضائية المختصة.

إضافة إلى ذلك هناك بعض الفقهاء من يشترط أن يمارس الحال سلطة تقريرية بدلاً من الأصيل، أما في الحالات التي يمارس الحال اختصاصات استشارية أو فنية فلا يمكن اعتبارها حلولاً.

لكن نحن نشاطر رأي الدكتور عبد الفتاح حسن الذي يرى أن الحلول هي حالة لمواجهة حالة الغياب أو امتناع الأصيل عن القيام بالعمل أياً كانت طبيعة هذه الاختصاصات سواء تقريرية أو استشارية أو فنية².

¹. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 325.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 40.

أما بالنسبة لحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية فقد قيدها المشرع بنصوص قانونية لأن ذلك فيه مساس باستقلالية هذه السلطة، ويكون هذا الحل في حالة امتناع إحدى السلطات اللامركزية القيام باختصاصاتها، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 101 من قانون البلدية السالف الذكر بقولها: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار¹."

ثانياً: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض ونظام الحلول:

تبرز أوجه التشابه فيما يلي:

1- من حيث الأداة القانونية: يستند كل من نظام التفويض الإداري ونظام الحلول إلى نص قانوني يسمح بممارستهما، ويكون هذا النص إما دستوري أو قانوني أو تنظيمي له نفس قوة النص المحدد للاختصاصات الأصيل².

2- من حيث طابع التأقيت: يتم ممارسة اختصاصات الأصيل سواء في نظام التفويض الإداري أو نظام الحلول بصفة مؤقتة بحيث يؤول الاختصاص فيما بعد إلى الأصيل³.

تتمثل أوجه الاختلاف فيما يلي:

1- من حيث الإرادة المطبقة: يعتبر التفويض الإداري تصرف إداري يقوم به الأصيل بناء على إرادته سواء القيام بالتفويض أو لا، وكذلك يمكن منح الحرية للأصيل في التفويض باختيار المفوض إليه وتحديد الموضوعات المفوضة، بينما يتم الحلول بقوة القانون فلا يسوده الطابع الشخصي أي لا تتدخل إرادة الأصيل في الحلول لا من حيث اختيار الحال أو تحديد اختصاصاته⁴.

¹. المادة 101 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 17.

². مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص 471.

³. خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 126.

⁴. محمد أنس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة 2004، ص 98.

2- من حيث حجم الاختصاصات الممارسة: ينصب التفويض الإداري على جزء من اختصاصات المفوض، فالأصيل يقوم بتفويض بعض من اختصاصاته وليس كلها، عكس الحلول الذي يكون شاملاً، أي يتضمن جميع اختصاصات الأصيل إلا إذا تضمن النص الآذن الاختصاصات الممارسة وقام بتحديدتها¹.

3- من حيث شرط إصدار قرار: للقيام بعملية التفويض من طرف الأصيل لا بد من صدور قرار من طرف الأصيل وكذلك لا يظهر اختصاص المفوض إلا بصدور قرار التفويض، عكس الحلول الذي يكون بقوة القانون ولا يشترط صدور قرار حتى يتحقق وإنما يتحقق الحلول بتحقيق شرط حدوث مانع أو امتناع الأصيل عن القيام باختصاصاته².

4- من حيث قيمة القرارات الصادرة: تأخذ القرارات الصادرة عن المفوض إليه في التفويض الإداري (تفويض الاختصاص) مرتبة المفوض إليه، بينما تأخذ القرارات الصادرة عن الحال في الحلول مرتبة الأصيل³.

5- من حيث وجود الأصيل: يكون الأصيل حاضراً في التفويض الإداري وهو الذي يقوم بتفويض جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، بينما الحلول يستهدف علاج ظرف طارئ ينتج عن شغور منصب الأصيل بسبب غيابه أو امتناعه أو عجزه عن القيام باختصاصاته.

6- من حيث المسؤولية المترتبة: تكون المسؤولية في التفويض الإداري خاصة في تفويض الاختصاص تدريجية ومزدوجة فالمفوض إليه يكون مسؤولاً أمام المفوض، لأن العلاقة التي تربط بين المفوض والمفوض إليه هي علاقة تبعية وبالتالي يكون خاضعاً لسلطته الرئاسية، لأن المفوض إليه يمارس هذه الاختصاصات المفوضة تحت إشراف ورقابة المفوض، عكس الحلول الذي يمارس الحال اختصاصات الأصيل دون

1. حجاب شروق أسامة، المرجع السابق، ص 52.

2. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 298.

3. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط السابعة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1987، ص 132.

خضوعه للسلطة الرئاسية، وبالتالي يكون مسؤولاً عن جميع الأعمال التي يقوم بها إلى غاية عودة الأصل أو تعيين شخص آخر مكانه¹.

7- من حيث النهاية القانونية: ينتهي التفويض الإداري بانتهاء المدة المحددة أو بإلغاء التفويض من طرف الأصل أو بتحقيق الغرض من التفويض، عكس الحلول الذي ينتهي بعودة صاحب الاختصاص الأصل أو تعيين شخص آخر مكانه².

الفرع الثالث: أوجه الاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام نقل الاختصاص

يعرف نظام نقل الاختصاص بأنه ذلك الإجراء الذي يصدر من جهة أو سلطة إدارية التي تملك صلاحية إسناد الاختصاص بتحويل ونقل هذا الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية ويكون ذلك بصفة نهائية، ويتم إجراء النقل بنفس الأداة القانونية والجهة التي تملك إسناد الاختصاص.

ويطبق هذا النظام على مستوى الإدارة المركزية، وذلك من أجل تحقيق التنسيق والتجانس في الاختصاصات المسندة إلى كل وزارة من الوزارات المركزية، وكذلك يمكن تطبيقه على مستوى الإدارة المحلية بنقل بعض الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى مستوى الإدارة المحلية، بهدف تدعيم سياسة اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن³.

اعتمدت بعض الدول على نظام نقل الاختصاص من بينها دولة مصر ومثال ذلك نقل بعض اختصاصات الوزراء إلى المحافظين، ونقل جزء من اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء مجالس المدن والقرى، كما هو الحال في قانون الإدارة المحلية المصري رقم 124 في مادته 71 الصادر في 1960 التي تضمنت أن يكون للمحافظ بالنسبة إلى شؤون العمال الاختصاصات الممنوحة في القوانين واللوائح للوزراء ووكلاء الوزراء ونقل اختصاصات الممنوحة لرؤساء المصالح إلى رئيس مجلس المدينة ورئيس المجلس

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 44.

². عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 205.

³. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 204.

القروي، كما يجري تحويل بعض اختصاصات الوزراء إلى رؤساء بعض الهيئات العامة¹.

لا توجد أوجه تشابه بين نظام التفويض الإداري ونظام نقل الاختصاص، أما فيما يخص أوجه الاختلاف فسيتم دراستها على النحو التالي:

أولاً: من حيث مرتبة النص القانوني المستند عليه: يستند نظام التفويض الإداري خاصة تفويض التوقيع على نص قانوني يكون أقل مرتبة من النص المقرر للاختصاص، كأن يكون الاختصاص محدد بقانون ويأذن التفويض فيه بمرسوم، بينما يصدر النص القانوني الخاص بنقل الاختصاص من السلطة التي لها صلاحية ترتيب الاختصاص.

ثانياً: من حيث الطابع الزمني: يتميز نظام التفويض الإداري بطابع التأقت، أي أن الاختصاصات الممارسة من طرف المفوض إليه تبقى مؤقتة، عكس نظام نقل الاختصاص الذي يتميز بطابع الديمومة فعندما تقوم جهة إدارية بتحويل بعض الاختصاصات إلى جهة إدارية أخرى يصبح هذا التحويل نهائياً ولا يمكن لتلك الجهة استرجاع تلك الاختصاصات.

ثالثاً: من حيث استرجاع الاختصاصات: في نظام التفويض الإداري يمكن للأصيل استرجاع الاختصاصات المفوضة بإلغاء قرار التفويض باعتباره صاحب الحق في التصرف، بينما في نظام نقل الاختصاص لا يمكن للجهة الإدارية التي قامت بتحويل هذه الاختصاصات باسترجاعها لأنها ليست هي صاحبة الحق في التصرف.

رابعاً: من حيث الاستقلالية: في نظام التفويض الإداري تمارس الجهة المفوض إليها الاختصاصات المفوضة باعتبارها جهة تابعة للجهة الأصلية، حيث يخضع المفوض إليه للسلطة الرئاسية للأصيل، عكس نظام نقل الاختصاص حيث تمارس الجهة المنقول لها هذه الاختصاصات بصفتها جهة أصلية مستقلة عن الجهة التي نقلت لها هذه الاختصاصات، ويمكن أن تكون هناك رقابة وصائية بنص قانوني.

¹. لقد تم في مصر نقل العديد من الاختصاصات الحيوية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية الموجودة في العاصمة إلى الهيئات الموجودة على المستوى المحلي في مجالات التعليم، الصحة، والتربية والري والشؤون الزراعية، والاجتماعية، والثقافية والاقتصادية وشؤون الأمن، وشؤون التموين، وشؤون الإسكان والمرافق البلدية، وشؤون الأوقاف، وشؤون الصناعة، وشؤون رعاية الشباب، وشؤون النقل، أنظر العيد قرطيم، المرجع السابق، ص71.

خامسا: من حيث مرتبة القرارات الصادرة: تأخذ الأعمال الصادرة من طرف المفوض إليه في التفويض الإداري خاصة تفويض التوقيع مرتبة الأصيل وتتم باسمه، عكس نظام نقل الاختصاص الذي تأخذ القرارات الصادرة من طرف الجهة المنقول لها الاختصاص مرتبتها وتتم باسمها.

سادسا: من حيث درجة الجهة الإدارية: يتم التفويض الإداري دائما من سلطة عليا إلى سلطة أخرى أقل منها درجة في السلم الإداري، بينما قد يتم نقل الاختصاص من جهة أو سلطة إدارية إلى جهة أو سلطة إدارية لهما نفس الدرجة في السلم الإداري.

سابعا: من حيث المسؤولية المترتبة: يبقى الأصيل هو المسؤول عن الأعمال الغير مشروعة التي قام بها المفوض إليه في التفويض الإداري وبالضبط في تفويض التوقيع لأنها تتم باسمه، عكس نظام نقل الاختصاص حيث تكون الجهة المنقول لها الاختصاص هي المسؤولة عن أعمالها الغير مشروعة باعتبارها سلطة أصلية ومستقلة عن السلطة صاحبة الاختصاص¹.

المطلب الثاني: مقارنة نظام التفويض الإداري بالتفويض التشريعي والاستخلاف ونظرية الموظف

الفعلي

زيادة عن التصرفات القانونية التي رأيناها سابقا، توجد تصرفات قانونية أخرى تتشابه مع نظام التفويض الإداري، لكن حتى وإن التقت هذه التصرفات القانونية مع نظام التفويض الإداري في بعض النقاط إلا أنها تختلف معه في عدة جوانب، وعليه سيتم دراسة نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى نظام التفويض الإداري ونظام الاستخلاف (الفرع الثاني)، وأخيرا سيتم معالجة نظام التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي (Délégation Législative)

عرفنا التفويض الإداري فيما سبق، أما التفويض التشريعي هو الإجراء الذي يفضله يتم منح بعض اختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية (البرلمان) بصفة استثنائية وفي مواضيع محددة إلى السلطة

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 45، 46.

التنفيذية (رئيس الجمهورية)، حيث تتمثل هذه الاختصاصات في عملية إصدار القوانين، ويعتبر التفويض التشريعي إجراء استثنائي على مبدأ الفصل بين السلطات.

ويعود سبب ظهور نظرية التفويض التشريعي إلى الأزمات والظروف الاقتصادية والاجتماعية والحروب التي كانت سائدة آنذاك، مما فرض على السلطة التشريعية تفويض بعض من اختصاصاتها وصلاحياتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، ولقد اصطلح عليها باللوائح التفويضية.

حيث اهتمت مختلف دساتير دول العالم بنظام التفويض التشريعي نظرا لأهميته ودوره في مواجهة الأزمات، حيث يعود تاريخ ظهوره بالضبط في فرنسا، وبدأ العمل به إلى أن اتسع نطاقه بشكل كبير، حيث أدرجه المؤسس الدستوري الفرنسي في الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 في المادة 38، وتم العمل به كذلك في الدستور المصري وكان ذلك لأول مرة في دستور 1956 في المادة 136 منه، وقامت هذه الدول بوضع ضوابطه وذلك ضمانا لحماية حقوق وحريات الأفراد¹، وفي هذا الإطار نجد أن الدستور الجزائري لا يأخذ بنظام التفويض التشريعي بخلاف الدستور الفرنسي والمصري، لكن يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر وفقا للحالات المنصوص عليها في الدستور، والدليل على ذلك ما جاءت به المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 96، 97.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء¹.

وعليه سيتم التطرق إلى الضوابط المتعلقة بالتفويض التشريعي (أولا)، ثم التعرض إلى أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي (ثانيا).

أولا: الضوابط المتعلقة بالتفويض التشريعي:

تمثل الضوابط المتعلقة بالتفويض التشريعي فيما يلي:

1- سند التفويض التشريعي: يجب أن يستند التفويض التشريعي إلى قاعدة دستورية صريحة تجيزه، أي وجود نص صريح في الدستور ينص على السماح بإعمال التفويض التشريعي، مع تحديد شروط إعماله، ويرجع أساس ذلك إلى الاعتبارات العملية والأزمات الاقتصادية التي مرت بها معظم دول العالم خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث كان من الواجب اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة لمواجهة الظروف التي كانت سائدة وتقرير مصير الشعوب، فكانت أعمال البرلمان في هذه الدول تأخذ وقتا طويلا وإجراءات معقدة مما ترتب عنه الإضرار بأنشطة ومصالح الدولة، هذا ما استلزم قيام السلطة التشريعية بتفويض بعض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية².

2- شكل التفويض التشريعي: يجب أن يصدر التفويض التشريعي كتابة وليس شفاهة أي بموجب قانون أو أمر، أما فيما يخص التصويت على قانون التفويض فهناك بعض الدساتير تتطلب الأغلبية المطلقة وهناك من تتطلب الأغلبية البسيطة، إضافة إلى ذلك يجب أن يتضمن قانون التفويض التشريعي تاريخ إصداره والأسباب التي استند إليها والتوقيعات، ولا بد من نشره في الجريدة الرسمية.

3- القيود الواردة في التفويض التشريعي: تتمثل هذه القيود فيما يلي:

أ) يجب أن يكون التفويض التشريعي محدد المدة، والبرلمان هو من يقوم بتحديد المدة وفقا لتقديره بالنظر إلى طبيعة الموضوع وأهمية الظرف الغير العادي التي تمر به الدولة، فمن غير المتصور أن يمنح هذا التفويض

¹ المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المصدر السابق، ص32.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص32.

بشكل دائم ومستمر لأنه يعد ذلك تنازلاً عن الاختصاص.

(ب) يجب تحديد الاختصاصات ومواضيع التفويض حتى لا تتعدى السلطة التنفيذية هذه الحدود وتخرج عن نطاقها، فعدم تحديد المواضيع المفوضة يعطي للسلطة التنفيذية الفرصة وتشرع في أمور متعددة.

(ج) يجب اللجوء إلى التفويض التشريعي في الظروف الاستثنائية والطارئة لمعالجة بعض المسائل التي تستلزم الإسراع فيها¹.

4- نهاية التفويض التشريعي: ينتهي التفويض التشريعي في الحالات الآتية:

(أ) يتم إلغائه من طرف السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل ويكون ذلك بقانون.

(ب) يتم حل البرلمان وفقدان السلطة التشريعية لاختصاصاتها، وعندما تفقد هذه الأخيرة اختصاصاتها ستفقد السلطة التنفيذية الاختصاصات المفوضة.

(ج) نهاية المدة أو الفترة الزمنية التي تم تحديدها في قانون التفويض.

(د) بتحقيق الهدف التي تم التفويض فيه، وهي معالجة المسائل الضرورية ومواجهة الظروف الاستثنائية والطارئة².

ثانياً: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي: تبرز أوجه التشابه بين نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي فيما يلي:

1- من حيث النص الآذن بالتفويض: يلزم كل من التفويض الإداري والتفويض التشريعي نص يسمح بالتفويض، حتى يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاصات التشريعية في التفويض التشريعي، وحتى يتمكن المفوض إليه من ممارسة الأعمال والاختصاصات الموكلة إليه في التفويض الإداري، فيقع التفويض باطلاً وغير مشروع إذا لم يوجد نص يسمح به.

¹. فؤاد عطار، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 707.

². سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 54.

2- من حيث الإجراءات وحجم الاختصاصات المفوضة: كلاهما وسيلة أو إجراء تمنح فيه إحدى الهيئات أو السلطات إلى هيئة أو سلطة أخرى بعض من اختصاصاتها دون أن تتخلى السلطة ذات الاختصاص الأصيل عن اختصاصاتها المفوضة، أي يمكن استرجاع تلك الاختصاصات التي تم التفويض فيها سواء في التفويض الإداري أو التفويض التشريعي.

3- من حيث تحديد الموضوعات المفوضة: يلزم نظام التفويض الإداري بتحديد الموضوعات والاختصاصات المفوض فيها وتبينها بوضوح ودقة، كذلك نظام التفويض التشريعي يلزم تحديد الموضوعات بدقة المفوضة من طرف السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.

4- من حيث عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة: يحكم كل من التفويض الإداري والتفويض التشريعي مبدأ عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة، لأن التفويض سواء كان إداري أو تشريعي لا يكون إلا مرة واحدة¹.

أما أوجه الاختلاف تتمثل فيما يلي:

1- من حيث الهيئات والسلطات التي يتم التفويض فيما بينها: التفويض الإداري يتم داخل السلطة التنفيذية، أي ما بين أعضائها مثلاً: تفويض رئيس الجمهورية بعض اختصاصاته إلى رئيس ديوانه أو تفويض الوزير بعض صلاحياته إلى المديرات الموجودة على المستوى المحلي، أما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين مختلفتين في الدولة، أي السلطة التشريعية تقوم بتفويض بعض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

2- من حيث الأساس القانوني ومدى إلزامية الموافقة على قرارات الصادرة بناء على التفويض: التفويض الإداري قد يكون أساسه ومصدره الدستور أو القوانين أو اللوائح، ولا يلزم التفويض الإداري عرض القرارات الصادرة بناء على التفويض على الرئيس الإداري للموافقة عليها، عكس التفويض التشريعي الذي يكون مصدره وأساسه هو الدستور فقط، ويلزم هذا الأخير عرض الأوامر والقرارات الصادرة بناء على التفويض التشريعي على البرلمان للمصادقة عليها.

¹. شروق أسامة عواد، المرجع السابق، ص 61، 62.

3- من حيث مدة سريان التفويض: يمكن للرئيس الإداري استرداد اختصاصاته الذي فوضها إلى المفوض إليه بإلغاء قرار التفويض الإداري عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك، عكس التفويض التشريعي التي لا يمكن للسلطة التشريعية استرداد اختصاصاتها التشريعية المفوضة إلا بعد انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض التشريعي.

4- من حيث الهدف: يهدف التفويض الإداري إلى تخفيف الأعباء الملقاة على الرئيس الإداري، ليقوم بالأعباء الأساسية والتي تحقق أهداف الهيئة الإدارية، بينما يهدف التفويض التشريعي إلى اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية تفرضها الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة.

5- من حيث ممارسة الاختصاصات المفوضة من طرف السلطة الأصلية: لا يمكن للأصيل في التفويض الإداري أن يمارس اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض إلا إذا قام بإلغاء هذا التفويض أو انتهاء المدة المحددة للتفويض، عكس التفويض التشريعي حيث يمكن للسلطة الأصلية صاحبة الاختصاص الأصيل أي السلطة التشريعية من ممارسة الاختصاصات التشريعية المفوضة رغم التفويض¹.

الفرع الثاني: نظام التفويض الإداري ونظام الاستخلاف

يقصد بالاستخلاف حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل بسبب وجود مانع دائم أو مؤقت، يحول دون قيامه بممارسة الاختصاصات المرتبطة بوظيفته، حيث يحل مكانه موظف من نفس الدرجة والرتبة في السلم الإداري، ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة بانتظام واضطراب².

ومن أمثلة الاستخلاف في القانون الجزائري نجد ما نصت عليه المادة 71 من قانون البلدية السابق الذكر: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه³."

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 95، 96.

². خليف محمد، المرجع السابق، ص 24.

³. المادة 71 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 13.

كذلك ما جاء في المادة 72 ف02 من قانون البلدية السالف الذكر التي نصت على ما يلي: ".... يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس¹."

إضافة إلى ذلك نجد أن المشرع الجزائري اعتمد على نظام الاستخلاف في قانون الولاية وذلك في المادة 41 منه التي نصت على ما يلي: " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة²."

كذلك ما جاءت بالمادة 63 ف 02 من نفس القانون التي تضمنت أنه في حالة حدوث مانع مؤقت، يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نوابه لاستخلافه في مهامه.

وعليه سيتم التعرض إلى الأحكام القانونية الخاصة بالاستخلاف (أولا)، ثم تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف (ثانيا).

أولا: الأحكام القانونية الخاصة بالاستخلاف:

تتمثل هذه الأحكام فيما يلي:

1- حصول مانع مؤقت أو دائم يمنع صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة صلاحياته كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو عقوبة تأديبية كالعزل من المنصب.

2- يتم استخلاف صاحب الاختصاص الأصيل موظف آخر من نفس الدرجة الوظيفية في السلم الإداري، أي يكون المستخلف بنفس درجة ورتبة صاحب الاختصاص الأصيل الذي حصل له مانع مؤقت أو دائم.

¹. المادة 72 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص13.

². المادة 41 من قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري سنة 2012، ص 12.

3- يتم تعيين المستخلف إما بموجب نص قانوني دون الحاجة إلى إصدار قرار مثل ما تضمنته المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جعلت القانون العضوي هو من يحدد شروط استخلاف النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده¹، كما يمكن تعيين المستخلف من طرف الجهة الإدارية التي تعلق مرتبة صاحب الاختصاص الأصيل ويكون ذلك بموجب قرار إداري.

ثانياً: تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف

تتمثل أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والاستخلاف فيما يلي:

1- من حيث حجم الاختصاصات الممارسة: يمارس المفوض إليه في التفويض الإداري جزء أو بعض الاختصاصات المفوضة إليه من طرف المفوض، بينما في الاستخلاف يمارس المستخلف جميع اختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل الذي حصل له مانع مؤقت أو دائم.

2- من حيث الدرجة الوظيفية في السلم الإداري: يكون المفوض إليه في التفويض الإداري أقل مرتبة من صاحب الاختصاص الأصيل (المفوض)، بينما في الاستخلاف يكون المستخلف من نفس درجة صاحب الاختصاص الأصيل.

3- من حيث المدة الزمنية: يكون التفويض الإداري محدد المدة حيث ينتهي بانتهاء المدة الزمنية المحددة للتفويض، بينما الاستخلاف ليس محدد المدة بل ينتهي بزوال المانع وعودة صاحب الاختصاص الأصيل إلى وظيفته.

4- من حيث وجود صاحب الاختصاص الأصيل: يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إلى جانب المفوض حيث يكون هذا الأخير موجوداً، عكس الاستخلاف الذي يكون فيه صاحب الاختصاص الأصيل غير موجوداً، وبالتالي يمارس المستخلف اختصاصات الأصيل في ظل غيابه.

5- من حيث الغاية والهدف: يعد التفويض الإداري وسيلة لتخفيف الأعباء الضخمة الملقاة على المفوض، بينما يعد الاستخلاف وسيلة من أجل معالجة شغور منصب وظيفي وضمان استمرارية المرفق

¹. المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 29.

العام بانتظام واضطراد بسبب وجود مانع يحول قيام الأصيل بوظيفته¹.

الفرع الثالث: نظام التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي

إن المقصود بالموظف الواقعي أو الفعلي هو الشخص الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا أو كان قرار تعيينه معيبا²، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي قرارات الموظف الفعلي مشروعة وترتب آثار قانونية إذا ما توافرت شروط معينة، حيث جعل مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية كضمانة من أجل استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد³، وعليه سيتم التطرق إلى الظروف التي تطبق فيها نظرية الموظف الفعلي (أولا)، ثم تمييز نظام التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي (ثانيا).

أولا: الظروف التي تطبق فيها نظرية الموظف الفعلي: تتمثل هذه الظروف فيما يلي:

1- الظروف العادية: نجح القضاء الفرنسي في تأسيس قراراته بالاعتراف بمشروعية بعض الأعمال والقرارات الصادرة عن ما اصطلح عن تسميتهم بالموظفين الواقعيين أو الفعليين، وأسسوا حججهم في ذلك بفكرة العمل الظاهر ومبدأ حسن النية، وعليه تعتبر تصرفات الموظف الفعلي صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية وهذا على أساس نظرية العمل الظاهر⁴، إضافة إلى ذلك حماية لحقوق الغير الذين تعاملوا معه على أساس مبدأ حسن النية فمثلا: إذا صدر قرار بترقية فرد معين ونتج عن هذه الترقية تغييرا في المهام وتبين فيما بعد أن أحد أسس الترقية غير موجودة فإن أعمال وتصرفات هذا الشخص تبقى مشروعة ومنتجة لآثارها القانونية وذلك بناء على أساس فكرة العمل الظاهر ومبدأ حسن النية.

2- الظروف الاستثنائية

تقتضي نظرية الظروف الاستثنائية أنه إذا قام شخص أو مجموعة من الأشخاص في الحالات الاستثنائية كالكوارث الطبيعية أو الحروب بتصرفات فإن هذه الأخيرة تنتج آثارها القانونية رغم أنها صادرة من

¹ . خليفي محمد، المرجع نفسه، ص25

² . عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 105.

³ . عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 466.

⁴ . CF.André Delaubadere, Yves Gaudemet jean claud veniza, traité de droit administratif, 3^{eme}Ed, Paris, 2004, P 334.

شخص أو أشخاص لا يكتسبون صفة الموظف القانوني أي لم يصدر في حقهم قرار التعيين، وذلك استنادا لمبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وتم تطبيق هذه النظرية من طرف مجلس الدولة الفرنسي في أعقاب الحرب العالمية الثانية، حيث قام بعض المواطنين بتسيير شؤون المجلس البلدي بسبب تخلي أعضائه عن تسييره نتيجة الحرب ولقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية تصرفات المجلس، لأنها تهدف إلى تحقيق استمرارية المجلس البلدي بانتظام واطراد، واستجابة لمتطلبات المصلحة العامة¹.

ثانيا: تمييز نظام التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي

من زاوية المقارنة بين نظام التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي نجدهما يلتقيان في نقطة واحدة، حيث يعد كل من التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي استثناء عن قاعدة الاختصاص، لكنهما يختلفان في عدة نقاط سيتم عرضها على النحو الآتي:

1- من حيث الصفة الوظيفية والأساس القانوني لممارسة الاختصاص: في التفويض الإداري يتم ممارسة الاختصاص من طرف المفوض إليه يحمل صفة الموظف القانوني بموجب قرار إداري صادر عن المفوض مستندا في ذلك إلى نص قانوني، أما في نظرية الموظف الفعلي يتم فيه ممارسة الاختصاص من طرف شخص غير مختص قانونا لا يحمل صفة الموظف القانوني أي لم يصدر قرار تعيينه أو كان قرار التعيين معيبا، إلا أنه يعتبر مشروعاً وذلك حماية لمصلحة الغير وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

2- من حيث حجم الاختصاصات الممارسة: يمارس المفوض إليه في التفويض الإداري بعض اختصاصات المفوض، عكس نظرية الموظف الفعلي الذي يشمل جميع الاختصاصات نظرا لأن الموظف الأصلي قد ترك منصبه شاغرا.

3- من حيث المدة الزمنية: تكون المدة محددة في نظام التفويض الإداري، حيث ينتهي التفويض الإداري بانتهاء المدة المحددة، عكس نظرية الموظف الفعلي التي تكون غير محددة وتبقى مرتبطة بالظروف المرتبطة بها.

¹. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، ط الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988، ص45.

4- من حيث مرتبة ودرجة القرارات الصادرة: تأخذ القرارات الصادرة عن المفوض إليه في التفويض الإداري خاصة تفويض الاختصاص مرتبة ودرجة المفوض إليه، بينما تأخذ القرارات الصادرة من طرف الموظف الفعلي في نظرية الموظف الفعلي مرتبة وقوة الجهة الأصلية صاحبة الاختصاص الأصيل¹.

¹. خليفى محمد، المرجع السابق، ص 30، 31.

الفصل الثاني: التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري ومدى فعاليته داخل الأجهزة الإدارية

اختلف الفقهاء حول مسألة تقسيم التفويض الإداري، حيث تم تقسيمه حسب الزاوية التي ينظر كل واحد منها وحسب المعيار المعتمد في ذلك، لهذا لم ينحصر التفويض الإداري في نوع واحد بل أدى ذلك إلى ظهور عدة تقسيمات متنوعة ومتباينة فيما بينها حتى يتناسب مع مقتضيات العمل ومتطلبات انجازه، زيادة عن ذلك يترتب على الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري إلى امتلاكه العديد من الفوائد والمزايا سواء بالنسبة للرؤساء الإداريين أو المرؤوسين أو المنظمات الإدارية، إلا أنه في الواقع العملي قد تعترضه بعض المعوقات أو الصعوبات والتي قد تحد من فعاليته، ومن أجل تفادي هذه المعوقات يجب العمل ببعض الحلول المقترحة التي تساعد في نجاح عملية التفويض الإداري¹. انطلاقاً من هذا التمهيد سيتم التطرق إلى تبيان التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري وتقديرها من الناحية القانونية، ثم التعرض إلى مدى فعالية نظام التفويض الإداري داخل الأجهزة الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تبيان التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري وتقديرها من الناحية القانونية

قام بعض الفقه بتقسيم التفويض الإداري من حيث نطاقه ومستواه²، ومنهم من اعتمد في تصنيفه للتفويض الإداري على الشكل والحجم، بينما كانت أشهر التقسيمات من حيث الأداة والطبيعة (الموضوع)، وعليه سيتم تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الأداة والحجم (المطلب

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 47.

². قسم التفويض الإداري من حيث نطاقه إلى نوعين: التفويض الواسع: يكون هذا التفويض عندما تزداد أعداد القرارات التي تتخذ في المستويات الأدنى درجة، وتزداد أهميتها، وتنقص طرق المراجعة فيها، معناه أن الرئيس الإداري يكثر من تفويض جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه، والتفويض الضيق الذي يظهر كلما قلت أعداد القرارات التي تتخذ في المستويات الأدنى درجة، وقلت أهميتها، وكثرت طرق المراجعة عليها، معناه أن الرئيس الإداري يقلل من تفويض جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه.

أما من حيث مستواه ينقسم إلى ثلاث أنواع: التفويض الرئاسي أو النزولي وهو الذي يكون من الأعلى إلى الأسفل، أي من الرئيس إلى المرؤوس، التفويض المتكافئ أو الجانبي هو الذي يكون مماثل في المركز الوظيفي أي من مستوى رئاسي إلى مستوى رئاسي آخر والتفويض التصاعدي هو الذي يتم من الأسفل إلى الأعلى أي من المرؤوس إلى الرئيس. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 174.

الأول)، ثم التطرق إلى تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الطبيعة القانونية والشكل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الأداة والحجم

ذهب جانب من الفقه إلى تقسيم التفويض الإداري من حيث المصدر، وذلك بالنظر إلى الهيئة التي تقوم بإصدار قرار التفويض سواء من الرئيس نفسه أو من الأعلى منه درجة في السلم الإداري، كما قام البعض الآخر بالاعتماد على معيار الإلزام والاختيار في تقسيم التفويض الإداري، في حين قسمه البعض بالنظر إلى الشخص المفوض إليه سواء كان مرئوسا مباشرا أو غير مباشر، بينما كانت نظرة البعض منهم في تقسيم التفويض إلى توزيع الاختصاص سواء لشخص واحد أو عدة أشخاص، ومن جهة أخرى عمل بعض من الفقه على تقسيم التفويض بالنظر لحجمه بالنظر إليه من حيث الاختصاصات والموضوعات المفوضة¹، وعليه سيتم التطرق إلى التفويض الإداري من حيث الأداة (الفرع الأول)، ثم دراسة التفويض الإداري من حيث الحجم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التفويض الإداري من حيث الأداة

تم تقسيم التفويض الإداري من حيث الأداة إلى ما يلي:

أولاً: التفويض المباشر والتفويض الغير مباشر

يمكن تقسيم التفويض الإداري بالنظر إلى الجهة مصدرة قرار التفويض على النحو التالي:

1- التفويض المباشر: يتم التفويض المباشر من طرف شخص له سلطة أعلى من صاحب الاختصاص،

ويكون موجها لشخص آخر أدنى مرتبة منه، أي لا يصدر قرار التفويض في التفويض المباشر بإرادة

¹. إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 82.

صاحب الاختصاص بل بإرادة الشخص الأعلى في السلم الإداري من مركز الأصيل، مثلاً يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعضاً من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض¹، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القرار المتضمن تفويض الإمضاء من طرف وزيرة البيئة إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق التي نصت على ما يلي: " يفوض إلى السيد فاروق تاجر مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق في حدود صلاحياته، باسم وزيرة البيئة والطاقت المتجددة، التوقيع على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات²."

2- التفويض الغير المباشر

يعتبر هذا التفويض بمثابة قيام الأصيل بالتفويض ويكون ذلك بمحض إرادته استناداً في ذلك إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يسمح له بذلك ويتطلب هذا النوع من التفويض شرطين:

(أ) وجود نص يسمح للأصيل بالتفويض

(ب) صدور قرار من الأصيل بتفويض بعض من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه أو إلى موظف آخر يعادله في المركز الوظيفي

وتكون في هذا النوع من التفويض إرادة الأصيل ظاهرة وواضحة فيقوم بهذا التفويض وفقاً لمتطلبات العمل وظروفه التي يقدرها³، ومثال ذلك ما جاء في المادة 126 من قانون الولاية 2012 التي نصت على

¹. إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع نفسه، ص 135.

². المادة الأولى من القرار المؤرخ في 06 مارس سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء من طرف وزيرة البيئة إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق، ج. ر، العدد 25، المؤرخة في 17 أبريل 2019، ص 30.

³. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 171.

ما يلي: "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القانون والتنظيمات المعمول بها"¹.

ومما ينبغي الإشارة إليه أن هناك جانب من الفقه أقر هذا التقسيم، وهناك من أنكر هذا التقسيم خصوصا النوع الأول ألا وهو التفويض المباشر الذي كان محل جدال فقهي حول مسألتين:

أ) المسألة الأولى تتعلق بمدى اعتبار التفويض المباشر تفويضا

يرجع التفرقة بين التفويض المباشر والتفويض الغير المباشر إلى نهاية القرن 19، حيث أثار السيد روميو في مذكراته بمناسبة حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 02 ديسمبر 1892 في قضية موجامبوري عندما رفض أن يكون لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء وتنظيم المرافق العامة، ولا يسمح له بممارسة سلطة تفويض اختصاصات موظف لموظف آخر أو الإذن له بالقيام بهذا التفويض².

فمن بين الفقهاء المنكرين نجد الفقيه دوجي الذي يرى عند وضعه لمقارنة بين التفويض الإداري المباشر والتفويض الإداري الغير مباشر بأن الذي يفوض بعض من اختصاصات هيئة إدارية إلى هيئة إدارية بطريقة مباشرة دون إرادة الجهة صاحبة الاختصاص، لا ينشئ حالة من حالات التفويض ولو استعمل النص هذا التعبير، ذلك أن هذا النص في رأيه معدل للاختصاص الممنوح للأصيل بنقل بعض منه إلى غيره دون أخذ رأيه أو رغما عنه، كذلك حتى ولو أطلق النص على المنقول إليه الاختصاص مفوضا إليه³.

أما الأستاذ جيز فيري أن التفويض المباشر ما هو إلا تعيين جديد لشخص آخر في ممارسة هذا الاختصاص، وعليه فلا يعتبر تفويض.

¹. المادة 126 من قانون الولاية، المصدر السابق، ص 20.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 69.

³. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 355.

غير أن الدكتور عبد الفتاح حسن، يرى أن رأي كلا من الفقيهين دوجي وجيز فيهما شيء من المغالاة، بحيث أن التعيين الجديد أو تعديل الاختصاص يقصد بهما تحويل الاختصاص من هيئة إلى هيئة أخرى، بحيث لا يعود الاختصاص المنقول إلى موقعه الأول بتعديل جديد من الجهة التي تمتلكه قانوناً، ويمكن أن لا تكون هي الجهة التي تقوم بالتفويض مباشرة أو صاحبة الاختصاص الأصيل، ذلك أن التفويض يتصف بسيمة التأقيت بحيث يشعر المفوض بأنه ليس صاحب اختصاص ثابت وأصيل فيما خول فيه، وحول هذا تدور كل أسباب التفويض ومبررات وجوده¹.

بينما يرى الدكتور بشار عبد الهادي يوسف في شأن هذه المسألة بأن التفويض المباشر يعتبر وكأنه نقل للاختصاص وليس تفويضاً فيه، إلا أن صفة التأقيت التي يتسم بها تجعله تفويضاً في الاختصاص وليس ناقلاً له، وأساس ذلك أن اختصاصات الأصيل ترجع إليه بتحقيق أحد أسباب انتهاء التفويض كتغير أحد أطرافه، أو إلغائه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته، دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد يعيد تلك الاختصاصات².

ب) المسألة الثانية تتعلق بمدى إمكانية أعمال التفويض المباشر

يرى الدكتور عبد الفتاح حسن لا بد من استخدام التفويض المباشر لأن ظهوره لم يكن عبثاً بقوله: "...ذلك أن ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الأصيل وحده معيب من ناحيتين، فهو قد يحجم عن التفويض لأسباب مختلفة كضعف ثقته في نفسه، أو في مرؤوسيه، أو ميله إلى تركيز السلطة في يده سواء عن رغبة كاملة في الاستئثار والتسلط، أو عن فلسفة خاصة في الإدارة، وهكذا تضيع الحكمة التي شرعت من أجلها النصوص الآذنة بالتفويض، كما أن الإذن للعديد من الرؤساء الأصليين بالتفويض

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 70.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 178.

سوف يؤدي ذلك إلى اختلاف مستويات الاختصاص بالنسبة إلى الموضوع الواحد إذا استعمل بعضهم
مكنة التفويض دون البعض الآخر¹.

أما الدكتور بشار عبد الهادي يوسف ينتقده من زوايا ثلاث بقوله:

- من حيث الزاوية القانونية: قام الدكتور بشار عبد الهادي يوسف بالتفريق بين التفويضات التي يقوم

بها رئيس الدولة وبين التفويضات التي يقوم بها بقية أعضاء السلطة التنفيذية.

فبالنسبة للتفويضات التي يقوم بها رئيس الدولة، فإن هذا النوع من أنواع التفويضات لا يثور في النظام

البرلماني، لأن رئيس الدولة في هذا النظام لا يقوم بكل الاختصاصات التنفيذية، وإنما يمثل الحكم بين

السلطات الثلاث وهذا على خلاف التفويضات التي يقوم بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، حيث يقوم

رئيس الدولة بممارسة جميع الاختصاصات التنفيذية وله أن يفوض فيها إذا سمحت له النصوص القانونية

ذلك، أما بالنسبة لبقية أعضاء السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فإن التفويض المباشر لا يثير أي

مشكلة إذا كان الشخص هو صاحب اختصاصات مستمدة من المشرع مباشرة، وعلى ذلك لا يمكن

لوزير تفويض اختصاصات وكيل الوزارة إلى المدير العام إذا كانت اختصاصات وكيل الوزارة مستمدة

مباشرة من المشرع.

أما في النظام الرئاسي فإن الوزير لا يمكنه تفويض اختصاصات وكيل الوزير إلى الوكيل المساعد أو إلى أحد

أدنى منه إلا إذا سمح له رئيس الدولة ذلك، وبدون هذه الإجازة فإن عمله يعتبر اعتداء على تفويضات

رئيس الدولة القائمة والممنوحة له بواسطة النصوص الدستورية والقانونية.

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 70.

- من حيث الزاوية العملية: قد يدفع هذا النوع من أنواع هذا التفويض الأصيل إلى عدم القيام بأي تفويض آخر تسمح له به النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية، فقد يعتمد على غيره في تقرير التفويض مما يخلق له نوع من التوكل، زيادة عن ذلك فإن الأصيل أدري وأكثر اطلاعا على متطلبات العمل وظروفه في نطاق عمله أو مركزه الوظيفي، وهو أعلم من غيره بقدرات ومهارات وكفاءات مرؤوسيه بحكم إشرافه عليهم، وعليه فإن التفويض الغير مباشر قد يؤدي ببعض الموظفين الذين لا يتمتعون بقدرات وكفاءة عالية بتنفيذ اختصاصات مهمة وحساسة مما يؤثر على الصالح العام.

- من الناحية النفسية: يؤدي هذا الصنف من التفويض إلى ارتباك في الثقة التي يجب أن توجد بين الموظفين بصفة عامة، وبين الرئيس والمرؤوس بصفة خاصة، كما أن التفويض المباشر له تأثير نفسي على ثقة الأصيل في نفسه، ومعنى ذلك أن إعادة بعض اختصاصاته والقيام بتفويضها إلى غيره دون النظر إلى إرادته أو إلى رأيه، قد يخيل إليه بأنه غير قادر عن ممارسة هذا الجزء من الاختصاص بنفسه¹، وهناك اتجاه فقهي يري بأن عدم إعمال هذا النوع من التفويض يؤدي إلى إحجام الأصيل عن القيام بالتفويض لأسباب مختلفة، كضعف الثقة في نفسه، أو مرؤوسيه أو ميله للتسلط، أو تركيز السلطة نتيجة رغبته الكاملة في الاستئثار والتسلط أو فلسفة خاصة في الإدارة.

ومع تقديرنا لهذا النوع من التفويض، فإنه من الأرجح عدم إعماله لكي تراعى وتتحقق كل المتطلبات العملية وهذا الغرض والحكمة من التفويض، فإن الأصيل يكون على دراية تامة وأكثر اطلاعا على متطلبات العمل وظروفه في نطاق عمله أو مركزه الوظيفي وهو أعلم من غيره بقدرات ومهارات وكفاءات مرؤوسيه بحكم إشرافه عليهم هذا من جهة، أما من جهة ثانية فالتفويض المباشر لا يمكن الشخص

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي يوسف، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 178، 179.

المفوض من بسط رقابته على المفوض إليه لأنه لا يتمتع بسلطة رئاسية مباشرة عليه، زيادة عن ذلك هذا التفويض قد يؤدي إلى الاعتداء على ركن الاختصاص، أي قيام جهة إدارية أعلى بتفويض اختصاصات تدخل ضمن اختصاصات شخص أدنى درجة منها مما يجعل قرار التفويض غير مشروع .

ثانيا: التفويض الاختياري والتفويض الإجباري

يمكن تقسيم التفويض الإداري بالنظر إلى عنصر الاختيار والإلزام كما يلي:

1- التفويض الاختياري: يتم إصدار قرار التفويض من طرف الأصيل نفسه في هذا النوع من التفويض استنادا إلى النص الذي يأذن له بذلك، حيث يكون للأصيل الحرية الكاملة والإرادة التامة في أن يفوض بعض اختصاصاته أو عدم التفويض فيها، وذلك وفقا لما يراه مناسبا لمتطلبات العمل شريطة أن لا يكون هناك نص صريح يقضي بغير ذلك¹.

ومع تقديرنا لهذا النوع من التفويض فهو إيجابي من ناحية وسليبي من ناحية أخرى، فمن الناحية الإيجابية فهو يزرع الثقة بين الرئيس والمرؤوسين، ومعنى ذلك أن الرئيس الإداري عندما يقوم بتفويض بعض اختصاصاته لمرؤوسه بناء على إرادته وحرية الكاملة فهذا يولد شعور لدى المرؤوس بأن رئيسه له ثقة كاملة فيه من أجل تنفيذ هذه الاختصاصات، زيادة عن ذلك فالتفويض الاختياري يسمح للأصيل باختيار الشخص المناسب الذي يراه أنه الأقدر والأجدر في تحقيق أحسن النتائج في ظل الظروف والملايسات المحيطة، أما من الناحية السلبية فالتفويض الاختياري يجعل الأصيل متسلط ومستأثر بهذه الاختصاصات مما يؤدي إلى تركيز السلطة في يد واحد وذلك نظرا للحرية الكاملة والسلطة التقديرية التي منحها هذا النوع من التفويض للأصيل .

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي يوسف، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص171.

2- التفويض الإجباري: يقصد به إصدار قرار التفويض من طرف الأصيل نفسه، حيث يكون هذا الأخير مجبرا على تفويض جزء من اختصاصاته إذا ما طلب منه ذلك، ويكون ذلك وفقا للشروط المحددة في النص الآذن بالتفويض، وبالتالي لا تكون له حرية التقدير والاختيار¹.

ومن أمثلة التفويض الصادرة على سبيل الإلزام يوجد المادة 27 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن حيث نصت على ما يلي: "... كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعينين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين²".

وقد بين الدكتور بشار عبد الهادي يوسف في رسالته عن تفويض الاختصاص عن ميوله لهذا الصنف من أصناف التفويض، على أساس أن التفويض الاختياري دوره يلعب على الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس أي له طابع شخصي، عكس التفويض الإجباري الذي يغلب عليه طابع الإلزام. من وجهة نظرنا نرى أن هذا النوع من التفويض كذلك له إيجابيات وسلبيات، فمن حيث إيجابياته أنه يلزم الأصيل بتفويض بعض من اختصاصاته مما يجعل الأصيل غير متسلط وغير مستأثر بهذه الاختصاصات، زيادة عن ذلك يقرب العمل الإداري من المواطن، أما من حيث سلبياته هذا التفويض لم يراعي السلطة التقديرية للأصيل في القيام بالتفويض إذا دعت الضرورة إلى ذلك أي عندما تقوم أسباب التفويض ومبرراته، حيث ألزم الأصيل بالتفويض حتى ولم تقم هذه الأسباب.

1. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 51.

2. المادة 27 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988، ص 1016.

ثالثا: التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس الغير مباشر

يصنف التفويض الإداري بالنظر إلى الجهة الصادرة إليها هذا التفويض كما يلي:

1- التفويض للمرؤوس المباشر: يصدر قرار التفويض من طرف الأصيل استنادا إلى النص الذي يأذن له

بذلك، ويكون بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسه الذي يليه مباشرة في السلم الإداري، ويكون في

نفس الوظيفة الإدارية كأن يقوم الوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى مدير المصالح الخارجية¹.

ومن أمثلة النصوص القانونية التي تعبر على هذا النوع من التفويض في التشريع الجزائري المادة 25 من

المرسوم التنفيذي رقم 06-77 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيورها صراحة التي

نصت على ما يلي: " يمكن للمدير العام في حدود صلاحياته وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للموظفين

المرممين الموضوعين تحت سلطته مباشرة²."

من وجهة نظرنا يعتبر هذا النوع من التفويض جائز من الناحية القانونية لأن الاختصاصات تكون مفوضة

بشكل مباشر من الرئيس إلى مرؤوسه، هذا ما يسهل عملية تحديد المسؤوليات، زيادة عن ذلك تكون

عملية الرقابة والإشراف جيدة بسبب وجود سلطة رئاسية مباشرة على المرؤوس، وكذلك عدم تعدد

الرئاسات على مرؤوس واحد مما يؤدي ذلك إلى ارتباك من كثرة الرقابة عليه.

2. التفويض للمرؤوس الغير مباشر: يتم هذا التفويض من طرف الأصيل نفسه استنادا إلى النص الذي

يأذن له بذلك، لكن المفوض إليه لا يكون مرؤوسا مباشرا للأصيل بالرغم أنه ينتمي إلى نفس المنظمة

الإدارية أو إلى نفس الجهة الإدارية³، ومثال عن ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القرار المتضمن

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 171.

². المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 08 فبراير 2006 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيورها، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 19 فبراير 2006، ص 25.

³. محمود إبراهيم الولي، المرجع السابق، ص 359.

تفويض الإمضاء إلى نائب المدير بنصها على ما يلي: " يفوض إلى السيد شريف وليد، نائب مدير الشؤون القضائية والإدارية، الإمضاء في حدود صلاحياته، باسم وزير الشؤون الخارجية، على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات¹."

كما يمكن أن يكون المفوض إليه ليس مرؤوساً للأصيل على الإطلاق، كأن يكون موظفاً خارج منظّمته الإدارية، ومثال ذلك ما جاء في المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام حيث نصت على ما يلي: " لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة المذكورة أدناه، حسب الحالة:

- مسؤول الهيئة العمومية،

- الوزير،

- الوالي،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- المدير العام أو مدير المؤسسة العمومية

يمكن كل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين، بأي حال، بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها²."

غير أن الدكتور العيد قرطيم لا يقبل هذا النوع من أنواع التفويض، ويدعو المشرع إلى ضرورة الحد من إجازته، بل إلى ضرورة تقليل من سمح لهم بإعماله إلا في الحالات الضرورية، وفي أضيق نطاق، ومن بين

¹ المادة 01 من القرار المؤرخ في 24 يوليو 2007 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب المدير، ج.ر، العدد 55، المؤرخة في 09 سبتمبر 2007، ص 05.

² المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، ص 05.

مبرراته في ذلك ما يلي¹:

- أن هذا النوع من التفويض يؤدي إلى تلف المسؤوليات، وعدم القدرة على تحديدها بسبب تداخل الاختصاصات مع بعضها البعض.

- لا يمكن هذا النوع من التفويض من القيام بالرقابة والإشراف بشكل جيد لأنه قد لا تسمح ظروف الأصيل بذلك.

- هذا النوع من التفويض قد يؤدي إلى تعدد الرئاسات على المرؤوس الواحد، وهذا غير موجود في مبادئ التنظيم الإداري، فتعدد الرئاسات على المرؤوس قد يؤدي إلى إرهاقه وبعد خروجها على القواعد الأساسية للتفويض.

من وجهة نظرنا فنحن نؤيد رأي الدكتور العيد قرطيم الذي يرى بأن استخدام هذا النوع من التفويض يكون إلا في بعض الظروف التي تستدعي تحقيق الصالح العام وفي أضيق نطاق ممكن، لأن مثل هذا النوع من التفويض يؤدي إلى ضياع المسؤوليات، زيادة عن ذلك الرئيس الإداري لا يكون على دراية تامة بأعمال مرؤوسيه الغير المباشرين، لهذا يبقى هذا النوع من التفويض يستعمل إلا في الحالات الضرورية عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك.

رابعاً: التفويض البسيط والتفويض المركب

يقسم هذا التفويض بالنظر إلى عدد المفوض إليهم كما يلي:

1- التفويض البسيط: التفويض البسيط يصدر بقرار من الأصيل نفسه، استناداً للنص القانوني الذي

يأذن له بذلك على أن يقوم بتفويض بعض من اختصاصاته إلى غيره، وهذا التفويض يقوم على شرطين:

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 150.

أ) تحديد الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه.

ب) تحديد المفوض إليه، أي شخص واحد يقوم بتنفيذ هذه الاختصاصات.

ومن أمثلة ذلك أن يقوم الرئيس الإداري بتفويض بعضا من اختصاصاته إلى المفوض إليه " أ " وجزء آخر إلى المفوض إليه " ب "، ويقول الدكتور أحمد رشيد في هذا النوع من التفويض أن يتم تفويض اختصاصات الرئيس الإداري إلى عدد قليل من المرؤوسين، يقوم كل واحد منهم بممارسة جزء من الاختصاصات، فأحدهم يمارس عمليات التخطيط، والآخر يمارس عملية التنفيذ¹.

في تقديرنا يعتبر هذا التفويض جائز من الناحية العملية، لأنه يقوم بين المفوض والمفوض إليه أي يتم التفويض إلى شخص واحد الذي بدوره يقوم بممارسة هذه الاختصاصات المفوضة بنفسه، وبالتالي فإن التفويض البسيط يتميز بالسرعة في تنفيذ الاختصاصات المفوضة فهو لا يحتاج إلى اتفاق أو تبادل الآراء والأفكار، بل يعتمد المفوض إليه على آرائه وأفكاره في تنفيذ هذه الاختصاصات المفوضة، زيادة عن ذلك فإن تنفيذ هذه الاختصاصات المفوضة لا تتعطل بغياب أحد المرؤوسين، لأن هذا التفويض يقوم على شخص واحد وليس عدة أشخاص.

2. التفويض المركب: هو قيام الأصيل أي الرئيس الإداري بتفويض جزء كبير من اختصاصاته إلى عدد

من المرؤوسين، ليقوموا بتنفيذه مشتركين معا²، ولقيام التفويض المركب لا بد من توافر ثلاث شروط هما:

أ) تحديد الاختصاصات المراد التفويض فيها.

ب) تحديد عدد الأشخاص المراد التفويض إليهم، أي المرؤوسين الإداريين.

¹. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة (العملية الإدارية في الجهاز الإداري)، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة، 1972، ص 175-176.

². العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 174.

لا بد من تنفيذ هذه الاختصاصات المفوضة من طرف المرؤوسين مجتمعين دون نقصان أي شخص منهم. ومن أمثلة التفويض المركب أن يفوض الرئيس الإداري جزء من اختصاصاته إلى "1،2،3،4" وجزء من اختصاصاته الأخرى إلى "4،5،6،7،8".

واعتبر الدكتور بشار يوسف عبد الهادي هذا التفويض معيب من ناحيتين:

- من الناحية الأولى: أنه إذا قام الرئيس الإداري بتحويل بعض من اختصاصاته لعدد من مرؤوسيه وتغيب أحدهم لأي سبب كان، فإن ذلك قد يؤدي إلى تعطل وتوقف تنفيذ الاختصاصات المفوضة، لأن من شروط هذا النوع من التفويض أنه يجب تنفيذ الاختصاصات المفوضة مجتمعين غير ناقصين. - من ناحية ثانية: أنه في مثل هذا النوع من التفويض قد يتعذر الوصول إلى اتفاق بين المرؤوسين، بسبب تعدد الأفكار والآراء هذا ما يؤدي إلى البطيء في تنفيذ الاختصاصات المفوضة، وهذا ما يتناقى مع الحكمة من التفويض وغاياته¹.

من وجهة نظرنا يعتبر هذا النوع من التفويض سلبي أكثر ما هو إيجابي، واتفق مع الدكتور بشار عبد الهادي يوسف الذي ينظر إلى التفويض المركب بأنه تفويض معيب، فهذا النوع من التفويض قد يعيق تنفيذ الاختصاصات المفوضة بسبب غياب شخص واحد، إضافة إلى ذلك البطء في تنفيذ الاختصاصات المفوضة بسبب تعدد الآراء والأفكار.

الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الحجم

يصنف التفويض الإداري بالنظر إلى أهمية الموضوعات والاختصاصات التي يشملها إلى تفويض جزئي وتفويض كلي، وإلى تفويض خاص وتفويض عام وتفصيل ذلك كالآتي:

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 57.

أولاً: التفويض الجزئي والتفويض الكلي

ينقسم هذا النوع من التفويض بالنظر إلى الموضوعات والاختصاصات المفوض فيها إلى:

1- التفويض الجزئي: هو التفويض الذي يتنازل فيه صاحب الاختصاص الأصلي عن جزء من

اختصاصاته أو الإمضاء على بعضها، وهذا الصنف من التفويض هو الذي يحقق الهدف المرجو من

وجوده والذي تعمل به الجهات الإدارية من أجل تنظيم وتطوير العمل الإداري، لأنه يؤدي إلى التخفيف

من الأعباء الملقاة على الرئيس الإداري والقيام بالمهام والأعمال الأكثر أهمية، واشترطت أغلب قوانين

التفويض العامة في فرنسا ومصر وسوريا والجزائر أن يكون التفويض جزئياً¹.

2- التفويض الكلي: هو قيام صاحب الاختصاص الأصلي بتفويض جميع اختصاصاته الممنوحة له

بموجب النصوص القانونية إلى المفوض إليه، وقد اتفق كل من الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على عدم

قبول هذا النوع من التفويض، ويرى بعض الفقهاء أن تخلي الأصل عن جميع اختصاصاته لفائدة المفوض

إليه يعتبر استقالة منه بإرادته وهذا ما لا يسمح به القانون، كما اعتبر بعض الفقهاء الفرنسيين أن مثل هذا

التفويض مخالف للمبادئ العامة للقانون الفرنسي².

من وجهة نظرنا يعتبر هذا التفويض غير جائز، لأن الأصل في التفويض أن يكون جزئي، فإذا قام الأصل

بالتنازل عن جميع اختصاصاته لفائدة المفوض إليه فلا يعتبر تفويض وإنما إنابة أو حلول محل الأصل في

ذلك.

ثانياً: التفويض الخاص والتفويض العام

يمكن تقسيم التفويض الإداري بالنظر إلى الاختصاصات المحددة للأصيل في النص الآذن، أو بإعطاء

السلطة التقديرية للأصيل بتفويض اختصاصاته دون تحديد هذه الاختصاصات في النص الآذن، ويتمثل

هذا التفويض في:

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 173.174.

². العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 161.

1- التفويض الإداري الخاص: يقصد بالتفويض الخاص هو ذلك التفويض الذي يمنح لشخص أو هيئة إدارية بهدف القيام بتصرفات أو اختصاصات المحددة في النص الآذن بالتفويض، أو التفويض الذي تعهد به جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى من أجل القيام بمهمة من المهام¹.

نجد هذا النوع من التفويض في القانون الجزائري وبالضبط في المادة 48 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي نصت على ما يلي: " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد²."

من وجهة نظرنا لا يعتبر هذا النوع تفويض إداري، وإنما حلول في الاختصاص لأن المجموعة الجديدة التي حلت محل المجلس المنحل أو المستقيل ستمارس جميع الاختصاص وليس جزء من الاختصاصات.

2- التفويض الإداري العام: يكون التفويض عاما إذا لم يحدد النص الآذن بالتفويض الاختصاصات التي يجب التفويض فيها، حيث يترك النص الآذن للأصيل السلطة التقديرية في تقدير هذه الاختصاصات، ويتم تحديدها في قرار التفويض، واشترط القضاء الفرنسي لشرعية هذا التفويض أن يكون محدد النوعية للاختصاصات المفوضة³.

المطلب الثاني: تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الطبيعة القانونية والشكل

يمكن تقسيم التفويض الإداري من حيث الطبيعة القانونية بالنظر إليه من حيث موضوعه، كما يمكن تقسيم التفويض الإداري من حيث الشكل بالنظر إلى القالب الذي يفرغ فيه، وعليه سيتم التعرض إلى التفويض الإداري بحسب الطبيعة القانونية (الفرع الأول)، ثم دراسة التفويض الإداري من حيث الشكل (الفرع الثاني).

¹. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 367.

². المادة 48 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 11.

³. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 58.

الفرع الأول: التفويض الإداري بحسب الطبيعة القانونية

لم يبدأ التمييز بين نوعي التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية من طرف غالبية الفقه الفرنسي والقضاء إلا في عام 1957 وذلك في مذكرات المفوض " ميريك Meric" في حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي صدر في 28 جوان 1957 بمناسبة قضية تتلخص وقائعها في قيام أحد المحافظين بتفويض جزء من اختصاصاته لمدير دائرة الضرائب المتعلقة بمراجعة بعض الكشوف وما يتعلق بها من تقدير للضرائب والرسوم وكان ذلك في عام 1927، لكن بعد مرور مدة زمنية تغير الشخص المحافظ الذي قام بتفويض بعض اختصاصاته والذي يعتبر هو صاحب الاختصاص الأصل، وقد تضررت إحدى الشركات من هذا التفويض، فقامت هذه الشركة برفع دعوى تقول فيها بأن التفويض أصبح منتهايا بمجرد تغير الشخص صاحب الاختصاص الأصلي، وقالت أن الأصل في القانون الفرنسي العام هو قيام الرئيس الإداري بممارسة اختصاصاته بنفسه، وأن التفويض بطبيعته يعتبر مؤقتا ويصبح منتهايا بعد تغير الشخص الذي قام بالتفويض، وبالتالي فكل ما يترتب عليه بعد انتهائه يعتبر باطلا، غير أن مفوض مجلس الدولة " ميريك" لم يأخذ بالدفع التي تقدمت به الشركة، وانتهى حكمه إلى القول بأن التفويض الشخصي هو الذي يتم إلى المرؤوسين المباشرين للرئيس الإداري الذين يستمدون اختصاصاتهم منه، وهذا التفويض هو الذي ينتهي بتغير أحد الأطراف، أما التفويض الذي يتم بين شخصين مستقلين ويستمد كل منهما الاختصاصات من النصوص القانونية أو التنظيمية، فلا ينتهي بتغير أحد أطرافه إلا بإلغائه¹.

فكل من مفوض الدولة روميو - في مذكراته سنة 1792، وريبولييه - في مذكراته سنة 1919 لم يتكلما إلا عن التفويض بشكل عام، أي ذلك الإجراء الذي يتم بمقتضاه توزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة²، ولم يتم العمل بهما وتنظيمهما معا إلا في المرسوم الصادر في 14 مارس 1964 وهما: تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، وذلك طبقا لفكرة عامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يقوم من الناحية العملية بنقل بعض من اختصاصات الرئيس الإداري إلى مرؤوسه، عكس تفويض التوقيع الذي لا يتخلى فيه الرئيس

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر سنة 1957 المشار إليه في مذكرات مفوض الدولة ميريك، أورده بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 176.

² CF. André De laubadère (A), traité de droit administratif, tome 1, par Venezia (j- c) et Gaudement (Y), 15^{ème} Ed, L.G.D. J, paris, 2002, p 331

الإداري عن بعض اختصاصاته المفوضة، بل يقوم المرؤوس الإداري بعمل مادي بناء على تفويض الرئيس الإداري يتمثل في الإمضاء على القرارات الصادرة باسم المفوض¹، و نظرا لأهمية هذين النوعين سيتم التطرق إلى نظرة الأستاذ أوليفير **OLIVIERE** (أولا)، ثم التعرض إلى نظرة مفوض الدولة ميريك **MIRIC** (ثانيا)، ثم دراسة نظرة الأستاذ بوزوي **POISOYE** (ثالثا)، ثم معالجة الاختلافات الجوهرية المتفق عليها بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع (رابعا).

أولا: نظرة الأستاذ أوليفير (**OLIVIERE**)

يقسم الأستاذ أوليفير التفويض الإداري من حيث الطبيعة القانونية إلى تفويض ذو طابع وظيفي وتفويض ذو طابع شخصي.

فالتفويض الوظيفي حسب الأستاذ أوليفير² هو التفويض الذي يتم لموظفين يمارسون اختصاصاتهم في أماكن بعيدة عن الجهات الإدارية التي يتبعونها، ويكونون قادرين على تقدير الظروف المحيطة بالعمل لأنهم على دراية بها أفضل من الجهات الإدارية التي يتبعونها والسرعة في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة، ولا يهم في رأيه صياغة النص سواء كان النص الآذن أو نص قرار التفويض، وجاء الأستاذ أوليفير بمثال تفويض عامل العمالة استنادا إلى المرسوم الصادر في 24 جوان 1950 الذي تحدث عن تفويض التوقيع، واختصاص عامل العمالة.

يرى الأستاذ أوليفير أن التفويض الذي يستند إلى النص الآذن دائما يكون ذات طابع شخصي، رغم أن النص الذي جاء به استعمل تارة تفويض التوقيع وتارة تفويض الاختصاص، لكن يعتقد الأستاذ أوليفير أن

¹. CF.Rounult (M.C), Droit administratif, 4^{eme} Ed, Galino éditeur, paris, 2007, p150.

².CF. Olivier Jerard , Signature et forme des décision administratif, La revue administrative, France, 1952, p379 etc.

سبب هذا الخلط يرجع إلى اعتبارات تاريخية مر عليها المشرع الفرنسي في كل من المرسوم الصادر في 29/12 / 1854 والمرسوم الصادر في 10/09/1926 والمرسوم الصادر في 24/06/1954.

ويكون التفويض شخصي حسب رأيه إذا ما وجه لموظفين يمارسون اختصاصاتهم بجانب الوزير، كتفويضه لأعضاء مكتبه، أو تفويض عامل العمالة لمديري الإدارة المحلية بالعمالة، أو تفويض رئيس البلدية لبعض الموظفين في البلدية.

وعليه أطلق الأستاذ أوليفير اسم التفويض الوظيفي على تفويض الاختصاص، واسم التفويض الشخصي على تفويض التوقيع.

ثانيا: نظرة مفوض الدولة ميريك (MIRIC)

قسم مفوض الدولة ميريك التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة حكم صادر عنه الذي تم ذكره سابقا إلى تفويض ذات طابع وظيفي وتفويض ذات طابع شخصي، والذي سيتم التطرق إليهما على النحو التالي¹:

1- التفويض الوظيفي: حسب مفوض الدولة ميريك هو التفويض الذي يقوم بنقل الاختصاصات بين ممثلي بعض الهيئات الإدارية، التي تستمد اختصاصاتها من النصوص القانونية أو التنظيمية وتكون هذه الهيئات متمتعة باختصاصات أصلية ومستقلة، ومثال ذلك تفويض الوزير بعض اختصاصاته لأحد المحافظين أو للمحافظين جميعا.

¹ مفوض الدولة ميريك، التقرير المقدم لمجلس الدولة الفرنسي بمناسبة الحكم الصادر في 1957، أورده بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 176.

2- التفويض الشخصي: يعتبر التفويض الشخصي عند مفوض الدولة ميريك هو تفويض الذي يتم

المرؤوسين المباشرين للرئيس الإداري الذين لا يتمتعون باختصاصات أصلية مستقلة، وإنما يستمدون الاختصاصات من الرئيس ويعتبر هذا التفويض صورة من صور التنظيم الداخلي للإدارة.

ويرى مفوض الدولة ميريك في شأن هذا الصنف من التفويض أنه يقوم على أساس شخصي بين المفوض والمفوض إليه، ويعطي أمثلة فيما يخص هذا التفويض كتفويض الوزير بعض اختصاصاته لمدير مكتبه، وتفويض المحافظ بعض اختصاصاته لرؤساء المصالح المحلية.

وخلص مفوض الدولة ميريك في قراره، إلى القول بأنه ليس من الشك في وجود صنفين من أصناف التفويض:

(أ) تفويض وظيفي لا ينتهي بتغير أحد أشخاصه، وإنما يبقى قائما إلى أن يلغى من جانب الرئيس الإداري المفوض، ويرى بأن صياغة النص الذي يسمح بالتفويض لا يكفي وحده لمعرفة ما إذا كان التفويض وظيفيا أو شخصيا، ومعنى ذلك أن استعمال النص سواء كان دستوري أو قانوني أو تنظيمي لتعبير " تفويض الاختصاص " ليس بالضرورة أن يكون القرار الصادر استنادا إليه يعتبر تفويضا وظيفيا، بل قد يكون تفويضا شخصيا، لأن تفويض الاختصاص قد يكون شخصيا إذ لم يكن للمرؤوس (المفوض إليه) اختصاصات أصلية مستمدة من النصوص القانونية، بل يستمد اختصاصاته من الرئيس الإداري نفسه (الأصيل)، وقد يكون وظيفيا إذا كانت اختصاصات المرؤوس أصلية ومستقلة.

(ب) تفويض ذو طابع شخصي ينتهي بتغير أحد أطرافه¹.

¹. مفوض الدولة ميريك، المرجع السابق، أورده بشار جميل يوسف عبد الهادي يوسف، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 176.

ومع تقديرنا لنظرة مفوض ميريك خاصة مميزات التفويض الوظيفي أنه جعل هذا النوع من التفويض دائم، حيث لم يأخذ بعين الاعتبار عنصر تحديد المدة كميزة أساسية للتفويض الوظيفي، فعدم تحديد مدة التفويض يجعل هذا التفويض مستمرا ودائما مما قد يجعله باطلا وغير مشروع، إضافة إلى ذلك الخلط الذي وقع فيه مفوض الدولة ميريك بين فكرة التفويض في الاختصاص وبين فكرة نقل الاختصاص، حيث اعتبرهما فكرة واحدة تصب في نفس السياق، لكن في الحقيقة هما نظامين مختلفين ومستقلين عن بعضهما البعض كما رأينا سابقا عند وضع مقارنة بينهما.

ثالثا: نظرة الأستاذ بويزوي¹ POISOYE : قام الأستاذ بويزوي بتقسيم التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية إلى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ثم عاد وقسم تفويض التوقيع إلى تفويض شخصي وتفويض وظيفي، وقد اعتمد على هذه التقسيمات من خلال بحثين له تم نشرهما في 1960 و1962.

فيكون تفويض التوقيع ذو طابع شخصي حسب الأستاذ بويزوي إذا كان قرار التفويض يأخذ بعين الاعتبار الشخص الأصيل والشخص المفوض إليه، أي يدون في قرار التفويض اسم الأصيل واسم المفوض إليه، وبالتالي هذا هو النوع الوحيد الذي ينتهي بتغير أحد أطرافه.

وقد يكون تفويض التوقيع ذو طابع وظيفي حسب رأيه أنه لا يأخذ قرار التفويض بعين الاعتبار العلاقة الشخصية بين الطرفين، ولا ينتهي بتغير أحد أطرافه بل يبقى قائما ومستمرا إلى أن يلغى صراحة. فالأستاذ بويزوي من خلال هذا البحث أدمج تفويض التوقيع مع تفويض الاختصاص في إطار التفويض

¹. بويزوي، تفويض الإضاء، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 64.

الوظيفي الذي يصدر قراره بغض النظر عن أطراف التفويض، وتفويض التوقيع الذي يأخذ قراره بعين الاعتبار أطراف التفويض والذي يسمى بالتفويض الشخصي.

ومن جهة أخرى أيد الفقهاء العرب على غرار الدكتور عبد الفتاح حسن تقسيم التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية إلى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وقام بإبراز الاختلاف الجوهرى بينهما بقوله: " أن التطبيق العملي في فرنسا قد أعطى تفويض الاختصاص إلى الأعوان المباشرين، وأن تفويض التوقيع لا يعني بالضرورة وجود الصلة الشخصية بين الأصيل والمفوض إليه". مشيراً أن النظام القانوني الذي يخضع له تفويض الاختصاص يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له تفويض التوقيع من عدة أوجه مختلفة، وأرجع جوهر التفرقة بينهما إلى النص الآذن بالتفويض، وما إذا كان يستعمل هذا النص عبارة "تفويض الاختصاص" أو "تفويض التوقيع"¹.

أما الأستاذ محمد ميدون في رسالته التي كانت بعنوان التفويض في القانون الإداري يستعرض رأيه حول تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ويرى بأن التفويض بنوعيه يتعلق بنقل الاختصاص، فتفويض الاختصاص يتعلق بنقل اختصاص المفوض إلى المفوض إليه، وتفويض التوقيع هو كذلك يقوم بنقل الاختصاص (الإمضاء)، فيرى بأنهما متطابقان، والاختلاف الموجود بينهما يكمن في الآثار المترتبة على كل واحد منهما².

كذلك الدكتور إبراهيم الوالي أعطى موقفه فيما يخص هذه المسألة، فبعدما أقر بوجود نوعين من التفويض بالنظر إلى طبيعته القانونية، ورأى أن معيار التفرقة بينهما يكمن في النص الآذن الذي يسمح بالتفويض،

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 79، 80.

².CF. Mohamed Midoune, La délégation ou droit administratif, l'imprimerie officielle de la république tunisienne, 1979, p 17,18.

ويضيف إلى ذلك في حالة غموض النص الآذن وقرار التفويض يمكن العودة للأعمال التحضيرية للنص¹.

رابعاً: الاختلافات الجوهرية المتفق عليها بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع

يمكن القول بأن الفقه الفرنسي أقر بوجود نوعين من التفويض بالنظر إلى طبيعته القانونية هو تفويض الاختصاص والذي يقصد به قيام الرئيس الإداري بتحويل بعض اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية إلى أحد مرؤوسيه ويكون ذلك بموجب قرار إداري، وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بممارسة هذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض²، وتفويض التوقيع الذي يقصد به قيام الأصيل بتحويل مهمة مادية إلى المفوض إليه بموجب قرار إداري، والمتمثلة في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تندرج ضمن اختصاص الأصيل وتكون باسمه والحسابه³، وعليه سيتمّ التعرض إلى الاختلافات الجوهرية الموجودة بين هذا النوعين رغم وجود توافق بينهما، وتتمثل هذه الاختلافات فيما يلي:

1- من حيث علاقة التفويض: فالتفويض في الاختصاص هو تفويض وظيفي يتم توجيهه من الأصيل إلى المفوض إليه بقوة القانون، حيث يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصات أصلية ومستقلة مستمدة من النصوص القانونية أو اللائحية، فلا يستمد المرؤوس اختصاصاته من الرئيس الإداري حتى لا يتحول هذا التفويض إلى طابع شخصي⁴. أما تفويض التوقيع هو تفويض شخصي بمعنى يستمد المرؤوس اختصاصاته من الرئيس الإداري وليس من مصدر قانوني أو تنظيمي آخر، ويترتب على ذلك وضوح

¹. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 387.

². إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط الأولى، د.ج، بيروت، 1994، ص 164.

³. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص 91.

⁴. العيد قرطيم، المرجع السابق، 165.

الطابع الشخصي بين الرئيس والمرؤوس، كما يمثل المرؤوس إرادة رئيسه وليس إرادته وذلك لقيام هذا النوع من التفويض على عنصر الثقة¹.

2- من حيث موضوع التفويض: لا يمكن للأصيل في تفويض الاختصاص ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، فلا يستطيع ممارستها إلا إذا قام بإلغاء قرار التفويض، لأن هذا النوع من التفويض يقوم بإعادة توزيع الاختصاصات، وعليه إذا قام الأصيل بممارسة هذه الاختصاصات فيعد ذلك تجاوزاً للسلطة²، أما في تفويض التوقيع فإنه لا مجرد الأصيل من ممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه طيلة مدة التفويض، لأنه لا يعد توزيعاً للاختصاصات وإنما يقتصر التفويض على التوقيع على القرارات نيابة عن الأصيل، فليس شرط على الأصيل إلغاء هذا التفويض من أجل ممارسة هذا العمل³.

3- من حيث آثار التفويض: القيمة القانونية للاختصاصات التي يقوم بها المفوض إليه في تفويض الاختصاص تأخذ قوة ودرجة القرارات الصادرة من المفوض إليه، أي المركز الوظيفي الذي يشغله هذا الأخير ولا تأخذ مرتبة المركز الوظيفي الذي يشغله الأصيل⁴.

أما في تفويض التوقيع يأخذ العمل الصادر من طرف المرؤوس مرتبة الرئيس الإداري نفسه، فالقرارات الصادرة من المرؤوس (المفوض إليه) تأخذ قوة ودرجة قرارات الرئيس الإداري (الأصيل)، فهذه الاختصاصات لم يسلبها المرؤوس من رئيسه، بل ليس للمرؤوس أي اختصاصات أصلية مستقلة، وإنما يستمدّها من الرئيس نفسه، فأى عمل يقوم به المرؤوس كأن هذا العمل قام به الرئيس الإداري ومثال

¹. CF.DEBBASCH (C), RICCE (J.C), contentieux administratif, 5^{ème}Ed, Paris, 1990, p154.

². عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص205.

³. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط الأولى، م. ح. ح. ، بيروت، 2002، ص122.

⁴. محسن العبودي، الإدارة العامة، د. ن. ع، القاهرة، 2004، ص480.

ذلك: كأن يفوض الوزير لمدير مكتبه التوقيع على القرارات الوزارية فإن هذا العمل الذي يقوم به مدير المكتب كأن الوزير نفسه هو الذي قام بهذا العمل، إضافة إلى ذلك يبقى الرئيس الإداري محتفظاً بالأعمال والتصرفات التي قام بتفويضها، فيمكن له ممارستها في أي وقت يشاء.

4- من حيث انتهاء عملية التفويض: فالتفويض في الاختصاص يتميز بالطابع الموضوعي، فلا ينتهي بتغير أحد أطرافه سواء الأصيل أو المفوض إليه، عكس تفويض التوقيع الذي ينتهي بتغير أحد أطرافه سواء الأصيل أو المفوض إليه بسبب العلاقة الشخصية الموجودة بينهما.

الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الشكل

ينقسم التفويض الإداري من حيث الشكل إلى ما يلي:

أولاً: التفويض الكتابي والتفويض الشفوي

يصنف هذا التفويض الإداري بالنظر إلى معيار الكتابة إلى:

1- التفويض الكتابي: هو قيام الأصيل بالتنازل كتابة عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، أي أن يكون محتوى هذا التفويض في شكل مكتوب، مع العلم أن قرار التفويض هو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة ركناً أساسياً فيها، لكن قد يشترط النص الآذن هذه الشكلية سواء صراحة في النص نفسه أو ضمناً عندما يشترط نشر هذا القرار¹.

ويرى جانب من الفقه إلى أنه إذا كان من الممكن أن يكون القرار الإداري شفويًا بشكل عام، فإن ذلك لا يسمح به بالنسبة لقرار التفويض، فلا بد أن يكون هذا الأخير مكتوبًا ومنشورًا حتى يمكن الاحتجاج به اتجاه الغير²، وقد تبني المشرع الجزائري هو كذلك شرط الكتابة، وذلك ما جاءت به المادة الثانية القرار

¹. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج الثاني، ط الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص 509.

². العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 151.

الوزاري المؤرخ في 13 يناير سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للتشريفات حيث نصت

على ما يلي: " ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹."

وكذلك ما جاء في المادة الثانية من القرار الوزاري المؤرخ في 06 مارس 2019 المتضمن تفويض الإمضاء

إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق التي نصت على ما يلي: " ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية²."

ونرى أن معيار الكتابة واجب في قرارات التفويض وذلك للاعتبارات التالية:

(أ) من حيث الإثبات: فلا بد أن يكون قرار التفويض مكتوبا حتى يسهل إثباته أو إمكانية الاحتجاج به

أمام القضاء إذا كان غير مشروعاً من أجل إلغائه، لأن قرار التفويض الشفوي يصعب إثباته.

(ب) التفويض المكتوب يبين اختصاصات كل من المفوض والمفوض إليه، وبالتالي لا يؤدي ذلك إلى

تداخل وتضارب في بعض الاختصاصات.

(ج) في التفويض المكتوب لا يمكن للمفوض أو المفوض إليه التهرب من المسؤولية سواء كان هذا الخطأ

ارتكب من طرف المفوض أو المفوض إليه، كما أن المفوض إليه لا يمكنه أن يتهرب من القيام

بالاختصاصات المفوضة إليه بداعي عدم علمه بهذا التفويض أو لم يتلق قرار التفويض من المفوض³.

2- التفويض الشفوي: هو التفويض الغير مكتوب والذي لم يفرغ محتواه في وثيقة مكتوبة تجمع أركانه

وشروطه، وقد ظهر هذا النوع من التفويض نظرا لأن شكل الكتابة لا يعتبر شرطا أساسيا لقرار التفويض

لكونه قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية الأخرى.

¹. ج.ر، العدد10، المؤرخة في 10 فبراير سنة 2019، ص16.

². المادة 02 من القرار الوزاري المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق، المصدر السابق، ص 30.

³. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 53.

ويرجع البعض أصل وجود هذا التفويض في فرنسا إلى المرسوم المؤرخ في 23-09-1854 الذي كان يجيز لعامل العمالة بتفويض الكاتب العام للعمالة¹ بتسيير جزء من العمالة، حيث لم يكن أي موظف يتمتع بهذا التفويض، وبذلك اعتبر كاتب العمالة مفوضا بحكم العادة، حيث يكفي أن يكون قرار التفويض شفوي للقيام بذلك الاختصاص²، لكن أصبحت اليوم الكتابة شرط أساسي في التفويض الإداري خصوصا في فرنسا التي كانت تجيز التفويض الشفوي، وكذلك في جمهورية مصر العربية فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بعدم جواز التفويض الشفوي، إضافة إلى الجزائر حيث لم نعثر على أي نص يسمح بالتفويض الشفوي.

ونرى من وجهة نظرنا أن التفويض الشفوي غير جائز وذلك لعدة اعتبارات:

(أ) من حيث صعوبة الإثبات: فقرار التفويض الشفوي صعب الإثبات من طرف المفوض أو المفوض إليه، فمثلا إذا كان قرار التفويض الشفوي معيب بأحد العيوب المشروعية فلا يمكن الاحتجاج به أمام القضاء الإداري من أجل إلغائه.

(ب) من حيث التهرب من المسؤولية: فيمكن للمفوض إليه التهرب من المسؤولية وعدم القيام بالاختصاصات المفوضة إليه بداعي أنه لم يكن على علم بهذا التفويض.

(ج) من حيث تضارب الاختصاصات: فالتفويض الشفوي يؤدي إلى تضارب وتداخل الاختصاصات بين الرئيس والمرؤوس، فقد يمارس المرؤوس اختصاصات غير مفوضة تدخل ضمن صلاحيات الرئيس.

¹ عامل العمالة في فرنسا هو le préfet وقد استخدمت الجزائر هذه الترجمة لوظيفة le préfet بمصطلح عامل العمالة إلى غاية صدور الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، وقد ترجم هذا المصطلح في المشرق بالمحافظ، منور كربوعي، المرجع السابق، ص 54.

² منور كربوعي، المرجع السابق، ص 54.

ثانيا: التفويض الإداري الصريح والتفويض الإداري الضمني

ويقسم هذا التفويض من حيث طريقة السماح به إلى ما يلي:

1- التفويض الإداري الصريح: هو الذي يتم بلفظ وصياغة صريحتين، حيث يبرز فيه الأصيل نيته إلى

منح تفويض في اختصاص محدد، أو الإمضاء على نوع معين من الوثائق، ولا يمكن تأويل أو تفسير أو

قياس نية الأصيل في هذا النوع من التفويض، ويستخدم في ذلك ألفاظ مختلفة مثل: يفوض أو يعهد أو

ينيب أو يوكل¹.

باستقراء النصوص القانونية التي تسمح بالتفويض في التشريع الجزائري، نجد أنها استعملت ألفاظ مختلفة،

وهنا يجب التمييز بين حالة حديثها عن المفوض، وحالة حديثها عن المفوض إليه، وذلك يكون على

النحو الآتي:

أ) في حالة حديثها عن المفوض: استعملت هنا عدة مصطلحات مختلفة من بينها:

- يفوض، والدليل على ذلك ما جاء في المادة الأولى من قرار وزير الداخلية المؤرخ في 11 فبراير سنة

1992 الذي يتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن التي نصت على ما

يلي: " يفوض للسادة الولاية الإمضاء باسم وزير الداخلية والجماعات المحلية²...."

- يؤهل، والدليل على ذلك ما جاء في المادة الأولى من المرسوم رقم 94-46 المتضمن تفويض الإمضاء

إلى رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي بقولها: " إضافة إلى صلاحياته يؤهل رئيس أركان الجيش الوطني

الشعبي للإمضاء، باسم وزير الدفاع الوطني على كل الوثائق والمقررات ومنها القرارات³."

¹. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 361.

². ج.ر، العدد 11، المؤرخة في 11 فبراير 1992، ص 301.

³. ج.ر، العدد 07، المؤرخة في 06 فبراير 1994، ص 05.

- يعهد عن طريق التفويض، والدليل على ذلك ما جاء في المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ التي نصت على أنه: "يمكن لوزير الداخلية والجماعات المحلية أن يعهد عن طريق التفويض، إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات استتباب الأمن¹...".

(ب) في حالة حديثها عن المفوض إليه: كذلك استعملت عدة مصطلحات من بينها:

- يتلقى تفويضا، مثال ذلك ما جاء في المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها التي نصت على ما يلي: "يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويض بالإمضاء من الوالي²".

- بناء على تفويض، مثل ما ورد في نص المادة 29 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر التي نصت على أنه: "وينصب الوالي المدير الولائي بناء على تفويض من الوزير المعني³".

2- التفويض الإداري الضمني: هو التفويض الذي يتم بشكل غير صريح، ففي بعض الأحيان يتم الترخيص به بموجب النص الآذن بالتفويض دون الحاجة إلى إصدار قرار التفويض، أما في حالة عدم ذكر التفويض في النص الآذن فيمكن استنتاجه واستخلاصه من خلال ظروف العمل مثلا في وقت النزاعات والحروب، ولقد أجازته مجلس الدولة الفرنسي في حالة الحرب⁴.

أما القضاء المصري لم يعترف بهذا النوع من التفويض، معتبرا بأن التفويض هو نظام استثنائي من الأصل، فالأصل وجب على الأصيل ممارسة الاختصاص بنفسه، والاستثناء تفويض هذه الاختصاصات ويجب أن

¹. المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992، ص 286.

². المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر، العدد 48، المؤرخة في 27 يوليو سنة 1994، ص 06.

³. المادة 29 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر نفسه، ص 08.

⁴. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 156.

يكون هذا التفويض صريحاً وواضحاً ولا يجوز افتراضه ضمناً.

من وجهة نظرنا فإن طبيعة التفويض تقتضي أن يكون صريحاً وبالشكل الذي يحدده القانون، وبالتالي لا يمكن أن يكون التفويض ضمناً أو يتم افتراضه وذلك في الحالات العادية، حيث يمكن للأصيل أن يتبرأ منه حتى تسقط كل تصرفات المفوض إليه كلية، أما في الحالات الاستثنائية يمكن القيام بالتفويض الضمني وذلك نظراً للظروف السائدة الذي تتطلب السرعة للقيام بتلك التصرفات.

ثالثاً: التفويض المقنع

يتم هذا التفويض حين تعتقد إحدى السلطات الإدارية أنها ملزمة بأن تقوم باستشارة إحدى الهيئات قبل التفويض، ويكون لها خيار بين إتباع هذا الرأي أو عدم الالتزام به. كذلك هو التفويض الذي يلتزم فيه الأصيل بأخذ رأي إحدى الجهات الاستشارية في موضوع ما قبل القيام بعملية التفويض.

مجلس الدولة الفرنسي لم يقبل هذا النوع من التفويض واعتبره تفويض غير مشروع، بحجة سلب اختصاص السلطة الأصلية وبالتالي مخالفة مبدأ الممارسة الشخصية للوظيفة، فمن وجهة نظرنا لا يمكن قبول هذا النوع من التفويض بحجة مخالفة مبدأ الاختصاص¹.

وكإضافة جديدة لتصنيفات التفويض الإداري من حيث الشكل، والتي لم يتطرق إليها معظم الفقهاء سواء فقهاء القانون الإداري أو علم الإدارة العامة هو:

***التفويض الإداري الإلكتروني**: يقصد به حسب رأينا هو قيام الأصيل بالتنازل عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه باستعمال أحد الوسائل الإلكترونية ولا بد أن يكون قرار التفويض في صورة مستند إلكتروني

¹. العيد قرطيم، المرجع نفسه، ص 157.

على جهاز الحاسوب أو البريد الإلكتروني أو الهاتف المحمول.

فحسب رأينا يعتبر التفويض الإداري الإلكتروني ضروري بالنسبة للإدارة، وذلك بسبب التقدم التي تشهده وسائل الاتصال الحديثة، فمن الضروري أن تواكب الإدارات العمومية هذا التطور وخصوصا في مجال القانون الإداري الذي من سماته أنه قانون متطور ومتجدد، وإلزامية تحولها من الواقع التقليدي الورقي إلى الواقع الإلكتروني.

تبرز أهداف التفويض الإداري الإلكتروني فيما يلي:

- توفير في الجهد والنفقات

- السهولة وسرعة القيام بالتفويض الإداري من خلال ما يسمى " بالإدارة الإلكترونية".

المبحث الثاني: مدى فعالية نظام التفويض الإداري داخل الأنظمة الإدارية

يعتبر التفويض الإداري عملية صعبة ومعقدة لا يستطيع القيام بها سوى عدد قليل من الرؤساء الإداريين الأكفاء، لذلك يجب تدريبهم عليه وفقا لأحكامه وأصوله من أجل تحقيق الفعالية والغاية المنشودة منه، حيث يعد التفويض الإداري من أهم ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري داخل المنظمات والهيئات الإدارية، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها تحقيق أهدافها دون استخدامه، وقد يتعثر هذا التفويض في بعض الهيئات والمنظمات الإدارية نتيجة الالتجاء إليه بأسلوب عفوي واعتباطي غير مدروس قد يؤدي إلى نتائج عكسية تضر بالمرؤوسين والمنظمة في حد ذاتها، وبالتالي ينجم عن الأهمية المتزايدة والمستمرة للتفويض الإداري العديد من المزايا التي تعود بالأخص على حسن سير العمل الإداري، وعلى أعضاء الهيئة الإدارية أي الرؤساء والمرؤوسين¹، إلا أنه في الواقع قد تعوقه بعض المعوقات أو الصعوبات والتي تحول دون تحقيق الأغراض المرجوة منه، ومن أجل تفادي وتجاوز هذه الصعوبات والمعوقات يجب العمل ببعض الحلول المقترحة التي تساعد في نجاح عملية التفويض، وعليه سيتم التطرق إلى الآثار المترتبة عن نظام التفويض الإداري الفعال من الناحية العملية (المطلب الأول)، ثم دراسة المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض والحلول المقترحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآثار المترتبة عن نظام التفويض الإداري الفعال من الناحية العملية

يعد التفويض الإداري من أهم الوسائل المساعدة على التطوير الإداري والمحققة لأهداف وغايات الإدارة، وذلك بالنظر إلى المزايا الذي يحققها هذا الأخير والتي تعود بالفائدة على أعضاء المنظمة الإدارية (الرؤساء والمرؤوسين) وعلى المنظمة الإدارية ككل إذا تم استعماله بالطريقة الصحيحة والفعالة وفقا لأصوله وأحكامه والمتطلبات التي يقتضيها في الوقت الحاضر، لاسيما أن مهام الإدارة الحديثة أصبحت تتطور يوما بعد يوم بتدخل الدولة في مجالات جديدة من أجل إشباع الحاجيات العامة للمواطنين، ذلك ما دفع البعض إلى اعتباره مبدأ رئيسيا للإدارة الفعالة ووسيلة هامة للإصلاح الإداري وضرورة حتمية وطبيعية للتنظيم

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 90.

الإداري¹، وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى متطلبات التفويض الإداري الفعال ودوره في تحقيق الإصلاح الإداري (الفرع الأول)، ثم معالجة مزايا التفويض الإداري الفعال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: متطلبات التفويض الإداري الفعال ودوره في تحقيق الإصلاح الإداري

كشفت معظم الدراسات التطبيقية التي جرت في مجال التفويض الإداري أن هناك متطلبات ضرورية يجب توافرها لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض الإداري، بالإضافة إلى ذلك يساهم هذا الأخير بشكل فعال في عملية الإصلاح الإداري، وعليه سيتم دراسة متطلبات التفويض الإداري الفعال (أولاً)، ثم معالجة دور التفويض في تحقيق الإصلاح الإداري (ثانياً).

أولاً: متطلبات التفويض الإداري الفعال

تتمثل متطلبات التفويض الإداري الفعال فيما يلي:

1- التحديد الواضح والجيد للاختصاصات المراد تفويض فيها من قبل الرئيس الإداري

لا بد أن تكون الاختصاصات المراد تفويضها من طرف الرئيس الإداري محددة وليست عامة، وواضحة وليست غامضة، ومن أجل تحقيق ذلك يتطلب إجراء تحليل للوظائف في التنظيم الإداري على اختلاف مراتبها ودرجاتها الإدارية، وذلك لتوضيح العلاقة بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين الإداريين.

كما يتطلب التحديد الواضح لكل السلطات، والاختصاصات، والمسؤوليات الخاصة بكل موظف مهما كانت درجته ومركزه في السلم الإداري، فالتفويض الإداري ثابت عنه في التطبيق العملي أنه كلما كان كتابياً وتم تحديده بأبعاده بدقة في إطار المناقشة المسبقة بين الرئيس والمرؤوسين الذين سيفوض إليهم الاختصاص، كلما كان التفويض واضحاً، كما أن الوضوح يجب أن يشمل التحديد الوظيفي للاختصاصات المراد تفويضها، وذلك من أجل تحقيق الهدف من وراء التفويض الإداري، أما عدم تحديد الاختصاصات المفوضة بدقة قد يؤدي إلى التأثير بشكل سلبي على الروح المعنوية للمرؤوسين، كما أن التحديد الواضح والجيد للاختصاصات المفوضة يتطلب من الرئيس الإداري معرفة الاختصاصات ذات

¹. CF.Roland Caude, Pourquoi et comment déléguer collection, cadreco, 1970, p 26.

أهمية التي لا يمكن التفويض فيها، ومن الاختصاصات التي جرى عدم التفويض فيها تلك التي لها تأثير جوهريا داخل المنظمة الإدارية سواء من الناحية المالية، أو السياسية، أو من ناحية الأهداف، ومن أمثلة هذه الاختصاصات: المسائل الاستراتيجية، المسائل المالية كالتصرف في ميزانية التنظيم، والقرارات الهامة المتعلقة بالأوضاع الخاصة بالمنظمة الإدارية .

أما الاختصاصات التي يمكن للرئيس الإداري التفويض فيها تتمثل في: اعتماد الإجراءات الداخلية والقرارات اليومية للعمل العادي، الإجازات، البيانات والمراسلات، وغيرها من الاختصاصات البسيطة¹.

2- شجاعة الرئيس الإداري وثقته بنفسه

هناك بعض الرؤساء الإداريين يتخوفون من القيام بعملية التفويض لعدم ثقتهم في مرؤوسيه، أو عجزهم وعدم إمكانياتهم على استعمال وسائل المراقبة والتحكم في الاختصاصات المفوضة إلى مرؤوسيه، مما يترتب شعور لدى الرؤساء على عدم قيام المرؤوسين بتنفيذ هذه الاختصاصات بوجه أحسن وبشكل جيد، أو اعتقادهم أن التفويض الإداري يقلل من هيبتهم وسلطاتهم ويقوي الطرف الآخر أي مرؤوسيه².

كما أن البعض من الرؤساء الإداريين تنعدم لديهم الرغبة في التفويض، وحجة ذلك أنهم لديهم تصور وشعور بأنه لا يوجد من بين المرؤوسين من لديه القدرة على تأدية بعض الاختصاصات التي ينوي الرئيس تفويضها أو القيام باتخاذ القرارات الفعالة مثله، ويرى - بعض كتاب الإدارة- أن ظاهرة عدم رغبة الرؤساء الإداريين من تفويض اختصاصاتهم يعود أساسها إلى وجود انقسامات اجتماعية، سياسية، دينية وقومية والتي ترجع إلى الارتباط الأسري أو الانتماء الحزبي أو الديني أو القومي، وكلها عوامل تولد شعور لدى الرؤساء الإداريين في المنظمات الإدارية بعدم رغبتهم في التفويض خوفا من إساءة استخدام السلطة، لكن هذه الظاهرة تقل لدى الرؤساء ذات الميول الديمقراطي الذين لديهم رغبة في التفويض، ويتولد لديهم شعور بإمكانية وقدرة مرؤوسيه على إنجاز الاختصاصات المفوضة إليهم على أحسن وجه وبشكل جيد، إلا أن هذه الشجاعة التي يتحلى بها الرئيس الإداري وثقته بنفسه، لا يجب أن تصل إلى حد المغالاة في تفويض اختصاصاته، سواء كان ذلك من خلال توسيع نطاق التفويض الإداري إلى مستويات إدارية دنيا، ويتم

1. نواف سالم كنعان، القيادة الإدارية، ط الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 231، 232.

2. موريرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة، ترجمة محمد توفيق رمزي، د. ن. ع، القاهرة، 1959، ص 233.

تفويض المرؤوسين الذين لا تتوافر فيهم الكفاءة الإدارية المطلوبة وليس لهم القدرة على اتخاذ القرارات، أو من خلال توسيع نطاق تفويض الاختصاصات التي لها أهمية وتأثير جوهري على التنظيم.

3- حسن اختيار الرئيس الإداري لمرؤوسيه الذين يفوضهم الاختصاصات وحسن ثقته بهم

تعتبر قدرة وكفاءة الموظف المراد تفويضه من قبل الرئيس الإداري من أهم متطلبات التفويض الإداري الفعال، فيجب على الرئيس الإداري أن يتأكد من كفاءة وقدرة المرؤوسين المراد تفويضهم هذه الاختصاصات، وأن يتأكد من أنهم يستخدمون هذه الاختصاصات استخداما سليما دون انحراف عن الهدف الأساسي للتفويض، وإلا يمكن للرئيس الإداري القيام بإلغاء التفويض وتوجيهه لمن يراه أكثر قدرة وكفاءة على القيام بالاختصاصات المفوضة¹.

4- فعالية وسائل الاتصال بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه

من متطلبات التفويض الإداري الفعال أن يبقى الرئيس الإداري وسائل الاتصال مفتوحة بينه وبين المفوض الذي فوض له اختصاصاته، فكلما كانت طرق اتصال الرئيس الإداري مع مرؤوسيه واضحة وجيدة، كلما شجعه ذلك على تفويضه الاختصاصات الكافية من أجل إنجاز المهام المفوضة إليهم، كما أن الاتصال الجيد يساعد الرئيس الإداري من إبلاغ مرؤوسيه الذين تم تفويضهم بالخطط والتعليمات والحقائق بسهولة ووضوح، مما يسهل عليهم القيام بتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليهم وإنجازها على أحسن وجه.

فالتفويض الإداري الفعال يستلزم تدفقا سليما للمعلومات بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه، ليتمكن المرؤوسين الذين تم تفويضهم من أجل تنفيذ هذه الاختصاصات الحصول على المعلومات التي لا يقتصر أثرها على تخفيف العبء على الرئيس الإداري فقط ومساعدته على اتخاذ قراراته فحسب، بل أيضا تمكنه من تفسير الاختصاصات المفوضة إليهم وفهمها فهما صحيحا².

1. نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص 234.

2. نواف سالم كنعان، المرجع نفسه، ص 235.

5- نطاق التمكّن الذي يكون من الرئيس الإداري على مرؤوسيه¹

يعتبر هذا المبدأ من متطلبات التفويض الإداري الفعال، ويقصد به قيام الرئيس الإداري بالإشراف والرقابة على عدد معين من المرؤوسين، بحيث يمكنه ذلك من إعطائهم وقته والإشراف عليهم وتوجيههم لتحقيق الأهداف المطلوبة، ويجب أن لا يتجاوز عددهم الحد الذي لا يمكنه من الإشراف عليهم ورقابتهم بفعالية.

إلا أن تحديد عدد المرؤوسين الذين يمكن إدخالهم في نطاق إدارة الرئيس الإداري لضمان حسن إشرافه ورقابته عليهم، لقي اهتماماً خاصاً لدى كتاب الإدارة العامة، حيث حاولوا وضع أرقام محددة لعدد المرؤوسين الذين يمكن للرئيس الإداري الإشراف عليهم ورقابتهم، فحاولت المدرسة الكلاسيكية وضع عدد معين للمرؤوسين الذين يمكن للرئيس الإداري الإشراف عليهم ومراقبتهم بفعالية، إلا أنه من الناحية العملية كشفت عن صعوبة واستحالة وضع أعداد معينة، فثبتت عجز هذه المحاولات عن وضع عدد معين لعدد المرؤوسين الذي يمكن إدخالهم تحت نطاق الرئيس الإداري، وأدى ذلك إلى ظهور مدرسة أخرى هي المدرسة العملية الإدارية، حيث يرى أصحاب هذه المدرسة أن نطاق الإشراف والرقابة لأي رئيس إداري يتوقف على عوامل كثيرة تتعلق بوضع التنظيم وشخصية الرئيس الإداري، ووضع مرؤوسيه، وأن هذه العوامل هي التي تتحكم في اتساع وضيق نطاق الإشراف والرقابة، وتوصلت هذه المدرسة إلى أن أهم هذه العوامل هي: طبيعة العمل ومدى تعقده وثباته، المعايير التي تحكم أداء وشخصية الرئيس الإداري واتجاهاته، ومهارات ومستوى المرؤوسين الإداريين في العمل ومدى ارتباطهم وتفاهمهم على مستوى التنظيم ككل وداخل المنظمة الإدارية الواحدة².

¹. اختلف فقهاء الإدارة العامة حول تسمية هذا العنصر وفهم مقصوده، ومن أهم التسميات التي أطلقت على هذا النطاق:

* تسميته بنطاق الرقابة: حيث استعمل هذه التسمية الأستاذ "دموك" والذي عرفه بأنه: "يعني عدد المرؤوسين الذي يستطيع القائد الإداري أن يعطيهم وقته دون أن يتجاوز حدود الانتباه الفعال..". ومن مستعملي هذا المصطلح كل من "هوايت" و "ماركس"

* ويسميه "نيومان" نطاق الإشراف باعتباره أساساً لتحديد قدرة الرئيس الإداري على ضبط نشاطات وأعمال مرؤوسيه وتقديرها، وبالتالي توجيههم نحو تحقيق الغرض المطلوب.

* ويسميه البعض كـ "كونتر" نطاق الإدارة، باعتبار أن النطاق من الإدارة أصلاً، وليس مجرد رقابة وإشراف، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 222.

². نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص 238.

ويعتبر هذا النطاق من العوامل المؤثرة في نجاح التفويض الإداري وفعاليتته، ذلك أن الرئيس الإداري عندما يرى تكاثر أعبائه واتساع نطاق إدارته ورقابته مما قد لا يمكنه من توجيه مرؤوسيه والتأثير فيهم بفعالية، عليه أن يقوم بمعالجة هذا الموقف من خلال تفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه من أجل التخفيف من أعبائه الملقاة على عاتقه.

فاتساع نطاق الإدارة يمنع الرئيس الإداري من الإشراف والرقابة بفعالية على أعمال مرؤوسيه، إضافة إلى ذلك يصبح الرئيس الإداري غير قادر على القيام بالمسائل ذات أهمية بسبب تضييع الوقت في المسائل الأخرى، زيادة عن ذلك لا يمكن للمرؤوسين الذين يقعون تحت سلطته القيام بحل المشاكل التي قد تواجههم بأنفسهم واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، فلا بد على هذا الأخير القيام بتفويض اختصاصاته حتى تتيح له الفرصة من أجل القيام بالمسائل ذات أهمية وإنجاز المهام على أحسن وجه¹.

ثانيا: دور التفويض في تحقيق الإصلاح الإداري

اختلفت آراء الفقهاء وتعددت حول نظام التفويض الإداري ونظام إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية باعتبارهما أسلوبا التنظيم الإداري بين مؤيد ومعارض، فالبعض يرى بأن التفويض الإداري هو تدريب شخصي للمرؤوسين لتعويدهم على اتخاذ القرار دون الرجوع إلى السلطة الرئاسية، والبعض الآخر ينظرون إلى التفويض بأنه مشكلة وهمية، وأن هناك وسيلة أخرى أحسن منه يمكن بها حل المشاكل الإنسانية وتنازع الاختصاصات الإدارية، وتداخل الوظائف فيما بينها، وهو يتعلق بوضع إجراءات دائمة تسمح بتنظيم كامل للاختصاصات بتجنب كل تزايد في المهام للدرجات الرئاسية العليا، وكذلك الحفاظ على التوازن في المنظمة الإدارية.

وهناك من يرى أن الحل الأمثل في توزيع الاختصاصات الإدارية والسلطات داخل المنظمة الإدارية هو الاعتماد على أسلوب إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية، ويكون بالتدرج من الأعلى إلى الأسفل، مع مراعاة المرونة الكافية في التوزيع، حتى تتمكن الجهات الرئاسية في المنظمة الإدارية القيام بالتخطيط ورسم

¹. خليفي محمد، المرجع السابق، ص 35.

السياسية العامة الخاصة بالمنظمة من أجل تحقيق أهدافها، وذلك يتطلب إعادة مراجعة القوانين والتنظيمات الخاصة بالشؤون الوظيفية والإدارية والمالية، كذلك يتم تحديد اختصاصات وسلطات كل منصب وظيفي ومستوى رئاسي معين، بحيث يجب أن يكون لكل رئيس على المستويات الإدارية الأخرى اختصاصاته يباشرها بصفة أصلية لا عن طريق التفويض¹.

ويشكك البعض في عدم قدرة التفويض على تحقيق الإصلاح الإداري عكس نظام إعادة توزيع الاختصاصات الذي يتميز بالوضوح والثبات، أي وضوح المسؤولية الخاصة بكل سلطة ويجعل الموظف كيانه معين بذاته يستمد اختصاصاته من القواعد القانونية واللوائح، إضافة إلى ذلك يساعد على استقرار القواعد القانونية والتنظيم القانوني ويحقق العدالة بين السلطات الإدارية².

بالرغم من هذا التشكيك إلا أن التفويض له دور هام في تحقيق الإصلاح الإداري عن طريق إعادة التنظيم في الجهاز الإداري للوحدات الإدارية العامة، وتعديل توزيع الاختصاصات والسلطات على الرؤساء الإداريين بما يحقق السرعة في إنجاز الأعمال باستعمال وسائل وطرق بسيطة وسهلة من أجل تحقيق إنجازات أكبر، وتبرز أهمية التفويض الإداري في الدول التي تعتمد على سياسة التخطيط الإداري وتسطير الأهداف المراد تحقيقها، وذلك بمنح كل هيئة إدارية دور محدد في تنفيذ هذه السياسة ويكون ذلك وفق مدة زمنية محددة.

ومن هنا يتضح دور التفويض كعملية فعالة للإصلاح الإداري من خلال قيام المرؤوسين الإداريين بالأعمال الروتينية والتي تزيد من أعباء الرؤساء الإداريين، وتفرغ هؤلاء للمهام الرئيسية كالتخطيط، الإشراف والرقابة، واتخاذ القرارات الإدارية ذات أهمية وهذا هو الإصلاح بعينه³.

1. عبد الرحمان سعد العرمان، المرجع السابق، ص 201، 202.

2. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 464.

3. عبد الرحمان سعد العرمان، المرجع السابق، ص 204.

الفرع الثاني: مزايا التفويض الإداري الفعال

يؤدي التفويض الإداري الفعال إلى تحقيق العديد من الفوائد والمزايا والتي تعود بالفائدة على الرؤساء الإداريين، فإن التفويض قد يقوم بتخفيف الأعباء الملقة على كاهل الرئيس الإداري حتى يتمكن من القيام بالمهام الأساسية، لأن التوسع في حجم الاختصاصات التي تقوم بها التنظيمات الإدارية الحديثة، وتنوع أعمالها الإدارية وتعقدتها أدى إلى تزايد وتراكم الأعباء الوظيفية التي تواجه قيادة التنظيم الإداري، وهو ما يفرض عليهم رفع هذه الأعباء الروتينية الأقل أهمية وتحويلها للمرؤوسين الإداريين¹. انطلاقاً من هذه الفقرة سيتم التعرض إلى مزايا التفويض التي تعود على الرؤساء الإداريين (أولاً)، ثم دراسة مزايا التفويض التي تعود على المرؤوسين الإداريين (ثانياً)، ثم معالجة مزايا التفويض التي تعود على المنظمة الإدارية (ثالثاً).

أولاً: مزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين

يحقق التفويض الإداري العديد من المزايا للرؤساء الإداريين، تتمثل أهمها فيما يلي:

1- تفرغ الرئيس الإداري للمهام القيادية وترشيد القرارات الإدارية

من بين المزايا الرئيسية للتفويض الإداري أنه يوفر الوقت والجهد الكامل للرئيس الإداري من أجل القيام بالاختصاصات ذات الأهمية الإستراتيجية وتكون لها أهمية كبير على الهيئة الإدارية التي يديرها كالتنظيم، والإشراف، والتنسيق، والتوجيه، والتخطيط، وتحديد السياسات المتينة، واتخاذ القرارات التي تستهدف تحقيق أغراض محددة للهيئة أو المنظمة الإدارية، وترك الأمور التفصيلية والمسائل اليومية الروتينية والاختصاصات الثانوية التي تشكل للرئيس الإداري زيادة أعبائه وتشتت ذهنه إلى مرؤوسه الذي له القدرة على ممارستها أو لمن يتواجدون في الأقاليم القريبة من المواطنين، وهم على دراية منه بحقيقة المسائل والشؤون اليومية المتعلقة بذلك الإقليم، ويكون ذلك عن طريق تفويض له جزء من اختصاصاته الخاصة بالمسائل اليومية المتعلقة بذلك الإقليم، أو الشؤون والاختصاصات الأقل الأهمية التي تثقل كاهل الرئيس

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 85.

الإداري لكي يتفرغ هذا الأخير للمسائل ذات أهمية في العمل الإداري¹، ويركز جهوده وقدراته في الإشراف والمراقبة والتوجيه والتنسيق، فالتفويض الإداري هو أفضل وسيلة من أجل تخفيف الأعباء على الرئيس الإداري لأنه يمتاز بالمرونة والسهولة في الأداء، فإتباع إجراء آخر كإعادة توزيع الاختصاصات يأخذ وقتاً طويلاً من خلال القيام بتعديل القوانين والقيام بإجراءات متعددة. وهنا تبرز فائدة التفويض في معالجة مثل هذه الزيادة، حيث تمكن الرئيس الإداري من القيام بالاختصاصات الأكثر أهمية والتي قد يستغرق أدائها على الوجه المنشود كامل وقته.

هناك استثناءات في بعض الحالات يقوم الرئيس الإداري بتحويل مرؤوسه اختصاصات كبيرة ومتعددة²، لذلك قيل بأن التفويض الإداري هو إحدى سمات الرئيس الإداري الناجح، ومن أهم أسباب فشل الرئيس الإداري هو رفضه القيام بالتفويض.

2- إعطاء الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله في ممارسة الاختصاصات المفوضة

إن نظام التفويض الإداري لا يقوم فقط بتحويل المرؤوس الإداري الاختصاصات التي تشكل عبء كبير على الرئيس الإداري فحسب، لأن ذلك لا يؤدي دائماً إلى تحقيق أهداف المخصصة من وراء التفويض الإداري، كما أن لذلك مخاطرة حيث تصبح عملية التفويض وسيلة للتهرب من القيام بالاختصاصات، فالتفويض الحقيقي والفعال يجب أن يحقق أغراض أخرى منها إعطاء الرئيس الإداري فرصة اختيار مرؤوسه ومن يحل محله للقيام بالاختصاصات المفوضة من أجل مساعدته في أداء اختصاصاته، وذلك تحقيقاً لديمومة العمل واستمراره ومنعاً لعرقلة عمل الهيئة الإدارية التي يقودها، وبهذا يعتبر التفويض الإداري عنصراً هاماً من عناصر القيادة الإدارية الماهرة³.

1. محمد قاسم القربوني، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، مجلة الإدارة العامة، العدد الثاني، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2003، ص 259.

2. عبد الرحمن توفيق، تفويض السلطة، ط الخامسة، خبراء مركز الخبرات المهنية، القاهرة، 2007، ص 26.

3. صالح الشبكشي، التفويض وجوانبه النفسية السيكلوجية، مجلة الإدارة العامة، العدد الثامن، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1963، ص 22.

ثانيا: مزايا التفويض الإداري التي تعود على المرؤوسين الإداريين

يحقق التفويض الإداري عدة مزايا للمرؤوسين الإداريين، ومن أهمها:

1- رفع الروح المعنوية والاهتمام بالعمل لدى المرؤوسين الإداريين

يؤدي التفويض الإداري إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين الإداريين مما يزيد من مثابرتهم وجديتهم وتحمسهم للعمل، وذلك بسبب شعورهم بالثقة وإحساسهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم، ولقد أكدوا هذه المعاني الباحثون في شؤون الأفراد والعلاقات الإنسانية¹.

فيعتبر التفويض الإداري من بين عوامل ارتفاع الروح المعنوية وإشباع الحاجات النفسية للمرؤوس الإداري من خلال ممارسته جزء من اختصاصات الرئيس الإداري، هذا ما يولد له شعور بأن قدرا من الاختصاص أصبح في يده وأنه يشارك الرئيس الإداري في اتخاذ القرارات، وأن له اعتبار وقيمة وقدوة داخل المنظمة الإدارية، فتكون له الإرادة في بذل المزيد من الإمكانيات والقدرات من أجل المحافظة على هذا الاختصاص، ويعتبر هذا مكسبا كبيرا لفعالية الجهاز الإداري وزيادة إنتاجيته²، وعادة ما يقوم الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته للمرؤوس ذات الكفاءة والقدرة في تنفيذ هذه الاختصاصات أو من يحل محله يوما ما، لذا يعتبر التفويض دفعا للروح المعنوية للآخرين وهو ما يثير لهم آمالا كبيرة في تقلد مناصب عليا في المستقبل.

إضافة إلى ذلك يؤدي التفويض الإداري إلى بث روح المسؤولية والاهتمام بالعمل لدى المرؤوسين الإداريين، وهذا ما يولد لهم ثقة بأنفسهم بأنهم جزء من هذه السلطة من خلال منحهم الفرصة في إدارة وتسيير المنظمة، واتخاذ القرارات الخاصة بها لتحقيق أغراضها المطلوبة³.

¹ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص105.

² عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، ط الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2014، ص28.

³ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص59.

2- تدريب المرؤوسين الإداريين على تولي مهام القيادة والسرعة في اتخاذ القرارات الإدارية

يعتبر التفويض الإداري الوسيلة المثلى لتدريب المرؤوسين الإداريين على القيام باختصاصات الرئيس الإداري، وإعدادهم لممارسة وظائف عليا، وتنمية قدراتهم ومستواهم تدريجيا على أداء الاختصاصات الخاصة بالقيادة العليا، وبالتالي يكتسب المرؤوس الإداري خبرة عند ممارسته مثل هذه الاختصاصات تحت سلطة رئيسه، وهذا ما يمكن المرؤوس الإداري من القيام بهذه الاختصاصات بمهارة وكفاءة عالية عندما يشغل مناصب قيادية في الجهاز الإداري مستقبلا، وهذا عكس التركيز الإداري الذي يلقى الرئيس الإداري محتفظا باختصاصاته مما يصعب على المرؤوسين القيام بالأعمال المتعلقة بالوظائف العليا بسبب عدم تطوير عمل المرؤوسين وقدراتهم، فالتفويض الإداري يمكن الرئيس الإداري من معرفة قدرات مرؤوسيه من خلال الوقوف على قدراتهم أثناء مرحلة التفويض.

زيادة عن ذلك يعتبر التفويض الإداري من الوسائل الهامة في تدريب المرؤوسين على سرعة اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية المناسبة المتعلقة بالهيئة الإدارية، وتنمية قدراتهم وخبرتهم في القيام بالأعمال الروتينية التي تسبب تعطيل إصدار القرارات الإدارية، كما يتم إتاحة الفرصة للمرؤوسين في الأجهزة الإدارية الدنيا مشاركة الأجهزة الإدارية العليا في حل المشاكل التي تواجه الهيئة الإدارية، مما يخلق انسجاما وألفة بين المستويات التنظيمية المختلفة¹.

3- تقوية العلاقة بين الرئيس ومرؤوسيه

يؤدي التفويض الإداري إلى تقوية العلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه، وتغير نظرتهم إليهم من حيث قدرتهم وكفاءتهم والمستوى الذين يتمتعون به في القيام بالاختصاصات الموكلة إليهم، فعلى المرؤوسين الإداريين اغتنام فرصة التفويض من أجل إظهار قدراتهم وكفاءته في القيام بالعمل المفوض إليه وذلك من أجل تقوية العلاقة مع رئيسهم².

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 127.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 60.

ثالثاً: مزايا التفويض الإداري الذي تعود على المنظمة الإدارية

تتمثل مزايا التفويض الإداري التي تعود على المنظمة الإدارية فيما يلي:

1- تخفيض التكاليف المالية للعمل الإداري

يحقق التفويض الإداري توفير أكبر عائد مادي بالنسبة للمنظمة الإدارية عند القيام بعمل إداري، فاتخاذ القرار الإداري من طرف الرئيس الأعلى للجهاز الإداري يؤدي إلى زيادة التكاليف المالية سواء من حيث: أ) قيمة المواد المستهلكة من استعمال واستهلاك الآلات والأجهزة وكذلك الأوراق، وكذلك شغل الأماكن.

ب) أجور العاملين ومكافئتهم الذين شاركوا في إعداد وتحضير العمل الإداري ونقله إلى أعلى السلم الإداري¹.

وعليه فإن تركيز السلطة الإدارية في يد شخص واحد وإحالة جميع الأمور الإدارية إلى الرئيس الإداري الأعلى لاتخاذ قرارات بشأنها، يؤدي ذلك إلى زيادة التكاليف المالية نظراً للإجراءات التي تمر بها هذه العملية والتي تبدأ بإعداد التقارير والمذكرات، وجمع كل الوثائق والبيانات التحضيرية المتعلقة بتلك العملية قبل البث واتخاذ قرارات بشأنها من طرف الرئيس الإداري، إضافة إلى الوقت الضائع والجهد المبذول التي تستغرقه هذه العملية، وبالتالي فإن هذه الإجراءات التي تمر بها هذه المسائل الإدارية تتطلب نفقات مالية كبيرة².

أما عند القيام بالتفويض الإداري فسيتم خفض التكاليف المالية الخاصة بالعمل الإداري، لأنه كلما كان هذا العمل الإداري الذي سيتم من خلاله اتخاذ قرار إداري بشأنه قريباً من الواقعة المولدة له، كلما انخفضت النفقات المالية لهذا القرار الإداري.

1. فراد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1974، ص161.

2. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص52.

إضافة إلى ذلك انخفاض التكلفة المالية الخاصة بالمواد المكتبية، والآلات المستخدمة، وساعات العمل الضائعة، وذلك بالاستغناء على العديد من هذه المواد والآلات وكذلك الموظفين في حالة الأخذ بالتفويض الإداري¹.

2- تحقيق المرونة في ممارسة الاختصاصات الإدارية

يحقق التفويض الإداري مرونة وسهولة كبيرة للمنظمة الإدارية في ممارسة اختصاصاتها وأكثر استجابة للظروف الإدارية حيث تمتاز إجراءاته القانونية بالسهولة من خلال قيام الرئيس الإداري بإصدار قرار يخول لمروؤسه ممارسة جزء من اختصاصاته إذا سمح النص القانوني أو التنظيمي بذلك، عكس نظام إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية الذي يتطلب إجراءات قانونية طويلة تستلزم صدور قانون أو مرسوم أو قرار على حسب الأحوال، وفتح اعتمادات مالية جديدة².

3- تحقيق ديمقراطية المنظومة الإدارية

إن تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري الموجود في قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية يؤدي إلى حرمان المستويات الوظيفية الأدنى من البث والمشاركة في صنع القرار، والمساهمة في تحقيق أغراض المنظمة الإدارية. وينجم عن هذا الحرمان آثار نفسية سيئة تعود بالسلب على المرؤوسين الإداريين تكون لها عواقب وخيمة، تتمثل في اللجوء إلى الغش والقيام بالأعمال السلبية من قبل الكثير من الموظفين، عكس التفويض الإداري الذي يولد آثار طيبة وإيجابية لدى المرؤوسين الإداريين من خلال مشاركة الجهات العليا في المنظمة الإدارية باتخاذ القرارات الإدارية والقيام بالأنشطة المسيرة للمنظمة الإدارية، وهذا ما يزيدهم الحماس في تحقيق أهداف المنظمة الإدارية ويعطيهم الشجاعة في تحمل المسؤولية³، وبالتالي فإن التفويض الإداري يعطي الفرصة للموظفين الإداريين والمرؤوسين في مشاركة الرؤساء الإداريين في عملية صنع القرار وحل مشاكل

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 80.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 58.

³. كمال الدوسقي، سيكولوجية الإدارة العامة، ط الأولى، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1961، ص 59.

العمل وتطويره، هذا ما يحقق الإنصاف والعدالة الاجتماعية حيث تصبح السلطة عند قيامها بالتفويض ديمقراطية وإنسانية¹.

4- تجنب الآثار السلبية الخاصة بنظام التركيز الإداري

يحقق التفويض الإداري أهداف نظام عدم التركيز الإداري عن طريق تحويل بعض اختصاصات المستويات العليا للمستويات الدنيا وإلى الفروع التابعة للمنظمة الإدارية المنتشرة عبر الوطن، حيث أن التفويض الإداري يتجنب العديد من الآثار السلبية الخاصة بنظام التركيز الإداري الذي لا يتفق مع أصول التنظيم الإداري الناجح والمتمثلة أساساً في تركيز السلطة في يد رئيس إداري واحد الموجود في قمة الهرم الإداري، والإجراءات الإدارية التي من شأنها إهدار الوقت والمال².

إضافة إلى ذلك من سلبيات نظام التركيز الإداري هو البطيء الشديد في إصدار القرارات الإدارية، وفي القيام بالأعمال الإدارية وانجازها وذلك بسبب بعد الجهة الإدارية عن المواطن والواقعة المولدة لهذا العمل، في حين أن التفويض الإداري يمتاز بالسرعة في إصدار القرارات الإدارية لمواجهة الوقائع وحل المشاكل أثناء حدوثها، ويعود السبب في ذلك إلى قرب الجهة الإدارية المكلفة بإصدار القرارات من المواطن ومن الواقعة المولدة لهذا المشكل في حد ذاته، وعليه يقوم المرؤوس الإداري بإصدار القرارات الإدارية لمواجهة الظروف الطارئة والقيام بالأعمال في وقتها المحدد دون تأخير أو الرجوع إلى رئيسه الإداري، وتبرز أهمية هذه الفائدة في حالة تفويض الوزير للمدراء الموجودين على مستوى الأقاليم، حيث يحقق هذا التفويض سرعة البث في المسائل المستعجلة، وإصدار القرارات في الوقت المناسب دون الرجوع إلى الوزير الموجود في العاصمة وذلك من أجل توفير الوقت والجهد.

فالتفويض الإداري يحقق سرعة إصدار القرار الإداري ويجعله قراراً رشيداً معالجاً للمشاكل الخاصة بذلك الإقليم علاجاً سليماً وصحيحاً، لا تحاذه وصدوره من الإقليم المولد لهذه الواقعة، حيث تتوفر لدى

¹. بسيوني البرادعي، صديقي المدير والتفويض، ط الأولى، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، 1999، ص 167.

². عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص 21.

المرؤوسين المعلومات والبيانات الصحيحة نتيجة قربهم واتصالهم المباشر بالمواطنين المتواجدين في هذا الإقليم¹.

زيادة عن مزايا التفويض الإداري التي تعود على الرؤساء الإداريين، والمرؤوسين، والمنظمة الإدارية، هناك فائدة التفويض الإداري تعود على المواطنين أنفسهم، حيث يرفع التفويض الإداري من درجات التظلم الإداري، فإن المواطن في نظام التركيز الإداري لا يرفع التظلم إلا أمام الرئيس الإداري، ومثال ذلك: المواطن لا يمكن التظلم ضد قرار الوزير إلا أمام الوزير صاحب هذا القرار لأنه هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، أما إذا قام الوزير بتفويض بعض اختصاصاته لمرؤوسيه فإن ذلك يفتح للمواطن درجة جديدة من التظلم ألا وهو التظلم الولائي أمام الجهة مصدرة القرار، والتظلم الرئاسي أمام الوزير².

وفي ضوء ما تقدم، ومن خلال ما تم دراسته في هذا المطلب حول آثار التفويض الإداري الفعال من الناحية العملية فإننا نلخص إلى نتيجة مفادها أن التفويض الإداري يحقق العديد من المزايا التي تعود بالفائدة على الرؤساء الإداريين، والمرؤوسين، والمنظمات الإدارية، لكن حتى يحقق التفويض الإداري هذه المزايا لا بد أن يكون فعالاً من الناحية العملية وذلك بإتباع متطلبات ضرورية لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض الإداري.

فتعتبر هذه المزايا والفوائد الذي يحققها التفويض الإداري من الناحية العملية بمثابة رد عن الاتهامات والشكوك والانتقادات الموجهة إليه في أنه يصيب المفوض بالضعف وسيطرة المفوض إليه على المنظمة الإدارية مما يحد من فعاليته، وأصبحت معظم دول العالم لها اهتمام كبير بالتفويض الإداري وجعلته وسيلة فعالة للتخفيف من أعباء الرئيس الإداري وجود مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وقد دفع معظم رجال القانون والإدارة العامة للاهتمام به أكثر، وتركيز أبحاثهم ودراساتهم حول كيفية إقناع الرؤساء الإداريين في تفويض مرؤوسيهم بعض اختصاصاتهم اليومية الروتينية والتفرغ إلى الاختصاصات ذات الأهمية الكبرى في المنظمة الإدارية كالتخطيط، الرقابة، التنسيق، والتنظيم، من أجل تكامل جميع المراحل العملية الإستراتيجية في التنظيم الإداري.

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 83.84.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 60.

المطلب الثاني: المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض والحلول المقترحة

رغم المزايا التي يتمتع بها التفويض الإداري إلا أنه توجد العديد من المعوقات والصعوبات التي تعترض عملية التفويض الإداري في الواقع العملي، وذلك بسبب وجود مجموعة من الاعتبارات السيكولوجية والتنظيمية التي تتحكم في تطبيقاته، فقد تكون هذه الاعتبارات داخلة في سيكولوجية كل من الرئيس والمرؤوس كالمعوقات الشخصية، وأحيانا تكون تنظيمية مرتبطة بالنصوص القانونية التي يقوم عليها التنظيم الإداري وأحيانا تكون شخصية وتنظيمية¹، وبالتالي لن تتحقق مزايا التفويض الإداري إلا بمواجهة هذه الصعوبات والمعوقات سواء كانت شخصية أو تنظيمية، وللحد منها يجب إتباع مجموعة من التوصيات والمقترحات. انطلاقا من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى الحلول المقترحة لمواجهة هذه المعوقات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض الإداري

تعترض عملية التفويض الإداري صعوبات ومعوقات في الكثير من الأحيان، إذ أن ترك هذه المعوقات وعدم إيجاد حلول لها قد يؤدي إلى الفشل في تطبيق التفويض الإداري الذي يعتبر كأسلوب لعدم تركيز الاختصاص والسلطة في يد شخص واحد، ويصنف كتاب الإدارة العامة هذه المعوقات إلى معوقات شخصية مرتبطة بالرئيس والمرؤوس ومعوقات تنظيمية مرتبطة بالتنظيم الإداري، وعليه سيتم دراسة المعوقات الشخصية (أولا)، ثم معالجة المعوقات التنظيمية (ثانيا).

أولا: المعوقات الشخصية

ترجع هذه المعوقات والصعوبات إما إلى شخص المفوض (الرئيس الإداري)، وإما الشخص المفوض إليه (المرؤوس الإداري)، وذلك بسبب أن بعض الرؤساء لا يميلون إلى القيام بعملية التفويض رغم جوازه، كما أن بعض المرؤوسين يترددون في قبول التفويض رغم استعداد الرئيس الإداري القيام به²، وهذا التردد عن ممارسة التفويض الإداري وقبوله سببه مجموعة من العوامل النفسية والاجتماعية، خاصة وأن التاريخ يثبت

¹. منور كربولي، المرجع السابق، ص 78.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 205.

أن الإنسان يتمتع بسلطة معينة يتولد له شعور وميول طبيعي للاستبداد بها، وعليه تتمثل المعوقات الشخصية فيما يلي:

1- المعوقات المتصلة بالرئيس الإداري

يمكن تقسيم المعوقات المتصلة بالرئيس الإداري إلى قسمين هما:

أ) المعوقات المتمثلة في عدم صلاحية الرئيس الإداري للعمل

ويمكن حصر هذه المعوقات فيما يلي:

- ضعف الكفاءة العلمية والمهنية للرئيس الإداري يجعله لا يقوم بتفويض غيره خوفا من اكتشاف ضعفه وعدم كفاءته، فالخبرة المهنية والكفاءة العلمية هي من أهم مقومات النجاح في إنجاز الأعمال، زيادة عن ذلك تمنح للرئيس الإداري السهولة الكافية في تنفيذ اختصاصاته والإلمام بها، فعدم توافر الخبرة المهنية والكفاءة العلمية يؤدي ذلك إلى تردد الرئيس إلى اتخاذ القرار الإداري والتأثير على عملية التفويض الإداري ذاتها¹.

- جهل الرئيس الإداري لقواعد القانون الإداري والإدارة العامة، ينتج عنه حتما عدم إلمامه بالأحكام القانونية الخاصة بالتفويض الإداري، وهذا ما يؤدي في النهاية إلى عدم القيام بعملية التفويض².

- خوف الرئيس الإداري القيام بعملية التفويض كعملية إدارية مجردة لسبب أو لآخر، سواء كونه لم يقيم بهذه العملية من قبل، أو أنه يخشى من المسؤولية التي قد تلحقه جراء أخطاء رؤوسه.

- جمود الرئيس الإداري على نمط معين عند القيام بممارسة اختصاصاته، ذلك أن بعض الرؤساء الإداريين يسرون على طريقة معينة في ممارسة اختصاصاتهم ولا يريدون العدول عنها، وعليه يحجمون عن التفويض لأن رؤوسهم لا يتبعون طريقتهم في العمل، وإذا قاموا بالتفويض فإنهم يفوضون رؤوسهم الذين يتبعون طريقتهم في القيام بالعمل.

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 200.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 205.

ب) المعوقات المتصلة بالجانب النفسي والسلوكي للرئيس الإداري

تبرز مجمل هذه المعوقات فيما يلي:

- تمسك الرئيس الإداري بالسلطة والتعطش لها، حيث يظن بأن تلك السلطة تعتبر من بين المزايا والمكافآت الممنوحة له، فيبقى متمسكا بسلطته ولا يفوض أي جزء من اختصاصاته، حتى ولو كان على حساب الفعالية والسرعة في القيام بالاختصاصات¹.

- رغبة الرئيس الإداري بالسيطرة والنفوذ ويبقى هو المتحكم في سلطة اتخاذ القرارات الإدارية²، ويرجع سبب ظهور الرئيس الإداري بهذا المظهر إلى الجو العائلي الذي يعيش فيه هذا الأخير الذي يسود فيه نوع من الاستبداد بالرأي من طرف أحد أفراد العائلة، أو اكتسابه لهذه الصفة من أحد رؤسائه في العمل، أو معاناته من أجل الوصول إلى ذلك المنصب.

- عدم ثقة الرئيس الإداري في مرؤوسه، ذلك أن الكثير من الرؤساء الإداريين يجمعون عن القيام بعملية التفويض بسبب نقص ثقتهم في مرؤوسيهم والشك في قدراتهم المهنية، والواقع أن الثقة في الغير هي امتداد للثقة بالنفس³.

- خوف الرئيس الإداري من منافسة المرؤوس له وإضعاف مركزه، ذلك أن الكثير من الرؤساء الإداريين يعدلون عن تفويض مرؤوسيهم خوفا من المنافسة⁴، خاصة إذا كانوا هؤلاء المرؤوسين يملكون الكفاءة العالية التي تمكنهم من القيام بالعمل بسهولة ودقة عالية.

- حرص الرئيس الإداري على مصالحه الشخصية، حيث أن بعض الرؤساء الإداريين يحصلون على مصالحهم الشخصية عند القيام باختصاصاتهم، لذلك ينظرون إلى التفويض بأنه إجراء ضار بمصالحهم الشخصية لأن المرؤوس يقوم بممارسة الاختصاص المفوض إليه وفقا للقوانين والتنظيمات، وبالتالي لا يحقق

1. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 81.

2. أحمد حسن توفيق، الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 54.

3. صالح الشبكشي، المرجع السابق، 28.

4. عبد العزيز ابراهيم شيحا، الإدارة العامة، مطبعة شباب الجامعة، بيروت، 1974، ص 162.

لهم أية مصلحة خاصة، وعليه تحقيق الرئيس الإداري لمصالحه الخاصة عند القيام بالمصلحة العامة يتعارض مع مبادئ الإدارة العامة التي توجب على الموظف أن يحقق المصلحة العامة حتى ولو تعارضت مع مصالحه الشخصية¹.

2- المعوقات المتصلة بالمرؤوس الإداري

يمكن تقسيم المعوقات المتعلقة بالمرؤوس الإداري كذلك إلى قسمين هما:

أ) المعوقات المتعلقة بجوانب العمل الذي يقوم بها المرؤوس الإداري

ويمكن حصرها فيما يلي:

- عدم توافر الخبرة المهنية الكافية للمرؤوس الإداري، وذلك بسبب شغله لمنصب لا يتناسب مع مؤهلاته وميولاته العلمية والفنية، إضافة إلى ذلك نقص الإمكانيات والوسائل اللازمة التي تمكن المرؤوس الإداري من القيام بتنفيذ الاختصاصات المفوضة له كالجداول، البيانات، المعلومات الصحيحة والضرورية بالقدر الكافي وفي الوقت الملائم، والأموال اللازمة، وهو ما يجعل احتمال ارتكاب الأخطاء من طرف المرؤوس الإداري أكبر عند القيام بتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه².

- عدم الاعتماد على نظام الحوافز المادية أو المعنوية التي تشجع الموظفين على القيام بالأعباء الموكولة لهم على أحسن وجه، فالمرؤوس الإداري عندما لا يتحصل على الحوافز التشجيعية عند القيام بتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه يصبح لا يعطي اهتمام كافيا والجهد اللازم لتنفيذ هذه الاختصاصات.

ب) المعوقات المتعلقة بالجوانب النفسية والسلوكية للرئيس الإداري

تتمثل هذه المعوقات فيما يلي:

- خوف المرؤوس الإداري من رئيسه الإداري بسبب قسوته أو من ارتكاب الأخطاء تفاديا للوقوع في المسؤولية، ذلك أن بعض المرؤوسين الإداريين يفضلون الرجوع في كل الأمور التي تقتضي اتخاذ القرارات

1. صالح الشيكشي، المرجع السابق، ص 29.

2. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 210.

الإدارية في شأنها إلى رؤسائهم بدلا من التصدي لها بأنفسهم، وذلك تفاديا لأي عقوبة أو انتقاد قد يوجه إليهم¹.

- فقدان المرؤوس الإداري الثقة بنفسه وفي كفاءته العلمية والمهنية للقيام بالاختصاصات المخولة له من طرف الرئيس الإداري، وتكون أسبابها إما صحية فقد يكون المرؤوس الإداري عاجزا وغير قادرا على تنفيذ الاختصاصات الجديدة المخولة له خاصة في الحالات التي يتطلب فيها ممارسة هذه الاختصاصات المزيد من الجهد البدني، كذلك يمكن أن تكون أسبابها نفسية خاصة في الحالات التي يتطلب فيها إنجاز هذه الأعمال المزيد من الصبر والتحمل لتفادي الانفعالات النفسية، ويمكن أن تكون أسبابها اجتماعية خاصة بالمرؤوس الإداري، هذا ما يمنع الرئيس الإداري من زيادة تفويض مرؤوسه باختصاصات جديدة، وبالتالي تضعف قدراته الشخصية وعدم اكتسابه للخبرة المهنية اللازمة رغم تقدم عمره الوظيفي².

- شعور المرؤوس الإداري بتشكيك الرئيس الإداري في قدراته والتسلط عليه، فإنه بذلك تنمو في نفسية المرؤوس الإداري عقدة الكراهية نحو رئيسه، وبالتالي يصبح المرؤوس لا يساعد رئيسه ولا يقبل أي زيادة في وظائفه³.

ثانيا: المعوقات التنظيمية

تبرز المعوقات التنظيمية من خلال التنظيم السائد داخل الجهاز الإداري، بمعنى أن التنظيم هو من أوجدها مما قد تؤثر على سير عملية التفويض الإداري وتحول دون نجاحه، ولا يمكن أن يكون مصدر هذه المعوقات أحد الطرفين سواء الرئيس أو المرؤوس، لهذا سميت هذه المعوقات بالمعوقات التنظيمية ويمكن حصر هذه المعوقات التنظيمية فيما يلي:

¹. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات المقارنة، ط الثانية، دار المعارف للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1973، ص 184.

². إسماعيل صبري مقلد، المرجع نفسه، ص 184.

³. محمد الفهمي، نظرات في تطبيق علوم الإدارة الحديثة في إدارة الأعمال، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، 1975، ص 126.

1- عدم تحديد الاختصاصات الوظيفية

يقصد بتحديد الاختصاصات الوظيفية هو إعلام كل موظف إداري من الموظفين الإداريين داخل الجهاز الإداري باختصاصاته وأعماله إعلاما دقيقا ومفصلا، بحيث لا يعود إلى أي موظف آخر إلا في الحالات التي تخرج عن دائرة اختصاصاته، ويفهم من ذلك أنه إذا لم تحدد اختصاصات الموظف على نحو دقيق ومفصل، تصبح عملية التفويض الإداري عديمة الأثر بسبب تداخل الاختصاصات فيما بينها.

2. عدم التدرج في الوظائف الإدارية وتعدد الرئاسات

يقصد بالتدرج في الوظائف الإدارية هو تعدد مستويات ودرجات الوظائف الإدارية وتماسكها في وجود سلطة وعلاقة مباشرة تربط الرئيس بمرؤوسيه، هذا ما يؤدي إلى إلمام الرئيس الإداري باختصاصات ومسؤوليات جميع مرؤوسيه، كما يؤدي إلى عدم وجود عدة رؤساء على المرؤوس الواحد أي تجنب تعدد الرئاسات، فالخروج على هذا النظام يؤدي إلى تداخل بين اختصاصات المستويات الإدارية وتضاربها وهذا ما يؤثر سلبا على عملية التفويض الإداري.

3- عدم وضوح الأهداف

يجب أن تتم عملية التفويض الإداري وفق الأهداف المخصصة للمنظمة الإدارية، ويترتب عن ذلك تحديد الأهداف التي تريد تحقيقها المنظمة تحديدا واضحا ودقيقا حتى يكون الرئيس الإداري على علم كافي بها، هذا ما يساعده على إعمال التفويض الإداري بطريقة صحيحة، لكن عدم وضوح هذه الأهداف وعدم تحديدها بدقة يؤدي إلى عرقلة عملية التفويض الإداري وعدم فعاليته¹.

4- عدم توافر وسائل الاتصال والرقابة والإشراف: يؤدي عدم توافر وسائل الاتصال والرقابة

والإشراف والتي تعتبر وسائل مهمة داخل المنظمة الإدارية إلى إعاقة عملية التفويض الإداري وتقلصها نتيجة عدم اطمئنان الرئيس الإداري على حسن تنفيذ اختصاصاته المفوضة، ذلك أن الرئيس الإداري

¹. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص228.

عندما يفقد هذه الوسائل التي تربطه بمرؤوسه تجعله لا يقوم بعملية التفويض الإداري، خاصة وأنه يتحمل جزء من المسؤولية إذا لم ينفذ المرؤوس الإداري هذه الاختصاصات بالطريقة الصحيحة¹.

5- عدم الاستقرار الوظيفي

يؤدي عدم الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإدارية إلى تقليص عملية التفويض الإداري، ومعنى ذلك أن عدم استقرار الرئيس الإداري في وظيفة واحدة لها اختصاصات محددة، وتعرضه للنقل أو الانتداب إلى غيرها من الوظائف الأخرى، يؤدي ذلك إلى عدم توسعه في أعمال التفويض الإداري وإحجامه عنه نتيجة عدم اطمئنانه واستقراره الوظيفي².

يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن صغر حجم المنظمة الإدارية يؤثر على عملية التفويض الإداري وتجعله قليل الأهمية مقارنة بالمنظمات الإدارية ذات الحجم الكبير، ويرى أصحاب هذا الرأي أنه من الناحية العملية كلما كانت المنظمة الإدارية متفرعة في عدة أماكن وخروجها من مكان واحد تكون عملية التفويض الإداري وسيلة ناجحة وضرورية³.

من وجهة نظرنا لا نؤيد ما ذهب إليه هذا الجانب من الفقه إلى اعتبار صغر حجم المنظمة الإدارية تعتبر من معوقات عملية التفويض الإداري، ذلك أنه بالرغم من صغر حجم بعض المنظمات الإدارية إلا أن الرئيس الإداري يعتبره ذات أهمية سواء بسبب تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه أو تدريب المرؤوسين الإداريين على القيام بالاختصاصات الإدارية حتى تكون لهم خبرة كافية من أجل تولي المناصب العالية في المستقبل، وعلى العكس من ذلك هناك بعض المنظمات الإدارية ذات الحجم الكبير إلا أن الرئيس الإداري يمتنع على القيام بعملية التفويض الإداري وذلك لعدة أسباب تعود إليه بالدرجة الأولى. إذن يمكن القول أن التوسع في عملية التفويض الإداري أو عدم التوسع فيه لا يرتبط بحجم المنظمة الإدارية بقدر ما ترتبط بشخص الرئيس الإداري، أي أنها تتصل بالمعوقات الشخصية للرئيس الإداري.

1. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 228.

2. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 202، 203.

3. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 198.

الفرع الثاني: الحلول المقترحة لمعالجة هذه المعوقات

رأينا سابقا المعوقات التي تواجه عملية التفويض الإداري على نطاق واسع وتحد من فعاليته من الناحية العملية، لهذا سيتم عرض أهم الحلول والمقترحات التي تصلح للقضاء على هذه المعوقات لكي يمكن الاستفادة من المزايا التي يحققها التفويض، وعليه سيتم التعرض إلى الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من الرؤساء الإداريين (أولا)، ثم التطرق إلى الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من المرؤوسين الإداريين (ثانيا)، وأخير يتم دراسة الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات التنظيمية (ثالثا).

أولا: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من الرؤساء الإداريين: تتمثل هذه الحلول فيما يلي:

1- تغيير نظرة الرؤساء السلبية للتفويض الإداري من خلال العمل على تعديل معتقداتهم المرتبطة بالجانب النفسي والسلوكي، ويجب كذلك توعية وتكوين هؤلاء الرؤساء الإداريين وتعميق معارفهم وثقافتهم حتى تكون لهم دراية كاملة بالنصوص القانونية الخاصة بالتفويض، ومزاياه من حيث كونه إجراء فعال لسير العمل الإداري الخاص بالمنظمة الإدارية بدقة وانتظام وبخبرة وكفاءة عالية، وإيضاح لهم بأن عملية التفويض الإداري ليست وسيلة من أجل إنقاص أو انتزاع لبعض اختصاصاتهم، وكذلك لا يعتبر دلالة على عدم تمتعهم بالكفاءة والقدرة على إنجاز الاختصاصات المنوطة بهم، كما أنه لا يعد مساسا أو انتقاصا من كرامتهم.

وأیضا يجب توضیح حقيقة الرؤساء الذين يرفضون القيام بتفويض بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم بأنهم يعملون بطريقة غير مباشرة على إضعاف مراكزهم الوظيفية، بحيث يصبحون غير قادرين على القيام بكل الأعمال والاختصاصات المنوطة بهم، ويكونون عائقا كبيرا على مرؤوسيهم في تنمية قدراتهم وكفاءتهم المهنية¹.

ولعلم النفس أهمية كبيرة في معالجة وإزالة الانحرافات التي تشوب شخصية الرئيس الإداري كما يرى بعض كتاب الإدارة العامة، حيث يبرز دور علم النفس في معالجة الجانب النفسي والسلوكي للرئيس الإداري

¹. محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 134.

ومساعدته على التخلص من دوافع الأنانية وحب الاستئثار بالسلطة، وكذلك غرس فيه مبادئ التواضع من خلال وضع ضوابط وحدود للثقة الشخصية دون أن تصل إلى نطاق الغرور.

وكذلك يجب إيضاح أمر مهم للرؤساء الإداريين أن دورهم ليس القيام باتخاذ القرارات الإدارية في كل الشؤون الكبيرة والصغيرة فقط، وإنما يكمن دورهم في القيام بالرقابة والإشراف على مرؤوسيهم وتوجيههم ورسم السياسة العامة التي تسيّر عليها المنظمة الإدارية والتخطيط للمستقبل من أجل تحقيق الأهداف، وإصلاح العيوب وحل المشاكل التي يمكن أن تعرقل عمل المنظمة الإدارية.

2- العمل على تغيير نظرة الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيهم من خلال زرع ثقة الرئيس في مرؤوسه، من حيث مدى كفاءته وقدراته على القيام بالاختصاصات المخولة لهم وتحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقه، وإيضاح للرئيس الإداري أن عملية التفويض الإداري تخلق جو من الثقة والاحترام المتبادل بينه وبين مرؤوسه¹.

وهنا تبرز شخصية الرئيس الإداري المحنك الذي يختار من بين مرؤوسيه العناصر ذات كفاءة عالية وقدرتهم على تحمل المسؤولية معه ومساعدته على القيام بالأعمال الإدارية التي تتقل كاهله حتى يتفرغ للأعمال الرئيسية وذات أهمية، ولهذا يجب أن يكون الرئيس الإداري على دراية بأن عدم إشراك مرؤوسيه أصحاب الكفاءة في إدارة منظمته الإدارية يعد خسارة كبيرة له شخصيا وللإدارة، وقد يترتب عن هذا ترك هذه العناصر لمناصبها والبحث عن مواقع أخرى للعمل لتلي طموحاتهم وقدراتهم².

3- تدريب الرؤساء الإداريين نظريا على كيفية تولي مهام القيادة، وذلك عن طريق إجراء ندوات دراسية ومحاضرات علمية، وكذلك عمليا بالاعتماد على التجارب الإدارية ويكون ذلك تحت إشراف رؤساء إداريين آخرين ذات كفاءة عالية، فيعتبر التدريب من أهم الوسائل التي يمنح الرئيس الإداري الخبرة والكفاءة الكافية في مجال عمله من جهة، ومن جهة أخرى تمنحه السهولة والمرونة في انجاز عمله بكفاءة عالية³.

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص 133، 134.

². صالح الشتواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999، ص 609.

³. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 208.

4- يجب أن تكون رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه رقابة محكمة ورشيدة، بمعنى أن يكتشف الرئيس الإداري كل العيوب والمشاكل التي تعرقل سير عمل المنظمة الإدارية من أجل القضاء عليها، ويجب أن يكون هدف هذه الرقابة تحقيق المصلحة العامة.

5- يجب على الرئاسات العليا أن يأخذوا بعين الاعتبار عند اختيارهم للرؤساء قدرة هؤلاء على القيام بأعمال القيادة، ويجب أن تتوفر فيهم صفات وخصائص القائد الإداري المحنك، ولا يتم اختيارهم على أساس اعتبارات سياسية أو طائفية، أو أخذاً بالوساطة والمحسوبية، فإن ذلك يؤدي إلى شغل المناصب الإدارية من طرف أشخاص لا يستطيعون الوفاء بالتزاماتهم الملقاة على عاتقهم، ويترتب عن ذلك إخفاق المنظمة الإدارية على تحقيق أهدافها، ومن أبرز خصائص وصفات القائد الإداري المحنك هي¹:

(أ) أن يتوافر فيه أسلوب الإقناع واتصاله الجيد والمستمر مع مرؤوسيه داخل المنظمة الإدارية.

(ب) الإحاطة بجميع الأمور التي تخص المنظمة الإدارية قبل اتخاذ قرارات إدارية بشأنها.

(ج) القدرة على تخطي المشكلات التي تعرقل عمل المنظمة الإدارية وإيجاد حلول لها، وجرأته على مواجهة الصعاب والأزمات التي تتعرض لها المنظمة الإدارية.

(د) القدرة على القيام بعملية التفويض في بعض من اختصاصاته الروتينية والأقل أهمية إلى مرؤوسه حتى يتمكن من ممارسة الاختصاصات الرئيسية الخاصة بمنظمتها الإدارية.

ثانياً: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من المرؤوسين الإداريين: تتمثل هذه الحلول فيما يلي:

1- تدريب المرؤوسين الإداريين نظرياً على كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية المفوضة إليهم بإتباع الطرق السهلة والسريعة من أجل تحقيق أحسن النتائج وأفضلها من خلال القيام بندوات دراسية أو ملتقيات علمية، وعملياً عن طريق التفويض الذي يعتمد إلى حد كبير على تمرن المرؤوسين الإداريين على إنجاز الأعمال الإدارية، وتعودهم على تلقي الاختصاصات وإنجازها على أحسن وجه، مع وضعهم في

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 135.

المناصب التي تتلائم مع مؤهلاتهم العلمية وميولهم العملي، وضرورة توفير لهم كل الوسائل اللازمة من بيانات، وجداول، ومعلومات، وأموال من أجل إنجاز الأعمال الموكلة لهم .

ومما لا شك فيه يعتبر التدريب من بين الوسائل الهامة التي تسهل الطريق للوصول إلى تحقيق هذا الهدف، ويعمل على زيادة ثقة الرؤساء في قدرات مرؤوسيهـم.

2- زرع روح المسؤولية في نفوس المرؤوسين الإداريين، وتدريبهم على كيفية مواجهة المشاكل والصعاب التي تعرقل تنفيذ اختصاصاتهم الإدارية وكيفية تجاوزها، وخلق رابطة التعاون بينهم وبين رؤسائهم الإداريين في سبيل إنجاز الأعمال الإدارية المختلفة، إضافة إلى ذلك تحمل تبعات العمل بكل شجاعة بلا خوف من المسؤولية¹.

3- الاعتماد على نظام الحوافز المادية والأدبية كمنح مكافآت مالية وشهادات تقديرية وغيرها من الوسائل التي تشجع المرؤوسين الإداريين على الاهتمام بإنجاز الأعمال الإدارية الموكولة لهم عن طريق التفويض، وزيادة ثقتهم بأنفسهم، هذا ما يؤدي إلى قبول المزيد من الأعمال الإدارية المفوضة لهم من طرف رؤسائهم الإداريين وانجازها بكل كفاءة وفعالية.

4- خلق جور من الاحترام بين الرؤساء ومرؤوسيهـم داخل المنظمة الإدارية، فيجب على الرئيس الإداري أن ينبه عن أخطاء مرؤوسه الغير مقصودة بليوننة وكلام لائق دون تجريح².

5- وجوب اختلاط الرؤساء الإداريين مع مرؤوسيهـم من أجل معرفة مشكلاتهم الصحية والنفسية وكذلك الاجتماعية، وذلك حتى يكونوا على دراية كاملة بقدراتهم وكفاءتهم في إنجاز الأعمال الإدارية المفوضة إليهم³.

1. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 136.

2. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 212.

3. مـتريوس كوسلاس، المرجع السابق، ص 27.

ثالثاً: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات التنظيمية

بالإضافة إلى الحلول السابقة لعلاج المعوقات النابعة من الرؤساء الإداريين أو المرؤوسين، توجد حلول أخرى لعلاج المعوقات التنظيمية والتي يمكن تطبيقها على مستوى المنظمة الإدارية، وتمثل هذه الحلول فيما يلي:

1- ضرورة زيادة الوعي والإدراك لدى العاملين بأهمية إنجاز الأعمال الإدارية الخاصة بالمنظمة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها وما يترتب عليه من تحقيق المصلحة العامة، وذلك يكون بزيادة مشاعر الإخلاص اتجاه المنظمة الإدارية، والصدق والتفاني في أداء العمل الإداري لدى جميع العاملين.

2- التطبيق الحسن والجيد لمبادئ أو توجيهات التنظيم الإداري في كافة المنظمات والهيئات الإدارية العامة، من حيث التدرج الهرمي في السلطات الإدارية، وتحديد المسؤوليات، والتناسب بين السلطة والمسؤولية، وتقسيم الاختصاصات الإدارية، وممارسة عملية التفويض الإداري، وذلك من أجل تحقيق أهداف الهيئات الإدارية¹.

3- البحث عن وسائل اتصال سهلة وسريعة سواء داخل المنظمة الإدارية أو فروعها المتواجدة في الأقاليم المختلفة حتى تكون أعمال المنظمة الإدارية متكاملة ومتناسقة فيما بينها، وحدوث أي خلل في نشاط أي فرع من فروعها يؤثر على عمل الفروع الأخرى، وعلى النشاط العام للمنظمة الإدارية ككل، فإيجاد خطوط اتصال سريعة وسهلة يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء عملية التفويض².

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 43.

². سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 118.

الباب الثاني: محدودية نظام التفويض الإداري بين النظرية والتطبيق في التنظيم الجزائري

يعتبر التفويض الإداري كوسيلة ناقلة للاختصاصات الإدارية من أعقد العمليات الإدارية وأصعبها، والتي لا يستطيع القيام بها سوى عدد قليل من الرؤساء الإداريين، ولذلك فإنه يلزمه الكثير من الدراسة لتحديد شروط وقواعد ممارسته حتى تكون عملية التفويض الإداري عملية ناجحة ومحققة للأغراض المرجوة منها، خاصة وأن التفويض الإداري أصبح يمتلك أهمية تطبيقية كبيرة¹، وأضحى وسيلة مهمة في جميع الدول المتقدمة والتي تضاعفت مسؤوليتها والتزاماتها اتجاه الأفراد²، لذا أفردته التشريعات بأحكام قانونية خاصة ومتميزة عن غيره من التنظيمات القانونية الأخرى، والجزائر على غرار بقية دول العالم وضعت نصوص قانونية وتنظيمية خاصة بالتفويض الإداري من أجل تنظيم عملية التفويض سواء على المستوى الإدارة المركزية أو على مستوى الإدارة المحلية، وذلك من أجل تجنب إساءة استعمال السلطة والتهرب من المسؤولية. انطلاقاً من هذا التمهيد سيتم التطرق إلى تحديد الضوابط القانونية للتفويض الإداري (الفصل الأول)، ثم التعرض إلى تطبيقات التفويض الإداري في التنظيم الجزائري (الفصل الثاني).

الفصل الأول: تحديد الضوابط القانونية للتفويض الإداري

إن أصول العمل الإداري تفرض أن يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بالاختصاصات التي منحه إياها القانون بنفسه ولا يتركها لغيره، ولا يعهد جزء منها إلا إذا وجد نص يسمح بذلك، بالإضافة إلى أحكام أخرى، فالتفويض الإداري له حدود وضوابط يجب التقيد بها ولا يجوز الخروج عنها، وبذلك يقصد بمحدودية التفويض الإداري تلك القواعد والشروط التي تنظمه والتي لا يجب مخالفتها أو تجاوزها³، وعليه لا يجب ترك التفويض الإداري بلا ضوابط أو قيود، بل يتوجب إخضاعه لقواعد معينة ومحددة، وذلك لضمان مشروعيته من الناحية القانونية، وتحقيق الأغراض المرجوة منه⁴، وقد أجمع فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة على ضرورة توافر مجموعة من الشروط لممارسة عملية التفويض الإداري. انطلاقاً من

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 189.

². CF.Chapus, (R), Droit administratif général, 14^{ème}ED, Tom (1) Montchrestien, Paris, 2000, p879.

³. إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 105.

⁴. CF. Rouault (M.C), Droit administratif, op, cit, p 148

هذا التمهيد سيتم التطرق إلى تقييد سلطة الرئيس الإداري في ممارسة التفويض بالنص الآذن (المبحث الأول)، ثم التعرض إلى إصدار قرار التفويض كشرط أساسي للقيام بعملية التفويض الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تقييد سلطة الرئيس الإداري في ممارسة التفويض بالنص الآذن

إن تقسيم الاختصاصات الإدارية بين أعضاء الإدارة العامة وتحديدتها يعد نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن هذا المبدأ لا يقتصر تطبيقه فقط على السلطات الثلاث وإنما يمكن تطبيقه حتى داخل السلطة الواحدة¹، وعليه إذا قام المشرع بتحديد اختصاص معين لعضو من أعضاء الإدارة يجب على هذا الأخير أن يلتزم بحدود الاختصاصات الممنوحة له ولا يفوضها إلى غيره إلا إذا وجد نص قانوني يجيز التفويض، لذلك يعتبر النص الآذن الخاص بالتفويض الإداري هو المرحلة الأولى التي تخرج التفويض إلى حيز الوجود، فهو القاعدة أو الأساس التي تبنى عليه عملية التفويض، فإذا قام العضو الإداري بتفويض اختصاصاته دون الاستناد في ذلك إلى نص قانوني يجيزه، فإن ذلك يؤدي إلى اختلاط الاختصاصات داخل الهيئة الإدارية، وقد يصل الأمر إلى التنازل على جميع اختصاصاته التي قد تترتب عليها نتائج خطيرة قد تهدد النظام الإداري بأسره²، وعليه سيتم دراسة إمكانية استناد التفويض إلى عرف إداري في حالة عدم وجود النص الآذن بين التأييد والرفض (المطلب الأول)، ثم التعرض إلى الأخذ بمبدأ قاعدة توازي الأشكال القانونية في مجال التفويض الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إمكانية استناد التفويض إلى عرف إداري في حالة عدم وجود النص الآذن بين التأييد والرفض

لكي تتم ممارسة عملية التفويض الإداري يجب أن يكون هناك مبرر شرعي وقوي له، لذا يجب أن يكون هناك نص قانوني يجيزه، لأن التفويض الإداري هو استثناء عن مبدأ الممارسة الشخصية للعمل، لهذا يجب أن يكون لهذا الاستثناء أساس قانوني الذي يجب أن يكون واضحاً وصريحاً لا ضمناً ومبهماً، لكن على

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 303.

². بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 183.

الرغم من صراحة النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، وأحكام القضاء الإداري الفرنسي من حيث ضرورة أن يكون النص الآذن بالتفويض واضحاً، وأن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص أو أعلى درجة منه¹، إلا أن هناك بعض الفقهاء من أجازوا ممارسة عملية التفويض استناداً إلى عرف إداري، وعليه سيتم دراسة وجود النص الآذن بالتفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى الآراء الفقهية بين التأييد والرفض حول إمكانية استناد التفويض إلى العرف الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وجود النص الآذن بالتفويض الإداري

يقتضي مبدأ الاختصاص ممارسة الاختصاصات الإدارية من طرف الشخص المحدد قانوناً، لكن استثناء يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، لكن بموجب نص قانوني يجيز هذا التفويض، إذ ينبغي لصحة التفويض الإداري أن يستند إلى نص دستوري أو تشريعي أو تنظيمي يجيزه، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا، مصر²، والجزائر.

فالنص الآذن بالتفويض هو أمر لازم، لأنه من خلاله يمكن إدراج نظام التفويض الإداري ضمن النظام القانوني للدولة، إضافة إلى ذلك يوضح النص الآذن الجهة المفوضة والجهة المفوض إليها، وكذلك يحدد الموضوعات التي يمكن التفويض فيها، ومن ثم فإنه يكون بالمقابل غير مشروع إذا لم يوجد نص قانوني يجيزه³.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في عدم إمكانية ممارسة التفويض من طرف الرئيس الإداري إلا بناء على نص تشريعي يسمح له بذلك، وجاء ذلك في الحكم الصادر في 30 أكتوبر 1953 في قضية شركة التعاون للحمضيات والخضر والفواكه، والذي قضى فيه بعدم إمكانية تفويض حاكم الجزائر لجزء من اختصاصاته لمرؤوسيه، دون إذن قانوني يسمح له بهذا التفويض⁴.

¹. سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 132.

². عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 137.

³. حجاب شروق أسامة، المرجع السابق، ص 73، 74.

⁴. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 30 أكتوبر 1953، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 89.

أما بالنسبة للقضاء المصري فقد سار في نفس السياق، واشترط أن يكون التفويض الإداري بناء على النص الآذن، حيث صدر عن المحكمة الإدارية العليا قرار بتاريخ 22 جوان 1975 يتضمن إلغاء قرار التفويض لعدم استناده إلى نص قانوني يسمح به، حيث تتلخص وقائع القضية في قيام رئيس مصلحة الضرائب بتفويض وكيل المصلحة بممارسة سلطة التعقيب على الموظفين دون الاستناد على نص قانوني، فقام أحد الموظفين بالطعن في قرار الوكيل بسبب عدم اختصاصه، فقضت المحكمة بإلغاء كل من قرارات الوكيل الصادرة استنادا لقرار التفويض وقرار التفويض الصادر من طرف رئيس المصلحة بحجة عدم استناد التفويض إلى نص آذن¹.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد سار هو كذلك على نفس النهج، حيث أصدر مجلس الدولة حكما يقضي بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، وذلك لعدم استناد التفويض إلى نص قانوني يجيزه²، وتتلخص وقائع هذه القضية في استفادة أحد الأشخاص من محل تجاري بناء على مقرر صادر من طرف رئيس البلدية، وبعد استقالته قام رئيس الدائرة بإلغاء مقرر رئيس البلدية مستندا في ذلك إلى تفويض من الوالي، إلا أن النص القانوني لا يسمح للوالي تفويض هذا الاختصاص. فقد اتفق كل من الفقه والقضاء على أن التفويض لا يكون إلا بناء على نص قانوني يجيزه، فإذا لم يوجد النص القانوني الذي يسمح بالتفويض وتم إصدار قرار التفويض، فإن هذا القرار يكون غير جائز لأنه صدر من طرف شخص غير مختص، ويكون قرار التفويض قابلا للإلغاء في أي وقت، أي يصبح هذا القرار معدوما لا يتحصن بمرور مدة زمنية معينة³.

ولقد أجمع الفقه الإداري في كل من فرنسا ومصر على وجوب استناد التفويض الإداري إلى النص الآذن سواء كان هذا الأصيل موظفا فردا أو جماعة منحهم المشرع اختصاصا معيناً في شكل هيئة أو مجلس وذلك لاتحاد المحكمة في الحالتين، غير أن الإذن القانوني بالتفويض لمجلس أو هيئة قليل جدا من الناحية

1. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 22 جوان 1975، أورده عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 137.

2. قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 28 فيفري 2000، أورده الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج الأول، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 321.

3. حجاب شروق أسامة، المرجع السابق، ص 98.

التطبيقية، لأن المشرع عند منحه اختصاص معين لهيئة جماعية فإنه يهدف من وراء ممارسة هذه الاختصاصات إجراء مداولة واتخاذ القرار بالأغلبية، زيادة عن ذلك أن المشرع وضع معايير مختلفة لتشكيل هذا المجلس، فإذا قام هذا الأخير بتفويض اختصاصاته فقد تنهار المعايير والاعتبارات التي حرص عليها المشرع في تشكيل المجلس، لكن إذا وجد مثل هذا النص فحتما سيتعلق بتفويض الاختصاص وليس تفويض التوقيع، لأن من البديهي أن المجلس يقرر ولا يوقع¹.

والنص الآذن بالتفويض لا يكفي في جميع أنواع التفويض الإداري، فمثلا في التفويض الفرعي الذي يقوم فيه المفوض إليه بتفويض الاختصاصات التي تم تفويضها إليه كأن يقوم وزير بتفويض بعض اختصاصاته لمدير الإدارة المركزية، ويقوم هذا الأخير بتفويض هذه الاختصاصات إلى نائبه، فهذا النوع من التفويض لا يحتاج فقط إلى نص عام آذن بالتفويض وإنما يحتاج إلى نص خاص، لأن النص العام الآذن بالتفويض متعلق فقط بالاختصاصات التي يجوز للرئيس الإداري تفويضها بصفته أصيلا وليس مفوضا إليه، فلا بد من وجود نص خاص يميز تفويض الاختصاصات المفوضة، حتى يتمكن المفوض إليه ممارسة هذا النوع من التفويض الإداري، إضافة إلى ذلك حتى لا ينحدر بهذا الاختصاص بعد أن يتم تفويضه إلى درجات دنيا في السلم الوظيفي لم تكن تخطر ببال المشرع².

وتوجد أحكام كثيرة لمجلس الدولة الفرنسي ألغى فيها أعمال وتصرفات صادرة بناء على التفويض الفرعي لم تصدر نصوص خاصة به، فقد قضى بأنه إذا قام الوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى أحد عمال العمالات، فلا يمكن لهذا الأخير تفويض توقيعه في ذلك الاختصاص تفويضا فرعيا حتى ولو وجد نص عام يميز لعامل العمالة تفويض توقيعه³.

1. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 90.

2. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 706.

3. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 15 ديسمبر 1967 في قضية كاتب الدولة للسكن ضد السيد فريديو، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 91.

كما أن التفويض الكامل للاختصاصات غير جائز من الناحية القانونية، لأنه يعتبر تخلي عن المهام الوظيفية، فهو نوع من أنواع الاستقالة المقدمة والمخالفة لشروط شغل الوظيفة من جهة¹، ومن جهة ثانية يعتبر تعديلا غير مشروع في نظام توزيع الاختصاصات الإدارية، لكن حسب رأي الدكتور سليمان محمد الطماوي يعتبر هذا التفويض جائز إذا سمح به المشرع، ووضع له نص أذن فلا مانع من النزول عند رغبته².

وعليه يظهر مما سبق أن الحكمة والغاية من النص الآذن بالتفويض، أن الأصل هو أن يمارس الموظف اختصاصاته وأعباءه شخصيا، فهو واجب قانوني عليه وليس حقا له، حيث لا يمكنه التنازل عن اختصاصاته أو تفويضها لغيره عند عدم رغبته في ممارسة هذه الاختصاصات فهذا غير جائز من الناحية القانونية، لكن إذا توافر نص قانوني صريح يسمح له بذلك فيمكنه تفويض تلك الاختصاصات، ويعتبر ذلك استثناء عن الأصل، فالقاعدة القانونية الخاصة بالتفويض هي الركيزة الأساسية التي يركز عليها من يريد أن يمارس عملية التفويض الإداري، فطالما وجدت جاز التفويض والعكس صحيح، لذلك يجب التقيد بتطبيق هذه القاعدة من أجل وضوح الاختصاصات وتحديدتها بدقة حتى لا يحدث تضارب وتداخل بين الاختصاصات داخل المنظمة الإدارية.

الفرع الثاني: الآراء الفقهية بين التأييد والرفض حول إمكانية استناد التفويض إلى العرف الإداري

تضاربت الآراء الفقهية حول مدى إمكانية استناد التفويض إلى عرف إداري في حالة عدم وجود نص قانوني يسمح بذلك، فهناك من يرى أنه لا مانع في ذلك وهناك من يرفض هذا الطرح مطلقا، وعليه سيتم التطرق إلى الآراء الفقهية المؤيدة والمعارضة لهذه المسألة على النحو الآتي:

أولا: الآراء الفقهية المؤيدة لاستناد التفويض إلى العرف الإداري: تعرض الأستاذ الفرنسي استاسينبولوس (STASSINNOPOULUS) إلى إمكانية استناد التفويض إلى عرف إداري في مؤلفه الخاص بالقرارات

¹. روني ماليافن، التفويض في القانون العام، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باريس، 1919-1920، ص 135.

². سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 167.

الإدارية، حيث يرى بأن فقه القانون الإداري في فرنسا يجيزون بأن يكون العرف الإداري آذنا بالتفويض¹، لكنه لم يبين ذلك بحجج أو أمثلة تطبيقية كافية توضح هذا الموقف.

كذلك يعتبر الدكتور عبد الفتاح حسن من بين المؤيدين لهذا الرأي، حيث يرى في مؤلفه الذي جاء تحت عنوان التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة بأن ليس هناك مانع إذا ما استند التفويض إلى عرف إداري، وأساسه في ذلك إجماع الفقهاء على اعتبار العرف مصدرا من مصادر القانون الإداري، بل والقانون عموما، ولكن تبقى المشكلة حسبه في إيجاد عرف يسمح بالتفويض ويصدر قرار التفويض مستندا إليه².

إضافة إلى ذلك يعتبر الأستاذ عبد الهادي مساعدة من بين المؤيدين لهذا الرأي، حيث يرى بأنه يمكن أن يكون العرف الإداري آذنا بالتفويض متى توفرت فيه الشروط التالية³:

1- اعتماد الجهة الإدارية على العرف الإداري كسند للتفويض بصفة دائمة ومستمرة، وفي حالات كثيرة ومتعددة.

2- عدم مخالفة العرف الإداري لقاعدة قانونية قائمة وموجودة.

3- استعمال الجهة الإدارية للعرف الإداري كسند للقيام بعملية التفويض في حالة عدم نص قانوني يستند عليه التفويض، وذلك من أجل الحفاظ على دوام استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد، وخاصة في الحالات التي تتعرض الإدارة لظروف خاصة تمنعها من ممارسة اختصاصها بنفسها.

كذلك يرى الأستاذ منور كربوعي في رسالته بعنوان التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية بأنه لا مانع من استناد التفويض إلى العرف الإداري، لكن شرطه الأساسي أن يكون اختصاص الموظف الإداري محدد بعرف إداري⁴.

¹. استاسينبلوس، القرارات الإدارية، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص93.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص85.

³. عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص15.

⁴. منور كربوعي، المرجع السابق، ص94.

وقد أسسوا هؤلاء الفقهاء رأيهم في إجازة التفويض استنادا إلى العرف الإداري على عدة أسانيد من بينها:
- اعتبار العرف الإداري مصدر من مصادر القانون الإداري بصفة خاصة، والقوانين الأخرى بصفة عامة.
- العرف الإداري هو مصطلح يطلق على الأوضاع والمهام التي اعتادت الإدارة على إتباعها للقيام بنشاط معين خاص بها.

- الالتزام بتطبيق العرف الإداري يولد شعور لدى الإدارة والأفراد بضرورة تطبيقه والالتزام به مستقبلا.
- عدم الخلط بين العرف الإداري الذي يميز التفويض، والذي يجب أن تتوافر أركانه، وبين الإذن الضمني بالتفويض، والذي أجازته مجلس الدولة الفرنسي في الظروف الاستثنائية.
- منع إجازة التفويض الذي يستند إلى العرف الإداري، يؤدي إلى شل يد الجهة الإدارية، وتقييد حركتها لإنجاز اختصاصاتها وأعمالها بكفاءة عالية¹.

ثانيا: الآراء الفقهية المعارضة لاستناد التفويض إلى العرف الإداري

يرى الأستاذ العيد قرطيم في كتابة التفويض في الاختصاصات الإدارية بأنه لا يمكن أن يصدر قرار التفويض بناء على عرف إداري يأذن به، بل يجب أن ينص عليه القانون صراحة، وهو ما يساير الطبيعة الاستثنائية لهذا النظام، وأسس رأيه على عدة اعتبارات سيتم ذكرها على النحو التالي²:

1- إن التفويض الإداري هو استثناء لمبدأ الاختصاص، وكما هو معلوم أن الاستثناء لا يمكن التوسع والقياس فيه، وبما أن التفويض الإداري يعتبر استثناء عن الأصل فلا يجوز التوسع والقياس فيه، بل يجب أن يفسر تفسيرا ضيقا، وبالتالي لا بد من أجل ممارسة عملية التفويض الإداري أن يأذن به نص قانوني صريح ومكتوب، أما الآراء التي أجازت التفويض استنادا إلى العرف الإداري التي تفرضه الضرورة الملحة المتمثلة في دوام استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد حسب العيد قرطيم هي آراء منتقدة، لأنه يعتبر أنه لو تم

1. عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص 43.

2. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 106، 107.

التسليم بذلك لأصبحت الإدارة ترتكب العديد من المخالفات الإدارية بحجة المحافظة على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد الأمر الذي ينتج عليه مخالفة مبدأ المشروعية.

2- لا يجب اللجوء إلى العرف الإداري من أجل إجازة التفويض حسب آراء البعض، وإنما لا بد من الاعتماد على أنظمة قانونية أخرى تعالج حالة غياب الجهة الإدارية المختصة لظروف قد تعثرها، وقد يؤدي ذلك إلى توقف المرافق العامة، وتتمثل هذه الأنظمة في نظام الحلول والذي يكون تلقائياً بقوة القانون لمواجهة حالة غياب الجهة الإدارية المختصة، ونظام الإنابة الإدارية.

كذلك يعتبر الدكتور بشار يوسف عبد الهادي من بين المؤيدين لهذا الرأي، حيث يرى بأن التفويض هو استثناء عن الأصل، وبما أن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض، فلا بد أن يكون هناك نص قانوني صريح ومكتوب، وبالتالي لا يجوز القيام بعملية التفويض بناء على العرف الإداري وإلا احتّمى الرؤساء الإداريين في كل خطأ أو مخالفة قد تحدث إلى العرف¹.

ويرى كذلك الأستاذ عبد الرحمان سعد العرمان في كتابه بعنوان التفويض والإصلاح الإداري أنه لا بد أن يستند التفويض إلى قاعدة قانونية تميزه سواء كانت دستورية أو قانونية أو من التنظيمات واللوائح، أما العرف الإداري فلا يمكن الاستناد عليه للقيام بعملية التفويض².

من وجهة نظرنا نرى بأنه لا يمكن أن يستند التفويض إلى العرف الإداري في الظروف العادية، فمادام التشريع يعد مصدراً رسمياً للقانون وأعلى مرتبة من العرف فلا بد من تطبيق النصوص القانونية القائمة واحترام إرادة المشرع، فاختصاصات الرؤساء والمرؤوسين الإداريين يتم تحديدها بموجب القوانين والتنظيمات، وعليه يجب أن يكون النص القانوني الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، وبالتالي لا يمكن للعرف الإداري أن يكون آذن بالتفويض لأنه أقل مرتبة من النص القانوني المكتوب، إضافة إلى ذلك يعتبر التفويض الإداري هو استثناء لمبدأ الاختصاص، والاستثناء بالأساس لا يجب القياس أو التوسع فيه، ويجب أن يكون تفسيره تفسيراً ضيقاً، لهذا لا بد أن يكون التفويض في

¹. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 186.

². عبد الرحمان سعد العرمان، المرجع السابق، ص 104.

نص قانوني صريح ومكتوب من أجل تحديد الاختصاصات التي يمكن للمفوض تفويضها، حتى لا يتهرب من المسؤولية والاحتماء وراء العرف الإداري، لكن تبقى هذه القاعدة نسبية وليست مطلقة في حالة قيام الموظف الفعلي بممارسة هذا التفويض بناء على عرف إداري، حيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي أعماله على أساس الظاهر وحماية لمصالح الأفراد من تعاملوا معه على حسن النية، وكذلك يعتبر مجلس الدولة الفرنسي الأعمال التي يتم ممارستها في ظل الظروف الاستثنائية وتكون مخالفة للنصوص القانونية المطبقة في الظروف العادية مشروعة وذلك بهدف سير المرفق العام بانتظام واضطراداً، وبالتالي يعتبر التفويض الذي يستند إلى العرف في الظروف الاستثنائية مشروعاً.

المطلب الثاني: الأخذ بقاعدة توازي الأشكال القانونية في مجال التفويض الإداري

بما أن التفويض الإداري هو استثناء لمبدأ الاختصاص فلا بد من وجود نص قانوني يميزه كما رأينا سابقاً، إذ يجب أن يكون هذا النص الآذن من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، وعليه سيتم التطرق إلى الآراء الفقهية حول إمكانية استناد التفويض إلى نص قانوني أقل درجة من النص المقرر للاختصاص (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى درجة النص الآذن بالتفويض الإداري في القانون المقارن والقانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الآراء الفقهية حول إمكانية استناد التفويض إلى نص قانوني أقل درجة من النص المقرر للاختصاص

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى اتجاهين هما:

أولاً: الاتجاه الأول

يرى الأستاذ ليت فو **LIET VEAUX**¹ الذي يتزعم هذا الاتجاه عند تفسيره للحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية لوري، والذي ألغي فيه مرسوماً قد فوض مباشرة اختصاص الوزير في توقيع

¹.CF. GEORGE LIET VEAUX, MARCEL MARTIN, Revue pratique droit Administrative, N 01, France, 1954, p 581.

العقوبات التأديبية على رجال الشرطة إلى عامل العمالة، أن سبب عدم إجازة هذا التفويض من طرف مجلس الدولة يعود إلى إهدار الضمانات القانونية المخولة لرجال الشرطة بموجب نص قانوني.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم الأستاذ ليت فو LIET VEAUX عند تفسيرهم للحكم الثاني الذي أجاز فيه مجلس الدولة تفويض التوقيع المتعلق بجزاءات التطهير الإداري الصادر من الوزير إلى أحد المديرين بالإدارة المركزية في قضية فور، وقد استند هذا التفويض إلى مرسوم رغم أن الاختصاص موضوع تفويض التوقيع فيه مقرر للوزير بموجب قانون، وسبب اعتبار مجلس الدولة هذا التفويض مشروعاً يعود إلى عدم إهداره للضمانات القانونية.

وحسب رأيهم أن مجلس الدولة لم يأخذ بعين الاعتبار التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع عندما قام بإلغاء المرسوم الذي يأذن بتفويض الاختصاص في الحكم الأول، ولم يلغ المرسوم الذي يأذن بتفويض التوقيع في الحكم الثاني.

أما عند تفسيرهم للحكم الثالث الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الذي أجاز تفويض التوقيع المستند على مرسوم من الوزير إلى مدير مكتبه، وألغى تفويض اختصاص الوزير الذي قام به مدير المكتب المتعلق بالملكية العقارية والمقرر للوزير بموجب قانون، فإنهم يرون سبب منع هذا الإجراء من طرف مجلس الدولة الفرنسي يعود إلى مساسه بالضمانات القانونية المتعلقة بملكية المواطنين.

وقد استخلصوا أصحاب هذا الرأي أن النص الذي يرخص بالتفويض الصادر بموجب قانون أو مرسوم يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عند تحديد نطاقه تفسيرات مختلفة بالاعتماد على موضوع التفويض، فما إذا كان يرتبط بالمواضع التي تخص الإدارة العامة، أو بالمواضع التي تخص الأموال العامة، أو المواضع التي تخص الأحوال الشخصية¹.

يقوم هذا الاتجاه على معيار الضمانات القانونية لحرية المواطنين وممتلكاتهم، ومعنى ذلك إذا تعلق التفويض سواء كان تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع بمسألة تعتبر ضماناً قانونية للمواطنين فلا يجوز أن يكون

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 105.

النص الآذن بالتفويض أقل درجة من النص المقرر للاختصاص، أما إذا تعلق الأمر بمسألة لا تمس بالضمانات القانونية فيمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض أقل درجة من النص المقرر للاختصاص.

ثانيا: الاتجاه الثاني

يتزعم هذا الاتجاه مفوض الدولة السيد برنارد BERNARD فيرى أن التفويض الذي لا يمكن أن يكون النص الآذن به أقل درجة من النص المقرر للاختصاص هو تفويض الاختصاص دون تفويض التوقيع، بمعنى أنه يجوز أن يكون النص الآذن بتفويض التوقيع مرسوم في الاختصاصات المحددة بموجب قانون، وقد أسس رأيه على الطبيعة والخصائص التي يتميز بها كلا من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ذلك أن التفويض الأخير هو تفويض شخصي يمكن للأصيل ممارسة التوقيع بنفسه إلى جانب المفوض إليه، كما أن التوقيع الذي يقوم به المفوض إليه يكون باسم الأصيل. بينما في تفويض الاختصاص فلا يمكن للأصيل ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء قيام التفويض لأنه تفويض وظيفي، زيادة عن ذلك فإن القرارات المتخذة في تفويض الاختصاص تأخذ مرتبة المفوض إليه، وعلى هذا الأساس فقد فسر السيد برنارد عدم إجازة مجلس الدولة الفرنسي للتفويض في الحكم الأول على أساس أنه تفويض الاختصاص، بينما أجازته في الحكم الثاني على أساس أنه تفويض التوقيع¹.

يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن أحكام مجلس الدولة غير مضطرد ومتعارضة، فهي لا تستند إلى التفرقة بين نوعي التفويض كما يذهب إليه أصحاب الرأي الثاني، وقد أجاز مجلس الدولة تفويض التوقيع استنادا إلى مرسوم في عدة موضوعات خطيرة وعلى نطاق واسع جدا، فتم إجازته بمناسبة توقيع الغرامات الإدارية، وإجراءات التطهير الإداري، ووضع الحد الأدنى للأجرة الخاصة بالمساكن الشعبية، وتحديد المراكز الإدارية الخاصة بمحافظي الشرطة.. إلخ، كما أجاز مجلس الدولة الفرنسي تفويض الاختصاص المستند إلى مرسوم أيضا في عدة مسائل لا تقل خطورة عن الموضوعات الأولى، فأجازته بمناسبة توقيع الجزاءات الخاصة بالمخالفات الاقتصادية، والاعتقال الإداري، وتوقيف الموظف عن مزاوله مهنته².

¹. برنارد، أورده عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 105، 106.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 106، 107.

أما الدكتور منور كربوعي فيرى أنه كأصل عام يجب أن يكون النص الذي يستند عليه التفويض من نفس درجة النص المقرر للاختصاص بغض النظر ما إذا كان هذا التفويض تفويض اختصاص أو تفويض التوقيع، فيعتبر الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي غير متواترة بسبب إحاطتها بظروف وملابسات خاصة أدت بالقاضي إلى إصدار أحكام تناسب هذه الظروف، دون أن يضع في الحسبان فكرة الضمانات القانونية، ولا فكرة التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع¹.

الفرع الثاني: درجة النص الآذن بالتفويض الإداري في القانون المقارن والقانون الجزائري

يقصد به أن يكون النص القانوني الذي يسمح بالتفويض الإداري من نفس مرتبة النص القانوني المقرر لاختصاص الأصيل، فإذا كان اختصاص الأصيل منصوص عليه في الدستور، فإن التفويض لا يكون صحيحا إلا إذا أذن به نص دستوري، أي تكون قاعدة قانونية الآذنة بالتفويض لها نفس القوة القانونية للقاعدة القانونية السابقة الذي منحت الاختصاص للأصيل، وكذلك إذا كان اختصاص الأصيل منصوص عليه في القانون، فإن التفويض يكون جائز إذا سمح به نص قانوني²، وعليه سيتم دراسة درجة النص الآذن بالتفويض في القانون المقارن (أولا)، ثم معالجة درجة النص الآذن بالتفويض في القانون الجزائري (ثانيا)

أولا: درجة النص الآذن بالتفويض في القانون المقارن

سيتم التعرض إلى درجة النص الآذن بالتفويض في القانون الفرنسي والقانون المصري على النحو الآتي:

1- درجة النص الآذن بالتفويض في القانون الفرنسي

سادت قاعدة في القانون الفرنسي حتى سنة 1892 أن القانون وحده هو الذي يمكنه أن يأذن بالتفويض في المجال الإداري، لكن تغير الوضع وأصبح المرسوم نص آذن بالتفويض الإداري وذلك بعدما فصل مجلس الدولة في قضية موجامبورى التي تلخص وقائعها في أن أحد الموظفين في البحرية الفرنسية قام بتقديم طلب

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 102.

². محمد عبد الوهاب رفعت، إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، ط الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 250.

إلى نائب كاتب الدولة للشؤون البحرية يطلب فيه منحة المعاش، لكن نائب كاتب الدولة رفض هذا الطلب بدليل أن هذا الموظف لا ينتمي إلى موظفي الوزارة البحرية، فقام السيد موجامبوري برفع دعوى ضد قرار الرفض مؤسسا دعواه بعدم مشروعية هذا الرفض، أي نائب كاتب الدولة للبحرية ليس له سلطة الفصل في طلبه على أساس أن التفويض الممنوح له غير مشروع.

استخلص السيد رميو باعتباره مفوضا لمجلس الدولة الفرنسي من هذه القضية أن سلطة إنشاء وتعديل وإلغاء المرافق العامة، وكذلك اختصاصات موظفيها، وكذلك نقل وتعديل هذه الاختصاصات، وكذلك التفويض والإذن بالتفويض فيها كلها اختصاصات تدخل ضمن صلاحيات رئيس الدولة وحده.

وبالتالي يعتبر السيد رميو أن تفويض الوزراء لنواب كتاب الدولة دون ترخيص من رئيس الدولة، يجعل هذا التفويض غير مشروعاً، لذلك كان لا بد من صدور مرسوم من رئيس الدولة يأذن للوزراء القيام بهذا التفويض، لكن هذا الإذن لا يجب أن يشمل المسؤولية السياسية للوزير ولا صلاحياته بالتوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، لأن سلطة رئيس الدولة في التفويض ليست مطلقة بل هي مقيدة ومحددة في الدستور¹.

في نهاية تحليله اعتبر السيد رميو أن رئيس الدولة يمكن تفويض اختصاصات الوزراء إلى نواب كتاب الدولة بمرسوم، ويصبح هؤلاء النواب قادرين على ممارسة هذه الاختصاصات كاملة مع حظر ممارسة بعض الاختصاصات المرتبطة بالقواعد الدستورية للمسؤولية الوزارية، والتوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى الحالات التي يوزع فيها القانون نفسه الاختصاصات بين مختلف السلطات الإدارية.

هذا وأصبح التفويض جائز استناداً إلى مرسوم منذ حكم موجامبوري، حتى في الاختصاصات المقررة بموجب القوانين والتي كانت مقصورة على الوزراء وحدهم إلى غاية سنة 1958، أما ما عدا ذلك فيمكن الإذن بالتفويض فيه بقانون²، لكن بعد دستور 1958 أصبح الوضع مقتصرًا حتى على عمال العمالات، حيث يمكن الإذن لهم بالتفويض بموجب مرسوم رغم أن اختصاصاتهم منصوص عليها في القانون³.

1. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 95، 96.

2. ليت قو، مجلة القانون العام، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 97.

3. حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 23 نوفمبر 1961، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 97.

ما يجب الإشارة إليه في القانون الفرنسي أن هناك بعض الاختصاصات لا يمكن التفويض فيها بمرسوم أو حتى بقانون، والتي تتمثل فيما يلي:

(أ). **الاختصاصات الدستورية:** حيث يحظر التفويض فيها بنص أقل مرتبة من النص المقرر للاختصاص، بمعنى أن الاختصاصات الدستورية لا يجوز التفويض فيها بقانون أو مرسوم، فرئيس الجمهورية - أو رئيس الحكومة - أو غيرها لا يمكن لهما تفويض صلاحياتهما المنصوص عليها في الدستور ما لم يميزها الدستور بنفسه، لأنه لا يمكن تعديل الدستور بقانون أو مرسوم، وعليه فنص المادة 54 من الدستور الفرنسي لسنة 1946 والتي تقابلها الفقرة الثانية من المادة 21 من دستور 1958 التي سمحت لرئيس مجلس الوزراء تفويض صلاحياته إلى أحد الوزراء، فهذا الإذن لا يمتد إلا للموضوعات الدستورية وليس تلك المقررة له بصفته رئيساً لجهاز إداري معين أو الموضوعات الجوهرية لوظيفته، كما لا يمكن للوزير تفويض اختصاصاته المنظمة من طرف الدستور والتي توقع عليه المسؤولية السياسية أمام البرلمان إلا إذا سمح بها نص دستوري، وعليه فإن مرتبة النص الآذن المتعلق بالموضوعات الدستورية في القانون الفرنسي يكون من نفس النص المقرر للاختصاص¹.

(ب). **الاختصاصات التي لا يمكن التفويض فيها إلا بنص قانوني:** هي تلك الاختصاصات التي قام القانون بتوزيعها بين مختلف الهيئات والسلطات الإدارية، أو القانون نفسه هو من قام بوضع قواعد التفويض، وعليه لا يمكن الإذن بالتفويض في هذه الاختصاصات بأداة أدنى من القانون كالمرسوم مثلاً².

2- درجة النص الآذن بالتفويض في القانون المصري

أما في القانون المصري فلا يجوز تفويض الاختصاصات الدستورية التي أقرها الدستور لرئيس الجمهورية، فقد بينت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (390) لسنة 1956 المتعلقة بتفويض الاختصاص المعدل بموجب القانون (127) الصادر في سنة 1957 أن الموضوعات التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض فيها هي " الموضوعات الغير دستورية"، أي هي الموضوعات التي لم تحدد لرئيس الجمهورية بموجب نص دستوري وإنما بموجب نص قانوني، أما بالنسبة لاختصاصات الوزير فقد بينت المذكرة أن التفويض

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 98.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 99.

لا يشمل الموضوعات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، والمواضيع والمسائل المتعلقة بمجلس الأمة، إضافة إلى ذلك مشاريع القوانين والقرارات، ثم جاء القانون رقم (42) لسنة 1967 الذي ألغى التشريعين السابقين، فقد تكلم عن تفويض الاختصاصات الممنوحة بمقتضى التشريعات، الأمر الذي أدى إلى انقسام بين الفقهاء حول مدى إمكانية قيام رئيس الدولة بالتفويض في اختصاصاته المقررة إليه بموجب الدستور، وذهب البعض إلى القول بعدم جواز ذلك بدليل أن لفظ القوانين إنما تحيل إلى التشريعات العادية دون سواها من النصوص الدستورية، والواضح في الأمر أن الموضوعات المخولة بمقتضى القانونين 390/1956 و 42/1967 لا تشمل الموضوعات المخولة بالدستور¹.

أما عن مرتبة النص الآذن بالتفويض الخاص بالموضوعات الإدارية في القانون المصري، فقد قضى القضاء الإداري المصري، ومن بينه المحكمة الإدارية العليا التي أكدت على عدم جواز النزول عن الاختصاص المحدد بموجب قانون إلا إذا سمح القانون بذلك، وجاء في حكمها الصادر في 27 يونيو سنة 1959 على: " أن الاختصاص الذي يتم تحديده بموجب قانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود، وعلى الوجه المبين في القانون كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض²."

كما قضت محكمة القضاء الإداري في 14 مارس سنة 1955 بأن المبدأ الذي أخذ به الفقه والقضاء، أنه إذا أنيط لسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بموجب نص دستوري، أو نص قانوني، أو نص تنظيمي، فلا يمكنها النزول عن هذا الاختصاص أو تفويضه لسلطة أو هيئة إدارية أخرى، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويض في الاختصاص³.

يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن مسلك القضاء الإداري المصري اعتبر أن النص الآذن بالتفويض الخاص بالاختصاصات الإدارية المحددة بمقتضى قانون يجب أن يكون من نفس درجة تلك الاختصاصات، أي

1. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 109.

2. الحكم الصادر في 27 يونيو 1959 بإلغاء التفويض الصادر من وزير الداخلية إلى وكيل الوزارة في اعتماد قرار لجنة المشايخ، رقم 133، السنة الرابعة، أورده إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 109.

3. الحكم الصادر في 14 مارس 1955، رقم 1444، السنة الخامسة، أورده إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 109.

يكون النص الآذن بالتفويض نص قانوني، وبالتالي فإن الاختصاصات المحددة بأداة قانونية أقل من القانون يجب التفويض فيها بموجب نص قانوني من باب أولى، أما بأداة أقل فلم يجد إجابة صريحة في ذلك¹.

كما أن الدكتور محمود إبراهيم الوالي يرى بأن مجلس الدولة المصري لا يقبل أن يكون النص الآذن أقل درجة من القانون حتى ولو كان النص المقرر للاختصاص محدد بموجب نص تنظيمي، فهو يعتمد على قاعدة توازي الأشكال القانونية للاختصاصات المحددة بموجب الدستور، أو القانون، ولا يأخذ بهذه القاعدة بالنسبة للموضوعات المحددة بأداة أدنى من القانون².

ثانيا: درجة النص الآذن بالتفويض في القانون الجزائري

أما في القانون الجزائري، فإن مرتبة النص الآذن الخاص بالاختصاصات الدستورية يكون من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، أي نص دستوري، حيث ألزم رئيس الجمهورية بممارسة اختصاصاته المقررة في الدستور، ولكن مع ذلك قد أذن له الدستور بتفويض جزء من اختصاصاته الإدارية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وفقا لما تضمنته المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020³ المتمثلة في تفويض سلطة التعيين في الوظائف العامة التي لا تدخل ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 92 أعلاه وفي المراسيم الرئاسية الأخرى.

يتضح لنا من خلال نص المادة أن التفويض لا ينصرف إلا للوظائف الإدارية الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور، أما تلك الاختصاصات الممنوحة له بموجب القوانين العادية فإن النص لا يشملها، وعليه نستنتج أن درجة النص الآذن بالتفويض الخاص بالموضوعات الدستورية في القانون الجزائري يكون من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، أي يكون نص دستوري وليس أقل مرتبة من الدستور، أما بالنسبة للاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة، فقد منعه الدستور من التفويض فيها طبقا لما تضمنته المادة 93 ف03، وتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

1. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص114.

2. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص310.

3. المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص22.

1- لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض صلاحياته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، وكذلك رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كذلك لا يمكنه تفويض سلطة التعيين في:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

- الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

- تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا.

- تعيين رئيس مجلس الدولة.

- تعيين الأمين العام للحكومة.

- تعيين محافظ بنك الجزائر.

- تعيين القضاة.

- تعيين مسؤولي أجهزة الأمن.

- تعيين الولاة.

- تعيين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط.

- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم.

- التعيينات التي تتم في جميع الوظائف القضائية الأخرى التي لا ينص عليها الدستور ولكن تنص عليها القوانين العضوية¹.

¹. المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص21، 22.

2- يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة الاختصاص التشريعي طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 بالرغم من أن العمل التشريعي من اختصاص البرلمان، وعليه فإن الاختصاص التشريعي الممنوح دستوريا لرئيس الجمهورية يتمثل في جوهره استثناء للمبدأ الذي يحكم العمل التشريعي¹.

وفي هذا السياق فإنه بمقتضى المادة 93 السابقة الذكر لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بتفويض اختصاصاته في اللجوء إلى الاستفتاء²، وفي حل البرلمان، وتقرير انتخابات تشريعية مسبقة³.

كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض اختصاصاته في مجال التشريع بأوامر⁴، وهو بمثابة اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية يمارسه في الحالات الاستثنائية، ووفقا لعدة ضوابط دستورية.

إضافة إلى ذلك لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصاته في إصدار القوانين⁵، وفي أن يطلب من البرلمان قراءة ثانية لقانون تم التصويت عليه، وكذلك حظر تفويض اختصاصه في أن يقرر توجيه خطاب للبرلمان⁶.

3- لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصاته التي ورد ذكرها في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك طبقا لأحكام المادة 93 السالفة الذكر، حيث لا يجوز له تفويض صلاحيته التالية:

- تولى القيادة العليا للقوات المسلحة للجمهورية، أو في تولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- سلطته التقريرية فيما يخص إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن.
- إقرار السياسة العامة للدولة في المجالين الداخلي والخارجي وقيادتها وتنفيذها،

¹. منقور قويدر، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة - قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة غليزان، ص 960.

². الفقرة 09 من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 21.

³. المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص 34.

⁴. المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص 32.

⁵. المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص 34.

⁶. المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص 34.

- ترأس مجلس الوزراء.
 - تولى السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون طبقا لأحكام الدستور¹.
 - توقيع المراسيم الرئاسية.
 - إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.
 - استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
 - استدعاء الهيئة الناخبة.
 - تقرير إجراء انتخابات رئاسية مسبقة.
 - إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها.
 - تسليم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.
- 4-** لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض صلاحياته المتعلقة بإقرار الحالات الاستثنائية المنصوص عليها من المواد 97 إلى 102، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:
- حالة الطوارئ وحالة الحصار².
 - الحالة الاستثنائية³.
 - حالة التعبئة العامة⁴.
 - حالة الحرب⁵.

¹. المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص32.

². المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص23.

³. المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص24.

⁴. المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص24.

⁵. المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص24.

إذن ما يتم استنتاجه أن هذه الصلاحيات المستثناة من التفويض بموجب المادة 93 تدخل ضمن الوظائف الدستورية لرئيس الجمهورية، فهي من أهم الوظائف التي منحها له الدستور وزكاه الشعب من أجل ممارستها نظرا للثقة الكاملة التي وضعت فيه، وبالتالي لا بد أن يمارسها بنفسه، ولا يمكنه تفويضها إلى غيره.

أما بالنسبة لدرجة النص الآذن بالتفويض الخاص بالاختصاصات المحددة للسلطات الإدارية بموجب القوانين أو التنظيمات، فإنه من خلال استقراء النصوص القانونية الخاصة بالتفويض، يظهر أن المشرع الجزائري يفرق بين ما إذا كنا بصدد تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع:

أ) فبالنسبة لتفويض الاختصاص: المشرع الجزائري اعتمد على قاعدة توازي الأشكال القانونية، بمعنى أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس درجة النص المقرر للاختصاص، وبالتالي فإن الاختصاص المحدد بموجب قانون يجب أن يسمح بالتفويض فيه بنص قانوني¹، كما يجب أن يأذن المرسوم بالتفويض في الاختصاص المحدد بموجب مرسوم²، ويعود السبب في ذلك أن هذا النوع من التفويض هو تفويض وظيفي متعلق ببعض الاختصاصات التي يمنحها المفوض إلى المفوض إليه، وبالتالي يمتنع المفوض من ممارسة هذه الاختصاصات، وتصبح هذه الاختصاصات الممارسة والقرارات المتخذة تأخذ مرتبة المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا ينتهي إلا بقرار صريح من طرف المفوض.

ب) أما بالنسبة لتفويض التوقيع: فإن المشرع الجزائري اعتمد على قاعدة أنه يجوز تفويض التوقيع بأداة أقل درجة من الأداة المقررة للاختصاص، حيث يمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض مرسوم في الاختصاصات المخولة بموجب مرسوم، كما يجوز أن يكون المرسوم الأداة الآذنة بالتفويض في الاختصاصات المقررة بقانون، ومثال ذلك ما جاء في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 التي نصت على ما يلي: "يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع

¹. المادة 02 من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت سنة 2014 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر، العدد 49، المؤرخة في 20 أوت 2014، ص 03.

². المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق، ص 05.

التي تدخل خصوصا في صلاحياته، وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم¹.

فالنص الآذن بتفويض توقيع الوالي لأعضاء مجلس الولاية كان بموجب مرسوم تنفيذي، أما اختصاصات وسلطات الوالي ألا هو الأصيل محددة بموجب نصوص قانونية في قانون الولاية 12-07، وعليه فإن النص الآذن بتفويض التوقيع أقل مرتبة من النص المحدد لاختصاص الأصيل، ويعود السبب في ذلك أن هذا النوع من التفويض هو تفويض شخصي يتم باسم وحساب الأصيل، كما تأخذ تصرفات والأعمال المادية التي يقوم بها المفوض إليه مرتبة الأصيل، ويبقى هذا الأخير هو المسؤول عن الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه، فالمشروع الجزائري تبني نظرية التفويض الإداري التي تعتمد على التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وتناجها القانونية التي تختلف بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

المبحث الثاني: إصدار قرار التفويض كشرط أساسي للقيام بعملية التفويض الإداري

لا يكفي للقيام بعملية التفويض الإداري مجرد النص القانوني الآذن لسلطة أو هيئة ما بتحويل جزء من اختصاصاتها وتحديد من يجوز التفويض لهم، وإنما يجب فضلا عن ذلك أن يبرز الأصيل رغبته في القيام بالتفويض وذلك بإصداره لقرار التفويض، فالتفويض الإداري لا يفترض وإنما يجب أن يصدر به قرارا إداريا صريحا، وبالتالي يعتبر قرار التفويض شرط أساسي لإدخال التفويض حيز التنفيذ، لأنه يعتبر شكلا من الأشكال الذي يعبر فيه الأصيل عن إرادته بتفويض جزء من اختصاصاته²، انطلاقا من هذه الفكرة سيتم ضبط الأحكام القانونية الخاصة بقرار التفويض الإداري (المطلب الأول)، ثم معالجة الآثار الناجمة عن عملية التفويض الإداري وطرق انتهائه بالنظر إليه من حيث المشروعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضبط الأحكام القانونية الخاصة بقرار التفويض الإداري

حتى يكون قرار التفويض سليما ومنتجا لآثاره القانونية لا بد أن تتوافر فيه أركان القرار الإداري باعتباره قرار إداري، ويكون مستوفي لجميع شروط التفويض المتعلقة بالاعتبارات الشخصية، والاعتبارات الموضوعية

¹ المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر، العدد 48، المؤرخة في 18 سبتمبر 1994، ص 08.

² شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص 80.

والشكلية، وعليه سيتم التطرق إلى الاعتبارات الشخصية المتعلقة بالمفوض والمفوض إليه (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى الاعتبارات الموضوعية (الفرع الثاني)، وأخيرا الاعتبارات الشكلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاعتبارات الشخصية المتعلقة بالمفوض والمفوض إليه

لقيام التفويض الإداري لابد من وجود طرفين، الطرف الأول هو الرئيس الإداري (المفوض)، والطرف الثاني المرؤوس الإداري (المفوض إليه)، وكلا الطرفين يخضعان لشروط خاصة بهما، وعليه سيتم التطرق إلى الاعتبارات الخاصة بالمفوض (أولا)، ثم دراسة الاعتبارات الخاصة بالمفوض إليه (ثانيا).

أولا: الاعتبارات الخاصة بالمفوض (الأصيل)

يتعين على الأصيل عند ممارسة عملية التفويض مراعاة الاعتبارات التالية:

1- أن يكون مختصا قانونا بممارسة التفويض

لصحة التفويض الإداري من الناحية القانونية يجب أن يصدر قرار التفويض من طرف الأصيل المعين تعيينا صحيحا والمحدد في النص الآذن سواء عن طريق ذكر أسمائهم الوظيفية عندما يتعلق الأمر بتفويض الاختصاص، أو ذكر أسمائهم الشخصية عندما يتعلق الأمر بتفويض التوقيع، وبالتالي يجب أن يصدر قرار التفويض من طرف الشخص المحدد في النص الآذن سواء باسمه الوظيفي أو الشخصي، وعليه لا يجوز أن يكلف الأصيل شخصا آخر بصفته نائبا أو حالاً لممارسة هذا الاختصاص إلا في حالة وجود نص قانوني خاص يبيّن ذلك¹.

بمفهوم المخالفة يكون قرار التفويض غير مشروع إذا صدر من شخص لم يمكنه النص الآذن من ممارسة هذا الاختصاص، وبالتالي يصبح قرار التفويض معدوما وغير منتج لآثاره القانونية، فالتفويض مكنة شخصية جعلها المشرع من اختصاص الشخص الذي سمح له النص الآذن أن يقوم بذلك²، وكذلك قواعد التفويض في الجزائر طبقت هذه القاعدة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 20-04 الذي يرخص

¹. منور كربولي، المرجع السابق، ص113.

². خليفي محمد، المرجع السابق، ص48.

لأعضاء الحكومة بتفويض إمضاءاتهم، فهذا الترخيص متعلق إلا بأعضاء الحكومة بالمعنى القانوني والفني، ولا ينصرف إلى غيرهم¹.

كما استقرت محكمة العدل العليا الأردنية على هذه القاعدة حيث جاء في أحد قراراتها ما يلي: "يعتبر القرار منعداً إذا كان مشوب بعيب جسيم ويكون ذلك إذا صدر من فرد عادي أو من هيئة لا تختص أصلاً بمزاولة هذا الاختصاص أو صدر القرار من سلطة أو في شأن هو من اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة الإدارية عملاً من أعمال السلطة التشريعية أو القضائية، أو إذا صدر من موظف ليس من واجبات وظيفته أن يصدر قرارات إدارية والقرار المشوب بعيب جسيم هو قرار فاقده لخصائصه كقرار إداري وهو عديم الأثر"².

وأصدرت نفس المحكمة قرار آخر باختصاص وزير الداخلية في الإبعاد بموجب نظام الأجانب، وأن صاحب الاختصاص الأصيل في إلغاء الإذن بالإقامة للأجانب هو وزير الداخلية، ولم يوجد أي نص قانوني أو في نظام الأجانب ما يسمح للأمين العام لوزارة الداخلية أن يقوم بهذا الاختصاص نيابة عن الوزير سواء كان ذلك بصورة تلقائية أو بتفويض من الوزير نفسه، وإذا أنيطت له صلاحية قانونية بممارسة اختصاص معين فيجب أن يمارسه بنفسه ولا يمكنه أن يخول أحدا للقيام به إلا إذا أجاز له نص قانوني بذلك³.

فالتفويض ذو طابع استثنائي يخضع لقاعدة التفسير الضيق، فإذا حدد النص الآذن بالتفويض الأشخاص أو السلطات التي يجوز لها ممارسة التفويض، فلا يمكن لغيرهم ممارسة هذا الاختصاص وإلا كان التفويض باطلاً وغير مشروعاً، وبالتالي لا يجوز تطبيق قاعدة القياس على النص الآذن بالتفويض.

وقد توجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية إلى ذات المعنى، حيث خلصت إلى أنه: "لا يستطيع أن يستخدم مكنة التفويض سوى الشخص أو الهيئة المحددة في النص الآذن دون غيرها،

¹ . قد أضفى هذا المرسوم صفة عضو الحكومة على كل من الوزير الأول، والوزراء الموجودين على رأس الوزارات، وأمين الحكومة.

² . قرار محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 06، الصادرة سنة 1986، ص 297، أورده عبد الرحمان سعد الغرمان، المرجع السابق، ص 106.

³ . قرار محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، المرجع السابق ص 729، أورده عبد الرحمان سعد الغرمان، المرجع نفسه، ص 107.

وعدم جواز القياس والاستناد إلى نص آخر للقول بانصراف مكنة التفويض إلى شخص أو هيئة أخرى غير مشار إليها صراحة في النص الآذن¹.

2- أن يحترم الحدود القانونية للتفويض

كما يلزم على الرئيس الإداري احترام الحدود القانونية للتفويض عند إصداره قرار التفويض، حيث يجب أن يكون قرار التفويض موجها للأشخاص أو السلطات الذين تم تحديدهم في النص الآذن دون سواهم²، وبالتالي تصبح سلطة الأصيل مقيدة بالنص الآذن في اختيار المفوض إليه، ويقتصر دوره فقط في منح التفويض أو عدم منحه³.

وقد يتبع النص الآذن بالتفويض عدة طرق في تحديد الأشخاص المفوض إليهم سواء بصفتهم الوظيفية أو بأسمائهم، وتتمثل هذه الطرق فيما يلي:

أ) **على سبيل الحصر:** وهو أن يقوم النص الآذن بتحديد الأشخاص الذي يمكن التفويض إليهم، وبالتالي لا يجوز للأصيل التفويض إلى غيرهم⁴، ومن أمثلة ذلك ما ورد بالمرسوم التنفيذي رقم 04-20 السالف الذكر، حيث تم حصر الموظفين الذي يجوز التفويض إليهم، وهم موظفي الإدارة المركزية الذين لهم رتبة مدير (المادة الأولى)، ونواب المديرين الذين يشغلون هذه الدرجة (المادة الثانية).

كذلك ما جاء في المرسوم الفرنسي المؤرخ في 27 جويلية سنة 2005، الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، حيث يسمح للوزير بتفويض توقيعه للأمين العام في الوزارة، أو مديري الإدارة المركزية، أو رؤساء المصالح، أو المديرين المساعدين، أو نواب المديرين⁵.

¹. مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنة الثامنة عشر، القاعدة 49، ص124، 125، أورده بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص188.

². محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص208.

³. CF. Lachume (J.E), la hierarchie des actes administrative executaires en droit public francais, paris, 1966, p121,122.

⁴. منور كربوعي، المرجع السابق، ص114.

⁵. Cf. Martine LOMBARD, Droit administratif, 6ème Ed, Dalloz, Paris, 2005, p.209.

كذلك في النظام القانوني المصري حددت المادة الأولى من قانون التفويض رقم 42 لسنة 1967 الأشخاص المفوض إليهم من طرف رئيس الجمهورية على سبيل الحصر وهم: نواب الرئيس، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، ومن في حكمهم، أو المحافظين¹.

ب) على سبيل حصر الأوليات: عندما يرخص النص الآذن بالتفويض إلى الموظف (أ) وفي حالة غيابه إلى الموظف (ب)، فلا بد على الأصل أن يتقيد بهذا الترتيب، وبالتالي لا يجوز للأصيل أن يفوض اختصاصاته للموظف (ب) في ظل وجود المفوض (أ)².

ج) على سبيل الإطلاق: ويقصد به أن يرخص النص الآذن للأصيل بتفويض اختصاصاته دون أن يحدد الشخص المفوض إليه سواء باسمه الشخصي أو اسمه الوظيفي³، ومثال ذلك ما ورد في المرسوم الرئاسي 247-15 السابق الذكر الذي رخص في المادة الرابعة منه لكل من مسؤول الهيئة العمومية، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمدير العام أو مدير المؤسسة العمومية بتفويض بعض اختصاصاتهم في مجال الصفقات العمومية إلى كل مسؤول مكلف بأي حال بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، فالنص الآذن بالتفويض حدّد الأشخاص المفوض إليهم على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، وبالتالي أطلق الحرية للأصيل في اختيار المفوض إليه.

بالمقابل وقع تضارب في الآراء بين الفقهاء حول سكوت النص الآذن عن تحديد الشخص المفوض له، أو عدم تحديده بدقة، فالسيد ديلفولفيه Delvolve يرى أن الأصل هو منح تفويض الاختصاص للموظف الذي يملك صلاحية إصدار القرارات، بمعنى يوجه له هذا التفويض بحكم وظيفته التي تسمح له بالتصرف في الاختصاصات المفوضة إليه التي تماثل اختصاصاته، وقد دعم رأيه بالقول أن تفويض الاختصاص لا يقصد به نقل للسلطة، وإنما يقصد به نقل تصرف أو اختصاص معين من صاحب الاختصاص

¹. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص142.

². حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16 جويلية 1948، تمت الإشارة إليه من طرف الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص120.

³. منور كربوعي، المرجع السابق، ص115.

الأصيل إلى المفوض إليه الذي يجب أن يكون له حق التصرف حتى يتمكن من ممارسة الاختصاص الذي فوض إليه.

أما تفويض التوقيع حسب رأيه فلا يلزم أن يكون للمفوض إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية وحق التصرف، لأنه لا يحتاج إلى سلطة في مثل هذا النوع من التفويض وغالبا ما يستخدم سلطة الأصيل في ممارسة هذا النوع من التفويض، لأن دوره يبقى مجرد عمل مادي آلي تابع للأصيل.

وينتهي السيد ديلفولفيه إلى القول بأن تفويض الاختصاص يجب أن يوجه إلى هيئة أو شخص يتمتع بسلطة تقريرية أصلية، أما تفويض التوقيع فلالأصيل السلطة التقديرية الواسعة في اختيار الجهة المفوض إليها¹.

جاء رأي معارض منتقد لهذا الرأي، وعلى رأسهم الدكتور عبد الفتاح حسن الذي اعتبر رأي السيد ديلفولفيه غامض خصوصا عندما حاول التمييز بين السلطة والاختصاص، إضافة إلى ذلك اشتراطه تمتع الجهة أو الشخص المفوض إليه بسلطة تقريرية أصلية سابقة على التفويض، معتبرا أن أية هيئة إدارية إذا لم تكن تتمتع بسلطة تقريرية أصلية سابقة على التفويض تصبح لها سلطة بعد التفويض منتها إلى القول بأن سكوت النص الآذن عن تحديد المفوض إليه يتمتع بالأصيل بسلطة كاملة في تحديد المفوض إليه مهما كان نوع التفويض².

أيّد الدكتور منور كربوعي الاتجاه الذي سلكه الدكتور عبد الفتاح حسن، لأنه حسب نظره يتماشى مع أهداف المشرع في إعطاء الأصيل الحرية الكاملة في اختيار المفوض إليه، وانتقد الاتجاه الذي يشترط اختيار المفوض إليه يكون على أساس تمتعه بسلطة تقريرية أصلية خصوصا في تفويض الاختصاص، لأنه حسب رأيه يؤدي إلى تقييد الأصيل وتعطيل التفويض خاصة إذا لم يجد الأصيل الجهة الإدارية التي لها سلطة تقريرية أصلية سابقة على التفويض³.

¹. ديلفولفيه، تفويض الموضوعات، رسالة الدكتوراه، 1932، ص 159، 162، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 116.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 152.

³. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 116.

من جانبنا، فإننا نؤيد ما ذهب إليه الرأي الأول لأن تفويض الاختصاص ذو طبيعة وظيفية مرتبط بوظيفة المفوض إليه، فلا بد أن يكون المفوض إليه متمتعا بسلطة تقريرية أصلية تؤهله لممارسة هذه الاختصاصات المفوضة، وكذلك لإصدار القرارات الإدارية، إضافة إلى ذلك يجب أن يتقيد الأصيل باعتبارات الملائمة من حيث اختيار المفوض إليه ويكون ذلك حسب الخبرة، والأقدمية التي يتمتع بها والأعلى درجة في المركز الوظيفي، أما تفويض التوقيع فهو مجرد عمل مادي يبقى المفوض إليه تابعا لسلطة الأصيل ويمارس الأعمال المفوضة باسمه، فلا يحتاج المفوض إليه لسلطة أصلية مستقلة تمكنه من ممارسة هذه الأعمال، وبالتالي للأصيل الحرية الكاملة في اختيار المفوض إليه.

ثانيا: الاعتبارات الخاصة بالمفوض إليه

تتمثل هذه الاعتبارات فيما يلي:

1- ممارسة المفوض لاختصاصات الأصيل بعد صدور قرار التفويض

تتم عملية التفويض الإداري من الأصيل إلى المفوض إليه، فيجب على هذا الأخير أن لا يمارس اختصاصات الأصيل إلا بعد حصوله على التفويض، وبالتالي حتى تكون القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه مشروعة من الناحية القانونية لا بد أن تصدر عقب صدور قرار التفويض، لأن المفوض إليه لم يكن مؤهلا لممارسة تلك الاختصاصات قبل صدور قرار التفويض¹، فقد قضت المحكمة المصرية في هذا الشأن: "إن الفصل في مشروعية أي قرار، يجب أن يتم في ظل النصوص القانونية التي صدر ذلك القرار في ظلها، ولاسيما فقد يوجد بعد ذلك أحداث من شأنها أن تغير وجه الحكم، إذ لا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل أثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضي، لإبطال قرار صدر صحيحا، أو تصحيح قرار صدر باطلا في حينه²".

¹. علي خاطر الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 699.

². الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا المصرية في 31 فيفيري 1977، مجلة نقابة المحامين، ص 1562، المشار إليه في مرجع خاطر الشطناوي، المرجع نفسه، ص 699.

2- أن يكون المفوض إليه معينا تعيينا قانونيا صحيحا

إضافة إلى ذلك يجب أن يكون الشخص المفوض إليه والمحدد في النص الآذن موظفا تم تعيينه تعيينا صحيحا وسليما في وظيفته الإدارية والاستمرار فيها طوال مدة التفويض¹، وبالتالي تعتبر تصرفات المفوض إليه باطلة وغير صحيحة إذا قام بها خارج نطاق وظيفته، أو بعد انقضاء مدته الوظيفية لسبب من الأسباب كفقده صفته بالاستقالة أو العزل أو الوقف، وعليه يجب أن يوجه التفويض إلى الشخص الذي يتمتع بوظيفة إدارية وله صفة الموظف².

3- أن يحترم المفوض إليه حدود التفويض

كما وجب على المفوض إليه التقيد بحدود الاختصاصات المفوضة في قرار التفويض وعدم تجاوزها، كقيامه بزيادة مواضيع جديدة مع موضوع التفويض حتى ولو كانت متشابهة معه، فالتفويض كما ذكرنا سابقا هو نظام استثنائي لا يجوز التأويل فيه أو الزيادة فيه أو القياس في تفسيره، فإذا تعدى المفوض إليه حدود هذه الاختصاصات تكون تصرفاته باطلة وقابلة للطعن فيها بالإلغاء، فإذا ما حدد الأصيل شروط معينة في قرار التفويض وجب على المفوض إليه التقيد بها³، فإذا فوّض مثلا الأصيل اختصاصه إلى أحد مرؤوسيه في تسليط العقوبات التأديبية على بعض الموظفين فلا يمتد هذا الاختصاص إلى الموظفين الآخرين، ومن الأمثلة في القانون الجزائري ما جاء في القرار المؤرخ في 06 مارس سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق في المادة الأولى منه التي نصت على ما يلي: " يفوض إلى السيد فاروق تاجر مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق في حدود صلاحياته، باسم وزيرة البيئة والطاقات المتجددة، التوقيع على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات⁴ ".

1. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 217.

2. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 123.

3. عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 90.

4. ج.ر، العدد 25، المؤرخة في 17 أبريل 2019، ص 30.

تبين لنا من خلال استقرائنا لمضمون هذا القرار أن السيد فاروق تاجر مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق يمكن له التوقيع على جميع الوثائق والمقررات إلا القرارات، فإن قام بالتوقيع على القرارات الإدارية يعد ذلك تجاوزا لحدود للاختصاصات المفوضة في قرار التفويض وتعتبر تصرفاته باطلة.

كذلك أكد القضاء الفرنسي¹ على أن المفوض ملزم بحدود قرار التفويض، وذلك بعد حكمه في قضية التي تتلخص وقائعها في قيام رئيس محافظة D' EURE-ET- LOIR بتاريخ 12 جوان 2006 بإعطاء تفويض التوقيع إلى الأمين العام، إذ تضمنت المادة الأولى من القرار تفويض الإمضاء للأمين العام على جميع القرارات والمقررات والتعليمات والتقارير وفقا للصلاحيات المخولة له باستثناء القرارات الخارجة عن حدود اختصاصاته والمذكرات الافتتاحية المقدمة للجهات القضائية، أما المادة الثانية تضمنت قيام الأمين العام بالتوقيع في جميع المواد عند غياب أو حصول مانع لرئيس المحافظة، ومن خلال هذا التفويض قام الأمين العام بالتوقيع على قرار طرد أحد الأجانب من الحدود في تاريخ 29 ماي 2006، والتوقيع على العريضة المرفوعة أمام المجلس، وحكم هذا الأخير برفض الدعوى شكلا، لأن الأمين ليست له الصفة للتوقيع على العريضة وهذا طبقا لأحكام المادة الثانية من قرار التفويض المشار إليه أعلاه، كما أن التوقيع على قرار الطرد كان قبل صدور قرار التفويض.

4- عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة: إضافة إلى الشرطين السابقين وجب على المرؤوس الإداري أو المفوض إليه عدم تفويض الاختصاصات المفوضة إليه من قبل رؤسائه الإداريين، وإلا كانت تصرفاته والاختصاصات التي قام بها باطلة وغير مشروعة، باستثناء إذا أجازها المشرع أو سمح بها النص الآذن². وقد طبق المجلس الدولة الفرنسي نفس القاعدة في قضية **ANGERAS**، حيث أكد على أن المفوض لا يمكنه إعادة التفويض إلا إذا سمح به المشرع صراحة³.

¹. Cf .C.A.A.N statuant au contentieux opposant le préfet D'EURE-ET-LOIR à M.yongsheX, N°06NT01240, Arrêt du 29 décembre 2006.

². العيد قرطيم، المرجع السابق، ص123.

³. الحكم الصادر في 06 يناير 1954 في قضية **ANGERAS**، المجموعة ص08، أورده سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص615.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة إلا في حالة النص على ذلك في النص القانوني الآذن بالتفويض¹.

واستند الفقه الفرنسي إلى عدة مبررات من أجل تطبيق شرط عدم تفويض الاختصاصات المفوضة، وتمثل هذه المبررات في:

(أ). التفويض الإداري هو استثناء لمبدأ الاختصاص، والذي يلزم الأصيل بممارسته بنفسه دون أن يعهده إلى غيره، إلا في حالة إذا أجازها المشرع وسمح به النص الآذن، وينبغي أن لا يتوسع في تفسيره وأن لا يقاس عليه.

(ب). تؤدي عملية تفويض الاختصاصات المفوضة بشكل متكرر إلى تلف المسؤولية بين عدد كبير من المرؤوسين الإداريين وعدم قدرة المرؤوس الإداري على تحكمه في زمام الأمور من حيث بسط رقابته على الاختصاصات المفوضة، وبالتالي فإن التفويض لا يكون إلا مرة واحدة من صاحب الاختصاص الأصيل². وعلى الرغم من جدية هذه القاعدة، إلا أنه يمكن للمرؤوس الإداري تفويض جزء من اختصاصاته الأصلية إذا ما سمح له النص الآذن بذلك مع احتفاظه بالاختصاصات المفوضة إليه، إذا رأى نفسه غير قادر على ممارسة جميع الاختصاصات بما فيها الاختصاصات المفوضة إليه.

وقد أشار الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة إلى ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن، والتي بدورها اعتبرت أن التفويض في الاختصاصات المفوضة، يؤدي بقرار التفويض الصادر إلى المفوض إليه إلى الانعدام من حيث لا يعدو أن يكون هذا القرار عقبة مادية³.

¹ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، الحكم رقم 429، ص 847، أورده عبد العزيز شبيحا، المرجع السابق، ص 278.

² العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 125، 126.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 28 ديسمبر 1986، أورده عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007، ص 63.

الفرع الثاني: الاعتبارات الموضوعية

تقتضي مشروعية قرار التفويض الإداري أن يكون صحيحا وسليما من الناحية الموضوعية، وأن يتم وفق الأوضاع التي نص عليها القانون، ويكون ذلك بتوافر مجموعة من الاعتبارات سيتم التفصيل فيها على النحو الآتي:

أولا: تحديد المواضيع المفوض فيها بدقة ووضوح

يعتبر التفويض الإداري إجراء استثنائي لمبدأ شخصية العمل، لذلك حتى يكون هذا التفويض مشروعاً وصحيحاً من الناحية القانونية لا بد أن تكون المواضيع المفوضة فيهم حددة بدقة ووضوح في قرار التفويض، وأن يتم ذلك وفق الشروط التي حددها النص الآذن بالتفويض، حيث يجب على الأصيل أن يراعي عند قيامه بعملية التفويض الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصه ويجوز له النص الآذن التفويض فيها¹، وقد يسلك النص الآذن إحدى الأساليب لتحديد المواضيع المفوض فيها، وتتمثل هذه الأساليب بما يلي:

1- تحديد النص الآذن بالتفويض المواضيع المفوض فيها على سبيل الحصر: معنى ذلك أن يقوم الأصيل بتفويض الاختصاصات المحددة في النص الآذن ولا يمتد إلى غيرها، حيث يجب أن تتم عملية التفويض في نطاق النص القانوني الذي يسمح بالتفويض²

2- حظر التفويض في بعض الموضوعات الجوهرية: ومعنى ذلك أن يصدر المشرع نص قانوني يحظر فيه تفويض بعض الموضوعات نظراً لأهميتها وخطورتها لارتباطها بالاختصاصات الجوهرية للأصيل³.

3- عدم تحديد النص الآذن للمواضيع التي يمكن التفويض فيها: معنى ذلك أن النص الآذن بالتفويض يمنح الحرية للأصيل التفويض في أي موضوع يدخل ضمن اختصاصاته أو في كافة اختصاصاته، هذا رغم إجماع الفقه والقضاء الفرنسي بأن التفويض الكامل غير جائز ويكون مخالفاً للنص الآذن بالتفويض،

¹. العبد قرطيم، المرجع السابق، ص 126.

². منور كربوعي، المرجع السابق، ص 117.

³. ومن أمثلة ذلك ما جاءت به المادة 93 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

وللمبادئ العامة للقانون الفرنسي، وعلى أية حال فإن لم يحدد النص الآذن بالتفويض موضوعاً أو مواضيع معينة يمكن التفويض فيها، فلا يجوز أن يفهم من ذلك إطلاق حرية الأصيل في تفويض جميع اختصاصاته، لأن هذا يعتبر تنازلاً عن كافة اختصاصاته، وهو ما يتعارض مع القواعد القانونية للتفويض¹. هناك من الفقهاء من يرى أن النص الآذن بالتفويض يتبع الأسلوب الأول عندما يتعلق الأمر بالحديث عن تفويض الاختصاص، ويتبع الأسلوبين الثاني والثالث عندما يتعلق الأمر بالحديث عن تفويض التوقيع².

يتضح لنا من خلال النصوص التي بين أيدينا أن هذا الرأي غير قاطع، فيمكن أن يتبع المشرع كلا من الأساليب الثلاثة سواء في تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع، ومثال ذلك عن تفويض الاختصاص ما تضمنته المادة الثانية من قانون التفويض المصري رقم 42 لسنة 1967 التي أجازت لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، من خلال استقراء مضمون هذه المادة يتبين لنا بأن المشرع اتبع أسلوب ترك للمفوض حرية اختيار المواضيع التي يريد التفويض فيها رغم أن الأمر يتعلق بتفويض الاختصاص.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع فقد نجد الكثير من النصوص من بينها المادة 87 من قانون البلدية التي نصت على ما يلي: "... يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،
- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه،
- التصديق على كل توقيع يقوم به المواطن أمامهم بموجب تقديم بطاقة هوية،

¹. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 319.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 122.

- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها،

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً¹.

من خلال استقراء هذه المادة يتبين لنا أن المشرع اعتمد على أسلوب حصر الموضوعات التي يجيز للأصيل تفويض إمضاءه فيها.

ما تم ملاحظته أن المشرع الجزائري قد حرص على تحديد نطاق أو مجال التفويض، على الرغم من اختلاف الأساليب المعتمدة في تعداد المواضيع التي يشملها التفويض، والدليل على ذلك ما تم لمسه في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04 السابق الذكر والتي نصت على ما يلي: "يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه، وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه²."

ثانياً: جزئية التفويض الإداري: تتطلب مشروعية التفويض الإداري أن يكون جزئياً، أي قاصراً على بعض المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصات الأصيل وليس كلها، وإلا كان التفويض غير مشروعاً ومخالفاً للقواعد القانونية العامة³، وتوجد عدة مبررات تجعل التفويض الإداري جزئياً سيتم عرضها على النحو التالي:

1- مخالفة التفويض الكلي للمبادئ العامة للقانون الإداري، وذلك لمصادره لجميع وظائف واختصاصات الأصيل، وهذا ما يتعارض مع الحكمة من إقرار التفويض الإداري.

2- يؤدي التفويض الكلي إلى تنازل الأصيل بطريقة غير مباشرة عن اختصاصاته والتهرب من المسؤولية الملقاة على عاتقه، وبالتالي لا يتصور أن يرخص المشرع بذلك لأنه يجعل الأصيل بدون عمل أو اختصاص

وهذا لا يسوغ منطقياً⁴.

¹ المادة 87 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 15.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04، المصدر السابق، ص 08.

³ عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 138.

⁴ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 115.

3- يؤدي التفويض الكلي إلى شل السلطة الإدارية من خلال تعطيل آلية عملها ومنعها من القيام بوظائفها، الأمر الذي يمثل حاجزا يعرقل الإدارة في تحقيق أهدافها العامة التي قامت من أجلها.

4- يجعل التفويض الكلي الأصيل في إجازة دائمة ويعزله عن الواقع العملي، وهذا الأمر يتعارض كليا مع ما يقرره القانون وما تريده السلطة الرئاسية الصحيحة، ذلك لأنه إذا كانت الظروف العملية تفرض التفويض في جزء من الاختصاصات، فإن السلطة الرئاسية الصحيحة تقتضي هي أيضا ضرورة إبقاء الأصيل من أجل ممارسة جميع اختصاصاته التي قد أنيطت به في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وحماية الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري، وحدود الاختصاص والمسؤولية¹.

وفي الحديث عن شرط جزئية التفويض الإداري يرى الدكتور مصطفى أبو زيد الفهمي أنه يجب على المشرع أن يكون حريصا على القدر المسموح به هو جزء من الاختصاصات وليس كلها في النص الآذن بالتفويض بغض النظر على أهمية الاختصاصات سواء كانت أساسية أو ثانوية².

كذلك يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أنه لا مجال من احترام إرادة المشرع إذا أجاز هذا الأخير التفويض الكلي، لأنه في اعتقاده لا يعتبر تفويض وإنما نقل للاختصاص³.

فقد تبنت الأنظمة القانونية قاعدة جزئية التفويض، لذا تستعمل النصوص القانونية التي تسمح بالتفويض كلمة < بعض، جزء > للدلالة على جزئية التفويض⁴، وتأكيدا على ذلك أخذ المشرع العراقي بقاعدة جزئية التفويض الإداري، وهذا ما تم لمسه في المادة 14 ف 01 من قانون المحافظات التي نصت على ما يلي: "لوزراء أن يخولوا المحافظ بعض صلاحياتهم"⁵.

كذلك تم الأخذ بقاعدة جزئية التفويض من طرف المشرع الجزائري، وتأكيدا لذلك ما جاء في المادة 20 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 12 يناير سنة 2002 المتضمن إنشاء بريد الجزائر

1. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 206.

2. مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص 190.

3. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 616.

4. علي خاطر الشطناوي، المرجع السابق، ص 696.

5. المادة 14 من قانون المحافظات العراقي، رقم 159 لسنة 1969، أورده إبراهيم الفراجي، المرجع السابق، ص 117.

حيث نصت على ما يلي: " ينفذ المدير العام توجيهات ومداولات المجلس، ويتمتع في هذا الإطار بأوسع السلطات لضمان إدارة المؤسسة وتسييرها الإداري والتقني والمالي، وبهذه الصفة، يقوم بما يأتي:

.....-

.....-

- يمكنه أن يفوض جزئيا سلطاته لمساعديه¹.

أما من جانب القضاء فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بجزئية التفويض الإداري من خلال رفضه تفويض المجلس العام للوحدات المحلية إلى اللجنة المحلية لهذه الوحدات ممارسة جميع اختصاصاته، والمتمثلة في الضرائب وإقرار الميزانية والضرائب الإضافية، وحق توزيع الإعانات والمساعدات الحكومية في القرى، واعتبر قرار تفويض العمدة لكافة اختصاصاته لأحد معاونيه غير مشروع².

وقد أقرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري هي الأخرى بجزئية التفويض الإداري من خلال فتواها الصادرة في 29 أكتوبر 1972، والتي جاء فيها: "... لا يجوز - وفقا لقانون التفويض في الاختصاصات رقم 42 لعام 1967 - أن يفوض الوزير وكيل الوزارة جميع سلطاته واختصاصاته المنصوص عليها في القانون واللوائح بالنسبة لوحدة من الوحدات الإدارية التي تتكون منها الوزارة، ذلك أنه طبقا للمادة 03 من هذا القانون، فإن للوزراء أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات. ومن ثم فلا يجوز وفقا لهذا النص تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير، بل يتعين أن يتحدد هذا التفويض ببعض الاختصاصات، ولا يسوغ القول بأن تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير بالنسبة إلى وحدة إدارية واحدة فقط، بل يتولى الإشراف عليها يعتبر تفويضا له في بعض الاختصاصات، إذ أن التفويض منسوب إلى الاختصاصات ذاتها وليس للوزراء كجهاز إداري يتكون من مجموعة من الوحدات التابعة له³..."

1. ج. ر، العدد 04، المؤرخة في 16 يناير سنة 2002، ص 21.

2. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 320.

3. فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري الصادرة في 29 أكتوبر سنة 1972، الملف رقم 231، أورده العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 117، 118.

من جهة القضاء الجزائري - للأسف الشديد- لم يتم العثور على أي فتوى أو حكم قضائي يقر بجزئية التفويض الإداري.

ولكي تتحقق جزئية التفويض الإداري لا بد من توافر العوامل التالية:

أ) تحديد النص الآذن بالتفويض للمواضيع التي يمكن للأصيل التفويض فيها.

ب) يجب أن يكون تحديد هذه المواضيع بدقة ووضوح، لأنه إذا لم يتم تحديد هذه المواضيع التي يستطيع الأصيل التفويض فيها في النص الآذن، فلا يمكن للأصيل أن يتوسع في تفسير هذا السكوت ويظن بأنه إجازة ضمنية تمكنه من تفويض جميع اختصاصاته¹.

ج) أن لا يمتد هذا التفويض إلى الاختصاصات الجوهرية التي يجب على الأصيل أن يحتفظ بسلطة البث فيها، مثل القرارات التي تتعلق برسم السياسة العامة للجهة الإدارية، والقرارات المتعلقة بالبرامج التخطيطية لتنمية الجهاز الإداري².

ثالثا: أن يكون التفويض الإداري مؤقتا: تقتضي شرعية التفويض الإداري أن يكون مؤقتا، سواء كان هذا التأقت متعلقا بمدة زمنية محددة قانونا يسري فيها التفويض، أو يكون هذا التأقت متعلقا بتحقيق هدف محدد، أو يكون نتيجة إلغاء الأصيل لقرار التفويض³، وبالتالي لا يصح أن يكون التفويض الإداري دائما وأبديا، حيث يؤدي في هذه الحالة إلى تنازل غير جائز من الأصيل عن ممارسة الاختصاصات التي أعطاها القانون إياها، وعليه فإن التفويض المستمر والدائم غير مشروع من الناحية القانونية⁴.

وتبرز حكمة ذلك في المحافظة على قواعد الاختصاص من خلال عودة الاختصاصات المفوضة إلى الأصيل بانتهاء مدة زمنية معينة، وعليه فلا يمكن للمفوض إليه إصدار القرارات بشأن الاختصاصات المفوضة وإلا

كانت قراراته معيبة لصدورها خارج الاختصاص الزمني للتفويض الإداري⁵.

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 118.

². رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 219.

³. عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص 38.

⁴. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 62.

⁵. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 193.

إذن يتم تحديد مدة التفويض الإداري سواء في النص الآذن بالتفويض أو في قرار التفويض، وهناك بعض الفقهاء وعلى رأسهم الدكتور عبد المنعم خليفة الذي يرى أن ترك المشرع للأصيل سلطة تحديد مدة انتهاء التفويض هو أمرا يحقق الغاية المنشودة من التفويض، لأن الأصيل هو أكثر دراية من المشرع بالواقع العملي، وبالتالي هو الأجدر بتحديد مدة التفويض سواء بإطالته أو تقصيره¹.

من وجهة نظرنا نعتبر رأي الدكتور عبد المنعم خليفة فيه نوعا من المخاطرة سواء من الناحية العملية أو الناحية النفسية للأصيل، فمن الناحية العملية المفوض إليه هو الذي يقوم بتنفيذ الاختصاصات المفوضة، وبالتالي هو الأولى بتحديد مدة التفويض وتقديره لما له من ارتباط مباشر بالواقع العملي الذي يتم فيه تنفيذ هذه الاختصاصات.

ومن جهة أخرى يلعب العامل النفسي للأصيل دورا سلبيا في تحديد مدة التفويض، فالأصيل قد يحدد مدة التفويض الإداري استجابة للنص الآذن بالتفويض، لكن ليس بالقدر الكافي للتنفيذ، فتكون حجة له لاسترجاع ما تم تفويضه من اختصاصات حتى يبقى هو المتحكم في سلطة اتخاذ القرارات الإدارية.

وحتى من الناحية التشريعية، لو سلمنا بأن المشرع هو الذي يحدد مدة التفويض الإداري في النص الآذن، فإن ذلك قد يصلح في جهة إدارية دون الأخرى، على أساس أن المهارات والكفاءات التي تتمتع بها جهة إدارية لا توجد في جهة إدارية أخرى، وبالتالي فإن الجهة الإدارية الثانية قد تحتاج إلى مدة أكثر من المدة التي تحتاجها الجهة الإدارية الأولى، وهنا المشرع لا يكون ملما بظروف واعتبارات كل جهة إدارية فقد تكون المدة المحددة في النص الآذن غير كافية لبعض الجهات الإدارية من أجل تحقيق الغاية المنشودة من التفويض.

وعليه لا بد من التساؤل عن موقف المشرع الجزائري حول هذه المسألة، هل يحددها النص الذي يسمح بالتفويض أو يترك أمرها للأصيل ويتم تحديدها في قرار التفويض؟

من المفروض أن تحدد النصوص القانونية الآذنة بالتفويض مدة ممارسة التفويض، وذلك تماشيا مع الطابع الاستثنائي الذي يميز هذا الأخير، ونلمس ذلك في عدة نصوص قانونية من بينها:

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 62.

ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 05-405 المتضمن تحديد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا شروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، حيث نص في مادته 43 على ما يلي: " تمنح الاتحادية الرياضية الوطنية التفويض لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد¹. "

كذلك ما ورد بالمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04 السالف الذكر بقولها: " ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه². "

غير أنه تم العثور على نص المادة 03 من الملحق الأول من القرار الصادر عن وزير الزراعة والتنمية الريفية السعيد بركات التي حددت صراحة مدة التفويض بنصها: " يمنح التفويض الصحي للأطباء البيطرة الممارسين بصفة خواص لمدة سنة (1) قابلة للتجديد³. "

رابعا: أن يكون التفويض من أعلى درجة إلى أسفل درجة: إضافة إلى الاعتبارات السابقة، لا بد أن يكون التفويض الإداري من الرئيس الإداري الموجود في قمة السلم الإداري إلى مرؤوسيه الأدنى منه درجة، ويعتبر هذا الشرط بديهي، لأن التفويض بمثابة وسيلة تستعمل للتخلص من كثرة الأعباء والاختصاصات المركزة في قمة السلم الإداري، حيث يلجأ الرئيس الإداري إلى هذه الوسيلة من أجل تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه وتفرغه لممارسة مهامه الرئاسية⁴.

وبطبيعة الحال، فمن غير المتصور أن يتم التفويض لجهة موازية تكون في نفس المستوى الوظيفي للأصيل، أو يتم التفويض من الأسفل إلى الأعلى، أي من المرؤوس إلى الرئيس، خاصة وأن التفويض يفرض حق الرئيس الإداري في المتابعة، التوجيه، الإشراف، والرقابة على مرؤوسه عند ممارسته للاختصاصات المفوضة،

¹. المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 05-405 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005 المتضمن تحديد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا شروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، ج.ر، العدد 70، المؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2005، ص 18.

². المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04، المصدر السابق، ص 08.

³. الملحق الأول من القرار المؤرخ في 14 يوليو سنة 2005 المعدل والمتمم الذي يحدد كفاءات منح التفويض الصحي للأطباء البيطرة الممارسين بصفة خواص لانجاز البرامج الوقائية والقضاء على الأمراض الحيوانية التي تأمر بها السلطة البيطرية الوطنية، ج.ر، العدد 83، الصادرة في 25 ديسمبر سنة 2005، ص 31.

⁴. عبد الغني بسويبي عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 122.

وهي سلطات لا يمكن الاعتراف بها للمرؤوس على أعمال رئيسه، وتأكيدا لذلك ما جاء في القانون الجزائري عدة مقررات التفويض التي طبقت هذا الشرط، ومن بينها:

- المقرر المؤرخ في 13 أبريل سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام¹.

- المقرر المؤرخ في 22 مارس سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى نواب المديرين².

- المقررات المؤرخة في 13 سبتمبر سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى مدير إدارة الوسائل³.

جاء الدكتور بشار يوسف عبد الهادي في رسالته - التفويض في الاختصاص - بشرط جديد خاص بالتفويض الإداري، حيث اقترحه كإضافة للشروط الأخرى بقوله: "...نقترح إضافته إلى شروط أخرى، ومقتضاه ألا يقوم الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسه، إلا إذا وجدت متطلبات وظروف تدعو إلى ذلك في مجال العمل، فهذا الشرط - في تقديرنا - هو الميزان الذي يحدد مدى الإفراط في التفويض أو عدم الإفراط فيه. فالتفويض وسيلة لإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة وفعالية، ولكنه وسيلة استثنائية، مما ينبغي عدم إعماله، إلا إذا وجدت متطلبات وظروف واعتبارات عملية تدعو إلى ذلك.

فالأصيل دون هذا الشرط يكون حرا في التفويض، سواء أكانت متطلبات العمل وظروفه تستوجبه أم لا تستوجبه، وفي هذه الحالة تثور المشكلة، خاصة إذا نظرنا إلى الأجهزة الإدارية داخل الدول البادئة في النمو، فمعظم موظفيها يفضلون عند كثرة اختصاصاتهم تفويض أكبر قدر ممكن منها إلى مرؤوسهم، تخفيفا عن كاهلهم وهروبا من الإرهاق والعناء، دون أي التفات إلى مصلحة العمل وإنجازاته السليمة. وقد يكون من الأفضل الاحتفاظ بهذه الاختصاصات لأنفسهم، فإذا فوضوها إلى غيرهم بلا مبرر عملي،

¹. ج.ر، العدد 28، المؤرخة في 10 ماي سنة 2020، ص 26.

². ج.ر، العدد 24، المؤرخة في 26 أبريل سنة 2020، ص 25.

³. ج.ر، العدد 59، المؤرخة في 04 أكتوبر سنة 2020، ص 43.

انهدمت حكمة التفويض وانهارت غايته الأساسية، وأصبح وسيلة لتهرب الرؤساء من مباشرة اختصاصاتهم ومن مسؤولياتهم، ودعوة لإعمال هذا الشرط وحفاظا عليه نقترح الإشارة إليه في النص الآذن بصراحة ووضوح، وعندئذ يصبح الأصيل ملتزما بمواعته، وذلك بإبداء الأسباب في قرار التفويض، بحيث يبين فيها متطلبات وظروف العمل التي اقتضته القيام بالتفويض، وبهذا نوحّد ميزانا دقيقا لعدم الإفراط في التفويض، لكي لا يخرج عن حكمته وغايته¹.

بتقديرنا للشرط الذي استحدثه الدكتور بشار يوسف عبد الهادي المتمثل في " أن يقوم التفويض الإداري على أساس متطلبات وظروف عملية تدعو إليه"، يمكن القول بأنه لا يمكن إدخاله ضمن الشروط أو الضوابط القانونية الذي يقوم عليها التفويض، لأننا لو سلمنا بذلك يصبح التفويض الإداري غير مشروع إذا افتقد لهذا الشرط، وفي هذه الحالة لا يمكن إبطال التفويض على أساس أنه لم يراعي المتطلبات والظروف العملية التي تدعو إليه، وعليه يمكن اعتبار هذا الاقتراح من موجّهات عملية التفويض.

الفرع الثالث: الاعتبارات الشكلية

يقصد بالشكل في التفويض الإداري هو القالب الخارجي الذي يظهر عليه قرار التفويض ويضعه حيز التنفيذ²، فبالرغم من الحرية التي تتمتع بها الإدارة في التعبير عن إرادتها³، إلا أن المشرع ألزمها بإتباع شكل معين عند إصدارها للقرارات الإدارية، حيث يجب على الإدارة احترام النص القانوني وعدم الخروج عنه وإلا كان القرار الصادر عنها غير مشروع⁴، ويوجد نوعين من الشكليات هما:

أ) الشكليات الجوهرية التي يجب على الأصيل احترامها وعدم مخالفتها عند إصداره لقرار التفويض، لأن مخالفتها يؤدي إلى بطلان قرار التفويض.

ب) الشكليات غير جوهرية هي شكليات ثانوية لا تبطل قرار التفويض حتى وإن تم مخالفتها من طرف الأصيل.

1. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 195.

2. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 251.

3. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 437.

4. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 249.

ومن بين الشروط الشكلية لقرار التفويض هي:

أولا: الكتابة والتصريح

وبمقتضاها يتم إصدار قرار التفويض كتابة، فإذا ألزم النص الأذن بالتفويض إتباع صيغة معينة للكتابة عند إصدار لقرار التفويض، وجب على الأصيل إتباعها وإلا كان قراره غير مشروع، أما إذا لم يلزم النص الأذن بذلك يبقى الأصيل حرا في إتباع أي صيغة يشاء¹، لكن يبقى الإشكال قائما حول مسألة الكتابة وتأثيرها على التفويض الشفوي ومسألة التصريح وتأثيرها على التفويض الضمني، وعليه سيتم التطرق إلى الآراء الفقهية وموقف القضاء والقانون حول هذه المسائل وذلك على النحو التالي:

1- حكم قرار التفويض الشفوي

تباينت آراء الفقهاء حول مسألة الكتابة، فغالبية الفقهاء الفرنسيين² يرون بأنه ليس لزاما أن يكون قرار التفويض مكتوبا إذا لم يشترط النص الأذن شرط الكتابة، ونجد العديد من الفقهاء من ساندوا هذا الرأي ومن بينهم الأستاذ مصطفى أبو زيد الفهمي الذي لم ينكر شفوية التفويض، وجاء في مضمون موقفه بأن التفويض لا يأتي مفترضا، ولا بد أن يصدر قرار التفويض في شكل خاص في حالة اشتراط النص الأذن به شكل معين، ويمكن أن يصدر قرار التفويض شفويا، تلفونيا، أو تلغرافيا³.

أما الأستاذ شروق أسامة عواد يرى بأنه ليس من الضروري أن يصدر قرار التفويض مكتوبا إذا لم ينص النص الأذن بذلك، فيمكن أن يصدر قرار التفويض شفاهة نظرا لفوائده الكثيرة المتمثلة في:

(أ) السرعة في القيام بالاختصاصات العاجلة والتي يجب البث فيها في الوقت المناسب.

(ب) حالة الضرورة التي تعيق الأصيل في ممارسة عمله بسبب وجوده في مكان بعيد عن مكان عمله، أو بسبب المرض، فهنا يمكن للأصيل أن يقوم بتفويض مرؤوسه شفاهة للقيام بتلك الاختصاصات.

¹. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 107.

². من بين هؤلاء الفقهاء نجد: أوبي كروشن، فيتال، فالين، زيلمانو، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 120.

³. مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص 190.

لكن يشترط الأستاذ شروق أسامة عواد على الأصيل في حالة استخدامه للتفويض الشفوي أن يصدر قرار التفويض كتابة بعد زوال الحالة التي استوجبت شفاهة التفويض¹.

ويوجد فقهاء من يعتبرون الكتابة شرط أساسي في قرار التفويض، ومن بين هؤلاء الفقهاء نجد الدكتور خالد خليل الطاهر الذي يرى بأن ضرورة وخطورة التفويض من جهة، وأن القاعدة التي يقوم عليها التفويض هي جزئية الاختصاصات، فإن الكتابة في قرار التفويض هي أكثر واقعية وانسجاما مع طبيعة التفويض ويمكن بواسطتها تحديد ذلك الجزء من الاختصاصات، تحديد المسؤولية المتعلقة بالأصيل وبالمفوض إليه، كما يمكن أن تكون الكتابة وسيلة إثبات في حال وقوع خلافات، ولهذا لا بد أن يكون التفويض واضحا ومحددا ومكتوبا، لأن التفويض الشفوي يصعب إثباته ويثير العديد من المشاكل ولا يعترف به من طرف القضاء².

كذلك الدكتور نواف كنعان أيد هذا الاتجاه بإقراره لشرط الكتابة في قرار التفويض، وأن يتضمن هذا الأخير تحديد موضوع التفويض، تحديد المفوض إليه، مدة التفويض، وشروط ممارسته³.

إضافة إلى ذلك أكد الدكتور عدنان عمرو على ضرورة كتابة قرار التفويض، لأن الأمر يتعلق بمبدأ شخصية العمل الذي يجب أن يكون واضحا وصریحا ودقيقا، وإلا كان هذا القرار غير مشروع لمخالفته للنصوص القانونية⁴.

أما من الناحية القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي أفصح عن موقفه من شرط الكتابة في أحد أحكامه، حيث قال في هذا الشأن: "عامل العمالة لا يستطيع تفويض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى الكاتب العام للعمالة، إلا بإصداره قرار بهذا الشأن، وأن هذا التفويض لا يكون شفويا أو ضمنيا⁵".

1. شروق أسامة عواد، المرجع السابق، ص 115.

2. خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 166.

3. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 256.

4. عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 90.

5. حكم مجلس الدولة الصادر في 13 ماي 1949، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 120.

أما موقف القضاء المصري فهو متفاوت في هذا الشأن، فمجلس الدولة المصري لم يبين موقفه بوضوح بشأن شرط الكتابة، إلا في أحد أحكامه الصادرة عن محكمة القضاء الإداري التي بينت موقفها بعدم إجازته للتفويض الشفوي بقولها: " لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء، لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه لوزارة المالية¹."

أما محكمة الإدارية العليا ذهبت في بعض أحكامها إلى إجازة التفويض الشفوي، ومن بين أحكامها التي أجازت فيه التفويض الشفوي حكمها الصادر في 21 مارس 1990 التي قالت فيه أنه: "...ومن حيث أن المسلم به فقها وقضاء أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن مؤدي ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة، على أن يقوم المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره. ومن أبرز وسائل إثبات صدور قرار التفويض الشفوي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق. ومن حيث الطاعن قد ادعى أنه باشر اختصاصا مقررا لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بناء على تفويض شفوي منه، ثم أيد مدعاه بقرار صادر من هذا الوزير بنص على اعتماد القرارات التي أصدرها وكانت من اختصاص الوزير فيما يتعلق بالعاملين بالمركز، وهو اعتماد يكشف عن صحة قيام التفويض الشفوي السابق الذي ادعى الطاعن أنه أصدر قراراته على مقتضاه، فإن ادعاء الطاعن أنه تصرف في حدود اختصاص مقرر له بالتفويض ممن يملكه يكون قائما على أساس سليم²..."

يتبين لنا من خلال هذا الحكم أنه اتبع القاعدة العامة المقررة فقها وقضاء بأن القرار الإداري ليس له شكل معين يجب أن يصدر عليه إذا لم ينص القانون خلاف ذلك، وتم تطبيق هذه القاعدة على قرار التفويض باعتباره قرار إداري، وبالتالي أقر بمشروعية التفويض الشفوي بشرط إقراره من طرف الأصيل. في الجزائر، لم يتم التطرق إلى هذه المسألة سواء من طرف أساتذة القانون أو من طرف القضاء، لكن باستقراء النصوص القانونية تبين لنا من خلالها أن المشرع الجزائري اشترط ضرورة كتابة قرار التفويض

¹ حكم القضاء الإداري المصري في القضية رقم 197 المؤرخة في 21 جانفي 1947، أورده خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص166.

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 21 مارس 1990، أورده عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص124.

الإداري، وتأكيدا لذلك ما نصت عليه المادة الثانية من المقرر المؤرخ في 13 أبريل سنة 2020 السابق الذكر يقولها: " ينشر هذا المقرر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹."

كذلك ما نصت عليه المادة 02 من المقرر المؤرخ في 13 سبتمبر سنة 2020 السابق الذكر بقولها: " ينشر هذا المقرر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية²."

من وجهة نظرنا تعتبر الكتابة شرط أساسي وجوهري في قرار التفويض الإداري، ويعود ذلك إلى عدة اعتبارات تطرقنا إليها في الباب الأول من الفصل الثاني عند الحديث عن تقسيمات التفويض الإداري من حيث الشكل وبالضبط التفويض الكتابي، وكذلك وضحنا وجهة نظرنا حول التفويض الشفوي وتم اعتباره أنه غير جائز من الناحية القانونية، وذلك لعدة اعتبارات تم عرضها سابقا.

2- حكم قرار التفويض الضمني:

تباينت الآراء الفقهية حول مسألة التصريح في قرار التفويض الإداري، فبعض من الفقهاء الفرنسيين³ أجازوا التفويض الضمني في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب، وذلك من أجل التصرف وحسم الأمور بسرعة.

يوجد بعض الفقهاء العرب من أيدوا هذا الاتجاه على غرار الأستاذ رمضان بطيخ الذي أجاز التفويض الضمني احتراما للتقاليد العملية السائدة والمستقرة في ظل الظروف العادية للإدارة، وكذلك يمكن للإدارة القيام بالتفويض الضمني في الظروف الاستثنائية نتيجة لحالات الضرورة بسبب الحروب والأزمات، حيث يمكن للإدارة ممارسة تفويضات تعد غير مشروعة في الحالات العادية بسبب عدم النص عليها بنص قانوني أو لائحي صريح أو عدم صدور قرار صريح في حقه، إلا أنها تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية⁴.

أما البعض الآخر اعتبروا التفويض الضمني غير جائز حتى في حالة الضرورة، حيث أنهم لم يعترفوا بوجود مبدأ أساسي غير مكتوب، والذي بمقتضاها تقوم الإدارة بإجراءات تفرضها حالة الضرورة دون احترامها

¹. المقرر المؤرخ في 13 أبريل سنة 2020، المصدر السابق، ص 26.

². المقرر المؤرخ في 13 سبتمبر سنة 2020، المصدر السابق، ص 43.

³. CF, Delvolvé, les delegation de matierers endroit public, op. cite, p 192, 195.

⁴. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 219.

للقانون، فالمبدأ الأساسي وفقا لهذا الاتجاه أن تخضع الإدارة للقانون حتى في الظروف الاستثنائية، ومن تم فإنه إذا قامت الإدارة في الظروف الاستثنائية بإجراءات تعتبرها في مصلحة المجتمع، في حين أن القانون لم يمنحها سلطة القيام بتلك الإجراءات، فإنها تكون قد خالفت القانون وتقوم مسؤوليتها القانونية¹.

كذلك يعتبر الأستاذ العيد قرطيم من دعاة هذا الاتجاه وأقر بأن يكون قرار التفويض الإداري صريحا، حيث اعتبر قرار التفويض الضمني غير جائز من الناحية القانونية، والمقصود بالتفويض الضمني هو التفويض الذي يتم دون تعبير الأصيل عن إرادته الصريحة في قيامه بالتفويض، فهذا الأخير بطبيعته نظام استثنائي يحتاج إلى نص قانوني صريح يسمح به، وقرار صريح ومكتوب يخرج به إلى حيز الوجود، ومن مبررات الأستاذ العيد قرطيم في عدم إجازته للتفويض الضمني هي:

(أ). التفويض الضمني يؤدي إلى عدم وضوح في توزيع الاختصاصات.

(ب). لا يحقق التفويض الضمني الغاية أو الهدف الرئيسي من التفويض الإداري بسبب عدم فهمه واستوعابه من طرف المفوض إليه².

إضافة إلى ذلك يعتبر الدكتور عبد الفتاح حسن من مؤيدي هذا الاتجاه، حيث رفض فكرة التفويض الضمني، لأن التفويض بطبيعته نظام استثنائي لا يمكن قيامه بدون نص قانوني ولا بغير قرار صريح بالرغم من وجود النص الآذن بالتفويض، كما أن التفويض الضمني يؤدي إلى تداخل الاختصاصات فيما بينها³.

أما من الناحية القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي أجاز التفويض الضمني في الظروف الاستثنائية، أي وجود حالة الضرورة كالحرب التي تعيق السلطة المختصة في إظهار إرادتها الصريحة بالسماح بالتفويض⁴.

أما موقف القضاء المصري فإن جل أحكامه رفضت التفويض الضمني، وتأكيد لذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 04 أبريل 1959، حيث ذهب أن: "وزارة المالية سلطة أدنى في التشريع

1. عواد شروق أسامة، المرجع السابق، ص 117.

2. العيد قرطيم، المرجع السابق، ص 113.

3. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 121.

4. عواد شروق أسامة، المرجع السابق، ص 119.

من مجلس الوزراء، ولا يجوز لهذه السلطة الأدنى أن تعدل قاعدة وضعتها هذه السلطة الأعلى ولا أن تفسرها، لعدم تفويضها بذلك بنص صريح منها¹.

وطبقت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية نفس المبادئ التي سارت عليها المحكمة الإدارية العليا في فتواها الصادرة في 18 جوان 1997 بقولها: "ينبغي أن تكون إرادة المشرع في إجازة التفويض واضحة عبارة أو دلالة، وإلا تعين القول بعدم جواز التفويض لأن التفويض لا يعدوا أن يكون نقلا للولاية الذي يستأثر المشرع بتحويلها وينبغي أن يتم بإرادة صريحة وواضحة لا لبس فيها ولا غموض²".

من وجهة نظرنا التفويض الضمني غير جائز في الظروف العادية، لأنه يؤدي إلى الخلط والتداخل ما بين الاختصاصات، فالتفويض بطبيعته هو نظام استثنائي فلا بد أن يكون صريحا وواضحا وفق الشكل الذي يفرضه النص القانوني الآذن به، أما في الظروف الاستثنائية يمكن إجازته من أجل سرعة التصرف والقيام بتلك الاختصاصات.

ثانيا: النشر

يقصد بنشر القرار هو جعل القرار موضع التنفيذ عن طريق أدوات أو وسائل تساعد على إيصال مضمون القرار إلى علم كافة المخاطبين به من أجل تمكينهم منه، ويعتبر النشر هي الوسيلة الأكثر شيوعا للعلم بالقرار الإداري³.

فالإدارة تقوم بعد مرحلة الإصدار بنشر القرار الإداري وفق الأسلوب الذي حدده النص الآذن بالتفويض، وتكون الإدارة هنا مقيدة بالنص القانوني، أما إذا لم يفرض عليها النص الآذن وسيلة محددة في نشر القرار، فإن للإدارة السلطة التقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة في نشر قراراتها الإدارية، وتراعي في ذلك وصوله

¹. فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع المصرية الصادرة في 18 جوان 1997، أورده عواد شروق أسامة، المرجع نفسه، ص124.

². عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ط الأولى، د.م.ج، بن عكنون، 1991، ص107.

³. الأخذ بمبدأ نشر القرارات الإدارية يعد ضمانا لحقوق الأفراد وضمانا للرقابة الفعالة على الأعمال الإدارية، حتى تكون الجهة الإدارية بيتا من الزجاج تمارس نشاطاتها في شفافية تامة، ومع ذلك فإن مقتضيات الإدارة العامة تتطلب أحيانا الأخذ بمبدأ السرية، أنظر، محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص102.

إلى علم كافة المخاطبين به، ومن أمثلة وسائل النشر نجد: الجرائد الرسمية، الملصقات، الإذاعة، الانترنت... إلخ¹.

وبما أن قرار التفويض هو قرار إداري وجب نشره من طرف الأصيل حتى يصل إلى علم الجميع ما تم تفويضه من اختصاصات، ولقرار التفويض صفتان هما:

أ) صفة فردية تخص المفوض إليه المخاطب به ولهذا يلزم تبليغه.

ب) صفة تنظيمية بالنسبة للغير يلزم نشره².

وتبرز أهمية النشر في تحديد المدة التي يتم فيها تنفيذ قرار التفويض أو إنجائه، بالإضافة إلى إعطاء الفرصة لمن يريد الاعتراض على قرار التفويض أن يباشر إجراءات الاعتراض المعروفة قانونا.

ولقد اشترط كل من المشرع الفرنسي والجزائري على أن يتم نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية إذا كان صادرا من الهيئات الإدارية المركزية، وهذا ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04 السابق الذكر بقولها: " ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية³."

أما بالنسبة للهيئات الإدارية المحلية كالولاية الذي يتم نشر قراراتها الإدارية في نشرة خاصة بكل ولاية، تسمى مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، وقرار التفويض باعتباره قرار إداري يتم نشره بنفس الوسائل التي يتم فيها نشر القرار الإداري، وتأكيدا على ذلك ما نصت عليه المادة 125 من قانون الولاية بقولها: " تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما. وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها.

وتدمج ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بكل ولاية⁴."

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 127.

². Le Décret du 27-07-2005 reforme la délégation de signature pour les membres du gouvernement, sont réputés disposer d'une délégation de signature du ministre, à compter du jour suivant la publication au journal officiel de leur nomination. Cf.. LOMBARD, op.cit., p.209.

³. المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-04، المصدر السابق، ص 08.

⁴. المادة 125 من قانون الولاية، المصدر السابق، ص 20.

أما البلدية يتم نشر قراراتها الإدارية بما فيها قرار التفويض في نشرة محلية أو تعلق على لوحة الإعلانات أو الأماكن المتخصصة حتى تصل إلى علم المخاطبين بها¹، وتأكيدا على ذلك ما جاءت به المادة 97 من قانون البلدية السابق الذكر التي نصت على ما يلي: " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى²."

وكذلك ما جاءت به المادة 98 من نفس القانون بقولها: " تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض.

ترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام.

ويتم إصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية³."

لكن هناك عدة تساؤلات تتبادر إلى الأذهان في هذا الشأن:

أولا: كيف يمكن تكييف حالة سكوت المشرع على ضرورة نشر قرار التفويض؟

ثانيا: ما هو حكم تصرفات المفوض إليه في حالة عدم نشر قرار التفويض؟

بالنسبة للحالة الأولى، تم العثور على رأي فقهي تعرض لهذه الحالة، حيث يرى الأستاذ بشار جميل يوسف عبد الهادي إلزامية نشر قرار التفويض في الوسائل والأماكن المخصصة للنشر، بالرغم من سكوت النص الأذن بالتفويض على ضرورة نشر قرار التفويض، فيرى بأن النشر له أهمية كبيرة في مجال الإثبات في حال وقوع خلافات من خلال تحديد الاختصاصات والمسؤوليات⁴.

1. علي فيلاي، مقدمة في القانون، ط الأولى، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 245.

2. المادة 97 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 16.

3. المادة 98 من قانون البلدية، المصدر نفسه، ص 16.

4. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص 194.

أما بالنسبة للحالة الثانية، يرى الأستاذ الحسين بن شيخ آث ملويا بأن تصرفات المفوض إليه باطلة إذا لم يتم فيها نشر قرار التفويض، حيث يعتبر بأن نشر قرار التفويض من المسائل البديهية باعتبار من القرارات التنظيمية، وعليه لا يكون قرار التفويض ساريا المفعول إلا بعد نشره¹.

القضاء الإداري الفرنسي اعتبر قرار التفويض صحيحا إذا تخلف فيه النشر، لكن لا يجوز الاحتجاج به اتجاه الغير، فإذا قام المفوض إليه بتصرفات واتخاذ قرارات استنادا إلى قرار التفويض الغير منشور، فإن هذه التصرفات والقرارات المتخذة من طرف المفوض إليه تعد غير مشروعة يمكن الطعن فيها بسبب وجود عيب في الشكل، ولا يمكن أن يمحو النشر اللاحق لقرار التفويض العيب المشوبة به قرارات المفوض إليه².

أخير يمكن القول بأن وسيلة النشر لها أهمية بالغة في المجال القانوني، فالقوانين والتنظيمات والقرارات لا تكون سارية المفعول اتجاه الغير إلا من تاريخ نشرها، كذلك لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء إلا من تاريخ النشر، إضافة إلى ذلك يلتزم الأشخاص المخاطبين بهذه القوانين إلا من تاريخ علمهم بها ويكون ذلك عن طريق النشر، ويطبق هذا الأمر على قرار التفويض باعتباره قرار إداري فلا بد من نشره حتى يسري اتجاه الغير وتكون تصرفات المفوض إليه مشروعة.

المطلب الثاني: الآثار الناجمة على عملية التفويض الإداري وطرق انتهائه بالنظر إليه من حيث المشروعية

إن أي تصرف قانوني ينعقد وفق الضوابط القانونية يترتب عليه آثار، وأكد أن التفويض الإداري كعملية إدارية قائمة على العلاقة التفويضية فلا يمكن أن يخرج عن هذا الإطار، حيث يترتب عليه آثار عديدة وملموسة سواء على سلطات المفوض أو سلطات المفوض إليه، إضافة إلى ذلك يعتبر التفويض الإداري نظام هام وسهل في توزيع الاختصاصات الإدارية داخل الأنظمة الإدارية، إلا أن هذا النظام لا يتمتع بصفة الديمومة والاستمرارية، إنما هو نظام مؤقت³. من هذا المنطلق سيتم دراسة الآثار المترتبة عن التفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم معالجة طرق انقضاء التفويض الإداري المشروع والغير مشروع (الفرع الثاني).

¹ الحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، ط الأولى، دار هومة، الجزائر، 2007، ص74.

² عواد شروق أسامة، المرجع السابق، ص129.

³ حسن حسين شرف، التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، د.د. ن، القاهرة، 1997، ص63.

الفرع الأول: الآثار المترتبة عن التفويض الإداري

تعود آثار عملية التفويض الإداري على كلا من المفوض والمفوض إليه نتيجة العلاقة التفويضية القائمة بينهما، حيث تتأثر اختصاصات الأصل نتيجة لذلك بالنقصان بسبب استعماله لسلطة التفويض، في حين تعود هذه الآثار بالزيادة على اختصاصات المفوض إليه¹. انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض (أولاً)، ثم التعرض إلى آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض إليه (ثانياً).

أولاً: آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض

تتمثل الآثار الناتجة عن العلاقة التفويضية بالنسبة للمفوض فيما يلي:

1- سلطات الأصل فيما يتعلق باختصاصات المفوضة: ينقسم التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية إلى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع كما رأينا سابقاً، إذ يجب علينا في هذه الحالة التطرق لكليهما، وذلك لمعرفة مدى قدرة الأصل في ممارسة اختصاصاته المفوضة إلى المفوض إليه:

(أ) **بالنسبة لتفويض الاختصاص:** أثارت هذه المسألة جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون الإداري، وتباينت بشأنها مواقف القضاء مما يتعين التفصيل فيها على النحو الآتي:

- الآراء الفقهية: يرى الأستاذ جورج فيدال GEORGES VEDEL أنه بمجرد ما يقوم الأصل بتفويض الاختصاص، فإنه يحرم من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض ولا يمكنه أن يطلب تمكينه من ممارسة اختصاص يدخل ضمن مواضيع تفويض الاختصاص².

لكن هناك جانب من الفقه الفرنسي ينتقد هذا الاتجاه الذي يمنع الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة، ويرى بأن النص الآذن بالتفويض يسمح للأصل القيام بالتفويض ولا يسمح له بأن يتخلى عن

¹. محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 375.

². Tout D'abord, Dés qu' il ya délégations de compétence , L' autorité superieure est dessaisie pendant tous les temps, que la délégation de compétence subsiste en particulier, l' autorité superieure ne peut pas evoquer , C' est -A- dire demander que lui soit soumise une affaire determinee qui est comprise dans la délégation de copétance, GEORGES VEDEL(G), ET DEVOLVE (P), droit administrative, PUF, paris, 1966, p192.

اختصاصاته، ويضرب مثلا بالسلطة التشريعية عندما تمنح تفويض تشريعي للسلطة التنفيذية ومع ذلك تبقى محتفظة بحقها في التشريع، فتجريد الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة لا يكون إلا بموجب نص قانوني¹.

أما الفقهاء العرب ومن بينهم الأستاذ مصطفى أبو زيد الفهمي لم يقبل فكرة ممارسة الأصل لاختصاصاته المفوضة، لأن التفويض حسب رأيه يستعمله الأصل من أجل التخفيف من أعبائه الملقاة على عاتقه ليتفرغ للأمور الأخرى المهمة، وبالتالي لا يمكن للأصل ممارسة اختصاصاته التي قام بالتفويض فيها، لأن هذا سيحدث تعارض بين تصرفاته وتصرفات المفوض إليه، فإذا أراد الأصل استرجاع اختصاصاته فلا بد عليه أن يلغي قرار التفويض، لأنه يرى بأنه يوجد تناقض في قيام الأصل بتفويض اختصاصاته من أجل تخفيف الأعباء الملقاة على كاهله وفي نفس الوقت إصراره على ممارستها أثناء تفويضها².

وأيد الدكتور سليمان محمد الطماوي هذا الرأي، حيث أكد بأن الأصل ليس بإمكانه ممارسة الاختصاصات التي فوضها إلى المفوض إليه إلا بعد سحبها كليا أو جزئيا، ويجب على الأصل إخبار المفوض إليه بهذا السحب قبل شروعه في ممارسة الاختصاص الذي سبق له أن فوضه³.

أما في الجزائر تم العثور على رأي الأستاذ منور كربوعي الذي يقول في هذا الصدد أنه لم يجد أي نص قانوني أو تنظيمي يبين موقف المشرع الجزائري في هذه المسألة، إضافة إلى ذلك حتى الفقه والقضاء لم يتطرقوا إليها، ولكن أسس رأيه بإتباع طريقة المقارنة والقياس بين القواعد القانون الإداري بصفة عامة المطبقة في التنظيم الإداري الجزائري، وتلك القواعد المطبقة في فرنسا، وبين قواعد التفويض بصفة خاصة فوجدها متشابهة ومتطابقة فيما بينها إلى حد كبير.

وقد استخلص الأستاذ منور كربوعي موقف النظام القانوني الجزائري الذي اتبع قاعدة تجريد الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة من النظام القانوني الفرنسي، خصوصا وأن هذه القاعدة تم وضعها من طرف

1. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 417.

2. مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص 102.

3. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 616.

مجلس الدولة الفرنسي الذي استند إلى عدة مبررات وأسس منطقية ومعقولة حسب رأيه¹.

- **موقف القضاء:** بالرجوع إلى موقف القضاء الفرنسي نجد بأنه طبق قاعدة تجريد الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة، وتأكيدا على ذلك الحكم الذي صدر عن مجلس الدولة الفرنسي في 20 ماي سنة 1966 الذي قضى بإلغاء قرار الفصل لأحد العاملين بالمركز الوطني الفرنسي للتجارة الخارجية الصادر عن لجنة إدارة المركز بسبب وجود عيب في الاختصاص الموضوعي، لأن هذه اللجنة قامت بتفويض اختصاصاتها في ممارسة السلطة التأديبية إلى المندوب العام للمركز².

كان للقضاء المصري موقف مغاير لما ذهب إليه القضاء الفرنسي، حيث أفتى القسم الاستشاري الموجود في مجلس الدولة المصري قائلًا: "... كما أن التفويض في الاختصاصات لا يمنع الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة، بل على الأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض.... وتطبيقا لما تقدم يكون من حق الوزير بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة عند النظر في أمر من الأمور أن يباشر نفس الاختصاص³."

وللأسف الشديد، لم نجد أي موقف للقضاء الجزائري بشأن مسألة تجريد الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة من عدمها.

وأخير يمكن القول بأن قاعدة تجريد الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة في تفويض الاختصاص تتماشى مع مبدأ ضمان حسن سير العمل الإداري، فتفويض الاختصاص هو وسيلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية، وهذا من شأنه إحداث تغيير في قواعد توزيع الاختصاص، وبالتالي فإن تطبيق قاعدة امتناع الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة من شأنها تفادي التعارض الشديد القائم بين الأصيل والمفوض إليه.

¹. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 134، 133.

². حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 20 ماي سنة 1966، أورده منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 135.

³. مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنة الثالثة عشر، القاعدة رقم 258، ص 375، أورده بشار يوسف عبد الهادي، المرجع السابق، ص 46.

ب) بالنسبة لتفويض التوقيع: من الجانب الفقهي فإن تفويض التوقيع لا يثير أي خلاف فقهي حول ممارسة الأصيل لاختصاصاته المفوضة، لأن طبيعة التفويض لا تشكل تغييرا في قواعد توزيع الاختصاص، حيث يرى فالين WALINE بأن تفويض التوقيع لا مجرد الأصيل من ممارسة أعماله المفوضة، ويدفع الأصيل دائما إلى إجراءات والتوسع فيه عكس تفويض الاختصاص¹.

وقد أيد الفقه المصري هذا الاتجاه، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله أنه يمكن للأصيل أن يحل محل المفوض إليه للتوقيع على الأعمال المفوضة².

وكذلك الأستاذ فوزت فرحات الذي بدوره يرى بأن الأصيل يتمتع قانونا بكامل صلاحيته على الأعمال الذي يتناولها التفويض، ويمكن له التوقيع عليها في أي وقت يشاء³.

وأخير يمكن القول بأنه يمكن للأصيل ممارسة التوقيع إلى جانب المفوض إليه، لأن تفويض التوقيع لا يحدث تغيير في قواعد الاختصاص، وإنما هو عمل شخصي يمارسه المفوض إليه باسم الأصيل.

2- بقاء مسؤولية الرئيس الإداري (الأصيل) قائمة: يترتب عن التفويض الإداري بقاء مسؤولية الرئيس الإداري قائمة باعتباره المسؤول الأول في المنظمة الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى هو صاحب الاختصاص الأصيل، وبالتالي فإن تفويض اختصاصات الرئيس الإداري لا يعني إعفائه من مسؤولية الأعمال التي فوضها، فمن المبادئ الذي يقوم عليها التفويض الإداري أنه لا يجوز تفويض المسؤولية، إذ أنه ينصب هذا التفويض على الاختصاص دون المسؤولية⁴.

بمعنى الرئيس الإداري الذي يقوم بتفويض اختصاصاته يبقى مسؤولا بجانب مرؤوسه الذي يمارس هذه الاختصاصات، ومرجع ذلك إلى أن الرئيس الإداري بحكم القواعد التي تنظم العمل الإداري بصفة عامة يعد مسؤولا على جميع تصرفات مرؤوسه سواء أكانت هذه الأخيرة صادرة باسم الرئيس الإداري، أو تنسب لاختصاص مرؤوسه.

¹. فالين، القانون الإداري، ط الأولى، 1970، ص 267، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 140.

². عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 133.

³. فوزت فرحات، المرجع السابق، ص 406.

⁴. نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص 256.

ويضرب الأستاذ أحمد رشيد مثلا بالوزارة باعتبارها منظمة إدارية يظهر فيها التفويض بوضوح، إذا يقوم الوزير بتفويض اختصاصاته طبقا للقانون المعمول به، مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن أعمال الوزارة أمام المؤسسات السياسية، ومثال ذلك لو قام وزير الصحة بتفويض أحد وكلاء وزارته بالإشراف على شؤون الصحة المدرسية، وعلاج الطلبة، فإن مسؤوليته تبقى قائمة أمام رئيس الجمهورية أو أمام مجلس الشعب عن اختصاصات فوضها خاصة بالشؤون الصحية المدرسية وعلاج الطلبة، ولا يستطيع التهرب من مسؤوليته بحجة تفويض هذه الاختصاصات إلى وكيل وزارته¹.

3- سلطات الرئيس الإداري في الرقابة على الاختصاصات المفوضة إلى مرؤوسه: تحول النصوص القانونية والتنظيمات للرئيس الإداري ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه، التي تجعل هذا الأخير مرتبط برئيسه برابطة التبعية والخضوع والطاعة²، وتتمثل مظاهر السلطة الرئاسية في الرقابة السابقة على أعمال مرؤوسه من خلال إصدار التوجيهات والتعليمات والأوامر، ورقابة لاحقة من خلال التعقيب على أعمال مرؤوسه سواء بالإقرار أو التعديل أو السحب أو الإلغاء، وعليه سيتم التعرض إلى الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسه فيما يخص الاختصاصات المفوضة، وذلك على النحو التالي:

أ) بالنسبة للرقابة الرئاسية السابقة على المرؤوس المفوض إليه: تباينت واختلفت آراء الفقه ومواقف القضاء بشأن الرقابة الرئاسية السابقة، وعليه سيتم عرض هذه الآراء والمواقف على النحو الآتي:

* **موقف الفقه:** يعتبر جانب من الفقه الفرنسي أن العلاقة الموجودة بين الرئيس الإداري ومرؤوسه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، ولهذا فإن الرئيس الإداري ليس بإمكانه إصدار أوامر أو توجيهات لمرؤوسه³.

بينما ذهب الجانب الآخر من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الأستاذ دراكو DRAGO إلى خلاف ما ذهب إليه الاتجاه الأول، حيث أقر بأحقية الرئيس الإداري في ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه، من خلال

¹. أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 243.

². عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ط الأولى، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216.

³. عبد الغني بسويبي عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 133.

إصداره للأوامر والتعليمات فيما يخص الاختصاصات المفوضة، تأسيسا على أن التفويض لا يخول دون ممارسة السلطة الرئاسية¹.

حتى الفقه العربي كان له رأي في هذه المسألة، حيث يرى الدكتور عبد الفتاح حسن بأن التفويض لا يخل بالسلطة الرئاسية للرئيس اتجاه رؤوسه، فيمكنه إصدار أوامر وتوجيهات يلتزم بها المرؤوس². في حين يرى الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله أن السلطة الرئاسية تظهر أكثر وضوحا في تفويض التوقيع، فالرئيس الإداري يملك سلطة إصدار التعليمات والتوجيهات إلى رؤوسه عند نقل التفويض إليه³.

***موقف القضاء:** تم استنباط موقف القضاء الفرنسي من رأي الدكتور عاصم أحمد عجيبة بقوله: "نحن من جانبنا نؤيد موقف القضاء الفرنسي الذي يرى من نتائج التفويض قطع الصلة بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه، وبالتالي انتفاء واجب الطاعة، فذلك أقرب لروح التفويض ورعاية للاعتبارات التي يقوم عليها... ونرى أن الأخذ بالرأي العكسي يأخذ إلى مشاكل بين طرفي العلاقة الرئاسية⁴".

أما الجمعية العمومية المصرية قد أفتت بأحقية الرئيس بممارسة السلطة الرئاسية على رؤوسه المفوض إليه، لأن هذا الأخير يعمل تحت سلطة رئيسه، وبالتالي فللرئيس الإداري الحق في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها⁵.

(ب) بالنسبة للرقابة الرئاسية اللاحقة على المرؤوس المفوض إليه: تباينت الآراء الفقهية ومواقف القضاء بشأن مسألة الرقابة اللاحقة التي يمارسها الرئيس الإداري على رؤوسه المفوض إليه، هذا ما يتعين معالجته على النحو التالي:

¹. CF. DRAGO , TRAITÉ DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , TOME 2, L.G.D.J, 1962 , P 576.

². عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص133.

³. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص140.

⁴. اكتفى الأستاذ عاصم عجيبة بتأييد موقف القضاء الفرنسي دون ذكر حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي يدل على ذلك، أنظر، عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء الإداريين وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب للنشر والتوزيع، د.ت.ن، القاهرة، ص232.

⁵. فتوى الجمعية العمومية الصادرة في 01 أوت 1965، رقم 133، ص 242، أورده عاصم أحمد عجيبة، المرجع نفسه، ص232.

* **موقف الفقه:** لم يتفق الفقه الفرنسي إزاء هذه المسألة، فيرى جانب منهم أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، وبالتالي لا يمكنه ممارسة سلطة التعقيب على قرارات الصادرة من المرؤوس المفوض إليه سواء بالتصديق أو التعديل أو الإلغاء لعدم ملاءمتها، ويبقى دور الرئيس الإداري هو مراقبة القرارات الصادرة عن مرؤوسه للتأكد من مشروعيتها، فإذا كانت هذه القرارات غير مشروعة، فإنه يمكن في هذه الحالة أن يتدخل من أجل إلغائها وإلغاء قرار التفويض، فضلا عن ممارسة سلطاته التأديبية على مرؤوسه¹.

وقد أكد برنارد BERNARD، أنه في حالة تفويض التوقيع يظهر التعارض عند ممارسة الرئيس الإداري رقابته اللاحقة على تصرفات مرؤوسه المفوض إليه، لكن هذا التعارض ينتهي عندما لا يملك الرئيس الإداري أي سلطة لاحقة للتعقيب على تصرفات مرؤوسه، ويكتفي فقط بسلطته على تصرفاته الصادرة منه شخصيا².

ومن جهته، فإن الفقه العربي شهد بعض الخلافات بشأن هذه المسألة، فمنهم من يرى بأن الرئيس الإداري لا يمكنه ممارسة السلطة الرئاسية اللاحقة على مرؤوسه المفوض إليه على غرار الأستاذ عاصم أحمد عجلية الذي يرى بأن من نتائج التفويض هو قطع الصلة الرئاسية بين الرئيس المفوض والمرؤوس المفوض إليه، فذلك هو روح التفويض ورعاية الاعتبارات التي يقوم عليها³.

وفي المقابل، ذهب بعض الفقهاء إلى خلاف ذلك وأقروا بأحقية الرئيس الإداري المفوض ممارسة السلطة الرئاسية اللاحقة على مرؤوسه المفوض إليه، على غرار الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي يرى بأن حق الرئيس الإداري في ممارسة سلطة التعقيب على مرؤوسه المفوض إليه، وهذا الحق يبقى ثابت سواء كانت القرارات الصادرة من المرؤوس عن اختصاص أصيل أو مفوض في حدود الشروط القانونية التي تحكم القرارات الإدارية⁴.

1. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص133.

2. برنارد، المرجع السابق، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص142.

3. عاصم أحمد عجلية، المرجع السابق، ص232.

4. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص129.

ومن جهته أكد الدكتور عبد الفتاح حسن ذلك بقوله: "...وله أن يعقب على تصرفاته بالتعديل أو بالإلغاء أو بالوقف لعدم المشروعية، أو لعدم الملاءمة لطالما كان القرار لم يتحصن بعد¹."

***موقف القضاء:** فكما سلف ذكره عند التطرق لموقف القضاء الفرنسي من مسألة الرقابة السابقة على الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه، وذلك بعدم إقراره للسلطة الرئاسية للرئيس الإداري في حالة التفويض، فحتمًا هذا ينطبق كذلك حتى على الرقابة الرئاسية اللاحقة.

على خلاف ذلك، أقر القضاء المصري بأحقية ممارسة الرقابة الرئاسية من طرف الرئيس الإداري على مرؤوسه المفوض إليه، وتأكيدا لذلك ما ذهب إليه القسم الاستشاري لمجلس الدولة المصري، إذ صرحت الجمعية العمومية عن ذلك بقولها: "...كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوس²."

جليا يمكن القول بأنه يمكن للرئيس الإداري المفوض ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه المفوض إليه في حالة التفويض، من خلال قيامه بالرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوسه، حيث يبقى مسؤولا أمام الجهات الإدارية العليا على تصرفات مرؤوسه الغير مشروعية، لكن هذه الرقابة تكون بشكل واضح في تفويض التوقيع أكثر من تفويض الاختصاص، لأن في تفويض التوقيع يمكن للرئيس الإداري أن يحل محل مرؤوسه، عكس تفويض الاختصاص الذي لا يمكنه أن يحل محل مرؤوسه.

ثانيا: آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض إليه

فضلا عن الآثار الناجمة على سلطات الأصيل - السابقة الذكر - فإنه مقابل ذلك تترتب آثار أخرى على سلطات المفوض إليه، وتمثل فيما يلي:

1- قيام مسؤولية المفوض إليه بجانب الأصيل: تترتب مسؤولية المفوض إليه نتيجة الالتزام أو الواجب القانوني الملقى على عاتقه، والمتمثل في قيام المفوض إليه بتنفيذ الاختصاصات المحددة في قرار التفويض، فهذه المسؤولية تقوم أمام الأصيل فقط، دون أن تصعد إلى الرئيس الإداري الأعلى منه مرتبة وذلك تجسيدا

¹. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص152.

². فتوى الجمعية العمومية الصادرة في 01 أوت 1965، رقم 133، السنة 19، أورده عاصم أحمد علجية، المرجع السابق، ص232.

لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر¹.

وفي سياق الحديث على مسؤولية المفوض إليه، وجب علينا الوقوف على أهم جوانبها المتمثلة فيما يلي:

أ) **مسؤولية المرؤوس في عدم قبوله للتفويض:** من بين الدراسات الفقهية نجد رأي الدكتور محمد إبراهيم الوالي الذي يرى في نظره أن امتناع المفوض إليه عن تنفيذ الاختصاصات المحددة في القرار الإداري قيام مسؤوليته التأديبية والتي يجب توقيع العقوبة عليه².

أما من الناحية القضائية، فقد عالج القضاء الفرنسي هذه المسألة بشكل عام، حيث أنه لم يخص بالذكر عدم قبول المفوض إليه للتفويض، وإنما اعتبر كل فعل أو سلوك صادر من الموظف يتضمن إخلالا بالالتزامات الوظيفية، والذي يرتكب أثناء القيام بالوظيفة أو بمناسبةها هو جريمة تأديبية.

كما عالج القضاء المصري هو الآخر هذه المسألة بشكل عام، حيث أجاز لكل من يعطيه القانون سلطة التأديب ملاحظة أي عمل إيجابي أو سلمي صادر من موظف عند قيامه بأعماله الوظيفية، ويعتبر هذه الأعمال ذنبا إداريا إذا صدرت مخالفة للواجبات الوظيفية³.

وفي موقف آخر للمحكمة الإدارية المصرية تقول: "كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته.... يعاقب تأديبيا⁴".

والنظام القانوني الجزائري عمل ضمن هذا الإطار، فقد نص المشرع الجزائري على أهم الواجبات الأساسية للموظف مؤكدا على شرعية الجريمة التأديبية، وتبريرا لذلك ما جاءت به المادة 47 من الأمر رقم 06-03 السابق الذكر التي نصت على ما يلي: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

1. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 47.

2. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، أورده إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 272.

3. الحكم الصادر في 04 جانفي 1964، أورده ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 526.

4. الحكم الصادر في 22 ماي 1965، أورده محمد ماجد الياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، ط الأولى، منشأة المعارف،

الإسكندرية، 1997، ص 80.

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة برؤوسيه¹.

لكن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو: هل بإمكان المفوض إليه رفض التفويض بحجة كثرة الأعمال لديه؟

لم يتم العثور على أي موقف فقهي فيما يخص هذه المسألة، لكن منطقيا من أجل الإجابة على هذا السؤال يجب التفرقة بين الاختصاصات الأصلية والاختصاصات المفوضة، فبالنسبة للاختصاصات الأصلية تقوم مسؤولية الموظف في حالة امتناعه على تنفيذها أو احتجازه على كثر أعبائه، أما بالنسبة للاختصاصات المفوضة، فإن الغاية من التفويض هو تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق الأصيل، وبالتالي لا يتصور أن يخفف الأصيل من أعبائه ويثقل كاهل المفوض إليه، وعليه لا يمكن للمفوض إليه الامتناع عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة.

لكن يثور تساؤل فيما يخص مسؤولية المفوض إليه في حال تنفيذ الاختصاصات المحددة في قرار التفويض الغير مشروع، وهل يمكن له الامتناع عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة الغير مشروعة؟

اختلفت الآراء الفقهية ومواقف القضاء بشأن هذه المسألة، لكن ما يهمننا موقف المشرع الجزائري. فالرجوع إلى التشريع الجزائري، لم تتطرق النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية إلى الموقف الذي يجب أن يسلكه الموظف عندما يجد نفسه محاصرا بين واجب طاعة الرئيس الإداري وبين واجبه في عدم مخالفة القانون واحترام مبدأ المشروعية²، إلا أنه يمكن القول بأن المشرع يرجح فكرة خضوع الموظف للسلطة الرئاسية وتنفيذ قرارات رئيسه على فكرة عدم مخالفة القانون، وتأكيدا على ذلك ما نصت عليه المادة 129 من القانون 05-10 المؤرخ في 20 يونيو سنة 2005 المتضمن القانون المدني بقولها: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم³."

¹. المادة 47 من الأمر 06-03، المرجع السابق، ص06.

². عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص442.

³. ج.ر، العدد 44، المؤرخة في 26 يونيو سنة 2005، ص24..

باستقراء نص هذه المادة يتضح لنا بأن الموظف العام أو العون العمومي يتحمل المسؤولية الشخصية عن الأضرار التي يرتكبها نتيجة تنفيذ أوامر رئيسه الغير المشروعة، ويجب أن يكون عيب المشروعية جسيما وظاهر، وبالتالي يكون مسؤولا مدنيا إذا ارتكب خطأ مدنيا، كما قد يكون مسؤولا جنائيا إذا ارتكب جريمة جنائية معاقب عليها في قانون العقوبات، ففي هذه الحالة لا يمكنه الاختفاء وراء واجب الطاعة الرئاسية، لأن الموظف ليس من واجبه ارتكاب الجرائم. أما إذا قام الموظف بتنفيذ أوامر رئيسه لا تظهر فيها اللامشروعية بصفة جلية فلا تقوم مسؤوليته الشخصية عن الأضرار التي ارتكبها جراء هذه الأوامر وإنما تقوم المسؤولية الإدارية.

الأمر ينطبق جليا على المفوض إليه في التفويض الإداري، حيث تقوم مسؤوليته الشخصية سواء كانت مدنية أو جنائية جراء ممارسته للاختصاصات المفوضة المحددة بقرار يظهر فيه عيب المشروعية بصفة جلية، وبالتالي يمكن للمفوض الامتناع على تنفيذه لأن الموظف ليس من واجبه ارتكاب الجرائم كما قلنا سابقا، أما إذا كان قرار التفويض به عيب في المشروعية غير ظاهر وقام المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المحددة فيه، فلا تقوم مسؤوليته الشخصية عن الأضرار التي مست مصالح الأفراد جراء هذا القرار وإنما تقوم المسؤولية الإدارية.

ب) عدم تنفيذ المفوض إليه للاختصاصات المفوضة على أحسن وجه: يجب على الموظف أن يقوم بعمله وفقا لما تقتضيه القوانين واللوائح، وليس بإتباع الطريقة التي يراها ملائمة، فمن واجبات الأساسية للموظف أن يخلص في أداء الأعمال المنوطة به، ولكن قد يكون تنفيذ الاختصاصات بوجه سيء من طرف الموظف سببا كافيا لتوقيع العقوبة¹.

الواضح من ذلك أن عدم تنفيذ المفوض إليه للاختصاصات المفوضة على أحسن وجه يترتب عليه قيام المسؤولية التي بدورها تقتضي توقيع العقوبة عليه سواء كانت هذه العقوبة تأديبية أو مدنية أو جزائية، فهي تعتبر السلاح الرئيسي الذي من خلالها يتم إجبار الموظفين العموميين على تأدية الأعمال المنوطة بهم بصورة سليمة وعلى أحسن وجه².

¹. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص142.

². عبد الهادي مساعدة، المرجع السابق، ص29.

2- التزام المفوض إليه بحدود التفويض

عند قيام الأصل بتحويل جزء من اختصاصاته للمفوض إليه وجب على هذا الأخير تنفيذ هذه الاختصاصات على وجه حسن، لأن هذه الاختصاصات الممنوحة له لا تعد امتياز بالنسبة إليه، إنما مهام يجب عليه أن يقوم بها بالشكل الذي يقوم به في أداء اختصاصاته، حيث ينشأ التزام على عاتقه بتنفيذ الاختصاصات وفق مضمون وحدود قرار التفويض من حيث الموضوع والزمان والمكان، لأن أي تصرف خارج عن حدود قرار التفويض يعد غير مشروعاً¹.

قد يقع المفوض إليه في مأزق فيما يخص إعطاء الأولوية لتنفيذ اختصاصاته الأصلية أم يعطيها لتنفيذ الاختصاصات المفوضة، خصوصاً وأن التفويض الإداري يكون محدد المدة؟

قد عالج الدكتور بشار يوسف عبد الهادي هذه المسألة من جانبين:

(أ) **الجانب الأول:** أنه إذا منح التفويض إلى المفوض في ظرف مدة زمنية قصيرة وضيقة، يجب عليه أن يعطي الأولوية لتنفيذ الاختصاصات المفوضة، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى الاعتداء على شرط أساسي في التفويض هو شرط التأقيت، حيث إذا أعطى المفوض إليه الأولوية لاختصاصاته الأصلية ثم عاد وقام بتنفيذ الاختصاصات المفوضة تكون مدة التفويض انقضت، وبالتالي يصبح تصرفه غير مشروع.

(ب) **الجانب الثاني:** أنه إذا منح التفويض إلى المفوض في ظرف مدة زمنية طويلة، فإنه يجب على المفوض إليه أن يوافق بين تنفيذ اختصاصاته الأصلية وتنفيذ الاختصاصات المفوضة وفقاً لطبيعة الاختصاص وأهميته، ويرى الدكتور بشار يوسف عبد الهادي أنه يجب على الرئيس الإداري أن يراعي قدرات مرؤوسه في إنجاز اختصاصاته الأصلية، وأن لا يتحمل كاهله بتفويضه اختصاصات جديدة إلا بالقدر الذي لا يتعارض مع تنفيذه لاختصاصاته الأصلية². عند قيام المفوض إليه بتنفيذ الاختصاصات المفوضة طبقاً لما جاء في قرار التفويض سيترتب عنه اتخاذ قرارات جارية ممارسته لهذه الاختصاصات، حيث تختلف مرتبة هذه القرارات باختلاف نوعية التفويض، ويقتضي منها التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

¹. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص242.

². بشار يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص223.

- بالنسبة لتفويض الاختصاص: تكون مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض إليه بنفس المرتبة المقررة لاختصاصه، ويترتب عن ذلك مسؤولية المفوض إليه سواء من حيث التظلم الإداري أو الطعن القضائي، لأن المفوض إليه أصدر هذه القرارات بماله من سلطة التي خولها له القانون في مركزه الوظيفي¹.

- بالنسبة لتفويض التوقيع: فإن القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه تأخذ مرتبة الاختصاص المقرر قانوناً للأصيل، وهذا ما يترتب عليه مسؤولية الأصيل سواء من حيث التظلم الإداري أو الطعن القضائي، لأن تنفيذ الأعمال المفوضة من طرف المفوض يكون باسم الأصيل لا باسم المفوض إليه².

وبعد التعرف على الآثار التي يربتها التفويض الإداري يستلزم علينا التطرق إلى آخر مرحلة من مراحل سيره والمتمثلة في انقضائه، لأنه مجرد نظام مؤقت ينتهي بانتهاء المدة الزمنية المحددة للتفويض.

الفرع الثاني: طرق انقضاء التفويض الإداري المشروع والغير مشروع

تقوم عملية التفويض الإداري على عدة أسباب عملية وتنظيمية من شأنها تحقيق الفعالية والاستمرارية في القيام بعمل الإداري سواء داخل المنظمة الإدارية، أو التنسيق والربط بين مختلف الجهات الإدارية التابعة لها المتواجدة على مستوى أقاليم الدولة.

كما تتوقف عملية زوال التفويض الإداري على مدى مشروعيته، حيث ينتهي التفويض الإداري المشروع بعدة طرق منها ما تخضع للأحكام العامة وأخرى للأحكام الخاصة حسب طبيعة التفويض، أما إذا كان التفويض غير مشروعاً فإنه يزول إما باستعمال الأصيل لسلطة السحب والإلغاء، أو عن طريق قضاء الإلغاء³. من هذا المنطلق سيتم التعرف على طرق نهاية التفويض الإداري المشروع (أولاً)، ثم التعرض إلى طرق نهاية التفويض الإداري الغير مشروع (ثانياً).

¹. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص132.

². منور كربولي، المرجع السابق، ص135.

³. خليف محمد، المرجع السابق، ص62.

أولاً: طرق نهاية التفويض الإداري المشروع

قد ينتهي التفويض الإداري المشروع بأحكام عامة، كما قد ينتهي التفويض الإداري المشروع بأحكام خاصة، وسيتم عرضها على النحو التالي:

1- الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري المشروع

تتمثل الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري فيما يلي:

أ) انتهاء مدة التفويض المحددة: ينتهي التفويض الإداري المشروع تلقائياً دون الحاجة إلى إصدار قرار من الأصل بانتهاء المدة المحددة سواء في النص الآذن أو قرار التفويض الصادر من الأصل، وبالتالي لا يمكن أن يصدر المفوض إليه قرارات بشأن الاختصاصات المفوضة إليه، وإلا كانت معيبة لصدورها من غير مختص

ب) تنفيذ موضوع التفويض الإداري: كذلك ينتهي التفويض الإداري تلقائياً بإنجاز المفوض إليه للمواضع والأعمال المفوضة وتحقيق الهدف والغرض المحدد من تنفيذ هذه الاختصاصات، ويجب أن ينص قرار التفويض على مثل هذا الإنهاء، فأحياناً يستعمل هذا التفويض من أجل مواجهة ظروف استثنائية أو حالة خاصة، فبمجرد تنفيذ هذه الاختصاصات وزوال هذا الظرف أو هذه الحالة ينتهي التفويض، وبالتالي لا يجوز للمفوض إليه بأي حال من الأحوال عند انتهاء هذا التفويض أن يمارس تلك الاختصاصات إلا بتفويض جديد¹، ومن أمثلة التفويضات التي تنتهي بتنفيذ الموضوع في النظام القانوني الجزائري هي: التفويض الذي منحه وزير المالية للمدير العام للمحاسبة ميلود بوطابة، والذي بمقتضاه يتم التوقيع على القرار المتضمن إنشاء لجنة متساوية الأعضاء المختصة بأسلاك موظفي المديرية العامة للمحاسبة². كذلك التفويض الذي منحه رئيس الحكومة للمدير العام للوظيفة العمومية جمال خرشي المتضمن إنشاء ملحقة بولاية قسنطينة للمعهد الإسلامي لتكوين الإطارات الدينية دار الإمام، حيث شارك هذا الأخير

¹. خاطر شطناوي، المرجع السابق، ص 696.

². القرار الصادر في 20 ماي سنة 2002 المتضمن تفويض وزير المالية للمدير العام للمحاسبة ميلود بوطابة من أجل إنشاء اللجان المتساوية الأعضاء المختصة بأسلاك موظفي المديرية العامة للمحاسبة، ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 10 نوفمبر 2002، ص 15.

بناء على تفويض في إصدار القرار الوزاري المشترك بين مع كل من الوزير المالية ووزير الشؤون الدينية والأوقاف¹.

(ج) **انتهاء التفويض الإداري بالإلغاء:** ينتهي التفويض الإداري المشروع بزوال آثاره القانونية، حيث يمكن أن يتدخل الأصيل أو المشرع من أجل إنهائه عن طريق الإلغاء²، وهذا ما سيتم التطرق إليه على النحو التالي:

- **الإلغاء بفعل الأصيل:** يمكن للأصيل إلغاء قرار التفويض المشروع وإزالة آثاره المستقبلية باعتباره قرار تنظيمي واسترداده في أي وقت يشاء عندما يرى بأن هذا التفويض أصبح لا يتماشى مع متطلبات الإدارة ومقتضياتها³، ومن أمثلة ذلك ما تضمنه القانون الجزائري، حيث نصت المادة الأولى من القرار المؤرخ في 23 يونيو سنة 2008 المتضمن إلغاء القرار المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير دراسات برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة) على ما يلي: "تلغى أحكام القرار المؤرخ في 14 رمضان عام 1423 الموافق ل 19 نوفمبر 2002 والمتضمن تفويض الإمضاء إلى السيد عبد القادر محيوس، مدير دراسات برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)⁴".

فالملاحظ أنه تم إلغاء قرار تفويض التوقيع من طرف السلطة الأصلية التي أصدرت قرار التفويض، أي من الأمين العام للحكومة أحمد نوي وذلك تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال.

أما بالنسبة لإلغاء القرارات المتخذة من طرف المفوض إليه فهنا يجب النظر إلى نوعية القرارات الصادرة منه، فإذا كانت القرارات المتخذة من طرف المفوض إليه تعتبر قرارات تنظيمية فإنه يجوز للأصيل إلغاؤها

¹. القرار الصادر في 10 يناير سنة 2004 المتضمن تفويض رئيس الحكومة للمدير العام للوظيفة العمومية جمال خرشي من أجل إحداث ملحقة بولاية قسنطينة للمعهد الإسلامي لتكوين الإطارات الدينية دار الإمام، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2004، ص31.

². عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص168.

³. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص647.

⁴. ج.ر، العدد 35، المؤرخة في 29 يونيو سنة 2008، ص20.

دون أن يتقيد بمدة زمنية معينة لأنها تتعلق بمراكز قانونية عامة، أما إذا كانت القرارات المتخذة من طرف المفوض إليه تعتبر قرارات فردية فلا يجوز للأصيل إلغائها لأنها ترتب حقوق مكتسبة للأفراد¹.

-الإلغاء التشريعي: لا يجوز للرئيس الإداري ممارسة سلطة التفويض إلا بناء على نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي يسمح له بذلك كما رأينا سابقا، لكن التساؤل الذي يثور بشأن هذه المسألة هو: ما مصير التفويض الذي صدر في ظل القانون القديم ثم ألغي هذا القانون بموجب قانون جديد؟

عبر القضاء الإداري المصري على موقفه بشأن هذه المسألة، حيث ترى المحكمة الإدارية المصرية بأن تفويض الاختصاص لا ينتهي إذا صدر بموجبه قانون جديد يحتوي على نص قانوني مماثل للنص القديم الملغى، حتى ولو جاء النص الجديد بشروط جديدة لتعيين الأصيل.

كذلك ترى بأن التفويض الذي صدر لمصلحة معينة لا ينتهي بمجرد إعادة تنظيم هذه المصلحة، أو أصبحت هذه الأخيرة تتبع جهة أخرى².

الملاحظ من موقف المحكمة الإدارية المصرية أنها اشترطت صدور نص قانوني جديد يأذن بنفس التفويض السابق حتى لا يؤدي بالتفويض إلى الزوال، ويعتبر هذا الأمر منطقي لأنه إذا لم يصدر نص قانوني جديد يسمح بنفس التفويض فحتمًا سينتهي هذا التفويض تلقائيا خاصة تفويض التوقيع.

ومن بين النصوص القانونية الآذنة بالتفويض التي تم إلغائها من طرف المشرع الجزائري هي:

المرسوم الرئاسي رقم 90-321 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، والذي يتضمن على النص الآذن بالتفويض في المادة 05 منه التي خولت للأمين العام لرئاسة الجمهورية التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والمقررات أو القرارات، ومكنته من تفويض توقيعه إلى موظفي رئاسة الجمهورية الموضوعين تحت سلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل

¹. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 647.

². الحكم الصادر في 04 يناير 1964، رقم 35، السنة التاسعة، ص 393، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 138.

قصد التوقيع على جميع القرارات الفردية والتنظيمية التي تدخل في نطاق اختصاصاتهم¹.

تم إلغاء هذا المرسوم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-132 الذي يحدد الأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة الجمهورية. فقد جاء في المادة 06 منه: " تلغى كل الأحكام المخالفة لهذا المرسوم، لاسيما أحكام المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر سنة 1990 والمذكور أعلاه، المعدل والمتمم²."

كما ألغى هذا المرسوم بدوره بموجب المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها³.

(د) انتهاء التفويض الإداري بالسحب: يمكن للأصيل سحب قرار التفويض وإزالة آثاره القانونية بأثر رجعي باعتباره قرار تنظيمي لا يرتب حقوق مكتسبة للأفراد، لكن هذا لا يعني أن سحب قرار التفويض ينجر عنه سحب القرارات الصادرة عن المفوض إليه في مجال التفويض⁴. وفي هذا الصدد يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية، فالنوع الأول من القرارات يجوز سحبه⁵، وتأكيذا على ذلك ما قضى به مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 11 أبريل سنة 1950، حيث أقر بإمكانية سحب القرار اللاتحي العام الذي يسري على الكافة في أي وقت حسب ما تقتضيه المصلحة العامة⁶. أما بالنسبة للقرارات الفردية المشروعة التي ترتب مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد فإنه لا يمكن للأصيل سحبها، ولكن يمكن سحب القرارات الفردية المشروعة التي لا ترتب مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد، وتأكيذا على ذلك ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 ماي سنة

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج.ر، العدد 45، المؤرخة في 24 أكتوبر 1990، ص 1411.

² المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 الذي يحدد الأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، ج.ر، العدد 39، المؤرخة في 18 يونيو 1994، ص 06.

³ نصت المادة 22 على ما يلي: " تلغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 19 ذي الحجة عام 1414 الموافق 29 مايو سنة 1994 والمذكور أعلاه."

⁴ طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 375.

⁵ محمد خليف، المرجع السابق، ص 65.

⁶ حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 11 أبريل سنة 1950، أورده محمد خليف المرجع نفسه، ص 65.

1923 في قضية (Goualard) المتضمن سحب القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقا ومراكز قانونية للأفراد¹.

2- الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري المشروع

فضلا عن الأحكام العامة التي ينتهي بها التفويض الإداري المشروع السابقة الذكر، هناك أحكام خاصة لنهايتها وذلك بالنظر إلى طبيعته، تتمثل هذه الأحكام فيما يلي:

(ج) انتهاء التفويض الإداري بالنظر إلى طبيعته: إن الطريقة التي ينتهي بها تفويض الاختصاص تختلف عنها في تفويض التوقيع، وهذا راجع إلى اختلاف الأسس التي يقوم عليها كل واحد منهما. وعليه لا بد من التمييز بين انقضاء تفويض الاختصاص وانقضاء تفويض التوقيع.

- **انقضاء تفويض الاختصاص:** ينقضي تفويض الاختصاص بانقضاء المدة المحددة للتفويض سواء في النص الآذن أو في قرار التفويض، كما يمكن أن ينتهي تفويض الاختصاص بزوال السلطة الإدارية المفوض إليها، لكن في هذه المسألة يجب التمييز بين حالتين

الحالة الأولى: ينتهي تفويض الاختصاص في حالة زوال السلطة الإدارية المفوض إليها مع زوال اختصاصاتها.

الحالة الثانية: لا ينتهي تفويض الاختصاص بل يتحول إلى الجهة الإدارية الأخرى في حالة زوال السلطة الإدارية المفوض إليها وبقاء سلطاتها واختصاصاتها الممنوحة لجهة إدارية أخرى².

يمكن أن ينتهي تفويض الاختصاص بموجب قرار إداري صريح من صاحب الاختصاص الأصيل، وبالتالي لا تزول الآثار القانونية لتفويض الاختصاص بالرغم من إلغاء القانون المتضمن النص الآذن وصدور قانون جديد يتضمن نفس النص، فهو لا ينتهي بشكل تلقائي لأنه تفويض وظيفي وليس شخصي³.

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 ماي سنة 1923 في قضية (Goualard)، أورده محمد خليف، المرجع السابق، ص 65.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 134.

³ منور كربوعي، المرجع السابق، ص 138.

لا ينتهي تفويض الاختصاص بتغير أحد أطراف العلاقة التفويضية، لأن هذا التفويض يحول للمفوض إليه على أساس اسمه الوظيفي¹ وليس على أساس اسمه الشخصي، فيبقى ساري المفعول وينتج آثاره القانونية بالرغم من التغير الذي قد يحدث سواء على شخص الأصيل أو على شخص المفوض إليه.

ولقد لقيت هذه القاعدة تأييدا من عدة فقهاء على غرار الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي يرى بأن تفويض الاختصاص يبقى قائما بالرغم من تغير المنصب².

- **انقضاء تفويض التوقيع:** ينتهي تفويض التوقيع بانتفاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه، حيث ينتقل إلى المفوض إليه على أساس الصفة الشخصية وليس على أساس الصفة الوظيفية³ كما هو الشأن في تفويض الاختصاص، كما ينتهي تفويض التوقيع تلقائيا دون الحاجة إلى صدور قرار إداري من طرف الأصيل، فبمجرد الإشارة إلى ذلك في النص الآذن ينتهي تفويض التوقيع وتزول آثاره القانونية.

لكن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان يتجلى في معرفة تاريخ انتهاء تفويض التوقيع بشكل تلقائي؟

أجاب مجلس الدولة الفرنسي على هذا التساؤل من خلال حكمه الصادر في 09 مارس 1951 في قضية VERBECH DE LACROIT التي تتلخص وقائعها في تفويض الوزير إمضاءه إلى مدير الإدارة العامة القانونية والمالية بالوزارة، ثم استقالت الوزارة استقالت جماعية، لكن تم تعيين نفس الوزير عند تشكيل الوزارة الجديدة في نفس وزارته السابقة، ولم يكن منقطعاً عن عمله أثناء ذلك، فقد اعتبر مجلس الدولة هذا التفويض قائما وليس منتهيا لأن تفويض التوقيع لا ينتهي بالانتهاء الفعلي للأصيل أو المفوض إليه، وإنما ينتهي بالانتهاء القانوني لأحدهما أو كلاهما، ويبدأ سريان انتهاء تفويض التوقيع من تاريخ نشر قرار التعيين وليس من تاريخ صدوره حتى يعلم به جميع المتعاملين مع المفوض إليه بانتهاء التفويض⁴.

¹ La délégation de pouvoir est attribuée non a une personne, mais au titulaire d'une fonction, qui conserve la délégation quand bien même la personne qui a signé la délégation serait amenée a changer de fonction. Cf. Martine LOMBARD, op.cit, p208, CF. Ahmed MAHIOU, Cour d'institutions administratives, 3ème ED, OPU, Alger, 1981, p.206.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص128.

³ La délégation de signature est toutefois soumise à des règles déférentes, elle vise la personne qui a reçu délégation et non le poste. Cf. Gustave PEISER, Droit administratif, 7ème ED, Dalloz, Paris, 1976, p21.

⁴ حكم مجلس الدولة الفرنسي 09 مارس 1951 في قضية VERBECH DE LACROIT، أورده عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص16.

ثانيا: طرق نهاية التفويض الإداري الغير مشروع

تتوقف مشروعية التفويض الإداري على الضوابط القانونية التي تم ذكرها سابقا، فإذا تخلفت فيه إحدى القواعد القانونية أصبح التفويض الإداري غير مشروعاً ويكون قابلاً للزوال سواء تعلق الأمر بقرار التفويض أو القرارات الصادرة من المفوض إليه بسبب تجاوزه لحدود قرار التفويض، وعليه سيتم التعرض إلى طرق زوال التفويض الإداري الغير مشروع على النحو التالي:

1- استعمال الأصيل لسلطته في الإلغاء أو السحب: يمكن للأصيل أن يقوم بإلغاء أو سحب قرار التفويض الغير مشروع، وإلغاء أو سحب القرارات الصادرة عن المفوض إليه الغير مشروعة.

(أ) بالنسبة لقرار التفويض الغير مشروع: فمن حق الأصيل أن يقوم بإلغاء قرار التفويض الغير المشروع الذي لم يستوفي أركانه أو تخلفت فيه إحدى الشروط القانونية سواء كانت شخصية أو موضوعية أو شكلية، فلا يتقيد الأصيل بالمدة المحددة للتفويض لإلغائه وإنما يقوم بإلغائه من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم من الغير، وتزول الآثار القانونية لهذا القرار بالنسبة للحاضر والمستقبل فالإلغاء لا يسري بأثر رجعي. كما يمكن للأصيل سحب قرار التفويض الغير المشروع، أي محو آثاره القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل وجعله كأنه لم يكن، فالسحب يسري بأثر رجعي عكس الإلغاء الذي لا يسري بأثر رجعي¹.

(ب) بالنسبة للقرارات الصادرة من طرف المفوض إليه الغير مشروعة: يمكن للرئيس الإداري (الأصيل) من خلال سلطته الرئاسية إلغاء أو سحب القرارات المتخذة من طرف مرؤوسه (المفوض إليه) إذا كانت معيبة بأحد العيوب التي تشوب أركان القرار الإداري أو تجاوز هذا الأخير لحدود قرار التفويض سواء كانت هذه القرارات تنظيمية أو فردية.

لكن يجب التمييز بين الخطأ البسيط والخطأ الجسيم سواء تعلق الأمر بالقرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الغير مشروعة، ففي الأول تكون سلطة الإلغاء أو السحب للرئيس الإداري مقيدة بالميعاد القانوني والمقدر بأربعة أشهر طبقاً للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحسب ابتداء من تاريخ

¹. محمد خليفي، المرجع السابق، ص68.

النشر إذا كان القرار تنظيميا، وابتداء من تاريخ التبليغ إذا كان القرار فرديا¹، ويسري الإلغاء على هذه القرارات بالنسبة للحاضر والمستقبل، أما السحب يسري بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، وعليه يصبح القرار الصادر من طرف المفوض سواء تنظيميا أو فرديا مشروعاً ومنتجاً لآثاره القانونية إذا لم يتم إلغائه أو سحبه من طرف الرئيس الإداري خلال تلك المدة القانونية.

أما في الثاني تكون القرارات معدومة يجوز للرئيس الإداري إلغائها أو سحبها في أي وقت يشاء دون التقيد بالميعاد القانوني، لأنها تتحول إلى مجرد عمل مادي ولا ترتب أي أثر قانوني.

2- الإلغاء عن طريق القضاء الإداري: يمكن للقضاء الإداري إلغاء قرار التفويض الغير مشروع وكذلك القرارات الصادرة عن المفوض إليه الغير مشروعة عن طريق دعوى الإلغاء، وقد اختلفت أحكام القضاء الإداري بشأن الحكم على التفويض الغير مشروع بين وصفه بالبطلان أو وصفه بالانعدام، حيث كُيف القضاء الإداري الفرنسي معظم أحكامه الخاصة بالتفويض الإداري الغير مشروع على أساس درجة العيب البسيط، مما يترتب عنه البطلان²، أما بالنسبة لموقف المحكمة الإدارية العليا المصرية، اعتبرت في إحدى أحكامها أن الحكم على التفويض الإداري غير المشروع يرجع إلى درجة العيب الذي لحقه، فإذا كان عيب المشروعية بسيطا كان القرار باطلا، أما إذا كان عيب المشروعية جسيما كان القرار معدوما³.

لكن هناك حكم آخر بالنسبة لهذه المحكمة الصادر في 29 نوفمبر 1964 يعتبر فيه أن التفويض يكون قابلاً للإلغاء وفقاً لمعاد الطعن القضائي بالرغم من وجود عيب جسيم⁴.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فلقد حكم مجلس الدولة في 28 فبراير سنة 2000 بعيب عدم الاختصاص الموضوعي بالنسبة لقرار صادر من رئيس الدائرة الذي استند إلى تفويض غير مكتوب صادر من طرف الوالي، على الرغم من أن النص الآذن لا يميز للوالي تفويض هذا الاختصاص⁵.

1. المادة 829 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل سنة 2008، ص 78.

2. منور كربوعي، المرجع السابق، ص 152.

3. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 28 جوان سنة 1964، أورده منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 153.

4. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 29 نوفمبر سنة 1964، أورده منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 154.

5. حكم مجلس الدولة الجزائري الصادر في 28 فبراير سنة 2000، أورده الحسين بن الشيخ آث ملوينا، المرجع السابق، ص 321.

حسب وجهة نظرنا نرى بأن موقف القضاء الإداري الجزائري بشأن هذه المسألة يدور بين فكرتي البطلان والانعدام، وذلك حسب درجة جسامه العيب الذي يلحق بالتفويض الإداري.

لكن يتبادر سؤال إلى الأذهان فيما يخص صحة التصرفات القانونية الصادرة من المفوض إليه الناجمة عن التفويض الإداري الغير مشروع؟

قضت محكمة النقض الفرنسية بشأن هذه المسألة مشروعية التصرفات القانونية الناجمة عن التفويض الغير المشروع وذلك في قضية MONT ROUGE التي تتلخص وقائعها فيما يلي:

قيام مستشار بلدية مونت روج بإبرام عقود الزواج بناء على تفويض صادر من رئيس البلدية، لكن كان هذا التفويض غير مشروع بسبب عدم استناد قرار التفويض إلى نص قانوني يسمح بذلك، وعدم اختصاص الشخص المفوض إليه، عرضت هذه القضية على محكمة لاسين، حيث أصدر حكما في 23 فبراير سنة 1883 يقضي بإلغاء هذه العقود باستثناء الآثار المدنية التي ترجع إلى الزوجين والأطفال، وتم استئناف هذا الحكم أمام محكمة الاستئناف التي حكمت بدورها بحكم مماثل للحكم الصادر عن محكمة لاسين، وبعدها طرحت هذه القضية على محكمة النقض التي حكمت في 07 أوت سنة 1883 بصحة هذه العقود¹.

هناك بعض الفقهاء على غرار منور كربوعي² ومحمود إبراهيم الوالي³ يعتبرون أن الأعمال الذي يقوم بها المفوض إليه الناجمة عن التفويض الإداري الغير مشروع باطلة كمبدأ عام، لكن استثناءا يمكن تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات المفوض إليه الناتجة عن التفويض الإداري الغير مشروع من أجل حماية حقوق الأفراد من تعاملوا معه بحسن نية.

¹. الحكم الصادر عن محكمة النقض الفرنسية الصادر في 07 أوت 1883 في قضية MONT ROUGE، أورده عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 157، 158.

². منور كربوعي، المرجع السابق، ص 158.

³. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 441.

من وجهة نظرنا نرى بأن كقاعدة عامة يجب ممارسة الاختصاص وفقا لما تمليه النصوص القانونية تحقيقا لمبدأ المشروعية، لكن يمكن أن يطرأ استثناء على هذه القاعدة بإجازة تصرفات المفوض إليه الناجمة عن التفويض الغير مشروع من خلال تطبيق نظرية الموظف الفعلي حماية لحقوق الأفراد وتحقيقا للمصلحة العامة.

الفصل الثاني: تطبيقات التفويض الإداري في التنظيم الجزائري

يقوم التنظيم الإداري الجزائري على مجموعة من الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، حيث توجد في الهيئات الإدارية المركزية سلطات إدارية تمارس وظيفتها الإدارية على مستوى العاصمة بمساعدة هيئات إدارية تابعة لها سواء الموجودة على المستوى المركزي أو المحلي، ولقد منح المشرع الجزائري من خلال النصوص الدستورية، والقانونية، والتنظيمية لممثلي الهيئات الإدارية المركزية سلطة تفويض جزء من اختصاصاتهم إلى أعضاء الأجهزة الإدارية المركزية التابعة لهم، وإلى الأعضاء الذين يمثلونهم على المستوى المحلي، وذلك من أجل تحقيق استمرارية الوظيفة الإدارية وفعاليتها داخل الدولة.

إضافة إلى ذلك توجد هيئات إدارية على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث تعتبر هذه الهيئات بمثابة أجهزة تساعد الدولة للقيام بوظائفها على مستوى الإقليم المتواجدة فيه، وقد حولها المشرع هي الأخرى سلطة تفويض جزء من صلاحياتها إلى الموظفين الذين يخضعون لسلطاتها، وذلك بموجب نصوص قانونية وتنظيمية¹.

انطلاقا من هذا التمهيد سيتم التعرض إلى تقييد سلطات الأجهزة الإدارية المركزية في مجال التفويض الإداري (المبحث الأول)، ثم التطرق إلى نطاق سلطات ممثلي الإدارة المحلية في مجال التفويض الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تقييد سلطات الأجهزة الإدارية المركزية في مجال التفويض الإداري

يقصد بالإدارة المركزية هي مجموعة من الأجهزة والهيكل والتنظيمات الإدارية الموكلة لها بموجب الدستور والقوانين والتنظيمات مهمة القيام بالوظائف الإدارية على المستوى الوطني، وتتمثل في رئيس الجمهورية

¹. خليفى محمد، المرجع السابق، ص 77.

الذي يتولى قيادة السلطة التنفيذية وفقا لأحكام الدستور، وفي الوزير الأول الذي يعتبر مركزا تابعا ومساعد لرئيس الجمهورية، والوزراء الذين يعدون رؤساء إداريين على مستوى كل قطاع وزارى¹.

وبالنظر إلى كثرة الأعباء الملقاة على عاتقهم خوهم المشرع الجزائري سلطة تفويض جزء من اختصاصاتهم إلى الأجهزة الإدارية التابعة لهم من أجل تخفيف هذه الأعباء والسرعة في تنفيذ الاختصاصات الإدارية، وعليه سيتم دراسة حدود وإمكانية رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التفويض الإداري (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى تحديد سلطات الوزير الأول والوزراء في مجال التفويض الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود وإمكانية رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التفويض الإداري

يعد رئيس الجمهورية القائد الإداري الأعلى في التنظيم الإداري الجزائري، حيث يتمتع بمركز قانوني سامي على باقي السلطات الأخرى بحكم الشرعية الانتخابية التي يحوزها، وأقرت له مختلف الدساتير مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية وممارسة مجموعة من الصلاحيات الدستورية التي تختلف حسب طبيعتها السياسية والإدارية²، لكن ما يهمننا في هذه الدراسة الاختصاصات الإدارية التي أصبحت تنقل كاهل رئيس الجمهورية وتمنعه من القيام بجميع أعماله، فقد يلجأ هذا الأخير إلى ممارسة سلطة التفويض الإداري من أجل تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه وقيامه بنشاطات أخرى أكثر أهمية من جهة، والسرعة في اتخاذ القرارات لتفادي بطء سير المرفق العام بانتظام وإضطراد من جهة أخرى. على هذا الأساس سيتم تناول صلاحيات رئيس الجمهورية المستثناة من الحظر الدستوري في مجال التفويض الإداري (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصات الضبط الإداري بين حالة الظرف الاستثنائي والظرف الوبائي لكوفيد 19 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية المستثناة من الحظر الدستوري في مجال التفويض الإداري

استثنى المؤسس الدستوري بعض اختصاصات رئيس الجمهورية من التفويض بموجب أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابقة الذكر، لكن مكنه من تفويض بعض الاختصاصات الإدارية

¹. خليفى محمد، المرجع السابق، ص 78.

². سليمانى هندون، الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، ط الأولى، بيت الأفكار، الجزائر، 2021، ص 62.

الأخرى، وعليه سيتم معالجة صلاحيات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض (أولاً)، ثم دراسة الأجهزة الإدارية المعنية بالتفويض (ثانياً).

أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض

سيتم إبراز أهم الاختصاصات الإدارية التي يستطيع رئيس الجمهورية التفويض فيها، وذلك على النحو الآتي:

1- تفويض صلاحية التعيين: رخص التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية تفويض سلطة التعيين إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والتي لا تندرج ضمن التعيينات في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور والمنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة¹، حيث نصت المادة 112 ف 06 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير"².

وقد تنازل رئيس الجمهورية عن سلطة التعيين وإنهاء المهام في الوظائف العليا للدولة لدى الوزارات للوزير الأول بموجب المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 السالف الذكر، وقد حددت المادة 03 و 04 من نفس المرسوم هذه الوظائف المتمثلة في³:

أ) التعيينات المتعلقة بالمصالح التابعة للوزير الأول: يعين الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي في الوظائف التالية:

-مديرو الدراسات.

- نواب المديرين.

¹. المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فبراير سنة 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 02 فبراير سنة 2020، ص 08.

². المادة 112 فقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 27.

³. المواد 03 و 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39، المصدر السابق، ص 08.

- رؤساء الدراسات.

- وكذا كل وظيفة لدى المؤسسات والمصالح التابعة لها.

ب) التعيينات المتعلقة بالإدارات المركزية للوزارات: كذلك يستطيع الوزير الأول ممارسة سلطة التعيين المخولة له من قبل رئيس الجمهورية في الوظائف المتعلقة بالإدارات المركزية للوزارات المتمثلة فيما يلي:

- رؤساء دواوين الوزراء.

- رؤساء الأقسام.

- مديرو الدراسات.

- المديرون.

- المفتشون.

- المكلفون بالدراسات والتلخيص.

- نواب المديرين.

- رؤساء الدراسات.

ج) التعيينات المتعلقة بالإدارات الإقليمية: إضافة إلى ذلك يمكن للوزير الأول التعيين في الوظائف المتعلقة بالإدارات الإقليمية استنادا إلى تفويض من رئيس الجمهورية، وسيتم ذكر هذه الوظائف على النحو الآتي:

- مسؤولو المصالح الخارجية للدولة على المستوى الجهوي والمحلي.
- المناصب المصنفة وظائف عليا بالولايات والمقاطعات الإدارية، باستثناء الولاية والولاية المنتدبين والأمناء العاميين للولايات ورؤساء أمن الولايات ورؤساء الدوائر¹.

¹ المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-122 المؤرخ في 16 ماي سنة 2020 الذي يتمم بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، العدد 30، المؤرخة في 21 ماي سنة 2020، ص32.

2- تفويض صلاحية التوقيع: بالرجوع إلى أحكام المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السابق الذكر نجد بأن رئيس الجمهورية هو من يقوم بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، وقد منعه المؤسس الدستوري من تفويض هذا التوقيع، لكن يمكن لرئيس الجمهورية تفويض توقيعه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته باستثناء التوقيع على المراسيم الرئاسية وفقا لنص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 07-20 المتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها المعدل والمتمم على أنه: "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهما لتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات، والمقررات، باستثناء المراسيم¹".

ثانيا: الأجهزة الإدارية المعنية بالتفويض: تعمل الهيئات المعنية بالتفويض كأجهزة مساعدة لرئيس الجمهورية نظرا لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقه، حيث يقومون بتنفيذ الاختصاصات المفوضة إليهم، وهذا ما سيتم توضيحه على النحو الآتي:

1- الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة: يعتبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري من الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية، ويتم تعيين الوزير الأول إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية رئاسية، ويقوم هذا الأخير بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمل الحكومة²، ويتم تعيين رئيس الحكومة الثاني إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية ويقوم هذا الأخير بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية³.

وقد تبنى المؤسس الدستوري لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه الطريقة في تعيين هاذين الجهازين لمساعدة رئيس الجمهورية في القيام بمهامه، بعدما كانت الدساتير الماضية تعتمد على جهاز واحد إما الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

¹. المادة 17 من المرسوم الرئاسي 07-20 المؤرخ في 25 يناير سنة 2020 المتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 05، المؤرخة في 29 يناير سنة 2020، ص 06.

². المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 25.

³. المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 26.

وقد رخص المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصاته للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة كما رأينا سابقا، لكن ما يعاب على هذا النص الآذن أنه يكتنفه بعض الغموض، لأنه لم يحدد المواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض فيها لهذه الأجهزة.

2- الأجهزة التابعة لمصالح رئاسة الجمهورية: تعمل هذه الأجهزة تحت سلطة رئيس الجمهورية التي تساعده في أداء مهامه الرئاسية، وتتمثل هذه الأجهزة حسب المواد 05 و 06 من المرسوم الرئاسي رقم 07-20¹ في:

- الديوان يديره مدير الديوان

- أمانة عامة لرئاسة الجمهورية.

- أمانة عامة للحكومة.

- مستشارون.

- مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية .

- كتابة خاصة.

- مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها.

يمكن لرئيس الجمهورية تفويض مصالح رئاسة الجمهورية للقيام بأي مهمة أو نشاط أو مأمورية أخرى²، زيادة عن الصلاحيات المحددة في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 07-20، والتي كلف هذه المصالح للقيام بها، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي³:

- المشاركة والمتابعة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وقراراته وتعليماته، وإحاطته بتقرير بشأن ذلك.

¹. المواد 05 و 06 من المرسوم الرئاسي رقم 07-20، المصدر السابق، ص 05.

². المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 07-20، المصدر نفسه، ص 04.

³. المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 07-20، المصدر نفسه، ص 04.

- مساعدة رئيس الجمهورية في القيام بمهامه الدستورية عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك.
- تنظيم وإسناد النشاطات التي يقوم بها رئيس الجمهورية.
- متابعة أنشطة الحكومة، وإعداد حصيلة بشأن نشاطات المؤسسات والأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية وتقديم عرضا بذلك إلى رئيس الجمهورية.
- إعلام رئيس الجمهورية بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد، وإحاطته بجميع العناصر الضرورية لاتخاذ قرار بشأنها.
- إنجاز جميع الدراسات المتعلقة بالملفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو المتصلة بالطاقة والحث على تنفيذها وتقييم مدى تأثيرها.
- كما يمكن لرئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-07 من تفويض توقيعه المتعلق بالوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم الرئاسية إلى مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، وقد أُلزمهم النص الآذن بأن يمارسوا هذا التفويض في حدود صلاحياتهم المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 20-07 أو في نص خاص.
- ويصبح هذا التفويض لاغيا وغير منتج لآثاره القانونية بمجرد تغير أحد أطراف العلاقة التفويضية سواء المفوض أو المفوض إليه¹.
- وقد استثنى المرسوم الرئاسي رقم 20-07 الأجهزة الأخرى من تفويض التوقيع على غرار المستشارين والمفتش العام للمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية التي أنشأت حديثا ووضعت تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، وقد حددت صلاحياتها بموجب المرسوم رئاسي رقم 21-540 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها².

¹. المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 20-07، المصدر نفسه، ص 06.

². المرسوم الرئاسي رقم 21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر، العدد 98، المؤرخة في 28 ديسمبر سنة 2021، ص 05.

الفرع الثاني: تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصات الضبط الإداري بين حالة الظرف الاستثنائي والظرف الوبائي لكوفيد 19

مرت الجزائر بأوضاع سياسية صعبة في الماضي جاء على إثرها إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن حالة الحصار¹ من طرف رئيس الجمهورية الراحل الشاذلي بن جديد الذي فوض صلاحية القيام بالإجراءات الاستثنائية للسلطة العسكرية، وذلك من أجل حماية النظام العام واستتباب الوضع وتحقيق الأمن العام نظرا للوضع المتأزم الذي كان سائدا آنذاك، لكن سرعان ما تم رفعها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-366 المتضمن رفع حالة الحصار²، وبعدها تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ³ من طرف رئيس الدولة بالنيابة الذي فوض بعض الهيئات القيام باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام.

كما عرفت الجزائر أزمة صحية سنة 2020 على غرار بقية دول العالم وهو ظهور وباء فيروس كورونا-كوفيد19- الذي عرف بسرعة انتشاره وخطره الكبير على الصحة العامة، حيث كلف رئيس الجمهورية على إثره الوزير الأول باتخاذ التدابير الاستثنائية دون أن يصل إلى إعلان الظروف الاستثنائية.

وبما أن حالة الحصار وحالة الطوارئ تم الإعلان عليهما في ظل دستور 1989⁴ فسيتم الاعتماد عليه لمعرفة مخالفة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة للحظر الدستوري عند إقرارهما لحالة الحصار وحالة الطوارئ (أولا)، وكذلك بما أن فيروس كورونا ظهر ما بين التعديل الدستوري لسنة 2016⁵ والتعديل الدستوري لسنة 2020 فسيتم الاعتماد عليهما لمعرفة مدى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء كوفيد 19 (ثانيا).

¹. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1992، ص 1087.

². المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 29 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991، ص 1684.

³. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 10، المؤرخ في 09 فبراير 1992، ص 2085.

⁴. دستور 1989 الصادر في 23 فبراير 1989، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، ص 234، وألغى بموجب دستور 1996.

⁵. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص 03.

أولاً: مخالفة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة للحظر الدستوري عند إقرارهما حالة الحصار وحالة الطوارئ

يعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل للقيام بمهام الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية طبقاً لما جاء في مختلف الدساتير الجزائرية، فلا تستطيع أي هيئة أو جهة أخرى سواء كانت وطنية أو محلية بممارسة سلطة الضبط الإداري في ظل هذه الظروف، سواء تعلق الأمر بالإقرار أو التدابير اللازمة لاستتباب الأمن¹، لكن تم مخالفة هذا الحظر عند إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ بتفويض سلطة القيام بالإجراءات الاستثنائية إلى الهيئات العسكرية وبعض الهيئات المدنية.

1- بالنسبة لحالة الحصار: فقد نصت المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 السابق على ما يلي: " تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة²...".

من خلال استقراء هذه المادة يتبين لنا أنها جاءت مخالفة لأحكام المادة 83 ف 02 من دستور 1989³، حيث منع المؤسس الدستوري صراحة على رئيس الجمهورية من تفويض سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية في حالة الحصار، وعليه تعتبر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-136 السالف الذكر غير دستورية لأنها جاءت غير مطابقة للدستور.

للأسف الشديد لم يتم إخطار المجلس الدستوري بشأنها وبقيت سارية المفعول إلى غاية رفع حالة الحصار من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 السابق الذكر. ولقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 91-196 الإجراءات الاستثنائية المفوضة للسلطة العسكرية والمتمثلة فيما يلي:

- الاعتقال الإداري المنصوص عليه في المادة 04 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر⁴، جاء تطبيقاً له المرسوم التنفيذي رقم 91-201 الذي يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه⁵.

¹. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، د.م.ج، الإسكندرية، 2008، ص246.

². المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المصدر السابق، ص1087.

³. المادة 83 ف02 من دستور سنة 1989، المصدر السابق، ص245.

⁴. المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المصدر السابق، ص03.

⁵. المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991، ص03.

- الوضع في الإقامة الجبرية المنصوص عليه في المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-136، جاء تطبيقا له المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها¹.

- المنع من الإقامة المنصوص عليها في المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-136²، جاء تطبيقا له المرسوم التنفيذي رقم 91-203 الذي يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة³.

- التفتيش ومنع إصدار المنشورات والاجتماعات والنداءات التي تثير الفوضى وتسليم الأسلحة كلها تم النص عليها في المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁴، جاء تطبيقا لها المرسوم التنفيذي رقم 91-204⁵.

السؤال الذي يمكن أن نطرحه في هذا الصدد: ما مدى دستورية المواد 4، 7 و 8 الصادرة استنادا إلى المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-136؟ وما مدى دستورية المراسيم التنفيذية الصادرة تطبيقا لهذه المواد؟

تعتبر المواد 4، 7 و 8 التي قامت بتحديد الإجراءات المخولة للسلطة العسكرية غير دستورية لاستنادها على مادة غير دستورية أصلا، كما تعتبر المراسيم التنفيذية التي جاءت لتحديد اختصاص السلطة العسكرية الصادرة تطبيقا للمواد 4، 7 و 8 كالمرسوم التنفيذي رقم 91-201 السالف الذكر، المرسوم التنفيذي رقم 91-202، المرسوم التنفيذي رقم 91-203 والرسوم التنفيذية رقم 91-204 مراسيم غير دستورية، فالسلطة العسكرية ليست صاحبة السلطة الأصلية للقيام بهذه الاختصاصات، بل هي من اختصاص رئيس الجمهورية.

2- بالنسبة لحالة الطوارئ: نصت المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 السابق على ما يلي: " يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه، والوالي في دائرته

¹. المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991، ص 04.

². المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المصدر السابق، ص 04.

³. المرسوم التنفيذي رقم 91-203 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991، ص 06.

⁴. المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المصدر السابق، ص 04.

⁵. المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991، ص 07.

الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام الآتية وفي إطار احترام التوجيهات الحكومية¹.

من خلال استقراء هذه المادة يتبين لنا بأن رئيس الدولة بالنيابة في حالة الطوارئ حوّل وزير الداخلية والجماعات المحلية اتخاذ التدابير الاستثنائية للحفاظ على النظام العام على المستوى الوطني، وخول الوالي اتخاذ التدابير الاستثنائية للحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي، وعليه فإن هذا التفويض الذي قام به رئيس الدولة بالنيابة غير جائز لأنه جاء مخالف لأحكام المادة 83 ف 02 من دستور 1989، ومنه نستنتج بأن المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 غير دستورية.

لكن للأسف الشديد لم يتم إخطار المجلس الدستوري بشأن هذه المادة، وبقيت آثارها سارية المفعول إلى غاية 23 فبراير 2011 عندما تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر 11-01 المتضمن رفع حالة الطوارئ².

ولقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 92-44 الإجراءات الاستثنائية المفوضة لهذه الهيئات التالية:

(أ) وزير الداخلية: يمكن لوزير الداخلية القيام بالإجراءات الاستثنائية على المستوى الوطني أو تقتصر فقط على جزء من التراب الوطني. وتتمثل هذه الإجراءات في:

- الوضع في مركز الأمن وإنشاء مراكز الأمن المنصوص عليه في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44³.

- القيام بتعيين المندوبيات التنفيذية على المستوى المحلي التي تم تعطيلها أو حلها المنصوص عليها في المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44⁴.

- يمكن للوزير الداخلية أن يقوم بإجراءات أخرى على المستوى الوطني في إطار التوجيهات الحكومية طبقا للمادتين 6 و 7 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44.

¹ المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المصدر السابق، ص 285.

² الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير سنة 2011، ص 04.

³ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المصدر السابق، ص 285.

⁴ المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المصدر نفسه، ص 286.

ب) **الوالي**: يشترك الوالي مع الوزير الداخلية بنفس الإجراءات التي رأيناها منذ حين والتي نصت عليها المواد 6، 7 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، حيث يقوم بها الوالي على المستوى المحلي أي في حدود دائرته الإقليمية في إطار التوجيهات الحكومية¹.

وتطبيقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-75 الذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 السالف الذكر².

السؤال الذي يمكن أن نطرحه في هذا الصدد: ما مدى دستورية المواد 5، 6، 7، 8 والصادرة استناداً إلى المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44؟ وما مدى دستورية المرسوم التنفيذي رقم 92-75 الصادر تطبيقاً لهذه المواد؟

تعتبر المواد 5، 6، 7، 8 التي قامت بتحديد الإجراءات المخولة لوزير الداخلية والوالي غير دستورية لاستنادها على مادة غير دستورية أصلاً، كما يعتبر المرسوم التنفيذي رقم 92-75 الذي جاء تطبيقاً لبعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 غير دستوري لاستناده على مواد غير دستورية.

ثانياً: مدى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطة الضبط الإداري لمواجهة فيروس كوفيد 19

يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط الإداري في الظروف العادية من خلال سلطته التنظيمية المخولة له بموجب الدستور، وبالتالي يستطيع إصدار مراسيم رئاسية يتخذ فيها التدابير اللازمة من أجل مواجهة وباء كوفيد 19، لكن قد يلجأ هذا الأخير إلى تفويض اختصاصاته نظراً لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقه، وعليه سيتم معالجة مدى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء كوفيد 19 ما بين التعديل الدستوري لسنة 2016 والتعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك على النحو التالي:

1- بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016: إن المادة 101 ف 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016³ وهي تحدد الاختصاصات المحظورة من التفويض لم تذكر نص المادة 143⁴، ومن هنا يمكن أن نستنتج بمفهوم المخالفة أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تقبل التفويض، ذلك أن الاختصاصات التي

¹ المواد 06 و 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المصدر السابق، ص 285.

² المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 23 فبراير 1992، ص 20.

³ المادة 101 ف 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، ص 20.

⁴ المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر نفسه، ص 28.

لا تقبل التفويض تم تحديدها تحديدا سلبيا وليس إيجابيا، حيث ذكرت الاختصاصات المحظورة من التفويض وتركت الاختصاصات القابلة للتفويض دون تحديد صريح، لكن التفسير بمفهوم المخالفة ليس صالحا لتفسير الأحكام الدستورية باعتبار الدستور أسمى القوانين في الدولة، إذ لا بد من التحديد الصريح بموجب نص دستوري بتفويض هذه السلطة، هذا من شأنه إحداث دلالة قاطعة، وعليه لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض سلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا-كوفيد19- باعتبارها جزء من سلطته التنظيمية.

بالعودة إلى الواقع العملي نجد بأن الوزير الأول هو من قام بإقرار إجراء الحجر المنزلي طبقا لما تضمنته المادة 02 ف03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بتحديد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته¹، وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية نجد أنها لم تنص صراحة على إمكانية الوزير الأول من ممارسة سلطة الضبط الإداري، لكن يستطيع ممارستها على أساس الوظيفة التنظيمية المخولة له في المادة 143 ف 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تضمنت أن الوزير الأول هو من يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وعليه فإن السلطة التقريرية المستقلة ترجع إلى رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يمكن لهذا الأخير تفويض هذه السلطة للوزير الأول وفقا للاستنتاج الذي خرجنا به سابقا، وعليه تعتبر المادة 02 ف03 غير مشروعة حتى إذا ما تلقى الوزير الأول تفويض من رئيس الجمهورية بخصوص السلطة التقريرية.

2- بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2020: لم يعطي المؤسس الدستوري توضيحا بشأن تفويض السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فمن جهة لم يدرجها ضمن أحكام المادة 93 فقرة 03 التي تستثني بعض سلطات رئيس الجمهورية من التفويض، ومن جهة أخرى أكدت المادة 91 التي درجت أحكامها ضمن السلطات المستثناة من التفويض على تولى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية والتي يمارسها بموجب مراسم رئاسية، وعليه فإن الرأي الراجح في نظرنا هو عدم إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية.

وعليه نستنتج أن المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 التي تضمنت إقرار الحجر المنزلي من طرف الوزير الأول والمواد المتضمنة تمديد العمل بهذا الإجراء أو التخفيف منه، والتي تم إصدارها

¹ المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، المؤرخة في 24 مارس 2020، ص 10.

بموجب مراسيم أخرى في ظل دخول التعديل الدستوري لسنة 2020 حيز النفاذ، كالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-41 المتضمن تحديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته¹ التي مددت إجراء الحجر المنزلي الجزئي لمدة 15 يوما، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-52 الذي يتضمن تحديد تدابير تكييف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته² التي عدلت إجراء الحجر الجزئي المنزلي، إضافة إلى المواد الأخرى غير مشروعة، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية، وحتى وإن قام رئيس الجمهورية بتفويض اختصاصاته تبقى غير مشروعة لأن حسب نظرنا فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 منع على رئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية بما فيها السلطة التقريرية بالرغم من السماح له بتفويض جزء من اختصاصاته الأخرى إلى الوزير الأول.

يمكن القول أن ما يعاب على الدساتير الجزائرية في مجال التفويض الإداري أنها لم تحدد الاختصاصات التي يستطيع رئيس الجمهورية التفويض فيها بشكل إيجابي وصريح، وإنما حددتها بشكل سلبي، هذا ما أدى ببعض الرؤساء إلى ارتكاب أخطاء وتفويض اختصاصات لا يجوز تفويضها، لهذا يجب على المشرع الجزائري إتباع النهج المصري ووضع قانون مستقل خاص بالتفويض.

المطلب الثاني: تحديد سلطات الوزير الأول والوزراء في مجال التفويض الإداري

لقد خولت النصوص التنظيمية للوزير الأول الذي يعتبر المركز الثاني في التنظيم الإداري الجزائري بعد رئيس الجمهورية ممارسة التفويض الإداري بتفويض بعض من اختصاصاته إلى مسؤولي المصالح التابعة له، كما خولت هذه النصوص كذلك للوزراء تفويض بعض من اختصاصاتهم إلى موظفي الأجهزة التابعة لها سواء كانت على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي بحكم اتساع صلاحيتهم وامتدادها على مستوى المصالح الخارجية الموجودة على مستوى الأقاليم. انطلاقا من هذه الفكرة سيتم التعرض إلى سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته بين الحظر والقبول (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى سلطة الوزير في تفويض صلاحياته الإدارية (الفرع الثاني).

¹. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-41 المؤرخ في 14 جانفي 2021 المتضمن تحديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، ج.ر، العدد 04، المؤرخة في 16 جانفي 2021، ص 12.

². المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-52 المؤرخ في 31 جانفي 2021 الذي يتضمن تحديد تدابير تكييف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، ج.ر، العدد 07، المؤرخة في 31 جانفي 2021، ص 12.

الفرع الأول: سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته بين الحظر والقبول

يقوم التنظيم الإداري الجزائري حاليا على منصب الوزير الأول الذي يتم تعيينه وإنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي حسب قاعدة توازي الأشكال، ويقوم هذا الأخير بممارسة مجموعة من الاختصاصات الدستورية والغير الدستورية¹، حيث تقوم بمساعدته في أداء اختصاصاته مجموعة من الأجهزة تعمل تحت إشرافه وتتلقى تفويض منه. بناء على ما سبق سيتم دراسة صلاحيات الوزير الأول المحظورة من التفويض (أولا)، ثم معالجة صلاحيات الوزير الأول القابلة للتفويض لمسؤولي المصالح الخاضعة لسلطته الرئاسية (ثانيا).

أولا: صلاحيات الوزير الأول المحظورة من التفويض

بالرجوع إلى أحكام المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد بأنها خصت الوزير الأول الذي يعتبر محل دراستنا بمجموعة من الاختصاصات المتمثلة فيما يلي²:

- توجيه وتنسيق ومراقبة أعمال الحكومة.

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويترأس اجتماعاتها مع احترام الأحكام الدستورية.

- تطبيق القوانين والتنظيمات.

- توقيع المراسم التنفيذية.

- يقوم بالتعيين في الوظائف المدنية التي تدخل ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية والسهر على حسن الإدارة العمومية والمرافق العامة.

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العامة.

لكن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم ينص صراحة على جواز تفويض هذه الاختصاصات إلى أجهزة أخرى، ومن الشروط القانونية للتفويض أنه لا يصح إلا إذا كان هناك نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي يجيزه صراحة، وبالتالي فإن الوزير الأول لا يستطيع تفويض اختصاصاته الدستورية بدون وجود نص دستوري صريح، وعليه فإنه مما لا شك فيه أنه يترتب على عدم وجود نص دستوري بذلك عدم مشروعية التفويض الصادر من الوزير الأول في مثل هذه الاختصاصات.

¹. سليمان هندون، المرجع السابق، ص75.

². المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص26،27.

ثانيا: صلاحيات الوزير الأول القابلة للتفويض لمسؤولي المصالح الخاضعة لسلطته الرئاسية

زيادة عن الاختصاصات الدستورية يمارس الوزير الأول اختصاصات غير دستورية، والتي يجوز له التفويض فيها إلى الأجهزة التابعة له، وهذا ما سيتم التعرض إليه على النحو التالي:

1- صلاحيات الوزير الأول المرخصة بالتفويض: لقد سمحت بعض النصوص التنظيمية للوزير الأول تفويض بعض صلاحياته إلى ممثلي المصالح التابعة له، غير أنه يجب التمييز بين تفويض الاختصاصات وتفويض التوقيع.

أ) **بالنسبة لتفويض الاختصاصات:** يمكن للوزير الأول طبقا لما جاء في أحكام المادة 04 ف01 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير سنة 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه تفويض اختصاصاته المتعلقة بمتابعة النشاط الحكومي إلى مدير ديوانه، وقد نصت هذه المادة على ما يلي: "... يتولى بتفويض من الوزير الأول متابعة النشاط الحكومي، بالاتصال مع الأجهزة والهياكل الأخرى¹".

جاءت هذه المادة غير واضحة نوعا ما لأن النشاط الحكومي له مجال واسع سواء تعلق الأمر بتنفيذ مخطط عمل الحكومة أو مشاريع القوانين أو غيرها من الأعمال التي تتولى الحكومة القيام بها، وعليه يجب تحديد هذا الاختصاص بشكل دقيق في قرار التفويض.

ب) **بالنسبة لتفويض التوقيع:** كذلك يمكن للوزير الأول تفويض التوقيع باسمه على كل الوثائق والقرارات والمقررات إلى مدير الديوان ورئيس الديوان في حدود الصلاحيات التي يجوزونها طبقا لما تضمنته أحكام المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 09-63²، وقد استثنى من ذلك المكلفين بمهمة.

2- مسؤولي المصالح المعنيين بالتفويض

تتمثل مصالح الوزير الأول في:

أ) **مدير الديوان:** يقوم مدير الديوان وبفويض من الوزير الأول على متابعة العمل الحكومي، وذلك بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية، والتوقيع باسم الوزير الأول بتفويض منه على جميع الوثائق والقرارات والمقررات في حدود صلاحياته التي تدرج في:

- دراسة المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة.
- يتولى متابعة النشاطات القطاعية والتنسيق بين الدوائر الوزارية.
- السهر على إعداد وتوزيع وحفظ الوثائق المتعلقة بأشغال الحكومة والأجهزة الحكومية.

¹. ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2009، ص 07.

². المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63، المصدر نفسه، ص 07.

- تحضير كل أعمال التلخيص والتحليل والتقييم والاستشراف التي من شأنها مساعدته على اتخاذ القرار.
- تنسيق نشاط الهيئات والمؤسسات العمومية التي تعمل تحت سلطة الوزير الأول¹.
ومن تطبيقات تفويض الوزير الأول لتوقيعه نجد القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الديوان، حيث جاء في نص المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيد المهدي نواري مدير الديوان الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات"².

ب) رئيس الديوان: يقوم رئيس الديوان بتفويض من الوزير الأول التوقيع على جميع الوثائق والقرارات والمقررات في حدود صلاحياته التي تنطوي على:

- العلاقات مع المحيط المؤسساتي والسياسي والنقابي والجمعي.
- الاتصال الحكومي والعلاقات مع أجهزة الإعلام.
- تسيير الإطارات السامية في الدولة.
- الشؤون الخاصة.
- التشريعات.

- أمن مقر ديوان الوزير الأول.

- إدارة الوسائل والممتلكات³.

ومن تطبيقات تفويض الوزير الأول لتوقيعه نجد القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى رئيس الديوان، حيث جاء في نص المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيد محمد سبايي، رئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياته، باسم الوزير الأول، على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات"⁴.

أما بالنسبة للمدير العام للوظيفة العمومية فقد تم وضعه هو الآخر تحت سلطة الوزير الأول طبقا لما تضمنته أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-193⁵ المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة

¹. المادة 04 المرسوم التنفيذي رقم 09-63، المصدر نفسه، ص06، 07.

². ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012، ص14.

³. المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63، المصدر السابق، ص07.

⁴. ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012، ص14.

⁵. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014 المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، المؤرخة في 06 يوليو سنة 2014، ص08.

العمومية والإصلاح الإداري، وقد وجدنا بعض القرارات المتضمنة توقيع المدير العام للوظيفة العمومية باسم الوزير الأول وبتفويض منه بشأن القرارات الوزارية المشتركة، من بينها:

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فبراير سنة 2018 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكاتب¹، الذي تولى التوقيع عليه كل من وزير المالية، والمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتفويض من الوزير الأول.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 غشت سنة 2020 الذي يعدل ويتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 مارس سنة 2015 والمتضمن تصنيف المركز الوطني لإدماج الابتكارات البيداغوجية وتنمية تكنولوجيات الإعلام والاتصال في التربية وشروط الالتحاق بالمناصب العليا التابعة له²، الذي تولى التوقيع عليه كل من وزير المالية، وزير التربية الوطنية، والمدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتفويض من الوزير الأول، لكن بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 14-193 السالف الذكر، والمرسوم رقم 14-194 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري³ لم نثر على أي مادة قانونية تسمح للوزير الأول بتفويض توقيعها بشأن القرارات الوزارية المشتركة إلى المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

كذلك الأمر ينطبق على مديرية إدارة الوسائل الموضوعة تحت سلطة الوزير الأول، والتي تم تحديد صلاحياتها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-64 المتضمن صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها⁴، حيث عثرنا على بعض قرارات تفويض توقيع الوزير الأول المتمثلة في:

- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير إدارة الوسائل، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: " يفوض إلى السيد صالح خوثان مدير إدارة الوسائل، الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات.

1. ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 04 مارس سنة 2018، ص 23.

2. ج.ر، العدد 47، المؤرخة في 11 غشت سنة 2020، ص 14.

3. المرسوم رقم 14-194 المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، المؤرخة في 06 يوليو سنة 2014، ص 10.

4. المرسوم التنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 07 فبراير سنة 2009 المتضمن صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2009، ص 07.

- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب المديرين، حيث جاء في نص المادة الأولى منه ما يلي: " يفوض إلى السيدة ليندة شيبان نائبة مدير الموارد البشرية بمديرية إدارة الوسائل، الإمضاء في حدود صلاحياتها باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات¹."

لكن بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 09-64 السالف الذكر لم نعثر على أي مادة قانونية تسمح للوزير الأول بتفويض توقيعه لمديرية إدارة الوسائل.

الفرع الثاني: سلطة الوزير في تفويض صلاحياته الإدارية

تتألف الحكومة إضافة إلى الوزير الأول من العديد من الوزراء، يمثل كل وزير قطاعا إداريا يسمى بالوزارة ويتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية وذلك بعد استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة²، وتنتهي مهامه بنفس طريقة تعيينه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، وقد يمارس الوزير صلاحياته بواسطة الأجهزة المساعدة له، ولتحقيق السير الحسن للعمل الإداري قد يلجأ الوزير إلى تفويض بعض من صلاحياته، وعليه سيتم التطرق إلى صلاحيات الوزير القابلة للتفويض (أولا)، ثم التعرض إلى الموظفين المعنيين بالتفويض وإشكالية غياب المقتضيات القانونية (ثانيا).

أولا: صلاحيات الوزير القابلة للتفويض

خولت النصوص التنظيمية للوزير تفويض بعض من صلاحياته إلى موظفي الأجهزة المركزية وإلى مديري الهيئات الغير ممرزة بسبب اتساع صلاحياته وامتدادها على مستوى المصالح الخارجية الموجودة على مستوى إقليم الدولة³، حيث تتمثل صلاحيات الوزير القابلة للتفويض في:

1- بالنسبة لتفويض الاختصاصات: سيتم عرض الاختصاصات القابلة للتفويض على النحو التالي:

أ) تفويض الاختصاصات المتعلقة بالإدارة والتسيير: يمكن للوزير استناداً لأحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات⁴ تفويض اختصاصاته

1. ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012، ص 15.

2. المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 25.

3. محمد خليف، المرجع السابق، ص 96.

4. المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر، العدد 26، المؤرخة في 27 يونيو سنة 1990، ص 850.

المتعلقة بالإدارة والتسيير لدراسة الملفات وإنجاز مشاريع خاصة إلى المكلفين بمهمة، لكن هذا التفويض يكون إلا في حالة الضرورة والاقتضاء.

ب) تفويض الاختصاص المتعلق بالتعيين والتسيير الإداري: سمحت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹ للوزير تفويض اختصاصاته المتعلقة بالتعيين والتسيير الإداري لكل مسؤول مصلحة، لكن هذا التفويض يشترط أن يكون بقرار من الوزير المعني بعد أن يستشير هذا الأخير السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية. وتطبيقا لذلك نجد عدة قرارات صدرت فيما يخص تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري من بينها: القرار المؤرخ في 02 غشت سنة 2008 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري مصالح الفلاحة في الولاية، فنصت المادة الأولى منه على ما يلي: "تحول لمديري مصالح الفلاحة في الولاية سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين العاملين تحت سلطتهم باستثناء المقررات المتعلقة بالمناصب العليا²."

كذلك نجد القرار المؤرخ في 06 يناير سنة 2011 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري البيئة في الولايات، والتي نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "تطبيقا لأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق 27 مارس سنة 1990 والمذكور أعلاه، يفوض إلى مديري البيئة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا³."

من خلال استقرار هذه القرارات يتبين لنا أنه تم استثناء تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة بالتعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا، حيث جاء النص واضح وصريح باستعمال مصطلح "باستثناء"، إلا أن هناك بعض القرارات قد وضحت بصفة دقيقة الموظفين المستثنين من التفويض الذين يشغلون المناصب العليا، وقد نجد القرار المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المديرين الجهويين للبريد والمواصلات⁴، حيث حدد هذا القرار الموظفين الذين

1. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 07 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر، العدد 13، المؤرخة في 28 مارس سنة 1990، ص 444.

2. ج.ر، العدد 70، المؤرخة في 14 ديسمبر سنة 2008، ص 06.

3. ج.ر، العدد 23، المؤرخة في 17 أبريل سنة 2011، ص 25.

4. ج.ر، العدد 70، المؤرخة في 26 أكتوبر سنة 1997، ص 34.

يشغلون المناصب العليا المستثنون من التفويض وهم نواب المديرين، رؤوسا المكاتب، رؤساء المركز والقابضون الخارجون عن التصنيف.

كذلك ما جاء في القرار المؤرخ في 20 ماي سنة 1998 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المفتشين الجهويين للعمل¹، حيث استثنى هذا القرار الصادر من وزير العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني من التفويض الموظفون الذين يشغلون المناصب العليا للمصالح اللامركزية، وكذا رتب المفتش المركزي للعمل ومفتش العمل القسمي.

ج) تفويض الاختصاص المتعلق بالتمثيل القضائي: تبقى إشكالية التمثيل القضائي للمديرين التنفيذيين على مستوى الولاية محل جدل بسبب عدم حيازتها للشخصية المعنوية، وبالتالي فإن عدم امتلاك المدير على تفويض صريح من الوزير المختص من أجل تمثيله أمام القضاء، سينجم عنه رفض الدعوى شكلا، ومن بين تطبيقات ذلك قرار مجلس الدولة الصادر في 27 فيفري سنة 2008 في قضية مديرية الري لولاية ميلة ضد (ب.م) الذي جاء كما يلي: "من حيث الشكل فقط: حيث يثبت من أوراق ملف عريضة الاستئناف المرفوعة من طرف مديرية الري لولاية ميلة ممثلة في مديرها رغم أن هذا الأخير غير حائز على تفويض من وزير القطاع لتمثيله أمام القضاء طبقا لمفهوم المادة 169 ف03 من قانون الإجراءات المدنية.

حيث أمام هذا الوضع يتعين عدم قبول عريضة الاستئناف شكلا دون حاجة للتطرق إلى موضوعه².

كذلك ما تم لمسه من خلال قرار بث فيه مجلس الدولة الصادر في 19 نوفمبر سنة 2009، في قضية المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر ضد (ب.ج)، حيث تم رفض الدعوى شكلا بسبب رفعها أمام الجهات القضائية الأدنى درجة ضد هيئة إدارية لا تملك الأهلية والصفة الإجرائية للتقاضي، وقد جاء في حيثيات هذا القرار أنه: "حيث أن المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر ما هي إلا مصلحة إدارية تابعة للولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.... حيث أن مدير الأشغال العمومية لولاية الجزائر لا يمثل الولاية كشخص معنوي أمام القضاء طبقا لقانون الولاية، كما لا يمثل وزير القطاع

¹ . ج.ر، العدد54، المؤرخة في 26 يوليو سنة 1998، ص18.

² . قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 27 فيفري سنة 2008، الملف رقم 366993، أورده نويري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، العدد 01، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دارية، أدرار، 2022، ص252، 253.

الممثل للدولة لأنه ليس لديه تفويض في ذلك من هذا الأخير بموجب نص خاص طبقا لمقتضيات المادة 169 من القانون القديم المذكور أعلاه، والمكرسة بموجب المادة 828 من القانون الحالي المذكور أعلاه¹. " وقد أقر مجلس الدولة الجزائري عن موقفه بشأن هذه المسألة في إحدى قراراته سنة 1999 برفضه مثل مديريّة البريد والمواصلات أمام القضاء بقوله: "...وحيث أنه بمقاضاة مديريّة البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن المستأنف عليها الحالية بإتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعواها²".

نجد بأن مجلس الدولة الجزائري اتخذ موقف بالنسبة للمنازعات الخاصة على مستوى الولاية بقوله: " من حيث الشكل:

حيث أن مديريّة الأشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أي استقلالية وهو تابع للولاية.

حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديريّة الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاضى وحدها."

كذلك مجلس الدولة الجزائري عبر عن موقفه في قضية ب.ط ضد مدير التربية لولاية قلمة بقوله: " إن هذا القرار يستدعي ملاحظات عديدة منها:

الملاحظة الأولى: تتعلق باختصاص مديريّة التربية لاتخاذ قرار التسريح وبأهليتها للتقاضي، إذا ما علمنا بعدم توفر هذه المديريّة على الشخصية المعنوية...³

إن رفض مجلس الدولة الجزائري لهذه الدعاوى ترتب عنه صدور مجموعة من النصوص التنظيمية تسمح للوزير تفويض صلاحية التمثيل القضائي للمديرين التنفيذيين الموجودين على مستوى الولاية، وكذلك صدور مجموعة من القرارات المتضمنة تفويض التمثيل القضائي، وتتمثل هذه النصوص التنظيمية والقرارات فيما يلي:

¹ قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 19 نوفمبر سنة 2009، الملف رقم 048173، الفهرس رقم 1461، أورده نوري سامية، المرجع السابق، ص165.

² قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 21 فيفري سنة 1999، رقم 149303، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2001، ص93.

³ القرار الصادر في 09 أبريل سنة 2001 عن مجلس الدولة الجزائري، ملف رقم 001192، فهرس رقم 259، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص70.

- بالنسبة لوزارة البريد والمواصلات، تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المتعلق بتأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة¹، وجاء تطبيقا لهذا المرسوم القرار الوزاري المؤرخ في 02 جوان 1998 الذي يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة²، حيث خول سلطة التمثل القضائي لكل من المدير الميزانية والمحاسبة، المدير الجهوي للبريد والمواصلات، مدير البريد والمواصلات لمحافظة الجزائر الكبرى، والمدير الولائي للبريد والمواصلات.

- بالنسبة لوزارة التربية الوطنية، القرار المؤرخ في 03 أوت سنة 1999 المتضمن تأهيل مفتشية أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة³.

- بالنسبة لوزارة المالية في منازعتها المتعلقة بأحكام الدولة، المادة 192 ف03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة أشارت إلى إمكانية الوزير المكلف بالمالية تفويض موظفي إدارة أملاك الدولة بتمثيله في الدعاوى القائمة⁴.

وقد تم إصدار قرار في 20 فيفري سنة 1999، يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁵، جاء تطبيقا للمادة 183 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك الملغى بموجب المرسوم المذكور أعلاه⁶، وهذا القرار خول لمديري أملاك الدولة ومديري الحفظ العقاري بالولايات سلطة تمثيل وزير المكلف بالمالية أمام المحاكم، المجالس القضائية، والمحاكم الإدارية فقط، بينما يمثلها المدير العام للأملاك الوطنية أمام المحكمة العليا، مجلس الدولة، ومحكمة التنازع.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي سنة 1998 المتعلق بتأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 10 ماي سنة 1998، ص12.

². ج.ر، العدد 42، المؤرخة في 14 يونيو سنة 1998، ص17.

³. ج.ر، العدد 58، المؤرخة في 25 غشت سنة 1999، ص12.

⁴. المادة 192 ف03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج.ر، العدد 69، المؤرخة في 19 ديسمبر سنة 2012، ص47.

⁵. ج.ر، العدد 20، المؤرخة في 24 مارس سنة 1999، ص09.

⁶. المادة 183 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، ج.ر، العدد 60، المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1991، ص2342.

- بالنسبة لوزارة الأشغال العمومية: إضافة إلى ذلك فيما يخص وزارة الأشغال العمومية، حيث تم إصدار قرار في 29 مارس سنة 2022 يؤول مديري الأشغال العمومية في الولايات لتمثيل وزير الأشغال العمومية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة¹.

- بالنسبة لوزارة النقل: قرار وزير النقل الصادر في 07 جويلية سنة 2022 الذي يؤول مديري النقل في الولايات لتمثيل وزير النقل في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة².

- بالنسبة لوزارة الصيد البحري والمنتجات الصيدية: قرار وزير الصيد البحري والمنتجات الصيدية الصادر في 10 أوت سنة 2020 الذي يؤول مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات لتمثيل وزير الصيد البحري والمنتجات الصيدية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة³.

2- بالنسبة لتفويض التوقيع: هناك مجموعة من النصوص التنظيمية أجازت للوزير تفويض توقيعه للموظفين الذين يقعون تحت سلطته، حيث سمحت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق الذكر للوزير تفويض توقيعه إلى مدير الديوان ورئيس الديوان في حدود الصلاحيات التي يخولها لهم هذا المرسوم، كذلك أجاز المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة⁴ من خلال المادة 03 منه تفويض توقيعه إلى الأمين العام في الوزارة من أجل التوقيع على جميع الوثائق والمقررات، وكذلك القرارات، كما رخص المرسوم التنفيذي رقم 21-282 السابق الذكر طبقا لما جاء في أحكام المادة الأولى والثانية منه لأعضاء الحكومة تفويض توقيعهم إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم درجة مدير ونائب مدير على الأقل.

ومن تطبيقات ذلك يوجد العديد من القرارات المتضمنة تفويض الإمضاء من قبل مختلف الوزراء إلى الموظفين الذين يشتغلون تحت سلطتهم، من بين هذه القرارات نجد: القرار المؤرخ في 23 جانفي سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للجماعات المحلية⁵، حيث قام وزير الداخلية

1. ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 24 أبريل سنة 2022، ص22.

2. ج.ر، العدد58، المؤرخة في 08 سبتمبر سنة 2022، ص21.

3. ج.ر، العدد 50، المؤرخة في 30 غشت سنة 2020، ص26.

4. المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 04 يناير سنة 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة، ج.ر، العدد01، المؤرخة في 05 يناير سنة 1997، ص05.

5. ج.ر، العدد14، المؤرخة في 08 مارس سنة 2020، ص13.

والجماعات المحلية بتفويض توقيعه إلى السيد محمد فراري المدير العام للجماعات المحلية من أجل التوقيع على جميع الوثائق المتعلقة بالمصادقة على المداولات المتضمنة ميزانيات وحسابات الولاية.

- القرار المؤرخ في 17 ماي سنة 2015 المتضمن تفويض التوقيع إلى نائب مدير الموظفين¹، هذا القرار صادر عن وزير العلاقات مع البرلمان قام بتفويض توقيعه إلى السيد عباس عبد الكريم نائب مدير الموظفين من أجل التوقيع على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات.

ثانيا: الموظفين المعنيين بالتفويض وإشكالية غياب المقتضيات القانونية:

يستعين الوزير في ممارسة صلاحيته بالأجهزة الموضوعة تحت سلطته سواء الموجودة في الإدارة المركزية للوزارة أو مسؤولي المصالح الخارجية الموجودين على مستوى الولاية، حيث يقوم الوزير بتفويض جزء من صلاحياته إلى هذه الأجهزة من أجل حسن سير العمل الإداري، إضافة إلى ذلك قد يغفل هؤلاء عند إصدارهم للقرارات الإدارية بناء على التفويض عن ذكر بعض المقتضيات، لدى وجب معرفة مدى مشروعية تلك القرارات، وعليه سيتم التطرق إلى الموظفين المعنيين بالتفويض وإشكالية غياب المقتضيات

على النحو التالي:

1- الموظفين المعنيين بالتفويض

تتمثل هذه الأجهزة فيما يلي:

أ) رئيس الديوان: يتلقى رئيس الديوان تفويض بالإمضاء من طرف الوزير والذي يتم ممارسته في حدود صلاحياته المخولة له بموجب أحكام المواد 12 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق الذكر، وتتمثل هذه الصلاحيات في²:

- تحضير وتنظيم مشاركة الوزير في أعمال الحكومة، وفي ميدان العلاقات الخارجية، والعلاقات العمومية.
- تحضير وتنظيم العلاقة مع أجهزة الإعلام ومع مختلف الجمعيات والمؤسسات العمومية.
- متابعة العلاقات الاجتماعية وتطبيق تشريع العمل في المقاولات والمؤسسات والهيئات العمومية التابعة للقطاع.

¹. ج.ر، العدد 35، المؤرخة في 28 يونيو سنة 2015، ص22.

². المواد 12 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المصدر السابق، ص852، 853.

- إعداد الملخصات والحصائل عن الأعمال المتعلقة بالوزارة.
- تعميم استعمال اللغة الوطنية.
- تنشيط وتنسيق ومتابعة أعمال المكلفين بالدراسات والتلخيص والملحقين بالديوان.
- ب) مدير الديوان:** يؤهل كذلك مدير الديوان لممارسة التوقيع باسم الوزير الأول، ويكون ذلك في حدود صلاحياته التي جاءت بها المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-180 والمتمثلة في:
 - تنشيط وتنسيق ومراقبة عمل هيكل الوزارة.
 - السهر على وحدة تصور القرارات وإعدادها وتنفيذها.
 - ممارسة سلطة التدرج السلمي المباشر على موظفي هيكل الوزارة.
 - يشارك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هيكل الوزارة وأجهزتها، وتكامل أعمالهم¹.
- ج) مسؤولي عن الدراسات أو المشاريع:** يمارس مسؤولي عن الدراسات أو المشاريع سلطة الإدارة والتسيير المفوضة من طرف الوزير بهدف دراسة ملفات وإنجاز مشاريع خاصة، وقد أوجب المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 أن يوضح مقرر التعيين الخاص بالمسؤولين عن الدراسات أو المشاريع الصادر عن الوزير حدود المهمة أو المشروع اللذين بصدد الانجاز وتحديد آجاله، كما يجب أن يحدد مقرر التعيين الوسائل الواجب استعمالها لإنجاز هذه المهمة أو المشروع².
- د) الأمين العام:** سمحت المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 97-01 السابق الذكر للوزير بتفويض إمضائه للأمين العام الذي يعمل تحت سلطته، ويمارس هذا الأخير التوقيع باسم الوزير على جميع الوثائق والمقررات، ومن بينها القرارات في حدود صلاحياته المتمثلة في:
 - تنشيط وتنسيق أعمال جميع هيكل الوزارة.
 - ممارسة السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهذه الهيكل³.

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المصدر السابق، ص 853.

² المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المصدر نفسه، ص 853.

³ المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 97-01، المصدر السابق، ص 06.

هـ) موظفي الإدارة المركزية وممثلي المصالح الخارجية: تتكون الإدارة المركزية للوزارة من عدة هيكل حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق الذكر، حيث توجد مديريات عامة ومديريات فرعية يشرف على إدارتها مديرين ويتولى مساعدتهم نواب المديرين، بالإضافة إلى تواجد مجموعة من الأقسام والمكاتب¹، وقد سمح للوزير بتفويض توقيعه إلى موظفي إدارته المركزية الذين لهم درجة مدير على الأقل من أجل التوقيع على القرارات الفردية والتنظيمية، كما يمكنه تفويض توقيعه لموظفي إدارته المركزية الذين يشغلون رتبة نائب مدير للتوقيع على: الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل، الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصارف، بيانات الإيرادات وتوقيع المقررات في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهود لها بصفة قانونية، وقد استثني من التفويض التوقيع إلا ما يتخذ في شكل قرار²، وتطبيقا لذلك نجد نموذج القرار رقم 101 المؤرخ في 29 أوت 2017 الصادر عن وزير المالية والمتضمن تفويض الإمضاء إلى السيد... المدير العام للميزانية (أنظر الملحق 1).

2- إشكالية غياب المقتضيات القانونية: لمعرفة موقف النظام القانوني الجزائري من ذلك، وفي غياب الأحكام القضائية بشأن المسألة محل الدراسة، يكفي الاستدلال بالقرار المؤرخ في 30 يوليو سنة 2002 والذي اتخذته المدير العام للمحاسبة بناء على تفويض من الوزير المالية المتضمن إنشاء لجنة الطعن لدى المديرية العامة للمحاسبة³، فقد وردت المقتضيات القانونية⁴ كما يلي:

- بمقتضى القانون رقم 78-12 المؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق ل 05 غشت 1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه،
- وبمقتضى المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 يناير سنة 1984 الذي يحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها،

1. المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المصدر السابق، ص 851.

2. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-282، المصدر السابق، ص 08.

3. ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 10 نوفمبر سنة 2002، ص 19، 20.

4. يقصد بالمقتضيات القانونية هو ذكر كل النصوص القانونية السابقة التي لها علاقة أو صلة بالنص القانوني المراد إصداره، ويجب وضع المقتضيات في إطار تسلسلي حسب مرتبة النص القانوني، فيذكر في البداية النص الدستوري، ثم النصوص القانونية أو التنظيمية كاملة مع كل أو بعض تعديلاتها وتتميماتها، ويتم وضع هذه النصوص حسب الترتيب الزمني وتوضع في آخر المقتضيات الاستشارات والآراء. حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، المراسيم، القرارات الإدارية، ط الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2008، ص 229.

- وبمقتضى المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق لـ 14 يناير سنة 1984 الذي يحدد كفاءات تعيين ممثلين عن موظفين في اللجان متساوية الأعضاء،
 - وبمقتضى المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق لـ 23 مارس سنة 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،
 - وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق لـ 15 فبراير سنة 1995 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية المعدل والمتمم،
 - وبمقتضى القرار المؤرخ في 07 رجب عام 1404 الموافق لـ 09 أبريل سنة 1984 والذي يحدد عدد الأعضاء في اللجان متساوية الأعضاء،
 - وبمقتضى القرار المؤرخ في 07 رجب عام 1404 الموافق لـ 09 أبريل سنة 1984 والذي يحدد شروط تعيين أعضاء لجنة الطعن،
 - وبمقتضى القرار المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1423 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2002 الذي يحدد تشكيلة اللجان متساوية الأعضاء المختصة بأسلاك موظفي المديرية العامة للمحاسبة.
- وقد جاء في آخر القرار إمضاء المدير العام للمحاسبة السيد ميلود بوطابة على القرار المذكور تحت عبارة "عن وزير المالية وبتفويض منه"

المدير العام للمحاسبة ميلود بوطابة

فالواضح من خلال هذا المثال أن القرار الذي أصدره مدير العام للمحاسبة بناء على تفويض من الوزير المالية، قد أغفل عن ذكر إحدى المقتضيات القانونية المتعلقة بقرار التفويض الأصلي الذي بموجبه قام بإصدار هذا القرار، فكان يجب عليه أن يظهره حفاظا على قواعد الاختصاص، وتماشيا مع الطابع الخاص الذي يميز التفويض الإداري¹.

لكن قد يتبادر تساؤل إلى الأذهان حول مشروعية هذا القرار الذي أغفل عن ذكر لأحد المقتضيات القانونية؟

للأسف الشديد لم يتم العثور على أي حكم أو اجتهاد قضائي جزائري فيما يخص هذه المسألة، لكن قد

¹. حسين مبروك، المرجع السابق، ص 229.

نجد العديد من أحكام مجلس الدولة الفرنسي توضح موقفها بخصوص هذه المسألة، حيث أجاب عن ذلك في:

* حكمه الصادر في 05 نوفمبر 1948 في قضية DAMENONDON الذي أقر فيه بأنه لا يمكن إلغاء قرار بسبب غياب مصادر قانونية التي بموجبها تم اتخاذ هذا القرار¹.

* كذلك في حكمه الصادر في 23 فيفري سنة 1949 في قضية SCHEMBRI، والذي اعتبر قرار الذي اتخذته الأمين العام للعمالة مشروع بالرغم من عدم إشارته إلى المقتضيات التي لها صلة بقرار التفويض².

* كذلك في حكمه في قضية DELARUE بقوله: " حيث أن وزير التربية الوطنية منح بصفة قانونية تفويض إمضائه إلى مدير ديوانه بموجب القرار المؤرخ في 24 نوفمبر 1947 طبقاً للترخيص الذي سمح له بفضل المرسوم المؤرخ في 23 يناير 1947، وأن السهو المادي المتمثل في عدم ذكر عبارة التفويض على نسخة القرار المطعون فيه (عن الوزير وبتفويض منه) التي تسبق إمضاء مدير الديوان، ليس من طبيعته أن يشوب بالبطلان القرار المطعون فيه³."

فمن خلال استقراء هذه الأحكام يتضح لنا بأن القرارات المتخذة من طرف المفوض إليه بناء على التفويض تكون مشروعة رغم إغفالها عن ذكر بعض المقتضيات القانونية.

المبحث الثاني: نطاق سلطات ممثلي الهيئات الإدارية المحلية في مجال التفويض الإداري

تعتبر الهيئات الإدارية المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، ونظراً لأهميتها أعطاهها المشرع صلاحيات كثيرة ومتنوعة أقرتها النصوص القانونية واعترفت بها، وتمثل البلدية والولاية الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري طبقاً لما تضمنته المادة الأولى من قانون البلدية رقم 10-11 التي اعتبرت البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون⁴، وما تضمنته

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 05 نوفمبر 1948، أورده حسين مبروك، المرجع السابق، ص 232.

² حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 23 فيفري سنة 1949، أورده حسين مبروك، المرجع نفسه، ص 230.

³ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 23 يناير 1947، أورده حسين مبروك، المرجع نفسه، ص 232.

⁴ المادة 01 من قانون رقم 10-11، المصدر السابق، ص 07.

المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12 التي اعتبرت الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتمثل كذلك الدائرة الإدارية الغير مكرزة للدولة¹.

يتولى الوالي الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي² تسيير جميع الشؤون المتعلقة بالولاية وتمثيلها في جميع الأحوال المنصوص عليها قانونا، باعتباره المسؤول الأول على مستوى الولاية، وقد خولته النصوص القانونية مجموعة من الصلاحيات التي يمارسها بمساعدة أجهزة تخضع لسلطته، وبناء على تفويض منه.

كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتم تنصيبه من متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين جميع الشؤون المتعلقة بالبلدية وهو المسؤول الأول فيها، وقد خولته النصوص القانونية مجموعة من الصلاحيات باعتباره ممثلا للدولة والبلدية، ويمارس هذا الأخير هذه الصلاحيات بمساعدة أجهزة خاضعة لسلطته، وبناء على تفويض منه³.

انطلاقا من هذا التمهيد سيتم دراسة إمكانية تفويض الوالي لصلاحياته الإدارية (المطلب الأول)، ثم ضبط سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التفويض الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إمكانية تفويض الوالي لصلاحياته الإدارية

إن ازدياد حجم الاختصاصات الإدارية للوالي بحيث أصبح يستحيل عليه ممارسة هذه الاختصاصات بمفرده بفعالية وكفاءة عالية، واستجابة لذلك صدرت نصوص تشريعية وتنظيمية تسمح للوالي بتفويض جزء من صلاحياته إلى الأجهزة التي تقع تحت سلطته، ومنه سيتم التطرق إلى صلاحيات الوالي القابلة للتفويض والنظر في مشروعية المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى تحديد موظفي الولاية المعنيين بالتفويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات الوالي المرخصة بالتفويض والنظر في مشروعية المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215

يعتبر الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، حيث يتمتع بسلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت، وقد خولته النصوص القانونية والتنظيمية صلاحيات عديدة ومتنوعة يمارسها بمساعدة أجهزة

¹. المادة 01 من قانون رقم 07-12، المصدر السابق، ص08، 09.

². المادة 92 ف10 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص21.

³. خليفي محمد، المرجع السابق، ص107، 113.

تعمل تحت إشرافه، وذلك بموجب نصوص قانونية أو تنظيمية تضبط اختصاصاتها¹ أو بموجب تفويض منه، وذلك بهدف تحقيق استمرارية العمل الإداري، وتنسيقه بين مختلف الأجهزة المتواجدة على مستوى الولاية.

بالرجوع إلى قانون الولاية 12-07 لم يتم العثور على أي نص قانوني يسمح للوالي بتفويض اختصاصه لصالح أجهزته التي تعمل تحت إشرافه ما عدا تفويض التوقيع، لكن حدد المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر صلاحيات الوالي القابلة للتفويض، إلا أن المادة 10 ف02 منه جاءت مخالفة للقواعد العامة للتفويض الإداري، وعليه سيتم دراسة صلاحيات الوالي المرخصة بالتفويض (أولا)، ثم النظر في مشروعية المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

أولا: صلاحيات الوالي المرخصة بالتفويض

تتمثل صلاحيات الوالي القابلة للتفويض فيما يلي:

1- بالنسبة لتفويض الاختصاصات: أجازت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر للوالي تفويض بعض اختصاصاته لرئيس الدائرة الذي يعمل تحت سلطته، وتتمثل هذه الاختصاصات في²:

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.

- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الضوابط الذي يحددها القانون، والتي يكون موضوعها ما يأتي:

* الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

* التعريفات الخاصة بحقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

* الشروط المتعلقة بالإيجار التي لا تتجاوز مدتها 9 سنوات.

* تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

¹. أبلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص85.

². المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص07، 06.

* المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

* الهبات والوصايا.

هذا فيما يخص موضوع المداولات التي يمكن لرئيس الدائرة المصادقة عليها، وهناك اختصاصات أخرى فوضها الوالي لرئيس الدائرة ذكرتها المادة 10 ف03، 04، و05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر، والمتمثلة في:

- الموافقة على المداولات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية، باستثناء نقلهم وإنهاء مهامهم.

- التسيير المنتظم للمصالح المترتبة عن الصلاحيات المخولة للبلديات التي ينشطها بموجب التنظيم المعمول به.

- العمل على حث وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أو تساهم في التنمية المحلية بالنسبة للبلديات التي ينشطها.

2- تفويض التوقيع: بالرجوع إلى قانون الولاية رقم 12-07 نجد المادة 126 أجازت للوالي تفويض توقيعه إلى كل موظف حسب الضوابط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات¹.

لكن القانون الولاية لم يحدد الإسم الوظيفي للشخص المفوض إليه، وإنما تم إحالتنا إلى النصوص التنظيمية، وجاء تطبيقا لذلك المرسوم التنفيذي رقم 94-215، حيث سمحت المادة 08 منه للوالي تفويض توقيعه إلى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته المحددة في هذا المرسوم²، كما أجازت المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر³ للوالي بتفويض توقيعه لأعضاء مجلس الولاية، أي مديري المصالح الخارجية للدولة على كل المواضيع التي تدخل في صلاحياته باعتباره مندوب للحكومة، والتوقيع على جميع الوثائق والقرارات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي، بغرض تحقيق السرعة والفعالية في أداء العمل الإداري على مستوى الولاية.

كما أجازت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 18-337 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها للوالي تفويض توقيعه للوالي المنتدب

¹. المادة 126 من قانون رقم 12-07، المصدر السابق، ص20.

². المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص06.

³. المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص08.

للإمضاء على كل وثيقة أو قرار له علاقة باختصاصاته¹، كما سمحت المادة 22 من نفس المرسوم للوالي أيضا تفويض توقيعه للوالي المنتدب، الذي يمارس هذا الأخير تفويض التوقيع في حدود اختصاصاته، وتمنحه بذلك صفة الأمر بالصرف².

إن الاستعمال الواسع لتفويض التوقيع التي تقتضيه طبيعة وأحكام هذا النوع من التفويض، كان يجب على هذه المراسيم أن تبين ما يجب أن يتضمنه قرار التفويض من اسم المفوض إليه وتعداد المواضيع الذي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الحدود الموكولة إليه، كما كان يجب عليها أن تبين طريقة انتهاء هذا التفويض والذي يكون بشكل تلقائي دون الحاجة إلى إصدار قرار من طرف الوالي.

ثانيا: النظر في مشروعية المادة 10 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215

تجسيدا للأحكام الخاصة بتفويض الاختصاص فإنه يجب أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس درجة النص المقرر للاختصاص، وبالتالي فإن الوالي لا يستطيع تفويض بعض اختصاصاته الواردة في قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية إلا بنص قانوني له نفس مرتبة النص القانوني المقرر لاختصاصاته، ولقد تضمنت المادة 10 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق مصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الضوابط الذي يحددها القانون في إحدى المواضيع المذكورة في أحكام هذه المادة، ويتم ممارسة هذا الاختصاص بموجب تفويض من الوالي، لكن هذه الاختصاص تم منحه لهذا الأخير بموجب نص تشريعي باعتباره ممثلا للسلطة الوصية على مستوى الولاية وفقا للمادة 57 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية³، وكما هو معلوم فإن النص التشريعي هو أعلى مرتبة من النص التنظيمي، وعليه فإن المادة 10 ف 02 غير مشروعة لأنه لا يمكن تفويض هذا الاختصاص بموجب مرسوم تنفيذي، بل كان على المشرع تفويضه إما بموجب نص تشريعي أو بموجب أمر صادر عن رئيس الجمهورية.

وتأكيدا على ذلك ما حكم به مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 01 فيفري سنة 1946 في قضية لوريو الذي ألغى فيه المرسوم المتضمن تفويض اختصاص الوزير بتوقيع العقوبات التأديبية على رجال الشرطة إلى عامل العمالة، علما أن هذا الاختصاص تم إقراره بموجب القانون الصادر في 23 أبريل سنة 1941، وقد

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيورها، ج.ر، العدد 78، المؤرخة في 26 ديسمبر سنة 2018، ص 06.

² المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 18-337، المصدر نفسه، ص 08.

³ تنص المادة 57 من قانون رقم 10-11 على ما يلي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية."

استند مجلس الدولة في إلغائه لهذا المرسوم إلى إهداره لضمانة قانونية مقررة لرجال الشرطة بمقتضى نص قانوني¹.

الفرع الثاني: تحديد موظفي الولاية المعنيين بالتفويض

تشتمل الإدارة العامة في الولاية على مجموعة من الأجهزة تعمل تحت سلطة وإشراف الوالي طبقا لما تضمنته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر، وتمثل هذه الأجهزة في: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، ورئيس الدائرة، كما يؤسس في الولاية مجلس الولاية الذي يوضع تحت سلطة الوالي طبقا للمادة 03 من نفس المرسوم²، كما جعلت المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 ممارسة الوالي المنتدب لصلاحياته تحت سلطة الوالي³، ويستطيع الوالي تفويض بعض صلاحياته إلى هذه الهيئات بموجب نصوص قانونية وتنظيمية.

إن عملية التفويض تقتضي منا معرفة الأجهزة المفوض إليها، بعدما تم تحديد الصلاحيات القابلة للتفويض، وهذا ما سيتم دراسته على النحو التالي:

أولا: رئيس الديوان:

يتلقى رئيس الديوان تفويض الإمضاء من طرف الوالي في حدود اختصاصاته المنصوص عليها في المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، والمتمثلة في:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

- الأنشطة المتعلقة بمصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة⁴.

وتطبيقا لذلك نجد نموذج القرار الصادر عن والي ولاية جيجل المتضمن منح التفويض لرئيس ديوان والي ولاية جيجل، حيث جاء في المادة الأولى منه ما يلي: "يمنح للسيد/الإسم واللقب بصفته رئيس ديوان

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 01 فيفري سنة 1946، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 99.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص 05.

³ المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المصدر السابق، ص 05.

⁴ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص 06.

والي ولاية جيجل، التفويض بالإمضاء باسم السيد الوالي على كل الوثائق المتعلقة بصلاحيات رئيس الديوان. " (أنظر الملحق 2)

ثانيا: أعضاء مجلس الولاية

يتكون مجلس الولاية من مسؤولي المصالح الخارجية المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية¹، حيث يخضعون كما رأينا سابقا لسلطة الوزير ويمارسون اختصاصاتهم على المستوى المحلي، كما يخضعون لسلطة الوالي باعتباره مندوب الحكومة على مستوى الولاية²، ويتلقون تفويض الإمضاء منه، فهو المكلف بالرقابة عليهم والتنسيق فيما بينهم وبين أعضاء الحكومة.

ثالثا: رئيس الدائرة

تعتبر الدائرة جهاز إداري تابع لأجهزة الولاية، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ويتولى إدارتها رئيس الدائرة، ويعمل هذا الأخير تحت سلطة الوالي الذي يساعده في تنفيذ القوانين والتنظيمات، وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية، كما يقوم رئيس الدائرة باطلاع الوالي على الحالة العامة للبلديات التي ينشطها، ويعلمه دوريا بالمسائل التي تتعلق بمهمته، زيادة عن ذلك فيمكن لرئيس الدائرة إعطاء رأيه في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة³، كما تعمل بعض الأجهزة في مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه، والمتمثلة في كاتب عام، ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة، حيث يجتمعون في دورة عادية خلال كل أسبوع، وتحرر خلالها محاضر يتم إرسال نسخة منها إلى الوالي⁴، بالإضافة إلى الاختصاصات التي يفوضها له الوالي السابق ذكرها، ومن تطبيقات ذلك نجد نموذج القرار الصادر عن والي ولاية جيجل المتضمن منح التفويض بالإمضاء لرئيس دائرة.... (أنظر الملحق 3)

لكن بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر لم نعثر على أي نص قانوني يسمح للوالي تفويض إمضائه لرئيس الدائرة، وإنما سمحت له المادة 10 من تفويض اختصاصاته لرئيس الدائرة، وبالتالي فإن قرار التفويض بالإمضاء لرئيس الدائرة الصادر عن والي ولاية جيجل غير مشروع لأنه أصدر هذا

¹. المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص 07.

². صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها الغير ممركة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 52.

³. المواد 09 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق، ص 07، 06.

⁴. المواد 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر نفسه، ص 07.

التفويض دون وجود نص آذن بتفويض الإمضاء، وتأكيدا لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى فيه بإلغاء التفويض الصادر من الوزير إلى عامل العمالة دون وجود نص قانوني يجيزه¹.

رابعاً: الوالي المنتدب

يمثل الوالي المنتدب أحد أوجه عدم التركيز الإداري، حيث يتولى تسيير المقاطعة الإدارية الموجودة في المدن الكبرى، وبعض المدن الجديدة، وداخل بعض الولايات²، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، ويباشر الوالي المنتدب صلاحيته تحت سلطة الوالي الذي يتلقى منه تفويض بالإمضاء لأجل التوقيع على القرارات والمقررات التي لها علاقة بمهامه، كما يتلقى تفويض بالإمضاء من الوالي لمنحه بذلك صفة الأمر بالصرف، ومن ثم يتم اعتماده لدى المحاسب العمومي، لكن يجب على الوالي المنتدب إعلام والي الولاية بالعمليات التي يمارسها على مستوى المقاطعة الإدارية³.

إضافة إلى ذلك صدرت تعليمة رقم 2393 المؤرخة في 14 سبتمبر سنة 2015 من الوزير الداخلية والجماعات المحلية المتضمنة تحويل إصدار بطاقات التعريف الوطنية من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات، والتي بموجبها سمحت للوالي بتفويض إمضائه للأمين العام للبلدية ولكل شاغلي هذا المنصب بالنيابة، وتطبيقا لذلك نجد نموذج القرار رقم 8040 المؤرخ في 23 نوفمبر 2015 الصادر عن والي ولاية تلمسان المتضمن تفويض الإمضاء للأمين العام لبلدية الغزوات (أنظر الملحق 4)، لكن هذه التعليمة لها أثر إيجابي وسلي في نفس الوقت، فمن الناحية الإيجابية فهي تقرب الإدارة من المواطن من جهة، ومن جهة أخرى تخفيف الضغط على الدوائر والمقاطعات الإدارية والسرعة في القيام بهذه العملية لقلة التعداد السكاني الموجود في البلدية، أما من الناحية السلبية فالأمين العام للبلدية لا يخضع للسلطة المباشرة للوالي وإنما لسلطة رئيس البلدية طبقا لما جاء في المادة 125 من قانون البلدية والمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية⁴، وبالتالي لا يستطيع الوالي بسط رقابة مباشرة على الأمين العام للبلدية خاصة وأن تفويض التوقيع

1. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 30 جوان 1961، أورده منور كربوعي، المرجع السابق، ص 99.

2. أنظر، المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المصدر السابق، ص 05.

3. المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337، المصدر نفسه، ص 08.

4. ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر سنة 2016، ص 04.

يتطلب الإشراف والتوجيه لأنه يكون باسم الأصيل وتحت مسؤوليته، وبالتالي فإذا كان الرقابة غائبة حتما سيقع في الأخطاء، وعليه فإن أي خطأ من طرف الأمين العام للبلدية يترتب عليه قيام مسؤولية الوالي.

المطلب الثاني: ضبط سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التفويض الإداري

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم جهاز تسيير في البلدية، حيث يعتبر المسؤول الأول فيها ويمثل هيئتها التنفيذية، كما يعتبر حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية¹، وقد خوله قانون البلدية صلاحيات عديدة وواسعة يتولى ممارستها بمساعدة بعض الأجهزة الخاضعة لسلطته وفقا للاختصاصات الممنوحة لها قانونا، أو بموجب قرارات التفويض الصادرة عنه استنادا إلى النصوص القانونية وذلك من أجل القيام بها بفعالية وكفاءة عالية. وعليه سيتم التطرق إلى جواز تفويض بعض صلاحيات رئيس البلدية والخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى أجهزة البلدية المعنية بالتفويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: جواز تفويض بعض صلاحيات رئيس البلدية والخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على المستوى البلدية تحت وصاية الوالي، فيضطلع لممارسة مجموعة من الصلاحيات التي تتنوع ما بين صلاحيات في مجال الضبط الإداري التي يمارسها على الحدود الإقليمية للبلدية ويقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات²، إضافة إلى ذلك له صلاحيات باعتباره ضابطا للحالة المدنية والشرطة القضائية³، ولتحقيق مرونة وفعالية العمل الإداري على مستوى البلدية أجاز المشرع الجزائري بموجب نصوص قانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض بعض من صلاحياته إلى الموظفين الذين يعملون تحت سلطته، لكن ما أثار الانتباه في هذه النصوص الأذنة بالتفويض وجود خطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية. وعليه سيتم تحديد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المرخصة بالتفويض (أولا)، ثم التعرض إلى الخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية (ثانيا).

¹. سليمان هندون، المرجع السابق، ص 97.

². المواد 89، 90، 91 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق، ص 15.

³. المواد 86، 92، 93 من القانون رقم 11-10، المصدر نفسه، ص 15.

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المرخصة بالتفويض

تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي القابلة للتفويض فيما يلي:

1- بالنسبة لتفويض الاختصاصات: نظرا لتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي سمحت له المادة 02 من القانون رقم 14-08 المتعلق بالحالة المدنية المعدل والمتمم تفويض بعض اختصاصاته المتمثلة في:

- تلقي التصريحات بالولادات والزواج والوفيات.

- تسجيل وقيده جميع العقود أو الأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- تحرير جميع العقود المتعلقة بالولادات والزواج والوفيات¹.

وقد قيدت هذه المادة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض اختصاصاته المتعلقة بالحالة المدنية، حيث أخضعت لرقابة إدارية يمارسها عليه الوالي المختص إقليمياً، ويتحقق ذلك من خلال إجبار رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضرورة إرسال قرار التفويض إلى الوالي، وذلك من أجل إعلامه بموضوع التفويض والموظف المعني بالتفويض، إضافة إلى ذلك إخضاعه لرقابة قضائية يمارسها النائب العام الموجود على مستوى المجلس القضائي الذي توجد في دائرة اختصاصاته البلدية المعنية، حيث يلزم على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال قرار المتضمن التفويض إلى النائب العام.

وقد ألغى قانون البلدية رقم 11-10 النص الذي يأذن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض اختصاصاته المتعلقة بإصدار حوالة الصرف الذي كان منصوص عليه في المادة 171 من قانون البلدية رقم 90-08 الملغى²، ولعل السبب وراء حذف هذا النص هو عدم كفاءة الأجهزة المفوض لهم هذا الاختصاص بسبب عدم تلقيهم تكوين متخصص في هذا المجال، أو بسبب ضعف التأطير البشري على المستوى المحلي.

2- بالنسبة لتفويض التوقيع: بهدف تسهيل تسيير الشؤون الخاصة بالبلدية سمحت النصوص القانونية والتنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض إمضائه للموظفين الذين يخضعون لسلطته، وقد تضمنت

¹ المادة 02 من القانون 14-08، المصدر السابق، ص 03.

² المادة 171 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية الملغى، ج.ر، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل سنة 1990، ص 503.

المادة 87 من قانون البلدية تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي توقيعه للمندوبين البلديين، والمندوبين الخاصين، وإلى كل موظف بلدي من أجل:

- استقبال التصريحات بالولادات والزواج والوفيات.

- كتابة كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات الخاصة بالولادات والزواج والوفيات.

- التصديق على كل الإمضاءات التي يقوم بها أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

وقد أُلزم النص الآذن على رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي، وإلى النائب العام المختص إقليميا، وهذا لعدة اعتبارات:

* يعد الوالي السلطة الوصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمالها¹.

* النائب العام المختص إقليميا فهو الذي يشرف على رقابة أعمال ضباط الحالة المدنية.

ويتضح لنا من خلال هذه المادة عند تحديدها لطائفة الأشخاص المفوض إليهم التوقيع على وثائق الحالة المدنية، والتي جاء فيها "..... وإلى كل موظف بلدي"، هذا التعبير العام يوحي بأن تفويض الإمضاء يمكن أن يوجه إلى كل موظف أو عون بلدي بغض النظر عن العلاقة الوظيفية التي تربطه بالبلدية سواء كان موظفا دائما أو متعاقدا، إضافة إلى ذلك فإن تعداد الأشخاص المفوض إليهم جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، ومعنى ذلك فإن المشرع منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحرية المطلقة في اختيار الموظف الإداري الذي يراه مناسبا ومؤهلا للقيام بهذه المهام.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادة 129 ف02 من قانون البلدية تفويض توقيعه إلى الأمين العام للبلدية، حيث نصت على ما يلي: " يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات²."

¹. المادة 87 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص15.

². المادة 129 ف02 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق، ص20.

من خلال استقراء هذه المادة يتبين لنا بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن تفويض توقيعه من أجل التوقيع على الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية واستثني من ذلك القرارات الإدارية، لأنها من صميم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي لا يجوز التفويض فيها.

ثانيا: الخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية

يمكن القول بأن نوع التفويض المنصوص عليه في المادة 02 من القانون رقم 14-08 هو تفويض الاختصاص بقولها: "... أن يفوض إلى نائب أو عدة نواب أو إلى المندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين وإلى أي موظف بلدي مؤهل، المهام التي يمارسها كضابط للحالة المدنية..."

لكن يعاب على هذه المادة أنها أبقّت على عبارة "...وتحت مسؤوليته أن يفوض..."، وهذا ما يتنافى مع الأحكام الخاصة لتفويض الاختصاص، لأن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده لا تكون إلا في حالة التفويض بالتوقيع، بينما اعتبرت هذه المادة هذا التفويض بأنه تفويض اختصاص، وكما هو المعلوم بأن الرئيس الإداري في تفويض الاختصاص يبقى مسؤولا بجانب مرؤوسه عن الأخطاء الذي ارتكبها هذا الأخير نتيجة ممارسته للاختصاصات المفوضة، مع تحمل المرؤوس الجزء الأكبر من المسؤولية لأن القرارات المتخذة من قبل هذا الأخير تأخذ مرتبه الوظيفية، عكس تفويض التوقيع الذي يكون الرئيس الإداري مسؤولا لوحده عن الأعمال التي يمارسها مرؤوسه بناء على تفويض منه، لأن هذه الأعمال تأخذ مرتبة الرئيس الإداري وتكون باسمه، وعليه فعلى المشرع الجزائري تدارك الوضع وتصحيح الخطأ الواردة في المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية.

الفرع الثاني: أجهزة البلدية المعنية بالتفويض

تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الأجهزة والهيئات التي تساعد في أداء مهامه، ولقد أجازت النصوص القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض هؤلاء الأجهزة بعض من صلاحياته الإداري¹، وذلك من أجل القضاء على التعقيدات الروتينية من جهة، وتحسين العمل الإداري من جهة أخرى، وعليه تتمثل الأجهزة المعنية بالتفويض في:

أولا: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي: بعد تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، يتم تعيين نوابه حسب عدد المقاعد الموجودة في البلدية والذي يتراوح

¹. خليفى محمد، المرجع السابق، ص 119.

عدددهم ما بين 2 إلى 6 نواب طبقا للمادة 69 من قانون البلدية¹، حيث يقومون بمساعدته في أداء صلاحياته المخولة له قانونا ويتلقون تفويض منه في الاختصاصات المتعلقة بالحالة المدنية، وتطبيقا لذلك ما جاء في نموذج القرار رقم 2018 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن التفويض بمهام ضابط الحالة المدنية إلى نائب المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل (أنظر الملحق 5).

كما يتلقون منه تفويض بالإمضاء في حدود المهام الموكلة لهم وذلك طبقا للمادة 70 ف03 من قانون البلدية²، وتطبيقا لذلك ما جاء في نموذج القرار رقم 2017 الصادر عن المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن منح تفويض بالإمضاء للسيد... نائب المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل (أنظر الملحق 6)

وقد استثنى هذا القرار من تفويض التوقيع على الميزانيات، الحسابات، حوالات الدفع، الشهادات الإدارية، المداولات، القرارات والمقررات، الصفقات العمومية، العقود والاتفاقيات التي تبرمها البلدية.

ثانيا: الأمين العام للبلدية

يعتبر الأمين العام الركيزة الأساسية في البلدية، حيث يقوم بتنشيط إدارة البلدية ويمارس صلاحياته تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل صلاحياته وفقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 السابق الذكر في:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- ضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.

إضافة إلى الصلاحيات الأخرى المنصوص عليها في قانون البلدية.

ويتلقى الأمين العام للبلدية تفويض بالإمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد ألزمت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 السالف الذكر هذا الأخير بإعلام الوالي بكل القرارات المتخذة ضد الأمين العام للبلدية بما فيها إلغاء قرار تفويض الإمضاء وذلك حماية لحقوقه³.

¹. المادة 69 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص13.

². المادة 70 ف03 من قانون البلدية، المصدر نفسه، ص13.

³. المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المصدر السابق، ص04.

وقصد تمكين الأمين العام للبلدية من ممارسة هذه الصلاحية لا بد على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبين في قرار التفويض نوعية الوثائق التي يسمح التوقيع فيها، ومثال على ذلك نموذج القرار رقم 2019 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيدة..... الأمين العام بالنيابة (أنظر الملحق 7).

ثالثا: المندوب البلدي

يمكن للبلدية استحداث مندوبية البلدية من أجل ضمان المهام الذي يقوم بها المرفق العام وتوفير الوسائل اللازمة للتكفل بها، ويتولى تسيير هذه المندوبية منتخب يدعى المندوب البلدي الذي يتم تعيينه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية¹، حيث يمارس هذا الأخير صلاحياته المخولة له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-258 الذي يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيورها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي².

يتلقى المندوب البلدي تفويض في المهام من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المواضيع المتعلقة بالحالة المدنية طبقا لما جاء في القانون رقم 14-08 السابق الذكر.

كذلك يمكن للمندوب البلدي التوقيع باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي على وثائق الحالة المدنية وذلك بناء على تفويض منه، كما يتلقى المندوب البلدي تفويض بالتوقيع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 135 من قانون البلدية³، لكن ما يعاب على هذا النص أنه غير واضح ومبهم، بسبب عدم ذكره للأعمال المادية التي يمكن للمندوب البلدي الإمضاء عليها، لذا يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد هذه الأعمال في قرار التفويض.

وتطبيقا لذلك نجد نموذج القرار رقم 2017 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن منح تفويض الإمضاء للسيد..... مندوب الفرع البلدي بحي حراثن جيجل، حيث حدد رئيس

¹ المادة 133 و 134 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 20.

² المادة 11 المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2016 الذي يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيورها، ج.ر، العدد 61، المؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2016، ص 13.

³ المادة 135 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 20.

المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل في هذا القرار الوثائق التي يمكن للمندوب البلدي التوقيع عليها (أنظر الملحق 8).

رابعاً: المندوب الخاص

يمكن للمجلس الشعبي البلدي استحداث ملحقة إدارية تابعة له بموجب مداولة، والغرض من استحداث هذه الملحقة هو تسهيل الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها بسبب بعد المسافة أو في حالة الضرورة.

يتولى إدارة الملحقة الإدارية مندوب خاص يتم تعيينه من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويأخذ بعين الاعتبار في تعيينه أن يكون من المقيمين في تلك المنطقة المعنية، ويقوم هذا الأخير بتأطير المرفق العمومي الإداري تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكنه القيام بوظائف الحالة المدنية بناء على تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما يتلقى تفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته على وثائق الحالة المدنية باعتباره ضابط للحالة المدنية، وكذلك يمكنه الإمضاء باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على تفويض منه، إلا أنه يجب عليه أن يتصرف في حدود هذا التفويض طبقاً للمادة 138 ف02 من قانون البلدية¹، لكن هذه المادة لم توضح الأعمال المادية التي يمكن للمندوب الخاص التوقيع عليها، لذا يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد هذه الأعمال في قرار التفويض بالإمضاء.

خامساً: الموظف البلدي (مفوض الحالة المدنية): يزاول الموظف البلدي (مفوض الحالة المدنية) صلاحياته تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يكلف طبقاً للمادة 86 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية بما يلي:

- استلام التصريحات بالولادات والزواج والوفاة.
- تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية.
- تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بتصريحات الولادات والزواج والوفاة.

¹. المادة 138 ف 02 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 20.

- التصديق على الإمضاءات والوثائق¹.

يمكن للموظف البلدي المؤهل ممارسة المهام المتعلقة بالحالة المدنية بناء على تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك طبقا للمادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية المشار إليه سابقا.

ما تم ملاحظته في هذه المادة أنها لم تحدد بدقة الموظفين الذين يمكنهم ممارسة هذا التفويض، لكن أصابت بقولها " ... كل موظف مؤهل"، هذا ما يتناسب مع تفويض الاختصاص الذي يقوم على أسس وظيفية، وبالتالي لا بد أن يكون الموظف الذي يتم تفويضه من قبل رئيس المجلس الشعبي مؤهل لممارسة هذه الاختصاصات المفوضة، وله سلطة اتخاذ القرارات الإدارية.

إضافة إلى ذلك يتلقى موظفو البلدية تفويض بالإمضاء على وثائق الحالة المدنية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته باعتباره حامل لصفة ضابط الحالة المدنية، وذلك طبقا للمادة 87 من قانون البلدية المشار إليه سابقا.

لكن ما تم ملاحظته في هذه المادة أنها لم تحدد بصفة دقيقة الموظفين المؤهلين لممارسة هذا التفويض، فإن هذا التعداد جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، وعليه يمكن القول بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك سلطة تقديرية مطلقة في اختيار الموظف التفويض، ويكون هذا الاختيار على أساس الثقة التي يفرضها هذا النوع من التفويض، خاصة وأن تفويض التوقيع يقوم على أسس شخصية أكثر منها وظيفية، وتطبيقا لذلك نجد نموذج القرار رقم 2017 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن تفويض بالإمضاء للسيد.... ملحق الإدارة الإقليمية (أنظر الملحق 9).

وكذلك نموذج القرار رقم 2019 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن تفويض بالإمضاء للسيد.... مدير التنظيم والشؤون العامة لبلدية جيجل (أنظر الملحق 10). وكذلك نموذج القرار رقم 2017 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل المتضمن تفويض بالإمضاء للسيد.... مدير التعمير والبناء والأشغال لبلدية جيجل (أنظر الملحق 11).

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه المتعلق بالحالة المدنية لموظفين بلديين آخرين على غرار المتصرفين الإقليميين وملحقي وأعوان الإدارة الإقليمية، وذلك حسب المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 السالف الذكر².

¹. ج.ر، العدد 53، المؤرخة في 28 سبتمبر سنة 2011، ص 13.

². المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المصدر السابق، ص 13.

يمكن القول بأن تكريس نظام التفويض الإداري في مختلف النصوص القانونية التي تحدد اختصاصات الهيئات الإدارية المتواجدة في التنظيم الإداري الجزائري، أدى إلى الاعتماد بشكل كبير على نوع واحد من التفويض ألا وهو تفويض التوقيع أكثر من تفويض الاختصاص، إضافة إلى ذلك وجود أخطاء في صياغة النصوص القانونية وعيوب المشروعية في النصوص التنظيمية في بعض الأحيان بسبب التناقض الموجود بينها وبين الأحكام العامة للتفويض، كذلك عدم دقة ووضوح النصوص القانونية الآذنة بالتفويض وغياب النصوص التنظيمية المجسدة لها، جعلت قرارات التفويض مشوبة بعيب عدم المشروعية هذا ما أدى إلى تفادي ممارسته من قبل الأجهزة المعنية بالتفويض.

الخاتمة:

يبقى نظام التفويض الإداري كضرورة حتمية داخل التنظيمات الإدارية الحديثة، خصوصا بعد تطور الوظيفة الإدارية للدولة وازدياد حجمها، فهو يسمح بالتسيير الجيد للأجهزة الإدارية ويقضي على التعقيدات والبرتوكولات الروتينية، من خلال تخفيف الأعباء الملقاة على الرئيس الإداري وتفرغه لأداء وظائفه الرئيسية من جهة، ومن جهة أخرى السرعة في اتخاذ القرارات الإدارية، وهذا ما يساعد على استقرار عمل الإدارة واستمرار نشاطها بانتظام واضطراب، زيادة على ذلك يساعد في تحقيق الأهداف المرسومة من طرف الإدارة على كافة الأصعدة والمجالات، وتجدر الإشارة أن هذا الأسلوب لا يقتصر على الهيئات الإدارية المركزية فقط، بل يمتد تكريسه إلى الهيئات الإدارية المحلية.

ولقد تم تجسيد هذا الأسلوب داخل التنظيم الإداري الجزائري من خلال النص عليه ضمن التشريعات التي تعالج المواضيع المتعلقة بمختلف الأجهزة الإدارية، وذلك بهدف تقليص تركيز السلطة في العاصمة وتلبية حاجيات الأفراد من خلال تقريب الإدارة من المواطن، وتحسين أداء العمل الإداري.

توصلنا من خلال موضوع بحثنا إلى عدة نتائج سيتم عرضها على النحو الآتي:

- يعد نظام التفويض الإداري بمثابة إجراء استثنائي لمبدأ الاختصاص، حيث يتم استعماله لتخفيف الأعباء الملقاة على الرئيس الإداري من خلال نقل جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسه بناء على نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي، وبالتالي فلا يمكن تطبيق مبدأ الاختصاص على إطلاقه في ظل تطور الوظيفة الإدارية داخل الدولة وازدياد حجمها، لأنه قد يؤدي إلى الكثير من المساوئ والتعقيدات وإهدار مصالح الأفراد.

- هناك خلط كبير بين تعبير " تفويض الاختصاص " وتعبير " تفويض السلطة "، والتفويض لا يقع إلا على الاختصاص فقط ولا يقع على السلطة، حيث يمنح تفويض الاختصاص إلى الموظف الذي يتمتع بسلطة أصلية مستقلة، فعندما يعطي المشرع للمرؤوس اختصاصا معينا فمن الطبيعي منحه سلطة من أجل القيام بهذا الاختصاص، وبالتالي فلا يمكن للرئيس الإداري تفويض سلطته إلى مرؤوسه من أجل ممارسة الاختصاصات المفوضة، بل يمكنه فقط تفويض اختصاصاته، فالسلطة والمسؤولية متلازمتان لا يمكن التفويض فيهما، عكس تفويض التوقيع الذي يستطيع فيه المرؤوس الإداري استخدام سلطات الرئيس الإداري لأنه يتم باسمه وتحت مسؤوليته.

- يقوم التفويض الإداري في النظام الفرنسي والأنظمة المقارنة على غرار الجزائر ومصر وحتى الولايات المتحدة الأمريكية التي تنتمي إلى النظام الأنجلوسكسوني على الأساس التشريعي، فلا يمكن ممارسته إلا إذا وجد النص الآذن سواء في الدستور أو القوانين أو التنظيمات.

- يمتاز التفويض الإداري بطابعه الخاص الذي يقوم على ثلاث عناصر التالية: الموظف (الرئيس والمرؤوس)، الاختصاصات، والمسؤوليات الجديدة، حيث يترتب عليه زيادة اختصاصات ومسؤوليات جديدة على عاتق المرؤوس الإداري .

- رغم الخلط الموجود بين نظام التفويض الإداري والأنظمة القانونية المشابهة له خصوصا بين نظامي الإنابة والحلول، إلا أن نظام التفويض الإداري يبقى له خصوصيات تميزه عن هذه الأنظمة على غرار الجزئية ويتم في حضور صاحب الاختصاص الأصلي.

- رغم التقسيمات الفقهية المختلفة للتفويض الإداري، إلا أن أغلب التشريعات تأخذ بالتقسيم الذي ينظر إلى التفويض من حيث طبيعته القانونية، والذي يصنفه إلى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ويكمن الفرق الأساسي بين هاذين النوعين في أن الأول يقوم على اعتبارات وظيفية، بينما الثاني يقوم على اعتبارات شخصية، وزيادة عن هذه التقسيمات قمنا بإضافة نوع آخر من التفويض ألا وهو التفويض الإداري الإلكتروني الذي أصبح ضرورة حتمية في ظل تطور الإدارة الحديثة والتوجه نحو الاعتماد على أسلوب الرقمنة.

- يعتبر التفويض الإداري وسيلة فعالة في تحقيق الإصلاح الإداري والقضاء على التعقيدات والبروتوكولات الروتينية نظرا لمزاياه المتعددة التي تعود بالفائدة على الرئيس الإداري، وعلى المرؤوسين الإداريين، وعلى المنظمة الإدارية في حال استعماله بطريقة جيدة وهادفة، لأنه في حالة العكس قد تحد من فعاليته نتيجة الصعوبات والمعوقات التي تواجهه، وتؤثر في كفاءة التنظيم الإداري والأجهزة الإدارية والعاملين بها.

- إلزامية استناد التفويض الإداري إلى النص الآذن، حيث تعتبر هذه القاعدة آمرة لا يمكن الخروج عليها إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي يسمح فيها استناد التفويض إلى عرف إداري، وذلك بهدف سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وكذلك عند تطبيق نظرية الموظف الفعلي وذلك لحماية لمصالح الأفراد الذين تعاملوا معه على حسن نية.

- قيام التفويض الإداري على قاعدة توازي الأشكال القانونية، أي لا بد أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس درجة النص المقرر للاختصاص، وإلا كان هذا النص غير مشروعاً.

- لا تتم عملية التفويض بمجرد وجود نص قانوني يأذن به، وإنما لا بد من صدور قرار التفويض من طرف الرئيس الإداري الذي أذن له النص بذلك من أجل إخراجه إلى حيز الوجود.
- من بين أهم الاعتبارات القانونية التي يقوم عليها التفويض الإداري هي الجزئية، أي لا بد أن يفوض الرئيس الإداري بعض اختصاصاته إلى مرؤوسه، وبمفهوم المخالفة لا يعدد بالتفويض الكلي لأنه بمثابة تحلي الرئيس الإداري على جميع اختصاصاته، ويعد وسيلة من وسائل التهرب من المسؤولية، إضافة إلى ذلك هو محدد المدة، ومعنى ذلك أن يمارس المرؤوس الإداري الاختصاصات المفوضة بصفة مؤقتة، وبالتالي لا يعدد بالتفويض الدائم، زيادة عن ذلك يجب أن يكون بشكل مكتوب وصریح حتى يمكن إثباته أمام الجهات القضائية المختصة.
- يجب أن يمتنع الرئيس الإداري عن ممارسة الاختصاصات الإدارية المفوضة إلى مرؤوسه في تفويض الاختصاص، لتجنب الازدواجية في العمل الإداري وتداخل الاختصاصات فيما بينها وحصر المسؤولية عند وقوع الأخطاء، لكن يمكن للرئيس الإداري من بسط رقابته على أعمال مرؤوسه بوسائل الرقابة المتاحة وبما له من سلطة في الرقابة والتوجيه، عكس تفويض التوقيع الذي يمكن للرئيس الإداري أن يقوم بالتوقيع على الأعمال الإدارية إلى جانب مرؤوسه.
- تبقى مسؤولية الأصيل قائمة أمام الجهات الرئاسية في تفويض الاختصاص إلى جانب المفوض إليه الذي قام بإصدار قرارات إدارية غير مشروعة في إطار الاختصاصات المفوضة، رغم أن هذه القرارات تأخذ المرتبة الوظيفية للمفوض إليه.
- اختلاف الطرق التي ينتهي بها تفويض الاختصاص عن تلك الطرق التي ينتهي بها تفويض التوقيع، حيث أن الأول لا ينتهي إلا بموجب إصدار قرار إداري صريح من الأصيل أو بزوال الجهة المفوضة، أما الثاني فقد ينتهي تلقائياً دون الحاجة إلى إصدار قرار إداري صريح من الأصيل أو انتفاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه.
- الاعتراف الصريح لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020 بتفويض بعض صلاحياته إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبالتالي الانتقال من الاعتراف الضمني للتفويض في التعديلات الدستورية السابقة إلى الاعتراف الصريح في التعديل الدستوري الأخير.
- حولت جميع الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، وجعلت هذه السلطة لصيقة به فلا يمكنه التفويض فيها.

- عدم دستورية المواد 3، 4، 7، و 8 من المرسوم الرئاسي رقم 91-197 المتعلق بحالة الحصار التي منحت للسلطة العسكرية باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، والمراسم التنفيذية الصادرة تطبيقاً لهذه المواد، لأن سلطة اتخاذ التدابير تدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية ولا يحق له التفويض بشأنها.

- عدم دستورية المواد 4، 5، 6، 7، و 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ والمراسيم التنفيذية الصادرة تطبيقاً لهذه المواد، لأنها سمحت لكل من الحكومة ووزير الداخلية والوالي باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وهذا مخالف لدستور سنة 1989.

- تعود سلطة إقرار الحجر الصحي للحد من تفشي وباء فيروس كورونا -كوفيد19- لرئيس الجمهورية التي يمارسها من خلال سلطته التنظيمية المخولة له دستورياً في الظروف العادية، حيث أنه لم يصل إلى الإعلان على الظروف الاستثنائية في ظل تفشي هذا الوباء الذي ظهر ما بين التعديل الدستوري لسنة 2016، و بين التعديل الدستوري لسنة 2020 اللذان لم يقران تفويض هذه السلطة لشخص آخر.

- عدم مشروعية المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 التي تضمنت إقرار الحجر المنزلي من طرف الوزير الأول والمواد الأخرى الصادرة استناداً لها، لأن هذا الاختصاص يدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية فلا يمكنه التنازل عليه أو التفويض بشأنه.

- عدم إمكانية الوزير الأول من تفويض اختصاصاته الدستورية، حيث أن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم ينص صراحة على جواز تفويض هذه الاختصاصات إلى الأجهزة الأخرى، ومن الشروط القانونية للتفويض أنه لا يصح إلا إذا كان هناك نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي يجيزه صراحة.

- عدم مشروعية تفويض التوقيع الصادر من الوزير الأول إلى المدير العام للوظيفة العمومية بشأن التوقيع على القرارات الوزارية المشتركة، وذلك لعدم وجود أي نص آذن يسمح للوزير الأول بتفويض التوقيع لهذا الجهاز.

- عدم مشروعية تفويض التوقيع الصادر من الوزير الأول إلى مدير إدارة الوسائل، وذلك لعدم وجود أي نص آذن يسمح للوزير الأول بتفويض التوقيع لهذا الجهاز.

- معالجة إشكالية التمثيل القضائي للمديرين التنفيذيين الموجودين على مستوى الولاية عن طريق تفويض هذا الاختصاص من طرف الوزير إلى المدير التنفيذي التابع له، وذلك من أجل قبول الدعوى المرفوعة

منهم أو ضدهم من طرف الجهات القضائية المختصة، لأن هؤلاء المديرين لا يتمتعون بالشخصية المعنوية، وبسببها يتم رفض الدعوى المرفوعة منهم أو ضدهم من قبل الجهات القضائية المختصة.

- لم يتطرق القضاء الإداري الجزائري إلى مدى مشروعية قرار مدير المحاسبة المتعلق بإنشاء لجنة الطعن لدى المديرية بناء على تفويض من وزير المالية لعدم ذكره لأحد المقتضيات القانونية، لكن كما هو معلوم بأن جل القوانين والأحكام المتعلقة بالنظام الإداري الجزائري هي مستوحاة من القانون الإداري الفرنسي والذي يعتبر مجلس الدولة الفرنسي أحد مصادره، وبالتالي تم أخذ الدليل من أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي أقرت بمشروعية قرارات التفويض أو قرارات الصادرة بناء عليها رغم إغفالها للمقتضيات القانونية.

- عدم مشروعية المادة 02 فقرة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، والتي تسمح للوالي بتفويض سلطة المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي لرئيس الدائرة، ويظهر عيب المشروعية في هذه المادة أن النص الآذن بالتفويض أي المرسوم التنفيذي أقل مرتبة من النص المقرر لهذا الاختصاص، والذي تم منحه للوالي بموجب نص تشريعي أي قانون البلدية، وبالتالي جاءت مخالفة للأحكام القانونية للتفويض التي تفرض أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص.

- رغم الأثر الإيجابي للتعليمة رقم 2393 المؤرخة في 14 سبتمبر سنة 2015 من الوزير الداخلية والجماعات المحلية المتضمنة تحويل إصدار بطاقات التعريف الوطنية من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات، والتي بموجبها سمحت للوالي بتفويض إمضائه للأمين العام للبلدية ولكل شاغلي هذا المنصب بالنيابة من حيث الجانب التنظيمي، وذلك من خلال تقريب الإدارة من المواطن و تخفيف الضغط على الدوائر والمقاطعات الإدارية، لكن بالمقابل لها أثر سلبي بالنظر إليها من الجانب القانوني خاصة من حيث الرقابة على أعمال الأمين العام للبلدية المفوضة، فالوالي لا يستطيع بسط رقابة مباشرة على الأمين العام للبلدية لأن هذا الأخير يخضع للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية، و تفويض التوقيع يتطلب أن تكون هناك رقابة لأنه يكون باسم الأصيل وتحت مسؤوليته، وبالتالي فإذا كان الرقابة غائبة حتما سيقع في الأخطاء وعليه فإن أي خطأ من طرف الأمين العام للبلدية يترتب عليه قيام مسؤولية الوالي.

- الخطأ في صياغة المادة 02 من قانون 14-08 المتضمن تنظيم الحالة المدنية التي جعلت رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولا لوحده عند تفويض المهام التي يمارسها كضابط الحالة المدنية، وهذا ما يتنافى مع الأحكام الخاصة لتفويض الاختصاص، لأن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده لا تكون إلا في حالة التفويض بالتوقيع، بينما اعتبرت هذه المادة هذا التفويض بأنه تفويض اختصاص، وكما هو المعلوم

بأن الرئيس الإداري في تفويض الاختصاص يبقى مسؤولاً بجانب مرؤوسه عن الأخطاء الذي ارتكبها هذا الأخير نتيجة ممارسته للاختصاصات المفوضة.

بناء على ما سبق يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

1. دعوة المشرع الجزائري إلى أن يحدو حدو المشرع المصري بوضع نظام قانوني مستقل ينظم كافة المسائل المتعلقة بكيفيات ممارسة التفويض الإداري من قبل الأجهزة الإدارية التي أعطاها النص الأذن ممارسة هذه السلطة، وكذلك المنازعات المتعلقة بالتفويض الإداري الغير مشروع، ولا يجعل النصوص القانونية المنظمة للتفويض الإداري متفرقة.

2. دعوة المشرع الجزائري إلى الاهتمام أكثر بنظام التفويض الإداري لما له من فوائد على الرئيس والمرؤوس الإداري والمنظمات الإدارية، وذلك بوضع نصوص قانونية تجبر الرئيس الإداري على إعماله حتى يتخلص من الأعمال الروتينية اليومية والقيام بالأعمال ذات أهمية، زيادة على ذلك تحفيز المرؤوس الإداري بالمكافأة المالية والترقية في الرتبة في حال ممارسته للاختصاصات المفوضة بشكل جيد وفعال.

3. دعوة المشرع الجزائري إلى إعادة مراجعة جميع التشريعات والتنظيمات الآذنة بالتفويض الإداري وذلك من أجل توضيحها وتبسيطها، حتى يتمكن من له سلطة ممارسة التفويض تطبيقها بسهولة دون لبس أو غموض.

4. إجراء تكوين قاعدي للرؤساء والمرؤوسين الإداريين من خلال القيام بدورات تكوينية وتدريبية، وتنظيم ملتقيات وأيام دراسية من أجل تلقينهم أبعاد التفويض الإداري.

5. دعوة المؤسس الدستوري إلى إعادة النظر في النصوص الدستورية الآذنة بالتفويض الخاصة برئيس الجمهورية في أي إصلاح دستوري مقبل لتحديد المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويض صلاحياته تحديدا إيجابيا وليس سلبيا.

6. تطبيق الأجهزة الإدارية لمبدأ الجدارة والاستحقاق لانتقاء أفضل الأشخاص من حيث الكفاءة لشغل مناصب مختلفة داخل الإدارة، هذا ما يعود عليها بالإيجاب والفعالية في الأداء.

7. إعادة النظر في العلاقة الإنسانية بين الرئيس والمرؤوس، وذلك من أجل خلق ثقة متبادلة بينهما في إطار جو من التعاون والود بدلا من الحقد والكراهية، والتوجه نحو تغيير نظرة الرئيس إلى المرؤوس من خلال توطيد ثقة الأول بإمكانية الثاني على القيام بكل ما يوكله من اختصاصات وأعمال.

8. مراعاة مبدأ التدرج عند قيام الرئيس الإداري بممارسة التفويض، إذ يجب أن يكون التفويض من الرئيس الإداري إلى مرؤوسه الذي يليه مباشرة في سلم الوظيفة الإدارية، حتى لا يكون هذا التفويض اعتباطيا، فالهدف من التدرج عند القيام بالتفويض هو أن الرئيس الإداري يكون على دراية تامة بإمكانيات مرؤوسه وقدرته على بسط رقابة مباشرة عليه.

الملاحق:

الملحق رقم 01:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

MINISTÈRE DES FINANCES
Le Ministre



29 ماي 2017 قرار 158

بتضمن تفويض الإمضاء

إلى وزير المالية،

- بمقتضى المرسوم رقم 17-243 المؤرخ في 23 ذي القعدة عام 1438 الموافق 15 هشت سنة 2017، بتعيين تعيين أعضاء الحكومة
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 17-182 المؤرخ في 03 رمضان عام 1438 الموافق 29 مايو 2017 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إيمضاءهم
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر سنة 2007 و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية المعطل و دعمه
- و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 ديسمبر عام 1415 الموافق لـ 15 فبراير 1995، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية،
- و بعد الإطلاع على المرسوم رقم 01-01 المؤرخ في 01 سبتمبر 2007 المتضمن تعيين السيد بلالة فريد بعمدة مديرا عاما للميزانية بوزارة المالية.

بقرار مالي

- المصادرة الأولى: في حدود اختصاصاته يوافق إلى السيد XXXXXXXXXX مدير عام للميزانية، الإمضاء باسم وزير المالية على جميع الوثائق و المقررات بما في ذلك القرارات
- المصادرة الثانية: ينشر هذا القرار في المبردة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

هرز بالجزائر في

وزير المالية
ص.د. الرحمان داويج

الملحق رقم 02:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل	القرار رقم /المؤرخ في
مديرية التنظيم والشؤون العامة	المتضمن منح الترميم بالإمضاء للسيد/
مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات	الإسم و اللقب بصفته رئيس ديوان
مكتب العقود الإدارية والمداورات الولائية	والي ولاية جيجل.

إن السيد /والي ولاية جيجل

- بمقتضى الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني العدل و المتم.
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/20 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد
- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأمدك الوطنية العدل و المتم.
- بمقتضى الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2016/09/19 المتضمن تعيين السيد / الإسم و اللقب بصفته رئيس ديوان والي ولاية جيجل.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 1990/03/27 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/27 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا للمناصب المحلية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/29 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هيكلها
- بناء على البرقية رقم 1586 المؤرخة في 2017/07/13 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية المتضمنة تعيين السيد / فار بشير واليا لولاية جيجل.

تابع للقرار رقم /المؤرخ في
المتضمن منح التقويض بالإمضاء للسيد/
الإسم واللقب بصفته رئيس ديوان
والي ولاية جيجل.

- باقتراح من السيد/مدير التنظيم والشؤون العامة-
-- يقرر --

المادة الأولى: يمنح للسيد/ الإسم و اللقب بصفته رئيس ديوان والي ولاية جيجل ، التقويض للإمضاء باسم السيد/
الوالي على كل الوثائق المتعلقة بصلاحيات رئيس الديوان.

المادة 02 : يستثنى من هذا التقويض بالإمضاء القرارات والمقررات وكذا المراسلات الموجهة للإدارات المركزية .

المادة 03 : يكلف السادة/الأمين العام للولاية ومدير التنظيم والشؤون العامة ومدير الإدارة المحلية و
رئيس الديوان كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة العقود الإدارية للولاية .

الوالي

الملحق رقم 03:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل
مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات
مكتب العقود الإدارية و المداورات الولائية

القرار رقم المؤرخ في
المتضمن منح التقيويض بالإمضاء للسيد/الإسم
اللقب بصفته رئيسا لدائرة

إن السيد/والي ولاية جيجل

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/20 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية .
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية .
- بمقتضى المرسوم رقم 310/86 المؤرخ في 1986/12/16 المحدد لقائمة البلديات التي يشملها كل رئيس دائرة .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/27 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا للمنصب المحلية .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/29 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هيكلها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 77/16 المؤرخ في 2016/02/24 المتضمن تحديد القواعد المتعلقة بالدفن ونقل الجثث ، وإخراج الموتى من القبور و إعادة الدفن .
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 666 المؤرخ في 1989/06/25 المتضمن تحديد التخصص الإقليمي للتطاعات الصحية للتكفل بالصالحين بالأمراض العقلية .
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 27 المؤرخ في 2008/12/24 المتعلق بالترتيبات التنظيمية المتعلقة بملف طلب ترقيم المركبات.
- بناء على المقرر الوزاري رقم 1574 المؤرخ في 2017/03/09 المتضمن تعيين السيد / رئيسا لدائرة الميالية
- بناء على البرقية رقم 574 المؤرخة في 2008/03/23 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بالتصديق على وثائق الحالة المدنية الموجهة للإستعمال في الخارج .
- بناء على البرقية رقم 1586 المؤرخة في 2017/07/13 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية المتضمنة تعيين السيد /فار بشير واليا لولاية جيجل.

تابع للقرار رقم المؤرخ في
المتضمن منح الترميض بالإمضاء للسيد/الإسم
اللقب بصفته رئيساً لدائرة.....

- باقتراح من السيد/مدير التنظيم و الشؤون العامة-

يقرر

المادة الأولى: يمنح للسيد/ الإسم و اللقب رئيس دائرة الترميض للإمضاء باسم السيد/ الوالي على كل الوثائق المتعلقة بصلاحيات رئيس الدائرة ، بالإضافة إلى الوثائق التالية :

- مقررات الإستفادة من السكن الريفي
- مقررات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب تحت التصرف
- قرارات نقل الجثث للأشخاص المتوفين بسبب مرض من الأمراض المعدية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به بعد دراسة تقارير المصالح الصحية و الأمنية المعنية .
- قرارات دفن الرعايا الأجانب في المقابر المخصصة لهذا الغرض .
- قرارات وضع رهن الملاحظة للمصابين بالأمراض العقلية .
- بطاقة تسجيل المركبات
- بطاقة المراقبة الخاصة بالمركبات
- شهادة تأكيد المركبات
- التصديق على وثائق الحالة المدنية الموجهة للإستعمال في الخارج .
- قرارات إنشاء ، تعديل و تجديد لجان الشباك الوحيد لدراسة طلبات عقود التعمير للبلديات.
- مقررات الإستفادة من السكن العمومي الإيجاري في إطار التخصيص المسبق .

المادة 02: يستثنى من هذا الترميض بالإمضاء القرارات والمقررات وكذا الرسائل الموجهة للإدارات المركزية .

المادة 03: يكلف السادة/الأميين العام للولاية و مدير التنظيم و الشؤون العامة و مدير الإدارة المحلية و رئيس دائرة و رئيس المجلس الشعبي لبلدية و رئيس المجلس الشعبي لبلدية كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة العثود الإدارية

الوالي

الملحق رقم 04:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية نلمسان

مديرية التنظيم والشؤون العامة

العامية	مصلحة
منازعات	تأش
حزاز	

القرار رقم 8040 المؤرخ في 23 نوفمبر 2015
المنضمّن إتمام القرار رقم 7565 المؤرخ في 28 أكتوبر 2015
المنضمّن تفويض الإمضاء للإامين العام لبلدية الغزوات

رقم: 361/23 نوفمبر 2015 إن السيد والي ولاية نلمسان

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد،
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية،
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 227/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة، المؤسسات والهيئات العمومية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القوانين الأساسية للمهام والوظائف العليا للإدارة الإقليمية لاسيما المادة 07،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991، المتضمن تحديد قائمة البلديات المنشطة من طرف كل رئيس دائرة،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات و هياكل الإدارة العامة للولاية،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 المحدد لمصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية و عملها،
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 24 أكتوبر 2013 المتضمن تنصيب السيد ساسي أحمد عبد الحفيظ والي لولاية نلمسان،
- بناء على التعليمات رقم 2393 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015 الصادرة عن السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية - الأمانة العامة - المتضمنة تحويل إصدار بطاقات التعريف الوطنية من المقاطعات الإدارية والدوائر إلى البلديات.
- بناء على قرار التعيين رقم 51 بتاريخ 03 جوان 2015 الصادر عن رئيس المجلس الشعبي لبلدية الغزوات المتضمن تعيين السيد [REDACTED] بصفته أمينا عاما لبلدية الغزوات.
- بناء على القرار رقم 7565 بتاريخ 28 أكتوبر 2015 الصادر عن السيد والي المتضمن منح تفويض الإمضاء للسيد [REDACTED] بصفته أمينا عاما لبلدية الغزوات لإمضاء باسم والي بطاقة التعريف الوطنية على مستوى بلدية الغزوات.

باقتراح من السيد مدير التنظيم و الشؤون العامة

بقرار

المادة الأولى: تتم المادة الأولى من القرار رقم 7565 المؤرخ في 28 أكتوبر 2015 المتضمن منح تفويض الإمضاء إلى السيد [REDACTED] بصفته أمينا عاما لبلدية الغزوات لإمضاء باسم والي بطاقات التعريف الوطنية ابتداءا من 31 أكتوبر 2015 على مستوى بلدية الغزوات.

وتحرر كما يلي: **المادة الأولى:** يمنح تفويض الإمضاء إلى السيد [REDACTED] بصفته أمينا عاما لبلدية الغزوات لإمضاء باسم والي على الوثائق التالية: بطاقات التعريف الوطنية - بطاقات تسجيل المركبات - بطاقات المراقبة - شهادات إثبات المركبات على مستوى بلدية الغزوات.

المادة 02: يكلف السادة الأمين العام للولاية، رئيس الأمن الولائي، قائد مجموعة الدرك الوطني، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، رئيس دائرة الغزوات، رئيس المجلس الشعبي لبلدية الغزوات بتنفيذ هذا القرار، الذي ينشر في نشرة العقود الإدارية للولاية.

الوالي



الملحق رقم 05:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل

دائرة جيجل

بلدية جيجل

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مصلحة التنظيم و الشؤون القانونية

مكتب العقود الإدارية

قرار رقم...../2018 المؤرخ في.....
المتضمن التفويض بمهام ضابط الحالة المدنية
للسيد/..... نائب رئيس المجلس الشعبي
البلدي لبلدية جيجل.

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،
- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09/08/2014 يعدل و يتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19/02/1970 و المتعلق بالحالة المدنية لاسيما المادتين 02 و 03 منه.
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.
- بناء على محضر تنصيب المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل يوم 03/12/2017.
- بناء على المداولة رقم 01 المؤرخة في 10/12/2017 المتضمنة تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.
- بناء على القرار الولائي رقم 3062/2017 المؤرخ في 26/12/2017 المتضمن وضع السيد/..... في حالة ديمومة لدى المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

باقتراح من السيد/الأمين العام للبلدية

يقدم

- المادة الأولى: يمنح للسيد/..... بصفته نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤوليتنا التفويض بمهام ضابط الحالة المدنية للقيام بمايلي :
- 1- تلقي التصريحات بالولادات و تحرير العقود المتعلقة بها.
 - 2- تحرير عقود الزواج.
 - 3- تلقي التصريحات بالوفيات و تحرير العقود المتعلقة بها.

.....

تابع للقرار رقم/2018 المؤرخ في.....
 المتضمن التفويض بمهام ضابط الحالة المدنية للسيد/.....
 نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

- 4- مسك سجلات الحالة المدنية أي:
 - تقييد كل العقود التي يتلقاها.
 - تسجيل بعض العقود التي يتلقاها الموظفون العموميون الآخرون.
 - تسجيل منطوق بعض الأحكام.
 - وضع البيانات التي يجب حسب القانون تسجيلها في بعض الأحوال على هامش عقود الحالة المدنية التي سبق قيدها أو تسجيلها.
- 5- المسهر على حفظ السجلات الجاري استعمالها وسجلات السنوات السابقة المودعة بمحفوظات البلدية.
- 6- قبول أذن الزواج الخاصة بالقصر مع موثقي العقود و القضاة معا.
- المادة 02 : يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.
- المادة 03 : يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ محتوى هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل :.....

الملحق رقم 06:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل

دائرة جيجل

بلدية جيجل

مديرية التنظيم والشؤون العامة

مصلحة التنظيم والشؤون القانونية

مكتب العقود الإدارية

قرار رقم/2017 المؤرخ في

المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،

- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية

- بمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام لتوظيفة العمومية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17/02/2014 الذي يحدد نائمة وثائق الحالة المدنية.

- بناء على التعليمات 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية و رد الإختبار للخدمة العمومية.

- بناء على المناشير رقم 09-10-12-13-85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.

- بناء على محضر تنصيب المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل يوم 03/12/2017 .

- بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/..... رئيسا للمجلس الشعبي لبلدية جيجل.

- بناء على المداولة رقم 01 المؤرخة في 10/12/2017 المصادق عليها من طرف الملاحظة الوصية بتاريخ 13/12/2017 تحت رقم 183 المتضمنة تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

...../.....

تابع للقرار رقم/2017 المؤرخ في.....
 المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....
 نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

باقتراح من السيد/الأمين العام البلدية

بقدر

المادة الأولى: يمنح للسيد/..... بصفته نائب رئيس المجلس الشعبي لبلدية جيجل، التفويض بالإمضاء تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل شهادة الميلاد رقم 12 الخاصة (S12) وجميع الوثائق الإدارية باستثناء:

- الميزانيات.
- الحسابات.
- حوالات الدفع.
- الشهادات الإدارية.
- المداوولات.
- القرارات والمقررات.
- الصفقات العمومية.
- العقود والاتفاقيات التي تبرمها البلدية.

المادة 02: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 03: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04: يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ محتوى هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل في :.....

الملحق رقم 07:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل

دائرة جيجل

بلدية جيجل

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مصاحبة التنظيم و الشؤون القانونية

مكتب العقود الإدارية

قرار رقم/2019 المؤرخ في
المتضمن تعديل القرار رقم 2018/04 المؤرخ في 2018/01/07
المتعلق بمنح التفويض بالإمضاء للسيدة/.....

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،
- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.
 - بمقتضى القانون رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.
 - بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
 - بمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 - بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.
 - بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17/02/2014 الذي يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية.
 - بناء على التعليمات 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية و رد الإعتبار للخدمة العمومية.
 - بناء على المناشير رقم 09-10-12-13-85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.
 - بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/ماتي مسعود رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.
 - بناء على القرار رقم 1177 المؤرخ في 19/03/2012 المتضمن إدماج ، ترسيم و إعادة ترتيب السيدة/ بوزريرة مسعودة في رتبة متصرف إقليمي رئيسي ابتداء من تاريخ 17/01/2011 .
 - بناء على القرار رقم 1238/2018 المؤرخ في 04/03/2016 المتضمن تعيين السيدة/ بوزريرة مسعودة في الوظيفة العليا بصفة أمين عام بالنيابة لبلدية جيجل .
 - بناء على القرار رقم 04/2018 المؤرخ في 07/01/2018 المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيدة /.....
 - بناء على تعليمات وزيرة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية رقم 27 المؤرخة في 27/10/2019 المتعلقة بشهادة الإيواء.

...../.....

...../...

تابعا لقرار رقم/2019 المؤرخ في
المتضمن تعديل القرار رقم 2018/04 المؤرخ في 2018/01/07
المتعلق بمنح التفويض بالإمضاء
للسيدة/.....

باقتراح من السيد/الأمين العام للبلدية
بقر

المادة الأولى: تعدل المادة الأولى من القرار المذكور أعلاه كما يلي :

- "المادة 01: تفوض للسيدة/..... بصفتها أمين عام بالنيابة لبلدية جيجل، بالإمضاء تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل على الوثائق التالية :
- جميع وثائق الحالة المدنية.
 - شهادة عدم العمل المهني.
 - المصادقة على الإمضاء.
 - وثائق الخدمة الوطنية.
 - جداول الإرسال.
 - إستفسارات الموظفين.
 - شهادة الإقامة.
 - إستدعاءات الموظفين.
 - المراسلات العادية.
 - رخصة الدفن.
 - وصل إيداع الملفات.
 - شهادة الميلاد الخاصة رقم 12.
 - الوثائق الخاصة بالانتخابات.
 - وثائق الإحصاء.
 - عقود التمييز.
 - وثيقة تحويل الإقامة.
 - العطل السنوية للمستخدمين.
 - بطاقة الإقامة.
 - شهادة الإيواء.
 - شهادة الكفالة.

المادة 02: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ المصادقة عليه.

المادة 03: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04: يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ أحكام هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل في :.....

الملحق رقم 08:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيةولاية جيجلدائرة جيجلبلدية جيجلمديرية التنظيم و الشؤون العامةمصلحة التنظيم و الشؤون القانونيةمكتب العقود الإدارية

قرار رقم/2017 المؤرخ في.....

المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

مندوب الفرع البلدي يحي صرافن جيجل.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،

- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الحقبوات. العدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.

- بمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام لتوظيف العمومية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17/02/2014 الذي يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية.

- بناء على التعليمات 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية و رد الاستنثار للخدمة العمومية.

- بناء على المناشير رقم 09-12-10-13-85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.

- بناء على محضر تنصيب المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل يوم 03/12/2011.

- بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/..... رئيسا للمجلس الشعبي لبلدية جيجل.

- بناء على المداولة رقم 02 المؤرخة في 10/12/2017 المصادق عليها من طرف السلطة الوصية

بتاريخ 13/12/2017 تحت رقم 184 المتضمنة المصادقة على تعيين مندوبين بلديين لولاية جيجل.

تابع للقرار رقم/2017 المؤرخ في
 المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....
 مندوب الفرع البلدي بحي حرائن جيغل.

باقتراح من السيد/الأمين العام البلدية:

يقترح

المادة الأولى: يمنح للسيد/..... بصفته مندوب الفرع البلدي بحي حرائن - التفويض بالإمضاء

تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيغل على الوثائق التالية :

- شهادة الميلاد رقم 12 الخاصة (S12).

جميع وثائق الحالة المدنية

المصادقة على الإمضاء

شهادة الإقامة

بطاقة الإقامة

شهادة عدم العمل المهني

جداول الإرسال

المادة 02: يسمي مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 03: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04: يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ محتوى هذا القرار الذي سينشر بمندوبة القرارات الإدارية لبلدية جيغل.

جيغل في :.....

الملحق رقم 09:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل

دائرة جيجل

بلدية جيجل

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مصاحبة التنظيم و الشؤون القانونية

مكتب العقود الإدارية

قرار رقم/2017 المؤرخ في.....
المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،

- بمقتضى الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمنتم.
- بمقتضى القانون رقم 58-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمنتم.
- بمقتضى القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.
- بناء على التعليم 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية ورد الاعتبار للخدمة العمومية.
- بناء على المناشير رقم 09-10-12-13/85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.
- بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/..... رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.
- بناء على القرار رقم 1098/2012 المؤرخ في 19/03/2012 المتضمن إدماج و ترسيم و إعادة ترتيب الحيّة/..... في رتبة ملحق الإدارة الإقليمية ابتداء من 01/04/2009.

باقتراح من السيد/ الأمين العام للبلدية

يقـر

المادة الأولى: يفوض للسيد/..... بالإمضاء تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل على الوثائق التالية :

- جميع وثائق الحالة المدنية.
- شهادة عدم العمل المهني.
- المصادقة على الإمضاء.

المادة 02: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 03: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04: يكلف السيد/ الأمين العام للبلدية، بتنفيذ أحكام هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل في :

الملحق رقم 10:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيةولاية جيجلدائرة جيجلبلدية جيجل

قرارات رقم...../2019 المؤرخ في.....

المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

مديرية التنظيم والشؤون العامةمصلحة التنظيم والشؤون القانونيةمكتب العقود الإدارية

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،

- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17/02/2014 الذي يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية.
- بناء على التعليمات 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية ورد الاعتبار للخدمة العمومية.
- بناء على المناشير رقم 09-10-12-13-85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.
- بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/..... رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.
- بناء على القرار رقم 1135/2012 المؤرخ في 19/03/2012 المتضمن إدماج و ترسيم و إعادة ترتيب السيد/..... في رتبة متصرف إقليمي ابتداء من 23/01/2008.
- بناء على القرار رقم 3930 المؤرخ في 19/09/2016 المتضمن تكليف السيد/..... بتولي مهام مدير التنظيم والشؤون العامة لدى بلدية جيجل.
- بناء على القرار رقم 630 المؤرخ في 27/12/2018 المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....
- بناء على تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 27 المؤرخة في 27/10/2019 المتعلقة بشهادة الإيواء .

تابع للقرار رقم...../2019 المؤرخ في.....
المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

باقتراح من السيد/الأمين العام للبلدية

يقدم

المادة الأولى : يفوض للسيد/..... بصفته مدير التنظيم و الشؤون العامة البلدية جيجل،

بالإمضاء تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل على الوثائق التالية :

- جميع وثائق الحالة المدنية.
- شهادة التسجيل في بقوائم الإحصاء بالخدمة الوطنية .
- وثائق إحصاء الخدمة الوطنية .
- الوثائق الخاصة بالانتخابات .
- جداول الإرسال .
- الإقتداءات.
- تحويل الإثامة .
- المصادقة على الإمضاء .
- شهادة الإقامة .
- بطاقة الإقامة .
- شهادة الإواء .

المادة 02 : يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ المصادقة عليه.

المادة 03 : تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04 : يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ أحكام هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل في :.....

الملحق رقم 11:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية جيجل

دائرة جيجل

بلدية جيجل

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مصلحة التنظيم و الشؤون القانونية

مكتب العقود الإدارية

قرار رقم/2017 المؤرخ في.....

المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل،

- بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

- بمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

- بناء على التعليمات 01-87 المؤرخة في 30/12/1987 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية و رد الإعتبار للخدمة العمومية.

- بناء على المناشير رقم 09-10-12-13-85 للسيد/ وزير الداخلية و الجماعات المحلية المتعلقة بتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطنين.

- بناء على المحضر المؤرخ في 03/12/2017 المتضمن تعيين السيد/..... رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل.

- بناء على القرار رقم 1105/2012 المؤرخ في 19/03/2012 المتضمن إدماج و ترسيم و إعادة ترتيب السيد/..... في رتبة مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية في التسيير التقني و الحضري.

بناء على القرار البدي رقم 860/99 المؤرخ في 20/10/1999 المتضمن تعيين السيد/..... كمدير التعمير و البناء و الأشغال ببلدية جيجل.

بافتراح من السيد/الأمين العام للبلدية

بـ

...../.....

تابع للقرار رقم/2017 المؤرخ في
المتضمن منح التفويض بالإمضاء للسيد/.....

المادة الأولى: يفوض للسيد/..... بصفته مدير التعمير و البناء و الأشغال لبلدية جيجل ، بالإمضاء تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية جيجل على الوثائق التالية :

- جداول الإرسال.
- نسخة طبق الأصل لقرارات رخص التجزئة.
- نسخة طبق الأصل لقرارات رخص البناء.
- المراسلات الداخلية.
- طلب رخصة البناء.
- إستدعاءات.

المادة 02: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 03: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القرار.

المادة 04: يكلف السيد/الأمين العام للبلدية، بتنفيذ أحكام هذا القرار الذي سينشر بمدونة القرارات الإدارية لبلدية جيجل.

جيجل في :.....

قائمة المراجع والمصادر:

الجزء الأول: المصادر

أولاً: القواميس والمعاجم

- أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج الرابع، ط الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 2008.

- المنجد في اللغة والإعلام، باب فوض، ط الثالثة والثلاثين، منشورات دار الشرق، بيروت، 1992.
- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، قاموس المحيط، ط الثامنة، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.

ثانياً: النصوص القانونية

1- الدساتير:

- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور ج.ج.د.ش، ج.ر، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1976.

- دستور 1989 الصادر في 23 فبراير 1989، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج.ر، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 المتضمن إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين والأوامر:

- القانون رقم 64-166 المؤرخ في 08 جوان 1964 المتعلق بالمصالح الجوية، ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 16 جوان 1964 ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 16 جوان 1964.
- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية الملغى، ج.ر، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل سنة 1990.
- القانون 05-10 المؤرخ في 20 يونيو سنة 2005 المتضمن القانون المدني، ج.ر، العدد 44، المؤرخة في 26 يونيو سنة 2005.
- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جوان 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، المؤرخة في 16 جوان 2006.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل سنة 2008.
- الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير سنة 2011.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر، العدد 37، المؤرخة في 03 يونيو سنة 2011.
- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري سنة 2012.
- القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت سنة 2014 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970 المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر، العدد 49، المؤرخة في 20 أوت 2014.

3- المراسيم والقرارات:

- المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج.ر، العدد 45، المؤرخة في 24 أكتوبر 1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 29 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 10، المؤرخ في 09 فبراير 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 الذي يحدد الأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، ج.ر، العدد 39، المؤرخة في 18 يونيو 1994.
- المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 24 يونيو سنة 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، ج.ر، العدد 06، المؤرخة في 28 يونيو سنة 2009.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 2020 المتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 05، المؤرخة في 29 يناير سنة 2020.
- المرسوم الرئاسي رقم 20 - 39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، العدد، 06، المؤرخة في 02 فبراير 2020.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-122 المؤرخ في 16 ماي سنة 2020 الذي يتمم بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، العدد 30، المؤرخة في 21 ماي سنة 2020.

- المرسوم رئاسي رقم 21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2021 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر، العدد 98، المؤرخة في 28 ديسمبر سنة 2021.

- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988.

- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 07 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر، العدد 13، المؤرخة في 28 مارس سنة 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر، العدد 26، المؤرخة في 27 يونيو سنة 1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-203 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 جوان 1991 الذي يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ج.ر، العدد 31، المؤرخة في 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج.ر، العدد 60، المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 23 فبراير 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر، العدد 48، المؤرخة في 18 سبتمبر 1994.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي سنة 1998 المتعلق بتأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 10 ماي سنة 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 12 يناير سنة 2002 المتضمن إنشاء بريد الجزائر، ج.ر، العدد 04، المؤرخة في 16 يناير سنة 2002.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-405 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005 المتضمن تحديد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا شروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، ج.ر، العدد 70، المؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-77 المؤرخ في 08 فبراير 2006 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 19 فبراير 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير سنة 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه تفويض اختصاصه المتعلق بمتابعة النشاط الحكومي إلى مدير ديوانه، ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2009.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 07 فبراير سنة 2009 المتضمن صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر، العدد 53، المؤرخة في 28 سبتمبر سنة 2011.
- المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج.ر، العدد 69، المؤرخة في 19 ديسمبر سنة 2012.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014 المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، المؤرخة في 06 يوليو سنة 2014.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-194 المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014 المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، العدد 41، المؤرخة في 06 يوليو سنة 2014.
- المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2016 الذي يحدد كيفيات إنشاء المندوبات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر، العدد 61، المؤرخة في 19 أكتوبر سنة 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 15 ديسمبر سنة 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر، العدد 78، المؤرخة في 26 ديسمبر سنة 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-04 المؤرخ في 11 جانفي سنة 2020 المتضمن ترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج.ر، العدد 02، المؤرخة في 15 جانفي سنة 2020.

- المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد16 ، المؤرخة في 24 مارس2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 21-41 المؤرخ في 14 جانفي 2021 المتضمن تحديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، ج.ر، العدد04 ، المؤرخة في 16 جانفي2021.
- المرسوم التنفيذي رقم 21-52 المؤرخ في 31 جانفي 2021 الذي يتضمن تحديد تدابير تكييف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، ج.ر، العدد07 ، المؤرخة في 31 جانفي 2021.
- القرار المؤرخ في 21 جويلية 1997 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المديرين الجهويين للبريد والمواصلات، ج.ر، العدد70، المؤرخة في 26 أكتوبر سنة 1997.
- القرار المؤرخ في 20 ماي سنة 1998 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المفتشين الجهويين للعمل، ج.ر، العدد54، المؤرخة في 26 يوليو سنة 1998.
- القرار الوزاري المؤرخ في 02 جوان 1998 الذي يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، ج.ر، العدد 42، المؤرخة في 14 يونيو سنة 1998.
- القرار المؤرخ في 20 فيفري سنة 1999، يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج.ر، العدد20، المؤرخة في 24 مارس سنة 1999.
- القرار المؤرخ في 03 أوت سنة 1999 المتضمن تأهيل مفتشية أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج.ر، العدد 58، المؤرخة في 25 غشت سنة 1999.

- القرار الصادر في 20 ماي سنة 2002 المتضمن تفويض وزير المالية للمدير العام للمحاسبة ميلود بوطابة من أجل إنشاء اللجان المتساوية الأعضاء المختصة بأسلاك موظفي المديرية العامة للمحاسبة، ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 10 نوفمبر 2002.
- القرار المؤرخ في 30 يوليو سنة 2002 والذي اتخذته المدير العام للمحاسبة بناء على تفويض من الوزير المالية المتضمن إنشاء لجنة الطعن لدى المديرية العامة للمحاسبة، ج.ر، العدد 73، المؤرخة في 10 نوفمبر سنة 2002.
- القرار الصادر في 10 يناير سنة 2004 المتضمن تفويض رئيس الحكومة للمدير العام للتوظيف العمومية جمال خرشي من أجل إحداث ملحقة بولاية قسنطينة للمعهد الإسلامي لتكوين الإطارات الدينية دار الإمام، ج.ر، العدد 09، المؤرخة في 11 فبراير سنة 2004.
- القرار المؤرخ في 14 يوليو سنة 2005 المعدل والمتمم الذي يحدد كفاءات منح التفويض الصحي للأطباء البيطرة الممارسين بصفة خواص لانجاز البرامج الوقائية والقضاء على الأمراض الحيوانية التي تأمر بها السلطة البيطرية الوطنية، ج.ر، العدد 83، الصادرة في 25 ديسمبر سنة 2005.
- القرار المؤرخ في 24 يوليو 2007 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب المدير، ج.ر، العدد 55، المؤرخة في 09 سبتمبر 2007.
- القرار المؤرخ في 23 يونيو سنة 2008 المتضمن إلغاء القرار المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير دراسات برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، ج.ر، العدد 35، المؤرخة في 29 يونيو سنة 2008.
- القرار المؤرخ في 02 غشت سنة 2008 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري مصالح الفلاحة في الولاية، ج.ر، العدد 70، المؤرخة في 14 ديسمبر سنة 2008.
- القرار المؤرخ في 06 يناير سنة 2011 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري البيئة في الولايات، ج.ر، العدد 23، المؤرخة في 17 أبريل سنة 2011.

- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الديوان، ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012.
- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير إدارة الوسائل، ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012.
- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب المديرين، ج.ر، العدد 56، المؤرخة في 11 أكتوبر سنة 2012.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فبراير سنة 2018 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكاتب، ج.ر، العدد 14، المؤرخة في 04 مارس سنة 2018.
- القرار الوزاري المؤرخ في 13 يناير سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للتشريفات، ج.ر، العدد 10، المؤرخة في 10 فبراير سنة 2019.
- القرار المؤرخ في 06 مارس سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء من طرف وزيرة البيئة إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق، ج.ر، العدد 25، المؤرخة في 17 أبريل 2019.
- القرار المؤرخ في 06 مارس سنة 2019 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الموارد البشرية والتكوين والوثائق، ج.ر، العدد 25، المؤرخة في 17 أبريل 2019.
- المقرر المؤرخ في 22 مارس سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى نواب المديرين ج.ر، العدد 24، المؤرخة في 26 أبريل سنة 2020.
- المقرر المؤرخ في 13 أبريل سنة 2020 المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام، ج.ر، العدد 28، المؤرخة في 10 ماي سنة 2020.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 غشت سنة 2020 الذي يعدل ويتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 مارس سنة 2015 والمتضمن تصنيف المركز الوطني لإدماج الابتكارات البيداغوجية وتنمية

تكنولوجيات الإعلام والاتصال في التربية وشروط الالتحاق بالمناصب العليا التابعة له، ج.ر، العدد 47، المؤرخة في 11 غشت سنة 2020.

- القرار المؤرخ في 29 مارس سنة 2022 يؤهل مديري الأشغال العمومية في الولايات لتمثيل وزير الأشغال العمومية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج.ر، العدد 29، المؤرخة في 24 أبريل سنة 2022.

4. الأحكام القضائية:

- القرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 21 فيفري سنة 1999، رقم 149303، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2001.

- قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 21 فيفري سنة 1999، رقم 149303، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2001، ص 93.

- القرار الصادر في 09 أبريل سنة 2001 عن مجلس الدولة الجزائري، ملف رقم 001192، فهرس رقم 259، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.

- قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 27 فيفري سنة 2008، الملف رقم 366993.

- قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 19 نوفمبر سنة 2009، الملف رقم 048173، الفهرس رقم 1461.

الجزء الثاني: المراجع

أولا: الكتب

1- باللغة العربية:

أ) الكتب العامة:

- إبراهيم الغمري، الإدارة (دراسة نظرية وتطبيقية)، د.ج.م، مصر، 1987.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط الأولى، د.ج، بيروت، 1994.

- أبو بكر مصطفى، عبد الجليل آدم، موسوعة الإدارة، مصطلحات إدارية مختارة، منشورات المعهد العالي للعلوم الإدارية، ليبيا، 1986.
- أحمد حسن توفيق، الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة (العملية الإدارية في الجهاز الإداري)، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة، 1972.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صالح صيلا، د.م.ج، الجزائر، 1979.
- إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات المقارنة، ط الثانية، دار المعارف للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1973.
- الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج الأولى، دار هومه، الجزائر، 2002.
- الحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، ط الأولى، دار هومة، الجزائر، 2007.
- بكر القباني، الإدارة العامة، ج الثاني، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1980.
- جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، ط الأولى، د.ج، الاسكندرية، 1988.
- جيمس بلاك، كيف تكون مديرا ناجحا، ترجمة عبد الحلیم ثابت، دار العلم، الجزائر، 1965.
- حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د.ج، بيروت، 1991.
- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، ط الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، ط الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

- خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، ط الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د.ت.ن.
- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1996.
- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ط الأولى، دار أبو المجد، القاهرة، 2008.
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط السابعة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1987.
- سليمان هندون، الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته في الإدارة الجزائرية، ط الأولى، بيت الأفكار، الجزائر، 2021.
- شريف خاطر، القرار الإداري، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة، 2007.
- صالح الشتواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999.
- طارق المجدوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

- عادل حسن، عبد المنعم فوزي، الإدارة العامة، ج الأول، ط الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1964.
- عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء الإداريين وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب للنشر والتوزيع، د.ت.ن، القاهرة.
- عبد العزيز ابراهيم شيحا، الإدارة العامة، مطبعة شباب الجامعة، بيروت، 1974.
- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ط الأولى، د.م.ج، بن عكنون، 1991.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- عبد الكريم درويش، ليلي تكللي، أصول الإدارة العامة، ط الأولى، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1968.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج الثاني، ط الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2003.

- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ط الأولى، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- علي فيلاي، مقدمة في القانون، ط الأولى، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- علي خاطر الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- فؤاد العطار، القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة ومدى تطبيقها في القانون الوضعي)، ط الأولى، د.ن.ع، بيروت، 1967.
- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، د.ن.ع، القاهرة، 1996.
- فراد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1974.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.
- مارشل ديموك، جلاديز ديموك، لويس كوينج، الإدارة العامة، ترجمة ابراهيم علي البرلي، مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1967.
- محسن العبودي، الإدارة العامة، د. ن. ع، القاهرة، 2004.
- محمد أنس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، ط الأولى، د. ن. ع، القاهرة 2004.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005.
- محمد الفهمي، نظرات في تطبيق علوم الإدارة الحديثة في إدارة الأعمال، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، 1975.
- محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995.

- محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، ط الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط الأولى، م. ح. ح. ، بيروت، 2002.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1999.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة: الرقابة القضائية (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، د.ن.ع، بيروت، 1968.
- محمد ماجد الياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، ط الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، ط الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988.
- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، د.م.ج، الإسكندرية، 2008.
- مصطفى أبو زيد الفهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، ج الأول، ط الثالثة، د.م.ج، الإسكندرية، 2001.
- ميتريوس كوسولاس، مفتاح التقدم الاقتصادي، ترجمة محمد ماهر نور، ط الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1958.
- كمال الدوسقي، سيكولوجية الإدارة العامة، ط الأولى، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1961.
- (ب) الكتب المتخصصة:**
- إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري، (دراسة مقارنة)، ط الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2019.
- بسيوني البرادعي، صديقي المدير والتفويض، ط الأولى، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، 1999.

- بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ط الأولى، دار الفرقان، عمان، 1982.
- بشار جميل يوسف عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، ط الأولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1982.
- حجاب شروق أسامة عواد، النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي، (دراسة مقارنة)، ط الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2009.
- حسن حسين شرف، التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، د.د.ن، القاهرة، 1997.
- عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري، ط الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
- عبد الرحمن توفيق، تفويض السلطة، ط الخامسة، خبراء مركز الخبرات المهنية، القاهرة، 2007.
- عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1996.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، د.ج، بيروت، 1986.
- عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1971.
- عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، ط الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2014.
- عيد قرطيم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، ط الأولى، منشورات الحبلي الحقوقية، بيروت، 2011.

- محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)، ط الأولى، د.ن.ع، القاهرة، 1977.

2- باللغة الفرنسية:

- Ahmed MAHIOU, Cour d'institutions administratives, 3^{ème}Ed, OPU, Alger, 1981.
- André De LAUBADAIK (A), traité de droit administratif, tome1, par venezia (j- c) et Gaudement (Y) , 15^{ème}Ed, L.G.D.J, paris, 2002.
- André De LAUBADAIK, traité élémentaire de droit administratif, 15^{ème}Ed, tome1, paris, 1967.
- André De LAUBADAIK, Yves Gaudemet jean claud veniza, traité de droit administratif, 3^{ème} Ed, Paris, 2004.
- Chapus, (R), Droit administratif général, 14^{ème}Ed, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2000.
- Bedward, Corwin, The président offio and powar, Neu York, 1948.
- DEBBASCH (C), RICCE (J.C), contentieux administratif, 5^{ème}Ed, Paris, 1990.
- DRAGO, TRAITÉ DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, tome 2, L.G.D.J, 1962.
- GERBET, La délégation des pauvoires, collection la via de l 'entreprise, Paris, 1971.
- Gustave PEISER, Droit administratif, 7^{ème}Ed, Dalloz, Paris, 1976.
- Lachume (J.E), la hierarchie des actes administrative executoires en droit public francais, paris, 1966.
- Martine LOMBARD, Droit administratif, 6^{ème}Ed, Dalloz, Paris, 2005.

- Mohamed Midoune, La délégation ou droit administratif, l'imprimerie officielle de la république tunisienne, 1979.
- ODENT, contentieux administratif, tome1, préface de renauddenoix de saint marc, paris,1970.
- Olivier Jerard, Signature et forme des décision administratif, La revue administrative, France, 1952.
- Roland Caude, Pourquoi et comment déléguer collection, cadreco, 1970.
- Rounult (M.C), Droit administratif, 4^{eme}Ed, Galino éditeur, paris, 2007.
- VEDEL(G), ET DEVOLVE (P), droit administrative, PUF, paris, 1966.
- Vincen François, le pauvoir de décisions unilatiral des authorities administratives,L.G.D.J ,paris, 1996.
- Woodrow Wilson, constitutional Government in the united states, new York. 1917.

ثانيا: رسائل الدكتوراه ومذكرات الماجستير:

1- باللغة العربية:

- أحمد منادي رجه فليح التميمي، تفويض الاختصاص في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2006-2007.
- روني ماليافن، التفويض في القانون العام، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باريس، 1919-1920.
- عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2009-2010.
- محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982-1983.

- محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.

- منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 185-1986.

- محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978-1979.

- يوسف بشار جميل عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978-1979.

2- باللغة الفرنسية:

- Jean Devlolve, "les delegation de matierers endroit public", these pour le doctorat, toulouse, 1929-1930.

ثالثا: المقالات:

1- باللغة العربية:

- سامية نويري، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، العدد 01، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دارية، أدرار، 2022.

- صالح الشبكشي، التفويض وجوانبه النفسية السيكلوجية، مجلة الإدارة العامة، العدد 08، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1963.

- صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها الغير ممركرة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.

- عبد الهادي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، مجلة الإدارة العامة، العدد 44، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1985.

- قويدر منقور، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة - قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة غليزان.

- كمال الجرف، إصلاح الجهاز الإداري للدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، القاهرة، 1964.

- ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة ترجمة حسين ياسين، مجلة الإدارة العامة، العدد 10، الرياض، 1970.

- محمد قاسم القربوني، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، مجلة الإدارة العامة، العدد 02، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2003.

2- باللغة الفرنسية:

- GEORGE LIET VEAUX, MARCEL MARTIN, Revue pratique droit Administrative, N 01, France, 1954.

- LIET VEAUX(GEORGES), << délégation, vacanc et intérim a la présidence du conseil des ministres >>, RDP, n°1, janvier-mars, lyon ,1952.

رابعاً: مواقع الأنترنت:

- الدستور المصري المؤرخ في 12 سبتمبر 1971 المعدل والمتمم، ج.ر، العدد 21 مكرر "1"، المؤرخة في 12 سبتمبر 1971، ص 13، منشور في موقع Constitutionnet، متوفر على الرابط التالي:

<http://Constitutionnet.org>

- الدستور السوري المؤرخ في 13 مارس 1973 المعدل والمتمم، ج.ر، الجزء الأول، العدد 09 مكرر، المؤرخة في 12 مارس 1973، ص 19، 20، منشور في موقع syrianc، متوفر على الرابط التالي:

[http : syrianc. Org.](http://syrianc.org)

الفهرس:

01.....	مقدمة.....
06.....	الباب الأول: الإطار المفاهيمي العام لنظرية التفويض الإداري.....
06.....	الفصل الأول: تعدد مفاهيم التفويض الإداري.....
07.....	المبحث الأول: إشكالية ضبط مضمون نظام التفويض الإداري.....
07.....	المطلب الأول: مدلول التفويض الإداري وإشكالية تفويض السلطة.....
07.....	الفرع الأول: مدلول التفويض الإداري.....
08.....	أولاً: المعنى اللغوي والاصطلاحي للتفويض الإداري.....
09.....	ثانياً: معنى التفويض الإداري من جانب القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.....
14.....	ثالثاً: معنى التفويض الإداري من الجانب القضائي.....
15.....	الفرع الثاني: إشكالية تفويض السلطة في مجال التفويض الإداري.....
15.....	أولاً: الاتجاه المعارض لتفويض السلطة.....
19.....	ثانياً: الاتجاه المؤيد لتفويض السلطة.....
20.....	ثالثاً: تقييم وتقدير الاتجاهين.....
21.....	المطلب الثاني: أساس نظرية التفويض الإداري في الأنظمة الإدارية المختلفة وطابعه الخاص.....
22.....	الفرع الأول: أساس نظرية التفويض الإداري في الأنظمة الإدارية المختلفة.....
22.....	أولاً: الأساس القانوني للتفويض الإداري في النظام الإداري الفرنسي والأنظمة المشابهة له.....
	ثانياً: الدراسات الفقهية والقضائية حول أساس نظرية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية.....
27.....	الفرع الثاني: الطابع الخاص للتفويض الإداري.....
32.....	أولاً: الموظف.....
34.....	ثانياً: الاختصاصات.....
36.....	ثالثاً: المسؤوليات الجديدة.....

المبحث الثاني: خصوصية نظام التفويض الإداري مقارنة بالأنظمة القانونية الشبيهة له الناقلة للاختصاص في القانون العام.....	39
المطلب الأول: مقارنة نظام التفويض الإداري بالإنبابة الإدارية والحلول ونقل الاختصاص.....	40
الفرع الأول: نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية.....	40
أولاً: الأحكام القانونية للإنابة الإدارية.....	41
ثانياً: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية.....	44
الفرع الثاني: نظام التفويض الإداري ونظام الحلول.....	46
أولاً: الضوابط القانونية لنظام الحلول الإداري.....	47
ثانياً: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض ونظام الحلول.....	49
الفرع الثالث: أوجه الاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام نقل الاختصاص.....	51
أولاً: من حيث مرتبة النص القانوني المستند عليه.....	51
ثانياً: من حيث الطابع الزمني.....	52
ثالثاً: من حيث استرجاع الاختصاصات.....	52
رابعاً: من حيث الاستقلالية.....	52
خامساً: من حيث مرتبة القرارات الصادرة.....	53
سادساً: من حيث درجة الجهة الإدارية.....	53
سابعاً: من حيث المسؤولية المترتبة.....	53
المطلب الثاني: مقارنة نظام التفويض الإداري بالتفويض التشريعي والاستخلاف ونظرية الموظف الفعلي.....	53
الفرع الأول: نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي.....	53
أولاً: الضوابط المتعلقة بالتفويض التشريعي.....	55
ثانياً: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام التفويض التشريعي.....	56

- 58..... الفرع الثاني: نظام التفويض الإداري ونظام الاستخلاف
- 59..... أولاً: الأحكام القانونية الخاصة بالاستخلاف
- 60..... ثانياً: تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف
- 61..... الفرع الثالث: نظام التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي
- 61..... أولاً: الظروف التي تطبق فيها نظرية الموظف الفعلي
- 62..... ثانياً: تمييز نظام التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي
- 64..... الفصل الثاني: التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري ومدى فعاليته داخل الأجهزة الإدارية
- 64..... المبحث الأول: تبيان التقسيمات الفقهية للتفويض الإداري وتقديرها من الناحية القانونية
- 65..... المطلب الأول: تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الأداة والحجم
- 65..... الفرع الأول: التفويض الإداري من حيث الأداة
- 65..... أولاً: التفويض المباشر والتفويض الغير مباشر
- 73..... ثانياً: التفويض الاختياري والتفويض الإجباري
- 73..... ثالثاً: التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس الغير مباشر
- 75..... رابعاً: التفويض البسيط والتفويض المركب
- 77..... الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الحجم
- 78..... أولاً: التفويض الجزئي والتفويض الكلي
- 78..... ثانياً: التفويض الخاص والتفويض العام
- 79..... المطلب الثاني: تحديد أصناف التفويض الإداري من حيث الطبيعة القانونية والشكل
- 80..... الفرع الأول: التفويض الإداري بحسب الطبيعة القانونية
- 81..... أولاً: نظرة الأستاذ أوليفير (OLIVIERE)
- 82..... ثانياً: نظرة مفوض الدولة ميريك (MIRIC)
- 84..... ثالثاً: نظرة الأستاذ بوزوي (POISOYE)
- 86..... رابعاً: الاختلافات الجوهرية المتفق عليها بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع

88	الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الشكل
88	أولاً: التفويض الكتابي والتفويض الشفوي
91	ثانياً: التفويض الإداري الصريح والتفويض الإداري الضمني
93	ثالثاً: التفويض المقنع
95	المبحث الثاني: مدى فعالية نظام التفويض الإداري داخل الأنظمة الإدارية
95	المطلب الأول: الآثار المترتبة عن نظام التفويض الإداري الفعال من الناحية العملية
96	الفرع الأول: متطلبات التفويض الإداري الفعال ودوره في تحقيق الإصلاح الإداري
96	أولاً: متطلبات التفويض الإداري الفعال
100	ثانياً: دور التفويض في تحقيق الإصلاح الإداري
102	الفرع الثاني: مزايا التفويض الإداري الفعال
102	أولاً: مزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين
104	ثانياً: مزايا التفويض الإداري التي تعود على المرؤوسين الإداريين
106	ثالثاً: مزايا التفويض الإداري الذي تعود على المنظمة الإدارية
110	المطلب الثاني: المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض والحلول المقترحة
110	الفرع الأول: المعوقات العملية التي تحد من فعالية عملية التفويض الإداري
110	أولاً: المعوقات الشخصية
114	ثانياً: المعوقات التنظيمية
117	الفرع الثاني: الحلول المقترحة لمعالجة هذه المعوقات
117	أولاً: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من الرؤساء الإداريين
119	ثانياً: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات النابعة من المرؤوسين الإداريين
121	ثالثاً: الحلول المقترحة لمعالجة المعوقات التنظيمية
122	الباب الثاني: محدودية نظام التفويض الإداري بين النظرية والتطبيق في التنظيم الجزائري
122	الفصل الأول: تحديد الضوابط القانونية للتفويض الإداري

- المبحث الأول: تقييد سلطة الرئيس الإداري في ممارسة التفويض بالنص الآذن.....123
- المطلب الأول: إمكانية استناد التفويض إلى عرف إداري في حالة عدم وجود النص الآذن بين التأيد والرفض.....123
- الفرع الأول: وجود النص الآذن بالتفويض الإداري.....124
- الفرع الثاني: الآراء الفقهية بين التأيد والرفض حول إمكانية استناد التفويض إلى العرف الإداري.....127
- أولاً: الآراء الفقهية المؤيدة لاستناد التفويض إلى العرف إداري.....127
- ثانياً: الآراء الفقهية المعارضة لاستناد التفويض إلى العرف الإداري.....129
- المطلب الثاني: الأخذ بقاعدة توازي الأشكال القانونية في مجال التفويض الإداري.....131
- الفرع الأول: الآراء الفقهية حول إمكانية استناد التفويض إلى نص قانوني أقل درجة من النص المقرر للاختصاص.....131
- أولاً: الاتجاه الأول.....131
- ثانياً: الاتجاه الثاني.....133
- الفرع الثاني: درجة النص الآذن بالتفويض الإداري في القانون المقارن والقانون الجزائري.....134
- أولاً: درجة النص الآذن بالتفويض في القانون المقارن.....134
- ثانياً: درجة النص الآذن بالتفويض في القانون الجزائري.....138
- المبحث الثاني: إصدار قرار التفويض كشرط أساسي للقيام بعملية التفويض الإداري.....143
- المطلب الأول: ضبط الأحكام القانونية الخاصة بقرار التفويض الإداري.....143
- الفرع الأول: الاعتبارات الشخصية المتعلقة بالمفوض والمفوض إليه.....144
- أولاً: الاعتبارات الخاصة بالمفوض (الأصيل).....144
- ثانياً: الاعتبارات الخاصة بالمفوض إليه.....149
- الفرع الثاني: الاعتبارات الموضوعية.....153
- أولاً: تحديد المواضيع المفوض فيها بدقة ووضوح.....153

155	ثانيا: جزئية التفويض الإداري.....
158	ثالثا: أن يكون التفويض الإداري مؤقتا.....
160	رابعا: أن يكون التفويض من أعلى درجة إلى أسفل درجة.....
162	الفرع الثالث: الاعتبارات الشكلية.....
163	أولا: الكتابة والتصريح.....
168	ثانيا: النشر.....
	المطلب الثاني: الآثار الناجمة على عملية التفويض الإداري وطرق انتهائه بالنظر إليه من حيث
171	المشروعية.....
172	الفرع الأول: الآثار المترتبة عن التفويض الإداري.....
172	أولا: آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض.....
179	ثانيا: آثار التفويض الإداري على سلطات المفوض إليه.....
184	الفرع الثاني: طرق انقضاء التفويض الإداري المشروع والغير مشروع.....
185	أولا: طرق نهاية التفويض الإداري المشروع.....
191	ثانيا: طرق نهاية التفويض الإداري الغير مشروع.....
194	الفصل الثاني: تطبيقات التفويض الإداري في التنظيم الجزائري.....
194	المبحث الأول: تقييد سلطات الأجهزة الإدارية المركزية في مجال التفويض الإداري.....
195	المطلب الأول: حدود وإمكانية رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التفويض الإداري.....
195	الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية المستثناة من الحظر الدستوري في مجال التفويض الإداري....
196	أولا: صلاحيات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض.....
198	ثانيا: الأجهزة الإدارية المعنية بالتفويض.....
	الفرع الثاني: تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصات الضبط الإداري بين حالة الظرف الاستثنائي والظرف
201	الوبائي لكوفيد 19.....
	أولا: مخالفة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة للحظر الدستوري عند إقرارهما لحالة الحصار وحالة

- 201.....الطوارئ
- 202.....ثانيا: مدى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء كوفيد 19
- 207.....المطلب الثاني: تحديد سلطات الوزير الأول والوزراء في مجال التفويض الإداري
- 208.....الفرع الأول: سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته بين الحظر والقبول
- 208.....أولا: صلاحيات الوزير الأول المحظورة من التفويض
- 209.....ثانيا: صلاحيات الوزير الأول القابلة للتفويض لمسؤولي المصالح الخاضعة لسلطته الرئاسية
- 212.....الفرع الثاني: سلطة الوزير في تفويض صلاحياته الإدارية
- 212.....أولا: صلاحيات الوزير القابلة للتفويض
- 218.....ثانيا: الموظفين المعنيين بالتفويض وإشكالية غياب المقتضيات القانونية
- 222.....المبحث الثاني: نطاق سلطات ممثلي الهيئات الإدارية المحلية في مجال التفويض الإداري
- 223.....المطلب الأول: إمكانية تفويض الوالي لصلاحياته الإدارية
- الفرع الأول: صلاحيات الوالي المرخصة بالتفويض والنظر في مشروعية المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.....223
- 224.....أولا: صلاحيات الوالي المرخصة بالتفويض
- 226.....ثانيا: النظر في مشروعية المادة 10 ف02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215
- 227.....الفرع الثاني: تحديد موظفي الولاية المعنيين بالتفويض
- 227.....أولا: رئيس الديوان
- 228.....ثانيا: أعضاء مجلس الولاية
- 228.....ثالثا: رئيس الدائرة
- 229.....رابعا: الوالي المنتدب
- 230.....المطلب الثاني: ضبط سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التفويض الإداري
- الفرع الأول: جواز تفويض بعض صلاحيات رئيس البلدية والخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية.....230

231	أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المرخصة بالتفويض.....
233	ثانياً: الخطأ في صياغة المادة 02 من قانون تنظيم الحالة المدنية.....
233	الفرع الثاني: أجهزة البلدية المعنية بالتفويض.....
233	أولاً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
234	ثانياً: الأمين العام للبلدية.....
235	ثالثاً: المندوب البلدي.....
236	رابعاً: المندوب الخاص.....
236	خامساً: الموظف البلدي (مفوض الحالة المدنية).....
239	الخاتمة.....
246	الملاحق.....
265	قائمة المراجع والمصادر.....
285	الفهرس.....

الملخص:

إن الاتساع والنمو للوظيفة الإدارية المواكب لاتساع ونمو نشاط الدولة في مختلف المجالات أدى إلى ظهور ما يسمى بنظام التفويض الإداري، فهو يقتضي نقل جزء من اختصاصات الرئيس الإداري إلى مرؤوسه بناء على أساس قانوني يجيزه، كما أنه يمتاز بعدة خصوصيات تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له، ويعد الوسيلة الفعالة للتخفيف من جمود مبدأ شخصية العمل إذا ما أحسن استخدامه.

كما تم اخضاع نظام التفويض الإداري لعدة ضوابط قانونية حتى يكون جائزا ومشروعا من الناحية القانونية خاصة وأنه أصبح يمتلك أهمية تطبيقية كبيرة، والتنظيم الإداري الجزائري على غرار بقية الأنظمة الإدارية الأخرى شهد بعض تطبيقات للتفويض الإداري سواء على المستوى الإدارة المركزية أو على مستوى الإدارة المحلية، وذلك من خلال قيام الجهات المختصة بإصدار نصوص قانونية وتنظيمية من أجل تنظيم عملية التفويض تجنباً لإساءة استعمال السلطة والتهرب من المسؤولية.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة الإدارية، التفويض الإداري، شخصية العمل، المشروعية، التنظيم الإداري، إساءة استعمال السلطة، التهرب من المسؤولية.

Résumé :

l'expansion et la croissance de la fonction administrative accompagnant l'expansion et la croissance de l'activité de l'État dans divers domaines ont conduit à l'émergence du système de délégation administrative, Elle exige qu'une partie de la mission du responsable administratif soit transférée à son subordonné sur une base légale autorisée par lui, Il est caractérisé par plusieurs spécificités qui le distinguent d'autres systèmes juridiques similaires, et est un moyen efficace d'atténuer l'inertie du principe de la personnalité du travail si elle est mieux utilisée.

Le système de délégation administrative a également fait l'objet de plusieurs contrôles juridiques pour être légalement autorisé et légitime, d'autant plus qu'il revêt une grande importance pratique, le système administrative de l'Algérie comme d'autres systèmes administratifs, A été témoin de certaines applications de la délégation administrative aux niveaux central et local, Cela se fait par les autorités compétentes rédigeant des textes juridiques et réglementaires pour réglementer le processus de délégation afin d'éviter les abus de pouvoir et l'évasion de responsabilité.

Mots-clés : la fonction administrative, la délégation administrative, personnalité du travail, légitime, le système administrative, les abus de pouvoir, l'évasion de responsabilité.

Abstract :

The expansion and growth of the administrative function accompanying the expansion and growth of the State's activity in various fields has led to the emergence of the so-called system of administrative delegation, It requires that part of the administrative head's remit be transferred to his subordinate on a legal basis authorized by him, It is characterized by several specificities that distinguish it from other similar legal systems, and is an effective means of alleviating the inertia of the principle of the personality of work if it is best used.

The administrative delegation system has also been subject to several legal controls in order to be legally permissible and legitimate, especially since it is of great practical importance, Algerian administrative system, like other administrative systems, has seen some applications of administrative delegation both at the central and local administration levels, This is done through the issuance by the competent authorities of legal and regulatory texts to regulate the delegation process in order to avoid abuse of authority and evasion of responsibility.

Key-words : the administrative function, administrative delegation, personality of work, legitimate, administrative système, abuse of authority, evasion of responsibility.