

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الأحكام القانونية للتفويض الإداري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر

تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية

تحت إشراف:

د/ غانس حبيب الرحمان

من إعداد الطالبتين:

- بلهتهات شريفة
- أوسال لامية

لجنة المناقشة

- 1- د/ سوماتي شريفة رئيسا
- 2- د/ غانس حبيب الرحمان مشرفا ومقررا
- 3- د/ بلغال علي عضوا مناقشا

الموسم الجامعي: 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

إلحمد لله والشكر لله أولا وأخرا على أن وفقنا على إكمال هذا العمل

المتواضع بفضله وكرمه علينا.

أتشرفه أولا بتقديم الشكر والتقدير لأستاذي الفاضل "الدكتور حانس

حبيب الرحمان" مشكور ومأجور بقبوله الإشراف على هذه الدراسة

كما أتقدم بخالص شكري لكل أساتذتي الأفاضل ولكل إدارات

وأساتذة كلية الحقوق جامعة الجبالي بوزعامة بخميس مليانة

واتقدم بالشكر لكل من ساندنا في إنجاز هذا العمل من قريب أو من

بعيد.

إهداء

إلى أعز وأغلى الناس وأقربهم إلى قلبي، والديّ العزيزين. اللذان
كانا عوناً وسنداً لي، وكان لدمائهما المبارك أعظم الأثر في تسيير
سفينة البحث حتى ترسوا على هذه الصورة.

إلى توأم روحي ورفيقة دربي أختي صاحبة القلب الطيب.
إلى الروح التي سكنت روحي وإلى من أرى التفاؤل بعينيهِ والسعادة
في ضمته زوجي الغالي.
إلى القلوب الطاهرة إخوتي.
إلى كل هؤلاء أهدىهم مذكرة تخرجي سائلة الله العلي القدير أن
ينفعني بها ويمدني بتوفيقه.

شريفة

إهداء

إلى والدي العزيز سندي في الحياة، وأمي أطل الله في عمرها.
نسأل الله أن يقدرنا على رد البعض من فضلها.
إلى زوجي الغالي وسندي بعد أبي حفظه الله.
إلى أختي الغالية بارك الله في ابنها ورزقها الله ما تشتهي نفسها.
إلى إخوتي حفظهم الله من كل مكروه.
إلى جميع عائلتي بدون ذكر أسمائهم.
إلى أحبائي في الله وكل أصدقائي.

لامية

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري أمرا هاما وضروريا لتسيير وأداء الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة وذلك بسبب اتساع حجمها وتزايد نشاطها وتعدد أعمالها، فالسلطة الإدارية تسعى دائما إلى تحقيق السياسة العامة في الدولة بأفضل السبل وأنجعها، من أجل إشباع الحاجات العامة للأفراد، وتماشيا مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية بناء على نصوص قانونية تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين، سواء داخل الهيئة الإدارية، أو على مسؤولي الهيئات أو الوحدات الإدارية التابعة لها داخل إقليم الدولة أي المصالح الخارجية وهو ما يسمى بعدم التركيز الإداري، ومن بين صورته أسلوب التفويض الإداري الذي يقتضي نقل سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيه¹.

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان يعرف منذ القدم فهو لم يظهر طفرة واحدة بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، فعند الرومان حيث كانت كلمة تفويض تعني تكليف شخص لشخص آخر للقيام بمهمة معينة أو بتصرف قانوني محدد، فانتقلت بعدها فكرة التفويض إلى القانون المدني الفرنسي القديم، حيث كانت تتضمن نفس المعنى الذي جاء به القانون الروماني، إلا في نهاية القرن الماضي، والتي كان لها مفهوم واسع والمتضمن معنى الوكالة، أي تكليف شخص نيابة عن شخص آخر بتصرف قانوني².

1 خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008/2007، ص 02.
2 المرجع نفسه، ص 02.

والمعلوم أن الدستور هو من يتولى توزيع قواعد الاختصاص بين السلطات العمومية العليا، وذلك من أجل تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات ، كما يحدد صلاحيات واختصاصات مؤسسات وهيئات دستورية أخرى بما فيها الاختصاصات الاستشارية، كما أن المشرع استنادا إلى قواعد الدستور يتولى أ الآخر التفصيل في قواعد الاختصاص مبينا حدوده ومستوياته وهو بصدد تأسيس وتنظيم سلطات ومؤسسات ومرافق عمومية، كقانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12، فكل من القانونين يبين بوضوح قواعد الصلاحية والاختصاص العائد للهيئات المسيرة للجماعات الإقليمية، ولعل الهدف من هذا التحديد هو تفادي تداخل الصلاحيات والاختصاصات من جهة وتسهيل عمليات الرقابة والوصاية¹.

ولقد عرفت الدول الإسلامية في مختلف مراحلها فكرة التفويض بداية من زمن «الرسول صلى الله عليه وسلم» إلى غاية العهد العباسي، حيث كان يتولى رئاسة هذه الدولة الوليدة وكان يقوم بتفويض تابعيه ومبعوثيه في نشر الدعوة إلى الله، ويكلفهم بتولي أمور المسلمين في مختلف الدولة الإسلامية، وفي عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه شهدت الدولة الإسلامية تنظيما محكما لم يعرف له مثيل من قبل، وذلك بالنشاء ما يعرف بالدواوين مثل، ديوان العطاء، ديوان الجند، ديوان المظالم، بالإضافة إلى تقسيم الدولة إلى ولايات، وعلى رأس كل ولاية والي، حيث كان يقوم الخليفة بتفويض سلطته إلى الولاة في تسيير شؤون العامة، وفقا لأحكام القرآن والسنة النبوية الشريفة، وكان يعمل أيضا على متابعة ومراقبة أعمالهم المفوضة إليهم، فالصلاحيات التي يمارسونها هي مفوضة من طرف الخليفة لأنه هو الذي يملك السلطة الكاملة في تسيير شؤون الدولة الإسلامية².

إن ظهور نظام التفويض في الدولة الإسلامية يعتبر أول بذرة للنظام البرلماني من حيث العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدابير الأمور برأيه وإمضاءه على اجتهاده، وبدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجيا عبر مختلف

1 بركات محمد، التفويض الإداري- المجالات والحدود- مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 10، سبتمبر 2018، ص 39.

2 خليفي محمد، مرجع سابق، ص 03.

الأنظمة وبعد قيام الثورة الفرنسية والتطور الذي طرأ على النظام الفرنسي إلى أن ارتكزت قواعدها وأسسها في إطار القانون الإداري.

وللتفويض دور هام في مجال التنظيم الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز في ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، ويكتسب أسلوب التفويض الإداري أهمية نظرية وعملية بالغة في إطار القانون الإداري والادارة العامة، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والمنظمات الإدارية إلا أن فقهاء القانون الإداري ينظرون إلى التفويض من الجانب القانوني باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص للأعمال الإدارية، فهو إذا وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، ويهدف إلى تحقيق فعالية الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام، كما يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من حيث النظرية والمتمثلة في تكريس وتجسيد أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وذلك بمعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تدير الهيئة الإدارية¹.

الإشكالية:

فيما يتمثل الإطار المفاهيمي والقانوني الخاص بالتفويض الإداري؟ وما هي حدوده وتطبيقاته؟

وللإجابة على هذه الإشكالية المطروحة سنقسم دراستنا هذه إلى فصلين، حيث سنتناول في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمبدأ التفويض الإداري، وفي الفصل الثاني الأحكام القانونية الخاصة بالتفويض الإداري وتطبيقاته.

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 05.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

لمبدأ التفويض

الإداري

تقتضي قواعد الاختصاص الموضوعي صدور القرار الإداري من الجهة الإدارية التي نص عليها القانون وفي حدود اختصاصها إلا أن التشدد في تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى نتائج ضارة على الصعيد الإداري تتمثل في عدم دوام سير العمل الإداري بانتظام واضطراب أو البطء في إنجازها، كما يؤدي ذلك إلى الإضرار بالمصلحة العامة، إذ أن تركيز الوظيفة في يد واحدة قد يؤدي إلى إغراق المسؤول (الرئيس الإداري) في تفاصيل وجزئيات تزيد في الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، لذا أصبح من الضروري البحث عن أساليب ووسائل قانونية تمكن هؤلاء الموظفين من ممارسة اختصاصاتهم بشكل ميسر، فمن بين أهم هذه الوسائل القانونية التفويض الإداري، الذي يعتبر الوسيلة القانونية الناجحة في تخفيف العبء على الرئيس الإداري من خلال تمكينه من نقل جزء من صلاحياته لموظفين يخضعون لسلطته الرئاسية¹.

ويمثل التفويض في القانون الإداري عملية قانونية وإدارية نافذة وتامة تتمثل في منح ونقل اختصاصات جديدة إلى موظف آخر من بين أعضاء السلم الإداري بموجب نص قانوني ويهدف إلى ربط المصالح المشتركة التي تربط الأطراف المعنية، كما أن التفويض حالياً يحتل مكانة كبيرة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وهذا من أجل تحسين خدمات المرافق العامة والخلايا الأساسية للتنظيم الإداري²، ويرتبط مفهوم التفويض كمفهوم إداري بمفاهيم السلطة ونمط التنظيم، فهو مفهوم يتصل بالصلاحيات الممنوحة لموظف معين من أجل اتخاذ قرارات معينة، ويركز على عنصري السلطة والمسؤولية. وسنحاول من خلال هذا الفصل تحديد الإطار المفاهيمي للتفويض الإداري من خلال تعريفه وتمييزه عن باقي المفاهيم المشابهة وصولاً إلى تحديد أهميته وتقديره.

1 أنظر غربي احسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، جامعة الوادي، الجزائر، ص 57.

2 المرجع نفسه، ص 58.

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري وصوره:

سوف نحاول من خلال هذا المبحث التطرق الى تحديد مدلول التفويض الإداري في مطلب أول، ثم نحاول تبين مختلف صور التفويض في مطلب ثان.

المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري:

يتمثل مدلول التفويض الإداري من الناحية اللغوية بأنه تكليف شخص اخر بمهمة يقوم بها بدلا عنه و مصدر تفويض فوض كما قال في قاموس المنجد فيقال فوض إليه أي سيره إليه و جعله الحاكم فيه، و منها المفوض ب "فتح الواو" و هو من فوضت إليه إدارة أعمال بلاد تشرف عليها دولة كالمفوض السامي، أو أعمال دائرة عهدت بها إليه حكومته كمفوض الشرطة أو من جعلته دولته ممثلا في مؤتمر¹.

أما مدلوله الاصطلاحي يتمثل في نقل أو إعطاء سلطة من موظف لأخر، أو من وحدة إدارية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة، وبمعنى اخر هو عبارة عن "عملية السماح الاختياري" بنقل السلطة، أو جزء منها من المفوض إلى المفوض إليه، وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه ملزم بأداء الواجبات التي منحها له المفوض، يمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسؤولا أمام هذا الأخير عما قام به من أعمال².

كما يقصد بالتفويض الإداري أن يعهد الرئيس الإداري بعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون لأحد مرؤوسيه من المستويات الإدارية الأدنى درجة³ في الفقه الفرنسي عرفه الفقه "دي لوبادير" أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه و عادة ما يقتصر التفويض على القيام وواجبات محددة لا يتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البث فيها⁴، وعرفه سليمان

¹ نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، عدد 01، 2021، ص 210.

² المرجع نفسه، ص 210.

³ محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دون دار وبلد النشر، ص 461.

⁴ ماجد راغب الحلو، مبادئ علم الإدارة العامة، دون دار وبلد النشر، ص 196.

الطماوي بأنه: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر"¹.

وعرفه الدكتور بكر القباني أنه أمر يقدم عليه صاحب الاختصاص من تلقاء نفسه فيعهد ببعض اختصاصاته إلى موظف آخر يزاولها بصورة مؤقتة² وتبرز أهمية تفويض الاختصاص من الميدان العملي كوسيلة من الوسائل اللازمة لحسن سير المرافق العامة إذ إن تركيز سلطة إصدار القرار بيد الرئيس الإداري الأعلى يؤدي إلى عجزه في تسيير المرفق العام بالشكل اللازم مما يؤدي إلى عجز المرفق ذاته عن تحقيق غاياته في تقديم الخدمات للجمهور، فليس من المتصور أن يقوم الرئيس الإداري بجميع الأعمال والمهام المسؤولة عنها بنفسه في ظل تزايد نشاطات المرافق العامة في الوقت الراهن لذلك أصبح من مقتضيات العمل الإداري أن يفوض الرئيس الإداري بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه باعتبارهم امتداد له ويعملون تحت رئاسته.

كما نشير كذلك الى أن هناك تعريفات أخرى للتفويض الإداري:

الفرع الأول: تعريف التفويض من منظور القانون الإداري:

عرفه الأستاذ "لايت فو" (Liet-Veaux) الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة إدارية³، أو سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة⁴، كما عرفه الأستاذ "فرنسوا فينسوا" (François Vincent) بأنه تنازل صاحب الاختصاص عن مزاولته بعض اختصاصاته لصالح موظف آخر أقل منه مرتبة في العموم⁵، بينما الفقيه "أودان

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 758.

² بكر القباني، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 101.

³ غربي احسن، مرجع سابق، ص 59.

⁴ Liet Veaux (Georges) « délégation, vacance et intérim a la présidence du conseil des ministres », RDPN, n°1 janvier-mars, Lyon, 1952, P519.

⁵ Vincen François, le pouvoir de décisions unilatéral des autorités administratives, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris 1996, P42.

"(ODENT) فقد عرفه أنه العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصاتها إلى سلطة تابعة لها بهدف أن تخفف الأولى من بعض أعبائها¹.
أما بالنسبة للفقهاء العربيين، فقد عرفه "الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أوفي نوع معين من المسائل إلى فرد آخر"²، أما الأستاذ الجزائري "عمار بوضياف " فقد عرفه أنه الإجراء الذي تعهد به سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له ذلك³.

يتضح لنا من خلال استقراءنا لهذه التعاريف أنها غير جامعة ومتابعة لمدلول التفويض الإداري من الناحية الإجرائية، وغير شاملة للفكرة الأساسية التي يستهدفها التفويض، حيث أنهم تغاضوا على نقطة مهمة جدا تتمثل في اعتبار التفويض استثناء لمبدأ الاختصاص.

ويرى الأستاذ "ميسل" (Maisl) بأن التفويض هو القرار الفردي الذي تخول بواسطته إحدى السلطات جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية⁴، كما عرفه الدكتور "فؤاد مهنا" بأن يفوض الرئيس لمروؤسه بعض المسائل التي تدخل في اختصاصه، في حين عرفه "محمد كامل ليلة" بأن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر⁵.

وعرفه الدكتور "رمزي الشاعر" بقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مروؤسيه بناء على نص قانوني يجيز

¹ Odent, contentieux administratif, tome1 , préface de renauddenoix de soint mars, paris1970, p42

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 211.

³ أنظر نجار سيدي محمد، مرجع سابق، ص 211، وعمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115.

⁴ أنظر غربي احسن، مرجع سابق، ص 59، منور كربوي، مفهوم التفويض الإداري، ط 1، مجلة دراسات قانونية، الجزائر، جوان 2002، ص ص، 62-63.

⁵ منور كربوي، مرجع سابق، ص 63.

ذلك¹، و في الجزائر حيث يرى الدكتور "محمد الصغير يعلى" بأن التفويض هو نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم².

الفرع الثاني: تعريف التفويض الإداري من منظور الإدارة العامة:

يعرف التفويض الإداري أنه الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه لكي يمارسوها من دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولياته أمام الرئاسات العليا³.

كما يعرف التفويض الإداري بأنه إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانب أو بعض من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى، ويعرف أيضا بأنه لجوء السلطة العليا إلى نقل جزء من سلطتها أو صلاحيتها إلى أحد المرؤوسين، وذلك من أجل التصرف في بعض الأمور أو المسائل المحددة في قرار التفويض والمستند إلى نص قانوني⁴.

وعرفه "جيمس بلاك" بأنه "التفويض هو أن تدع غيرك يتخذ القرار وتكون أنت مسؤولا عنه، أي تعطى المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معين مع احتفاظك أنت بالرقابة"، وبالتالي يخصص الرئيس الإداري جزء من صلاحياته المستمدة من القانون للمرؤوس للقيام بها بدلا منه⁵.

¹ رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 183.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005، ص 65.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004، ص 116.

⁴ جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، ط 1، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1966، ص 112.

⁵ أنظر غربي احسن، مرجع سابق، ص 60، وماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 302.

والتفويض الإداري عند "الان Allen" هو انجاز العمل الإداري عن طريق الآخرين بأن يعهد إليهم بالمسؤولية والسلطة وبهما ننشأ مسؤوليتهم عن النتائج¹، بينما التفويض عند الدكتور "محمد سعيد أحمد" هو تخويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره ومن بينهم مرؤوسين على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمساءلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها، حيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يتراءى له بصفة المسؤول الأول عنها².

وعرفه "ماك دونالد" Mak Donald " بأنه نقل أحد الموظفين بعض سلطاته ومقدرته على العمل وعلى اصدار القرارات إلى أحد أتباعه أو مرؤوسيه ويمكن تكرار هذا النقل إلى مستوى أدنى في السلم الإداري³، أما كتاب الإدارة العامة العرب ومن بينهم الدكتور "عبد الكريم درويش" والدكتورة "ليلي تكلّي" فقد عرفا التفويض الإداري بأنه منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى، وهو يحمل في جوهره مسؤولية ثنائية⁴، بينما عرفه الدكتور "جميل أحمد توفيق" بأنه منح أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة⁵.

يتضح من خلال هذه التعاريف أنها تتشابه في بعض النقاط وتختلف في أخرى، ففيما يخص نقاط التشابه نجد أن معظمها ركزت على أن التفويض هو نقل لجزء من الصلاحيات وليس كل الصلاحيات كما أن التفويض هو يتم من الرئيس الإداري إلى المرؤوس التابع له غير أن التعاريف في القانون الإداري ركزت على وجوب النص على التفويض في القانون حتى يكون التفويض صحيحا بينما ركزت التعريفات في علم الإدارة على قيام المسؤولية

¹ أنظر غربي احسن، مرجع سابق، ص 60.

² أنظر نجار سيدي محمد، مرجع سابق، ص 212، ومنور كربوعي، مرجع سابق، ص 67.

³ ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة، مجلة الإدارة العامة، العدد 10، الرياض، 1970، ص 81.

⁴ عبد الكريم درويش وليلي تكلّا، أصول الإدارة العامة، ط 1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1998، ص 318.

⁵ أحمد جميل توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، ط 1، دار النهضة المصرية، الإسكندرية، 1974، ص 231.

وتحملها من قبل كل من الرئيس والمرؤوس، غير أنه نلاحظ أن مجمل هذه التعريفات تهمل مسألة أساسية تتمثل في كون التفويض يعد استثناء من الأصل العام الذي يقضي قيام المختص أصلاً بصلاحياته بنفسه دون أن يحق له التنازل عنها إلا بموجب نص قانوني يسمح بذلك¹.

ونخلص إلى القول أن التفويض هو إعطاء الرئيس للمرؤوسين سلطة القيام بأعمال محددة ليست أصلاً من الصلاحيات المحددة لهم في الوصف الوظيفي وعلى أساس منتظم².

المطلب الثاني: صور التفويض الإداري:

هناك مجموعة مختلفة من صور التفويض الإداري، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، وتتحصر هذه الصور في أربع جوانب من حيث المصدر، الشكل، الحجم والموضوع.

الفرع الأول: تقسيم التفويض الإداري من حيث المصدر والشكل:

أولاً: تقسيم التفويض الإداري من حيث المصدر:

ينقسم التفويض الإداري من حيث المصدر أو الأداة إلى عدة أنواع وهي كالاتي³:

1- التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

يكون التفويض مباشر إذا صدر عن سلطة تعلو صاحب الاختصاص والموجه إلى مرؤوس آخر أقل منه درجة، أي أنه لا يصدر عن صاحب الاختصاص، مثلاً يقوم رئيس

¹ غربي احسن، مرجع سابق، ص 61.

² محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاعلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث والأربعون، العدد الثاني، يونيو 2003، ص 264-265.

³ راجع خليف محمد، مرجع سابق، ص 14، وخالد خليل الظاهر، القانون الإداري-دراسة مقارنة- الكتاب الأول، ط 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 111.

الجمهورية بتفويض بعض من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض.

أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصيل أي صاحب الاختصاص حيث يقوم بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه بموجب قرار إداري مستندا في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض.

2- التفويض الاختياري والتفويض الإجباري:

يقوم التفويض الاختياري بناء على إرادة وحرية صاحب الاختصاص في تفويض اختصاصاته وهذا وفقا لتقديره ولما يراه مناسب حسب ظروف العمل، غير أن هذه الحرية تكون مقيدة طبقا للنص القانوني الآذن بالتفويض، في حين أن التفويض الإجباري أو الإلزامي فهو يلزم الأصيل للقيام بتفويض بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص الآذن بالإضافة إلى تحديد طبيعة التفويض والشخص المفوض إليه.

ويعد التفويض بسيطا إذا كان موجها للشخص المفوض إليه بشكل جزئي، وهذا يعني أن التفويض يستلزم فيه تحديد جزء أو بعض من اختصاصات الأصيل التي قام بتفويضها وتحديد المفوض إليه بشكل صريح وواضح.

أما التفويض المركب فهو الذي يقوم به الأصيل بتفويض بعض من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ويشترط فيه أن يكون جزئيا وموجها لعدد من المرؤوسين، وعليهم أن يتولوا تنفيذه بصفة مشتركة¹.

ثانيا: تقسيم التفويض الإداري من حيث الشكل:

ينقسم التفويض الإداري من حيث المظهر الخارجي أو القالب الذي يوضع فيه إلى عدة أنواع، التفويض المكتوب والتفويض الشفوي، التفويض الصريح والتفويض الضمني.

¹ راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص 17، وخالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 113.

1- التفويض المكتوب: هو الذي يدون محتواه في وثيقة لأنه يعد قرارا إداريا ومن بين أركانه الشكل الذي يلعب دورا هاما وحيويا في حماية المصلحة العامة ويجسد إرادة السلطة الإدارية الباطنة، ويعتبر الشكل جوهريا إذا اشترطه النص الآذن بالتفويض فالكثابة لا يقصد بها الصياغة القانونية أو الفنية¹.

2- التفويض الشفوي: فهو التفويض غير المكتوب، أي الذي لم يفرغ محتواه في وثيقة مكتوبة، والأصل انه لا يعتد بالتفويض الشفوي، لأن التفويض يكون بموجب قرار مكتوب يتطلب شكليات جوهرية من أجل صحته².

3- التفويض الصريح: يكون التفويض صريحا إذا تم بلفظ أو صياغة صريحة، بحيث تتبين أو تتجه فيه نية المفوض إلى التفويض بشكل واضح حتى لا يكون هناك مجالا للشك أو التأويل، ويشترط فيه تحديد طبيعة التفويض، أي أن يقوم المفوض بتفويض اختصاص محدد، أو القيام بتفويض إمضائه على قرارات أو مقررات أو وثائق معينة.

4- التفويض الضمني: التفويض الضمني يتم بشكل غير صريح وذلك باستخلاص مضمونه من خلال ظروف العمل، وأحيانا يتم الترخيص به بموجب النص الآذن دون الحاجة إلى استصدار قرار التفويض، أما في حالة عدم ذكر التفويض في النص الآذن، فإنه يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل خاصة في وقت النزاعات والحروب ولقد أجازته مجلس الدولة الفرنسي في حالة الحرب، أما بالنسبة للقضاء المصري لم يعترف بمثل هذا التفويض، مقررًا بأن التفويض نظام استثنائي من الأصل العام الذي يقضي بضرورة ممارسة الاختصاص من الأصل إلا في حالة التفويض الصريح³.

¹ عمار عوايدي، النظرية العامة المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ط 2، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص 509.

² أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 16، ومنور كربوعي، مرجع سابق، ص 53.

³ منور كربوعي، مرجع سابق، ص 56.

الفرع الثاني: تقسيم التفويض الإداري من حيث الحجم والموضوع:

أولاً: تقسيم التفويض الإداري من حيث الحجم:

ينقسم التفويض الإداري من حيث أهمية الموضوعات والاختصاصات التي يشملها التفويض وهي التفويض الجزئي والتفويض الكلي، التفويض الخاص والتفويض العام.

1- التفويض الجزئي والتفويض الكلي:

يكون التفويض جزئياً عندما يتنازل المفوض أو صاحب الاختصاص عن بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه والأصل في التفويض أن يكون جزئياً¹، أما بالنسبة للتفويض الكلي فيتم فيه تنازل الأصل عن جميع اختصاصاته إلى المفوض إليه، والواقع أن تخلي الأصل عن كل اختصاصاته لا يعد تفويضاً، لأن تولي المرؤوس كافة اختصاصات الرئيس يعد نيابة أو حلولا.

2- التفويض الخاص والتفويض العام:

يقصد بالتفويض الخاص هو ذلك التفويض الذي يمنح لشخص أو هيئة إدارية بقصد القيام بتصرفات أو اختصاصات محددة في النص الآذن بالتفويض ويعد التفويض عاماً إذا تم بدون تحديد الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه، حيث يترك النص الآذن بالتفويض إلى صاحب الاختصاص الحرية في تقدير هذه الصلاحيات أو الاختصاصات ولكن يتم تحديدها في قرار التفويض، ويشترط القضاء الفرنسي لشرعية هذا التفويض أن يكون محدداً لنوعية الأعمال المفوضة².

¹ أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 17، وماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون دار نشر، الإسكندرية، 1996، ص 106.

² منور كربوعي، مرجع سابق، ص 59.

ثانياً: تقسيم التفويض من حيث الموضوع¹:

ينقسم التفويض بالنظر إليه من زاوية الموضوع أو الطبيعة إلى نوعين رئيسيين هما تفويض الاختصاص أو السلطة، وتفويض التوقيع أو الإمضاء.

فتفويض الاختصاص معناه تحويل جزء من الصلاحيات المخولة قانوناً لهيئة إدارية عمومية إلى هيئة إدارية أخرى أقل منها مرتبة، وبشكل عام يمكننا القول إن تفويض الاختصاص ليس تفويضاً شخصياً بل تفويض مهام لا يتعلق بشخص معين بذاته وصفته، بل يكفي أن يتوفر فيه الصفة "كصفة والي الولاية" أو "وزير" أو "قائد ناحية"، فالتفويض هنا يتصل بالمنصب الوظيفي الذي بموجبه تمارس تلك المهام، ومن ثم يقتضي الحال نهاية تفويض الاختصاص لا تتعلق بنهاية المهام المفوض إليه، ويتم تفويض الاختصاص بناءً على نص قانوني تشريعي أو تنظيمي، يبين ويحدد الاختصاصات يجوز التفويض فيها من صاحب الاختصاص الأصلي إلى المفوض إليه، وبالتالي لا يمكن الزيادة فيها أو الانتقاص. ومن ثم يشترط في هذا النوع من الاختصاص أن:

- يصدر بشأنه نص قانوني أو تنظيمي كما بينا في الفقرة السابقة، أما القرار الإداري الذي يأتي تطبيقاً للنص القانوني فهو عبارة عن قرار إداري كاشف وليس قرار منشأ للاختصاصات المفوضة، ويترتب عن ذلك أن القرارات الصادرة كممارسة الاختصاص المفوض لها قيمة أقل من القرارات التي يتخذها الأصل، كما أن القرارات الإدارية الصادرة في إطار اختصاصات مفوضة تترتب عنها مسؤولية من أصدرها أي مفوض إليه، وبالتالي لا يتحمل الأصل تلك المسؤولية، ولا يصلح إجراء التفويض إلا في الموضوعات والقرارات المرخص بتفويضها وإلا كان قرار التفويض غير مشروع².

¹ عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، طبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص 85.

² سليمان محمد الطماوي، الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1987، ص 289.

- أن يكون التفويض محدد المدة خلال فترة زمنية محددة، فالقاعدة إذن أن للأصيل سلطة تقديرية في اختيار الوقت الذي يفوض فيه اختصاصه غير أن القضاء يراقب هذه الناحية¹، فإذا نص الدستور أو القانون أو اللائحة على عدم جواز التفويض في الاختصاص خلال وقت محدد أو بعد مرور مدة معينة فإن كل قرار يصدر قبل أو بعد حلول الأجل المذكور يعد باطلا لصدوره من غير المختص.

ويكون الاختصاص بالتفويض لكل موظف صاحب الاختصاص بالمكان المعين له ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص، ويشير من جهة أخرى إلى قرار التفويض أيا كان نوعه يجب أن يكون صريحا أو ضمنيا، جزئيا ومطلقا وإلا كان حريا بالإلغاء، كما يجب أن يكون منشورا حتى يجوز الاحتجاج به.

أما تفويض التوقيع الذي يسمى كذلك بالتفويض الشخصي وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا من صاحب الاختصاص الأصيل تحت رقابة مسؤولية الأخير²، فهذا النوع يعبر عن العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه، أي يتصرف المفوض إليه لحساب إدارة المفوض و فقط، كما هو الحال بالنسبة للوالي الذي يمكنه بناء نص المادة 126 من قانون الولاية في الجزائر رقم 07-12 تفويض توقيعه لكل موظف وفق ما ينص عليه القانون - كما يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 70 من قانون البلدية الجزائري 11-10 أن يقوم بتفويض إمضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة لهم.

ونصت المادة 27 من المرسوم 88-131 الذي يحكم علاقة المواطن بالإدارة في الجزائر على ضرورة تفويض أكبر عدد ممكن من الموظفين سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وصحة توقيع الموقعين.

¹ بشار جميل عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، الأردن، 1982، ص 193.

² علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني - قضاء الإلغاء - ط 1، ديوان دار النشر، عمان، 1995، ص 518.

فتفويض التوقيع يقوم على اعتبار شخصي بحيث يتغير بتغيير الأطراف¹ حيث تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المؤرخ في 11 يونيو 2007 المتعلق بتحويل أعضاء الحكومة في الجزائر تفويض إضائهم على ما يلي "ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه " .

المبحث الثاني: تمييز التفويض الإداري عن غيره من المفاهيم المشابهة:

إن تحديد مفهوم التفويض الإداري لن يتبين لنا إلا بمقارنة مع غيره من الأنظمة القانونية التي تتشابه معه، من حيث كونها وسائل قانونية تهدف إلى استمرارية نشاط الإدارة وحسن سير العمل الإداري وفعاليتة، وتعتبر كذلك بمثابة استثناءات قانونية ترد على مبدأ الممارسة الشخصية لركن الاختصاص في الأعمال الإدارية، وتدخل في إطار هذه الأنظمة القانونية التي نقرنها مع التفويض الإداري، الإنابة والحلول والاستخلاف، ونقل الاختصاص ونظرية الموظف الفعلي².

المطلب الأول: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والحلول والاستخلاف:

نحاول من خلال هذا المطلب إجراء مقارنة بين التفويض وبعض الأنظمة القانونية، بحيث سنتطرق في الفرع الأول إلى التمييز بين التفويض الإداري والإنابة، والفرع الثاني سندرس فيه التفويض والحلول، أما الفرع الثالث فنعالج فيه تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف.

الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة:

يعتبر التفويض الإداري نظاما مستقلا بذاته فهو يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له وذلك من حيث الشروط والآثار المترتبة عليه، وهذا ما يدفعنا للمقارنة بين التفويض الإداري والإنابة، وتتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصل

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 68.

² خليفي محمد، مرجع سابق، ص 22.

وممارسته لاختصاصه فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائب عنه وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصيل الغائب إلى حيث زوال ذلك¹.

ولقد نصت المادة 26 من قانون الولاية الملغى رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 على أنه يختار رئيس المجلس الولائي مساعدا أو أكثر من بيت المنتخبين ويقدمهم المجلس للموافقة عليهم، يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه وفي حالة وجود مانع، يعين المجلس الشعبي الولائي واحدا من بين المساعدين لإنابة الرئيس.

وتتطلب الإنابة مجموعة من الشروط القانونية المتمثلة في شغور وظيفة عامة مختلفة لأي سبب من الأسباب التي ينص عليها التشريع مما ينجم عنها غياب الأصيل، كما يجب إصدار قرار تعيين النائب من طرف الجهة التي يحددها النص إن كان موجودا أما في حالة عدم وجوده فإن يصدر عن السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري ويجب أن يكون محدد المدة وألا تقل درجة النائب عن درجة الأصيل أو عن الدرجة التي تليها².

وتتجلى أوجه التشابه والاختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام الإنابة الإدارية فيما يلي³:

أولا: أوجه التشابه:

- كلا من التفويض والإنابة يحتاج قيامه لصدور قرار من السلطة صاحبة الاختصاص بتعيين المفوض اليه في التفويض والنائب في الإنابة.
- التفويض والإنابة كلاهما مؤقت بمعنى لا يجوز أن يكون دائما.
- لا بد أن يستند الى نص سواء كان من الدستور أو القانون أو النظام⁴.

¹ أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 22، ومحمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أمور الإدارة العامة، الإسكندرية، 1998، ص 262.

² خليفي محمد، مرجع سابق، ص 24.

³ نجار سيدي محمد، مرجع سابق، ص 213.

⁴ منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1986، ص 36-37.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

- يكون الأصل موجود في حالة التفويض الإداري بينما يكون الأصل غائب عن حالة الإنابة.
- يصدر قرار التفويض من صاحب الاختصاص الأصل بينما يصدر قرار الإنابة من جهة إدارية أعلى غير صاحب الاختصاص الأصل.
- يكون التفويض الإداري جزئياً أي ممارسة بعض الاختصاصات الأصل من طرف المفوض إليه، بينما الإنابة تكون شاملة لكافة اختصاصات الأصل أي ممارسة جميع اختصاصات الأصل الغائب يمكن للرئيس في التفويض الإداري ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه من خلال توجيهه أو إلغاء التفويض أو تعديله أو توسيع من نطاقه، أما في الإنابة فلا يمكن للأصل الغائب ممارسة السلطة الرئاسية على النائب لأن هذا الأخير يستمد اختصاصاته مباشرة من القانون فهو لا يتقيد إلا بقرار إلا بأنه ولا يخضع إلا للقانون.
- تتسبب الأعمال والقرارات الصادرة من المفوض إليه في التفويض الإداري خاصة تفويض الاختصاص إليه أي المفوض إليه وتأخذ مرتبة الوظيفة، أما الإنابة فتتسبب الأعمال والقرارات الصادرة من النائب الأصل وتأخذ مرتبته الوظيفية.
- تبقى مسؤولية الأصل قائمة في التفويض الإداري بينما لا يتحمل الأصل مسؤولية النائب. ينتهي التفويض الإداري بانتهاء مدته المقررة أو بإلغائه أو سحبه من طرف الأصل بينما تنتهي الإنابة بعودة الأصل للقيام باختصاصاته أو بتعيين شخص آخر في وظيفته¹.

الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن الحلول:

الحلول عبارة عن قيام موظف معين بممارسة أعمال صاحب الاختصاص الأصل في حالة غيابه لأي ظرف قانوني يحدده القانون مسبقاً بنص صريح ويعتبر الحلول وسيلة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراداً، فالحلول يكون في حالة غياب صاحب

¹ عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 141.

الاختصاص الأصلي سواء كان الغياب اختياريًا في حالة الإجازة المعادية أم إجباريًا كالمرض ويحل محله في ممارسته هذا الاختصاص من عينة المشرع وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الأصل.

ولقد تناول الفقهاء هذا الموضوع وانقسموا إلى فريقين، الفريق الأول يرى أنه إذا لم يوجد نص يجيز الحلول ولم ينظمه المشرع فمعنى ذلك أن الحلول أصبح مستحيلًا قانونًا، أي أنه إذا غاب الأصل عن وظيفته ولم يكن هناك نص يجيز الحلول فإنه لا يستطيع نائب الرئيس الإداري أن يحل محله ويمارس اختصاصات الأصل، وبالتالي يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة، ووفقًا لهذا الرأي فإن الحلول غير مقصور في حالة غياب النص الذي يجيزه ويمثل هذا الفريق الدكتور سليمان الطماوي.

أما الفريق الثاني فيرى أن الواقع العلمي والمنطقي يتصفان بإجراء الحلول وذلك محافظة على دوام سير المرافق العامة بانتظام وهذا يقضي أن يتولى نائب الرئيس الإداري اختصاصات الأصل في حال وجود مانع يمنع الأصل من ممارسة اختصاصاته ولعدم تعطيل سير المرافق العامة وتعطيل حاجيات المواطنين في أثناء مراجعاتهم لهذه المرافق العامة، والأصل أن يحل الحال محل الأصل في ممارسة الاختصاص في حالة غياب نص يجيز ذلك، ويمثل هذا الفريق الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي وآخرون¹.

وإلى جانب حلول موظف محل موظف آخر عند غياب الأصل فقد تحل جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى، ولا بد أن يقتزن الحلول بوجود نص تشريعي يحدد الشخص الذي يحل قانونًا محل صاحب الاختصاص الأصلي فبمجرد تغيب صاحب الاختصاص الأصلي بعدم الإمكانية القانونية أو المادية يحل الحال بحكم القانون دون حاجة بصدور قرار إداري لتعيين أو تكليف الحال لممارسة الاختصاص لأن الحال يستمد حقه في الحلول بحكم القانون مباشرة.

¹ عبد الرحمن سعد الحرمان، التفويض والإصلاح الإداري، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2017، ص 82.

أولاً: أوجه الشبه:

- ان كلا من التفويض والحلول لا بد له من نص تشريعي يخيره سواء كان هذا النص من الدستور أو القانون أو التنظيم، وإن كان جانب من الفقه الإداري يرى أن الواجب يقضي بإجراء الحلول وإن لم يوجد نص، وذلك بهدف استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وعدم تعطيل هذه المرافق لوجود مانع يحول بين الرئيس ومزاولة اختصاصاته¹.
- كل منهما فيه نقل الاختصاصات الإدارية المقررة للرئيس الإداري إلى نائبه أو موظفيه وهذه الاختصاصات المنقولة من الأصل إلى الحال والمفوض إليه لها صفة التوقيت وليست الديمومة حيث أن المدة الزمنية محددة.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

- الحلول يكون شامل لجميع الاختصاصات التي نص عليها التشريع ويمارسها الحال طوال الفترة التي يغيب فيها الأصل عن هذه الوظيفة أما التفويض لا يكون لجميع اختصاصات الرئيس الإداري لأنه في هذا يكون المفوض قد تخلى عن اختصاصاته وصلاحياته وهذا مخالف لقواعد التفويض².
- النصوص الخاصة بالحلول تحدد الحال بصفته وليس باسمه لأن الشخص الحال يعرف إلا عندما يتحقق سبب الحلول ومثالها " حلول أمين عام الوزراء محل الوزير في حال غياب الوزير " أما في التفويض فإن المفوض إليه قد يتحدد بصفته واسمه في نفس الوقت كما يرى جانب من الفقه الإداري.
- إذا وجد نص سواء إذا كان هذا النص في الدستور أو القانون أو النظام يحدد من يحل محل الأصل عند تغيب الأصل. فالقاعدة أنه لا حاجة لصدور قرار إداري بذلك من أي جهة إدارية حتى يمارس الحال اختصاصات الأصل فهذا النص يكفي لتحقيق الحلول أي أن الحلول يتحقق بقوة القانون بعكس التفويض فعلى الرغم من النص الذي يجيز للأصل

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 113.

² مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط 4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص 407.

تفويض جزء من صلاحياته إلا أنه لا بد من صدور قرار إداري جديد من الأصل يفوض جزءاً من اختصاصاته إلى المفوض إليه.

- الحلول يتحقق عند وجود مانع يمنع الأصل من أن يمارس اختصاصاته أو حالة غياب الأصل لسبب من الأسباب، ومن هنا فليس للأصل أن يختار من يحل محله لأن النص التشريعي حدده مسبقاً. أما التفويض فلا بد من وجود الأصل ليمارس صلاحياته في تفويض الاختصاصات عدا عن أن الأصل في التكوين يكون له قدر من الحرية في اختيار شخص المفوض إليه.

- القرارات الصادرة عن المفوض إليه بموجب قرار التفويض تأخذ القيمة القانونية التي تأخذها قراراته الصادرة في اختصاصاته الأصلية وتحتل نفس مرتبتها في تدرج القرارات الإدارية في حين أن القرارات التي يصدرها الأصل في التفويض يقع وجود الأصل وبارادته، والأصل يبقى يمارس الاختصاصات المكلف بها وبمعنى آخر فإن الأصل في الحلول يختفي بينما في التفويض لا يختفي الأصل¹.

- ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في القرار التفويضي أو بإنجاز المهمة التي تم التفويض من أجل تحقيقها، أو بقيام المفوض بسحب سلطاته المفوضة أو بتغيير أحد طرفي التفويض سواء كان المفوض أو المفوض إليه أما الحلول فينتهي فإنه ينتهي بعودة الأصل لممارسة اختصاصاته وزوال الظروف التي منعت من ممارسة الاختصاصات.

الفرع الثالث: تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف:

يكون الاستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم أو مؤقت يحول دون قيامه بممارسة وظيفته حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة والرتبة والسلم الإداري ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة²، ومن تطبيقات الاستخلاف نص المادة 41 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض الإداري في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، 1986، ص ص 84-86.

² تشوار الجليلي، النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، ص 25.

المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011 تنص المادة 41 على " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي "

ونصت عليه كذلك المادة 70 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية¹ " يتم استخلاف نائب الرئيس المتوفى أو المستقيل أو المعفى أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال"، وللتمييز بين التفويض الإداري والاستخلاف يتم تبيان من يلي:

- إن الأول يكون جزئيا ومحددا أي أن المفوض يفوض بعض من اختصاصاته إلى المفوض إليه خلال مدة زمنية ويتم فيها تحديد الاختصاص للمفوض وينتهي بمجرد انقضاء هذه المدة أو إنجاز الاختصاص المفوض أو بإلغاء التفويض من طرف المفوض أما الثاني (الاستخلاف) فيكون كاملا غير محدد بمدة زمنية أي أن المستخلف يمارس الجميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضور صاحب الاختصاص وزوال المانع.

- يعد التفويض وسيلة للتخفيف من أعباء المفوض حيث يقوم المفوض إليه بممارسة التفويض مع حضور الشخص المفوض كما أن درجة المفوض إليه تقل عن درجة المفوض أما الاستخلاف فيكون بسبب ظروف أدت إلى استحالة ممارسة الاختصاص من طرف صاحبه فقد يكون المانع مؤقتا أو دائما ويكون فيها المستخلف من نفس درجة ورتبة صاحب الاختصاص².

المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص ونظرية الموظف الفعلي:

إن التفويض الإداري لا يتميز فقط عن الإنابة والحلول بل يختلف كذلك نقل الاختصاص ونظرية الموظف الفعلي وهو ما سوف نتناوله في هذا المطلب والذي نقسمه لفرعين:

¹ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

² للتفصيل أكثر راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص ص 28، 29.

الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص:

تقتضي دراسة التفويض الإداري العمل على تمييزه عن باقي التصرفات القانونية التي قد تتشابه معه من حيث الأصل أو الطبيعة إلا أنها تختلف عنه من حيث الأحكام والأسس القانونية، وعليه سوف نتعرض إلى تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص.

يقصد بنقل الاختصاص قيام السلطة التي تملك إسناد الاختصاص تحويل اختصاص سلطة معينة إلى سلطة أخرى، ويكون بنفس الأداة القانونية، وما يميزه عن التفويض الإداري هو طابع الديمومة للهيئة المنقول إليها الاختصاص، وهي تمارس بشكل دائم ومعلق دون تحديد، بالإضافة إلى أن القيمة القانونية للأداة المستعملة في نقل الاختصاص هي نفس مرتبة النص القانوني الذي كان يمارس به الاختصاص، وأن تكون الهيئة المسند إليها الاختصاص من نفس درجة الهيئة التي كانت تمارسه من قبل¹.

كما أن العلاقة التي تربط بين الجهة المنقول منها الاختصاص والجهة المنقلبة له ليست محددة، فقد تكون علاقة وصاية كان يتم نقل الاختصاص من هيئة مركزية إلى هيئة محلية فهنا نقل الاختصاص يعد وسيلة لتحقيق اللامركزية، وهو ما يترتب عن مسؤولية الهيئة المنقول إليها الاختصاص لأنها تعد هيئة أصلية لها كامل السلطة والمسؤولية².

وبالنسبة للتفويض الإداري فيكون بشكل مؤقت ومحدد سواء من حيث المدة أو من حيث تحديد الاختصاص، ولا يشترط أن يصدر بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص إلا في حالة تفويض الاختصاص، ويتم بين طرفين أحدهما الرئيس وهو المفوض الذي يكون أعلى درجة من المفوض إليه وهو المرؤوس، كما أن العلاقة التي تربط بين بين المفوض والمفوض إليه هي علاقة رئاسية مما يترتب عنها المسؤولية المزدوجة في تفويض الاختصاص أي أن المفوض إليه يسأل أمام المفوض وتقوم مسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه

¹ أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 28، ومنور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مرجع سابق، ص 45.

² أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 30.

المباشر فهي مسؤولية سلمية تصعد من الأسفل إلى الأعلى تحدد بقدر السلطة التي فوضت له، تطبيقاً لمبدأ المشهور " وجوب تعادل السلطة والمسؤولية أما تفويض الإمضاء فيترتب عنه مسؤولية المفوض فقط .

الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي¹:

التفويض الإداري نظام قانوني متميز ومستقل عن غيره من الأنظمة القانونية التي تتشكل استثناءً عن الأصل (المبدأ العام) في ممارسة الاختصاص، ولتوضيح مفهوم التفويض الإداري وتحديد مضمونه يجب أن نتطرق إلى نظرية الموظف الفعلي. إن المقصود بالموظف الفعلي أو الواقعي هو الفرد الذي عين تعييناً معيناً أولم يصدر بشأنه قرار التعيين إلا أن القرارات التي يتخذها ترتب آثاراً قانونية إذا ما توفرت شروط معينة تعد نظرية الموظف الفعلي من بين الضمانات القضائية فهي من صنع القضاء الإداري الفرنسي الذي كان له دوراً هاماً في وضع المبادئ العامة للقانون الإداري ومن أهمها مبدأ سير المرفق العام، بانتظام وضروري ويتم تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية وفي الظروف العادية².

أولاً: الظروف الاستثنائية:

إذا قام شخص بتولي وظيفة أثناء قيام الحرب مثلاً فإن تصرفاته تعد مشروعة على الرغم من عدم صدور قرار تعيينه وعدم اختصاصه إلا أن ضرورة سير المرفق العام بانتظام تتطلب ذلك³، ولقد تم تطبيق هذه النظرية من طرف مجلس الدولة الفرنسي في أعقاب الحرب العالمية الثانية حيث قام بعض المواطنين بتسيير شؤون المجلس البلدي بسبب مغادرة أعضائه نتيجة الحرب ولقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية أعمال المجلس لأنها تهدف إلى تحقيق استمرارية أعمال المجلس لأنها تهدف إلى تحقيق استمرارية أعمال المجلس والاستجابة لمتطلبات المصلحة العامة و لمواجهة الظروف الاستثنائية.

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 33.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1998، ص 169.

³ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دم.ج، الجزائر، 1988، ص 45.

ثانيا: الظروف العادية:

إذا تم صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين في وظيفة ما لصالح شخص معين من أجل ممارسة هذه الوظيفة غير أنه لم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأن هذا القرار في هذه الحالة يعد قرار التعيين باطلا لتخلف أحد الأركان الأساسية في القرار الإداري وهو ما يستلزم أن تصرفات الشخص المعين تعد باطلة ولكن في إطار نظرية الموظف الفعلي تعتبر هذه التصرفات صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية وهذا حماية لحقوق الغير باستناد إلى نظرية الظاهر ومبدأ حسن النية ومن زاوية المقارنة بين التفويض الإداري والموظف الفعلي فإن كلاهما يعد استثناء عن قاعدة الاختصاص¹.

أما بشأن الاختلاف بينهما يرجع إلى الأسباب القانونية لممارسة الاختصاص بالرغم من اعتبار كما من التفويض الإداري والموظف الفعلي استثناء عن قاعدة الاختصاص إلا أن التفويض الإداري يتم فيه ممارسة الاختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر عن المفوض أما في نظرية الموظف الفعلي يكون فيه ممارسة الاختصاص من شخص غير مختص قانونا إلا أنه يعتبر مشروعاً وذلك لحماية مصلحة الغير وحسن سير المرفق العام.

ويعد التفويض الإداري وسيلة قانونية أي أن له أساس قانوني يعتمد عليه ووسيلة فنية أي الأسلوب التنظيمي الذي يتم إتباعه من أجل فعالية العمل الإداري أما النظرية الموظف الفعلي فهي نظرية قضائية ووسيلة غير قانونية لممارسة الاختصاص على الرغم من أنها تترتب اثاراً قانونية لأنها لا تتعارض مع غاية الإدارة في تحقيق أهدافها².

كما يشترط في التفويض الإداري أن يكون محددًا وجزئيًا من حيث الاختصاصات المقررة للهيئة الإدارية وتأخذ قرارات المفوض إليه في التفويض الاختصاص نفس مرتبة وقيمة تصرفاته أما في تفويض التوقيع تستند إلى مرتبة المفوض وذلك بخلاف الموظف الفعلي الذي تأخذ فيه قراراته نفس قيمة ومرتبة الهيئة الإدارية المختصة.

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 33.

² خالد الخليل ظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص106.

المبحث الثالث: أهمية التفويض الإداري وتقديره:

يعد التفويض الإداري ضرورة حتمية لتسيير الشؤون الإدارية في الإدارة الحديثة وهذا بالنظر إلى فعاليته والفوائد والمزايا التي يحققها، كما يلعب التفويض الإداري أهمية بالغة من حيث فعالية العمل الإداري واستمراريته، لكن قد تعثره بعض العوائق العملية التي لا يمكن مواجهتها إلا بانتهاج جملة من المقترحات أو الحلول، وبناء على ما سبق سوف نتعرض لأهمية التفويض الإداري في المطلب الأول ثم إلى تقديره في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أهمية التفويض الإداري:

للتفويض الإداري أهمية كبيرة حيث يعمل على تخفيف عبء المهام الإدارية على الرئيس الإداري وتطوير خدمات الإدارة وترقيتها عن طريق السرعة والمرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية ويحقق أسلوب التفويض الإداري ما يلي¹:

الفرع الأول: التخفيف من حدة التركيز الإداري:

يعمل التفويض الإداري على التخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية حيث تنتقل سلطة البث في بعض الاختصاصات إلى المرؤوسين نتيجة الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية، ويقوم أسلوب التفويض الإداري على تخفيف العبء على الرئيس الإداري من أجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية على أحسن وجه.

كما يساهم التفويض الإداري في تحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل النظم الإدارية الحديثة من حيث ممارسة الهيئات المحلية لبعض اختصاصات الهيئات المركزية ومشاركة المرؤوسين في القيام بالمهام أو الاختصاصات المفوضة إليهم من طرف رؤسائهم مما يترتب عنه التقليل من استبداديتهم والسعي إلى تقريب الإدارة من المواطن².

¹ راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص 35، وتشوار جيلالي، مرجع سابق، ص 8.

² تشوار جيلالي، مرجع سابق، ص 9.

الفرع الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري:

يعتبر التفويض الإداري وسيلة من وسائل تحقيق الإصلاح الإداري حيث أنه أصبح أمر ضروري لتحسين سير وتنظيم العمل الإداري وإعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات الإدارية من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء والمرؤوسين، كما يعمل التفويض الإداري على القضاء على المشاكل الإدارية ومن بينها التعقيدات الإدارية أو بما يسمى بالبيروقراطية التي تعرقل سير العمل الإداري والإخفاق في تحقيق المصلحة العامة كما يهدف إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية، ولا يمكن أن تتحقق أهمية التفويض الإداري إلا بمعرفة المزايا والصعوبات التي تواجهه بالإضافة إلى الحلول المقترحة لعلاج هذه الصعوبات وهو ما سوف نتعرض له في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: تقدير التفويض الإداري:

يترتب على الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري مجموعة من الفوائد والمزايا التي تعود بالأخص على حسن سير العمل الإداري وأعضاء الهيئة الإدارية أي الرئيس والمرؤوسين إلا أنه في الواقع قد تعترضه بعض المعوقات أو الصعوبات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة، ومن أجل تفادي هذه الصعوبات يجب العمل ببعض الحلول المقترحة التي تساعد في نجاح عملية التفويض¹.

الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري:

ترجع أهمية التفويض في الاختصاص إلى امتلاكه للعديد من المزايا سواء بالنسبة للمفوض أو المفوض إليه وهذا ما سيتم تبينه كما يلي:

¹ أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 37، وشروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض التشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 565.

أولاً: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض:

يؤدي التفويض إلى تحقيق مزايا عديدة للرؤساء الإداريين تتمثل في توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري ومنحه فرصة من يحل محله في حالة غيابه وذلك لتحقيق استقرار عمل المنظمة التي يقودها وهذا ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

1- توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري:

يؤدي التفويض إلى توفير الوقت والجهد الكافي للرئيس الإداري المفوض لكي يتفرغ للمهام الاستراتيجية ذات الأهمية الكبيرة للمنظمة التي يديرها، مثل التنظيم والتوجيه والتخطيط والإشراف والتنسيق وتحديد السياسات المتينة التي تستهدف تحقيق أغراض محددة للمنظمة والبت فيها على أحسن وجه، والبعد بذلك عن الأمور التفصيلية والإجراءات الشكلية البسيطة التي قد تسبب له أنواعاً أخرى من الصراعات والقلق وتشتت الذهن وذلك من خلال تحويل الاختصاصات عن طريق التفويض الإداري بالمسائل والشؤون اليومية والنشاطات الثانوية من الرئيس الإداري، لمن هم أقدر فنياً على ممارستها أو لمن هم أقرب منه مكانياً إلى المواطنين وأعلم عنه بحقيقة المسائل والشؤون اليومية.

2- منع الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله:

لا ينبغي أن يكون تفويض الرئيس الإداري لمرؤوسين بسبب يتحمله من عبء كبير فحسب لأنه إذا اكتف بذلك فهو لا يحقق جيداً، حيث لا يؤدي هذا إلى وهم من حيث الفاعلية، كما أن لذلك مخاطرة حيث يؤدي لاعتبار عملية التفويض وسيلة للتهرب من العمل، لذا فإن التفويض الحقيقي يجب أن يتجه إلى تحقيق أهداف أخرى منها منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله من مرؤوسيه في حالة غيابه أو يعاونه في أدائه لاختصاصاته وذلك بتفويضه في ممارسة بعضها، منعا لعرقلة عمل المنظمة التي يقودها وتحقيق ديمومة العمل و لذلك يعد التفويض عنصراً من عناصر القيادة الماهرة.¹

¹ عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دون دار وبلد النشر، ص ص 86-88.

ثانياً: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليه:

يحقق التفويض عدة مزايا للمرؤوسين المفوض إليهم أهمها تدريبهم على سرعة اتخاذ القرارات وإشباع حاجاتهم النفسية، وبث روح الاهتمام لديهم بالعمل وتدريبهم على أعمال القيادة وتغيير نظرة الرؤساء إليهم.

وسنتناول دراسة هذه المزايا في نقاط خمسة على الشكل التالي:

1- إشباع حاجات المرؤوسين النفسية:

يؤدي التفويض إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وشعورهم بالثقة وإحساسهم بالمسؤولية وهذا ما يؤدي لزيادة إنتاجهم وجديتهم، ولقد أكد هذه المعاني الباحثون في شؤون الأفراد والعلاقات الإنسانية.

2- تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة:

يعتبر التفويض من أهم الطرق لتدريب المرؤوسين على أعمال القيادة وتنمية مهاراتهم الإدارية وإعدادهم لشغل وظائف الإدارة العليا، وزيادة قدراتهم تدريجياً على أداء أعمال القيادة لتكوين جيل ثاني قوي لطبقة القيادة الحالية لكي يحتل مهامها بكفاءة عادماً تتاح له فرص الحل محلها في المستقبل.

3- تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى على سرعة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالمنظومة واختيار أنسبها وزيادة خبرتهم ومهاراتهم في أداء الأعمال الروتينية التي تسبب تعطيل إصدار القرارات الإدارية وبطنها من خلال تفويضهم في ممارسة جزء من اختصاصات الرئيس الإداري ومشاركتهم في إصدار القرارات الإدارية المسيرة لنشاط المنظومة وإتاحة الفرصة للمرؤوسين من المستويات الدنيا في المشاركة في حل المشكلات التي تواجه المنظومة مما يزيد من ثقة المرؤوسين بأنفسهم وبالتالي يوفر مناخاً تنظيمياً يحقق المودة والألفة بين المستويات التنظيمية المختلفة .

4- بث روح الاهتمام بالعمل لدى المسؤولين:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى روح الاهتمام والإخلاص في العمل لدى المرؤوسين وهذا ما يؤثر تأثيراً إيجابياً على رضاهم ويزيد في شعورهم بالثقة بأنفسهم في مجال أعمالهم وتحمل المسؤولية وبأنهم جزء من السلطة ويزيد من إحساسهم بالاستقلال الذاتي وفعالية في إدارة المنظمة وضع القرارات الخاصة بها لتحقيق أهدافها مما يؤدي إلى تحقيق كفاءة عالية في تأدية هؤلاء المرؤوسين لأعمالهم¹.

5- تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهـم:

يؤدي التفويض لتغيير نظرة الرؤساء الإداريين لمرؤوسيهـم من حيث قدرتهـم وكفاءتهـم على تحقيق ما يكفون به من اختصاصات بما يخلق علاقات إنسانية بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين إذا ما أحسن استغلالهـ.

الفرع الثاني: الصعوبات العملية للتفويض الإداري:

إن عوائق التفويض الإداري عديدة وقد ترجع لأي من أطراف التفويض سواء المفوض أو المفوض إليه، وهذه العوائق والصعوبات متشابكة ومتداخلة ويصعب عزل أي منها عن الأخرى لدراسة تأثيرها على عملية التفويض حيث قد يساعد على ظهور عائق المفوض مثلاً أو وجود عوائق أخرى خاصة بالمفوض إليه وهذا ما سيتم تبياناه².

أولاً: معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض:

قد ترتبط بالمفوض عدة عوامل تمثل عوائق تحول دون نجاح التفويض من بينها:

1- التعطش للسلطة:

قد تكون رغبة بعض الرؤساء في تركيز السلطة في أيديهم وجب الظهور بمظهر صاحب السلطات والقوة في المنظومة رغبة شديدة وأصلية في نفسه وقد يرجع ذلك إلى

¹ عيد قريطم، مرجع سابق، ص ص 86-88.

² راجع خضار يمينه، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05، مارس 2015، ص 353.

الأسلوب الذي نشأ فيه الرئيس، أو قد يكون هذا الأسلوب رد فعل للأسلوب الذي أتبع مع هذا الرئيس¹ عندما كان مرؤوسا.

2- الخوف من عدم السرية:

يعتبر الخوف من عدم السرية عائقا في المنظمات التي تتميز بطبيعة عمل سرية وقد يكون عائدا للرئيس الذي يعتقد بضرورة المحافظة على أسرار ومعلومات المنظمة لذا يخشى إن هو فوض سلطته أن تشيع الأخبار والمعلومات خارج المنظمة.

3- عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين:

وتعتبر من الأسباب الأساسية التي تعوق عملية التفويض، فالرئيس في اعتقاده أن المرؤوس غير قادر على استخدام السلطة استخداما سليما، والتشكيك في درجة شعورهم بالمسؤولية، وقد ترجع عدم صلاحية المرؤوس للقيام بالأعمال المفوضة وتحمل المسؤولية لقصور الرئيس الذي لم يحسن اختياره، ولم يعمل على تدريبه فالرئيس مسؤول عن تنمية قدراتهم وتدريبهم وإكسابهم الخبرة وتوجيههم حتى يصلوا إلى الكفاءة المطلوبة.

4- اعتقادهم بأن التفويض يضعف نفوذه:

هذا الاعتقاد من الاعتقادات السائدة فالرئيس يستمد قوته وإحساسه بذاته من خلال سلطات الوظيفة ونفوذ المنصب ويخشى إن فوض جزءا من سلطاته أن يؤثر ذلك على وضعه ونفوذه ومكانته الاجتماعية لذلك يحرص على أن تكون السيطرة الكاملة على كل سلطاته.

5- تعارض التفويض مع مصالح الرئيس الشخصية:

يمكن أن يقوم الرئيس بمزاولة بعض الأعمال واتخاذ بعض القرارات التي تخدم مصالحه الشخصية بصرف النظر عن مصلحة المنظمة، لذلك فهو يحجم عن التفويض لقيام

¹ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص ص، 570-565.

المرووسين بأعمالهم حسب الأنظمة واللوائح والتعليمات الموضوعية والتي تحكم سير العمل مما يتعارض مع ما ينبغي الرئيس من وراء هذه الأعمال.

6- الفشل في وضع أساليب للمتابعة:

قد يخشى الرئيس من عدم مقدرته على أحكام السيطرة والرقابة على العمل أن هو فوض سلطاته وذلك لعدم تمكنه من وضع أساليب لمتابعة سير الأعمال المفوضة وخوفه يفقده السيطرة على الوظيفة.

7- نقص خبرته بعملية التفويض الإداري:

عدم توفر الخبرة العملية الكافية لدى الرئيس وما ستؤدي إليه من تردد في اتخاذ القرار الإداري ومرد ذلك أن الرئيس قد يكون ملما بقواعد التنظيم ولكن ليس لديه الخبرة اللازمة للقيام بالعمل، ويتضح ذلك لعدم توفر الخبرة العملية السابقة في مجال العمل وما يؤدي إليه هذا السبب إلى تأثير على عملية التفويض ذاتها والعمل على عانقتها.

8- المبالغة في الشعور بالذاتية وحب التقدير:

وهو عائق شائع ومنتشر في الدول النامية مرده تعاضم قيمة القائد الذاتية لنفسه من وجهة نظره واعتقاده أن الرجل الذي لا يستغنى عنه، فينسب لنفسه كل عمل هام يتم في المنظمة ويعتقد مثل هذا النوع من الرؤساء بأنه السبب الأول والأخير في تحقيق العمل غافلا جهود مرووسيه المشاركين في هذا العمل والتي أدت إلى نجاحه، ولاشك أن هذا الأسلوب أو السلوك يجب أن يقاوم لأنه يؤدي إلى إحباط العاملين وبالتالي عدم رغبتهم في إتقان أعمالهم طالما أنه لا يوجد اعتراف أو تقدير الجهد المبذول من جانبهم كما أنه يقف عائقا أمامهم لتنمية قدراتهم .

9- الخوف من منافسة المرووسين:

قد يخشى الرئيس منافسة المرووسين وخصوصا المتميز منهم، ولذلك قد يعتمد الرئيس عدم التفويض لمرووس معين رغم كفاءته خوفا من أن يثبت قدرته وكفاءته، من ثم

يصبح منافسا له في منصبه أو خوفا من تلاحظ المستويات الإدارية الأعلى ذلك التميز فيوجهون إليه ثقتهم ويعتمدون عليه وقد ينتبه الرئيس الإداري لذلك فبدلا من الاستفادة من كفاءة هذا المرؤوس فإنه يقلل منها ويتصيد له الأخطاء غير مدرك أن امتياز وتفوق أي مرؤوس مصدر فخر وتقدير له لأنه ينسب إليه في النهاية.

ثانيا: معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض إليه:

قد يحجم المرؤوس عن قبول التفويض أو لا ينجح في استخدامه لأسباب منها¹:

1- رغبة المفوض إليه تفادي المسؤولية:

قد يكون عامل الخوف من الفشل أحد أسباب التردد في قبول التفويض وبالتالي يفضل المرؤوس قيام الرئيس باتخاذ القرارات بنفسه كوسيلة لتجنب المسائلة أنه يترتب على الفشل أو الخطأ أو النقد أو توجيه اللوم ولفت النظر أو العزل.

2- افتقاد الثقة في النفس:

يتشابه هذا العائق مع العائق الأول الذي يحرص فيه المفوض إليه على تفادي المسؤولية حيث يتم عن شخصية ضعيفة للمفوض إليه الذي لا يرى في نفسه القدرة على تحمل عبء العمل الجديد ويرى إمكانية إخفاقه فيه، وهذا يحتاج المفوض إليه المؤهل تأهيلا نفسيا قبل أن يتقن مهارات التفويض.

3- الخوف من عدم تخويله السلطات الكافية:

الخوف من عدم قيامه بالأعمال المفوضة إليه على الوجه المطلوب لتضافر عدة معوقات منها عدم تخويله سلطة كافية، أو تمويل مالي، أو أيدي عاملة، مما يجعله يتردد في قبول التفويض خوفا من المعاناة الشديدة التي قد يتعرض لها، والخوف من الفشل مقدما.

¹ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 572-575.

4- عدم توافر المعلومات:

قد لا يستطيع المفوض إليه الحصول على البيانات والمعلومات الصحيحة واللائمة لأداء الواجبات أو عدم الحصول عليها في الوقت المناسب أو القدر الكافي مما يضعف قدرته على أداء الأعمال المفوضة له.

5- ضعف الحافز:

لا شك أن الشعور بعدم عدالة الترقيات والحوافز والمكافآت ونظم تقارير الأداء يفقد المفوض إليه الرغبة في قبول الأعباء الجديدة ومسئولياتها، ويدفعه إلى عدم الاهتمام الكافي بتنفيذ ما فوض إليه وعدم إعطاء هذا التنفيذ الوقت والجهد اللازمين له مما يؤدي في النهاية إلى تعويض التفويض.

6- التدخل المستمر من جانب الرؤساء:

يحرص الأصيل في أغلب الأحيان على التدخل المستمر في كل صغيرة وكبيرة بشأن الاختصاصات المفوضة، وكأنه لم يفوض شيء منها، مما يؤدي إلى عدم الاستفادة من عملية التفويض للتخفيف من أعباء الرؤساء ولإتاحة الفرص لمرووسيمهم للتدريب على الأعمال المفوضة، هذا بالإضافة إلى إحجام بعض المرؤوسين عن قبول التفويض وعدم الإقدام عليه خوفا من المشاكل مع رؤسائهم.

7- الانقياد للغير:

وهو عبارة عن عائق يتعلق بشخصية المفوض إليه الذي يكون شخصا ضعيف الشخصية غير قادر على اتخاذ القرارات بمفرده فهو لا يشعر بالاستقلال بل يحتاج دائما إلى شخص بجانبه في كل خطوة، وهو بهذه الكيفية غير مؤهل لتفويض السلطة إليه حيث سيظل دائما مهتز ضعيف محتاجا لشخص آخر مصاحب له لا يفارقه.

8- ضعف إحساس المرؤوس بالمصلحة العامة:

ضعف إحساس المرؤوس بالمصلحة العامة وروح العمل الجماعي والمسؤولية والثقة برئيسه، كل هذه الأمور تحول بينه وبين تقدير أهمية القرارات الخاصة بالمنظمة مما يجعل التفويض غير محقق لأهدافه المنشودة.

9- كثرة الأعمال الأصلية التي يقوم بها المفوض إليه:

كثرة الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه أو زيادة مشاكله الاجتماعية الخاصة وضعف استعداده الصحي والنفسي من أهم أسباب إخفاق عملية التفويض فقد يكون العمل الأصلي المسند إلى المرؤوس يشغل جانبا كثيرا من وقته وجهده فلا يمكن أن يقوم بعمل اخر وقد يكون المفوض إليه عاجزا صحيا عن تنفيذ اختصاصات جديدة تفوض إليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها هذا التنفيذ بذل المزيد من الحركة والتنقل والجهد البدني وقد يكون المفوض إليه عاجزا نفسيا عن تنفيذ الاختصاص المفوض إليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها التنفيذ قدرة كبيرة على الصبر وقوة الاحتمال وكل هذه الأمور تؤثر على فاعلية التفويض وتعوقه تماما.

الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج هذه الصعوبات:

للحد من هذه الصعوبات يجب اتباع مجموعة من الاقتراحات والتوصيات¹:

أولا: علاج الصعوبات الناجمة عن الرؤساء:

لعلاج هذه الصعوبات يجب تحسين بعض العوامل الشخصية والنفسية التي تساعد على فعالية التفويض ونجاحه خاصة من طرف الرؤساء، لأنهم هم الذين يملكون زمام السلطة والمسؤولية، بحيث يشترط أن يكون الرئيس ذو سلوك حسن وأهلا للمسؤولية وذو كفاءة ومستوى عالي، زيادة على ذلك يجب تكوينهم وفقا للمناهج والأساليب الحديثة للتسيير الإداري، بغية تحقيق الأهداف الأساسية التي يقتضيها نشاط الإدارة.

¹ صلاح شنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999، ص 609.

وباعتبار التفويض أحد أهم هذه الأساليب فإنه يجب تصحيح الأفكار التي ينتجها بعض الرؤساء فهناك من يعتقد منهم أن التفويض يمثل انتزاعا للسلطة أو أنه يشكل خطرا أو تهديدا على منصبه، بل العكس هو وسيلة قانونية وفنية تهدف إلى التحقيق عن أعباء الرئيس حتى يستطيع أداء مهامه الرئيسية في الوقت المناسب وعلى أحسن وجه، وأن تكون للرئيس الرغبة في إعطاء أو منح الفرصة للمرؤوس بشأن القيام ببعض الاختصاصات الثانوية وأن يكون استعداد لتقبل الأخطاء وتوضيح السياسات والأهداف والعمل على توجيهه السليم و الإرشاد من أجل تنمية القدرة الإدارية.

كما يجب تغيير نظرة الرؤساء إلى مرؤوسيه من حيث مدى كفاءتهم وقدرتهم على المباشرة ما يعهد إليهم من مسؤوليات والتأكيد على أهمية ما يحققه التفويض من فوائد هامة تعود على الرئيس والمرؤوسين وعلى المصلحة العامة¹.

غير أن أسلوب التفويض يقتضي وجود رقابة فعالة ورشيده وهادفة بحيث نكون غايتها تحقيق السير الحسن لنشاط الإدارة واستمراريتها، ويعتبر فقهاء الإدارة العامة أن عملية التفويض تعد من بين المسائل الصعبة التي تواجه القائد الإداري في تحقيق نظام فعال للاتصال والمتابعة والرقابة بحيث يمكن من خلاله التأكد من حسن استخدام السلطة المفوضة وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويجب على السلطات المركزية أن تراعي عند اختيارها للرؤساء الإداريين شرط الكفاءة والتخصص المطلوب حسب طبيعة نشاط الإدارة وهذا استجابة لمتطلبات المصلحة العامة وعلى الرئيس الإداري أن يتحلى ببعض الميزات ومن أبرزها القدرة على الإقناع والاتصال والتوجيه والإحاطة بجوانب الأمور قبل البث فيها وتمكنه من إيجاد حلول والثبات في مواجهة الصعوبات والأزمات، حتى يتسنى له أو يسهل عليه تفويض بعض الصلاحيات وأن يهتم بالأمور الأساسية².

¹ صلاح شنواني، المرجع السابق، ص 609.

² محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، دون دار نشر، الإسكندرية، 1992، ص 377.

ثانياً: علاج الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين:

إن علاج الصعوبات التي تواجه المرؤوسين تتطلب تدريبهم على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوضة إليهم بأبسط الطرق وأسرعها، مما يحقق أحسن النتائج ويقضي على تشكيك الرؤساء قدرات مرؤوسيههم ويزيد من ثقتهم بهم والعمل على تكوين المرؤوسين حتى تكون لهم الرغبة والثقة الكبيرة في القيام باختصاصاتهم إلى جانب تطلعهم إلى الصلاحيات المفوضة إليهم دون الخوف من الوقوع في الخطأ أو التهرب من المسؤولية بالإضافة إلى رفع معنويات المرؤوسين في التفويض، كما يجب وضع نظام للحوافز المادية والأدبية، تعمل على بث روح الحماس والتنافس بين المرؤوسين وتشجيعهم على تحقيق حسن أداء العمل الإداري من حيث السرعة والدقة والفعالية.

ثالثاً: علاج الصعوبات التنظيمية:

إن المقترحات والحلول التنظيمية لها أثر هام على الجهاز الإداري في حد ذاته وعلى أهدافه حيث أنها لا تتعلق فقط بالنصوص القانونية بل تكمن أساساً في الواقع الإداري المعمول به وذلك من خلال الوعي والإدراك بأهمية الأهداف المطلوب تحقيقها للهيئة الإدارية، والعمل الجماعي المنظم عن طريق التفويض الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة، وكذلك العمل بالتطبيق الحسن والسليم لمبادئ أو توجيهات التنظيم الإداري في كافة التنظيمات الإدارية العامة، وذلك من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات والتناسب بين السلطة والمسؤولية وتقسيم العمل والتخصيص فيه، كما تسهيل عملية الاتصال داخل الهيئة الإدارية وبين فروعها يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء تطبيق عملية التفويض¹.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 118.

خلاصة الفصل الأول:

يتطلب التفويض الإداري نقل بعض من صلاحيات أو سلطات الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه فهذا يتخذ صوراً عديدة، سواء من حيث مصدر التفويض أو الشكل أو الحجم أو الطبيعة، إلا أن التقسيم الأخير هو المعمول به لأنه يتضمن موضوع التفويض، وذلك لشموليته وأهميته القانونية في سير العمل الإداري.

كما يخضع التفويض الإداري لقواعد وأحكام خاصة به، تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له، فهو يعد وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري، أو كما يسميها البعض بالمركزية اللوزارية ولا يقتصر الأخذ بأسلوب التفويض على التنظيم الإداري المركزي وإنما يطبق كذلك داخل اللامركزية الإدارية، سواء المحلية منها، أو المصلحية، كما إن الهدف من أسلوب التفويض، هو التخفيف من الأعباء الإدارية وتحقيق السرعة والمرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية.

وما يتم استخلاصه من خلال تطبيق أسلوب التفويض في التنظيم الإداري الجزائري هو اقتصار مختلف النصوص القانونية على التفويض بالإمضاء بشكل واسع يتناقض مع تفويض الاختصاص.

الفصل الثاني:

الأحكام القانونية

الخاصة بالتفويض

الإداري وتطبيقاته

لدراسة الأحكام القانونية المتعلقة بالتفويض الإداري، لابد من معرفة الشروط القانونية التي تركز عليها عملية التفويض الإداري، وكذلك لا بد من معرفة الشروط القانونية التي تركز عليها عملية التفويض الإداري والتي تنقسم بدورها إلى شروط شكلية وشروط موضوعية، ثم نعرض إلى الآثار القانونية المترتبة عن التفويض الإداري وإلى تخلفها في عملية التفويض بالنسبة لكل من المفوض والمفوض إليه.

وسندرج هذه النقاط ضمن المبحث الأول المعنون بالشروط القانونية للتفويض الإداري وأثاره، أما المبحث الثاني المعنون بنهاية التفويض الإداري، وسنتناول فيه الطرق القانونية التي تنتهي بها عملية التفويض الإداري، أما فيما يخص المبحث الثالث خصصناه إلى الجهات المختصة بالتفويض الإداري في الجزائر، سنوضح فيه في المطلب الأول التفويض الإداري من اختصاص الجهات المركزية، أما المطلب الثاني سنتناول فيه التفويض الإداري من اختصاص الجهات المحلية.

المبحث الأول: الشروط القانونية للتفويض الإداري وآثاره:

نظرا لكون التفويض هو استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأن يمارس الموظف اختصاصاته بنفسه، فإن هذا الاستثناء في ممارسة الاختصاص يتعين أن يخضع لضوابط وشروط ينبغي احترامها لتفادي إلغاء التصرفات الناجمة عنه، إذ تقتضي صحة توفر شروط موضوعية وأخرى شكلية.

المطلب الأول: شروط التفويض الإداري:

تنقسم شروط التفويض الإداري إلى شروط موضوعية وشروط شكلية وهذا ما سنبينه في الفرع الأول والثاني.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية:

تتمثل الشروط الموضوعية للتفويض الإداري فيما يلي:

أولاً: وجود نص قانوني للتفويض الإداري:

يجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني صريح يجيزه ويكون قائماً عند صدور قرار التفويض من قبل المفوض، ويشترط النص القانوني الذي يسمح بالتفويض أن يكون نفس درجة النص المانح للاختصاص الأصلي أو من درجة أعلى منه، إذ أن الاختصاص المقرر بالدستور مثلاً لا يجوز تفويضه إلا بنص وارد من الدستور، والاختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بقانون أو نص دستوري¹ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن بأن الاختصاص الذي يحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو التفويض فيه إلا في الحدود وعلى وجه المبين في القانون.

ففي فرنسا ومصر² والجزائر يتشابه الأمر حيث يكون النص الذي يسمح بالتفويض إما نصاً دستورياً أو نصاً تشريعياً أو حتى تنظيمياً، غير أنه يشترط في ذلك مراعاة درجة

¹ أنظر أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثامن عشر، العدد الثالث سبتمبر 1994، ص 474، وخلفي محمد، مرجع سابق، ص 45.

² عادل عبد الرحمان خليل، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص 90.

النص اذى يسمح بالتفويض مع النص الذي منح الصلاحيات للرئيس الإداري إذ يتعين أن يكون النص المجيز للتفويض من نفس درجة النص المقرر للاختصاص الأصلي أو أعلى منه درجة خلافا للوضع في لبنان.

إذ يعتبر التفويض وعلى جميع مستوياته غير جائز ما لم يسمح به التشريع نفسه، إذ لا يمكن التفويض بناء على نص تنظيمي، والسبب في ذلك أن انشاء الوزارات وتوزيع الاختصاص على الوزراء يتم بقانون صادر عن البرلمان¹، بينما فرنسا والجزائر تنشأ الوزارات وتستمد اختصاصاتها بموجب مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول².

وتجد الإشارة إلى أن النص الذي يجيز التفويض عادة ما يحدد المواضيع التي تفويضها إلى المرؤوس أو يحدد المواضيع التي لا تقبل التفويض، كأن ينص مثلا على إجازة تفويض الصلاحيات غير الدستورية لرئيس الجمهورية³ أو يتم استبعاد بعض الصلاحيات من التفويض مثل نص المادة 87 من دستور الجزائر 1996 المعدل والمتمم التي تنص على عدم إمكانية تفويض رئيس الجمهورية للصلاحيات المذكورة في المادة، وهذا ما كرسه مجلس الدولة الفرنسي حيث يشترط في التفويض أن يكون محددا فيما يتعلق بأطرافه وموضوعه⁴.

¹ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، (تنظيم إداري وعقود إدارية)، الطبعة الثانية، دون دار النشر، بيروت، لبنان، 1998، ص319.

² المراسيم الرئاسية المنشأة للوزارات والمراسيم التنفيذية التي تحدد وتوزع الصلاحيات على الوزراء في الجزائر، مثلا: مرسوم تنفيذي 11-79 في 2011/11/21 يحدد صلاحيات وزير الصحة والمستشفيات في الجزائر.

مرسوم تنفيذي رقم 12-12 في 2012/01/09 يحدد صلاحيات وزير البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال في الجزائر.

مرسوم تنفيذي رقم 04-332 في 2004/10/24 يحدد صلاحيات وزير العدل حافظ الأختام في الجزائر.

³ يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص 319.

⁴ خليفة ثامر الحميدة، تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثاني، العدد الأول، 2005، ص362.

وهذا التحديد للمواضيع يهدف إلى إنجاز عملية التفويض، كما يحدد المسؤوليات بصورة سهلة وواضحة في حال خروج المفوض إليه عن القواعد التي تحكم التفويض¹.
لم تعرف الجزائر نظاما قانونيا مستقلا بالتفويض في الاختصاص إذ أخذنا بالأسلوب الذي يجيز التفويض في التشريعات خاصة بمناسبة تنظيم موضوع معين مثل النص على التفويض في قانون الولاية 90-09 الملغى في المادة 105 التي نصت على تفويض التوقيع والذي يتم بموجب قرار من الوالي إلى موظفي الولاية²، ونصت المادة 126 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 على : " يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، كما نصت المادة 77 من القانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 الملغى على إمكانية تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي لبعض صلاحياته إلى أحد نوابه أو أي موظف بالبلدية وذلك كله يتم تحت مسؤوليته³.

والمادة 129 الفقرة 05 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية⁴ نصت على تلقي الأمين العام للبلدية تفويضا من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت على: "يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات".

¹ محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاعلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث والأربعون، العدد الثاني، 2003، ص 269.

² تنص المادة 105 من قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية على " يمكن للوالي أو يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات".

³ تنص المادة 77 من قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية الملغى على " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولاية والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه، يرسل قرار التفويض للوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا".

⁴ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

وتنص المادة 135 منه على " يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسمه يتلقى منه تفويضا بالإمضاء"
ونصت المادة 87 من نفس القانون على: " يمكن رئيس 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 أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليميا.

كذلك نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 125/95، المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، أنه تتخذ السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية كذلك نجد المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 128/95 المتضمن إحداث المديرية الجهوية للبريد والمواصلات وإعادة ترتيب مهام المديرية الولائية تحيز التفويض من وزير البريد والمواصلات إلى المديرية الجهوية للبريد والمواصلات¹.

كذلك منحت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتضمن سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين والأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لكل مسؤول مصلحة

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 128 /95، المؤرخ في 29 أبريل 1995، يتضمن إحداث المديرية الجهوية للبريد والمواصلات وإعادة ترتيب مهام المديرية الولائية.

سلطة تعيين وسلطة التسيير للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته بموجب تفويض بقرار صادر عن الوزير المعني.

كما نجد المادة 27 من المرسوم 88-131¹ المؤرخ في 04/07/1988 المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن أجازت التفويض من خلال البحث على إيجاد أنجع سبل لتوزيع المهام والمسؤوليات، بالإضافة إلى تفويض أكبر عدد ممكن من الموظفين سلطة التصديق على الوثائق والتوقعات.

ونصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 10-236² المؤرخ في 07/10/2010 المتضمن الصفقات العمومية المعدل والمتمم على إمكانية تفويض المصلحة المتعاقدة لصاحبة إبرام الصفقات العمومية حيث نصت على «... ويمكن كل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال، بتحضير الصفقات وتنفيذها طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ...»

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 08-374³ المؤرخ في 26/11/2008 الذي يخص لأعضاء الحكومة تفويض إضائهم نجد المادة الأولى منه نصت على أن يكون التفويض بموجب قرار وحددت صلاحية القابلة للتفويض في القرارات التنظيمية والفردية، وحددت المادة الثالثة منه شروط التفويض كالتالي:

- اسم المفوض إليه.
- تعداد المواضيع التي يشملها التفويض.
- ألا تتجاوز المواضيع الصلاحية الموكلة للمفوض إليه.

وأشارت المادة الرابعة منه إلى أن انتهاء مهام المفوض إليه أو زوال صلاحيته تؤدي إلى نهاية التفويض تلقائياً.

¹ المرسوم الرئاسي 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن.

² المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن الصفقات العمومية، المعدل والمتمم في 18 يناير 2012.

³ المرسوم التنفيذي 08-374 المؤرخ في 26 نوفمبر 2008 الذي يرخص لأعضاء الحكومة.

كما نصت المادة 53 من القانون 04-10 المتضمن قانون التربية البدنية والرياضية الجزائري التفويض الممنوح من قبل الوزير المكلف بالرياضة للاتحادية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام وتؤكد ذلك في قانون 05/13 المؤرخ في 2013/07/23 المتضمن الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها والذي ألغى القانون 04-10 حيث نصت المادة 92 منه على "... تمارس الاتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة بتفويض من الوزير المكلف بالرياضة، مهام الخدمة العمومية الآتية:

ونصت المادة 94 منه على " تفويض مهمة الخدمة العمومية الذي يمكن أن يفوض بموجبه الوزير المكلف بالرياضة الاتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة لممارسة مهمة أو عدة مهام للخدمة العمومية".

ونصت المادة 42 من المرسوم التنفيذي 04-405¹ الذي يحدد كفاءات تنظم الاتحاديات الرياضية الوطنية وشروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العامة على مفهوم التفويض والمتمثل في القرار الذي يفوض بموجبه الوزير الاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام كل أو جزء من مهام الخدمة العمومية ... وتكون مسؤولة مسؤولية تامة وكاملة على أعمالها واتجاه الغير.

كما حددت المادة 43 مدة التفويض وهي 04 سنوات قابلة للتجديد، ونصت المادة

44 على حالات سحب التفويض وهي:

- سحب الاعتماد من الاتحادات الرياضية الوطنية.
- التدابير التأديبية.
- خرق الاتحادات للقوانين والتنظيمات سارية المفعول.
- المساس بالنظام والآداب العامة.
- عدم احترام شروط العقد المبرم مع السلطة العمومية.

¹ المرسوم التنفيذي 05-405 الذي يحدد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية.

ونصت المادة 03 من القانون الأساسي النموذج للاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام والملحق بالمرسوم التنفيذي 05-405 السابق على إمكانية تفويض للاتحادية لصلاحيات أو بعض صلاحياتها وتحت مسؤوليتها للرابطات الرياضية التابعة لها.

وفي مصر اعتمد المشرع على أسلوبين لتنظيم عملية التفويض وذلك بإصدار تشريع عام بنظام التفويض السلطة بالنسبة لكافة المستويات الإدارية وكذا النص على التفويض في نصوص خاصة متفرقة في القوانين والتنظيمات الإدارية كقانون الإدارة المحلية مثلا¹.

ثانيا: صدور قرار التفويض:

إن النص على إمكانية اللجوء للتفويض لا ينبغي وحده إذ يتعين على الرئيس الإداري أن يصدر قرار إداري ينقل بموجبه جزء من صلاحياته للمفوض إليه ويسمى ذلك: "بقرار التفويض" والذي يلتزم فيه المفوض بالحدود الواردة في النص الذي سمح له بتفويض اختصاصه من حيث موضوع التفويض وتحديد المفوض إليه ومدة التفويض وشروط ممارسته وإلا اعتبر قرار التفويض وكل ما نتج عنه باطلا.

إن هذا الشرط هو نتيجة لكون أن التفويض دائما يكون جزئيا وليس كليا ويكون مؤقتا وليس دائما لأن التفويض الكلي والدائم يقع باطلا لأنه بمثابة تهرب من المسؤولية، كما رتب بعض الفقه الفرنسي والمصري على مثل هذا التفويض جزاء الانعدام حيث اعتبر القرار الذي بقي بتفويض كامل الصلاحيات أو لمدة مؤبدة قرار منعدها لمخالفته الجسيمة للقانون بينما الجزائر وفي ظل عدم وضوح فكرة الانعدام في القرارات الإدارية يعتبر مخالفة عذا الشرط بمثابة تصرف باطل وليس منعدها.

تعتبر هذه الأداة بمثابة تنفيذ للنص القانوني الذي يجيز التفويض² وعليه يجب لصحة قرار التفويض أن يصدر في شكل قرار إداري صريح ومسبق تطبيقا لشرط وجود

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأ المعارف الإسكندرية، 2003، ص 202.

² أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دون دار ومكان النشر، 1990، ص 117.

نص قانوني يسمح بالتفويض، وهو ما نلمسه من خلال النصوص القانونية و التنظيمية في الجزائر ومنها نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 125/95 المؤرخ في 29 أفريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية في الجزائر، حيث جاء فيه لفظ "بقرار" تتخذه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وكذلك نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتضمن سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر جاء فيها لفظ "بقرار" صادر عن الوزير المعني، ونجد كذلك المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المؤرخ في 11 يونيو 2007 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم في الجزائر بنص المادة 01 منه على يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا، "بموجب قرار" ونص في المادة 03 على عبارة قرار التفويض، والذي يتضمن ما يلي:

- اسم المفوض إليه.

- تعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة للوزير.

والمرسوم التنفيذي 08-374 نص في المادة الأولى منه على صدور قرار

بالتفويض، إذن القرار الصادر بشأن التفويض لا بد أن يتضمن ما يلي:

- تحديد موضوعات التفويض لأنه محدد وجزئي حيث لا يشمل كل اختصاصات الأصل

المفوض، كما أن تفويض كل الاختصاصات هو تهرب من المسؤولية وزيادة مرهقة لاختصاص المفوض إليه¹.

- تحديد دقيق لأطراف التفويض من أصيل مفوض والمفوض إليه الذي يكون مرؤوسا².

¹ يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ص 317 إلى 317.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 120.

- مدة التفويض لكون التفويض ليس دائماً وإنما هو مؤقت¹ مثل ما نصت عليه المادة 43 من المرسوم 05-405 السابق ذكره والتي حددت مدة التفويض بأربعة (04) سنوات قابلة للتجديد.

- قد يكون النص عاماً لا يقيد الأصيل عند اختياره لمن يفوض إليهم وقد يحدد له سلفاً الأشخاص الذين يلتزم بالتفويض إلى أحدهم إذا رغب في ذلك²، ومثال ذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي 186/07 في المادة الأولى منه على: " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل...".

- فإذا لم يحدد النص للموظف الذي يجب التفويض له يقوم الموظف بتحديد الموظف الذي اختاره في قرار التفويض، ويرى بعض الفقهاء في فرنسا ومصر أن عبء إثبات قيام التفويض في حالة النزاع فيه يقع دائماً على عاتق الإدارة تماشياً مع القاعدة العامة في الإثبات والتي يلتزم بموجبها المدعي إثبات ما يدعيه³.

الفرع الثاني: الشرط التشكيلي:

تعتبر الشروط التشكيلية مهمة لصحة قرار التفويض وتتمثل فيما يلي:

أولاً: شكل تفويض القرار الإداري:

إذ يعتبر قرار التفويض قراراً إدارياً يعبر عن إرادة الإدارة الملزمة وله مظهر خارجي مع العلم أن الأصيل في القرارات الإدارية أنه لا يشترط المشرع لصحتها شكلاً معيناً كأن تصدر مثلاً في شكل مكتوب، إلا إذا نص على ذلك، وبما أن قرار التفويض هو قرار إداري

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 119.

² بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الخامس، العدد الرابع، 1981، ص 244.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 30.

فإنه لا يشترط فيه شكلا معيناً فذلك يعني أنه قد يصدر شفاهة¹ أو تلفونيا أو تلغرافيا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وهذا ما قرره القضاء الإداري في فرنسا².
إلا أنه من الأفضل أن يصدر قرار التفويض على شكل معين كالكتابة مثلا
للاعتبارات التالية³:

- لا يجوز التفويض إلا بنص بأذن به وعليه يتعين على قرار التفويض أن يشير إلى النص الذي أجازته وهذا لا يكون ممكناً إلا إذا كان قرار التفويض مكتوباً.
- من حيث إثبات قرار التفويض نجد أن الكتابة هي الطريق السهل للإثبات.
ومن المبررات شرط الكتابة اشترط غالبية الفقهاء في التفويض بالاختصاص أن يكون مكتوباً، وفقاً لقواعد العامة وأنه لا يمكن افتراضه ضمناً من خلال بعض التصرفات الإدارية.

أ- يؤدي التفويض الضمني إلى الغموض في توزيع الاختصاصات الإدارية وفي حركتها.
ب- يسهل إثبات التفويض المكتوب والاحتجاج به في مواجهة الغير لاجتناب مشاكل كثيرة نتيجة لوضوحه وتحديد أبعاده وملامحه.

ج- أما التفويض الشفوي فيصعب إثباته والاحتجاج به في مواجهة الغير⁴.

د- يساعد التفويض المكتوب على تحديد الاختصاصات المفوضة ومراقبة المفوض للمفوض إليه في مدى الالتزام بها وعدم الخروج عليها.

هـ- كتابة التفويض تجعله أكثر إيضاحاً لإرادة الأصيل والاختصاصات التي تفوضها.

¹ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص ص 477 إلى 478.

² خليفة ثامر الحامدة، مرجع سابق، ص 362.

³ لتفصيل أكثر راجع محمد علي الشباطات وميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27، جوان 2017، ص 11 وما بعدها.

⁴ بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص ص 154 إلى 155.

و- ارتباط شرط الكتابة بشرط النص الآذن، وذلك لعدم جواز افتراض التفويض أو استخلاصه ضمناً أو اللجوء إليه بطريق القياس أو التماثل بل يجب إجازة المشرع له بنص قانوني صريح ومكتوب¹.

ومن ثم فإنه لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه إلا بناء على تفويض صريح وفي صورة قرار مكتوب من الأصل، وذلك نظراً لتشكيل نظام التفويض في الاختصاص تعديلاً في نظام توزيع الوظائف العامة².

أجاز بعض الفقهاء في الاختصاص، شفاهة وضمناً، وذلك استثناء من شرط الكتابة وسنتناول هذين الاستثنائين على النحو الآلي:

1. إجازة التفويض الشفوي:

أجاز بعض الفقهاء إتمام التفويض في الاختصاص شفاهة وخروجاً على مبدأ الكتابة وذلك عن طريق الهاتف أو التلغراف، وفي المسائل البسيطة والعاجلة التي لا تحتل كتابة قرار التفويض، وذلك على الرغم من صعوبة إثباته هذا التفويض ورفض بعض المرؤوسين له، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك³.

ويصنف البعض الآخر⁴ هذه الحالات حالة للضرورة التي توجد الأخذ بنظام التفويض الشفوي، كمحاولة للتوفيق بين مبدأ كتابة التفويض والاعتبارات العملية التي توجب إجازة التفويض الشفوي، مثل حالة عدم قدرة الرئيس الإداري الحضور لمقر عمله لأسباب صحية أو مناخية أو وقوع حوادث طبيعية طارئة كالزلازل والبراكين والحروب واستدعاء الأمر بإنجازه لبعض أعماله التي لا تحتل التأخير وتفويضه لذلك لأحد مرؤوسيه تلفونياً بممارسة تلك الاختصاصات العاجلة، مع إلزامه بعد زوال تلك الظروف الطارئة بإصدار قرار التفويض كتابة، كما أقر ذلك القضاء الإداري في فرنسا ومصر.

¹ إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، طبعة 1993، ص 200.

² Auby (J.M) et Drago (R), traité de contentieux administratif, LGDJ. Tom II, 1984, Paris, p 278.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1959، ص 408.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1995، ص 208.

2. إجازة التفويض الضمني:

أجاز بعض الفقهاء¹ التفويض في الاختصاص ضمناً نتيجة لتوزيع العمل، أو احتراماً للتقاليد العملية السائدة والمستقرة في ظل الظروف العادية للإدارة. وأيضاً في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة للحالات الضرورية في زمن الحرب وأوقات الأزمات التي توجب تفويضات إدارية لا تكون مشروعة في الأوقات العادية، وذلك لعدم استنادها إلى إذن صريح في قانون أو لائحة، إلا أنها تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية، أي أن التفويض يجب أن يكون صريحاً وواضحاً وبالتالي عدم إجازة التفويض الضمني وذلك لأنه بالإضافة إلى أن التفويض بطبيعته نظام استثنائي لا يقوم إلا بنص وقرار صريح، فإن التفويض الضمني قد يؤدي إلى عدم الوضوح في توزيع الاختصاصات، وكذلك عدم تفهم المفوض إليه لصورة الضمنية في كتابة التفويض، وكما يريد المفوض لكي تحقق الغرض الأساسي من التفويض الإداري².

3. أن يكون التفويض جزئياً:

يجب لصحة التفويض في الاختصاص أن يكون جزئياً، أي قاصراً على بعض اختصاصات المفوض، وليس جميعها، مهما كان مركز المفوض إليه وإلا كان التفويض باطلاً³ مثل ذلك: أن يفوض وزير التعليم العالي في الجزائر باعتباره رئيس مجلس التعليم العالي، أحد معاونيه في رسم السياسة العامة للتعليم العالي، وذلك على عكس الحلول والذي يعني حلول من يحدده القانون بحكم وظيفته في ممارسة كافة اختصاصات الأصلية والمفوضة إليه في حالة غياب أو وجود مانع يحول دون مباشرته اختصاصاته وتتمتع قراراته

¹ رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 219.

² Conseil d'état, 2-4-1997, synd, nat° autonome des directeurs des conservatoires, DA, 1997, N°193, obs, RS.CE3-6-1994, ville des Lyon, RDSA, 1994, P833.

³ سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد، الطبعة الأولى، القاهرة، 2008، ص 133.

بقوة قرارات الأصيل، ويتمتع الأخير بالنسبة لهذه القرارات بصفة السلطة الرئيسية لضمان سير المرافق العامة¹.

أجمع الفقهاء القانون والإدارة على ضرورة أن يكون التفويض في الاختصاص جزئياً² وقاصراً على بعض اختصاصات المفوض وليس كلها، وذلك باستثناء التفويض في الأمور التي لا تشتغل خطورة على سير عمل المنظمة الإدارية، أو إذا أجاز المشرع ذلك صراحة ولكي يتحقق شرط التفويض الجزئي يجب توافر العوامل التالية:

- أن يحدد النص الأذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوض التفويض بها
- أن يكون هذا التحديد واضحاً وليس غامضاً³.
- أن لا يمتد هذا التفويض إلى القرارات الكبرى، التي ينبغي على المفوض الاحتفاظ بسلطته البت فيها⁴.

4. أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن:

بالإضافة إلى الشروط السابقة ينبغي لصحة التفويض الإداري، أن يكون التفويض للأشخاص الذي حددهم النص الآذن بالتفويض دون سواهم⁵.

فإذا حدد النص الآذن بالتفويض مثلاً شخص المفوض إليه فيصبح بهذا التحديد دور الأصيل دوراً تشكيمياً في اختيار المفوض إليه، ولا يتمتع في هذا الاختيار بأنه سلطة تقديرية، ويكون الخيار أمامه، أما اختيار الشخص الذي حدد النص الآذن بالتفويض وفي حدود الاختصاصات فحسب⁶، وأما رفضه منح هذا التفويض بداءة، وإلا كان تفويضه غير مشروع⁷ إلا إذا أصدر المشروع مرسوماً آخر يجيزه بموجبة للأصيل تفويض بعض

¹ أنظر خضار يمينية، مرجع سابق، ص ص، 349، 350.

² عادل السعيد أبو الخير، علم الإدارة العامة، لا يوجد دار النشر، 2008، ص 108.

³ عمرو بركات، التفويض في القانون العام، لا يوجد دار النشر، 1989، ص 118.

⁴ رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص 219..

⁵ محمد باهي أبو يونس، الوجيز في الأصول الإدارية العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1995، ص 208.

⁶ La Chaune (g.e), la hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français, paris, 199, p 121,122.

⁷ Conseil d'état 6-1-1928 graintion,REC, p 28.

اختصاصاته الى أشخاص آخرين من مرؤوسيه او من غير مرؤوسيه واذا...النص الاذن بالتفويض عن تحديد الأشخاص الذين ينبغي على المفوض تفويضهم بعض اختصاصاته فانه يكون قد منح بذلك ضمناً بهذا السكوت المفوض سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار المفوض اليه من بين مرؤوسيه المفوضين العموميين .

وهكذا نرى بأن التفويض يجب أن يكون محصور بالأشخاص الذي حددهم المشرع دون سواهم وأن دور المفوض في هذه الحالة هو إما اختيار شخص المفوض إليه، أو الامتناع عن التفويض وإلا عد قراره غير مشروع.

5. عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

يعني هذا الشرط عدم تفويض المفوض الاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه أو من جهات إدارية أخرى، إلى مرؤوسيه، وإلا كان تفوضه باطلا ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري¹ إلا إذا أجاز له المشرع ذلك وخاصة في الاختصاصات البسيطة. وأن التفويض في الاختصاص استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص والذي يلزم صاحب الاختصاص بممارسته بنفسه، وعدم تفويضه غير في ممارسته، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك، وينبغي ألا يقاس عليه، ولا يتوسع في تفسيره.² ومن مبادئ التفويض ان سلطة التفويض لا تفوض، وإذا أجاز المشرع التفويض فلا يكون ذلك إلا في حدود الاختصاصات المقررة قانوناً للأصيل وبصفة أصلية، وليس في الاختصاصات المفوضة إليه.³

¹ عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981/1980، ص 78.

² محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 265.

³ لتفصيل أكثر راجع محمد علي الشباطات وميثاق قحطان حامد، مرجع سابق، ص 13.

6. أن يكون التفويض مؤقتا:

يشترط بعض فقهاء القانون العام والإدارة العامة في التفويض بالاختصاص بالإضافة إلى الشروط السابقة، أن يكون مؤقتا وليس على سبيل الدوام¹ سواء كان التأقيت مرتبطا بمدة زمنية معينة لا تتجاوز بأي حال من الأحوال المدة التي حددها القانون لسريان التفويض.

ثانيا: نشر قرار التفويض الإداري:

إذ لا يعتبر التفويض صحيحا مالم ينشر وفق القواعد الخاصة بالنشر بالنسبة لكافة القرارات الادارية، ونشر القرار الإداري عموما يعني وضعه في دائرة التنفيذ وإعلام كافة به بما في ذلك قرار التفويض والذي في حالة عدم نشره أو تبليغه فإنه يعتبر سليما وصحيحا بالنسبة للإدارة وناظرا في حقها دون الافراد وهذا ما هو معمول به في معظم دول العالم².

إذا كان من الضروري صدور قرار بالتفويض ونشره قبل صدور أي تصرف من قبل المفوض إليه فإن الاجتهاد القضائي المقارن -فرنسا ومصر- يقر بأنه يمكن للمفوض إليه القيام بتصرفات قانونية بناء على التفويض غير المنشور ولكن تصرفاته لا تنشر إلا بعد نشر قرار التفويض وهناك قيود أخرى تحكم عملية التفويض، وأهمها³:

• تفويض الاختصاص لا بد أن يتم من الأصيل إلى شخص تكون له أصلا سلطة إصدار القرارات الإدارية، أي إذا كان المفوض إليه أصلا لا يملك سلطة إصدار القرارات المستقلة فإنه لا يستطيع تنفيذ ما فوض إليه.

• تفويض الاختصاص لا يعني نقل السلطة إلى المفوض إليه، وإنما نقل موضوع أو اختصاص معين فقط، رغم أن هناك جانبا من الفقه يفر بإمكانية تفويض الاختصاص والسلطة معا في المجال الإداري، وهذا الموقف يؤدي إلى الخلط بين التفويض الجزئي

¹ محمد باهي أبو يونس، الوجيز في الأصول الإدارية العامة، المرجع السابق، ص 208.

² أنظر أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثامن عشر، العدد الثالث، سبتمبر 1994، ص 457، وغري احسن، مرجع سابق، ص 67.

³ يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص 318، وغري احسن، مرجع سابق، ص 67، 68.

والتفويض المطلق، إذ أن تفويض السلطة هو نقلها إلى الغير ويعتبر تفويض كلياً وغير مشروع¹.

• لا يجوز تفويض الصلاحيات المفوضة، أي لا يمكن للمفوض إليه تفويض الاختصاصات التي فوضت إليه من رئيسه الإداري بل له أن يفوض جزءاً من اختصاصاته الأصلية فقط²، أو أن يجيز النص القانوني ذلك صراحة وهذا ما هو مقرر في فرنسا حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم جواز التفويض في التفويض وأبطل قرار التفويض الذي أصدره المدير في صلاحية فوضها له الوزير³.

• وفي مصر حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القبول بأنه: " لا يجوز للمفوض إليه بدون نص يجيزه ذلك أن يفوض في الاختصاصات المفوضة إليه، فالتفويض في الاختصاصات المفوضة لا يجوز بل أنه يؤدي إلى انعدام قرار التفويض الصادر من المفوض إليه حيث لا يعد أن يكون عقبة مادية"⁴، إلا أن ظهر اتجاه حديث في علم الإدارة يناهز بإمكانية تفويض الاختصاصات المفوضة⁵.

• لا يكون التفويض إلا من أعلى إلى أسفل حيث ينقل الرئيس الإداري بعض صلاحياته للمرؤوس بناء على نص قانوني يجيز له ذلك، فلا يمكن تصور حدوث العكس لأنه سنكون حينها بصدد حلول وليس تفويضاً⁶.

• إذا كان التفويض يعني نقل جانب من اختصاصات الأصيل إلى المفوض إليه فهل

يعني ذلك الأصيل من ممارسة الاختصاصات موضوع التفويض؟

¹ بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص ص 245، 246.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 67.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 129.

⁴ خليفة تامر عبد الحميد، المرجع السابق، ص 247.

⁵ أنظر بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص 247، ورابيحي احسن، مرجع سابق، ص 67.

⁶ عبد الغاني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 198.

يميز الفقه الفرنسي في هذا الشأن بين نوعين من التفويض وهما تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع إذ يترتب على ذلك ما يلي:

- تفويض الاختصاص يحرم المفوض من ممارسة الاختصاصات التي فوضها المفوض إليه عاجلة مدة التفويض أما تفويض التوقيع فلا يجب الأصيل من ممارسة اختصاصه المفوض¹.

- تفويض الاختصاص لا يقوم على اعتبار شخص عكس تفويض التوقيع².

في تفويض الاختصاص يصبح المفوض إليه هو صاحب الصلاحية ما لم يصدر قرار من المفوض بسحب التفويض بينما في تفويض التوقيع فإن المفوض يبقى هو الفاعل الحقيقي للنشاط³.

وأخيرا فإن مصير العمل المخالف لكل هذه القواعد يترتب عنه بطلانها بل وأيضا تجريد كل أعمال المرؤوس التي مارسها بموجب التفويض الباطل من كل قوة قانونية، وهذه النتيجة لا تتأثر إلا بالظروف الاستثنائية التي يجوز بسببها التفويض بدون نص كما أقره الاجتهاد القضائي في فرنسا⁴.

ويتحقق بطلان قرار التفويض والقرارات المستندة إليه من تاريخ القرار الصادر عن الأصيل، ويجوز الطعن في قرار التفويض بدعوى الإلغاء في ميعادها القانوني وحتى بعد انقضاء الميعاد بمناسبة الطعن في القرارات الإدارية الفردية المستندة إليه⁵.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن:

¹ ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 164.

² Loumbard martime:droit administratif, dolloz,3 édition;1999, p 186.

³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة دار محمد عرب صامبلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 319.

⁴ أنظر يوسف سعد الله خوري، المرجع السابق، ص 320، وراحي احسن، مرجع سابق، ص 68.

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص 73-76.

- لا يكون التفويض ممكنا من دون نص قانوني يجيزه¹.
- ينشأ التفويض بإرادة المفوض وحده دون أن يتوقف على قبول الغير.
- أن التفويض قرار إداري، ومن ثم يكون خاضعا لما يخضع له القرار الإداري من شروط موضوعية وشكلية.
- أن التفويض لا يكون صحيحا إلا إذا ورد على جزء من اختصاصات الأصيل.
- يظل الأصيل مسؤولا عن أعمال المفوض إليه، فيجوز للمفوض أن يلغي التفويض بقرار لاحق في إطار السلطة الرئاسية².

ثالثا: الاستثناء من شرط التفويض في الاختصاص:

بما أن قرار التفويض يعد قرارا إداريا فإنه عندما يصدر يجب أن يكون مستوفيا للشروط التي وضعت لأعماله، إلا أنه قد نستجد ظروف غير متوقعة أو ظروف استثنائية حيث لا يمكن التقيد معها بقواعد المشروعية العادية وبذلك لا تستطيع الإدارة عدم التقيد بمبدأ المشروعية وإصدار قرارات تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية إلا أن القضاء يعتبرها مشروعة حتى ثبت إنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية³.

من المعروف أن نظرية الظروف الاستثنائية من وضع مجلس الدولة الفرنسي بمواجهة حالات الحرب ثم عممها إلى حالات أخرى من الظروف الاستثنائية⁴.

وأقامها على أساس فكرة واجبات السلطة الإدارية في الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام بمناسبة هذه الظروف ومن ثم أدخلت في مجال التشريع الفرنسي بالمرسوم الصادر في 3 كانون الأول سنة 1955 وفي ظل الجمهورية الخامسة خصص

¹ خليفة تامر الحميدة، المرجع السابق، ص ص 344-345.

² أنظر غربي احسن، مرجع سابق، ص 68.

³ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 106.

⁴ عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 128.

الدستور الصادر سنة 1956 في المادة 17 منه السلطات التي تخصص لرئيس الجمهورية وقت الأزمات.

وإذا كانت أعمال الإدارة في الظروف العادية تخضع لقواعد المشروعية الكاملة ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فإن سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية تعتبر فوق القانون إلا أن هذه الظروف لا تعتبر بابا مفتوحا لإلغاء كل شرعية¹.

وإنما يقيد استعمالها بعدة شروط².

1- أن يستحيل على السلطات الإدارية التصرف بصفة شرعية.

2- أن تؤدي هذه الظروف بشكل مفاجئ لحوادث غير متوقعة وخطيرة.

3- أن تتزامن هذه الظروف وتاريخ إصدار القرار.

4- أن تكون الغاية من اتخاذ القرارات في ظل هذه الظروف ابتعاد المصلحة العامة، وبناء على ذلك فإنه إذ صدر قرار التفويض مخالفا لأحد شروط التفويض في الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية فإنه لا يعتبر مخالفا للقانون.

فإن فوض أحد المحافظين موظف آخر في بعض اختصاصاته أثناء الظروف والاستثنائية دون أن يسمح له القانون إجراء ذلك التفويض فإنه قراره هذا والقرارات التي يصدرها المفوض إليه استنادا إليه تعتبر مشروعة بالرغم من مخالفة للشروط الشكلية والموضوعية لإصدار القرار³.

¹ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 119.

² محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، النهضة العربية، القاهرة، سنة 1989، ص 30.

³ أنظر محمد علي الشباطات وميثاق قحطان حامد، مرجع سابق، ص 15، ومصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1959، ص 414.

المطلب الثاني: الآثار القانونية للتفويض الإداري:

إذا تم التفويض صحيحا من الناحية الشكلية، فما هي آثار القانونية من حيث توزيع الاختصاص بين المفوض والمفوض إليه؟
للتفويض الإداري آثار سواء بالنسبة للرئيس الإداري المفوض أو بالنسبة للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص.

الفرع الأول: بالنسبة للمفوض

فإنه يظل مسؤول عن أداة المفوض إليه للواجبات والسلطات الصادرة بشأنها التفويض، ذلك أن مسؤولية تظل قائمة رغم التفويض لأن المسؤولية لا تفوض مما يتعين على المفوض متابعة أعمال المفوض إليه¹، كما يمكنه العدول في أي وقت عن قرار التفويض من خلال سحبه أو تعديله كما يمكنه حتى سحب قرارات المفوض إليه وتعديلها أو إلغائها².

غير أنه قبل العدول عن قرار التفويض لا يمكن أن يؤدي المفوض الصلاحيات التي فوضها للمرؤوس وبالتالي يتجرد من ممارستها طوال مدة التعويض وإلا اعتبرت التصريحات الصادرة من المفوض بمثابة قرارات باطلة وغير مشروعة ويتحمل هنا المسؤولية عنها لوحده وهذا المبدأ معمول به في كل من فرنسا ومصر³.

وأيا ما كان الأمر فإن مسؤولية المفوض عن تصرفات المفوض إليه إنما مردها إلى أساسين هما:

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ص 163، 164.

² عبد الفتاح حسن، تفويض الاختصاص، تعليق على فتوى اللجنة الثانية لمجلس الدوري المصري بجلستها المنعقدة في 1959/09/17 منشور بمجلة مجلس الدولة المصري لسنة 1980، ص 490.

³ عبد الغني البسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ص 46، 48.

الأول في كون المفوض هو صاحب الاختصاص الأصلي الذي أناط المشرع به أمر القيام به، وأن إتاحة الشرع الأصلي فرصة نقله لغيره من المرؤوسين إنما هي رخصة بحيث يظل مسؤولاً عنها.

بينما يمثل الأساس الثاني في العلاقة المترتبة بين المفوض والمفوض إليه وهي سلطة رئاسية تجعل المفوض يراقب المفوض إليه قبل قيامه بالتصرف وبعد قيامه بذلك أي هو الأخير خاضعا لتوجيهات الرئيس الإداري - المفوض -

الفرع الثاني: بالنسبة للمفوض إليه

يخلق التفويض له التزاما حديداً ويعيد توزيع الاختصاص داخل التسلسل الإداري بالرغم من الصفة الوقتية لهذه الصلاحيات الجديدة وبالتالي يصبح المفوض إليه هو المختص بإصدار القرارات في المواضيع المفوضة وهكذا تنشأ مسؤولية إضافية تصعد من الأسفل إلى الأعلى وهي مسؤولية تحدد بقدر الاختصاص المفوض تطبيقاً لمبدأ القائل: " وجوب تعادل السلطة والمسئولة"¹.

كما أن التفويض يوجه للمفوض إليه بصفته لا يشخصه ولهذا فإن التفويض لا ينقضي بتغيير أطراف عملية التفويض وإنما هناك طرق محددة لانتهائه باعتباره قراراً إدارياً أو بانتهاء المدة المحددة له خلافاً لتفويض التوقيع الذي يعتبر ذو طابع شخصي وبالتالي ينتهي بمجرد تغير الأشخاص سواء المفوض أو المفوض إليه.

تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص إليه لأنه أصدرها بماله من سلطة الاختصاص المفوض إليه وعليه تأخذ هذه الترفات مرتبة التصرفات التي يصدرها بحكم مركزه في التدرج الوظيفي ولا يمكن أن تأخذ مرتبة تصرفات المفوض (الرئيس الإداري) وهذا يعتبر مبرراً كان لممارسة الرئيس الإداري المفوض لجزء من اختصاصاته للسلطة الرئاسية على المرؤوس الذي تلقى تفويضاً بالاختصاص².

¹ ابراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 164.

² علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 530.

غير أن هناك جانبا من الفقه الفرنسي والمصري يشك في جدوى هذه القاعدة استنادا إلى الغرض الذي يجد فيه المفوض إليه الرغبة في إلغاء بعض القرارات التي سبق وأن أصدرها الأصيل في تلك الموضوعات المفوضة.

عندئذ ومع القول وبخروج هذه التصرفات بدرجة المفوض إليه وليس الأصل لن يستطيع هذا المفوض إليه القيام بإلغائها لكونه أقل درجة من الأصيل.

كما أن الأصيل المفوض لا يمكنه إلغائها لوجود قرار بالتعويض ولهذا يرى هذا الجانب من الفقه أن التفويض يجعل من القرارات الصادرة حتى المفوض إليه في حدود الموضوعات المفوضة تأخذ الدرجة ذاتها التي تتمتع بها كما لو كانت صادرة عن الأصيل وبالتالي تصبح تصرفات المرؤوس البعض منها الذي يمارسه استنادا لتفويض في مرتبة التصرفات الصادرة عن المفوض في حين تأخذ تصرفات الأخرى التي لا تستند إلى تفويض مرتبة المرؤوس في السلم الإداري¹.

نرى بشأن آثار تفويض الاختصاص لا يوجد فرقا بين الوضع المعمول به فرنسا ومصر وما هو عليه الحال في الجزائر حيث تتقرر مسؤولية المفوض والمفوض إليه جنبا إلى جنب بشأن التصرفات الصادرة في مواضيع التفويض، كما أنه لا يمكن للمفوض سواء في فرنسا أو مصر وحتى الجزائر ممارسة الاختصاصات التي فوضها للمفوض إليه إلا بعد اتخاذ قرار آخر بشأنها يلغى أو يحسب به قرار التفويض أي استرداد المفوض لصلاحياته المفوضة حتى يتمكن من ممارستها خلافا لتفويض التوقيع الذي يخول للرئيس بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه وبالتالي لا يحتاج إلى إصدار قرار يسترد به سلطته في التوقيع.

غير أن الأمر يختلف بشأن مرتبة قرارات المفوض إليه في الجزائر هذه القرارات مرتبة مصدرها بدليل أنها قابلة للتنظيم أمام الرئيس الإداري كما أن الرئيس الإداري يمنعه أن يلغيا أن يعد لها أو يسحبها بل وحتى يعدل عن قرار التفويض².

¹ خليفة تامر الحميدة، مرجع سابق، ص 377.

² بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005، ص 68.

المبحث الثاني: نهاية التفويض الإداري:

إن التفويض الإداري في الاختصاص وسيلة هامة وسهلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية داخل المنظمات أو المؤسسات الإدارية، ولكن هذه الوسيلة لا تتمتع بصفة الديمومة والاستمرار، وإنما هي وسيلة مؤقتة وقد بحثنا ذلك في دراستنا لشروط التفويض الإداري وبناء على ذلك فإن التفويض ينتهي بعدة طرق، بحيث تعود الاختصاصات المفوضة إلى الجهات الأصلية المفوضة.

ويملك المفوض سلطة إنهاء التفويض بإرادته المنفردة بطريقة مباشرة وغير مباشرة.

المطلب الأول: نهاية التفويض الإداري المشروع:

يملك المفوض سلطة إنهاء التفويض بطريقة مشروعة ومباشرة، وذلك بإصدار قرار بإنهائه باعتبار صاحب الاختصاص الأصلي المفوض¹.

الفرع الأول: الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري²:

للأصيل سحب أو تعديل قرار الانتهاء في أي وقت يشاء، ووفقاً لإرادته المنفردة وسواء أخل المفوض إليه بالأحكام المنظمة للتفويض أو لم يخل، وذلك لأن التفويض لا يعني تخلي أو تنازل الرئيس المفوض عن اختصاصاته المفوضة بصفة دائمة لمرؤوسيه، بل أنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل نحو أفضل وهو يكون قابلاً للإلغاء دائماً من قبل المفوض وذلك باستثناء بعض الحالات الأخرى التي ينتهي فيها التفويض بدون إرادة المفوض كما نرى³.

ومن ثم فإذا ارتأى المفوض عدم قدرة المفوض إليه على ممارسة الاختصاصات المفوضة بالدرجة والكفاءة التي يبتغيها، أو أنه أساء استخدامها أو ممارستها، أو أنه قد استخدمها بطريقة لا تعود بالمنفعة على المنظمة الإدارية التي يرأسها، أو أن الظروف التي

¹ عمرو فؤاد بركات، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 49.

² للتفصيل أكثر راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص 64 وما يليها.

³ Koontz (H), and Odon eel ©, principals of management op cit,p 142.

قد دفعته إلى هذا التفويض قد تغيرت، أو أنه يرغب في استيراد كافة الاختصاصات المفوضة ثم إعادة تفويض بعضها، فإنه يجوز له لأي سبب من هذه الأسباب إصدار قرار بإلغاء التفويض وعودة اختصاصاته المفوضة إليه¹.

وينبغي لصحة القرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض وبنفس قواعده وشكله وأن يستهدف الأصيل منه لصالح العام وحسن سير المنظمة الإدارية التي يقودها وإلا كان قرارا غير مشروعاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء².

ومن ثم فإذا صدر قرار التفويض بأداة قانونية معينة، كقانون أو مرسوم، أو بصورة معينة بأن كان صريحاً أو مكتوباً، فإنه ينبغي أن يتم إلغاؤه بنفس الأداة والصورة التي صدر بها قرار التفويض حتى يعلم الكافة به.

وإذا صدر قرار التفويض من لجنة أو مجلس أو جمعية أو هيئة فإنه ينبغي أيضاً صدور قرار الإلغاء من نفس الجهة التي أصدرت قرار التفويض وليس ممن يمثلها، وإن كان قرار الإلغاء من نفس الجهة التي أصدرت قرار التفويض وليس ممن يمثلها³.

الفرع الثاني: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري:

إذا كان قرار التفويض صادراً من رئيسين إداريين معا يمارسان اختصاصاً واحداً فإنه يجب أيضاً صدور قرار الإلغاء من الرئيسين الإداريين معا، وليس من أحدهما، وإلا كان قراراً باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك لخضوعه للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإدارية باعتباره قراراً إدارياً⁴.

من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، حكمه الصادر في 12 تشرين الثاني عام 1964 في قضية الاتحاد الوطني للأراضي المستصلحة في فرنسا والذي ألغى به قرار وزير المالية الفرنسي الخاص بتحديد الحد الأقصى للتعرف المستحقة على أراضي

¹ Délové (jm), les délégation ...op.cit., p p 198, 199.

² Herbert (m) recherches sur la notion...op, cite, p p 430-431.

³ عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص 168.

⁴ المرجع نفسه، ص 170.

القرى، ولذلك لإنهائه قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم العالي وسكرتيرة الدولة للشؤون الاقتصادية، واللذان فوضا بموجبه المحافظين في تحديد مقدار التعرفة المستحقة على أراضي القرى، وأيضا لعدم تمتعه بأنه صفة في إنهاء التفويض الممنوح للمحافظين بواسطته الوزيرين المذكورين¹.

المطلب الثاني: زوال التفويض الإداري غير المشروع:

يملك الأصل إنهاء التفويض في الاختصاص أيضا بطريقة غير مباشرة وبارادته المنفردة، عند إعادته تنظيم الجهاز الإداري.

للمنظمة أو الوحدة الإدارية التي يرأسها² وعودة الاختصاصات المفوضة إليه ثم يعيد تفويضها من جديد عند إعادته توزيع الاختصاصات، وذلك إما تعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة ينبغي بموجبها على المفوض إليه الرجوع إلى المفوض في البث في موضوع، أو أن يحدد المفوض الاختصاصات المالية للمفوض إليه، أو يحد سلطاته... إلخ³.

الفرع الأول: طرق زوال التفويض الإداري غير المشروع:

ينتهي التفويض في الاختصاص بقوة القانون وفي ظل الظروف العادية وليس في ظل الظروف الاستثنائية التي تبرر كثيرا من الأعمال غير المشروعة حفاظا على كيان الدولة وأمنها - ودون حاجة لصدور قرار بإنهائه من المفوض وبالتالي عودة الاختصاصات المفوضة للأصل ليمارسها بنفسه، وذلك لأسباب عديدة نذكر من أهمها:

1- انتهاء المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض، سواء كان تحديد هذه المدة في النص الآن، أم في قرار التفويض الصادر من الأصل المفوض⁴.

¹ Herbert (m), recherches sur la notion...op, cité, p 430.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 200.

³ محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 431.

⁴ بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 198.

2- فقدان التفويض أحد الشروط الجوهرية لصحة إصداره، مثل عدم استناده إلى نص سابق يجيزه، أو إلغاء النص الآذن بسبب أو بآخر¹ وبالتالي إلغاء كافة قرارات التفويض التي استندت إليه، ما عدا التفويضات التي تتفق مع النص الآذن الجديد.

3- تعليق النص الآذن بالتفويض انتهاءه بتحقيق شرط معين مثل انتهاء التفويض بحضور المفوض الغائب أو زوال المانع الذي كان يمنعه من قيامه باختصاصاته² أو بانتهاء حالة الحرب، أو زوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائياً.

كأن يتم تفويض لرئيس هيئة عامة ثم تصغي هذه الهيئة، أو وجود أسباب خطيرة واستثنائية تبرر إنهاؤه.

ومن ثم فإذا أعاد الأصيل إلى عمله، أو زال المانع من ممارسته لاختصاصاته انتهى التفويض بقوة القانون، وعادت اختصاصاته المفوضة إليه ليمارسها من تاريخ تحقق الشرط الذي علق عليه النص الآذن انتهاء التفويض، وحتى ولو كان المفوض يرغب في استمرار هذا التفويض وعدم إلغائه.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض إليه:

ينتهي التفويض في الاختصاص أيضاً بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصيل في قرار التفويض³ أو بانتهاء الحالات التي قد منع التفويض من أجلها كان ينص قرار التفويض على تفويض أحد المرؤوسين في التعاقد بالخارج نيابة عن الأصيل، أو ممارسة بعض اختصاصاته عند غيابه أو انشغاله ببعض الأمور⁴.

ومن ثم ينتهي هذا التفويض تلقائياً ويسترد الأصيل بالتالي اختصاصاته المفوضة من تاريخ انتهاء المفوض إليه من تنفيذ موضوع التفويض أو بعودة الأصيل لمقر عمله ولا يجوز

¹ بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 214.

² عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص ص 169-170.

³ بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 231.

⁴ محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 429.

بالتالي للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى، أو اختصاصات شبيهة لها، مهما كانت الظروف والأسباب، إلا بناء على تفويض جديد، وذلك لأن إصدار المفوض لقرار التفويض يكون أساسا بقصد تنفيذ موضوعات محددة، أو لمواجهة حالات معينة¹. وبالتالي لا يجوز للمفوض إليه تجاوزها بأية تصرفات أو أعمال، وفي أي حال من الأحوال، وإلا اعتبرت أعماله اعتداء على اختصاصات الأصيل ويجوز بالتالي الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعيب عدم الاختصاص².

¹ راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص 73.

² بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 233.

المبحث الثالث: الهيئات المعنية بالتفويض الإداري:

ينقسم التنظيم الإداري في الجزائر إلى نظام مركزي ولا مركزي وذلك بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة فالمركزية تعني الاتجاه الى تركيز السلطة بينما اللامركزية تعني توزيع السلطات وإعطاء حرية القرارات. وتنقسم هيئات التفويض الى هيئات مركزية والمتواجدة في قمة الهرم الإداري والمتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، أما عن الهيئات اللامركزية المتمثلة في هيئات محلية وتتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

المطلب الأول: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية:

يقصد بالإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهيكل والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في اطار السلطة التنفيذية التي لها اختصاص ذو طابع وطني، وهو الأمر الذي يختلف من دولة الى أخرى حسب المعطيات العامة السائدة بها وطبيعة نظامها¹.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

باعتبار رئيس الجمهورية قائدا للدولة، فانه الى جانب الوزير الأول مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، لذلك فانه يتمتع بسلطات وصلاحيات واختصاصات إدارية واسعة للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور بالإضافة الى سلطاته في المجالات الأخرى².

ومن هذا المنطلق فان هذه الدراسة تقتضي تحديد مجموعة الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية والتي تكون قابلة للتفويض بالإضافة الى الأشخاص المفوض إليهم.

¹ محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 17.

² المرجع نفسه، ص 17.

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته:

لمعرفة صلاحيات رئيس الجمهورية القابلة والغير قابلة للتفويض، يجب الرجوع الى أحكام الدستور، فمن خلال دستور 1996 المعدل في 2020 حدد الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، والمنصوص عليها في أحكام المادة 91 سابقا والمادة 93 فقرة 02 في التعديل الأخير والتي تنص على أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى استفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير اجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92، ومن 97 إلى 100، 102، 142، 148، 149، و 150 من الدستور".¹

1- السلطات التي لا يجوز تفويضها:

هناك سلطات لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضها بل عليه أن يمارسها بنفسه وتتمثل في:

سلطة التعيين:

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين الواردة في المواد 91، 92، 93 بالإضافة الى التعيينات الواردة في مواد أخرى من الدستور، والتي تشمل بعض الشخصيات السياسية والمتعلقة بأعضاء المؤسسات الدستورية، غير أن سلطة التعيين لا تقتصر فقط على رئيس الجمهورية، فللوزير الأول الحق في سلطة التعيين في وظائف عليا للدولة طبقا لنص المادة 112 من تعديل 2020.

وتفاديا لتنازع الاختصاص الإيجابي بين سلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في التعيين، حيث تم تحديد الوظائف المدنية والعسكرية التي يختص بها رئيس

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

الجمهورية ووظائف الدولة المخولة للوزير الأول، بالإضافة الى أن المادة 112 في الفقرة 6 أقرت أن للوزير الأول الحق في التعيين في وظائف الدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

1- سلطة رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن الدولة:

استنادا للأحكام الدستورية يقوم رئيس الجمهورية بالسهر على أمن الدولة وسلامتها، عن طريق اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة في المحافظة على النظام العام، ومن أجل هذا الأمر أجاز له الدستور في المواد من 97 الى 102 من تعديل 2020 تقرير حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والحرب، في كل الأحوال لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض هذه السلطات.

2- السلطات التي لا يجوز تفويضها:

من خلال المادة 101 يتبين أنه ما لم يمنع من التفويض فهو جائز لذلك والملاحظ أنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية الواردة في المادة 141 من الدستور، ومن خلال استقراء نص المادة 141 من الدستور يتبين لنا أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل جميع المسائل غير المخصصة للقانون، غير أن مجال القانون لا يقصد به التشريع العادي فقط وإنما يشمل كذلك القانون النظامي أو العضوي، والذي يتضمن المواضيع التي لها علاقة بالتنظيم العام للدولة وعمل السلطات الدستورية للدولة وخاصة من حيث تنظيمها وعملها وصلاحياتها من القوانين التي تمثل التطبيق المباشر لنصوص الدستور في الواقع العملي والقانوني.

أما بالنسبة لتفويض توقيعه فإنه إذا كانت المادة 93 من الدستور قد حددت الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها فإنها اشارت الى نص المادة 91 من الدستور، والتي تتضمن في الفقرة السادسة على صلاحيات رئيس الجمهورية

في التوقيع على المراسيم الرئاسية والتي لا يجوز تفويضها، ولكن يمكنه تفويض امضائه الى مستوى المصالح التابعة لرئاسته باستثناء المراسيم الرئاسية.

وفقا لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001¹ الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات، والمقررات، باستثناء المراسيم".

يتضح من خلال هذه المادة أن التفويض لم يكن بشكل صريح، فالعبارة المستعملة في النص "يؤهله بمعنى أنه يختص أي أصبح أهلا لممارسة هذا الاختصاص، الا أنه يستفاد من التفويض بشكل ضمني من خلال التوقيع باسم رئيس الجمهورية، وهذا بناء على الأحكام الخاصة للتفويض بالإمضاء غير أن النص الآذن بالتفويض كان محددًا من حيث الأطراف والموضوع وتم فيه التأكيد من استثناء التوقيع بشأن المراسيم الرئاسية وهو ما نصت عليه المادة 91 من الدستور.

ثانيا: الأشخاص المفوض إليهم:

يقوم رئيس الجمهورية بتفويض صلاحياته الى كل من مسؤولي مصالح رئاسة الجمهورية بالأخص إلى:²

-مدير الديوان لرئيس الجمهورية:

كما سبق لنا الإشارة الى أن مدير الديوان لرئيس الجمهورية يمكنه ممارسة صلاحية التوقيع على جميع الوثائق والمقررات باسم رئيس الجمهورية وذلك في حدود صلاحيات المنصوص عليها في المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197، حيث يكلف الأمين العام بتحديد وتنفيذ الإجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف المدنية والمناصب السامية في الدولة، كما يتولى مصالح رئاسة الجمهورية وينسق نشاطات الهياكل التابعة له، ويقوم

¹ أنظر الجريدة الرسمية عدد 40-2001، ص 20.

² تشوار الجليلي، مرجع سابق، ص، ص 89-90.

بتحضير ميزانية رئاسة الجمهورية وينفذها باعتباره الأمر بالصرف والدراسات وغيرها من العناصر الضرورية لاتخاذ القرارات عند الاقتضاء كما تتولى مجموعة من المديرات بمساعدته في أداء صلاحياته.

- الأمين العام للحكومة:

يقوم الأمين العام للحكومة بالإشراف على الأمانة العامة للحكومة، كما يؤهل للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والمقررات في حدود الصلاحيات المنوطة به والمتمثلة خصوصا في تنظيم العمل الحكومي وتحضير النصوص القانونية واعدادها واصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية، ويشارك في اجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة ويعمل على تحضير جدول أعمالها واعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي يسفر عنها ويتولى توزيع أو قرارات المتخذة على أعضاء الحكومة. ويعمل على متابعة جميع مراحل الاجراء التشريعي، من حيث ارسال مشاريع القوانين الى البرلمان، اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان، وتنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية في اخطار المجلس الدستوري.¹

الفرع الثاني: الوزير الأول:

يتم تعيين الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي ويضطلع بممارسة مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة في الدستور، حيث تتمثل مهمته طبقا لنص المادة 106 من الدستور الجزائري في أنه: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص ص، 92، 93.

الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة مجلس الأمة مثل ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة¹.
أما الصلاحيات الإدارية فتتمثل في السلطة التنظيمية والسهر على حسن سير الإدارة العمومية، وتعمل تحت إشرافه مجموعة من الأجهزة التي تقوم بمساعدته في أداء صلاحياته وذلك بموجب تفويض منه، كما تضطلع بممارسة المهام المخولة لها عن طريق النصوص التنظيمية، ومن هذا وجب تحديد سلطات الوزير الأول في تفويض اختصاصاته وتحديد الأشخاص المفوض لهم².

أولاً: سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصاته:

لقد أعطت مجموعة من النصوص القانونية للوزير الأول تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي المصالح التابعة له، سواء في تفويض الاختصاصات أو التوقيع.

1- تفويض الاختصاصات:

يمارس الوزير الأول مجموعة من الصلاحيات والسلطات الإدارية المحددة في الدستور باعتباره أعلى سلطة إدارية بعد رئيس الجمهورية، ولقد نصت المادة 112 من الدستور على سلطات الوزير الأول والمتمثلة أساساً في السلطة التنظيمية، وسلطة تسيير الإدارة العمومية وسلطة التعيين في وظائف الدولة دون المساس بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية الواردة في المادتين 92، 93 من الدستور.

فضلاً عن السلطات التي منحها له الدستور، فإن الملاحظ عدم وجود نص صريح يشير إلى إمكانية تفويض هذه الصلاحيات أو استثنائها من التفويض، كما هو الشأن بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية، وتقتضي الأحكام العامة للتفويض في القانون الإداري أن

¹ الجريدة الرسمية، العدد رقم 14-2016 ص 12.

² خليفي محمد، مرجع سابق، ص 94.

الاختصاصات الدستورية لا يجوز تفويضها الا بنص دستوري سواء كان تفويض الاختصاص أو التوقيع بخلاف الصلاحيات غير الدستورية¹.

ومن الصلاحيات غير الدستورية والمنصبة أساسا على متابعة عمل الحكومة تكون قابلة للتفويض وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 03-176 والمتعلق بمهام مصالح الحكومة وتنظيمها، حيث تنص المادة الأولى منه على أنه "يتولى مدير الديوان بتفويض من رئيس الحكومة- الوزير الأول- متابعة العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية".

ومن خلال ما سبق يتبين أن التفويض غير محدد بدقة وبشكل واضح لأن العمل الحكومي يتضمن جميع أعمال الحكومة سواء تعلق بمخطط عمل الحكومة أو مشاريع القوانين أو غيرها من الأعمال التي تتولى الحكومة القيام بها، وعليه يجب تحديد هذا الاختصاص بشكل محدد ودقيق في قرار التفويض.

2- تفويض التوقيع:

يمارس الوزير الأول مهامه التنظيمية، والمتمثلة في تنفيذ القوانين والتنظيمات بموجب مراسيم تنفيذية وهذا الاختصاص يعد دستوريا، فلا يجوز تفويض توقيعه، غير أنه يجوز له تفويض التوقيع بالنسبة للوثائق والقرارات الصادرة عنه، هو ما نص عليه المرسوم التنفيذي 03-176 المتعلق بالمهام مصالح الوزير الأول.

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 95.

ثانياً: الأشخاص المفوض إليهم:

يمكن للوزير الأول تفويض اختصاصاته لمدير الديوان ورئيس الديوان وهذا ما سيتم

تبياناه: ¹

1- مدير الديوان:

يقوم مدير الديوان وبالتفويض من الوزير الأول على متابعة العمل الحكومي وذلك بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية، والتوقيع على الوثائق والمقررات والقرارات التي تتدرج ضمن صلاحياته، كما أنه يعمل على تحضير كل الأعمال التلخيص والتحليل والتقييم التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار، ويقوم بالسهر على اعداد وتوزيع وحفظ الوثائق المتعلقة بأشغال الحكومة².

2- رئيس الديوان:

يقوم رئيس الديوان بكل الأعمال البحث والدراسات والاستشارات المتعلقة بالنشاط القانوني والعمل الحكومي، ولقد نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 03-176 المتضمن مهام مصالح الوزير الأول على أنه "يكلف رئيس الديوان بالاتصال الحكومي والعلاقات مع المحيط المؤسساتي والسياسي والنقابي والجمعي ومع أجهزة الاعلام، ويتولى بالخصوص تسيير الاطارات السامية في الدولة، الشؤون الخاصة، التشريعات، أمن مقر مصالح الوزير الأول، ادارة الوسائل والممتلكات، يساعد رئيس الديوان، مكلفون بالدراسات والتلخيص، ملحقون بالديوان، مديرية الوسائل³.

الفرع الثالث: الوزراء:

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، فان هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات

¹ شوار جيلالي، مرجع سابق، ص 95.

² أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 97.

³ المرجع نفسه، ص 98.

المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة وليعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.¹

ويتمتع الوزير بصفتين صفة سياسية، باعتباره عضواً في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، وعضواً في مجلس الحكومة الذي يترأسه الوزير الأول، وله صفة إدارية لأنه يمارس نشاطاً إدارياً واسعاً فهو الذي يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويعمل على التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، ويمارس الوزير صلاحياته بواسطة الأجهزة المساعدة له، ولتحقيق السير الحسن للعمل الإداري يلجأ الوزير إلى تفويض بعض من صلاحياته وذلك إلى أشخاص محددة وهذا ما سيتم تبياناه.²

أولاً: سلطة الوزير في تفويض صلاحياته:

لا تثير صلاحيات الوزير الأول في الجزائر إشكالات من الممكن أن يطرح لأن الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري يبادر بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي إلى إصدار مجموعة من مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء، ولكن بالنظر إلى اتساع صلاحيات الوزير الأول وامتدادها على مستوى المصالح الخارجية الموزعة عبر إقليم الدولة فقد خولت له النصوص التنظيمية تفويض بعض منها إلى موظفي الأجهزة المركزية وإلى مديري الهيئات غير المركزية، وذلك بهدف استمرارية العمل الإداري في مختلف المستويات، وترتكز سلطة التفويض للوزير في تفويض صلاحياته، وتفويض التوقيع.

1- تفويض الاختصاص:

يخول للوزير الأول أن يفوض بعضاً من اختصاصاته إلى الموظفين التابعين لوزارته، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، حيث نصت المادة 15 منه على أنه "يمكن

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 87.

² أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 99.

للووزير أن يعين لمدة محددة على أساس برنامج مسبق مسئولين عن دراسات أو مشاريع ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير والك لدراسة ملفات وانجاز مشاريع خاصة، ويخولهم أن يحدد مقرر التعيين حدود المهمة أو المشروع الذي يصدد الانجاز، وتحديد الوسائل الواجب استعمالها لإنجاز هذه المهمة أو المشروع"، ومن خلال هذه المادة يتضح أن للوزير امكانية تفويض سلطته والتسيير للمسؤولين المكلفين بمهمة، ولكن هذا التفويض معلق بضرورة والاقتضاء، أي اذا استلزم الأمر أو الحاجة لأداء هذه المهمة، والمتمثلة، في دراسة ملفات أو انجاز مشاريع خاصة ومحددة في مقرر التعيين¹.

ويمكن للوزير أن يفوض بعضا من اختصاصاته الادارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الاداري الى مسئول المصلحة وهو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 12 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الاداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الادارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري بقوله " يمكن أن تمنح لكل مسئول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"².

2- تفويض التوقيع:

بإمكان أعضاء الحكومة أن يفوضوا توقيعاتهم الى الموظفين التابعين لوزاراتهم سواء في الادارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية أو الهيئات المحلية، ويأخذ التفويض بالتوقيع مجالا واسعا بخلاف تفويض الاختصاص، ولقد خولت مختلف النصوص التنظيمية للوزير القيام بتفويض توقيعته، ومن بين هذه النصوص التنظيمية المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن هياكل الادارة المركزية وأجهزتها في الوزارات³,

¹ أنظر خليفي محمد، مرجع سابق، ص 100.

² أنظر الجريدة الرسمية عدد 13 لسنة 1990، ص 444.

³ المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن هياكل الادارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر، العدد 26، ص 850.

والمرسوم الرئاسي رقم 01-97 المؤرخ في يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة¹، بالإضافة الى المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضائهم.²

ولقد حددت هذه النصوص التنظيمية المواضيع التي يتم بشأنها التفويض بالإمضاء، حيث أن المرسومين الأولين قد تم فيهما التفويض على جميع الوثائق والمقررات والقرارات وذلك في حدود صلاحيات الشخص المفوض إليه. أما بالنسبة للمرسوم الأخير فلقد تم فيه تحديد موضوع التفويض بحسب وظيفة الشخص المفوض اليه، وهو ما سوف نشرحه في النقطة الموالية والمتعلق بالأشخاص المفوض اليهم.³

ثانيا: الأشخاص المفوض إليهم:

إن الوزير في إطار ممارسة صلاحياته يستعين بمجموعة من الأجهزة المتواجدة في الادارة المركزية للوزارة ومستولي المصالح الخارجية والتي تعمل على مساعدته في تحضير الأعمال والقرارات السياسية والادارية والاقتصادية والتقنية وتسعى الى التوجيه والتنسيق والتنظيم والتخطيط والرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به. وتسهر على تطبيق القوانين والقرارات على المستوى المركزي والمحلي، حيث يفوض الوزير بعضا من صلاحياته إلى الأمين العام ورئيس الديوان ومدير الديوان وموظفي الادارة المركزية بالوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية، وتتألف الادارة المركزية للوزارة من مجموعة الهياكل، والمتمثلة في المديرية المركزية والفرعية والمكاتب، أما الأجهزة تتمثل في الديوان، والأمانة العامة.⁴

¹ المرسوم التنفيذي رقم 01-97 المؤرخ في يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام بالوزارة، ج ر، العدد 01 لسنة 1997-ص 05.

² المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006، ج ر، العدد 36 لسنة 2006، ص 14.

³ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 103.

⁴ انظر المرسوم التنفيذي رقم 90-188، مرجع سابق.

1- الأمين العام:

لقد تم استحداث منصب الأمين العام خلفا لمنصب مدير الديوان سابقا بموجب المرسوم الرئاسي 01-97 المؤرخ في 04 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، حيث يضطلع الأمين العام بالسهر على تحضير واعداد القرارات وتنفيذها، كما يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهياكل الادارة المركزية بالوزارة، ويعمل على مشاركة الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها¹.

2- رئيس الديوان:

يقوم الوزير بتفويض امضائه الى رئيس الديوان في حدود صلاحيات المخولة له قانونا والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 90-188 والمتمثلة في توزيع المهام على أعضاء الديوان والمتألف من المكلفين بالدراسات والتلخيص، والملحقون بالديوان².

3- مدير الديوان:

ينتلقى مدير الديوان تفويضا بالإمضاء من طرف الوزير وذلك في حدود اختصاصاته حيث يضطلع بتنشيط عمل هياكل الوزارة وتنسيقه ومراقبته، كما يسهر على وحدة تصور القرارات واعدادها وتنفيذها، فهو الذي يتولى ممارسة السلطة السلمية على موظفي هياكل الوزارة ويشارك الوزير في تنظيم العلاقات المنسجمة بي المسؤولين على هياكل الوزارة وأجهزتها وتكامل أعمالهم³.

4- مسؤولين عن دراسات أو مشاريع:

يمكن للوزير أن يفوض الى مسؤولين عن دراسات أو مشاريع سلطة الإدارة والتسيير اذ اقتضى الأمر وذلك بغرض دراسة ملفات أو انجاز مشاريع خاصة ولكن يجب هذه المهمة

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 104.

² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188.

³ وهو ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي 90-188.

على أساس برنامج مسبق ولمدة معينة في مقرر التعيين كما يتعين عليهم تقديم عرض للوزير حول هذه المهمة وذلك بشكل دوري أما بعد إنجازها يقوم بتقديم تقرير للوزير لإبداء الرأي فيه، أما بشأن تفويض سلطة الإدارة والتسيير فتكون في حالة الضرورة بموجب قرار اداري منفصل عن مقرر التعيين¹.

5- موظفي الإدارة المركزية ومسؤولي المصالح الخارجية:

لقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضائهم على أنهم "يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار الى موظفي ادارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية".

أما المادة الثانية منه فقد نصت على أنه "يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على الشكل نفسه الى موظفي ادارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الاثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات وتوقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية لمديريات الفرعية والمعهودة لها بصفة قانونية باستثناء ما يتخذ في شكل القرار".

يتضح من خلال نص هاتين المادتين، أن موضوع أو محل التفويض يختلف بحسب رتبة المفوض اليه، فاذا كان هذا الأخير مديرا أو برتبة أعلى من المدير، فإنه يجوز للوزير أن يفوض توقيعها بالنسبة للقرارات الفردية والتنظيمية.

أما اذا كان المفوض اليه نائب مدير على الأقل في الإدارة المركزية وبمفهوم المخالفة، أن كل من له رتبة نائب مدير فما فوق يكون أهلا للقيام بالتوقيع على الوثائق المحددة في نص المادة الثانية. أما بالنسبة لمسؤولي المصالح الخارجية أو بما يسمون بأعضاء مجلس الولاية نظرا لتواجدهم على المستوى المحلي فارتأينا أن نتطرق لصلاحياتهم ضمن الهيئات المفوض اليها من طرف الوالي تفاديا للتكرار.

¹ وهو ما نصت عليه المادتين 19 و20 من المرسوم التنفيذي 90-188.

المطلب الثاني: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية:

تتمثل الهيئات المحلية أو بما تسمى بالجماعات المحلية في الولاية والبلدية حيث يتولى الوالي تسيير شؤون الولاية وتمثيلها في جميع الأحوال المنصوص عليها قانونا باعتباره المسؤول الأول على مستوى الولاية، وتقوم بعض الأجهزة الإدارية على مساعدته في أداء صلاحياته بموجب الاختصاصات المخولة له في النصوص التنظيمية وبناء على تفويض منه¹.

أما بالنسبة للبلدية فان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمثل السلطة الإدارية العليا على مستوى البلدية ويتمتع بصلاحيات عديدة، سواء بصفته ممثلا للدولة أو البلدية، غير أن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يكون منتخبا حيث يتم اختياره من طرف أعضاء القائمة الحائزة على اغلبيية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي ، وتعمل تحت اشرافه مجموعة من الأجهزة والمصالح الإدارية والتقنية في تسيير شؤون البلدية، ولقد خولت له النصوص القانونية في تفويض جزء من صلاحياته الى النواب المساعدين له، والى الموظفين الخاضعين لسلطته².

الفرع الأول: الوالي:

يقوم الوالي بتفويض بعض من صلاحياته الى مسؤولي الأجهزة المساعدة له بغرض تحقيق استمرارية العمل الإداري، وتنسيقه بين مختلف الهيئات المتواجدة على مستوى الولاية وعليه سنتطرق أولا لسلطة الوالي في تفويض صلاحياته، ثم نتعرف على الأشخاص المفوض إليهم.

¹ تشوار الجيلالي، مرجع سابق، ص 97.

² خليفي محمد، مرجع سابق، ص 108.

أولاً: سلطة الوالي في تفويض صلاحياته:

للوالي اختصاصات عديدة فهو يعتبر ممثلاً للدولة والولاية حيث يتولى ممارسة هذه الاختصاصات بموجب نصوص قانونية وتنظيمية، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية. ومن أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي في مجال تمثيله للولاية ما نصت عليه المواد 102 الى 109 من قانون الولاية والمتمثلة في¹:

- يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة.
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.
- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها.
- أما عن صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة فنصت عليها المواد من 110 الى 123 منها ما يلي:

- الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.
- ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة في مختلف القطاعات الناشط في الولاية الا ما استثنى منها.
- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رمز الدولة واشعاراتها على إقليم الولاية.
- الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها.

¹ القانون رقم 07-12 المؤرخ في 25 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

نظرا لتعدد صلاحيات الوالي فقد خولت له النصوص القانونية والتنظيمية تفويض بعض منها سواء من حيث الاختصاص أو التوقيع:

1- تفويض الاختصاص:

يقوم الوالي بتفويض بعض من اختصاصاته المحددة في النصوص التنظيمية الواردة في المرسوم التنفيذي المتعلقة بأجهزة الإدارة في الولاية وهيكلها رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، ومن خلال مضمون المادة 10 منه فإنه "رئيس الدائرة يقوم بممارسة الاختصاصات التالية تحت سلطة الوالي وبفويض منه وتتمثل في:

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها
- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية التي يحددها القانون.
- الموافقة على مداورات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية باستثناء نقلهم وانهاء مهامهم.
- التسيير المنتظم للمصالح المترتبة عن الصلاحيات المخولة للبلديات التي ينشطها بموجب التنظيم المعمول به.

- العمل على حث وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية تهدف الى تحقيق مصلحة المواطنين، أو تساهم في التنمية المحلية بالنسبة للبلديات التي ينشطها.

وتجسيدا للأحكام القانونية الخاصة بتفويض الاختصاص فإنه لا يمكن للوالي تفويض بعض من صلاحياته الواردة في النص التشريعي أي قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية الا بنص قانوني له نفس مرتبة النص المقرر لاختصاصاته، وعليه فإن المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية هي من صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للسلطة الوصية على مستوى الولاية.

أما بالنسبة للاختصاصات الأخرى المفوضة فإنها غير واردة في النصوص التشريعية وبالتالي يجوز تفويضها ولكن لا يمكن لرئيس الدائرة أن يمارس هذه الاختصاصات إلا

بموجب قرار التفويض الصادر عن الوالي على الرغم من اعتباره ممثلاً له على مستوى الدائرة.¹

2- تفويض التوقيع:

نصت المادة 126 من قانون الولاية 07-12 على ما يلي " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

يتضح من نص المادة أعلاه أن المشرع لم يحدد الاسم الوظيفي للشخص المفوض إليه إلا أنه أحالنا إلى نصوص تنظيمية، وتطبيقاً لذلك نص المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية على الأسماء الوظيفية للمفوض إليهم. يمكن للوالي أن يفوض توقيعه إلى رئيس الديوان ولكن في حدود اختصاصاته والمخولة له بموجب النصوص التنظيمية كما يجوز له أن يفوض امضائه لأعضاء مجلس الولاية أي مديري المصالح الخارجية في الدولة على كل المواضيع التي تندرج ضمن صلاحياته.

ثانياً: الهيئات المفوض إليها:

تعمل تحت سلطة الوالي مجموعة من الأجهزة الإدارية حيث يمكن للوالي أن يفوض بعض من صلاحياته إلى هذه الهيئات طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية والأجهزة المساعدة للوالي تتمثل في الكاتب العام والأمين العام ورئيس الديوان ورئيس الدائرة وأعضاء مجلس الولاية وهذا من خلال ما يلي:²

1- الكتابة العامة:

يمارس الكاتب العام مجموعة من الصلاحيات تحت سلطة الوالي من بينها:

- متابعة عمل أجهزة الولاية وهيكلها ومختلف مصالح الدولة المتواجدة على مستوى الولاية.

¹ تشوار الجليلي، مرجع سابق، ص 99.

² المرجع نفسه، ص 103.

- يتولى تحضير اجتماعات مجلس الولاية وله أن يجتمع بأحد أعضائه لدراسة المسائل الخاصة والتي تدخل في اطار تنفيذ برامج مجلس الولاية ويعمل الوالي بتسيير الأشغال.
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات العمومية في الولاية.
- يعمل على تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد ويقوم بتنسيق وتنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص.

2- رئيس الديوان:

يعمل جهاز الديوان على مساعدة الوالي في أداء المهام والشؤون الخارجية المتعلقة بالولاية، ويتولى رئيس الديوان بالعلاقات الاشراف على هذا الجهاز تحت سلطة الوالي ويقوم بممارسة مجموعة من مهام المنصوص عليها في القانون حيث يكلف رئيس الديوان بالعلاقات الخارجية والتشريقات، والعلاقات مع أجهزة الصحافة والاعلام، ويهتم بنشاطات مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية¹.

3- رئيس الدائرة:

تعتبر الدائرة جهازا أو مصلحة إدارية تابعة لأجهزة الولاية فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ويشرف على ادارتها رئيس الدائرة، ويتولى هذا الأخير بالعمل على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة الى قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة².

4- أعضاء مجلس الولاية:

يتكون مجلس الولاية من مسؤولي المصالح الخارجية، المكلفون بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية، ويمارس أعضاء مجلس الولاية مجموعة من الصلاحيات الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد هياكل وأجهزة الإدارة العامة للولاية، بالإضافة الى الاختصاصات المحددة في النصوص التنظيمية الأخرى، يكلف أعضاء مجلس الولاية

¹ خليفي محمد، مرجع سابق، ص 114.

² المرجع نفسه، ص 115.

باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة التي تساهم في المحافظة على أمن الدولة وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة والتعليمات الصادرة عن الوزراء¹.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الهيئة التنفيذية ويدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها كما يتم تعيينه من طرف أعضاء القائمة التي أخذت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، ويختار النواب لمساعدته لأداء صلاحياته القانونية، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي ويتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي، ولهذا نجد هذه الصلاحيات واسعة متشعبة باختلاف المجالات، حتى يقوم بها على أحسن وجه وبأكثر فاعلية، نجد بعض الأجهزة الإدارية تتولى مساعدته في أدائها وفقا للاختصاصات المخولة لها قانونا، أو بموجب قرارات التفويض الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للنصوص القانونية، وعلى هذا الأساس يجب معرفة سلطته في تفويض صلاحياته والهيئات المفوض إليها².

أولا: سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة مجموعة من السلطات باعتباره ممثلا للدولة على مستوى البلدية تحت وصاية الوالي بشأن سلطة الضبط الإداري على الحدود الإقليمية للبلدية وتنفيذ القوانين والتنظيمات، فهو يتمتع بصفتين وهما صفة ضابط الحالة المدنية وصفة ضابط الشرطة القضائية³.

¹ تشوار الجبالي، مرجع سابق، ص ص 112-113.

² خليفي محمد، مرجع سابق، ص 117.

³ أنظر المادتين 86 و92 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 77 من قانون البلدية 10/11 "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون"¹.
بالإضافة الى هاته الأعمال التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 81 من القانون أعلاه بتنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف، كما نصت المادة 83 من نفس القانون على أنه: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها أما صلاحياته بصفته ممثلا للدولة " حسب المادة 85 من القانون 10-11 " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما".

والمادة 86 من نفس القانون " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص اقليميا، كما تنص المادة 87 من نفس القانون أيضا" في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته".

وهذا تحقيقا لمرونة وفعالية العمل الإداري على مستوى البلدية ولقد أجاز المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض بعض من صلاحياته الى موظفي البلدية الخاضعين لسلطته وكذا النواب المساعدين له.

1- تفويض الاختصاص:

لقد خول قانون البلدية 10-11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية التفويض نظرا لتعدد صلاحياته، ومن بين اختصاصاته التصديق على وثائق الحالة المدنية، وهذا ما

¹ المواد 77، 81، 83، من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، ج ر ، العدد 37 الصادرة 03 جويلية 2011، المواد 77، 81، 83، ص 14.

نصت عليه المادة 86 من قانون البلدية " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص اقليميا".

ولقد تمت الاشارة في نص المادة 101 من القانون 10-11، على أن للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة هذا الاختصاص رفض القيام به شخصيا أو لم يقوم بتفويضه باعتباره ممثلا للسلطة الوصية.

2- التفويض بالإمضاء:

أشار قانون البلدية 10-11 اليه في المادة 87 بقوله: "في إطار أحكام المادة 86 من نفس القانون يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض امضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات
 - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
 - اعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
 - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
 - التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.¹
 - يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء الى الوالي والى النائب العام المختص اقليميا.
- من خلال نص هذه المادة يتضح لنا أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي في أن يفوض بعضا من صلاحياته وتحت مسؤوليته تفويض امضائه الى المندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي أي لم يقيد سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحديد الشخص المفوض اليه سواء كان نائبا أو موظفا بل ترك الحرية الكاملة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اختيار الشخص المفوض اليه، أما بالنسبة لموضوع التفويض بالإمضاء فقد تم تحديد الأعمال المفوضة في المادة 87 من قانون البلدية 10-11 المذكور أعلاه.

¹ أنظر المادة 87 قانون البلدية 10-11.

ثانيا: الأشخاص المفوض إليهم:

تدرج تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الهيئات والمصالح التي تقوم بمساعدته في القيام بمهامه، غير أن طبيعة التنظيم الاداري في البلدية يختلف من بلدية الى اخرى من حيث المصالح الادارية وبحسب الكثافة السكانية، ولقد أشار قانون البلدية في المادة 87 على أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائبا وموظف في البلدية. ويتمثل في¹:

1- نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

بعد تعيين لرئيس من طرف أعضاء القائمة التي حازت على الأغلبية خلال ثمانية أيام يقوم بتعيين هيئة تنفيذية تتكون من عدة نواب تتولى الاشراف والمتابعة بخصوص مداورات المجلس ومساعدته في أداء صلاحياته المخولة له قانونا.

2- موظفي البلدية:

تتكون البلدية من مجموعة المصالح المتمثلة في الأمانة العامة ومصلحة التنظيم للشؤون العامة والنشاط الاجتماعي والثقافي ومصلحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي حيث تختلف طبيعة التنظيم الاداري في البلدية بحسب حجم النسمة السكانية والمهام المسندة اليها وتحتوي هذه المصالح على مجموعة من المكاتب.

3- الأمين العام:

الأمين العام هو الركيزة الأساسية في البلدية والمساعد الأول لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون ومصالح البلدية:

- تولي جميع مسائل الادارة العامة، - اعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي
- القيام بتنفيذ المداورات، - القيام بتبليغ محاضرات مداورات المجلس الشعبي البلدي وقرارات السلطة الوصية، - تحقيق اقامة المصالح الادارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينهما ورقابتهما
- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية².

¹ لتفصيل أكثر راجع خليفي محمد، مرجع سابق، ص 122.

² تشوار الجيلالي، مرجع سابق ص ص 120-123.

خلاصة الفصل الثاني:

إن نجاح عملية التفويض الإداري تتوقف على تجاوز بعض الصعوبات التنظيمية والتي يرجع أساسها إلى عدم الإلمام الكامل بأسلوب التفويض في النصوص القانونية وسوء التسيير الإداري وعدم فعالية الرقابة الإدارية، بالإضافة إلى الصعوبات الشخصية والتي تعود إلى كل من الرؤساء والمرؤوسين.

تقتضي أحكام التفويض الإداري توفر مجموعة من الشروط القانونية المتعلقة بالنص الآذن وقرار التفويض، حيث تتطلب صحة التفويض الإداري وجود نص قانوني يجيزه يتضمن الاختصاص والعمل الواجب تفويضه والشخص المفوض إليه ويجب أن يكون قرار التفويض مطابق للنص الآذن وما يترتب عليه التزام المفوض بحدود النص الآذن إلا أن هذه الآثار تختلف باختلاف طبيعة التفويض.

وتتوقف نهاية التفويض الإداري على مدى مشروعيته، فإذا كان التفويض مشروعاً فإنه ينتهي أحياناً بأحكام عامة تتمثل في إنجاز الاختصاص أو العمل المفوض أو بانتهاء مدة التفويض أو عن طريق سلطة المفوض بإلغاء أو سحب قرار التفويض والقرارات الناجمة عنه.

الختامة

من خلال دراستنا لموضوع التفويض الإداري، نستنتج أن عملية التفويض الإداري نظام إداري مستقلا بذاته، من حيث أهميته وأحكامه القانونية التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة المشابهة له في ممارسة الاختصاصات كالحلول والإجابة والاستخلاف.

ولذا يجب أن تمارس الاختصاصات المفوضة على حقيقتها وليس مجرد وسيلة لتهرب الرؤساء من المسؤولية وإلقاء العبء على المرؤوسين، ومنه فإن أسلوب التفويض يجب أن يتقرر بشكل واضح ودقيق، ووفقا للنصوص القانونية واللوائح التنظيمية حتى تكون القرارات الإدارية الصادرة بتفويض مشروعة وغير معيبة تحقق الأهداف الأساسية للمؤسسات الإدارية حتى تتماشى مع التطورات الحديثة والمعاصرة ومواكبة التكنولوجيات الحديثة، وقد وفق المشرع الجزائري إلى حد ما في العمل بأحكام التفويض الإداري ومنه توصلنا إلى النتائج التالية:

(1)- إن العمل بالتفويض الإداري كوسيلة قانونية ضرورية وله أهمية في تذليل الصعوبات والعقبات التي تواجه التطور الإداري الذي يآثر في كفاءة الجهاز الإداري لذا يجب على كل المؤسسات الاعمال به.

(2)- نظام التفويض يقضي على الروتين والبطء في الإجراءات الإدارية التي تعيق تقدم الإدارة وتحديثها.

(3)- التفويض الإداري يؤدي إلى التكفل بأعباء الأفراد وتقديم الخدمة العمومية بشكل سريع وكفاءة وفعاليتها عالية.

(4)- التفويض الإداري هو الطريقة المثلى لبناء أجيال جديدة من الإداريين الأكفاء الذين يتحملون أعباء الإدارة في المستقبل.

(5)- من خلال الدراسة نستخلص أن أسلوب التفويض كغيره من التصرفات يمارس في إطار القانون وفق ضوابط وشروط ينتج أثاره التي تعالج البطء والتعقيد في إصدار القرارات الإدارية المشروعة.

(6)- يترتب على مخالفة قواعد التفويض بطلان كل التصرفات التي تبنى عليه بالرغم من أن بعض الفقه يتشدد في درجة البطلان.

(7)- إن الفرق بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص أن الأول يقوم على اعتبارات شخصية والثاني يقوم على صفة أطرافه.

(8)- إن التفويض الإداري لا يلغي الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوسين، بل تبقى خاضعة لها من حيث التعديل والإلغاء والسحب من طرف الرئيس الإداري.

كما نحاول طرح جملة من الاقتراحات كالتالي:

1- على المشرع الجزائري تنظيم تفويض التوقيع بقانون مستقل لأن هذا النوع من التفويض يمارس في الواقع العملي وفي الحياة العملية دون ضوابط على غرار المشرع الفرنسي نظمه قديما.

2- نقترح نشر قرار التفويض في النشرة الرسمية للإدارة وكذلك في لوحة الإعلانات المخصصة لهذا الغرض وذلك لحفظ الغير المتعامل مع الإدارة بحسن نية.

3- على المشرع إجازة التفويض في بعض اختصاصات رئيس الجمهورية لتخفيف الضغط الهائل من الأعباء وخاصة في التعيين في بعض الوظائف في الدولة على المستوى المحلي كمدير الديوان بالولاية، الأمين العام، رؤساء الدوائر، والأمناء العامون للدوائر.

4- على المشرع الجزائري الاهتمام بالتفويض سواء من الناحية القانونية أو من حيث تطبيقه في الواقع العملي.

5- وجوب أن تكون قوانين التفويض واضحة بدقة للاختصاصات المفوضة لكيلا يقع تنازع في الاختصاصات المفوضة بين المفوض والمفوض إليه.

6- على المشرع الجزائري وضع نظام قانوني موحد ومستقل ينظم مسألة التفويض بالنسبة لمجمل الإدارات العمومية في الجزائر حتى لا يتهرب الرئيس الإداري من المسؤوليات التي منحها إياه القانون وإلقاء العبء على المرؤوسين.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دون دار وبلد النشر.
- ماجد راغب الحلو، مبادئ علم الإدارة العامة، دون دار وبلد النشر.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
- بكر القباني، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- منور كربوي، مفهوم التفويض الإداري، ط 1، مجلة دراسات قانونية، الجزائر، جوان 2002.
- رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004.
- جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، ط 1، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1966.
- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- عبد الكريم درويش وليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، ط 1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1998.
- أحمد جميل توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، ط 1، دار النهضة المصرية، الإسكندرية، 1974، ص 231.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري-دراسة مقارنة- الكتاب الأول، ط 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

- عمار عوابدي، النظرية العامة المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ط 2، دم.ج، الجزائر، 2003.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون دار نشر، الإسكندرية، 1996.
- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، طبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.
- سليمان محمد الطماوي، الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1987.
- بشار جميل عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، الأردن، 1982.
- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني - قضاء الإلغاء - ط 1، ديوان دار النشر، عمان، 1995.
- محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أمور الإدارة العامة، الإسكندرية، 1998.
- عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- عبد الرحمان سعد الحرمان، التفويض والإصلاح الإداري، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2017.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط 4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض الإداري في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، 1986.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1998.
- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دم.ج، الجزائر، 1988.
- خالد الخليل ظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض التشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

- عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دون دار وبلد النشر.
- صلاح شنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999.
- محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، دون دار نشر، الإسكندرية، 1992.
- عادل عبد الرحمان خليل، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة.
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، (تنظيم إداري وعقود إدارية)، الطبعة الثانية، دون دار النشر، بيروت، لبنان، 1998.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة دار محمد عرب صامبلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، النهضة العربية، القاهرة، سنة 1989.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1959.
- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأ المعارف الإسكندرية، 2003.
- أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دون دار ومكان النشر، 1990.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، طبعة 1993.

- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1959.
- محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1995.
- رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد، الطبعة الأولى، القاهرة، 2008.
- عادل السعيد أبو الخير، علم الإدارة العامة، لا يوجد دار النشر، 2008.
- عمرو بركات، التفويض في القانون العام، لا يوجد دار النشر، 1989.
- محمد باهي أبو يونس، الوجيز في الأصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1995.
- عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981/1980.
- محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.

3-المقالات العلمية:

- غربي احسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، جامعة الوادي، الجزائر.
- ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة، مجلة الإدارة العامة، العدد 10، الرياض، 1970.
- خضار يمينة، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05، مارس 2015.
- محمد علي الشباطات وميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27، جوان 2017.

- محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث والأربعون، العدد الثاني، يونيو 2003.
- أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثامن عشر، العدد الثالث سبتمبر 1994.
- خليفة ثامر الحميدة، تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثاني، العدد الأول، 2005.
- محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث والأربعون، العدد الثاني، 2003.
- نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، عدد 01، 2021.
- بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الخامس، العدد الرابع، 1981.
- أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الثامن عشر، العدد الثالث، سبتمبر 1994.
- عبد الفتاح حسن، تفويض الاختصاص، تعليق على فتوى اللجنة الثانية لمجلس الدوري المصري بجلستها المنعقدة في 17/09/1959 منشور بمجلة مجلس الدولة المصري لسنة 1980.

3- الرسائل الجامعية:

- منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1986.
- خليف محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008/2007.

– تشوار الجبالي، النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، تلمسان.

4- النصوص القانونية:

- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 25 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
- المرسوم الرئاسي 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن الصفقات العمومية، المعدل والمتمم في 18 يناير 2012.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

- Liet Veaux (Georges) « délégation, vacance et intérim a la présidence du conseil des ministres », RDPN, n°1 janvier-mars, Lyon, 1952.
- Vincen François, le pouvoir de décisions unilatéral des autorités administratives, librairie général de droit et de jurisprudence, Paris 1996.
- Odent, contentieux administratif, tome1 , préface de renauddenoix de soint mars, paris1970.
- Auby (J.M) et Drago (R), traité de contentieux administratif, LGDJ. Tom II, 1984, Paris.
- Conseil d'état, 2-4-1997, synd, nat° autonome des directeurs des conservatoires, DA, 1997,N°193, obs,RS.CE3-6-1994, ville des lyon,RDSA,1994.
- La Chaune (g.e), la hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français, paris, 199, p 121,122.
- Lombard maritime, droit administratif, dolloz,3 édition;1999.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	شكر وتقدير
	إهداءات
أ	مقدمة
04	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ التفويض الإداري
06	المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري وصوره
06	المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري
07	الفرع الأول: تعريفه من منظور القانون الإداري
09	الفرع الثاني: تعريفه من منظور الإدارة العامة
11	المطلب الثاني: صور التفويض الإداري
11	الفرع الأول: تقسيم التفويض من حيث المصدر والشكل
14	الفرع الثاني: تقسيم التفويض من حيث الحجم والموضوع
17	المبحث الثاني: تمييز التفويض الإداري عن غيره من المفاهيم المشابهة
17	المطلب الأول: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والحلول والاستخلاف
17	الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة
19	الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن الحلول
22	الفرع الثالث: تمييز التفويض عن الاستخلاف
23	المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص ونظرية الموظف الفعلي
24	الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص
25	الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي
27	المبحث الثالث: أهمية التفويض الإداري وتقديره
27	المطلب الأول: أهمية التفويض الإداري
27	الفرع الأول: التخفيف من حدة التركيز الإداري
28	الفرع الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري
28	المطلب الثاني: تقدير التفويض الإداري
28	الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري
31	الفرع الثاني: الصعوبات العملية للتفويض الإداري
36	الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات
39	خلاصة الفصل الأول

40	الفصل الثاني: الأحكام القانونية الخاصة بالتفويض الإداري وتطبيقاته
41	المبحث الأول: الشروط القانونية للتفويض الإداري وأثاره
41	المطلب الأول: شروط التفويض الإداري
41	الفرع الأول: الشروط الموضوعية
49	الفرع الثاني: الشروط الشكلية
60	المطلب الثاني: الأثار القانونية للتفويض الإداري
60	الفرع الأول: بالنسبة للمفوض
61	الفرع الثاني: بالنسبة للمفوض إليه
63	المبحث الثاني: نهاية التفويض الإداري
63	المطلب الأول: نهاية التفويض الإداري المشروع
63	الفرع الأول: الأحكام العامة لنهاية التفويض
64	الفرع الثاني: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض
65	المطلب الثاني: زوال التفويض الإداري غير المشروع
65	الفرع الأول: طرق زوال التفويض الإداري غير المشروع
66	الفرع الثاني: القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض إليه
68	المبحث الثالث: الجهات المختصة للتفويض الإداري في الجزائر
68	المطلب الأول: التفويض الإداري من اختصاص الجهات المركزية
68	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
72	الفرع الثاني: الوزير الأول
75	الفرع الثالث: الوزراء
81	المطلب الثاني: التفويض الإداري من اختصاص الجهات المحلية
81	الفرع الأول: الوالي
86	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
90	خلاصة الفصل الثاني
91	الخاتمة
94	قائمة المراجع
101	الفهرس