

وزارة التعليم العلمي والبحث العلمي
جامعة الجبالي بونعامة بخميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستر
تخصص : قانون إداري

إعداد : الطالب(ة): توام أميرة

إشراف: بن عبد المطلب فيصل

لجنة المناقشة من :

- أ / الأستاذ عمروش أحسن.....رئيسا
ب/ الأستاذ بن عبد المطلب فيصل.....مشرفا ومقررا
ج/ الأستاذ حميس معمر.....عضوا مناقشا

الموسم الجامعي:2020/2021

شكر

الحمد لله أولا وأخرا وظاهرا وباطنا كما يحب ربنا ويرضى

اللهم لك الحمد حتى ترضى و لك الحمد إن رضيت و لك الحمد بعد الرضا

نشكر الله تعالى ونحمده على أن وفقنا وأعاننا في إنجاز هذا العمل المتواضع

ومن بابج قوله صلى الله عليه وسلم: " من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

وانطلاقا من العرفان الجميل فإنه لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ

المشرف « عبد المطلب فيصل » على قبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى

توجيهاته القيمة.

كما لا يفوتني أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى جميع أساتذ (ة) و إداري و عمال جامعة

الحيلاوي بونعامة - خميس مليانة.-

و في الأخير إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل من بعيد أو من

قريب بنصيحة أو كلمة طيبة.

الإهداء

أولاً لك الحمد ربي على كثير من فضلك وعطائك وجزيل الشكر والرضا على فضائك، مهما حمدنا
فلن نستوفي حمدك والصلاة على من لا نبي بعده وآله وصحبه.

إلى التي أروضتني حبها قبل حليتها، حنانها، عطائها، إلى ذلك الحرف اللامتناهي من الحب والرقّة،
إلى التي بدفنها إحتميت وبنورها إهتديت وبنورها إقتديت ولحقها ما وفيت إلى من يجب
اللسان نطقها ويعشق القلب رقتها إلى من إبتسمت المقلة لرئيتها وتباركت الحياة لمرقاتها إلى
من رضاها الجنة و الجنة تحب أقدامها إلى الرائحة أمي من أسندتني في الظلمات قبل النور من
رافقتني في السراء والضراء وكانك العا التي إتكأت عليها في حياتي.

إلى ذلك الرجل الرائع، إلى درعي الذي به إحتميت، وفي الحياة به إقتديت، الذي شق لي بحر
العلم والتعليم، إلى من إحترقته شموعه ليضيء لنا درب النجاح، ركيزة عمري، صدر أمانتي
كبريائي، كرامتي إلى من كان بجانبني ولازال في أمني قبل سعادتي وفي ضيقي قبل فرجي إلى
من قوته تحميني في الصعاب والعناب إلى من جناحه غطى كل تفاصيل حياتي أبي يا نبض قلبي
ونور دربي وقوتي.

إلى من يذكرهم القلب قبل الفم إلى من قاسموني حلو الحياة ومرها إلى من تعلمنا، ضحكنا، بكينا،
نمنا، وأكلنا في صحن واحد إلى إختوتي سر سعادتي رغم الشجار والغضب إلى أننا لا نحتمل الحياة
بدون أحدنا علاء الروح والعين، نذير رفيق الدرب، نجيب كتوتوي الصغير مهما كبرت تبقى في
عيني صغيراً.

إلى خالتي مليكة صندوق أسرارتي صديقتي، رفيقتي، أختي وبسمتي، نزهة خاليتي، حبيبتي،
صديقتي ومحفزة ضحكتي، ننا الروح التي مهما كبرت تبقى طفلة، الضحكة المرحة صاحبة القلب
الطيب.

وفاء أختي التي أنجبتها لي الأيام بنت خالي الرائع عمار، هديل صديقتي الصغيرة ابنة خالي الغالي
مصطفى، إكرام، غفران، بشري، بسمة، نجوم، نور الهدى، رويدنة كتاكيت العائلة، صديقاتي
اللاتي أكبرهن ضعف عمرهن لكن معهن أشعر بالسعادة والطفولة والمرح.

إلى كل من يحمل لقب "توام" وعلى رأسهم جدي الحبيب رحمه الله وأسكنه فسيح جناته ، جدي
من أنجبت لنا درعا حاميا في الحياة أطال الله عمرك.

إلى كل من يحمل لقب "بدراني" وأولهم جدي وجدتي رحمهما الله أحباب قلبي من وافقهم المنية
وهم في القلب أحياء وكل أخوالي، خالتي وأولادهم.

إلى من جمعني بهم القدر الذين كانت صفتهم أحسن من ألف ميعاد صديقاتي العزيزات
" حورية " ، " سامية " وصغيرتها " نهلة "، " آسيا " فاق الدرب دمت في القلب.

إلى كل من لم يذكرهم القلم، بعدتم ولم يبعد عن القلب حبكم وأنتم في الفؤاد حضور.

إلى كل من علمني حرفه واحدا، إلى كل من شارك في نجاحي المتواضع هذا .

إلى كل من ساعدني ولو بكلمة، وكل من ساندني ولو بفكرة أشركم جزيل الشكر على ما
قدمتموه، إلى أستاذي الفاضل صاحب النظرة الثاقبة وصاحب المهمة العالية د/ عبد المطلب فيصل
يا من يطبق عليه حديث نبينا الحبيب صلى الله عليه وسلم " كاد المعلم أن يكون رسولا".

وكل من ساعدني في مشواري الدراسي الذي تكال بالتعب والاجتهاد في كل خطوة.

إلى الحلوة الرائعة : ام الخير" يا من كنت في هذا النجاح شريكة أهديك إياه كباقة ورد فاحدة
عطورها مسكا وريحانا.

إلى أماني التي فرقتنا الأيام شفاك الله وأطال عمرك صغيرتي دمت في القلب مهما طال
الأيام.

كانت سنة مريرة أليمة حزينة بالرغم من صعوبتها إلا أنها حملت في كل طياتها سعادة وفرحا عوضا
جميلا من رب الجمال شكرا لك ربي على قوتك وصبرك واطفك.

توام أميرة

مقدمة

لعل أهم ما يميز الوظائف التي تقوم بها الدولة في الوقت الحاضر هو إتساع نطاقها وتنوعها نتيجة لتغير دور الدولة من حارسة إلى متدخلة في الحياة العامة للمجتمع.

وقد انعكس هذا على مظهر من مظاهر الفعاليات التي تقوم بها الدولة ألا وهو الوظيفة الإدارية حيث كانت السلطة التي تمارسها الإدارة عبارة عن سلطة محدودة النطاق ومقيدة نتيجة لارتباطها بالوظيفة السياسية للدولة، أما في الوقت الحاضر فإن الجهاز الإداري في الدولة قد تفرع وتطور وتنوعت اختصاصات العاملين فيه ليكون قادرا على مواجهة الالتزامات الجديدة، ذلك إن اتساع النشاط الإداري يستدعي بالضرورة نمو الجهاز الإداري من أجل تنفيذ الالتزامات المستجدة وعدم التأخر في إشباع الحاجات العامة. وبذلك فإن فكرة التفويض الإداري يمكن أن تكون الطريقة الصحيحة لمواجهة التوسع الذي يحصل في الجهاز الإداري باعتباره وسيلة ناجحة في توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية على أكبر عدد من الموظفين وبذلك فإن التفويض يمثل ثمرة تطور الحياة الإدارية فكلما ازدادت هذه الأخيرة توسعا ازداد التفويض أهمية، وذلك من خلال ما يحققه من نتائج فاعلة إذا ما أحسن استغلاله.

فالتفويض يحقق من الناحية النظرية أسلوب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، ومعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تسير الهيئة الإدارية، وتحديد المسؤوليات، وتنمية الوعي القانوني لدى موظفي المؤسسات الإدارية والعمل بمبادئ التنظيم الإداري.

أما من الناحية العملية فالتفويض يهدف إلى تحقيق الإصلاح الإداري، الذي سعى إلى تخليص الجهاز الإداري من البيروقراطية والتعقيدات الروتينية، وعليه نجد أن أغلب القوانين والتشريعات في الدول أخذت بنظام التفويض الإداري في الاختصاصات، حتى أعتبر حجر الزاوية في التنظيم الإداري.

وبذلك فإن التفويض الإداري هو وسيلة لإنجاز المهام الإدارية عن طريق إنسياب الاختصاص من سلطة عليا إلى سلطة أخرى أدنى منها في الجهاز الإداري للحفاظ على استمرارية العمل بشكل منتظم، وبناء على ما تقدم لا يحتاج الباحث إلى كثير من الجهد العقلي للتعرف على المزايا التي يزخر بها نظام التفويض الإداري للاختصاص.

ومن الملاحظ أن أهمية التفويض في النظام الإداري لا تأتي من كونه وسيلة لإنجاز الأعمال إدارية فقط بل يعد أيضا وسيلة مهمة في تحسين كفاءة العمل وهو وسيلة لتدريب المرؤوسين من خلال تنمية عنصر الابتكار لديهم ويعطيهم الثقة بأنفسهم بالإضافة إلى تنسيق الجهود الجماعية من أجل تحقيق غرض مشترك كما يؤدي إلى تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية ومحاربة التركيز الإداري الذي يؤدي إلى التسلط والسلبية في العمل الإداري وتعطيل قدرات المرؤوسين.

فمن خلال دراستنا القانونية لموضوع التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المحلية، نشير الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تطبيق التفويض الإداري في الإدارة المحلية؟

التساؤلات الفرعية

✓ ما مفهوم التفويض الإداري؟

✓ ما الذي يميز التفويض الإداري عن غيره من الأنظمة المشابهة له؟

✓ ما هي شروط التفويض الإداري، وما الآثار المترتبة عنه؟

أسباب اختيار الموضوع (دوافع الشخصية والموضوعية)

هي أهمية التفويض الإداري في الواقع العملي، وهذا ما لمستته من خلال ممارسة العمل في الإدارة العامة، ويؤدي إلى توطيد علاقة العمل بين الرؤساء والمرؤوسين، ويؤدي إلى التكامل ال وظيفي بينهما والعمل كفريق واحد يسوده الانسجام، وتحقيق الأهداف والغايات المرجوة من نشاط المؤسسة الإدارية.

أهمية الموضوع:

وللتفويض أهمية 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 والإدارة العامة، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والمنظمات الإدارية.

كما يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من الناحية 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 الإدارية، وتحديد المسؤوليات، وتنمية الوعي القانوني لدى موظفي الهيئات والمؤسسات الإدارية، والعمل بمبادئ التنظيم الإداري.

المنهج المتبع :

اعتمدنا في بحثنا على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي وهي المناهج المناسبة التي ساعدتنا في تحليل النصوص القانونية بالإضافة الى وصف وشرح للوضعيات القانونية للموظف العام.

قسيم الموضوع :

لقد قسمنا بحثنا من خلال دراستنا للنقاط والمفاهيم الأساسية الى فصلين، حيث الفصل الاول معنون ماهية التفويض الاداري واختصاصاتها وشمل مبحثين: المبحث الأول مفهوم التفويض الإداري وأهميته وتطرقنا فيه إلى تعريف التفويض الإداري، الأساس القانوني للتفويض الإداري، التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له، اما المبحث الثاني فتكلم على مبادئ التفويض الاداري والاختصاصات التي يجوز التفويض فيها الذي شمل كل من مبادئ التفويض الاداري، الاختصاصات التي يجوز التفويض الاداري فيها، مزايا وعيوب التفويض الإداري.

اما الفصل الثاني كان تحت عنوان الهيئات المعنية بالتفويض الاداري وآثارها تم دراسته من خلال مبحثين: المبحث الاول شمل هيئات التفويض الإداري وشروطها وتم شرح فيها التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية، التفويض الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية، شروط التفويض الإداري(الشروط الموضوعية والشكلية للتفويض الإداري)، وتناول المبحث الثاني الآثار العامة للتفويض الإداري الذي شمل كل من سلطات الأصل والمفوض اليه، اثار التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع، اثار التفويض غير المشروع.

الفصل الأول

مفهوم التفويض الإداري

الفصل الأول: مفهوم التفويض الإداري

لقد أدى تطور الوظيفة الإدارية إلى ظهور أسلوب التفويض باعتباره وسيلة قانونية يهدف إلى التخفيف من أعباء واختصاصات الرئيس الإداري، وذلك بتوزيع ونقل بعض منها إلى المرؤوسين بناءً على نص قانوني ووفقاً للسلم الإداري.

ويمكن تصنيف التفويض الإداري إلى عدة تصنيفات مختلفة، بالنظر إلى المعيار الذي يقوم عليه أو الزاوية التي ينظر منها إليه مع مراعاة شروطه القانونية، كما أنه يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية التي تتشابه معه من حيث اعتبارها خروجاً عن المبدأ العام في ممارسة الاختصاص الشخصي، ومن حيث الغاية المشتركة المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وما يقتضيه مبدأ استمرارية المرفق العام، فإذا كانت هذه الأنظمة تشترك في بعض الأحكام القانونية، إلا أنها تختلف من حيث طبيعتها و الأسس التي تبنى عليها.

وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

✓ **المبحث الأول:** تعريف التفويض الإداري وأهميته وشمل كل من تعريف التفويض الإداري، الأساس القانوني للتفويض الإداري، التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له.

✓ **المبحث الثاني:** مبادئ التفويض الإداري والاختصاصات التي يجوز التفويض فيها وشمل كل من مبادئ التفويض الإداري، الاختصاصات التي يجوز التفويض الإداري فيها، مزايا وعيوب التفويض الإداري.

المبحث الأول : تعريف التفويض الإداري وأهميته

إن التفويض الإداري يعتبر عملية قانونية وإدارية نافذة، وتامة تتمثل في منح ونقل اختصاصات إلى موظف آخر من بين أعضاء السلم الإداري، كما يحتل مكانة كبيرة في القانون الإداري من أجل تحسين خدمات المرافق العامة، والخلايا الأساسية للتنظيم الإداري، لذلك حرص الفقهاء على تعريفه بصورة واضحة لإبراز صورته وعناصره التي يركز عليها، ومواطن التشابه والاختلاف بينه وبين التصرفات القانونية الأخرى.

ومن هذا المنطلق سنتناول في هذا المبحث كل من تعريف التفويض الإداري، الأساس القانوني للتفويض الإداري، التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له.

المطلب الأول :تعريف التفويض الإداري

تعددت وتنوعت تعريفات التفويض الإداري، وذلك وفق العلم الذي يتناوله، ويختلف مدلوله من ناحية لأخرى وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب.

الفرع الأول: تعريف التفويض لغة واصطلاحا

وفي هذا الفرع سوف نتطرق إلى التعرف على المعنى اللغوي والاصطلاحي للتفويض الإداري كما يلي:

أولاً:التفويض الإداري لغة

لفظ التفويض من (فوض) إليه الأمر: تفويضا، رده إليه والمرأة: زوجها بلا مهر والقوم فوضى كسكرى:متساوون لا رئيس لهم، متفرقون، أو مختلط بعضهم ببعض .وأمرهم فوضى بينهم، وفوضوا، ويقتصر: إذا كانوا مختلطين يتصرف كل منهم فيما للآخر، والمفاوضة:الاشتراك في كل شيء، كالتفاوض والمساواة، والمجارة في الأمر .وتفاوضوا في الأمر :فاوض فيهم بعضهم بعضاً¹ .

¹ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، قاموس المحيط، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، مصر، 2004 ،

الفوضوية نحلة سياسية يقوم بإلغاء الحكومة وبناء العلاقات على الأسس الفردية الحرة، والوزير المفوض :موظف سياسي يمثل دولته في بلاد أجنبية ورتبته أقل من رتبة السفير وفوق رتبة القائم بالأعمال، و(المفوضية) مقر عمل الوزير المفوض، ومن ذلك قولهم باتوا فوضى أي مختلطين ومعناه أن كلا فوض أمره إلى الآخر، ويأتي من لفظ فوض (الفوضوية)،نقول إلغاء الحكومة وبناء العلاقات على الأسس الفردية الحرة و(المفوض) الوزير المفوض :موظف سياسي يمثل دولته في بلاد أجنبية ورتبته أقل من رتبة السفير وفوق رتبة القائم بالأعمال، و(المفوضية) مقر عمل الوزير المفوض.¹

ثانياً :تعريف التفويض اصطلاحاً

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص لممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى.² وفي تعريف آخر يعهد صاحب الاختصاص الأصيل لممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة، أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر المفوض إليه، وذلك مع حق لأصل في التعقيب على قرارات مفوضه مادامت لم تحصن.³

ولقد عرفه البعض بأنه إنابة موظف صاحب اختصاص فرداً آخر أو سلطة أخرى في مباشرة جزء من اختصاصاته بناء على نص قانوني يجيزه⁴، ومما يأخذ على هذا التعريف أنه استعمل للتعبير عن التفويض بلفظ (إنابة)، رغماً عن ما لهذا اللفظ من استقلال في

¹ مجمع اللغة العربية الإدارة العامة للمعاجم وإحياء التراث، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص7.

² عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2014، ص22.

³ خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016، ص 45.

⁴ عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص24.

عناه في مجال القانون العام عن لفظ التفويض، فضلا عن أن التفويض في الاختصاص قد يكون من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فنكون بصدد تفويض الاختصاص.¹

ومن خلال التعريفات السابقة نستخلص ما يلي:

التفويض هو أن تعهد سلطة إدارية بجزء من اختصاصاتها التي تستمدها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة، فالقانون الإداري يتصل بالتفويض من حيث إجازته أو عدم إجازته، ويترتب على ذلك ضوابط وشروط لممارسة التفويض تحقيقا لمبدأ المشروعية أي يدور حول كيفية ممارسة السلطة الإدارية في ظل نظام القانون الإداري.²

الفرع الثاني: تعريف التفويض في علم الإدارة العامة وفي القانون الإداري

سنتناول معنى التفويض في علم الإدارة العامة، وفي القانون الإداري كالتالي:

أولاً: تعريف التفويض في علم الإدارة العامة

يعتبر التنظيم الإداري أمراً لازماً لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها المنوطة بها، ولقد حاز موضوع التنظيم الإداري على جانب كبير من الأهمية في دراسات وأبحاث علم الإدارة العامة، لأنه يعد أهم عناصر العملية الإدارية، حيث تمارس به الإدارة نشاطها وبواسطته تحقق أهدافها.³

يهتم علم الإدارة العامة بالجانب الفني والتقني لعملية التفويض الإداري، فهو يعد وسيلة من وسائل نقل الاختصاص، حيث يقوم الرئيس الإداري والذي يسمى بالمفوض بمنح بعضاً

¹ عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص 25.

² خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 48.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف لنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004، ص 95.

من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه درجة في السلم الإداري ويسمى بالمفوض إليه، وذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية.¹

ويعرف التفويض كذلك بأنه تخويل لبعض صلاحيات الرئيس الإداري إلى أحد المرؤوسين، مع بقاء سلطته في الرقابة و التنظيم و التنسيق لأنه يعد مسؤولاً أمام رئيسه، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه أمام المفوض، و هذا تطبيقاً لمبدأ " لا تفويض في المسؤولية".²

أما بالنسبة لنا فإن التفويض الإداري يعتبر وسيلة قانونية قبل أن يكون وسيلة فنية، فهو يقتضي قيام صاحب الاختصاص بمنح بعض من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه طبقاً لنص قانوني وذلك بشكل مؤقت دون انتفاء مسؤوليته. بعدما تعرضنا لتعريف التفويض الإداري من الناحية القانونية والفنية فإنه يستوجب علينا الآن معرفة التقسيمات التي ينقسم لها.

ثانياً: تعريف التفويض في القانون الإداري

ويعرفه الدكتور خالد خليل الظاهر التفويض على أنه " أسلوب من أساليب عدم تركيز سلطات الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، بحيث يمنح تقرير الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوسين المتواجدين عبر مختلف الأقاليم، دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسؤوليته".³

¹ محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 239 .

² منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2014/2015، ص 26 .

³ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر و التوزيع، عمان، 2000، ص 103.

وأمام صعوبة وضع تعريف جامع ومانع للتفويض الإداري وذلك بسبب تمايز الأحكام القانونية التي تحكم كلا من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ذهب بعض من الفقه¹ إلى تحديد ثلاث معاني مختلفة ومتباينة.

فهو يعني أولاً قيام جهة معنية تحوز كل السلطات بتحويل جهة أخرى سلطة القيام ببعض الأعمال التي تنازلت عنها وفق نظام له طابع الديمومة. فالمقصود إذن هو تأهيل صريح وواضح ودائم لممارسة هذه الاختصاصات.

كما يعد التفويض الإداري وسيلة أساسية ومهمة لتوزيع الاختصاص بين مختلف أعضاء الجهاز الإداري، فهو أداة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، و لذلك فهو "إجراء يقوم بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصيل بتكليف موظف آخر أو جهة إدارية أخرى صلاحية ممارسة بعضاً من صلاحياته ولكن تحت إشرافه ورقابته، لأن مسؤولية صاحب الاختصاص قائمة رغم وجود التفويض"²

وهناك من يعرف التفويض بأنه "لجوء السلطة العليا إلى نقل جزء من سلطتها أو صلاحيتها إلى أحد المرؤوسين، وذلك من أجل التصرف في بعض الأمور أو المسائل الإدارية المحددة في قرار التفويض والمستند إلى نص قانوني"³

لقد عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجانب منه في أمر أو في أمور معينة، إلى شخص

¹ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 694

² علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 696 .

³ جرجس جرجس ، معجم المصطلحات الفقهية و القانونية، الطبعة الأولى، الشركة العالمية للكتاب لنشر والتوزيع، بيروت، 2004، ص 112 .

آخر، فهو يتمثل في شكل عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر¹

الفرع الثالث: أهمية وانواع التفويض الإداري

سنتناول أهمية وانواع التفويض الإداري كالتالي:

أولاً: أهمية التفويض الإداري

يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من حيث تخفيف عبء العمل الإداري على المستوى المركزي، وتطوير أساليب الإدارة و ترقية خدماتها عن طريق السرعة و المرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية، وتتمثل أهمية فيما يلي:

1/ التخفيف من حدة التركيز الإداري:

إن تركيز الوظيفة في يد جهة إدارية واحدة أو فرد يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، والإضرار بالجهاز الإداري، وبالتالي يؤدي إلى عدم كفاءته، وذلك نتيجة لزيادة المسؤوليات والأعباء الملقاة عليه، لذلك ظهر التفويض الإداري كعنصر أساسي من عناصر التنظيم الإداري ، حيث يعمل على التقليل من المسؤوليات والأعباء الملقاة على الرئيس الإداري، والتفرغ لمهام أخرى مثل التخطيط والمراقبة، وعملية الاستشراف.²

ساهم التفويض الإداري في تحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل الأنظمة الإدارية الحديثة، من حيث ممارسة الهيئات المحلية لجزء من اختصاصات الهيئات

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف لنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004، ص 8 .

² خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016، ص 51.

المركزية، وكذلك مشاركة المرؤوسين في القيام بالاختصاصات المسندة إليهم من طرف رؤسائهم، مما يترتب عنه التقليل من استبدادهم، والسعي إلى تقريب الإدارة من المواطن.¹

ذلك يؤدي إلى تكوين وتدريب المرؤوسين من أجل تحمل المسؤوليات، ومن الممكن الترقية إلى رؤساء في المستقبل.

2/ تحقيق الإصلاح الإداري:

يعتبر التفويض الإداري وسيلة قانونية مهمة، وميسرة لإعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري، وذلك دون تكبد العناء إلى إصدار قانون، أو مرسوم يبين الاختصاصات داخل الجهاز الإداري وتوزيعها، وكيفية ممارستها، ما يترتب على ذلك طول الإجراءات وتعقيدها، وما تواجهه من صعوبات أثناء عملية إصدار القانون أو المرسوم، أي يكفي فقط أن يصدر قرار التفويض مع مراعاة وجود نص يجيز هذا التفويض، كما يعتبر التفويض في وقتنا الحاضر أحد الوسائل التي تساهم في القضاء على البيروقراطية الإدارية، التي تعرقل سير العمل الإداري، وبالتالي يحقق المصلحة العامة، كما يهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية مما يحقق الإصلاح الإداري.²

ثانياً: أنواع التفويض الإداري

يمكن تقسيم التفويض الاداري إلى أنواع متعددة بالنظر إلى أدواته من جهة وإلى طبيعته من جهة أخرى.

اولاً: التفويض الاداري من حيث الأداة:

يقسم التفويض من حيث الأداة إلى عدة أنواع وهي: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر، التفويض الاختياري والتفويض الإجباري، التفويض البسيط والتفويض المركب.

¹ محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الاداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2008، ص35.

² خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص53.

1/ التفويض المباشر: ويقصد بالتفويض المباشر أن يقوم الرئيس الأعلى في السلطة بتفويض بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره وذلك بمقتضى نص قانوني، ومن أمثله صدور قرار من رئيس الدولة، بتفويض بعض اختصاصات الوزير إلى وكيله، أو صدور قرار من الوزير يفوض فيه اختصاصات وكيل الوزير إلى المدير العام وهكذا...¹

2/ التفويض غير المباشر: وهو ذلك التفويض الذي يصدر عن صاحب الاختصاص الأصلي نفسه استنادا إلى نص دستوري أو قانوني أو تعليمات، وهنا تتجلى إرادة الأصل (المفوض) فهو الذي يقوم بالتفويض أو لا يقوم به وذلك وفقاً لمتطلبات العمل وظروفه.²

3/ التفويض الاختياري والتفويض الإجباري: يتم التفويض في كلا هذين النوعين بقرار من صاحب الاختصاص الأصلي استنادا إلى النص القانوني ويكون الأصلي في النوع الأول حراً في أن يفوض أو لا يفوض وفقاً لتقديره وما يراه مناسباً لظروف العمل، أما في النوع الثاني فيكون الأصلي ملزماً بالتفويض إذا طلب منه ذلك ومثال ذلك ما جاء في قانون الإدارة المحلية المصري رقم 124 لعام 1960 حيث نص في المادة (83) منه على ما يلي «يفوض المحافظ ممثلي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة إصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية إذا كانت الوظيفة لا تعلق عن الدرجة السابعة، إذا طلب إليه ذلك».³

4/ التفويض البسيط والتفويض المركب: يعد التفويض بسيطاً إذا صدر القرار بقيام مفوض إليه بعينه باختصاص محدد بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي وهذا يعني أن التفويض يستلزم تحقق أمرين: تحديد جزء الاختصاص الذي سيفوض به، تحديد المفوض إليه.

¹ عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، دار قهر للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص45.

² عاطف عبد الله المكاوي، المرجع نفسه، ص47.

³ عادل بوعمراني، النظريات العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية، تشريعية قضائية، دار الهدى، الجزائر، 2018، ص87.

أما التفويض المركب فهو ذلك النوع من التفويض الذي يتم فيه تفويض جزء من اختصاصات الأصل إلى عدد من المرؤوسين، ليقوموا بتنفيذه مشتركين معا.¹

ثانياً: التفويض الإداري من حيث الطبيعة:

يقسم التفويض من حيث طبيعته إلى نوعين: تفويض السلطة و تفويض التوقيع.

1/ تفويض السلطة: وفي هذا النوع ينقل التفويض إلى المفوض إليه جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص، ويترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصل من ممارسة الاختصاص المفوض طوال مدة التفويض، ويكون للمفوض إليه الحق في إصدار قرارات نهائية في الاختصاصات التي تم تفويضه في ممارستها من دون الرجوع إلى المفوض صاحب الاختصاص الأصلي بشأنها.

هذا النوع من التفويض يتم بإحدى طريقتين، إما أن يكون مصدره سلطة أعلى من السلطة المفوضة وإما أن يكون من صنع السلطة المفوضة ذاتها، وتحقق الطريقة الأولى بأن يرد في نص تشريعي أو لائح تحديد لاختصاصات سلطة معينة ثم ينص على أن بعض هذه الاختصاصات سوف تمارس عن طريق التفويض إلى سلطة ثانية.

أما الطريقة الثانية: فتكون بأن تختار السلطة المفوضة ذاتها، التنازل عن بعض اختصاصاتها لأحد مساعديها.²

2/ تفويض التوقيع: وهذا التفويض من صنع السلطة صاحبة الاختصاص الأصل ذاتها، ولكنه أيضاً لا يكون إلا إذا أجازته نص قانوني صريح.

¹ عادل بوعمراني، المرجع السابق، ص 91.

² عاطف عبد الله المكاوي، المرجع السابق، ص 58.

ويتحقق هذا النوع من التفويض بأن يعطى موظف ما الحق في توقيع المعاملات التي تدخل في اختصاص موظف آخر أعلى مرتبة منه في السلم الإداري بالنيابة عنه وباسمه وعلى مسؤوليته، بمعنى أنه إذا كان الرئيس الإداري قد فوض غيره في ممارسة بعض اختصاصاته فإن ذلك لا يعني أنه قد تخلى عن تحمل مسؤولية تلك الاختصاصات، بل يظل شريكاً في المسؤولية عنها مع المفوض إليه ولذلك فإن من واجب المفوض أن يستمر في رقابة المفوض إليه ومتابعة قراراته وتوجيهه بصفة مستمرة. وقد تقرر ذلك المبدأ حتى لا يفرط الرؤساء في تفويض مرؤوسيه إلى مدى يفوق ما تستلزمه حاجة العمل أو إلى أشخاص ليسوا على مستوى تحمل مسؤولية أعمال تدخل في اختصاص من هم أعلى منهم مستوى.¹

المطلب الثاني: الأساس القانوني للتفويض الإداري

التفويض الإداري نظام قانوني يستند إلى وجود نص يأذن به وهو كنظام مرتبط بتوزيع الاختصاصات في القانون العام فإنه يتم عادة وفق قاعدة التدرج في القوانين. فالتفويض يمكن أن يستند إلى نص في الدستور أو القانون أو اللائحة وذلك حسب التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الدستور (القانون الأساسي) أو التشريع الأساسي

يعد الدستور هو المصدر الأساس لجميع القوانين وهو الذي ينشئ ويحدد الاختصاصات للهيئات العامة ويضع القواعد العامة لنشاط كل منها، والدستور هو الذي يبين نظام الحكم ويحدد اختصاصات كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة.²

¹ عاطف عبد الله المكاوي، المرجع السابق، ص 61.

² عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري، الإدارة العامة لنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص 57.

ففي فرنسا نص دستور سنة 1946 في المادة (54) منه على إعطاء رئيس الدولة حق تفويض بعض السلطات للوزراء وكذلك في دستور سنة 1958 حيث أعطى هذا الدستور نفس السلطات التفويضية لرئيس الوزراء¹.

أما في مصر فإنه يبدو ان التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أي التي لم يحدد اختصاصات الرئيس فيها بمقتضى نص في الدستور وإنما بمقتضى نص في أحد القوانين.

وفي العراق فان الدستور يعد المصدر الأول للقواعد التي تحكم توزيع الاختصاصات بين الهيئات العامة في الدولة. ففي الدستور العراقي لسنة 2005 ورد في المادة (119) منه والتي تعالج مسألة توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير المرتبطة بإقليم ما يأتي (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون).

ويبدو ان مشرعنا القدير قد سلك مسلكا مغايرا لما هو متعارف عليه في التنظيم الدستوري للتفويض. حيث جعل التفويض مرتبطاً بحصول اتفاق بين الأصيل والمفوض اليه وهذا ما يتعارض مع النظام القانوني للتفويض من حيث كونه تصرفا من جانب الأصيل يفوض فيه جزءا من اختصاصاته إلى المفوض إليه وفقا لمقتضيات العمل ومتطلباته وطبقا للنصوص القانونية².

ولا نعتقد أن ما جاء في نص المادة (119) من الدستور تفويضا بالمعنى القانوني للتفويض ونرى أنها مجرد صيغة لتنظيم توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية

¹ ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، دار الجامعة للنشر والتوزيع، بيروت، 2005، ص378

² ليلي تكلا، المرجع نفسه، ص381.

والمحافظات غير المرتبطة بإقليم، حيث لا يوجد لهذا النص أي نظير في دساتير الدول الأخرى.

الفرع الثاني: (تشريع العادي) او القانون العادي

تصدر القوانين لوضع ضوابط مختلفة بشأن توزيع أعمال الهيئات والأشخاص القانونية المختلفة التي تتفرع عنها والقانون هو المصدر الذي تستمد منه الإدارة سلطاتها فهو الذي يبين اختصاصاتها يحدد مسؤولياتها¹.

فالقانون هو الأساس الذي تستمد منه الإدارة المشروعية في نشاطاتها، الا ان توزيع الاختصاصات بين الهيئات الفرعية لا ينفرد به القانون وحده. اذ يمكن ان يكون ذلك بواسطة الأنظمة والتعليمات التي تستند إلى القانون.

ففي فرنسا صدر سنة 1947 مرسوم خاص بتفويض التوقيع من جانب الوزراء. فأجاز للوزير تفويض مدير مكتبه والمدير المساعد ورئيس المكتب. وكذلك المرسوم الصادر في 1950/6/24 الخاص بتفويض اختصاصات المحافظ ونائبه والسكرتير العام في المحافظة.

وفي سنة 1970 صدر القانون رقم 1297 الذي ينص على منح المجلس البلدي صلاحية تفويض العمدة في اتخاذ بعض القرارات التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس البلدي².

وفي الولايات المتحدة الأمريكية اصدر الكونغرس الأمريكي في سنة 1950 القانون رقم 673 والذي خول الرئيس الأمريكي تفويض العديد من اختصاصاته التي يستمدتها من القوانين إلى مساعديه³.

¹ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، بدون دار النشر، القاهرة، 2006، ص140.

² محمد نور الدين، الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، الاردن، 2009، ص18.

³ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص218.

الفرع الثالث: المراسم التنفيذية او المراسيم التنظيمية

تضع الإدارة لنفسها الأنظمة والتعليمات كمصدر مكمل لقواعد الاختصاص المحدد بموجب القوانين المنظمة للاختصاص، ففي العراق أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم (5) في 2003/8/17 والذي يعد مكملاً للقواعد الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2003 حيث جاء في الأمر المذكور (يجوز للمدير الإداري للسلطة الائتلافية المؤقتة أن يفوض مسؤولاً آخر سلطته وصلاحيته بموجب هذا الأمر)¹.

المطلب الثالث: التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له

شمل هذا المطلب كل من التفويض الإداري والحلول والإنابة، تمييز التفويض عن الاستخلاف ونقل الاختصاص، تمييز التفويض الإداري عن التشريعي ونظرية الموظف الفعلي.

الفرع الأول: التفويض الإداري والحلول والإنابة

يعتبر التفويض الإداري نظاماً مستقلاً بذاته فهو يتميز عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له وذلك من حيث الشروط والآثار المترتبة عنه، إلا أننا قد نجد أحياناً بعض أوجه التشابه والاختلاف فيما بين هذه الأنظمة القانونية خاصة بالنسبة للإنابة والحلول، وهو ما يدفعنا إلى شرح التفويض الإداري والحلول أولاً، و تفويض الاختصاص والإنابة ثانياً.

أولاً: التفويض الإداري والحلول

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي ويعترضه مانع سوى كان إرادي أو غير إرادي، الامتناع عن العمل أو الاستقالة أو المرض أو الموت وعندما يحل محله عوض آخر لممارسة اختصاصات الأصل، ويعرفه الأستاذ الدكتور

¹ نشر الأمر في الوقائع العراقية بالعدد 3978 في 2003/8/7

"ماجد رغب" الحلول (أن الحلول في الاختصاص وهو قيام من يحدده القانون - بحكم وظيفته - لممارسة كافة اختصاصات أحد المختصين في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره¹ ، وتختلف فكرة الحلول في النظام المركزي عنها في اللامركزي).

ثانياً: تفويض الاختصاص والإنابة

ويقصد بالإنابة أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل لوجود مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه، فتصدر سلطة أعلى قرار التفويض وتحدد فيه فرداً آخر لتولي وممارسة اختصاصات الأصيل إلى أن يزول المانع، وهذا المانع قد يكون لفترة قصيرة كالقيام بإجازة أو مهمة في الخارج، وقد يكون طويلاً نسبياً كما هو الشأن في حالة خلو المنصب، وما قد يستغرقه شغله من بعض الوقت وتتشابه الإنابة بالتفويض في أنها تكون بقرار غير أنها تختلف عنها في هذا الجانب من ناحية أن قرار التفويض يصدر من الأصيل صاحب الاختصاص، بينما يصدر قرار الإنابة من سلطة أخرى، التفويض يعهد الرئيس الإداري لبعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه ، إما الإنابة فإنه يعهد باختصاصات أحد مرؤوسيه إلى مرؤوس آخر، والتفويض يكون في بعض الاختصاصات أما الإنابة فتستغرقها جميعاً.²

الفرع الثاني: تمييز التفويض عن الاستخلاف ونقل 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 الاستخلاف أولاً ثم إلى نقل

الاختصاص ثانياً

¹ ماجد رغب الحلول، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص108.

² ماجد رغب الحلول، المرجع نفسه، ص109.

أولاً: الإستخلاف

يتقرر الإستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم، أو مؤقت يحول دون قيامه بممارسة وظيفته حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة والرتبة في السلم الإداري، ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة.¹

ومن تطبيقات الإستخلاف نص المادة 72 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 في الفقرة الأولى والثانية، يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس "إذا استحال الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويتم تعيين المستخلف إما من طرف جهة تعلق صاحب الاختصاص أو بموجب نص قانوني دون الحاجة إلى استصدار قرار إداري.²

وللتمييز بين التفويض الإداري في الإستخلاف، فإن الأول يكون جزئياً ومحدد، أي أن المفوض يفوض جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه خلال مدة زمنية معينة، أما الثاني فيكون كاملاً وغير محدد بمدة زمنية، أي أن المستخلف يمارس جميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضوره وزوال المانع.³

ثانياً: نقل الاختصاص

ويقصد بنقل الاختصاص هو تحويل جزء أو بعض من اختصاصات سلطة إدارية ما إلى سلطة إدارية أخرى.⁴

¹ محمد خلفي، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بن القايد تلمسان، 2013/2014، ص 28

² المادة 72 من القانون رقم 11-10 المتعلقة بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخ في 03 جويلية، 2011، ص 13.

³ محمد خلفي، المرجع السابق، ص 30.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 65

ويكون بنفس الأداة القانونية وما يميزه عن التفويض الإداري طابع الديمومة للهيئة المنقول إليها الاختصاص، فهي تمارسه بشكل دائم ومطلق دون تحديد، بالإضافة إلى أن الهيئة 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 تمارس من قبل¹، ويرى الفقه الإداري أن التفويض يؤدي إلى تحويل الحق من سلطة لأخرى على أن تبقى ميزة الانتماء لهذا الاختصاص بصفة ما للسلطة الأصلية، في حين أن نقل الاختصاص يؤدي لتحويل الاختصاص من سلطة لأخرى، وبالتالي فإنه لا يؤثر على حق من حقوق السلطة التي كانت تمارس هذا الاختصاص.²

الفرع الثالث: تمييز التفويض الإداري عن التشريعي ونظرية الموظف الفعلي

يعتبر التفويض الإداري نظاماً قانونياً متميزاً ومستقلاً عن غيره من الأنظمة القانونية التي تشكل استثناء عن الأصل أو المبدأ العام في ممارسة الاختصاص، ولتوضيح مفهوم التفويض الإداري وتحديد مضمونه، يجب أن نتطرق أولاً إلى تبيان مجال التفرقة بينه وبين التفويض التشريعي، نتناول بعد ذلك نظرية الموظف الفعلي.

أولاً: التفويض التشريعي

يقصد بالتفويض التشريعي منح بعض اختصاصات السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، وتتمثل هذه الاختصاصات في عملية سن القوانين، ويعد التفويض التشريعي استثناء على مبدأ الفصل من السلطات، ويجب أن يستند التفويض التشريعي إلى نص صريح في الدستور يجيزه مع وضع قيود لأعماله أو بنص الدستور صراحة على منح

¹ محمد خلفي، المرجع السابق، ص 31.

² عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 72.

التفويض التشريعي، وكذلك يجب عدم اللجوء إلى التفويض التشريعي إلا في الحالات الاستثنائية والضرورية لمعالجة بعض المسائل التي تتطلب الإسراع.¹

ثانياً: نظرية الموظف الفعلي

إن المقصود بالموظف الفعلي هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلاً، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلاً مع الاعتداء، والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه يعتبر سليماً وقانونياً ومنتجاً لأثاره.²

نظرية الموظف الفعلي من بين الضمانات القضائية التي جاء بها مجلس الدولة الفرنسي، الذي كان له دوراً كبيراً في وضع المبادئ العامة للقانون الإداري، ومن أهمها مبدأ سيرورة المرفق العام بانتظام واطراد³، ويتم تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية والظروف العادية.

وعند مقارنة التفويض الإداري بتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي فنستنتج ما

يلي:

أ) التفويض الإداري والتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي يعد استثناء على قاعدة الاختصاص، ولكن الاختلاف يرجع إلى الأساس القانوني لممارسة الاختصاص، فالتفويض الإداري يتم فيه ممارسة الاختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر عن المفوض، أما نظرية المفوض الفعلي يكون فيه ممارسة الاختصاص من شخص غير

¹ عيد قريطم، المرجع السابق، ص 66.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 181.

³ محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2017، ص 77.

مختص، قانونا، وتصرفاته تعد مشروعة وذلك لحماية المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

ب) التفويض الإداري وسيلة قانونية؛ أي له أساس قانوني يعتمد عليه وذلك من فعالية العمل الإداري، أما نظرية الموظف الفعلي فهي نظرية قضائية ووسيلة غير قانونية لممارسة الاختصاص على الرغم من أنها ترتب آثار قانونية لا تتعارض مع غاية الإدارة في تحقيق أهدافها.¹

¹ محمد خلفي، المرجع السابق، ص34.

المبحث الثاني: مبادئ التفويض الاداري والاختصاصات التي يجوز التفويض فيها

سوف نتكلم في هذا المبحث على التفويض الاداري من ناحية مبادئ المتعددة، ولا بد من التفويض ممارس من الجهات الأصلية اختصاصاتها التي يجوز التفويض فيها، وزيادة مع شرح عيوب ومميزات التفويض الاداري والحلول المقترحة لي علاج هذه العيوب.

المطلب الاول: مبادئ التفويض الاداري

شمل هذا المطلب مبادئ التفويض الاداري الذي تمثلت في النص القانوني و المبادئ القانونية الخاصة بالأجهزة الإدارية.

الفرع الاول: النص القانوني

هناك أساسيد قانونية عديدة يرتكز عليها التفويض في الاختصاصات في مصر؛ حيث ورد في المادة 108 من دستور 1971 (الملغي) أنه يحق لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية الثلثين، وبعد القانون رقم 42 لسنة 1967 بشأن التفويض في الاختصاصات هو القانون الأساسي حاليا في هذه المسألة وهذا القانون قد أنشأ هرما تدريجيا للتفويض في بعض الاختصاصات بدءا من رئيس الجمهورية مرورا برئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين وانتهاء بمديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام..

وأیضا المادة الثالثة من القانون 42 لسنة 1967 للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الي المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص.¹

الفرع الثاني: المبادئ القانونية الخاصة بالأجهزة الإدارية

¹ لظفي أبو المجد موسي، التفويض كأداة لتعزيز العلاقة بين السلطتين السياسية والادارية، محاضرة في التفويض الاداري، كلية الحقوق بالبريدة الاهلية، المملكة العربية السعودية، 2016، ص773.

من أجل فهم أفضل للمعنى القانوني الأكثر تعقيدا الخاص بالتفويض في مجال القانون العام، يحتاج الأمر إلى الإمعان أولا على مفهوم الاختصاصات و وكذلك مفهوم الجهاز الإداري؛ والسبب هو أن التفويض قرار يقوم بموجبه جهاز بتحويل بعض مسؤولياته إلى جهاز آخر أو وحدة إدارية أخرى، ويمكن هذا الأخير من اتخاذ قرارات نيابة عنه.

فالتعريف الأكثر شيوعا هو أن الجهاز الإداري عبارة عن "وحدة متباينة من الوحدات الإدارية لهيئة عامة ذات شخصية اعتبارية يسند إليها عدد من الوظائف أو الاختصاصات". ومن ثم، فإن المؤسسة من الناحية القانونية عبارة عن " مجموعة من الصلاحيات والتي تكتمل بها مجموعة من الموارد (المالية، والموارد البشرية، وغيرهم) ورئيس الجهاز (شاغل الوظيفة)؛ وهو أي شخص طبيعي تكون إرادته وقراراته محسوبة على المؤسسة الإدارية نفسها.

وقد يكون الجهاز أيضا جماعيا، وفي هذه الحالة يتم تشكيل إرادة الجهاز وفقا للآليات المنظمة قانونا لإجراء عملية صنع القرار (النصاب القانوني، أصوات الأغلبية وما إلى ذلك).

وفي القانون الإداري الإيطالي الذي يستند في تشريعاته إلى قواعد القانون الكنسي ، وكذلك في ألمانيا نجد نظرية الهيمنة الإدارية والتي تميز بين الجهاز الإداري والوحدات الإدارية الداخلة فيها، حيث أن الجهاز الإداري يتلقى التعليمات من قبل طرف ثالث وهو السلطة السياسية، في حين تبقى الواحات الإدارية الداخلة في الجهاز الإداري (السلطة الإدارية) ملتزمة من قبل الجهاز الإداري وليس السلطة السياسية ذاتها، أو ما يعبر عنه بتعليمات العمل الداخلية وليس لها علاقة مباشرة بالطرف الثالث (السلطة السياسية).¹

¹ لطفي أبو المجد موسي، المرجع السابق، ص774.

المطلب الثاني: الاختصاصات التي يجوز التفويض الإداري فيها

شمل هذا المطلب كل الاختصاصات التي يجوز التفويض بها وهي التفويض الذاتي والتفويض العضوي، التفويض الإداري (أو الهرمي)، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

الفرع الأول: التفويض الذاتي والتفويض العضوي

أما التفويض الذاتي فيشير إلى الصلاحيات التي يمنحها التشريع لجهاز إداري معين كالإدارة المركزية أو البلديات بحيث يكون هو صاحب الاختصاص الأصلي دون تفويض سلطة أخرى.

أما التفويض العضوي فيشير إلى توزيع الاختصاص الذاتي للجهاز الإداري بين الأجهزة الإدارية المختلفة داخله أو بمعنى آخر (توزيع المسؤوليات بين الأجهزة المختلفة داخل الإدارة المركزية).

ويعمل مفهوم التركيز على مستوى الاختصاص الذاتي، ويعمل مفهوم عدم التركيز (التفويض الهرمي) على مستوى اختصاص الجهاز¹.

الفرع الثاني: التفويض الإداري (أو الهرمي)

ويقصد به تفويض الاختصاص من السلطة السياسية إلى سلطة أخرى إدارية غير تابعة لها في مسائل واختصاصات محددة (على سبيل المثال، تفويض مؤسسة حكومية مركزية بعضا مسؤولياتها تجاه سلطة حكومية محلية).

وينطبق الشيء نفسه على ما يسمى بـ "تفويض الخدمات العامة" في فرنسا و أستراليا وكندا ونيوزيلندا، ويقصد به التفويض الإداري الذي يكون منصباً على تقديم الخدمات العامة.

¹ لطفى أبو المجد موسي، المرجع السابق، ص 779.

وفي هذه الجزئية سيتم التركيز على فكرة التفويض إلى أجهزة مختلفة داخل المنظمة (التفويض الهرمي).¹

ويمكن للدارس أن يسميها التفويض "الإداري" من حيث أنه يهدف إلى حل مشاكل الإدارة دون أن يؤثر ذلك سلباً على الثوابت القانونية في عملية صنع القرار الإداري وبدون إبراز الخطوط العريضة لقواعد المساءلة.

والتفويض المشار إليه هنا هو مفهوم القانون الإداري العام، حتى لو كان من الناحية النظرية يمكن أن يكون له صلة بـ "عقد الوكالة"، في مفهوم القانون الخاص؛ حيث يوجد تشابه بين فكرة عقد الوكالة في القانون الخاص وفكرة التفويض في القانون الإداري.

الفرع الثالث: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع

فلا يعتبر تفويض التوقيع تفويضاً حقيقياً في الاختصاصات؛ لأن سلطة التفويض (المفوض) يحتفظ بسلطات صنع القرار في حين أن الشخص المفوض إليه هو وحده الذي يوقع، نيابة عن هيئة التفويض وتحت سيطرته.

وخلافاً لما يحدث في تفويض التوقيع، ينطوي التفويض على نقل سلطة قانونية وحقيقية للبت فيها، وخلافاً لتفويض الاختصاص، يمكن تفويض التوقيع إلى شخص آخر من قبل المفوض إليه.²

¹ لطفي أبو المجد موسي، المرجع السابق، ص 780.

² لطفي أبو المجد موسي، المرجع نفسه، ص 782.

المطلب الثالث: مزايا وعيوب التفويض الإداري

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

الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري

كما ذكرنا أعلاه أن للتفويض الإداري عدة مزايا منها ما يتعلق بالعمل الإداري في حد ذاته، وهناك مزايا تتعلق بالرؤساء الإداريين وكذلك المرؤوسين، كما سنوضح ذلك فيما يأتي:

أولاً: المزايا المتعلقة بالعمل الإداري

1/ في توفير المرونة في ممارسة الاختصاص: يوفر التفويض في الاختصاصات مرونة كبيرة للإدارة في ممارسة اختصاصاتها على عكس نظام إعادة توزيع الاختصاصات الذي يتطلب جهات أخرى خارج المؤسسة الإدارية، وتظهر مرونته كذلك أن يواجه حالة غياب المفوض والغير متوقعة ويتعذر للإعمال فكرة الحلول والإنبابة، ومن ناحية أخرى زيادة الأعباء على الأصل يؤدي إلى زيادة عدد الموظفين في المؤسسة الإدارية وتصبح العملية مكلفة لكن التفويض يحسب بنفقة زيادة التكاليف ويخفف العبء على الأصل في نفس الوقت.¹

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص124.

2/ إعداد قيادات جديدة للمستقبل: يعتبر التفويض وسيلة مثلى لتدريب المرؤوسين هي ممارسة اختصاص الرئيس، مما يؤدي إلى إعداد الكفاءات الوظيفية الإدارية وتنميتها، لأن التفويض يكون في جزء من اختصاصات الأصيل التي غالبا ما تكون أقل حجم مما احتفظ به لنفسه، وهذا مما يمكن المرؤوس ممارسة مثل هذه الاختصاصات تحت رئاسة وتوجيه الرئيس ليكسب المفوض له خبرة ويقف الأصيل على قدراته خلال فترة التفويض مما تقرر بقاء التفويض أو إلغائه، وبالتالي ليكون المرؤوسين أكثر تحفيزا مما يؤدي به إلى استخدام التفويض بطرق سليمة وبكفاءة عالية قصد الترقية في المستقبل إلى منصب أعلى يؤهله ليصبح رئيسا إداريا.¹

3/ القضاء على سلبيات نظام التركيز الإداري: إن التفويض في الاختصاص يقضي على سلبيات نظام المركزية الإدارية، حيث تتركز السلطة الإدارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، وإنما نفوض الوزراء بعض موظفي الوزارة في الأقاليم في ممارسة بعض الاختصاصات فيتحقق بذلك فوائد جمة من بينها تقريب الإدارة من المواطن والحد من التعقيد والروتين، وهولائي المفوض إليهم المحليين يقفون على حقيقة المشاكل وخباياها مما يؤدي إلى تقديم خدمة عمومية ذات جودة عالية، مما يؤدي إلى تحقيق الإصلاح الإداري، وتخلص المواطنين أعباء التنقل إلى العاصمة كما يخفف العبء على الإدارة المركزية من تراكمات ملفات والقضايا، ومعالجتها في حينها على المستوى المحلي.²

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 127

² خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 53.

ثانيا: مزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين

1/ توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري : يؤدي التفويض إلى توفير الوقت والجهد الكافي للرئيس الإداري المفوض، لكي يتفرغ للمهام الإستراتيجية ذات الأهمية الكبيرة للمؤسسة الإدارية التي يديرها مثل التنظيم والتوجيه والتخطيط، والإشراف والتنسيق وتحديد السياسات التي تتمناها الإدارة المستهدفة إلى تحقيق أغراض محددة للمؤسسة والبت فيها على أحسن وجه، والبعد عن الصراعات والقلق وتشتت الأفكار، ومنح التفويضات في المسائل والشؤون اليومية، والنشاطات الإدارية إلى المفوض إليهم.¹

2/ منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله : لا ينبغي أن يكون تفويض الرئيس الإداري لمؤوسيه هو التخفيف من الأعباء الكبيرة التي يتحملها فحسب لأنه إذ اكتفى بهذا فإنه لا يحقق جديد ويعتبر إلا وهما من حيث الفاعلية، كما أن لذلك مخاطرة حيث يؤدي من عملية التفويض، إلا التهرب من العمل، وعليه فإن التفويض الحقيقي يجب أن يتجه إلى تحقيق أهداف أخرى منها منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله من المرؤوسين في حالة غيابه أو حدوث حالة غير متوقعة تجعله لا يتمكن من ممارسة مهامه، وكذلك لتفويض جزء من اختصاصاته يحقق استمرارية وديمومة عمل المرفق العام لدى يعتبر التفويض عنصر من عناصر القيادة الماهرة.²

ثالثا: مزايا التفويض للمرؤوسين

كما ذكرنا سابقا أن التفويض يؤدي إلى تدريب المرؤوسين على القيادة مستقبلا كما أن هناك مزايا أخرى تعود على المرؤوسين تتمثل فيما يلي:

1/ إشباع حاجات المرؤوسين النفسية : إن التفويض الإداري يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، وشعورهم بالثقة وإحساسهم بالمسؤولية وهذا يؤدي لزيادة إنتاجيتهم وجديتهم وهذا

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص125

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص125

ما أكده الباحثون في شؤون الأفراد والعلاقات الإنسانية كما يعد التفويض وسيلة لإشباع الحاجات النفسية للموظفين، كالأمان والعدالة والأمل في نطاق العمل، وتطوير قدراتهم الذهنية كما ينمي فيهم روح المبادرة، حيث يشعر الموظف بأنه يشارك في صياغة القرارات على المستوى الأعلى، فيؤدي ذلك إلى الإحساس بالمسؤولية عن الحماية لدية، وقد يثير التفويض حسدا بين أقران الموظف المفوض إليه، إلا أن هذا يرد عليه بأن الرئيس في العادة يفوض الأقدر والأجدر ذو الخبرة والكفاءة، كما تتيح للموظف جوا أكثر سهولة ويسرا في أداء واجباته.¹

2/ تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات الإدارية: أن تطبيق التفويض بصورة سليمة يؤدي في السرعة في إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالمؤسسة الإدارية واختيار أنسبها مما يخلق جو يسوده الارتياح والتعاون وتوفير مناخ ديمقراطي يساهم في رفع كفاءة العمل وتبادل الخبرات بين الموظفين وكل هذا يؤدي إلى تبديد الشعور بالتسلط والخوف بين كل من المدير والمرؤوسين الأمر الذي يكون له مردود إيجابي على المرافق العامة.²

الفرع الثاني: عيوب التفويض الإداري

إذا كان التفويض مما سبق ذكره مزايا قد يكون له عيوب ناتجة عن المفوض، أو المفوض إليه، أو يكون خارج عن إرادتهم وسوف نتناولها فيما يلي:

أولاً: العيوب المرتبطة بالمفوض

إن ضعف الرئيس الإداري وعدم إلمامه بقواعد الإدارة العامة، والقانون الإداري في مجال العمل مما يجعله لا يقدم على عملية التفويض الإداري وكذلك التعطش للسلطة والخوف من المرؤوسين إلى غير ذلك من العيوب ونستخلصها فيما يلي:

1/ التعطش للسلطة: إن حب الذات والسيطرة والأنانية يجعل من الرئيس الإداري يعتقد أن عملية التفويض هي اعتراف بعجزه عن القيام بواجباته ومهامه، وتعتبر ذلك سلب واغتصاب

¹ عيد قريطم، المرجع السابق، ص 86.

² خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 54.

لاختصاصه ولذلك يتمسك بها حتى لو كانت بسيطة وثنائية، وهذا راجع لحب السلطة، والرغبة للظهور بالقوة أمام المرؤوسين، وأن التفويض يضعف نفوذه فالرئيس إداري يعتقد أن قوته وإحساسه بذاته نابعة من خلال الوظيفة، وإن تم تفويض جزء من اختصاصاته يضعف نفوذه ومكانته الاجتماعية.¹

2/عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين: إن انعدام الثقة لدى الرئيس في مرؤوسيه يؤدي به إلى عدم تفويضهم وذلك للتشكيك بقدرتهم على إدارة الأعمال والقيام بالنشاطات الإدارية والخوف من انتشار أسرار العمل خارج المؤسسة الإدارية ولهذا يخلق الرئيس جوا من اللاتقة داخل المنظمة مما يؤثر سلبا على تقديم الخدمة العمومية وسيورتها.²

3/تعارض التفويض مع مصالح الرئيس الشخصية: إن إحجام الرئيس الإداري عن عملية التفويض خوفا على مصالحه الشخصية وذلك لإصداره قرارات تخدم مصالحه الشخصية بصرف النظر عن مصلحة المؤسسة، وأن القيام بعملية التفويض حسب اللوائح والتعليمات التي تحكم سير العمل يتعارض مع ما ينتج من مصالح شخصية.

4/نقص الخبرة بعملية التفويض الإداري: إن نقص الخبرة والكفاءة لدى الرئيس الإداري بعملية التفويض يجعله يحجم على ذلك ويتردد في اتخاذ قرار إداري بالتفويض جزء من اختصاصاته خوفا من عدم مقدرته على أحكام السيطرة والرقابة على عمل المفوض إليه، وكذلك لعدم تمكنه من وضع أساليب بمتابعة أعمال المفوض.³

¹ خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 56.

² خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع نفسه، ص 57.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 131.

ثانياً: العيوب المرتبطة بالمفوض إليه

إن المفوض إليه قد لا يقبل التفويض وذلك خوفاً من عدم نجاحه، وفشله في أداء مهامه وتجنباً للمسائلة وتوجيه النقد له من طرف الرئيس الإداري بمعنى آخر ليس لديه الثقة الكافية لذاته.

1/عدم امتلاك المفوض إليه الخبرة الكافية: إن خوف المفوض إليه من ممارسة عملية التفويض تعود لعدم امتلاكه للمؤهلات العلمية، وكذلك الخبرة الكافية التي يستطيع ويتمكن بصورة صحيحة من مزاولة الاختصاصات التي فوض فيها.

2/عدم منح المفوض إليه السلطة الكافية: إن إحجام المرؤوس على عدم قبول التفويض يعود إلى الخوف من عدم منحه السلطة الكافية وتتمثل في التمويل المالي، أو الموظفين المؤهلين مما يجعله يعاني في إنجاز الأعمال على أحسن وجه وبالتالي يتعرض إلى اللوم، والمسائلة أو حتى العزل من طرف رئيسه الإداري.

3/الشعور بعدم الثقة بالنفس: إن الضعف وعدم الثقة بالنفس لدى بعض المرؤوسين حيث يشعر المرؤوس بأنه لا يستطيع القيام على إنجاز ما فوض إليه، وبذلك يكون دائماً متردداً، وينتابه الشك في القرارات التي سوف يصدرها بالإضافة إلى شعوره بعدم قدرته على تحمل المسؤولية.

4/التدخل المستمر من جانب المفوض: إن حرص المفوض وتدخله في كل صغيرة وكبيرة بشأن الاختصاصات المفوضة، كذلك رجوع المفوض إليه إلى الأصيل في كل شيء متعلق بالاختصاصات المفوضة إليه، وبالتالي هذه العوامل تؤدي إلى فقدان التفويض أهميته والفائدة المرجوة منه.¹

¹ خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص، ص، 58، 59.

الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج عيوب التفويض

لكي تحقق عملية التفويض الإداري الغايات المرجوة منها في نشاط الإدارة سوف نعرض أهم الحلول لمعالجة العيوب التي تعيق عمل الإدارة التي من شأنها تخطي الصعوبات التي تواجه عملية التفويض

أولاً: العيوب المرتبطة بالرؤساء

لعلاج العيوب الناتجة عن الرؤساء يجب تحسين العوامل النفسية والشخصية لأنهم هم الذين يملكون زمام السلطة والمسؤولية وتشمل ايلى:¹

1/ يجب تغيير معتقدات الرؤساء الإداريين في نظرتهم لعملية التفويض وإفهامهم أن أسلوب التفويض هو نجاح عمل الإدارة وتحقيق المصلحة العامة ونزع روح التسلط و السيطرة وعدم جدوى الاستئثار بالسلطة وإرساء التعاون بين الرؤساء والمرؤوسين.

2/ على القيادات العليا في المؤسسات الإدارية، أن تختار الرؤساء الإداريين بعناية شديدة، بحيث تتوفر فيهم مواصفات الرئيس الإداري الناجح الذي يستطيع من خلال عمله متى يفوض ومن يفوض ولماذا يفوض حتى تحقق عملية التفويض أهدافها .

3/ يجب الاعتناء بالتكوين الرؤساء الإداريين، وذلك من خلال دورات تكوينية تدريبية من أجل تحسين الأداء الإداري وهذه الدورات تكسب الرئيس الخبرة الكافية واللازمة في مجال العمل الإداري.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص137.

ثانيا : علاج العيوب المرتبطة بالمرؤوسين

وتتمثل معالجة هذه العيوب المرتبطة بالمرؤوسين في ما يلي:¹

1/ العمل على تغيير المفهوم الخاطئ لعملية التفويض لدى المرؤوسين، حيث يعتقد أنه مجرد عبء ألقاه الرئيس الإداري عليه، لكن يجب أن يعلم أن عملية التفويض تدخل في نطاق التدريب وتحسين الأداء الإداري، وتأهيلهم ليصبحوا رؤساء إداريين في المستقبل.

2/ يجب التعامل مع المرؤوسين بصورة حسنة وأنهم موضوع ثقة للإدارة، وعدم زرع الخوف فيهم من أن يخطئوا خلال عملية التفويض، بل حتى لو وقع الخطأ لا يجب جزرهم ونهيمهم بصورة مهينة فمن لا يعمل لا يخطئ.

3/ يجب إخضاع المرؤوسين إلى دورات تكوينية للتخلص من روتين الإدارة وتحسين أدائهم الإداري في نفس الوقت وتكون هناك حوافز مادية ومعنوية مثل الترقية في الرتبة أو الدرجة مما يؤدي إلى الكفاءة والمرونة والسرعة في انجاز الأعمال المفوضة إليه.

4/ على المرؤوسين ومن أجل إنجاح عملية التفويض أن يقيموا وزنا للعلاقات الشخصية في العمل، وكذلك عدم القيام بالوشاية بين زملائه ورئيسه الإداري.

¹ خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص، 61.

الفصل الثاني

الهيئات المعنية بالتفويض الإداري
وآثارها

الفصل الثاني: هيئات التفويض الإداري وآثارها.

يشتمل التنظيم الإداري الجزائري على مجموعة من الهيئات المركزية واللامركزية، حيث تتمثل الهيئات المركزية في السلطات الإدارية المتواجدة بقمة الهرم الإداري، والمتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، والتي تمارس صلاحياتها الإدارية على مستوى العاصمة، وذلك بمساعدة الأجهزة الإدارية التابعة لها، سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

ولقد خولت النصوص القانونية والتنظيمية لأعضاء الهيئات المركزية، تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مسؤولي الإدارة المركزية، وإلى ممثليهم على المستوى المحلي، أو بما تسمى بأجهزة عدم التركيز أو الهيئات غير الممركزة، وذلك بهدف تحقيق استمرارية وفعالية الوظيفة الإدارية في الدولة.

ومن هذا وجب علينا معرفة شروط التفويض الإداري وآثاره بالنسبة للمفوض والمفوض إليه، وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

✓ **المبحث الأول:** هيئات التفويض الإداري وشروطها وشمل كل من التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية، التفويض الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية، شروط التفويض الإداري.

✓ **المبحث الثاني:** الآثار العامة للتفويض الإداري وشمل كل من سلطات الأصيل والمفوض إليه، آثار التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع، آثار التفويض غير المشروع.

المبحث الأول : هيئات التفويض الإداري وشروطها

إن التنظيم الإداري في الدول المعاصرة يأخذ وجهان المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ويعني بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة، وهو رئيس الجمهورية والوزراء، أما اللامركزية الإدارية ويقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وهيئات محلية ومصالحة مستقلة، وتتمثل في الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كما يكتسي التفويض الإداري أهمية بالغة تكمن في تخفيف عبء العمل الإداري على المستوى المركزي واللامركزية، كما تهدف إلى تطوير الخدمة العمومية عن طريق السرعة والمرونة وفعالية وهذا ما سنوضحه في المطالب التالية.

المطلب الأول: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية

يقصد بالإدارة المركزية هي مجموعة الأجهزة والهيكل والتنظيمات الإدارية المتواجدة في العاصمة، والتي تعمل في إطار السلطة التنفيذية، والتي لها اختصاص ذو طابع وطني وهو الأمر الذي يختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري فهو يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية في الدولة، ويتولى مجموعة من الصلاحيات الدستورية، ويمارس بعض الاختصاصات ذات الطابع الإداري منها، خاصة ما تتعلق بسلطة التعيين أو السلطة التنفيذية أو سلطة الضبط، ومن هذا تقتضي الدراسة معرفة الصلاحيات المخولة له والتي تكون قابلة للتفويض بالإضافة إلى الأشخاص المفوض إليهم¹.

¹ أعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص14.

أولا :سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته

لمعرفة صلاحيات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض فبالرجوع إلى أحكام دستور 96 المعدل سنة 2016 حددت المادة 101 الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول، وأعضاء الحكومة وكذلك رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 و من 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور¹، ومن خلال المادة المذكورة أعلاه أن المشرع الدستوري أورد على سبيل الحصر الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوضها، والتي تتجسد في سلطة التعيين والسلطة التنظيمية، وسلطته في المحافظة على أمن الدولة، حيث يمكن التقسيم على النحو التالي:

1/ **السلطات التي لا يجوز تفويضها**: هناك سلطات لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضها ويمارسها بنفسه وتتمثل فيما يلي:

أ- **سلطة التعيين**: عندما كانت السلطة التنفيذية أحادية كانت سلطة التعيين لرئيس الجمهورية الذي كان في الوقت نفسه رئيسا للحكومة، ولكن بعد دستور 1989 أصبحت سلطة التعيين موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وفي دستور 1996 المعدل سنة 2016 أصبحت سلطات رئيس الجمهورية في التعيين أوسع بكثير من سلطات الوزير الأول، وهذا طبقا للمواد 91-92-93 بالإضافة إلى تعيينات أخرى واردة في الدستور، والتي تشمل بعض الشخصيات السياسية والمتعلقة بأعضاء المؤسسات الدستورية، وسلطة

¹ المادة 101، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، 2016، ص 20.

رئيس الجمهورية في التعيين بعد صدور المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، فللوزير الأول سلطة التعيين في وظائف عليا للدولة طبقا لنص المادة 99 من الدستور.

ولتفادي تنازع الاختصاص الإيجابي بين سلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في التعيين، بالرجوع إلى المادة 92 من الدستور جاءت أكثر دقة، وأنها ذكرت بعض المناصب السامية التي تخضع للتعين من طرف رئيس الجمهورية، وبصفة عامة الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، أما الوزير الأول له سلطة التعيين في وظائف الدولة وفقا للمادة 99 من الدستور الفقرة الخامسة¹ يعين في وظائف الدولة وبعد م وافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 91-92 السابقتي الذكر.

ب- سلطة رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن الدولة: أوكل الدستور لرئيس الجمهورية مهمة المحافظة على كيان الدولة وسلامتها داخليا وخارجيا، وكذلك المحافظة على النظام العام ولتحقيق لهذا الغرض أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وقرار الحرب وهذا تبعا للمواد 105 إلى 110 بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض هذه السلطات.²

2/ السلطات التي يجوز تفويضها: نجد أن المادة 101 من الدستور تبين أنه ما لم يمنع من التفويض فهو جائز لذلك، وملاحظة أنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية الواردة في المادة 143 من الدستور "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة في القانون يتدرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"³، ويتبين من خلال هذه المادة أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل

¹ المادة 99 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص92.

³ المادة 143 من القانون المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.

جميع المسائل الغير مخصصة للقانون، غير أن مجال القانون لا يقصد به التشريع العادي فقط، وإنما يشمل القوانين التنظيمية والعضوية الذي يتضمن مواضيع لها علاقة بالتنظيم العام للدولة، وعمل السلطات الدستورية للدولة وخاصة من حيث تنظيمها، وعملها وصلاحياتها من القوانين التي تمثل التطبيق المباشر لنصوص الدستور.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع فإن المادة 101 من الدستور المذكورة سابقا، قد حددت الاختصاصات الدستورية على سبيل الحصر التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، حيث أن نص المادة 91 من الدستور وخاصة الفقرة السادسة¹ يوقع المراسيم الرئاسية¹، وبذلك أن صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسيم الرئاسية لا يجوز أن يفوضها لكن يمكنه تفويض إمضائه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته باستثناء المراسيم الرئاسية وهذا وفقا لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه "يوهل مدير الديوان والأمين العام لرئيس الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم"².

يتضح من خلال هذه المادة أن التفويض لم يكن بشكل صريح فالعبارة المستعملة في النص (يوهل) بمعنى أنه يختص أي يمكن ممارسة هذا الاختصاص، إلا أنه يستفاد من التفويض بشكل ضمني من خلال التوقيع باسم رئيس الجمهورية، وهذا بناء على الأحكام الخاصة للتفويض بالإمضاء، غير أن النص الآن بالتفويض كان محددًا من حيث الأطراف والموضوع، وهذا يعتبر تأكيدًا على استثناء التوقيع بشأن المرسوم الرئاسية التي جاءت بها المادة 101.

¹ المادة 91 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق

² المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، ج ر، العدد 40، 2001، ص 20.

ثانيا :الأشخاص المفوض إليهم:

يفوض رئيس الجمهورية صلاحياته إلي كل مسؤولي مصالح رئاسة الجمهورية وبالأخص إلى:

1/ مدير الديوان لرئاسة الجمهورية: يمكن لمدير ديوان رئاسة الجمهورية ممارسة صلاحيات التوقيع على جميع الوثائق والقرارات التي تتدرج تحت صلاحيته.

2/الأمين العام لرئاسة الجمهورية: يشرف الأمين العام على الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويقوم بالتوقيع على جميع الوثائق والمقررات باسم رئيس الجمهورية، وذلك في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم السابق الذكر، حيث يكلف الأمين العام بما يلي:

ينظم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها وينشط وينسق نشاطات الهياكل التابعة له، يحضر ميزانية رئاسة الجمهورية ويعددها، ويعد ويشارك في الملفات والدراسات الضرورية لاتخاذ القرار، وينفذ إجراءات وصلاحيات التعيين في الوظائف والمناصب السامية المدنية طبقا للمادة 16من المرسوم " يعد الأمين العام لرئاسة الجمهورية الأمر بالصرف على مستوى رئاسة الجمهوري".¹

3/الأمين العام للحكومة: يمارس الأمين العام للحكومة صلاحياته بالتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات، ومراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة ويحضر جدول أعمال مجلس الوزراء وإجماع الحكومة، ويشارك في إجماع مجلس الوزراء وإجماع الحكومة، ويعد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء

¹ المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، ج ر، العدد 40، 2001، ص 20

والنتائج التي تسفر عنها ، ويتولى المحافظة عليها ويتابع كل مراحل الإجراء التشريعي فيما يخص:

إرسال مشاريع قوانين إلى البرلمان، واستلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها، وتنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية في مجال إخطار المجلس الدستوري ويعد الأمين العام الأمر بالصرف فيما يخص المصالح التابعة له.¹

الفرع الثاني: الوزير الأول

يتم تعيين الوزير الأول وفقا للمادة 91 من الدستور المذكورة سابقا من قبل رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه " حيث يعين بمقتضى مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الشكل²، ويطلع الوزير الأول بممارسة مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة في الدستور طبقا للمادة " 94 يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا العرض مناقشة عامة ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

ويقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة³.

أما الصلاحيات الإدارية فتتمثل في السلطة التنظيمية وسلطة التعيين المسؤولين في السلك المدني طبقا للمادة 99 من الدستور الفقرة الخامسة، غير أن هذه المادة اشترطت صراحة موافقة رئيس الجمهورية، كما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه⁴،

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص70.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص70.

³ المادة 94 من القانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور، ص18.

⁴ المواد 91 و92 و99 من المصدر نفسه، ص17.

وزيادة ذلك عدم المساس بأحكام المادة 91،92 السابقة الذكر ويعمل على سير الإدارة العمومية وتعمل تحت إشرافه، مجموعة من الأجهزة التي تقوم بمساعدته في أداء صلاحياته وذلك بموجب تفويض منه، وعن طريق النصوص التنظيمية ومن هذا وجب تحديد سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصه وتحديد الأشخاص المفوض إليهم.

أولا : سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصاته

لقد منحت مجموعة من النصوص القانونية للوزير الأول تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي المصالح التابعة له سوى 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 ممثل في سلطة التعيين وسلطة التنظيمية، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية، بالإضافة إلى السلطات التي يخولها له الدستور، فإنه لا يوجد نص صريح يشير إلى إمكانية تفويض هذه الصلاحيات أو عدم تفويضها، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية، حيث أن الأحكام العامة للتفويض في القانون الإداري أن الاختصاصات الدستورية لا يجوز تفويضها إلا بنص دستوري سواء كانت تفويض الاختصاص، أو التوقيع بخلاف الصلاحيات غير الدستورية تنصب أساسا على متابعة عمل الحكومة التي يمكن تفويضها، وهذا ما ينص عليه المرسوم التنفيذي 176-03 المؤرخ في 15 أبريل 2003 المتضمن مصالح رئاسة الحكومة وتنظيمها، حيث تنص المادة الأولى منه " أن مدير الديوان يتابع النشاط الحكومي والاتصال مع الأجهزة المعنية، والهيكل بتفويض من الوزير الأول"¹ ، ومن خلال نص هذه المادة يتبين أن التفويض غير محدد بدقة وبشكل واضح ، لان العمل الحكومي يتضمن جميع

¹ سعيد تركي، التفويض في القانون الإداري، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016، ص40.

أعمال الحكومة ، سوى تعلق بمخطط عمل الحكومة إلى 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: بالرجوع إلى المادة 99 من الدستور وخاصة الفقرة الرابعة منه أن الوزير الأول " يوقع المراسيم التنفيذية"، وهذا يدخل ضمن سلطاته التنظيمية وتعد من الصلاحيات الدستورية لا يجوز تفويض توقيعه، وقد أهلت المادة 6 من المرسوم مدير الديوان ورئيس الديوان بالتوقيع باسم الوزير الأول على كل الوثائق والقرارات باستثناء المراسيم التنفيذية.¹

ثانيا :الأشخاص المفوض إليهم

بغرض تمكين الوزير الأول من مباشرة أعماله ، حدد المرسوم التنفيذي 09-63 المؤرخ في 7 فيفري 2009 مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه وتشكيله.²

1- مدير الديوان :طبقا للمادة الرابعة من المرسوم المذكور أعلاه يتولى مدير الديوان بتفويض من الوزير الأول متابعة النشاط الحكومي ، مع الأجهزة و الهياكل المعنية ، ويوقع على الوثائق والقرارات والمقررات التي تندرج ضمن صلاحيته ، ويحضر أعمال التلخيص والتحليل والتقييم والاستشراف ويضعها بين يدي الوزير الأول، كما يسهر على إعداد وتوزيع وحفظ الوثائق الصادرة عن اجتماعات الحكومة.

¹ أعمار بوضياف، المرجع السابق، ص84.

² المرسوم 09-63 المؤرخ في 07-02-2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله، ج ر، العدد10، 2009، ص85.

2- رئيس الديوان: بالرجوع إلى المادة الخامسة من المرسوم 09-63 القيام بأعمال البحث والدراسات والاستشارة المرتبطة بالعلاقات مع المحيط المؤسساتي ، والسياسي ، والنقابي والجهوي والاتصال الحكومة ، والعلاقات مع أجهزة الإعلام ، وتسيير الإطارات السامية في الدولة والشؤون الخاصة ، وتسيير إدارة الوسائل والممتلكات والتشريفات وأمن ديوان الوزير الأول، ويوقع رئيس الديوان باسم الوزير الأول على كل الوثائق ، والقرارات باستثناء المراسيم التنفيذية، ويساعده في أداء مهامه عند الحاجة مدير الدراسات والمكلفون بالدراسات ونواب مديرين ورؤساء دراسات.¹

الفرع الثالث: الوزراء

إن السمة البارزة للدولة المعاصرة هو تعداد وظائفها بغض النظر عن وظيفة النظام السياسي والاقتصادي المتبع فيها، وكذلك ازدياد أعبائها فرض عليها تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزراء ليعهد إليهم القيام بعمل إداري معين تحدده القوانين والمنظمات.²

ويتمتع الوزير بصفتين سياسية بصفته عضو في مجلس الوزراء الذي يتزأسه رئيس الجمهورية، وعضو في مجلس الحكومة الذي يتزأسه الوزير الأول، حيث أن الوزارة أوضح صورة من صورة السلطة الإدارية المركزية(التركيز الإداري) وتتولى مهام ذات طابع إداري والوزير في وزارته هو الرئيس الإداري الأعلى في التدرج والسلم الإداري، ويتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة، ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، ويمارس صلاحياته بواسطة الأجهزة المساعدة له لتحقيق السير الحسن للعمل

¹المرسوم 09-63 المؤرخ في 07-02-2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله، ج ر، العدد10، 2009، ص85.

² المصدر نفسه، ص85.

الإداري¹، ويلجأ الوزير إلى تفويض بعض من صلاحياته إلى بعض الموظفين وهذا ما سنتناوله:

أولا :سلطة الوزير في تفويض صلاحياته

الوزير هو أيضا الرئيس الإداري الأعلى لجميع المصالح والفروع التي تتكون منها وزارته، ولهذه الصفة يباشر اختصاص إداري متعدد النواحي، يمثل الدولة قانونا لوصفها شخصا معنويا في كافة الأعمال التي تتولاها المصالح التابعة لوزارته، يباشر الوزير مهامه وصلاحياته بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي، ومن تطبيقات ذلك في النظام الجزائري المرسوم الرئاسي رقم 17-180 المؤرخ في 25 ماي 2017 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة²، ونظرا إلى اتساع صلاحياته الوزير وامتدادها على مستوى المصالح الخارجية الموزعة عبر إقليم الدولة ، فقد خولت النصوص التنظيمية بعض الاختصاصات إلى موظفي الأجهزة المركزية وإلى مديري الهيئات غير المركزية، وتمثل سلطة الوزير في تفويض صلاحياته ، وهما الصورتين التاليتين :تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع ، للمسؤولين المكلفين بمهمة.

1/ تفويض الاختصاص :على الرغم من تعداد الوزارات واختلاف طبيعة نشاطها إلا أنهم يمارسون سلطات مشتركة والمتمثلة وفي السلطة الرئاسية والتنظيمية والوصائية، وبالرجوع إلى المادة 15 من المرسوم 90- 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات" يمكن للوزير أن يعين لمدة محددة على أساس برنامج مسبق مسؤولين عن دراسات أو مشاريع ، ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات وانجاز المشاريع خاصة، وينبغي أن يحدد مقرر التعيين حدود المهمة أو المشروع الذي يحدد الإنجاز وتحديد الوسائل الواجب استعمالها لإنجاز هذه المهمة أو

¹ أعمار بوضياف، المرجع السابق، ص87.

² المرسوم الرئاسي 17-180 المؤرخ في 25-02-2017 المتضمن أعضاء الحكومة، ج ر، العدد31، 2017، ص05.

المشروع¹، ومن خلال هذه المادة فإنه يمكن للوزير أن يفوض سلطة الإدارة والتسيير للمسؤولين المكلفين بمهمة فمصطلح "يخولهم" "يفوض لهم" ولكن هذا التفويض معلق على شرط الضرورة والاقتضاء أي إذا استلزم الأمر أو الحاجة لأداء هذه المهام، والمتمثلة في دراسة الملفات أو إنجاز المشاريع خاصة والمحددة في مقرر التعيين²، كما يمكن للوزير تفويض جزء من اختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤول المصلحة، وهذا ما جاءت به المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المذكور سابقا، لقولها يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني دون أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية³، ومن هنا نجد أن النص الأذن بالتفويض يجب أن يحدد الوظائف التي تخضع لسلطة التعيين من طرف مسؤول المصلحة في قرار التفويض.

2/ سلطة التعيين والتسيير الإداري: يمارس الوزير السلطة السلمية على موظفي وزارته وعلى أعمالهم سواء كانوا متواجدين بالإدارة المركزية أو موزعين على المصالح الخارجية التابعة لوزارته، ويختص الوزير بسلطة التعيين للموظفين التابعين لقطاع وزارته بإسناد الوظائف العليا التي لا تدخل في نطاق اختصاصه، وتتمثل هذه السلطة في التعيين والترقية والنقل والتأديب⁴، كما يعمل على توزيع الأعمال الوظيفية على المسؤولين المركزيين أو المصالح الخارجية عن طريق قرار التفويض، وللوزير أيضا سلطة الرقابة عن طريق إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه أو إلغائها أو تعديلها، كما له إصدار لوائح تنظيمية إن خوله القانون ذلك، لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية كأصل عام، بالإضافة إلى الأوامر التعليمية والمنشورات المتضمنة تفسير النصوص القانونية والتنظيمية وكيفية تنفيذها من أجل تحقيق

¹ حسن طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دراسة مقارنة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 25.

² محمد خلفي، المرجع سابق، ص 10.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المصدر السابق، ص 444.

⁴ عمار بوضياف، المرجع سابق، ص 95.

استمرارية العمل الإداري وحسن سيره في القطاع الوزاري¹، ولتحقيق ذلك يلجأ الوزير على تفويض سلطة التسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح المركزية، والمصالح الخارجية عبر مختلف إقليم الدولة، ومثال على ذلك القرار المؤرخ في 12 أوت 2003 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات حيث تنص المادة الأولى على ما يلي: "تطبيقاً لأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 90 والمذكور سابقاً ، تفويض إلى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعيين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات ، وإنهاء المهام في المناصب العليا"².

3/ تفويض التوقيع: يجوز للوزراء أن يفوضوا توقيعاتهم إلى الموظفين التابعين لوزارتهم سواء في الإدارة المركزية أو في المصالح الخارجية أو الهيئات المحلية، وبأخذ تفويض التوقيع مجال واسع بخلاف تفويض الاختصاص ، ولقد خولت النصوص التنظيمية للوزير للقيام بتفويض توقيعهم ، ومن بينها المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 4 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الأمن العام في الوزارة وخاصة المادة الثالثة تنص " يخول الأمن العام في حدود صلاحياته للإمضاء على جميع الوثائق والمقررات ومن بينها القرارات³، نجد أن هذه المادة تحدد صلاحيات الشخص المفوض إليه ، أما المرسوم التنفيذي 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم فلقد تم فيه تحديد موضوع التفويض ووظيفة الشخص المفوض إليه.⁴

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص58.

² المادة 01 و02 من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المصدر السابق، ص444.

³ المادة 03 من المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04 جانفي 1997 المتضمن وظيفة الأمين العام في الوزارة، ج ر، العدد36، 2006، ص14.

⁴ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة لتفويض امضائهم، ج ر، العدد36، 2006، ص14.

وينتهي التفويض بالتوقيع إذ وقع تغيير بالنسبة لأحد طرفيه ، لأنه يتميز بالطابع الشخصي وهو ينتهي بشكل تلقائي بانتهاء سلطات المفوض، أو مهام المفوض إليه ، وكما ذكرنا سابقا بأنه يستلزم على الأشخاص المفوض إليهم ممارسة التفويض بالإمضاء في حدود صلاحياتهم وهذا ما سيتم تحديده.

ثانيا :الأشخاص المفوض إليهم

يمارس الوزير صلاحياته بالاستعانة بالأجهزة المتواجدة في الإدارة المركزية للوزارة، ومسؤولي المصالح الخارجية، والتي تعمل على مساعدته في تحضير الأعمال والقرارات السياسية والإدارية والاقتصادية والتقنية، وتسعى إلى التوجيه والتنسيق والتنظيم والتخطيط والرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به، ويسهر على تطبيق القوانين والقرارات على مستوى المركزية والمحلي؛ حيث يفوض الوزير بعض اختصاصاته إلى الأمن العام، ورئيس الديوان ومدير الديوان، وموظفي الإدارة المركزية بالوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية¹، وتتكون الإدارة المركزية للوزارة من مجموعة الهياكل والمتمثلة في المديرية المركزية والفرعية والمكاتب، أما الأجهزة تتمثل في الديوان والأمانة العامة.

1/الأمين العام :الأمانة العامة جهاز إداري يعمل على تنشيط وتنسيق ومراقبة هياكل الإدارة العامة المركزية للوزارة، ويشرف على تسييرها أمين عام ويعمل تحت سلة وقيادة الوزير ويخول للأمين العام الإمضاء باسم الوزير على جميع الوثائق والمقررات والقرارات في حدود صلاحياته وتم استحداث هذا المنصب بموجب المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الأمين للوزارة²، ويضلع الأمين العام بالسهر على تحضير

¹المادة 13 من المرسوم 90-188 المؤرخ 23 جوان 1990، المتعلق بهيكل الإدارة المركزية واجهزتها في الوزارات، ج ر، العدد26، 1990، ص853.

² حسن طاهري، المرجع السابق، ص40.

وإعداد القرارات وتنفيذها ويمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهياكل الإدارة المركزية ، كما يساعده رئيس الديوان ومدير الديوان.

2/ رئيس الديوان: يفوض الوزير الإيمضاء إلى رئيس الديوان في حدود الصلاحيات المخولة له قانونا، والمحددة في المرسوم التنفيذي 90-189 وخاصة المادة 16 منه تنص على ما يلي:

"يفوض الوزير إلى مدير الديوان ورئيس الديوان الإيمضاء في حدود صلاحياتها، كما ينشط رئيس الديوان في إطار مهامه أعمال المكلفين بالدراسات والتلخيص والمكلفين بالديوان وينسقها ويتابعه.¹

3/ مدير الديوان: يتلقى مدير الديوان تفويضا بالإيمضاء من رف الوزير في حدود اختصاص وهذا طبقا للمادة 16 المذكور أعلاه ، أما مهامه قد جاءت بها المادة 14 من نفس المرسوم حيث أن مدير الديوان يضطلع بتنشيط كل هياكل الوزارة والتنسيق والمراقبة والسهر على إصدار القرارات وتنفيذها، ويمارس السلطة السلمية المباشرة على موظفي الهياكل الوزارية، ويشارك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة و أجهزتها وتكامل أعماله.²

4/ مسؤولين عن الدراسات والمشاريع: يمكن للوزير أن يعين مسؤولين عن الدراسات والمشاريع ولمدة محددة بغرض دراسة ملفات أو إنجاز مشاريع خاصة كما يجب تحديد هذه المهمة على أساس برنامج مسبق ويكون ذلك بموجب مقرر التعيين كما يقدمون عرض

¹ المادة 16 من المرسوم 90-188، المصدر السابق، ص853.

² محمد خافي، المرجع السابق، ص109.

لوزير حول هذه المهمة بشكل دوري، أما بعد الإنجاز يقوم بتقديم تقريراً مفصلاً للوزير لإبداء ال أري، كما يفوض لهم الوزير سلطة التسيير الإداري بموجب قرار إداري.¹

5/ موظفي الإدارة المركزية ومسؤولي المصالح الخارجية : لقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 06-184 المؤرخ في 31 ماي 2006 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض مهامهم " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل يوقع القرار الفردية به والتنظيمية.

أما المادة الثانية منه فقد نصت على أنه يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على الشكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف، وبيانات الإيرادات وتوقيع القرارات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهود لها بصفة قانونية ، باستثناء ما يتخذ في شكل قرار.²

يتضح من خلال نص هاتين المادتين، أن موضوع محل التفويض يختلف بحسب رتبة المفوض إليه أو كان هذا الأخير مدير أو برتبة أعلى من مدير فإنه يجوز للوزير أن يفوض توقيعه بالنسبة للوزارات الفردية والتنظيمية، أما إذا كان المفوض إليه نائب على الأقل في الإدارة المركزية وبمفهوم المخالفة، أن كل منه له رتبة نائب مدير فما فوق يكون لأهلا للقيام بالتوقيع على الوثائق المحددة في نص المادة الثانية، أما بالنسبة لمسؤولي المصالح الخارجية نظرا لتواجدهم على المستوى المحل فارتأينا أن نتطرق لصلاحياتهم ضمن الهيئات المفوض إليها تحت شرف الوالي تقاديا للتكرار .

¹ المادتين 19 و 20 من المرسوم التنفيذي 90-188، المصدر السابق.

² المادتين 01 و 02 من المرسوم 06-194، المصدر السابق.

المطلب الثاني: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية

اللامركزية هي النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية، أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة بقدر معين إلى رقابة تلك الإدارة¹، وتتمثل هذه الهيئات المحلية في الولاية والبلدية.

الوالي يعتبر ممثلاً للدولة على مستوى الولاية وهو مندوب الحكومة والممثل الوحيد لكل من الوزراء يؤدي تحت رئاستهم تنفيذ توجهاتهم وتعليماتهم، ومباشرة نشاطات موظفي الدولة المدنيين على مستوى الولاية، وتنسيق مصالح الدولة في الولاية، ويساعده على أداء مهامه على مستوى الولاية بعض الأجهزة الإدارية، ويفوض لهم بعض الصلاحيات بموجب النصوص التنظيمية.

أما بالنسبة للبلدية فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلد ضمن فهي قريبة من الموظفين في حياتهم الاجتماعية، بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية، ورئيس البلدية يمثل السلطة الإدارية العليا على مستوى البلدية ويتمتع بصلاحيات عديدة، سواء بصفته ممثلاً للدولة أو البلدية، والمركز القانوني كرئيس المجلس الشعبي البلدي يختلف عن الوالي، فإذا كان الوالي معيناً من طرف السلطة المركزية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخبا من طرف سكان البلدية، وتعمل تحت إشرافه مجموعة من الأجهزة والمصالح الإدارية والتقنية التي تساعده في تسيير شؤون البلدية.²

و من هنا سوف نتطرق إلى الهيئات المحلية المتمثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ حسن طاهري، المرجع السابق، ص 44.

² حسن طاهري، المرجع نفسه، ص 65.

الفرع الأول: الوالي

إن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية وفق مصدرها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، فهو إلى جانب ممثل السلطة المركزية لمختلف الوزارة على مستوى إقليم الولاية، ونراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية، وتعمل تحت إشرافه عدد هيئات أخرى تتولى مساعدته في ممارسة صلاحياته، وذلك بموجب تفويض منه، عن طريق النصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد اختصاصاتها¹، وبناء على ما سبق سنتعرض أولا إلى سلطة الوالي في تفويض اختصاصه، وثانيا إلى الأشخاص المفوض إليهم.

أولا: سلطة الوالي في تفويض صلاحياته

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على السلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية.²

1/ صلاحيات الوالي ممثلا للدولة: من أهم الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها الوالي باعتباره ممثلا للدولة، تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق في مختلف المصالح داخل تراب الولاية.

وتتمثل هذه التعليمات في إصدار القرارات الإدارية للمحافظة على النظام العام وتسمى بلوائح الضبط، والتي تتخذ صور عديدة منها المنح والترخيص أو الإعلان، وللتذكير أن صلاحيات الوالي توسع أكثر في الظروف الغير عادية- كحالة الطوارئ أو الحصار -من

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص174.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص174.

قبل رئيس الجمهورية ، إذ يمارس الولاة صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي.¹

2/ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية: يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية، وجميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ويمثل الوالي الولاية مهام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه، ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية ويتولى إبرام العقود باسمها، ويتولى كذلك تنفيذ القرارات الناتجة عن مداوات المجلس الشعبي الولائي، ويمارس الوالي السلطة السياسية على موظفي الولاية²، كما خولت له النصوص القانونية تفويض جزء من اختصاصاته إلى موظفي الولاية ومسؤولي الأجهزة الولائية.

3/ تفويض الاختصاص: يفوض الوالي بعض من اختصاصاته المحدد في المرسوم التنفيذي 94-21 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، حيث أن المادة 10 منه تنص "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص".

4/ تفويض التوقيع: نصت المادة 126 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 أنه يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.³

ويتضح من هذه المادة أن المشرع لم يحدد صفة الموظفين الذين يفوض لهم التوقيع، بمعنى آخر الرتب التي يمكن لها التوقيع باسم الوالي لكنها أحالتنا إلى القوانين والنصوص التنظيمية، وطبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 94-21 المتضمن أسماء أجهزة الإدارة العامة في

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 177.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 177.

³ المادة 126 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 12، 2012، ص 20.

الولاية حدد الوظائف اختصاصاتها عن طريق التفويض بالإمضاء وبموجب المادتين 8 و 28 من القانون رقم 94-215، وهم رئيس الديوان ، ومجلس الولاية، أي مديري المصالح الخارجية للدولة في كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته.¹

ثانيا :الهيئات المفوض إليها

بالرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ومنها قانون الولاية 12-07 المذكور أعلاه ، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، نجد أن هناك مجموعة من الأجهزة الإدارية تعمل تحت سلطة الوالي والتي يفوض لها جزء من صلاحياته وتتمثل في الكاتب العام، والأمن العام ورئيس الديوان، ورئيس الدائرة وأعضاء مجلس الولاية ، وسنوضح ذلك فيما يلي:

1/ الكتابة العامة: يمارس الكاتب العام مجموعة من الصلاحيات تحت سلطة الوالي وهذا بنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 94-215 المذكور أعلاه، وتتمثل مهام الكاتب العام فيما يلي: يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته ، ويتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، ينسق أعمال المديرين في الولاية، ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وتنسيقها، كما يتابع أجهزة الولاية وهيكلها، ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها، يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، كما يتولى كذلك رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.²

¹ المادتين 08 و 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ح ر، العدد 48، 1994، ص، ص، 6، 8.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1944 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مصدر سابق، ص 05.

2/ **رئيس الديوان**: يساعد الوالي في أداء مهامه جهاز يسمى الديوان ويرأسه رئيس الديوان، وهذا بنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94-215 ويعمل تحت سلطة الوالي وصلاحيات رئيس الديوان وتتمثل في العلاقات الخارجية والتشريعات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، وكذلك تنشيط مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والتسوق، ويتلقى في حدود اختصاصه تفويضا بالإمضاء من الوالي.¹

3/ **رئيس الدائرة**: يمارس الوالي اختصاصات متعددة، سواء باعتباره ممثلاً للدولة، أو جهة تنفيذية، فإن هذه الأعباء الكثيرة الملقاة على عاتقه خاصة تفرض تخصيص أعوان له يكفون تحت إشراف وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية، وهؤلاء هم رؤساء الدوائر، ويخضع رؤساء الدوائر للمرسوم التنفيذي 94-215 المشار إليه وخاصة المادة 09 منه.

أما صلاحيات رئيس الدائرة فحددها المادة 10 للمرسوم التنفيذي 94-215 ويمكن إيجازها فيما يلي: ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها، يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية، يصادق على تصريفات حقوق مصلحة الطرق، وتوقيف السيارات، والكراء لفائدة البلديات، يصادق على شروط الإنجاز التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات، كما يصادق على تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، يصادق على الصفقات والصفقات العمومية.²

4/ **أعضاء مجلس الولاية**: لا يعد مجلس الولاية هيكلًا داخليًا تابعًا للولاية مثل الأجهزة والهيكل الأخرى، كالديوان، والكتابة العامة، أما مجلس الولاية فله وضع خاص فهو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغر، ويتشكل مجلس الولاية بقا للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 94-215 من مديري مصالح الخارجية للدولة في مختلف القطاعات، وتمثل في المديرية الولاية التابعة للقرارات حسب التخصيص وهي عبارة صورة من صور عدم التركيز الذاتي،

¹ المادة 07 من المصدر نفسه، ص 06.

² المادة 10 من المصدر نفسه، ص 06.

ولا يتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تخضع لسلطة الوزير، وكذلك لسلطة الوالي باعتباره مندوب الحكومة على مستوى الولاية، أما عن مهام المجلس يمكن إيجازها فيما يلي:

اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة، ومصداقيتها، وعلى احترام القوانين والتنظيمات، وكذلك يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة، وتنفيذ سائر تعليماتها على مستوى تراب الولاية، ويدرس في إطار القوانين أي مسألة يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء، ويبيدي أريه في جميع المشاريع التي تقع في حدود تراب الولاية.¹

يتلقى كل أعضاء مجلس الولاية تفويضات من الوزير المختص، وكذلك من الوالي بصفته ممثلاً للحكومة على مستوى الولاية، وفي أغلب الأحيان ما يكون التفويض من طرف الوالي، إن التفويض الإداري على مستوى المحلي لا يمارس فقط من طرف الوالي، بل كذلك يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما سوف نوضحه في الفرع الثالث.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم الدولة؛ فهي قريبة من المواطنين وتشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية، فهي شخص لامركزية²، ويتولى الإشراف عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من طرف مواطنو البلدية، وكذلك أعضاء المجلي المنتخبين، ويختار منهم نواب يعملون على مساعدته في أداء صلاحياته القانونية، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، عدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً لبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً للدولة، ومن هنا نلاحظ الازدواجية الوظيفية التي يمارسها³، كما تتولى بعض الأجهزة الإدارية مساعدته في تأدية مهامه، ويفوض لها جزء من

¹ عامر بوضياف، المرجع السابق، ص 187.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 189.

³ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 68.

اختصاصاته بموجب قرار تفويض وفقا للنصوص القانونية، وسنوضح فيما يلي سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته، والهيئات المفوض إليه.

أولا :سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته

إن قانون البلدية رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بعدة سلطات، منها ما يكون إله باعتباره ممثلا للدولة تحت وصاية الوالي المتمثلة سلطات الضبط الإداري على حدود إقليم البلدية، وأخر وبصفته ممثلا للبلدية.

1/ سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا الدولة : يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات منها ما هو في قانون الحالة المدنية وكذلك قانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات، وقوانين أخرى ويمكن إنجاز صلاحياته المحددة قانون البلدية المشار إليه فيما يلي:

بناء للمادة 85 من قانون البلدية 11-10 يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ولهذه الصفة فهو مكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، وكذلك ضابط للشرطة القضائية، وكذلك التصديق على الوثائق، كمل يتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل أجزاء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية، كل النشاطات الضرورية لضمان سلامته وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحدث فيها كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم أو الوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن، وكما تخول له اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وكذلك الضبط الإداري البيئي¹.... الخ.

¹ عامر بوضياف، المرجع السابق، ص218.

2/ سلطات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، والمشاركة فيها، ويضلع كذلك بصلاحيات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة تقدم باسم البلدية ولحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق البلدية منها، إدارة موارد البلدية بالإتفاق والإشراف على المحاسبة العمومية للبلدية، إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهدايا والهبات ، وإبرام الصفقات العمومية، كما يتقاضى باسم البلدية ولحسابها، كذلك إدارة شؤون مستخدمي البلدية وكذلك الاعتناء والمحافظة على الأرشيف و المحفوظات، كما يخول له إدارة الممتلكات البلدية ويستعين بالشرطة والدرك الوطني كما يسهر على حسن سير مؤسسات البلدية.¹

ويحقق المرونة والفعالية في العمل الإداري على مستوى البلدية، لقد خول المشرع لرئيس البلدية تفويض بعض صلاحياته إلى موظفي البلدية وكذلك إلى النواب المساعدين.

ثانياً: الأشخاص المفوض إليهم

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من المصالح تساعد في أداء مهامه إلا أن عدد هذه المصالح يختلف من بلدية لأخرى حسب طبيعة التنظيم الإداري، وبحسب الكثافة السكانية كما يجوز له تفويض وتحت مسؤوليته أي نائب أو مندوب بلدي، أو أي موظف من البلدية وهذا حسب المادة 87 من قانون البلدية المشار إليه أعلاه وتمثل في:

1/ نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي: إن قانون البلدية أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان نتائج الانتخابات المحلية حيث، يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ في الآجال المعقولة أجاز له المشرع الاستعانة بهيئة تنفيذية، يتولى الإشراف عليها والمتابعة بخصوص مداورات المجلس وتظم الهيئة إلى جانب الرئيس و نوابه ويتراوح عددهم من 2 إلى 6 حسب تعداد أعضاء المجلس.²

¹ حسين طاهري، المرجع السابق، ص 69.

² عامر بوضياف، المرجع السابق، ص 210.

2/ موظفي البلدية: بالنظر إلى المادة 15 من قانون البلدية نصت صراحة على أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين تحت سلطة المجلس الشعبي البلدي¹، وتتمثل هذه الإدارة في المصالح التالية (الأمانة العامة، ومصالحة التنظيم والشؤون العامة والنشاط الاجتماعي والثقافي، ومصالحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي) وتختلف عدد هذه المصالح من بلدية إلى أخرى حسب الكثافة السكانية، وتحت وي هذه المصالح على مجموعة من المكاتب.

3/ الأمين العام: نجد أن المادة 129 من قانون البلدية جاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية، وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة التنظيم ومخطط تسيير المستخدمين، المنصوص عليهم في المادة 126 من قانون البلدية، وإعداد محاضر تسليم واستلام في حالة تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي واعترفت المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي.

كما عهدت إليه المادة 139 بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتولى طبقا للمادة 180 اعداد مشروع ميزانية البلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها واعترفت له كذلك المادة 190 بالعضوية في اللجنة البلدية للصفقات والتي تضم إلى جانب رئيس المجلس والأمين العام عضوين منتخبين وممثل مصالح أملاك الدولة.²

¹ المادة 15 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

² عامر بوضياف، المرجع السابق، ص222.

المطلب الثالث: شروط التفويض الإداري

يقصد بشروط التفويض الإداري هي تلك الضوابط التي تسري عليه أيا كان نوع التفويض، ويجب أن تتوفر فيه شروط لكي يكون صحيحا ومشروعا من الناحية القانونية، وتتمثل هذه الشروط في شروط موضوعية وأخرى شكلية، وآثار والتزامات تنتج عنه بالنسبة للأصيل صاحب الاختصاص والمفوض إليه، وعليه سنقوم بدراسة هذا على النحو التالي.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

يعتبر التفويض في الاختصاص هو الاستثناء من الأصل العام، يوجب على صاحب الاختصاص ممارسته بنفسه، لكن يمكن أن يفوض جزء منها إلى غيره من الموظفين الذين تحت سلطته ويجب أن يخضع هذا التفويض إلى نص قانوني يجيزه وصدور قرار التفويض.¹

أولا: وجود نص قانوني يجيز التفويض

لا يستطيع الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته إلى الغير إلا إذا أجاز له القانون ذلك صراحة، لأنه كما أرينا سابقا أن المشرع هو الذي يوزع قواعد الاختصاص، وهو بالمقابل من يبيح ويرخص التفويض من الرئيس الإداري إلى عون من أعوانه، أي أن أيضا للجهة الإدارية اختصاص معين بمقتضى الدستور، أو القانون أو لائحة فيجب عليها أن تمارس هذا الاختصاص وبالتالي لا يجوز لها التفويض لأن هذا الاختصاص ليس حقا شخصيا للجهة الإدارية تتصرف فيه كيفما تشاء، وإنما هو وظيفة قان ونية وجب عليها ممارستها بنفسها.

¹ خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص74.

ويجب لصحة التفويض في الاختصاص وفقا لما أستقر عليه الفقه والقضاء الإداري أن يسند التفويض إلى نص تشريعي أو لائحي يجيزه والنص الآذن بالتفويض.

ويجب أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص أو نص الجهة التي تخضع له جهة الاختصاص، وذلك في حالة سكوت النص المانح للاختصاص عن الآذن بالتفويض لها، سواء كانت هذه الاختصاصات مقررة دستوريا أو تشريعا أو لائحيا على اختلاف مستوياتها، كما تستوي أعضاء وحدات الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية بأنواعها، ومستوى التفويض داخل هذه الوحدات أو فيما بينها، وإلا كان التفويض غير مشروع، ولا يترتب عليه آثاره القانونية، ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن فيه بالإلغاء، وذلك وفق النظام الفرنسي الذي أخذت به القوانين في مصر وسوريا وكذلك الجزائر، فأغلب دول العالم على خلاف النظام الأمريكي الذي يجيز التفويض الإداري مباشرة بقرار من الرئيس الإداري المختص دون أن يستند في ذلك إلى نص قانوني أو لائحي يجيزه.¹

تطبيقات على بعض النصوص الآذنة بالتفويض الإداري

1/ الدستور: وقد استقر الفقه الفرنسي على أن التفويض بالاختصاص لا يكون شرعيا إلا إذا كان مباحا من خلال نص دستوري النص المادة 21 من الدستور الفرنسي المعدل عام 2004 التي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يفوض من خلال مرسوم صلاحيته بتعيين الموظفين لرئيس الوزراء يمارسها باسمه المادة 21 التي تسمح لرئيس الوزراء بتفويض بعض صلاحياته للوزراء.²

¹ عبد العزيز، عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر، مصر، 2016، ص73.

² عبد قريظم، المرجع السابق، ص94.

أما الدستور الجزائري لسنة 96 المعدل 2016 نلاحظ أنه لم ينص صراحة على إجازة التفويض ولكنه حدد الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز تفويضها من طرف رئيس الجمهورية وفق المادة 101 منه مثلا لا يجوز تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذلك رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها، وكذلك لا يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.¹

2/ القوانين التشريعية: القانون هو الأساس الذي تستمد منه الإدارة سلطتها فهو الذي يبين اختصاصاتها، فنجد قانون الولاية والبلدية:

قانون الولاية: نجد قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 وخاصة المادة 126 منه التي تجيز للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والنشاطات المعمول بها.²

قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 23 جوان 2011 في المادة 180 يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية نجد أن هذه المادة تجيز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض اختصاصه في إعداد الميزانية للأمين العام للبلدية.³

ثانيا: صدور قرار التفويض

لكي تتم عملية التفويض إذ لابد من إصدار قرار التفويض الذي يعتبر بمثابة ممارسة اختصاص معين معلق على شرط واقف إذ لا يكفي هذا الإذن لكي يباشر المفوض إليه

¹ المادة 101 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.

² المادة 126 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

³ المادة 180 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.

الاختصاص المفوض بل يجب أن يصدر قرار بالتفويض حتى يستطيع ذلك¹، إذا كان قرار التفويض يعد قرار إدارياً فيجب أن يتوفر فيه جميع أركان القرار الإداري، ومن ثم فإن صحة قرار التفويض تقتضي مجموعة من الشروط نتناولها كالتالي:

1/ شروط تتعلق باختصاص مصدر قرار التفويض: يجب أن يصدر قرار التفويض من الأشخاص أو الهيئات التي خول لها النص الآذن بالتفويض، فإذا صدر القرار من غيرهم فيعتبر القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام، يحق للقاضي التصدي له من تلقاء نفسه، وبناء على ذلك إذ نص القانون على أنه يجوز بالتفويض للوزير فهنا يحق للوزير فقط بإصدار قرار التفويض، وبذلك لا يحق لمدير الديوان أو رئيس الديوان أن يصدر قرار التفويض، لأن التفويض استثناء من الأصل العام وجوب الممارسة الشخصية للتفويض وذلك يجب الالتزام بحرفية النص، ولا يحق أن يصدر قرار التفويض إلا من سمح لهم النص بذلك صراحة ولا إجتهد مع صراحة النص.²

2/ الجهات التي يجوز التفويض إليها: بالنسبة للمفوض إليه قد يحدده النص الآذن وقد لا يحدده.

أ/ الحالة الأولى: في حالة تحديد النص الآذن للأشخاص أو الهيئات التي يجوز لها التفويض.

ب/ الحالة الثانية: في حالة عدم تحديد النص الآذن للأشخاص أو الهيئات التي يجوز التفويض إليها.

3/ الموضوع محل التفويض: في بعض الأحيان يكون النص الآذن بالتفويض محدد الموضوعات التي يجوز التفويض فيها وذلك يجب على الأصل الالتزام بذلك، ويجب أن لا يتم الخروج عن تلك الموضوعات المذكورة في نص التفويض وإلا شاب القرار عدم المشروعية، وقد يكون نص التفويض عاماً أي لم يحدد الموضوعات التي يجوز التفويض

¹ عبد قريظم، المرجع السابق، ص 95.

² خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 89.

فيها، فهنا يكون للأصيل تفويض بعضها إلى غيره أيا كان موضوع هذا الاختصاص، كما نجد أن أغلب التشريعات الحديثة تحدد المواضيع التي لا يجوز التفويض فيها، بحيث يترك للأصيل تحديد موضوعات التفويض بأخرى فعلى الأصيل أن يقوم بتفويض المواضيع البسيطة والمتكررة يوميا والاحتفاظ باختصاصاته المتعلقة بالمواضيع الهامة والحساسة.¹

4/ يجب أن يكون التفويض جزئيا: التفويض الكلي هو تنازل من المفوض عن اختصاصاته التي خولها إليه القانون، وهو أمر غير مشروع لمخالفته للقصد من التفويض وهو تخفيف الأعباء عن صاحب الاختصاص، بهدف تفرغه لمباشرة الأمور الهامة لأجل ذلك لم تجيز المحكمة الإدارية العليا في مصر التفويض في جميع الاختصاصات؛ حيث اعتبرته تنازلا وهو غير مشروع عن ممارسة الاختصاص بتجريد الأصيل من واجبه في تلك الممارسة، وإن كان بوسع الأصيل التفويض في بعض اختصاصاته بقرار منه استنادا إذا أجازة له القانون ذلك، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أنه لا يجوز تفويض الأصيل في صلاحياته المتصلة بتحديد الأهداف ووضع السياسات العامة.²

5/ يجب أن يكون التفويض مؤقتا: التفويض في ممارسة الاختصاص إجراء مؤقت بطبيعته فهو لا يصلح أن يكون أبديا، حيث يؤدي في هذه الحالة إلى تنازل غير جائز من الأصيل عن ممارسة ما منحه له القانون من اختصاص، ليتعين أن يكون محدد المدة، ومع ذلك لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات محل التفويض بعد انتهاء مدته، وإلا اعتبر هذا العمل باطلا بصدوره عن غير مختص وقد تحدد مدة التفويض في النص الآذن له، وقد يترك هذا النص سلطة تحديدها لتقدير الأصيل، وكذلك يستطيع إلغاء التفويض في أي وقت قبل انقضاء المدة المحددة له.³

¹ خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 92.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 120.

³ عبد العزيز، عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 76.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية للتفويض

الشروط الشكلية مهمة لصحة قرار التفويض، وهي مكتملة لشروط الموضوعية، فهي التي تعطي القرار التفويض المظهر الخارجي الذي يظهر به إلى حيز التنفيذ وينتقل إلى علم الجميع، " والمستقر عليه فقها وقضاء كأصل عام أن القرار الإداري لا يشترط فيه أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين، ولقرار التفويض شرطان شكليان هما شكل قرار التفويض ونشر قرار التفويض وسوف نتطرق لهما فيما يلي:

أولاً: شكل قرار التفويض

قرار التفويض هو قرار إداري، وبالتالي هو عمل إداري، وحسب تعريفات القرار الإداري حيث عرفه الدكتور " ماجد ا رغب الحلو " وهو تعبير عن إرادة منفردة، يصدر عن سلطة إدارية بسند قانوني ويترتب آثار قانونية،¹ ويقصد بشكل قرار التفويض الصورة الخارجية التي تنص القوانين واللوائح أن يفرغ فيها قرار التفويض، والأصل في إصدار القرارات أنه لا يشترط شكل معين أو صفة معينة لكي تفصح فيها الإدارة عن إرادتها، غير أن المشرع قد يشترط الكتابة، وأن يكون نسبياً وأن يسبقه استطلاع رأي جهة معينة وأن يسير في تك وينه بإجراءات معينة، وذلك من أجل تحقيق قدر معين من الضمانات، ويرى البعض أنه يجوز أن يكون التفويض شفويًا ما لم يتطلب المشرع صدوره في شكل معين، ويقع عبء إثبات التفويض على عاتق الإدارة، كما نجد أن المشرع المصري والكويتي اشترط في قرار التفويض أن يكون مكتوباً².

¹ ماجد رغب الحلو، المرجع السابق، ص 498.

² علوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص 62.

ثانيا: نشر قرار التفويض

يقصد بنشر القرار أي وضعه في دائرة التنفيذ، وإخطار الكافة، والنشر عملية مادية ملحقة بالإصدار، ويرى الكثير من الفقهاء إلى أن القرار الغير منشور أو الغير المعلن قرار سليم، ونافذ في الإدارة وعدم نشره لا يؤثر على صحته، ولا يؤدي إلى بطلانه بل ينحصر أثره فقط في عدم نفاذه في حق المخاطبين به، فقيمة النشر تتمثل في نقل القرار الإداري إلى علم الغير، فلا ينفذ في مواجهتهم إلا من تاريخ النشر، كما نجد أن القرارات التي أصدرها المفوض إليه تعتبر صحيحة ولكن لا تنفذ تجاه الغير إلاّ بنشرها، وإن تم نشر القرار في أوقات مختلفة دون ترتيب فإنه لا ينفذ قرار المفوض إليه إلاّ من تاريخ النشر، فإن قرار التفويض يعتبر عملا تنظيميا، وعندما يطلب المشرع أسلوبا معينا لنشر القرارات الإدارية فإنه يجب أن ينشر قرار التفويض وفقا للأسلوب الذي يتطلبه المشرع لكون قرار التفويض بالنهاية قرارا إداريا، ومن تطبيقات ذلك في القانون الجزائري، على أن يتم نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية إذا كان صادرا عن السلطات الإدارية المركزية.

وهذا ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يرخّص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم بقولها " ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹، أما بالنسبة للهيئات المحلية والمؤسسات العامة فإنه يتم نشر القرار في سجل القرارات الإدارية وفي الأماكن ووسائل الإعلانات، والنشريات الخاصة، ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية والتي ألزمت الإدارة إتباع

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06-194، المصدر السابق.

أسلوب النشر في الصحف المكتوبة، وكذلك إلصاق إعلانات توضع في لوحة إعلانات الإدارة المعنية.¹

ثالثاً: الإستثناء من شرط التفويض في الاختصاص

إن مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية في الأنظمة الديمقراطية، ويقصد به سيادة حكم القانون، أو ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة من كافة سلطات الدولة، تستوي في ذلك سلطة التشريع وسلطة القضاء وسلطة التنفيذ فتخضع الدولة بجميع مؤسساتها وأفرادها إلى سلطان القانون، ولذلك فإن الإدارة عندما تصدر قراراتها يجب أن تحترم مبدأ المشروعية وإلا اعتبرت قراراتها غير مشروعة.

وبما أن قرار التفويض يعتبر قراراً إدارياً فيجب عند صدوره أن يكون مستوفياً للشروط التي وضعت لأعماله، إلا أن هناك ظروف استثنائية حيث لا يمكن التقيد بقواعد المشروعية في الظروف العادية وبدلك تستطيع الإدارة عدم التقيد بمبدأ المشروعية وخروج عنه وإصدار قرارات فتعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، إلا أن القضاء يعتبرها مشروعة حتى، تثبت إنها لحماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.²

ويمكن طرح السؤال ما هي الظروف الاستثنائية التي تسمح للإدارة الخروج على قواعد

المشروعية ؟

فمن المعروف أن نظرية الظروف الاستثنائية من وضع مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة حالات الحرب، وأقامها على أساس فكرة واجبات السلطة الإدارية في هذه الحالة ضمان المحافظة على استقرار الدولة وضمان سير المؤسسات.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص176.

² عبد قريظم، المرجع السابق، ص136.

المبحث الثاني: الآثار العامة للتفويض الإداري

لعل من أهم الآثار التي تترتب على التفويض الإداري حصول تعديل في كل من اختصاصات الأصل والمفوض إليه ، فمن جهة ستزداد اختصاصات المفوض إليه بما منح من اختصاصات جديدة ومن جهة أخرى سيتأثر الأصل بما انسلخ عنه من اختصاصات لصالح المفوض إليه. ولكن على الرغم من ذلك يبقى الأصل حائزاً للاختصاص المفوض به بصفة أصلية كما له سلطة إلغاء التفويض¹. وبالنظر لكون الأصل يعد بمثابة السلطة التي أسندت الاختصاص المفوض به فإنه يكون من حق هذه السلطة أيضاً أن تسحب هذا الاختصاص أي إن تنهي التفويض إذا كان منحه لا يتفق والصالح العام².

والتفويض من حيث طبيعته يقسم إلى تفويض بالاختصاص وتفويض بالتوقيع وعلى الرغم من خضوع النوعين إلى نفس الشروط العامة إلى حد كبير فإنه يبقى هناك تباين واضح بينهما من حيث الآثار، فتفويض الاختصاص يؤدي إلى تغيير في قواعد الاختصاص ذلك أنه ينقل الاختصاص بصفة مؤقتة من الأصل إلى المفوض إليه أما في تفويض التوقيع فإن الأصل لا يتخلى عن جزء من اختصاصه إلى المفوض إليه وإنما يخول الأخير القيام ببعض من اختصاصاته مع إمكانية ممارسة الأصل لاختصاصاته المفوضة إلى جانب المفوض إليه، هذا وسنقسم دراسة هذا المبحث إلى ثلاث مطالب حيث سنتناول في الأول بيان سلطات الأصل والمفوض إليه في التفويض وفي الثاني سنبحث في آثار تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع أما الثالث فسيكون لدراسة آثار التفويض غير المشروع .

¹ محمد فؤاد مهنا، قرارات التفويض، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثامن عشر، 1975، ص181.

² محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 2010، ص403.

المطلب الأول: سلطات الأصيل والمفوض إليه

يترتب على صدور قرار التفويض من الأصيل نشوء علاقات قانونية جديدة تتعلق بالاختصاص الذي خوله الأصيل بمحض إرادته وبقرار منه من مجال اختصاصه إلى مجال اختصاص المفوض إليه، وسنقسم دراسة هذا المطلب إلى فرعين مستقلين نتناول في الأول سلطات الأصيل وفي الثاني سلطات المفوض إليه وكما يأتي:

الفرع الأول: سلطات الأصيل

سنتناول في هذا الفرع البحث في السلطات المقررة للأصيل بموجب التفويض من حيث إمكانية استخدامه للتفويض وسلطاته في الاختصاصات المفوضة وحسب التفصيل الآتي:

أولاً: سلطات الأصيل في التفويض باختصاصاته

يحدد النص الإذن بالتفويض السلطات المقررة للأصيل في التفويض بجزء من اختصاصاته في العادة ومن ثم يتعين على الأصيل ممارسة حقه في التفويض في هذا النطاق، إذ لا يجوز للأصيل أن يفوض فيما لا يملك من اختصاصات حيث يعد ذلك تعدياً على اختصاصات سلطة أخرى. كما إن النص الإذن بالتفويض إذا حدد للأصيل أشخاصاً بأسمائهم أو بصفاتهم تعين على الأصيل أن يفوض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم. أما إذا لم يحدد النص الإذن بالتفويض من يجوز التفويض إليهم فمن حيث المبدأ إن للأصيل سلطة واسعة في تحديد المفوض إليهم¹، ونرى في هذا الصدد أنه وإن كان للأصيل سلطة واسعة في تقدير من يفوض إليهم في حالة سكوت النص عن تحديد من يجوز التفويض إليهم فإن على الأصيل إن يفوض إلى الأشخاص الأكثر تأهيلاً لممارسة الاختصاصات المفوضة أو الأشخاص الأقرب من الناحية الوظيفية لمركز الأصيل حيث يحقق ذلك أهداف التفويض في انسيابية الاختصاصات وتدريب المرؤوسين.

¹ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 123.

كما إن النص الإذن بالتفويض قد يلزم الأصيل باستخدام إمكانية التفويض في حالات معينة كأن يعلق استخدام التفويض بناءً على طلب سلطة معينة ومن ثم فإنه يتعين على الأصيل استخدام إمكانية التفويض متى ما طلبت منه تلك الجهة¹.

ثانياً: سلطات الأصيل فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة

عندما يفوض الأصيل جزءاً من اختصاصاته إلى المفوض إليه فيجب عليه إن يتخلى مؤقتاً عن ممارسة تلك الاختصاصات المفوض فيها مع الاحتفاظ بها أصالة، إذ إن ممارسة الأصيل للاختصاصات المفوض فيها يؤدي إلى ازدواج الاختصاص وبالتالي عدم الوضوح وتداخل في المسؤوليات الناشئة عن ممارسة الاختصاص².

هذا ويجب التفرقة بين ازدواج الاختصاص الناشئ عن ممارسة الأصيل للاختصاص الذي فوض به وبين السلطة الرئاسية للأصيل في الإشراف على القرارات الصادرة عن المفوض إليه سواء كانت صادرة عن المفوض إليه بناءً على التفويض أو تلك الصادرة عنه استناداً لاختصاصاته الأصلية.

كما ان لمبدأ تجريد الأصيل من الاختصاص المفوض به في القانون الفرنسي ما يبرره، ذلك لما يؤدي إليه تفويض الاختصاص من تحويل للسلطة من الأصيل إلى المفوض إليه ومن ثم فلا يجوز للأصيل ممارسة اختصاص مواز حرصاً على مبدأ وجوب تحديد الاختصاصات ووضوحها، كما انه في مباشرة هذا الاختصاص الموازي إضاعة لحكمة التفويض التي تهدف إلى نقل مراكز السلطة إلى من هم اقرب إلى خطوط التنفيذ المباشر.

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 2011، ص 69.

² محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 420.

أما ممارسة الأصل في تفويض التوقيع لاختصاص مواز لاختصاص المفوض إليه فنرى انه امر يتفق وطبيعة هذا النوع من التفويض وقد عرف النظام الإداري الإسلامي مبدأ عدم ممارسة الأصل لاختصاص مواز ومبدأ وضوح الاختصاصات لدى ممارستها فقد كان الخليفة لا يستطيع أن يمضي أمراً على خلاف ما يقرره وزير التفويض باجتهاده. وبالنظر لخطورة اختصاص وزير التفويض فان ممارسة الخليفة لهذا الاختصاص إلى جانب وزير التفويض يبدو منطقياً¹.

الفرع الثاني: سلطات المفوض إليه

يترتب على قرار التفويض الذي يصدره الأصل حصول زيادة في اختصاصات المفوض إليه ويرتبط حجم هذه الزيادة في الاختصاصات المفوض بها بما يصدر عن الأصل في قرار التفويض، ومهما بلغت الاختصاصات المفوض فيها وسعا أو ضيقا فانه يجب على المفوض إليه ممارسة هذه الاختصاصات بنفسه ولا يجوز له التفويض فيها إلى غيره ما لم يكن هناك نص قانوني يأذن بذلك، هذا وسنبحث في هذا الفرع في التزامات المفوض إليه في التفويض وسلطته في تفويض الاختصاصات المفوضة وكما يأتي:

أولاً: التزامات المفوض إليه في التفويض.

يلزم القانون كل سلطة إدارية بأن تستخدم سلطاتها بالطريقة التي تحددها نصوصه والمفوض إليه كأى سلطة أخرى يلتزم بالنصوص القانونية المتعلقة بممارسة السلطات المخولة بموجبها، وعادة ما يحدد قرار التفويض النطاق الذي يمارس فيه المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، ومن ثم فانه يجب عليه الالتزام بهذه الحدود، فاذا نص قرار التفويض مثلاً على إن التفويض يسري في حالة غياب أو امتناع الأصل فان على المفوض

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 69.

إليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة في هاتين الحالتين فقط ويسترد الأصل اختصاصاته لدى وجوده أو لدى انتهاء المانع أو الظرف الذي منح التفويض من أجله¹.

هذا وعلى المفوض إليه التقيد بالموضوعات التي حددها الأصل في قرار التفويض إذ لا يجوز للمفوض إليه إن يمارس اختصاصاً آخر غير وارد في قرار التفويض وإلا اعتبر معتدياً على اختصاصات سلطة أخرى، والاختصاص المسند إلى المفوض إليه في التفويض شأنه شأن اختصاصاته الأصلية الأخرى فهو لا يمثل حقاً شخصياً للمفوض إليه يمارسه كيفما شاء. بل هو واجب مكلف به، واستناداً لذلك يعتبر رفض المفوض إليه العمل بمقتضى قرار التفويض خطأ تأديبياً يجزى عنه الأخير².

ثانياً: سلطة المفوض إليه في التفويض في الاختصاصات المفوضة.

إذا صدر الأصل قراراً بتفويض جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر استناداً إلى النص الإذن بالتفويض فلا يكون المفوض إليه حراً في قبول أو رفض التفويض بل عليه أن يلتزم بقرار التفويض كما لا يملك الأخير سلطة التفويض في الاختصاصات المفوض بها ما لم يكن هناك نص يأذن بذلك. ففي مصر وعلى ضوء القوانين العامة للتفويض فلا يجوز للسلطة المفوض إليها باختصاص معين أن تعيد تفويض هذا الاختصاص إلا بناءً على نص يجيز لها ذلك³، وفي الشريعة الإسلامية لا يجوز لمن قلد ولاية التفويض أن يعيد التفويض في بعض اختصاصاته المفوضة إلا إذا كان مأدوناً له بذلك من السلطة التي قلدته هذه الولاية⁴.

¹ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 396.

² محمد رفاعي الجوجو، النظام القانوني للتفويض الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2014، ص 194.

³ مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطبعة المعارف، الطبعة الثالثة، 2005، ص 407.

⁴ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 135.

ثالثاً: جزاء مخالفة المفوض إليه لالتزاماته في التفويض.

إذا لم يلتزم المفوض إليه بأي من الالتزامات التي تقدم ذكرها كانت قراراته معيبة وجاز طلب إبطالها أمام القضاء، ففي فرنسا كان القضاء الإداري في بادئ الأمر يرفض قبول دعوى الإلغاء في قرارات المفوض إليه المخالفة لالتزاماته تأسيساً على أنها قرارات منعدمة، وبالتالي لا تعتبر من القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، إلا أن بعض المخاطر العملية المتمثلة في حرمان الغير من سلك الطرق القانونية لإزالة القرار الصادر من حيث الظاهر وإن كان منعدماً جعلت مجلس الدولة الفرنسي يتحول عن هذا الاتجاه ويقضي باختصاصه أياً كان مرد هذا العيب¹.

أما القضاء الإداري المصري فقد قبل منذ البداية الطعون التي تقدم ضد قرارات المفوض إليه المعيبة، ففي البداية اعتبر إن القرار المطعون فيه منعدم كما قضت بذلك محكمة القضاء الإداري بأن قرار الحرمان من المرتب الذي لا يصدر من السلطة التأديبية وإنما من مدير التحقيقات يكون قراراً معدوماً لصدوره من سلطة غير مختصة إذ لا اختصاص لمدير التحقيقات في إصداره وبذلك فلا يمكن أن ينتج أثره، على إن القضاء الإداري المصري ذهب وفي مرحلة أخرى إلى اعتبار القرار المطعون فيه معيباً بعدم الاختصاص ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في القضية (840) في سنة 1963².

¹ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 135.

² حيث جاء في حكمها (أن البت في طلبات الترخيص بالاشتغال بإعمال الوساطة الفنية سواء بمنح الترخيص أو برفض الطلب يكون لوزير الإرشاد القومي طبقاً للمادة الثانية من القانون رقم 57 لسنة 1958، فإذا تم البت فيه كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص وهذا العيب يجعله قراراً باطلاً وحقيقاً بالإلغاء).

المطلب الثاني: آثار التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع

يؤدي تفويض الاختصاص إلى تعديل قواعد التوزيع العادي للاختصاص في القانون الإداري وبالتالي إلى تجريد الأصل من إمكانية مباشرة اختصاصاته التي فوض فيها إلى الغير أثناء فترة سريان التفويض وهذا على خلاف التفويض بالتوقيع حيث لا يؤدي إلى حصول أي تغيير في قواعد الاختصاص، وبذلك فإن الآثار الناتجة عن تفويض الاختصاص تختلف عن تلك التي تنتج عن تفويض التوقيع. وسنقسم هذا المطلب إلى فروع ثلاثة، حيث سنتناول في الأول آثار التفويض بالاختصاص وفي الثاني آثار التفويض بالتوقيع وفي الأخير سنبحث في مدى تأثير كل من النوعين بتغيير أحد أطرافه وكما يأتي:

الفرع الأول: آثار التفويض بالاختصاص

يترتب على تفويض الاختصاص كما أسلفنا حصول تعديل في قواعد الاختصاص العادية وهذا التعديل يجعل من القرارات التي تصدر من المفوض إليه استناداً للتفويض تحتل مرتبته في السلم الإداري وليس مرتبة الأصل، ذلك أن تفويض الاختصاص يجعل من المفوض إليه الفاعل الحقيقي للفعل¹، فلو اصدر أمين العاصمة قراراً إدارياً استناداً إلى تفويض من الوزير فإن القرار يعتبر قرار الأمين وليس قرار الوزير. كما إذا اصدر المحافظ قراراً إدارياً بناءً على تفويض من الوزير اعتبر قراره قرار المحافظ وليس الوزير²، وكذا الحال إذا اصدر وكيل الوزارة قراراً إدارياً بناءً على تفويض من الوزير اعتبر قراره قرار وكيل الوزارة وليس الوزير.

¹ محمد فؤاد مهنا، القرارات الإدارية المنعدمة، مجلة العلوم الإدارية، العدد السادس، 2009، ص33.

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، لبنان، 2010، ص307.

ونرى في هذا الصدد أن لهذا الأثر نتائج مقبولة من الناحية العملية لم يتعرض لها الفقهاء حيث يؤدي إلى تحديد المسؤول عن كل قرار إداري يصدر بناء على التفويض بالاختصاص وبالتالي المحافظة على حقوق الغير، وبذلك فإن الطعن في تلك القرارات يوجه إلى المفوض إليه وليس للأصيل.

ومن آثار تفويض الاختصاص انه يؤدي إلى تجريد الأصيل من الاختصاص المفوض به إثناء سريان التفويض.

ففي القانون الفرنسي لا يحتفظ الأصيل بالاختصاصات التي فوض فيها بل يتخلى عنها بصورة مؤقتة طالما أن التفويض لا يزال قائماً، إذ ليس لأية سلطة إدارية أن تمارس عملها بشأن مسألة معينة إذا كانت اختصاصاتها في ممارسة هذا العمل قد فوضت بها غيرها.

أما في مصر فإن الفقه يذهب إلى أنه لا يجوز للأصيل إن يمارس اختصاصاته التي فوضها لطالما بقي التفويض قائماً فعليه أن يلغي قرار التفويض حتى يتمكن من ممارسة تلك الاختصاصات، ويرى هذا الاتجاه بان تفويض الاختصاص يؤدي إلى إعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية دون أن يعدل فيها عن طريق إصدار قرارات إدارية تنظيمية من الأصيل لان القاعدة العامة تقضي باحترام القرارات الإدارية حتى بالنسبة لأصحابها حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية¹، ومن جهة أخرى يؤدي تجريد الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة خلال فترة التفويض إلى منع الازدواجية في الاختصاصات الإدارية حيث يقود هذا الازدواج إلى تضارب الاتجاهات في المسألة الواحدة².

¹ محمد عبد الحميد ابو زيد، المرجع السابق، ص 46.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 122.

الفرع الثاني: آثار التفويض بالتوقيع

إن التفويض بالتوقيع وعلى العكس من التفويض بالاختصاص لا يؤدي إلى حصول تغيير في توزيع الاختصاصات، وعليه فإن من آثاره إن المفوض إليه لا يمتلك أية اختصاصات أصيلة وإنما يكون خاضعاً لأوامر الأصل الذي يمنحه سلطة التوقيع تبعاً للثقة التي يحظى بها لدى الأصل.

فالققرارات التي يصدرها المفوض إليه في تفويض التوقيع تنسب إلى الأصل وان المفوض إليه يعتبر ممثلاً لإرادة الأصل ومنفذاً لتعليماته وان قرارات المفوض إليه ما هي الا تجسيد لإرادة الأصل وليس لإرادة المفوض إليه ولذلك فان القرارات التي يصدرها الأخير تعتبر قرارات الأصل تنسب إليه وتحتل مرتبته في السلم الإداري.

فلو فوض الوزير توقيعه إلى أمين العاصمة فان القرار الصادر من الأمين يعتبر قراراً وزارياً وهذا ما ايدته مجلس الدولة الفرنسي في حكم له في 1963/3/22 حيث اعتبر القرار الموقع من سكرتير الدولة للشؤون الاقتصادية بناء على تفويض بالتوقيع صادراً عن الوزير قراراً وزارياً¹، ويترتب على ذلك ان الطعن بالقرار الإداري الصادر استناداً إلى تفويض بالتوقيع يوجه ضد الأصل وليس ضد المفوض إليه الذي قام بالتوقيع، ذلك إن القرارات الإدارية في تفويض التوقيع تنسب إلى الأصل وليس إلى المفوض إليه.

ولعل من الآثار المهمة لتفويض التوقيع هو انه لا يجرّد الأصل من اختصاصه كما أسلفنا، حيث أن هذا النوع من التفويض غالباً ما يتم بين الأصل واحد أعوانه المباشرين بهدف تخفيف الأعباء الملقاة على الأصل ليتفرغ إلى الأمور الأكثر أهمية.

¹ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 377.

المطلب الثالث: آثار التفويض غير المشروع

التفويض غير المشروع هو ذلك الذي يتم على خلاف القانون كأن يكون التفويض غير مستند إلى نص في القانون أو إن يكون التفويض كلياً أو أية مخالفة لشروطه التي سبق ذكرها، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي من أنه لا يمكن لسلطة إدارية إن تتخلى لسلطة أخرى عن ممارسة اختصاصاتها إلا إذا كان ذلك بموجب نص في القانون أو بموجب مرسوم¹.

يثور التساؤل عن اثر التصرفات التي يقوم بها المفوض إليه استناداً إلى تفويض باطل؟

ففي فرنسا إن المفوض إذا كان قد تلقى تفويضاً غير مشروع فإن قراره يكون قابلاً للإلغاء وعلى العكس من ذلك في حالة ما إذا اغتصب السلطة فإن قراراته تكون معدومة².

ومن ذلك نرى إن مجلس الدولة الفرنسي يكيف إحكامه حسب كل حالة وظروفها وما إذا كانت المخالفة بسيطة أم جسيمة فقد رفض المجلس تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات الموظفين الصادرة بناءً على تفويض غير مشروع، وقرر بان التفويض غير المشروع لا تطبق بشأنه القواعد الخاصة بنظرية الموظفين الفعليين، وإنما يجب إعمال قواعد أخرى مختلفة عن هذه النظرية وهي القواعد الخاصة بعدم الاختصاص واستند في ذلك إلى أن الاختصاصات التي يمنحها الدستور أو القانون أو اللائحة لسلطة ما فإنما تكون ملكاً لهذه السلطة دون غيرها وليس لها إن تفوض فيها إلا إذا أجازها نص قانوني³.

¹ محمد رفاعي الجوجو، المرجع السابق، ص 195.

² عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 84.

³ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 192.

أما في مصر فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن مجلس الدولة المصري يعتبر التصرفات التي تخالف قواعد التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص¹.

ومن الأحكام التي صدرت من المحكمة الإدارية العليا في مصر التي اعتبرت هذا العيب بأنه اغتصاب للسلطة حكمها الصادر في 28 يونيو سنة 1964 والذي قررت فيه "إذا كان مأمور المركز مفوضاً من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة فتجاوز حدود تفويضه وأصدر قراراً بالتعيين في إحدى الوظائف الخالية فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوماً...².

وبذلك يكون القضاء الإداري المصري قد اتجه إلى اعتبار هذا العيب غصباً للسلطة مخالفاً ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي ويمكننا القول في هذا الصدد إن القضاء الإداري المصري وإن اختلف مع الفرنسي في هذا الجانب إلا أنه يوافق في تكييف كل حالة حسب ظروفها وطبيعتها. ومما تقدم نخلص إلى القول بأن القرار الصادر بناء على تفويض غير مشروع هو قرار باطل لعدم مشروعيته مما يجعله حقيقياً بالإلغاء.

¹ محمد رفاعي الجوجو، المرجع السابق، ص196.

² مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، العدد الثالث، 1974، قضية رقم 1531، ص126.

خاتمة

عند استعراضنا للبحث في التفويض الإداري لاحظنا انه على الرغم من ان المشرع يستهدف من القاعدة القانونية تحقيق المصلحة العامة الا ان هذه الأخيرة لا يمكن تحقيقها ما دام هناك تباين بين القاعدة القانونية والتطبيق العملي لها، اذ ليس من المصلحة العامة ان تخضع الضرورات العملية للتبريرات المستمدة من القاعدة القانونية المجردة.

ففي التنظيم الإداري وجدنا ان النظام القانوني للاختصاصات الإدارية وإعادة توزيعها يقوم على افتراض ثابت هو كفاية السلطة الإدارية للقيام بالمهام المكلفة بها ايا كانت الظروف، وبالنظر لكون هذا الافتراض لا يتفق وواقع الحياة الإدارية حيث لا يضع في الاعتبار ما يلحق بهذه السلطات الإدارية من ظروف وعوامل تجعلها غير قادرة على القيام بهذه الواجبات في بعض الأحيان نتيجة لما يعترض العنصر البشري فيها من ظروف تحول دون أدائه لواجباته او امتناعه عن أدائها، فإن نظام التفويض يستجيب لكل هذه الاعتبارات.

فهو نظام يستهدف أساساً خلاً إدارياً مؤثر في سير العمل وانتظامه في المرافق العامة وذلك عن طريق قيام المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوض فيها والتي صعب او استحال مباشرتها من قبل الأصل، وبالتالي تتحقق الديمومة في العمل الإداري صونا للمصلحة العامة.

كما اتضح لنا أن زيادة الأعباء العامة الملقاة على عاتق السلطة الإدارية نتيجة للتوسع الحاصل في الوظائف العامة للدولة وتطور نشاط الجهاز الإداري يعد من الأمور التي تتطلب مرونة في العمل الإداري وانسياب الاختصاصات الإدارية من جهة إلى أخرى أدنى منها لمواجهة تلك الزيادة ، حيث يساهم ذلك في تدريب و تأهيل المرؤوسين لإعداد صف ثان من القيادات الكفوءة التي تتولى المسؤولية عند الحاجة.

وبعد أن لاحظنا إن عملية التنظيم الإداري هي عملية مستمرة ويحدث لدى شغل الوظائف ألا تكون الاختصاصات المسندة إلى الوظائف الرئيسية في الهيكل التنظيمي معادلة للوقت والجهد الذي تملكه هذه السلطات سواء أكان ذلك لتجاوز في تقدير الاختصاصات لدى تنظيمها أو لحدوث هذا التجاوز نتيجة التوسع في العمل الإداري أو بسبب ضغط عمل موسمي أو لازدياد حجم العمل جراء تزايد التزامات الإدارة بمرور الزمن.

فنظام التفويض يمكنه سد هذه الثغرات حيث تتوافر في هذا النظام مرونة كبيرة لا تتوفر في نظام إعادة توزيع الاختصاصات، إذ قد يقتضي هذا الأخير تدخل جهات أخرى خارج الوحدة الإدارية كما يستلزم استصدار قرار وزاري أو قانون حسب الأحوال، ولا يخفى مدى الجهد الذي تتطلبه مثل هذه الإجراءات فضلاً عن الوقت الذي يضيع في ذلك، وبناءً على ما تقدم نوصي بالأخذ بهذا النظام متى ما دعت الحاجة لضمان مسايرة استمرارية عملية التنظيم الإداري.

كما وجدنا ان التفويض يمر بمراحل تسهل في حال إتباعها تحديد حركة التفويض وعمله وتوجيهها بما يحقق الارتقاء بالعمل الإداري ولعل أول ما تبدأ به هذه المراحل هي مرحلة تحديد تلك الطائفة من الاختصاصات التي سيتنازل الأصل عنها بالتفويض إلى المفوض إليه ومما لاشك فيه إن هذه المرحلة تعني تقسيم اختصاصات الأصل وفقاً لعدة معايير. بحيث تقسم من حيث الموضوع ومدى أهميتها للأفراد والإدارة والأصل، بل بين المرؤوسين بشكل عام، اما المرحلة الثانية فتتجسد في اختيار الشخص المفوض إليه والذي بدوره سيتميز عن غيره من المرؤوسين بالتمتع ببعض اختصاصات الرئيس، وبطبيعة الحال فان في ذلك مدعاة للإحساس بالتقدم وظيفياً في العمل. لذلك تعد هذه المرحلة ذات أهمية خاصة في إرساء العلاقات الداخلية بين الأصل والمرؤوسين، لذلك يتعين على الأصل ان يحد بكل ما يستطيع من جهد من احتمال تأويل تفويضه لأحد مرؤوسيه دون سواه على نحو عنصري، الأمر الذي يؤثر سلباً في العمل الإداري. ومن بعد هذه المرحلة تأتي مرحلة المراقبة والإشراف والتفويض والتي تعد نتيجة منطقية لفلسفة التفويض والتي بمقتضاها ان

الأصيل يجب ان يمارس سلطته الرئاسية تجاه المفوض اليه وذلك لتقويم ما فوض فيه من اختصاصات وتوجيه المفوض اليه بما يحقق المصلحة العامة والحكمة من التفويض.


وأخيرا نأمل أن ينال نظام التفويض الإداري للاختصاص اهتماما من لدى مشرنا القدير، وبخاصة أن دستورنا يحمل في طياته العديد من مشروعات القوانين والتي لم يقر العديد منها لحد الآن، وان يستلهم مشرنا هذه الأهمية من النظم الإدارية المتقدمة والتي تراعي مسألة توزيع الاختصاصات على اكبر قدر ممكن من الموظفين. الأمر الذي يساهم في تعزيز سياسة الدولة في سعيها الطموح لتبني المبادئ الديمقراطية التي تبناها الدستور في شتى المجالات ومن ضمنها التنظيم الإداري وذلك لمحاربة كل أشكال التركيز والتسلط في الجهاز الإداري للدولة والذي نرى بأنه لا يزال متأخرا في مسابرة التطور الحاصل في النظم الإدارية لكثير من الدول.

وفي النهاية نأمل أن نكون قد أسهمنا في شرح وتبسيط احد أهم المواضيع التي تسهم في الإصلاح الإداري والذي أصبح مطلبا ملحا بعد الازدياد الكبير لنشاط الدولة والتعدد الهائل لأجهزتها الإدارية المختلفة.

وندعو المولى القدير أن يكون قد ألهمنا الرشد والصواب في بحثنا المتواضع هذا، وحسبنا ابتغاء وجهه، وهو ولي التوفيق.

اقتراحات:

- نقترح نشر قرار التفويض في النشرة الرسمية للإدارة، وكذلك في لوحة الإعلانات المخصصة لهذا الغرض، وذلك اقتضاء بقرارات التفويض المركزية التي تنشر في الجريدة الرسمية ، وذلك لحفظ حقوق الغير المتعامل مع الإدارة بحسن النية.
- نقترح توسيع في الاختصاصات الإدارية وفق الآليات التي سبق ذكرها في الدراسة لما للتفويض من أهمية بالغة في التنظيم الإداري وتحقيق الإصلاح الإداري وتقديم خدمة عمومية ذات جودة رفيعة.



قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولا :النصوص التشريعية و التنظيمية

1/القوانين

- المادة 72 من القانون رقم 11-10 المتعلقة بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخ في 03 جويلية، 2011.
- المادة 101، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، 2016.
- المادة 99 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.
- المادة 143 من القانون المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.
- المادة 91 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق
- المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، ج ر، العدد 40، 2001.
- المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها، ج ر، العدد 40، 2001.
- المادة 94 من القانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المصدر السابق.

- المادة 01 و02 من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المصدر السابق.
- المادة 03 من المرسوم الرئاسي 97-01 المؤرخ في 04 جانفي 1997 المتضمن وظيفة الأمين العام في الوزارة، ج ر، العدد36، 2006.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06-1994 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة لتفويض امضائهم، ج ر، العدد36، 2006.
- المادة 13 من المرسوم 90-188 المؤرخ 23 جوان 1990، المتعلق بهيكل الادارة المركزية واجهزتها في الوزارات، ج ر، العدد26، 1990..
- المادة 16 من المرسوم 90-188، المصدر السابق.
- المادتين 19 و20 من المرسوم التنفيذي 90-188، المصدر السابق.
- المادتين 01 و02 من المرسوم 06-194، المصدر السابق.
- المادة 126 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد12، 2012.
- المادتين 08 و28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ح ر، العدد 48، 1994.
- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1944 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مصدر سابق.

- المادة 101 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.
- المادة 126 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.
- المادة 180 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق.
- المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06-194، المصدر السابق.

2/المراسيم

- المرسوم 09-63 المؤرخ في 07-02-2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله، ج ر، العدد 10، 2009.
- المرسوم 09-63 المؤرخ في 07-02-2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله، ج ر، العدد 10، 2009.
- المرسوم الرئاسي 17-180 المؤرخ في 25-02-2017 المتضمن أعضاء الحكومة، ج ر، العدد 31، 2017.

3/المناشير

- نشر الأمر في الوقائع العراقية بالعدد 3978 في 7/8/2003

ثانيا: الكتب

- جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية و القانونية، الطبعة الاولى، الشركة العالمية للكتاب لنشر والتوزيع، بيروت، 2004.

- حسن طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دراسة مقارنة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر و التوزيع، عمان، 2000 .
- خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016 .
- خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016 .
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، لبنان، 2010 .
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، القاهرة، 2006 .
- عادل بوعمراني، النظريات العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية، تشريعية قضائية، دار الهدى، الجزائر، 2018.
- عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، دار قهر للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- عبد العزيز، عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر، مصر، 2016.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الإداري**، منشأة المعارف لنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004.
- عبد الفتاح حسن، **التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** لنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.
- عدنان عمرو، **مبادئ القانون الإداري**، ط2، منشأة المعارف لنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004 .
- علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
- عليوة مصطفى فتح الباب، **التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)**، دار الفكر الجامعي، مصر، 2014 .
- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- فؤاد العطار، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
- ليلي تكلا، **أصول الإدارة العامة**، دار الجامعة للنشر والتوزيع، بيروت، 2005.
- ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
- مجد الدين محمد بن يعقوب الفير وز أبادي، **قاموس المحيط**، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى: مصر، 2004 .

- محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الاداري، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى، لبنان، 2017.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، القاهرة، 2011 .
- محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 2010.
- مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطبعة المعارف، الطبعة الثالثة، 2005 .

ثالثا: الرسائل و المذكرات

- محمد خلفي، النظام القانون للتفويض الاداري في الجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بن القايد تلمسان، 2014/2013.
- محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الاداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2008.
- محمد رفاعي الجوجو، النظام القانوني للتفويض الإداري- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2014.

- منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2015/2014 .

- سعيد تركي، التفويض في القانون الإداري، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015.

رابعاً: المجلات

- عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.

- محمد فؤاد مهنا، القرارات الإدارية المنعدمة، مجلة العلوم الإدارية، العدد السادس، 2009.

- محمد فؤاد مهنا، قرارات التفويض، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثامن عشر، 1975.

- محمد نور الدين، الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 2009.

خامساً: المحاضرات

- لطفي أبو المجد موسي، التفويض كأداة لتعزيز العلاقة بين السلطتين السياسية والإدارية، محاضرة في التفويض الإداري، كلية الحقوق بالبريدة الأهلية، المملكة العربية السعودية، 2016.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
	كلمة شكر
	الإهداء
أ	مقدمة
الفصل الاول: ماهية التفويض الاداري واختصاصاتها	
6	الفصل الاول: مفهوم التفويض الاداري
7	المبحث الأول : مفهوم التفويض الإداري وأهميته
7	المطلب الأول :تعريف التفويض الإداري
7	الفرع الأول :تعريف التفويض لغة واصطلاحا
9	الفرع الثاني :تعريف التفويض في علم الإدارة العامة وفي القانون الإداري
12	الفرع الثالث :أهمية وانواع التفويض الاداري
16	المطلب الثاني :الأساس القانوني للتفويض الإداري
16	الفرع الأول: الدستور (القانون الأساسي) او التشريع الأساسي
18	الفرع الثاني: (تشريع العادي) او القانون العادي
19	الفرع الثالث: المراسم التنفيذية او المراسيم التنظيمية
19	المطلب الثالث :التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له
19	الفرع الأول :التفويض الإداري والحلول والإنابة
20	الفرع الثاني :تمييز التفويض عن الاستخلاف ونقل الاختصاص
22	الفرع الثالث :تمييز التفويض الإداري عن التشريعي ونظرية الموظف الفعلي
25	المبحث الثاني: مبادئ التفويض الاداري والاختصاصات التي يجوز التفويض فيها
25	المطلب الاول: مبادئ التفويض الاداري

25	الفرع الاول: النص القانوني
26	الفرع الثاني: المبادئ القانونية الخاصة بالأجهزة الإدارية
27	المطلب الثاني: الاختصاصات التي يجوز التفويض الإداري فيها
27	الفرع الاول: التفويض الذاتي والتفويض العضوي
27	الفرع الثاني: التفويض الإداري (أو الهرمي)
28	الفرع الثالث: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع
29	المطلب الثالث: مزايا وعيوب التفويض الإداري
29	الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري
32	الفرع الثاني: عيوب التفويض الإداري
35	الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج عيوب التفويض
الفصل الثاني: الهيئات المعنية بالتفويض الإداري وآثارها	
38	الفصل الثاني: هيئات التفويض الإداري وآثارها.
39	المبحث الاول: هيئات التفويض الإداري وشروطيها
39	المطلب الأول: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية
39	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
44	الفرع الثاني: الوزير الأول
47	الفرع الثالث: الوزراء
54	المطلب الثاني: التفويض الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية
55	الفرع الأول: الوالي
59	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
63	المطلب الثالث: شروط التفويض الإداري
63	الفرع الأول: الشروط الموضوعية

68	الفرع الثاني: الشروط الشكلية للتفويض
71	المبحث الثاني: الآثار العامة للتفويض الإداري
72	المطلب الاول: سلطات الأصيل والمفوض اليه
72	الفرع الاول: سلطات الأصيل
74	الفرع الثاني: سلطات المفوض اليه
77	المطلب الثاني: اثار التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع
77	الفرع الاول: اثار التفويض بالاختصاص
79	الفرع الثاني: اثار التفويض بالتوقيع
80	المطلب الثالث: اثار التفويض غير المشروع
83	خاتمة
86	قائمة المراجع
94	الفهرس