وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة

كلية الحقوق بسعيد حمدين

التفويـــــــــض الإداري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية

مقدمة من طرف الطالب:

ريش عبد الجليل

تحت إشراف الدكتورة:

دوايسية كريمة

أعضاء لجنة المناقشة:

- **أ.د منصور مولود.....رئيسا**
- **د دواسية كريمة.....مشرفا و مقررا**
- **د بلهادي عيسى.....عضوا مناقشا**
- **د. غانس حبيب الرحمان..... عضوا مناقشا**
- **أ.د العقون ساعد.....عضوا مناقشا**
- **أ.د بن علية حميد.....عضوا مناقشا**

السنة الجامعية: 2025/2024

قال تعالى في محكم تنزيله:

... وَاجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِنْ أَهْلِي (29) هَارُونَ أَخِي (30) اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي (31) وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي (32) كَيْ نُسَبِّحَكَ كَثِيرًا (33) وَنَذْكُرَكَ كَثِيرًا (34) إِنَّكَ كُنْتَ بِنَا بَصِيرًا (35) .

سورة طه، الآيات من 29الى35 .

إهداء

الى الوالدين الكريمين، أهدي هذا العمل المتواضع

شكر و تقدير

لا يسعني في هذا المقام الكريم إلا التوجه بالشكر الجزيل الى أستاذتي الفاضلة الدكتورة دوايسية كريمة التي قبلت إتمام الإشراف على هذه الأطروحة، خلفا لأستاذتي الفاضلة غاوتي سعاد، التي كان لها فضل السبق في الإشراف على هذا العمل المتواضع . و الشكر موصول الى السادة الأساتذة، أعضاء لجنة المناقشة، على إثراء هذا العمل بالمناقشة و التنقيح و التصويب، دون أن أنسى صديقي و رفيق دربي في الدراسة الزميل جنادو فيصل، الذي قدم لي يد العون – باعتباره مقيما بالخارج – في الحصول على الرسائل الجامعية التي تمت مناقشتها بالجامعات الفرنسية، و لها علاقة مباشرة بموضوع البحث .

مقدمة

تحولت الدولة في المرحلة المعاصرة من دولة حارسة، مهمتها الأساسية الحفاظ على الأمن والاستقرار، الى دولة متدخلة قائمة على أساس توجيه أنظمتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية بما يخدم المصالح العامة و تحقيق الرفاه لمواطنيها.

و كان من الطبيعي جدا أن يكون لهذا التحول انعكاساته المختلفة على وظائف الدولة وأداءها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، فتنوعت أجهزتها الإدارية، و اتسع نطاق صلاحياتها، إذ شملت التسيير و المراقبة و التوجيه و الإرشاد، و هذا يقتضي وجود إدارة تتميز هياكلها بالفعالية اللازمة و القدرة على انجاز هذه الصلاحيات في أوقاتها المحددة ربحا للوقت و الجهد و المال.

و من الأمور الأساسية في العمل الإداري، توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية المختلفة. و من مصلحة الجهاز الإداري، تقسيم الصلاحيات و الأعمال بين موظفيه حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام و الواجبات المسندة إليه على الوجه المطلوب، و تتحدد المسؤوليات عند اتخاذ القرارات بشأنها، و يسهل على المتعاملين مع الإدارة معرفة الجهة المختصة برعاية مصالحهم و التوجه إليها دون غيرها. و ضمانا لحقوق الأفراد، و تلبية لمصالحهم المختلفة، تعطى سلطة اتخاذ القرارات بشأنها الى هيئات إدارية يتوفر فيها قدر من الكفاءة و التخصص.

و لما كان الأمر كذلك، بات من الضروري الإشارة الى أن مسألة توزيع الاختصاص، كقاعدة عامة، من اختصاص المشرع وحده، و أن هذا التوزيع هو أحد المسائل المهمة الناتجة عن مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد أحد مظاهر الدولة الديمقراطية في وقتنا الحاضر . و لا يخفى على أحد اليوم، أن المقصود من مبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع الاختصاصات بين السلطات التي تتكون منها الدولة، ممثلة في السلطة التشريعية و القضائية و التنفيذية، و

إيجاد حدود فاصلة بينها حتى لا تتجرأ سلطة من هذه السلطات على الاعتداء على اختصاصات سلطة أخرى .

و يعد مبدأ الفصل بين السلطات من مبادئ فن السياسة الذي تمليه الحكمة السياسية و الرغبة في سير مصالح الدولة، ضمانا لحقوق الأفراد من أن ينالها التعسف و الاستبداد، إذ يمنع جمع مختلف السلطات في يد شخص واحد أو هيئة إدارية واحدة، ولا يصح لشخص أو هيئة من الهيئات أن يجمع بين يديه أكثر من سلطة واحدة .

و لما كان الشعب هو مصدر السلطة في الدولة الديمقراطية، فله وحده – عن طريق ممثليه المنتخبين– تحديد الاختصاصات المختلفة التي تتمتع بها كل سلطة على حدة ، و على كل واحدة منها أن تلتزم حدود الصلاحيات المخولة لها قانونا ، و تنفرد بانجاز ما أسند إليها من اختصاصا تنفيذا شخصيا لا يشاركها فيه أحد كأساس عام .

و لا شك أن المشرع حينما يسند اختصاصا الى شخص معين أو جهة إدارية معينة، فإنما يستند في ذلك على اعتبارات مختلفة، تتمثل أساسا في مؤهلاته العلمية و خبراته العملية، و اكتسابه القدرة على القيام بهذا الاختصاص على أحسن وجه ممكن. و عدم الأخذ بعين الاعتبار لهذه الاعتبارات، كانت هذه الأخيرة و العدم سواء.

و تعد فكرة الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام ، و من النظام العام، بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها من أية جهة كانت، و تحت أي ظرف من الظروف، إلا في الأحوال الاستثنائية وفقا لضوابط معينة. و في الوقت نفسه، لا يجوز لجهة الإدارية أن تعدل من قواعد الاختصاص التي أقرها المشرع بالاتفاق، سواء داخلها أو بينها و بين الأفراد أو التنازل عنها لجهة إدارية أخرى تابعة لها أو مستقلة عنها ما لم يسمح القانون بذلك صراحة أو ضمنا .

و يعد توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري الواحد من مستلزمات التنظيم الإداري السليم، الذي يعني فيما يعنيه، تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة . و

توزيع هذه الأعمال بين مختلف أقسام الإدارة و العاملين فيها، و بيان كيفية انجازها باستخدام الإمكانيات المتاحة، لأجل تحقيق الأهداف المرجوة بأقل تكلفة و بأقل جهد ممكنين.

و لما كانت القاعدة العامة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة أن يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بتنفيذ ما أسند إليه من اختصاصات تنفيذا شخصيا، و استئثاره باتخاذ القرارات بشأنها، و البت في الأمور الداخلة في اختصاصه بمفرده دون أن يشاركه في ذلك أحد. و لما تحولت الدولة الحديثة الى دولة متدخلة، و تزايدت اختصاصات الرؤساء الإداريين بتزايد اختصاصات الدولة على كافة الأصعدة، و تبين من خلال الدراسات و الأبحاث الميدانية أن تركيز سلطة إصدار القرارات و الفصل في مختلف الأمور اللازمة لتسيير الجهاز الإداري في يد رئيسه الأعلى يؤدي حتما الى عجزه عن تصريف شؤونها ، فيضطر – تحت ضغط كثرة الأعمال– الى الموافقة و التوقيع بلا فحص أو دراسة كافية على ما يعرض عليه من ملفات يعدها موظفون غير مسؤولين عما تتضمنه من قرارات . كان من الضروري أن يتم توزيع سلطة اتخاذ القرارات، و البت في الأمور الإدارية المختلقة بين الرئيس الإداري و بين مرؤوسيه، سواء على المستوى المركزي أو المحلي أو القطاعي، و ليس من وسيلة مثلى لتحقيق كل ذلك إلا التفويض الإداري، الذي يمثل استثناء من قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص.

و لا ريب أن يعد التفويض الإداري من الموضوعات المهمة في القانون الإداري في وقتنا الحاضر، باعتباره أسلوبا مثاليا للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الرؤساء الإداريين بسبب التزايد المستمر للاختصاصات المعهود بها إليهم، و أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يرمي الى انجاز الاختصاصات و الأعمال الإدارية المختلفة بسرعة و كفاءة و فعالية عالية في نطاق القوانين و اللوائح سارية المفعول . بل إن التفويض الإداري ما كان له أن يكون لو لا تضخم الجهاز الإداري في الدولة، وزيادة حجمه بسبب تزايد نشاط الدولة و تنوعه، و عدم قدرة الرؤساء على الالتزام بانجاز ما أسند إليهم من اختصاصات، وأن اللجوء الى إعادة توزيع الاختصاص من جديد، بحيث يكون لكل موظف اختصاصاته التي يستمدها مباشرة من

القوانين، ليس بالأمر اليسير دائما، و ذلك لما يترتب عن هذه الفكرة من تغيير للقوانين و القرارات الإدارية المعمول بها في الدولة ، و إعادة صياغتها من جديد، و ما يتطلبه هذا التغيير من وقت و جهد و مال ، هذا فضلا عن عدم تناسبه مع أوضاع الدول و ظروفها الخاصة ، و لاسيما في ظل الظروف الطارئة أو الاستثنائية .

و من ثمة، كان التفويض الإداري الوسيلة الفعالة لمسايرة نشاط الدولة المتزايد باستمرار، و تقدم أجهزتها الإدارية المتعددة ، و البديل الذي لا غنى عنه لنظام إعادة توزيع الاختصاص، و مساعدة الأصلاء في الأجهزة الإدارية المختلفة على القيام بأعبائهم الإدارية المتعددة ، و التفرغ للقيام بالاختصاصات الجوهرية .

و رغم الأهمية البالغة التي يتميز بها نظام التفويض الإداري، فإن التحقق من هذه الأهمية قد استغرق تاريخيا ردحا من الزمن، و ذلك بسبب الاعتقاد – في بداية معرفة الدولة لهذا النظام– بأنه إقرار من الرؤساء الإداريين بضعفهم، و خوفهم من تحمل المسؤولية لعدم قدرتهم على انجاز اختصاصاتهم ، و لذلك لجأوا الى التفويض الإداري حتى يتخلصوا من أعبائهم، و بذلك تضيع سلطتهم القوية و يقل شأنهم بين مرؤوسيهم. و لذلك، أحجم كثير من الرؤساء الإداريين عن إعمال تقنية التفويض الإداري، خصوصا و أن إعماله من قبلهم محمول على الجواز لا الإلزام .

و مع مرور الوقت، بدأ الإحجام عن اللجوء الى التفويض الإداري في الزوال بسبب تزايد عنصر الثقة القائم بين الرئيس الإداري و المرؤوس ، و إشراك هذا الأخير في صنع القرارات الإدارية، خصوصا لما تأكد للرئيس الإداري أن القرارات التي يصدرها المرؤوس بشأن الاختصاصات المفوضة تظل تحت رقابته و إشرافه و توجيهه، و له حق تعديل أو سحب أو إلغاء هذه القرارات متى كان لذلك مسوغ قانوني، أو ينهي هذا التفويض بإرادته المنفردة وقت ما شاء أن ينهيه .

و المستقر في فقه القانون الإداري و علم الإدارة العامة، أن التفويض الإداري لا يلزم الأصيل بالتخلي عن اختصاصاته بشكل نهائي و دائم، ولا يعفيه من المسؤولية عن

الاختصاصات المفوضة، و لكنه مجرد مكنة قانونية يستخدمها الأصيل بشكل مؤقت إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، و أنه الأسلوب الأمثل لانجاز اختصاصاته الإدارية بالسرعة و الفعالية المطلوبة، متى كانت النصوص القانونية تبيح اللجوء إليه .

و موضوع التفويض الإداري موضوع متشعب، يشمل تفويض الاختصاص، و التفويض التشريعي، و تفويض تسيير المرافق العمومية. و مع ذلك، اختلف الفقه في هذه المسألة، فرأى جانب من الفقه أن مفهوم التفويض في مجال الدراسات الإدارية، ينصرف الى تفويض الاختصاص دون سواه، و لا يمتد الى غيره [1]. و مع تقدير البعض لهذا الموقف، إلا أنهم ذهبوا الى القول بأن التفويض الإداري لا يقتصر على تفويض الاختصاص فقط، و لكن يمتد ليشمل تفويض الاختصاص و التفويض التشريعي ، و نضيف من جانبنا امتداده ليشمل تفويض تسيير المرافق العمومية، لأن مصطلح التفويض الإداري يشمل هذه الصور مجتمعة. و نعتقد من جهتنا– كما اعتقد غيرنا– أن أساس هذا الامتداد يتمثل في أن السلطة التنفيذية، باعتبارها وعاء الأجهزة الإدارية المختلفة، تدخل في محور التفويض الإداري تفويض الاختصاص و التفويض التشريعي معا، و أن القاعدة التي تحكم هذين النوعين هي قاعدة واحدة، و من ثم تكون الدراسة على هذا النحو أكثر شمولا و كمالا[2]. و أيا ما كان الأمر، فإن التفويض الإداري يظل أسلوبا مرنا يرمي الى انجاز الاختصاصات و الأعمال الإدارية المختلفة بسرعة و كفاءة عالية في نطاق القوانين سارية المفعول.

و لما كان التفويض الإداري يشمل تفويض الاختصاص، و التفويض التشريعي، و تفويض تسيير المرافق العمومية، و أن بحث هذه الموضوعات مشتملة في بحث واحد، يعد أمرا في غاية الصعوبة، حتى بالنسبة لأولئك الذين لهم باع طويل في ميادين البحث العلمي

---

[1] – أنظر في ذلك، الدكتور محمد فؤاد مهنا، التنظيم الفني للسلطة الإدارية، بدون ناشر، الإسكندرية ، طبعة سنة 1954–1955،ص.537. و الدكتور بكر القباني، الإدارة العامة ، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة 1968،ص.103.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، جمهورية مصر العربية، سنة 1979، ص. 05.

من أهل الاختصاص و السبق، فإننا آثرنا أن يقتصر بحثنا، في هذه الأطروحة المتواضعة، على تفويض الاختصاص دون سواه ، لما رأينا فيه من الفوائد في الحياة العملية ، المتمثلة في تسهل عمل الرؤساء الإداريين و مساعدتهم على انجاز اختصاصاتهم في المدد القانونية المحددة ، و يضمن استمرار المرافق العمومية في تقديم خدماتها للجمهور من غير تأخير أو تعطيل، و تلبية و إشباع حاجات المواطن و تحقيق مصالحه المختلفة .

و لما كانت دراسة التفويض الإداري، من منظور القانون الإداري، تتركز بالأساس على القواعد المنظمة له، و النتائج المترتبة عن إعماله، دون الاهتمام بمدى فاعلية هذه القواعد في تحقيق الأهداف المنشودة من اللجوء إليه، فإن فقهاء علم الإدارة العامة على العكس من ذلك، قد ركزوا جل اهتمامهم على الناحية الفنية و التجريبية و التحليلية من إعمال تقنية التفويض الإداري، باعتبارها عملية ضرورية فرضتها طبيعة تنظيم الجهاز الإداري نفسه، و أنه يمثل ظاهرة إدارية متغيرة تحتاج الى معالجة من نوع خاص، و ذلك لأجل وضع الإجراءات الكفيلة بتحقيق الغايات و الأهداف بالسرعة و الفاعلية اللازمتين .

و عليه، فإنه من الضروري أن تتم دراسة موضوع التفويض الإداري في نطاق كل من القانون الإداري و علم الإدارة العامة، كونهما المجالان الطبيعيان لدراسته، فيحدث الترابط و التكامل بين الجانب القانوني و الفني لإعمال تقنية التفويض، وفقا لما يقتضيه موضوع البحث و تحقيق الفائدة العملية و كمال البحث .

ومن خلال بحثنا لهذا الموضوع، لم نر اختلافا بين القانون الفرنسي و القانون الجزائري و الأنظمة القانونية الأخرى التي حذت حذوهما في موضوع التفويض الإداري، و ذلك انطلاقا من أن هذه القوانين ركزت جميعها – أسوة بالقانون الفرنسي– على فكرة التنفيذ الشخصي للاختصاص، و أن الموظف العمومي لا يمارس وظيفته باعتبارها حقا شخصيا على النحو الذي يبتغيه، و لكنه يمارسها وفقا لما تمليه عليه القوانين سارية المفعول، و إلا اتصفت أعماله و قراراته بعدم المشروعية مما يعرضها للإلغاء. و بناء عليه، لا يجوز له تفويض اختصاصاته الى الغير إلا إذا سمح القانون بذلك صراحة .

و لعل الدافع الى اختيارنا للبحث في موضوع التفويض الإداري، يكمن بالأساس في أهمية الموضوع الذي بات يشغل اهتمام الإدارة الحديثة للدولة المعاصرة التي من سماتها أنها دولة متدخلة في شتى مناحي الحياة، و أن هذا التدخل ضاعف من حجم الاختصاصات التي أرهقت الرؤساء الإداريين، و جعلتهم عاجزين عن القيام بها منفردين، و أن الحل الوحيد الذي يمكنهم من انجازها في أوقاتها المحددة يكمن في اللجوء الى تفويض مرؤوسيهم لمساعدتهم على انجازها في حدود الضوابط القانونية المسموح بها .

هذا من جهة، و من جهة ثانية ، فان الهدف من انتهاج أسلوب الإصلاح الإداري الذي تلجأ إليه الدولة من حين لآخر، يركز في الغالب الأعم على فكرة التخفيف من حدة المركزية الإدارية من خلال تعويضها بفكرة عدم تركيز الصلاحيات الإدارية في يد فئة معينة من الإداريين، و على مستويات محددة من التنظيم الإداري، الأمر الذي أدى في غالب الأحيان الى تراكم الأعمال و تعطل المصالح، و عجز المرافق العمومية عن تحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها، و لعل التفويض الإداري كان الوسيلة الأكثر فاعلية في تحقيق الغاية من إعمال فكرة عدم التركيز الإداري .

و فوق ذلك كله، تسعى الدولة الحديثة الى إقرار مبدأ الديمقراطية الإدارية التشاركية من خلال إشراك أكبر عدد ممكن من الموظفين الإداريين في اتخاذ القرارات و تسيير المرافق العمومية بغرض تقريب الإدارة من المواطن، و إعدادا للقادة و الرؤساء المستقبليين الذين يتولون تسيير المرافق العمومية لضمان استمراريتها في تقديم الخدمة العمومية و تحقيق المصالح .

و لما لم تعد مهمة الإدارة في عصرنا الحديث تقتصر على مجرد التنفيذ الآلي للاختصاصات، بل أصبحت تساهم مساهمة فعالة في وضع السياسة العامة للدولة، فإن هذا يتطلب منها ضرورة التخلص من رغبة القيادات الإدارية العليا في الاستئثار بممارسة كافة الاختصاصات ممارسة شخصية، و ذلك بنية تكوين الإطارات المستقبلية التي سوف تخلفها

في إدارة و تسيير المرافق الإدارية مستقبلا، و القضاء على كافة المعوقات التي من شأنها أن تحول دون تحقيق هذه الغاية .

وتماشيا مع مهام الإدارة الحديثة، حيث تحتاج الدولة في سبيل تحقيق التنمية الشاملة في البلاد الى قيادات إدارية فنية متخصصة و فاعلة لمساندة الأهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها ، فإن الحياة العملية التي تشهدها الإدارة الحالية، في معظم الدول و لاسيما دول العالم الثالث، تكشف لنا مدى تردد الرؤساء الإداريون في تفويض اختصاصاتهم الى مرؤوسيهم، و مدى حرصهم على تركيز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في أيديهم ، إما لانعدام الثقة بين الرئيس و المرؤوس، و إما الخوف من عجز المرؤوسين في انجاز الاختصاصات المفوضة على الوجه الأكمل، و إما حبا في الظهور بمظهر القوة و السلطان في الجهاز الإداري الذي يتولون قيادته . و لا شك أن مثل هذه الأفكار و الظنون تمثل العقبة الكأداء في سبيل إعمال تقنية التفويض الإداري .

و مع ذلك كله، يمكن القول بأن الحجم المتزايد للاختصاصات التي تسند من حين لآخر للرؤساء الإداريين، بسبب تزايد مجالات تدخل الدولة في مختلف مناحي الحياة، و عجزهم عن القيام بها بمفردهم لكثرتها و تنوعها، سيكون بلا شك دافعا لهم الى سلوك سبيل التفويض الإداري كحل أخير لانجاز هذه الاختصاصات، مخافة المساءلة عن تأخير انجازها في أوقاتها المحددة .

و إعمال التفويض الإداري على مستوى مختلف الهيئات الإدارية، سواء على المستوى المركزي أو المحلي أو القطاعي، لابد و أن يخضع لجملة من الشروط و الضوابط القانونية ضمانا لمشروعيته، و أن إعماله على الوجه الصحيح يرتب آثارا مختلفة سواء بالنسبة للأصيل أو المفوض إليه، و ينتج مراكز قانونية جديرة بأن تؤخذ بعين الاعتبار عند انقضائه بأي طريقة من طرق الانقضاء المقررة قانونا. و عليه، فهل النصوص القانونية الحالية عندنا كفيلة بأن تضع هذه التقنية موضع التنفيذ بما يحقق الأهداف و الغايات التي تنشدها الإدارة الحديثة، و

على رأسها تحقيق التنمية الشاملة و الرفاه الاجتماعي كغاية سامية لإنشاء المرافق الإدارية على اختلاف مستوياتها ؟ .

وفي سبيل ذلك، انتهجنا في هذه الأطروحة المتواضعة المنهج التحليلي المقارن المتمثل في تأصيل و وصف و تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتفويض الإداري، سواء في التشريع الجزائري أو الفرنسي أو غيرها من التشريعات الأخرى التي تمكنا من الحصول عليها، لما لها من تشابه و اختلافات تبعا لاختلاف ظروف كل بلد. و لعل تركيزنا على القانون الفرنسي في هذه المقارنة، أو بالأحرى المقاربة، كون أن هذا الأخير يعد مصدرا تاريخيا لقانوننا الإداري، و لكثير من القوانين الإدارية الأخرى في بلادنا العربية التي حذت حذو هذا القانون، و تأثرت به أيما تأثير في هذا المجال. و هذا ما ساعدنا في النهاية على استخلاص النتائج و تقديم المقترحات الكفيلة بإعمال التفويض الإداري إعمالا صحيحا .

و بناء عليه، قسم البحث في هذه الأطروحة الى بابين اثنين:

– خصص الأول منهما لبيان النظام القانون للتفويض الإداري، قسم بدوره الى ثلاثة فصول رئيسية، بحيث تناول الفصل الأول بالدراسة ماهية التفويض الإداري، و تناول الفصل الثاني المسائل المتعلقة بشروط و صور التفويض الإداري، و خصص الفصل الثالث لإبراز مزايا التفويض الإداري و المعوقات التي تحول دون إعماله .

– و خصص الباب الثاني من الأطروحة للجانب التطبيقي من التفويض الإداري و ذلك من خلال بيان هيئات التفويض الإداري و آثار إعماله و طرق انقضائه، و قسم بدوره الى ثلاثة فصول رئيسية، جاء الفصل الأول بعنوان هيئات التفويض الإداري، و جاء الثاني لإبراز آثار التفويض الإداري ، و خصص الثالث منها لبيان طرق انقضاء التفويض الإداري.

و ختم البحث بخاتمة ضمناها النتائج المتوصل إليها من البحث، و كذا الاقتراحات التي رأينا أنها ضرورية لإنجاح إعمال التفويض الإداري. و هذا ما سنعكف على بيانه تباعا.

الباب الأول: النظام القانوني للتفويض الإداري:

يعتبر التفويض الإداري من الركائز الأساسية التي تقوم عليها أنظمة الإدارة الحديثة، و هو أحد الأساليب الفعالة التي تساهم في إعادة توزيع المهام و الصلاحيات بشكل يسهم في تحقيق كفاءة الأداء التنظيمي. و يهدف التفويض الإداري الى تمكين الرؤساء الإداريين من توزيع بعض اختصاصاتهم على الموظفين في مستويات إدارية مختلفة ، مع الاحتفاظ بمسؤوليتهم عن انجاز المفوض إليهم لهذه الاختصاصات. ومن ثمة، كان التفويض الإداري يمثل أحد طرق تنظيم العمل داخل الجهاز الإداري و زيادة فاعليته من خلال تشجيع المشاركة على اتخاذ القرارات الإدارية و تحفيز الموظفين على انجاز الاختصاصات المفوضة على الوجه الأكمل.

و تتعدد أهمية التفويض الإداري في الحياة المهنية اليومية، فهو يسهم في تحسين التنظيم داخل المؤسسات الإدارية من خلال توزيع المهام و الصلاحيات بشكل متوازن بين الموظفين الإداريين، الأمر الذي يسهم في تعزيز الكفاءة و تقليل الضغط على الرؤساء . و من خلال إعمال تقنية التفويض الإداري، تتمكن القيادات الإدارية العليا من التفرغ لانجاز المهام و الصلاحيات ذات الطابع الاستراتيجي التي تتطلب اهتماما خاصا، و يتولى المرؤوسون الأمور المتعلقة بتسيير الجهاز الإداري المعني، و يزيد هذا التوزيع بلا ريب من قدرة الإدارة على انجاز الصلاحيات ، و يعزز من روح التعاون و العمل الجماعي بين أفرادها.

و لما كان التفويض الإداري يهدف الى تخفيف الأعباء عن الرؤساء الإداري، كان من الضروري أن يحيطه المشرع بجملة من الشروط التي تضمن مشروعيته، يتضمنها النص الذي أذن بتكريسه، و القرار الإداري الصادر به، و يترتب عن مخالفتها بطلان التفويض و عدم الاعتداد بما يترتب عنه من أثار .

و رغم أهمية التفويض الإداري، إلا أن إعماله في الحياة العملية لا يخلو من تحديات ، فالأمر يتطلب فهما دقيقا للمهام و الاختصاصات التي يمكن أن تكون محلا للتفويض، و معرفة تامة بمن يكونون أهلا لتلقي التفويضات . و من جملة التحديات التي تواجه القائد الإداري في هذا

المجال، الخوف من فقدان سيطرته على الاختصاصات المفوضة ، و أن تفويضها قد يؤدي الى نتائج غير متوقعة . هذا من جهة، و من جهة ثانية قد تكون الثقافة السائدة في الجهاز الإداري أحد المعوقات التي تحول دون اللجوء إليه، خصوصا إذا كانت بيئة العمل تفتقر الى الثقة و التعاون بين الرئيس و المرؤوس، فتسود لدى الموظفين المخاوف من تحمل مسؤولية الأخطاء التي قد يقعون فيها بسبب التفويض إليهم. و لذلك يتطلب التفويض الناجح أن يكون لدى المؤسسة أو الجهاز الإداري ثقافة داعمة تشجع على تحمل المسؤوليات و الإقبال على انجاز الأعمال دون خوف.

و استنادا الى ما سبق، يخصص هذا الباب لبيان ماهية التفويض الإداري أولا ، و تحديد الشروط الضابطة له ثانيا، و ابرزا مزاياه و المعوقات التي تحول دون إعماله في الحياة العملية ثالثا، و هو ما سنتطرق إليه في الفصول الآتية :

الفصل الأول: ماهية التفويض الإداري :

المبدأ العام في القانون الإداري أن يمارس صاحب الاختصاص الاختصاصات المسندة إليه بنفسه، وهذا ما استقر عليه العمل الفقهي والقضائي في جميع الدول، وذلك على اعتبار أن الاختصاصات التي يسندها القانون لهؤلاء الأشخاص أو تلك الهيئات لا يعتبر حقا من الحقوق حتى يتصرفوا فيه على الوجه الذي يريدونه، ولكنها وظائف عليهم القيام بها بأنفسهم، ولا يعهدوا بها إلى الغير للقيام بها بدلا عنهم، فالقانون حينما يعهد بمثل هذه الاختصاصات إلى الأشخاص أو الهيئات المذكورة فيه إنما يراعي فيهم عدة خصائص أو شروط تتعلق أساسا بكفاءتهم وخبرتهم ومستوياتهم العلمية ... الخ، والتنازل عن هذا الاختصاص لفائدة الغير دون مصوغ قانوني، يعد تصرفا مخالفا للقانون، ويقع باطلا، ولا ينتج أثرا قانونيا يعتد به.

ومراعاة للاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية، فإن التطبيق الصارم لفكرة شخصية الاختصاص قد يكون عائقا للعمل الإداري، ويجعله غير متلائم مع اتساع نشاط الإدارة المتسارع، و تزايد نشاط الدولة في مختلف ميادين الحياة على اعتبار أن الدولة الحديثة لم تعد دولة حارسة كما كانت في السابق.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن ضرورات العمل الإداري المتنامي في مختلف أجهزة الدولة، قد تحول دون قيام الرئيس الإداري بكل الصلاحيات المسندة إليه بنفسه، فيضطر إلى أن يعهد بجزء منها إلى بعض مساعديه إذا كان القانون يسمح بذلك، وهو ما تم الاتفاق على تسميته في مختلف الأنظمة القانونية بالتفويض الإداري. فما المقصود به؟ وما هي شروطه؟ وما هي صوره؟ ذلك ما سنحاول التطرق إليه من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري :

يختلف مفهوم التفويض الإداري من الناحيتين اللغوية والقانونية، كما يختلف هذا المفهوم من وجهة نظر علماء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة، وذلك باختلاف الزاوية التي ينظر منها كل من الفريقين إلى الموضوع. لذلك نخصص هذا المبحث لتحديد مفهوم التفويض الإداري في اللغة ثم علم القانون الإداري أولا وعلم الإدارة العامة ثانيا، ثم نتطرق بعد ذلك لبيان الأنظمة المشابهة له وتطوره التاريخي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري:

يخصص هذا المطلب لتحديد تعريف التفويض في اللغة أولا، ثم في القانون الإداري ثانيا، ثم في علم الإدارة العامة ثالثا ، وتعريف في الشريعة الإسلامية رابعا، و هو ما سنبينه في الفقرات الآتية :

أولا: التفويض لغة :

التفويض في اللغة مأخوذ من الفعل "فوض" إليه الأمر تفويضا أي رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال، فهما مشتركان فيه أي شركاء فيه، وتفاوض القوم في الأمر، أي فاوض بعضهم بعضا، كما قيل أيضا فوض إليه الأمر، أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه[1]. وقيل في مجتمع اللغة العربية بالقاهرة "فاوضه في الأمر": بادله الرأي فيه بغية الوصول إلى تسوية وقرار فيه. ويقال فاوضه في الحديث: بادله القول فيه. وفوض الأمر إليه: جعل له التصرف فيه. وتفاوض الرجلان: فاوض كل صاحبه[2].

والمفاوضة: تبادل الرأي من ذوي الشأن بغية الوصول إلى تسوية واتفاق، وشركة مفاوضة: شركة يتساوى فيها الأطراف مالا وتصرفا.

---

[1] – الإمام محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، المطبعة الأميرية، القاهرة، سنة 1911، ص: 54.

[2] – مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، القاهرة، سنة 1999، ص: 484.

والمفوض (الوزير المفوض) موظف سياسي يمثل دولته لدى دولة أجنبية، ورتبته أقل من رتبة السفير وفوق رتبة القائم بالأعمال[1].

ولا يختلف مفهوم التفويض لغة عما هو متعارف عليه في الفكر الإسلامي، فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم ينيب عنه عمالا إلى مختلف القبائل والمدن الكبرى، وكانت وظيفة هؤلاء النواب الإمامة في الصلاة وجمع الصدقات، والحكم بين الناس فيما ينشب بينهم من خصومات، كما كان عليه الصلاة والسلام يرسل الرسل إلى قريش نيابة عنه لتبليغهم أمرا أو يفاوضهم في أمر أو صلح، ثم يباشر إشرافه ورقابته عن كل ذلك إما بنفسه أو بواسطة رسله أو مبعوثيه[2].

وسار الخلفاء الراشدون على خطى الرسول صلى الله عليه وسلم بعد وفاته، فقد تنوعت حاجات الدولة الإسلامية وتوسعت أطرافها بفضل الفتوحات الإسلامية، الأمر الذي دفع بالخلفاء على تفويض بعض أعمالهم إلى مرؤوسيهم حسب الظروف والأحوال، وكان يشترط فيمن يفوض لهذه الأعمال أن يكون أهلا لها، وذو مقدرة على القيام بها على أكمل وجه[3].

وهكذا يتبين بوضوح مدى تلازم المعنى اللغوي للتفويض مع معناه الاصطلاحي عند المسلمين، سواء على المستوى الفكري النظري أو على المستوى العملي أو التطبيقي، ذلك أن فكرة التفويض وقتئذ كانت تجمع معاني مرتبطة ببعضها كالمعاونة، والمشاركة، والمشاورة، وشد الأزر، والإنابة، حتى استعمل لفظ التفويض في عهد الدولة العباسية أين بلغ التنظيم الإداري ذروة تطوره، حيث ظهرت إلى الوجود وزارة التفويض إلى جنب وزارة التنفيذ، إذ كان الخليفة يعهد بجزء من صلاحياته إلى وزير التفويض تحت إشرافه ومسؤوليته[4].

---

[1] مجمع اللغة العربية، المرجع نفسه، ص: 484.

[2] الدكتور: القطب طلبية، نظام الإدارة في الإسلام "دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة" دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1978، ص: 71.

[3] الدكتورة: سيدة إسماعيل الكاشف، مصر في عهد الولاة من الفتح العربي إلى قيام الدولة الطولونية، مجموعة الألف كتاب، سنة 1960، ص: 178.

[4] أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولاية الدينية، مطبعة الحلبي، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1978، ص: 22 وغيرها.

ثانيا: تعريف التفويض في القانون الإداري :

يختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف التفويض اختلافا بينا، ولم يستطيعوا أن يقدموا لنا تعريفا موحدا جامعا مانعا له، وعلة هذا الاختلاف ترجع بالأساس إلى اختلاف الفقهاء أنفسهم في العناصر الأساسية التي يريدون التركيز عليها عند صياغة هذا التعريف[1]. لذلك، تعددت التعريفات القانونية للتفويض الإداري بتعدد الفقهاء الذين ناقشوا هذا الموضوع في مؤلفاتهم، سواء تعلق الأمر بفقهاء القانون الإداري الغربيين أو الفقهاء العرب. لذلك نحاول من جهتنا في هذه الفقرة من هذا المبحث أن نشير إلى أهم التعريفات التي قيل بها في شأن التفويض في الفقه الغربي أولا، ثم في الفقه الغربي ثانيا من خلال هاتين الفقرتين الفرعيتين:

1- **تعريف التفويض في الفقه الغربي :** تعددت تعريفات الفقه الغربي للتفويض الإداري تعددا كبيرا، ونحاول في هذا الإطار الإشارة إلى بعضها لأهميتها.

ومن جملة التعريفات التي قيلت بشأن التفويض الإداري في الفقه الغربي، التعريف الذي تقدم به جورج فيدال (Georges Vedel) إذ جاء فيه: "التفويض الإداري هو إمكانية أن تعهد سلطة إدارية ببعض اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى مع احتفاظها بهذا الاختصاص بصفة أصلية"[2].

وما يؤخذ على هذا التعريف أن صاحبه حدد الجهة المصدرة للتفويض والجهة المفوضة إليها، وأن يكون هذا التفويض جزئيا لا كليا، مع احتفاظ الأصيل بحقه في الإشراف والمراقبة على أعمال المفوض إليه والاحتفاظ بالاختصاصات المفوضة، إلا أنه لم يشر إلى عنصر المشروعية في قرار التفويض، وأن يكون هذا الأخير بناء على نص من القانون يجيزه.

ويعرف "ليت فو" Liet-veaux التفويض الإداري على أنه: الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة إدارية، سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة"[3].

---

[1] كربوعي منور، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، بحث للحصول على درجة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1983، ص: 25.

[2] Georges Vedel, droit administratif, presses universitaires de France (p.u.f), 1973-1974, page : 169.

[3] Liet Veaux (Georges), délégation, vacance et intérim à la présidence du conseil des ministres, Revue administrative, 1952, page : 519.

والملاحظ على هذا التعريف أن صاحبه قد ركز على نوع وحجم الصلاحيات المفوضة دون سواها من العناصر التي ينبغي أن يشملها التعريف والتي نطلق عليها الشروط القانونية للتفويض، كالنص الآذن بالتفويض، وأن يكون هذا الأخير جزئيا لا كليا ... الخ.

ويعرف أودان (Odent) التفويض الإداري بأنه: " العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة، بهدف أن تخفف الأولى من بعض أعبائها"[1].

ويؤخذ على هذا التعريف أنه ركز على الأثر المترتب عن التفويض، وعلى أن عملية التفويض تكون من جهة إدارية أعلى إلى جهة إدارية أدنى (تابعة) وهو ما يعرف بالتفويض العمودي ويتجاهل صاحبه أن التفويض كما قد يكون عموديا قد يكون أفقيا وأنه ينبغي أن يتم في حدود القانون، وتحت رقابة صاحب الاختصاص الأصيل ... الخ.

ويعرف ديلفولفيه (Delvolvé) التفويض الإداري على أنه: "القرار الذي بمقتضاه يحول عضو اختصاصا من مجال سلطة اتخاذ القرارات الخاصة به إلى إدارة اختصاص عضو آخر"[2].

والملاحظة العامة على هذا التعريف أن صاحبه قد ركز فيه على نوع وحجم الاختصاصات المفوضة[3] مثله مثل الفقيه "ليت فو" (Liet veaux) وأن القصور في التعريف الذي قيل عن تعريف "ليت فو" ينطبق تماما على تعريف "ديلفولفيه"، وأنه لا يضع المشكلة في المضمون الصحيح لها[4].

---

[1] Odent (Raymond), contentieux administratif, DALLOZ, 1970-1971, page : 115.

[2] Delvolvé. (J) , les délégations de matières en droit public, thèse de doctorat, Toulouse, 1930, page : 96.

نقلا عن: الدكتور: محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء 1، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1977، ص: 73.

[3] كربوعي منور، مرجع سابق، ص. 23.

[4] الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ، ص: 56.

ويعرف الأستاذ "ميسل" (Maisl) التفويض الإداري على أنه: "القرار الفردي الذي تخول بواسطته إحدى السلطات جزءا من اختصاصها لسلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية"[1].

ويلاحظ أن هذا التعريف قد تميز بالتوسع إلى القدر الذي يشمل صورتي: التفويض الإداري المعمول بهما في القانون الإداري، وهما تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية حاول صاحبه أن يحقق وحدة الفكرة في التفويض الإداري، ويتجنب التعريف الجزئي الذي يقام على النظام القانوني له (التعريف القانوني) تارة، وعلى الوظيفة العملية (تعريف الإدارة العامة) له تارة أخرى.

ورغم هذه الإيجابيات التي اشتمل عليها تعريف "ميسل" (Maisl) للتفويض الإداري إلا أنه يعاب عليه – على حد تعبير الدكتور محمود إبراهيم الوالي – عدة أمور[2]:

- لا يشير إلى شرعية قرار التفويض.
- لا يشير إلى فكرة المسؤولية (مسؤولية السلطة الأصلية صاحبة الاختصاص المفوض).
- أنه تعريف قاصر على التفويض الصادر عن جهة إدارية بقرار فردي دون الأخذ بعين الاعتبار التفويض الذي يصدر بقرار جماعي كما هو الحال بشأن التفويض الإداري الذي تصدره بعض المجالس المنتخبة.

ومع ذلك يرى البعض أن هذا التعريف يتلافى بعض الانتقادات الموجهة للتعريفات المشار إليها سابقا، وانه يتفق مع المعطيات الحديثة لإجراء التفويض الإداري، وأنه يبرز المسؤولية الكاملة للأصيل عن الاختصاص المفوض به رغم تفويضه[3].

---

[1] –MAISL (H), La délégation en droit public, thèse de doctorat, paris, 1972, page : 115.

[2] الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 57 و58.

[3] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 58.

2- تعريف التفويض الإداري في الفقه العربي : تعددت التعريفات العربية للتفويض الإداري بتعدد العناصر الأساسية التي يقوم عليها التفويض الإداري نفسه، فركز البعض منهم على إبراز طبيعته القانونية، وركز البعض الآخر على مشروعيته، ومن جملة التعريفات التي قال بها فقهاء القانون الإداري العرب نجد:

تعريف الدكتور محمد سليمان الطماوي للتفويض الإداري على أنه: "الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر"[1].

والملاحظ على هذا التعريف، أن صاحبه قد ركز على الطبيعة القانونية للتفويض الإداري، دون الإشارة إلى ضرورة أن يكون هذا التفويض مشروعا، وأن الاختصاص المفوض لا يعفي الأصيل من حقه في المراقبة على عمل المفوض إليه فيما فوض إليه من اختصاص ، ولا يشير إلى مسؤولية الأصيل عن الأعمال المفوضة.

ويعرف الدكتور: محمد عبد الحميد أبو زيد التفويض على أنه: "أن يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني يجيز له ذلك"[2].

والملاحظة العامة حول هذا التعريف أنه يركز بوجه خاص على مشروعية التفويض الإداري، و يهمل باقي الجوانب الأخرى ولاسيما الطبيعة القانونية لقرار التفويض ومسؤولية الأصيل عن الأعمال المفوضة، كما يقصر التفويض الإداري على التفويض الذي يتم بين الأصيل ومعاونه المباشرين و يهمل التفويض الذي يتم بين الأصيل والغير، سواء كانوا من نفس المرفق الإداري أو من خارجه . ونعتقد أن التفويض حسب هذا التعريف لا يشمل إلا تفويض الاختصاص ولا يمتد إلى تفويض التوقيع الذي يشمل غير المعاونين المباشرين لصاحب الاختصاص الأصيل.

---

[1] – الدكتور: محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: 97.

[2] – الدكتور: محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1977، ص: 44.

ويعرف الدكتور: محمد كامل ليلة التفويض الإداري على انه: "أن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر"[1].

والملاحظة التي نبديها بشأن هذا التعريف أنه يجعل من الطبيعة القانونية للتفويض الإداري أساسا له، وأنه لا يختلف كثيرا عن التعريف الذي تقدم به فضيلة الدكتور محمد سليمان الطماوي إلا من حيث الصياغة.

ويعرف الدكتور عبد الفتاح حسن التفويض الإداري بأنه: "يعني التفويض في مفهومه العام أن يوكل جزء من اختصاصات جهة إدارية معينة إلى جهة إدارية أخرى أدنى منها مرتبة"[2]. وهو تعريف من التعريفات التي تجعل من حجم ونوع الاختصاصات المفوضة أساسا لكل تعريف.

ويعرف الدكتور محمود إبراهيم الوالي التفويض الإداري بأنه: "القرار المشروع الذي تسند بمقتضاه إحدى السلطات جزءا من اختصاصها إلى سلطة أخرى أو أفراد دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص"[3].

ويعتقد صاحبه أنه تعريف يتلافى جميع الانتقادات التي وجهت لبقية التعريفات سالفة الذكر، سواء في الفقه الغربي أو الفقه العربي، كما يتفق مع المعطيات الحديثة لإجراء التفويض من حيث إمكانية أن يعهد به إلى أفراد أو هيئات لإنجاز مهام معينة (تفويض التسيير)، وإنه يبرز المسؤولية الكاملة للأصيل عن الاختصاص المفوض به برغم تفويضه[4]. وهو تعريف يؤيده بعض ممن كتب في هذا الموضوع لشموليته ودقته[5]، كونه اشتمل على مجمل العناصر الأساسية المطلوبة في مثل هكذا تعريف.

---

[1] – الدكتور: محمد كامل ليله، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، دون ناشر، القاهرة، سنة 1968، ص: 159.

[2] – يذكر هذا التعريف في: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، هامش ص: 201.

[3] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 58.

[4] الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص58.

[5] كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 25.

ومن التعريفات القريبة من تعريف الدكتور محمود إبراهيم الوالي، التعريف الذي صاغه السيد محمد ميدون والذي يقول فيه: "التفويض هو ذلك التصرف الذي تقوم به جهة إدارية مرخص لها بنقل جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء اختصاصها"[1].

ورغم دقة هذا التعريف وشموليته، إلا أنه يؤخذ عليه أنه جعل من التفويض الإداري تصرفا- مطلق التصرف- تقوم به الإدارة ، وتعهد من خلاله ببعض الصلاحيات إلى جهة إدارية أخرى لتقوم بها مكانها. والحقيقة أن التفويض الإداري يأخذ شكل القرار الإداري أحادي الجانب ، الذي يحدث أثرا قانونيا ينشئ وضعا قانونيا جديدا أو يعدل أو يلغي وضعا قانونيا قائما، وليس كل تصرف يصدر عن الإدارة يمكن اعتباره قرارا إداريا كما هو الحال بالنسبة للأعمال المادية التي تقوم بها هذه الأخيرة . ومن ثمة أمكن القول بأن كل قرار إداري هو تصرف من التصرفات الإدارية، ولكن ليس كل تصرف من تصرفات الإدارة قرارا إداريا، ولو استعمل سيادته مصطلح القرار محل مصطلح التصرف لكان أصوب وأفيد.

وبناء عليه، وباستقراء مجموع التعريفات السابقة للتفويض الإداري، يمكن القول بأنه ذلك القرار الإداري الذي يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، بناء على نص قانوني، تعهد من خلاله هذه السلطة الإدارية بجزء من اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى أدنى منها أو موازية لها دون أن تتخلى الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل عن الاختصاصات المفوضة لصالح الجهة المفوض إليها بصورة نهائية .

ثالثا- تعريف التفويض الإداري في علم الإدارة العامة :

ليس فقهاء الإدارة العامة على رأي واحد في مسألة تعريف التفويض الإداري، و انقسموا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية هي:

---

[1] Mohamed Midoun, la délégation du droit administratif, centre d'études de recherches et de publication de la faculté de droit et de sciences politiques et économiques de Tunis, mars 1979, page : 08.

1- الاتجاه الأول: يركز فقهاء هذا الاتجاه في تعريفهم للتفويض الإداري على عنصري التفويض الأساسيين، وهما السلطة والمسؤولية. ومن رواد هذا الاتجاه السيد "نيومان" (NEWMAN) الذي عرف التفويض الإداري على أنه: "إسناد جزء من مهمة أو عملية إدارية إلى الآخرين"[1].

ويعرف "توماس نيلسون (Thomas Nilsson) التفويض الإداري على انه: "عبارة عن تخويل المدير غيره سلطة القيام ببعض المسؤوليات التي تدخل في حدود سلطاته ومسؤولياته"[2].

ويعرف "ماك دونالد" (Mc. Donald) التفويض الإداري بأنه: "نقل أحد الموظفين بعض سلطاته ومقدرته على العمل وعلى إصدار القرارات إلى أحد أتباعه أو مرؤوسيه، ويمكن تكرار هذا النقل إلى مستوى أدنى من ذلك في السلم الإداري"[3].

2- الاتجاه الثاني: يركز فقهاء هذا الاتجاه في تعريفهم للتفويض الإداري على نفس العناصر التي استند إليها فقهاء الاتجاه الأول، وهما عنصري السلطة والمسؤولية، ويضيفون إلها عنصرا ثالثا وهو عدم جواز تفويض المسؤولية . ومن بين هؤلاء الفقهاء نجد الأستاذ "ألان" (ALLEN) يعرف التفويض الإداري بأنه: "إنجاز العمل عن طريق آخرين، بأن يعهد إليهم بالمسؤولية والسلطة، و بهما تنشأ مسؤوليتهم عن النتائج"[4].

---

[1]- NEWMAN W.E K RLY, the process of management, concepts, behavior and practice, 4th edition, hall, India, 1977, page: 39 “the deligation is a matter of intrusting part of the work of operations or management to others”.

[2]- Thomas H. Nilsson, Analysis of the function of directing and cordination, fifth annual institute of modern management of the cooperation management developement programe, Chicago, 1956, page : 306.

[4] ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للادارة العامة، ترجمة حسن ياسين، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد العاشر، 1970، ص: 81.

[4] – ALLEN (L.A), The management profession, New York, 1957, page : 158.

ويعرف "جيمس بلاك" التفويض الإداري بأنه "أن تدع غيرك يتخذ القرار، وتكون أنت مسؤولا عنه، أي بعبارة أخرى يعطي المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معين مع احتفاظ الأصيل بحق الرقابة"[1].

ويعرف "جيربيه" (GERBET) التفويض الإداري بأنه: "القرار الذي يكلف بمقتضاه الأصيل المفوض إليه مهمات حددها تحديدا دقيقا، مع تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها، دون أن يفوضه في ذلك مسؤوليته"[2].3

3- الاتجاه الثالث : يضيف فقهاء هذا الاتجاه عنصرا رابعا إلى العناصر الثلاثة التي اعتمدها فقهاء الاتجاهين السابقين، ويتمثل هذا العنصر في عنصر المتابعة. ويمثل هذا الاتجاه في الفقه العربي الدكتور محمد سعيد أحمد الذي عرف التفويض الإداري على أنه: "تخويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره، ومن بينهم مرؤوسيه، على أن تتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمساءلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يتراءى له بصفته المسؤول الأول عنها"[3].

ويعتبر البعض[4] أن تعريف الدكتور محمد سعيد أحمد، على طوله، هو التعريف الأصوب، كونه احتوى على جميع العناصر التي يشملها التفويض الإداري.

وبناء عليه، يرى الدكتور محمود إبراهيم الوالي أن التفويض الإداري في فقه الإدارة العامة يعني: "ذلك الإجراء الذي يستهدف تحقيق التنظيم الأمثل للعمل بعد بناء الهيكل التنظيمي للمشروع، وذلك لسد ما يعتور هذا التنظيم من ثغرات لدى التطبيق، وذلك بإسناد بعض الوظائف أو المهام التي تدخل في صلاحيات الرئيس إلى أحد المرؤوسين أو إحدى السلطات

---

[1] – جيمس بلاك، كيف تكون مديرا ناجحا، ترجمة عبد الحليم ثابت، دار العلم، 1955، ص: 145.

[2] – Gerbet (Jacques), la délégation des pouvoirs, collection la vie de l'entreprise, paris, 1971, page : 12.

[3] – الدكتور: محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري، بجمهورية مصر العربية والعراق، مجلة الإدارة، أفريل 1969، ص: 105.

[4] – د. محمد إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 101، كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 27.

من منحهم السلطات الكفيلة بأدائها، دون أن يخلي مسؤوليته عنها أو يهمل في متابعتها لتحقيق الهدف المقصود من هذا الإجراء باعتباره عنصر مرونة ودفع للعمل الإداري وكذا تدريب مهارات التابعين وتنميتها"[1].

وهكذا يتضح أن التفويض الإداري في علم الإدارة العامة يعتمد بشكل أساسي على مدى فاعلية القواعد المنظمة للإدارة في تحقيق الأهداف التي نشأت من أجلها، في حين يركز القانون الإداري في مجال التفويض على القواعد التنظيمية للإدارة والنتائج المترتبة على هذا التفويض دون الالتفات إلى مدى فاعلية هذه القواعد على أرض الواقع.

وبناء عليه، يمكن القول أن علم الإدارة العامة في مجال التفويض يميل في دراساته لهذا الموضوع إلى المنهج التجريبي والتحليلي وإلى بحث الظواهر الإدارية باعتبارها ظواهر اجتماعية من خلال تفاعلها مع التطبيق العلمي والمشاكل المترتبة على ذلك، وذلك بغرض استغلال العناصر الثابتة نسبيا التي تؤسس عليها نظرية علمية للتفويض الإداري. :

رابعا– تعريف التفويض في الشريعة الإسلامية :

عرف التنظيم الإداري الإسلامي التفويض منذ قرون طويلة قبل أن يعرفه القانون الوضعي، فالتفويض في الشريعة الإسلامية نظرية متكاملة قائمة بذاتها، متأصلة في التنظيم الإداري للدولة الإسلامية منذ نشأتها على يد الرسول – صلى الله عليه وسلم – . ومن التعريفات التي قدمت في هذا الإطار التعريف الذي استنبطه الأستاذ كربوعي منور من واقعة التفويض التي جرت بين هارون الرشيد أيام الخلافة العباسية وبين يحيى بن برمك عندما ولاه وزارة التفويض، حيث قال له: "قلدتك أمر الرعية، وأخرجته من عنقي إليك، فاحكم في ذلك بما ترى من الصواب، واستعمل من رأيت، واعزل من رأيت، وأمضى الأمور على ما ترى"[2].

---

[1] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 101.

[2] – أبو الحسن الماوردي، مرجع سابق، ص: 28.

جاء في هذا التعريف أن التفويض في الشريعة الإسلامية هو: "العقد أو الإذن الذي يعهد بمقتضاه الخليفة بجزء من مهامه إلى فرد يؤديها نيابة عنه وتحت مسؤوليته وأشرافه"[1].

فرغم سلامة هذا التعريف، وجودة صياغته، وشمولية جميع العناصر التي يتطلبها التفويض الإداري، إلا أننا نأخذ عليه عدم الدقة في استعمال المصطلح، ويظهر ذلك عندما استعمل سيادته لفظ العقد والإذن للتعبير عن الطبيعة القانونية للتفويض.

إن القول بأن التفويض عقد يقتضي أن يكون هذا الأخير نتيجة اتفاق سابق بين المفوض والمفوض إليه، يقبل بموجبه المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، والتفويض الإداري لا يشترط فيه قبول المفوض إليه الاختصاصات المفوضة.

و أما القول بأن التفويض إذن، فإن المتعارف عليه في الشريعة الإسلامية أن الإذن معناه فك الحجر وإطلاق التصرف لمن كان ممنوعا منه شرعا. وقيل عنه أيضا أنه الإعلام بإجازة الشيء والرخصة فيه، والقول بأن التفويض الإداري إذن من شأنه أن يجعل من التفويض يسري عليه لفظ الإنابة والحلول والوكالة ، فكلها إذن لمن أسندت إليه، ومن المتعارف عليه أن التفويض يختلف عن جميع هذه التصرفات في فقه القانون الإداري.

وفي اعتقادنا لو قال أستاذنا الفاضل كربوعي منور في التعريف الذي صاغه للتفويض الإداري في الشريعة الإسلامية أن هذا الأخير يعني: " القرار الذي يعهد بمقتضاه الخليفة أو الحاكم بجزء من مهامه إلى فرد آخر من مرؤوسيه أو غيرهم يأدونها بدلا عنه وتحت مسؤوليته وإشرافه " لكان هذا أصوب.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للتفويض الإداري :

من المستحسن في بحث المسائل المتعلقة بالتفويض الإداري التطرق إلى التطور التاريخي الذي مر به هذا النظام (نظام التفويض) عبر الأزمنة، ذلك أن مصطلح التفويض عبر عن روابط قانونية مختلفة اختلفت باختلاف النظم القانونية التي نشأ في ظلها. وتأسيسا على ذلك،

---

[1] – كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 30.

نعالج في هذا المطلب فكرة التفويض في القانون الروماني أولا، وفي القانون الفرنسي ثانيا وفي الشريعة الإسلامية ثالثا وذلك من خلال الفقرات التالية:

أولا: التفويض في القانون الروماني:

لقد شاع استخدام فكرة التفويض في القانون الروماني في نطاق القانون المدني، وتحديدا في موضوع الالتزامات، إذ كان هذا المصطلح يطلق على العديد من العقود المسماة كعقد الاستبدال "Novation" وعقد الاشتراط لمصلحة الغير "Stipulation" وعقد الوكالة "Mandat" ... الخ[1].

لقد استخدم الرومان نظام التفويض في استيفاء الديون، أو نقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر ، وذلك عن طريق تحويل أحد طرفي العقد التزامه إلى فرد آخر للقيام به بدلا عنه لفائدة الطرف الأول في الالتزام الأصلي[2].

ففي عقد الاستبدال مثلا، كان المقصود من التفويض استبدال المدين المفلس بشخص آخر يملك من المال ما يؤهله لسداد دينه بدلا منه، ثم تطورت الفكرة باستخدامها العقد في تجديد الدين، أي حلول التزام جديد محل التزام قديم، وهو ما تجسده صراحة أحكام المواد من 1271 إلى 1281 من القانون المدني الفرنسي، وكانت الوسيلة في ذلك فكرة الأمر الصادر من شخص لآخر بهدف القيام بعملية التحويل، ويطلق على هذا الإجراء عملية الجوسيم "JUSSUM"[3].

ومع مرور الوقت، تطورت فكرة التفويض في القانون الروماني إلى اعتبار هذا الأخير (التفويض) وكالة بين الأطراف، وليس استبدال شخص بآخر كما أسلفنا بيانه في الفقرة السابقة.

---

[1]– Romulus Lanata, droit romain : de la délégation, droit français, de la compétence des tribunaux civils à l'égard des étrangers : thèse de doctorat, faculté de droit de paris, 1882, page : 414.

[2]– BERRY (G), la délégation des droits successifs des enfants naturels, thèse de doctorat, faculté de droit, Bordeaux, 1876, page : 08.

[3] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 11. وانظر أيضا الدكتور: عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص: 14.

وصار التفويض حينئذ يراد به أنه القرار الذي يحيل به المدين دائنه إلى شخص آخر قادر على السداد ليحل محله في سداد دينه على أن يقوم هذا الأخير بمنح تعهده إلى المفوض إليه. و رأى البعض في ذلك تطابقا مع تعريف خطابات التبادل [1](les lettres de change).

وفي إطار تأثر القانون الفرنسي القديم بالقانون الروماني، انتقلت هذه الفكرة إلى القانون الفرنسي، فقد كان ينظر إلى التفويض على أنه لا يعدو أن يكون عملية لتجديد الديون بطريق تجديد المدنيين، ولا يزال التشريع المدني الفرنسي يستخدم نفس الألفاظ القديمة التي كانت مستخدمة في هذه العملية كما هو الشأن بالنسبة للمادة 1270 من المجموعة المدنية الحديثة الفرنسية، وكذا المواد 1274 و1275 و1276 و1278 التي تتناول مسائل تجديد الدين[2].

ولم يقتصر التفويض في القانون الروماني على القانون الخاص فقط، بل قد عرف القانون الروماني التفويض أيضا في نطاق القانون العام، ومع ذلك لم يخرج هذا المفهوم عن نطاق الوكالة كما هو الحال في القانون المدني. وعليه، فالتفويض في القانون العام الروماني ورثه هذا الأخير عن القانون المدني محملا بآثاره المدنية[3].

والخلاصة التي يمكن الخروج بها في هذه الفقرة من البحث هي أن القانون الروماني، وإن استعمل لفظ التفويض سواء في القانون الخاص أو القانون العام، فإنه يمكن القول بأنه ظل في مفهومه للتفويض بعيدا كل البعد عن مفهوم التفويض الإداري كما هو متعارف عليه اليوم في القانون الإداري.

---

[1] –Hubert (f), ESSAI d'une théorie juridique de la délégation en droit français, thèse de doctorat, université de Poitiers, faculté de droit et des sciences sociales, 1899, page : 94.

[2] – راجع الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، هامش ص: 12.

[3] – انظر في هذا المعنى، الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص123.

ثانيا: التفويض في القانون الفرنسي:

لمناقشة فكرة التطور التاريخي للتفويض في القانون الفرنسي، ينبغي تناول هذه المسألة في نقطتين أساسيتين: الأولى تتعلق بالتفويض في القانون الفرنسي الخاص، والثانية تتعلق بالتفويض في القانون العام، وهو ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

1- التفويض في القانون الفرنسي الخاص : سبقت الإشارة إلى أن القانون المدني الفرنسي القديم تأثر تأثرا كبيرا بالقانون الروماني في مسألة التفويض، إذ استخدم القانون المدني الفرنسي التفويض بنفس المعنى الذي كان سائدا في القانون الروماني الخاص[1]، كالوكالة والحلول وما إلى ذلك من المصطلحات المستعملة في هذا الإطار ولاسيما في مجال العقود المسماة.

ومن الفقهاء الفرنسيين الذين تناولوا فكرة التفويض في نطاق القانون الخاص، نجد "باجزي" **(BAGZY)** الذي عرف التفويض على أنه: "تحويل شيء إلى شخص ما، أو تكليف أحد بوصاية أو وظيفة أو بالقضاء" وهذا هو المعنى العادي للتفويض. أو هو: "أن يعهد إلى شخص بأداء مهمة" وهو المعنى المماثل للوكالة وهو المعنى الفني لمصطلح التفويض[2].

ومنه، يتبين أن للتفويض معنيين عند باجزي (BAGZY) ينبغي التمييز بينهما تمييزا تاما لاختلاف أحدهما عن الآخر.

ويرى "ماكسويل" (MAXWELL) أن المعنى اللغوي للتفويض لا يعدو أن يكون حلول فرد محل فرد آخر في القيام بعمل ما"[3].

ولم يبق هذا التعريف للتفويض قاصرا على فقهاء القانون الخاص الفرنسيين بل حتى المعاجم الفرنسية عرفت التفويض على أنه لا يعدو أن يكون تفويض في استيفاء الديون، ولعل تعريف قاموس "Littre" للتفويض خير مثال على ذلك، إذ جاء فيه: يعرف التفويض بأنه:

---

[1] انظر هذا المعنى، كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 12.

[2] الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 17.

[3] –MAXWELL (S), de la délégation en droit romain, thèse de doctorat, Bordeaux, 1895, page :06.

– نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 17 و18.

"التوصية التي تعطي الحق لفرد ما بالعمل باسم فرد آخر، وان مهمة التفويض هي سداد الدين أو تفويض الدين أو تكليف شخص بسداده، وتفويض مدين هو أن يفوض مدين إلى مدين آخر. كما يعرفه أيضا بمعنى التحويل، بمعنى إرسال أحد الأشخاص مع منحه السلطة ليتصرف وليعمل"[1].

وقد أشرنا فيما سبق إلى أن التشريع المدني الفرنسي قد تأثر بالقانون الروماني أيما تأثر في مسألة التفويض في نطاق القانون الخاص، ولا نرى ضرورة لإعادة الإشارة إلى نصوص القانون المدني الفرنسي ذات الشأن.

2- التفويض في القانون الفرنسي العام: انتقلت فكرة التفويض في القانون العام من القانون الروماني إلى القانون العام الفرنسي محملة بآثاره المدنية، وقد مرت هذه الفكرة بمرحلتين هامتين:

ففي المرحلة السابقة على قيام الثروة الفرنسية عام 1789، سادت فكرة التفويض الإلهي، حيث اعتبر الملك مبعوثا للعناية الإلهية، وظلت هذه النظرية (نظرية التفويض الإلهي) سائدة في فرنسا طيلة الفترة الممتدة من نهاية حكم شارلمان إلى أواخر القرن الخامس عشر الميلادي. وفي ظل هذه النظرية، كان الملوك هم أصحاب السلطة والسيادة المطلقة في فرنسا، وهم من يملكون حق التفويض ، فإن شاءوا فوضوا غيرهم في بعض صلاحياتهم، وإن شاءوا استأثروا بكل الصلاحيات دون تفويض[2].

والثابت تاريخيا، أن ملوك فرنسا في هذه الفترة استحدثوا نوعين من المفوضين، عهدوا إليهم ببعض صلاحياتهم وهما: المفوضون المرسلون (les officiers) والمفوضون الرسميون (les commissaires)، حيث يلتزم النوع الأول من الموظفين بالتطبيق الحرفي للعهد المسلم إليهم، وإلا تعرضت قراراتهم إلى الإلغاء بسبب عيب تجاوز السلطة . ويتمتع النوع الثاني من

---

[1] – انظر الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، هامش ص: 17.

[2] – انظر في هذه الفكرة: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق ص: 13، وانظر كذلك: كربوعي منور، مرجع سابق ص: 14.

المفوضين (les commissaires) بسلطات واسعة[1]. وانتقلت هذه الفكرة في القانون الفرنسي العام إلى القانون الدستوري لتلقى جدلا واسعا حول مدى جواز تفويض السلطة التشريعية[2].

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن هذا الجدل في أوساط الفقهاء الفرنسيين كان يركز بالأساس على فكرة السيادة التي تستأثر بها السلطة التشريعية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وانقسم الفقه بشأنها إلى اتجاهين:

اتجاه أول، يرى أصحابه أن السيادة، من ناحية القانون الدولي العام، ملك للدولة، ولكل دولة سيادتها بالنسبة للدول الأخرى(سيادة متساوية)، ولكل منها شخصيتها المستقلة. وتعني السيادة حينئذ، قدرة الدولة على ألا تكون من الناحية القانونية خاضعة لأي إرادة عليا، وعليه، لا يمكن الحديث عن التفويض في هذا المجال.

في حين ناقش الاتجاه الثاني فكرة السيادة من ناحية القانون العام الداخلي، و تعني حق الأمر وفرض الطاعة بالقوة بالنسبة لكافة الأفراد المقيمين على إقليم الدولة بغض النظر عن كونهم مواطنين أم أجانب. وعليه، فالسيادة وفقا لهذا الرأي هي القيمة العليا التي لا تعترف بقيمة أخرى أسمى منها، ولتجسيد هذه القيمة على أرض الواقع لابد أن تمثل بفرد يمارسها. وهنا ثار الجدل حول من هو صاحب السيادة، و كانت النتيجة التي خلص إليها الفقه في هذا المجال، أن الأمة هي صاحبة السيادة، تفوضها إلى ممثليها الذين يمارسونها نيابة عنها، وهنا ظهرت فكرة تفويض السيادة، وهذا هو التفسير الذي يعطى للحكومات الديمقراطية[3].

وفي عهد الثورة الفرنسية، سادت فكرة أن السلطة أيا كان نوعها، لا تمارس إلا بتفويض مشابه للتمثيل التعاقدي في القانون الخاص، وإن كل سلطة تصدر عن الأمة لا تمارس إلا بالتفويض عن طريق الوكالة التمثيلية.

---

[1]– Olivier Martin, Histoire du droit français, paris, 1948, page : 457.

[2] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 13.

[3]– Pujol (E), essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté, thèse de doctorat, université de Toulouse, 1911, page : 13 et suite.

وهكذا ينتقل التفويض من القانون الدستوري في فرنسا إلى القانون الإداري. وهنا يقوم الجدل بين الفقهاء الفرنسيين تحديدا حول مدى إمكانية تفويض السلطة، وينقسم الفقه حول هذه المسألة إلى اتجاهين:

اتجاه يعادي أنصاره فكرة تفويض السلطة، وينادي بأفكار بديلة عنها، يتزعمهم في هذا الخصوص كل من الفقيه أيزمان والفقيه بيرتلمي والفقيه دوجي، وكان هذا الأخير يرى استبعاد هذه الفكرة من نطاق القانون العام، وينتقد في الوقت نفسه فكرة السيادة الوطنية وفكرة التمثيل السياسي.

أما الاتجاه الثاني، فيؤيد أنصاره فكرة تفويض السلطة ويتزعمهم الفقيه "جيز" الذي كان يعتبر السلطة العامة أمرا واقعا، وأن الوظيفة هي مركز موضوعي يعني بالنسبة للموظف العام سلطة الإدارة بصفة شرعية للقيام ببعض الأعمال.

ومن هنا بدأت فكرة التفويض في القانون الإداري الفرنسي تتخلص شيئا فشيئا من الطابع المدني لتكتسي طابع القانون العام[1].

يبدو هذا الانتقال أو التخلص من تأثير القانون المدني على فكرة التفويض في القانون الإداري من خلال بعض التعريفات التي أعطيت لهذا الأخير من قبل بعض فقهاء القانون العام. فهذا "دي فورنيل" (De Fornel) يعرف التفويض الإداري على أنه: "قرار شرطي لاختصاص سببه القانون"[2]. وعرفه "روني ماليافين" (Roni Malliavin) على أنه: "التوصية التي تعطى لفرد الحق في العمل باسم آخر"[3]. مع الملاحظة أن ماليافين لا يزال متأثرا بالقانون

---

[2]– يراجع تفاصيل هذا الجدل، في: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص. 15 وما بعدها.

[2]– De Fornel (de la Laurence), de la délégation de compétence en droit administratif français, thèse de doctorat, université de Bordeaux, 1901.

نقلا عن الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 18.

[3] –Malliavin (Roni), la délégation en droit public, thèse de doctorat, paris, 1920, page : 09 et suite.

المدني في مسألة التفويض في تلك الفترة (1920) حينما يجعل من الوكالة نوعا من أنواع التفويض.

ومع ذلك، يمكن القول بأن التطور التشريعي للتفويض في الاختصاص بدأ يأخذ مكانته بين مبادئ القانون العام، ولاسيما القانون الإداري منه، مع بداية القرن التاسع عشر الميلادي، حيث نلاحظ أنه في 29 مارس 1821 صدر الأمر الملكي الخاص بالغياب المؤقت للمحافظ عن مقر عمله وكيفية تفويضه اختصاصاته إلى غيره إذ جاء في المادة الثانية (02) من هذا الأمر: " في حالة غياب المحافظ عن المحافظة أو وجود مانع لديه، دون أن يكون قد سبق له أن فوض بالإدارة، أو في حالة قيامه بإجازة يتولى الإدارة بالمحافظة الأول في ترتيب القائمة من مستشاري المحافظة ، إلا إذا كان المحافظ قد سبق له أن فوض آخر، فيظل هذا الأخير يمارس السلطات المفوض بها إلى أن يقرر وزير الداخلية ما يراه في هذا الشأن "[1].

وتوالت بعد هذا المرسوم، مراسيم عديدة تنظم مسألة التفويض الإداري في القانون الفرنسي، نذكر منها المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1862 المتعلق بتفويض الوزراء لبعض اختصاصاتهم المتعلقة بتصفية ديون الدولة لمرؤوسيهم، والمرسوم المؤرخ في 10 أوت 1871 المتعلق بإجازة المحافظ بتفويض بعض اختصاصاته إلى اللجنة المحلية بالمحافظة، والمرسوم المؤرخ في 05 أبريل 1884 والمعروف بالقانون البلدي (la loi municipale) الذي أعطى رئيس البلدية حق تفويض بعض اختصاصاته إلى مساعديه، وتم تعديل هذا المرسوم الأخير عام 1950 بقانون الإدارة المحلية[2].

وبعد الحرب العالمية الأولى، ونتيجة للدمار الذي لحق بالبنية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الفرنسي، وازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة لتنظيم الأمور، وظهور روابط جديدة

---

[1] الدكتور عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970– 1971، ص: 61.

[2] راجع في ذلك: الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 61، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 15.

غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، اضطر فقهاء القانون العام إلى تطوير المبادئ القانونية لتحكم هذه الروابط المستحدثة، ودفعت بالإدارة الفرنسية إلى تفويض بعض اختصاصاتها إلى مرؤوسيها لتخفيف الأعباء الملقاة على عاتق المسؤولين، وتصريف أمور العامة بأيسر ما يمكن.

وظل القضاء الفرنسي وفيا لنزعته التحررية للتخلص من قواعد القانون الخاص، وإرساء مبادئ جديدة تحكم القانون الإداري، وكان له دورا فعالا في إرساء نظام التفويض الإداري إلى جانب الفقه الذي كان دوره أكبر وأوضح في هذا المجال[1]. وخاتمة هذا الجهد، ما قام به مفوض الدولة السيد "روميو" في القضية الشهيرة موجامبوري (MOGAMBURY)[2]، التي أرسى من خلالها المعني بالأمر نظرية عامة للتفويض الإداري لا يزال صداها يتردد في الفقه والقضاء الفرنسيين إلى يومنا هذا.

ومن جملة المراسيم التي أصدرها المشرع الفرنسي عقب الحرب العالمية الأولى بخصوص موضوع التفويض الإداري، نجد مرسوم 16 نوفمبر 1926 الذي أعطى المحافظين حق تفويض صلاحياتهم في تحصيل الضرائب المباشرة، ومرسوم 01 سبتمبر 1939 الذي منح الوزراء الحق في تفويض إمضاءاتهم إلى أشخاص محددين على سبيل الحصر، ومرسوم 23 يناير 1947 المعدل بالمرسوم رقم 87/390 المؤرخ في 15 جوان 1987 المتعلق بمنح الوزراء وكتاب الدولة (secrétaires d'état) حق تفويض توقيعاتهم وبعض صلاحياتهم لمديري الإدارات، ورؤساء المرافق، والمديرين المساعدين للإدارات التابعة لهم.

يضاف إلى ذلك، مرسوم 24 جوان 1950 المعدل بالمرسوم رقم 89/666 المؤرخ في 13 سبتمبر 1989 المتعلق بتفويض المحافظ ونائب المحافظ والكتاب العامون بالمحافظة

---

[1] راجع في ذلك، كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 15.

[2] لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية: راجع: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 23 وما بعدها، وانظر أيضا: WIENER (CELINA), le pouvoir règlementaire des ministres, thèse de doctorat, paris, 1968, page : 209 et suite.

بعض توقيعاتهم واختصاصاتهم لمرؤوسيهم، ومثاله تفويض المحافظ رؤساء المصالح ومساعديهم في ممارسة بعض اختصاصاته أو التوقيع نيابة عنه على بعض القرارات[1].

وفي ظل نظام عدم التركيز، جاء المرسوم الصادر في 26 سبتمبر 1953 الذي لم يجز للوزراء تفويض بعض اختصاصاتهم بطريقة مباشرة إلى موظفي المصالح الخارجية لوزاراتهم في الأقاليم، وأوجب عليهم أن يتم التفويض في هذا المجال للمحافظ أولا، ثم يقوم هذا الأخير بدوره بتفويض هذه الصلاحيات المفوضة إليه إلى موظفي الوزارات المختصين في محافظته[2].

وفي العاشر من جوان العام 1964[3]، صدر المرسوم الخاص بتفويض صلاحيات وتوقيعات المحافظين، إلى رؤساء مرافق الدولة خارج نطاق محافظتهم، ويعد هذا المرسوم من النتائج المهمة المترتبة عن دستور عام 1958، والذي أجاز في مادته 21 للوزير الأول تفويض الوزراء في بعض اختصاصاته. وأصبح بذلك يتم التفويض بمرسوم يجد مصدره أو أساسه القانوني في الدستور كأسمى قانون في الدولة[4].

هذه بعض النصوص القانونية الفرنسية التي عالجت موضوع التفويض الإداري في القانون الفرنسي العام، ولا شك أنها غيض من فيض في هذا المجال، وأن الإحاطة بكل هذه النصوص في بحث كهذا يخرجه عن فحواه، لذلك اخترنا منها ما تم بيانه للتدليل على تطور فكرة التفويض في القانون العام.

ثالثا: التفويض الإداري في الشريعة الإسلامية:

لقد عرف النظام الإداري في الدولة الإسلامية فكرة التفويض الإداري من بداية تأسيس الدولة الإسلامية، وطبقت هذه الفكرة على نطاق واسع لما اتسعت الرقعة الجغرافية للدولة،

---

[1] – لمزيد من التفاصيل حول هذه المراسيم، انظر: الدكتور: عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، سنة 1989، ص: 59 وما بعدها. والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 16.

[2] – الدكتور: عبد الله عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1986، ص: 127.

[3] –Décret n° 64-481, du 10 juin 1961, relatif aux délégations de pouvoir et signature des prefets.

[4] – راجع نص المادة 21 من الدستور الفرنسي الحالي.

وتنوعت الشعوب التي انتسبت إليها، و ازدياد أعباء الخلفاء والوزراء في الجهاز المركزي للدولة، وعدم قدرتهم على تسيير أمور الدولة المترامية الأطراف من مقر الخلافة. لذلك لجأوا إلى أسلوب التفويض الإداري تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتقهم، وتلبية حاجات الأفراد في الدولة بكل يسر ومن غير مشقة.

والتفويض الإداري في الدولة الإسلامية على أهميته وفاعليته في تحقيق مصالح أفراد الأمة، إلا أنه إجراء استثنائي يلجأ إليه عند الضرورة لمواجهة الظروف الطارئة. فالقاعدة العامة أن يمارس صاحب الاختصاص، الاختصاصات الموكلة إليه بنفسه تطبيقا لقاعدة الاختصاص الشخصي. وهي الفكرة التي أشار إليها الإمام الماوردي في مؤلفه الأحكام السلطانية بكل وضوح إذ يقول[1]: "أن يباشر بنفسه (يعني الخليفة) مشارفة الأمور وتصفح الأموال، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو بعبادة، فقد يخون الأمين، ويغش الناصح، وقد قال الله تعالى: " يا داود إنا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله "، فلم يقتصر الله سبحانه وتعالى على التفويض دون المباشرة ولا أعذره في الإتباع حتى وصفه بالضلال. وهذا و إن كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مشرع لقول النبي صلى الله عليه وسلم: " كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته".

وبناء عليه، يمكن القول بأن التفويض الإداري قد عرفته الدولة الإسلامية منذ عهد الرسول – صلى الله عليه وسلم – عندما استخلف بعض أصحابه في إدارة المدينة المنورة أثناء غيابه كاستخلافه لـ "سباع بن عرفطة الغفاري" عندما سار إلى خيبر، وتكليف معاذ ابن جبل وأبي موسى الأشعري بالدعوة إلى الله في اليمن. وأناب بعض أصحابه في قيادة السرايا أثناء الفتوحات الإسلامية، وبعث عماله لجمع الزكاة والصدقات، وهي أمور من اختصاص قائد

[1] – الإمام الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثانية، سنة 1386هـ، 1966م، ص: 22.

الدولة الإسلامية ممثلا في شخص رسول الله – صلى الله عليه وسلم – ، ولذلك يقول الإمام الماوردي: "من واجبات الخليفة (الإمام) العشرة ثلاثة منها مالية: جباية الفيء والصدقات، وتقدير العطايا، واستكفاء الأمناء وتقليد النصحاء ..."[1].

واتسع نطاق تفويض الاختصاص في عهد الخلفاء الراشدين ، ودليل ذلك ما قاله الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه –: "ما كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا، وما غاب عنا ولينا فيه أهل القوة والأمانة، فمن يحسن نزده، ومن يسيء نعاقبه، ويغفر الله لنا ولكم"[2].

وتبلورت فكرة تفويض الاختصاص في الدولة الإسلامية على عهد خلفاء بني العباس، حتى صار لديهم وزارة قائمة على هذا الأمر سميت وزارة التفويض.

وعند تحديد ماهية وزارة التفويض، نلاحظ الخلاف بين الكتاب القدامى والمتأخرين، فمثلا نجد الدكتور: حسن إبراهيم ومن معه يعرف أو يحدد ماهية هذه الوزارة بقوله: "هي أن يعهد الخليفة بالوزارة إلى رجل يفوض إليه النظر في أمور الدولة والتصرف في شؤونها دون الرجوع إليه. ولم يبق للخليفة بعد ذلك إلا ولاية العهد، وسلطة عزل من يوليهم الوزير"[3].

ويحدد الدكتور صبحي الصالح ماهية وزارة التفويض بقوله: " تقوم على تصرف الوزير المطلق في شؤون الدولة بعد أن يكون الخليفة بنفسه فوض إليه ذلك، ومن هنا جاءت التسمية، ولا يبقى للخليفة في هذه الحال – بطواعية منه – إلا التصرف كما يشاء في ولاية العهد، وعزل من لا يعجبونه ممن يوليهم الوزير بعض الأعمال"[4].

والناظر في هذين التعريفين، يرى فيهما الخلط في الواقع بين تعريف الوزارة الذي ينبغي أن يأتي مجردا، وبين حال الوزارة في بعض الظروف التاريخية التي مرت بها. ويتضح هذا

---

[1] – الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص: 40.

[2] – من خطبة سيدنا عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – بعد توليه الخلافة مباشرة، في 23 أوت عام 634 م، الموافق ل: 22 جمادى الثانية العام 13 هـ.

[3] – الدكتور: حسن إبراهيم وعلي إبراهيم، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية بالقاهرة، سنة 1939، ص: 112.

[4] – الدكتور: صبحي الصالح، النظم الإسلامية: نشأتها وتطورها، دار العلم للملايين، الطبعة الثالثة عشر، سنة 2001، ص: 294.

الخلط بصورة جلية من قول بعضهم أن وزارة التفويض تتميز بأن الوزير فيها يملك السلطة المطلقة التي تمكنه من الانفراد بشؤون الحكم وإدارة الدولة دون الرجوع للخليفة. وهذا ما لم يحدث في تاريخ الدولة الإسلامية على عهد خلفاء بني العباس الذين استحدثوا هذا المنصب، وإن كان الدور الذي مارسه بعض وزراء التفويض على عهد بعض خلفاء بني العباس قد تعاظم إلى حد كبير نتيجة ضعف شخصيتهم.

ويعتقد البعض أن هذا النهج في تعريف وزارة التفويض خاطئ بلا شك[1]، ويدللون على ذلك على أن وزارة التفويض تطورت مع الوقت، وتجاوزت العهد التاريخي الذي ظهرت فيه، بل عرفت عصورا لاحقة تميزت فيه وزارة التفويض بضعف مركز الوزير بصورة ملحوظة.

ويرى هؤلاء أن التعريف السليم للوزارة يقوم على أنها نظام من نظم الحكم في الإسلام، فإذا ما أريد تحديد ماهيتها، يتعين أن يتم ذلك التحديد بالرجوع إلى الأحكام والمبادئ العامة التي تحكم نظام الحكم في الإسلام.

وإذا رجعنا إلى هذه المبادئ العامة، يظهر بوضوح أن الشريعة الإسلامية لا تقبل أن يكون مركز الخليفة في الدولة الإسلامية مركزا صوريا، لا يملك من أمر الحكم شيئا، كما هو حال بعض الأنظمة الملكية التي يملك فيها الملوك ولا يحكمون، ويترك سياسة الدولة وإدارتها لغيره دون مباشرة أو مراجعة منه، ذلك أن الشريعة لا تقبل بمثل هكذا وضع لاصطدامه بقاعدة عامة مقررة من قبل الرسول – صلى الله عليه وسلم – في قوله: "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام راع و مسؤول عن رعيته"[2].

وبناء على هذا الحديث الشريف (المبدأ العام)، إذا كان الإمام راعيا ومسؤولا عن رعيته، فلابد أن يكون ذا سلطة لا توجد إلا حيث توجد المسؤولية.

---

[1] – الدكتور: فتحي عبد الكريم، نظام الوزارة في الفقه السياسي الإسلامي، مجلة كلية التربية (الدراسات الإسلامية) المجلد 3، عدد 1، سنة 1401هـ 1981م، جامعة الرياض، ص: 17 وما بعدها.

[2] – الحديث متفق عليه، وشهرته تغني عن سنده.

وإذا رجعنا إلى الإمام الماوردي، نجده يحدد ماهية وزارة التفويض بقوله: "والوزارة على ضربين: وزارة تفويض ووزارة تنفيذ، فأما وزارة التفويض فهو أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده"[1].

وغير بعيد عن كلام الماوردي، ما جاء على لسان هارون الرشيد، الخليفة العباسي ، حينما قلد يحيي بن برمك وزارة التفويض قائلا: " قلدتك أمر الرعية، وأخرجته من عنقي إليك، فاحكم في ذلك بما ترى من صواب، واستعمل من رأيت، واعزل من رأيت، وامض الأمور على ما ترى "[2].

وقد تثير العبارات الواردة في كلام هارون الرشيد والإمام الماوردي السابق بيانه بعضا من الاستغراب حول واجب وزير التفويض في الرجوع إلى الخليفة وعدم الانفراد بالأمر، لما في ذلك من خروج عن قواعد التفويض وشخصية الاختصاص، ولكن هذا الاستغراب سرعان ما يزول حينما يعمد الإمام الماوردي إلى بيان الشروط التي ينبغي أن يبني عنها قرار التفويض إذ يقول: " و إذا تقرر ما تنعقد به وزارة التفويض، فالنظر فيها و إن كان على العموم معتبر بشرطين يقع الفرق بهما بين الإمامة و الوزارة : أحدهما يختص بالوزير، وهو مطالعة الإمام لما أمضاه من تدبير وأنفذه من ولاية وتقليد لئلا يصير بالاستبداد كالإمام. والثاني مختص بالإمام وهو أن يتصفح أفعال الوزير وتدبيره الأمور ليقر منها ما وافق الصواب ويستدرك ما خالفه، لأن تدبير الأمة إليه موكل وعلى اجتهاده محمول"[3]. ولا يختلف هذا الكلام عن نظرية التفويض الإداري المقررة في القانون الإداري في عصرنا الحالي. و ما يمكن استخلاصه من نظرية التفويض في النظام الإداري الإسلامي الأمور التالية:

*- التفويض لا يسقط حق المفوض في الإشراف والمتابعة والرقابة.

---

[1] - الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص: 22.

[2] - الدكتور: "صبحي الصالح، مرجع سابق، ص: 298 وما بعدها.

[3] - الإمام الماوردي، مرجع سابق، ص: 24.

*- التفويض في الإسلام يجب أن يتضمن تحديد الاختصاصات المفوضة.

*- يجب أن يكون المفوض إليه أهلا لتولي المسؤولية، وأن تتوفر فيه كل الشروط المطلوبة في المفوض.

*- التفويض يقع على الصلاحيات ولا تفوض المسؤولية، إذ أن مسؤولية المفوض عن أعمال المفوض إليه تبقى قائمة.

*- التفويض لا يتم إلا في الحالات التي يكون فيها صاحب الاختصاص الأصيل غير قادر على القيام بها على الوجه الأكمل لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقه.

*- التفويض لا يكون إلا جزئيا.

*- أن التفويض يكون من صاحب الاختصاص إلى أحد مرؤوسيه، وقد تم تقسيم العمل (توزيع الصلاحيات) في عهد الرسول – صلى الله عليه وسلم – وعلى نهجه سار خلفاؤه الراشدون من بعده.

المطلب الثالث: الأنظمة الشبيهة بالتفويض الإداري:

ينشأ عن التفويض الإداري قيام علاقة بين جهتين إداريتين هما: الجهة الإدارية المفوضة والجهة الإدارية المفوض إليها، بحيث تمارس الجهة الثانية اختصاصات الجهة الأولى على الوجه الذي يتطلبه القانون.

ومثل هذه العلاقة لا تقتصر على التفويض الإداري فقط، بل تجد لها شبيها في بعض التصرفات الأخرى كالوكالة و الإنابة والنيابة والحلول وغيرها، وهذه التصرفات وإن كانت تتشابه مع التفويض الإداري في بعض الجوانب، فإنها تختلف عنه كلية في جوانب أخرى، الأمر الذي يدفعنا في هذا المطلب إلى التمييز بين التفويض الإداري وهذه التصرفات على النحو التالي:

أولا: التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون الخاص :

أشرنا فيما مضى، سواء بمناسبة الحديث عن تعريف التفويض، أو بمناسبة تتبع تطوره التاريخي عبر العصور، أن التفويض الإداري يتشابه في بعض جوانبه ببعض التصرفات

المعروفة في نطاق القانون الخاص، ولاسيما القانون المدني منه، وأن هذا التشابه كان سببا في الخلط بينهما في كثير من الأحيان. ومن جملة التصرفات القانونية الشبيهة بالتفويض الإداري في القانون الخاص نجد الوكالة والإنابة وهو ما ستتم معالجته في الفقرات الآتية :

1-التفويض الإداري والوكالة: **le mandat** : تعتبر الوكالة من العقود المسماة الواردة على العمل، وهي بذلك عقد من العقود الخاصة، ولها معان مختلفة في اللغة، وتعريفات متعددة في الفقه والقانون.

ففي اللغة العربية، تعرف الوكالة بأنها: " أن يعهد شخص إلى آخر ليعمل له عملا معينا "، وتأتي في بعض التعريفات اللغوية على أنها: " تفويض الغير للقيام بعمل قانوني مكان آخر"، وتعني تارة أخرى: "أن وكيل الرجل هو من يقوم مقامه في تنفيذ أوامره". وتارة تأتي بمعنى اللجوء إلى الغير في مسألة من المسائل كقول أحدهم: "وكلت أمري إلى فلان، أي لجأت إليه واعتمدت عليه "[1].

وفي اصطلاح فقهاء المسلمين، يحصل الاتفاق لديهم على أن الوكالة هي: " إنابة الغير في إجراء التصرف "، ولكنهم اختلفوا في أبعاد هذه الإنابة.

ومن جملة التعريفات الفقهية في الشريعة الإسلامية للوكالة تعريف الشافعية – نختاره لما ورد فيه من لفظ – الذي جاء فيه: " تفويض شخص لغيره فيما يفعله عن حال حياته مما يقبل الإنابة شرعا "[2].

وفي القانون المدني، عرف المشرع الجزائري الوكالة في المادة 571 منه إذ جاء فيها: " عقد بمقتضاه يفوض شخص شخصا آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه " [3].

---

[1] – المعنى اللغوي للوكالة يراجع فيه: ابن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار صادر للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، بيروت، 2004، ص: 272 وما بعدها. وجبران مسعود، الرائد (معجم لغوي عصري)، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، بيروت، سنة 2006، ص: 1371 وما بعدها.

[2] – الخطيب الشربيني الشافعي، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، مطبعة مصطفى الحلبي، دون طبعة، القاهرة، دون سنة طبع، ص: 14.

[3] – الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07-05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق لـ: 13 ماي عام 2007.

وقريب من هذا، التعريف الذي جاء به القانون المدني اللبناني، إذ جاء فيه: "الوكالة عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل بقضية أو بعدة قضايا أو بإتمام عمل أو فعل أو جملة أعمال وأفعال، ويشترط قبول الوكيل ضمنيا، وأن يستفاد من قيام الوكيل بها"[1].

أوردت تعريف الوكالة في اللغة والفقه الإسلامي والقانون المدني كون أن أصحابها استعملوا في تعريفاتهم لفظ " التفويض" للدلالة على معنى الوكالة. ولعل هذا الشبه في الألفاظ هو سبب الخلط الذي وقع فيه من تناول مسألة التفويض الإداري في الماضي، فجعلوا من هذا الأخير وكالة أو إنابة. ولا نستغرب هذا الخلط طالما أن فكرة التفويض الإداري نشأت في بدايتها في نطاق القانون الخاص قبل أن تنفصل عنه في نظرية قائمة بذاتها في نطاق القانون العام.

وبناء عليه، يتشابه التفويض الإداري مع الوكالة في أن كليهما يرد على عمل أو تصرف قانوني وليس على عمل مادي. وأن الغرض منهما تخفيف الأعباء عن الأصيل أو الموكل.
وفيما عدا ذلك، يظهر الخلاف بينهما من عدة وجوه نذكرها فيما يلي:

*- الوكالة عقد ينتمي أطرافه إلى مجال القانون الخاص، وينعقد بتراضي طرفي عقد الوكالة (الموكل والوكيل)، بينما التفويض الإداري فهو علاقة تنظيمية تحكمها قواعد القانون العام، وهو تصرف قانوني يصدر من جانب واحد، وبإرادة صاحب الاختصاص الأصيل، استنادا إلى نص قانوني يجيزه، ويرتب التزاما قبل المفوض إليه دون حاجة إلى موافقته[2].

---

[1] - انظر أحكام المادة 769 من القانون المدني اللبناني الحالي.

[2] -Gasquet (Henri), la nature juridique de règlement d'administration publique, thèse de doctorat, paris, 1912, page : 83 et suite.

وانظر كذلك، بشار جميلا يوسف، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، سنة 1979، ص: 114.

*- في عقد الوكالة يختار الموكل الوكيل بكل حرية، بينما لا يملك الأصيل في التفويض الإداري هذه الحرية لاسيما إذا كان القانون يحدد على سبيل الحصر الأشخاص الذين يجب على الأصيل أن يفوض إليهم اختصاصاته[1].

*- تقوم الوكالة على افتراض وجود شخصين قانونين مستقلين هما: الوكيل والموكل، بينما في التفويض الإداري فإن الأصيل والمفوض إليه قد يكون كل منهما شخصا قانونيا عاما مستقلا، مثاله تفويض الوزير أحد رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة، ولكنهما قد ينتميان إلى شخص قانوني واحد كما هو الحال عندما يلجأ الوزير إلى تفويض اختصاصاته احد وكلاء وزارته أو أحد مديري المصالح التابعة له[2].

*- الوكالة عقد من العقود الخاصة يعمل الوكيل فيه باسم الموكل، وتنصرف آثاره إلى الموكل الذي من حقه أن يطالب الغير بها دون حاجة إلى وساطة الوكيل، وللغير أن يكتسب الحقوق الناتجة عن عقد الوكالة ويرجع بها على الموكل. والأمر على خلاف ذلك في التفويض الإداري، إذ أن آثار التصرف القانوني الذي يقوم به المفوض إليه في إطار ممارسة الصلاحيات المفوضة تنصرف إليه وحده وإن ظل الأصيل مسؤولا عنها من الناحية القانونية[3].

*- ينتهي عقد الوكالة بموت الموكل، بينما يستمر التفويض في الاختصاص تحديدا حتى بعد وفاة الأصيل، وفي تفويض التوقيع يتشابه هذا الأخير مع الوكالة في انتهائه بوفاة الأصيل[4].

*- للوكيل في عقد الوكالة، أن يوكل غيره لإتمام العمل أو التصرف الذي تم توكيله فيه، ما لم يمنعه الوكيل من ذلك: ومنه يكون مسؤولا (الوكيل) عن عمل من أنابه لإتمام العمل بدلا

---

[1] – الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 48، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 289.

[2] – راجع في ذلك: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 290، الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 34، الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 49.

[3] – الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، سنة 2009، ص: 46.

[4] – انظر: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 289، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 50، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص: 48.

منه كما لو كان صادرا منه شخصيا، وحينئذ يكون الوكيل ونائبه متضامنين في المسؤولية. في حين أن المفوض إليه في تفويض الاختصاص لا يملك سلطة تفويض الاختصاصات المفوضة إلى الغير إلا إذا وجد نصا في القانون يسمح بذلك، فالقاعدة العامة أن تفويض التفويض غير جائز[1].

*- في عقد الوكالة يجوز للموكل إيجازه أعمال الوكيل التي تجاوز فيها حدود الوكالة. وفي التفويض الإداري، فإن الأصيل ليس بإمكانه إجازة التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المفوض إليه إذا صدرت خارج حدود الاختصاصات المفوضة ، وتصبح هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص، وتعرض القرار الإداري للإلغاء[2].

*- يوافي الوكيل في عقد الوكالة موكله بما وصل إليه في تنفيذ الوكالة، وتقديم الحساب عنها، وفي وسع الموكل أن يلزمه بذلك في حال عدم القيام بذلك من خلال دعوى قضائية يرفعها ضده، بينما لا يملك صاحب الاختصاص الأصيل في التفويض الإداري مثل هذه الوسيلة وإن كان بإمكانه أن يمارس عليه سلطاته التي يقررها القانون الإداري كالسلطة الرئاسية والتأديبية[3].

*- الوكالة تستهدف تحقيق مصلحة شخصية للموكل كحماية ثروته الخاصة أو تنميتها أو ما إلى ذلك، بينما التفويض الإداري يستهدف تحقيق مصلحة عامة، فقرار التفويض مثله مثل كل عمل من أعمال السلطة العامة لا يجوز أن يستهدف غير تحقيق الصالح العام[4].

*- الوكالة في القانون المدني إما وكالة عامة يوكل فيها الموكل وكيله للقيام بجميع أعماله وتصرفاته القانونية، وإما وكالة خاصة يقوم فيها الموكل بتوكيل الوكيل القيام بأعمال معينة،

---

[1] - بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 115، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 290، والدكتورة، شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 46، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 50.

[2] - انظر في هذا المعنى: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص290، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 51.

[3]- DELVOLVE (J), op-cit, page : 67.

وانظر في الفكرة ذاتها: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 290، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 50، الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 117.

[4] - الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 115، الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 51.

إضافة إلى ذلك، قد تكون الوكالة عامة و خاصة في آن واحد، و يعني ذلك أن يضاف الى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة، وكالة خاصة عن كل عمل آخر، بحيث ينتهي الأمر بتولي الوكيل كافة أعمال الموكل عدا ما اتصل بشخصه كحلف اليمين مثلا الذي لا يجوز التوكيل فيه. وهذا خلاف التفويض الإداري الذي لا يستطيع فيه صاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض المفوض إليه في كل اختصاصاته و إلا عد ذلك تنازلا منه عن الاختصاصات المنوطة به. وهو أمر غير جائز قانونا. ذلك أن تفويض الاختصاص على وجه التحديد لا يكون إلا جزئيا[1].

وبناء على هذه الفروق الجوهرية بين عقد الوكالة في القانون الخاص، وقرار التفويض في القانون العام، يمكن القول بوجوب عدم الخلط بينهما لاختلاف النظام القانوني لكل منهما، وكذا اختلاف مجال عمل كل من الوكالة والتفويض، واختلاف المقصود منهما والمصلحة المراد تحقيقها من خلال اللجوء إليهما.

2- التفويض الإداري والإنابة la procuration : نشير منذ البداية في هذه الفقرة أن القانون المدني الفرنسي في مادته 1984 يستعمل لفظ الإنابة (la procuration) كمرادف لكلمة الوكالة (le mandat) ويعرفها على أنها: "إجراء يتم بموجبه إعطاء شخص لآخر السلطة أو القدرة على القيام بعمل ما لصالح الموكل وباسمه"[2].

ومع ذلك نجد بعض الفقه[3] يميز بين الوكالة كعقد مسمى من العقود الخاصة وبين الإنابة. ويعرف بعضهم الإنابة على أنها: "تصرف قانوني بمقتضاه يخول الأصيل نائبه إمكان إجراء تصرف قانوني مع الغير تنصرف آثاره إلى الأصيل"، ويعرف "بيلون" الإنابة وتؤيده

---

[1] – راجع في هذه الفكرة: الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 47، والدكتور: عيد قريطم، المرجع السابق، ص: 49، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع السابق، ص: 115.

[2]– L'article 1984 du code civil Français stipule que le mandat ou la procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom.

[3] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص291. الدكتور: جمال مرسي بدر، النيابة فى التصرفات القانونية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 1980، ص: 115 وما بعدها، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 52.

غالبية عظمى من الفقهاء المعاصرين في هذا التعريف، على أنها: "حلول إرادة النائب محل إرادة الأصيل حلولا تاما وحقيقيا في إجراء التصرف القانوني"[1]. والإنابة حسب رأي هؤلاء إما أن تكون اختيارية أو قانونية منشؤها نص قانوني أو قضائية تنشأ عن حكم قضائي أو أمر ولائي من القضاء[2].

ووفقا لرأي هذه الطائفة من الفقهاء دائما، عادة ما تكون الإنابة مرتبطة بعقد بين النائب والأصيل، وأن هذا العقد هو عقد وكالة، ولهذا السبب يخلط البعض بين الوكالة والإنابة ويجعل منهما مترادفين، رغم أنهما عقدين لكل منهما طبيعته الخاصة به.

وعند هؤلاء الفقهاء، فإن عقد الوكالة عقد رضائي تبادلي يستلزم توافق إرادة الوكيل والموكل على القيام بعمل قانوني لحساب الموكل، أما الإنابة فإنها تصرف قانوني يتم بإرادة الأصيل المنفردة يسبغ بمقتضاها على المناب صفة الإنابة فيمكنه من القيام بتصرف قانوني تعود آثاره على الأصيل دون المناب[3].

وبناء على ما سبق، يمكن القول بأن التفويض الإداري والإنابة يتشابهان من حيث أن كليهما تصرف قانوني يتم بالإرادة المنفردة للأصيل (المنيب في الإنابة) دون تدخل الطرف الآخر، و إن كليهما يخول الطرف الثاني (المفوض إليه أو المناب) إمكانية إجراء تصرف قانوني، ويتشابهان أخيرا من حيث المصدر في بعض أنواع الإنابة، كما هو الحال في الإنابة القانونية، حيث يكون النص القانوني هو أساسهما القانوني. يضاف أن الإنابة تشبه تفويض التوقيع – دون تفويض الاختصاص – من أن كليهما تصرف قانوني تعود آثاره إلى الأصيل[4].

ورغم التشابه الذي أسلفنا بيانه، تختلف الإنابة عن التفويض الإداري من حيث:

---

[1] – الدكتور: جمال مرسي بدر، المرجع السابق، ص: 160 وما بعدها.

[2] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، هامش ص: 292.

[3] – راجع في ذلك، الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 291، الدكتور: جمال مرسي بدر، مرجع سابق، ص: 160 وما بعدها، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 52.

[4] – الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 292.

*- الإنابة تصرف قانوني مجاله القانون الخاص، بينما مجال التفويض الإداري هو القانون العام.

*- يتم تصرف المناب لمصلحة المنيب وباسمه، بينما في التفويض الإداري فإن المفوض إليه ينصرف تصرفه للمصلحة العامة، ويصدر التصرف باسمه لا باسم الأصيل.

*- الإنابة ضمنية أو صريحة، وقد تكون ضمنية كما هو الحال في إنابة الزوجة في التصرفات المتصلة بحاجيات منزل الزوجية، بينما لا يكون التفويض الإداري إلا تفويضا صريحا.

*- من الممكن أن تكون الإنابة عامة كما هو الحال في إنابة الزوجة زوجها في استغلال أموالها دون إذن صريح منها بإدارة هذه الأموال، بينما لا يصح التفويض الإداري أن يكون عاما لأن التفويض بكل اختصاصات الأصيل إلى المفوض إليه يعد تنازلا عن الاختصاص من الأصيل وهو ما لا يجوز مطلقا إلا إذا قضى نص قانوني بذلك.

*- تجوز الإنابة على الإنابة في القانون الخاص كما هو الشأن بالنسبة للوكالة إلا إذا منع المنيب المناب من ذلك، بينما لا يجوز التفويض على التفويض إلا استثناء وبناء على نص قانوني يقضي بذلك[1].

وعلى الرغم من التشابه الذي أسلفنا بيانه بين الإنابة والتفويض، إلا أن الفروق بينهما، و لاسيما تفويض الاختصاص، يجعلهما تصرفان قانونيان مختلفان يوجب عدم الخلط بينهما.

ثانيا: التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون العام :

أشرنا فيما سبق إلى أن التفويض الإداري صار نظرية قائمة بذاتها في نطاق القانون العام، وانتماء التفويض الإداري إلى هذا القسم من القانون جعله يتشابه مع بعض التصرفات فيه، كنظام الحلول والنيابة وتحويل الاختصاص أو نقله وغيرها من النظم الأخرى، وهو ما سنتطرق إلى بيانه في الفقرات الآتية :

---

[1] - راجع في هذه الفروق بين الإنابة والتفويض الإداري: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 292 و293، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 53، والدكتور: جمال مرسي بدر، مرجع سابق، ص: 160.

1- التفويض الإداري والحلول **la suppléance** : كثيرا ما يستخدم الحلول في مختلف مجالات الحياة الإدارية، مما يمكن معه القول أنه يمتد ليشمل أيضا العلاقات بين الإدارة والأفراد، ولكنه أكثر ما يستعمل في العلاقات الإدارية بين جهات الوصاية الإدارية بالنسبة للجهات أو الهيئات التابعة لها وصائيا.

ويجمع الفقه والقضاء على أن الحلول هو: "تصرف قانوني يتحقق عندما يتغيب الأصيل عن شغله لوظيفته لأي سبب من الأسباب، فيحل محله في شغل هذه الوظيفة من عينه المشرع لذلك"[1].

ويعرفها الدكتور: سليمان الطماوي بقوله: "يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع، سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز العمل، أو كان غير إرادي كالمرض والموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصورة عامة"[2].

وفي الفقه الإداري الفرنسي، يعرف الحلول على أنه: "حالة المفوض الذي يحل محل أحد رجال السلطة العامة، نظرا لغيابه أو لوجود مانع يمنعه من ممارسة أعماله"[3]. ويعرفه بعضهم على أنه: "الحالة التي يحل فيها موظف بشكل آلي محل موظف آخر في حال غيابه أو تعذر قيامه بعمله وذلك بموجب نص قانوني أو تنظيمي"[4].

---

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 118 وانظر في تعريف الحلول، مجموعة من المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة الرابعة، العدد الأول، قضية رقم 723 س3 ق، قاعدة رقم 11، ص: 117.

[2] الدكتور: سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق (مبادئ القانون الإداري)، ص: 112.

[3]– Debbasch (C) et Ricce (J.-C.), contentieux administratif, 5ème édition, DALLOZ, Paris, 1990, page : 800.

[4]– Trotabas (L) et Isoart(P) , Manuel du droit public et administratif, 20ème édition, DALLOZ, Paris, 1982, page : 127.

وبناء عليه، يمكن تعريف الحلول على أنه: "إجراء قانوني يلجأ إليه في حال غياب الأصيل عن القيام بالاختصاصات الموكلة لأي سبب من الأسباب، فيحل محله من يعينهم القانون للقيام بهذه الاختصاصات رغبة في استمرار المرفق العام لأداء خدماته للجمهور".

ومن خلال التعريفات السباقة، يمكن القول بأن الحلول لا يكون إلا بوجود نص قانوني (نص دستوري، قانون عادي، لائحة تنظيمية) تجيزه قبل نشوء إحدى حالاته[1]. وإن النص القانوني هو الذي يحدد شخص من يحل محل الأصيل في ممارسة الاختصاصات الإدارية التي كان يمارسها الأصل، والتحديد هنا المقصود به ذكر صفة الحال دون ذكر اسمه[2]، وتحديد الاختصاصات التي يمكن للحال أن يمارسها مكان الأصيل، لأن هناك صلاحيات قد لا يستطيع الحال أن يمارسها مكان الأصيل[3]. و من أمثلة ذلك عندنا ، استقالة رئيس الجمهورية، أو شغور منصبه لأي سبب من الأسباب، فيحل رئيس مجلس الأمة محله لمدة معينة لا يستطيع خلالها أن يمارس كل صلاحيات الرئيس الأصيل. يضاف إلى ذلك، إن اقتضت الظروف، أن يحل الحال مكان الأصيل، و يتم ذلك بصورة آلية وبقوة القانون ودون حاجة إلى صدور قرار إداري في هذا الشأن[4].

وبناء على ما سبق، أمكن القول بأن الحلول ثلاثة أنواع:

– حلول موظف محل موظف آخر عند غيابه، ويعرف الفقه الفرنسي هذا النوع من الحلول بأنه: تقلد الحال لكل الاختصاصات المتعلقة بالأصيل عند غياب هذا الأخير أو وجود ما يحول بينه وبين القيام بالصلاحيات الموكلة إليه لوجود نص يقضي بذلك[5].

---

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 38، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 119، وانظر أيضا الدكتور: حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، دون ناشر، عمان، طبعة سنة 1972، ص: 364.

[2] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 39، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 19.

[3] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، نفس المرجع، ص: 119.

[4] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه، ص: 119.

[5]– ODENT (Dymond), op = cit ; paye : 143.

– حلول جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى، وذلك حينما تتخلى جهة إدارية أصلية عن ممارسة الاختصاص المعهود به إليها أو تهمل القيام به، فتحل محلها السلطة الإدارية الوصية لممارسة هذا الاختصاص بدلا منها، ومثالها في القانون الجزائري حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند الضرورة، وهو ما تم النص عليه في المواد 100 و101 و102 من قانون البلدية[1]، وتقابلها في القانون الفرنسي المادة 67 من مجموعة الإدارة القروية والتي تنص على حلول المحافظ (الوالي) محل العمدة (رئيس البلدية) في حالة رفض هذا الأخير القيام بالتزام حدده القانون[2].

– حلول جهة إدارية محل موظف مقصر، وذلك في نطاق العلاقة بين الأفراد والإدارة. ومن أمثلة ذلك، قيام الإدارة بتنفيذ العقد على حساب المتعاقد المقصر، أو حلول جهة إدارية محل الأفراد في إصلاح وترميم المنازل الآيلة للسقوط في حالة امتناع أصحابها على القيام بهذا الواجب[3].

وفي التشريع الجزائري، فإن الحلول باعتباره إجراء قانوني، يجد أساسه القانوني إما في نص دستوري، ومثال ذلك ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة 94 من الدستور الحالي التي تنص على: "يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 90 يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية ... وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائها

---

[1] – راجع أحكام المواد: 100 و101 و102 من القانون رقم 11–10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

[2] – راجع نص هذه المادة في: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 296.

[3] – راجع أحكام المادة 105 من قرار وزير المالية والاقتصاد المصري، رقم 532 سنة 1957 المتعلق بإصدار لائحة المناقصات والمزايدات، نقلا عن: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع نفسه، ص: 297.

الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئيس الدولة ..."[1].

وقد ترد نصوص الحلول في قانون عادي، كما هو الحال في حالة حل المجلس الشعبي الولائي[2]. وقد ترد في مراسيم ولوائح تنظيمية، ومثاله استحداث منصب كاتب عام مساعد لرئاسة مجلس الوزراء، إذ جاء في المادة 03 من المرسوم 70-152 ما يلي: "يؤهل الكاتب العام المساعد، للتوقيع باسم رئيس مجلس الوزراء على جميع الوثائق والمقررات والقرارات وذلك في حالة حدوث مانع للكاتب العام لرئاسة مجلس الوزراء"[3]، وكذا المرسوم رقم 77-103 المتعلق بالتسيير الإداري والمالي للبعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية[4].

ويتشابه الحلول مع التفويض الإداري، في أن كليهما يستند فيه صاحبه إلى نص قانوني يجيزه، و أن كليهما يحول اختصاصا من سلطة إدارة معينة إلى سلطة إدارية أخرى معينة بصورة مؤقتة.

ويختلف التفويض الإداري عن الحلول من عدة نواحي نوردها فيما يلي:

*- الحلول بكل صوره التي أشرنا إليها آنفا يواجه حالة غياب الأصيل أو امتناعه عن أداء عمل مما يدخل في اختصاصه، أو يعجز عن أدائه لأي سبب من أسباب العجز، ولا يشترط ذلك في التفويض الإداري، إذ يقوم المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة مع وجود الأصيل.

---

[1] - راجع أحكام المادة 94 من الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، عدد 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، ص: 22-23.

[2] - راجع أحكام المادة 49 من قانون الولاية الصادر بالقانون رقم: 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، السنة 49، ص13.

[3] - راجع أحكام المرسوم رقم 70-152، الجريدة الرسمية، عدد 94 السنة 07، المؤرخة في 11 رمضان 1390هـ الموافق لـ 10 نوفمبر 1970، ص: 1387.

[4] - راجع أحكام المادة 45 من المرسوم 77-103، الجريدة الرسمية، عدد 86 السنة 34، المؤرخ في 28 شعبان 1418 الموافق لـ 28 ديسمبر سنة 1997، ص: 08 وما بعدها.

*- عادة ما يواجه الحلول علاج الظروف الطارئة، ينتج عنها خلو وظيفة الأصيل فيحل محله من يعينه القانون في جميع اختصاصاته إلا ما استثنى منها بنص. وبعبارة أخرى، القاعدة العامة في الحلول أن تحال جميع اختصاصات الأصيل إلى من حل محله، وهو أمر غريب عن نظام التفويض الإداري، الذي لا يكون فيه هذا الأخير إلا جزئيا كقاعدة عامة[1].

*- التفويض الإداري عمل إرادي يصدر بالإرادة المنفردة للأصيل يتنازل بموجبه عن جزء من اختصاصاته لصالح المفوض إليه، فهو الذي يختار وقت التفويض، ويحدد شخص المفوض إليه، وله حق سحب التفويض منه متى شاء. أما الحلول، فإنه يتم بقوة القانون عند تحقق سببه دون تدخل من جانب الأصيل أو من حل محله[2].

*- في الحلول يكون لمن حل محل الأصيل ذات المرتبة التي كانت للأصيل، ومن ثم لا يخضع لسلطته الرئاسية لكونه صار في حكم غير الموجود، ومن ثم تحوز قراراته ذات القيمة للقرارات التي كانت تصدر عن الأصيل، ولا يتحمل هذا الأخير مسؤولية تصرفات من حل محله، أما في التفويض الإداري، وإن كانت قراراته لها ذات القيمة للقرارات التي يصدرها الأصيل، فإن المفوض إليه يظل خاضعا لسلطة المفوض الرئاسية والتأديبية، وأن الأصيل يبقى مسؤولا عن الأعمال التي تصدر عن المفوض إليه بسبب التفويض تطبقا لقاعدة "لا تفويض في المسؤولية"[3].

---

[1] – انظر: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 298، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 57، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 51، والدكتور: سعد عصفور، والدكتور: محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1971، ص: 465.

[2] – راجع الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 298، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص: 51، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 57، والدكتور: محمد أنس قاسم جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 2004، ص: 98 وما بعدها، والدكتور: سعيد السيد علي، الوسيط في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، الجزء الأول، العملية الإدارية، توزيع دار الفكر العربي، سنة 2010-2011، ص: 285، وكربوعي منور، مرجع سابق، ص: 44.

[3] – الدكتور: محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص: 99، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص: 53، الدكتور: عيد قريطم، المرجع السابق، ص: 57 وما بعدها، وكربوعي منور، المرجع السابق، ص: 44، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 299.

*- في الحلول، يحدد النص القانوني شخص من يحل محل الأصيل بصفته لا باسمه، ولا يعرف إلا عند تحقق شرط الحلول، بينما في التفويض الإداري، فإن المفوض إليه يحدد بصفته كما هو الحال في تفويض الوزير بعض صلاحياته إلى الأمين العام للوزارة مثلا، أو يحدد باسمه كما هو الحال في تفويض التوقيع[1].

*- في الحلول، يكون من حل محل الأصيل صاحب اختصاص بنص القانون حتى قبل تحقق سبب الحلول، غير أنه لا يستطيع ممارسة هذا الاختصاص لأنه واقف على شرط. بينما في التفويض الإداري، فإن الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه لا تحدد إلا بصدور قرار التفويض ممن يملك سلطة إصداره (لأصيل)[2].

وعليه فإن خلاصة القول، في هذه الفقرة، أن الحلول والتفويض الإداري على الرغم من التشابه الذي بينهما، يظلان نظامان قانونيان مختلفان عن بعضهما لكل منهما قواعده التي تميزه عن الآخر، و يجب مع ذلك عدم الخلط بينهما.

2- التفويض الإداري والنيابة l'intérim : النيابة مثلها مثل التفويض الإداري، يتم اللجوء إليها عند مواجهة حالة خلو منصب الرئيس الإداري، بغية ضمان السير الحسن للمرفق العمومي بانتظام و باضطراد، وتقديم الخدمة العمومية للمواطنين دون توقف.

وعليه فإن النيابة – مثلها مثل التفويض الإداري – في إطار القانون العام، يراد بها ممارسة الاختصاص من سلطة غير السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل[3].

ويعرف الأستاذ "أوبي" (AUBY) النيابة، في مقاله المعنون بـ : " الاستخلاف أو النيابة" المنشور في مجلة القانون العام لسنة 1966 على أنها: " حالة شغور الوظيفة الذي يحدث

---

[1]- الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 44، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 298، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 53، وكربوعي منور، مرجع سابق، ص: 44.

[2] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص:44، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 299، وكربوعي منور، المرجع السابق، ص:44.

[3] – كربوعي منور، المرجع السابق، ص: 32.

لدى غياب أو امتناع سلطة عامة، ويمتنع عليها ممارسة اختصاصاتها، فتقوم سلطة أخرى أعلى منها بتعيين نائب يقوم بعمل بدل ومكان السلطة الغائبة، وذلك لحين صدور قرار بإنهاء هذه النيابة، أو انتهاء حالة الغياب أو الامتناع ". و لتوضيح المعنى يضرب الأستاذ أوبي (AUBI) مثلا عن ذلك بالمادة 16 من قانون الإدارة البلدية الفرنسي الصادر عام 1884.

ويعلق الأستاذ "أوبي" (AUBI) على استخدامه لفكرة النيابة، بأن الفقه ظل زمنا معينا يخلط بينها وبين التفويض والحلول، ومن بين الفقهاء الذين أخلطوا بين النيابة والتفويض والحلول، حسب رأيه، " أيزمان" حين تحدث عن نيابة الوزراء، استخدم نفس التعبير في مناسبة الحالة المنصوص عنها في المادة السابعة (07) من الدستور الفرنسي الصادر في 24 فبراير عام 1875، في حين أن هذه المادة تشير صراحة إلى حالة حلول مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية لدى وفاة هذا الأخير، أو شغور منصبه لأي سبب من أسباب الشغور الأخرى[1]. ونفس النقد وجهه "أوبي" إلى الفقيه جيز (JEZE) حين استخدم تعريفا موسعا للتفويض بحيث يمكن أن يشمل النيابة أيضا[2]. ويلاحظ أن' لافيريار (Laferrière) " هو الآخر لا يفرق بين التفويض والنيابة حينما اعتبر الحالة التي ينيب فيها رئيس الجمهورية أحد الوزراء محل آخر تفويضا، وهو أمر مجانب للصواب ذلك أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يفوض سلطات لا تخصه[3].

وتجد النيابة في القانون الجزائري أساسها القانوني في عدة نصوص قانونية، نذكر منها على سبيل المثال: المادة 71 من قانون البلدية رقم 10-11[4]، والمادة 15 و16 من الأمر

---

[1]– AUBY (J.m) l'intérim en droit public, revue de droit public, 1966, page : 869.

[2]– JEZE (Gaston), principes généraux du droit administratif, la technique juridique du droit public français, Dalloz, Tome 2 ; 2005, page : 231.

[3]– Laferrière (E), traité de la juridiction administrative, berger, 2ème édition, evraut et libraires éditeurs, Paris, 1896, page : 508.

[4] – تنص المادة 71، من قانون البلدية رقم 10-11 على: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة أيام (10) على الأكثر حسب الكيفيات المنصوص عنها في المادة 65 أعلاه".

رقم77-10 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1397 الموافق لـ 01 مارس سنة 1977 المتضمن القانون الأساسي للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين[1]، والمادة 41 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012[2].

ومن يراجع هذه النصوص يتوقف حتما عند الألفاظ المستعملة كالغياب، وحصول مانع ... الخ، وإذا كان لفظ الغياب واضح في معناه ومبناه، فما المقصود بالمانع الذي يحول دون استقرار الأصيل في ممارسة اختصاصه لينوب عنه غيره في مباشرة هذا الاختصاص؟ وهل المانع هذا هو واحد بالنسبة للتفويض والحلول والنيابة؟

يجيب الأستاذ "أوبي" (AUBY) عن هذا التساؤل الأخير بقوله: لما كان نظام التفويض الإداري أكثر الأنظمة استخداما في نطاق القانون الإداري، فإن معنى المانع المراد يتخذ مضمونا واسعا حيث يشمل المانع المادي المتمثل في عدم التواجد الفعلي للأصيل في مقر ممارسة وظيفته، والمانع الذهني (المعنوي) والمتمثل في ضيق وقت الأصيل وعدم قدرته على التفرغ للبت في كل المسائل بنفسه مما يدخل في اختصاصه.

أما في نظام الحلول، فإن المراد بالمانع فيه يتخذ معنى محددا يقوم النص الآذن بذلك بتحديده، إذ يجب أن يكون هذا المانع ماديا، أي وجود ما يحول بين الأصيل وبين ممارسته الفعلية للاختصاصات المعهود بها إليه، فيحل محله الحال في كافة اختصاصاته، وقد يكون هذا المانع مرضا أو بعد عن مقر العمل بجهة نائية ... الخ .

وأما المانع في نظام النيابة، فيتعلق بمعنى أكثر تحديدا، إذ يراد به كل فقد لسلطة الأصيل يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته بصفة مؤقتة أو دائمة حسب الأحوال، ويكون المانع

---

[1] – تنص المادة 15 من الأمر رقم 77-10 على: "في حالة الشغور المؤقت لمنصب دبلوماسي من الموظف الأصيل وتغيب رئيس البعثة، أو حصول مانع به مؤقتا، يعهد لتأمين الوكالة إلى الموظف الأعلى رتبة والأقدم في نفس الرتبة، وعند الاقتضاء يتم تعيين موظف من الإدارة المركزية". و تنص المادة 16 من الأمر نفسه على: " إذا حصل لرئيس المركز القنصلي مانع من ممارسة وظائفه، أو كان منصبه شاغرا، يعيين مسير مؤقت بأمر من وزير الشؤون الخارجية ".

[2] – تنص المادة 41 من قانون الولاية على: "في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني للمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة".

مؤقتا كحالة الغياب والمرض، وقد يكون نهائيا كالعزل من الوظيفة أو الاستقالة منها، أو الإحالة على التقاعد ... الخ[1].

ويرى البعض[2] أن النيابة لا يتم اللجوء إليها عندما يفترض تعذر تطبيق نظام الحلول، ولذلك من الواجب أن تستند إلى نص قانوني يجيزها، وإصدار قرار بها ممن يخوله القانون هذا الحق، ومن ثم فإنه إذا صدر قرار النيابة من شخص لا يملك هذا الاختصاص، كان هذا القرار باطلا، يترتب عليه بطلان قرارات وتصرفات النائب. ولذلك نجد المحكمة الإدارية المصرية تقول في أحد أحكامها "أن النيابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك ... ولأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة ونظمت طرق إدارتها"[3].

ويعدد الأستاذ كربوعي منور جملة من الأحكام العامة للنيابة في إطار القانون العام، نفضل أن ننقلها بشيء من التصرف لأهميتها، وذلك على النحو الآتي بيانه:

– لا تباشر النيابة في القانون العام إلا في حالة عدم وجود الأصيل، أو وجود مانع يحول بينه وبين ممارسة الاختصاص المعهود به إليه، سواء بصورة مؤقتة أو دائمة.

– لا نيابة في القانون العام إلا بوجود نص قانوني يجيزها، بغض النظر عما إذا كان هذا النص مكتوبا أو غير مكتوب.

– لا يشترط في النيابة أن يعين النائب سلفا وبصورة آلية، بل تترك مهمة ذلك إلى سلطة أخرى، و في حالة ما إذا حدد النص سلفا النائب الذي ينوب الأصيل عند غيابه أو حدوث مانع لديه، كنا حينئذ بصدد حلول لا نيابة.

---

[1] – هذه الفروق في المانع بين النيابة والحلول والتفويض نقلها الدكتور: محمود إبراهيم الوالي عن "أوبي" (AUBy) في مقاله السابق، ونقلناها بدورنا عنه، راجع الصفحة 301 و302 من المرجع السابق، وذلك لاستسهال الترجمة.

[2] – الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 61، والدكتور: عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، سنة 2009، ص: 699.

[3] – راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، لسنة الحادية عشر، بتاريخ 2 ماي 1957، نقلا عن المستشار: حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1987، ص: 416.

– تحتاج النيابة إلى قرار بتنصيب النائب محل الأصل، تصدره الجهة الإدارية المحددة في النص الذي يجيز النيابة، وغالبا ما تكون هذه الجهة أعلى مرتبة من مرتبة الأصيل المناب. وعند سكوت النص عن ذلك، و أن النص الآذن بالنيابة غير مكتوب، فإن الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص بتعيين النائب هي السلطة التي تتربع على قمة الجهاز الإداري صاحبة السلطة في تحديد الاختصاصات المتعلقة بالعاملين فيه، وهي ليست بالضرورة الجهة التي عينت الأصيل الذي حدث له المانع.

– إذا كان النص الآذن بالنيابة مكتوبا، كان النص هو من يحدد النائب، أما إذا كان هذا النص غير مكتوب، فإننا نحترم في نيابة الوزير الغائب أن يكون نائبه ووزيرا مثله، أما إذا كنا على مستوى أدنى من مستوى الوزير، كانت السلطة المختصة بتعيين الأصيل مطلقة في تعيين النائب الذي تراه مناسبا لنيابة الأصيل المتغيب أو لديه مانع يمنعه من القيام باختصاصه.

– تحدد اختصاصات النائب استنادا إلى النص الذي أذن بالنيابة أو إلى قرار التعيين الخاص بالنائب، والقاعدة في تحديد اختصاصات هذا الأخير إما أن تكون محصورة أو مطلقة حسب الأحوال، ولكن ما العمل لو لم تحدد هذه الاختصاصات في النص الآذن بالنيابة أو في قرار تعيين النائب؟

يرى جانب من الفقه[1] في هذه المسألة إذا كان الأصيل المتغيب أو حدث له مانع من الموانع وزيرا، ونائبه وزير مثله أو غيره، كانت النيابة عامة، تشمل كل اختصاصات الأصيل استنادا إلى قرار لمجلس الدولة الفرنسي صدر عن هذا الأخير في 29 يناير 1951. أما إذا كان الأصيل دون الوزير، ونظرا لعدم وجود حكم قضائي حاسم في هذه المسألة من جهة، ومن جهة أخرى، اعتمادا على الوضع القانوني للنائب، وقد لا تتوفر فيه شروط شغل المنصب أو الوظيفة، فإن الفقه يميل إلى القول بأن اختصاصات النائب تحددها شروط وظروف النيابة.

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 50.

– تعتبر الأعمال الصادرة عن النائب في نظام النيابة كأنها صدرت عن الأصيل نفسه، وتحتل قراراته نفس مرتبة قرارات الأصيل، ويتحمل نتائج تصرفاته، فيسأل عنها مدنيا تجاه الإدارة وتجاه الغير، ويسأل عنها تأديبيا أمام السلطة الإدارية المختصة، ويسأل عنها سياسيا إذا كان النائب وزيرا.

– تنتهي النيابة لأسباب متعددة، بعضها قانوني كانتهاء مدتها أو زوال ظروفها، وبعضها إرادي كالاستقالة من جانب النائب، أو صدور قرار يقضي بانتهاء النيابة، أو تعيين نائب جديد مكان النائب الأول. وقرار إنهاء النيابة لا يمكن اعتباره جزاء تأديبيا سواء كان هذا القرار صريحا أو ضمنيا[1].

واستنادا لهذه القواعد العامة للنيابة، يمكن أن نميز بينها وبين نظام التفويض وذلك على النحو التالي:

*– في التفويض الإداري، يصدر قرار التفويض من الأصيل سواء كان سلطة أصلية أو موظفا صاحب اختصاص، بينما في نظام النيابة لا يصدر القرار بشأنها من السلطة الأصلية و إنما يصدر في الغالب من سلطة عليا تختص بتنصيب النائب[2].

*– لا يتم التفويض الإداري إلا إذا وجد نص في القانون يجيزه، بينما في النيابة يمكن أن تتم من غير نص مكتوب.

*– الاختصاصات المفوضة من الأصيل إلى المفوض إليه لا تكون إلا جزئية وإلا اعتبرت المسألة تنازل عن الاختصاص من قبل الأصيل، وهو ما لا يجوز قانونا. بينما النيابة قد تكون شاملة لكافة اختصاصات الأصيل وقد تكون جزئية حسب ظروف الحال.

*– لا تكون النيابة في الاختصاصات إلا في حالة عدم وجود الأصيل لمانع يمنعه من ممارسة اختصاصاته المعهودة إليه بنفسه، بينما في التفويض الإداري، فإنه يتم من غير هذا

---

[1] – راجع جملة هذه الأحكام أو القواعد العامة للنيابة في: كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 33 وما بعدها.

[2] – يرى "أوبي" (AUBY) أنه في حالات نادرة يمكن أن يعين النائب في نظام النيابة ممن ينوب عند غيابه نيابة مؤقتة شرط أن توافقه الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الأصيل على هذا التعيين، راجع في رؤى "أوبي" هذا الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، هامش ص: 303.

الشرط، إذ تفوض الاختصاصات من الأصيل إلى المفوض إليه وتمارس في وجود الأصيل، ألم نقل أن التفويض الإداري إجراء استثنائي يلجأ إليه الأصيل لتخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه؟

*- في التفويض الإداري يمارس الأصيل على المفوض إليه سلطة رئاسية، فله أن يلغي التفويض من أساسه، ويسترجع اختصاصاته، وله أن يعدل في قرارات المفوض إليه، وله أن يوسع من مجال الاختصاصات المفوضة أو ينقص منها في أي وقت شاء. بينما في نظام النيابة، فإن النائب يمارس النيابة في غياب الأصيل، ومن ثم لا يمارس عليه أي سلطة، لأن النائب يستمد اختصاصه من القانون مباشرة، فهو لا يتقيد إلا بما ورد في قرار النيابة، ولا يخضع إلا لسلطان القانون.

*- في نظام النيابة، تأخذ أعمال النائب نفس مرتبة أعمال الأصيل الغائب، كأنها صادرة منه تماما، ولو كان النائب أدنى من الأصيل مرتبة في سلم الوظيفة. بينما في التفويض الإداري، فإن القرارات التي يصدرها المفوض إليه قد لا ترقى إلى مرتبة قرارات الأصيل كما هو الحال في تفويض التوقيع مثلا.

*- ينتهي التفويض الإداري مبدئيا بإصدار قرار من الأصيل بإنهائه متى شاء ذلك، أو بانتهاء الأجل المحدد في قرار التفويض أو بانتهاء الظرف الذي أنشأته، بينما ينتهي نظام النيابة بعودة الأصيل الغائب أو بتعيين شخص آخر مكانه[1].

3- التفويض الإداري ونقل الاختصاص (transfert de compétence) : يقصد بنقل الاختصاص في فقه القانون العام: "ذلك الإجراء الذي تلجأ إليه السلطة التي بيدها إسناد الاختصاص، يتم من خلاله تحويل هذا الاختصاص من سلطة إدارية إلى سلطة

[1] - راجع بخصوص تفاصيل هذه الفروق بين النيابة والتفويض الإداري: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 302 وما بعدها، الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 60 وما بعدها، وكربوعي منور، مرجع سابق، ص: 36 وما بعدها.

إدارية أخرى بشكل نهائي، وهي عملية تتم بنفس الأداة القانونية التي تملك إسناد الاختصاص، أو بناء على إذن منها بذلك"[1].

ونقل الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى غالبا ما يتم على المستوى المركزي للدولة، حيث يمكن للإدارة المركزية أن تنقل بعض الاختصاص من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي تدعيما لنظام اللامركزية.

ومن الأمثلة على ذلك، في إطار الدراسة المقارنة، نقل الاختصاصات في جمهورية النيجر من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي تدعيما للنظام اللامركزية في البلاد فيما يتعلق بقطاع التربية والصحة والموارد المائية والبيئة[2].

ومثاله، في بعض الدول العربية، نقل اختصاصات الوزير إلى المحافظ (الوالي)، ونقل اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء المجالس القروية (البلدية) في كل من مصر[3]، وسوريا[4].

ويكون نقل الاختصاص أكثر وضوحا في الأنظمة السياسية التي تدعم بشكل قوي الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وذلك بغرض تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية التي تعرف تزايدا

---

[1] –الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 57، والدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 103 وما بعدها، والدكتور: عيد قريطم، المرجع السابق، ص: 70، وكربوعي منور، المرجع السابق، ص: 44، و خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007–2008، ص:

[2] – Voir : décret n° 2016–075 république de NIGER du 26 janvier 2016, portant transfert de compétences et des ressources de l'état au communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'Hydraulique et de l'environnement.

[3] – انظر المادة 71 فقرة أولى من قانون الإدارة المحلية رقم 124 لعام 1960، وانظر كذلك المادة الرابعة من القانون رقم 86–56 المتعلق بنقل اختصاصات استغلال المناجم والمحاجر من وزارة التجارة والصناعة إلى المحافظات بمقتضى قانون الإدارة المحلية رقم 124 لعام 1960، الجريدة الرسمية العدد 8 المؤرخة في 1967/09/21.

[4] – انظر المادة 29 من قانون تنظيم الجامعات رقم 06 لعام 2006 التي تنص على: "أن يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عنها في القوانين والأنظمة النافذة".

متسارعا في تنوع اختصاصاتها وقيامها بدورها المعاصر في إدارة التنمية، ورغبتها في تدعيم الديمقراطية، حيث تسند إلى أبناء الأقاليم مهمة المساهمة الفعالة في إدارة مرافقهم المحلية[1].

وما قلناه سابقا، لا ينفي أن يتم نقل الاختصاص في نطاق الإدارة المركزية ذاتها، وذلك ضمن سياسة التنسيق بين أعمال الوزارات، كنقل بعض اختصاصات جهة إدارية مركزية إلى جهة إدارية مركزية أخرى بغرض الاستفادة من خبرتها وإمكانياتها الفنية في مجال معين من المجالات التي تختص بها الإدارة المركزية في البلاد.

ومن أمثلة ذلك في القانون المصري، نقل اختصاصات وزارة العلاقات الثقافية إلى وزارة الخارجية بمقتضى القرار الجمهوري رقم 372 لعام 1965 المعدل والمتمم بالقرار الجمهوري رقم 1734 لعام 1967[2]. وفي القانون الجزائري نجد تحويل اختصاصات وزارة الطاقة والمناجم لاختصاصاتها المتعلقة بالطاقات المتجددة لوزارة البيئة والطاقة المتجددة عند إنشائها عام 2017[3].

ويميز الفقه الإداري بين التفويض ونقل الاختصاص من عدة وجوه نذكرها فيما يلي:

*- في التفويض الإداري، يكون تفويض الاختصاص من الأصيل إلى المفوض إليه بصفة مؤقتة، بينما يكون نقل الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى بصورة نهائية.

*- عادة ما يكون النص الذي تفوض به الاختصاصات من الأصيل إلى المفوض إليه أقل مرتبة من النص الذي ينقل بموجبه الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، وخاصة في مجال تفويض التوقيع.

---

[1] - الدكتور: حملاوي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية المعاصرة، أصولها العلمية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص: 132 وما بعدها.

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية المصرية، العدد 80 الصادرة في 1968/09/21.

[3] - راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 17-363 المؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1439 الموافق لـ: 25 ديسمبر 2017 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة.

وراجع كذلك: المرسوم التنفيذي رقم 17-365 المؤرخ في 06 ربيع الثاني عام 1439 الموافق لـ: 25 ديسمبر 2017 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، انظر في المرسومين في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 74 السنة 54 الصادرة في 2017/12/25.

*- في نقل الاختصاص، تمارس الجهة المنقول إليها هذا الأخير بوصفها جهة ذات اختصاص أصيل، ويبدو ذلك بشكل أكثر وضوحا في إطار الإدارة المحلية. بينما في التفويض الإداري، يبقى المفوض إليه دائما جهة مفوض إليها وتعمل في حدود هذا التفويض.

*- في نقل الاختصاص، تمارس الجهة الإدارية المنقول إليها بصفتها الشخصية، وتكون القرارات التي تتخذها بشأن الاختصاصات المنقولة إليها ذات المرتبة نفسها التي تكون للقرارات التي تصدرها بشأن باقي صلاحياتها المعهودة. بينما في التفويض الإداري، ولاسيما في تفويض التوقيع، فإنها تصدر باسم الأصيل وتحت رقابته ومسؤوليته.

*- العلاقة الموجودة بين الأصيل والمفوض إليه في التفويض الإداري تختلف عن علاقة الجهة الإدارية التي نقل إليها الاختصاص والجهة المنقول منها الاختصاص. ففي مجال نقل الاختصاص قد تكون العلاقة بين الطرفين علاقة وصاية كما هو الحال في نقل الاختصاص من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية في إطار اللامركزية، بينما العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في التفويض الإداري الذي يعد وسيلة هامة من وسائل عدم التركيز، فإن العلاقة بين الطرفين قد تكون علاقة رئاسية.

*- التفويض الإداري غالبا ما يتم من سلطة عليا إلى سلطة أدنى منها، بينما نقل الاختصاص قد يكون عموديا، كنقل الاختصاص من سلطة مركزية إلى سلطة لا مركزية، وقد يكون أفقيا عندما يتم نقل الاختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى في نفس المستوى والدرجة كنقل الاختصاص من وزارة إلى وزارة أخرى[1].

4- التفويض الإداري والتفويض التشريعي : من المبادئ الدستورية الراسخة في القانون الدستوري، مبدأ الفصل بين السلطات، وتحديد اختصاصات كل سلطة، وأن قاعدة الاختصاص تفرض على كل سلطة أن تمارس الاختصاصات المعهود بها إليها بنفسها، وليس من حقها

[1] - انظر في كل هذه الفروق بين التفويض الإداري ونقل الاختصاص كل من: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 304، عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 70 وما بعدها، والدكتور: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص:60، وكربوعي منور، مرجع سابق، ص: 45 و46، والدكتور: أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، العملية الإدارية في الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1972، ص: 261.

أن تتصرف في هذه الاختصاصات على الوجه الذي تريده، ولا أن تتنازل عنها للغير لممارساتها بدلا عنها، وإلا تعرضت القرارات التي تصدر عنها في هذه الحالة إلى الإلغاء، أو الانعدام[1].

ولكن نتيجة للتطورات الحديثة التي تشهدها الدول على كافة الأصعدة، والرغبة الشديدة منها في المواجهة السريعة لما يستجد من أمور، كان من الضروري اللجوء إلى وسيلة جديدة لتحقيق قدر كبير من التنسيق السريع بين السلطات في الدولة، وذلك لضمان السرعة والكفاءة والفاعلية في مواجهة الظروف الطارئة.

ولما كانت السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الأصيل بسن القوانين، غير قادرة قانونا على التعامل مع هذه الظروف الطارئة بالسرعة اللازمة، لجأت الدول إلى التفويض التشريعي كأسلوب أو إجراء تمكن من خلاله السلطة التنفيذية – ممثلة في شخص رئيس الجمهورية غالبا – بسن قوانين لذلك، في حدود معينة وبصورة مؤقتة.

وليست الدساتير الوطنية لمختلف الدول على رأي جامع في مسألة التفويض التشريعي، فبعضها أشار إليه بصورة صريحة ومباشرة، وسكت البعض الآخر عنها تماما، وحرم البعض منها اللجوء إليه بنصوص صريحة واضحة. ولما كان الحال كذلك، وجب تقسيم موقف الدساتير المختلفة، سواء الدساتير الغربية أو الدساتير العربية، من مسألة التفويض التشريعي على النحو التالي:

4-1- موقف الدساتير الغربية من التفويض التشريعي: أجازت بعض دساتير بلاد الغرب التفويض التشريعي ضمن نصوص صريحة واضحة، ولم يشر إليه البعض تماما، وحرمت بعض الدساتير الغربية اللجوء إليه مطلقا.

إن الدستور الأمريكي لعام 1787 لم يتطرق بنص صريح للتفويض التشريعي، ولم يمنعه منعا صريحا، ذلك أن نص المادة الأولى من القسم الثامن من الدستور تمنح الكونغرس الأمريكي سلطة إصدار ما يريد من قوانين تكون ضرورية لتنفيذ الصلاحيات الموكلة إليه،

---

[1] –الدكتور: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، سنة 2002، ص:20.

ومنها القوانين المتعلقة بالتفويض[1]. ومن ثم أمكن القول بأن الدستور الأمريكي لم يمنع الكونغرس من تفويض الحكومة إصدار "تشريعات تفويضية إذا اقتضت الضرورة ذلك، ولا يحبذ غالبية الفقه الدستوري الأمريكي التفويض التشريعي لمعارضته لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن سلطة الكونغرس الأمريكي هي ذاتها سلطة مفوضة وليست سلطة أصلية، وانطلاقا من ذلك لا يجوز للكونغرس تفويض ما فوض إليه[2].

وفي ألمانيا، أجاز الدستور الاتحادي لعام 1949 المعدل بموجب قانون28 يونيو 2022 التفويض التشريعي بنص صريح، إذ تنص المادة 71 منه على: " لا تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد، إلا إذا خولها لها ذلك صراحة في قانون اتحادي، و بالقدر الذي خول لها فيه "[3].

أما في فرنسا، فإن دساتيرها المتعاقبة قد اختلفت بشأن التفويض التشريعي، تجيزه، تارة وتمنعه تارة أخرى. ذلك أن دستور الجمهورية الرابعة الصادر في 28 أكتوبر 1946 نص صراحة على عدم جواز التفويض التشريعي في مادته الثالثة عشر (13)[4]. وعلى الرغم من هذا المانع الدستوري، فإن ما جرى عليه العمل في فرنسا هو العمل بالتفويض التشريعي اقتداء بما كان سائدا في أيام الجمهورية الثالثة، وهو ما أشار إليه وزير المالية للجمهورية الرابعة حينما دعا صراحة إلى إجازة التفويض التشريعي على الرغم من منعه دستوريا[5].

---

[1] – أدلر مورتمرج، الدستور الأمريكي: أفكار و أمثله، ترجمة: صادق إبراهيم عودة، مركز الكتب الأردني، سنة 1989، ص: 168.

[2] فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص: 313.

[3] – الدكتور: سفيان باكراد مسروب، التفويض التشريعي، مجلة بحوث مستقبلية، مركز الدراسات المستقبلية، عدد 39، سنة 2012، ص: 164.

[4] – تنص المادة 13 من دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في 1946/10/28 على: "أن الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القوانين، وإنها لا تملك أن تفوض هذا الحق".

[5] – الشمبي عبد الحفيظ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001، ص: 388.

بقي الحال على حاله إلى أن صدر دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958 الذي أجاز الأخذ بنظام التفويض التشريعي في نص المادة الثامنة والثلاثين (38)[1] منه.

و ينص الدستور الإيطالي الحالي على إجازة اللجوء إلى التفويض التشريعي شرط وجود ظروف استثنائية طارئة تدفع الحكومة الإيطالية إلى إصدار قرارات لها قوة القانون بعد الحصول على تفويض صريح من البرلمان، مع ضرورة عرض تلك القرارات عليه لمناقشتها والتصديق عليها، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 77 من الدستور الإيطالي لعام 1948[2].

ويجيز الدستور البرازيلي الصادر عام 1967 لرئيس الجمهورية إصدار أوامر تشريعية لها قوة القانون بناء على تفويض من الكونغرس البرازيلي، شريطة تحديد الموضوعات التي تكون محلا للتفويض، والفترة الزمنية المحددة له. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور البرازيلي قد حرم التفويض التشريعي في بعض الموضوعات التي هي من الاختصاصات الخالصة المحجوزة للقانون كما هو الحال بالنسبة للمسائل المتعلقة بالجنسية، والحقوق السياسية، وقانون الانتخابات، والقانون الجنائي ... إلخ[3]، وهو ما أشارت إليه المادة 55 منه صراحة .

ولا يمنع الدستور السويسري لعام 2000 من إمكانية اللجوء إلى التفويض التشريعي، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 164 منه في فقرتها الثانية[4]. ولم يضع لذلك قيودا أو شروطا كما فعلت الدساتير الأوروبية التي سبقت الإشارة إليها إلا شرطا واحدا مفاده ألا يتعارض التفويض التشريعي مع مانع دستوري يقضي بخلاف ذلك.

---

[1] – تنص المادة الثامنة والثلاثون من الدستور الفرنسي لعام 1958 على: "أن الحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر، خلال مدة محددة، تدابير تدخل عادة في مجال القانون، ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة".

[2] – تنص المادة 77 من الدستور الإيطالي لعام 1948 على: "لا يمكن للحكومة إصدار مراسم لها قوة القانون العادي من دون تفويض من المجلسين عندما تتخذ الحكومة على مسؤولياتها الخاصة في الأحوال الاستثنائية الاضطرارية الطارئة إجراءات مؤقتة لها قوة القانون عليها أن تطرحها للمناقشة في اليوم نفسه في المجلسين حتى عن كانا منحلين يدعوان للانعقاد لهذا الغرض خلال خمسة أيام، لا تستطيع المراسيم السارية منذ البداية ما لم يتم تحويلها إلى قوانين في ستين (60) يوما من نشرها".

[3] – الدكتور: سفيان باكراد مسروب، مقال سابق، مرجع سابق، ص:165.

[4] – تنص المادة 164 فقرة ثانية من الدستور السويسري لعام 2000 على: "لا يمكن لقانون اتحادي تفويض وضع التشريعات بشرط ألا يمنع الدستور الاتحادي ذلك".

4-2- موقف الدساتير العربية من التفويض التشريعي: تباينت مواقف الدساتير العربية من مسألة التفويض التشريعي فبعضها أجازه صراحة، والبعض الآخر سكت عنه، والبعض مما تبقى حرم اللجوء إليه بنصوص صريحة.

ومن جملة الدساتير العربية التي سكتت عن التفويض التشريعي الدساتير العراقية المتعاقبة، ففي الدستور الصادر في 27 جويلية عام 1958 جاء هذا الأخير خاليا من أية إشارة إلى التفويض التشريعي وسبب ذلك أن السلطتين التشريعية والتنفيذية كانتا بيد مجلس الوزراء لعدم وجود سلطة تشريعية منتخبة في ذلك الوقت من تاريخ العراق[1]. ولم يشر الدستور العراقي الصادر في 04 ابريل 1963 إلى التفويض التشريعي لأن السلطة التشريعية وقتها كانت بيد مجلس الثورة العراقي، ولم يتطرق دستور 22 ابريل 1964 إلى التفويض التشريعي كون أن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كانتا بيد رئيس الجمهورية. وجاء دستور 29 ابريل 1964 المؤقت خاليا من الإشارة إلى التفويض التشريعي، وإن المادة 51 منه قد أشارت إلى حق رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية العراقية وسلامتها وأمنها عند تعرض البلاد لخطر عام أو احتمال حدوثه.

وجاء الدستور العراقي الصادر في 21 سبتمبر 1968 خاليا من كل نص عن التفويض التشريعي، ذلك أن المادة 44 منه، نصت في فقرتها الثامنة، على: لمجلس قيادة الثورة حق إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون من دون الرجوع إلى مجلس الوزراء. ولا يختلف الأمر بالنسبة لدستور 16 جويلية لعام 1970 المؤقت رغم امتلاك العراق وقتها مجلسا وطنيا للتشريع، أنيطت به الوظيفة التشريعية. وظل الحال على حاله حتى صدور قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية، التي أعقبت احتلال العراق، والمؤرخ في 8 مارس 2004 الذي جاء هو الآخر خاليا من كل إشارة إلى التفويض التشريعي. وهو نفس الأمر الذي جاء

---

[1] - الدكتور: سفيان باكراد مسروب، مقال سابق، مرجع سابق، ص: 166 وما بعدها، انظر كذلك: الدكتور: حمادي شمران، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، سنة 1964، ص: 143.

به الدستور العراقي الحالي الصادر سنة 2005. و من ثم أمكن القول بأن الدساتير العراقية المتعاقبة لم تشر إلى التفويض التشريعي ولم تجز العمل به[1].

وفي مصر، كانت المادة 108 من الدستور المصري لعام 1971 تجيز لرئيس الجمهورية صراحة التفويض التشريعي، ونظرا لخطورته قيدته بضوابط وقيود معينة لممارسة، تتمثل هذه القيود في أن يحصل هذا التفويض بأغلبية 2/3 مجلس الشعب، وأن يكون لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات التفويض والأسس التي يقوم عليها، وعرض القرارات التي تتخذ في إطار التفويض التشريعي على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها هذا الأخير زال ما كان لها من قوة القانون[2]. وفي الدستور المصري الحالي، تنص المادة 156 منه على إجازة التفويض التشريعي وفقا لشروط معينة لا تختلف كثيرا عن الشروط المنصوص عنها بالمادة 108 سالفة الذكر[3].

وفي الجمهورية اللبنانية، فإن دستورها الصادر عام 1926 لم يتطرق مطلقا لمسألة التفويض التشريعي، إلا أنه من الناحية العملية الصرفة، فإن لبنان قد عرفت ما يسمى باللوائح التفويضية المسماة بالمراسيم الاشتراعية وكان ذلك لأول مرة في تاريخ لبنان عندما أصدر مجلس النواب اللبناني القانون المؤرخ في 28 جانفي 1929 الذي فوض بموجبه الحكومة لاتخاذ المراسيم الاشتراعية لإلغاء الوظائف والمعاهد والدوائر. وبقي الحال على حاله إلى غاية 02 ديسمبر 1958 ، أين تم إقرار التفويض التشريعي في مجال التشريع المالي والاقتصادي والأمن العام، على أن تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب خلال مدة ستة

---

[1] – راجع في هذا التطور التاريخي للتفويض التشريعي في الدساتير العراقية في: الدكتور: سفيان باكراد مسروب، مقال سابق، مرجع سابق، ص: 166 وما بعددها.

[2] – عبد العال محمد حسبن، القانون الدستوري، بدون ناشر، سنة 1982، ص: 271.

[3] – تنص المادة 156 من الدستور المصري الحالي على: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس للانعقاد، الطارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال 15 يوم من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عنها من أثر".

أشهر (06). وهنا تجدر الإشارة الى أن الفقه الدستوري اللبناني يسمح لمجلس النواب بتفويض السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم اشتراعية: ويدعو إلى إدراج ذلك في صلب الدستور حفاظا على التوازن بين المبادئ الدستورية العليا ومقتضيات الضرورة، على أن يحاط هذا التفويض بالضمانات الكفيلة برقابة البرلمان على هذه المراسيم[1].

ويجيز الدستور البحريني التفويض التشريعي، وذلك ما نصت عليه صراحة المادة 33 الفقرة أ [2]. وبمراجعة نص هذه المادة، نجد المشرع الدستوري قد قيد التفويض التشريعي بقيود رئيسية تتمثل في تحديد مدة التفويض، ومواضيعه، وأن يمارس وفقا لقانون يصدره البرلمان يحدد فيه شروطه الأساسية، ولكنه أغفل شرطا أساسيا وهو ضرورة عرض القرارات التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها.

وفي المملكة المغربية، يجيز دستورها الصادر عام 2011 التفويض التشريعي، وهو ما نص عليه صراحة الفصل السبعون (70)[3]. ومع إجازته لهذا الأسلوب، إلا أنه قيده بعدة قيود رئيسية تتمثل في: أن يكون التفويض لمدة محدودة، وتحديد موضوعات التفويض، وعرض المراسيم التفويضية على البرلمان لغرض التصديق عليها عند انتهاء الأجل المحدد في قانون التفويض، ويبطل قانون التفويض في حالة حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.

ومن الدساتير العربية التي نصت على عدم جواز التفويض التشريعي بصورة غير مباشرة، الدستور الكويتي لعام 1962 في مادته الخمسين (50)[4].

---

[1] – إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، سنة 1983، ص: 557.

[2] – تنص المادة الثانية (02) من الدستور البحريني لعام 2002 على: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها على وفق أحكام الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها على كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس على وفق قانون التفويض وشروطه".

[3] – تنص الفقرة الثالثة من الفصل السبعين (70) من الدستور المغربي لعام 2011 على: "للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة بمقتضى مراسم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصداره، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما".

[4] – تنص المادة 50 من دستور الكويت لعام 1962 على: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على وفق احكام الدستور، ولا يجوز لأية سلطة منها النزول عن أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في هذا الدستور".

وما يثير الاستغراب في الكويت، أنه رغم أن الدستور أشار بصراحة إلى عدم جواز التفويض التشريعي، إلا أن المذكرة التفسيرية للمادة 50 من دستور 1962 جعلت من المشرع الدستوري يتراجع عن رفض التفويض التشريعي، ويجيز الأخذ به، حين تنص هذه المذكرة التفسيرية على أنه ليس هناك ما يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلا من أن يتولاه المشرع بقانون. وفي هذه الحالة تبين المذكرة التفسيرية المعنية التوجيهات التي ينبغي مراعاتها عند تفويض التشريع من قبل الحكومة[1]. وبناء عليه، يمكن القول بأن الأساس القانون للتفويض التشريعي في الكويت يوجد في المذكرة التفسيرية وليس في الدستور، والأفضل أن يدرج في الدستور لأنه القانون الأسمى.

وفي الجزائر، يعتبر نص المادة 58 من دستور الجمهورية الجزائرية لعام 1963 أول نص قانوني صريح يجيز الأخذ بنظام التفويض التشريعي، وهو نص مماثل لمضمون المادة 38 من دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958، الأمر الذي يعكس مدى تأثير القانون الفرنسي على القانون الجزائري في هذه الفترة[2]. وإجازة التفويض التشريعي في الدستور الجزائري لعام 1963 لرئيس الجمهورية لم يكن تفويضا تشريعيا مطلقا، بل مقيد بجملة من الشروط لعل أهمها أن يتم التفويض بقانون يأذن بذلك، وأن تكون مدة التفويض محددة المدة، ومصادقة المجلس الوطني على الأوامر المتخذة في هذا الشأن، وأن يتم اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء ... الخ.

وليس بالإمكان تناول موضوع التفويض التشريعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة ما بين عامي 1965 و1976[3]، كون السلطة التشريعية والتنفيذية كانت بيد السلطة التنفيذية

---

[1] – عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، دون ناشر، الطبعة الثانية، الكويت، 1994، ص: 599.

[2] – تنص المادة 58 من دستور الجزائر لعام 1963 على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03) أشهر".

[3] J. m Dubois et R.Etien, l'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1976, Revue algérienne, 1978, page : 506.

ممثلة في رئيس الجمهورية وهو في هذه الحالة ليس بحاجة على تفويض تشريعي، أما دستور 1976 ودستور 1989 ودستور 1996 المعدل عام 2016 فإن نصوصه جاءت خالية من كل إشارة صريحة إلى التفويض التشريعي، وهو ما يعتبر تراجع من المؤسس الدستوري عن الأخذ بهذا النظام، ومن الخطأ الاعتقاد بأن السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في دستور 76 وما بعده من دساتير تفويض تشريعي، بل هي اختصاصات أصلية لرئيس الجمهورية مصدرها الدستور وليست بتفويض من السلطة التشريعية.

4-3- تعريف التفويض التشريعي والتمييز بينه وبين التفويض الإداري: انطلاقا مما سبق بيانه، يعرف التفويض التشريعي على أنه: "إجراء قانوني يتم بمقتضاه إذن السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بصورة استثنائية ومؤقتة، وفي اختصاصات محددة مما يدخل في صلاحياتها، بإصدار تشريعات لائحية من شأنها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة، أو تنشأ عنها أوضاعا قانونية لمعالجة أو مواجهة حالات مستجدة، وتصبح لها قوة القانون إذا صادقت عليها السلطة الأصلية صاحبة الإذن".

ويعرفها البعض تعريفا قريبا من هذا على أنها: "الإجراء الذي تأذن فيه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية – بصفة استثنائية – في خلال مدة معينة، وفي موضوع محدد، بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة، وتصبح لها قوة القانون لدى التصديق عليها من السلطة الآذنة[1].

وبناء على هذه التعريفات، يتشابه التفويض الإداري مع التفويض التشريعي في أن كليهما إجراء قانوني تعهد فيه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها دون أن تتخلى الجهة الأصلية بصورة نهائية عن هذا الاختصاص[2].

---

[1] – انظر في هذا التعريف: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 294، والدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص: 66، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 68، السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة – بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية – أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2009-2010، ص: 146.

[2] – الدكتور: مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 200-2001، ص: 127، والدكتور: محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، "دراسة تحليلية مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2002، ص: 139.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتشابه التفويض الإداري مع التفويض التشريعي من حيث أن كليهما لا يكون صحيحا إلا إذا استند إلى نص في القانون يقضي ذلك، وإلا وقع التفويض باطلا.

وفوق ذلك، يتشابه التفويض الإداري مع التفويض التشريعي من حيث تحديد الموضوعات (الاختصاصات) التي يتم بشأنها التفويض بصورة دقيقة وواضحة[1].

وأخيرا، يتشابه التفويض الإداري مع التفويض التشريعي من حيث أن كليهما يحكمه مبدأ عام يتمثل في عدم جواز تفويض الاختصاصات أو الموضوعات المفوضة كقاعدة عامة، لأن التفويض لا يتم إلا مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد[2].

ورغم أوجه التشابه المشار إليها أعلاه، يختلف التفويض الإداري عن التفويض التشريعي من عدة وجوه نذكرها فيما يلي:

*- في التفويض الإداري، يتم هذا الأخير بين أعضاء السلطة التنفيذية وفي داخلها. بينما يتم التفويض التشريعي بين سلطتين من السلطات العامة في الدولة، فهو تصرف ينتمي أساسا إلى المجال الدستوري للبلاد[3].

*- التفويض الإداري قد يكون غير محدد في مدته وأهدافه كأساس عام، بينما التفويض التشريعي يجب أن يكون محددا في مدته وأهدافه[4].

*- الأساس القانوني للتفويض التشريعي يتمثل في الدستور على اعتباره القانون الأسمى في البلاد، بينما التفويض الإداري يجد أساسه القانوني إما في الدستور أو نصوص القانون، أو في اللوائح التنظيمية، ولذلك تعرض القرارات التي تصدر في إطار التفويض التشريعي على

---

[1] - الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 61 و62.

[2] - الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب المرجع نفسه، ص: 62.

[3] الدكتور: عبد الله عبد الغني بسيولي، مرجع سابق، ص: 95 وما بعدها، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع نفسه، ص: 62.

[4] - الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 294.

البرلمان للتصديق عليها، بينما لا يلتزم المفوض إليه بعرض القرارات التي يصدرها بشأن الاختصاصات المفوضة على الأصيل للموافقة عليها[1].

*- التفويض الإداري تفويض مؤقت، يستمر طالما أنه لم يتم إلغاؤه من قبل الأصيل، بينما يستمر التفويض التشريعي وبصورة دائمة خلال الفترة المحددة له، فهو لا يستنفذ بإصدار اللوائح التي تصبح ضرورية لتنفيذ القانون، وهذا استنادا لحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 1908 في قضية سكة حديد الشرق[2].

*- في التفويض الإداري تغل يد الأصيل في ممارسة الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه مدة التفويض باستثناء تفويض التوقيع، بينما في التفويض التشريعي فإن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاصات الأصلية بإمكانها التشريع في مجال الاختصاصات المفوضة إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية حتى ولو لم تنتهي المدة المحددة للتفويض التشريعي[3].

*- يهدف التفويض الإداري إلى تخفيف الأعباء عن الأصيل للتفرغ للأمور الهامة والأساسية التي يسعى المرفق الإداري إلى تحقيقها خدمة للصالح العام، بينما التفويض التشريعي يلجأ إليه لاتخاذ إجراءات قانونية في مواجهة حالات استثنائية لا تحتمل التأجيل وتحتاج إلى حلول سريعة كحالات الخطر الذي يتهدد الدولة مثلا[4].

5- التفويض الإداري وتفويض المرفق العام: تسيير المرفق العمومي بطريقة غير مباشرة لم يعد ذلك المفهوم الذي يقتصر على التنظيم القطاعي لكل مرفق مستقلا عن الآخر، بل تجاوزه بحيث صار يخضع لتأطير قانوني عام وشامل لمصطلح قديم متجدد المظهر، وهو

---

[1] - الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص: 62، الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص: 295.

[2] - أشار إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي هذا:

Zilemenos (Constantine), substitution et délégation en droit administratif français. Librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1964, p : 13.

[3] - الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 295، الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 63

[4] - السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص: 149، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص: 63.

تفويض المرفق العمومي، وبعبارة أكثر وضوحا أن تفويض المرفق العمومي في مفهومه الجديد صار يعبر عن الانتقال من طريقة الإدارة المباشرة إلى طريقة الإدارة غير المباشرة، وسبب هذا الانتقال هو السعي لأجل تقليص العبء المالي الذي تتكبده الميزانية العامة للدولة في تسيير المرافق العمومية.

والاهتداء لأسلوب تفويض المرافق العمومية جاء نتيجة لاجتهادات فقهية وقضائية، توجت في فرنسا بصدور نص قانوني خاص في سنة 1987 خاص بتفويض إدارة المرافق العامة المحلية، وانتقل إلى الجزائر من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، ويعتبر هذا المرسوم الرئاسي الأساس القانوني لميلاد نظام قانوني جديد ينظم مجموعة من العقود السابقة عنه، وموازي في نفس الوقت لعقود الصفقات العمومية، ويختلف عنها في العديد من النقاط الجوهرية[1].

وعرف المشرع الجزائري تفويض المرفق العمومي من خلال المادة 207 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه على أنه: "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية.

وبهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام[2].

---

[1] -بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام: مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، جامعة تلمسان، العدد 14 جانفي 2017، ص: 558.

[2] - انظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفات العمومية وتفويض المرافق العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخ في 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق لـ 20 سبتمبر سنة 2015، ص: 46.

ويخلط بعض الفقه[1] أحيانا بين مصطلح تفويض المرفق العام ونقل الاختصاص الذي سبقت الإشارة إليه رغم ما بينهما من فروق جوهرية، ونفس الخلط قد وقع فيه القضاء الفرنسي في بعض أحكامه[2].

وينتقد Delvolve هذا الخلط في هذه المفاهيم على أساس انه لا يوجد "نقل" لأن الأشخاص العامة حينما تعهد إلى شخص آخر بمهمة استغلال مرفق عام ما، فإنه يبقى للأصيل حق تنظيمه، وأن للمفوض إليه سوى حق الاستغلال أو التسيير (la simple gestion)، فالأصيل له مراقبة المفوض إليه في مدى التزامه بعقد التفويض وله حق المنازعة القضائية إذا ما أخل هذا الأخير بالتزامه، ويجوز للسلطة العامة أن تعدل في شروط العقد، بل لها حق إنهائه إذا اقتضت الضرورة ذلك[3].

ويشبه التفويض الإداري تفويض المرفق العمومي من حيث انه لا يمكن اللجوء إلى أحدهما دون وجود نص قانوني يجيزه، وأن كليهما يهدفان إلى تحقيق الصالح العام، وأن كليهما يقعان على تفويض الاختصاص لا السلطة، وأن القضاء الإداري هو الجهة القضائية الأصلية صاحبة الاختصاص في فض النزاعات التي تنشأ بشأنهما سواء كانت دعوى إلغاء أو دعوى تعويض[4].

ومع هذا التشابه بين نظام التفويض الإداري ونظام تفويض المرفق العام، إلا أن بينهما فروق هامة نوجزها فيما يلي:

*- تختلف الطبيعة القانونية للتفويض الإداري عن الطبيعة القانونية لتفويض المرفق العمومي، فالأول تصرف قانوني إداري يتم بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصيل، ولا يشترط

---

[1] - Dupuis (G), sur la concession de service public, DALLOZ, 1978, ch : 222. Voir aussi : Huglo (C), point de vue sur une notion très discuté : la délégation de service public, les petites affiches, 16 mai 1994 n°= 58 page : 12, Delvolvé (p), les contradictions de la délégation de service public : A.J.D.A, 1996, page : 678.

[2] - السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص: 152.

[3] - Pour plus d'informations sur cette critique, voir : Delvolvé, (les contradictions ...), op-cit, page : G77.

[4] - الدكتور: محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000، ص: 32.

قبول المفوض إليه لتنتقل إلى ذمته الاختصاصات المفوضة. بينما تفويض المرفق العمومي يقوم على عقد بين الجهة الإدارية المفوضة والشخص المفوض إليه، ومن ثم كان شرط موافقة من عهد إليه بتسيير المرفق العمومي أو استغلاله أمر ضروري لأن عقد التفويض هنا من العقود الرضائية .

*- في التفويض الإداري، يحق للأصيل إنهاء قرار التفويض في الوقت الذي يشاء ولا يترتب عنه أي تعويض للمفوض إليه، بينما في تفويض المرفق العمومي. لو تتراجع الجهة الإدارية صاحبة المرفق العمومي عن عقد التفويض تحت أي ظرف من الظروف فإنه من حق المفوض إليه بتسيير المرافق العام واستغلاله أن يحصل على تعويض عن ذلك لإخلال جهة الإدارة بما التزمت به، شرط أن يتم الإخلال خلال مدة نفاذ العقد.

*- في التفويض الإداري، يقع التفويض على جزء من الاختصاص الذي يملكه الأصيل، و أن التنازل عن الاختصاص كليا غير جائز. بينما في تفويض المرفق العمومي، فإن الجهة الإدارية مالكة المرفق العمومي تتنازل عن جميع اختصاصاتها لمن آل إليه أمر تسييره واستغلاله.

*- في التفويض الإداري تفوض الاختصاصات ولا تفوض المسؤولية، بحيث يظل الأصيل مسؤولا عن الاختصاصات المفوضة و إن نشأت إلى جانبه مسؤولية المفوض إليه. بينما في تفويض المرفق العمومي، تفوض الاختصاصات وتفوض المسؤولية معا، ذلك أن المفوض إليه تسيير المرفق العمومي أو استغلاله يتولى استغلال المرفق على نفقته وعلى مسؤوليته تجاه الإدارة والغير.

وخلاصة القول في هذه الفقرة، أنه رغم التشابه الذي قد يجمع بين التفويض الإداري وتفويض المرفق العمومي، إلا أنهما يظلان يختلفان عن بعضهما لاختلاف النظام القانوني لكل منهما، ولا يجب الخلط بينهما[1].

المبحث الثاني: عناصر التفويض الإداري :

يراد بعناصر التفويض الإداري المكونات اللازمة للقول بوجود تفويض مكتمل، وهي بذلك عكس أو خلاف القواعد أو الأسس التي يجب توافرها ومراعاتها عند وضع التفويض الإداري موضع التنفيذ حتى يتحقق الغرض منه.

وبناء عليه، أمكن القول بأن عناصر التفويض يراد بها الهيكل الذي يلزم تواجده لتمام التفويض كفن من فنون الإدارة له أسسه وقواعده العملية، دون مراعاة لجانب الشرعية فيه[2].

وفي هذا السياق، ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن عناصر التفويض الإداري هي: الواجبات، والسلطة، والمسؤولية، ويضيف إليها الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي عنصرا رابعا يتمثل في الأشخاص[3]. وهو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في المطالب الموالية:

المطلب الأول: أشخاص التفويض:

من غير الممكن أن يتم التفويض الإداري في نطاق القانون الإداري العام و علم الإدارة العامة إلا بين أشخاص تعهد إليهم صلاحيات تسيير المرفق العام وضمان ديمومة عمله تحقيقا للصالح العام.

ولا يختلف الأمر في حالة تفويض الاختصاصات إلى لجنة من اللجان أو إلى جهاز إداري من الأجهزة المختلفة، فإن الأعضاء الممثلين لهذا الجهاز هم من يضعون التفويض

---

[1] –راجع في كل هذه الفروق: الدكتور: محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص: 34 وما بعدها، والسعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص: 154– 135.، و بركيبه حسام الدين، مقال سابق، مرجع سابق، ص: 567 وما بعدها.

[2] – الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 38.

[3] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 142.

الإداري موضع التنفيذ، وعادة ما يطلق على هؤلاء الموظفين العامين باعتبارهم محور عملية التفويض وأساس قيامه.

واستنادا إلى ما سبق، فإننا نقسم هذا المطلب إلى بيان المراد بالموظف العام الذي يقوم بعملية التفويض، ومراتب هؤلاء الموظفين في هذه العملية، وموقف القضاء والفقه من تجرد المفوض والمفوض إليه من الاختصاصات المسندة إليهم، وهو ما سنعالجه في الفقرات الآتية:

أولا : الموظف العام:

الثابت في القانون الإداري أن الدولة تمارس نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها من إقامة المرافق العامة، ومن ثم تحظى الوظيفة العمومية باهتمام المشرع وفقهاء القانون، والقانون الإداري على وجه الخصوص.

ويتحدد دور الموظف العمومي ضيقا واتساعا حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل بلد. و ازدياد تدخل الدولة في شتى مجالات الحياة قاد بالضرورة الى ازدياد عدد الموظفين، واهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري.

ولم يعرف الموظف العمومي في أغلب التشريعات الوطنية لمختلف الدول، وهذا ليس عيب في التشريع، فالمشرع غير مطالب بان يعطي تعريفات للمصطلحات التي يستخدمها بمناسبة صياغة النصوص القانونية، وأن هذه هي مهمة الفقه . هذا من جهة، ومن جهة ثانية تعزف التشريعات الوطنية على تقديم تعريف للموظف العمومي بسبب الاختلاف الواضح للوضع القانوني له بين دولة وأخرى، يضاف إلى ذلك التجدد المتسارع للقانون الإداري.

لقد اكتفت التشريعات الوطنية في مختلف الدول بتحديد المعنى العام للموظف العمومي في ميدان الوظيفة العامة في مجال تطبيقها[1]. ومن أمثلة هذه التشريعات، التشريع الفرنسي في المادة الأولى من نظام الموظفين حيث جاء فيها: "هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق

[1] – عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977، ص: 165.

على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري"[1]. وهو نفس الشيء الذي أشارت إليه المادة 02 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري، إلا أن هذا القانون قد أعطى تعريفا للموظف العمومي حدد معناه العام في المادة 04 إذ جاء فيها: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري"[2].

ولما كانت التعريفات من اختصاص الفقه، انبرى فقهاء القانون الإداري في تعريف الموظف العمومي، ومن هؤلاء نجد الفقيه "موريس هوريو" (HAURIOU) الذي عرف الموظفين العموميين بأنهم: " كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"[3].

ويعرف DUEZ وDebeyre بالموظف العمومي على أنه: " كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة و يوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلة في نطاق كادر إداري منظم"[4].

وعرف القضاء الإداري الفرنسي، ممثلا في مجلس الدولة، الموظف العمومي على أنه: "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة، وتكون في خدمة مرفق عام"[5]، واشترط مجلس الدولة لتمام ذلك أن يكون المرفق العام إداريا.

---

[1]– Voir : l'article (2) loi n°83-634 du 13 juillet 1983, code administratif, DALLOZ, 1987, page : 1013.

[2] – راجع أحكام الأمر 06-03 المؤرخ فير19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ: 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد: 46، ص: 03 وما بعدها.

[3] – أورد هذا التعريف لهوريو: الدكتور: مازن ليلو راضي، القانون الإداري مطبعة جامعة دهوك، سنة 2010، ص: 68.

[4] – أورد تعريف DUEZ و(DEBEYRE) الدكتور: محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2015-2016، ص: 13، وتجدر الملاحظة أن هذا التعريف الذي تقدم به، الفقيهان المذكوران منتقد لكونه يقصر صفة الموظف العمومي على أولئك الذين يعملون في المرافق التي تدار بطريق الاستغلال المباشر على الرغم من تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، لجأت إلى أساليب أخرى في إدارة المرفق العام.

[5] – الدكتور: مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص:13.

ويعرف الدكتور الطماوي الموظف العمومي على أنه: "الشخص الذي يسند إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام، تشرف على إدارته الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

ويتفق الفقه والقضاء على أن الرابطة التي تجمع بين الموظف العمومي والإدارة (إدارة المرفق العام) هي رابطة تنظيمية أو قانونية بحيث لا تستطيع الإدارة أن تمس مركز الموظف أو تعدل فيه إلا بموافقته، وينتج عن ذلك قابلية الوضعية التي يكون عليها الموظف العمومي للتغيير والتبديل ومنع الاتفاقات الخاصة بين الإدارة والموظف، لأن حقوق هذا الأخير محددة حصرا بطريقة عامة ومجردة، وأن المنتهى من كل هذا أن هذه العلاقة في النهاية علاقة تعاقدية في إطار القانون العام، وأن هذا العقد هو عقد الوظيفة العامة.

ثانيا: مراتب الموظفين العموميين في مجال التفويض الإداري:

سبق القول بأن التفويض الإداري لا يتم إلا بين موظفين عامين من موظفي الجهاز الإداري، وهذان الموظفان قد يتساويان في الرتبة أو المركز الوظيفي وقد يختلفان فيه. وفي حالة اختلاف مراتب الموظفين العموميين – وهي الحالة الغالبة في الحياة العملية – يكون الأصيل في عملية التفويض رئيسا للمرؤوس المفوض إليه. وهنا يثور التساؤل عن المقصود بكل من الرئيس والمرؤوس في هذه العملية؟.

يجاب عن هذا التساؤل، بأن القاعدة العامة في العمل الإداري أن يمارس الموظف اختصاصاته بنفسه، ولا يفوض منها أي شيء إلى غيره إلا إذا أجاز القانون هذا التفويض[1].

وانطلاقا من هذا المبدأ الأساسي في النظرية العامة في التفويض الإداري، إذا أجاز النص القانوني للموظف تفويض بعض اختصاصاته إلى موظف آخر، وتم التفويض فعلا، أصبح المفوض إليه ملتزما بتنفيذ التفويض، وكان الأصيل والحالة هذه رئيسا للموظف الذي آلت إليه الاختصاصات المفوضة، وكان هذا الأخير مرؤوسا، لأنه لا يجوز له أن يفوض

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 143.

الاختصاصات المفوضة إليه تطبيقا للقاعدة المعروفة بعدم جواز تفويض التفويض ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وفي حالة إجازة المفوض إليه في تفويض الاختصاصات المفوضة كاستثناء من القاعدة العامة، فإن المرؤوس يصبح يجمع بين صفة الرئيس والمرؤوس في آن واحد، فهو مرؤوس للأصيل ورئيس لمن فوضت إليه الاختصاصات المفوضة.

وتفريعا على ما سبق، فإن الرئيس الإداري والمرؤوس حلقات مترابطة في نطاق عملية التفويض الإداري.

وتأسيسا على مراتب الموظفين العموميين في مجال عملية التفويض، يستطيع الرئيس (الأصيل) أن يعدل أو يسحب أو يلغي القرارات الصادرة عن المرؤوس (المفوض إليه)، وعلى العكس من ذلك، لا يستطيع المرؤوس أن يعدل في قرار صادر عن الرئيس الإداري إلا إذا فوض الرئيس المرؤوس في تعديل القرارات الصادرة عنه. وفي هذه الحالة يكون التعديل الذي يقوم به المرؤوس صحيحا ومنتجا لكافة آثاره القانونية. ويشترط الفقهاء في مثل هذه الحالة شرطين أساسيين: الشرط الأول أن يتم التفويض ممن يجوز له قانونا، والشرط الثاني أن يكون التفويض من الأصيل إلى المرؤوس كتابة لا شفاهة، وانعدام الشرطين يؤدي بالتعديل الذي قام به المرؤوس إلى انعدام آثاره[1].

ثالثا: تجرد أطراف التفويض من اختصاصاتهم المفوضة:

إن تجرد أطراف التفويض من اختصاصاتهم التي تم تفويضها إلى غيرهم يختلف من نظام قانوني إلى آخر، ونعني بالأنظمة القانونية هنا تحديدا، النظام القانوني الأنجلوسكسوني والنظام اللاتيني، وهو ما سنتطرق إليه في الفقرتين الآتيتين:

أ- تجرد الأصيل من اختصاصاته المفوضة في النظام الأنجلوسكسوني: لم يتعرض الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية، كنموذج للدول الانجلوسكسونية، في مجال تفويض

[1] – الدكتور: فؤاد العطار، القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1966-1967، ص: 50.

الوظائف الرئيسية، لموضوع تجرد الأصيل من اختصاصاته التي فوضها إلى الغير. وكل ما جاء في الفقه والقضاء الأمريكيين في شأن تفويض الاختصاصات، هو أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتمركز في يد رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للوظيفة التنفيذية، ويمارسها شخصيا، ولكن لما كانت هذه الاختصاصات على درجة كبيرة من الكثرة والتنوع والتعقيد، فإن هذا الرئيس لا يستطيع عمليا القيام بتنفيذها بمفرده دون اللجوء إلى بعض الموظفين المساعدين، وأن القرارات التي تصدر عن هؤلاء المفوضين تعتبر كأنها من الأصيل مباشرة، وأن هذا الأخير يظل مسؤولا عنها مسؤولية كاملة[1].

وتفريعا على ما سبق بيانه، يعتقد البعض[2] أن الفقه والقضاء الأمريكيين لا يمنعان الرئيس (الأصيل) من مباشرة الاختصاصات المفوضة مدة التفويض، وحجتهم في ذلك أن الرئيس (الأصيل) لو كانت له القدرة على ممارسة كل الاختصاصات المعهودة إليه بنفسه ما أقدم على تفويضها إلى الغير، ومن ثم إذا وجد القدرة والوقت على مباشرة الاختصاصات المفوضة فلا مانع من ممارستها حتى و لو كانت هذه الاختصاصات مفوضة إلى مساعديه.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن القضاء والفقه في أمريكا، يذهبان إلى القول بأن القرارات التي تصدر عن مساعدي الرئيس الإداري في إطار التفويض تعتبر كأنها صادرة من الرئيس نفسه، وأنه يظل مسؤولا عنها مسؤولية كاملة، ولا يمكن أن يكون ذلك كذلك دون أن يستطيع الرئيس مباشرة الاختصاصات المفوضة بنفسه إذا رأى ضرورة لذلك. فهذه القرارات الصادرة عن المرؤوسين تصدر باسمه.

---

[1] – مارشال ديموك، جلاديزديموك، لويس كوينج، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم على البراسي، مؤسسة الحلبي وشركاءه للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 1967، ص: 69، وانظر أيضا:

ELI Nobleman, the delegation of presidential functions (constitutional and legal aspects) the annals of the American academy of political and social science, volume 307, September 1956, page: 134.

الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 145.

[2] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه، ص: 146.

ومن جهة ثالثة، فإن ما يسميه الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية تفويض في الاختصاصات وتوزيع لها اقتضته طبيعة النظام الإداري الأمريكي، وإن هذا التنظيم لا يغل يد الأصيل في ممارسة الاختصاصات التي فوضها لمساعديه[1].

ب- تجرد الأصيل من اختصاصاته المفوضة في النظام اللاتيني: القاعدة العامة في النظام اللاتيني، أن الأصيل إذا فوض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه طبقا لما يقتضيه القانون، فإن هذا الأخير لا يستطيع أن يمارس بنفسه هذه الاختصاصات ما دام التفويض قائما ولم ينقض لأي سبب من أسباب الانقضاء.

ويستثنى من هذه القاعدة في التفويض الإداري تفويض التوقيع، إذ في هذه الحالة، فإن بإمكان الأصيل أن يمارس التوقيع في المجالات المفوض بها، طالما أن المفوض إليه يصدر قراراته في هذا الشأن باسم الأصيل وتحت مسؤوليته.

وعلة منع أو تجرد الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض هو تجنب الوقوع في القرارات المتناقضة التي قد تعرقل سير المرفق العام بصورة منتظمة: وتعصف بالصالح العام الذي أنشئ المرفق العمومي من شانه. كما أن ممارسة الأصيل للاختصاصات المفوضة قد يمس باستقرار المراكز القانونية المترتبة على القرارات الإدارية المتخذة في مسألة من المسائل.

ومع وضوح هذه الرؤية في الفقه والقضاء في الدول التي تأخذ بالنظام اللاتيني في شأن التفويض الإداري، إلا أنه صادفنا في أثناء البحث الوقوف على شيء من الانقسام في الرأي بشأن تجرد الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة إلى مرؤوسيه، لاسيما في مصر والأردن. و يرى بعضهم أن الأصيل ليس هناك ما يمنعه من أن يمارس الاختصاصات المفوضة إلى الغير طيلة مدة التفويض، وسند هذا الاتجاه أن مسؤولية الأصيل في التفويض الإداري لا تفوض، وبالتالي يظل هذا الأخير مسؤولا عن جميع اختصاصاته حتى تلك التي

---

[1] – انظر في هذا المعنى، الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 91 والصفحة: 103.

تم تفويضها. وهذا الاتجاه يمثله في مصر الدكتور عبد المجيد عبدة في مؤلفه "الأصول العلمية للإدارة والتنظيم"[1]، والدكتور الأردني بكر القباني[2] الذي يقول: "وعليه فإنه يجوز للرئيس مباشرة العمل الذي كان محلا للتفويض" ومثله ما جاء في مؤلف الدكتور: حنا الندة[3] بعنوان "القضاء الإداري في الأردن" حيث يقول فيه: "وإذا أصدر الأصيل تفويضا، فالتفويض لا يمنع الأصيل من ممارسة اختصاصاته التي جرى تفويضها بل يبقى اختصاصه قائما".

وعلى النقيض من ذلك يرى جانب من الفقه العربي، ويمثل الأغلبية الساحقة، أن الأصيل إذا فوض جزءا من اختصاصاته إلى مرؤوسه وفقا لما يتطلبه القانون، فإنه يتجرد من ممارسة هذه الاختصاصات المفوضة، ويتزعم هذا الرأي فضيلة الدكتور: سليمان الطماوي[4] الذي يقول: "... ولذلك فإن التفويض الذي نظمه القانون رقم 42 لسنة 1967 هو تفويض السلطة أو الاختصاص، ويمتنع بناء عليه على الأصيل أن يمارس الاختصاص الذي فوض فيه طيلة مدة التفويض، وإذا ما أراد أن يعود لممارسة اختصاصاته فعلية أولا أن يلغي قرار التفويض كليا أو جزئيا، و يعلم المفوض إليه بذلك ثانيا ".

ونعتقد من جهتنا، أن ما ذهب إليه الرأي الأول في الفقه العربي الذي أجاز للأصيل ممارسة الاختصاص المفوض في فترة التفويض يخلط بين فكرة التفويض في علم الإدارة العامة كما هو شائع في الدول الأنجلوسكسونية، وبين فكرة التفويض في القانون الإداري الذي يغل يد الأصيل كلية عن ممارسة الاختصاصات المفوضة.

---

[1] – الدكتور: عبد المجيد عبدة، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، الجزء الأول، دون ناشر، طبعة سنة 1963، ص: 360.

[2] – الدكتور: بكر القباني، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1968، ص: 104.

[3] الدكتور: حنا إبراهيم ندة، القضاء الإداري في الأردن، الناشر: جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن، سنة: 1972، ص: 360.

[4] الدكتور: سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1966، ص: 122.

المطلب الثاني: تفويض الصلاحيات أو الاختصاصات:

يعتبر الاختصاص عنصرا مهما من عناصر التفويض في القانون الإداري، كون الاختصاص هو المحل الوحيد للتفويض. ومن الثابت في القانون الإداري، أن القانون العام يقوم أساسا على فكرة الاختصاص، وأن هذا الأخير هو نتيجة من النتائج المهمة المنبثقة عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي تمتاز به دولة القانون الحديثة.

وركن الاختصاص في أي قرار إداري، يمثل الدعامة الأساسية لهذا الأخير، وتخلفه يهدم القرار الإداري من أساسه لتعلقه بالنظام العام.

ولما كان التفويض في القانون الإداري، هو قرار إداري بامتياز، ولما كان ركن الاختصاص هو أهم أركان القرار الإداري، نقدر أنه من الضروري الإشارة إلى تعريفه، و بيان عناصره: وتحديد النتائج المتفرعة عنه، وهو ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

أولا: تعريف الاختصاص :

لقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأن ركن الاختصاص في القرار الإداري، ومن جملتها، تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي يقول فيه: " قواعد الاختصاص بصفة عامة هي القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة "1، ويعرف سيادته الاختصاص في موضع آخر على أنه: "صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية و الزمنية التي بينها القانون"[2].

ويعرف الفقه الجزائري الاختصاص على أنه: "القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة وإصدار القرار الإداري باسم ولحساب السلطة الإدارية "[3].

---

[1] – الدكتور: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1957، ص: 201.

[2]– الدكتور: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1967، ص: 519.

[3] – الدكتور: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2003، ص: 220.

وقيل عن الاختصاص كذلك بأنه: "اختصاص "عون" إداري هي الكفاءة المخولة له لاتخاذ بعض الأعمال القانونية (قرارات وعقود إدارية) باسم المجموعة الإدارية وفي مكان محدد"[1].

وعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري كذلك بأنه: "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"[2].

وفي الفقه الغربي، يعرف JEZE الاختصاص تعريفا موسعا بقوله: "القدرة الشرعية على القيام بأعمال قانونية"[3].

وتفريعا على ما سلف عرضه من تعريفات للاختصاص، فإن المصلحة العامة في تحديد قواعده، تتجلى من ناحيتين: من ناحية الإدارة حيث يقتصر عمل الموظف العمومي على أداء نوع معين من التصرفات يسمح له بإجادتها بطول الممارسة، فتتحقق بذلك سرعة إنجاز الأعمال الإدارية، ويستمر الجهاز الإداري في أداء مهامه على الوجه الذي يحقق الصالح العام.

ومن ناحية الأفراد، تساعد قواعد الاختصاص الواضحة على تحديد المسؤولية، وسهولة توجيه الأفراد في مختلف أقسام الجهاز الحكومي الذي يتعقد يوما بعد يوم[4].

وتأسيسا على ذلك، فإنه من الثابت في القانون الإداري أن قواعد الاختصاص يحددها المشرع، ويقتصر عمل الموظف العمومي أو الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه هذا الأخير على إصدار القرارات الإدارية في حدود الاختصاص الذي حدده المشرع، وإلا صارت هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص مما يعرضها للإلغاء أو الانعدام حسب كل حالة.

---

[1] – الدكتور: لباد ناصر، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، لباد Editeur، سنة 2004، ص: 356.

[2] – الدكتور: محمد أحمد إبراهيم المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة: 2017، ص: 157.

[3]– GASTON JEZE, Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissent des actes juridiques du droit public français, revue de droit public, 1923, page : 58 et suite.

[4] –الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 202.

وإذا كان الغالب أن يحدد المشرع صراحة من هو الموظف العمومي الذي تسند إليه هذه الاختصاصات ليمارسها في حدود ما يسمح به القانون: فإن المشرع في بعض الأحايين ينظم بعض الاختصاصات ويعهد بها إلى جهاز إداري معين ولا يذكر الموظف الذي يتولى ممارستها، ومن ثم يعطي الجهاز الإداري المعني سلطة إسناد هذه الاختصاصات الى الموظف الذي تتفق هذه الاختصاصات و واجبات وظيفته، وهذا هو الذي جرى عليه القضاء الإداري لاسيما في مصر[1].

ولما كان المشرع هو من يحدد الاختصاص، ويعين في الغالب الشخص الذي يعهد به إليه، فإن من المبادئ المستقرة في القانون الإداري أن الاختصاص ليس حقا شخصيا للموظف العمومي الذي نيط به، و إنما هو صلاحية شرعية تسمح له بالتصرف في أمر من الأمور الإدارية المحددة بمقتضى النصوص القانونية سارية المفعول، ومن ثم لا يجوز لهذا الموظف أن يتصرف في الاختصاصات المعهود بها إليه على الوجه الذي يناسبه[2].

ويرى البعض أنه من الأصول الثابتة في تحديد الاختصاصات وتوزيعها على مختلف الأجهزة الإدارية، أن يراعي المشرع – وهو يقوم ببناء الهياكل الإدارية العامة ويرتب اختصاصات وظائفها – عدة اعتبارات تتعلق بالموظف العمومي الذي تسند إليه هذه الاختصاصات منها: سنه، وموضعه أو ترتيبه في التنظيم الإداري، ومؤهلاته العلمية، وخبراته العملية، وغيرها من الاعتبارات الأخرى. والحكمة من هذا كله، حتى يتمكن الموظف العمومي من القيام بالعمل المسند إليه به بنفسه وعدم تركه لغيره، والقول بغير ذلك يؤدي إلى جعل هذه الاعتبارات في حكم العدم[3].

---

[1] – الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص: 202، والدكتور: حنا إبراهيم ندة، مرجع سابق، ص: 346، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 31.

[2] – راجع في ذلك: الدكتور فؤاد العطار، مرجع سابق، ص: 641، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 30، والدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 57، والدكتور: حننا إبراهيم ندة، مرجع سابق، ص: 167.

[3] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 57، والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع السابق، ص: 31.

وتقضي قواعد الاختصاص في القانون الإداري أن يمارس الموظف العمومي الاختصاصات المسندة إليه بنفسه، وهذه الممارسة الشخصية للاختصاص تمثل أحد المبادئ الأساسية في القانون. فلا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتركه لا للجهة التي تمارس تجاهه سلطة الاستثناء، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري في مصر إذ جاء فيه: "الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره، أو حقا يسوغ له أن يعهد به إلى سواه"[1].

وقال القضاء الإداري المصري، في قاعدة أخرى: "... وانه إذا أناط المشرع بموظف ما اختصاصا معينا بنص صريح، لا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه إلا بناء على حكم القانون (أصالة أو تفويضا)، وإلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة"[2].

وإجمالا لما سبق، يمكن القول أن الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام، ويذهب بعض الفقهاء[3] إلى اعتباره أساس هذا القانون وقوامه وقاعدته الأولى التي يرتكز عليها، ولذلك تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام.

ثانيا: عناصر الاختصاص:

يقوم ركن الاختصاص في القرارات الإدارية على أربعة عناصر أساسية تتمثل في: العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر المكاني ، والعنصر الزمني، وهي العناصر التي نتناولها بالتفصيل الذي يقتضيه البحث من خلال الفقرات الفرعية التالية:

أ- العنصر الشخصي: يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص في القرارات الإدارية تحديد الأشخاص الذين يجوز لهم مباشرة الأعمال الإدارية دون غيرهم من الأشخاص[4]. وهو

---

[1] – أنظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررها المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة 13 العدد 01، القانون رقم 141، ص: 1055.

[2] – مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة 13، العدد 01، قضية رقم 224، س12ق، قاعدة رقم 10 ص: 50.

[3] – بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه، ص:32.

[4] – بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه، ص:33، والدكتور: مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، سنة 2008، ص: 103، ونواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، دراسة

عنصر يعتمد أساسا على عدة عوامل منها سن الفرد ومؤهلاته وطريقة اختياره ودرجته أو موضعه في الجهاز الإداري، وخبرته ... الخ .

وتثبت سلطة اتخاذ القرار لعضو الإدارة بصدور قرار تعينه إذا كان شخصا طبيعيا، أو بقرار تشكيله إذا كان شخصيا اعتباريا، و بالتالي تكون القرارات الصادرة عن عضو الإدارة مشروعة إذا كان قرار تعيين من أصدرها مشروعا هو الآخر. وإذا أردنا أن نتأكد من صحة القرار الإداري، وأنه صادر من صاحب اختصاص، العودة الى قرار تعيين من أصدره.

ويرى بعض الفقه في القانون الإداري أن قرار تعيين أو تشكيل عضو بما يحيط به من ضمانات، قد حجب عيوب الرضا الى حد كبير، بحيث أصبح المعول عليه – على الرأي الراجع فقها – هو مطابقة التصرف الصادر عن رجل الإدارة المختص للقانون موضوعيا، ولذات السبب اعتبر بعض الفقه قواعد الاختصاص في القانون الإداري مطابقة أو مناظرة لقواعد الأهلية في القانون الخاص، ويترتب على ذلك بطلان التصرفات الصادرة عن رجل الإدارة الذي عين تعيينا باطلا، وانعدام القرارات الصادرة عن شخص أو هيئة لم تعين إطلاقا[1]. ويستثنى من ذلك القرارات الصادرة عن الموظفين الفعليين.

ويقصد بالموظف الفعلي (الواقعي) الفرد الذي عين في وظيفة ما تعيينا معيبا، أو لم يصدر بشأنه قرار تعيين مطلقا، ومع ذلك تعتبر التصرفات أو القرارات التي يصدرها قرارات سليمة[2]. وأساس سلامة هذه القرارات يختلف باختلاف الأوضاع من حيث إذا كانت أوضاعا عادية أو أوضاعا استثنائية.

ففي الأوضاع العادية، يستند أساس سلامة هذه القرارات إلى الأخذ بالظاهر (l'apparence)، وحينها تكون التصرفات الصادرة من الموظف الفعلي صادرة من مختص،

مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2012، ص: 38، والدكتور: خالد الطاهر، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار المسيرة للطباعة والنشر، سنة 1998، ص: 136.

[1] – الدكتور سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص: 303 و304.

[2] –DE LAUBADERE (A), traite de droit administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, Edition 2000, paris, page : 329.

شريطة أن يكون قرار تعينه الباطل "معقولا" مما يترتب عنه عذر الجمهور الذي يتعامل معه إذا لم يدرك سبب بطلان تعيينه، دون الالتفات إلى حسن نية الموظف العمومي من عدمها، ذلك أن الاستثناء في هذه الحالة مقرر لمصلحة الجمهور وهو ما قضى به القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة[1]، وبذلك أخذت محكمة العدل العليا الأردنية[2].

وأما الأوضاع الاستثنائية، فإن سلامة القرارات التي يصدرها الموظف الفعلي تستند إلى فكرة ضرورة تسيير المرافق العمومية سيرا منتظما. وحينئذ لا يلتفت إلى ما إذا كان الموظف العمومي الذي أصدر القرار الإداري قد تم تعيينه تعيينا معقولا، بل يجوز ألا يكون قد صدر بحقه قرار تعيين على الإطلاق، ويحدث هذا في حالات عديدة كاختفاء السلطات الشرعية بسبب الغزو مثلا أو فرارها أمام زحف العدو على البلاد ... إلخ، وحينئذ قد يحل محل السلطة الشرعية بعض الأفراد العاديين لتسيير المرافق العمومية الحيوية، فتكون الأعمال أو التصرفات التي تصدر عنهم مشروعة، وعلى هذا الأساس اعتبر مجلس الدولة الفرنسي تصرفات هؤلاء تصرفات قانونية ومشروعة[3].

وتأسيسا على ما سبق، فإن المقصود بالعنصر الشخصي في الاختصاص يقتضي أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الجهاز الإداري الذي حدده القانون، ولا يجوز لهذا الأخير أن يتنازل عنه لغيره كقاعدة عامة، لأن ممارسة الاختصاص في هذه الحالة صار واجبات قانونيا[4].

---

[1] – قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 21 جويلية سنة 1876، نقلا عن الدكتور: سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة للقارات الإدارية) مرجع سابق، هامش ص: 204.

[2] – تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري بأن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعد صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلا"، القضية رقم 72/106، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 02 لسنة 1973، ص: 168.

[3] – راجع قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 05 مارس 1948، القسم الثالث، ص: 53، ويتعلق هذا القرار بقرارات صدرت عن لجنة حلت محل المجلس البلدي الذي هرب أعضاءه بسبب الغزو.

[4] –Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 3ème édition o.p.u, Alger, 1981, page : 205.

يضاف إلى ذلك، أن يكون لمصدر القرار الإداري وجود قانوني، وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة. وتثبت هذه السلطة للموظف الإداري، أو الجهاز الإداري، بقرار التعيين أو قرار التشكيل، وبالتالي تتوقف شرعية القرارات التي يصدرها على شرعية هذا التعيين أو التشكيل.

ب- العنصر الموضوعي : ويراد به تحديد الاختصاصات أو الموضوعات التي يتعين على الموظف العمومي، أو الجهاز الإداري القيام بها، ولا يجوز له أن يقوم بغيرها أو تجاوزها. فالمشرع لا يكتفي بتعيين الأشخاص الذين يحق لهم اتخاذ القرارات الإدارية، بل يتعين عليه أيضا أن يحدد الاختصاصات التي تصدر بشأنها القرارات الإدارية.

ويترتب على ما سبق أن يصدر القرار الإداري ممن يملك سلطة إصداره وفي الحدود التي رسمها المشرع لهذا الأخير. فالموظف العمومي أو الجهاز الإداري، ليس بإمكانه أن يصدر قرارا إداريا، لم يجعله المشرع من اختصاصه، وإذا تجاوز هذا الحد صار قراره باطلا.

لذلك يقول الفقيه الفرنسي: " أندري دي لوبادير"(André De Laubadere): " إن قاعدة الاختصاص تحدد أولا الموضوعات التي تدخل في النطاق الخاص بكل سلطة، إن إسناد اختصاص ما إلى هيئة من الهيئات يحدد بشكل عام من خلال التعيين في السلم الهرمي للجهة صاحبة الاختصاص الأصيل، وزير، مدير جهاز مركزي، مدير لمصلحة خارجية ... الخ "[1].

ومثال ذلك في التشريع الجزائري، الاختصاص الموضوعي للوالي الذي يمكن معرفته وتحديده من خلال الرجوع لقانون الولاية، بالإضافة إلى قوانين أخرى كقانون التهيئة والتعمير، والمراسيم والقرارات الوزارية التي تسند للوالي سلطة إصدار قرارات إدارية معينة[2].

وعادة ما تنتهج النصوص القانونية التي تحدد اختصاصات جهة إدارية ما عدة طرق في سبيل ذلك منها:

---

[1] -André De Laubadere, op-cit, page : 604.

[2] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر،2004،ص.74.

– قد يسند القانون سلطة اتخاذ القرار إلى فرد معين بذاته، أو جهاز إداري دونما مشاركة من أشخاص أو هيئات أخرى، وهي الصورة الغالبة في هذا المجال، فالوزراء أو المدراء العامون أو رؤساء المصالح، أو الولاة أو رؤساء المجالس الشعبية ... قد يخول لهم القانون إصدار قرارات معينة دون مشاركة من أشخاص أو هيئات أخرى[1]. وهو ما يمكن أن نسميه "الاختصاص الخالص" لرجل الإدارة أو الجهاز الإداري.

ويكون الاختصاص الإداري كذلك حتى ولو قام صاحب الاختصاص باستشارة جهة معينة في مسألة معينة قبل ممارسة هذا الاختصاص، و يستوي الأمر في ذلك سواء كانت هذه الاستشارة اختيارية أو إجبارية[2] ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[3].

– وقد يخول المشرع عدة أشخاص أو هيئات إدارية ممارسة اختصاص معين كل على حدة، وحينئذ يكون لكل شخص أو هيئة أن تمارس الاختصاص المعهود به إليها دون حاجة لاستئذان أو مصادقة الشخص أو الهيئة الأخرى. وهذا نادر الحدوث في الحياة العملية لما ينطوي عليه من تضارب في القرارات الإدارية[4]. ومن الأمثلة على ذلك اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار القرارات المتعلقة بالضبط الإداري كل بشكل مستقل عن الآخر.

– و أخيرا، قد يشترط المشرع لممارسة اختصاص معين أن يتشارك فيه عدة أفراد أو أجهزة إدارية مستقلة عن بعضها البعض، بحيث لا يمكن إصدار القرار الإداري إلا بموافقتها جميعا، ومثال هذه الحالة ما يعرف عندنا بالقرارات الوزارية المشتركة.

---

[1] – الدكتور: سليمان محمد الطماوي (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 215.

[2] – في التفاصيل الخاصة بهذه النقطة، راجع: كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2010–2011، ص: 25 وما بعدها.

[3] – راجع في ذلك أحكام المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91–176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، التي تلزم وتقيد الجهة الإدارية المعنية بضرورة الالتزام برأي المصالح التقنية للتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 126 سنة 1991.

[4] – سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة ...، المرجع السابق، ص:215.

ويترتب على الخروج عن عنصر الاختصاص الموضوعي عيبان يؤثران على صحة القرار الإداري هما: عيب اغتصاب السلطة وعيب عدم الاختصاص البسيط، ولا نرى ضرورة في هذا المقام للتوسع في شرحهما[1].

ج- العنصر المكاني: يراد بالعنصر المكاني – كعنصر من عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري – تحديد المكان الذي يباشر في نطاقه الموظف الإداري أعماله واختصاصاته التي أسندها إليه المشرع، بحيث لا يجوز له الخروج أو ممارسة هذه الاختصاصات خارجه، إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك.

وبناء عليه، إذا أجاز المشرع لبعض رجال الإدارة الحق في ممارسة اختصاصاتهم على مستوى كافة إقليم الجمهورية، كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، والوزير الأول، وباقي الوزراء، فإن القاعدة العامة في الاختصاص ألا يتجاوز الموظف الإداري حدود المكان المحدد له لممارسة هذا الاختصاص. ومن ثم لا يجوز للوالي مثلا أن يتجاوز في ممارسة اختصاصاته حدود ولايته، وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وعليه كان المقصود بالعنصر المكاني لركن الاختصاص في القرارات الإدارية تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل الإدارة أن يزاول في نطاقها الاختصاصات الموكلة إليه[2].

وحالات عيب عدم الاختصاص المكاني، في الحياة العملية قليلة الحدوث، وسبب ذلك يرجع الى أن الحدود المكانية لممارسة الاختصاص غالبا ما تكون واضحة المعالم بدرجة كافية، ومن ثم فإن معظم القرارات القضائية في هذا الصدد تتعلق بأفراد غيروا أماكن إقامتهم من بلدية إلى أخرى مثلا، أو من ولاية إلى أخرى، ولهذا تصدر القرارات الإدارية في حقهم من

---

[1] – لمزيد من التفصيل حول عيب اغتصاب السلطة وعيب عدم الاختصاص البسيط راجع كتاب: سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة ...) مرجع سابق، ص: 216 وما بعدها.

[2]– André De Laubadere, op-cit, page : 607.

قبل مقر إقامتهم الأول في حين أن الاختصاص قد انتقل إلى الجهة الإدارية التي يقيم فيها هذا الشخص (محل الإقامة الجديد)[1].

د- العنصر الزمني : ويقصد به الفترة الزمنية التي يمارس خلالها الموظف الإداري أو الجهاز الإداري برمته الاختصاصات الموكلة إليه. فإذا انتهت هذه المدة، امتنع عليه ممارسة هذه الاختصاصات، وكل تجاوز لهذه المدة يجعل القرار الإداري الصادر خارجها مشوب بعيب عدم الاختصاص.

ولذلك يلجأ المشرع إلى كيفية تنظيم مزاولة الاختصاص من حيث الزمن، ويحدد القيود التي ترد في هذا الخصوص، فالمفوض ليس مخلدا في الوظيفة التي أسندت إليه، بل تنتهي خدمته عند حد معين يفقد بعده كل صفة له في اتخاذ القرارات الإدارية. وكذلك الأمر بالنسبة لبعض الأجهزة الإدارية والمجالس المنتخبة.

فالمجلس المنتخب مثلا له عهدة محددة زمنيا، وله أدوار للانعقاد لا يمكن إهمالها، وكل مخالفة من جانبه لهذه المدة يؤدي بالقرار الذي يصدره خارج الآجال القانونية المحددة مشوبا بعيب عدم الاختصاص، وعلى هذا الأساس تبنى قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إجراء آثارها إلى المستقبل. إن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء لما في ذلك من اعتداء على سلطة السلف والخلف معا[2]. وهذا عين ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر[3].

وقد يلجأ المشرع في بعض الأحيان إلى تحديد مدة زمنية لاتخاذ قرار إداري معين، فما أثر انقضاء المدة على هذا الاختصاص؟ يرى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص أن انقضاء المدة لا يؤدي الى زوال الاختصاص كقاعدة عامة، و أن تحديدها مجرد إفصاح عن

---

[1] – الدكتور: سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة ...) مرجع سابق، ص: 230.

[2] الدكتور: سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة ...) مرجع سابق، ص: 226.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، في حكمها الصادر في 11 ماي 1955 نقلا عن الدكتور: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 226.

رغبة المشرع في الإسراع بتنفيذ القانون[1]، وأن فوات المدة لا يؤدي حتما إلى إبطال القرار المتخذ خارجها إلا إذا كشف القانون عن نية المشرع القاطعة في ذلك، أو كانت المدة الزمنية المحددة مشروطة لمصلحة الأفراد.

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة بالنسبة للقرارات التي ينبغي أن تصدر في مدة معينة، فما الأمر بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة من غير أن تكون مرتبطة بمدة زمنية معينة؟ إذا كانت القاعدة العامة أن للإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت اتخاذ القرار الإداري، فإن ذلك لا يمنع القضاء الإداري من مراقبة هذه الناحية في مجال قضاء الإلغاء – فضلا عن قضاء التعويض – وهو يرى على وجه العموم أن تحسن الإدارة اختيار وقت تصرفها، لأنه من غير المعقول أن تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة[2].

وفي ضوء ما تقدم بشأن الاختصاص كعنصر من عناصر التفويض الإداري، أمكن القول بان الاختصاص يرمي إلى المحافظة على مصالح الإدارة والموظفين فيها والمتعاملين معها. وتفسير ذلك أن الموظف المختص يتفرغ لنوع معين من الأعمال أو الاختصاصات الكثيرة والمتنوعة التي يشهدها الجهاز الإداري في الدولة الحديثة، الأمر الذي يجعله خبيرا ومتقنا لهذا العمل مما يفيد الجهاز الإداري الذي يعمل في إطاره إفادة بالغة[3]. يضاف إلى ذلك أن الاختصاص يؤدي إلى سهولة توجيه الموظفين العاملين في أجهزة الإدارة ومعرفة مهاراتهم وقدراتهم وميولهم العملية، كما يؤدي إلى تحديد المسؤوليات ومحاسبة المخطئين عن أخطائهم، وتوجيه الطعون إلى أعمالهم من الغير عند قيام المنازعات والاحتكام إلى القضاء الإداري.

وإذا كان فقهاء إدارة الأعمال يخشون المبالغة في عنصر التخصص ويرون أنه قد يؤدي إلى إعاقة تنفيذ الأعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية، وأنه يولد لدى الموظفين الملل[4]، فإن بعض

---

[1] C.E, 07/04/1922, la caisse régionale de crédit agricole du sud-est.

[2] – الدكتور: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 228.

[3] – Paule H. Appleby, public administration for a welfare state, New-York, 1961, page: 57.

[4] – الدكتور: عبد الرحمن عبد الباقي عمر، تنظيم وإدارة المكاتب، مكتبة عين شمس، القاهرة، سنة. 1963، ص: 27 وما بعدها.

الفقه لا يجد لهذا التخوف أساسا متينا يستند عليه، وأن ما أشاروا إليه في تخوفهم سببه عدم التخصص الوظيفي وليس المبالغة فيه[1]. ويضاف إلى ذلك أن التفويض في الاختصاص يعد وسيلة من وسائل التخفيف من تركيز الاختصاص حيث يرمي إلى تخفيف الأعباء عن الأصيل ليتفرغ إلى تنفيذ اختصاصات المهمة[2].

المطلب الثالث: تفويض السلطة :

تجدر الإشارة منذ البداية أن معظم الفقه الإداري الحديث يميل إلى عدم التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض السلطة عند مناقشة مسألة التفويض الإداري، ويعتبرون المصطلحين بمثابة مترادفين ينوب أحدهما عن الآخر.

وإذا كان الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة الثلاث: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ويسند إلى كل واحدة منها اختصاصا معينا تمارسه بنفسها، وأن القانون هو الذي يحدد اختصاصات الموظفين في أجهزة الدولة المختلفة بناء على اعتبارات تتعلق بأشخاصهم ومهاراتهم وكفاءاتهم العلمية ... الخ ، ويلزمهم القانون بأن يقوموا بهذه الاختصاصات بأنفسهم، فإنه بناء على هذه القاعدة العامة في الاختصاص، لا يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل، سواء كان سلطة من السلطات، أو كان موظفا من الموظفين، أن يفوض غيره في اختصاصاته إلا إذا أجاز له القانون ذلك. وفي هذه الحالة لا يجوز قانونا أن يشمل التفويض كل اختصاصات الأصيل، وإلا اعتبر ذلك تنازلا عن الاختصاص، ونقل للسلطة من الأصيل إلى الغير، وهو أمر غير مشروع.

ويتبدى لبعض الفقه أن هذا الخلط في استعمال المصطلحين كمترادفين في المعنى، مرده الخلط بين فكرة التفويض الجزئي والتفويض المطلق. والتفويض الجزئي عندهم يقتصر مجاله على تفويض بعض اختصاصات الأصيل إلى الغير بغرض تخفيف العبء عليه، بينما يعني

---

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 35.

[2] – الدكتور. بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه، ص. 35.

التفويض المطلق نقل السلطة من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى ونكون بصدد تفويض كامل اختصاصات الأصيل إلى الغير وهو عمل غير مشروع[1]. وهذا ما أقرته فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إذا جاء فيها: "... ويبدو من ذلك أن التفويض لا يكون إلا جزئيا، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفا آخر في كل اختصاصاته وإلا تعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها وهو ما لا يجوز قانونا"[2].

واستنادا لهذه الفتوى، يتبين بوضوح أن عبارة "تفويض الاختصاص" ليست مرادفة لعبارة "تفويض السلطة" بحيث يمكن أن تستخدم إحداهما مكان الأخرى كما ذهب معظم الفقه الإداري الحديث، الأمر الذي يحتم علينا في هذا البحث أن نتعرض إلى تعريف السلطة أولا، وإلى الجدل بشأن تفويض السلطة ثانيا، وتقدير أو تقييم هذه الآراء ثالثا، وهو ما سنتناوله بالبحث فيما يلي:

أولا: تعريف السلطة:

الثابت في القانون الإداري أن الاختصاص الذي يتم إسناده إلى موظف عمومي أو جهاز إداري من أجهزة الدولة لا يمكن وضعه موضع التنفيذ ما لم يزود صاحبه بقدر من السلطة تساعده على القيام بهذا الاختصاص على الوجه الذي يحقق أهداف المرفق العمومي، وتحقيق الصالح العام. فإذا لم توجد هذه السلطة، ينتج عن غيابها قيام أي موظف من الموظفين بفعل ما يشاء، ويمتنع عن تنفيذ الواجبات أو الصلاحيات المسندة إليه، أو لا يستطيع تنفيذها لامتناع الآخرين عن ذلك، وهذا ما يؤدي إلى الفوضى وانعدام القدرة على تحقيق سياسة الدولة وأهدافها[3].

---

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 53، والدكتور: حسن عيسى الشيخ، التفويض الإداري في القانون السوداني، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، جامعة النيلين، السودان، سنة 2007–2010.

[2] – راجع مضمون هذه الفتوى في: مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنتان 16 و17، القاعدة رقم 266، ص: 673.

[3] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 54.

و إذا كانت السلطة في هذا المجال لها من الأهمية ما ليس لغيرها، فإنه من الضروري التعرض لبيان المقصود منها لغة وفقها.

ففي اللغة العربية، تعرف السلطة ، وجمعها سلطات وسلط، على أنها التسلط والسيطرة والتحكم، ويقال له سلطة كبيرة على سكان البلاد: بمعنى له عليهم ملك وقدرة وسيطرة، و يعترف بسلطته: أي بملكه وحكمه، ويستمد سلطته من القانون: أي حكمه، ويقال السلطات العليا في البلاد: ويراد بها الأجهزة الحاكمة فيها[1]. وجاء في قاموس "عربي عامة" أن السلطة يراد بها: حق اتخاذ القرارات التي تحكم تصرفات الآخرين، وتطلق على الجهات التي تملك هذا الحق.

وعرف معجم أكسفورد (Oxford) السلطة بمعنى: "القوة والحق على إعطاء الأوامر وإخضاع الآخرين".

« the power and the right to give orders ant make others obey »

أما في إصطلاح فقهاء الإدارة العامة، فإننا نجد من التعريفات المختلفة للسلطة ما لا يمكن الإحاطة به كله. ولذلك نقتصر على بعضها لأهميته. ونقر هاهنا أن رجال الفقه في قانون الإدارة العامة ليسوا على رأي جامع في هذه المسألة، فتتقارب تعريفاتهم للسلطة تارة وتختلف تارة أخرى.

لقد اعتبر بعض فقهاء الإدارة العامة أن السلطة حق من الحقوق، ومن جملة هؤلاء نجد "هنري فايول" الذي يعرف السلطة على أنها: "الحق في إصدار الأوامر وفرض الطاعة"[2].

وساير معظم الفقه العربي في مجال الإدارة العامة هذا التعريف إذ جعلوا من السلطة حقا من الحقوق ومنهم الدكتور: سيد الهواري الذي عرف السلطة على أنها: "الحق في اتخاذ

---

[1] – معجم الغني، لصاحبه عبد الغني أبو العزم، دار الكتب العلمية، سنة 2013.

[2] Henri fayol, General and industrial management, London, SIRISSAC and sons, 1949, the right to give orders and power to exact obedience ».

نقلا عن الدكتور، بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 54.

قرارات تحكم تصرفات مرؤوسيه في الجهاز الحكومي"[1]، والدكتور: حسن أحمد توفيق الذي عرفها بأنها: "الحق الشرعي لأداء عمل معين"[2].

وانتقدت جميع هذه التعريفات التي تجعل من السلطة حقا من الحقوق وقيل عنها أنها:

– تأثر أصحاب هذه التعريفات بالمذهب التقليدي لفكرة الحق الذي تبدى عن "جون لوك" و"جان جاك روسو" اللذان قالا بأن للشخص حقوقا ذاتية يحملها معه إلى أي مجتمع يعيش فيه، ورتبا على ذلك أن الحق هو "سلطة" وإرادة يعترف بها النظام القانوني[3].

– إن الحق في مفهومه الحديث يرمي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع، بينما تسعى السلطة في المجال الإداري إلى تحقيق أهداف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وعلى رأس هذه الأهداف تحقيق الصالح العام.

– من التناقض الصارخ القول بأن السلطة حق من الحقوق، فإذا كانت المسؤولية هي مقابل السلطة والملازمة لها وجودا وعدما، فكيف نجعل من الشخص صاحب حق شرعي وفي الوقت نفسه نحاسبه عن ممارسته لحقه؟

ونميل – كما مال غيرنا – إلى أن جعل السلطة مجرد حق من الحقوق مجافاة للحقيقة[4]، فالسلطة في مجال القانون الإداري لا يمكن أن تكون حقا من الحقوق المكرسة في القانون الخاص.

ونظرا للنقد الوجيه الذي تعرض له من عرفوا السلطة على أنها حق من الحقوق، عرفها بعض من فقهاء الإدارة العامة على أنها: "السلطة ليست مركزا أو حقا قانونيا أو رياسة على

---

[1] الدكتور: سيد الهواري، الإدارة العامة، دون ناشر، بيروت، سنة 1965، ص: 74 وما بعدها.

[2] الدكتور: حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، سنة 1975، ص: 19.

[3] – الدكتور: ثروت أنيس الأسيوطي، مبادئ القانون (الحق)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1974، ص: 41 وما بعدها. والدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 55.

[4] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 55.

الأفراد أو إصدار أوامر، إن السلطة هي التأثير باشتراك الأفراد أو التكامل أو الإجتماع الاختياري"[1]. وعيب على هذا التعريف من ناحيتين[2]:

الأولى: أن أصحاب هذا التعريف يقولون في مؤلفاتهم أن السلطة – أي سلطة – أساسها الدستور أو القانون، ثم يقولون بعد ذلك أن السلطة ليست مركزا أو حقا قانونيا، وهذا هو عين التناقض الفكري.

والثانية: يخلط أصحاب هذا التعريف بين السلطة والقيادة، سواء كانت هذه القيادة إدارية أو اجتماعية أو سياسية. فالفرق بين القيادة والسلطة شاسع وجوهري، ذلك أن كل قائد ليس بالضرورة صاحب سلطة ملزمة، وليس كل ذي سلطة بقائد لعدم توافر شروط القيادة فيه.

ونضيف إلى هذا النقد الذي وجه لهذا التعريف نقدا آخر، وهو غموض الفكرة التي يريد أن يقدمها أصحابه للسلطة، فما معنى القول: "التأثير باشتراك الأفراد أو التكامل أو الاجتماع الاختياري ؟.

وتأسيسا على ما سبق من تعريفات، ذهب بعض فقهاء الإدارة العامة إلى تعريف السلطة على أنها قدرة من القدرات، ومن جملة هؤلاء في الفقه الغربي "ليونارد وايت" (Leonard White) الذي عرف السلطة على أنها: "القدرة على اتخاذ قرارات تكون مقبولة عند التابع كمرشد لسلوكه بغض النظر عن تقديره الشخصي لمزايا القرار"[3].

وعيب على هذا التعريف أنه[4]:

– يحتوي هذا التعريف على تناقض صارخ وغير مقبول، فكيف تكون القرارات مقبولة لدى التابع وفي الوقت نفسه خارجة عن تقديره الشخصي؟. يضاف الى ذلك عبارة "مقبولة لدى

---

[1] – مارشال ديموك وآخرون، مرجع سابق، ص: 430.

[2] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 56.

[3] Leonard .D.White, introduction to the study of public administration, 4th edition, EURASIA publishing house, INDIA, 1955, page: 35.

[4] انظر هذا النقد في مؤلف: الدكتور: بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 57.

التابع"، أنها عبارة تعصف بكل قيمة للسلطة، فما قيمة هذه الأخيرة إذا جردت من عنصر الإلزام الذي هو أهم عناصرها ؟.

– إغفال صاحب التعريف بيان مصدر هذه السلطة أو القدرة كما يسميها، فالسلطة من غير بيان لمصدرها هل تسمى سلطة ؟.

وغير بعيد عن تعريف ليونارد وايت، يعرف الدكتور عبد الفتاح حسن السلطة على أنها: "مجموعة القدرات اللازمة لإنجاز العمل الموكل إلى المدير"[1]. ويرى بأن مفهوم السلطة في الإدارة العامة أوسع منه في القانون الإداري.

ولم يسلم هذا التعريف من النقد، فرغم عدم ذكر صاحبه لمصدر هذه القوة اللازمة لإنجاز العمل، يقصر السلطة على شخص مدير الجهاز الإداري الذي يسيره، فالمدير حسبه هو من يملك السلطة لإنجاز الأعمال دون بقية الموظفين، وهذا يقودنا إلى القول بأنه تعريف تعوزه الدقة والوضوح، ولا يتناسب مطلقا مع قول صاحبه أن مفهوم السلطة في القانون الإدارية أضيق من مفهومها في نطاق علم الإدارة العامة.

وجعل بعض فقهاء علم الإدارة العامة السلطة على أنها قوة من القوى فعرفها "هارول كونتز" و"سيريل أودونيل" على أنها: "القوة على إصدار الأوامر للآخرين ليقوموا بعمل أو ليمتنعوا عنه بصورة يراها صاحب السلطة كفيلة بتحقيق أهداف هذه المنظمة أو القسم"[2].

وإذا كان هذا التعريف يقترب من الصواب، على رأي الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي – ونحن نؤيده من جهتنا في هذه النقطة –، إلا أن صاحبه لم يبين مصدر هذه القوة، وإن كان في موضع من مؤلفه قد ذكر مصدرها حينما قال: "قوة قانونية أو شرعية تعطي الحق في الأمر أو في النهي ...الخ " .

---

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 102.

[2] –Harold Koontz and Cyril .O. Donnell, principals of management: an analysis of managerial functions, New York, 1958, page: 58.

وفي فقه القانون الإداري، يعرف الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي السلطة على أنها: "مكنة شرعية تستند بشرعيتها إلى الدستور أو القانون أو اللوائح، تمكن من خولت إليه تنفيذ اختصاصاته المحددة، سواء باتخاذ قرارات أو بإصدار أوامر للعاملين تكون ملزمة لهم بغض النظر عن آرائهم و ميولهم أو معتقداتهم، مما يحقق معه في النهاية غايات المنظمة الإدارية"[1].

وهكذا يكون الدكتور بشار يوسف عبد الهادي قد حدد في تعريفه للسلطة مصدرها وطبيعتها وسبل استعمالها والغاية منها، فيكون تعريفه متميزا، أصاب فيه حقيقة السلطة وكنهها، وما يؤخذ على هذا التعريف طول الصياغة و الإطناب في التفصيل، والتعريف الجيد هو ما كان مختصرا دقيقا وواضحا في معانيه.

وإذا كانت لنا من محاولة في هذا المجال، فإننا نعرف السلطة على أنها: "مكنة شرعية تمكن صاحب الاختصاص من وضع اختصاصاته موضع التنفيذ تحقيقا للصالح العام".

وهكذا تكون السلطة في مفهومها الدقيق مكنة أو وسيلة أو آلية تمكن صاحبها من القيام بالأعمال المسندة إليه على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة، وأن هذه المكنة تجد سندها القانوني إما في نصوص الدستور باعتباره الشريعة العامة، أو في نصوص القانون واللوائح الأخرى، مما يضفي عليها طابع الشرعية. وأن الاختصاصات المسندة إلى الموظف أيا كانت رتبته في الهرم الوظيفي لا تجد طريقها إلى التنفيذ ما لم يزود صاحبها بقدر من السلطة الكافية للقيام بذلك، ويترتب على ذلك أن القرارات التي يصدرها صاحب الاختصاص استنادا إلى السلطة التي يتمتع بها تكون لها قوة الإلزام، مما يلزم الغير (المرؤوسين على وجه الخصوص) الخضوع لها والإقبال عليها من غير حاجة إلى معرفة مواقفهم وآرائهم بشأنها.

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 58.

ثانيا: الجدل بشأن تفويض السلطة:

سبق القول بأن الفقه في القانون الإداري منقسم بشأن المفهوم أو المقصود من عبارتي "تفويض الاختصاص" و"تفويض السلطة" ففريق من الفقه الإداري يستخدم في كتاباته تعبير السلطة فقط ويريد بها الاختصاص، وذهب بعضهم إلى استعمال تعبير الاختصاص والسلطة معا على أنهما مترادفان، وذهب فريق ثالث إلى التمييز بين السلطة والاختصاص، وأن مدلول كل منهما مختلف عن مدلول الآخر.

وما يهمنا في دراستنا هذه، موقف الفريق الثالث الذي يميز بين مدلول المصطلحين (السلطة والاختصاص)، حيث انقسم بدوره إلى اتجاهين في شأن التفويض، فقصره البعض على الاختصاص فقط دون السلطة، في حين ذهب القسم الثاني إلى القول بأن التفويض الإداري يقع على الاختصاص والسلطة في آن واحد. وهو ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

أ- **الاتجاه إلى اقتصار التفويض على الاختصاص دون السلطة:** يذهب أنصار هذا الاتجاه الذي يرأسه "جان دلفولفيه" (DELVOLVE)[1] إلى القول بأن التفويض الإداري يقع على الاختصاص فقط و يستبعد السلطة من التفويض، واستنادا إلى ذلك ميز دلفولفيه بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري، وذلك على النحو التالي:

1- عدم تفويض السلطة في المجال التشريعي: (لا تفويض للسلطة في التفويض التشريعي) : يقول دولفولفيه (DELVOLVE) أن نظرية تفويض السلطات ظلت طيلة القرن التاسع عشر مرتبطة بنظرية الوكالة في القانون الخاص، ومن ثم كان المفوض إليه يتصرف بكامل سلطات المفوض، وهو أمر يستغربه "دلفولفيه" ويستغرب العمل به في ظل النظام الدستوري السائد في زمانه (فترة الثلاثينات)، فإذا كانت الوكالة في القانون المدني هي تصرف يعطي بواسطته شخص لشخص آخر سلطة عمل شيء للموكل وباسمه فإن التفويض خلاف ذلك تماما[2].

---

[1] Jean Delvolvé, op-cit, page : 44.

[2] Jean Delvolvé, op-cit, page : 44 et suite.

ويتابع "دلفولفيه" قوله بأنه في مطلع القرن العشرين، واستنادا إلى حكم قضائي صدر عام 1907، برز رأي فقهي يرى أن تحميل المشرع رئيس الدولة مهمة التشريع إنما هو "عقد" يقوم على أساس الاتفاق، فلا يكون الأمر عندئذ منحا للسلطات وإنما هو توزيع للأعمال بقصد تنظيمها، وأن ما يحدث بين البرلمان والسلطة التنفيذية (الحكومة) في هذا الصدد إنما هو توافق إرادتين ليس إلا[1].

وانتقد الفقيه "دوجي" (Deguit) هذه الفكرة، وسانده فيها جمع كبير من الفقه، إذ رأوا عدم إمكانية التسليم بفكرة العقد دون أن تكون للدولة شخصية قانونية تمكنها من التعاقد[2]. وحتى أولئك الفقهاء الذين يسلمون بفكرة تمتع الدولة بالشخصية القانونية، صعب عليهم أمر الإقرار بأن التفويض الإداري هو عقد من العقود[3]. ذلك أن العقد لا ينشأ إلا بتوافق إرادتين على إحداث أثر قانوني معين، والتفويض الإداري لا يهتم بتوافق إرادة الأصيل مع إرادة المفوض إليه، بل لا يلفت إلى إرادة المفوض إليه مطلقا.

والخلاصة التي ينتهي إليها "دلفولفيه"، في مجال عدم إمكانية تفويض السلطة في المجال التشريعي، بعد عرضه لعديد الأفكار بهذا الشأن، أن الفكرة حسب رأيه تقوم على فكرة "التمثيل" فأعضاء السلطة التشريعية يمثلون الأمة، ولذلك فهم لا يملكون نقل سلطاتهم إلى الغير، فالمشرع حسبه لا يستطيع أن ينقل سلطة القيام بتشريعات إلى جهات أخرى، ذلك أن الشعب قد فوض المشرع سلطة التشريع وبالتالي لا يملك هذا الأخير تفويضها[4].

واستنادا إلى ما سبق، يرى "دلفولفيه" أن ملكية السلطة ليست لأي فرد أو هيئة، وإنما هي ملك للدولة ككيان قائم بذاته، ولا يملك الأفراد أو الهيئات إلا ممارستها وفقا للقانون، و أن أي تصرف فيها خارج الأطر القانونية المسموح بها يقع باطلا[5].

---

[1] Jean Delvolvé, idem, page : 49.

[2] Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, 3ème édition, paris , 1930, page :

[3] الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص:64.

[4] Delvolvé, op-cit, page : 53.

[5]- Jean Delvolvé, idem, page : 55.

وبناء على هذه الأفكار التي نادى بها الفقه في تلك الفقرة، ساد القول بعدم جواز تفويض السلطة من هيئة إلى هيئة أخرى، وأن القول بخلاف ذلك هو خرق للدستور ومخالفة صارخة له، وأن الحقوق الدستورية لا يمكن التنازل عنها أو تفويضها. وهكذا فإن التفويض التشريعي، عند "دلفولفيه" ومن ناصره في هذه الفكرة، يقع على الاختصاص ولا يمتد إلى سلطة ممارسته الأصلية، والتي يستحيل تفويضها لأنها ليست ملكا للمشرع أو الأشخاص، فلا يستطيع أي عضو أن ينظم أو يقرر مسألة معينة ويصبغ عليها سلطة لم يخوله الدستور أصلا ممارستها[1].

2- لا تفويض للسلطة في المجال الإداري: يرى أنصار هذا الاتجاه الذي يتزعمه "دلفولفيه" دائما، أن السلطة في المجال الإداري غير قابلة للتفويض مع الاختصاص. ويبني هذا الاتجاه رأيه هذا على فرضية أنه في حالة ما إذا أذن القانون لصاحب الاختصاص الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى الغير دون تحديد لهؤلاء الغير، بمعنى أن يكون النص الآذن نصا عاما، لا يقيد الأصيل عند اختياره لمن يفوض إليه، أو يحدد له سلفا الأشخاص الذين يلتزم بالتفويض إلى أحدهم إذا رغب في ذلك.

وعلى ضوء هذا الافتراض، ميز دلفولفيه بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع. فيرى أن يتم التفويض في الاختصاص من الأصيل إلى شخص آخر يتمتع أصلا بسلطة إصدار القرارات الإدارية، طالما كان الاختصاص المفوض يتطلب إصدار قرارات إدارية مماثلة . و عليه ، فالمفوض إليه إذا لم يكن يملك سلطة مستقلة فإنه لا يستطيع تنفيذ ما يفوض إليه.

وهكذا، فإن تفويض الاختصاص لا يعني نقل السلطة من المفوض إلى المفوض إليه، لأن هذا الأخير أصلا صاحب سلطة، و لكن ينقل إليه اختصاصا أو موضوعا معينا.

أما تفويض التوقيع، فيرى "دلفولفيه" بشأنه أن المفوض إليه يستخدم سلطة الأصيل لأنه لا يملك سلطة إدارية أصلية بحكم وظيفته، فدوره في حقيقة الأمر دور آلي بحت[2].

---

[1]- Jean Delvolvé, ibid, page : 53.

[2]- Jean Delvolvé, op-cit, page : 53 et suite.

وهكذا ينتهي دلفولفيه و أتباعه إلى القول بأن الأصيل لا يستطيع تفويض اختصاصاته إلى الغير إذا لم يحدد النص القانوني الآذن بذلك هؤلاء الأشخاص، إذا لم يكونوا ممن يملكون سلطة أصلية مستقلة. وعليه فلا تفويض للسلطة في المجال الإداري، وأن التفويض يكون في الاختصاص فقط ولا يمتد إلى السلطة.

ب- الاتجاه القائل بتفويض الاختصاص والسلطة معا : يرى أنصار هذا الاتجاه، الذي يتزعمه في الفقه العربي الدكتور عبد الفتاح حسن، أن التفويض يقع على السلطة والاختصاص معا في مجال القانون الإداري دون المجال التشريعي. بمعنى أن تفويض السلطة لا يكون إلا في المجال الإداري دون المجال التشريعي. وينتقد سيادته "دلفولفيه" الذي نادى بعدم تفويض السلطة عموما، على أساس أن دلفولفيه ناقش هذه الفكرة في بداية الثلاثينات، وهي فترة لم تتوضح فيها التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وأن التفرقة آنذاك كانت غير واضحة وشاحبة في القانون الفرنسي، وأن كلام دلفولفيه ذاته كان يقصد به ما نسميه الآن تفويض الاختصاص أو تفويض السلطة[1].

ويستمر الدكتور عبد الفتاح حسن، في نقده لفكرة "دلفولفيه" في عدم تفويض السلطة، على أساس أن الأصيل إذا لم يحدد له النص الآذن بالتفويض الأشخاص المفوض إليهم ممن يتمتعون بسلطة مستقلة، فإن ذلك من شأنه أن يعطل العمل بالنص الآذن بالتفويض إذا لم يجد الأصيل من مرؤوسيه من يتمتع بسلطة مستقلة لإصدار القرارات. وأن التمييز بين الاختصاص والسلطة غامض ويصعب استيعابه أو التسليم به[2].

واستنادا إلى هذا النقد، يرى الدكتور عبد الفتاح حسن انه من الضروري أن تفوض السلطة مع الاختصاص، فالرئيس – حسب قوله – يلتزم بواجبات معينة وله السلطة اللازمة لإنجازها، فإذا فوض جانبا من واجباته إلى تابعه، فإنه يكون من المنطقي أن يفوض إليه أيضا

---

[1] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 121.

[2] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص. 121 وما بعدها.

القدر من السلطة اللازم لأدائها، فتفويض الواجبات وتفويض السلطة إذن متلازمان، لأنه لا معنى لأن يعهد الرئيس إلى تابعه بواجبات دون أن يخوله السلطة اللازمة للقيام بها، ولا معنى كذلك لأن يخوله سلطة ما دون تحديد المجال الذي سوف تستخدم فيه ..."[1].

وخلاصة الرأي لأصحاب هذا الاتجاه أن التفويض يقع على الاختصاص والسلطة معا، وهو الرأي الذي يأخذ به أغلبية الفقه في القانون الإداري الحديث، وهذا واضح من كتاباتهم حيث يستعملون المصطلحين بمعنى واحد.

ثالثا: تقدير أو تقييم هذه الآراء :

يعتبر الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي واحد ممن ناقشوا أفكار الاتجاهين السابقين بشأن تفويض السلطة في المجال الإداري والمجال التشريعي، وقدموا أسانيد منطقية لوجهة نظرهم. فالدكتور بشار عبد الهادي وإن ساند دلفولفيه فيما ذهب إليه بشأن تفويض السلطة من حيث المبدأ، فإنه خالفه من حيث المبررات .

ففي مجال التفويض التشريعي، يرى فضيلته أن لا تفويض للسلطة في هذا المجال، فعندما تقوم السلطة التشريعية بالتفويض استنادا إلى إجازة دستورية لمواجهة حالات طارئة تستوجب السرعة في المعالجة، فإنها تفوض جزءا من اختصاصاتها إلى رئيس الجمهورية دون أن تفوضه سلطتها لتنفيذ هذه الاختصاصات. ذلك أن السلطة التي يستند عليها رئيس الجمهورية في تنفيذ الصلاحيات المفوضة تجد سندها القانوني في نص الدستور الذي أجاز هذا التفويض. فالدستور هو الذي يحدد اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث في البلاد، ويلزمها بتنفيذها شخصيا، ويمنعها من الاعتداء على اختصاصات غيرها. و رئيس الجمهورية حينما يمارس الصلاحيات المفوضة إليه من السلطة التشريعية بناء على نصوص

[1] – المرجع نفسه ، ص: 184.

الدستور يستند إلى سلطته المستمدة من هذا الأخير مباشرة، ومن ثم ينصب التفويض على الاختصاص فقط دون السلطة[1].

أما في مجال التفويض الإداري، فإن الدكتور: بشار عبد الهادي يميز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، ففيما يخص تفويض التوقيع الذي يتم إلى أعوان الأصيل الذين لا يملكون أية سلطة أصلية ومستقلة، وإنما يستمدون السلطة اللازمة لتنفيذ الاختصاصات المفوضة من سلطة الأصيل نفسه، وفي نطاق هذا النوع من التفويض، فإن المفوض إليه بالتوقيع يعتبر يدا مساعدة للأصيل في القيام باختصاصاته، وممثلا لشخصه ومن ثمة مستخدما لسلطته. وهو في كل الأعمال التي يقوم بها إنما يمثل إرادة الأصيل لا إرادته هو، ويحقق كل ما يبتغيه هذا الأخير. وجميع القرارات التي يصدرها المفوض إليه بالتوقيع إنما تصدر باسم الأصيل، ويقتصر دور المفوض إليه في هذه الحالة على مجرد إعداد القرار وتوقيعه. ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة عن المفوض إليه بالتوقع تأخذ مرتبة القرارات التي يصدرها الأصيل بنفسه، وترفع دعوى الإلغاء إذا ما توفر سبب رفعها ضد الأصيل لا ضد المفوض إليه، ويسأل الأصيل مدنيا تجاه الغير إذا أخطأ أحد المفوضين إليهم بالتوقيع وترتب عن هذا الخطأ ضرر ما، ولا يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة، لأن الأصيل والمفوض إليه في هذه الحالة يمثلان سلطة واحدة وليس سلطتين مستقلتين[2].

هذا فيما يتعلق بتفويض التوقيع، أما فيما يخص تفويض الاختصاص، فإن هذا الأخير يتم مباشرة من الأصيل إلى شخص آخر يتمتع باختصاصات وسلطات أصلية ومستقلة عن سلطة الأصيل، يستمدها المفوض إليه من القانون مباشرة ولا يحتاج إلى سلطة أخرى يستمدها من الأصيل لتنفيذ الاختصاصات المفوضة. ومع ذلك نجد الدكتور بشار عبد الهادي قد ميز

---

[1] – لمزيد من التفاصيل حول الأسانيد التي يركز عليها الدكتور: بشار عبد الهادي في تبرير موقفه بشأن تفويض الاختصاص دون تفويض السلطة في المجال التشريعي راجع مؤلفه السابق، ص: 71 وما بعدها.

[2] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 74.

في هذه الحالة بين التفويض المستمد من الدستور مباشرة والتفويض الذي يكون أساسه القوانين واللوائح التنظيمية.

فالتفويض بالاختصاصات التي يكون أساسها القانوني هو الدستور، فإنه إذا لم يوجد في هذا الدستور نص يجيز للأصيل تفويض جزء من اختصاصاته، امتنع عليه التفويض وإلا عد هذا الأخير باطلا. أما إذا احتوى الدستور على نص التفويض، فإن ذلك يقع صحيحا إذا ما قام به الأصيل، وحينها يتشابه التفويض الوظيفي (تفويض الاختصاص) بالتفويض التشريعي. وتفسير ذلك أن رئيس الجمهورية مثلا إذا فوض جزء من اختصاصاته إلى الوزير الأول بناء على نص من الدستور، فانه لا يفوضه مع هذه الاختصاصات سلطاته ، و أن سلطة مباشرة هذه الاختصاصات المفوضة الى الوزير الأول يستمدها هذا الأخير من الدستور مباشرة الذي أذن بهذا التفويض.

أما إذا كان أساس تفويض الاختصاص نص من القانون أو اللوائح التنظيمية، فإن الأصيل عندما يفوض اختصاصاته استنادا الى نص قانوني ، فانه في الحقيقة يفوض جزءا من اختصاصاته فقط دون أن يفوض سلطته. وأساس ذلك أن المشرع إذا أناط بموظف ما اختصاصات أصيلة، فإنه يخوله السلطة الكافية لتنفيذها . فالسلطة إذن مرتبطة بالوظيفة لا بالشخص القائم عليها[1]. والقول بتفويض الاختصاص والسلطة معا هو تنازل من الأصيل عن جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، وحينئذ يفقد حقه في إلغاء التفويض مستقبلا، أو التعقيب على القرارات التي يصدرها المفوض إليه أو تعديلها أو إلغائها، وهذا كله غير مشروع في نطاق القانون الإداري.

وتأييدا لما ذهب إليه "دلفولفيه" في عدم جواز تفويض السلطة مع تفويض الاختصاص، فإنه من الضروري القول أن الدستور حينما يحدد سلطات كل هيئة من هيئات الدولة (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، فأن هذه السلطة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالوظيفة

---

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 76.

التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، وليست مرتبطة بأشخاص القائمين على هذه الهيئات. فإنه والحال هذه ، تكون السلطة مقرره لهذه الهيئات من أعلاها إلى أدناها بغض النظر عمن يمارس هذه الوظائف، وبالتالي فإن الموظف في هذه الهيئات يستمد من السلطة المقررة لهذه الهيئات القدر اللازم منها لتنفيذ الاختصاصات الموكلة إليه سواء كانت اختصاصات أصلية أم اختصاصات مفوضة، ومن ثم ليس له حاجة في أن يتلقى من الأصيل سلطة للقيام بالاختصاص المفوض.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية، سبق القول أن الأصيل عندما يفوض جزء من اختصاصاته إلى الغير، فإنه يمتنع عليه أن يفوض إليهم مسؤولياته، أي بمعنى آخر بقاء الأصيل مسؤولا مسؤولية كاملة عن الاختصاصات المفوضة، وأن السلطة والمسؤولية أمران متلازمان، فكيف يقال بعد ذلك بتفويض السلطة وعدم تفويض المسؤولية؟ أين التلازم إذن؟ . وليس من المنطق في شيء أن يفوض الأصيل سلطته مع الاختصاص المفوض ويبقى مسؤولا عن ذلك في الوقت نفسه.

والخلاصة في هذه النقطة بالذات، أنه سواء في التفويض الإداري أو التفويض التشريعي، فإنه لا مجال لتفويض السلطة، وأن هذا الأخير يقع على الاختصاص وحده، ومن الضروري التمييز بين مصطلح السلطة والاختصاص، فهما مصطلحان مختلفان عن بعضهما معنا و مبنى ، ولا يمكن استعمالهما على أنهما من المترادفات.

المطلب الرابع: تفويض المسؤولية :

القاعدة العامة في القانون الإداري، عندما يناط بموظف عام اختصاص معين يتوجب عليه أن يباشره بنفسه، وبالتالي يكون مسؤولا عن تنفيذه مسؤولية كاملة، ولكن السؤال الذي يطرح بشأن تفويض الاختصاص: من يتحمل مسؤولية تنفيذ الاختصاصات المفوضة؟ وما أساس هذه المسؤولية ؟ .

إجابة عن هذا التساؤل نقول: أن القاعدة العامة المستقرة في القانون الإداري بهذا الخصوص أنه لا تفويض في المسؤولية. إن قيام الأصيل (المفوض) بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه بناء على نص من القانون يأذن بذلك التفويض، لا يعني مطلقا تفويض مسؤوليته عن هذه الاختصاصات، بل يظل مسؤولا رغم ذلك، لأنه هو من قام بتفويض ما أسند إليه من اختصاص بإرادته[1]، وعليه أن يحسن اختيار من فوضهم بهذه الاختصاصات المفوضة بدلا عنه، للقيام بها على الوجه الذي يتطلبه القانون تحقيقا للصالح العام الذي هو غاية التفويض الإداري.

وبقاء الأصيل مسؤولا عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه ، لا يعني البتة أن المفوض إليه يكون غير مسؤول عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة إليه، بحجة أن المسؤولية لم تفوض إليه من الأصيل مع تفويض الاختصاصات. إذا فوض الأصيل إلى المفوض إليه بعض اختصاصاته، تعين عليه تنفيذها وأصبح ملتزما بذلك وإلا كان مسؤولا عن عدم التنفيذ وما يترتب عنه من آثار، على أن المسؤولية الناشئة عن التفويض هي مسؤولية جديدة، ظهرت بظهور قرار التفويض، وأساسها القانوني هو الالتزام بالتنفيذ، وليست مسؤولية مفوضة إليه من الأصيل، لأن مسؤولية هذا الأخير غير قابلة للتفويض[2].

واستنادا الى ما تقدم، فإن المسؤولية المترتبة عن تفويض الاختصاص تكون مسؤولية مزدوجة، مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة ما دامت مسؤولية غير قابلة للتفويض، ومسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة كأعباء إضافية أساسها الالتزام بتنفيذ ما فوض فيه، وهي مسؤولية إضافية أو جديدة، وهو ما سنحاول بيانه من خلال الفقرتين المواليتين:

---

[1] – هارولد كونتز وسيريل أودونيل، مبادئ الإدارة، تحليل الوظائف والمهمات الإدارية، ترجمة بشير العريضي، ومحمود فتحي عمر، الجزء الأول، دون دار نشر، سنة 1982، ص: 148.

[2] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 151 وما بعدها.

أولا: مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات التي تم تفويضها:

عند قيام الأصيل بنقل جزء من الاختصاصات المعهود بها إليه إلى الغير بشكل مؤقت عن طريق التفويض، لا يعني تخليه بشكل كامل عن هذه الاختصاصات طيلة المدة التي يظل فيها التفويض قائما. فالأصيل يقوم بدور الرقابة والمتابعة لمدى التزام المفوض إليه بتنفيذ الاختصاصات المفوضة، استنادا إلى سلطته الرئاسية وكذلك نظرا لمسؤوليته عن هذه الاختصاصات رغم تفويضها كونها اختصاصات أصلية له، منحت إليه بموجب القانون، ولكنه استثناء قام بتفويضها إلى غيره لأهداف وغايات معينة.

ورغم أن المسؤولية في القانون الإداري قد تعددت تعريفاتها بين فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، إلا أنهم يتفقون على أنها التزام أو واجب بالقيام بإجراء أو عمل معين طبقا للقانون، يعرض صاحبه للمحاسبة في حالة الإخلال بذلك. أو بمعنى آخر، هي التزام المرؤوس الذي عهد إليه بواجب معين بأداء هذا الواجب، أو هي التزام الفرد بتأدية الواجبات أو الوظائف المخصصة له بطريقة سليمة، وبأحسن ما في قدرته، وطبقا لتوجيهات رئيسه الذي يحاسبه[1].

وحيثما توجد السلطة لممارسة الاختصاص، تنشأ المسؤولية عن تلك الممارسة. وتحقيق هذا التلازم يتماشى وفكرة العدالة الإدارية التي تأبى تقرير مسؤولية الإنسان دون أن تكون لهذا الأخير السلطة الكافية لوضع الاختصاصات الموكلة إليه موضع التنفيذ، سواء كانت هذه الاختصاصات أصلية أو مفوضة[2]. وعليه، يمكن القول بان المسؤولية مرتبطة بوجود السلطة وجودا وعدما، فلا توجد إحداهما دون الأخرى. ولذلك يقال أن السلطة والمسؤولية يمثلان جناحي الاختصاص، فلا مسؤولية حيث لا توجد سلطة، ولا سلطة دون مسؤولية[3].

---

[1] – عرابي محمد كلوب، البناء التنظيمي لوزارة الداخلية الفلسطينية، الطبعة الأولى، مكتبة ومطبعة دار الأرقم، غزة، فلسطين، سنة 2010، ص: 127.

[2] – انظر في هذا المعنى: عبد العزيز حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، الطبقة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2000، ص.136.

[3] – الدكتور رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الإسلامية والوضعية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1974، ص: 199، والدكتور: إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2004، ص.296.

واستنادا إلى ما سبق، فإن قيام الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى من يجيز له القانون التفويض إليه، فإن ذلك لا يعني تفويض مسؤوليته عن هذه الاختصاصات، لأن المسؤولية لا يشملها التفويض[1]، ولا يحق له أن يدفع عن نفسه المسؤولية بحجة التفويض إلى الغير. وأساس ذلك أن صاحب الاختصاص الأصيل هو الذي رأى تفويض جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه بإرادته المنفردة الحرة، وهو الذي يملك سلطة إنهاء هذا التفويض متى أراد، أو تعديله إذا رغب في ذلك، وهو مسؤول أمام رؤسائه عن الاختصاصات الموكلة إليه بالرغم من قيامه بتفويضها إلى الغير. ويستوي الأمر في ذلك إذا كانت هذه الاختصاصات المفوضة آلت الى المفوض اليه من القانون واللوائح التنظيمية أو كانت نتيجة قرار التفويض[2].

ومن الأمثلة التي ضربها الفقه عادة في هذه النقطة بالذات، حالة ما إذا فوض الوزير أحد مدراء وزارته للقيام باختصاص من الاختصاصات التي يعهد بها القانون لهذا الوزير، فإن هذا الأخير لا يستطيع أن يدفع مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية أو أمام البرلمان بأنه فوض هذا الأمر إلى أحد مدراء وزارته المختصين. ذلك أن مسؤوليته رغم التفويض تظل قائمة، وأن المسؤولية لا تفوض[3]. وهذا ما أكدته فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري بحيث جاء فيها: "من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية مفوضة"[4]. ونفس الاتجاه تبنته محكمة العدل الفلسطينية العليا برام الله حيث قضت: " تكليف وزير الأوقاف والشؤون الدينية للمستدعى ليعمل مديرا لمديرية ديوان الوزارة ليس إلا تفويض من صاحب الاختصاص للمستدعى صلاحية اتخاذ بعض الأعمال

---

[1] – الدكتور: عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1993، ص: 298.

[2] – الدكتور: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992، ص: 54.

[3] – راجع في ذلك: الدكتور: إبراهيم عبد العزيز الشيخا، مرجع سابق (أصول الإدارة العامة)، ص: 272، والدكتور: عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1996، ص: 89.

[4] – فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري، بتاريخ 01 أوت 1965، المجموعة، السنة 19، رقم 133، ص: 443.

القانونية بدلا عنه. وهو تفويض "سلطة" وليس تفويض مسؤولية إذ تبقى مسؤولية صاحب الاختصاص قائمة رغم التفويض ..."[1].

وهكذا فان التفويض لا يمحي عن الأصيل المسؤولية عن أداء المفوض إليه الصلاحيات المفوضة، بل التفويض هو مجرد وسيلة لتوزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري، والقضاء على تركيز الاختصاصات في يد جهة واحدة، و ذلك من أجل تحقيق العمل الإداري لأهدافه.

ولو فرضنا أن المسؤولية تفوض مع الاختصاص، لأدى ذلك في الواقع إلى نقل للاختصاص ذاته من جهة إدارية الى جهة إدارية أخرى، وهذا خروج عن مجال التفويض الإداري، ويغير من مضمون وظيفة الأصيل والمفوض إليه في آن واحد[2].

و لو أجاز القانون إعفاء الرئيس من المسؤولية عن الأعمال المفوضة، لأصبح ذلك وسيلة يلجأ إليها الأصلاء للتهرب من مسؤولياتهم عن طريق تفويض بعض اختصاصاتهم الى مرؤوسيهم. فإذا كان التفويض الإداري يغل يد الأصيل عم ممارسة الاختصاصات المفوضة مؤقتا منعا للتضارب في القرارات الصادرة بشأن الصلاحيات المفوضة، فإن للأصيل في جميع الحالات صلاحيات واسعة على الاختصاصات المفوضة كإلغاء التفويض متى شاء الأصيل، واسترجاعه لاختصاصاته ليمارسها بنفسه، كما له أن يعدل تفويضه على الوجه الذي يرتضيه لنفسه. ومبرره في ذلك أنه صاحب الاختصاص الأصيل و المسؤول عنه رغم التفويض، وأنه هو الرئيس الإداري لمن فوضت إليه هذه الاختصاصات، ومن حقه أن يمارس سلطته الرئاسية عليه في الإشراف في الرقابة والتوجيه[3].

وحيث أن مسؤولية الأصيل تظل قائمة بشأن الاختصاصات المفوضة، فإن على هذا الأخير أن يحسن اختيار من يفوض إليهم اختصاصاته في الحدود التي يسمح بها القانون، و

---

[1] – راجع حكم محكمة العدل الفلسطينية العليا برام الله الصادر بتاريخ 16 مارس 2009، القرار رقم 2008/127.

[2] – البوسعيدي طارق، التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية وفقا للنظام القانوني العماني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، العدد الثاني، سنة 2008، ص: 82.

[3] – الدكتور: محمد السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005، ص: 161، وانظر أيضا: الدكتور: ماجد الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004، ص: 76.

أن يتولى تدريبهم على أداء الاختصاصات المفوضة، ويتولى كذلك الرقابة والمتابعة والإشراف على كيفية أداء هؤلاء المفوض إليهم للاختصاصات المفوضة، وأن يراعي عند اتخاذ قرار التفويض خبرة المفوض إليه و كفاءته العلمية ومهاراته الشخصية ... الخ[1].

وهكذا نخلص الى القول، بأن الأصيل إذا لجأ إلى تفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره طبقا لما يقتضيه القانون، وقام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة على أكمل وجه، وتحقق الصالح العام الذي يبتغيه التفويض الإداري، فإن الأصيل يظل بمنأى عن المسؤولية عن عمل المفوض إليه، أما إذا تم التفويض على غير النحو الذي يقتضيه القانون، ونشأ خلل ما عن عمل المفوض إليه بشأن الاختصاصات المفوضة، فهنا تنعقد مسؤولية الأصيل عن هذا الخلل أمام رؤسائه، لأنه بالأصل هو المكلف بالقيام بهذه الاختصاصات التي شملها التفويض، وهو المتمتع بالسلطة لوضعها موضع التنفيذ الصحيح.

ثانيا: مسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة:

سبق القول أن المفوض إليه في نطاق القانون الإداري يتمتع بالحقوق الملازمة للاختصاصات المفوضة، ويمارسها كما لو كان صاحبها الأصلي، إلا أنه مع ذلك يكون مسؤولا عنها أمام رئيسه الذي فوضه إياها[2].

واستنادا عليه، لا يكون المفوض إليه حرا في قبول التفويض أو رفضه، وإنما يترتب في ذمته التزام بإنجاز ما تم تفويضه إليه، فهو يلتزم قبل رئيسه بأداء العمل المفوض، ومن هنا تتضح بجلاء مسؤوليته. وهذه المسؤولية ليست مفوضة إليه من الأصيل، لأن مسؤولية هذا الأخير لا تفوض قانونا ومنطقا، وإنما هي مسؤولية جديدة تثقل كاهل المفوض إليه نتيجة التفويض. وعلى هذا الأساس يرى بعض الفقه أن التفويض الإداري يأخذ في بدايته اتجاهه من الأعلى إلى الأسفل بتفويض الاختصاصات، ثم يرتد مرة أخرى نحو الأعلى في صورة

---

[1] انظر تفاصيل ذلك في: الدكتور: أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص:102.

[2] – الدكتور: أبو زيد محمد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري "دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977، ص: 52.

مسؤولية المرؤوس تجاه رئيسه[1]. وفي السياق ذاته، أكد القضاء الإداري مسؤولية المفوض إليه على الاختصاصات الإدارية المفوضة إذا رفض القيام بها، وهو ما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحد قراراتها[2].

وهكذا، يكون المفوض إليه ملزم بالقيام بالاختصاصات المفوضة التزامه بالقيام بالاختصاصات الأصلية المنوطة به بصفته موظفا عاما. ذلك أن الاختصاص ليس حقا شخصيا يقبله صاحبه أو يرفض القيام به أو يمارسه على الوجه الذي يريده، بل واجب من الواجبات المكلف بها، عليه القيام به كما ينص القانون. هذا و أن المفوض إليه حينما يمارس هذا الاختصاص، إنما يمارسه بغرض تحقيق المصلحة العامة، فهو لا يمارسه لحساب شخص آخر، حيث لا يعرف القانون الإداري وكالة في ممارسة الاختصاص[3].

وتنشأ مسؤولية المفوض إليه بسبب التزامه أمام الأصيل بالقيام بالاختصاصات المفوضة، وأن يحسن استعمال الصلاحيات التي منحت له، وإلى وجوب اعتراف المفوض إليه بحق الأصيل في الحكم على نوعية أدائه لواجبه، وأن يكون ملتزما بأن يطلع رئيسه على حسن استعماله للصلاحيات المفوضة إليه.

وتجدر الإشارة هنا، أن المفوض إليه لا يكون مسؤولا عن تصرفاته بشأن الاختصاصات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر (الأصيل) الذي فوض إليه بعض اختصاصاته، ولا تصعد تلك المسؤولية إلى أي رئيس أعلى منه، وذلك وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة الآمرة[4].

وتنشأ مسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة لضرورة مقابلة التفويض في الاختصاص بالمسؤولية عن هذه الأخيرة، لأن مجرد قبول المفوض إليه القيام بالاختصاصات

---

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 187.

[2] – قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، رام الله، في 16 مارس 2009، القرار رقم 2008/127، الذي سبقت الإشارة إليه.

[3] – الدكتور: عثمان محمد فتوح، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1986، ص: 125.

[4] – الدكتور: عبد الله عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص: 46، وانظر كذلك، الدكتور: أدهم فوزي، الإدارة الإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة، دار النفائس، الطبعة الأولى، بيروت، سنة 2001، ص: 168.

المفوضة، وممارسته لها، يجعله مسؤولا عنها أمام الأصيل[1]. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما دامت مسؤولية الأصيل لا تتأثر بالتفويض، فمن المنطقي جدا أن يكون المفوض إليه مسؤولا أمامه عن الأداء[2].

ونشير بهذا الصدد إلى أن مسؤولية المفوض إليه تقتصر على الاختصاصات المفوضة ومدى قيامه بها بالشكل المطلوب في حدود القانون وقرار التفويض، ولا تمتد إلى البحث عن مدى مشروعية قرار التفويض الصادر إليه.

والحقيقة أن الأصيل إذا فوض جزءا من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، تعين على المفوض إليه تنفيذ هذه الاختصاصات التي اشتمل عليها قرار التفويض وإلا كان مسؤولا عن عدم التنفيذ وما يترتب عن ذلك من آثار، على أن المسؤولية الناشئة في هذا الشأن هي مسؤولية جديدة ظهرت بعد قرار التفويض، أساسها الالتزام بالتنفيذ وليست مسؤولية مفوضة لان ذلك غير متصور في التفويض الإداري[3].

وتختلف طبيعة المسؤولية التي يتحملها المفوض إليه بمناسبة الإخلال بالتزام التنفيذ، فقد تكون مسؤوليته أمام الأصيل مسؤوليته تأديبية، وقد تمتد هذه المسؤولية إلى مسؤولية مدنية أو جنائية، و ذلك تبعا للآثار المترتبة عن الموقف السلبي للمفوض إليه من التفويض الصادر إليه أو خروجه عن فحواه[4].

والخلاصة التي يمكن الخروج بها من هذا المبحث هي أن: عناصر التفويض الإداري كما أسلفنا بيانه هي عناصر مترابطة تماما، يكمل بعضها بعضا، ولا يمكن أن نتصور تحقق التفويض الإداري وتحقيق أغراضه وغاياته إذا تخلف عنصر من هذه العناصر، وإلا كنا أمام تصرف آخر غير التفويض الإداري.

---

[1] – الدكتور حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، سنة 2012، ص: 107.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 189.

[3] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 152، وانظر كذلك: الدكتور: شرف حسن، التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، دار الصفا للطباعة الحديثة، القاهرة، سنة 1977، ص: 10.

[4] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع السابق، ص: 152.

الفصل الثاني: شروط التفويض الإداري وصوره :

سبقت الإشارة إلى أن الاختصاص شخصي، يتعين على من أسند إليه أن يمارسه بنفسه، ولا يفوض فيه غيره، و إلا كان تصرفه هذا عملا غير مشروع، ويجوز المطالبة بإلغائه أمام القضاء وهذا ما أشار إليه القضاء الإداري واستقر عليه[1].

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة في الاختصاص، إلا أن بعض النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية قد أقرت– استثناء – جواز تفويض جزء من اختصاصات الأصيل إلى غيره من مرؤوسيه لغاية معينة، هي في الأساس تحقيق المصلحة العامة.

ولما كان التفويض الإداري يعني في مفهومه العام أن يوكل الأصيل جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه في الغالب الأعم، وأن هذا التفويض يمس الاختصاص الموضوعي لكل من المفوض والمفوض إليه، فإن هذا الأخير (التفويض) قد يتخذ صورا مختلفة تختلف بحسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها. كما أن هذا التفويض وإن اختلفت صوره أو مظاهره، فإنه لا يتم، ولا يكون مشروعا إلا إذا تحققت له جملة من الشروط تضفي عليه طابع المشروعية.

وبناء عليه، يقسم هذا الفصل بدوره إلى مبحثين رئيسيين، يخصص الأول منهما لبيان هذه الصور، ويخصص الثاني منهما لبيان شروط التفويض الإداري وذلك على النحو الآتي بيانه:

---

[1] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 14 مارس 1955، مجموعة الأحكام، السنة التاسعة، ص: 368، وانظر كذلك: مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنة 18، القاعدة رقم 49، ص: 124 – 125.

المبحث الأول: صور التفويض الإداري :

إن الازدياد المطرد لنشاط الدولة الحديثة في وقتنا الحاضر، والتعقيد الكبير الذي تشهده أجهزتها الإدارية، وتنوع هذه الأجهزة لمواكبة هذا النشاط، أدى في النهاية إلى إعمال نظرية التفويض الإداري بدافع الحاجة الماسة إلى هذا الأسلوب، وذلك تخفيفا من الاختصاصات الكثيرة الملقاة على عاتق المسؤولين الإداريين، وسرعة تنفيذها بفاعلية وكفاءة، تحقيقا للنفع العام الذي يبتغيه الجهاز الإداري في الدولة. ولذلك لم ينحصر التفويض الإداري في صورة أو مظهر واحد، بل كثرت أنواعه ليتماشى ومقتضيات العمل الإداري ومتطلبات إنجازه، ولذلك يقسم هذا المبحث بدوره إلى أربعة مطالب، يخصص الأول منها لبيان صور التفويض الإداري بحسب الأداة التي يصدرها، والثاني منها لتوضيح التفويض الإداري بحسب طبيعته القانونية، والثالث لبيان الشكل الذي يصدر به ويختم بمطلب رابع يوضح من خلاله التفويض الإداري بحسب مدته الزمنية، وذلك ما سنتطرق إليه تباعا.

المطلب الأول: التفويض الإداري بحسب الأداة التي يصدر بها :

يقسم التفويض الإداري بحسب الأداة التي يصدر بها إلى تفويض مباشر وغير مباشر، وتفويض اختياري وآخر إلزامي، وتفويض إلى مرؤوس مباشر وآخر إلى مرؤوس غير مباشر، وتفويض بسيط وآخر مركب، وهو ما سنعالجه من خلال الفقرات الآتية :

أولا: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر :

يقصد بالتفويض المباشر ذلك التفويض الذي يصدر عن سلطة أعلى في السلم الوظيفي من سلطة الأصيل، فيفوض جزء من اختصاصات هذا الأخير إلى غيره بصورة مباشرة، ودون أي عمل مستقل من جانبه، ودون اعتبار لإرادته[1].

[1] – انظر في ذلك: الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 354، والدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 68، والدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 132 وما بعدها، والدكتور: السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص: 100، والأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 48.

ويستفاد من هذا التعريف، أن تفويض الاختصاص في هذا النوع يتم بإرادته الشخص الأعلى مركزا في السلم الإداري و المستمدة من النص القانوني الذي أذن بالتفويض، وليس بإرادة الأصيل الذي يفاجأ بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره، وليس بإمكانه عمل أي شيء مقابل هذا القرار الملزم، ومن الأمثلة التي يضربها الفقه في هذا المجال التفويض الذي يصدر من رئيس الجمهورية يفوض فيه اختصاصات الوزير إلى أمينه العام، و التفويض الذي يصدر من الوزير يفوض فيه اختصاصات الأمين العام للوزارة إلى أحد مساعديه ... الخ[1].

ومن أمثلة ذلك في التشريع الجزائري ما نصت عليه المادة الرابعة (04) من المرسوم 77-77 المتعلق بالأمناء العامين للوزارات حيث جاء فيها: "تكون للأمين العام صلاحية إمضاء الوثائق والمقررات والقرارات"[2] وتقابلها المادة رقم 03 من المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 04 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة والتي جاء فيها: "يخول الأمين العام، في حدود صلاحياته، الإمضاء على جميع الوثائق والمقررات ومن بينهما القرارات"[3]. وحينئذ يكون تفويض اختصاص الوزير بالتوقيع على الوثائق والمقررات و القرارات – في هذه الحالة– قد تم مباشرة دون أي عمل صادر عن الوزير بشأن هذا التفويض.

والتفويض المباشر بالمعنى المشار إليه أعلاه، تقره بعض التشريعات كما هو الحال في التشريع الفرنسي والتشريع الجزائري ولا تقره بعض التشريعات الأخرى كما هو الحال في القانون المصري، لاسيما قانون التفويض العام رقم 42 لعام 1967[4]، الذي لا يجيز التفويض الإداري بغير قرار من الأصيل نفسه.

ويرى "دوجي" (Duguit) أن النص الذي يفوض بعضا من اختصاصات الأصيل إلى غيره بشكل مباشر، ودون إرادة منه، لا ينشئ في الحقيقة تفويضا في الاختصاصات، و إن

---

[1] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 165.

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد33، السنة الرابعة عشر،الصادرة بتاريخ 11مايو 1977،ص.673.

[3] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 01 المؤرخة في 25 شعبان 1417 هـ، ص: 05.

[4] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع السابق، ص: 166.

استخدم النص القانوني هذا التعبير، ولكنه في حقيقة الأمر نص معدل للاختصاصات المقررة للأصيل بنقل ممارسة جزء منها إلى غيره[1]، ويقترب من هذا الرأي ما ذهب إليه الفقيه "JEZE" الذي يرى في التفويض المباشر محض تعيين (nomination) المفوض إليه في ممارسة ما فوض فيه[2].

وتعليقا على رأي "دوجي" و"جيز"، يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن ما ذهب إليه الفقيهان لا يخلو من نظر، وذلك لكون رأيهما لا يخلو من المغالاة، ويتنافى مع جوهر التفويض الإداري والحكمة منه. فالتفويض المباشر في نظرهما لا يعدو أن يكون نقلا للاختصاص بصورة نهائية من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، بحيث لا يعود الاختصاص المنقول إلى موضعه الأصلي إلا بتعديل جديد من الجهة التي تملكه قانونا، وقد لا تكون حتما الجهة التي قامت بالتفويض مباشرة أو صاحبة الاختصاص الأصيل[3]. ويرى الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي أن صفة التأقيت التي يتميز بها التفويض المباشر تجعله تفويضا في الاختصاص وليس نقلا له، ودليل ذلك أن اختصاصات الأصيل التي فوضت مباشرة إلى غيره تعود إليه بتحقق أحد أسباب انتهاء التفويض المباشر كتغير أحد أطرافه أو إلغائه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته[4].

ويختلف التفويض المباشر من تشريع إلى لآخر، فهو في القانون الفرنسي لا يتم إلا بمرسوم، ويتعلق أساسا بتفويض اختصاصات الوزراء، وهذا المرسوم يوقع عليه الوزير الأول ثم الوزير المكلف بتنفيذه، مما يوحي بضرورة أن يتم هذا التفويض بموافقة الأصيل وإلا استحال إعماله على أرض الواقع. أما في القانون الجزائري، فإن التفويض المباشر لا يحتاج فيه إلى

---

[1] – Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, tome 3, Paris,1927, Ancienne librairie fontemoing , page:158-159.

[2] – Gaston JEZE, les principes généraux ... op-cit, page : 322.

[3] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 70.

[4] – الدكتور: بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 166.

صدور مرسوم يقضي بذلك على النحو السائد في فرنسا. وخير دليل على ذلك مثلا، ما نصت عليه المادة الثالثة (03) من المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المشار إليها سابقا، ونص المادة 26 من الأمر رقم 71-37 المتضمن قانون الثورة الزراعية التي فوضت مباشرة اختصاصات وزير الفلاحة، فيما يخص أعمال التسيير العادي وصيانة أموال الثورة الزراعية سابقا، للوالي في حدود ولايته. و الشيء نفسه أشارت إليه المادة (01) من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية الصادر في 16 جانفي 1982 في تفويض اختصاص الوالي بتسيير اعتمادات التسيير المخصصة لوزارة البريد والمواصلات في الولاية إلى مدير البريد والمواصلات بالولاية[1].

أما التفويض غير المباشر فيقصد به التفويض الذي يتم بإرادة الأصيل إلى المفوض إليه، بناء على نص قانوني يجيزه، و استنادا إلى قرار بالتفويض يصدر عن صاحب الاختصاص (الأصيل)[2].

وبناء على هذا التعريف للتفويض غير المباشر، يمكن القول بأن هذا الأخير لا يتم إعماله إلا عبر مرحلتين: الأولى، أن يصدر نص من القانون يأذن بالتفويض من السلطة مانحة الاختصاص إلى إحدى السلطات المعروفة في الدولة. والثانية، أن تستخدم هذه السلطة الأخيرة إمكانية التفويض من خلال إصدار قرارها بالتفويض إلى من هم أدنى منها سلطة أو مساوية لها في ذلك (التفويض الأفقي).

وبناء عليه، يعتبر قرار التفويض الذي يصدر عن الأصيل إلى المفوض إليه قرارا غير مباشر بالتفويض، ويكون حينئذ الأصيل في هذا النوع من التفويض بمثابة واسطة بين السلطة مانحة الاختصاص والمفوض إليه الذي آلت إليه الاختصاصات المفوضة.

---

[1] – نقلنا هذه الأمثلة مباشرة عن الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 50.

[2] – انظر في هذا المعنى: الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 48.

ويعتبر التفويض غير المباشر التفويض الأكثر تطبيقا في أغلب قوانين التفويض، ومنها القانون الجزائري، فكل النصوص القانونية سواء كانت مراسيم أو لوائح يكون التفويض فيها من الأصيل إلى المرؤوس مباشرة، أي التفويض الذي يتم من موظف أعلى إلى موظف أدنى منه مرتبة أو مساو له فيها، وليس من سلطة مانحة للاختصاص إلى موظف أيا كانت مرتبته في السلم الوظيفي.

ويرجع الفقه تاريخ ظهور التفرقة بين التفويض المباشر والتفويض غير المباشر إلى نهاية القرن التاسع عشر، وبالتحديد في مذكرة مفوض الدولة "روميو" الذي أصدرها بشأن حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر في 02 ديسمبر العام 1892 في القضية الشهيرة المعروفة باسم قضية "موجامبوري" (Mogambury)، حيث استنكر سيادته كيف يكون لرئيس الجمهورية الفرنسية سلطة إنشاء وتنظيم الإدارات العامة، ولا تكون له سلطة إنشاء وتنظيم الإدارات العامة، ولا تكون له سلطة تفويض اختصاصات موظف إلى موظف آخر، أو الإذن له بإجراء هذا التفويض[1]. ولئن كان التفويض المباشر، على الوجه الذي أسلفنا بيانه أعلاه، محل نقاش فقهي بين مؤيد له ومعارض، وأن أغلب قوانين التفويض لا تأخذ به، إلا أننا نؤيد رأي الدكتور عبد الفتاح حسن حينما يرى أن هذا النوع من التفويض (التفويض المباشر) لم يكن ظهوره عبثا، ويبرر ضرورة اللجوء إليه بقوله: "أن ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الأصيل وحده معيب من ناحيتين: فهو قد يحجم عن التفويض لأسباب مختلفة، كضعف ثقته في نفسه أو في مرؤوسيه، أو ميله إلى تركيز السلطة في يديه سواء عن رغبة كامنة في الاستئثار والتسلط أو عن فلسفة خاصة في الإدارة. وهكذا تضيع الحكمة التي من أجلها شرعت النصوص الآذنة بالتفويض. كما أن الإذن لعدد من الأصلاء بالتفويض سوف يؤدي بالضرورة إلى اختلاف مستويات الاختصاص بالنسبة إلى الموضوع الواحد إذا استعمل بعضهم مكنة

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 69.

التفويض دون البعض الآخر"[1]. وهكذا يتوالى الإضرار بمصالح الأفراد، وتضيع المصلحة العامة التي شرع التفويض من أجلها.

ثانيا: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي :

يكون التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي في كلتا الحالتين تفويضا غير مباشر، يصدره صاحب الاختصاص الأصيل استنادا إلى نص قانوني يقضي بذلك.

ويقصد بالتفويض الاختياري ذلك التفويض الذي يصدره صاحب الاختصاص الأصيل نفسه وبإرادته الحرة بناء على نص قانوني يأذن بذلك. وصاحب الاختصاص في هذا النوع من التفويض يملك حرية الاختيار بين أن يفوض جزءا من صلاحياته أو اختصاصاته إلى مرؤوسيه أو غيرهم ممن يجيز له النص الآذن بالتفويض التفويض إليهم أو الامتناع عن ذلك، ومن أمثلة ذلك في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 73-79 المؤرخ في 30 يناير 2013 الذي يحدد تنظيم المفتشية العامة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وسيرها إذ جاء فيها: "يمكن وزير التعليم العالي والبحث العلمي أن يفوض إمضاءه إلى المفتش العام في حدود صلاحياته"[2]. ومن أمثلة التفويض الاختياري في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة السابعة (07) من المرسوم التنفيذي رقم 13-80 المؤرخ في 30 يناير 2013 المتضمن تحديد تنظيم المفتشية العامة للبيداغوجيا في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وسيرها، إذ جاء فيها: "يمكن وزير التعليم العالي والبحث العلمي أن يفوض إمضاءه إلى المفتش العام للبيداغوجيا في حدود صلاحياته ..."[3]، ومن قبلها تنص المادة السادسة من المرسوم رقم 77-54 الصادر في 01 أوت 1977 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية إذ جاء فيها: "يدير وزير الشؤون الخارجية باسم الدولة الجزائرية كل

---

[1] – الدكتور: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 70 وما بعدها.

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08 المؤرخة في 25 ربيع الأول عام 1434هـ، الموافق لـ 06 فبراير 2013م، ص: 26 وما بعدها.

[3] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08 المؤرخة في 25 ربيع الأول عام 1434هـ، الموافق لـ 06 فبراير 2013م، ص: 26 وما بعدها.

المفاوضات الدولية والثنائية منها، والمتعددة الأطراف، وكذلك تلك التي تجري مع الهيئات الدولية. غير أنه يمكن إسناد إدارة المفاوضات لسلطة أخرى بموافقة صريحة من وزير الشؤون الخارجية تحت صيغة تفويض"[1]. والملاحظ على هذه النصوص المشار إليها في هذا الصدد كلها تمنح هؤلاء الوزراء إمكانية التفويض إذا أرادوا ذلك ورءوا في التفويض تحقيق مصلحة معينة.

أما التفويض الإلزامي فيراد به ذلك التفويض الذي يتم رغما عن إرادة صاحب الاختصاص الأصيل، إذ لا يمكن لهذا الأخير الامتناع عن التفويض إذا توفرت شروطه وأسبابه والغاية المرجوة منه. ومن أمثلة هذا التفويض في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة الأولى (01) من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 16 جانفي 1982 إذ جاء فيها: "غير أنه نظرا للشروط النوعية الخاصة باستغلال الاعتمادات المسجلة في ميزانية وزارة البريد والمواصلات، في إطار الميزانية الملحقة، يسند هذا التسيير بمديرية البريد والمواصلات في الولاية المعنية، بتفويض من الوالي ويخول هذا التفويض قانونا"[2].

ويقابل هذه المادة في القانون المصري ما أشارت إليه المادة 8 من قانون الإدارة المحلية المصري رقم 1960/124 من أن المحافظ يفوض ممثلي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في إصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية في المجالس إذا كانت الوظيفة لا تعلو درجتها على الدرجة السابقة إذا طلب إليه وزير الإدارة المحلية إصدار هذا التفويض[3]. وهنا لا يملك المحافظ أي خيار في التفويض إذا ما تم الطلب من الوزير المعني.

---

[1] – نقل نص هذه المادة من المرسوم المذكور عن الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص:51.

[2] – تم نقل نص هذه المادة عن الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص: 50.

[3] – أشار إلى نص المادة المذكورة أعلاه، الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص: 72.

ويفضل البعض –ونحن نؤيدهم فيما ذهبوا إليه – لو أن المشرع عندنا يولي عناية بهذا النوع من التفويض، والتوسع في استعماله تحقيقا لأغراض التفويض، وتجنبا لاستئثار الأصلاء بالصلاحيات الموكلة إليهم[1]، ولاسيما بين الإدارات المركزية وهيئات عدم التركيز لما في التفويض في هذا الإطار من فوائد تعود على الصالح العام.

ثالثا: التفويض لمرؤوس مباشر أو مرؤوس غير مباشر:

نشير منذ البداية في هذه الفقرة، أن قرار التفويض في هذه الحالة يصدر في كلا النوعين من الأصيل (صاحب الاختصاص) نفسه، استنادا إلى نص قانوني يجيز ذلك. كما تجدر الإشارة إلى أن النص الذي يقضي بإمكانية التفويض هو من يحدد من يجوز التفويض إليهم، وحينئذ لا مندوحة من احترام النص. أما إذا جاء النص الآذن بالتفويض خاليا من تحديد من يجوز التفويض إليهم، فحينئذ يتمتع الأصيل بسلطة واسعة في اختيار المفوض إليهم، و لا عيب أو تعقيب عليه في ذلك[2].

ونكون بصدد تفويض إداري إلى مرؤوس مباشر، عندما يكون المفوض إليه مرؤوسا مباشرا لصاحب الاختصاص الأصيل، وهذه هي الصورة الطبيعية الغالبة في التفويض في الاختصاص، ومثال ذلك تفويض الوزير بعضا من اختصاصاته إلى مدير ديوانه، أو التفويض الذي يتم من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول وهكذا ... الخ.

ونكون بصدد تفويض إداري إلى مرؤوس غير مباشر، عندما يكون المفوض إليه مرؤوسا غير مباشر للأصيل، وإن كان تابعا لنفس الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه الأصيل. وهذه هي الصورة الطبيعية الغالبة في تفويض التوقيع[3]. ومثاله في القانون الجزائري، تفويض وزير التعليم العالي إمضاءه إلى المفتش العام في حدود صلاحياته[4]، وتفويض رئيس المجلس الشعبي

---

[1] – الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق، ص:51.

[2] – الأستاذ: كربوعي منور، المرجع نفسه، ص:52.

[3] – الدكتور خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، طبعة 2016، ص: 107.

[4] – انظر المرسوم التنفيذي رقم 73–79 المؤرخ في 30 يناير 2013 المتضمن اعداد تنظيم المفتشية العامة في وزارة التعليم العالي، الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 2013/02/06.

البلدي إمضاءه إلى كل موظف بلدي، وهو ما قضت به صراحة المادة 87 من قانون البلدية لعام 2011[1].

ويذهب رأي في الفقه إلى القول بأن تفويض المرؤوس غير المباشر يمكن أن يكون هذا الأخير (المفوض إليه) من غير الموظفين غير المباشرين للمفوض (الأصيل) على الإطلاق، كأن يكون المفوض إليه موظفا في جهاز إداري آخر غير الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه الأصيل[2]. وهو رأي غير محبذ عند البعض كونه يؤدي إلى اختلاط الاختصاصات، بالإضافة إلى أن كل جهاز إداري له اختصاصاته التي تتفق وتتماشى مع طبيعة عمله والمصلحة التي يسعى إلى تحقيقها[3].

رابعا: التفويض البسيط والتفويض المركب:

يصدر التفويض الإداري في الحالتين من صاحب الاختصاص الأصيل. فالتفويض البسيط هو التفويض الذي يصدره الأصيل في جزء من اختصاصاته إلى شخص محدد بذاته أو بصفته. فالتفويض في هذه الحالة، يقوم بتحديد الصلاحيات المفوضة وشخص المقوض إليه، بحيث لا يمكن لغيره أن يقوم بهذه الصلاحيات المفوضة إليه[4]. ومثاله أن يقوم رئيس الجمهورية بتفويض جزء من اختصاصاته للوزير الأول، أو قيام الوزير الأول بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد وزرائه، أو يقوم الوزير بتفويض جزء من اختصاصاته إلى مدير ديوان وزارته ... الخ. وهذا النوع من التفويض الإداري (التفويض البسيط) هو التفويض الغالب في الحياة العملية، وهو التفويض المنصوص عنه في أغلب قوانين التفويض لمختلف الدول.

ونكون بصدد تفويض مركب متى قام الأصيل بتفويض جزء من صلاحياته إلى عدد من المفوض إليهم يقومون بممارسته بصورة مشتركة. ويلجأ إلى هذا النوع من التفويض عندما

---

[1] – انظر القانون رقم: 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 171.

[3] – الدكتور: خالد فايز الحويلة العجمي، مرجع سابق، ص: 108.

[4] – الدكتور: خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع نفسه، ص: 108.

تتعدد النشاطات والمجالات التي يتدخل فيها الأصيل، مما يدفعه إلى التوسع في استعمال التفويض الإداري، فيفوض جزءا من هذه الصلاحيات إلى عدد من مرؤوسيه. ومن أمثلة التفويض المركب في القانون المصري ما نصت عليه المادة 14 من القانون رقم 60 لسنة 1971 بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام، التي أجازت لمجلس الإدارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى لجنة أو لجان يشكلها من بين أعضائه[1]. وفي القانون الكويتي، تنص المادة الرابعة من المرسوم بالقانون رقم 1992/116 على: "يجوز لمجلس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بمقتضى القوانين واللوائح إلى رئيس مجلس الوزراء أو لجنة وزارية أو أحد الوزراء أو إلى مجالس مختصة تكون رئاستها وأغلبية أعضائها من الوزراء[2]. وفي القانون الجزائري، في مجال التعويض المركب، يمكن الإشارة إلى نص المادة 11 فقرة 3 من القانون رقم 64-166 المؤرخ في 08 جوان لعام 1964 المتعلق بالمصالح الجوية التي كانت تقضي وقتها باستطاعة الوزير المكلف بالطيران المدني أن يفوض بعضا من اختصاصاته من حيث الرقابة إلى منظمات فنية مصادق عليها مؤهلة لهذا الغرض[3].

والتفويض المركب على الوجه الذي بيناه آنفا، منتقد من قبل بعض الفقه. على أساس أن الأخذ به من شأنه أن يعطل الاختصاصات المفوضة عن بلوغ الغايات التي أنشئت من أجلها. ذلك انه يجب على المفوض إليهم في هذا النوع من التفويض ممارسة الاختصاصات المفوضة بصورة جماعية، وتغيب واحد منهم يؤدي حتما إلى تعطيل الاختصاص، وكذا الأمر في حالة اختلاف أراء المفوض إليهم بشأن الاختصاص المفوض، وبالتالي تعطيل تنفيذ الاختصاص وتعطيل المصلحة العامة، ولهذه الأسباب يحبذ ألا يلجأ إليه إلا عند الضرورة الملحة.

---

[1] – الدكتورة: شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص: 135.

[2] – الدكتور: خالد فايز الحويلة العجمي، مرجع سابق، ص: 106-107.

[3] – نقلنا نص المادة عن: الأستاذ: كربوعي منور، مرجع سابق، هامش ص: 52.

المطلب الثاني: التفويض الإداري بحسب طبيعته القانونية :

ينقسم التفويض الإداري بالنظر إلى طبيعته القانونية إلى نوعين من التفويض هما : تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع .

ومن الناحية التاريخية، لم تبدأ التفرقة بينهما من حيث طبيعتهما القانونية إلا في عام 1957، من خلال مذكرات المفوض الفرنسي ميريك Meric في حكم لمجلس الدولة الفرنسي صدر في 1957/06/28 بمناسبة القضية التي عرضت على هذا الأخير[1]، تتلخص وقائعها في أن أحد المحافظين قام عام 1927 بتفويض مدير دائرة الضرائب بعض اختصاصاته المتعلقة بمراجعة بعض الكشوف و ما يتصل بشأنها من تقدير للضرائب أو الرسوم ، إلا أن شخص هذا المحافظ – صاحب الاختصاص الأصيل – قد تم تغييره فيما بعد و ظل التفويض قائما. و قد حدث أن لحق ضرر بإحدى الشركات من جراء هذا التفويض ، فدفعت في دعواها أن هذا التفويض قد صار منتهيا بتغيير المحافظ المعني ، و القاعدة العامة في القانون العام الفرنسي أن يمارس الأصيل اختصاصاته بنفسه، و أن من طبيعة التفويض الإداري أن يكون مؤقتا، و أنه بعد أن تغير شخص المحافظ أصبح التفويض منتهيا، و أن كل ما ترتب عنه من آثار قانونية يعتبر باطلا .

و لم يأخذ مفوض مجلس الدولة الفرنسي السيد ميريك Meric بهذا الدفع على أساس أن التفويض الشخصي الذي يتم الى أعوان الأصيل المباشرين الذين يستمدون اختصاصاتهم منه مباشرة ، هو الذي ينتهي بتغير أحد أطرافه. و أما التفويض الذي يتم بين شخصين مستقلين، يتمتع كل منهما باختصاصاته المستمدة من النصوص التشريعية أو التنظيمية ، فانه لا يتأثر بتغير أحد أطرافه، و لا ينتهي إلا بإلغاء هذا التفويض. و عليه اعتبر المفوض ميركMeric أن التفويض الإداري المشار إليه في قضية الحال من قبيل التفويض الوظيفي الذي ظل قائما

---

[1] - أنظر تفاصيل هذه القضية في : الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص: 176و ما بعدها.

وقتها و منتجا لكل آثاره القانونية . و بذلك يكون ميريك Meric أول من ميز بين التفويض في الاختصاص و تفويض التوقيع، وهو تمييز قضائي بامتياز. و على أساس هذه التفرقة، جرت عملية الإصلاح الإداري في جميع المحافظات الفرنسية، حيث أنه بصدور مرسوم 1964/03/14 امتنع على الوزراء– بشأن سلطات المحافظين فيما يتعلق بالمرافق المدنية للدولة – التفويض الى رؤساء المرافق التابعين للمحافظة، و أن المحافظين وحدهم هم السلطة التي تتلقى مثل هذا التفويض لتعيد تفويضه إليها أو الاستئثار ببعضه لممارسته بنفسها[1]. و من ثمة، وجب التطرق الى بيان كل من تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع و الفرق بينهما ، و هو ما سنتطرق إليه في الفقرات الآتية تباعا.

أولا– تفويض الاختصاص :

يراد بتفويض الاختصاص نقل المكانة القانونية في اتخاذ القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصيل الى شخص المفوض إليه، و هذا النوع من التفويض ذو طبيعة موضوعية مجردة ، يوجه عادة للمفوض إليه بصفته الوظيفية لا بشخصه، و يظل ساري المفعول، منتجا لآثاره القانونية، حتى و لو تغير أحد أطرافه، لأن التفويض في هذه الحالة مرتبط أساسا بالمنصب الإداري أو الوظيفة الإدارية و ليس بالشخص الذي يشغل هذا المنصب. و يتميز تفويض الاختصاص و الحالة هذه بطابع الاستمرار حتى يصدر قرار بانتهائه .

و بناء عليه ، يرتبط تفويض الاختصاص بالوظيفة بغض النظر عن شخص من يشغلها، سواء كان هذا الشاغل هو الأصيل أو من فوضت إليه . هذا من جهة ، و من جهة أخرى يظل العمل به قائما حتى في حالات الحلول محل الموظف المعني أو الإنابة عنه، و بهذا يكتسي تفويض الاختصاص صبغة الاستمرارية ما لم يتم سحبه ممن له حق سحبه وفقا لمقتضيات القانون المعمول به .

---

[1]– الدكتور: محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص: 370.

و في تفويض الاختصاص ، يظل الأصيل محروما من ممارسة الاختصاصات المفوضة طوال مدة التفويض. وبالمقابل، تظل الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه في دائرة التفويض مرتبطة به، ولها نفس القيمة القانونية كما لو أنها صادرة من الأصيل نفسه .

من جماع ما سبق، و وفقا لفكرة عامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يؤدي في الواقع الى تغيير اختصاصات الهيئات الإدارية المختصة، لما يترتب عليه من نقل حقيقي بإرادة الأصيل لجزء من اختصاصاته الى المفوض إليه[1].ومن ثمة أمكن القول بأن تفويض الاختصاص هو أداة أو تقنية يتم بموجبها إعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري بشكل عمودي أو أفقي .

ثانيا- تفويض التوقيع :

و فيه يقوم الأصيل بتفويض من هم تحت إمرته صلاحية توقيع أو إمضاء القرارات والمراسلات الرسمية والوثائق الإدارية التي سبق له أن أعدها باسمة و تحت رقابته و مسؤوليته[2]. و هذا النوع من التفويض ذو طابع شخصي، حيث أن الأصيل هو من يصدر القرارات و التوجيهات الإدارية ابتداء و يخول أحد مرؤوسيه في توقيع هذه القرارات بدلا عنه، و ذلك لتخفيف الأعباء المترتبة على كثرة التواقيع .

و لما كان تفويض التوقيع ذو طابع شخصي، فانه يترتب على ذلك سهولة إنهائه إما بتغير أحد أطرافه و إما بالإرادة المنفردة للأصيل .

و يترتب على تفويض التوقيع،أن القرارات التي يصدرها المفوض إليه تعبر في النهاية عن إرادة الأصيل لا إرادته، و أن تفويض التوقيع لا يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة. ولا يترتب على تفويض التوقيع إعادة لتوزيع الاختصاصات في الجهاز الإداري[3] .

---

[2]- الدكتور: عيد قريطم، مرجع سابق، ص:162-163.

[2] -ROUAULT .M.C ; Droit Administratif ; 4eme édition ; Galino Editeur ; Paris ; 2007 ; page.150.

[4]- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن، سنة 2004 ، ص.697.

و بناء على ما سبق بيانه ، يكون تفويض التوقيع من صنع صاحب الاختصاص الأصيل ، يصدره بموجب قرار صريح، و يستند فيه الى نص قانوني يجيزه بشكل صريح[1]، شأنه في ذلك شأن تفويض الاختصاص، و أن يتم التفويض بالتوقيع وفقا للإجراءات المنصوص عنها في النص الذي أذن به أو العرف الإداري الساري العمل به [2].

و يستند تفويض التوقيع في فرنسا الى مراسيم تشريعية عدة ، لعل من أهمها :

-المرسوم المؤرخ1947/01/23 المعدل بالمرسوم رقم390-87المؤرخ في 1987/06/15، الذي منح الوزراء و كتاب الدولة الفرنسية الحق في تفويض توقيعاتهم و اختصاصاتهم لمديري الإدارات و رؤساء المرافق و المديرين المساعدين للإدارات المركزية[3].

- المرسوم المؤرخ في 1964/06/10 الذي أجاز للمحافظين تفويض بعض سلطاتهم و توقيعاتهم لرؤساء المصالح الحكومية التي تبعد عن المحافظة،و بنفس شروط تفويض زملائهم في نطاق المحافظة[4] .

- المرسوم المؤرخ في 1964/03/14 المعدل عام 2004، وهو أحد ثمار دستور 1958، و هو المرسوم الذي ترتب عنه تحول مهم جدا في العلاقات بين السلطات الإدارية الفرنسية في المحافظات، و إعادة تنظيم الإدارة الفرنسية برمتها، و تكيفها مع متطلبات خطط التنمية في البلاد و مشروعات العمران، و ذلك بمنح المحافظ جميع السلطات التي كان يمارسها رؤساء المصالح الخارجية بالمحافظة، مع وقف إجراء أي تفويض لهؤلاء من رؤسائهم بالجهاز

---

[1]-DEBBACHE.C et RICCE.J.-C. ; Contentieux Administratif ; 5eme édition ;Dalloz, Paris ; 1990 ; page 153 . voir aussi ; C.E ; Procureur Général de la Cour des Comptes R.D.P ; 1961 page.845.

[2] - ROUAULT .M.C . OP-CIT. Page.150.

[3] -Décret n°47-233 du 23janvier 1947 autorisant les Ministres a déléguer par arrêté leur signature ; J.O.R.F du 28 janvier 1947.

[4] -Décret n° 64-481 du 10/06/1964 relatif aux Délégations de Pouvoirs et Signatures des Préfets aux Chefs de Services de L Etat dont la Circonscription excède le cadre du Département ; J.O.R.F du 3 juin 1964 .

المركزي للدولة بالعاصمة، بحيث لا يتم ذلك إلا عن طريق المحافظين و ذلك عن طريق إجراء التفويض بالتوقيع إليهم بهذه الاختصاصات[1] .

لقد أطرد القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة على ضرورة تفسير النص الذي أذن بالتفويض بالتوقيع وفقا لقاعدة عدم جواز عمومية التفويض في الاختصاص، و ذلك حتى لا ينصب تفويض التوقيع إلا على بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل، مع احتفاظ هذا الأخير بحق مباشرة الاختصاص في التوقيع المفوض في أي وقت يشاء[2] . هذا من جهة ، و من جهة أخرى ضرورة تحديد الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم بالتوقيع في النص الذي يأذن بذلك، و من ثمة يبطل التفويض بالتوقيع للأشخاص الذين لم يتم ذكرهم في النص المعني، و لا يجوز تصحيح هذا البطلان بموجب نص جديد يقضي بذلك بأثر رجعي .

و شبيه بهذا في القانون الجزائري ، أن تفويض التوقيع – عكس تفويض الاختصاص– يقوم على اعتبار شخصي بحيث يتغير بتغير الأطراف[3]. و أن يتضمن قرار التفويض بيان اسم الشخص المفوض إليه بالتوقيع، و تعداد المواضيع التي يشملها التفويض و التي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكولة للأصيل. و ينتهي التفويض بالتوقيع تلقائيا بانتهاء سلطات الجهة المفوضة أو مهام المفوض إليه [4]. و هذا المسلك خالف فيه المشرع الجزائري بعض

---

[1] –voir dans ce sens: Gohin.(O) ; Institutions Administratives ; 3eme Edition : L.G.D.J.Paris ; 1998 ; page 146-147.

[2] –C.E ;05/02/1947 ;Société des Etablissements Alimeniax ; Rec. ; page 520 .voir aussi : C.E,02/05/1950, Andrade , Rec., page .311.

[4] – الدكتور بعلي محمد الصغير ،القرارات الإدارية ، دار العلوم ،عنابه ، الجزائر ،سنة 2005،ص.68.

3– انظر ذلك في ، المرسوم التنفيذي رقم 07–186 المؤرخ في 11يونيو 2007، المتعلق بالترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المؤرخة في 25جمادي الأولى عام 1428 الموافق ل 11يونيو 2007، العدد39،ص.25.

التشريعات العربية القريبة منه كالتشريع المصري و التشريع السوري، فكلاهما نظم تفويض الاختصاص بمراسيم تشريعية دون التطرق فيها لتفويض التوقيع[1] .

ثالثا- المقارنة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع:

سبق القول أن صاحب الاختصاص ملزم قانونا بأن يمارس اختصاصه بنفسه، و لا يجوز له أن يفوض اختصاصه لغيره إلا في إطار ضوابط قانونية يجيزها القانون بشكل صريح، ولا يمكن الخروج عن ذلك إلا في حالة الظروف الاستثنائية. وذلك لما يترتب عنه من آثار في تحديد مسؤولية و سلطات كل من الأصيل المفوض أو المفوض إليه، وما ينجم عن ذلك من جزاءات قانونية .

لقد استقر الفقه و القضاء الإداريين على أن التفويض باعتباره قرارا إداريا صادرا بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصيل، يشترط لصحته قانونا توفر عدة شروط قد تختلف أو تتحد في كل من تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع، و من ثمة فالمقارنة تقتضي التطرق إلى بيان أوجه الشبه و أوجه الاختلاف بينهما، و هو ما سنتطرق إليه في هاتين الفقرتين الفرعيتين :

أ- بيان أوجه الشبه: يتشابه تفويض الاختصاص مع تفويض التوقيع في جملة من المسائل، منها ما هو موضوعي و منها ما هو شكلي، و هو ما نطلق عليه بشروط أو ضوابط التفويض الإداري، و التي سنتناول شرحها في موضع لاحق من هذه الأطروحة، و نكتفي بالإشارة إليها هاهنا بشيء من الإيجاز مخافة الوقوع في التكرار.

فأوجه الشبه الموضوعية بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع تتمثل ابتداء بضرورة توفر النص القانوني الذي يأذن بهما بكل صراحة و وضوح ، حتى يتم هذا العمل الإداري في

---

4 – راجع هذا الأمر في، الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.82. و الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق، ص.166. -

إطار المشروعية التي تتطلبها الأعمال الإدارية ، و قرار التفويض هو قرار إداري بامتياز ينبغي أن يراعى فيه هذا الجانب .

و يشترط إلى جانب ذلك، أن يكون التفويض جزئيا بحيث لا يشمل كل اختصاصات الأصيل ، و إلا اعتبر ذلك تنازلا عن الاختصاص بشكل كلي، و هو ما لا يجوز قانونا. فصاحب الاختصاص الأصيل و إن أعطي حق تفويض بعض اختصاصاته إلى الغير تخفيفا للأعباء المنوطة به، فإن التنازل عنها لصالح الغير بالكلية يتعارض مع الأهداف التي يرمي إليها التفويض الإداري.

و حتى يوضع التفويض الإداري موضع التنفيذ ، ينبغي أن يصدر بذلك قرار إداري من صاحب الاختصاص الأصيل، يفوض فيه هذا الاختصاص استنادا إلى نص القانون الذي منحه هذه الإمكانية، ويحدد فيه الأشخاص المفوض إليهم و الموضوعات المشمولة بالتفويض ...الخ.

و أما فيما يخص أوجه الشبه الشكلية ، فما دام قرار التفويض قرارا إداريا ، يشترط لصحته أن يكون مكتوبا كأصل عام ، و الأصل في القرارات الإدارية أن لا تفرغ في شكل معين أو صيغة معينة تفصح فيه الإدارة عن إرادتها إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بذلك .

و بالإضافة إلى هذا الشرط الشكلي ، ينبغي أن يكون قرار التفويض مسببا ، و نعني بذلك الالتزام الذي تعلن بمقتضاه الإدارة عن الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدار هذا القرار الإداري، فالتسبيب هنا يعد أحد الضمانات التي تتطلبها دولة القانون و تقتضيها مشروعية قرارات الإدارة . وإذا كان الأصل العام في القرارات الإدارية أن التسبيب فيها ليس وجوبيا ما لم يقضي القانون بخلاف ذلك، فان القرار الإداري إذا خلى من ذكر الأسباب التي دفعت إلى اتخاذه ، يفترض فيه يقينا أنه صدر وفقا للقانون، و أنه يهدف قطعا إلى تحقيق المصلحة العامة، و هي قرينة تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه حتى يثبت العكس[1] .

1- الدكتور إسماعيل جابوري ، تسبيب القرارات الإدارية بين الجواز و الوجوب –دراسة مقارنة– ،مجلة أفاق علمية ،المجلد 11، العدد 4، سنة 2019، ص157.

و يشترط في قرار التفويض الإداري ما يشترط في غيره من القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة من قواعد النشر و التبليغ ، و نعني بذلك وضع قرار التفويض موضع التنفيذ و إعلام الكافة به. فقرار التفويض لا يكون نافذا في مواجهة الغير إلا بإشهاره سواء بالنشر أو تبليغه للمخاطبين به، فالنشر أو التبليغ لا يوجد القرار الإداري وجودا قانونيا و لا يضفي عليه قوته، و كل ما في الأمر أن نشره ينقل العلم به إلى الغير للالتزام به[1] .

ب-أوجه الاختلاف : يختلف تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع من ناحيتين : من حيث سلطة المفوض الأصيل إلى المفوض إليه ، و من حيث المسؤولية ، و هو ما سنتطرق إليه تباعا .

1- فمن حيث سلطة المفوض الأصيل إلى المفوض إليه : يختلف تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع من عدة وجوه نلخصها فيما يلي:

- يعتبر تفويض الاختصاص تصرفا مانعا لصاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها للغير طيلة مدة التفويض، و لا يستطيع استردادها إلا بانتهاء التفويض ،سواء بإرادته المنفردة، أو بإزالة الصفة عن القائم بالتفويض أو المفوض إليه بالإقالة أو الاستقالة أو الوفاة ...، و كل ممارسة للاختصاصات المفوضة من قبل الأصيل مدة بقاء التفويض قائما يتم اعتبارها تجاوزا للسلطة[2]، و اختصاص منافس لاختصاصات المفوض إليه، وهو ما لا يجوز قانونا[3]. و يرى الأستاذ فالينWaline أن هذا الفرق لم ينص عليه القانون صراحة، ولم يتبناه القضاء الفرنسي ، وإنما هو وليد عرف إداري فرنسي أطردت عليه الإدارة الفرنسية[4] .

2- الدكتور أحمد حمد الفارسي ، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي ، مجلة الحقوق الكويتية ، جامعة الكويت ، السنة 13، العدد3 ، سبتمبر 1994، ص.479.

[2] -Benoit .F. P , LE Droit Administratif Français , Librairie Dalloz ,Paris ,1968, page :472.

[3] -Olivier Gérard , Signature et forme des décisions administratives , R.A , 5eme Année ,No.28, P.U.F ,Juillet-Aout , 1952, page :377-384.

[5] - الدكتور عمرو فؤاد بركات ، التفويض في القانون العام -دراسة مقارنة - جامعة طنطا ،سنة ، 1989،ص.112.

أما تفويض التوقيع، فان هذا الأخير لا يجرد الأصيل من ممارسة ذات الاختصاص الذي فوضه لغيره ، أو التوقيع بجوار توقيع المفوض إليه طيلة مدة التفويض[1]، و لا يحتاج الأصيل و الحال هذه إلى إلغاء التفويض أو اعتباره إلغاء ضمنيا [2].

– إن تفويض الاختصاص من المفوض إلى المفوض إليه يتم بقوة القانون، و بصفتهما الوظيفية، و لذلك لا يتأثر بتغير الأشخاص أو تغير القانون الذي منح في ظله التفويض و حلول قانون جديد محله يتضمن نصا مماثلا. و مثاله في التشريع الجزائري تفويض رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية إلى موظفي الرئاسة العاملين تحت إشرافه و مساعدته على ممارسة صلاحياته الدستورية [3]، وتفويض الوزير الأول مدير ديوانه متابعة العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية [4].

و أما تفويض التوقيع ، فهو ذو طابع شخصي بالنسبة للمفوض و المفوض إليه على حد سواء، و مناط ذلك أن هذا النوع من التفويض يقوم أساسا على الثقة الشخصية بينهما ، و لذلك فانه ينتهي بتغير أحدهما، أو بانتهاء وظيفته لأي سبب من أسباب الانتهاء . و مع ذلك، وفي فرنسا بالتحديد، فان تغير الوزير لا ينهي التفويض بالتوقيع الذي يتمتع به كبار موظفي الوزارة بقوة القانون، وذلك بمقتضى المادة الأولى من المرسوم الصادر في2005/07/27المتعلق بتفويض التوقيع لأعضاء الحكومة[5]، و نعتقد أن اللجوء إليه يحتمه استمرار تقديم الخدمة العمومية تحقيقا للمصلحة العامة التي هي الهدف الأسمى لعملية التفويض الإداري، و لا نظير لمثله في التشريع الجزائري بحسب مقتضيات المادة

---

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.156.

[3] – الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق، ص.169.

[1] – راجع المادة 02و03 من المرسوم الرئاسي رقم 01–197المؤرخ في 2001/07/22الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 25يوليو2001 ، العدد40،ص.18.

2 –راجع المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03–176المؤرخ في 15أبريل2003المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 16أبريل 2003، العدد 27،ص.17.

[5] –voir : Décret No 2005–850 du 27/07/2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O.R.F, No174 du 28/07/2005.

04 من المرسوم التنفيذي رقم 186/07 المتعلق بالترخيص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضائهم، و قد سبقت الإشارة إليه أعلاه .

– يأخذ القرار الذي يصدره المفوض إليه في تفويض الاختصاص قوة القرارات الصادرة عنه شخصيا حال القيام بالاختصاصات المسندة إليه، و ليس قوة القرارات التي يصدرها المفوض صاحب الاختصاص الأصيل[1] ، و مثال ذلك – في الأنظمة القانونية المقارنة تفويض رئيس الجمهورية وزير التعليم العالي في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، فتأخذ هذه اللائحة قوة القرارات الوزارية التي يصدرها هذا الأخير، و ليس قوة القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية، مع ما يترتب عن ذلك من آثار[2] .

و فيما يتعلق بتفويض التوقيع ، فان القرارات التي يتخذها المفوض إليه تأخذ مرتبة و قوة القرارات التي يتخذها صاحب الاختصاص الأصيل، فهي تصدر باسمه و لحسابه، وذلك لأن التفويض في هذه الحالة ما هو إلا تجسيد لإرادة الأصيل . و من الأمثلة على ذلك، تفويض التوقيع الذي يقوم به رئيس الجمهورية إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسة الجمهورية، باستثناء المراسيم الرئاسية. وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 15 من المرسوم الرئاسي الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها[3]، و كذلك تفويض التوقيع الذي يقوم به الوزير الأول لكل من مدير و رئيس ديوانه الذي يسمح لهما فيه بالتوقيع باسمه و لحسابه على القرارات و المقررات و الوثائق الصادرة عنه، و هو صريح نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03–176 المتعلق بمهام مصالح رئيس الحكومة .[4]

2– الدكتور محسن العبودي ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2004،ص.480.

3– الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق، ص.170.

1– راجع المرسوم الرئاسي رقم 01–197 المؤرخ في 2001/07/22 الذي الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ، مرجع سابق .

2– راجع المرسوم التنفيذي رقم 03–176المؤرخ في 2003/4/15 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، الصادرة في 2003/04/16 ، العدد27 ، ص.18.

– في تفويض الاختصاص، يشترط في المفوض إليه أن يكون ذا سلطة في إصدار القرارات الإدارية، إذا كان الاختصاص محل التفويض يتطلب سلطة في إصدار القرارات الإدارية، وإلا لا يستطيع وضع الصلاحيات المفوضة إليه موضع التنفيذ .أما التفويض بالتوقيع فلا يشترط في المفوض إليه التمتع بالسلطة للقيام بما فوض فيه، لأن هذا الأخير يستخدم سلطة الأصيل، فهو يتصرف باسمه و لحسابه، و أن دوره لا يخرج وصفه بالدور الآلي البحت .

2– من حيث المسؤولية : إن ترتيب المسؤولية في حالة التفويض الإداري تختلف بين تفوض الاختصاص و تفويض التوقيع .

ففي تفويض الاختصاص ، يعتبر المفوض إليه مسؤولا عن التصرفات التي قام بها في إطار ما فوض إليه من صلاحيات أمام الجهة التي فوضته في ذلك ،لأن القرارات التي يصدرها تصبح صادرة منه و ليس من الأصيل. فإذا فوض الوزير جزءا من اختصاصاته لمن يجوز التفويض إليهم من مرؤوسيه ، فان القرارات التي يتخذونها خلال مدة التفويض تعتبر قراراتهم لا قرارات الوزير الذي فوضهم، و بالتالي تقع المسؤولية عن هذه القرارات على المفوض إليهم، و تكون قراراتهم حينئذ معرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري متى خرجوا عن حدود التفويض الممنوح لهم .

و لكن وفقا لقاعدة لا تفويض في المسؤولية، فان تفويض الأصيل اختصاصاته للمفوض إليه، لا تعني تخلي الأول عن مسؤوليته تجاه اختصاصاته المفوضة، و يعتبر التفويض و الحال هذه مجرد وسيلة لإعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري تحقيقا لمصلحة العمل الإداري، و سنعود إلى هذه المسألة في موضع لاحق من هذه الأطروحة بشيء من التفصيل في حينه .

و أما في تفويض التوقيع، فانه ينبغي التفرقة بين المسؤوليتين المدنية و الجنائية: فالمسؤولية المدنية الناجمة عن تفويض التوقيع يتحملها المفوض صاحب الاختصاص

الأصيل، باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم الأصيل و لحسابه و تحت رقابته و مسؤوليته . و أما المسؤولية الجنائية فيتحملها المفوض إليه، ذلك أن تفويض التوقيع لا تفوض معه المسؤولية كقاعدة عامة، و أن المسؤولية الجنائية مسؤولية شخصية لا يتحملها إلا من صدر منه السلوك الإجرامي و ثبت إثمه الجنائي عنه، و من ثم أمكن القول بأن تفويض التوقيع يرتب مسؤولية المفوض إليه عما يرتكب من تصرفات مخالفة القانون وفقا لقاعدة شخصية المسؤولية المقررة في التشريع الجنائي و المعبر عنها شرعا بقوله تعالى :" لا تزر وازرة وزر أخرى ، و إن تدع مثقلة إلى حملها لا يحمل منه شيء و لو كان ذا قربى، إنما تنذر الذين يخشون ربهم بالغيب و أقاموا الصلاة، و من تزكى فإنما يتزكى لنفسه، و إلى الله المصير"[1] . و هو الأمر الذي تم إقراره من قبل القضاء الجنائي الفرنسي في بداية القرن الماضي، من خلال القرار المبدأ المؤرخ في 1902/06/28 [2].

المطلب الثالث: التفويض بحسب الشكل الذي يصدر فيه :

ينقسم التفويض الإداري من حيث الشكل الذي يصدر فيه إلى تفويض كتابي، و تفويض شفوي، و تفويض صريح ، وتفويض ضمني ، وتفويض مقنع ، و هو ما سنتطرق إليه في الفقرات التالية :

[1]- سورة فاطر الآتين 17-18.

[2]- Cassa. crim., 28 juin 1902 , et on peut citer à titre d'illustration ce principe tel que retenu par cinq arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de cassation comme suit : « Sauf si la loi en dispose autrement, le chef d'entreprise, qui n'a pas personnellement pris part à la réalisation de l'infraction, peut s'exonérer de sa responsabilité pénale s'il rapporte la preuve qu'il a délégué ses pouvoirs à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires » (Cassa. crim., 11 mars 1993).Pierre-Yves couturier, délégation de pouvoirs, www.maitre-couturier.com/pdf/ Délégation-de-pouvoirs._ , page :01.

أولا – التفويض الكتابي:

يقصد بالتفويض الكتابي ذلك التفويض الذي يصدر به قرار مكتوب، و الكتابة في القرارات الإدارية ليست ركنا أساسيا فيها، إلا أن النص الذي يأذن بالتفويض قد يتطلب في بعض الحالات أن يتم كتابة وعلى نمط معين [1].

و لما سبق القول منا أن التفويض قرار إداري بامتياز يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ، أمكن القول بأن القرارات الإدارية – كقاعدة عامة –لا تتقيد بشكل معين تصدر فيه، فهي تعبير عن إرادة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة، بغرض إحداث مراكز قانونية محددة بغض النظر عن صورة ذلك التعبير، و هذا ما انتهى إليه القضاء الإداري المصري بشكل صريح[2] ، و الشيء نفسه يأخذ به التشريع الكويتي و التشريع السوري[3] و التشريع الجزائري .

و مع ذلك ، قد يتطلب النص الذي أذن بالتفويض الإداري في بعض الحالات أن يتم هذا الأمر كتابة و على نمط معين، و هذه الشكلية التي يفرضها القانون تعد ضمانة لإصدار قرارات سليمة بهدف تحقيق حسن سير المرفق العام ، و ضمان الدقة و السلامة في الأعمال الإدارية ، و حماية حقوق الأفراد و حرياتهم من تعسف الإدارة و تسرعها في إصدار القرارات[4] .

و في هذه الحالة ، إذا تجاهلت الإدارة الشكل الذي يتطلبه القانون في القرار الإداري، كان هذا الأخير مشوبا بعيب الشكل ، و من حق من تقرر العيب لصالحه أن يطعن فيه

---

[2]– الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.358.

[3]– قرار المحكمة الإدارية المصرية العليا بتاريخ 1970/03/22، مجموعة السنة الخامسة عشرة ، ص.244.

[4]– الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق، ص.151.

[5]– الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد،المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري ، الطبعة الثانية ، سنة2007، ص.310.

بالإلغاء[1] . و إذا كانت القاعدة العامة أن مخالفة شرط الشكل في القرار الإداري تؤدي الى بطلان القرار دون حاجة الى نص يقضي بذلك، فان القضاء الإداري الفرنسي، ممثلا في مجلس الدولة، لم يطبق هذه القاعدة على إطلاقها حتى لا تغرق الإدارة في الشكليات، و لاسيما إذا كانت مصلحة الأفراد لم يتم المساس بها لعدم مراعاة تلك الشكليات [2].

ثانيا- التفويض الشفوي:

يعد التفويض شفويا متى صدر من صاحب الاختصاص الأصيل من غير وثيقة مكتوبة تجمع أركانه، و لعل وجود هذا النوع من التفويض كونه من مقتضيات أن الكتابة ليست شرطا أساسيا في قرار التفويض، شأنه في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى .

و يعتبر التفويض الشفوي عادة عرفية في فرنسا، نتجت عن المادة 03 من مرسوم 1854/12/23التي كانت ترخص للمحافظين تفويض جزء من إدارة المحافظة، ولم يكن هناك نص يسمح بتفويض أي مستشار بالمحافظة، و على ذلك اعتبر الكاتب العام مفوض المحافظ بحكم العادة و العرف ، و أصبح التفويض الشفوي كافيا لتأهيل الكاتب العام بذلك [3]. وهو ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي [4]. و لكن سرعان ما تراجع مجلس الدولة الفرنسي عن الأخذ به لما أسيء استخدامه، و توقف إنكاره

---

[1] -De Laubadere , Traite de droit Administratif, tome2 ,Librairie Générale de droit et jurisprudence,7eme Edition ,Paris, 1976-1980 , page : 556. voir aussi : Auby et Drago , Traite de contentieux Administratif, tome02, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 3eme Edition ,1984.page :299.

[3] - أنظر في هذه المسألة تفصيلا ، الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص310.

- [4] الدكتورمحمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.358-359.

[4] -Mallivin René , La Délégation en droit Public , Thèse Paris , 1920 , page : 130.

نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.359.

أو إجازته على المحافظ[1]. و لم يعد لهذا النوع من التفويض وجود في الوقت الحاضر، خصوصا لما صار نشر قرار التفويض أمرا مطلوبا للاحتجاج به قبل الغير[2].

و لعل من المبررات التي أدت الى التخلي عنه، و أصبح ذكره من التاريخ فقط ، ما يلي:

– التفويض الشفوي يصعب إثباته لمن يريد الطعن فيه، مما يشكل مشكلة كبيرة لدى الغير الذي يريد الطعن في قرارات المفوض أو المفوض إليه .

– التفويض الشفوي يؤدي الى التضارب في بعض الاختصاصات بين المفوض و المفوض إليه لعدم وضوح نطاق الصلاحيات المفوضة .

– يؤدي التفويض الشفوي الى التنصل من المسؤولية، فقد يدعي المفوض أن العمل الذي لم ينجز أو شابه خطأ من الأخطاء كان بسبب المفوض إليه الذي لم يف بالالتزامات الملقاة على عاتقه بموجب التفويض الشفوي. وبالمقابل، قد يدعي المفوض إليه أنه لم يتلق التفويض من رئيسه، و بالتالي لم يكن على علم بالصلاحيات المفوضة ليقوم بانجازها . و للقضاء الإداري المصري أحكام متباينة في هذه المسألة، ففي حين قضت محكمة القضاء الإداري بضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوبا[3]، قضت المحكمة الإدارية العليا بجواز التفويض الشفوي متى ما أقر به من أصدره و لو في تاريخ لاحق على صدوره[4] .

و يرى الدكتور عيد قريطم – و هو رأي نؤيده– أن الكتابة تغنينا عن هذه المشاكل، و التي تؤثر بدورها على عمل الجهاز الإداري و على حقوق الغير .

---

[1] –C.E , 13/05/1949, couvrat , D.1950,p : 77. Note J.G.VOIR AUSSI : C.E , 17/02/1950. Meynier, Rec., page :112.

[2] –C.E,22/7/1936,Société des garages de France , Rec., page : 839.

نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.359.

[3] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في القضية رقم198، جلسة يوم 1949/01/21، السنة الأولى قضائية ، مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإداري ، مجلد السنة الثانية ،ص249. نقلا عن الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص152.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2683 للسنة 32قضائية ،جلسة 1990/3/31 ، حكم غير منشور، نقلا عن الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص153.

ثالثا-التفويض الصريح "Délégation expresse" :

يقصد بالتفويض الصريح ذلك الذي يصدر عن المفوض – الأصيل- بلفظ لا يحتمل التأويل، و لا يكتنفه الغموض أو اللبس. و لذلك، نجد المشرع يستخدم دائما ألفاظا محددة للتدليل عليه مثل يفوض أو يعهد أو ينيب[1] الى غيرها من الألفاظ التي تؤكد إرادة صاحب الاختصاص في إعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري بما يحقق المصلحة العامة، وهذا ما ذهب إليه صراحة مجلس الدولة الفرنسي، في بداية القرن العشرين ، حينما تبنى رأي مفوض الحكومة Riloulet ، والقاضي بأن المفوض إليه لا يمكنه أن يمارس اختصاصاته إلا بناء على تفويض صريح في قانون أو مرسوم ، إذ أن نظام التفويض يشكل تعديلا في نظام توزيع الوظائف العامة [2].

و في التشريع الفرنسي، نجد المشرع أكثر دقة من غيره في استعمال المصطلح الذي يدل على التفويض الصريح، فهو لا يستعمل إلا مصطلحا واحدا ممثلا في كلمة "يفوض" délègue عكس ما هو شائع عندنا في التشريع الجزائري و التشريعات العربية من استعمال ألفاظ متعددة للتدليل عليه، و التي تعتبر من قبيل المترادفات . و لذلك، ينصح بتوحيد المصطلح في مجال التفويض الإداري ، سواء تعلق الأمر في قوانين التفويض العامة أو الجزئية ، و يفضل استعمال لفظ " يفوض" لأنها أقرب الى الدقة و أقرب الى المعنى المراد و بعيدة عن التأويل[3] ، و هو ما أكد عليه فقهاء الشريعة الإسلامية من وجوب أن يكون اللفظ متجها و مؤكدا للتفويض لا سواه .

---

[2] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.361.

[2] –C.E ,1/08/1919, Saupiquet, REC Lebon, page : 725. : le délégué ne peut trouver son autorité que dans une délégation expresse de la loi ou du décret .l'institution de la délégation n'étant qu'une modification dans la répartition des fonctions publiques.

[3] – الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.155.

رابعا- التفويض الضمني Délégation Tacite:

يكون التفويض ضمنيا متى ظهرت نية صاحب الاختصاص الأصيل،حسب العادة أو العرف المعمول به، بالموافقة على تصرفات المفوض إليه.و مثاله أن يصدر قرار بالتفويض من سلطة معينة الى شخص ما، فإذا توفي المفوض أو ترك وظيفته لأي سبب من الأسباب، فان ذلك لا يؤدي الى انقضاء التفويض،بحيث إذا سكتت السلطة صاحبة الاختصاص الجديدة، ولم تلغ التفويض، فان ذلك يعد بمثابة قرار ضمني باستمراره .

و من الناحية التاريخية ، كان القضاء الإداري الفرنسي، ممثلا في مجلس الدولة ، يقر بالتفويض الضمني الصادر من أحد المحافظين الى الكاتب العام للمحافظة[1] ، شريطة ثبوت تحقق إرادة المحافظ في التفويض، إذ لا يتحقق التفويض إلا بناء على إرادة المحافظ ، بحيث إذا لم يقر المحافظ أعمال الكاتب العام للمحافظة ، فان هذا الأخير يكون قد تجاوز حدود وظيفته، و بالتالي إذا تنصل المحافظ من تصرفات الكاتب العام للمحافظة في هذا الخصوص فلا مجال للكلام عن التفويض[2]. و يعارض دي فورنيل التفويض الضمني من غير نص، و يقول بهذا الصدد أنه لا يؤخذ في الاعتبار سوى الموافقة المسبقة على قرار الكاتب العام، و لا قيمة للموافقة اللاحقة من المحافظ [3].

و ينعقد الإجماع في فقه القانون الإداري الفرنسي الحالي على رفض الأخذ بالتفويض الضمني[4]، و هو ما ذهب إليه القضاء الإداري المصري بقوله بعدم جواز افتراض التفويض ضمنيا[5]. و لا نظير لهذا النوع من التفويض في التشريع الجزائري، و لا نؤيد

---

[1] – C.E , 30/05/1884 , Paignon , REC , page : 454. La délégation n existe que par la volonté du préfet.

[3] – الدكتور عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق ، ص97.

– الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.363.[4]

[4] –Delvolve Jean , op–cit , page : 187.

4– حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في 1965/06/17 ،السنة الثامنة ،ص.233. ، و كذلك حكمها الصادر في 1975 /06/01 السنة 19، ص.431.

اشتماله عليه لسبب واحد هو: أن التفويض الإداري بطبيعته نظام استثنائي لا يقوم من غير نص يجيزه ، و لا ينبغي التوسع فيه .

خامسا- التفويض المقنع :

استنادا الى قرارات مجلس الدولة الفرنسي ذات الشأن ، يكون التفويض الإداري مقنعا متى أعلنت احدى السلطات الإدارية التزامها بما انتهى إليه أهل الرأي في مسألة من المسائل أحالتها إليهم لمعرفة رأيهم فيها[1] .

و هكذا ، يتم هذا التفويض متى اعتقدت احدى السلطات الإدارية التزامها المسبق بالرأي الاستشاري الذي يصدر عن احدى السلطات في الوقت الذي يكون لها الخيار بين الأخذ به أو رفضه ، أو أن تقوم بتعليق صدور قرارها على ما تنتهي إليه احدى السلطات الاستشارية الاختيارية . و لا يعتبر من قبيل التفويض المقنع متى استطلع صاحب الاختصاص الأصيل الرأي لدى احدى الجهات الاستشارية مادام لم يعلن مقدما تقيده بالرأي الذي ستصدره[2] .

و قد أنكر مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته التفويض المقنع، و اعتبره تفويضا غير مشروع على أساس أنه يسلب السلطة المختصة الأصيلة حقها في ممارسة اختصاصاتها باعتقادها خطأ أنها صارت لا تملك هذه الاختصاصات[3]. و يعاب على إعمال هذا النوع من التفويض أنه يفضي الى التهرب من المسؤولية، و تهميش للمنصب الوظيفي، و فيه أيضا مخالفة لمبدأ الممارسة الشخصية للوظيفة[4] . و ليس في التشريع الجزائري مثل هذا النوع التفويض، و لا نتمنى أن يكون لما أسلفنا بيانه .

---

[1] –C.E , 09/12/1949, Chami , Rec. , page : 242.

[3] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.364.

[3] – C.E , 28/10/1932, Laffitte ,S.1933, 111, 65, note, Mestre ..364 نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص

3– الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص158. و أنظر أيضا ، الدكتور محمود إبراهيم الوالي ،مرجع سابق ، ص.364.

المطلب الرابع : التفويض بحسب الاختصاصات المفوضة و مداه الزمني :

يخصص هذا المطلب لبيان التفويض الإداري بحسب الاختصاصات المفوضة ، و بيان التفويض الإداري بحسب مداه الزمني ، و هو ما سنتطرق إليه تباعا في الفقرتين الآتيتين :

أولا – التفويض الإداري بحسب الاختصاصات المفوضة :

يمكن التطرق في هذا الصدد الى نوعين رئيسيين هما: التفويض الكلي و التفويض الجزئي أولا ، و التفويض العام و التفويض الخاص ثانيا ، وذلك فيما يلي:

أ– التفويض الكلي و التفويض الجزئي : تخصص هذه الفقرة لبيان التفويض الكلي و التفويض الجزئي ، و ذلك على النحو التالي :

1– التفويض الكلي La délégation Totale : يكون التفويض الإداري كليا متى قام صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض كل اختصاصاته الى المفوض إليه . و يتفق الفقه و القضاء الإداريين –لاسيما في فرنسا – على عدم جواز هذا النوع من التفويض، و اعتبروا القائم به مستقيلا من وظيفته في غير الأحوال المرخص بها قانونا، و أنه مخالف للمبادئ العامة للقانون العام الفرنسي[1].

و لم يجز التشريع و القضاء العربيين، و على رأسهم التشريع و القضاء المصري و السوري، التفويض الكلي بشكل عام ، و لم يجزه علم الإدارة العامة و فقهاء الشريعة الإسلامية ، و اعتبروه تنازل و ترك من صاحب الاختصاص الأصيل للصلاحيات التي أسندت إليه، ومخالف للأصول العامة للتفويض . و من جهة أخرى، فإن التفويض الإداري هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص لا ينبغي التوسع في تفسيره، و لا يمكن القياس عليه[2].

---

[1] –Vedel .G, droit administratif, P.U.F, Paris, 1973, page : 191 .

و انظر أيضا ، الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.365–366.، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ،ص.161.

2– الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، المرجع نفسه ،ص.366. و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.162

ومن يقرأ ، في التشريع الجزائري ، نص المادة 36 من المرسوم رقم 79-141 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية و تنظيمه و سيره[1]، التي تنص على: "يفوض الوالي المرخص له بالتغيب، مهامه الى الكاتب العام للولاية "، يخيل إليه أن التشريع الجزائري قد أجاز في هذه الفترة من استقلال الجزائر التفويض الكلي في الصلاحيات، و يرى البعض[2] أن هذا النص – و إن استعمل لفظ التفويض في متنه – يراد به إنابة الكاتب العام للولاية للوالي حال غيابه، و هو رأي نقاسمهم إياه ، و الإنابة غير التفويض الإداري كما سبق لنا أن بيناه في هذه الأطروحة ،لأنه لو كان المقصود من النص المشار إليه التفويض الإداري لتعارض ذلك مع المبادئ العامة له، التي تجعل من التفويض جزئيا لا كليا، و لكن مضمون النص يتفق تمام الاتفاق مع المبادئ العامة للإنابة متى وجد مانع للأصيل يحول بينه و بين القيام بانجاز الصلاحيات المسندة إليه . و عليه، فان التشريع الجزائري لا يقر بالتفويض الكلي و لا يأخذ به .

2- التفويض الجزئي LA Délégation Partielle : يكون التفويض جزئيا متى عهد صاحب الاختصاص الأصيل بجزء من اختصاصاته الى المفوض إليه . و يعتبر هذا النمط من التفويض التقنية الأساسية التي يتم من خلالها تخفيف الأعباء عن الرؤساء الإداريين ، و يحقق فاعلية الأداء الإداري تحقيقا لحسن سير المرفق وللمصلحة العامة في وقت واحد .

و التفويض الإداري الجزئي تأخذ به أغلب التشريعات لمختلف دول العالم ، إذ لا يجوز من حيث المبدأ أن يكون التفويض إلا جزئيا ، يقتصر على جزء محدد من الاختصاصات التي يتمتع بها الأصيل ، و لا يجوز التوسع فيه، و إلا انقلب هذا الاستثناء الى قاعدة عامة.

3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 37 الصادرة بتاريخ 11 سبتمبر 1979، العدد 37 ، ص 952.

4- الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق ، ص.58-59.

و من أمثلة هذا النوع من التفويض في التشريع الجزائري، تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية التنظيمية المنصوص عنها بالمادة 125 من دستور سنة 2020، و تفويض الوزير الأول بعض صلاحياته الى مدير ديوانه كما هو منصوص عنه بالمادة 05من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 الصادر في 2003/04/15 ، المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها التي جاء بها: "يتولى بتفويض من رئيس الحكومة، متابعة العمل الحكومي، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية "[1]. و تمكين الوزير من تفويض بعض اختصاصاته الى الموظفين التابعين لوزارته ، و هو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 1990/06/23 المحدد لهياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، إذ تنص المادة 19منه على: " يمكن أن يعين الوزير ، لمدة محددة ، وعلى أساس برنامج يعد مسبقا ، مسؤولين عن دراسات أو مشاريع و يخولهم ، إن اقتضى الأمر ، سلطة الإدارة و التسيير ، و ذلك لدراسة ملفات و انجاز مشاريع خاصة "[2]. و تفويض الوالي رئيس الدائرة بعض اختصاصاته، نصت عليه المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، التي جاء فيها : " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، تحت سلطة الوالي و بتفويض منه على الخصوص ما يأتي .... "[3].

ب- التفويض العام و التفويض الخاص: تخصص هذه الفقرة لبيان التفويض العام و التفويض الخاص، و ذلك على النحو التالي:

---

[1] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 2003/04/16 ، العدد 27،ص. 18.

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 1990/06/27 ، العدد 26،ص. 853

3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 1994/07/27 ، العدد 48،ص. 6.

4- الدكتور محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق ،ص.366. ، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ،ص.159.، و الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق ، ص 58.

1- التفويض العام(Délégation générale): يقصد بالتفويض العام التفويض الذي لا يحدد فيه صاحب الاختصاص الأصيل الاختصاص المفوض الذي يعهد به الى المفوض إليه، و إنما يعهد إليه بمجموعة محددة من الاختصاصات ترسم حدودها في قرار التفويض[1] .

و من الأمثلة على ذلك ، ما كان يقضي به التشريع الفرنسي في مسألة تفويض المحافظ للكاتب العام للمحافظة بجزء من إدارة المحافظة طبقا للقانون الصادر في 1884/04/05. ومن أمثلته في التشريع الفرنسي الحديث ، ما جاءت به المادة 14من المرسوم رقم 2004-374المؤرخ في 2004/04/29 المتعلق بسلطات المحافظين في تنظيم و تحديد نشاط مصالح الدولة في المناطق و المقاطعات، إذ جاء فيها :" نائب المحافظ في المقاطعة هو مفوض المحافظ على مستوى المقاطعة ، يساعده في التمثيل الإقليمي للدولة ، و تحت سلطته ، على :

- السهر على احترام القوانين و الأنظمة ، و المساهمة في الحفاظ على النظام العام و السلامة العامة .
- ينشط و ينسق عمل مصالح الدولة على مستوى المقاطعة، و تنطبق هذه الأحكام على الدرك الوطني في الحدود التي تتوافق مع وضعها العسكري.
- يساهم في ممارسة الرقابة الإدارية و تقديم المشورة للسلطات المحلية .
- يمكن للمحافظ أن يعهد إليه بمهام خاصة ، دائمة أو مؤقتة ، إذا لزم الأمر خارج المقاطعة .

---

[2]- الدكتور محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق ،ص.366.

– يمكن للمحافظ الجهوي ، بموافقة محافظ المقاطعة ، أن يعهد إليه ، بصورة دائمة أو مؤقتة ، بمهام خاصة ذات أهمية جهوية [1]".

و من أمثلته في التشريع الجزائري ، ما نص عليه المرسوم رقم 79-69 الصادر بتاريخ 1979/04/07 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، و لاسيما المواد 3، 4 و 5، حيث أجازت المادة الثالثة للوزير الأول التعيين في الوظائف المدنية بناء على تفويض من رئيس الجمهورية ، و يمارس السلطة التنظيمية المفوضة إليه من الرئيس وفقا لمقتضيات المادة الرابعة [2]. و يقابلها في التشريع الحالي الفقرة السادسة من المادة 77 من الدستور التي تنص على: " يمكن لرئيس الجمهوري أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من

---

[1] – Article 14 : Le sous-préfet d'arrondissement est le délégué du préfet dans l'arrondissement.

Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité :

1°- Il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations ;

2°- Il anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services de l'Etat. Ces dispositions s'appliquent à la gendarmerie nationale, dans les limites compatibles avec son statut militaire ;

3°- Il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement.

Le préfet de région peut, avec l'accord du préfet de département, lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, d'intérêt régional. **Voir** : Décret No 2004-374 du 29/04/2003 relatif aux pouvoirs des Préfets ,a l'organisation et l'action des Services de l'Etat dans les régions et départements .

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 1979/04/10 ، العدد 15،ص. 285.

الدستور" . و جاءت لفظة "جزءا من صلاحياته" بلفظ الجمع مما يعني تعددها من غير تحديد.

و في القضاء الإداري الفرنسي، يشترط مجلس الدولة، لشرعية هذا النوع من التفويض ، أن يكون محددا بنوعية معينة من الأعمال، و لا يكون غامضا أو عاما جدا لدرجة يتعذر معها تحديد الصلاحيات المفوضة عن مثيلاتها [1].

---

[1] -C.E , 12/03/1975 , Commune des loges Margueron , Rec. Lebon , page :186 .**voici le Texte intégral** : requête de la commune des loges margueron aube tendant a l'annulation du jugement du 9 octobre 1973 du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne annulant un arrête du 25 septembre 1972 par lequel le maire des loges margueron a donne une délégation de fonctions au sieur gantier robert , conseiller municipal de ladite commune, ensemble au rejet de la demande des sieurs y... pierre et autres tendant a l'annulation de ladite décision ; vu le code de l'administration communale ; les décrets des 2 novembre 1972 et 22 janvier 1973 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; le code général des impôts ;
sur les fins de non recevoir opposées par la commune des loges margueron a la requête devant le tribunal administratif : - considérant en premier lieu qu'il ne résulte pas des pièces versées au dossier que l'arrête en date du 25 septembre 1972, par lequel le maire de la commune des loges margueron a donne délégation de pouvoirs a un conseiller municipal, le sieur gantier, ait fait l'objet, comme l'exige l'article 83 du code de l'administration communale, d'une publication ou d'un affichage ; que des lors, la commune des loges margueron n'est pas fondée a soutenir que la requête présentée devant le tribunal administratif était tardive ; cons. en second lieu qu'il est constant que le sieur y... et la demoiselle x... sont conseillers municipaux de la commune des loges margueron et que le sieur z... est électeur ; qu'ils ont ainsi qualité leur donnant intérêt a demander au tribunal administratif l'annulation d'un arrête du maire ; sur la légalité de l'arrête du maire des loges margueron en date du 25 septembre 1972 : - cons. qu'aux termes de l'article 64 du code de l'administration communale le maire "peut déléguer par arrête une partie de ses fonctions a un ou plusieurs de ses adjoints et en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, a des membres du conseil municipal" ; que par arrête du 25 septembre 1972, le maire de la commune des loges margueron a donne délégation en application dudit article, au sieur gantier, conseiller municipal, "pour remplir les fonctions d'officier d'état civil dans ladite commune, délivrer les alignements et permissions de bâtir sur les rues, places et autres voies communales, etc. " ; cons. que cet arrête ne définit pas avec une précision suffisante les limites de la délégation donnée au sieur gantier ; qu'il suit de la qu'il a été pris en violation de l'article 64 du code de l'administration communale qui n'autorise la délégation que d'une partie des fonctions du maire ; cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune des loges margueron n'est pas fondée a se plaindre que, par le jugement attaque, le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne a annule l'arrête susvisé pris par le maire le 25 septembre 1972 ; rejet avec dépens.

2- التفويض الخاص Délégation spéciale : وهو تفويض يتم لمجموعة من الأفراد ، الغاية منه شغل مكان أحد المجالس أو اللجان المنحلة أو المستقيلة لتصريف الأعمال الجارية لحين تشكيل المجلس الجديد أو اللجنة الجديدة[1]. و قيل عنه أيضا أنه ذلك التفويض الذي يمنح الى شخص أو هيئة إدارية بقصد القيام بتصرف أو عمل محدد بدل الأصيل[2]. و مثاله في التشريع الفرنسي، التفويض الخاص الذي يتم منحه لمجموعة من الأفراد للقيام بوظائف المجلس البلدي حال استقالة كل أعضائه لحين انتخاب مجلس جديد [3].

و يرى بعضهم أن هذا النوع من التفويض ليس تفويضا في الاختصاص بالمعنى الحقيقي للتفويض الإداري، و إنما هو حلول في الاختصاص، كون أن المجموعة التي تحل محل أعضاء المجلس المحل أو المستقيل ستقوم بكل اختصاصات المجلس و ليس بجزء منه فقط ، و من ثمة لا يتحقق مفهوم التفويض الإداري في الاختصاص، الذي هو- وفقا للمبادئ العامة – لا يكون إلا جزئيا[4] .

المبحث الثاني : شروط التفويض الإداري : الإحاطة الصارمة :

يعتبر التفويض الإداري تصرف أو عمل من الأعمال التي تقوم بها السلطة الإدارية، و حتى تكون هذه الأعمال أو التصرفات صحيحة منتجة لأثارها القانونية، ينبغي أن تكون خاضعة للقانون، و هو ما نسميه بمبدأ مشروعية الأعمال الإدارية .

و لما كانت أعمال الإدارة تجنح – في كثير من الأحيان – الى الخروج عن النطاق الذي يرسمه القانون لأعمالها و تصرفاتها، سواء عن قصد أو بدونه، طالما أنها صادرة عن موظف فرد يتعامل مباشرة مع باقي أفراد المجتمع، فتكون فرصة للتأثر بالاعتبارات و الأهواء

---

[2]- الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.367.، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.160.

[3]- الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق ، 58.

[3] –Maurice Hauriou, précis de droit administratif et de droit public général ,3eme Édition, Librairie du Recueil General des Lois et Arrêts , 1897, page :510-511.

[1]-الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ،ص.160.

الشخصية، و الإسراف في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة له في إطار ممارسة اختصاصاته، كان لزاما على جهات التشريع المعنية أن تحيط أعمال الإدارة و تصرفاتها بجملة من الضوابط أو الشروط احتراما لمبدأ المشروعية من جهة، و ضمانة لا غنى عنها لحماية الحقوق و الحريات و تحقيق المصالح من جهة أخرى .

و حتى يكون التفويض الإداري صحيحا، أحاطته تشريعات مختلف الدول بمجموعة من الضوابط أو الشروط تحقيقا للأهداف المرجوة من إعماله كتقنية أساسية لإعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري ، خصوصا إذا علمنا أن الاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري ليس حقا شخصيا خالصا يستعمله على الوجه الذي يريده ، أو يتنازل عنه لغيره متى شاء و بالصورة التي يشاء .

و شروط التفويض الإداري صنفان : شروط موضوعية و أخرى شكلية، و هو ما سنتطرق إليه تباعا من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول: الشروط الموضوعية :

تتمثل الشروط الموضوعية للتفويض الإداري في أن يخضع هذا الأخير لنص قانوني يجيزه ، و أن يكون التفويض جزئيا ، صريحا ، منصبا على اختصاصات أصلية ، ممارسا في حدود قرار التفويض، مؤقتا ، و تدعو إليه متطلبات عملية ، و هي الشروط التي سنتناولها بالشرح من خلال الفقرات الآتية :

<u>أولا– استناد التفويض الى نص قانوني يأذن به :</u>

المتعارف عليه في القانون الإداري ، أن الاختصاصات الإدارية بكل أنواعها تعد أعمالا مفوضة من المشرع للجهات التي خصها بالقيام بها، و مطلوب من هذه الجهات أن تمارسها بنفسها كقاعدة عامة احتراما لإرادة المشرع ، ما لم يأذن القانون صراحة بتفويض جزء منها على سبيل الاستثناء إلى الغير ليقوم بها بدلا عنها. وكل مخالفة لذلك، تجعل أعمال و تصرفات الإدارة باطلة بطلانا مطلقا، و تعطي لكل ذي مصلحة الطعن فيها بالإلغاء .

و إذا كانت النصوص القانونية، في مختلف الدول التي اتبعت التشريع الفرنسي، تشترط وجود النص القانوني الذي يجيز التفويض في الاختصاصات ، حتى تصبغ على التفويض من جانب الأصيل والقرارات التي يصدرها المفوض إليه طابع المشروعية ، فان الأمر على خلاف ذلك تماما في النظام القانوني الأنجلوسكسوني، و على رأسه القانون الأمريكي ، الذي يجيز التفويض الإداري مباشرة من الرئيس الإداري المختص دون أن يستند إلى نص قانوني يجيزه[1] . فالبراغماتية القانونية الأمريكية تسعى إلى تحقيق الفعالية و الفاعلية في القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة تحقيقا للمصلحة العامة بشتى الوسائل، فحيثما كانت المصلحة فثم وجه الله عندهم .

و في اعتقادي أن الأسلوب الأمريكي في التفويض الإداري ليس سيئا من كل الوجوه، و خاصة في الظروف الطارئة، فالبحث عن النص القانوني، أو انتظار صدوره من الجهة المختصة، قد يفوت المصلحة و يعيق الإدارة عن روح المبادرة، و يصيب الجهاز الإداري بنوع من الفشل، و هو ما لا يتماشى و الاتجاه البراغماتي الذي تتبناه الولايات المتحدة في كل شيء.

و اشتراط خضوع التفويض الإداري إلى نص قانوني يأذن به، يقودنا إلى البحث في مفهوم النص الذي يأذن بالتفويض، و بيان الحكمة من هذا الشرط، و مرتبت ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال الفقرات الفرعية الآتية :

أ- مفهوم النص الآذن :على العموم ، يعد نصا تشريعيا كل قاعدة قانونية عامة و مجردة صادرة عن سلطة مختصة بالتشريع[2]. و السلطة التشريعية هي السلطة التي تملك أن تشرع أصلا، و عنها تصدر القوانين على اختلافها. و استثناء من هذه القاعدة العامة، قد يمنح

---

[2]-الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق ، ص.112.

[2] – George Levasseur, Le domaine d'application dans le temps des Lois en matière répressive, le Caire ,1963-1964, page : 26.

الدستور أو القانون السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية التي تعد بمثابة تشريع ملزم متى تمت في الحدود المسموح بها .

و بناء عليه، ينبغي لصحة التفويض الإداري، وفقا لما استقر عليه الفقه و القضاء الإداريين في فرنسا و باقي الدول التي تنتهج نهجها في هذا المجال، و منها الجزائر، أن يستند التفويض إلى نص تشريعي أو لائحي un texte législatif ou règlementaire يأذن به[1]، و ذلك نظرا لأن القوانين و اللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات الإدارية التي يباشرها جميع العاملين في الجهاز الإداري بأنفسهم[2]، و عدم التصرف فيها حسب أهوائهم، إلا في الأحوال التي تجيزها هذه القوانين و اللوائح .

و لا يثير التفويض الإداري أية مشكلة إذا منعه المشرع بشكل صريح، و ألزم صاحب الاختصاص الأصيل القيام به بمفرده دون سواه، و عدم تفويضه إلى الغير [3].

لكن إذا دفعت الحاجة بالإدارة إلى اللجوء إلى التفويض كتقنية لإعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري، تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتق الرؤساء، و ضمانا لحسن سير المرفق الإداري، و تحقيقا للمصلحة العامة، تعين – و الحال هذه – أن يستند هذا التفويض إلى سند من القانون يجيزه حتى يكون المبدأ مصونا و الاستثناء مشروعا[4] .

---

[1] -René Chapus , Droit administratif général ,tome1, Montchrestien, 12eme Edition , 1998, page :1016 et Ss . Voir aussi : Conseil d'État, 25 février 1949, Roncin, page : 92. , Conseil d'État, 30 octobre 1953, Société coopérative agricole des agrumes, fruits et légumes de la Mitidja, Rec. , page :400.

و هو القرار الذي قضى بعدم جواز تفويض حاكم عام الجزائر بعض اختصاصاته لمرؤوسيه دون الاستناد الى نص قانوني يسمح له بذلك .

[2] –الدكتور سعيد السيد علي ، أسس و قواعد القانون الإداري ،دار أبو المجد ، الطبعة الأولى ، القاهرة ،سنة 2008 ، ص.132.و الدكتور بكر القباني ، الوسيط في الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، دون ناشر ، القاهرة ، 1980 ،ص.522.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.111.

2–عبد المهدي مساعدة ، جوانب قانونية في التفويض الإداري – دراسة مقارنة – ، مجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالرياض ، العدد 44 ، جانفي 1985، ص.41.

[4] –الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق ، ص.68.

إن النص الذي يأذن بالتفويض الإداري أمر لا مناص منه، لأنه يسمح بأن يندرج التفويض ضمن النظام القانوني للدولة، بحيث يحدد الجهة المفوض إليها، و طبيعة الاختصاصات المفوضة، و الأشخاص المفوض إليهم إذا لزم الأمر ذلك، و هي عناصر جوهرية ينبغي أن يتضمنها قرار التفويض. و بالتالي، فان مبدأ لا تفويض من غير نص هو الشرط الأساس الأول لإمكانية إجراء التفويض، و هذا ما يمكن أن نستشفه من نص المادة 47 من الأمر رقم 06-03المؤرخ في 07/15/ 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، إذ جاء فيها : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكولة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه[1]". و هذا ما استقر عليه الفقه الفرنسي من أن التفويض بالاختصاص لا يكون شرعيا ، أو بالأحرى مشروعا، إلا إذا كان مباحا من خلال نص دستوري، كنص المادة 13 من الدستور الفرنسي المعدل في 2004 التي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يفوض من خلال مرسوم صلاحيته بتعيين الموظفين لرئيس الوزراء ليمارسها باسمه، و المادة 21 من الدستور نفسه التي تسمح لرئيس الوزراء بتفويض بعض صلاحياته للوزراء[2]، أو من خلال قانون كالقانون العام للإدارة المحلية الفرنسي الذي يسمح للعمدة أن يفوض بعض اختصاصاته لمساعديه، أو من خلال مرسوم كالمراسيم التي تسمح للمحافظين بتفويض بعض صلاحياتهم للمدراء و الكتاب العامين التابعين للمحافظات [3].

و ذهب القضاء الإداري المصري من جانبه، مذهب الفقه و القضاء الفرنسيين، و كذلك التشريع الجزائري، من حيث اشتراط ضرورة استناد التفويض الإداري إلي نص قانوني يجيزه ، حيث قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أنه :" إذا ما أنيط بسلطة من السلطات الإدارية

---

[2]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخة في 2006//07/15 ، العدد 46،ص. 06.

[2] -De Forges. J.M, Droit administratif ,6eme Edition ,P.U.F ,2002, page : 51.

[4]- الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.95-96.

اختصاص معين، بمقتضى المبادئ الدستورية أو القانونية واللائحية ، فلا يجوز لها أن تتنازل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها و ليس حقا لها يجوز أن تعهد به إلى سواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضا في الاختصاص حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض لها مستمدا مباشرة من القانون " [1]. و لقد أقرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع في مصر القضاء الإداري فيما ذهب إليه بخصوص هذه المسألة [2].

ب-الحكمة من إسناد التفويض إلى نص من القانون : تكمن الحكمة من إسناد التفويض الإداري إلى نص من القانون يجيزه في الأسباب التي تدعو إليه [3]، و أهمها :

- يتعلق التفويض الإداري ببعض اختصاصات الأصيل و ليس جميعها، و له طابع استثنائي، اقتضته ضرورة تخفيف الأعباء المتزايدة على الأجهزة الإدارية، و عدم توفر الوقت الكافي لانجازها. ومن ثمة، وجب الإذن بالتفويض مقدما من السلطة المانحة للاختصاص باعتبارها الجهة المنشئة له، و المحددة لكيفية ممارسته، و الأشخاص المؤهلين للقيام به .

- التفويض آلية استثنائية لوضع الصلاحيات المخولة للجهاز الإداري موضع التنفيذ، وذلك لكون الاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري ليس حقا شخصيا خالصا ليتصرف فيه وفقا لمشيئته، أو يتنازل عنه للغير وقت ما يشاء، بل هو وظيفة أو واجب يعهد به القانون إليه لميزة أو مؤهل يشترطه فيه[4]. و بناء على ذلك، لا تفويض في هذه الصلاحيات إلا بإذن

1- راجع مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري ، السنة التاسعة ، جلسة 1955/03/14، القضية رقم 1444لسنة الخامسة القضائية ، ق353 ، ص.376.

2- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع رقم 222المؤرخة في 2000/05/03، ملف رقم1408/4/86، مجلة المحاماة، العدد الأول، سنة 2001 ، ص.420-421.

3-محمد قدري حسن ، رئيس مجلس الوزراء في النظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 1985 ، ص.205-206.

1-راجع في هذا الشأن ، حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في الطعن رقم17/184 المؤرخ في جلسة 1979/04/07 المنوه عنه في مجموعة مبادئها في خمسة عشر عاما من عام 1965حتى عام1980، الجزء الأول،ص.315.نقلا عن الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، هامش ص.119.

صريح من القانون. و يشترط في النص القانوني الذي يجيز التفويض أن يكون من نفس مرتبة النص المنشئ للاختصاص المفوض، احتراما لقاعدة توازي الأشكال المتعارف عليها في القانون الإداري.

و على الرغم من صراحة النصوص الدستورية و التشريعية و اللائحية، و أحكام القضاء الإداري، في فرنسا و الدول التي حذت حذوها في اشتراط وجود النص القانوني الذي يأذن بالتفويض، إلا أن بعض الفقه[1] في القانون الإداري قد أجاز التفويض في الاختصاص استنادا إلى عرف إداري جرى به العمل في الأجهزة الإدارية المختلفة متى توفرت الشروط التالية :

– عدم مخالفة العرف الإداري لنص قانوني قائم ينظم عملية التفويض الإداري .

– استخدام الإدارة لهذا العرف في حالة عدم وجود نص يأذن بالتفويض في الاختصاص، و ذلك حرصا على استمرار المرفق العام في أداء خدماته للجمهور بانتظام .

– اعتبار العرف الإداري مصدرا من مصادر القانون الإداري على وجه الخصوص و القوانين الأخرى بصفة عامة .

وهذا الذي ذهب إليه بعض الفقهاء العرب، هو فحوى ما اشتمل عليه النظام القانوني الأمريكي الذي أسلفنا بيانه، و الذي لا يستند فيه التفويض الإداري الى نص من القانون. و شبيه بهذا الموقف، ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي من إجازة التفويض في الاختصاصات دون الاستناد الى نص قانوني سابق في حالة الظروف الاستثنائية، مع منح القاضي السلطة التقديرية اللازمة في تقدير هذه الظروف لتبرير التجاوز عن النص المجيز ، و قبول التفويض أو رفضه. و مثال ذلك ، حكمه الصادر في 1948/04/16، في قضية Laugier الذي أقر فيه حق الإدارة في إصدار قرارات تدخل عادة في نطاق القانون في ظل الظروف الاستثنائية، و بالتالي مشروعية قرار مفوض الحرب بالحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية المؤرخ في

2–الدكتور عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق ، ص.19.، و الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ،ص.85.، والدكتور صلاح الدين فوزي ، الإدارة العامة ، المنصورة ، سنة 1994،ص.113–114.

08/27/ 1944، القاضي بإحالة جميع الضباط العاملين الذين لا ينتمون الى القوات المسلحة للحكومة المؤقتة، و ذلك بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية التي كانت تمر بها البلاد في ذلك الوقت، و عدم قدرة الحكومة الفرنسية على الاجتماع ، و استحالة التشريع بأوامر[1] .

ج- مرتبة النص المجيز للتفويض: لا يشتمل التشريع الفرنسي على نص يحدد بشكل واضح مرتبة النص الذي يمكن الاستناد إليه في إجازة التفويض. و ظل القانون الفرنسي الى غاية 1892متمسكا بقاعدة أن القانون وحده هو من يجيز التفويض في الاختصاصات الإدارية، و لكن سرعان ما تغير هذا الموقف في القانون الفرنسي، إذ صار من الممكن أن يصدر التفويض في الاختصاصات بمرسوم، و ذلك بعد الحكم الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في قضية موجامبوري الشهيرة [2]. و بناء عليه ، يمكن القول بأنه و إن تخلف الحل التشريعي في تفويض الاختصاص، فقد كان من الطبيعي جدا أن يتصدى القضاء و الفقه الإداريين لهذه المسألة لسد هذا الفراغ بالرجوع الى الأصول العامة في القانون الإداري . و من ثمة، أمكن القول بأن مرتبة النص الذي يجيز التفويض في الاختصاص في فرنسا الى غاية اليوم ، تحكمه قاعدتان أساسيتان: الأولى أن المراسيم كافية لإجازة التفويض، و الثانية أن هناك موضوعات أو اختصاصات معينة يلزم لإجازة التفويض فيها الى نصوص أقوى من المراسيم، كنص في القانون أو نص في الدستور تطبيقا لقاعدة توازي الاختصاصات [3] .

و في القانون الجزائري ، فإن الدستور هو من يحدد الوظائف الأساسية في الدولة، وهو من يتكفل بإسناد الوظائف و الاختصاصات للهيئات المختلفة فيها[4]، و يحدد الأشخاص الذين يملكون سلطة ممارسة تلك الاختصاصات طبقا لما تفرضه القواعد الموضوعية و الشكلية

---

[1] -C.E ,16/04/1948 , Laugier , Rec. , page : 161. voir : JEAN Massot , Le Conseil d'Etat face aux circonstances exceptionnelles , Les Cahiers de la Justice 2013/2 (N° 2), pages 27 à 39.

2-انظر في ذلك ، الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.93.، الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، 185. و انظر تفصيلا في هذه النقطة ، الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق من الصفحة 95الى104.

[4]-الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.255.

[1]-انظر الباب الثاني من الدستور الجزائري الحالي المتعلق بتنظيم السلطات ، و لاسيما المادة 101 منه .

للمشروعية التي تحكم كافة النشاطات أو التصرفات و الأعمال التي تمارسها الإدارة في الدولة القانونية الحديثة. و بناء عليه، فالنص الذي يجيز التفويض في الاختصاصات الدستورية ينبغي أن يكون دستوريا، ذلك أن التفويض في هذه الحالة بنص أقل من النص الدستوري يعتبر في حقيقته تعديلا غير مباشر لأحكام الدستور، و يكون التفويض المستند عليه باطلا بطلانا مطلقا .

و أما فيما يخص الاختصاصات غير الدستورية، و نعني بها تلك الاختصاصات التي تحددها القوانين العادية أو اللوائح التنظيمية، فان النص المجيز للتفويض الإداري بشأنها يختلف بحسب طبيعة التفويض نفسه، من حيث كونه متعلقا بتفويض اختصاص أو تفويض توقيع .

ففي تفويض الاختصاص، فان القاعدة العامة فيه أن يكون النص المجيز للتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص. فإذا كان الاختصاص المراد تفويضه يحدده نص من القانون، وجب أن يكون النص المبيح للتفويض من نفس مرتبة ذات القانون أيضا[1]، و إذا كان هذا الاختصاص يحدده مرسوم من المراسيم، وجب أن يكون النص القاضي بالتفويض فيه بمرسوم من نفس مرتبته ، تطبيقا لقاعدة توازي الاختصاص[2] .

1-- انظر على سبيل المثال ، المادة الثانية من القانون 14-08 المؤرخ في 09/ 2014/8 ، المعدل و المتمم للأمر رقم70-20المؤرخ في 1970/02/19، المتعلق بالحالة المدنية ،التي تنص على : يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، و تحت مسؤوليته ،أن يفوض الى نائب أو عدة نواب أو الى المندوبين البلديين أو الى المندوبين الخاصين و الى أي موظف بلدي مؤهل ، المهام التي يمارسها كضابط للحالة المدنية لتلقي التصريحات بالولادات و الزواج و الوفيات ، وتسجيل و قيد جميع العقود أو الأحكام في سجلات الحالة المدنية ، و كذا لتحرير جميع العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه .الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 2014/8/20، العدد 49، ص.03.

و انظر كذلك المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، التي تنص على : ...يمكن لكل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال الى المسؤولين المكلفين ، بأي حال ، بإبرام و تنفيذ الصفقات العمومية طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .الجريدة الرسمية الصادرة في 2015/09/20، العدد 50،ص.05.

2- أنظر على سبيل المثال، المادة السادسة من المرسوم رقم 77-54 المؤرخ في 1977/3/01 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية التي جاء فيها : ...غير أنه يمكن إسناد إدارة المفاوضات لسلطة أخرى بموافقة صريحة من وزير الشؤون الخارجية ، تحت صيغة تفويض . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، الصادرة في 1977/04/06 عدد 28، ص.476. و نظيرها في التشريع الحالي ، المادة 11 ، الفقرة الثالثة ، من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 2002/11/26الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية ، التي تنص على : ...

و أما في تفويض التوقيع ، فالقاعدة العامة فيه أنه لا يشترط في النص المجيز للتفويض فيه أن يكون من مرتبة النص المحدد للاختصاص فيه، بل يجوز أن يكون من مرتبة أقل ، خصوصا أن سلطة إعطاء هذا التفويض لا تغل يد الأصيل عن ممارس اختصاصه في فترة التفويض، و بقاء الأصيل مسؤولا عن التصرفات التي يقوم بها المفوض إليه متى صدرت باسمه و لحسابه [1].

ثانيا- أن يكون التفويض جزئيا Partielle:

سبق القول بأن التفويض الإداري لا يكون إلا جزئيا، و معنى ذلك أن يكون قاصرا على بعض اختصاصات الأصيل، و يمنع التفويض في كل اختصاصات هذا الأخير مهما كان مركزه في سلم الوظائف، و إلا وقع التفويض باطلا لمخالفته صريح النصوص المجيزة له[2] .

و بهذا الصدد، أجمع فقهاء القانون الإداري و الإدارة العامة على وجوب أن يكون التفويض في الاختصاص جزئيا، قاصرا على بعض الاختصاصات، و ذلك باستثناء التفويض في الأمور التي لا تشكل خطرا على حسن سير المرفق الإداري، أو إذا أجازه المشرع صراحة في

يمكن أن يعهد بقيادة التفاوض و إبرامه أو التوقيع على اتفاق الى سلطة أخرى بموجب رسائل تفويض تعدها وزارة الشؤون الخارجية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 2002/12/01 ، العدد79 ، ص.05.

[1] -أنظر على سبيل المثال ، المادة 38 من المرسوم رقم 79-141 المؤرخ في 1979/09/08 المتضمن تنظيم و تسيير المجلس التنفيذي الولائي ، التي تنص على : للوالي أن يفوض إمضاءه الى الكاتب العام و المديرين و رؤساء الدوائر ، لأجل التوقيع على كل الأوراق أو المقررات ، باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي ، و ذلك في حدود اختصاصاتهم .

و يمكنه أيضا أن يفوض توقيعه الى رؤساء المصالح و نواب المديرين في حدود اختصاصاتهم الوظيفية ، و ذلك تحت المراقبة السلمية للكاتب العام أو المدير المعني .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، الصادرة في 1979/09/11 ، العدد 37، ص.952 .

[2] -Delvolve , op-cit , page : 168. , DEBBACHE.C et RICCE.J.-C , op-cit , page :154., De Laubadere, op-cit , page : 303-331., il a dit a cet égard : par ailleurs , les délégations ne doivent être que partielles : une autorité ne peut pas se dépouiller de l'exercice de la totalité de ses attributions., voir aussi : René Chapus ,op-cit ,page : 881. il a dit a son tour : la délégation ne doit pas être totale , le délégant peut transférer une partie seulement de ses attributions comme le précisent du reste diverses dispositions textuelles...

و أنظر في نفس المعنى ، الدكتور شفيق حسن زكي ، التفويض في الاختصاص-دراسة حول تطور أحكامه و مدى كفايتها لمواجهة مشكلة التركيز الإداري ، مجلة الإدارة الصادرة عن اتحاد جمعيات التنمية الإدارية بجمهورية مصر العربية ، العدد الثاني ، أكتوبر 1975. ،ص.83.

نص قانوني احتراما لإرادة هذا الأخير باعتباره صاحب هذه الاختصاصات، و هو من يحدد من يجوز له ممارستها في حدود القواعد القانونية ذات الشأن[1] .

و قد استند الفقه في إقراره شرط التفويض الجزئي في الاختصاصات الى جملة من المبررات نذكر من أهمها :

– تعارض التفويض الكامل مع المبادئ العامة المقررة في تشريعات مختلف الدول، لمصادرته لاختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل، و تعارضه مع الحكمة من إقرار نظام التفويض الإداري [2].

– التفويض الكامل للاختصاصات لا يعد تفويضا، بل هو تجريد لصاحب الاختصاص الأصيل من اختصاصاته أو تنازل منه عنها لغيره، و هذا مما لا يجوز قبوله قانونا، و لا يملكه الأصيل المفوض[3] .

– التفويض الإداري استثناء من وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص، دفعت إليه ضرورة التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الأصيل، و عدم امتلاكه للوقت الكافي لانجاز كل اختصاصاته المتزايدة باستمرار بمفرده[4]. و ما دام التفويض الإداري استثناء من قاعدة، فلا ينبغي التوسع فيه للدرجة التي تخرجه عن نطاقه المحدد له .

– إن التفويض الكامل يؤدي حتما الى تعطيل آلية العمل في الجهاز الإداري الذي يطبق فيه، و يمنعه بالتالي من القيام بوظائفه، الأمر الذي يشكل عقبة في سبيل تحقيق الأهداف العامة التي قام الجهاز الإداري من أجل تحقيقها[5] .

2– الدكتور سليمان الطماوي ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ،ص.119.، و الدكتور محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص.206.

[2] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ،ص.140.

[3]– الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ،ص.260.، و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.191. و أنظر أيضا DEBBACHE.C et RICCE.J. C , op–cit , page :210.

[4] – Vedel .G, op–cit , page : 260 .

[6]– الدكتور محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ،ص.206.

– أطردت القوانين المتعلقة بالتفويض، في فرنسا والجزائر و كل الدول التي حذت حذو التشريع الفرنسي، على إتباع مبدأ التفويض الجزئي في الاختصاص، من خلال النص عليه صراحة[1]، كل مخالفة لذلك ينتج عنه عدم مشروعية التصرفات التي يقوم بها المفوض إليه.

– يعزل التفويض الكامل للاختصاصات الأصيل عن واقع العمل، فيكون كمن يمنح نفسه إجازة دائمة، و هو أمر لا يتفق بأي حال من الأحوال مع ما يقضي به القانون. و ذلك لأنها إذا كانت الضرورات العملية تقتضي التفويض في بعض الاختصاصات، فان القيادة الصحيحة للجهاز الإداري تقتضي هي الأخرى ضرورة إبقاء الجهة صاحبة الاختصاص في القيام بمباشرة سائر الاختصاصات المسندة إليها تحقيقا للمصلحة العامة، و حماية لأسس التنظيم الإداري .[2]

و يقر القضاء الإداري الفرنسي هذا الشرط في أحكامه و قراراته المختلفة، و ذلك من خلال رفضه للتفويض الكامل في الاختصاص لتعارضه مع المبادئ العامة للقانون الفرنسي، و يستثني من ذلك التفويض في التوقيع، إذ أجاز للوزراء والمحافظين تفويض مديري مكاتبهم في التوقيع على كافة القرارات باستثناء المراسيم[3] .

---

[1] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، 261.

[2] – الدكتور سعد عصفور و الدكتور محسن خليل ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون تاريخ ، ص.461.

[3] –C.E ,le 29/03/1968 , société du lotissement de la plage de pampelone, Recueil Lebon , page : 211. **Voir cette partie du texte intégral** : cons. que, par l'arrête en date du 13 janvier 1959, le ministre de la construction a limite la délégation qu'il a donnée a son directeur de cabinet pour signer en son nom aux actes, arrêtes et décisions a l'exclusion des décrets ; que cet arrête satisfait ainsi a la condition posée par l'article 3, alinéa 2, du =décret du23janvier 1947 aux termes duquel l'acte de délégation doit énumérer les matières faisant l'objet de la délégation ; que, par suite, la société anonyme du lotissement de la plage de pampelonne n'est pas fondée a soutenir que l'arrête ministériel du 12 mai 1960 a été pris par une autorité incompétente ;..... cons. que de tout ce qui précède, il résulte que la société anonyme du lotissement de la plage de =pampelonne n'est pas fondée a soutenir que c'est a tort que, par le jugement attaque, le tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande tendant a l'annulation de l'arrête du ministre de la construction du 12 mai 1960 ; rejet avec dépens.

و أقر مجلس الدولة الفرنسي شرط التفويض الجزئي من خلال رفض التفويضات الكاملة التي تصدر عن الحكومة في اختصاصاتها المستمدة من الدستور، لاسيما تلك المنصوص عنها بالمادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958، و تفوض فيها بعض هيئاتها الإدارية، إذ تقرر أنه يتعين أن يشتمل قرار التفويض على بعض الاختصاصات المحددة [1].

و سار القضاء الإداري المصرى في نفس الاتجاه الذي سلكه القضاء الالفرنسي بشأن اشتراط التفويض الجزئي، فقد أقرت الجمعية العمومية للفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري، في فتاوى عديدة لهذا الشرط، نذكرعلى سبيل المثال فتواها الصادرة في 1972/10/29، جاء فيها : "لا يجوز –وفقا لقانون التفويض في الاختصاصات رقم 42لسنة 1967 – أن يفوض الوزير وكيل الوزارة جميع سلطاته و اختصاصاته المنصوص عنها في القوانين و اللوائح بالنسبة لوحدة من الوحدات الإدارية التي تتكون منها الوزارة ..."[2] .

ومن جماع ما سبق، إذا لم يحدد النص الذي أجاز التفويض، الموضوعات التي يجوز للأصيل التفويض فيها، فانه لا يمكن لهذا الأخير تفسير سكوت النص عن تحديد الموضوعات المفوضة بأنها إجازة ضمنية منه لتفويض كامل اختصاصاته لمرؤوسيه [3].

هذا من جهة، و من جهة أخرى، لا يمتد التفويض الإداري في الاختصاصات الى القرارات الكبرى التي ينبغي على صاحب الاختصاص الأصيل أن يحتفظ بسلطة البت فيها لنفسه ، و مثالها تلك القرارات التي تتصل برسم السياسات العامة للجهاز الإداري أو اقتراح تغييرها ، و القرارات المتعلقة بالتغيرات الكبرى المتعلقة بطرق العمل و إجراءاته، و قرارات رسم البرامج التخطيطية لتنمية الجهاز الإداري...الخ [4].

---

[1] –C.E ,12 mars1975, commune des loges –margueron , Rec. , op–cit , page 186.

[2] – أشار الى هذه الفتوى ، الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.144.

[3] – الدكتور عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق ، ص.118.

[4] – الدكتور رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 1993 ، ص.219.

ثالثا- أن يكون التفويض الإداري صريحا:

لا يمكن للمفوض إليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة ما لم يكن مفوضا فعلا بهذه الاختصاصات، و إلا وقعت تصرفاته تحت طائلة البطلان. لذلك، وجب أن يكون التفويض صريحا، سواء كان الترخيص به صادرا من المشرع بإسناد إمكانية التفويض الى احدى السلطات، أم باستعمال هذه التقنية في إعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري ذاته[1] .

و بناء عليه ، لا يكفي أن ينص قرار التفويض الذي يصدره الوزير الى مدراء وزارته أو نوابهم على تكليفهم بالقيام ببعض التصرفات الإدارية، حتى يدعي هؤلاء بتعديله أو إضافة شروط جديدة فيه ، لأن التفويض يجب أن ينص على ذلك صراحة. و فوق ذلك ، لا يجوز لسلطة أدنى أن تعدل في قرار تنظيمي صادر عن سلطة أعلى، و هو ما قضى به القضاء الإداري المصري ممثلا في المحكمة الإدارية العليا [2] ، و القضاء الفرنسي[3] .

رابعا- ورود التفويض الإداري على اختصاصات أصلية :

حتى يكون التفويض صحيحا ، ينبغي أن تكون الاختصاصات المفوضة من الاختصاصات الأصلية للقائم بالتفويض، و إلا كان تفويضه باطلا، يجوز لكل ذي مصلحة أن يطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري . ويجوز للقضاء الإداري إن يقضي ببطلانه من تلقاء نفسه[4]، لأن قواعد الاختصاص من النظام العام .

و معنى ذلك ، إن الاختصاصات المفوضة لا يجوز إعادة تفويضها للغير كقاعدة عامة، و هو ما يطلق عليه اسم تفويض التفويض la subdélégation أو التفويض الفرعي la sous

---

[1] – انظر في ذلك ، الدكتور محمد كامل ليلة، مرجع سابق ، ص.1160. ، و الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.261.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا في 1964/06/18، المجموعة ، ص.1362.،و كان الأمر يتعلق بالتعيين في الوظائف الخالية في المجالس المحلية بناء على طلب هذه المجالس ، نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، هامش صفحة .161.

[3] – C.E ,1/08/1919, Saupiquet, op-cit , page : 725.

[4] –Auby J.M ET Drago. R , Traite de contentieux administratif ,tome 2, Librairie générale de droit et de jurisprudence ,Paris , 1975 , page :277.

délégation ، و يعتبر ذلك تجاوز لحدود الاختصاص، على اعتبار أن التفويض في القانون الإداري لا يحدث إلا مرة واحدة بالنسبة لاختصاص معين، و هذا ما استقر عليه الفقه[1] والقضاء الإداري في مصر و فرنسا [2]. و مع ذلك، نجد أن القضاء الإداري الفرنسي قد خالف هذا الاتجاه وأجاز تفويض التفويض la subdélégation في بعض أحكامه [3].

و تكمن مبررات رفض تفويض الاختصاصات المفوضة في :

– التفويض استثناء من قاعدة الممارسة الشخصية للاختصاصات لا ينبغي القياس عليه أو التوسع في تفسير الأخذ به[4] .

– الاختصاصات التي يعهد بها القانون للرئيس الإداري ليست حقا خالصا له يتصرف فيه على هواه و بالطريقة التي تناسبه، أو يتنازل عنه لغيره وقت ما يريد، و لا يستثنى من ذلك إلا الحالات التي يجيز فيها هذا القانون الخروج عن قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاصات.

---

[1] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ، ص.117، و الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ن 265.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 234 ،لسنة 9ق ،جلسة 1969//11/20 ، مجموعة السنة 12، ص.2162. إذ جاء فيه ما معناه ...و إذا كان التفويض في الاختصاص لا يتقرر إلا بنص ، فانه من المقرر أيضا أن المفوض في الاختصاص لا يملك من جانبه أن يفوض في الاختصاص المفوض إليه إلا بنص يجيز ذلك ....و نفس الشيء تم تقريره في حكم لاحق ، انظر حكمها في الطعن رقم 1090لسنة 6ق ، جلسة 1986/12/28 ، و نفس الشيء تقرر في حكم لها حديث نسبيا ، أنظر حكمها في الطعن رقم 7007، لسنة 44ق، جلسة 2001/02/07، مجموعة مبادئها ، السنة 46، ص.813.، وانظر أيضا حكم مجلس الدولة الفرنسي التالي ، الذي أشار إليه الدكتور عبد العظيم عبد السلام ،مرجع سابق ،ص154 ، و انظر أيضا :

–C.E, 15/12/1967, secrétaire d'Etat au logement, cisieur Fredou, Rec. Lebon, page : 499.

[3] – C.E, 21octobre 1977, Association Française des producteurs de films, page :397.**voir le résume du texte intégral** : la Légalité des délégations de pouvoirs consenties au ministre chargé du cinéma par les articles 2, 3 et 4 du décret du 6 janvier 1976 pris en application de l'article 12 de la loi du 30 décembre 1975, qui prive les films pornographiques et les salles spécialisées dans la projection de ces films de toute subvention au= =titre du soutien financier de l'industrie cinématographique, dès lors que le décret a défini avec une précision suffisante, les conditions d'application de la loi. Le premier ministre, habilité par l'article 12 de la loi du 30 décembre 1975 à aménager les procédures d'octroi des décisions d'agrément pour les films de long métrage, a pu légalement prévoir que l'agrément d'investissement serait suivi, après l'achèvement du film, d'un agrément complémentaire qui ne subordonne l'octroi des subventions à aucune condition nouvelle.

[4] – Auby J.M ET Drago. R , op–cit , page : 275.

– من المبادئ المقررة في التفويض الإداري أن سلطة التفويض لا تفوض le pouvoir de déléguer ne se délègue pas ، و إذا أجاز المشرع التفويض فلا يكون إلا في حدود الاختصاصات المقررة قانونا للأصيل و بصفة أصلية و ليس في الاختصاصات المفوضة إليه[1]، و بذلك أفتى القضاء الإداري المصري[2] .

– تفويض الاختصاص لا يتم إلا مرة واحدة، و إلا استمرت عملية التفويض بشكل تنازلي أو أفقي الى ما لا نهاية، مما ينتج عنه ضياع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين، و عدم تمكن صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة رقابته على الاختصاصات المفوضة [3].

– يقوم تفويض الاختصاص على اعتبارات عملية ، تتأثر تأثرا كبيرا بتفويض المفوض إليه للاختصاصات المفوضة [4].

و رغم ذلك، يمكن القول أنه لا مانع من أن يفوض المفوض إليه اختصاصاته الأصلية الى من يليه في السلم الإداري، و احتفاظه بالاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه ليقوم بها بنفسه، متى كان غير قادر على القيام بالاختصاصات الأصيلة و المفوضة بمفرده . و كل ما في الأمر، أن يقوم صاحب الاختصاص بمراعاة قدرات المفوض إليهم و إمكانياتهم الوظيفية، ليقوموا بما فوضوا فيه على الوجه الأكمل، و ذلك حتى يحقق التفويض الإداري الأغراض و الأهداف المرجوة من اللجوء إليه كتقنية من تقنيات إعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري[5] .

---

[1] – الدكتور محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، جامعة بني سويف ، جمهورية مصر العربية ، طبعة 1985، ص.86.

[2] – فتوى الجمعية العمومية للفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري ،القسم الاستشاري في يوم 1959/02/02،المجموعة 13رقم 155، ص.332، جاء فيها : أن التفويض لا يجوز أن يرد عليه تفويض أخر .

[3] – الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.125.و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.157.

[4] – الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص.740.و أنظر كذلك

Groshens .J.C , la délégation administrative de compétence, Recueil Dalloz, Chronique,1958,page : 28.

[5] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الإدارة العامة ،الطبعة الأولى، منشأة المعارف ،الإسكندرية ، سنة 2006، ص.47.

و خلاصة القول ، أن تفويض الاختصاصات المفوضة، أو التفويض من الباطن، كما يحلو للبعض أن يسميه به، أمر غير محبذ لمجافاته للاعتبارات التي أسلفنا بيانها، و لا تأخذ به أغلب التشريعات الحديثة التي حذت حذو التشريع الفرنسي، و إن خالفهم في ذلك التشريع الكويتي الذي أجاز تفويض التفويض في المرسوم بقانون رقم 116 لعام 1992 المتعلق بتنظيم الإدارة و تحديد الاختصاصات و التفويض فيها، شريطة الحصول على إذن بذلك من الجهة المعنية صاحبة الاختصاص الأصيل التي قامت بالتفويض ابتداء، و هذا ما نصت عليه صراحة المادة الثامنة منه ، و لمثل هذا الخروج نظير في التشريع التونسي فيما يتعلق بتفويض التوقيع [1].

خامسا– أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض:

حتى يكون التفويض صحيحا، و منتجا لأثاره، ينبغي أن يلتزم المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة التي ورد ذكرها في قرار التفويض، و عدم تجاوزها الى غيرها من اختصاصات الأصيل الأخرى ، كأن يضيف إليها موضوعات جديدة لم يشتمل عليها قرار التفويض[2]، و هذا ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته [3]، و بالتالي تصبح تصرفات المفوض إليه باطلة و غير مشروعة و قابلة للطعن فيها بالإلغاء. ذلك أن التفويض الإداري استثناء من

---

[1] – انظر نص المادة ، 8 ، فقرة أولى، من المرسوم بقانون رقم 116لعام 1992 المتعلق بتنظيم الإدارة و تحديد الاختصاصات و التفويض فيها و التي جاء فيها : " يكون للجهة التي فوض إليها الاختصاص و وفقا للبندين أ و ب من 05 و المادة 07من هذا القانون أن تفوض الجهة الأدنى منها في مباشرته إذا أذنت الجهة التي فوضتها في ذلك و على أن يكون هذا التفويض في الحدود التي يقررها الوزير المختص وفقا لمقتضيات العمل ". و أجاز التشريع التونسي في الأمر عدد384 لسنة 1975 المؤرخ في 1975/06/17المتعلق بالترخيص للوزراء و كتاب الدولة بتفويض حق إمضائهم ، للأعوان المنتفعين بالتفويض، إذا ما تم لهم الترخيص بذلك ،أن يعيدوا تفويض حق الإمضاء الى الموظفين صنفي أ و ب الخاضعين لنفوذهم غير الشاغلين لخطة وظيفية ، و الذين لا تقل خبرتهم في الميدان الذي ينسحب عليه التفويض عن سنتين و ذلك لإمضاء وثائق معينة بمقتضى قرار .

2– الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص.133. ، و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص.193– 194 ، و الدكتور محمد أنس جعفر ، مرجع سابق ،86.

[3] – C.E , 3 juin 1953 , sieur Tanguy, Rec. ,page : 600.

– نقلا عن الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، 133.

قاعدة، لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره الى الحد الذي يخرجه عن النطاق المرسوم له، و إلا كان ذلك باطلا و غير مشروع .

و يترتب على ذلك، عدم جواز التفويض في المسائل التي منع المشرع التفويض فيها. و لذلك، غالبا ما يحدد المشرع بالوضوح و الدقة اللازمين المجالات التي لا يستطيع فيها صاحب الاختصاص الأصيل اللجوء الى تقنية التفويض في الاختصاص، كأن يمنع المشرع رئيس الجمهورية تفويض بعض الاختصاصات الخاصة به حصريا الى الوزير الأول[1]، أو أن يفرض القانون على وزير من الوزراء تفويض توقيعه الى مرؤوسيه في مجالات معينة دون غيرها[2] .

و بناء عليه، و لتحقيق هذا الشرط، فانه ينبغي على صاحب الاختصاص الأصيل أن يعين حدود التفويض بدقة و وضوح تام[3]، و أن يحسن اختيار المفوض إليه – متى كان يملك حرية الاختيار – و ذلك من خلال اختيار الشخص الذي يتمتع بالمؤهلات و القدرات على انجاز الاختصاصات المفوضة، و فهم جيد لطبيعة و مستلزمات التفويض، تجنبا للخلافات التي قد

---

[1] – تنص المادة 87 من الدستور الجزائري الحالي على : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء ، و حل المجلس الشعبي الوطني ،و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91و من 93الى 95 و 97و 124 و126و 127 و128 من الدستور ".

[2] – أنظر على سبيل المثال ، المادة الأولى من المرسوم المغربي رقم 2.05.768 الصادر في 30من شوال 1429الموافق ل2008/10/30 في شأن تفويض إمضاء الوزراء و كتاب الدولة و نواب كتاب الدولة ، التي جاء فيها : " يمكن للوزراء و كتاب الدولة و نواب كتاب الدولة الذين يطلق عليهم اسم السلطات الحكومية في ما يلي من النص، أن يفوضوا ، بقرار، الى الموظفين و الأعوان التابعين الى إدارتهم الذين يمارسون على الأقل مهام رئيس مصلحة أو مهام مماثلة ، الإمضاء أو التأشير، نيابة عنهم ، على جميع الوثائق المتعلقة بالمصالح الخاضعة لسلطتهم ، ما عدا المراسيم و القرارات التنظيمية " . الجريدة الرسمية للمملكة المغربية،عدد 5688 بتاريخ 5 ذو الحجة 1429 – 4 ديسمبر 2008 ،ص.4424.=

= و في الجمهورية التونسية، يخضع تفويض إمضاء أعضاء الحكومة الى أحكام الأمر عدد384لسنة 1975 المؤرخ في 1975/06/17المتعلق بالترخيص للوزراء و كتاب الدولة بتفويض حق الإمضاء ، و يسمح لهم هذا النص بأن يفوضوا بمقتضى قرار ، و في حدود اختصاصاتهم ، إمضاءاتهم على القرارات غير الترتيبية الى رئيس الديوان و الى الكاتب العام للوزارة والى الأعوان المكلفين بخطة وظيفية التابعين للوزارة ...الخ.

[3] – voir dans ce sens : La décision de délégation doit être précise. Elle doit fixer l'objet et l'étendue des compétences déléguées (C.E., 27 avril 1987, Ministre du budget c/ Société « Mercure Paris-Étoile », n° 66036, Recueil Lebon, p. 147-148) et désigner les actes uniquement concernés (C.E., 2 décembre 1966, Groupement amical des parents d'élèves, n° 69263, Recueil Lebon, p. 637-638).

تطرأ بين المفوض و المفوض إليه، فيؤثر ذلك على حسن سير المرفق الإداري و تحقيق المصلحة العامة .

سادسا- أن يكون التفويض مؤقتا:

يتفق فقهاء القانون الإداري و الإدارة العامة على اشتراط أن يكون التفويض في الاختصاصات مؤقتا، بغض النظر عما إذا كان هذا التفويض مرتبطا بمدة زمنية محددة لا تتجاوز بأي حال من الأحوال المدة المحددة في القانون الذي أذن بالتفويض أو في قرار التفويض، أو كان هذا التأقيت مرتبط بتحقق الغرض الذي جاء التفويض لأجله [1].

و تكمن الحكمة من اشتراط التأقيت في التفويض الإداري في عودة الاختصاص المفوض الى الأصيل بانتهاء المدة المحددة محافظة على قواعد الاختصاص، إذ لا يمكن أن يكون التفويض أبديا، و إلا صرنا بصدد تنازل عن الاختصاص، و هو ما لا يتماشى مع الأساس الذي تقوم عليه فكرة التفويض و يجعله غير مشروع . و يترتب على تأقيت التفويض امتناع المفوض إليه عن مباشرة الاختصاصات المفوضة قبل انتهاء مدته، و إلا صارت القرارات التي يتخذها باطلة بسبب عيب عدم الاختصاص، و يعطي لكل من له مصلحة الطعن فيه بالإلغاء، و يقضي به القضاء الإداري من تلقاء نفسه إذا لم يثره أطراف النزاع لتعلقه بالنظام العام. و يؤيد هذا الاتجاه جانب من الفقه و القضاء، إذ يشترطان أن يكون التفويض مكتوبا ، و من ثم لا يعتبر سكوت المفوض عن استمرار المفوض إليه في ممارسة الاختصاصات المفوضة، و إصدار القرارات بشأنها، بعد انتهاء مدة التفويض، إقرارا ضمنيا منه باستمرار التفويض[2] .

و لئن كانت الكتابة أمرا أساسيا في قرار التفويض، وشرطا قائما بذاته فيه، إلا أنها نتيجة مرتبطة ارتباطا وثيقا بشرط تحديد المدة التي يستغرقها التفويض و متفرعة عنه. و من مقتضاها

---

[1] – راجع في هذا الشرط ، الدكتور محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ،ص.208، و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ،ص.193-195.، و الدكتور عبد المهدي مساعدة ، مرجع سابق ، ص.38.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ،ص.193.

أن يصد قرار التفويض من صاحب الاختصاص الأصيل مكتوبا، و مؤرخا، و منشورا[1]، حتى نتمكن من التأكد من أن القرارات التي أصدرها المفوض إليه قد تمت في المدة القانونية للتفويض مما يضفي عليها صبغة المشروعية، و يعصمها من الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

سابعا- أن يكون التفويض قائما على أساس متطلبات عملية:

و مقتضى هذا الشرط ألا يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته الى مرؤوسيه إلا إذا وجدت متطلبات و ظروف تدعو الى ذلك في مجال العمل. و يعتقد الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي أن هذا الشرط هو الميزان الذي يحدد على أساسه مدى إفراط الأصيل في تفويض اختصاصاته الى الغير من عدمه[2] .

و لما كان التفويض الإداري أداة أو تقنية لانجاز الأعمال الإدارية بسرعة و كفاءة و فاعلية ، فإنه مع ذلك يبقى أداة استثنائية لا يلجأ إليها إلا عند الحاجة التي تتطلبها الاعتبارات و الظروف العملية، و إلا انهدمت الحكمة من التفويض، و انهارت غاياته الأساسية، و صار وسيلة لتهرب الرؤساء الإداريين من مباشرة اختصاصاتهم و مسؤولياتهم بأنفسهم خلافا لما تقضي به النصوص القانونية ذات الشأن .

و يجعل البعض من حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل عن القيام بالاختصاصات المنوطة به، ظرفا يدعو الى التفويض لسد الفراغ الذي يطرأ على غيابه، و هو ما يسمونه

---

[1] -C.E , 26/09/2008 , rec. .No 294021. et C.E , 21/07/1995,Rec. No 117690. et CAA Douai , 04/03/2004 ,Rec. . No. 02DA 00332 . En vertu de L'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales , ….AU regard de ces éléments , un arrête par lequel le Maire délègue une partie de ses fonctions a un adjoint, sur le fondement de l'article L.2122-18 du CGCT , revêt un caractère réglementaire et doit être porte a la connaissance des administres par voie de publication ou d'affichage .

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق ، ص.195.

بالتفويض الاحتياطي[1]. و يرى غيرهم أن سد الفراغ بهذه الطريقة هي حلول أو إنابة و ليس تفويضا، لأن هذا الأخير لا علاقة له بغياب أو حضور الأصيل[2] .

و نظرا لأهمية هذا الشرط ، دعى بعضهم الى ضرورة إدراجه في النص المجيز للتفويض بصراحة و وضوح، و عندئذ يصبح صاحب الاختصاص الأصيل ملزما بمراعاته، و ذلك من خلال إبداء أسباب التفويض في القرار الإداري الذي يصدره بهذا الشأن، بحيث يبين فيه متطلبات و ظروف العمل الذي دفعت الى اللجوء الى تقنية التفويض[3].

ثامنا- أن يحدد نص التفويض الموضوعات المفوضة و الأشخاص المفوض إليهم :

حتى يكون التفويض الإداري صحيحا ، ينبغي أن تحدد الموضوعات المفوضة ، و كذا الأشخاص المفوض إليهم في النص المجيز للتفويض إذا كان لذلك محل. و عليه، سنتطرق في الفقرتين الآتيتين الى تحديد الموضوعات المفوضة أولا، ثم نحدد الأشخاص المفوض إليهم متى كان القانون يسمح بذلك، و ذلك على النحو التالي:

أ- **تحديد الموضوعات المفوضة :** في التفويض الإداري، قد تكون الموضوعات المفوضة محددة و قد تكون عامة. فإذا كانت هذه الموضوعات محددة، وجب أن تتم في نطاق النص القانوني الذي أذن بها، و معنى ذلك أن لا يمتد التفويض الى غيرها من الموضوعات الأخرى. و إذا كان التفويض عاما، فالمراد بذلك أنه بإمكان صاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض ما يشاء من اختصاصاته الى غيره أيا كان موضوع هذه الاختصاصات المفوضة.

و إذا لم يحدد النص الذي أذن بالتفويض الموضوعات المفوضة ، فانه لا يجوز إطلاقا للأصيل أن يفوض جميع اختصاصاته لغيره، بحجة سكوت النص عن تحديدها، و لو تم ذلك

---

[1] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ، ص.122-123.و انظر أيضا :

C.E , 29/06/1951, confédération nationale des locataires... , Rec. , page : 382.

[2] – السعيد بن محمد قارة ، مرجع سابق ، ص.80.

[3] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، المرجع نفسه ، ص.196.

لكان تنازلا من الأصيل عن كامل اختصاصاته، و هذا يتنافى و مبدأ أو شرط التفويض الجزئي للاختصاص[1].

و التفويض الجزئي كما هو معلوم قد يكون ناقصا و قد يكون كاملا، و يبدو هذا واضحا في الأعمال المركبة، كإبرام عقد أو معاهدة، فيكون ناقصا إذا اقتصر المفوض على تفويض غيره في إتمام جزء من العملية المركبة، كقيامه بتعهد ما أو إجراء معاملة في مسألة معينة من المسائل، على أن تعرض على المفوض نتائج هذا العمل[2] .

ويكون التفويض الجزئي كاملا متى أجاز المفوض الى غيره إتمام هذه العملية كلية، و هذا ما يطلق عليه الفقه الأمريكي في علم الإدارة العامة اصطلاح "السلطة الكاملة " the full power ، أو التفويض الكامل "للسلطة" full delegation of autority ،[3]و هذا التفويض الكامل هو في حقيقته تفويض جزئي لأن الأصيل فوض غيره في اختصاص من اختصاصاته و ليس كل اختصاصاته .

و في المقابل، على المفوض إليه أن يلتزم هو الأخر بموضوع التفويض، و لا يتعداه الى غيره من اختصاصات المفوض ، فينفذ فقط الموضوعات التي فوضه إياها الأصيل و لا يتجاوزها و إلا اعتبر تجاوزه للاختصاص المفوض تجاوز للسلطة، و هو عمل غير مشروع، و يستوجب بداهة أن يكون القرار الصادر من الأصيل محددا للاختصاص الذي يرغب في تفويضه الى أحد مرؤوسيه، لكي يكون المفوض إليه على علم به، و تتحدد على أساسه مسؤوليته عن تنفيذه .

ب- تحديد الأشخاص المفوض إليهم : حتى ينشأ التفويض الإداري صحيحا ، ينبغي أن يتم التفويض الى الأشخاص الذين حددهم النص الذي أذن بالتفويض. فإذا حدد

---

[1] -الدكتور سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،سنة 1972 ص.401.

[2] -الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.191.

[3] -Corwin Edward S , The President : Office and Power , New York , 1948, page : 314.

النص القانوني الشخص المفوض إليه باسمه أو صفته الوظيفية، كان دور صاحب الاختصاص الأصيل دورا شكليا في اختيار المفوض إليه، و لا يتمتع في هذا الاختيار بأية سلطة تقديرية، و من ثمة ليس له إلا التفويض الى من عينه النص ، أو الإحجام عن التفويض و القيام بالاختصاصات المسندة إليه بنفسه[1].

و من أشهر المراسيم الفرنسية التي تحدد الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم ، المرسوم الصادر في 1947/01/22، الذي يحدد للوزير الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم ببعض اختصاصاته، و مرسوم14جوان 1964 الذي ألزم المحافظ بتفويض اختصاصاته و توقيعه لرؤساء المرافق الخارجية الذين لا يصدر قرار تعيينهم، و ليست له عليهم سلطة تأديبية، و المادة الثالثة من القرار الصادر في 12ديسمبر 2019 المتعلق بتحديد الأشخاص الذين لا ينتمون الى الإدارة المركزية للدرك الوطني و المفوضون في مسائل الصفقات العمومية و الاتفاقات الإطارية [2].

---

[1] –Lachaume (Jean–François) , La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français , Librairie générale de droit et de jurisprudence , PARIS, 1966, page : 121–122.

[2] – J.O R.F , No.0300 du 27/12/2019. **Article 03** : dans les limites des montants fixés en annexe :

i. – les commandants de région de gendarmerie peuvent déléguer leur signature aux commandants adjoints de =région de gendarmerie, commandants des groupements de gendarmerie départementale ayant le statut de formation administrative.

les commandants adjoints de région de gendarmerie, commandants des groupements de gendarmerie départementale ayant le statut de formation administrative, peuvent subdéléguer cette signature à des personnes, placées sous leur autorité, chargées de la conclusion et de l'exécution des marchés publics et accords–cadres.

ii. – le commandant des écoles de la gendarmerie nationale peut déléguer sa signature aux commandants d'école de gendarmerie et au commandant du centre national d'entraînement des forces de gendarmerie.

les commandants d'école de gendarmerie et le commandant du centre national d'entraînement des forces de gendarmerie peuvent subdéléguer cette signature à des personnes, placées sous leur autorité, chargées de la conclusion et de l'exécution des marchés publics et accords–cadres.

و من أمثلته في القانون المصري، ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون التفويض العام رقم42 لعام 1968 الذي أجاز للوزراء ومن في حكمهم تفويض بعض اختصاصاتهم المخولة لهم بمقتضى القانون الى المحافظين و وكلاء الوزارات و رؤساء و مديري المصالح الإدارية العامة، و رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم.

و في التشريع الجزائري، نذكر على سبيل المثال نص البند الخامس من المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 98-253 المؤرخ في 1998/08/17 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، الذي يمنح رئيس الجامعة حق تفويض عمداء الكليات التابعة له ما تعلق بالاعتمادات اللازمة لتسيير كل كلية، و كذا تفويضهم توقيعه . و تنص المادة 20 مكرر من المرسوم ذاته على أن رئيس الجامعة يفوض الأمين العام توقيعه، و كذا التفويض بالإمضاء الذي يتلقاه مسؤول المكتبة المركزية من رئيس الجامعة الذي نصت عليه المادة 20مكرر1 من المرسوم المذكور[1] .

المطلب الثاني : الشروط الشكلية :

تعتبر الشروط الشكلية للتفويض الإداري مكملة للشروط الموضوعية، و هي التي تضع هذه الأخيرة موضع التنفيذ، و بدونها لا يكون للتفويض الإداري مظهره الخارجي ليعلم به جميع المخاطبين به، و الالتزام بأحكامه .

و الأصل العام في القانون الإداري، أن الإدارة غير مقيدة بإتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة عند إصدار قراراتها المختلفة. و من ثمة، فإن القرار الإداري يصح أن يصدر كتابة كما يصح أن يصدر شفاهة .

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 19أوت 1998، السنة الخامسة و الثلاثون ، العدد 60،ص.07.

و لما كان لكل أصل عام استثناء يرد عليه، قد يفرض المشرع على الإدارة أن تصدر قراراتها أو تفرغ تصرفاتها في أشكال معينة لا يمكن مخالفتها. وفي هذه الحالة، من الواجب على الإدارة مراعاة هذه الشكليات في تصرفاتها و إلا وقعت تحت طائلة البطلان .

و لما كان التفويض الإداري قرارا من القرارات التي تصدرها الإدارة ، وجب أن يخضع لجميع الشروط الشكلية التي يفرضها القانون. و مع ذلك، قد يخرج التفويض الإداري عن ذلك في بعض الأحيان، فعلى حين تعتبر القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها من حيث المبدأ حتى و لو لم يتم نشرها، فإنه فيما يتعلق بالتفويض، لا يمكن للمفوض إليه أن يباشر الاختصاص المفوض إليه ما لم يتم نشر قرار التفويض .

و بناء عليه، فإن الشروط الشكلية للتفويض الإداري يمكن حصرها في شكل قرار التفويض أولا ، و نشر هذا القرار ثانيا ، و هو ما سنتطرق إليه تباعا من خلال الفقرتين الآتيتين :

<u>أولا- شكل قرار التفويض:</u>

أثار شكل قرار التفويض الكثير من الاختلافات و التساؤلات، الأمر الذي دفع بالفقه و القضاء الإداريين الى الاجتهاد كثيرا لمعرفة الصورة التي يلزم أن يفرغ فيها هذا القرار لما في ذلك من أهمية. و تدور التساؤلات في هذا المجال حول ما إذا يشترط في قرار التفويض أن يكون مكتوبا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، و هو ما سنناقشه في الفقرات التالية :

أ- **قرار التفويض مكتوب أم شفوي** ؟ : شكل قرار التفويض هو مظهره الخارجي الذي يظهر فيه، و القاعدة العامة في القانون الإداري أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح من خلاله عن إرادتها الملزمة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[1]. و عليه ، يصح أن يكون قرار التفويض مكتوبا أو شفويا، و هو ما أكده القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن : "الأوامر الإدارية ليس لها أشكال و لا أنواع تحصرها ، بل هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إرادته في التصرف على وجه معين في أمر معين و لغرض معين

[1] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ،ص.127.

من أغراض وظيفته و في حدود اختصاصه ...و يكون للأمر الإداري قوام بمجرد صدوره بطريقة كاملة و تنفيذية، و من ثم فقد يستنتج الأمر الإداري من مجرد أعمال التنفيذ المادية "[1].

و في فرنسا، يرى الفقه الإداري أن قرار التفويض لا يخرج عن الأصل العام بالنسبة لسائر القرارات الإدارية الأخرى، فلا يلزم أن يتم كتابة أو في صيغة معينة، و إذا تم كتابة لا يلزم الإشارة فيه الى النص الذي أذن به، و مشكلة إثباته تقع على عاتق المدعي الذي يطعن في قرارات المفوض إليه استنادا الى تخلف النص المجيز أو تخلف قرار التفويض[2].

أما المشرع الفرنسي، فانه لا يشترط الكتابة في قرار التفويض كأصل عام، و لكن قد يشترطه في بعض الأحيان، متى كانت الكتابة فيه ضرورية، و عندئذ و جب الالتزام بذلك . و يترتب على تخلف هذا الشرط بطلان التفويض، و مثال ذلك مرسوم عدم التركيز الصادر في 1964/03/14 ، إذ تقضي التعليمات الصادرة من الوزير الأول في 1966/11/01أن قرار تفويض التوقيع يجب أن يصدر في شكل معين ، فمتى تمت عنونته باسم المحافظ ينبغي الإشارة في الديباجة الى مرسوم 1964/03/14، والمواد المقررة للاختصاص، ثم يذكر في مادته الأولى أن تفويضا بالتوقيع قد منح الى السيد ... بهدف توقيع القرارات التي تدخل في اختصاصه عدا... و يذكر في المادة الثانية منه أنه في حالة غيابه أو حدوث مانع لديه، فان تفويض التوقيع الممنوح له يمارس بمعرفة مساعده[3].

و يصدر التفويض الإداري شفويا، متى تم عن طريق مكالمة هاتفية على سبيل المثال ممن له سلطة التفويض، و ذلك نظرا للتقدم الذي تشهده وسائل الاتصال المختلفة في زماننا هذا

---

[1] – راجع مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في 15عاما ، الجزء الثالث ، سنة 1984، جلسة 1965/12/18، قضية 1369،لسنة 10،ص.2042، أشار إليه الدكتور صلاح الدين فوزي ، المبسوط في القانون الإداري ،دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ، القاهرة ،سنة 1998، ص.851.

[2] –Groshens J.C , op–cit ,page :202. Voir aussi : Zilemenos Constantin, Substitution et délégation en droit administratif Français, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, page :44.

[3] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق ، ص.110–111.

مما سهل الاتصال بين مختلف الأجهزة الإدارية، و قلل من المدة الزمنية التي تقتضيها سرعة المعاملات الإدارية في هذا العصر[1] .

وليست أحكام القضاء الإداري الفرنسي في التفويض الشفوي مستقرة على رأي واحد، حيث أقره في عدة أحكام استدعتها الضرورة العاجلة التي لا تحتمل التأخير، كإقراره لتفويض تم عبر مكالمة هاتفية من وزير لمحافظ في موضوعات تتعلق بمشتريات عاجلة، ثم أتبعها بعد ذلك بقرار مكتوب[2]. و رفض الأخذ به في أحكام أخري، واعتبر العمل به غير مشروع[3] . و مع ذلك، فالقانون الفرنسي يجعل من نشر قرارات التفويض أمرا ضروريا ولازما، الأمر الذي يدفعنا الى القول بأن التفويض الشفوي أمر غير محبذ في التشريع الفرنسي، و هذا ما نلمسه في العديد من قرارات مجلس الدولة [4] .

و يختلف الفقه الإداري المصري بشأن شكل القرار الإداري، حيث يذهب جانب من الفقه الى القول بأن الأصل العام هو أن يكون قرار التفويض، سواء تعلق الأمر بتفويض الاختصاص

---

[1] – C.E , 11/06/1948 , Société sobarot ، أشار الى هذا القرار الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ،ص.81

2– C.E ,28/03/1953, Rec. Page :193 ,

، مشار إليه في، الدكتور محمود الوالي، المرجع نفسه ،ص.81 ، و في الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ،المرجع نفسه ،ص.111.

ص.111.

3– Concernant la forme de l'acte, la décision de délégation doit être expresse : toute décision verbale ou tacite est irrégulière (C.E., 17 février 1950, Sieur X, no 77670 et 78468, Recueil Lebon, p. 111–112) .

4–C.E, 21 mai 2008, **requête numéro 294711**, groupe hospitalier sud réunion : " la décision par laquelle le directeur d'un établissement public hospitalier délègue sa signature n'entre en vigueur que si elle a fait l'objet d'une publicité suffisante. les juges estiment que l'affichage constitue une mesure de publicité suffisante dès lors qu'il est fait sur des panneaux spécialement aménagés à cet effet et aisément consultables par les personnels et les usagers".

.

أو تفويض التوقيع، مكتوبا،لأن الكتابة من مستلزمات نشر قرار التفويض، و بدون النشر لا يمكن الاحتجاج بهذا القرار في مواجهة الغير، و يستثنى من ذلك حالة الاستعجال و الظروف الاستثنائية، التي تجيز صدور قرار التفويض شفاهة[1] .

وذهب الجانب الأخر الى القول بتحلل القرار المتعلق بالتفويض من كل شرط شكلي، إلا أنه يشترط قيد يحقق التوازن ، و هو أن يكون التفويض صريحا[2]، و هذا ما يتفق مع ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي[3] .

و أما الاتجاه الثالث في الفقه الإداري المصري ، فيذهب الى القول بأن الأصل في القرار الإداري أن لا يشترط فيه شكل معين، فيمكن أن يكون مكتوبا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا ،غير أن الدستور أو النصوص القانونية العادية قد تنص صراحة على ضرورة أن يفرغ قرار التفويض في شكل معين، كأن يجعل من نشره شرطا لصحة نفاذه، و في هذه الحالة لا بد أن يكون مكتوبا [4].

و أخيرا، ذهب بعض الفقه الإداري المصري الى القول بضرورة أن يكون التفويض مكتوبا لا شفويا حتى يسهل إثباته و لا تثار المشاكل عند تطبيقه عمليا[5].

و يبدو أن هذا الاختلاف الفقهي بشأن شكل القرار الإداري من حيث وجوب صدوره مكتوبا أو شفاهة، كان له أثره الواضح على القضاء المصري بخصوص هذه المسألة، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها الى القول بعدم جواز التفويض الشفوي، إذ جاء فيه : "لا يلتفت الى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء الى وزير المالية في شأن وقف

---

[1] – الدكتور عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق ، ص.95. ، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ،المرجع نفسه ، ص.113.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.130.

[3] – C.E , 20/11/1964, MINISTRE DES ARMEES .C/ dame Grenouilleau , REC. Lebon , page :567.

[4] – الدكتور سعد عصفور و الدكتور محسن خليل ،مرجع سابق ، 467.

[5] – الدكتور محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص.206. و أنظر أيضا ، الدكتور فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 1974، ص.168.

العمل بقواعد مجلس الوزراء لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه وزارة المالية "[1].

و على النقيض من ذلك، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى القول بجواز التفويض الشفوي شريطة إقرار من أصدره به، إذ جاء في حكمها الصادر في 1990/03/31 ما يلي: "...و من حيث أن المسلم به فقها و قضاء أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة، على أن يقوم المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، و من أبرز وسائل إثبات صدور قرار التفويض الشفوي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك و لو في تاريخ لاحق...الخ"[2]. وعليه، يمكن القول أن الرأي السائد فقها و قضاء في مصر يقر بإمكانية صدور قرار التفويض شفويا أو كتابة مثله مثل أي قرار إداري أخر[3] .

ب- قرار التفويض صريح أم ضمني : القاعدة العامة في القرارات الإدارية أن تكون صريحة لكي تحدث أثارها القانونية اللازمة[4]، و لكن قد يحدث أن تتعمد الإدارة عدم إصدار قرار إداري صريح، ومع ذلك يستفاد منه وجود قرار ضمني منها يخضع للرقابة القضائية . و لا يخرج قرار التفويض- باعتباره قرارا إداريا – عن هذا المسلك، فقد يكون صريحا و قد يكون ضمنيا يستخلص من الظروف و الملابسات المحيطة بإصداره [5].

و ليس الفقه الإداري الفرنسي على رأي واحد في هذا الشأن، ففي حين ذهب بعضهم الى القول بإمكانية حدوث التفويض ضمنيا بالنظر الى الظروف الخاصة المرتبطة بحالة الحرب

---

[1] – مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ،السنة الثانية ، جلسة 1947/01/21، القضية 197لسنة 1ق.ق،43،ص.249.

[2] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.114-115.

[3] – أشار الى هذا الحكم الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص. 134.

[4] – لمزيد من التوضيح ، راجع مؤلف الدكتور أحمد محمد رفعت طه ، ضوابط الإجراءات و الأشكال في القرار الإداري دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، جمهورية مصر العربية ،سنة 2000،ص.148و ما بعدها .

[5] – الدكتور عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق ، ص.95.

مثلا [1]، ذهب البعض الأخر الى القول بأنه في الديمقراطيات الحديثة الغربية، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، لا يوجد ما يسمى بحالة الضرورة، و من ثمة لم تعترف بوجود مبدأ أساسي غير مكتوب، يكون بمقتضاه للسلطة التنفيذية الحق في أن تتخذ الإجراءات التي تستلزمها الضرورة، فالمبدأ الأساسي في هذه الدول هو الالتزام بسيادة القانون ولو في وقت الأزمات[2]. و عليه، إذا اتخذت السلطة التنفيذية، في الأوقات الخطيرة، إجراءات تعتقد ضرورتها لمصلحة البلاد دون تفويض من المشرع، فإنها تكون بذلك قد خالفت القانون مما يستوجب مسؤوليتها القانونية .

و يتخذ الفقه الإداري المصري موقفا يكاد يكون موحدا بشأن التفويض الإداري، حيث يرى أن التفويض لا يكون إلا صريحا، و يرفض التفويض الضمني بسبب طبيعته، فهو في عمومه نظام استثنائي، لا وجود له من غير نص قانوني، و لا بغير قرار إداري صريح، و أن التفويض الضمني يؤدي الى الخلط و الغموض في توزيع الاختصاصات و في حركيتها داخل الجهاز الإداري[3] . و من ثمة يجب على صاحب الاختصاص الأصيل أن يصرح بالتفويض بصورة لا تدع مجالا للشك في قيامه، و لا تدع مجالا للتخمين و التكهن و التأويل، و ذلك لأن الأصل عدم افتراض التفويض[4] .

و أما على مستوى القضاء الإداري، فإن القضاء الفرنسي لم يقر في البداية بالتفويض الضمني، إلا أن هذا الموقف بدأ في التغيير منذ طرح قضية النقابة الوطنية للسكك الحديدية في فرنسا و مستعمراتها على القضاء الإداري في بداية العقد الأول من القرن العشرين، حيث جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي :" ...في المجتمعات المنظمة يسمو الصالح العام، الحق الأعلى للأمة في حفظ وجودها وحماية استقلالها و أمنها، فوق المصالح الفردية الأكثر احتراما و فوق

---

[1] – Delvolve. J , op-cit , page :192-195.

[2] –Dans les démocratie de l'Europe occidentale et aux Etas Unis , il n'existe pas de droit de nécessite .voir : Gaston Jeze , la théorie de la nécessite, R.D.P, 1917, page : 48.

[3] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.131.

[4] – الدكتور محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص.206.

المصالح الجماعية الأكثر جدية [1]"، و زادت الحرب العالمية هذه المبادئ أكثر جدية وعمقا الى الدرجة التي جعلت مجلس الدولة الفرنسي يقر بشرعية قرار التفويض الصادر من أحد القادة العسكريين الى بعض مساعديه، في تعيين ضباط بصورة مؤقتة، رغم أن المرسوم المؤرخ في 1914/08/25 المنظم لهذه التعيينات، لم ينص بشكل صريح على الإذن للسلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في إجراء مثل هذه التعيينات بالتفويض في الاختصاص[2]، و استند مجلس الدولة في ذلك على أن مبدأ استقرار المرافق العامة يتضمن متطلبات استثنائية في زمن الحرب تبرر توسيع سلطات الحكومة و الإدارة في مواجهة الأحداث المستجدة .

يستفاد من ذلك، و من غيره، أن مجلس الدولة الفرنسي يشترط وجود ضرورة أو ظرف خاص و غير عادي أو مصلحة عامة لتبرير التفويض الضمني، و على هذا الأساس قضى بأن :" أحداث ماي و جوان 1968 كانت تمثل ظرفا خاصا استطاعت أن تخول الحكومة إعفاء نفسها من الحصول على الاستشارات التي توجبها النصوص، و لكنها لم تكن تسمح لوزير التعليم الوطني التدخل في أمر يلزم فيه مرسوم، و ليس للجنة امتحان القبول في الأدب أن تمس مبدأ المساواة بين المرشحين و أن تعدل أوضاع الاختبارات الشفوية " [3].

---

[1] –Conseil d'Etat , 18 juillet 1913, syndicat national des chemins de fer REC. Lebon. p. 875, .

[2] –C.E ,22/06/1918 , Heyries , Recueil Lebon ,page : 651.S.1922, note Hauriou . **voir cet extrait du texte intégral** : considérant, qu'en décidant, par le décret pris à la date sus–indiquée, que l'application de l'article 65 serait suspendue provisoirement pendant la durée de la guerre, avec faculté pour les intéressés de se pourvoir après la cessation des hostilités en révision des décisions qui auraient été ainsi prises à leur égard, le président de la république n'a fait qu'user légalement des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, et qu'ainsi, la décision du ministre de la guerre, rendue conformément aux dispositions dudit décret, n'est pas entachée d'excès de pouvoir.

[3] – C.E, 12 juillet 1969 ,chambre de commerce et de l'industrie de Saint. Etienne , Rec.lebon, page :379. **Voir cet extrait du texte intégral** : requête de la chambre de commerce et d'industrie de Saint–Etienne Loire tendant a l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrête du ministre de l'éducation nationale en date du 18 juin 1968 relatif aux conditions exceptionnelles d'organisation des examens du brevet de technicien supérieur pour 1968, ensemble a l'annulation de la décision du 8 juillet 1968 par laquelle ledit ministre a rejeté le recours gracieux qu'elle avait forme contre l'arrête susmentionné .....cons., d'autre part, que les circonstances particulières de l'époque, même si elles pouvaient dispenser l'autorité compétente de procéder aux

و أما القضاء الإداري المصري، تندر فيه الأحكام التي تجيز التفويض الضمني، و اتجهت أغلب أحكامه الى رفضه، و من أمثلتها حكم المحكمة الإدارية العليا المؤرخ في 04أفريل 1959 الذي ذهبت فيه الى أن وزارة المالية سلطة أدنى في التشريع من مجلس الوزراء، و لا يجوز لها أن تعدل قاعدة وضعتها هذه السلطة الأعلى و لا أن تفسرها، لعدم وجود تفويض يقضي بذلك بصورة واضحة [1]. و اتجهت المحكمة الإدارية العليا في معنى أكثر وضوحا في رفض التفويض الضمني، و أكثر تحليلا لأسباب الرفض، انتهت في حكمها الصادر في 01جوان 1975 الى القول بأن التفويض هو استثناء من الأصل العام ، فيجب أن يكون صريحا واضحا، و لا يجوز افتراضه ضمنا[2] . و تبنت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري نفس المبادئ التي سارت عليها المحكمة الإدارية العليا، حيث انتهت في فتوى لها صدرت في 15جويلية 1973 الى أنه في مسائل الاختصاص و التفويض فيه يتعين التزام التفسير الضيق بحيث لا يتقرر الاختصاص من غير نص صريح لا شبهة في معناه[3] .

---

consultations exigées par les textes en vigueur, ne permettaient pas au ministre d'intervenir dans une matière ou un décret était nécessaire ;

cons. que de ce qui précède il résulte que l'article 1er de l'arrête attaque émane d'une autorité incompétente et est donc entache d'excès de pouvoir ;

en ce qui concerne les conclusions dirigées contre les articles 2 a 6 de l'arrête attaque : - cons. que le ministre de l'éducation nationale a pu, sans excéder ses pouvoirs, prendre des dispositions applicables exceptionnellement en 1968 et qui par les modalités particulières édictées pour les épreuves ne créaient = =aucune obligation nouvelle pour les candidats postérieurement a la clôture des inscriptions intervenue en mars 1968 et ont eu au contraire pour effet d'alléger lesdites obligations ;

annulation de l'article 1er de l'arrête du ministre de l'éducation nationale...

[1] – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الرابعة ، العدد الثاني ، جلسة 4أفريل 1959 ، قضية رقم 678 لسنة 4ق ،ق99، ص.1119.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا ،جلسة 1جوان 1975 ،القضية رقم 616 ، لسنة 15 ق ، ق123 ، ص.431.

[3] – ورد ذكر هذه الفتوى في : الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ،ص.124.

ثانيا– نشر قرار التفويض :

يراد بنشر قرار التفويض إبلاغ من يهمهم الأمر بمضمونه و محتواه . و النشر وسيلة لإعلام الكافة، و مثاله صدور هذا القرار في الجريدة الرسمية، أو النشرات الخاصة بالمصالح الإدارية على اختلاف مستوياتها، أو غيرها من الوسائل ما لم ينص القانون على وسيلة محددة دون غيرها[1]. و بذلك، يتم نشر قرار التفويض وفقا لشكليات معينة ليعلم بها الجمهور .

هذا فيما يخص النشر، أما إعلان القرار المتعلق بالتفويض فهو ينقل القرار الى علم فرد أو أفراد معينين بذاتهم، و لا تسري مدته بالنشر و الإعلان، و لكن من يوم العلم اليقيني من صاحب الشأن المعني به و بمضمونه . و معنى ذلك أن يصل قرار التفويض الى علم الأفراد المعنيين به بطريقة مؤكدة من غير طريق الإدارة[2] .

و أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري بأن النشر ليس لازما لصحة القرار الإداري عموما و لا لنفاذه، و لكن يقصد به إبلاغ الغير بمضمونه ليكون حجة على وجوده ، ويفتح به باب ميعاد طلب إلغائه إذا كان لذلك مصوغ[3]. و القرار الذي لم ينشر لا يمكن الاحتجاج به على الغير، وعدم النشر لا يعتبر عيبا من العيوب التي تعيب القرار الإداري أو تكون سببا لإلغائه إلا إذا نص القانون على ذلك بشكل صريح [4].

---

[1] – الدكتور عبد الفتاح أبو الليل ،الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ،سنة 2000، ص.57.

[2] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.125.

[3] – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ،السنة 12،ص.157–158. و انظر في هذا المعنى :عبد العزيز السيد الجوهري ،القانون الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر–دراسة مقارنة – ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، سنة 1995، ص.119 و ما بعدها.

[4] – الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ،القضاء الإداري و مجلس الدولة، اختصاص مجلس الدولة و قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف الطبعة الرابعة ، الإسكندرية ، سنة 1971 ، ص.444.

و في ما يتعلق بقرار التفويض على وجه الخصوص، فيجب نشره عندما يكون مكتوبا، لكي تسري أحكامه في مواجهة الغير[1]. و في هذا الصدد، انتهى القضاء الإداري الفرنسي الى أن تخلف النشر بالنسبة لقرارات التفويض، فإنه لا يترتب عليه البطلان، و كل ما يترتب على ذلك أنه لا يجوز الاحتجاج به في مواجهة الغير، على أنه إذا صدر قرار إداري فردي استنادا الى قرار التفويض غير المنشور، فانه يعتبر كما لو كان صادرا من سلطة غير مختصة، و من ثم يكون مشوبا بالبطلان، و لا يمكن تصحيحه بالنشر اللاحق لقرار التفويض[2].

---

[1] –C.E, 17fevrier 1950 , Meynier , Recueil Lebon , page : 112. : " ... Une délégation de compétence doit avoir été régulièrement publiée pour être valable" .

[2] –C.E, 10/9 SSR, du 27juillet 2001, Recueil Lebon. **voir l'extrait du texte intégral** :... considérant que la délégation de signature accordée à m. x..., chef de service à la direction de l'administration territoriale et des affaires politiques, par le ministre de l'intérieur en vertu d'un arrêté du 5 février 1997 publié le 12 février 1997 au journal officiel de la république française, a cessé de produire effet à la date à laquelle le ministre auteur de la délégation a cessé ses fonctions ; que toutefois, du fait de la démission du gouvernement le titulaire de la délégation est demeuré compétent pour les affaires courantes jusqu'au jour de la publication au journal officiel= =du décret portant nomination des membres du nouveau gouvernement ; que la délégation de signature accordée à m. x... par le ministre de l'intérieur entré nouvellement en fonction, par un arrêté du 5 juin 1997 publié au journal officiel du 10 juin 1997, n'est entrée en vigueur que le 12 juin 1997 ; que si le bénéficiaire de la délégation pouvait dès l'intervention de cette dernière prendre une décision réglementaire à la seule condition qu'elle n'entre en vigueur qu'après la publication de l'arrêté de délégation, en revanche, eu égard aux effets qui s'attachent aux décisions à caractère individuel, m. x... ne pouvait légalement signer par délégation du ministre de l'intérieur, à la date du 10 juin 1997, l'acte individuel procédant à l'approbation des modifications apportées aux statuts de la fondation ARP ; que, par suite, l'association stiftung jean ARP and Sophie y... est fondée à soutenir que l'arrêté litigieux est entaché d'incompétence et à en demander, pour ce motif, l'annulation ; article 1er : l'arrêté du 10 juin 1997 approuvant les modifications apportées aux statuts de la fondation ARP est annulé.

Voir aussi dans ce sens : C.E, 29 janvier 1965 , mollaret, Recueil Lebon page : 61. **L'extrait du texte intégral** : ... Le Conseiller technique chargé de la direction du Cabinet du ministre de l'Education nationale par intérim ayant reçu par décret du 24 octobre 1962, publié au Journal officiel du 25 octobre 1962, délégation générale et permanente pour signer au nom de ce ministre, tous actes, arrêtés et décisions à l'exclusion des décrets, la circonstance que l'arrêté litigieux porte la date du 24 octobre 1962 ne permet pas aux requérants de

و بناء على ما سبق بيانه، فالقوانين و اللوائح لا تدخل حيز النفاذ في مواجهة الغير إلا بنشرها و شهرها، و لا تسري مواعيد الطعن بالإلغاء على الغير إلا من تاريخ النشر، و لا يمكن مطالبته بالأعباء و الواجبات المترتبة عليه إلا من وقت العلم بها، و ينطبق هذا الأمر على قرار التفويض، إذ يجب نشره حتى يتصرف المتعاملون مع الإدارة على ضوء هذا القرار حفاظا على مصالحهم [1].

contester utilement la qualité de la personne signataire dès lors que ledit arrêté n'a fait l'objet de la publication à laquelle était subordonnée son entrée en vigueur qu'au Journal officiel du 16 novembre 1962.

[1] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.130.

الفصل الثالث: التفويض الإداري : مزايا مشجعة و معوقات مثبطة :

يقتضي مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص أن يقوم الأصلاء بانجازها بأنفسهم، وعدم تفويضها أو التنازل عنها للغير للقيام بها بدلا عنهم . وعلة ذلك أن الممارسة الشخصية للاختصاص تمثل واجبا قانونيا يرمي الى تحقيق المصلحة العامة، و ليس حقا شخصيا يمنح لصاحب الاختصاص يتصرف فيه على الوجه الذي يريده من غير ضوابط أو قيود، و إلا كانت تصرفات الإدارة مخالفة لأحكام القانون . لأن المشرع حينما يمنح جهة إدارية معينة اختصاصا من الاختصاصات، إنما يراعي توفر الضمانات التي تمكن هذه الجهة من مباشرته على نحو يحقق أهدافه من جهة، و يؤمن حقوق الأفراد من أن يمس بها بالقدر الذي تقتضيه المصلحة العامة من جهة أخرى . و يقتضي ذلك اهتمام المشرع بالطريقة التي تختار الجهة الإدارية بها موظفيها و مؤهلاتهم و خبراتهم العلمية و مدى قدرتهم على القيام بالاختصاصات التي يمكن أن تفوض إليهم ...الخ.

و رغم ضرورة التزام صاحب الاختصاص الأصيل باحترام مبدأ الممارسة الشخصية له ، إلا أن هناك عوامل نظرية و عملية قد تحول دون الممارسة الشخصية للاختصاص، و من ثمة استحالة الالتزام بهذا المبدأ، مما قد يؤثر على السير الحسن للمرفق الإداري و يعرقل تحقيق المصالح، الأمر الذي يجعل من لجوء الإدارة الى استعمال تقنية التفويض الإداري حلا ملائما لإعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري بما يخدم المصلحة العامة . و تزداد الحاجة الى اللجوء الى تقنية التفويض نتيجة تدخل الدولة الواسع في شتى مناحي الحياة، مما أدى الى توسع نطاق تدخل الإدارة و زيادة أعمالها و تطورها و تداخلها و زيادة أعباء القيادات الإدارية و ما تتطلبه من حلول سريعة و مرنة لمواجهة المستجدات .

و لا تعتبر عملية التفويض عملية سهلة كما قد يتبدى للبعض، بل هي عملية معقدة و صعبة لا يقدر على حسن أدائها كل القادة الإداريين إلا المتدربون عليها، وفقا للأصول و القواعد التي تنظم هذه الآلية .

و ترجع أهمية التفويض الإداري – بالإضافة الى المبررات التي يقوم عليها– الى المزايا التي يتميز بها، سواء بالنسبة للجهاز الإداري أو القادة الإداريين أو الأشخاص المفوض إليهم . و مع ذلك، توجد العديد من المعوقات التي تحول دون تحقيق النتائج المرجوة من اللجوء إليه ، والتأثير الكبير على مدى نجاحه و فاعليته، و هو ما نسعى الى بيانه في هذا الفصل من خلال إبراز مزايا التفويض و معوقاته في المبحثين الآتيين :

المبحث الأول: المزايا المشجعة على التفويض الإداري:

لما كانت تقنية التفويض الإداري عملية صعبة و معقدة، لا يجيدها إلا قلة من القادة الإداريين الأكفاء، كان لزاما تدريبهم عليه وفقا لأصوله و قواعده، حتى يتحقق الهدف المرجو منه، لكونه من أهم ضروريات تنظيم العمل الإداري في الأجهزة الإدارية المختلفة، و عدم قدرة هذه الأجهزة على تحقيق أهدافها من دون اللجوء الى استخدام تقنية التفويض . هذا من جهة، و من جهة أخرى، إن اللجوء العفوي و غير المدروس للتفويض الإداري قد يؤدي الى نتائج عكسية ضارة قد تعصف بالإدارة و المصالح العامة على حد سواء .

و غير خاف على ذوي الاختصاص، أن أهمية التفويض الإداري تكمن في ما يمتلكه من مزايا متعددة، دفعت بفقهاء القانون الإداري و الإدارة العامة الى الاهتمام بدراسته بالكيفية التي تقنع القادة الإداريين الى اعتماده لأهميته، و وضع الشروط العامة لتطبيقه حتى يحقق أهدافه.

و بناء عليه، سنتناول في هذا المبحث إبراز مزايا التفويض الإداري بالنسبة للجهاز الإداري أولا، و للقادة الإداريين ثانيا، و للمفوض إليهم ثالثا، و هو ما سنبينه من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول : مزاياه بالنسبة للجهاز الإداري :

إن التفويض الإداري –بالنظر الى شروطه أو ضوابطه – لا يؤدي الى التقليل من أهمية الأنشطة الإدارية، و لا يقلل من طاقة عمل الإدارة أو تنازلها عن مسؤوليتها الجوهرية، و لكنه يحقق الكثير من المزايا التي تعود بالفائدة على الجهاز الإداري باعتباره مرفقا عموميا، يقدم خدمة عمومية، و يسعى الى تحقيق المصلحة العامة، و ذلك من خلال توفير العائد المادي

للإدارة، و إعداد القادة الإداريين للمستقبل، و توفير المرونة في ممارسة الاختصاصات، و تحقيق ديمقراطية الإدارة ، و تفادي الآثار السلبية التي يمكن أن تنتج عن نظام التركيز الإداري، و هذا ما سنعكف على بيانه من خلال الفرات الآتية :

أولا– توفير العائد المادي للإدارة :

لا شك لدى فقاء القانون الإداري و علم الإدارة العامة من أن اللجوء الى تقنية التفويض الإداري، يحقق عائدا ماديا معتبرا للجهاز الإداري الذي يستخدمه، و ذلك من خلال خفض التكاليف المالية التي ترتبها القرارات الإدارية، و تتضمن هذه التكاليف قيمة المواد المستخدمة، و استهلاك الآلات و الأجهزة، و إيجار الأماكن، و أجور العاملين ...الخ [1].

ومن جهة ثانية، يوفر الوقت على كافة المستويات الإدارية، من حيث أنه يحقق سرعة أداء العمل الإداري[2]، لأن الوقت المستغرق في انجاز الاختصاصات الإدارية إذا تجاوز الوقت المعد لانجازها، له تكاليفه المالية المعتبرة التي بإمكان الإدارة أن تقلل منها من خلال اللجوء الى تقنية التفويض.

إن جمع الملفات و الوثائق و إعداد التقارير، و إرسالها الى الرئيس الإداري لدراستها و البت فيها، في إطار تركيز السلطة الإدارية، كل ذلك يؤدي حتما – فضلا عن تعطيل المصالح – الى زيادة التكاليف المالية التي تتحملها ميزانية الجهاز الإداري، و بالإمكان تجنبها باللجوء الى التفويض[3] .

يضاف الى ذلك ، أن التفويض الإداري يحقق أفكارا جديدة لا تقدر بثمن، فهو يهيئ مجالا أوسع للتفكير، حيث يشارك أكثر من مستوى إداري في انجاز العمل، فيتم بصورة جماعية ، و يؤدي حتما الى نتائج أحسن و فعالية أكبر[4].

---

[1] – الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ن ص.80.

[2] – الدكتور عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى، القاهرة ، سنة 2015 ،ص.49.

[3] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص.52.

[4] – الدكتور عاطف عبد الله المكاوي ، المرجع نفسه ، ص.49.

و بناء عليه ، فان التفويض الإداري يوفر الكثير من التكاليف، و يؤدي الى الاقتصاد في النفقات، لأنه كلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار الإداري قريبا من الواقعة المولدة له ، كلما قلت التكاليف المالية لهذا القرار[1] .

ثانيا- إعداد قادة المستقبل :

يمكن التفويض الإداري من إعداد القادة و الرؤساء الإداريين الذين توكل إليهم مهمة انجاز الاختصاصات الإدارية التي يسندها القانون للجهاز الإداري، و ذلك بقصد تكوين من تفوض إليهم الاختصاصات على التفكير الموضوعي و العقلاني، و إجراء المقارنات و المقاربات بين الحلول المقترحة لمواجهة المستجدات، و اتخاذ القرارات المناسبة، و هذا من شأنه أن يسمح باختيار الرؤساء و القادة الإداريين في المستقبل، ضمانا للسير الحسن و المطرد للمرفق الإداري و تحقيق المصالح العامة[2] .

و عليه، يؤدي التفويض الإداري الى إعداد و تجهيز القيادات الجديدة ، التي يعهد إليها مستقبلا بالاختصاصات الضرورية، و تكون قادرة و مؤهلة على تحمل المسؤوليات الكبرى للقيادة على كافة المستويات، و ذلك من خلال تدريبهم على ذلك من خلال تقنية التفويض ، فهم في الغالب يمارسون الاختصاصات المفوضة منفردين، دون توجيهات من رؤسائهم السلميين. و مما لا شك فيه، أن هذه الطريقة – حتى و لو فيها أخطاء من جانبهم – يحقق منافع كثيرة تتمثل في تكوين جيل جديد من الرؤساء و القادة ، تحتاجهم الإدارة مستقبلا[3] في إطار سنة التداول على المناصب الإدارية، ضمانا لاستمرارية المرفق الإداري في تقديم خدماته للمتعاملين معه، و تحقيق الصالح العام .

---

[1] – الدكتور فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة 1974 ،ص.161.

[2] –Claude Roland, pourquoi et comment déléguer, Entreprise Moderne d'Edition, Collection Cadréco, n°10, Paris , 1969, page : 65

– و انظر في هذا المعنى أيضا ، الدكتور حسين الهواري ، الإدارة العامة ، دون ناشر ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، سنة 1973، ص.224.

[3] –الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.82.

ثالثا- توفير المرونة في ممارسة الاختصاص:

يحقق التفويض الإداري المرونة الإدارية و التكيف مع الظروف المختلفة، و ينمي روح المبادرة لدى موظفي الجهاز الإداري المعني، خلافا لنظام إعادة توزيع الاختصاص الذي يتطلب تدخل جهات أخرى خارج الجهاز الإداري. فبينما يتم التفويض بقرار إداري من صاحب الاختصاص الأصيل الى المفوض إليه في وقت وجيز، خصوصا في الظروف المستعجلة، يتطلب اللجوء الى إعادة توزيع الاختصاص بمقتض نص قانوني أيا كانت مرتبته، وقتا طويلا وفتح اعتمادات مالية جديدة قد لا تكون متوفرة في الحال[1]، مما ينتج عنه تفاقم الأوضاع و ضياع المصالح .

هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى تبدو مرونة التفويض جلية من حيث أنه يواجه حالة غياب القادة غير المتوقعة، عندما لا نستطيع اللجوء الى تقنية الحلول أو الإنابة في الاختصاص. ومن ناحية ثالثة ، فان التفويض في الاختصاص من شأنه أن يواجه حالات تزايد الأعباء على القادة و الرؤساء الإداريين التي غالبا ما تتخذ صفة الدوام و الاستمرار، مما يتعين معه إعادة النظر في إعادة توزيع الاختصاص و التنظيم الإداري و زيادة عدد العاملين، و هي أمور ليست سهلة دائما . و حينئذ، يكون التفويض الإداري أحسن حل لمواجهة هذه الزيادة و لاسيما المؤقتة منها[2] .

رابعا- تحقيق ديمقراطية الإدارة :

يراد بديمقراطية الإدارة في مفهومها البسيط، إتاحة الفرصة لإشراك أكثر من شخص في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشكلات الإدارية، مما يؤدي في النهاية إلى جعل إدارة الجهاز الإداري إدارة جماعية و ليست فردية [3].

---

[1] - الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.58.

[2] - الدكتور عيد قريطم ، المرجع السابق ، ص.81.

[3] - أنظر في هذا المعنى الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.45.

إن التركيز الشديد على حصر الاختصاصات بيد السلطة الإدارية العليا، والتطبيق الصارم لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص، من شأنهما أن يؤديا إلى حرمان باقي موظفي الجهاز الإداري من المشاركة في صنع القرار، و من ثمة الحرمان من المساهمة في تحقيق أهداف الإدارة .

وينتج عن هذا الحرمان من المشاركة في صنع القرارات الإدارية ، آثار نفسية تكون لها في الغالب الأعم عواقب كارثية على الجهاز الإداري برمته، تتمثل في جنوح الموظفين المرؤوسين إلى السلبية من ناحية، و اللجوء إلى الغش من ناحية ثانية، و الشعور بالانفصال بينهم و بين رؤسائهم السلميين .

و يعمل التفويض الإداري على محاربة هذه الآفات الإدارية، فإشراك الموظفين المرؤوسين في صنع القرارات الإدارية و إصدارها من شأنه أن يدفع بهم الى الايجابية و المبادرة بالعمل الناجح الفعال، و عدم الإحساس بالانفصال عن رؤسائهم، و تولد فيهم الثقة بالنفس لانجاز الأعمال، و أن لهم دور في تحقيق الأهداف التي تسطرها الإدارة ، فيصبح كل واحد منهم مساهما في بنائها[1]. وهكذا، يتحقق مبدأ الإنصاف و العدالة الاجتماعية، وتصبح الصلاحيات بفضل تقنية التفويض أكثر ديمقراطية و إنسانية .

خامسا– تفادي سلبيات نظام التركيز الإداري :

يتحكم في أساليب التنظيم الإداري في الدول الحديثة نظامان هما: النظام الإداري المركزي ، و النظام الإداري اللامركزي، و لكل منهما قواعده و أساليبه في العمل. و إذا كانت المركزية الإدارية أقدم في الظهور من الناحية التاريخية، يكون فيها للقيادة المركزية في البلاد الهيمنة على سلطة اتخاذ القرار في كل كبيرة و صغيرة، وخضوع موظفيها لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية، فان نظام اللامركزية الإدارية يقوم على النقيض من ذلك، فهو يعمل على

[1] –الدكتور كمال دسوقي ، سيكولوجية الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة الانجلومصرية ، القاهرة، سنة 1961، ص.59. و الدكتور عاطف عبد الله المكاوي ، مرجع سابق ، ص.49.

توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية على المستوى الإقليمي، على أن تباشر هذه الهيئات أعمالها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية .

و حتى تتجنب الهيئات الإدارية المختلفة في الدولة سلبيات النظام الإداري الممركز عند ممارستها لأنشطتها الإدارية، تم الاهتداء إلى نظام وسط بين النظامين السالف ذكرهما، هو نظام عدم التركيز الإداري، الذي يقصد به ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي تعطى فيه سلطة اتخاذ قرارات إدارية هامة لموظفين تابعين للسلطة المركزية والمنتشرين في المناطق أو المرافق الإدارية المختلفة [1].

و يعتبر التفويض الإداري الوسيلة المثلى لوضع نظام عدم التركيز موضع التنفيذ، يجنبنا الآثار السلبية للمركزية الإدارية المتمثلة في عجز الجهاز الإداري عن انجاز المهام الموكولة له، و إضاعة المال و الوقت في إجراءات إدارية متعددة لعدم اتفاق هذا النظام مع أصول التنظيم الإداري الناجح[2]. وعلى العكس من ذلك ، يسمح التفويض الإداري بصدور القرارات الإدارية بالسرعة المطلوبة لمواجهة المستجدات وقت حدوثها، وحل المعضلات قبل تفاقمها . و صدور القرار من المرؤوس المفوض إليه مباشرة دون الرجوع إلى صاحب الاختصاص الأصيل، يحقق فائدة كبيرة في توفير الوقت و الجهد و المال، و الرفع من قيمة القرار الإداري الذي عادة ما يكون قرارا رشيدا معالجا للمشاكل علاجا حاسما بصورة عقلانية، و يظهر ذلك بوضوح كبير حينما يوجه التفويض إلى رؤساء المرافق الإدارية على المستوى الإقليمي أو المحلي[3] .

المطلب الثاني: مزايا التفويض بالنسبة للقادة الإداريين :

لا شك في أن التفويض الإداري يحقق الكثير من المزايا للقادة الإداريين، و لا ينبغي أن يكون تفويض القادة لجزء من اختصاصاتهم لمرؤوسيهم نظير تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقهم

---

[1] –Georges Vedel ,op–cit , page :

[2] – الدكتور عبد المهدي مساعدة، مرجع سابق، ص.32.

[3] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص . 263.

فقط، فالاكتفاء بذلك وحده لا يحقق جديدا، و لا يؤدي إلا إلى وهم من حيث فاعليته ، بل قد يكون في ذلك مخاطرة تؤدي إلى اعتبار التفويض الإداري مجرد وسيلة يلجأ إليها هؤلاء القادة للتخلى عن الأعمال المسندة إليهم[1]. و من ثمة، فان التفويض الحقيقي و الفعال هو التفويض الذي يشتمل على المزايا التالية :

أولا- توفير الجهد و الوقت للقائد أو الرئيس الإداري :

يؤدي تفويض الاختصاص إلى توفير الجهد و الوقت الكافيين لصاحب الاختصاص الأصيل الذي يلجأ إلى تقنية التفويض، حتى يتفرغ للمهام الإستراتيجية التي تمثل فائدة كبيرة للجهاز الإداري الذي يتولى الإشراف على تسييره، كأعمال التنظيم، و التوجيه، والتخطيط، و الإشراف، والتنسيق بين المصالح الإدارية المختلفة، وتحديد السياسات القوية و الفاعلة التي تسعى إلى تحقيق الغايات التي أنشئ الجهاز الإداري من أجلها، والفصل في ما يعرض عليه من قضايا على أحسن وجه . و هكذا ، يبتعد الرئيس الإداري عن الأمور التفصيلية، و الإجراءات الشكلية البسيطة، التي يستطيع غيره من المرؤوسين القيام بها من خلال التفويض في الاختصاص، لما يتمتعون به من قدرة فنية عالية، أو بسبب قربهم مكانيا و زمنيا من أصحاب المصالح أو المتعاملين مع الجهاز الإداري المعني[2] .

ثانيا- تمكين الرئيس الإداري من اختيار المفوض إليه :

ينبغي أن يتجه التفويض الإداري الحقيقي إلى منح الرئيس الإداري فرصة اختيار المفوض إليهم أو من يحلون محله عند غيابه، أو من يقدمون له يد المساعدة في أداء اختصاصاته، و ذلك عن طريق تفويضهم في البعض منها، منعا لعرقلة أو توقف الجهاز الإداري عن أداء

---

[1] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.106.

[2] - Groshens .J.C , op-cit , page : 198.

انظر كذلك في هذا المعنى ، الدكتور مدني قاسم القريوتي ، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات و الإدارات الحكومية في دولة الكويت، نحو تفويض السلطة ، مجلة الإدارة العامة ،معهد الإدارة العامة ،العدد الثاني ، الرياض ، سنة 2003، ص.259. و الدكتور عبد الكريم درويش و الدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلومصرية ، طبعة 1995،القاهرة ، ص.382. و الدكتور سعود بن محمد النمر و آخرون، الإدارة العامة ، الأسس و الوظائف ، مكتبة الشقري للنشر و التوزيع ، الطبعة السادسة ، جدة ، المملكة العربية السعودية ، سنة2016،ص.155-156.

المهام المنوطة به، و النشاطات الموكولة إليه، ويسمح باستمرار العمل الإداري تحقيقا للصالح العام[1]. و لذلك، يعد التفويض عنصرا من عناصر القيادة الرشيدة و الماهرة[2].

و بعبارة أخرى، يعني تمكين الرئيس الإداري من اختيار المفوض إليه من اختيار الشخص الأنسب و الأكثر كفاءة بين أفراد الجهاز الإداري، القادر على القيام بالاختصاصات المفوضة و تحمل مسؤولية انجازها على الوجه المطلوب، بالنظر الى المهارات و الخبرات و المؤهلات التي تتناسب مع طبيعة الاختصاص المفوض، و تتماشى مع طبيعة عمل الجهاز الإداري المعني. و عليه، لا ينبغي أن يتم التفويض بطريقة عشوائية لا تأخذ بعين الاعتبار المعايير المتعلقة بقدرة المفوض إليه على انجاز الاختصاصات المفوضة ، فتضيع الحكمة من التفويض، و يزداد العمل الإداري تعقيدا .

و عليه، يكمن السبب في تمكين الرئيس الإداري من اختيار المفوض إليه في ضمان وجود شخص مناسب قادر على التعامل مع المهام و الصلاحيات المفوضة بما يتناسب مع متطلبات العمل الإداري و الأهداف التي يسعى الجهاز الإداري الى تحقيقها . و في هذا السياق، يتمتع الرئيس الإداري بحرية اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة لتحقيق كفاءة الأداء الإداري الجيد.

ثالثا– تمكين الرئيس من القيام بدوره كرئيس إداري :

من واجب الرئيس الإداري أن يخصص وقته و جهده – سواء على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد– حتى يتمكن من السيطرة على عمله، و تحقيق المقدرة على مواجهة كل المهام المسندة إليه من حيث تقدير مدى قيمتها و أهميتها، و الوقت المطلوب لانجازها .

هذا من جهة، و من جهة ثانية، عليه أن يحتفظ بالوقت الكافي، الذي يمكنه من الراحة الجسدية و الذهنية لتجديد معلوماته التي يتطلبها عمله، ليحتفظ دائما بتلك الروح الدافعة و الرؤية

---

[1] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.107. ، و الدكتور عادل حسن و الدكتور مصطفى زهير ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع ، بيروت ، سنة 1992 ، ص.421 .

[2] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.48.

الواضحة لاتخاذ القرارات و تدريب مرؤوسيه على القيام بها ، و أن يتعهد الأعمال الأساسية التي لا يجوز له تفويضها، أو لا يجد من يتقن القيام بها سواه فيعجز عن تفويضها لغيره ، و أن يكون على اطلاع دائم بما يتم انجازه من قرارات داخل جهازه الإداري [1].

و استنادا الى ذلك، يشكل التفويض الإداري بداية تمكين هذا الرئيس من القيام بدوره كرئيس إداري ناجح، حيث لا يتعين عليه أن يقوم بكل الاختصاصات المسندة إليه و اتخاذ كل القرارات بشأنها بنفسه، بل يمكن له أن يكلف بعض مرؤوسيه للقيام بها نيابة عنه حتى يتفرغ لانجاز ما هو مهم و ضروري لاستمرار الجهاز الإداري في أداء مهامه بفعالية و انسيابية تجنبه تراكم الأعمال و تعطل المصالح . فمن المهم للرئيس الإداري أن تكون له القدرة على اتخاذ القرارات الإستراتيجية التي تؤثر على اتجاه الجهاز الإداري الذي يتولى تسييره و الإشراف عليه، و هذا يتطلب تمتعه بمرونة كبيرة في اتخاذ القرارات بناء على الأوضاع الراهنة التي تمر بها الإدارة و الاحتياجات المستقبلية لها، و أن هذه المرونة لا تتأتى له إلا عن طريف التفويض الإداري السليم الذي يخفف عنه عبء الاختصاصات المتزايدة بسبب اتساع نشاط المرافق نتيجة تدخل الدولة في كل مناحي الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية .

المطلب الثالث: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليهم :

لا شك أن للتفويض الإداري مزايا كثيرة تعود بالفائدة على المفوض إليهم، فهو وسيلة المرؤوس لإشباع حاجاته النفسية في مجال العمل الذي يقوم، و تدريبه على أعمال القيادة و على سرعة اتخاذ القرارات الحاسمة في وقتها، و بث روح العمل و المبادرة لديه، و هو في الوقت ذاته عامل مساعد على تغيير نظرة المسؤول فيه، وهذه هي المزايا الرئيسية التي يسديها التفويض للمرؤوسين، و هو ما سنتطرق إليه فيما يلي :

[1] – الدكتور محمد حمدي أبو الخير ، تطور مفهوم الديمقراطية ، دون ناشر، القاهرة ، سنة 1964،ص.86.

أولا- إشباع حاجات المرؤوس النفسية في مجال عمله :

يعتبر نظام التفويض الإداري أحسن وسيلة لإشباع حاجات المرؤوس النفسية في مجال العمل الذي يؤديه في الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه، و يظهر ذلك جليا في رفع روحه المعنوية، و شعوره بالثقة في النفس، و الإحساس بثقل المسؤولية، و هذه عوامل دافعة بلا جدال إلى مضاعفة الجهد في العمل و أداء الخدمة العمومية بإتقان، و هذا ما أشارت إليه جل الأبحاث التي تم القيام بها في ما تعلق بشؤون الأفراد و العلاقات الإنسانية [1].

و فوق ذلك، يعتبر التفويض الإداري وسيلة إشباع للحاجات النفسية للمفوض إليه، من حيث شعوره بالأمان و العدالة و الأمل في نطاق العمل، مما يساعده على تطوير قدراته الذهنية، و ينمي لديه مكنة حرية التعبير، و يجعله مطلعا على ما يجري في نطاق الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه، و ينمي لديه الشعور بالانتماء إليه، و أنه ذو فائدة فيه[2] .

يضاف إلى ما سبق، أن التفويض الإداري يبعث لدي غير المفوض إليه الروح المعنوية على التنافس في تقديم الأعمال أو انجازها على الوجه الأكمل، رغبة في الحصول على التفويض و نيل رضى المسؤولين ، طالما أن المسؤول الإداري غالبا ما يلجأ إلى تفويض اختصاصاته للأكفاء من الموظفين[3] .

ثانيا- تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة :

يعمل التفويض الإداري على تدريب المرؤوسين على الأعمال القيادية داخل الجهاز الإداري، و تنمية مهاراتهم الإدارية، و تكوينهم الفني و العلمي و العملي لشغل وظائف الإدارة العليا

---

[1] -Robert Saltonstal , Human Relations in administration , Mcgraw-Hill book company , First Edition , New York, January 1959 , page : 82-83.

- و انظر كذلك ، الدكتور مدني قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص.264.

[2] - توني آرثر ، كيف تنمي قدرتك على تفويض الآخرين و تدريبهم ، ترجمة فريق بيت دار الحكمة الدولية ، عمان ، الأردن ، سنة 2003، ص.31. و أنظر أيضا ، الدكتور مدني قاسم القريوتي ، مرجع سابق ،ص.264. و الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ،ص.105، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.86.

[3] - الدكتور عيد قريطم ، المرجع نفسه ، ص.87.

مستقبلا خلفا لمن سبقهم، و يصبحوا بدورهم مؤهلين لتكوين الأجيال القادمة التي ستؤول إليها أعمال القيادة في المستقبل. وهنا يظهر بوضوح كيف أن التفويض الإداري يقلل من عيوب المركزية الإدارية، التي تؤدي إلى عدم تطوير مهارات المرؤوسين على أداء الأعمال القيادية[1]، ويبث فيهم عدم الإحساس بالمسؤولية ، ويثبط لديهم العزائم و تقل فيهم روح المبادرة .

ثالثا- تدريب المرؤوس على سرعة إصدار القرارات :

يساعد تفويض الاختصاصات إلى المرؤوسين العاملين تحت قيادة الرئيس الإداري على السرعة في إصدار القرارات الإدارية بشأن ما يدخل في اختصاصاتهم الأصلية أو المفوضة، و اختيار أنسبها و أصلحها بالنسبة للجهاز الإداري العاملين فيه، و زيادة خبراتهم و مهاراتهم في أداء الأعمال اليومية الروتينية التي غالبا ما تكون سببا في تعطيل إصدار القرارات الإدارية نتيجة مشاركتهم الرئيس الإداري في انجاز اختصاصاته عن طريق التفويض. هذا من جهة، و من جهة ثانية فان التفويض الإداري يتيح الفرصة للمرؤوسين من المستويات الدنيا المشاركة في حل المشاكل التي تتعرض لها الإدارة مما يزيد من ثقة المرؤوس في نفسه و في غيره ممن هم أكثر منه مسؤولية و قدرة على إصدار القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى خلق جو عمل يحقق المودة و الألفة داخل الجهاز الإداري[2].

رابعا- بث روح العمل و المبادرة لدى المرؤوس :

ينمي التفويض الإداري روح المبادرة لدى المرؤوس، و ذلك من خلال شعوره بأنه يشارك في صياغة و صناعة القرار الإداري في المستوى الأعلى، و أن له اعتباره و قيمته في الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه. و هذا من شأنه أن ينمي فيه روح الإحساس بالمسؤولية، فيدفعه إلى العمل بإخلاص مما يجلب له رضى المسؤولين عنه، و ينال ثقتهم أكثر فأكثر مما يؤهله لأن يكون أهلا لأن يفوض إليه مستقبلا بمزيد من الاختصاصات. و يزيد التفويض الإداري

---

[1] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، 199.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص.59. ، و الدكتور رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص.218.

المرؤوس إحساسه بالاستقلال الذاتي تدريجيا في اتخاذ ما يراه مناسبا من قرارات أو يقترح القرارات التي يراها مناسبة على من يملك سلطة إصدارها، و من ثمة المساهمة الفعالة في إدارة الجهاز الإداري و تحقيق أهدافه على الوجه المطلوب [1] .

خامسا– تغيير نظرة الرئيس الإداري لمرؤوسيه :

يتيح التفويض الإداري لرئيس الجهاز الإداري الفرصة في التعرف على كفاءات و مهارات الموظفين الذين هم تحت قيادته ، و مدى قدرتهم على انجاز الأعمال أو الاختصاصات التي يكلفون بها، و هذا من شأنه أن يحسن علاقات صاحب الاختصاص الأصيل بمرؤوسيه، فينالون ثقة بعضهم ببعض، و يصبح الإقدام على استعمال تقنية التفويض في الاختصاصات بين الرئيس و من هم دونه في السلم الإداري أمرا سهلا ميسورا، فيصبح التفويض حينها فعالا، و تنهار الشكوك التقليدية التي تثار بشأن فاعليته في تحقيق أهداف الجهاز الإداري[2] .

و نظرا لمجموع المزايا التي أسلفنا بيانها، صار للتفويض الإداري أهمية كبيرة في معظم دول العالم، و صار عنصرا فعالا في التخفيف من صرامة و جمود مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، التي كثيرا كما كانت سببا في تعطيل المصلحة العامة، و صار القادة الإداريون أكثر إقبالا عليه نظرا للفوائد التي يرتبها سواء بالنسبة للإدارة أو للقادة الإداريين أو للمرؤوسين .

المبحث الثاني :المعوقات المثبطة للتفويض الإداري :

سبق القول بأن عملية التفويض الإداري هي عملية معقدة ، تحتاج في من يضعها موضع التنفيذ إلى المهارة و الخبرة و الكفاءة ، التي تمكنه من أعطاء هذه التقنية دورها في تقديم أفضل النتائج التي يسعى الجهاز الإداري إلى تحقيقها تحقيقا للمصلحة العامة .

و على الرغم من المزايا العديدة التي يملكها نظام التفويض الإداري ، إلا أنه – من الناحية العملية الصرفة – يواجه العديد من المعوقات التي تحول بينه و بين اللجوء إليه كحل للمشاكل

---

[1] –الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.106. ، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.88.

[2] – الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص.88. ،و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.53.

التي تنجم عن التطبيق الصارم لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص، و من ثمة عدم نجاحه في تحقيق الأهداف المرجوة منه، و زعزعة الثقة فيه و في مزاياه المتعددة .

و عليه، يخصص هذا المبحث لبيان المعوقات التي تعترض اللجوء إلى تقنية التفويض أولا ، و إلى بيان سبل علاج هذه المعوقات حتى يصل التفويض الإداري إلى النتائج المرجوة منه ثانيا ، و هو ما سنعكف على بيانه من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : معوقات التفويض الإداري :

يرد فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة معوقات التفويض الإداري و عدم تحقيق الأهداف المرجوة منه، الى جملة من المعوقات، منها ما هو تنظيمي، و منها ما هو شخصي، و هو ما سنعالجه تباعا في الفقرات الآتية :

أولا – المعوقات التنظيمية :

يراد بالمعوقات التنظيمية للتفويض الإداري ، تلك المعوقات التي يتسبب فيها الجهاز الإداري نفسه ، و تحول دون وضع تقنية التفويض موضع التنفيذ ، ويترتب عليها إعاقة تطبيقه لمهامه و نجاحه في تحقيق الأهداف المرجوة منه .

و يعرض فقهاء القانون و علماء الإدارة العامة جملة من المعوقات في هذا المجال لعل من أهمها :

أ- **عدم توضيح الاختصاصات الوظيفية:** قد يحدث أن لا تحدد الاختصاصات الوظيفة لكل موظف بالجهاز الإداري المعني، تحديدا دقيقا و واضحا و صريحا، والإعلام بها حتى يكون الطاقم الإداري و المتعاملون معه على بينة منه، و يتصرفون وفقا له، وذلك لكي لا يتم الرجوع الى أي موظف أخر غير صاحب الاختصاص به ، إلا في الحالات التي تخرج عن نطاق اختصاصه . و أيضا عدم جعل الاختصاصات الإدارية متحركة حركة دائبة ما بين الأصيل

و المفوض إليهم[1]، خصوصا و أن التفويض الإداري يمارس بقرارات إدارية يسهل إلغاؤها في أي لحظة ممن يملك حق إلغائها .

ويرى بعضهم[2] أن هناك خطأ واضحا لدى الجهات الحكومية في فهمها لمعنى الاختصاص في التنظيم الإداري، حيث يقع الخلط لديها بين التسمية الوظيفية و الاختصاص الإداري، و يبدو ذلك جليا في القرارات الوزارية التي تصدر لتحديد اختصاصات المدراء المساعدين، إذ يكتفى بالنص على التسميات الوظيفية لهم، أو بيان الأجهزة الإدارية التابعة لهم، و لا شك أن ذلك ينم عن دراية غير كاملة لمفهوم الاختصاصات كما يجب أن تكون .

يضاف الى ما سبق، عدم وضوح مفهوم التفويض نفسه لدى هذه الجهات. فالملاحظ أن هناك خلط بين تحديد الاختصاصات و تعديلها من ناحية ، وبين تفويض الصلاحيات من ناحية أخرى . ذلك أن تحديد الصلاحيات يتم ضمن دليل التنظيم الإداري للوزارة على المستوى المركزي ، و الذي يبين مسؤوليات و صلاحيات كل وظيفة على حدة على مستوى إداري معين في التنظيم الإداري ، بينما يأتي التفويض في مرحلة لاحقة على ذلك، ولذلك لا يحدد فيها عناصره و ضوابطه بالدقة و الوضوح اللازمين[3] .

و يؤثر في فاعلية التفويض، الحرص على وضع القواعد أو الضوابط التي تحكم استخدامه بصورة واضحة في نصوص و قرارات التفويض، بحيث تتضح مجالاته بكل الدقة اللازمة، وتلافي الوقوع في الأخطاء. ففي كثير من الأحيان تصدر قرارات التفويض غامضة و عامة و غير محددة، مما ينجم عنه عدم معرفة المفوض إليه حدود الصلاحيات المفوضة[4] .

و ما يزيد الطين بلة، تداخل الاختصاصات داخل النظام الإداري بين أكثر من وزارة أو جهاز إداري، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، أو حتى داخل الجهاز الإداري الواحد ، و من

---

[1] – الدكتور حازم حسن جمعة ، قرارات التفويض في السعودية ، مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، العدد الثاني عشر ، سبتمبر 1975، ص.177.

[2] – الدكتور محمد عفيفي حمودة ، توزيع الاختصاصات و مشاكل تفويض الصلاحيات ، المجلة العربية للإدارة ، القاهرة ، السنة الثالثة ، العدد الثاني ، سنة 1979، ص.33.

[3] – الدكتور محمد عفيفي حمودة ، مرجع سابق ، ص.34.

[4] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.579.

ثمة وجود أكثر من موظف يقوم بنفس الاختصاص، فيكثر التهرب من المسؤولية، إذ يلقي كل موظف المسؤولية على غيره إذا تأخر العمل أو حدث فيه اضطراب ما[1] .

ب – عدم الاستقرار الوظيفي داخل الجهاز الإداري : يثبت الواقع العملي في الدول التي تتبنى تقنية التفويض الإداري، أنه كلما كان هناك استقرار وظيفي داخل الأجهزة الإدارية المختلفة كلما ازداد إعمال التفويض، و كلما انعدم الاستقرار الوظيفي فيها أو قل عن المطلوب، كلما عزف الرؤساء الإداريون عن اللجوء إليه . و يمكن تفسير ذلك أن استقرار الرئيس الإداري في وظيفة ثابتة لها اختصاصاتها المحددة ، كان ذلك عاملا مشجعا له على اللجوء الى التفويض في الصلاحيات مادام مطمئنا الى استقراره الوظيفي. و كلما شعر هذا الرئيس بعدم الاستقرار في الوظيفة كلما قل ميله الى التفويض[2].

ج– عدم الاقتناع بفوائد نظام التفويض : تعد مسألة تركيز الصلاحيات الإدارية على مستوى القيادات الإدارية العليا، واحدا من أهم المعوقات الأساسية لتطبيق نظام التفويض، و ذلك بسبب انحدار ظاهرة التفويض من الأعلى الى الأسفل[3]. فالرئيس الإداري لا يثق غالبا في مرؤوسيه، و يبالغ في الشعور بنفسه، و يعتقد بأن اللجوء الى تقنية التفويض يضعف نفوذه و هيبته، و يرى في تأهيل المرؤوسين للقيادة بواسطة التفويض الإداري منافسة له على منصبه[4]. و بالمقابل، فان المرؤوسين غالبا ما يتجنبون التفويض خوفا من المسؤولية[5]، وفقدان ثقتهم بأنفسهم، من خلال الشعور بعدم القدرة على انجاز الصلاحيات المفوضة لعدم امتلاكهم السلطة الكافية لذلك، وقلة المعلومات حول انجاز الصلاحيات المفوضة، و ضعف الحوافز ، و التدخل المستمر من الرئيس الإداري صاحب الاختصاص المفوض، في إطار الإشراف و المراقبة

---

[1] –الدكتور محمود وهيب السيد ، تفويض السلطة أحد آليات تنمية مهارات الصف الثاني ، مجلة الدراسات العليا القاهرة ، العدد الأول ، جوان 1999، ص.200.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.203.

[3] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ن ص.372.

[4] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.567 و ما بعدها .

[5] – الدكتور كمال الجرف ، إصلاح الجهاز الإداري للدولة ، مجلو العلوم الإدارية ، السنة السادسة ، العدد الأول ، القاهرة ، جوان 1964 ،ص.80.

على انجاز هذه الصلاحيات، وقلة الشعور بالمصلحة العامة، وكثرة الاختصاصات الأصلية للمفوض إليه[1]، كل ذلك يجعل المرؤوسين لا يحبذون نظام التفويض الإداري و ينفرون منه .

د- انخفاض مستوى كفاءة القيادية الإدارية : يمثل انخفاض مستوى الكفاءة القيادية في الجهاز الإداري واحدا من أهم المعوقات التي تحول دون لجوء صاحب الاختصاص الأصيل الى تفويض صلاحياته إلى غيره، لأن شاغل الوظيفة إنما يشغلها لا على أساس الكفاءة العلمية و الفنية والخبرة المهنية، و إنما على أساس اعتبارات شخصية، لعل أهمها المحسوبية و المحاباة و الجهوية المقيتة ... الخ. و أدى هذا كله إلى انخفاض مستوى الأداء الوظيفي لسوء اختيار الموظفين و ترقيتهم إلى درجات غير مستحقة ، و لذلك حرمت الوظائف الإدارية من الكفاءات البشرية اللازمة لها، و تعطل بعض الأكفاء من الوصول إلى الوظائف التي يستحقونها لإبعادهم عن مجالها، و توجيههم إلى وظائف لا تتماشى مع كفاءاتهم العلمية و المهنية. و كان من نتيجة ذلك أن تعطل الاستخدام الأمثل للتفويض لأنه يحتاج إلى مهارات قيادية ذات كفاءة عالية .

يضاف إلى ما سبق، تحول الجهاز الإداري الى مجموعة من الدرجات المالية التي تمنح على أساس الاعتبارات الشخصية ، و بالتالي اختفاء معالم الوظيفة الإدارية، وأصبح تحديد الواجبات و المسؤوليات بشكل دقيق أمرا في غاية الصعوبة مما أدى إلى تكرار و ازدواج الاختصاص . و مثل هكذا وضع إداري، لا يشجع إطلاقا على إعمال تقنية التفويض الإداري [2].

ثانيا – المعوقات الشخصية :

المعوقات الشخصية التي تحول دون إعمال التفويض الإداري صنفان : منها ما يتعلق بشخص الرئيس الإداري المفوض، و منها ما يتعلق بشخص المرؤوس المفوض إليه، و هو ما سنعالجه في الفقرتين الفرعيتين التاليتين :

---

[1] – الدكتور محمود وهيب السيد ،مرجع سابق ،ص198.، و الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.200.، الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.210..

[2] – الدكتور كمال الجرف ، مرجع سابق ، ص.105 و ما بعدها.

أ-**المعوقات المتعلقة بشخص الرؤساء الإداريين:** يقسم فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة المعوقات المتعلقة بالرؤساء الإداريين في مجال التفويض الإداري إلى طائفتين : طائفة تتعلق بعدم صلاحية الرئيس الإداري لمباشرة عمله، وطائفة ثانية تتعلق بعدم صلاحية الرئيس الإداري نفسيا و سلوكيا للقيام بعمله، و هو ما سنتطرق إليه تباعا من خلال الفقرتين الآتيتين:

1-**عدم صلاحية الرئيس الإداري للقيام بعمله** : عدد فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة جملة من المعوقات ترجع بالأساس إلى عدم صلاحية الرئيس الإداري للقيام بالمهام المسندة إليه، لعل أهمها :

1-1- ضعف و ضحالة معلوماته بمبادئ الإدارة السليمة: إن ضحالة المعلومات التي يمتلكها الرئيس الإداري- لاسيما في القانون الإداري- و عدم امتلاكه القدرة على استغلال ما عنده من موظفين من ذوي الكفاءة، و جهله بأحكام التفويض و ضوابطه، تجعله يحجم عن اللجوء إلى تقنية التفويض. فبعض الرؤساء الإداريين يكون لديهم تعطش مبالغ فيه للسلطة، و حب الظهور بمظهر صاحب السلطان و القوة و العظمة، و المبالغة في الشعور بالذات و حب التقدير له من غيره، فيعتقد خطأ أنه الرئيس الذي لا يستغنى عنه، و على غيره أن يلجأوا إليه في كل كبيرة و صغيرة، فينسب إلى نفسه كل عمل هام يتم داخل الجهاز الذي يشرف عليه. فيرى في التفويض الإداري وسيلة لحرمانه من هذه البهرجة المزيفة، و لذلك لا يلجأ إلى التفويض، فيفوت على الجهاز الإداري الذي يديره الخير الكثير، و تتعطل المصالح بسبب الإحباط الذي يلحقه بالموظفين الذين يأتمرون بأمره، فلا يقومون بالأعمال الموكولة لهم على الوجه المطلوب [1].

---

[1] - الدكتور عبد العظيم وزير ، مرجع سابق ، ص.361. و الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب و الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، سنة 1998، ص.241. و الدكتور صالح الشبكشي ، التفويض و جوانبه النفسية و السيكولوجية ، مجلة الإدارة العامة ، الرياض ، السنة الرابعة ، العدد الثامن ، سنة 1968، ص.26.، و الدكتور عرفة المتولي سند ، تنظيم وقت المدير المصري و مشكلة تفويض السلطة ، مجلة الإدارة ، القاهرة ، المجلد العشرون ، جانفي 1988 ، ص.43.

1-2-عدم إدراكه لدوره في تنمية و تطوير مهارات القيادات الأخرى: التفويض الإداري من الوسائل المستخدمة في تحقيق تنمية قدرات ومهارات موظفي الجهاز الإداري بغرض تأهيلهم لاستلام القيادة مستقبلا، و هذا الأمر قلما يدركه الرؤساء الإداريون، لعدم إلمامهم الكامل بطبيعة التفويض الإداري، و فوائده الهامة التي تعود على الجهاز الإداري في عمومه ، وعلى الرؤساء قبل غيرهم .

بل إن بعض الرؤساء الإداريين لا يلجأون الى التفويض الإداري خشية تنمية قدرات هؤلاء الموظفين لاستلام القيادة مستقبلا، وأن ذلك يعد منافسة لهم على المنصب، خصوصا إذا شعروا بملاحظة المسؤولين على المستويات الإدارية العليا لمدى تفوق هؤلاء الموظفين على رؤسائهم في القيادة الرشيدة للجهاز الإداري، فيوجهون إليهم ثقتهم و يعتمدون عليهم في انجاز الأعمال المنوطة بهم إما بطريق التفويض في الصلاحيات أو غيره من الأدوات و الآليات الأخرى[1] .

1-3- نقص الخبرة بتقنية التفويض الإداري: قد ينقص بعض الرؤساء الإداريين الخبرة العلمية الكافية بمجالات عملهم التي تمكنهم من القيام به بالمرونة اللازمة[2]، واتخاذ القرارات اللازمة للتفويض الإداري، وذلك لنقص أو عدم تدريبهم على تقنية التفويض من جهة، ولقلة معرفتهم بما يفوض و ما لا يفوض من جهة أخرى، و لمن يفوض أو لا يفوض، و لأية درجة يتم التفويض، و كيف يكون موقف الرئيس المفوض بعد التفويض. هذه النقائص، هي التي تجعل أصحاب الاختصاص من الرؤساء الإداريين يفضلون عدم اللجوء الى التفويض الإداري لقلة معرفتهم بمزاياه [3].

---

[1] – الدكتور جميل احمد توفيق ، إدارة الأعمال ، مدخل وظيفي ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع ، بيروت ، لبنان، سنة 1986، ص. 27-28. و أنظر أيضا ، الدكتور عرفة المتولي سند ، مرجع سابق ، 43 .

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.200. و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ،ص.205.

[3] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.362.

و ارتبط هذا العمل ارتباطا شديدا بظاهرة ميل بعض الرؤساء الإداريين الى مقاومة التغيير في أنماط العمل الإداري، الذي ورثوه عن أسلافهم ممن تعاقبوا على تسيير المرافق الإدارية . فقد يقتنع الرئيس الإداري بأسلوب معين في العمل يكون قد اكتسبه من طول الممارسة، فيتردد في اللجوء الى التفويض، مخافة أن يؤدي ذلك الى إتباع أساليب جديدة في القيادة و التسيير لا علم له بها، فيعظم عليه أمر الإشراف و المتابعة للاختصاصات المفوضة . و حتى إن لجأ الى التفويض الإداري، فانه يتخير من المفوض إليهم الموظفين الذين يتبعون منهجه في التسيير و القيادة ، و يستبعد من هم ربما أحسن كفاءة ممن يميلون الى التجديد و الابتكار في طرق التسيير الإداري، و بالتالي تضيع الحكمة من التفويض في بعض جوانبه [1].

1-4-فقد قدرتهم على المتابعة : يخشى بعض الرؤساء الإداريين- إن هم لجأوا الى تقنية التفويض الإداري- عدم قدرتهم على إحكام السيطرة و الرقابة على الاختصاصات المفوضة بشكل خاص، و العمل الإداري بوجه عام، و من ثمة الخوف من فقد السيطرة على الوظيفة . و مرد هذه الخشية من اللجوء الى التفويض الإداري، عجزهم عن استخدام الوسائل الفنية أو العملية الموجودة تحت تصرفهم لتسيير المرفق الإداري، وذلك من شأنه أن يفقدهم الاطمئنان على حسن أداء الاختصاصات الإدارية من جانب مرؤوسيهم، إذ لا ينسى هؤلاء الرؤساء أن مسؤولياتهم عن الاختصاصات المفوضة تبقى قائمة في حقهم رغم لجوئهم للتفويض[2].

يضاف الى ما سبق، يوجد عدم فهم حقيقي من جانب بعض الرؤساء الإداريين لمعنى التسيير التشاركي داخل الجهاز الإداري، حيث يعتقد هؤلاء الرؤساء بأن التماس أفكار و مقترحات الآخرين- سواء من داخل الجهاز الإداري نفسه أو من خارجه- قد يظهرهم بمظهر العجز و عدم القدرة، و أن مشاركة الموظفين التابعين لهم في صنع القرار الإداري يعني سلبهم سلطانهم و نفوذهم، و هذا اعتقاد خاطئ ليس له ما يبرره، و أن الرئيس الإداري مهما على به منصبه، و مهما كانت خبرته أو مهارته في التسيير، يظل دائما في حاجة الى أفكار و

[1] – الدكتور صالح الشبكشي ، مرجع سابق ، ص.29. و أنظر أيضا ، الدكتور عرفة المتولي سيد ، مرجع سابق ، ص.43.

[2] – الدكتور رمضان محمد بطيخ ، مرجع سابق ، ص.228.

خبرات غيره، لأن الإلمام بكل شيء و الإحاطة به من كل جوانبه أمر ليس في مقدور البشر، و فوق كل ذي علم عليم .

2-عدم صلاحية الرئيس الإداري نفسيا و سلوكيا للقيام بعمله : يقدم فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة الكثير من المعوقات النفسية و السلوكية التي تمنع الرؤساء الإداريين من اللجوء الى التفويض الإداري كتقنية لإعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري ، لعل من أهمها :

2-1 سيطرة روح الأنانية و الشعور بالتفوق : إن زيادة سيطرة روح الأنانية، و الاعتداد المفرط بالنفس فوق الحد المعقول لدى بعض الرؤساء الإداريين ، يدفعهم دائما الى الاستئثار بكافة الاختصاصات المسندة للجهاز الإداري أيا ما كان حجمها و ثقلها، و يتجنبون اللجوء الى التفويض الإداري . يضاف الى ذلك ، تمسكهم بضرورة عرض كل الأعمال المنجزة داخل الإدارة عليهم لإبداء الرأي بشأنها و التعليق عليها قبل أن توضع موضع التنفيذ[1].

و مثل هذه السلوكيات في العمل الإداري، من شأنها أن تفقدهم مراكزهم الوظيفية داخل الجهاز الإداري الذي يشرفون على تسييره، ويعجزهم عن القيام بواجباتهم و مهامهم على الوجه الذي يليق، و يشغلهم عن الاهتمام بوضع السياسات العامة، وتحديد الخطط، واستشراف العمل الإداري المستقبلي، ويركنوا الى الاهتمام بالأعمال النمطية المعتادة و القليلة الأهمية، و كل ذلك له وقعه السلبي على تطور الإدارة بوجه عام[2]، و هذا العائق شائع الانتشار في الدول النامية على وجه الخصوص .

2-2-اعتقاد الرئيس الإداري بالقدرة على أداء العمل أحسن من غيره : و مرد هذا الاعتقاد الثقة الزائدة بالنفس أو الغرور، ولذلك يرى هؤلاء الرؤساء في تفويض اختصاصاتهم الى

---

[1] – أنظر في هذا المعنى ، الدكتور صالح الشبكشي ، مرجع سابق ، ص.26- 27. و أنظر أيضا ، الدكتور كمال دسوقي، سيكولوجية الأعمال و سلوكيات كفاية الإنتاج ، الأعمال الكاملة في العلوم السلوكية ، طبعة مصورة مع تقديم 1994، ص.256.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.199. ، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.362.

مرؤوسيهم إقرار بالضعف من جانبهم، و دليل على عدم قدرتهم على تحمل المسؤوليات ، والاضطلاع بالاختصاصات المعهودة إليهم من رؤسائهم في المستويات الإدارية العليا ، و بالتالي عدم صلاحيتهم لتولي المناصب الرئاسية أو القيادية و الارتقاء فيها[1]، و كل ذلك قد يكون دافعا لرؤسائهم السلميين في الاستغناء عنهم و الميل الى غيرهم. وهذا الاعتقاد لدى هؤلاء ضرره على الجهاز الإداري كبير، لأنه ناتج في أغلبه عن أوهام. و العزوف بسببه عن اللجوء الى التفويض الإداري، يفوت على الجهاز الإداري الذي يشرفون على تسييره مصالح كثيرة، نتيجة التأخر في انجاز الصلاحيات المخولة لهم في مواعيدها المحددة .

2-3- ضعف الثقة بالنفس و بالمرؤوسين لدى الرئيس الإداري : على نقيض الثقة الزائدة بالنفس لدى البعض، قد تضعف هذه الثقة لدى البعض الأخر من الرؤساء الإداريين . فالاستعظام غير المبرر للمسؤولية، و التخوف من الجزاء الذي قد يترتب على الإخلال بها، و الشعور بعدم القدرة على تحملها، أو التخوف من الغير إذا ما شاركوا الرئيس الإداري ممارسة بعض اختصاصاته عن طريق آلية التفويض مع بقاء هذا الرئيس مسؤولا عنها ، يدفعه الى عدم اللجوء الى التفويض الإداري، و يجعله يفضل ممارسة اختصاصاته بنفسه [2] و عدم تفويض البعض منها الى مرؤوسيه. و قد سبقت الإشارة – في موضع سابق من هذه الأطروحة – الى مضار أو مخاطر التطبيق الصارم لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص.

و بالمقابل، تعتبر عدم ثقة الرئيس الإداري بمرؤوسيه عائقا أساسيا يعيق إعمال تقنية التفويض الإداري، فقد يستقر في اعتقاد بعض الرؤساء أن المرؤوسين لا يقدرون على إنفاذ الاختصاصات المفوضة إليهم، و استخدامها استخداما سليما، و التشكيك في قدراتهم و خبراتهم

---

[1] – الدكتور مدني عبدالقادر علاقي ، الإدارة . دراسة تحليلية للوظائف و القرارات الإدارية ،مكتبة دار جدة للنشر و التوزيع ، المملكة العربية السعودية ، سنة 2000، ص.419.

[2] – الدكتور محمد أحمد الخطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان ، دراسة مقارنة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، سنة 1983 ، ص.474

الوظيفية و في درجة شعورهم بالمسؤولية[1]. و قد يكون مرجع ضعف الثقة فيهم مرده اعتبارات نفسية بحتة لدى الرؤساء لا أساس لها من الصحة[2].

و يعلق جانب من الفقه على هذه النقطة بالذات، التي تمثل عقبة في طريق إعمال التفويض الإداري، بالقول : " يعرف معظم الناس أن تفويض الآخرين بمهام معينة هو أمر جيد، و لكن عندما يأتي الأمر الى نقطة التطبيق يحاول هؤلاء إيجاد كل أنواع الأعذار لإقلاعهم عن التطبيق، و من هذه الأعذار قولهم: أنا الوحيد الذي يمكنه تنفيذ هذا العمل، يمكنني في الوقت الذي أنفقه لتعليم الآخرين كيفية أداء العمل المفوض، أن أنجز هذا العمل بنفسي، و بذلك ينتهي به الأمر الى إعادة تنفيذ العمل"[3].

2-4-تعارض مصالح الرئيس الإداري مع تقنية التفويض الإداري: يعتقد بعض الرؤساء الإداريين، بأن اللجوء الى استعمال تقنية التفويض، يمثل وسيلة ضارة بمصالحهم الشخصية . فقيام الرئيس الإداري بمزاولة بعض الاختصاصات، و اتخاذ بعض القرارات التي تخدم مصالحه الشخصية و تعود عليه بالفائدة و لو كان ذلك على حساب المصلحة العامة[4]، التي هي من صميم العمل الإداري الذي يقوم به . و لا يمكن له أن يحقق تلك المصالح إلا بطريق الممارسة الشخصية للاختصاصات الإدارية المسندة إليه. و لعل المتاجرة بالوظيفة، و تحقيق المزايا غير المستحقة التي تنطوي عليها جرائم الفساد الإداري و المالي، خير دليل على ذلك . و تفويض الاختصاص حينئذ للغير يمثل حائلا بين الرئيس الإداري وتحقيق ذلك التربح الذي يأتيه من استغلال وظيفته، و لذلك يعزف هؤلاء الرؤساء عن اللجوء للتفويض الإداري.

---

[1] – الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.568. و أنظر أيضا ، الدكتور مدني عبد القادر علاقي ، مرجع سابق ، 419.

[2] – هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مبادئ الإدارة ، تحليل للوظائف و المهمات الإدارية ، ترجمة الدكتور بشير العريضي و محمود فتحي عمر ، مراجعة علي عبد المتعال ، الجزء الأول ، بيروت ،طبعة 1982 ،ص.145—146.

[3] – كيت كنيان ، أصول تفويض الصلاحيات ، ترجمة مركز التعريب و الترجمة ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، لبنان، سنة 1997 ، ص.09.

[4] – أنظر في ذلك ، الدكتور صالح السبكشي ، مرجع سابق ، ص.29. و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.365. و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.570.

ب-المعوقات المتعلقة بشخص المفوض إليهم: سبق القول بأن قرار التفويض هو قرار إداري أحادي الجانب، ومن مجانبة الصواب القول بأن التفويض في الاختصاصات متوقف على قبول المفوض إليه، و من ثمة يكون عدم قبوله عائقا في إعماله[1].

و يقسم فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة معوقات التفويض الإداري الناتجة عن عدم نجاح المفوض إليهم في استخدامه الى طائفتين هما :

1- معوقات تتعلق بطبيعة عمل المرؤوس: يعرض فقهاء القانون و الإدارة العامة مجموعة من المعوقات التي تحول دون إعمال التفويض الإداري بسبب طبيعة عمل المرؤوس، و من هذه المعوقات نذكر ما يلي:

1-1 - قلة الخبرة لدى المرؤوس : إن تدني الخبرات، و قلة المهارات الكافية التي تمكن المرؤوس من ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه، تجعل هؤلاء الرؤساء لا يفوضونه اختصاصاتهم، مخافة ألا ينجز الأعمال المفوضة، فتتعطل المصالح، و يتأخر صدور القرارات عن الوقت الذي ينبغي أن تصدر فيه، خصوصا إذا كان التفويض قد تم لمواجهة حالات طارئة أو مستعجلة ، و في ذلك مضعية للوقت، و تكاليف مالية إضافية الإدارة في غنى عنها، فيسألون عنها أمام القيادات العليا[2] .

و من قلة الخبرة لدى المرؤوس، وعجزه عن أداء الاختصاصات المفوضة إليه، وضع الموظف في منصب لا يتناسب مع مؤهلاته العلمية و الفنية و قدراته الذاتية، أو عدم تدريبه على ممارسة الاختصاصات المفوضة، أو لعدم امتلاكه للوسائل و الإمكانيات اللازمة لوضع هذه الاختصاصات موضع التنفيذ، أو عدم امتلاكه للمعلومات و البيانات الصحيحة اللازمة لأداء

---

[1] – انظر في ذلك،الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.366. ، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.572.

[2] – الدكتور محمود عساف، أصول الإدارة و التنظيم ، الطبعة الأولى ، دون ناشر ، سنة 1988، ص.378 . و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.210.

الواجبات أو عدم الحصول عليها في الوقت المناسب أو بالقدر الكافي، أو تفاديه المسؤولية مخافة الوقوع تحت طائلة القانون و المتابعة[1].

و منها أيضا، انقياد المفوض إليه لغيره لقلة خبرته و درايته بالاختصاصات المفوضة ، أو الرجوع المتكرر لأصحاب الاختصاص الأصيل قبل اتخاذ القرارات بشأن ما فوض فيه، فيصير التفويض حينئذ لا فائدة ترجى منه [2]. و كل ذلك من شأنه أن يكون عائقا جديا في إعمال تقنية التفويض الإداري .

1-2- الخوف من عدم الحصول على السلطة الكافية : يخشى المرؤوس في غالب الأحيان من أن لا يحصل على القدر الكافي من السلطة، التي تمكنه من انجاز الصلاحيات التي تم تفويضها إليه من رؤسائه. و مثال ذلك أن لا يعطى المفوض إليه الاعتمادات المالية الكافية التي تعينه على إنفاذ هذه الصلاحيات، أو أن لا تزوده الجهة المفوضة بالأيدي العاملة المؤهلة و القادرة على انجاز هذه الصلاحيات، مما يدفعه الى مراجعة رؤسائه في كل مرة للحصول على الأموال و الأيدي العاملة اللازمة. و هذه الأمور تجعله يخشى عدم الحصول على هذه المطالب، أو التأخر في الحصول عليها في وقتها، فتتعطل و تتراكم الأعمال و المصالح، و يصبح المرؤوس محلا للمساءلة عن التأخر في انجاز ما فوض فيه . لكل ذلك، قد لا يرغب المفوض إليه – إن كان له مجال للاختيار– في الحصول على التفويض الإداري، و ينفر منه اتقاء النقد و المساءلة، و الاكتفاء بالاختصاصات الأصلية [3].

1-3- كثرة الاختصاصات و قلة الحوافز: المفوض إليه هو موظف في الجهاز الإداري في غالب الأحيان، له اختصاصات أصلية بحكم الوظيفة التي يمارسها، و تضاف إليه

---

[1] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.200. وأنظر أيضا ، هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مرجع سابق ،ص.151.

[2] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.368. ، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.367.

[3] – راجع في كل ذلك ، الدكتور عبد الكريم درويش و الدكتورة ليلى تكلا ، مرجع سابق ، 320. وأنظر أيضا ،

– Newman William .H and others , The process of management– concepts , behaviour and practice , 2end Edition , Prentice–Hall , India , 1967, page : 95–98.

اختصاصات إضافية بطريق التفويض الإداري. و كل هذا، يشكل عبئا عليه ويزيد من مشاكله الاجتماعية الخاصة، و عدم استعداده النفسي لتلقي المزيد من الصلاحيات، وهذا من شأنه أن يؤدي الى الإخفاق في عملية التفويض . فقد تشغل اختصاصاته الأصيلة كل وقته و جهده أو جانبا كبيرا منهما، و من ثمة يصبح غير قادر على انجاز الاختصاصات المفوضة في وقتها، خاصة تلك التي تحتاج في انجازها الصبر و الدقة و التبصر لئلا تقع الأخطاء و تضيع المصالح [1].

و فوق هذه المتاعب، لا يتلقى المفوض إليه أية حوافز مشجعة، فيشعر بعدم عدالة نظام الترقيات والمكافآت، ونظم تقارير الأداء الوظيفي، فيفقد الرغبة في قبول الأعباء الجديدة و المسؤوليات المترتبة عنها، إذا كان لذلك محل. و هذا إن حدث، من شأنه أن يدفع المفوض إليه الى عدم بذل الاهتمام الكافي في تنفيذ ما فوض إليه ، أو عدم إعطاء هذا التنفيذ الوقت و الجهد اللازمين له، مما ينتج عنه في النهاية العزوف عن التفويض الإداري سواء من الرؤساء أو من المرؤوسين[2].

1-4- تدخل الرئيس الإداري المستمر في الاختصاصات المفوضة : يحرص الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل على التدخل المستمر في الاختصاص الذي فوضه للمرؤوس طيلة مدة التفويض، و ذلك من خلال المراجعة المستمرة لأعمال المفوض إليه، و إدخال التعديلات عليها إن اقتضى الأمر ذلك، أو التعليق عليها بما يراه مناسبا. و كل ذلك، قد يوحي بالنسبة للمفوض إليه أن ليس هناك تفويض حقيقي يشعره بالنجاح في انجاز الاختصاصات المفوضة. و هذا يؤدي، بطبيعة الحال، الى عدم استفادة الرئيس الإداري من تقنية التفويض بما يخفف عنه الأعباء، و التفرغ للأعمال المهمة التى قد لا يشملها التفويض لعدم قابليتها لذلك، و لا يستفيد منها المرؤوس في التدريب على أساليب القيادة الجيدة، و اتخاذ القرارات

---

[1]-أنظر في ذلك ، الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ،ص.201 .، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، 575.، و الدكتور بشا جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، 211.

[2] - أنظر ، الدكتور عبد المنعم محفوظ ، دراسات في مبادئ الإدارة العامة ، جامعة الزقازيق ، سنة 1990 ، ص. 249. ، و الدكتور حامد سوادي عطية ، العملية الإدارية ، معارف نظرية و مهارات تطبيقية، معهد الإدارة العامة بالرياض ، سنة 1408هجرية ،ص.165.

الإدارية الصائبة بما يؤهله لتسلم القيادة مستقبلا، ناهيك عن المشاكل التي قد يتسبب فيها هذا التدخل المستمر بفائدة و من غير فائدة[1]، و بذلك تضيع الحكمة من اللجوء الى تقنية التفويض الإداري .

2- معوقات تتعلق بالجوانب النفسية و السلوكية للمرؤوس: يقدم فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة مجموعة من المعوقات التي ترتبط بالجانب النفسي والسلوكي للمرؤوس المفوض إليه، تجعل من عملية التفويض صعبة إن لم نقل منعدمة في بعض الأحيان. و لعل من أهم هذه المعوقات ما يلي :

2-1- تخوف المفوض إليه من المسؤولية و الجزاء : يخاف المفوض إليه عادة من تصيد صاحب الاختصاص الأصيل الأخطاء التي قد يرتكبها أثناء تنفيذه للاختصاصات المفوضة[2]، و من ثمة الوقوع تحت طائلة المسؤولية والجزاء. و هذا التخوف من جانب المفوض إليه، مرده فقد هذا الأخير الثقة في الرئيس المفوض، بسب قسوة هذا الرئيس في التعامل مع مرؤوسيه، و عدم مراعاة مشاعرهم و قدراتهم، فيدفعهم ذلك الى عدم قبول التفويض إذا كان بإمكانهم ذلك، و تفضيل البقاء بمنأى عن اتخاذ القرارات فيحفظ بذلك استقلاله الذاتي، أو التهرب من قبول السلطة خوفا من النقد و المساءلة[3]، ومن ثمة قبول الأمر الواقع و الرضا بالأوضاع الفاسدة في علاقتهم برؤسائهم الإداريين. و لا شك أن هذا المعوق يحول دون إنفاذ التفويض، أو على الأقل يعرقل انسيابه بشكل سلس.

2-2-فقد المفوض إليه الثقة في نفسه : يرتبط هذا العائق بالعائق الذي حرص فيه المفوض إليه على تفادي المسؤولية خوفا من الجزاء ، و ذلك دليل على ضعف شخصيته ، حيث يرى في نفسه عدم القدرة على انجاز الاختصاصات المفوضة، و من ثمة عدم القدرة على تحمل

---

[1] – أنظر في ذلك ،الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.142، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.368. و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.574.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.201.، و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.211. ، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.369.

[3] – الدكتور محمود وهيب السيد ، مرجع سابق ،ص. 198.

عبء العمل الجديد الذي يمكن أن يخفق فيه، فيكون محلا للعتب و النقد من قبل الأصيل المفوض. و مثل هذا الإحساس قد يدفع المفوض إليه الى تفضيل الانقياد و الخضوع لقرارات الرئيس الإداري، و الرجوع إليه في كل كبيرة و صغيرة لاتخاذ أي قرار فيما فوض فيه، و بالتالي تضيع الحكمة من التفويض، أو تقل أهميته بالنسبة للرئيس المفوض، الذي يجد نفسه يمارس الاختصاص المفوض و كأن التفويض لم يحدث، و تزيد الأعباء عليه، و ما جاء التفويض الإداري إلا للتخفيف منها .

2-3- ضعف المفوض إليه صحيا و نفسيا : يحول في بعض الأحيان الضعف الصحي أو الجسماني للمفوض إليه من انجاز الاختصاصات المفوضة، و خاصة تلك التي تحتاج من المفوض إليه بذل الجهد البدني أو الفكري لإتمامها، و هي طاقة لا يملكها هذا الأخير ، فيتأخر انجاز الاختصاصات المفوضة، و تضيع المصالح، و تزيد النفقات على عاتق الجهاز الإداري وقد لا يجد لها موردا ، و هذا من شأنه أن يعيق إنفاذ التفويض الإداري، بل قد يكون دافعا للرئيس الإداري الى عدم اللجوء الى تقنية التفويض من أساسها[1].

و قد يكون المفوض إليه في بعض الأحيان مريضا نفسيا، فيعجز عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة، و خاصة تلك الاختصاصات التي يحتاج تنفيذها الى قدر كبير من التركيز و الصبر و قوة الاحتمال على الضغوط والانفعالات النفسية. و من الأمثلة التي يمكن ضربها في هذا المقام، تفويض الوزير مدير مكتبه في استقبال رؤساء الأحزاب المعارضة، أو رجال الصحافة و الرد على انتقاداتهم لعمل وزارته، و قد يسبب له ذلك الانفعال، فتزداد المشاكل حدة بين الطرفين عوض الوصول الى حلول للمشاكل المطروحة. و كل هذه الأمور تؤثر بلا شك على اللجوء الى التفويض الإداري أو تقلل من فاعليته [2].

---

[1] – أنظر في هذا المعنى ، الدكتور محمد أحمد الخطيب هيكل ، مرجع سابق ، ص.481.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.211. ، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.370-371.

المطلب الثاني: سبل علاج معوقات التفويض :

لا شك في أن التفويض الإداري صار أمرا حيويا بالنسبة لمختلف الأجهزة الإدارية، و لا يمكن الاستغناء عنه لما يترتب عن اللجوء إليه من مزايا و ايجابيات مختلفة بالرغم المعوقات التي تعترض تطبيقه .

لكل ذلك ، لجأ فقهاء القانون الإداري و علماء الإدارة العامة الى عرض العديد من السبل لعلاج هذه المعوقات التي تحول دون إنفاذ تقنية التفويض. و لعل من أبر الذين تصدوا لهذه المسألة، عالم الإدارة العامة، السيد كونتز، الذي قدم سبعة مبادئ، يرى بأن الالتزام بها كفيل بالقضاء على معوقات التفويض الإداري[1] .

---

[1] – تتمثل هذه المبادئ في : *– التحديد الوظيفي Functional definition و يتم ذلك بتجميع الأنشطة أو الصلاحيات بصورة تسهل تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الجهاز الإداري المعني ، بحيث تعرف كل جهة إدارية داخل هذا الجهاز النتائج المنتظرة منها ، و النشاطات المطلوب انجازها ، و هو ما يسمح بتحديد الواجبات المفوضة و السلطة الممنوحة للمفوض إليه .

*– نظام التدرج Scalar system: و يراد بذلك إقامة بناء الجهاز الإداري على أساس من تعدد المستويات الإدارية مع ارتباطها فيما بينها من خلال صلة الرئيس بالمرؤوس ، بحيث يعرف كل مستوى إداري من فوض الاختصاص إليه، و الى من يرجع في الاختصاصات التي تخرج عن حدود اختصاصه و سلطته .

*– مستوى السلطة Authority–level : و يراد بذلك انفراد كل مستوى إداري بممارسة الصلاحيات في إطار السلطة الممنوحة له ، و لا يرجع الى المستويات الإدارية العليا إلا في المسائل التي تخرج عن نطاق سلطته.

*– وحدة القيادة Unity of command: و معناه أن يكون المرؤوس مسؤولا تجاه رئيس إداري واحد ، فالتفويض يجب أن يصدر من رئيس واحد لمرؤوس واحد ، حتى نتجنب تضارب التعليمات و نزيد من شعور المرؤوس بمسؤوليته عن تحقيق النتائج المطلوبة .

*–التفويض في ضوء النتائج المترتبة Delegation by results expected:ومعناه أن يتم التفويض الإداري بالدرجة و الأسلوب الكفيلين بتحقيق أهداف الجهاز الإداري، و يقتضي ذلك البدء بتحديد هذه الأهداف و وضع الخطط للوصول إليها ، و أن يتلاءم التفويض مع مهارات المفوض إليه .

*–عدم المساس بالمسؤولية Absoluteness of responsibility : و المقصود أن مسؤولية الرئيس لا تفوض مع الاختصاصات المفوضة الى المرؤوس المفوض إليه ، فيبقى الرئيس مسؤولا عن انجاز الاختصاصات المفوضة رغم التفويض فيها.=

=*– تعادل السلطة و المسؤولية Parity of authority and responsibility : ومعنى ذلك أن لا يفوض المرؤوس صلاحيات معينة دون أن يخول السلطة الكافية لانجازها، و لا أن يخول السلطة من غير مسؤولية الأداء . راجع هارولد كونتز ، مرجع سابق ،ص.143 و ما بعدها .

و سبل علاج معوقات التفويض الإداري منها ما يتعلق بالجهاز الإداري ، و منها ما يتعلق بالرؤساء الإداريين، و منها ما يتعلق بالمرؤوسين، و هو ما سنتطرق إليه تباعا فيما يلي :

أولا- سبل علاج المعوقات المتعلقة بالجهاز الإداري :

تتمثل سبل علاج معوقات التفويض المتعلقة بالجهاز الإداري في :

1-تحديد الخطط و السياسات العامة للجهاز الإداري : حتى يحقق التفويض الإداري الأهداف المرجوة منه، يجب العمل على إتمام التفويض وفقا لأهداف واضحة ومحددة مسبقا من طرف الجهاز الإداري . و يكون ذلك من خلال ربط عملية التفويض بعملية التخطيط و الأهداف المسطرة، فليس من المنطق في شيء أن تفوض الصلاحيات إلى الموظفين الإداريين قبل تكون الأهداف واضحة، و التفويض من غير معرفة الأهداف لا يؤدي إلا إلى الفوضى[1] .

و حتى يلتزم المرؤوس المفوض إليه بانجاز الاختصاصات المفوضة، ينبغي قبل ذلك أن يلتزم الرئيس المفوض بتقديم السياسات العامة للجهاز الإداري الذي يتولى قيادته، و برامجه المتكاملة للمفوض إليه، لتكون مرجعا له في انجاز ما فوض فيه، هذا فضلا عن الخطط القائمة التي قد تؤثر في القرارات التي سيتخذها مستقبلا[2].

2-إعداد الجهاز الإداري : من الضروري عند إنشاء الوزارات و مصالحها، أو استحداث الهيئات المحلية، أو إقامة المؤسسات العامة و فروعها، أن تحدد الضوابط التي يتم على أساسها إنشاء كل منها، وتحديد الاعتبارات التي يقوم عليها التحديد، و بيان الاختصاصات التي يتم إسنادها إلى هذه الأجهزة الإدارية على نحو يمتنع معه التنازع السلبي في الاختصاص

---

[1] – أنظر في ذلك ، هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مرجع سابق ،ص.152. ، والدكتور جميل احمد توفيق ، مرجع سابق ، ص.250 .

2– والدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.388.

3– الدكتور حمدي أمين عبد الهادي ، الإصلاح الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة التاسعة ، العدد الأول ، ابريل 1968 ، ص.212-213.

. و بالمقابل، ينبغي أيضا أن تحدد المهارات البشرية التي يسير بها الجهاز الإداري، و كيفية إعدادها للعمل و تدريبها عليه[1] .

و هذا التدريب على العمل، من شأنه أن يجعل من الوظيفة الإدارية حجر الزاوية التي يقوم عليها الجهاز الإداري، و يركز على ما تحتويه من واجبات و مسؤوليات، و ما تتطلبه من إمكانيات و مؤهلات و خبرات للقيام بأعبائها، بعيدا عن الأهواء و العوامل الشخصية في التسيير .

3-التنسيق بين التفويض و التنظيم الإداريين : و مؤدى ذلك، العمل على إتقان مبادئ التفويض الإداري مع المبادئ العامة التي تحكم التنظيم الإداري، بحيث لا يتم التعارض بينها . فلا يجوز – على سبيل المثال – أن يؤدي التفويض الإداري إلى تعدد الرئاسات للمرؤوس المفوض إليه الواحد، إلا في أضيق الحدود و عندما تتطلب الضرورة ذلك. وذلك لأن من مبادئ التنظيم الإداري وحدة الأمر، و الذي يعني تلقي المرؤوس المفوض إليه أوامره من رئيس إداري واحد، لعدم قدرته على تلبية رغبات جميع الرؤساء في وقت واحد[2] ، وصدق الله العظيم إذ يقول ﴿ ضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا رَّجُلًا فِيهِ شُرَكَاءُ مُتَشَاكِسُونَ وَرَجُلًا سَلَمًا لِّرَجُلٍ هَلْ يَسْتَوِيَانِ مَثَلًا الْحَمْدُ لِلَّهِ بَلْ أَكْثَرُهُمْ لَا يَعْلَمُونَ﴾ [3].

4-تحديد الصلاحيات القابلة للتفويض : حتى ينجح التفويض الإداري في تحقيق الغاية منه، ينبغي أن تحدد الصلاحيات أو الاختصاصات القابلة للتفويض بشكل دقيق و واضح ، و أن تحدد الجهة الإدارية المؤهلة للقيام بالتفويض، و أن يحدد المفوض إليه الذي عليه واجب انجاز الاختصاصات المفوضة، ثم ترتيبها حسب أولويتها للجهاز الإداري، و ذلك بغرض المساعدة على تحديد نوع و طبيعة القرار الذي سيصدر بشأنها .

---

[2] – الدكتور السيد عبده ناجي ، الإدارة العامة ، مدخل إداري، دار النهضة المصرية ، الطبعة الثالثة ،القاهرة ، سنة 1994 ، ص.117. ، وأنظر أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن . نرجع سابق ، ص.193.

[3] – سورة الزمر ، الآية 29 .

5- العمل على تحقيق الاستقرار الوظيفي و التشريعي: حتى يؤدي التفويض الإداري الغاية من اعتماده، ينبغي العمل على الاستقرار الوظيفي لكل من الأصيل المفوض و المرؤوس المفوض إليه، و ذلك من خلال التقليل من الحركة المستمرة لهم بين مختلف الأجهزة الإدارية كالإعارة و الانتداب، الذي يتعرض له الموظفون في مختلف الأجهزة الإدارية، و حصر ذلك الانتقال أو الانتداب للضرورة أو لتحقيق مصلحة معتبرة أو غاية ملحة يقدرها الجهاز الإداري المعني[1].

و يقصد بالاستقرار التشريعي في أبسط معانيه، التقليل إلى الحد المعقول من عدد المرات التي يتم فيها تعديل و تغيير النظام القانوني و التشريعات النافذة، مما يوصل المجتمع إلى اليقين و الاطمئنان لفائدة القانون و أهميته، و يؤثر إيجابا على استقرار الحقوق و المراكز القانونية المكتسبة .

و استقرار التشريع بهذا المفهوم في موضوع التفويض الإداري، يؤدي حتما إلى استقرار الجهاز الإداري، واستمراره في تقديم الخدمة العمومية التي أنشئ من أجلها، و يحقق الانسيابية في المعاملات بداخله، و يعزز ثقة المتعاملين معه، و يعكس نجاعة ما تبنته المنظومة التشريعية الوطنية من قواعد و آليات كفيلة بضبط مختلف المعاملات، و إيجاد الحلول للمشكلات التي تعترض عمل الجهاز الإداري، و يجنبه ما قد يحصل من إرباك نتيجة الإلغاء أو التعديل غير المبرر للنصوص القانونية. و من ثمة، يتحقق استقرار و ثبات طرق العمل و طبيعتها النمطية و إجراءاتها السليمة، و يتم الأخذ بنظام توصيف الوظائف، وتحديد الصلاحيات و وضوحها بالنسبة للرؤساء و المرؤوسين، فتتحدد على أساسها المسؤوليات .

ثانيا- سبل علاج المعوقات المتعلقة بالرؤساء الإداريين :

حتى يمكن علاج المعوقات التي تتعلق بالرؤساء الإداريين، و تحول دن إعمال تقنية التفويض الإداري، يجب إتباع الأصول و القواعد الآتية :

1-الاختيار الأحسن للرئيس الإداري : حسن اختيار الرئيس الإداري الذي يمتلك صفات و مؤهلات القيادة، شرط أساسي لنجاح عملية التفويض الإداري. فامتلاك الخبرة العلمية و العملية

[1] - الدكتور عبد العظيم عد السلام ، مرجع سابق ، ص.390.

الجيدة، و القدرة على اختيار أفضل القرارات الإدارية المناسبة لوضع الاختصاصات موضع التنفيذ، و سعة الأفق و المقدرة على استشراف مستقبل الجهاز الإداري الذي يتولى قيادته، و المقدرة على تفويض جانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه من ذوي الكفاءات و الخبرة، كلها أمور من متطلبات التفويض الإداري الناجح[1]. وهذا يستوجب استبعاد طرق اختيار الرؤساء الإداريين القائمة على أساس الاعتبارات العشائرية، والانتماءات السياسية، و المحاباة، و التعيين في الوظيفة بالمكافأة أو بالوساطة.

و بناء عليه، فان أبرز الخصائص التي ينبغي أن تتوفر في الرئيس الإداري، و التي تستلزم استعدادا و تكوينا خاصين فيه، هي الكفاءة و المقدرة الإدارية و التنظيمية، و التي تظهر في القدرة على الإشراف و التوجيه و التعاون، و إيجاد الحلول للمشكلات، و لا يتأتى ذلك للرئيس الإداري إلا من خلال اللجوء إلى آلية التفويض الإداري[2]، لأنه ليس بمقدور أي رئيس إداري– مهما كانت براعته – أن يحقق كل ذلك بمفرده .

2– التدريب على التفويض : قد لا ينجح التفويض الإداري ما لم يعط الرئيس الإداري، قبل توليه منصب القيادة، دورة علمية تشمل مبادئ الإدارة العامة و قواعد القانون الإداري، فضلا عن التدريب على استعمال الاختصاصات، و الممارسة الشخصية لها قبل الإقدام على تفويضها للغير، و التعرف عن مكنة التفويض الإداري و فنونه و فوائده، و تشجيعه على ممارسته. و ذلك لكي يعلم هذا الرئيس أن مهمته لا تنحصر فقط في إصدار القرارات في المجالات الإدارية المختلفة، ولكن ليعلم أن مهمته الأساسية تشمل أيضا رسم السياسة العامة للجهاز الإداري، و التخطيط للمستقبل، و إصلاح عيوب التسيير، و حل المشكلات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة، والعلم بعدم القدرة على انجاز كل الاختصاصات المسندة إليه،

[1] – أنظر في هذا المعنى ، الدكتور ، عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص.228.

[2] –الدكتور كمال الجرف ، مرجع سابق ، ص.97.

ما لم يحسن اختيار معاونيه الذين يساعدونه في انجاز هذه الاختصاصات بطريق التفويض الإداري [1].

3-القدوة في التفويض : حتى ينجح التفويض الإداري في تحقيق الغاية من اللجوء إليه في انجاز الاختصاصات المفوضة، ينبغي جعل القيادات الإدارية العليا مثلا أعلى لغيرهم في تفويض اختصاصاتهم، و الإقبال عليه متى كانت النصوص القانونية تأذن به في النطاق المقرر لذلك، و تشجيع من هم أدنى منهم في المستويات الإدارية على تفويض بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم. و بذلك تظهر هذه القيادات استعدادها للتفويض الإداري و العمل به، من خلال قصر أعمال القيادة الإدارية العليا على انجاز المهام الرئيسية ، كالتخطيط و وضع السياسات العامة، والإشراف والمتابعة، تاركة الأعمال التفصيلية للمرؤوسين ليمارسونها عن طريق التفويض [2].

4-التزام الرئيس الإداري بصفات القيادة الفعالة : ينبغي على الرئيس الإداري المفوض أن يلتزم بصفات القيادة الفعالة التي من ضمنها: أن يضع نفسه موضع مرؤوسيه، فيلتمس مشاعرهم، و يدرك عن قرب كيف يشعرون تجاه الاختصاصات التي فوضهم إياها، و أن يبتعد عن انتهاج أسلوب اللوم و التجريح لما في ذلك من إحساس المرؤوس بإهدار الكرامة، خصوصا إذا تم ذلك أمام الغير من زملائه. والابتعاد عن أساليب التفاخر بما يمتلك من قدرات و مؤهلات و الادعاء بما ليس فيه، إذ سرعان ما يكتشف مرؤوسيه قدراته و مهاراته و خبراته على حقيقتها، فتضيع القدوة في التفويض. و أن يكون قريب المنال من مرؤوسيه، بحيث يستطعون الوصول إليه واطلاعه على ما يعترضهم من مشاكل في تنفيذ ما فوضهم فيه،

---

[1] -الدكتور رفاعي محمد رفاعي ، الإدارة بين مفهوم الرئاسية و مفهوم القيادة ، المجلة العربية للإدارة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، سنة 1980 ، ص.58. و قريب من هذه المعاني ، زواتيني عبد العزيز ، إستراتيجية القيادة الإدارية في توظيف و رفع كفاءة و فعالية المورد البشري ، دراسة ميدانية ، أطروحة دكتوراه العلوم في علم الاجتماع ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، جامعة الجزائر2 ، السنة الجامعية 2014-2015 ، ص.93-94.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ،ص.202.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ،مرجع سابق ، ص.377. ، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.584.

وبالتالي يستطيع معرفة ما يجري داخل الجهاز الإداري الذي يشرف على قيادته. و أن يتقبل مخاوف مرؤوسيه دون ازدراء، و يحاول تبديد تلك المخاوف لديهم لتشجيعهم على العمل[1] .

5-إقناع الرئيس الإداري بالتفويض: لا يتأتى اقتناع الرئيس الإداري بآلية التفويض، إلا إذا شعر بالأمن و الاطمئنان إلى هذه الآلية، و لا يكون ذلك إلا إذا اقتنع بأن العمل في الجهاز الإداري الذي يرأسه لا يتم إلا بصورة جماعية، وأن المسؤولية عن نتائجه تعود على الجماعة كلها. وأن المحاسبة عن الأخطاء المرتكبة تكون جماعية، و إن كان هو المسؤول الرئيسي حقيقة عن هذه الأخطاء[2] .

و يحدث الاقتناع بالتفويض الإداري من قبل الرئيس، متى تغيرت معتقداته ونظرته الخاطئة التي تكونت لديه عن تفويض الصلاحيات، و فهم أصول هذه التقنية و جوانبها العلمية و العملية بدقة و وضوح، و بأعلى كفاءة ممكنة، و الإيمان بأنه الوسيلة الفعالة التي تضمن السير الحسن للعمل الإداري[3]، من خلال انجاز الصلاحيات، و تيسير المعاملات، و تحقيق المصالح و على رأسها المصلحة العامة .

6- سرعة الاتصال بين الرئيس و مرؤوسيه : ينبغي أن يعمل الرئيس الإداري على الإبقاء على وسائل الاتصال بينه و بين الموظفين الذين هم تحت قيادته مفتوحة على الدوام، حتى يستطيع إبلاغهم بالتعليمات و الأوامر و المعلومات اللازمة للعمل الإداري بسهولة و وضوح. هذا من جهة، و من جهة ثانية، حتى يتمكن من سماع مقترحاتهم و أرائهم و وجهات نظرهم بشأن العمل الإداري في عمومه، و أخذها بعين الاعتبار، و التوصل إلى الحلول الناجعة و السريعة لمواجهة المشاكل التي قد تعترض النشاط الإداري. وبذلك، يحصل اطمئنان الرئيس

---

[1] – زواتيني عبد العزيز ، مرجع سابق ، ص. 123. و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.379.و هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مرجع سابق ،ص.145. و الدكتور ، عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص.277.

[2] – الدكتور السيد عبده ناجي ، مرجع سابق، ص.117.

[3] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص.227. و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.211 ، و أنظر أيضا ، هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مرجع سابق ،ص.145.

الإداري على مقدرة مرؤوسيه و كفاءتهم العلمية و خبراتهم المهنية في انجاز الصلاحيات المسندة إليهم، فيتوسع في استعمال التفويض الإداري في النطاق الذي يسمح به القانون[1].

ثالثا– سبل علاج المعوقات المتعلقة بالمرؤوسين :

حتى يتم انجاز غايات عملية التفويض الإداري، يعرض فقهاء القانون و الإدارة العامة عدة طرق لتجاوز عقبات أعمال التفويض التي تتعلق بالمفوض إليهم ، من أهمها :

1– تدريب المفوض إليهم على انجاز الاختصاصات المفوضة : يوصي فقهاء القانون و الإدارة العامة بضرورة تدريب المفوض إليهم لتجاوز عقبات التفويض الإداري، حتى يتمكنوا من انجاز الاختصاصات المفوضة بأقصر الطرق و أسرعها، و على الوجه المطلوب فيها[2]. و لا يتأتى لهم ذلك، ما لم يتفهموا طبيعة هذه الاختصاصات، و الغاية من التفويض، و كيفية إعمال هذا الأخير. و عليه ، فتدريب المفوض إليهم ، يشكل حلقة من حلقات إعداد و تنمية قدراتهم لشغل وظائفهم بكفاءة، فهو يعمل على زيادة معلوماتهم حول المبادئ و النظريات الإدارية التي تحكم التسيير الحسن للمرافق الإدارية، وتعينهم على اختيار المعلومات الأصلح لمواجهة المستجدات. وذلك أن إنجاح التفويض يعتمد على مهارات و قدرات و معارف المفوض إليهم التي تعينهم على انجاز الاختصاصات المفوضة، و تعودهم على تلقي الاختصاصات المفوضة بأريحية و فاعلية أكبر. فالتدريب الذي يتم تحت إشراف الرؤساء الإداريين الأكفاء[3]، يساعد على الوصول إلى أهداف التفويض وغاياته المسطرة ، و يقضي على تشكك أصحاب الاختصاصات المفوضة في قدرات و مؤهلات المفوض إليهم [4].

---

[1] – أنظر في ذلك ، الدكتور رفاعي محمد رفاعي ن مرجع سابق ، ص.58. ، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.378. و الدكتور عبد الكريم درويش و الدكتورة ليلى تكلا ، مرجع سابق ، 385.

[2] – هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مرجع سابق ،ص.146.

1– الدكتور رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص. 229.

2– الدكتور محمد السيد الدماصي ، إعداد و تنمية شاغلي وظائف الادارة العليا ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الثانية و الثلاثين، العدد الأول ، القاهرة ، 14جوان 1990، ص47–48.

2- تناسب التفويض مع قدرات المفوض إليه : حتى يؤدي التفويض الإداري إلى تحقيق الغايات و الأهداف المرجوة من إعماله على الوجه المطلوب، يوصي علماء الإدارة العامة بضرورة تناسب التفويض مع قدرات و مؤهلات المفوض إليه، و لاسيما إذا انصب التفويض الإداري على اختصاصات ذات طابع فني. و لا يتأتى ذلك، إلا إذا أجرى الرئيس الإداري تخطيطا كاملا و شاملا لعملية التفويض، بغرض التعرف على كفاءات المفوض إليهم ومقدرتهم العلمية وخبراتهم المهنية و استعداداتهم النفسية و الاجتماعية التي تساعدهم على انجاز الصلاحيات المفوضة[1] .

و بعد إجراء هذا التخطيط، و المعلومات التي يحصل عليها بشأن المرؤوسين المفوض إليهم ، يقوم الرئيس الإداري باختيار المرؤوسين الذين تتناسب قدراتهم و مهاراتهم و استعداداتهم مع طبيعة الاختصاص المراد تفويضه إليهم، و ذلك حتى يكون التفويض الإداري حكيما و متناسبا مع هذه الأمور[2] .

3-تشجيع المفوض للمفوض إليه : من واجب الرئيس الإداري المفوض- في إطار تدريب المرؤوسين على الاستعداد لاستلام قيادة المرفق الإداري مستقبلا- أن يكون متعاونا ومساعدا للمفوض إليه في انجاز الاختصاصات المفوضة، و التغلب على المشكلات التي تعترضه في سبيل تحقيق ذلك . فالواجب يحتم عليه أن يكون قريبا منه، يتناقش معه حول الكيفية التي يتم بها انجاز الاختصاصات المفوضة، و يضع له الحلول و يقدم له البدائل التي تساعده على القضاء على المشكلات التي تعترض سبيله في انجاز المهام المفوضة[3] .

و من صور التشجيع التي يلجأ إليها الرئيس الداري في هذا المجال، مكافأة المفوض إليهم بشتى الحوافز المادية و المعنوية التي يقرها القانون، و ذلك بغرض رفع معنوياتهم و زيادة

---

[1] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.384. ، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ، ص.588.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق ، ص.192.

[3] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.231.

ثقتهم بأنفسهم[1]، و الإقدام على العمل بالجدية و الاهتمام اللازمين، مما يؤدي الى المزيد من الكفاءة و الفعالية في تنفيذ الاختصاصات المفوضة . و يرى بعضهم أن المكافأة الأكثر أهمية من الرئيس الإداري الى المفوض إليهم هي إعطاءهم المزيد من الصلاحيات و السلطة التي تعينهم على انجازها تعبيرا عن ثقته فيهم و تقوية لحاسة الأمن الوظيفي لديهم بتأمينهم ضد الخوف من النقد و المساءلة و العقاب، و كل ذلك من شأنه أن يبث فيهم الحماس و التنافس الشريف على انجاز الاختصاصات الموكولة إليهم[2].

و من التشجيع المطلوب من الرئيس الإداري أن يسديه للمفوض إليه، التشجيع على تحمل المسؤولية، و إزالة المخاوف الكامنة لديه عند ممارسة الاختصاصات المفوضة، و متابعته الشخصية المستمرة لانجاز هذه الاختصاصات في وقتها المحدد، و استماعه لملاحظات المفوض إليه بشأنها، و ذلك بغرض تقويم و تقييم نجاح التفويض[3]. ولا يتأتى ذلك للمفوض إليه ما لم يزوده الرئيس المفوض بالسلطة اللازمة، و الإمكانات المالية و المادية الأخرى، و المعلومات الضرورية التي تمكنه من وضع الاختصاصات المفوضة موضع التنفيذ[4] .

3-احترام المفوض إليه : التفويض الإداري تقنية إدارية يلجأ إليها أصحاب الاختصاصات الإدارية الكثيرة، للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقهم، ولا يعني أبدا أنه وسيلة لتحين الفرص لانتقاد سلوك المرؤوسين المفوض إليهم، و تجريحهم و إيذاء مشاعرهم حال وقوعهم في الأخطاء أثناء انجاز المهام المسندة إليهم . فالأخطاء التي يقعون فيها دون عمد، يواجهها الرئيس الإداري المتمرس باستدعاء المخطئ و تنبيهه إلى الخطأ بصبر و كياسة، و ذلك من شأنه خلق روابط و علاقات مهنية قوية بين الطرفين، تزيل حواجز الخوف و الرهبة من إبداء

---

[1] – الدكتور محمد أحمد الخطيب هيكل ، مرجع سابق ، ص.481. والدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.385.

[2] – الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص.62. ، و الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ، ص.158.

[3] – الدكتور سعود بن محمد النمر و آخرون ، الإدارة العامة الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة ، مكتبة الشقري ، الطبعة الثامنة ، الرياض ، سنة 2017 ، ص.156-157. و

[4] – الدكتور مدني عبد القادر علاقي ، مرجع سابق ،ص.414-415.

الرأي، و إزالة الفوارق بين المستويات، و تسود روح الفريق الواحد، تكون نتيجتها في النهاية تحقيق النتائج و الأهداف التي يرسمها الجهاز الإداري[1] .

و الخلاصة التي يمكن الخروج بها في هذا المبحث ، أن هذه المعوقات على أهميتها ، و ضرورة معالجتها، لا تقلل من أهمية التفويض الإداري، و الدور الكبير الذي يؤديه في تسهيل عمل الأجهزة الإدارية . و ذلك لأنه ينبغي توقع دائما الخطأ في الحكم على الأشياء ، و لا يخرج التفويض الإداري عن مثل هكذا حكم.

بالإضافة إلى ذلك ، ينبغي اعتبار التفويض الإداري أمرا حيويا و هاما لا مناص منه للأجهزة الإدارية على اختلاف أنواعها و مستوياتها، لما في اللجوء إليه من مزايا و ايجابيات في تحقيق أهداف و غايات المرافق الإدارية التي تسعى إلى تحقيق الصالح العام. و عليه ، لا يمكن بأي حال من الأحوال – في ظل الإدارة الحالية التي تزايدت مجالات عملها و كثرة تفرعاتها – الاستغناء عن تقنية التفويض الإداري أو المطالبة بإلغائه بسبب المعوقات التي أشرنا إليها أعلاه.

و فوق ذلك ، فان معوقات التفويض الإداري التي أسلفنا بيانها، لا تكاد تساوي شيئا مقارنة بالمساوئ التي تترتب على تركيز الاختصاصات الإدارية على مستوى القادة الإداريين، سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي، وما ينفقونه من جهد و وقت و أموال لانجاز الاختصاصات التي يستأثرون بها لأنفسهم، و لا يرغبون في تفويضها إلى مرؤوسيهم .

إن بعض المعوقات التي قد تعترض إعمال التفويض الإداري، هي في الحقيقة معوقات ناتجة عن سوء فهم لطبيعة و أهداف التفويض الإداري، وقلة خبرة و تدريب على كيفية استعماله. و التغلب على هذه المعوقات سهل بالتدريب و الممارسة المتكررة – إذا اقتضت الضرورة ذلك – ، فقط ينبغي توفر الإرادة و النية الحسنة .

---

[1] – أنظر في ذلك ، الدكتور محمود وهيب السيد ، مرجع سابق ، ص.185.و الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص.213.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص.386.

الباب الثاني: الجانب التطبيقي من التفويض الإداري : الفعالية المنشودة .

يتولى الدستور – كأصل عام – تحديد الاختصاص و توزيع قواعده بين السلطات العمومية العليا في البلاد. و نعني بذلك، أن الدستور– باعتباره القانون الأسمى في الدولة– هو الذي يحدد صلاحيات السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية، تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يميز الدولة القانونية الحديثة عن غيرها من الكيانات السياسية الأخرى .

و يتولى المشرع، استنادا إلى قواعد الدستور، التفصيل في قواعد الاختصاص، من حيث بيان حدوده و مستوياته وهو بصدد تأسيس و تنظيم سلطات المؤسسات و المرافق العمومية . و يكمن الهدف من هذا التنظيم لهذه الاختصاصات في ضمان عدم تداخلها و تسهيل عملية الوصاية و الرقابة عليها.

و توجب القواعد القانونية العامة للاختصاص، في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، ممارسة السلطات الإدارية لاختصاصاتها بنفسها، و ذلك لكون الممارسة الشخصية للاختصاص تمثل واجبا قانونيا لمن أسندت إليه . وفي الوقت نفسه، يمثل هذا الاختصاص وظيفة تمارس لأجل تحقيق المصلحة العامة، و ليس حقا شخصيا قابلا للتصرف فيه على الوجه الذي يريده صاحبه من غير قيود أو ضوابط . و غاية ذلك كله، أن المشرع حينما يسند إلى جهة إدارية معينة اختصاصا معينا، فانه يراعي في ذلك توفير الضمانات الخاصة التي تمكن هذه الجهة من مباشرة هذا الاختصاص على نحو يحقق أهدافه من جهة، و يؤمن حقوق الأفراد من أن تكون عرضة للمساس بها إلا بالقدر الذي تسمح به القوانين و تقتضيه المصلحة العامة من جهة أخرى .

و إذا كان هذا هو الأصل العام في ممارسة الاختصاص ، فان التطبيق الصارم له، في ظل الدولة الحديثة التي تتدخل في كل مجالات الحياة المختلفة، قد يحول دون تمكن أصحاب الاختصاصات من انجاز اختصاصاتهم لكثرتها، و محدودية قدرتهم على القيام بها بمفردهم على الوجه المطلوب. هذا من جهة ، و من جهة ثانية هناك من الاختصاصات التي يتطلب انجازها التواجد الفعلي لصاحب الاختصاص بعين المكان الذي ينفذ فيه، و هذا أمر في غاية الصعوبة نظرا للانتشار الواسع للمرافق الإدارية عبر كامل التراب الوطني للدولة، فيؤدي ذلك

حتما إلى التأخر في انجاز الاختصاص، وتتراكم الأعمال، و تضيع المصالح ، وتهدر الحقوق.

لذلك كله، أوجد المشرع أنظمة قانونية الغرض منها، الحد من التطبيق الجامد لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص. و من هذه الأنظمة البديلة – إن صح هذا التعبير– ، نظام التفويض الإداري كتقنية فعالة في إعادة توزيع الاختصاص داخل الأجهزة الإدارية على اختلاف مستوياتها بغرض تخفيف الأعباء عن الرؤساء و الأعوان الإداريين، و تقريب الإدارة من المواطن، و تحقيق الديمقراطية الإدارية، و ما يترتب عن إعماله من قبل هذه الأجهزة من أثار تعود على الإدارة و المتعاملين معها بالفائدة، و تحديد الطرق التي تلجأ إليها هذه الأجهزة لإنهائه إذا ما لزم الأمر ذلك. و هذا ما سنعكف على بيانه في هذا الباب من هذه الأطروحة من خلال الفصول التالية :

الفصل الأول: الهيئات المعنية بالتفويض الإداري :

لا ريب أن وظائف الإدارة – مع مرور الزمن– تتزايد كما و كيفا، و أسباب ذلك التغيرات التكنولوجية، وانتشار العلوم التطبيقية التي أحدثت مفعولها في شتى مجالات الحياة، و ازدياد مطالب الأفراد و اندفاعهم الشديد نحو تحسين مستوياتهم المعيشية، والتمتع بالخدمات العامة و الحاجات الأساسية التي تقدمها المرافق الإدارية على اختلافها، ضمانا لضروريات العيش الكريم للمواطنين .

و هذه الزيادة المستمرة في وظائف الدولة و موظفيها، أظهرت لنا على مر الزمن اتجاهات عامة معاصرة نلمحها في كل تنظيم إداري معاصر. و يأتي على رأس هذه المبادئ أو الاتجاهات، الاتجاه نحو تبني نظامي المركزية و اللامركزية الإدارية كأسلوبين رائدين في تنظيم السلطة الإدارية في مختلف الدول، مع الاندفاع نحو تفويض الاختصاص باعتباره ضرورة عملية يقتضيها التنظيم الإداري الحديث للجهاز الإداري .

و عليه، أصبحت الدولة في حاجة ماسة إلى عدد كبير من الموظفين من ذوي الكفاءات الإدارية و المهارات الفنية ، مواكبة للتطور و التقدم دون نفقات باهظة و أجال طويلة لانجاز المهام و الاختصاصات . و هذا يتطلب حتما العمل على تكوين و إعداد و تأهيل جيل الصف الثاني من رجال الإدارة ، الذين سوف تنتقل إليهم سلطة اتخاذ القرارات الإدارية بوصفهم رؤساء إداريين مستقبليين ، و من ثمة و جب تدريبهم على تحمل المسؤوليات في القيادة و تحقيق الأهداف التي أنشئ الجهاز الإداري من أجلها .

من أجل ذلك ، تميل الدول الحديثة إلى التخفيف من حدة النظام الإداري المركزي ، الذي تستأثر فيه الحكومة المركزية بالوظائف الإدارية ، و اعتناق نظام اللامركزية الإدارية الذي يعمل على توزيع تلك الوظائف بين الحكومة المركزية و الهيئات الإدارية المحلية . و بذلك ، يكون الطابع المميز للتنظيم الإداري حاليا– في مختلف دول العالم – هو التوسع نحو تطبيق لامركزية صنع القرار الإداري من خلال توزيع السلطة الإدارية بين جهات متعددة في الدولة . ثم يأتي التفويض الإداري باعتباره أحد السبل التي يتم بمقتضاها إعادة توزيع الوظيفة

الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي أو بعض المؤسسات الإدارية العامة .

و بناء عليه ، يخصص هذا الفصل لدراسة التفويض الإداري على المستوى المركزي، ثم على المستوى المحلي و بعض المؤسسات الإدارية العامة ، و هو ما سنناقشه في المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : التفويض الإداري على المستوى المركزي :

تقوم الأنظمة السياسية في مختلف دول العالم على مؤسسات أساسية مركزية ينظمها دستور البلاد، يتولى بيان كيفية تشكيلها، و يحدد اختصاصاتها، و يبين طبيعة العلاقة التي تربط بعضها ببعض.

و تعبر السلطة التنفيذية عن نشاطها الإداري بواسطة الوظيفة الإدارية التي تقوم بها السلطات الإدارية، التي تملك سلطة إصدار القرارات على المستوى المركزي. و تتمثل هذه الهيئات في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء .

و بالنظر إلى حجم الصلاحيات أو الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات المركزية ، غدا من المستحيل عليها أن تمارسها بنفسها ، فالإدارة المركزية اليوم أصبحت مجموعة إدارات تباشر كل واحدة منها مجموعة لا يستهان بها من الاختصاصات ، تمارسها تحت إشراف الإدارة التي تعلوها ،و ذلك بسبب الازدياد المطرد لتدخل الدولة في كل مناحي الحياة .

لذلك، اتجهت الدول الحديثة إلى نظام عدم التركيز، بحيث تعطى المصالح الخارجية على المستوى الإقليمي سلطة اتخاذ القرارات في حدود الصلاحيات الممنوحة لها، دون الرجوع في كل مرة إلى السلطة الإدارية المركزية، و ذلك من خلال اعتماد تقنية التفويض الإداري، مما يضمن توحيد العمل الإداري في الدولة، وجعله متسقا و متجانسا، يعمل على تثبيت أركان السلطة المركزية و تقوية سلطانها و تدعيم نفوذها، كما يعمل على تقديم الخدمة العمومية للجمهور، مما يؤدي في النهاية إلى سلامة الحياة الإدارية والسرعة في انجاز الاختصاصات.

و استنادا إلى ما سبق، يخصص هذا المبحث لبيان التفويض الإداري على مستوى رئاسة الجمهورية أولا، ثم بيان التفويض الإداري على مستوى الوزارة الأولى ثانيا، ثم بيان سلطة أعضاء الحكومة في التفويض ثالثا، وهو ما سنتطرق إليه تباعا من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : التفويض الإداري على مستوى مؤسسة رئاسة الجمهورية :

يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للوظيفة الإدارية في النظام الجزائري، باعتباره قائد السلطة التنفيذية في الدولة، يتولى مجموعة من الصلاحيات الدستورية، تختلف بحسب اختلاف طبيعتها السياسية و الإدارية. و تمثل الصلاحيات الإدارية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية، المجال الحيوي الذي يستخدم فيه تقنية التفويض الإداري، تخفيفا على نفسه من الأعباء الملقاة على كاهله، و التفرغ للمسائل ذات الأهمية الكبرى التي لا يضطلع بها غيره.

و عليه ، سنتناول في هذا المطلب، تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية أولا، ثم بيان سلطة رئيس الجمهورية في التفويض الإداري في الجزائر ثانيا، و هو ما سنعمل على بيانه من خلال الفقرتين التاليتين :

أولا- صلاحيات رئيس الجمهورية :

يحتل رئيس الجمهورية مكانة سامية في النظام السياسي الجزائري، كونه منتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري، و يرأس هرم السلطة التنفيذية في البلاد، خوله الدستور والقانون صلاحيات متعددة سواء في الظروف العادية أو غير العادية .

و هذه المكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، كرستها جميع الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال، فهو رئيس الهيئة التنفيذية، و المهيمن على العديد من الصلاحيات الدستورية، سواء في المجال التنظيمي أو التشريعي أو مجال ممارسة السلطة، مما يجعله محور النظام السياسي كله في الظروف العادية و غير العادية التي تمر بها البلاد.

و عليه، يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على حماية وحدة التراب الوطني و السيادة الوطنية، و هو حامي الدستور، و يمثل الدولة داخل البلاد و خارجها، و له أن يخاطب الأمة مباشرة. و هذه الصلاحيات، تبين بوضوح حجم

الأعباء و المسؤوليات التي يتحملها الرئيس، و تبين في الوقت نفسه الدور المتميز لمنصب رئيس الجمهورية الذي منحه إياه الدستور بالنظر إلى حجم الصلاحيات المسندة إليه .

و يحمل التعديل الدستوري الجديد لعام 2020، بما يحمله من رؤى جديدة تنسجم مع مبدأ تنظيم توازن السلطات، و كذا الفصل بينها، ما يتوافق مع النظام الجمهوري، والدور المنوط برئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية في البلاد . و هذا عكس ما كان مكرسا في الدستور السابق ، أين كان الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة و شبه مطلقة تطال كافة المجالات و الميادين مقارنة بالسلطات الأخرى، أدت إلى تغول السلطة التنفيذية، بحيث صار يملك من الصلاحيات ما لا يملكه الملوك .

و استنادا إلى ما سبق، نخصص هذه الفقرة لبيان اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية و غير العادية بالقدر الذي يتطلبه البحث، وهو ما سنبينه تباعا فيما يلي :

أ- **صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية:** يمارس رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية سلطات وصلاحيات في مجال التعيين في الوظائف، و في المجال التنظيمي، بالإضافة صلاحياته في التشريع و ممارسة السلطة. و هذا ما سنتناوله في الفقرات الآتية بالإيجاز الذي لا يخل بالمعنى.

1- **صلاحياته في مجال التعيين في الوظائف:** القاعدة العامة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة، مجال مخصص أصلا للوزير الأول بغرض تنفيذ برنامج أو مخطط عمل الحكومة. و يستثنى من ذلك، التعيين الذي خوله الدستور صراحة لرئيس الجمهورية كاستثناء من هذا الأصل العام[1] .

و بناء على أحكام الدستور الجزائري لعام 2020، لرئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة[2] حسب الأحوال التي تقررها أحكام المادة 103من الدستور . و له حق

---

[1] – الدكتور محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابه ، الجزائر ، سنة 2013، ص.98.

[2] –راجع أحكام المادة 91 من الدستور الجزائري الحالي في فقرتها الخامسة التي تنص على :...يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، و ينهي مهامه ....

التعيين في الوظائف و المهام المنصوص عنها في الدستور، و التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة، و كذلك التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و له تعيين رئيس المحكمة العليا، و رئيس مجلس الدولة، و الأمين العام للحكومة، و محافظ بنك الجزائر، و القضاة، و مسؤولي أجهزة الأمن، و الولاة، و الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط . و فوق ذلك، لرئيس الجمهورية سلطة تعيين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و ينهي مهامهم، و له أيضا سلطة التعيين في الوظائف القضائية الأخرى التي يتم تحديدها بالقانون العضوي[1].

و لريس الجمهورية فوق ذلك، سلطة تعيين أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة [2]، و تعيين الثلث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة من الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية[3].

و وفقا لمقتضيات أحكام المادة الأولى، في فقرتها الثانية، من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2020/02/02، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، فان لرئيس الجمهورية- فوق ما هو مقرر بالدستور- سلطة التعيين في المناصب و الوظائف العليا للدولة لدى رئاسة الجمهورية و الهياكل و المؤسسات التابعة لها، و كذا لدى وزارات الدفاع الوطني و الشؤون الخارجية و العدل و الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية و المالية .

---

[1]- أنظر نص المادة 92 من الدستور الحالي ، و لعل أهم جديد احتوته هذه المادة مقارنة بنظيرتها في الدستور السابق، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الأحوال . و هذا ما جعل البعض ينظر الى ذلك على أنه إحداث لنوع من التوازن داخل السلطة التنفيذية التي يتقاسمهما رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة . انظر في ذلك ، سبسي محمد و زواقري الطاهر ، منصب رئيس الجمهورية في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد الثامن ، العدد الثاني ، لسنة 2021، ص.39.

[2] - انظر المادة 1.4 من الدستور ، و يرى البعض أن هذا التعيين على الوجه الذي حدده الدستور يستقيم مع مقتضيات التنسيق داخل العمل الحكومي ، و فيه كذلك نوع من الالتزام و الخضوع و الولاء من الوزراء للجهة التي اقترحت تعيينهم فوق الولاء للجهة التي عينتهم. انظر ذلك في ، سبتي محمد و زواقري الطاهر ، المرجع نفسه ، ص.39.

[3] - راجع أحكام المادة 121 فقرة 3 من الدستور .

كما يعين مديري الجامعات و مسؤولي الدواوين الوطنية باستثناء تلك التابعة لقطاع السكن، مثلما يعين مسؤولي المؤسسات و الوكالات و الصناديق و كافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم إنشائها على التعيين فيها بمراسيم .

كما يعين رئيس الجمهورية أيضا الأمناء العامين و المفتشين العامين و المدراء العامين بالوزارات، و كذا في المناصب و الوظائف العليا الأخرى غير تلك المنصوص عنها في المادة الثانية من المرسوم ذاته[1]، وهي الاختصاصات الآيلة للوزير الأول .

و ما يلاحظ بصدد هذا المرسوم، أنه قلص من صلاحيات رئيس الجمهورية المقررة بالمرسوم رقم99-240 الملغى و المتعلق بذات المضمون الذي يحمله المرسوم الجديد، و أسندها إلى الوزير الأول .

2- صلاحياته في مجال السلطة التنظيمية : لقد أكد الدستور الجزائري لعام 2020 على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و ذلك استنادا إلى أحكام المادة 91 من الدستور في فقرتها السادسة إذ جاء فيها : "....يتولى السلطة التنظيمية..." ، و أحكام المادة141 في فقرتها الأولى، التي نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية التنظيمية بقولها : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ". و يستفاد من هذا النص أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة غير مقيدة، بخلاف السلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول . و إذا كانت الصلاحيات التشريعية المخصصة للسلطة التشريعية تمتاز بكونها صلاحيات مغلقة، فان الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية ميزته الأساسية أنه اختصاص موسع و غير محصور، و هو في ذلك شبيه بما هو مقرر في الدستور الفرنسي لعام 1958 و التعديلات التي أدخلت عليه حتى عام 2008 ، الذي يجعل من التنظيم الأصل في التشريع و القانون هو الاستثناء ، و ذلك عملا بأحكام المادة 37 في فقرتها الأولى من الدستور الفرنسي التي تنصص على : " تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون ، مسائل للوائح ".

---

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادرة في 2020/02/02 ، العدد 06، ص.08.

و بناء عليه ، تكون السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية واسعة، تمتد لتشمل كافة مناحي الحياة، يمارسها بواسطة المراسيم الرئاسية، تمييزا لها عن المراسيم التنفيذية المنوطة بالوزير الأول [1]. وهذا إن دل على شيء ، فإنما يدل على منطق التفوق الدستوري للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، و هذه هي السمة البارزة المميزة للنظام السياسي الجزائري منذ أول دستور للدولة الجزائرية لعام 1963 و انتهاء بالتعديل الدستوري لعام 2008، حيث تم تقوية مركز رئيس الجمهورية و التقليص من صلاحيات الوزير الأول. و يعتبر التعديل الدستوري لعام 2020، و القوانين التالية له، محاولة من المؤسس الدستوري لإعادة الاعتبار نوعا ما لمنصب الوزير الأول، من خلال التقليص من صلاحيات رئيس الجمهورية لصالح الوزير الأول .

و يتنازع الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فرضين رئيسيين : فهي من قبيل الأعمال الإدارية استنادا للمعيار العضوي، و تعتبر عملا تشريعيا تطبيقا للمعيار الموضوعي شأنها في ذلك شأن القوانين التي يصدرها البرلمان، على اعتبار أن ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تكون خارج المجال المخصص للسلطة التشريعية [2].

ب- صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية: بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي يمارسها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في الظروف العادية ، يمارس صلاحيات أخرى في الظروف غير العادية، عالجها المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لعام 2020 في المواد من 97الى 102 تحت عنوان الحالات الاستثنائية . و تتمثل هذه الحالات في :

1-إعلان حالة الحصار أو الطوارئ: عالج المؤسس الدستوري حالة الحصار أو حالة الطوارئ في المادة 97 من دستور 2020 إذ جاء فيها : " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة

---

[1] – الدكتور محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ،ص. 100-101.

[2] – لمزيد من التفصيل حول الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، راجع : يعيش تمام شوقي ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد41، سبتمبر 2015، 42-43.

الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و رئيس المحكمة الدستورية، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع .

لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار " .

ويعرف الفقه الفرنسي حالة الطوارئ على أنها : " إجراء غير عادي يدخل في إطار النظام القانوني الاستثنائي، و يعتبر من أعمال السيادة " [1]. ويعرفها محفوظ زكريا محمد عبد الحميد، في الفقه المصري، على أنها : " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية و مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وتنتهي بانتهاء مسوغاته[2]. و يرى الدكتور مولود ديدان أن حالة الطوارئ لا تتحقق إلا في حالة الخطر المهدد للنظام العام، و الناتج عادة من الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها طابع الكوارث أو النكبات العامة، كالفيضانات و الزلازل، و سائر الأخطار الطبيعية الأخرى[3].

و بالرجوع إلى نص المادة 97 من الدستور الجزائري ، فانه لا يلجأ إلى إقرار حالة الطوارئ إلا إذا دعت إليها الضرورة الملحة، و هي مسألة موضوعية متروك تقديرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، بعد استشارة الجهات أو المؤسسات المذكورة حصرا في نص المادة المذكور أعلاه[4]. و تمثل حالة الطوارئ على العموم، أول درجة في الحالات الاستثنائية من حيث

---

[1] – الدكتورة سامية بلطرش، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد السادس ، العدد الأول جوان 2021، ص.497.

[2] –محفوظ زكريا محمد عبد الحميد ، حالة الطوارئ في القانون المقارن و في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1966، ص.19.

[3] –الدكتور مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم الدستورية، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، سنة 2009، ص.397.

[4] – انظر تفصيلا في هذه النقطة ،الدكتورة سامية بلطرش ، المرجع السابق ، ص.485 و ما بعدها .

الخطورة، و هي تمثل مرحلة تتوسط حالة الظروف العادية و حالة الحصار التي تكون أكثر منها شدة و خطورة على النظام العام للبلاد.

و بناء عليه، فان حالة الطوارئ هي نظام استثنائي يتم إعلانه لدفع الخطر الذي يتهدد البلاد ، حيث يتم و الحالة هذه تقييد الحقوق و الحريات الفردية و العامة متى كان هناك مساس بالأمن و النظام العام، والمحافظة على السكينة العامة، و تخول مرفق البوليس اختصاصات إضافية[1] .

و أما المراد بحالة الحصار، فإنها نظام استثنائي تعرف فيه السلطة الإدارية خروجا عن المشروعية العادية بالنظر إلى الظروف التي أدت إلى إعلان حالة الحصار. و عليه ، فحالة الحصار أشد خطورة من حالة الطوارئ و أدنى خطورة من الحالة الاستثنائية، تتصل في الغالب الأعم بالأعمال التخريبية أو العصيان المدني أو التمرد، فتنقل السلطة وقتها إلى الجيش للضرورة الملحة، و تخول الرئيس اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الأمن قبل اللجوء إلى الحالة الاستثنائية .

و من جماع ما سبق، فان حالة الطوارئ و حالة الحصار من الصلاحيات التي أسندها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية دون غيره، و هي صلاحية تقريرية و ليس مجرد إعلان حالة، لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في اللجوء إليهما من عدمه، أو المفاضلة بينهما حسب الظروف المحيطة . و يلجأ رئيس الجمهورية إلى أحدهما، متى دعت الضرورة الملحة إليهما، من غير أن يحدد الدستور المقصود من حالة الضرورة هذه، أو بيان المؤشرات الدالة عليهما. و حيث أن القانون العضوي الذي ينظمهما لم يصدر بعد، فان تقدير حالة الضرورة بناء على السوابق التي لجأت فيهما الجزائر إلى اتخاذ هذين النظامين الاستثنائيين .

2- **الحالة الاستثنائية** : عالج المشرع الدستوري الحالة الاستثنائية بمقتضى المادة 98 من الدستور، إذ جاء فيها : " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة

[1] -الدكتور أحسن غربي ، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق ، مارس2021، ص40.

بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما .

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء . و تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة .

يجتمع البرلمان وجوبا. لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعتين معا . تنتهي الحالة الاستثنائية ، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة التي أوجبت إعلانها . يعرض رئيس الجمهورية ، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية ، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها ".

و يقصد بالحالة الاستثنائية تلك الظروف غير المألوفة التي تطرأ على حياة الدولة، وتلزم السلطة الإدارية بمواجهتها بصفتها هذه متحررة من القواعد و الأحكام التي تفرضها المشروعية العادية، التي تتميز بها القرارات الإدارية، بالقدر الذي يفرضه علاج هذه الظروف و المستجدات، دون خروج الإدارة في ذلك عن رقابة قضاء الإلغاء [1].

و تعتبر الحالة الاستثنائية أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في المجتمع الواحد، و يتأتى ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام و أمن و وحدة الدولة[2]. و إعلان الحالة الاستثنائية من

---

[1] – أنظر في ذلك تفصيلا ، تميمي نجاة ، حالة الظروف الاستثنائية و تطبيقاتها في الدستور الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2002–2003 ،ص.12.

[2] – إبراهيم يامة ، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، سنة 2014–2015، ص.187.

الصلاحيات التقريرية لرئيس الجمهورية، يعلنها متى توفرت أسبابها و شروطها، و رأى ضرورة لذلك [1].

3-إعلان التعبئة العامة : عالج المشرع الدستوري التعبئة العامة بمقتضى المادة 99من الدستور الحالي، إذ جاء فيها : " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني ".

وتكون التعبئة العامة بالانتقال بالقوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة الحرب، ويكون ذلك باستكمال جميع متطلبات الأسلحة والوحدات من الرجال والعتاد والمستلزمات الحربية، سواء بإكمال مقررات التجنيد أو باستدعاء رجال الاحتياط، أو تكليف طوائف معينة من أرباب المهن بالقيام بأعمال تتصل بالمجهود الحربي، أو بالاستعانة بالهيئات العامة أو الخاصة ذات النظام والطابع العسكريين. ولم تتوان أية دولة في العصر الحديث عن إصدار التشريعات التي تنظم التعبئة، وفي مقدمة هذه الدول فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان وتركيا ...الخ.

و بصدور قانون التعبئة العامة، تتولى السلطة العسكرية زمام الأمر من الناحية العسكرية، بحيث تباشر السلطات التي تستدعيها ظروف الحرب أو أخطارها دون أن تلجأ لجهات متعددة لتعزيز مطالبها، أو وفائها بحاجاتها من تنظيم وحدات القوات المسلحة، واستكمال إمداد وحدات الجيش والبحرية والطيران بالرجال والعتاد، والإشراف على موارد الدولة الزراعية والصناعية والتجارية، وكيفية الإنتاج والاستهلاك ومراقبة شتى نواحي نشاط الدولة، والإشراف على وسائل المواصلات بأنواعها، و التدخل في شتى مجالات الحياة المدنية و الاقتصادية للبلاد.

و لا يعلن رئيس الجمهورية حالة التعبئة العامة إلا إذا توافرت أسبابها أو شروطها ، وتم الإعلان وفقا للإجراءات و الشكليات المقررة بنص المادة 99 من الدستور .

4-إعلان حالة الحرب : عالج المشرع الدستوري إعلان حالة الحرب بمقتضى المادة 100من الدستور الحالي ، إذ جاء فيها: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما

---

[1] – راجع في ذلك تفصيلا ، الدكتور أحسن غربي ، مرجع سابق ، ص.47 و ما بعدها .

نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية .

يجتمع البرلمان وجوبا . يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك " .

و يستفاد من نص المادة 100 من الدستور، أن رئيس الجمهورية لا يعلن الحرب إلا إذا كانت هذه الأخيرة مفروضة على البلاد، و تكون كذلك متى وقع عدوان فعلي على البلاد أو أوشك على الوقوع، و لا تعلن الحرب إلا بعد مراعاة الترتيبات التي يفرضها ميثاق الأمم المتحدة ، و احترام الإجراءات والشكليات التي تضمنتها المادة محل الدراسة .

و يقصد بإعلان الحرب ذلك الإنذار المسبق،غير القابل للشك، الذي يعلن فيه أحد أطراف النزاع المسلح عن بداية النزاع ضد الطرف الأخر، والذي يتم بموجبه نقل العلاقات بين الأطراف المتنازعة من حالتها الطبيعية الودية إلى حالة العداء والصراع[1] .

و رغم أن الحرب في القانون الدولي الحديث، صارت عملا غير مشروع و منبوذ في آن واحد، استنادا إلى ميثاق الأمم المتحدة، إلا أن الدول لا زالت تعتبر إعلان الحرب مظهرا من مظاهر سيادتها في محيط العلاقات الدولية المعاصرة، ولا تتردد في النص عليه في دساتيرها .

5-توقيع اتفاقات الهدنة و معاهدات السلم : عالج المشرع الدستوري هذه الصلاحية المسندة لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 102 من الدستور الحالي إذ جاء فيها : " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم.

يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما . يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة ".

وتعني اتفاقية الهدنة في معناها القانوني، ذلك الاتفاق الذي يتم بمقتضاه وقف العمليات القتالية بين الأطراف المتحاربة، و هو اتفاق سياسي عسكري يؤدي في الغالب إلى وقف الحرب لفترة طويلة نسبيا مقارنة باتفاق وقف إطلاق النار، و إن كانت الهدنة لا تعني انتهاء الحرب . و

[1] – هذا المعنى قريب من مضمون المادة الأولى من اتفاقية لاهاي الثالثة لعام 1907.

الهدنة عمل ذو طابع سياسي إلى جانب صفته العسكرية، تلجأ إليه الأطراف المتحاربة تمهيدا لعقد الصلح بينهم . لذلك، فالذي يملك إبرام اتفاقية الهدنة هي حكومات الدول المتحاربة ذاتها، ويتولى الأمر بشأنها، وتحديد شروطها، ممثلون عن أطراف هذا الاتفاق يتم تعيينهم خصيصا لذلك، و لا تصبح الهدنة ملزمة إلا إذا أقرتها حكومات الدول الأطراف فيه [1].

و يراد بمعاهدات السلام، ذلك الاتفاق الدولي الذي توافق بمقتضاه الدول المتحاربة على إنهاء حالة الحرب القائمة و الاتفاق على السلام. و قيل عنها أيضا، معاهدة صلح تبرم بين دولتين متحاربتين، ينصص فيها على انتهاء الحرب القائمة بينهما و العودة إلى العلاقات السلمية[2] .

و أشمل تعريف قدم لمعادة السلام، و يتفق مع الدور الذي تلعبه في إحلال السلام في العصر الحديث، التعريف الذي يجعل من اتفاقية السلام ذلك الاتفاق الذي يبرم بين الأطراف المتحاربة بهدف إنهاء حالة الحرب و تسوية أسباب النزاع و إعادة السلام و إقامة علاقات أساسها الصداقة المتبادلة و التعاون المشترك بينهم[3] .

و مما سبق بيانه، يتجلى بوضوح أن اتفاقية الهدنة تتعلق أساسا بالقضايا الفنية، كالأمور الاجتماعية و الاقتصادية و التجارية و البيئية و العسكرية و غيرها من الأمور الأخرى، تتفق الأطراف الموقعة عليها و تحرص على تنفيذها و عدم الإخلال بها، و لكن لا تكون لها صفة الإلزام القانوني الذي تتميز به المعاهدات الدولية . و من ثمة، أمكن القول بأن اتفاقية الهدنة هي بمثابة العمل التمهيدي لإبرام معاهدة السلام التي تنهي النزاع المسلح بين الأطراف المتنازعة، و تعيد السلام و العلاقات الدولية إلى مسارها الطبيعي .

و لا يعقد رئيس الجمهورية اتفاقات الهدنة و معاهدات السلام، وفقا لمقتضيات المادة 102 من الدستور المذكورة أعلاه، إلا إذا التمس رأي المحكمة الدستورية في ذلك. والسؤال المطروح

---

[1] – الدكتور أيمن سلامة ، اتفاقيات وقف إطلاق النار ...الماهية و الضمانات ، الموقع الاليكتروني https://www.skynewsarabia.com ، نشر بتاريخ 22ماي 2021، و اطلع عليه يوم الجمعة 06 مايو 2022، عل الساعة 15سا07د.

[2] – أنظر هذه التعريفات في ، محسن علي جاد ، معاهدات السلام في القانون الدولي العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، سنة 1987 ، ص.404.

[3] – حداد محمد ، المعاهدات الدولية للسلام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة وهران2، السنة الجامعية 2015-2016.، ص.53.

هنا ما هي القيمة القانونية لالتماس رأي المحكمة الدستورية في هذا الشأن ؟ . بادي الرأي، أن رأي المحكمة الدستورية هذا لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء، وأن التماس رأيها لا يعدو أن يكون من قبيل الاستشارة، و لكنه مع ذلك يبقى إجراء شكليا لا ينبغي لرئيس الجمهورية تجاوزه .

يضاف إلى ذلك، ضرورة العرض الفوري لهذا النوع من الاتفاقيات و المعاهدات على البرلمان بغرفتيه لإبداء الموافقة الصريحة بشأنهما .

ثانيا- سلطة رئيس الجمهورية في التفويض الإداري في الجزائر:

قبل التطرق إلى النطاق الذي يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل فيه سلطته في التفويض، نرى أنه من الضروري التطرق أولا إلى سلطته هذه كما كرستها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، لنتطرق بعد ذلك إلى النطاق الموضوعي الذي يمارس من خلاله رئيس الجمهورية سلطته في التفويض، و هو ما سنتناوله بالمناقشة و التحليل من خلال الفقرتين التاليتين :

أ-سلطة رئيس الجمهورية في التفويض في الدساتير الجزائرية المتعاقبة : في هذه الفقرة ، سنتطرق إلى سلطة رئيس الجمهورية في التفويض في دساتير المرحلة الاشتراكية أولا، ثم سلطته في التفويض في دساتير مرحلة التوجه الليبرالي، و ذلك على النحو الآتي :

1- **سلطة رئيس الجمهورية في التفويض في دساتير المرحلة الاشتراكية** : تبنت الجزائر، بعد الاستقلال مباشرة، النظام الاشتراكي كمنهج سياسي و اقتصادي بديل للنظام الرأسمالي، الذي انتهجه الاستدمار الفرنسي في البلاد لمدة قاربت القرن والنصف من الزمان. واختيار الجزائر للنظام الاشتراكي لم يكن عفويا، فالعون المادي و الدعم السياسي الذي تلقته الجزائر من الدول الاشتراكية، و على رأسها الاتحاد السوفيتي وقتها، والميل النفسي للشعب الذي عانى من ويلات النظام الرأسمالي ممثلا في دولة الاستدمار، و سعي السلطة لتكريس مبادئ العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة، و مبادئ التضامن الاجتماعي في الحياة، كلها عوامل دفعت بالجزائر إلى تبني الاشتراكية في كل مجالات الحياة .

و في هذه الفترة من تاريخ الجزائر، نشأ في البلاد دستوران، دستور 08 سبتمبر 1963، و دستور 19 نوفمبر 1976، و هما الدستوران اللذان سنناقش من خلالها سلطة رئيس الجمهورية في التفويض الإداري، و ذلك على النحو التالي :

1-1- التفويض في دستور 08سبتمبر1963: باستثناء التفويض التشريعي المنصوص عنه بالمادة 58 من هذا الدستور، جاء دستور 1963 خاليا من كل إشارة إلى تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية، و في الوقت نفسه جاء خاليا من الإشارة إلى عدم إمكانية لجوء الرئيس إلى تفويض صلاحياته إلى غيره . و هذا بلا شك راجع إلى الظروف التاريخية و الاستثنائية و الأحوال الاستعجالية التي مرت بها البلاد و وضع في ظلها الدستور، و ما تتطلبه مقتضيات ممارسة السلطة و تكريس سيادة الدولة .

و استنادا إلى ذلك، لا غرابة إن تركزت الصلاحيات وسلطة ممارساتها في يد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل، وعزوف هذا الأخير عن تفويضها إلى غيره . بل إن الممارسة الصارمة لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص في مثل هكذا ظروف، و إن كانت ترهق كاهل الرئيس الإداري و قد تتسبب في تأخير انجاز الأعمال، فان ذلك من شأنه أن يساهم في وحدة القرارات الإدارية، و سلامة صدورها من صاحبها، و تكفيه مؤونة المراقبة و المتابعة و التوجيه للمفوض إليهم .

1-2-التفويض في دستور 19نوفمبر 1976 : يعتبر دستور 1976 دستورا إيديولوجيا هو الأخر، انتقلت به الجزائر من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية، و أن النظام الدستوري وفقا له يتميز بطابع النظام الرئاسي، إذ أنيطت مهمة قيادة الدولة برئيس الجمهورية[1]، و جعلت من وظيفة الوزير الأول و الوزراء الآخرين مجرد مساعدين له في قيادة و انجاز الوظيفة التنفيذية[2]. و يعتبر دستور 1976 أول دستوري جزائري يقر لجوء رئيس الجمهورية لاستعمال

---

[1] – أنظر المادة 104 من دستور 1976 إذ جاء فيها : يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية ، و هو رئيس الدولة .

[2] – أنظر المادة 115 من دستور 1976 إذ جاء فيها : نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه ، أمام رئيس الجمهورية .

تقنية التفويض الإداري، و ذلك بمقتضى الفقرة الخامسة عشر من المادة 111 منه ، إذ جاء فيها : يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية و للوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116من الدستور .

و باستقراء أحكام المادة111من الدستور المشار إليها أعلاه ، فان هذه الأخيرة حددت بشكل واضح الأشخاص الذين يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض إليهم صلاحياته . كما حصرت المادة 116 و المادة 119 و المادة 124 من دستور1976 ، و الفقرات من4 إلى 9 و الفقرة 13 من المادة 111 من الدستور ذاته ، الصلاحيات الدستورية التي لا يمكن تفويضها إلى غيره[1]. و علة منع رئيس الجمهورية من تفويض هذه الصلاحيات، تكمن في طبيعتها الدستورية و الشخصية اللصيقة بمركزه القانوني على رأس هرم الدولة الجزائرية من جهة، و من جهة أخرى نظرا لخطورتها و أهميتها في الوقت ذاته .

هذا فيما يتعلق بالاختصاصات الدستورية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره فيها، أما الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية التي تخوله إياها القوانين العادية، فانه لم يكن وقتذاك بالإمكان العثور على نص قانوني يسمح لرئيس الجمهورية بتفويض هذه الصلاحيات لغيره من مرؤوسيه في مختلف الإدارات المركزية، و لكن يرى البعض– وهي وجهة نظر جديرة بالاحترام و التقدير– أنه بالمقارنة مع النص الدستوري الذي يجيز لرئيس الجمهورية التفويض في بعض اختصاصاته الدستورية على أهميتها و خطورتها، فمن باب أولى أن يفوض بعض صلاحياته المستمدة من القوانين العادية إلى غيره، و هذا استنادا إلى القاعدة القائلة : من يملك الأكثر يملك الأقل[2] .

---

[1] – تنص المادة 116 من دستور 1976 على : لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة ، أو إعفائهم من مهامهم ، و لا في إجراء استفتاء ، أو في حل المجلس الشعبي الوطني ، أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة ، و لا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 الى124 من الدستور ،و كذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4الى9 و الفقرة 13من المادة 111 من الدستور .

[2] – الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق ، ص.171.

2- سلطة رئيس الجمهورية في التفويض في دساتير مرحلة التوجه الليبرالي:

كان لأحداث05أكتوبر العام 1988 دور كبير في تغيير التوجه السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة الجزائرية، و كان للإعلان الذي أصدره السيد رئيس الجمهورية في 13أكتوبر 1988، بخصوص إجراء الاستفتاء الوطني في 03نوفمبر 1988، و الذي تضمن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من خلال تقوية مركز الوزير الأول، الذي أصبح مؤهلا لإدارة الشؤون العامة و العادية في الدولة، و مسؤولا عن ذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، و صار بإمكانه المبادرة بتقديم القوانين إلى البرلمان .

و في ظل هذا التوجه السياسي الجديد، صدرت تعديلات دستورية، تتمثل في التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء03نوفمبر 1988، و دستور23فيفيري 1989، و دستور 28نوفمبر 1996 المعدل في 2002و 2008، و دستور 06مارس2016، و أخيرا دستور 2020. و هي الدساتير التي منح فيها رئيس الجمهورية حق تفويض بعض صلاحياته ، و هو ما سنوضحه فيما يلي :

2-1- تفويضه في دستور 03نوفمبر 1988: بعد أن عدد المؤسس الجزائري الصلاحيات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية في المادة 111 من هذا الدستور[1]، جاءت المادة 116 و حصرت الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره فيها ، و ألزمته بالتنفيذ الشخصي لها ، بقولها : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب أو نواب رئيس الجمهورية، و رئيس الحكومة و أعضائها،

---

[1] - تنص المادة 111 من دستور 1988 على: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية: 1- هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية . 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني . 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ،طبقا للميثاق الوطني و أحكام الدستور و يوجهها. 4- يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه . 5- يرأس مجلس الوزراء. 6- يوقع المراسيم الرئاسية. 7- يعين في الوظائف المدنية و العسكرية طبقا للقانون. 8- له حق إصدار العفو و حق إلغاء العقوبات أو تخفيفها ،وحق إزالة الآثار القانونية، أيا كانت طبيعتها،التي تترتب على الأحكام التي تصدرها أية جهة قضائية . = = 9- يمكنه أن يعمد الى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية. 10- يمكنه أن يفوض بعض سلطاته الى نائبه أو نوابه مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور . 11- يعين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة الى الخارج و ينهي مهامهم ، و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ، و أوراق إنهاء مهامهم . 12- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها حسب الشروط التي يحددها الدستور. 13- يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التشريفية .

أو إعفائهم من مهامهم، أو إجراء استفتاء، أو في حل المجلس الشعبي الوطني، أو في تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، أو في تطبيق الأحكام المنصوص عنها في المواد 119 إلى 124 من الدستور، و كذلك السلطات الجديدة في الفقرات 1و2و3و5 و6و8 من المادة 111 من الدستور " .

و بناء عليه ، يمكن القول أن دستور 1988 قد أذن لرئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصاته الدستورية دون أن يحددها حصرا، و حدد الجهة التي يمكن له أن يفوضها هذه الصلاحيات، و حصرها في شخص نائب أو نواب رئيس الجمهورية دون سواهم، و ذلك بموجب الفقرة العاشرة من المادة 111 من الدستور . وحصر في الوقت نفسه الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز له تفويض غيره فيها وهي الاختصاصات المشار إليها في المادة 116من الدستور المذكورة أعلاه .

وبالنسبة للاختصاصات الإدارية التي يستمدها رئيس الجمهورية من القوانين العادية، فان التفويض فيها ظل مربوطا برغبة هذا الأخير في التفويض، و ليس في القانون ما يمنعه من اللجوء إليه حسب الحاجة، و الظروف المحيطة، وما تقتضيه المصلحة العامة للبلاد .

2-2-التفويض في دستور23فيفري 1989: بعد أن عدد المؤسس الدستوري الصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 74 من دستور 1989، حدد المشرع الدستوري بشكل حصري الصلاحيات التي لا يجوز له تفويضها إلى غيره ، و ألزمه التنفيذ الشخصي لها، وذلك بموجب أحكام المادة 83 من هذا الدستور، التي جاء فيها :" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين أعضاء المجلس الدستوري الذي يختص بتعيينهم، و في تعيين رئيس الحكومة و أعضائهاذ، و أعضاء المجلس الأعلى للأمن، و أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى، و إنهاء مهامهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أو في أوانها، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد

من86إلى91من الدستور، و كذا السلطات المحددة في الفقرات 1و2و3و4و6و8و10و11 من المادة 74، و أحكام المادتين 117و 118 من الدستور ".

و الجديد في دستور 1989، أن المؤسس الدستوري تخلى عن فكرة إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته الدستورية إلى غيره في المادة 74 من الدستور، التي تحدد صلاحيات رئيس الجمهورية، مما يوحي بأنه هناك تراجع مقصود عن اللجوء إلى تقنية التفويض الإداري . و رب قائل يقول أنه لا مانع يمنع رئيس الجمهورية من تفويض بعض صلاحياته إلى غيره، طالما أن المادة 83 قد حددت بشكل حصري الموضوعات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، و بمفهوم المخالفة أن ما عدا هذه الموضوعات، فلا مانع يمنع الرئيس من التفويض في غيرها من الموضوعات الأخرى . قد يكون لوجهة النظر هذه القبول لو أن المؤسس الدستوري حدد الجهة التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض إليها، و قد جاء دستور 1989 خاليا من النص على نائب أو نواب رئيس الجمهورية الذين كان التفويض يوجه إليهم في الدساتير السابقة .

2-3-التفويض في دستور 28نوفمبر 1996 المعدل في 2002و 2008 : حدد المؤسس الدستوري في دستور 1996 الصلاحيات الدستورية المسندة لرئيس الجمهورية بمقتضى المواد من 77الى 79، و هي الصلاحيات التي يمارسها في الظروف العادية، كما حدد صلاحياته في الظروف غير العادية بموجب المواد 91الى 97 من الدستور . و حدد في الوقت ذاته الصلاحيات الدستورية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية بأي حال من الأحوال أن يفوضها إلى غيره، و ألزمه التنفيذ الشخصي لها بمقتضى المادة 87 التي جاء فيها : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينصص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد77و 78 و91و من 93الى95 و 97 و 124 و126 و127و 128 من الدستور . "

و ما يلاحظ على هذا الدستور، و تعديلاته عامي 2002 و2008، أنه وسع من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، و تغول السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، و استحواذ رئيس الجمهورية على صلاحيات السلطة التنفيذية، رغم وجود الوزير الأول، الذي من المفروض أن يقاسمه الجزء الأكبر فيها، و الذي لم يكن في الحقيقة إلا تابع لرئيس الجمهورية، ينفذ ما يطلبه منه مادام يطبق برنامجه، و يعين من قبله، و له حق إنهاء مهامه .

و ما يلاحظ أيضا بخصوص هذا الدستور، أنه أعاد النص على إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته الدستورية للوزير الأول، و ذلك بموجب الفقرة السادسة من المادة 77 من الدستور التي جاء فيها : " يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور" .

و الناظر في صياغة هذه الفقرة، يتبدى له لأول وهلة، أن التفويض المسموح به لرئيس الجمهورية يتعلق فقط بتفويض الصلاحية الخاصة برئاسة اجتماعات الحكومة دون سواها، و لكن هل يفوض رئيس الجمهورية الوزير الأول في اختصاص يعود لهذا الأخير بنص الدستور نفسه ؟ . إن المقصود من اجتماعات الحكومة في هذه الفقرة يراد به اجتماع مجلس الوزراء،الذي هو من الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية التي يجوز له فيها التفويض، و أن المراد من الفقرة السادسة لا يقتصر على إمكانية التفويض في هذا الاختصاص دون سواه، و لكن لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير الأول في بعض الاختصاصات الأخرى غير تلك المستثناة بنص المادة 87 المشار إليها أعلاه.

2-4-التفويض في دستور 06 مارس2016 : حدد المؤسس الدستوري الصلاحيات المسندة لرئيس الجمهورية في الظروف العادية بموجب المواد 91 و92 من هذا الدستور، و حدد صلاحياته في الظروف غير العادية بموجب المواد من 105 إلى 111 من الدستور ذاته . و حدد المؤسس الدستوري في دستور 2016 الصلاحيات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها للوزير الأول مهما كانت الظروف و الأحوال بموجب المادة 101 من الدستور، التي جاء فيها : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم

ينصص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها،و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 19و29و105و107الى 109و 111و142و144و145و146 من الدستور" .

و إذا رجعنا إلى أحكام المادتين 91 و92 من دستور 2016، نجد أنه قد تم حذف الفقرة المتعلقة بإمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته إلى الوزير الأول مرة أخرى، و لكن هذه المرة، يمكن القول بأنه حتى ولو تم الحذف، فانه بمفهوم المخالفة لأحكام المادة 101 من الدستور، التي حددت بشكل حصري الموضوعات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فيها لغيره، فان سكوت المشرع الدستوري عن إمكانية التفويض في الصلاحيات الأخرى، يمكن حمله على الجواز طالما أن الجهة التي بالإمكان التفويض إليها قائمة، ممثلة في شخص الوزير الأول .

2-5- التفويض في دستور 2020 : حدد المؤسس الدستوري في دستور 2020 الاختصاصات الدستورية المسندة لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في المواد 91 و92 منه، و حدد صلاحياته في الظروف غير العادية تحت مسمى الظروف الاستثنائية في المواد من 97 إلى 202 من الدستور ذاته، و قد سبق لنا التطرق الى ذلك فيما سبق . و عالج مسألة التفويض في صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل واضح لا لبس فيه، من خلال أحكام المادة 93 من الدستور التي جاء فيها : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة ، بعضا من صلاحياته .

لا يجوز بأي حال من الأحوال ، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينصص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .

لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عنها في المواد91 و92 و من97الى100و102و142و148و149و150".

و باستقراء المادة 93 من الدستور ، يتبين بوضوح ما يجوز و ما لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضه من صلاحيات دستورية، كما يحدد الجهة التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض إليها هذه الصلاحيات . أما فيما يتعلق بتفويض صلاحيات رئيس الجمهورية الإدارية، فهذه تخضع للنصوص القانونية العادية التي تنظم السلطة التنفيذية، و من ثم يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضها إلي الجهات المعنية كما سيأتي بيانه .

ب- نطاق ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التفويض : نقصد بنطاق ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التفويض، تحديد الموضوعات التي يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فيها و الموضوعات التي لا يجوز له فيها التفويض، و نسميه بالنطاق الموضوعي، و تحديد الجهات التي يفوض إليها رئيس الجمهورية اختصاصاته الدستورية و اختصاصاته الإدارية، و نسميه بالنطاق الشخصي، و هذا ما سنتطرق إليه من خلال الفقرات الآتية :

1-النطاق الموضوعي لتفويضات رئيس الجمهورية : نقصد بالنطاق الموضوعي لتفويضات رئيس الجمهورية، تلك الصلاحيات ذات الطابع الدستوري و الإداري التي يضطلع بها رئيس الجمهورية عند ممارسته لمهامه . و هذه الصلاحيات منها ما يجوز تفويضه، و منها ما لا يجوز تفويضه، و هو ما سنعمل على بيانه في الفقرتين الآتيتين :

1-1- اختصاصاته التي لا يجوز له فيها التفويض: عددت دستور 2020 الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوضها لغيره، و ألزمه التنفيذ الشخصي لها، لما لها من أهمية و خطورة في الوقت ذاته. و تتمثل هذه الاختصاصات في :

1-1-1- الاختصاصات السيادية: يقصد بالاختصاصات السيادية تلك الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بوصفه ممثلا لسيادة الشعب، و رئيسا للسلطة التنفيذية، و لا تطالها رقابة المشروعية القانونية . و بعبارة أخرى، هي تلك الصلاحيات المتميزة التي لا تقبل بطبيعتها الرقابة القضائية الإدارية، كون القاضي الإداري ليس بإمكانه استيعابها، وتتجاوزه شكلا و موضوعا و أهدافا و غايات و مبررات .

حددت أحكام المادة الثامنة من دستور 2020 المؤسسات الدستورية التي يختارها الشعب، وتمارس السيادة باسمه، و من هذه المؤسسات: مؤسسة رئاسة الجمهورية التي يختار فيها

الشعب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب، و حددت الأعمال التي يقوم بها هذا الأخير وتتصف بالعمل السيادي الذي لا يخضع بطبيعته لرقابة المشروعية القانونية التي يقوم بها القاضي الإداري ، كون أن العمل السيادي يجد مصدره في الدستور الذي يحصنه من رقابة القضاء، و أن أعمال السيادة أعمال غير عادية لا تمتد إليها المشروعية القانونية .

و تنحصر الصلاحيات السيادية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها إلى غيره، في تلك الصلاحيات التي اشتملت عليها المادة 91 من دستور الجزائر لعام 2020، و المتمثلة في:

–القيادة العليا لقيادة القوات المسلحة للجمهورية، و تولي مسؤولية الدفاع الوطني .

– تقرير إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان على ذلك، و هي صلاحية مستحدثة في الدستور الجزائري الحالي، اقتضتها ضرورة مشاركة القوات المسلحة الجزائرية قي قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام إذا اقتضت الضرورة ذلك .

- تقرير السياسة الخارجية للأمة و توجيهها بما يخدم مصالح الأمة .
- رئاسة مجلس الوزراء .
- تعين الوزير الأول، أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، و إنهاء مهامه .
- تولي السلطة التنظيمية .
- توقيع المراسيم الرئاسية .
- حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها .
- إمكانية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء .
- استدعاء الهيئة الناخبة .
- إمكانية تقرير إجراء انتخابات رئاسية مسبقة .
- إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها.
- تسليم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التشريفية .

و تتجلى الحكمة من استبعاد الاختصاصات أو الصلاحيات السامية التي ينفرد بها رئيس الجمهورية من آلية التفويض الإداري، في كون أن هذه الصلاحيات أسندت إليه باعتباره رئيسا للدولة ، حاميا للدستور، ضامنا لوحدتها الترابية و استقلال البلاد، مجسدا لوحدة الأمة و الدولة

داخل البلاد و خارجها، و رمزا من رموز سيادتها . و من ثمة فان إسناد هذه الصلاحيات السيادية لرئيس الجمهورية، للاعتبارات سالفة الذكر، تجعل من هذا الأخير– على رأي البعض – أسمى من أن يكون جزءا من السلطة التنفيذية على الأقل من هذه الناحية[1]. هذا من جهة، و من جهة ثانية فان هذه الاختصاصات يغلب عليها الطابع السياسي كونها صلاحيات تضمن استمرارية الدولة و تقوي من أسس بقائها .

1-1-2- سلطته في التعيين : تمارس الدولة نشاطاتها الضبطية أو المرفقية بواسطة موظفيها، الذين يتم اختيارهم و تعيينهم في المناصب وفقا لشروط و مواصفات يحددها القانون، و يعتمد في تعيينهم على وجه الخصوص على معيار الكفاءة و النزاهة و الإخلاص. ويعتبر موضوع التعين في المناصب– لاسيما العليا منها – من أخطر الموضوعات في العمل الإداري، لما يمكن أن يشوبها من عيب الانحراف بالسلطة من الجهة المخولة قانونا حق التعيين في المناصب . فالموظف – أيا كان منصبه الوظيفي– هو مرآة الدولة، فان صلح اختياره، صلحت الدولة بأكملها، و إن فسد هذا الاختيار، فسدت الدولة، وكان تعيينه في المنصب الذي أعد له نذير خرابها [2].

و تتمثل الوظائف العليا للدولة في ممارسة المسؤولية باسم الدولة و لحسابها، و بقصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد و تنفيذ السياسات العامة للدولة.و تنشأ هذه الوظائف العليا في الدولة– في الجزائر– في إطار تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية، كما هو الشأن المنصوص عنه بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90–227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة، و يعود التعيين فيها وفقا للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة[3].

1- مديحة بن ناجي و عبد الرحمان بن جيلالي ،المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020،مجلة الحقوق و الحريات ،المجلد التاسع ، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، سنة2021 ،ص.739.

[2] – أنظر في هذا المعنى ، جاكلين تحسين عمرية ، التعيين في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا بجامعة النجاح الوطنية بنابلس ، فلسطين ، سنة 2014 ، ص.03.

[3] – انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم90–227 المؤرخ في 25جويلية 1990 ، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 31، الصادرة بتاريخ 26جويلية 1990 ، ص.1028.

و من الوظائف العليا التي يعين فيها رئيس الجمهورية، ولا يجوز له التفويض فيها، ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور، تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و تعيين أعضاء الحكومة الذين يختارهم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، و تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينصص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .

و لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض اختصاصاته في التعيين في المناصب المحددة في المادة 92 من الدستور. فلا تفويض في التعين في المناصب و الوظائف المنصوص عليها في الدستور، و لا في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة، و لا في التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، و لا في تعيين رئيس المحكمة العليا، ولا رئيس مجلس الدولة، و لا الأمين العام للحكومة، و لا محافظ بنك الجزائر، و لا القضاة، و لا مسؤولي أجهزة الأمن، و لا الولاة، و لا الأعضاء المسيرين لأجهزة الضبط، و لا في تعيين السفراء و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج أو إنهاء مهامهم ، كما لا يجوز التفويض في الوظائف القضائية التي تحدد عن طريق قانون عضوي خاص .

1-1-3- سلطته في الاستفتاء: الاستفتاء مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، و هو في الوقت ذاته محاولة لتجاوز التطبيقات المتطرفة لكل من الديمقراطية المباشرة و الديمقراطية التمثيلية. و الفكرة الأساسية من وراء الاستفتاء تقوم على أنه إذا كان من المستحيل جمع الشعب بأكمله في مكان واحد لممارسة الديمقراطية المباشرة، فان الاستفتاء يعتبر وسيلة من الوسائل التي تمكنه من التدخل المباشر، إلى جانب البرلمان، من اتخاذ القرارات في بعض القضايا الهامة . ويختلف الاستفتاء من حيث موضوعه، إلى استفتاء سياسي، و استفتاء دستوري، و استفتاء تشريعي .

و يعرف الاستفتاء عادة على أنه : عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض ، و هو يسمح للمواطنين أنفسهم بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم و

تجنب استحواذ نوابهم على كل السلطة السياسية[1] . و يمكن تعريفه على أنه : إجراء تستدعى بموجبه الهيئة الناخبة لإبداء الرأي بالموافقة أو الرفض حول مسألة من المسائل الهامة التي تهم المجموعة الوطنية . و يرى الأستاذ بريلوت Prelot أن الاستفتاء هو اتفاق جماعي لعدة إرادات، و هو ليس بعقد، لأن الإرادات ليست كما هي في العقود التي تحتوي على نتيجتين، ففي الاستفتاء كل الإرادات تتجه في نفس الاتجاه و هو الفصل في مسألة هامة [2].

و نظرا لأهميته و خطورته في الوقت ذاته، جعل المشرع الدستوري الاستفتاء من الإجراءات الحصرية التي تدخل في اختصاصات رئيس الجمهورية، و منعه من تفويضه إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة . واستئثار رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص، يبرره ما يثيره هذا الموضوع من حساسيات سياسية، ونقاش اجتماعي واسع في مسألة على قدر كبير من الأهمية، يرى رئيس الجمهورية ضرورة إشراك الشعب إلى جانبه في اتخاذ القرار المناسب بشأنها، و لا يخضع القرار الناتج عن الاستفتاء لرقابة المحكمة الدستورية، لكونه يعبر مباشرة عن السيادة الوطنية التي هي ملك الشعب المستفتى[3].

1-1-4- سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني: يقصد بحل البرلمان،الإنهاء المسبق له، قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنهاء مدة وكالته للشعب[4]. أو هو وضع نهاية للبرلمان قبل نهاية مدته المقررة دستوريا[5].

و يعتبر حق حل البرلمان، كصلاحية من صلاحيات رئيس الجمهورية، المظهر البارز لقاعدة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، و التي تعتبر من الخصائص الأساسية للنظام البرلماني. كما يعتبر وسيلة لتحكيم الأمة فيما يقع بين الحكومة و البرلمان من نزاعات و

---

[1] – الدكتور ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي و الشريعة الإسلامية ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة 2005 ،ص.51.

[2] –PRELOT Marcel, Institutions politiques et droit constitutionnel, 4eme édition. Edition Dalloz, 1979, page : 613-621.

[3] – Joël Rideau , Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes, 3emeEdition, L.G.D.J, paris, 1999 , page :141.

[4] – الدكتور جهاد زهير ديب الحرازين ، حق حل البرلمان في النظم الدستورية –دراسة مقارنة – مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية،الطبعة الثانية ، سنة2013، ص.58.

[5] – الدكتور أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، حل البرلمان ، مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، الطبعة الأولى ، سنة 2014، ص.11.

اختلافات في وجهات النظر بشأن القضايا الهامة للأمة، و فيما يقع بين رئيس الدولة و البرلمان من اختلاف في الرأي، و لأنه يعلي سيادة الأمة التي يرجع إليها أمر الفصل في اختيار نوابها [1].

و بناء عليه، يعتبر حل المجلس الشعبي الوطني في النظام القانوني الجزائري، وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني في البلاد . و هو في الوقت ذاته، السلاح الذي تقابل به السلطة التنفيذية حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة و قد يترتب عنها إسقاط الحكومة عند ثبوت مسؤوليتها[2] .

ويقرر الدستور الجزائري لعام 2020 أن حق سلطة حل البرلمان منوط برئيس الجمهورية وحده[3]، و لا تشاركه فيه أية جهة أخرى مهما كانت طبيعتها، بحيث يعتبر الحل في هذه الحالة، وسيلة دفاع يمتلكها الرئيس للدفاع عن إرادته و معتقداته في مواجهة البرلمان، إذا ما نشب خلاف بينهما حول قضية أو أمر من أمور الدولة الهامة . و لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة[4] .

1-1-5- سلطته في إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها : الانتخاب هو وسيلة الديمقراطية التمثيلية، التي تفترض بطبيعتها انتداب ممثلين من الشعب لتولي الحكم نيابة عنهم لمدة زمنية محددة قانونا. و لذلك، فالانتخابات هي الأداة الأساسية للحفاظ على انتقاء الحكام، و توليتهم الحكم بطريقة شرعية.

---

[1] – الدكتور رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة2006، ص.156.

[2] –الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب و الدكتور حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،سنة 2001، ص.335.

[3] – هذا ما أشارت إليه صراحة المادة 93 من دستور2020 في فقرتها الثانية .

[4] – راجع أحكام المادة 151 من دستور الجزائر لعام 2020 في فقرتها الأولى .

و من خصائص الانتخابات أنها دورية، بمعنى أنها تعود و تتكرر بعد مرور مدة من الزمن، و هذه المدة منصوص عليها في القانون، وغالبا ما يطلق عليها اسم العهدة الانتخابية.

و تكمن مبررات اللجوء إلى الانتخابات التشريعية المسبقة، في الرغبة في التحول من نظام سياسي إلى أخر، أو بهدف تغيير الخريطة السياسية في البلاد، أو لأسباب سياسية و أمنية بحتة، أو على اثر لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني ...الخ .

و إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية، يتولى تنفيذها شخصيا، و لا يجوز له تفويضها إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و هذا ما قضت به الفقرة الثانية من المادة 93 من دستور 2020. و لا يلجأ رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة[1].

و تبقى أراء هؤلاء جميعا مجرد أراء استشارية لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء، و له السلطة التقديرية الواسعة في اللجوء إلى هذا الأجراء أو عدم اللجوء إليه.

1-1-6- سلطته في توجيه الخطاب إلى البرلمان : يقضي العرف الدستوري بأن لا يذهب رئيس الجمهورية إلى البرلمان قضاء لحاجة في نفسه يريدها مما يدخل في صلاحياته المحددة دستوريا، و ذلك احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تتميز به الدول الديمقراطية الحديثة[2].

و مع ذلك، يجوز لرئيس الجمهورية، قضاء لهذه الحاجة، أن يتوجه إلى البرلمان بخطاب يبدي من خلاله رغباته التي يود من هذا الأخير أن يستجيب لها . ويجد هذا الخطاب سنده القانوني في نص المادة 150 من الدستور الجزائري لعام 2020 التي تنص على :" يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان" . و من يمعن النظر في هذا النص يجده خاليا من الإشارة إلى الغرض من هذا الخطاب، و لا الشكل الذي يرد فيه، إذ يصح أن يكون مكتوبا أو

---

[1] – راجع أحكام المادة 151 المذكورة أعلاه .

[2] – أنظر في هذا المعنى ، فتاح شباح، آليات تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية ، المجلد 07 ، العدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ،الجزائر ، سنة 2022، ص.61الى.78 .

شفويا عبر وسائل الاتصال المعروفة، و لا يحدد الإجراءات المرتبطة به، مما يجعل منه سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية .

يستفاد مما سبق بيانه، أن توجيه الخطاب من رئيس الجمهورية للبرلمان هو امتياز شخصي ينفرد به رئيس الجمهورية، و غير مرتبط باستشارة أو رأي من أي كان، و ليس للبرلمان حق إبداء رد الفعل بشأنه أو عرضه للمناقشة[1]. و لا شك أن مضمون هذا الخطاب لا يخرج عن إطار رغبات الرئيس التي يود من البرلمان أن يستجيب لها أو يسايره فيها، أو تقديم التوصيات للهيئة التشريعية بما يراه مناسبا لتحقيق الصالح العام، أو تبليغ هذه الأخيرة بقرار معين اتخذه كاللجوء إلى الاستفتاء الشعبي أو إعلان الحالة الاستثنائية ...الخ.

و هكذا، يتبين أن توجيه الخطاب من رئيس الجمهورية للبرلمان له عدة أوجه، فقد يكون مجرد بيان رغبة في أمر من الأمور، و قد يبلغ درجة التعبير عن وجهة نظر معينة، و ذلك إما بالضغط على البرلمان أو توجيه وجهة معينة يبتغيها الرئيس تحقيقا لمصلحة معينة يراها جديرة بالعناية .

و يتميز توجيه الخطاب الذي يتوجه به رئيس الجمهورية إلى البرلمان عن ذلك الخطاب الذي يتوجه به إلى الأمة، و المنصوص عنه بالفقرة الثالثة من المادة 98من دستور 2020، من حيث أن هذا الأخير مجرد إعلام للشعب بمسألة من المسائل التي يتخذها الرئيس مما يدخل في صلاحياته الدستورية، و لا يرتب أي أثر قانوني، خلافا للخطاب الذي يتوجه به إلى البرلمان الذي يمثل سلطة يتمتع بها الرئيس في مواجهة الهيئة التشريعية و قد يترتب عنها أثار قانونية في غاية الأهمية [2].

---

[1]-Luchaire François et Conac Gérard, La Constitution de la République Française , volume1, Economica, Paris , 1979, page.352.

وأنظر أيضا ، لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام ،كلية الحقوق بجامعة باتنة ، سنة 2011- 2012، ص.124.

[2] -انظر في هذا المعنى ، لوشن دلال ، المرجع السابق ،ص.125.

و نظرا لأهمية خطاب رئيس الجمهورية للبرلمان و ما قد يترتب عنه من أثار قانونية، فليس بمقدور الرئيس أن يفوض هذه الصلاحية إلى غيره ممن عينتهم الفقرة الأولى من المادة93 من الدستور .

1-1-7- سلطته في المحافظة على الأمن : الأمن حاجة أساسية لكل مجتمع إنساني ، و مؤشر على الاستقرار و الازدهار و درجة تقدم البلدان، و هو يعني، ببساطة شديدة، سلامة الأفراد و الجماعات من الأخطار الداخلية و الخارجية . و بقدر حاجة المجتمع للأمن، تكون حاجته لمقوماته و ركائزه الأساسية التي تسهم في توفيره، لبناء المجتمعات الحديثة القائمة على فكرة سيادة القانون. و لذلك عرف بعضهم الأمن في مفهومه الشامل على أنه : " القدرة التي تتمكن بها الدولة من انطلاق مصادر قوتها الداخلية و الخارجية، الاقتصادية و العسكرية، في شتى المجالات في مواجهة المصادر التي تتهددها في الداخل و الخارج في أوقات السلم و الحرب على حد سواء. " [1].

و لما كان كانت الحاجة إلى الأمن على هذا القدر من الأهمية، جعلت الدساتير في مختلف دول العالم، مهمة الحفاظ عليه من اختصاص رؤساء الدول، و أوكلت إليهم عملية صياغة السياسات الأمنية الوطنية، و تحديد الغايات و الأهداف الوطنية لتحويل المبادئ العامة لمفهوم الأمن إلى حقائق سياسية في إطار الإستراتيجية القومية للدولة، و من ثمة صياغة سياسات أمنية تحقق مصالح الدولة و تحفظ أمنها الوطني .

و بناء عليه، يقوم رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، بالسهر على أمن الدولة و سلامتها بطريق اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام . و تحقيقا لهذا الغرض الأساسي، أجاز له المشرع الدستوري اتخاذ التدابير المنصوص عنها بالمواد من 97 إلى 102 من دستور 2020، تحت مسمى الحالات الاستثنائية . و تتمثل هذه الحالات في إعلان حالتي الطوارئ و الحصار متى وجدت حالة ضرورة ملحة تتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص و الممتلكات، يقدرها رئيس الجمهورية اعتمادا على الظروف و الملابسات

[1] – الدكتور زكريا حسن ، مذكرات في الأمن القومي ، كلية التجارة ، جامعة الإسكندرية ، سنة 2001، ص.12 و ما بعدها.

المحيطة . و له إعلان الحالة الاستثنائية متى وجد خطر داهم يهدد أمن و سلامة المؤسسات الدستورية في البلاد، أو استقلالها أو سلامة أراضيها . و من حق رئيس الجمهورية إعلان التعبئة العامة و حالة الحرب متى توافرت شروط إعلانها، و من حقه أيضا وضع حد لحالة الحرب القائمة من خلال توقيعه اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم وفقا للشروط المحددة قانونا. ونظرا لخطورة هذه الحالات الموصوفة بالاستثنائية من جهة، و أهميتها في الحفاظ على أمن و استقرار البلاد من جهة ثانية، ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بالتنفيذ الشخصي لها، وأحاط اللجوء إليها بشروط و ضمانات لتأكيد مشروعيتها، و ميزها عن غيرها من الاختصاصات الدستورية المنوطة برئيس الجمهورية، من خلال منعه من تفويضها لغيره ،سواء كان هذا الغير الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

و نحاول في هذه الفقرة الإشارة إلى هذه الحالات الاستثنائية بشيء من الإيجاز، و ذلك على النحو التالي :

– حالة الطوارئ وحالة الحصار **L'état d'Urgence et L'état de Siege**: لم ينعقد الإجماع لدى فقهاء القانون الدستوري على تعريف موحد لحالة الطوارئ و حالة الحصار، و إن اتفقوا على الغاية من إقرارهما .

ففي الفقه الأنجلوسكسوني، عرفت حالة الطوارئ على أنها: " الظروف الطارئة التي تحدث داخل البلاد أو خارجها و تؤثر على نظام الدولة و لا تستطيع سلطات الضبط فيها على مواجهتها بموجب التشريعات سارية المفعول، مما يدفعها إلى اتخاذ تدابير استثنائية تأخذ قوة القانون بعد عرضها على البرلمان و التصديق عليها، و ذلك بغية مواجهة هذه الظروف"[1] .

1– أنظر في هذا المعنى ، جلول مولودي ،حماية الحقوق و الحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر، سنة 2009/2008،ص.10.

و في الفقه الفرنسي، عرفها الفقيه موريس هوريو على أنها: "نظام قانوني معد سلفا لتأمين نظام البلاد، يرتكز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية"[1] .

و يعرفها في الفقه العربي الدكتور زكريا محفوظ على أنها: " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، و لا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية و مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة، التي تقصر عنها الإدارة الحكومية و ينتهي بانتهاء مسوغاته"[2] .

و في الجزائر، عرفها الأستاذ فؤاد الشريف على أنها: " نظام استثنائي تفرضها السلطات العليا في الدولة عند حدوث خطر أو يوشك أن يحدث يهدد المؤسسات الدستورية في البلد أو أمن و سلامة المواطنين أو إقليمهم الوطني، و يهدف هذا النظام الاستثنائي إلى استتباب النظام العام و السكينة العامة و حماية أفضل لأمن الأشخاص و الممتلكات و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية"[3] .

و يمكن تعرف **حالة الحصار** على أنها: " إجراء قانوني، يخوله الدستور للسلطة الحاكمة ممثلة في رئيس الجمهورية، تلجأ إليه كلما كان هناك ما يهدد النظام العام و السكينة العامة أو يقوض النظام الدستوري في البلاد، تفوض بموجبه السلطات العسكرية الصلاحيات المخولة للسلطة المدنية في مجال النظام العام و الشرطة، مدة معينة يحددها القانون، بهدف إعادة استتباب الأمن و الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة و ضمان السير الحسن للمرافق العمومية" .

و يعرفها الدكتور عبد الله بوقفة على أنها : "حالة أشد خطورة من حالة الطوارئ و أقل من درجة من الحالة الاستثنائية، يجري تفعيلها عندما يكون هناك عصيان عنيف، كالأعمال

---

[1] – هذا التعريف مشار إليه في: الدكتور عبد الحميد الشواربي و الدكتور شريف جاد الله ، شائبة عدم دستورية و مشروعية قرار إعلان و مد حالة الطوارئ و الأوامر العسكرية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2000،ص.62 و ما بعدها .

[2] –الدكتور خالد عبد الرحمان أظين ، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ ، دار الحامد للنشر ،عمان ، الأردن ،سنة 2009،ص35.

[3] – الأستاذ فؤاد الشريف ، حالة الطوارئ و أثرها على الحقوق و الحريات العامة للمواطنين ، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 22 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، سنة 2011،ص.188 و ما بعدها.

مسلحة في مواجهة نظام الحكم كالتمرد العسكري أو الأعمال التخريبية ، و هذه الظواهر تفصح عن مظهر سياسي ناتج عن اضطرابات اجتماعية و اقتصادية"[1] .

و انطلاقا من هذه التعريفات ، تشكل حالة الطوارئ و حالة الحصار – رغم الفروق الجوهرية التي بينهما – قيدا على الحريات الفردية و العامة بغرض الحفاظ على النظام العام و السكينة العامة، و إيقاف العمل السياسي المدة التي يحددها القانون لكل منهما .

و لا يمكن اللجوء إلى حالتي الطوارئ و الحصار إلا إذا توفرت شروطها الموضوعية المتمثلة في: حالة الضرورة الملحة التي يرجع تقديرها لرئيس الجمهورية ، وتحديد المدة الزمنية لكل منهما و التي لا يمكن تمديدها بأي حال من الأحوال إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا[2] .و توفر شروطهما الشكلية المتمثلة في: اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و رئيس المحكمة الدستورية. و ما ينبغي الإشارة إليه هنا، أن حالة الحصار هي حالة أشد خطورة من حالة الطوارئ و أقل خطورة من حالة الحصار.

– الحالة الاستثنائية **L'Etat d'exception**: تعرف الحالة الاستثنائية على أنها : " الوضعية التي تستدعيها الأحوال غير المألوفة التي تنبئ بحدوث وقائع استثنائية ذات طابع دراماتيكي، كالكوارث الطبيعية أو الحرب أو حالات التمرد أو الأعمال الإرهابية أو الأوبئة ، و تقتضي مواجهتها التعليق المؤقت لتطبيق القواعد القانونية التي تنظم بشكل اعتيادي عمل السلطات العمومية، و تطبيق قواعد أخرى بديلة تؤدي إلى تركيز أكبر للسلطات و تقليص الحقوق و الحريات الأساسية"[3] .

---

[1] – الدكتور عبد الله بوقفة ،القانون الدستوري و المؤسسات السياسية:أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دراسة مقارنة ،دار هومة للنشر للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، سنة 2009،ص.344.

[2] –حددت المادة 97 من دستور 2020 المدة الزمنية لحالتي الطوارئ و الحصار التي لا تتجاوز الثلاثين يوما قابلة للتمديد . و من الناحية العملية ، و فيما يتعلق بحالة الحصار التي عاشتها الجزائر عام 1991،حددت المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 91–196مدة الحصار بأربعة أشهر، و جواز رفعها قبل هذه المدة متى زالت أسباب إقرارها ، و رفعت هذه الحالة وقتها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91–336. أما حالة الطوارئ فقد نصت عليها المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 92–44 و حددت مدتها ب12شهرا،لم ترفع إلا سنة 2011 ،تجاوزت فيها السلطة المدة المحددة قانونا في المرسوم المشار إليه.

[3] –M. Troper, Le droit et la nécessité, Presses Universitaires de France, Paris , 2011, page: 99.

و بناء عليه، تعد الحالة الاستثنائية أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في المجتمع الواحد، و يكون ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم غير القادر على حماية نظام و أمن و وحدة الدولة[1] .

و بالرجوع إلى نص المادة 98 من الدستور الجزائري لعام 2020، فان إعلان الحالة الاستثنائية في البلاد اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية لا يجوز له تفويضه إلى غيره، و هي صلاحية تقريرية تتجاوز مجرد الإعلان عن الحالة، كون تقدير اللجوء إليها عمل يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية متى توفرت الأسباب التي تدعو إلى إعلانها.

و بناء على ما سبق ذكره، فان الإعلان عن الحالة الاستثنائية لا يتم إلا إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدستورية في الدولة أو يمس استقلالها أو وحدتها الترابية، و أن لا تتجاوز مدتها الستون يوما قابلة للتمديد بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعتين معا[2]. ولا يمكن لرئيس الجمهورية استعمالها إلا بعد توفر شروطها الشكلية المتمثلة في: استشارة ريس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و توجيه الخطاب إلى الأمة بهذا الشأن . و تنتهي الحالة الاستثنائية في البلاد بنفس الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها، و بعد انتهائها يعرض رئيس الجمهورية القرارات التي تم اتخاذها في ظل الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، و كل مخالفة لهذه الشروط الموضوعية و الشكلية يجعل إعلان الحالة الاستثنائية باطلا قانونا .

و من الآثار المترتبة على إقرار الحالة الاستثنائية، منح رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ القرارات و التدابير الاستثنائية التي تمكنه من المحافظة على استقلال الدولة و استمرارية مؤسساتها الدستورية و وحدتها الترابية و استتباب الأمن فيها، شريطة أن تتخذ هذه التدابير و القرارات

---

[1] – إبراهيم يامة ، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام و ضمان الحريات العامة ، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان ،الجزائر ،سنة 2015/2014،ص.197.

[2] –كانت مدة الحالة الاستثنائية قبل دستور 2020 غير محددة بمدة معينة ، وجودها أو بقاؤها مربوط بزوال الأسباب التي دعت إلى إقرارها . و الذي لا مراء فيه أن تحديد مدة الحالة الاستثنائية من مقتضيات الحفاظ على الحقوق والحريات التي تتميز بهما الدولة الديمقراطية الحديثة .

في مجلس الوزراء، لا تعرض على البرلمان و لكن تعرض على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها إلا بعد انتهاء الحالة الاستثنائية، دون أن يرتب المشرع الدستوري أثرا قانونيا معينا على الرأي الذي تبديه هذه المحكمة، وذلك من حيث مدى إلزامه لرئيس الجمهورية و ما يترتب عليه عند مخالفته .

و تمكن الحالة الاستثنائية السلطة الإدارية الإجراءات العاجلة حماية للمصالح العامة و لو خالفت هذه الإجراءات القانون في مدلوله اللفظي مادام الهدف هو تحقيق المصالحة العامة[1] . و اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لهذه الإجراء، فرأى بعضهم أنها إجراءات إدارية يمكن الطعن فيها إمام الجهة القضائية المختصة، و قال بعضهم الآخر – نؤيده لوجاهته – أنها من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن أمام القضاء و لا تخضع لمبدأ المشروعية القانونية و لا لرقابة البرلمان[2] .

– إقرار التعبئة العامة **La Mobilisation Générale** : عالج المشرع الدستوري الجزائري حالة التعبئة العامة بموجب أحكام المادة 99 من الدستور الجزائري لعام 2020 . و الناظر في مضمون هذه المادة لا يعثر على تعريف لها، و تلك عادة المشرع في الغالب الأعم، لا يهتم بمسالة التعريفات تاركا المهمة للفقه ليدلي بدلوه فيها .

و من جملة ما قيل في تعريف حالة التعبئة العامة أنها : مجموعة الإجراءات التي تستهدف الاستعداد للحرب[3]. و بعبارة أخرى ، تعرف هذه الحالة بأنها : تحويل القوات المسلحة الوطنية إلى حالة الحرب أو شبه الحرب وإعادة بناء اقتصاد الدولة ومؤسساتها وقدراتها ومواردها المادية والبشرية وقوانينها لتوفير حاجات حرب طويلة الأمد وتحقيق أهدافها، وخصوصاً مبدأ حشد

---

[1] – الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط ، القضاء الإداري ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، سنة 2005، ص.54.

[2] –الدكتورة سليماني هندون ، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1 ، سنة 2013/2012 ،ص254 و ما بعدها.

[3] – بن طيفور نصر الدين، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ،جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2004 ،ص.117.

القوىassembling of forces . وتجدر الإشارة إلى أن الكوارث الطبيعية والنكبات تندرج تحت حالة شبه الحرب [1].

و عليه، يراد بالتعبئة العامة ذلك الإجراء القانوني الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية متى تقرر لديه أن خطرا جديا يتهدد كيان الدولة و مؤسساتها الدستورية، و يعرض استقلالها و وحدة ترابها للخطر، مما يحتم عليه تحويل القوات المسلحة للدولة من حالة السلم إلى حالة الحرب، وتسخير مؤسسات البلاد و مواردها المادية و البشرية و القانونية لتوفير حاجات الحرب و مستلزماتها لتحقيق الهدف منها .

و تعد حالة التعبئة العامة مرحلة على درجة من الخطورة تتوسط بين حالة الحرب و الحالة الاستثنائية المشار إليها أعلاه، فالحالات الاستثنائية المنصوص عنها بالباب الثالث من دستور 2020 المتعلق بتنظيم السلطات و الفصل فيها جاءت على سبيل تسلسل المخاطر التي قد تهدد البلاد و مؤسساتها ومصالحها العامة، و هذا ما يمكن استشفافه من نص المادة 99 من الدستور. و بناء عليه، تعتبر التعبئة العامة عملا تحضيريا لمرحلة إعلان الحرب كآخر حل تلجا إليه الدولة لمواجهة خطر الحرب الواقع عليها أو يوشك أن يقع .

و استنادا إلى نص المادة 99 من الدستور، لا يلجأ رئيس الجمهورية لإعلان التعبئة العامة في مجلس الوزراء إلا إذا دعت الضرورة الملحة إلى ذلك، والمتمثلة أساسا في خطر جدي يوشك أن يمس باستقلال الدولة و سلامة ترابها الوطني، بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن كونه الجهة الأكثر دراية بالمسائل الأمنية التي تهم البلاد و تضمن سلامتها من كل المخاطر التي تتهددها. يضاف إلى ذلك، استشارة رئيسي مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني بوصفهما ممثلين للسلطة التشريعية في البلاد و أن رأيهما له أبعاده السياسية و القانونية[2]، و يمثل بلا موارية سندا و دعما لرئيس الجمهورية في إعلانه حالة التعبئة العامة.

---

[1] – هاني صوفي ، التعبئة العامة ، الموسوعة العربية ، الموقع الاليكتروني : arab-ency.com.sy/ency/details/3948/6 اطلع عليه بتاريخ 2024/05/05 على الساعة 15.23 مساء .

[2] – سحنين أحمد ، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر ، رسالة ماجستير في القانون الدستوري ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،سنة 2005/2004،ص.36.

– إعلان الحرب : يراد بإعلان الحرب: ذلك البيان الرسمي الصادر عن رئيس الجمهورية، يطلب فيه من الطرف المعادي القيام بأعمال أو الامتناع عنها مما يترتب عنه عدم الإخلال بالعلاقات السلمية بين البلدين. و بخلافه، تتدخل القوات المسلحة للدولة في رد الاعتداء الواقع عليها، أو يوشك أن يقع عليها، من قبل القوات المسلحة المعادية، و تنتهي بموجبه العلاقة الودية بين الطرفين .

و استنادا إلى هذا التعريف، فان إعلان الحرب المقرر في نص المادة 100 من الدستور الجزائري لعام 2020، يراد به شرعنة حق الدولة في اللجوء إلى استخدام القوة المسلحة لصد الحرب العدوانية، و هذا ما يتفق و روح المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، الذي يبيح للدول حق الدفاع عن النفس حال تعرضها للاعتداء من قبل دولة معادية[1]. و عليه، فاعلان الحرب يمثل الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 98 من الدستور، إذ لا يقتصر الأمر على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما أن يكون الخطر واقعا بالفعل أو على وشك الوقوع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة[2]. و يكون الخطر وشيك الوقوع متى تم التقدير بأن فعل الاعتداء واقع لا محالة بحسب المجرى العادي للأمور.

و إعلان حالة الحرب صلاحية مقررة لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها إلى الغير مهما كانت الظروف، و إعلان حالة الحرب من قبل رئيس الدولة أو رئيس المحكمة الدستورية حسب الأحوال المقررة في المادة 101 من الدستور، وتوليه كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، لا يدخل في نطاق التفويض الإداري، وإنما يدخل في نطاق الحلول، و هو وضع أو تقنية مغايرة للتفويض تماما.

---

[1] – تنص المادة 51من ميثاق الأمم المتحدة على : ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء "الأمم المتحدة" وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس – بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق – من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه.

[2] – إبراهيم يامة ، مرجع سابق ،ص.202.

و أحاط المشرع الدستوري إعلان الحرب بشروط موضوعية و أخرى شكلية. فأما الشروط الموضوعية فتتمثل في فعل الاعتداء الواقع بالفعل على الدولة و يمس استقلالها و سيادتها و آمنها و استقرارها و وحدتها، أو يوشك على الوقوع في الحال، إذ لا عبرة بالعدوان الاحتمالي أو المستقبلي. و أن يكون فعل الاعتداء واقع على الدولة من جهة الخارج و لا يمكن صده إلا من خلال الدخول في حرب دفاعية عن البلاد .

و أما الشروط الشكلية، فقد حصرها المشرع الدستوري في المادة 100من الدستور و المتمثلة في إعلان الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيسي مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية. و الاجتماع الوجوبي للبرلمان، وتوجيه رئيس الجمهورية خطابا إلى الأمة لإعلامها بذلك، و مخالفة هذه الشروط يعرض الإعلان لرقابة القضاء .

و مما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أنه في حالة إعلان الحرب، يوقف العمل بالدستور طوال الفترة التي تستغرقها الحرب، وتتجمع جميع الصلاحيات بيد رئيس الجمهورية، وتكون جميع الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في هذه الحالة أعمال سيادة لا تخضع للمشروعية القانونية ولا رقابة للقضاء أو البرلمان بشأنها .

– توقيع اتفاقات الهدنة و معاهدات السلم : اتفاقية الهدنة غير معاهدة السلم ، و لذلك وجب التمييز بينهما .

– اتفاقية الهدنة : يعرفها فقهاء القانون الدولي على أنها: "وقف مؤقت للعمليات الحربية بين الأطراف المتنازعة بناء على اتفاق المتحاربين و ذلك لأغراض إنسانية بحتة في الغالب الأعم"[1]. و انطلاقا من هذا التعريف، تكون الهدنة غالبا لزمن معين تنتهي بانتهائه، بحيث يحق لكل طرف من أطراف النزاع العودة إلى الأعمال القتالية ما لم يتم الاتفاق على تمديدها، و هذا ما أشارت إليه صراحة أحكام المادة 36 من اللائحة المتعلقة بقوانين و أعراف الحرب

[1] – الدكتور ليث كمال نصراوين ، الهدنة الإنسانية في القانون الدولي ، جريدة الرأي ،مقال منشور بتاريخ 2023/11/26، البريد الاليكتروني :alrai.com/article/10811578 ، اطلع عليه يوم 2024/05/06 على الساعة 9.36 صباحا.

البرية لعام 1907، التي تم اعتمادها في المؤتمر الدولي الثاني السلام المنعقد في لاهاي في السنة نفسها[1] .

و استنادا لأحكام لائحة قوانين و أعراف الحرب البرية، فان الهدنة الإنسانية أنواع، فهي قد تكون شاملة أو محلية، فموجب الهدنة الشاملة تعلق الأعمال القتالية في كل مكان من أراضي الأطراف المتنازعة، بينما تقتصر الهدنة المحلية على بعض أجزاء الجيوش المتحاربة و ضمن نطاق معين[2]. وغالبا ما تكون اتفاقية الهدنة مقدمة لإبرام معاهدة السلام الدائم بين المتحاربين. و الأصل عند الاتفاق على شروط الهدنة الإنسانية ،يتم تحديد الآليات الدولية لمراقبة تنفيذها، سواء كانت الأمم المتحدة أو جهة دولية أخرى، وذلك بهدف ضمان تنفيذها و منع الانتهاكات الجسيمة لها خلال الفترة المحددة لها، و ضمان المساعدات الإنسانية إلى أصحابها .

– معاهدة السلام : تعرف معاهدة السلام بأنها: " ذلك الاتفاق الدولي الذي يعقد بين الأطراف المتنازعة، والذي تتوصل من خلاله إلى فض النزاع من خلال إنهاء حالة العداء و العودة إلى العلاقات الودية التي تربط بين الدول" [3].

و بناء عليه، فمعاهدة السلام في القانون الدولي العام هي اتفاقية بين دولتين ذات سيادة أو أكثر ، تكون في العادة مكتوبة في وثيقة، بعكس اتفاقية الهدنة التي قد تكون شفاهة. وعادة ما تبدأ معاهدة السلام أولا من خلال الدبلوماسيين المعتمدين الذين يعملون على تقريب وجهات النظر للعودة إلى العلاقات الطبيعة بين الدول المتنازع، ويكونون على اتصال مستمر بحكوماتهم لاطلاعهم على ما يتوصلون إليه من اتفاقات بشان إنهاء حالة الحرب و عقد معاهدة السلام .

---

[1] – تنص المادة 36 المشار إليها في المتن على: تعلق اتفاقات الهدنة عمليات الحرب باتفاق متبادل بين الأطراف المتحاربة ، و يجوز لأطراف النزاع في حالة عدم تحديد مدة الهدنة استئناف العمليات في أي وقت ،شريطة أن يتم إنذار العدو في الأجل المتفق عليه و وفقا لشروط الهدنة .

[2] – راجع أحكام المادة 37من لائحة قوانين و أعراف الحرب البرية لعام 1907.

[3] – الدكتور خيري يوسف مريكب ، التطورات السلمية المعاصرة لقضية فلسطين في ضوء قواعد القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،سنة 2006،ص.264.

و تختلف معاهدة السلام عن اتفاقية الهدنة من حيث أنها تضع حدا نهائيا و شاملا للنزاع المسلح القائم بين الأطراف المتنازعة، و تعيد العلاقات بين الدول إلى وضعها الطبيعي القائم على السلام العالمي و التعاون الدولي .

و يعتبر تصديق رئيس الجمهورية على اتفاقات الهدنة و معاهدات السلام شرط أساسي لإنفاذ أحكامها، وتأكيد على التزام الدولة بتطبيق محتواها، وهو اختصاص أصيل يستمده رئيس الجمهورية من الدستور تطبيقا لأحكام المادة 91 في فقرتها12 و المادة 93 و المادة 102 من الدستور الجزائري لعام 2020، ولا ينبغي تفويضه إلى غيره مهما كانت الظروف. ولا تكون مصادقة الرئيس على هذا النوع من المعاهدات إلا بعد الموافقة الصريحة لكل غرفة من غرف البرلمان ، و هذا ما أشارت إليه أحكام المادة 153 من الدستور الحالي، و التماس رأي المحكمة الدستورية بشأن هذه المعاهدات قبل المصادقة عليها لا يمكن اعتباره رقابة دستورية[1].

و من يراجع الدستور الحالي، يجد أن حالة الحرب التي تمر بها البلاد، تؤدي قانونا إلى وقف العمل بالدستور، وتجتمع جميع السلطات بيد رئيس الجمهورية[2]، و من ثمة فما الداعي إلى وجوب الموافقة الصريحة القبلية لغرفتي البرلمان وجميع السلطات بيديه، و أن الوضع الخطير الذي تمر به البلاد قد لا يتحمل الانتظار حتى حصول الموافقة التي قد تستغرق وقتا لا يكون في مصلحة البلاد ؟.

تكمن– في رأينا– علة الموافقة الصريحة للبرلمان على معاهدات الهدنة و السلام، و التماس رأي المحكمة الدستورية بشأنها، قبل المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية، رغم خطورة الظروف المحيطة التي يعقد في ظلها هذا النوع من المعاهدات، إنما يراد به إشراك المؤسسات الدستورية إلى جانب رئيس الجمهورية في اتخاذ هكذا قرار لخطورته و خطورة الظروف المحيطة باتخاذه .

---

[1] – غربي أحسن ، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لعام2020، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، المجلد 13، العدد 04،سنة 2020 ،ص26.و انظر كذلك بن صديق فتيحة و بن صديق زوبيدة ، تكريس المرتبة القانونية للمعاهدات من خلال رقابة المحكمة الدستورية ، مجلة نوميروس الأكاديمية ،المجلد4 ،العدد 01 ،سنة 2023،ص.105 و ما بعدها.

[2] – راجع أحكام المادة 101 من دستور الجزائر لعام 2020.

1-2- اختصاصات رئيس الجمهورية التي يجوز تفويضها: أجاز دستور 2020 لرئيس الجمهورية تفويض بعض صلاحياته إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة – و هذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة 93 من الدستور ذاته[1]. و الناظر في نطاق الصلاحيات التي يمكن للرئيس تفويضها للجهة المحددة في المادة 93 المذكورة أعلاه ، يتبين له مدى محدودية الصلاحيات المفوضة بالنظر إلى القيود التي حددتها هذه المادة، إذ استبعد التفويض من أهم الصلاحيات الممنوحة للرئيس في مجال التعيين في الوظائف الهامة في الدولة ، و مستبعد بشكل كلي في المجال التشريعي المحجوز لرئيس الجمهورية ، و هذا ما نعمل على بيانه في هذه الفقرة .

1-2-1- تفويضاته في مجال التعيين: استبعد المؤسس الدستوري بعض صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف الهامة في الدولة التي تم ذكرها في المواد 91 و92 و الفقرة الثانية من 93 من الدستور الحالي من التفويض بشكل كلي، و جعلها حكرا على رئيس الجمهورية دون سواه . و علة هذا الاستبعاد – من وجهة نظر خاصة – تكمن في حساسية هذه الوظائف من جهة، و أن التفويض في مثلها شديد الحساسية لكونه ينقل هذه الاختصاصات من سلطة تنفيذية منتخبة إلى سلطة تنفيذية معينة، الأمر الذي يجعل فكرة السيادة الشعبية كمصدر للسلطة التي يمثلها رئيس الجمهورية على المحك، هذا بالإضافة إلى الضمانات التي يجب أن يحاط بها هذا الإجراء لضمان مشروعيته و دستوريته، و الحدود التي يقف عندها باعتباره تدبيرا دستوريا استثنائيا[2].

ولكن بالرجوع إلى أحكام الفقرة السادسة من المادة 112 من دستور 2020، نجدها قد أعطت الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة التعين في بعض الوظائف المدنية للدولة التي

---

[1] – تنص الفقرة الأولى من المادة 93 من الدستور الجزائري الحالي على : يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من صلاحياته .

[2] – منقور قويدر ، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة – قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية ، المجلد السابع ،العدد الأول ،سنة 2022 ،ص.958.

يفوضها له رئيس الجمهورية . و لكن أين نجد النص على هذه الوظائف المدنية التي يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها للوزير الأول أو رئيس الحكومة ؟.

هنا ينبغي الرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم20-39 المؤرخ في 2020/02/02 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة[1]. إذ حددت الفقرة الثانية من المادة الأولى منه المناصب والوظائف العليا في الدولة،غير تلك المنصوص عنها بالدستور، والتي يعين فيها رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي[2] .

و مع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن إمكانية تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية في التعين المذكورة في الفقرة الثانية من المادة الأولى المشار إليها في المرسوم لا تتعلق إلا بتلك التعيينات في الوظائف ذات الطابع المدني فقط ،استجابة لمضمون الفقرة السادسة من المادة 112 من الدستور.

و أيا ما كان الأمر، فان الظاهر من نصوص الدستور الحالي أن هنالك تطور مهم في تكريس استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة- حسب الحالة - في مجالات مختلفة ، و إن كانت استقلالية نسبية ، تنحصر في مجال توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، والتعيين في بعض الوظائف التي تخرج عن المجال المخصص حصريا لرئيس الجمهورية، أو التعيين في بعض الوظائف المدنية بناء على تفويض من رئيس الجمهورية حينما يكون منشغلا بملفات أخرى أكثر أهمية ، أو يعاني من عائق صحيي لا يتسم بالخطورة الكبيرة، وحينئذ لا مانع من التفويض الجوازي في مثل هذه المسائل، و الظاهر أن المشرع الدستوري عندنا متأثر إلى أقصى الحدود بالمشرع الدستوري الفرنسي في هذا المجال، و لاسيما نص المادة 13 من

---

[1] – انظر الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد رقم 06 المؤرخة في 2020/02/02،ص. 08

[2] – تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2020/02/02 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة على : و يعين كذلك في المناصب و الوظائف العليا للدولة لدى رئاسة الجمهورية و الهياكل و المؤسسات التابعة لها ، وكذا لدى وزارات الدفاع الوطني، و الشؤون الخارجية ،و العدل والداخلية، و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، و المالية .

كما يعين مديري الجامعات و مسؤولي الدواوين الوطنية باستثناء تلك التابعة لقطاع السكن، مثلما يعين مسؤولي المؤسسات و الوكالات و الصناديق و كافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم إنشائها على التعيين فيها بمرسوم .

و يعين رئيس الجمهورية ،أيضا، الأمناء العامين و المفتشين العامين و المدراء العامين بالوزارات، و كذا في المناصب والوظائف العليا الأخرى غير المنصوص عنها أدناه.

دستور فرنسا الحالي التي تمنح رئيس الجمهورية إمكانية تفويض سلطته في التعيين لبعض الشخصيات .

1-2-2- تفويضاته في مجال الصلاحيات التشريعية : القاعدة العامة في القانون أن التشريع مسألة موكولة للسلطة التشريعية، استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات. ولكن هذا لا يحول دون تمكين رئيس الجمهورية – في الأنظمة الرئاسية أو شبه الرئاسية – من مشاركة السلطة التشريعية في إصدار القانون وفقا للشروط المحددة دستوريا . و بناء عليه، فان الاختصاص التشريعي المسموح به لرئيس الجمهورية هو اختصاص أصيل يستمده من الدستور، ولا علاقة له بالتفويض التشريعي الذي تشير إليه التشريعات المقارنة، و هو في الوقت نفسه استثناء من القاعدة العامة في التشريع .

و إذا كان القانون يمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الصلاحيات التشريعية، فانه من الضروري التمييز بين صلاحياته في التشريع في المجال الخاص بالقانون و صلاحياته في التشريع في المجال المخصص للتنظيم، وهو ما سنبينه فيما يلي :

– **تفويض صلاحياته التشريعية في المجال المخصص للقانون :** يقصد بصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع في المجال المخصص للقانون، السلطة التنظيمية التي يتمتع بهذا الأخير، والتي فرضتها الظروف و العوامل التي تتعرض لها الدولة الحديثة، باعتبارها دولة متدخلة في كل مجالات الحياة تحقيقا للمصلحة العامة . فانفراد البرلمان بالسيادة في صناعة القانون صار أمرا تقليديا تجاوزه الزمن ، وأصبح لا يواكب التطورات المتسارعة التي تشهدها الحياة العامة في الدولة، مما يستوجب مواجهة المستجدات فيها بقواعد قانونية لا يستغرق إصدارها وقتا طويلا و لا تكلف كثيرا، وهو أمر لا يمكن الوصول إليه إذا ما اتبعت فيه الأساليب التقليدية في التشريع . لذلك، حلت محله السلطة التنظيمية الممنوحة للجهاز التنفيذي ممثلا في رئيس الجمهورية، يستمدها مباشرة من الدستور، تمكنه من إصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية و التجريد و الاستقلالية ، و هي نقطة قوة لرئيس الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال سن القوانين، لصيقة بشخصه لا يمكن له تفويضها لغيره مهما كانت مراكزهم القانونية .

و بناء عليه ، أمكن القول بأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة دستورية تتخذ لمعالجة المسائل بصورة مستقلة عن أي قانون ، غير خاضعة في إصدارها لأي شروط عدا تلك المنصوص عنها في الدستور، وأن هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية غير مقيد بمجال معين غير ذلك المخصص منه للقانون، و هذا حتى لا يتم التناقض مع الدستور الذي منح هذه السلطة للرئيس [1].

و علة منع تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية المخصصة للقانون، و المستمدة من الدستور مباشرة، يمثل في جوهره استثناء من المبدأ العام الذي يحكم العمل التشريعي كعمل يجب أن يصدر من جهة نيابية منتخبة تجسيدا للسيادة الشعبية ، و من ثم لا يتصور قابلية هذا الاختصاص للتفويض إلى سلطة تنفيذية أخرى غير رئيس الجمهورية، لكونها تفتقد إلى صفة النيابة عن الشعب[2] .

و تأكيدا لما تم بيانه أعلاه، واستنادا إلى أحكام المادة 91 و المادة 93 في فقرتها الثانية ، يحظر على رئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية الخاصة بالتشريع بالأوامر المنصوص عنها بالمادة 142 من الدستور، و هي تمثل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، يمارسه في ظروف و حالات استثنائية، وفقا لإجراءات و شروط دستورية محددة قانونا، و تلزمه التنفيذ الشخصي لها استجابة لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص .

– **تفويض صلاحياته التشريعية في المجال المخصص للتنظيم:** يراد بالتنظيم المسائل التي لا يختص البرلمان بالتشريع فيها بموجب القانون العادي أو العضوي ، و يترك المجال فيها للسلطة التنفيذية لأجل تنظيمها ، و هذا ما تضمنته صراحة أحكام المادة 141من دستور 2020 في فقرتها الأولى التي نصت على : يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون . و هذا النص الدستوري ليس جديدا ،إذ تضمنته أغلب

---

[1] – عباد رزيقة و جمال بن سالم ، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة أفاق العلوم ، المجلد السابع ، العدد الثالث، جامعة زيان عاشور ،الجلفة ، سنة 2022 ،ص.770.

[2] – منقور قويدر ، مرجع سابق ، ص.960.

الدساتير الجزائرية السابقة، و لكن المشكلة تكمن في مدى إمكانية تفويضه من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ؟ !

إذا رجعنا إلى المادة 93 من الدستور الحالي ، و هي تعدد الموضوعات المستبعدة من دائرة التفويض الإداري، لم تشر صراحة أو ضمنا لمضمون المادة 141 المذكورة أعلاه . و بمفهوم المخالفة، يظهر للوهلة الأولى أن لا مانع يحول دون لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال تقنية التفويض الإداري فيها إلى الوزير لأول أو رئيس الحكومة ، و لا لوم على من رأى هذا الرأي ما دام أن نص المادة 93 من الدستور قد حددت الموضوعات المستبعدة من التفويض في اختصاصات رئيس الجمهورية تحديدا سلبيا و ليس تحديدا ايجابيا ، و تركت المجالات الأخرى من اختصاصاته القابلة للتفويض دون تحديد صريح .

لكن هذا الرأي لا يستقيم مع ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحياته التنظيمية التي لا تتم إلا عبر المراسيم الرئاسية ، و توقيع هذه الأخيرة من الصلاحيات الخالصة لرئيس الجمهورية بموجب نص المادة 91 من الدستور الحالي، وهذه الصلاحيات مما لا يجوز تفويضه للغير مهما كان هذا الغير، و مهما كانت الظروف الداعية إلى ذلك ، و هذا ما نصت عليه المادة 93 من الدستور الحالي صراحة في فقرتها الثانية . وعليه، تصبح الفقرة الأولى من المادة 93 المذكورة أعلاه لا يسري مضمونها إلا على التعيينات في بعض الوظائف المدنية الوارد ذكرها في المرسوم الرئاسي رقم20-39 المؤرخ في 2020/02/02 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة المشار إليه آنفا .

استنادا لما سبق بيانه، فان تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع في المجال المخصص للقانون أو ذلك المخصص للتنظيم – على الوجه المشار إليه أعلاه – مستبعد بالكلية، و أن السلطة التنظيمية برمتها تخرج من دائرة التفويض، يستأثر بها رئيس الجمهورية و لا يشاركه فيها غيره ، مقتديا في ذلك بما ذهب إليه المشرع الدستوري الفرنسي الذي لا يجيز تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بمجال السلطة التنظيمية . و ما حملنا على إدراج السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية – وفقا لأحكام دستور 2020– ضمن الصلاحيات التي يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها إلى غيره، ما كتبه البعض

حول إمكانية تفويض هذه السلطة من رئيس الجمهورية إلى بعض موظفي مصالح رئاسة الجمهورية[1]، و هو أمر مجانب للصواب تماما، و إن شئتم راجعوا المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المؤرخ في 2023/09/26 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية[2].

1-2-3- تفويض إمضاء رئيس الجمهورية : أشرنا فيما مضى أن تفويض التوقيع يعرف كذلك بالتفويض الشخصي، و أنه رخصة من الأصيل يتمكن بمقتضاها أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا عنه و تحت رقابته و مسؤوليته، و أن هذا النوع من التفويض يعبر عن العلاقة الشخصية التي تربط صاحب الاختصاص بالمفوض إليه داخل التسلسل الهرمي في الجهاز الإداري المعني . وهنا، يتصرف المفوض إليه لحساب صاحب الاختصاص الأصيل و باسمه، و من ثم تكون القرارات الإدارية المتخذة من طرفه كأنما صدرت من الأصيل، و لها نفس القوة القانونية للقرارات التي يصدرها هذا الأخير .

وبالرجوع إلى نص المادة 91 من دستور الجزائر لعام 2020، المحددة لبعض صلاحيات رئيس الجمهورية، التي لا يجوز له تفويضها إلى غيره مهما كانت صفاتهم و مسؤولياتهم في التسلسل الهرمي للوظيفة التنفيذية في البلاد، فان الفقرة السابعة منها قد أشارت إلى عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية غيره في توقيع المراسيم الرئاسية . و مع ذلك أجاز القانون لرئيس الجمهورية أن يفوض إمضاء إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسة الجمهورية في حالات محددة بموجب المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية التي جاء فيها : " يؤهل مدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم، للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق و القرارات و المقررات، باستثناء المراسيم"[3] .

---

[1] - خلفيي محمد النظام القانوني للتفويض الإداري ... ، مرجع سابق ،ص 92.

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد62،المؤرخة 09/27/ 2023،ص.04.

[3] – راجع أحكام المرسوم الرئاسي رقم23-331 المؤرخ في 2023/09/26المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الستون ، العدد 62، الصادرة في 2023/09/27،ص.06.

و رغم أن نص المادة 17 من المرسوم المشار إليه لم تذكر صراحة لفظ التفويض، واستعاضت عنه بلفظ التأهيل، فانه يستفاد منها التفويض بشكل ضمني متى استوفى شروطه الشكلية و الموضوعية. ومن هنا، فان تفويض رئيس الجمهورية توقيعه إلى الأشخاص الذين حددهم نص المادة 17 من المرسوم 23-331 المشار إليه، يأخذ فيه رئيس الجمهورية بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه و يعكس مدى ثقته فيه، وينتهي هذا التفويض بتغير أطرافه أو أحدهما مهما كان السبب الداعي إلى هذا التغير، و هو ما أشارت إليه صراحة المادة19 من المرسوم الرئاسي المشار إليه .

و تكمن علة استبعاد المراسيم الرئاسية من أن يفوض توقيعها إلى الغير في طبيعة الموضوعات التي تعالجها، كونها تتناول في الغالب الأعم المسائل المتعلقة بالنظام العام، الذي من مقتضياته الضبط الإداري لعناصره، و المتمثلة في الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، و ما يترتب عن ذلك من تقييد للحريات العامة، والتي لا يجوز التفويض فيها مهما كانت الأحوال و الظروف، تحقيقا للصالح العام.

و يشترط في تفويض رئيس الجمهورية توقيعه لكل من مدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة، أن يكون موضوع تفويض التوقيع مما يدخل في اختصاصهم المسندة إليهم، ولا يتجاوز إلى اختصاصات غيرهم من القائمين بأمور الوظيفة التنفيذية في البلاد، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بذلك، و إلا وقع التفويض باطلا.

2- النطاق الشخصي لتفويضات رئيس الجمهورية : نقصد بالنطاق الشخصي لتفويضات رئيس الجمهورية، الأشخاص الذين يجوز له تفويض اختصاصاته إليهم استنادا إلى نصوص قانونية صريحة في هذا المجال. و من يطلع على نصوص الدستور الجزائري الحالي لعام 2020، في باب تنظيم السلطة التنفيذية، يلاحظ أن المشرع الدستوري قد أدرج لأول مرة وظيفتين تنفيذيتين بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية ، فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية رئاسية، فان الحكومة يقودها وزير أول. وإذا أفرزت الانتخابات أغلبية برلمانية – بغض النظر عما إذا كانت هذه الأغلبية البرلمانية مساندة أو معارضة لرئيس الجمهورية– فان الحكومة يقودها

رئيس للحكومة . و في كلتا الحالتين، فان لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض بعض من صلاحياته التي يجوز له تفويضها إليهما[1].

و لا تقتصر تفويضات رئيس الجمهورية على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و لكن له أن يفوض بعضا من صلاحياته إلى كل من مدير ديوان رئاسة الجمهورية أو الأمين العام لرئاسة الجمهورية أو الأمين العام للحكومة، نزولا عند مقتضيات المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 23- 331 المشار إليه أعلاه، و هو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

2-1- تفويضه للوزير الأول أو رئيس الحكومة:على اثر التعديل الدستوري لعام 2020، أضحت السلطة التنفيذية في الجزائر قائمة على فكرة الازدواجية في التنظيم و الهيكلة[2]، إذ يوجد إلى جانب رئيس الجمهورية كأعلى هيئة للسلطة التنفيذية في البلاد، وزيرا أولا متى أسفرت الانتخابات البرلمانية على أغلبية رئاسية، أو رئيسا للحكومة متى أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية . و لرئيس الجمهورية، بوصفه رئيسا للبلاد و حام للدستور و رمزا للسيادة، سلطة الانفراد بتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، و لم يضع المؤسس الدستوري شروطا معينة ينبغي احترامها فيمن يرشح لهذا المنصب عدا شرط الأغلبية التي ينتمي إليها الوزير الأول أو الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها رئيس الحكومة، وهي الأغلبية الرئاسية.

و إذا كان المشرع الدستوري قد منح للوزير الأول صلاحية اقتراح أعضاء الحكومة على الرئيس لتعيينهم رسميا، فانه بالمقابل مطالب بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مما يوحي بتبعيته له، و أنه مساعد له في مهامه، وتقتصر مهمته الأساسية في تنسيق العمل الحكومي و تنفيذ

---

[1] – راجع أحكام المادة 93 ، فقرة أولى من دستور 2020 ، التي تنص على : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة –بعضا من صلاحياته " .

[2] –شعيب محمد توفيق ، مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020،مجلة الناقد للدراسات السياسية ، المجلد السادس، العدد الثاني ، جامعة محمد خيضر ،بسكرة الجزائر، لعام 2022 ،ص.420 و ما بعدها .

البرنامج السياسي و الانتخابي لرئيس الجمهورية من خلال وضع مخطط عمل يضمن التطبيق الحسن له يعرض على مجلس الوزراء ثم يقدم إلى البرلمان للمصادقة عليه[1].

بالمقابل، و إن بدا ظاهريا استقلال رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة التي يرأسها و إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية التي يمثلها استنادا إلى أحكام المادة 110من الدستور الحالي،التي منحت رئيس الحكومة أولوية تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية على حساب برنامج رئيس الجمهورية، فان من شأن ذلك أن يقيد من السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية الذي ينبغي عليه أن يفسح المجال لرئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية في تشكيل الحكومة وتنفيذ برنامجها الانتخابي . ورغم ذلك تبقى استقلالية رئيس الحكومة نسبية، طالما بقيت السياسة الخارجية، و الأمور المتعلقة بالدفاع الوطني و المجال الأمني، محجوزة لرئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور[2] .

و زيادة على المهام أو الصلاحيات التي يسندها الدستور إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – كما هو منصوص عنه بالمادة 112 من دستور 2020، فان لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض صلاحياته إليهما، متى كان منشغلا بملفات أخرى أكثر أهمية، أو كان يعاني من مشاكل صحية لا تتسم بالخطورة التي تمنعه من العودة إلى ممارسة مهامه الدستورية بشكل طبيعي. و رغم ذلك، يبقى مجال هذه الرخصة محصورا لا يتعداه إلى المجالات التي يحظر فيها التفويض مهما كانت الظروف و الأحوال، و قد أسلفنا الإشارة إليها فيما سبق بيانه .

و الجدير بالملاحظة في هذا المجال، أن تفويضات رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – تقتصر على تفويض الاختصاص دون تفويض التوقيع ، و ذلك – في اعتقادنا– راجع إلى أهمية الموضوعات المفوضة من جهة ، و الدور الهام الذي

---

[1] – مزياني سهيلة ،سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020،مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، المجلد التاسع ، العدد الأول ، جامعة خنشلة ، سنة 2022، ص.735.

[2] – راجع أحكام المواد 91 و92 و100 و102 من دستور الجزائر لعام 2020 .

يضطلع به الوزير الأول أو رئيس الحكم في النظام الإداري الجزائري ، و مكانتهما و الأدوار التي يقومون بها في مجال ممارسة السلطة التنفيذية ، خصوصا رئيس الحكومة الذي يستأثر بتنفيذ برنامجه الذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها .

و في تقديرنا، تكمن علة تفويض اختصاصات رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – دون تفويض توقيعه إليهما، سببه أن تفويض توقيع رئيس الجمهورية تتولاه جهات أخرى تقوم بأدوار مساعدة لرئيس الجمهورية في أداء مهامه الدستورية، استنادا إلى أحكام المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331، المؤرخ في 2023/09/27 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية ، و هو ما سنبينه أدناه .

2-2- تفويضه لمدير ديوان رئاسة الجمهورية : في سياق تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية و تقديم التقارير الخاصة بذلك، و مساعدته عند الحاجة في ممارسته صلاحياته و مسؤولياته الدستورية، و متابعة النشاط الحكومي، و إعداد حصيلة لنشاطات المؤسسات و الأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية، يبرز دور مدير ديوان رئاسة الجمهورية كأهم مسؤول في مؤسسة الرئاسة، حيث تسند إليه دراسة الملفات السياسية و العلاقات الدولية و تنفيذها، و متابعة النشاط الحكومي و تحليله و تقديم عرض حال بذلك إلى رئيس الجمهورية تمكينا له لمعرفة ما يجري بشأنها هذه الأمور و اتخاذ القرارات المناسبة بشأن ذلك .

و في الوقت نفسه، يكلف مدير ديوان رئاسة الجمهورية بتنسيق و تنشيط نشاطات المستشارين التابعين لمؤسسة رئاسة الجمهورية، و إعلام الرئيس بوضعية البلاد السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و مدى تطورها، و إمداده بالمعلومات و العناصر الضرورية لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها .

إضافة إلى ذلك، يضطلع مدير الديوان بمهمة إرسال قرارات رئيس الجمهورية و تعليماته و توجيهاته التي تدخل في مجال اختصاصه إلى السلطات والأجهزة و المؤسسات المعنية، ومتابعة تطبيقها التطبيق السليم الذي يحقق المصلحة العامة .

و فوق ذلك كله، يعهد إلى مدير ديوان رئاسة الجمهورية السهر على متابعة وضعية الرأي العام بخصوص القرارات الكبرى المتخذة من قبل الرئيس، و مواصلة الاتصالات مع الطبقة

السياسية و الحركة الجمعوية المعتمدة في البلاد، و تقييم مستوى تنظيم المرافق العمومية و سيرها و أدائها استنادا إلى ما يتلقاه من شكاوى المواطنين بشان الخدمة العمومية التي تقدمها هذه المرافق، و العمل على معالجتها بما يضمن تقديم الخدمة العمومية على الوجه المطلوب[1] .

و الذي لا مراء فيه، أن الصلاحيات التي عهد بها إلى مدير ديوان رئاسة الجمهورية وفقا للمرسوم الرئاسي 23-331 المتعلق بإعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية، إنما يعبر عن مدى رغبة مؤسسة الرئاسة في الانفتاح بشكل كبير و مباشر على من يقومون بتنشيط الحياة العامة في البلاد، و يتضح ذلك بشكل واضح من خلال الشكاوى التي تتلقاها رئاسة الجمهورية من خلال الرسائل المفتوحة بشكل دوري و مستمر .

و استنادا إلى أحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 23-331 المشار إليه أعلاه، يؤهل مدير ديوان رئاسة الجمهورية للتوقيع باسم رئيس الجمهورية جميع الوثائق و القرارات و المقررات ذات الصلة بالصلاحيات و المهام المسندة إليه بموجب المادة 07 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه، وأن لا يتعداها إلى الاختصاصات المسندة إلى غيره من المصالح التابعة للرئاسة المحددة في المادة 05 من المرسوم المذكور، ولا اختصاصات المؤسسات و الإدارات المختصة أو الحلول محلها، كما هو مبين في نص المادة 04 من المرسوم ذاته .

و استنادا إلى نص المادة 17 من المرسوم المعني، فان النص القانوني المعني استعمل عبارة " يؤهل" ، وهي لفظة تعني في اللغة العربية صلاحية و كفاءة الشخص للقيام بعمل معين على وجه التحديد. و هي- في مفهوم المادة 17- تعني صلاحية مدير ديوان رئاسة الجمهورية لأن يكون محلا لتفويض صلاحيات رئيس الجمهورية و كفاءته للقيام بما فوض فيه على الوجه الأكمل، و بما يحقق الصالح العام المرجو منه.

---

[1] – لمزيد من المعلومات عن مجمل المهام التي يضطلع بها مدير ديوان رئاسة الجمهورية، يرجى الاطلاع على نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المشار إليه آنفا ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الستون ، العدد 62، المؤرخة في 2023/09/27، ص.05.

و بالاستناد إلى مضمون المادة 17 من المرسوم المعني، يتضح أن التفويض الإداري الذي يتلقاه مدير ديوان رئاسة الجمهورية من رئيس الجمهورية لا يتعدى حدود التوقيع، ولا يتعداه إلى تفويض الاختصاصات، ذلك أن هذه الأخيرة التفويض فيها محصور في شخص الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – بالنظر إلى قيمة و سمو الصلاحيات الموضة، و طبيعة المواضيع التي تعالجها .

هذا من جهة، و من جهة ثانية، فان نطاق تفويض التوقيع الذي يتلقاه مدير الديوان من رئيس الجمهورية محصور في توقيع الوثائق و القرارات و المقررات دون المراسيم الرئاسية. و تكمن علة استبعاد المراسيم الرئاسية من تفويض التوقيع فيها إلى مدير ديوان الرئاسة في أمرين اثنين هما: طبيعة المواضيع التي تعالجها هذه المراسيم و مدى خطورتها و تأثيرها على الحياة العامة في البلاد من جهة، و من جهة ثانية أن التوقيع على المراسيم الرئاسية من الاختصاصات الرئيسية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فيها تحت أي ظرف من الظروف، وهو صريح ما قضى به نص الفقرة السابعة من الماد91 من دستور الجزائر لعام 2023. و إذا كان تفويض التوقيع على المراسيم الرئاسية يحرم منه الوزير الأول أو رئيس الحكومة– حسب الحالة– رغم علو مكانتهما في الوظيفة التنفيذية، فمن باب أولى ألا يفوض فيها مدير ديوان الرئاسة .

و استنادا إلى نص المادة 18من المرسوم الرئاسي رقم23–331 ، فان مدير ديوان رئاسة الجمهورية كما له الحق في أن يكون مفوضا إليه، فان له بالمقابل الحق في تفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه، شريطة ألا يكون المفوض إليه في هذه الحالة ممن تقل رتبته عن رتبة نائب مدير بديوان رئاسة الجمهورية في إطار ما يسمى بالتفويض الرأسي للاختصاصات . و لكن هل لمدير الديوان المعني صلاحية تفويض بعض اختصاصاته إلى غير مرؤوسيه ممن ينتمون إلى بعض مصالح رئاسة الجمهورية المذكورين بالمادة 05 من المرسوم المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية لعام 2023 ؟ .

لا يجد الناظر في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 23–331 صعوبة في الإجابة عن هذا التساؤل، و القول بأنه لا يجوز لمدير ديوان رئاسة الجمهورية أن يفوض بعض

صلاحياته لغير مرؤوسيه في إطار ما يعرف بالتفويض الأفقي، ذلك أن عبارة " تفويض إمضائهم للمعينين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم " ، توحي بما لا يدع مجالا للشك استبعاد التفويض الأفقي ، و من ثم استبعاد غير مرؤوسي مدير ديوان رئيس الجمهورية من أن يكونوا محلا لتفويضات هذا الأخير .

و يثور التساؤل أيضا حول النطاق الموضوعي لتفويضات مدير ديوان رئاسة الجمهورية إلى مرؤوسيه، من حيث ما يجوز و ما لا يجوز تفويضه لهم ؟ .

لا يجد المتفحص لنص المادة 18 من المرسوم الرئاسي محل الدراسة صعوبة في القول بأن تفويضات مدير ديوان رئاسة الجمهورية لا تتعدى حدود تفويض الإمضاء، و أن مدير ديوان رئاسية الجمهورية ملزم قانون بالتنفيذ الشخصي لصلاحياته المبينة في نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المشار إليه، بالنظر إلى الثقة التي تضعها فيه مؤسسة رئاسة الجمهورية، و بالنظر إلى الكفاءة و المؤهلات المطلوبة فيه للقيام بهذه الصلاحيات، و بالنظر إلى طبيعة الصلاحيات المسندة إليه، و التي لا يؤتمن فيها غيره .

و لكن يبقى السؤال مطروحا فيم يصح لمدير ديوان رئاسة الجمهورية أن يفوض فيه مرؤوسيه لتوقيعه بدلا عنه ؟ .

لا تشير المادة 18 من المرسوم المعني إلى طبيعة الموضوعات التي يفوض فيها مرؤوسو مدير ديوان رئاسة الجمهورية التوقيع باسم هذا الأخير، و من ثم أمكن القول بأن توقيع المرؤوسين يشمل كل الوثائق أو القرارات أو المقررات التي يمكن أن تصدر عن الأصيل في هذا المجال، إذ أن النص القانوني قد جاء مطلقا، وتطبيقا لقاعدة المطلق يحمل على إطلاقه طالما لا يوجد ما يقيده.

و لكن السؤال الذي يمكن إثارته في هذا المجال، هل يجوز لمدير ديوان رئاسة الجمهورية أن يفوض أحد مرؤوسيه توقيع الوثائق أو القرارات أو المقررات التي فوضه فيها رئيس الجمهورية ؟ .

سبق القول بأن تفويض التوقيع يطلق عليه التفويض الشخصي، قائم على الأخذ بعين الاعتبار شخصية و كفاءة المفوض إليه، و ينطوي على ثقة صاحب الاختصاص الأصيل به، و أنه

ينتهي بانتهاء أحد طرفيه. و أن تفويض توقيع الأصيل إلى أحد مرؤوسيه يبقيه مسؤولا عن أعمال المفوض إليه، و أن هذا الأخير يصبح مسؤولا بدوره أمام المفوض عن نتائج عمله، و من ثم لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره للقيام بما فوض فيه، و ذلك تطبقا للقاعدة النظرية في التفويض الإداري التي لا تجيز تفويض الصلاحيات المفوضة حتى لا تتأثر قدرة صاحب الاختصاص الأصيل على المتابعة و الإشراف و التوجيه، فتنجز الاختصاصات المفوضة على الوجه الأكمل المطلوب[1] .

و مع ذلك المنع المقرر في القانون الإداري، فان علماء الإدارة العامة لا يرون مانعا من أن يفوض المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إلى من هم أدني منه رتبة في السلم الإداري، متى تم الإذن له بذلك في قرار التفويض الصادر إليه[2].

2-3- تفويضه للأمين العام لرئاسة الجمهورية : تعتبر الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية واحدة من المصالح المهمة المساعدة لرئيس الجمهورية في تنفيذ برنامجه الانتخابي والسهر على تنفيذ قراراته و توجيهاته ذات الصلة . وفي الوقت نفسه، تعمل على مساعدة رئيس الجمهورية على القيام بصلاحياته و مسؤولياته التي يستمدها من الدستور، وتنظيم و إسناد نشاطاته المختلفة، ومتابعة النشاط الحكومي في الدولة و إعداد حصيلة لنشاطات المؤسسات والأجهزة التابعة لمؤسسة الرئاسة، و تقديم عرض بذلك للرئيس .

يضاف إلى ما سبق ذكره، أن من صلاحيات الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية علام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و مدى تطورها، وتزويده بما هو ضروري من العناصر الكفيلة باتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. و من صلاحياتها أيضا انجاز جميع الدراسات ذات الصلة بالمهام المسندة إليها بموجب المادة الثامنة

---

[1] – مساعدة عبد المهدي ، تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، منظور إداري و قانوني ، جرش للبحوث و الدراسات ، المجلد20،العدد02 ، جامعة جرش ، المملكة الأردنية، سنة 2019 ، ص.616.

[2] – ماك دونالد، تفويض السلطة و التنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة ، ترجمة حسن ياسين ، مجلة الإدارة العامة ،العدد 10، الرياض، سنة 1970،ص.81.

من المرسوم الرئاسي 23-331 المشار إليه أعلاه، و الحث على تنفيذها و تقييم تأثيرها على الحياة العامة في البلاد .

و مثل الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية مثل ديوانها، لا يشمل تفويض رئيس الجمهورية لها إلا تفويض التوقيع على الوثائق و القرارات و المقررات الإدارية دون المراسيم الرئاسية دون الاختصاصات، ولاسيما الاختصاصات الدستورية، وقد فصل الدستور الجزائري لعام 2020 في ذلك بموجب أحكام المادة 91 و 93 من الدستور و ما يليهما من مواد أخرى فيه .

و تجيز المادة 18 من المرسوم الرئاسي، المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية لعام2023 ، للأمين العام لرئاسة الجمهورية إمكانية اللجوء إلى تفويض توقيعه إلى مرؤوسيه الذين يعملون بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية فيما يخص الصلاحيات المسندة إليه بالمادة 08 من المرسوم ذاته . وتجنبا لتكرار ما قدمناه من إجابة عن التساؤلات التي تم طرحها بمناسبة الحديث عن تفويضات رئيس الجمهورية لديوان رئاسة الجمهورية، فان الأمر لا يختلف بشأنها عما يمكن قوله بشأن الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية .

2-4- تفويضه للأمين العام للحكومة : الأمانة العامة للحكومة جهاز دائم تابع لرئاسة الجمهورية ، مكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي . و منه، فان الأمانة العامة للحكومة تشكل قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة . و من هذا المنطلق، ونظرا للأهمية البالغة التي تتميز بها ضمن باقي المصالح التابعة لمؤسسة رئاسة الجمهورية، شهدت الأمانة العامة للحكومة منذ نشأتها بعد الاستقلال مباشرة نشاطا مكثفا في المجال المخصص لها، و المتعلق بإجراءات و كيفيات إعداد النصوص التشريعية و التنظيمية، من حيث اعتماد تقنيات صياغة النصوص و استعمال المصطلحات، و احترام معايير و إجراءات التشاور الوزاري المشترك .

و عرف الوضع القانوني للأمانة العامة للحكومة- في تطورها التاريخي - مرحلتين متميزتين : دامت المرحلة الأولى مدة 15سنة، تبدأ بوضع النواة الأولى لها سنة 1962 وتنتهي سنة 1977 تاريخ إحداثها النهائي. و في هذه المرحلة تعاقب عليها أمينان عامان، بدأت العمل بعدد محدود من الموظفين، تابعة للكتابة العامة لرئاسة الجمهورية، و تم ذلك من خلال إسناد الأعباء و المهام المنوطة بها إلى الكاتب العام للرئاسة، و ذلك بموجب المرسوم رقم64 -

349 الصادر بتاريخ 12/05/ 1964 [1]. واستمر الحال على ما هو عليه حتى العام 1977، وهو التاريخ الذي وضع فيه تصور جديد للأمانة العامة للحكومة، إذ أصبحت هيكلا قائما بذاته ملحقا بالسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، و له إدارته الخاصة به، و لم يتغير هذا الوضع الجديد منذ ذلك الحين و إلى غاية اليوم، و ذلك رغم التعديلات المتتالية التي لحقت إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية .

و حسب النصوص القانونية سارية المفعول، يضطلع الأمين العام للحكومة بالصلاحيات التالية:

– تولي مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين و التنظيمات احتراما لمبدأ المشروعية ، و التنسيق القانوني للنشاط الحكومي.

– تحضير مشاريع القانونية التي تقدم لرئيس الجمهورية والوزير الأول لتوقيعها ، و يتولى نشرها في الجريدة الرسمية .

– يحضر بالتعاون مع السلطات المعنية جدول أعمال اجتماع الحكومة و مجلس الوزراء.

– المشاركة في اجتماعات مجلس الحكومة و مجلس الوزراء .

– يعد خلاصة نقاشات اجتماعات مجلس الوزراء و النتائج التي تسفر عنها ، ويتولى المحافظة عليها ، وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة .

– يتابع كل مراحل العمل التشريعي، و لاسيما ما تعلق ب : إرسال مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة إلى البرلمان، و استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان و مناقشتها ، و تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطات رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المحكمة الدستورية .

---

[1] – تمت الإشارة إلى هذا المرسوم في / مهام ،تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة ،وثيقة صادرة عن رئاسة الجمهورية ، الأمانة العامة للحكومة ، بدون تاريخ، ص.01،و إن كانت هذه الوثيقة قد أشارت إلى التطورات التي لحقت مصالح رئاسة الجمهورية حتى عام 2020 مما يوحي بحداثة صدور هذه الوثيقة .

و يساعد الأمين العام للحكومة في القيام بالاختصاصات و المهام المسندة إليه : مكلفون بمهمة، و مديرو دراسات، و مديرون، و مكلفون بالدراسات و التخليص، و نواب مديرين، و رؤساء دراسات .

و تتمتع الأمانة العامة للحكومة بميزانية خاصة يكون الأمين العام للحكومة هو الآمر بالصرف فيها ، و يملك من الموارد البشرية و الوسائل المادية ما يمكنه من أداء مهامه على الوجه الأكمل و يتولى تسيرها مباشرة .

و نظرا للمهام الكبيرة التي تضطلع بها الأمانة العامة للحكومة، يحظى الأمين العام فيها بتفويض من رئيس الجمهورية للتوقيع باسمه و نيابة عنه، الوثائق و القرارات و المقررات – دون المراسيم – التي تدخل في مجال الاختصاصات المسندة إليه، و هو عين ما أشارت إليه صراحة المادة17 من المرسوم الرئاسي رقم 23–331 المؤرخ في 2023/09/27 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية .

و في الوقت ذاته، و وفقا لأحكام المادة 18 من المرسوم 23–331 المشار إليه، يمكن الأمين العام للحكومة من تفويض توقيعه إلى مرؤوسيه ممن ذكروا أعلاه شريطة ألا يكون من فوضهم ممن تقل رتبهم عن رتبة نائب مدير .

و يسري ما قدمناه من إجابات عن التساؤلات التي أثرناها بمناسبة الحديث عن تفويضات رئيس الجمهورية لمدير ديوان رئاسة الجمهورية، و تفويضات هذا الأخير إلى مرؤوسيه، على ما يمكن أن يثار من تساؤلات بشأن تفويضات رئيس الجمهورية للامين العام للحكومة و تفويضات هذا الأخير إلى من هم تحت سلطته، لا نرى ضرورة لإعادة طرحها هنا من جديد تجنبا للتكرار.

المطلب الثاني:التفويض الإداري على مستوى الحكومة :

قد ينفرد بالسلطة التنفيذية في البلاد شخص واحد، هو رئيس الدولة، يساعده في أداء مهامه و اختصاصاته الدستورية عدد من الموظفين الخاضعين لسلطته . و كما يحدث ذلك في الأنظمة الديمقراطية، قد يحدث في الأنظمة الدكتاتورية على حد سواء .

ففي ظل نظام الحكم الرئاسي، يعهد بالسلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة المنتخب خلال عهدته الرئاسية، ويمارسها عن طريق مساعديه، و تكون ممارسته أكثر فعالية نظرا لفردية السلطة، و انعدام الخلافات المعوقة لنشاطاتها، و خلوها من التعسف لخضوعها للرقابة، ولاسيما من هيئة الناخبين . و من أشهر الأمثلة على ذلك السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية.
و قد تتألف السلطة التنفيذية من رئيس دولة غير مسؤول سياسيا، ومجلس وزراء مسؤول سياسيا أمام البرلمان. و في ظل هذا النظام قد يكون رئيس الدولة مجردا من السلطة الحقيقية التي يتولاها مجلس الوزراء، وفيه يقال أن الرئيس يمارس السلطة عن طريق وزرائه، و هذا ما يميز الدولة البرلمانية الخالصة، و مثاله المملكة البريطانية حيث الملك هناك يملك و لا يحكم.
و قد يشترك رئيس الدولة مع رئيس الحكومة أو الوزير الأول اشتراكا حقيقيا في ممارسة السلطة بحكم نصوص الدستور، كما هو الحال في أنظمة الحكم التي مزجت بين النظامين البرلماني و الرئاسي، و من أمثلته نظام الحكم في فرنسا استنادا لدستور 1958، و الدستور المصري لعام 1971[1]، و الدستور الجزائري لعام 2020، الذي حاول فيه المشرع الدستوري المزج فيه بين النظامين الرئاسي و البرلماني، و هو ما تبرزه بوضوح المادة 103 منه على وجه الخصوص.
و ازدادت أهمية السلطة التنفيذية في جميع أنظمة الحكم الحديثة في العالم، إذ لم تعد الحكومة تابعة أو خاضعة لممثلي الشعب في البرلمانات كما كان الاعتقاد سائدا في الماضي، ولكن أصبحت تمثل القيادة الحقيقية في البلاد لاعتبارات متعددة منها :
– تشكيل الحكومة من زعماء حزب الأغلبية في برلمانات الديمقراطيات الغربية، أو قادة الحزب الواحد في برلمانات الدول التي لا زالت تتبنى النظام الشيوعي كالصين على سبيل المثال .
– حصر المجال التشريعي للبرلمان بحيث لا يتعداه إلى غيره من المجالات الأخرى، في الوقت الذي توسعت فيه سلطة الحكومة لتشمل كل المجالات عن طريح إصدار اللوائح التنظيمية،

[1] – انظر في ذلك ، عمار التركاوي ، السلطة التنفيذية ، الموقع الاليكتروني arab-ency.com.sy :/law/details/26039/4 اطلع عليه يوم 2024/06/30 على الساعة 14سا23د.

و هذا عكس ما كان سائدا في ظل أغلب أنظمة الحكم السابقة، و هذا ما نلحظه في دستور فرنسا لعام 1958 ، و حاول المشرع الدستوري الجزائري تبنيه من خلال دستور 2020.

– فرضت الطبيعة الفنية للتشريعات الحديثة أولوية الحكومات في إعداد مشاريع القوانين التي تحتاج إلى عقول المتخصصين في المجالات المختلفة، و الاستشاريين الذين تحرص السلطة التنفيذية على أهمية دورهم في الوقت الذي ترى فيه البرلمانات أن اشتراط التأهيل لعضويتها يعد تقييدا للممارسة الديمقراطية، فانتشرت مشاريع القوانين التي تعدها السلطة التنفيذية، و انحصر دور البرلمان في هذا الشأن، و اكتفى بدور الموافقة على ما تقدمه الحكومة من مشاريع قانون[1]، و هو ما نلاحظه بوضوح في النظام السياسي الجزائري،لاسيما في السنوات الأخيرة .

و بناء عليه، يتميز النظام الدستوري الجزائري بازدواجية الهيئة التنفيذية، وهذا على اثر التعديل الدستوري لعام 2020، من خلال تبني نظام الوزير أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – الذي يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهما بمرسوم رئاسي حسب الشروط التي ينص عليها القانون .

و تسند إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – صلاحيات سياسية و أخرى إدارية محددة دستوريا، تتمثل الأولى في وضع برنامج الحكومة و عرضه على مجلس الوزراء ثم تقديمه إلى البرلمان من أجل المصادقة عليه . و في هذا الإطار، تقوم مسؤولية رئيس الحكومة أو الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية و أمام البرلمان. يضاف إلي ذلك، يترأس كل منهما مجلس الحكومة و يتولى توزيع الصلاحيات على أعضائها .

و تتمثل الصلاحيات الإدارية لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الأحوال في السلطة التنظيمية، و السهر على حسن سير الإدارة العمومية بما يحقق ديمومتها و تحقيق الصالح العام[2]. و تعمل تحت إشرافهما مجموعة من الأجهزة الإدارية التي تساعدهما على أداء

---

[1] – عمار التركاوي ، مقال سابق ، الموقع الاليكتروني السابق .

[2] – راجع أحكام المادة 112 من دستور الجزائر لعام 2020 .

الصلاحيات المخولة لهما قانونا، إما في إطار التوزيع الداخلي للصلاحيات في الجهاز الإداري الذي ينتمون إليه، أو عن طريق آلية التفويض .

و لمعرفة كيف يتم تفويض صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– وجب علينا التطرق إلى النطاق الموضوعي لتفويضات الحكومة أولا، ثم تحديد النطاق الشخصي لتفويضات الحكومة ثانيا، و هو ما سنتطرق إليه تباعا فيما يلي :

أولا – النطاق الموضوعي لتفويض صلاحيات الحكومة :

يراد بالنطاق الموضوعي لتفويضات الحكومة، تحديد الموضوعات التي يجوز للوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – التفويض فيها و ما لا يجوز له التفويض فيه . و يشمل النطاق الموضوعي لتفويضات الحكومة تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع، و هو ما سنعالجه في الفقرتين الفرعيتين الآتيتين :

أ– تفويض الاختصاصات : يختص الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – بممارسة جملة من الصلاحيات ذات الطابع السياسي و الإداري المحددة بموجب الدستور . و استنادا إلى دستور الجزائر لعام2020، فيما يتعلق بممارسة هذه الاختصاصات بين الحكومة التي تنفذ برنامج رئيس الجمهورية الانتخابي بقيادة الوزير الأول، وبين الحكومة التي تنفذ برنامج الأغلبية البرلمانية بقيادة رئيس الحكومة، لم يفرق المؤسس الدستوري بينهما في الصلاحيات الدستورية، إذ نص المؤسس الدستوري على الصلاحيات الممنوحة للحكومة داخل السلطة التنفيذية بشكل موحد في الحالتين، كما نص في الوقت نفسه على العديد من الصلاحيات الأخرى التي تمارسها الحكومة بغض النظر عن اختلاف شكلها، و التي تندرج ضمن مظاهر التعاون و التداخل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية [1].

[1] – الدكتور أحسن غربي ، الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة الاجتهاد القضائي ، المجلد13 ، العدد التسلسلي 28، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، نوفمبر 2021، ص. 21.

و جملة الصلاحيات التي تقوم بها الحكومة داخل السلطة التنفيذية، بوصفها أحد قطبيها، محددة بشكل صريح بنص المادة 112 من دستور الجمهورية الجزائرية لعام 2020، و هي سبعة اختصاصات رئيسية تتمثل فيما يلي :

– توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة أثناء قيام أعضائها بالمهام المسندة إليهم.

– توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ذات الصلة .

– القيام بتنفيذ القوانين و التنظيمات الصادرة عن البرلمان و رئيس الجمهورية بصفة منتظمة و مستمرة و الإشراف على ذلك تحقيقا للمصلحة العامة .

– رئاسة اجتماع مجلس الحكومة و هو مجلس مصغر مقارنة بمجلس الوزراء الذي تتخذ فيه بعض القرارات و بعض التعيينات ذات الصلة باختصاصات الحكومة .

– توقيع المراسيم التنفيذية دون مراجعة رئيس الجمهورية للحصول على موافقته بشأنها، و إصدار اللوائح التي تضع هذه المراسيم موضع التنفيذ، أو تلك اللوائح التي تتعلق أساسا بمواجهة الظروف الطارئة التي لا تحتمل الانتظار، لعل أهمها في هذا المجال تلك اللوائح التي أصدرتها الحكومة الجزائرية لمواجهة وباء كرونا و مكافحته .

– التعيين في الوظائف المدنية التي لا تندرج ضمن المجال المخصص لرئيس الجمهورية أو تلك التي فوضها الرئيس لهم استنادا إلى أحكام مقررة في الدستور، و هو ما يمكن استشفافه من أحكام المادة 93 من دستور 2020 .

– السهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العمومية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 27 من الدستور، التي تحث على ضمان المرافق العمومية حصول المواطنين على الخدمات العمومية بدون تمييز، و تضمن في الوقت نفسه استمرارية المرفق العمومي في تقديم خدماته، و التكيف مع الظروف المواكبة لتطور المجتمع في شتى مجالات الحياة عبر مختلف مناطق البلاد، تقريبا للإدارة من المواطن و المساواة في تقديم الخدمات .

هذا من جهة، و من جهة أخرى تمارس الحكومة جملة من الصلاحيات تندرج ضمن التعاون و التداخل و التوازن بينها –كجزء من السلطة التنفيذية – و بين البرلمان كهيئة تشريعية و رقابية، و هو ما يحقق الاستقرار الحكومي. و من جملة هذه الاختصاصات ما يلي :

– طلب عقد جلسات مغلقة للبرلمان تطبيقا لأحكام المادة 136 من دستور 2020.

– طلب الحكومة تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة بغرض الانتهاء من نقطة معينة في جدول الأعمال، كما لها أن تطلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية، استنادا إلى استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– تطبيقا لأحكام المادة 138 من دستور 2020.

– المبادرة بالقوانين عن طريق تقديم مشاريع قوانين تعرض ابتداء على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يدعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، استنادا لأحكام المادتين 143 و 144 من دستور 2020، ذلك أن الحكومة هي الأقدر على تقديم المشاريع لما تملك من كفاءات متخصصة .

– للحكومة صلاحية متابعة العملية التشريعية داخل غرفتي البرلمان، و لها حق المبادرة بإدخال التعديلات التي تراها ضرورية على النصوص المطروحة للنقاش، كما لها استعجال البرلمان لأجل المصادقة على مشاريع القوانين استنادا لأحكام المادة 119 من دستور 2020.

– للحكومة حق إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية القوانين والتنظيمات و المعاهدات ، أو إخطارها بالخلافات التي تحدث بين السلطات الدستورية في البلاد أو تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية استنادا لنص المادة 192 من دستور 2020.

و استنادا إلى ما سبق بيانه، وسع المؤسس الدستوري في دستور الجزائر لعام 2020 سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– في علاقتهما بالبرلمان، لاسيما في مجال التشريع الذي لم يعد قاصرا على رئيس الجمهورية و الأغلبية البرلمانية، إذ أصبح بإمكان الحكومة تمديد الدورة البرلمانية لمدة زمنية محدودة لأجل إتمام دراسة نقطة معينة في جدول الأعمال، أو تقديم طلب إلى رئيس الجمهورية لاستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة طارئة تنتهي بانتهاء الموضوع الذي استدعى الانعقاد الطارئ لأجله .

إضافة إلى ذلك، أصبح بإمكان الحكومة المبادرة بالتشريع على أن يعرض ذلك على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ليتم عرضه بعد ذلك على غرفتي البرلمان للمصادقة . ومنح الحكومة هذا الحق من مقتضيات العمل الحكومي، على اعتبار أن الوزير الأول أو

رئيس الحكومة هما الأقدر على فهم طبيعة المشاكل التي يتعرض لها المجتمع، وهي الأنسب لاختيار الحلول المناسبة لها[1]، لما لها من إطارات متخصصة تتمتع بالكفاءة و الفعالية في اتخاذ القرارات . بالإضافة إلى ذلك، للوزير الأول أو رئيس الحكومة من خلال مجلس الوزراء حق إثراء و تعديل التشريع بأوامر الذي يختص به رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية[2].

و إذا كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – يضطلع بهذه الصلاحيات و السلطات الإدارية المشار إليها أعلاه، باعتباره يمثل القطب الثاني في ممارسة السلطة التنفيذية، استنادا إلى مقتضيات المادة 112 من الدستور الحالي و غيرها، و المتمثلة أساسا في السلطة التنظيمية و سلطة تسيير الإدارة العمومية، و سلطة التعيين في بعض وظائف الدولة [3]– عدا تلك المخصصة حصرا لرئيس الجمهورية وفقا للقانون ساري المفعول، و لاسيما تلك المشار إليها في المواد91 و 92 من الدستور–، إلا أننا لا نجد فيها ما يشير صراحة إلى إمكانية تفويض هذه الصلاحيات إلى غيرهما ممن يخضعون لسلطاتهما من المرؤوسين أو

---

[1] – مزياني سهيلة ، سلطات الوزير الأول و رئيس الحكومة في التعديل الدستوري2020، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ،المجلد التاسع ،العدد الأول،جامعة خنشلة ، الجزائر ، سنة 2022،ص. 736.

[2] – راجع بهذا الخصوص، أحكام المادة 98 من دستور الجزائر لعام2020.

[3] – راجع في هذا الخصوص ، المادة 02 و03 و 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20–39 المؤرخ في 02فبراير2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ،إذ جاء فيهما:

– **المادة 02:** يخول الوزير الأول التعيين و إنهاء المهام في المناصب و الوظائف العليا للدولة لدى الوزارات ، باستثناء الإدارات المركزية للقطاعات المذكورة في المادة الأولى أعلاه ، و كذا المصالح الخارجية المركزية التابعة لهذه القطاعات .

–**المادة03** : يعين الوزير الأول بمرسوم تنفيذي لدى مصالحه في الوظائف العليا الآتية :=

= مديرو الدراسات ،– المديرون ،– المكلفون بالدراسات و التخليص ،– نواب المديرين ،– رؤساء الدراسات ، – وكذا كل وظيفة لدى المؤسسات و المصالح التابعة له.

– **المادة 04** : دون الإخلال بأحكام المادة الثانية أعلاه ، يعين الوزير الأول كذلك، بناء على اقتراح الوزراء المعنيين ،في الوظائف الآتية :

1 –<u>بعنوان الإدارات المركزية للوزارات</u> :– رؤساء دواوين الوزراء ، – رؤساء الأقسام ، – مديرو الدراسات ،– المديرون ،– المفتشون،– المكلفون بالدراسات و التخليص،– نواب المديرين ،– رؤساء الدراسات .

2– <u>بعنوان الإدارات الإقليمية</u> : مسؤولو المصالح الخارجية للدولة على المستوى الجهوي و المحلي.، – المناصب المصنفة وظائف عليا بالولايات و المقاطعات الإدارية،باستثناء الولاة و الولاة المنتدبين و الأمناء العامون للولايات و رؤساء الدوائر.

استبعادها من التفويض بشكل نهائي كما هو الحال بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية، وفقا لما أشرنا إليه أعلاه[1] .

و تقتضي القواعد العامة في التفويض الإداري أن الاختصاصات الدستورية المسندة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، لا يتم التفويض فيها إلا بناء على نص من الدستور يقضي بذلك صراحة أو ضمنا، سواء تعلق الأمر بتفويض اختصاص أو تفويض توقيع، و ذلك خلافا للصلاحيات غير الدستورية .

و يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة المعتمدة في النظام السياسي في الجزائر، السلطة التنظيمية بموجب قرارات ذات طابع تنظيمي تصدر في شكل مراسيم تنفيذية يقوم بالتوقيع عليها، و تحدد كيفية وضع القوانين الصادرة عن البرلمان أو تلك التي تصدر عن رئيس الجمهورية، في إطار سلطته التنظيمية ، موضع التنفيذ[2]. غير أن هذه السلطة التنظيمية التي تمارسها الحكومة ليست سلطة مستقلة ،ولكنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالاختصاص التشريعي للبرلمان أو الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية .

و فضلا عن ذلك، يتول الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة تسيير الإدارة العمومية[3]، باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بالنسبة للوزير الأول، أو تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية بالنسبة لرئيس الحكومة . فهو من يرأس مجلس الحكومة، و يوزع الصلاحيات على أعضائها، و يتلقى التقارير عن النشاطات التي يقومون بها ، والتنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية . و بصورة عامة، هو الذي يعمل على تسيير الشؤون الإدارية و تنظيم أعمال و سير الهيئات العمومية بواسطة المراسيم التنفيذية . و في الوقت نفسه، هو من يسهر على حسن سير الإدارة العمومية من حيث تنظيم عمل الأجهزة الإدارية المختلفة و يحدد

---

[1] – لا نظير للمادة 93 من الدستور الحالي المتعلقة بإمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة فيما يتعلق بتفويض اختصاصاتهما إلى مرؤوسيهم.

[2] – انظر في ذلك الفقرة 03 من المادة 112من الدستور الجزائري لعام 2020 ، إذ جاء فيها : "... 3– يقوم بتطبيق القوانين و التنظيمات " .

[3] –راجع أحكام الفقرة 07 من المادة 112 من الدستور نفسه ، إذ جاء فيها : "...7– يسهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العمومية " .

اختصاصاتها إن على المستوى المركزي أو المحلي، و ذلك لأجل ضمان فعالية العمل الإداري و تحقيق المصلحة العامة، و هذه الاختصاصات لا يمكن أن تفوض إلى الغير .

أما ما تعلق بالاختصاصات غير الدستورية، فان للوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الوضع القائم– إمكانية التفويض لهذه الاختصاصات إلى الأشخاص الذين يأذن القانون بالتفويض إليهم. و نقصد بالاختصاصات التي يجوز لهما تفويضها في هذا المجال، تلك المتعلقة بمتابعة العمل الحكومي، و لذلك نجد الفقرة الأولى من المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم03–176 المؤرخ في 15ابريل 2003 تنص على: " يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي: – يتولى، بتفويض من رئيس الحكومة، متابعة العمل الحكومي، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية " [1].

و المتفحص لنص الفقرة الأولى من المادة 05 من المرسوم المشار إليه، نجدها تشير بشكل غير واضح و دقيق للاختصاصات غير الدستورية التي يجوز للوزير الأول أو رئيس الحكومة تفويضها إلى مدير الديوان المعني، ذلك أن العمل الحكومي المشار إليه في هذه الفقرة متنوع، يشمل برنامج الحكومة و مشاريع القوانين و غيرها من الأعمال التي تضطلع الحكومة بالقيام بها . و استنادا إلى ذلك، وجب أن يحدد قرار التفويض الصادر إلى مدير الديوان الصلاحية المفوضة إليه تحديدا دقيقا نافيا للجهالة .

ب– تفويض التوقيع : يشمل التوقيع في عمل الحكومة، توقيع المراسيم التنفيذية و توقيع الوثائق و القرارات و المقررات .

و توقيع المراسيم التنفيذية اختصاص دستوري ينفرد به الوزير الأول أو رئيس الحكومة– حسب الحالة–، و يستدعي التنفيذ الشخصي له، و من ثم فان تفويضه إلى الغير يعد عملا غير مشروع يعرضه لرقابة القضاء الإداري، استنادا إلى مبدأ سيادة حكم القانون الذي قد يحقق خضوع الإدارة للقانون، و من ثمة تمكين الأفراد من الطعن في مشروعيته متى كانت لهم

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الأربعون ، العدد 27، الصادرة في 16 ابريل العام 2003، ص.18.

مصلحة في ذلك ، طالما أن القرارات التي تصدرها الإدارة لا تحظى بالتحصين من رقابة القضاء في كل الأحوال[1].

وبالمقابل ، يجوز للوزير الأول أو رئيس الحكومة، تفويض توقيعه على الوثائق و القرارات و المقررات إلى كل من مدير الديوان أو رئيس الديوان مما له علاقة بالاختصاصات المسندة إليهم، و هذا ما نصت عليه صراحة المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176المؤرخ في 15ابريل العام2003 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها[2]. و بناء على هذا النص ، فان تفويض التوقيع لا يتعدى الوثائق و القرارات و المقررات [3].

ولما كان تفويض التوقيع ذو مفهوم شخصي، وجب الأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، و مدى ثقة المفوض فيه، فهو يعبر عن العلاقة الشخصية التي تربط بين طرفيه داخل التسلسل الإداري نفسه، و يظل وجوده قائما ببقائهما و يزول بزوال أحدهما. وعليه، فان تفويض توقيع الوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يكون إلا إلى الأشخاص الذين حددتهم المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المشار إليه أعلاه، و هما مدير الديوان و رئيس الديوان، اللذان سنشير إليهما بمناسبة تحديد النطاق الشخصي لتفويضات الحكومة أدناه.

---

[1] – انظر في هذا المعنى ، بن عطاء الله كاميلية هبة ، الرقابة على القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ص.200، الموقع الاليكتروني .C:/Users/user/Downloads/pdf اطلع عليه بتاريخ 2024/07/01 على الساعة 16سا35دقيقة .

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الأربعون ،العدد 27 المؤرخة في14 ابريل2003 ،ص.18.

[3] – يقصد بالوثائق الإدارية – بشكل عام – مجموع الوثائق التي تحررها الإدارة من خلال موظفيها، و تقوم باستعمالها كوسيلة اتصال بغيرها من المصالح الإدارية الأخرى ، و ذلك حتى تقوم بالعمليات الإدارية المختلفة بهدف الوصول إلى المبتغى المراد لها. و يشترط في الوثيقة أن تكون صادرة عن جهة إدارية مختصة أصلية أو مفوضة ، مركزية أو محلية أو مديرة لمرفق عام ، تثبت أثرا قانونيا أو واقعة مادية .

و يراد بالقرارات الإدارية التي يفوضها الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى مدير الديوان أو ريس الديوان ، مجموع الإجراءات التي تتخذ باسم كل منهما كسلطة إدارية لضمان تنفيذ النصوص التشريعية و التنظيمية التي تقوم بها الحكومة كجهاز إداري تنفيذي، ما لم ترقى هذه القرارات إلى مستوى القرارات التي لا يجوز أن تصدر إلا من الوزير الأول أو رئيس الحكومة في إطار الممارسة الشخصية للصلاحيات التي لا تقبل التفويض بأي شكل من الأشكال ، أو تلك الإجراءات التي يراد منها تسيير مرفق عمومي على نحو معين .

و أما المقررات، فتقترب في شكلها و مضمونها من القرارات الإدارية إلا أنها تصدر عن هيئة إدارية أقل سلطة من الجهة التي تصدر القرار الإداري، و مثلها ما يصدر عن مدراء الهيئات و المؤسسات العمومية في إطار الصلاحيات المخولة لهم قانونا ، و تعالج في الغالب مواضيع أقل أهمية من تلك التي يعالجها القرار الإداري بوجه عام .

ثانيا – النطاق الشخصي لتفويض صلاحيات الحكومة :

يساعد الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الأحوال– في قيادة العمل الحكومي مصالح تتكون من: مدير الديوان، و رئيس الديوان، و بعض المكلفين بمهمة، و ذلك استنادا إلى أحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 03–176 المشار إليه أعلاه . و لا يفوض في صلاحياتهما إلا مدير الديوان أو رئيس الديوان دون غيرهما، و ذلك على النحو التالي :

أ– تفويض مدير الديوان : يقصد بالدواوين، في علم الاصطلاح الحديث، الوحدات الإدارية المستقلة التي تتولى تنفيذ الأهداف العامة للسلطة التنفيذية، فكل وحدة منها تقوم بخدمة هدف أو أكثر. و عليه، يطلق مصطلح الديوان في النظم الإدارية المعاصرة على جميع مرافق الدولة الحديثة، سواء على مستوى الوزارات أو المرافق العامة أو باقي الأجهزة الإدارية الأخرى[1] .

و يمثل مدير ديوان الوزير الأول أو رئيس الحكومة أهم مصلحة من مصالح الحكومة، وفقا للترتيب الذي أشار إليه المرسوم التنفيذي رقم 03–176 المذكور. و منه، يكون مدير الديوان هو المسؤول الأول و المباشر عن جميع العمليات الإدارية و التنظيمية داخل جهاز الحكومة، يتولى الإشراف على سير العمل، و توجيه الموظفين، وتنسيق الأنشطة المختلفة داخل الإدارة الحكومية، وله صلاحيات تنفيذية، و هو في الغالب المسؤول المباشر عن تنفيذ سياسيات و استراتيجيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة. و هو، وفقا لهذا المرسوم التنفيذي يمارس نوعين من الاختصاصات :

– اختصاصات أصلية يستمدها مباشرة من المادة 05 من المرسوم محل الدراسة ، و تتمثل في :

– دراسة كل المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج عمل الحكومة. و يراد بدراسة هذه المسائل تحديد الأساليب الواجبة لوضع برنامج عمل الحكومة موضع التنفيذ تحقيقا للصالح

[1] – أنظر في هذا المعنى ،الدكتور فهد بن مهنا الأحمدي ، الديوان و أحكامه القضائية ،كلية الأنظمة و الدراسات القضائية ،الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة ، المملكة العربية السعودية ،سنة 1440–1441هجرية ، ص. 530.

العام . و بعبارة أخرى، تحويل برنامج العمل الحكومي إلى إجراءات عملية لتجسيدها على أرض الواقع بهدف تحقيق الأهداف المعتمدة .

– متابعة النشاطات القطاعية لمعرفة مدى التزام هذه القطاعات بتنفيذ برنامج عمل الحكومة كل في المجال المخصص له، و التنسيق بين مختلف الدوائر الوزارية منعا لتداخل الصلاحيات من جهة، و إيجاد الحلول عند حدوث أي تعارض عند تنفيذ برنامج الحكومة .

– السهر على إعداد و توزيع وحفظ المتوجة لأشغال الحكومة و الأجهزة الحكومية .

– التحضير لمصلحة الوزير الأول أو رئيس الحكومة كل أعمال التلخيص، و التحليل، والتقييم، والاستشراف، التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة .

– تنسيق نشاطات الهيئات و المؤسسات العمومية التابعة لرئاسة الحكومة.

– اختصاصات مفوضة : يتولى مدير ديوان رئاسة الحكومة ممارسة هذا الاختصاص المفوض استنادا إلى أحكام الفقرة الأولى من المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المشار إليه أعلاه، و التي جاء فيها : " يتولى، بتفويض من رئيس الحكومة، متابعة العمل الحكومي ، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية ".

و يقصد بالعمل الحكومي مجموع الأنشطة والإجراءات التي تقوم بها الأجهزة و المؤسسات الإدارية الحكومية لأجل تنفيذ السياسات العامة، و تقديم الخدمات للمواطنين بما يضمن رفاهيتهم و يحقق مصالحهم. و لا شك أن العمل الحكومي بهذا المفهوم مجال واسع و غير محصور.

و يراد بمتابعة العمل الحكومي، مراقبة و تقييم الأداء الحكومي لضمان التنفيذ السليم للسياسات العامة و البرامج و الخطط بشكل فعال و شفاف. و من ثمة، تتضمن عملية المتابعة للعمل الحكومي عدة جوانب منها [1]:

[1] – يمكن استخلاص هذه الجوانب من تجارب بعض الدول في هذا الجانب نذكر منها ما أشار إليه على سبيل المثال ، الدكتور مشبب بن عايض القحطاني ، قياس و إدارة الأداء في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية ، المؤتمر الثاني لمعاهد الإدارة العامة و التنمية الإدارية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية ،الفترة ما بين10و12 ديسمبر2012،ص.71 و ما بعدها.

– إجراء التقييمات الدورية لأداء الوزارات و الهيئات الإدارية الحكومية الأخرى لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المحددة .

– الشفافية و المساءلة تعزيزا للثقة القائمة بين الحكومة و المواطنين .

– جمع البيانات و المعلومات اللازمة لأجل إعداد التقارير الدورية التي توضح مدى تحقيق الانجازات المطلوبة، و وضع الحلول الضرورية لمواجهة العراقيل التي تحول دون التنفيذ السليم للعمل الحكومي المطلوب .

– التوجيه و التصحيح للمسارات المنتهجة متى وجدت انحرافات عن الخطط و السياسات المنتهجة من قيل الجاهزة و الهيئات الإدارية المعنية .

– استخدام نتائج المتابعة للعمل الحكومي لتحسين و تطوير الخطط الإستراتيجية المستقبلية ، وضمان استدامة العمل الحكومي لتحقيق الأهداف بعيدة المدى .

و تفويض العمل الحكومي الذي يقوم به الوزير الأول أو رئيس الحكومة لفائدة مدير ديوان الحكومة هو تفويض يتعلق بصلاحية ذات طابع إداري يجوز لهما تفويضها إلى الغير .

ب– تفويض رئيس ديوان الحكومة : يعمل رئيس ديوان – كمصلحة من مصالح رئاسة الحكومة الجزائرية – تحت السلطة المباشرة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الأحوال، و في حدود الصلاحيات المخولة له قانونا[1] .

و باستقراء نص المادة 04 من المرسوم 03–176 المشار إليه ، يطغى على اختصاصات رئيس ديوان الحكومة الطابع ألتنسيقي و الاستشاري، الذي يرتكز بالأساس على التخطيط الاستراتيجي و السياسات العامة التي يشتمل عليها العمل الحكومي ، و تتمثل المهام المسندة إليه في هذه المادة فيما يلي :

– العلاقات مع المحيط المؤسساتي و السياسي و النقابي و الجمعوي ،

– الاتصال الحكومي و العلاقات مع أجهزة الإعلام ،

– تسيير الإطارات السامية في الدولة ،

---

[1] – راجع أحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 03–176 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها .

- الشؤون الخاصة ،
- التشريفات ،
- أمن مقر مصالح رئيس الحكومة ،
- إدارة الوسائل و الممتلكات .

و بالمقارنة بين اختصاصات مدير ديوان رئاسة الحكومة و رئيس ديوان رئاسة الحكومة، يتبين بأن اختصاصات هذا الأخير اقل أهمية من اختصاصات مدير الديوان، وأن معظمها تنسيقي يتعلق بالتوجيه الاستراتيجي والتنسيق الأعلى على مستوى الجهاز الإداري الحكومي.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان التفويض الذي يتلقاه رئيس ديوان رئاسة الحكومة لا يتجاوز حدود تفويض التوقيع على الوثائق و القرارات و المقررات الإدارية التي لها صلة بالاختصاصات المسندة إليه قانونا. ولا خلاف بين ما قلناه بشأن تفويض توقيع رئيس الحكومة لمدير ديوانه و ما نقوله بشأن تفويض توقيعه لرئيس ديوانه ، و لا فائدة ترجى لنعيد تكراره مرة ثانية في هذه الفقرة الفرعية .

المطلب الثالث : التفويض الإداري على مستوى الوزراء :

منصب الوزير هو أحد المناصب العليا الحكومية في أي نظام سياسي، و هو أحد أعضاء الحكومة، يكون مسؤولا عن إدارة شؤون قطاع معين من القطاعات الحكومية . و من ثمة، فالوزير هو مسؤول حكومي يتولى إدارة وزارة معينة ضمن الطاقم الحكومي، و يكلف بتطبيق سياسة الحكومة في مجال اختصاصه . يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة التي يكون عليها النظام السياسي القائم في البلاد[1] . و هذا المفهوم هو ما كرسه الدستور المصري لعام 1971، إذ جاء فيه : " الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته و يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها"[2] .

---

[1] – راجع أحكام المادة 104 من دستور الجزائر لعام 2020.

[2] – راجع أحكام المادة 157 من الدستور المصري لعام 1971.

و استنادا إلى هذا النص، يسند إلى الوزير تنفيذ الساسة العامة للحكومة و البرامج الحكومية، و الإدارة و الإشراف على موظفي الوزارة و الموارد المخصصة لها، و التعامل مع المشاكل الطارئة في مجال اختصاصهم، و التواصل مع الجمهور و وسائل الإعلام المختلفة لتوضيح سياسة الحكومة و القرارات المتخذة من قبلها كل في مجال الاختصاصات المعهودة إليه .

و لا يشترط القانون أن تتوفر في الوزير شروطا معينة حتى يتولى الوزارة و لكن يشترط لصحة تعيينه أن يتم ذلك استنادا إلى مرسوم رئاسي و أن يمر التعيين بإجراء جوهري يتمثل في الاقتراح الذي يتقدم به رئيس الحكومة أو الوزير الأول بهذا الخصوص. و مثل هذا الإجراء من شأنه أن يوجد توازنا بين سلطتي رئيس الجمهورية و سلطة رئيس الحكومة أو الوزير الأول بالنسبة لتعيين الوزراء، فالأول يقترح الأشخاص الذين يراهم مؤهلين لتولي المناصب الوزارية، و الثاني يعينهم بصفة رسمية في مناصبهم التي اقترحوا لها [1].

و عليه، يمارس الوزير ما تخوله له السلطة الرئاسية على مرؤوسيه من العاملين في وزارته من سلطات التعيين و النقل و التأديب و الرقابة بصورها المختلفة وفقا لأحكام القوانين و اللوائح التنظيمية سارية المفعول[2] .

و استنادا إلى الصلاحيات التي يخولها القانون للوزير، يتمتع هذا الأخير بصفتين أساسيتين : صفة سياسية باعتباره عضو في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ، وعضو في مجلس الحكومة الذي يرأسه الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة التي يكون عليها النظام السياسي السائد في البلاد . و له صفة إدارية كونه يمارس نشاطا إداريا واسعا، فهو الذي يتولى رسم السياسة العامة في وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ، و يسهر على تنفيذها ، و يقوم بالتنسيق بن مختلف الأجهزة التي تتألف منها وزارته .

---

[1] – الدكتور محمد صغير بعلي ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابه ، الجزائر ،سنة 2002 ،ص.88.

[2] – الدكتور مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، د.ط ،سنة 2000–2001،ص.196. و انظر كذلك، الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع سابق ،ص.263.

و في إطار ممارسة الوزير للصلاحيات المنوطة به ، يستعين بأجهزة مساعدة ، تعينه على أدائها بكفاءة وفعالية، في الآجال القانونية المحددة . و علة الاستعانة بهذه الأجهزة، تشعب الصلاحيات التي تمارسها الإدارة في ظل الدولة الحديثة التي تتدخل في كل مجالات الحياة، و يستحيل على الوزير القيام بها بمفرده مهما كانت كفاءته و مهما كانت السلطات التي يتمتع بها في مجال اختصاصاته .

و حتى يتمكن الوزير من أداء العمل المسند إليه ، و يضمن السير الحسن للمرفق العمومي الذي يشرف على تسييره ، ويحقق المصالح العامة التي أنشئ المرفق الإداري من أجلها ، كان لزاما عليه اللجوء إلى تقنية التفويض كآلية من آليات إعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري المعني[1] .

لذلك، يقسم هذا المطلب إلى ثلاث فقرات رئيسية ، تتعلق الأولى، بتحديد اختصاصات الوزير، وتخصص الثانية لبيان سلطة الوزير في تفويض اختصاصاته، و نسميه النطاق الموضوعي، و تتعلق الثالثة بالأشخاص المفوض إليهم من قبل الوزير، و نسميه النطاق الشخصي، و هو ما سنتطرق إليه تباعا فيما يلي :

أولا- اختصاصات الوزير:

طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 112 من دستور 2020، يوزع الوزير الأول أو رئيس الحكومة- حسب الحالة – الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، حيث يتم تحديد صلاحيات كل وزير استنادا إلى مرسوم تنفيذي صادر عمن يترأس الحكومة[2].

---

[1] – الأصل في القانون الإداري أن القرارات الإدارية التي تؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد لا تنعقد لكل الموظفين العموميين ،بل لفئة معينة و محددة منهم، وهي فئة القيادات العليا في الوزارات و المصالح و الهيئات العامة و وحدات الإدارة المحلية . و تقتضي قواعد الاختصاص أن يمارس هؤلاء الموظفين المحددين اختصاصاتهم بأنفسهم في إطار ما يسمى بالتنفيذ الشخصي للاختصاصات . ولكن اقتضت الضرورات العملية ،حينما توسعت صلاحيات الموظف الإداري في ظل تدخل الدولة الحديثة في كل مجالات الحياة ، و عدم القدرة على التنفيذ الشخصي لها ، لجأت السلطات الإدارية إلى تقنية تفويض الاختصاص من الرؤساء إلى المرؤوسين، حتى يضمنوا تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، و يضمنوا في الوقت ذاته استمرار المرفق الإداري في أداء العمل الذي أنشئ من أجله . و تعمل تقنية التفويض هذه على إعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري الواحد تحقيقا لهذه الأغراض.

[2] – و من أمثلة المراسيم التنفيذية المتعلقة بتوزيع الصلاحيات على الوزراء نذكر :

و تتلخص صلاحيات الوزير بوجه عام في :

أ- السلطة التنظيمية : الأصل العام أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، و مع ذلك يساهم في تنفيذ أحكام المراسيم التنفيذية في إطار السلطة التنظيمية المسندة للحكومة، وذلك من خلال إصدار القرارات التنظيميةarrêtes réglementaires التي لها صلة بالصلاحيات المخصصة لقطاع الوزارة التي يشرف على تسييرها، والتي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة bulletin officiel.[1]

و يطلق على السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزراء، بوصفهم أعضاء في الحكومة، اسم السلطة التنظيمية المشتقة، التي يقول فيها الفقيه فرانسوا لوشار François Luchaire أن القانون مهما كان كاملا، فانه بحاجة إلى تدابير تطبيقية يتعين اتخاذها بموجب مرسوم[2]. و في السياق نفسه، يقول الفقيه Debbasch أن منح السلطة التنظيمية للحكومة يراد به إعطاءها حرية في تحديد شروط و نماذج تدخل الإدارة لما لها من دراية و قدرة على تحديد دقائق الأمور و كيفية حلها[3] .

ب- السلطة الرئاسية : يقصد بالسلطة الرئاسية تلك العلاقة القانونية بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري[4]. و قيل عنها أيضا: تلك الإجراءات و الاختصاصات التي توضع بيد كل رئيس و قائد للتحكم في مرؤوسيه، و مواجهتهم بالمواد القانونية لا بالتعسف،

1- المرسوم التنفيذي رقم 13-77 المؤرخ في 2013/01/30 ، المحدد لصلاحيات وزير التعليم العالي و البحث العلمي ،الجريدة الرسمية العدد الثامن ، الصادرة في 2013/02/06 ،04. 2

2- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15فيبراير 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية .

3- المرسوم التنفيذ رقم 11- 379 المؤرخ في 21نوفمبر 2011 المحدد لصلاحيات وزير الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات ، الجريدة الرسمية ، العدد 63 ، ص.05.

4- المرسوم التنفيذي رقم 20-271 المؤرخ في 29سبتمبر 2020 المحدد لصلاحيات وزير الصناعة الصيدلانية ، الجريدة الرسمية رقم 58 الصادرة في 11اكتوبر 2020.

[1] - محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص.89.

[2] François Luchaire, Les sources des compétences législatives et réglementaires , A.J.D.A , 1974, page:157.

[3] - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، بدون طبعة ، دار الخلدونية ، الجزائر 2007، ص.26.

[4] - الدكتور محمد صغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية ، التنظيم الإداري ، الإدارة العامة الجزائرية ، منشورات جامعة عنابه ، الجزائر ، دون تاريخ ،ص.36 و ما بعدها.

و هذا من شأنه أن يجعل من العناصر التابعة ترتبط بالعناصر المتبوعة بالتبعية و الخضوع و القبول[1] .

و عليه، فالسلطة الرئاسية ليست امتيازا مطلقا للرئيس، و إنما هي سلطة ينظمها القانون يحدد من خلالها طبيعة العلاقة التي تربط الرئيس و المرؤوس، و كل خروج عنها يخرج هذه العلاقة من نطاق المشروعية التي تنشدها مؤسسات و قوانين الدولة . و من ثم يمكن اعتبار السلطة الرئاسية اختصاص يمنحه القانون لرعاية المصلحة العامة و ضمان السير العام للمرافق العامة.

لذلك، تخول المراسيم التنفيذية المتضمنة تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة ،حق ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة .

ج- سلطة التعيين: تدخل سلطة التعيين ضمن سلطات الرئيس الإداري على شخص المرؤوس، و أن هذه السلطة مستمدة من القانون. و منه، فسلطة الرئيس الإداري، ابتداء من الوزير إلى الموظف الإداري الأدنى منه في السلم، لا يمكن أن تخرج عن نطاق القوانين سارية المفعول، و من ضمنها سلطة تعيينه و مراقبته و توجيهه خلال جميع مساره الوظيفي. وله بالمقابل، سلطة إسقاط بعض الإجراءات عليه منها النقل والترقية والتأديب، وهذا كفيل بان يجعل من المرؤوس شخصا تابعا قانونا إلى الرئيس الإداري الأعلى منه رتبة[2].

و مع أن سلطة التعيين المخصصة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، في نطاق ما يسمح به القانون لاسيما أحكام المادة 93 من دستور 2020، لا تتعدى حدود الاختصاص المفوض إليهما في هذا المجال، و أن هذه الاختصاصات لا يشملها التفويض. و مع ذلك، و من الناحية التاريخية، فان الواقع العملي قد أعطى- فيما مضى- الوزير الأول أو رئيس الحكومة

[1] – الدكتور عمار بوضياف،التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التنظيم ،دار جسور للنشر، الطبعة الأولى ، الجزائر، سنة 2010،ص.15.

[2] – الدكتور عمار بوضياف،التنظيم الإداري في الجزائر ، مرجع سابق ،ص.14 و 18.

حق تفويض الوزراء سلطة التعيين بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة أو المصالح الخارجية التابعة لها[1].

د- الوصاية : و تسمى بالرقابة الإدارية، و فيها يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، و التي تتمتع بالشخصية المعنوية، و من قبيل هذه الوصاية رقابة وزير التعليم العالي على المؤسسات الجامعية، والرقابة الإدارية لوزارة الشؤون الدينية و الأوقاف على الديوان الوطني للحج و العمرة[2].

و مع ذلك، تنبغي الإشارة إلى أن أحكام الدستور أو غيرها من النصوص القانونية، لا تحدد بشكل واضح نطاق المسؤولية الشخصية للوزير، و آليات وضعها موضع التنفيذ، ما عدا الرقابة البرلمانية التي يتولاها البرلمان بغرفتيه عن طريق استجواب أو سؤال الوزير المعني أو عند مناقشة عمل الحكومة بعد البيان السنوي الذي تقدمه هذه الأخيرة في ما يخص السياسة العامة التي تنتهجها .

ثانيا- النطاق الموضوعي لتفويضات الوزير :

أدى تدخل الدولة الحديثة في كل مجالات الحياة التي تخص المواطنين و تحقق الصالح العام، إلى تعدد وظائف الوزارات التي تتشكل منها الحكومة . و في هذا الإطار، توسعت صلاحيات الوزراء و امتدت سواء على المستوى المركزي أو على مستوى المصالح الخارجية التابعة للوزارات على المستوى المحلي. و لذلك، صار التنفيذ الشخصي للاختصاصات المسندة للوزير أمرا في غاية الصعوبة ، ترتب عنه تعطل المصالح العامة و الخاصة، و قلت معه فعالية الجهاز الإداري في مواجهة المستجدات، و عجزت عن تقديم الحلول الكفيلة بمعالجتها .

و تخفيفا للضغط الملقى على كاهل الوزير، و السعي الجاد للتكفل بحاجيات المواطنين، وتحقيق المصلحة العامة التي أقيمت الوزارة من أجلها، خولت القوانين سارية المفعول الوزير

---

[1] – راجع أحكام المادة 85 من دستور 2008 و كذا المادة 99 من دستور 2016 ، و أن هذا التعيين لم يعد له وجود في ظل الدستور الحالي لعام 2020.

[2] – راجع أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07- 349 المؤرخ في 17نوفمبر 2007 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للحج و العمرة و تنظيمه و سيره ، الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة و الأربعون ،العدد 72، ص.08.

سلطة إعمال تقنية التفويض الإداري، كآلية من آليات إعادة توزيع الاختصاص داخل الوزارة، بما يحقق انسيابية العمل الإداري بشكل سلس و فعال في آجال معقولة .

و يتخذ التفويض الإداري الذي يلجأ إليه الوزير تخفيفا للأعباء المسندة إليه صورتين رئيسيتين هما: تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع، وهو ما سنعالجه في الفقرتين الفرعيتين الآتيتين:

أ- تفويض الاختصاص: يمثل الوزير في وزارته أعلى سلطة فيها، يمارس عدة اختصاصات ذات طابع إداري محددة بشكل واضح و دقيق في المرسوم التنفيذي الذي يصدره رئيس الحكومة أو الوزير الأول- حسب الحالة -بمناسبة توزيع الصلاحيات على أعضاء حكومته، كما ينص على ذلك الدستور الجاري العمل به[1]. و على الرغم من تعدد الوزارات التي تتألف منها الحكوم ، و اختلاف طبيعة التخصصات التي تقوم بها كل منها، إلا أنهم يمارسون جميعا اختصاصات متشابه تتعلق بالسلطة التنظيمية و الرئاسية و الرقابية .

و استنادا لأحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الصادر في 23 يونيو العام 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات[2]، يخول الوزير تفويضا لجزء من اختصاصاته إلى أحد الموظفين التابعين لوزارته، و التي جاء فيها : " يمكن أن يعين الوزير، لمدة محددة، و على أساس برنامج يعد مسبقا، مسؤولين عن دراسات أو مشاريع و يخولهم، إن اقتضى الأمر،سلطة الإدارة و التسيير، و ذلك لدراسة ملفات و انجاز مشاريع خاصة .

ينبغي أن يوضح مقرر التعيين حدود المهمة، أو المشروع، اللذين بصدد الانجاز، و تحديد آجال ذلك. كما ينبغي أن يحدد الوسائل الواجب استعمالها لانجاز هذه المهمة، أو هذا المشروع " .

و يستفاد التفويض في هذه المادة من خلال استعمال المشرع لفظ " يخولهم "، و لكنه تفويض واقف على شرط وجود حالة ضرورة تدعوا إلى إعماله، كأن يكون الوزير المعني منشغل بأمور

---

[1] راجع أحكام الفقرة رقم 2 من المادة 112 من دستور الجزائر لعام 2020.

[2] – راجع أحكام هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ، السنة السابعة و العشرون ، العدد 26 ،الصادرة في 27يونيو 1990، ص.850 و ما بعدها.

مهمة تحول بينه و بين التنفيذ الشخصي للاختصاص المفوض، و يخشى من تأجيل القيام به، تفويت مصلحة، أو عرقلة السير الحسن و المستمر لعمل المرفق العام، فتتعطل مصالح الأفراد المعنيين بخدمات هذا المرفق .

و استنادا إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27مارس 1990 ، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري، بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري[1]، تنص المادة الثانية منه على: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين، وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته .

و في هذا الإطار، يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية " .

و الناظر في نص هذه المادة القانونية، يتبين له أن تفويض الوزير لصلاحياته في التعيين و التسيير يستلزم حصول استشارة السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، و لكن لا يشترط حصوله على موافقة منها لتمام التفويض، مما يعني أن استشارتها للإعلام فقط . هذا من جهة، و من جهة ثانية ما قيمة الرأي الاستشاري الذي تبديه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ؟ . بادي الرأي، أن الرأي الذي تبديه هذه السلطة لا يؤثر على القرار الذي يتخذه الوزير بشأن التفويض المزمع إقراره ، تطبيقا للمثل الشعبي القائل: " شاور و خالف"، و أن الاستشارة في هذا المجال لا تعدو كونها إجراءا شكليا لا غير.

و استنادا إلى ما سلف بيانه في هذه الفقرة، فات تفويض صلاحيات الوزير محصورة في التعيين و التسيير دون غيرها من الصلاحيات الأخرى لاسيما السياسية منها، لذلك نشير إلى تفويض صلاحيات الوزير في التعيين أولا ثم تفويض صلاحياته في التسيير ثانيا، و ذلك على النحو الآتي:

---

[1] الجريدة الرسمية ، السنة السابعة و العشرون ، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28مارس 1990، ص.443 .

1- تفويض سلطة التعيين: سبق القول أن الوزير هو أعلى مسؤول إداري في الوزارة، يختص بمباشرة السلطة السلمية على موظفي الوزارة الخاضعين لسلطته، و هو الذي يحدد أعمالهم، سواء وجد هؤلاء الموظفين على المستوى المركزي للوزارة أو على مستوى المصالح الخارجية لوزارته على المستوى المحلي، و هو الذي يتولى تعيينهم في مناصبهم .

إن نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المشار إليها أعلاه، لا يحدد نطاق الموضوعات التي يشملها تفويض التعيين. فإذا أخذنا بقاعدة المطلق في النصوص القانونية يؤخذ على إطلاقه، تصبح كل الموضوعات الخاضعة للتعيين مجالا مسموحا للوزير التفويض فيه . وهنا لابد من الإشارة إلى أن تفويض التعيين في بعض الوظائف العليا في الوزارة ، التي تخرج عن صلاحيات الوزير، و أخص بالذكر هنا التعيينات التي تتم بمرسوم رئاسي على وجه التحديد، لا يشملها نص المادة محل الدراسة، لأن الوزير المعني لا يملك صلاحيات التعيين فيها، و من ثم لا يملك حق التفويض فيها . و إذا استبعدنا التعيينات في الوظائف التي يتم التعيين فيها بمرسوم من دائرة تفويضات الوزير، فان التعيين في غيرها من المناصب – سواء على المستوى المركزي أو المحلي– يصح التفويض فيها إلى المرؤوسين الأدنى درجة ممن لا يقلون عن رتبة رئيس مصلحة . و هنا أيضا يجب لفت الانتباه أن التفويض بالتعيين الممنوح لمسؤول المصلحة لا يتصور قانونا و عقلا أن يشمل المناصب التي تعلو منصب هذا المسؤول المفوض إليه، ولذلك قصرت المادة المعنية أن تعيينات المفوض إليه تخص الأشخاص الخاضعين لسلطته لا غير.

وحتى يكون التفويض صحيحا، ينبغي أن يصدر قرار التفويض من الوزير المعني ، و أن يعين القرار الصادر شخص المفوض إليه بصفته لا بشخصه، و أن يستوفي الشروط المطلوبة في كل قرار إداري تصدره الإدارة المعنية .

2- تفويض سلطة التسيير : يراد بالتسيير الإداري مجموعة الأعمال التي تقوم بها الإدارة، تشمل أساسا التخطيط و التنظيم و التوجيه و الرقابة[1]. و بعبارة أخرى، التسيير الإداري هو تحديد الأهداف و تنسيق جهود العاملين بالجهاز الإداري لبلوغها.

و عرفه البعض على أنه: " الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية و المادية و المالية حسب الصيرورة المتمثلة في التخطيط، و التنظيم، و الإدارة، و الرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة و المجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد" [2].

و في هذا الإطار، يمارس الوزير سلطته التنظيمية، المرتبطة أساسا بالسلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – عن طريق إصدار قرارات تنظيمية لها صلة مباشرة بقطاع الوزارة التي يشرف عليها[3]، يضاف لها إصدار الأوامر و التعليمات و المنشورات الوزارية الخاصة بتفسير النصوص القانونية و التنظيمية و كيفية تطبيقها من أجل ضمان استمرار المرفق العمومي في أداء العمل الذي أقيم منة أجله . و لما تعددت اختصاصات الوزير، المستمدة من النصوص القانونية مباشرة أو المفوضة، و عدم قدرته على التنفيذ الشخصي لها، أجيز للوزير إعمال تقنية التفويض فيما يخص صلاحياته المتعلقة بالتسيير الإداري إلى المسؤولين الخاضعين لسلطته داخل الإدارة المركزية أو مسؤولي المصالح الخارجية التابعة له على المستوى المحلي .

و بهذا الخصوص ، نذكر على سبيل المثال لا الحصر، بعض القرارات التي تتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير صادرة عن بعض الوزراء، نذكر منها:

- القرار الوزاري المؤرخ في 27مايو 2013 المتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري للمديرين الجهويين للتجارة، و المديريين الولائيين للتجارة، حيث تنص المادة الأولى

---

[1] – افروجن غنية ، التسيير الإداري و علاقته بالأداء الرياضي النخبوي ، رسالة ماجستير ، معهد التربية البدنية و الرياضية بسيدي عبد الله ، زرالدة ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2008/207، ص.52. و انظر أيضا ، محمد رفيق الطيب ، مدخل للتسيير ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 1995، ص. 04.

[2] – sous la direction de Claude Danièle Echau de maison, Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, 4eme Edition ,Nathan ,Paris ,1998 ,page: 203.

[3] – راجع في هذا المعنى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري ، الدار الجامعية ، دون طبعة ، سنة 2007، ص. 81.

منه على: " ... تخول للمديرين الجهويين و المديرين الولائيين للتجارة سلطة التعيين والتسيير للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، باستثناء :

– التعيين و إنهاء المهام في المناصب العليا.

– تنقل الموظفين و التوازن الإجمالي للتعداد.

– توظيف و تسيير الأجانب [1]".

و لا يتم ذلك إلا بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة استجابة لمقتضيات المرسوم التنفيذي رقم 90–99 المشار إليه أعلاه[2] . و قبل هذا القرار، أصدر وزير التجارة القرار الوزاري المؤرخ في 22مايو 2012 فوضت فيه المديرين الجهويين و المديرين الولائيين للتجارة لصلاحيات الوزير في التعيين و التسيير، إذ نصت المادة الأولى منه على : ... تمنح للمديرين الجهويين و المديرين الولائيين للتجارة سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم ، بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة .

و على مستوى وزارة الفلاحة، صدر القرار الوزاري المؤرخ في 29اكتوبر 2015 المتضمن تفويض سلطة الوزير في التعيين و التسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في الولايات ،نصت المادة الأولى منه على : " تخول لمديري مصالح الفلاحة في الولايات سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء المقررات المتعلقة بالمناصب العليا" [3]. و لم يصدر هذا القرار إلا بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90–99 المشار إليه أعلاه .

و مثاله أيضا، القرار الوزاري المؤرخ في 20مايو 1998 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المفتشين الجهويين للعمل، إذ تنص المادة الأولى منه على : " يفوض

---

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 52، الصادرة بتاريخ 20اكتوبر 2013 ،ص.27.

[2] – المرسوم التنفيذي رقم 90–99 المؤرخ في 27مارس 1990 ، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري، بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة و العشرون ، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28مارس 1990، ص.443 .

[3] – انظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثانية و الخمسون ، العدد62 ، الصادرة بتاريخ 25نوفمبر 2015 ،ص. 11

إلى المفتشين الجهويين للعمل سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم ،باستثناء التعيين في المناصب العليا للمصالح اللامركزية وكذا رتب المفتش المركزي للعمل و مفتش العمل القسمي " [1] .

و المتفحص لمجموع هذه القرارات الوزارية، يتبين له أن قرارات تفويض التعيين أو التسيير الإداري لا تتم إلا بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، و أنه إجراء شكلي لا يلزم الوزير المفوض بشيء، و أن جميع القرارات المشار إليها أشارت إلى الجهات المفوض أليها بوظائفهم لا بأشخاصهم، كون أن هذا التفويض تفويض اختصاص لا تفويض توقيع، و أن جميع هذه القرارات استبعدت التعيين في الوظائف العليا –سواء على المستوى المركزي أو المحلي– من الخضوع لهذا النوع من التفويض كون أن التفويض فيها يتم إما بمرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي.

ب– سلطة الوزير في تفويض توقيعه: تجيز النصوص القانونية السارية المفعول في الجزائر تفويض الوزراء لتوقيعاتهم إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، سواء على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية التابعة لها أو إلى الهيئات المحلية. و مقارنة بتفويض اختصاصات الوزراء، يأخذ تفويض توقيع الوزراء مجالا واسعا، بحيث يكاد يكون التفويض الوحيد الذي تلجأ إليه أغلب المصالح الإدارية على اختلاف مستوياتها في سلم الهرم الإداري في الدولة.

و من جملة النصوص القانونية التنظيمية التي تجيز للوزير تفويض توقيعه، المرسوم التنفيذي رقم 90–188 المؤرخ في 23جوان 1990 المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات [2]. و المرسوم الرئاسي رقم 97–01 المؤرخ في 4 يناير 1997 المتضمن وظيفة

---

[1] – أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الخامسة و الثلاثون ، الصادرة بتاريخ 26 يوليو 1998،ص .19.

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة و العشرون ، العدد26 ،ص.850. المادة 16 من المرسوم المشار إليه .

الأمين العام في الوزارة[1] . و المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31مايو 2006 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم[2] .

و إذا كان المرسومان الأوليان قد حددا الموضوعات التي يشملهما التفويض، و حصرها في توقيع الوثائق و القرارات و المقررات التي تدخل في مجال اختصاص المفوض إليهم، فان المرسوم رقم 06-194 فقد حدد فيه التفويض بحسب وظيفة المفوض إليه، و حددت فيه أيضا الموضوعات التي يجوز فيها التفويض إليهم و هو ما أشار إليه بشكل صريح نص المادة الأولى و الثانية من المرسوم محل الدراسة، في حين اشترطت المادة الثالثة تحديد المفوض إليه باسمه، و تعداد المواضيع التي يجوز فيها التفويض، و ذلك في حدود الصلاحيات المسندة إلى المفوض إليه . و في الوقت نفسه، حددت المادة الرابعة منه الكيفية التي ينتهي بها تفويض التوقيع القائم أساسا على عنصر الثقة القائم بين المفوض و المفوض إليه .

ثالثا- النطاق الشخصي لتفويضات الوزير :

يقصد بالنطاق الشخصي لتفويضات الوزير، تحديد الأشخاص المفوض إليهم وفقا لما تقضي به النصوص القانونية ذات الصلة . و سبق القول بأن الوزير، عند القيام بالصلاحيات المسندة إليه، يستعين بمجموعة من الأجهزة الإدارية المتواجدة على المستوى المركزي، أو تلك المتعلقة بالمصالح الخارجية لوزارته، تساعده على تحضير الأعمال و القرارات السياسية و الإدارية و الاقتصادية و التقنية التي تدخل في اختصاص الوزير المعني، و تسعى في الوقت ذاته إلى تحقيق التنسيق و التوجيه و التنظيم و التخطيط و الرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف بإدارته و تسييره، و السهر على تطبيق القوانين و القرارات على المستوى المركزي و المحلي. و لما كان التنفيذ الشخصي لهذه الاختصاصات المتشعبة من قبل الوزير أمرا شاقا قد يترتب عنه تفويت المصالح، و يعرقل السير الحسن للجهاز الإداري الذي يشرف عليه، ويعيق عمل المرافق العمومية التابعة لقطاعه، يلجأ الوزير -في الغالب الأعم - إلى

---

[1] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الرابعة و الثلاثون ، العدد الأول ،ص.05. ، المادة 03 من المرسوم الرئاسي المعني .

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة و الأربعون ، العدد السادس و الثلاثون ،ص.14.

تفويض بعض من هذه الاختصاصات إلى الأمين العام للوزارة و رئيس ديوانها و مدير الديوان و بعض الموظفين بالإدارة المركزية أو المصالح الخارجية التابعة للوزارة المعنية . و بناء عليه، نخصص هذه الفقرة الفرعية لبيان الأشخاص المفوض إليهم وفقا لمقتضيات القوانين السارية ، و ذلك على النحو الآتي :

أ- التفويض إلى الأمين العام للوزارة[1] : الأمانة العامة بالوزارة جهاز إداري تقني ، يتمثل دوره بالأساس في تنشيط أعمال جميع هياكل الوزارة و تنسيقها ، ويتم ذلك تحت سلطة الوزير و بإشراف منه، و يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهذه الهياكل[2] .

يراد بتنشيط أعمال جميع هياكل الوزارة، مجموع التقنيات و المهارات التي تتطلبها القيادة في الجهاز الإداري، و التي تسمح بالحصول على أعلى قدر ممكن من مشاركة الموظفين الإداريين، من أجل تحقيق الأهداف المشتركة و الغايات التي أنجز الجهاز الإداري لأجلها .

و يراد بتنسيق الأعمال على مستوى الوزارة، تلك العملية المسؤولة عن تأمين الاتصال بين المستويات الوظيفية في الهيكل التنظيمي رأسيا، و تساعد على تحقيق التكامل بين المراكز الوظيفية أفقيا، بما يحقق الأهداف المرسومة التي تضعها الوزارة في إطار السياسة العامة للحكومة [3] .

و يقصد بممارسة السلطة السلمية من قبل الأمين العام للوزارة، انقياد الموظفين لأوامره في إطار القيام بالمهام المرتبطة بوظائفهم، و احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس و المرؤوس[4].

---

[1] – للتنبيه أن منصب الأمين العام للوزارة جاء به المرسوم الرئاسي المتضمن وظيفة الأمين العام للوزارة خلفا لمنصب مدير الديوان سابقا.و هذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة 05 التي جاء فيها : " ...و هي تحل محل وظيفة المدير ديوان الوزارة " .

[2] – راجع أحكام المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 04يناير 1979 المتعلق بوظيفة العام في الوزارة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الرابعة و الثلاثون ، العدد الأول ، الصادرة في 05يناير 1997،ص.05.

[3] – استخلص هذا المعنى من مقال للأستاذ نجم الأحمد ، التنسيق الإداري ، الموسوعة القانونية المتخصصة ، الموقع الاليكتروني:
https://arab-ency.com.sy/law/details/25798/6 أطلع عليه يوم 2024/07/09، على الساعة 12 زوالا.

[4] – راجع أحكام المادة 52 من القانون رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة و الأربعون ، العدد السادس و الأربعون ، الصادرة بتاريخ 15يوليو 2006،ص.07. و انظر كذلك الفقرة 03 من المادة 180 من

و استنادا إلى المرسوم الرئاسي رقم97-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة، تنص المادة 03 منه على : " يخول الأمين العام ، في حدود صلاحياته ، الإمضاء على جميع الوثائق و المقررات، و من بينها القرارات " .

و عليه ، فان المادة 03 المذكورة أعلاه، حددت بشكل صريح النطاق الموضوعي لتفويض توقيع الوزير للأمين العام ، بحيث لا يتجاوز توقيع الوثائق و المقررات و القرارات ، و لا يتعداها إلى غيرها من اختصاصات الوزير الأخرى ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

و هنا ، تجدر الإشارة إلى أن الوزير ليس ملزما بأن يفوض الأمين العام إمضاءه لكل الوثائق أو المقررات أو القرارات المشار إليها في المادة 03 المذكورة ، بل له أن يفوضه في إمضاء وثيقة معينة بذاتها في قرار التفويض ، و له أن يفوضه إمضاء نوع معين من المقررات أو القرارات دون غيرها، أو أن يفوضه في واحدة من الموضوعات المحددة في نص المادة 03 دون غيرها.

هذا من جهة ، و من جهة ثانية، فان الوثائق و المقررات و القرارات التي يفوض الأمين العام فيها ،لا تخرج عن نطاق الاختصاصات المسندة إليه بموجب المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 97-01 المشار إليه. و يكون غير مشروع، كل تفويض يتجاوز هذا النطاق، و يترتب عليه أن يكون القرار الصادر بشأنه عرضة للإلغاء .

ب- التفويض إلى رئيس ديوان الوزارة : يسهر رئيس ديوان الوزير ،استنادا إلى نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، على : " القيام بجميع أشغال الدراسات و البحث و الاستشارة المرتبطة بعمله ، وتحضير و تنظيم مشاركة الوزير في أعمال الحكومة ، و تحضير أعماله في ميدان العلاقات الخارجية ، و إعداد الملخصات و الحصائل عن الأعمال لحساب كامل الوزارة ، و متابعة العلاقات الاجتماعية و تطبيق تشريع العمل في المقاولات و المؤسسات و الهيئات العمومية

=القانون نفسه التي تنص على : "يعتبر خطأ من الدرجة الثالثة ....3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول ".

التابعة للقطاع ، و تحضير و تنظيم أعمال الوزير في ميدان العلاقات العمومية ، و تنظيم و تحضير علاقاته مع مختلف وسائل الإعلام و الجمعيات" .

و استنادا إلى نص المادة 16 من المرسوم ذاته ، يفوض الوزير إمضاءه إلى رئيس ديوانه، في حدود الصلاحيات التي يتمتع بهذا الأخير .

ومن الأمثلة على ذلك ، تفوض الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة- سابقا-، المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي، إمضاءه في حدود الصلاحيات الممنوحة له ،بالتوقيع على الوثائق و المقررات باستثناء القرارات[1] .

ج- تفويض موظفي الإدارة المركزية و مسؤولي المصالح الخارجية : يعد التنظيم العلمي للجهاز الإداري الركيزة الأساسية لنهضة الدولة و رقيها، و أساسا فعالا لقدرتها على تحقيق الرخاء، و إشباع حاجات المواطنين على أكمل وجه .

و يراد بالإدارة المركزية بوجه عام، مجموع الوحدات الإدارية التي يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتتمثل عادة في وزارات مستقلة، تضم كل منها عددا من المديريات الفنية. و من ثمة، فكل نشاط إداري رئيسي متميز يتعين أن تقوم به وزارة مستقلة، و لكي تنهض هذه الوزارة بوظائفها التقليدية، تقسم عادة إلى مديريات ، و المديريات إلى مكاتب، و المكاتب إلى مصالح ...الخ [2].

و تشتمل الإدارة المركزية للوزارة في النظام الجزائري على مجموعة من المديريات المركزية، تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية تتكون من مكاتب، تشكل الوحدة الإدارية القاعدية للإدارة المركزية في كل وزارة[3].

---

[1] راجع أحكام المادة الأولى من القرار المؤرخ في 05سبتمبر 1996 المتضمن تفويض الإمضاء إلى رئيس الديوان. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الرابعة و الثلاثون ، العدد الأول الصادرة بتاريخ 05يناير 1997،ص.15.

[2] – أنظر مقال الأستاذ نجم الأحمد ، التنظيم الإداري ، الموسوعة القانونية المتخصصة ، الموقع الاليكتروني :
https://arab-ency.com.sy/law/details/26078/2 ، اطلع عليه يوم 2024/07/09 ، على الساعة 16سا20د .

[3] – و من أمثلة الإدارة المركزية للوزارة، الإدارة المركزية لوزارة الداخلية التي تتشكل من المديريات التالية : المديرية العامة للأمن الوطني ، المديرية العامة للحماية المدنية ، المديرية العامة للاتصالات السلكية و اللاسلكية الوطنية ،المديرية العامة للحريات العامة و الشؤون القانونية ، المديرية العامة للجماعات المحلية ، المديرية العامة للعصرنة و الوثائق و الأرشيف ، المديرية العامة للموارد البشرية و التكوين و القوانين الأساسية ، المديرية العامة للمالية و الوسائل ، مديرية التعاون ، مديرية تنسيق أمن الإقليم . أنظر في هذه المديريات الفقرة4 من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم

وأيا ما كان الأمر بالنسبة للهياكل الإدارية التي تتكون منها الوزارة ، يراد بالإدارة المركزية توحيد كل السلطات و اتخاذ القرارات بين يدي السلطة المركزية في الدولة الموجودة في العاصمة ،ممثلة في رئيس الدولة و رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة – و الوزراء و الهيئات الوطنية الأخرى[1] .

و أما فيما يخص المصالح الخارجية للوزارة، فيراد بها تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتعها ببعض السلطات – كسلطة التقاضي مثلا– ، و الخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير رغم تواجدها خارج الهيكل الإداري المركزي للوزارة ، إما في الولايات أو في جهات معينة مثل مديرية التربية و مديرية الفلاحة في الولاية أو المديرية الجهوية للجمارك التي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات[2]. وتجدر الإشارة بالمناسبة، أن لوالي الولاية علاقة بهذه المصالح الخارجية للوزارات باعتباره ممثلا للحكومة[3]، كما سنرى لاحقا حين التطرق إلى التفويض على المستوى المحلي .

و استنادا إلى ما سبق بيانه، تضم الإدارة المركزية للوزارة مجموعة من الهياكل الإدارية، في شكل مديريات مركزية، و مديريات فرعية ، وأقسام و مكاتب، يتولى إدارتها مديرون و نواب مديرين و رؤساء مصالح . لذلك، تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 06–194 على : " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا ، بموجب قرار، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل توقيع القرارات التنظيمية و الفردية" [4]. وفي الوقت نفسه،

14–104المؤرخ في 12مارس 2014المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية .،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الواحدة و الخمسون، العدد الخامس عشر ،الصادرة بتاريخ 19مارس2014 ،ص.04.

[1] – أنظر في هذا المعنى،الدكتور لباد ناصر، القانون الإداري– التنظيم الإداري – منشورات سعد دحلب ، الجزائر ،سنة 1999،ص.59. ،و قريب منه ، الدكتور عمار عوابدي ، القانون الإداري ،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،سنة 2005،ص.204.

[2] – الدكتور محمد صغير بعلي ،القانون الإداري ،مرجع سابق ،ص.92.

[3] – راجع أحكام المادة 110 من قانون الولاية التي تنص على : الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، و هو مفوض الحكومة . انظر القانون رقم 12–07 الصادر في 21فيبراير 2012،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة التاسعة و الأربعون ، العدد الثاني عشر ، الصادرة بتاريخ 29فيبراير 2012، ص. 19.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 06–194 المتضمن ترخيص أعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة و الأربعون ،العدد السادس و الثلاثون ، الصادرة بتاريخ 31 مايو 2006،ص. 14. و هنا ينبغي الإشارة إلى أن المراد بالقرار الإداري التنظيمي، تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة و مجردة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد، تؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية. بينما يؤدي القرار

نص المادة الثاني من المرسوم على: " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا ،على الشكل نفسه، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل توقيع الأوامر الخاصة بالدفع[1] والتحويل، و تفويض الاعتمادات[2]، ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف[3]، و وثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف و بيانات الإيرادات، و كذا توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية و المعهودة لها بصفة قانونية، باستثناء ما يتخذ في شكل قرار[4]". و حتى يكون قرار التفويض قانونيا، لابد أن يتضمن القرار المعني اسم المفوض إليه، وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض ، و التي لا تتجاوز الصلاحيات الموكولة إليه[5] .

و تجدر الإشارة في هذا الصدد ، أن طبيعة المواضيع المفوض التوقيع عليها ، تتحدد بطبيعة الصلاحيات التي يسندها القانون إلى شخص المفوض إليه، و بالمركز الوظيفي الذي يحتله المفوض إليه في السلم الإداري للوزارة المعنية. و يجب أن يكون التفويض في هذه الحالة مكتوبا حتى يقع اعتماده من قبل الجهات أو الأطراف المتدخلة في العملية .

الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية . و من ثمة فالقرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي المستند عليه يكون مشوبا بعيب عدم المشروعية و للقضاء الإداري إلغاؤه ، أو يمتنع عن تطبيقه على أقل تقدير .

[1] – تعد أوامر الدفع بمثابة تعليمات تصدرها الإدارة المعنية لتحويل الأموال من حساب إلى آخر . و هي تقوم بدور حيوي في تسهيل المعاملات السلسة بين الأفراد أو المؤسسات أو الأجهزة الإدارية و المؤسسات المالية، فهي تضمن التحويل الآمن و الفعال للأموال .

[2] – عرفت المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20–404 المؤرخ في 29ديسمبر 2020 المحدد لكيفية تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، تفويض الاعتمادات على انه "الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة تابعة للدولة ، المفوض، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها وباسمها، لمصلحة أخرى تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو مؤسسة عمومية تحت الوصاية ، المفوض له". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة و الخمسون، العدد 80 ، الصادرة بتاريخ 29ديسمبر 2020،ص.21.

[3] – الأمر بالصرف هو السند الإداري أو القرار الذي يعطي الإذن بخلاص دين هيئة عمومية ، وفقا لنتائج التصفية، و بعد التأكد من شرعية حقوق الدائن و كفاية وثائق الإثبات ، و هو متوج للمرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات . و عليه فمذكرة الموافقة على أوامر الصرف بأنها " الوثيقة أو الخطاب الذي يعده المفوض إليه من قبل الوزير المعني إلى الجهة المعنية به قصد إعطاء الإذن بخلاص دين الهيئة العمومية، وفقا لما سبق بيانه.

[4] – انظر في ذلك المادة 29 من القانون رقم 90–21المؤرخ في 15غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي جاء فيها : " يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين الرسميين العاملين تحت سلطتهم المباشرة ، و ذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم و تحت مسؤوليتهم " .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة السابعة و العشرون ، العدد35، الصادرة بتاريخ 15غشت 1990،ص.1134.

[5] –راجع أحكام المادة 03 من المرسوم رقم 06–194 المشار إليه أعلاه .

المبحث الثاني :هيئات التفويض الإداري على المستوى المحلي :

الإدارة المحلية، هي ذلك الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي تلجأ إليه الدول في الغالب لأداء وظيفتها في تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، ولأجلها يسند إلى الإدارة المحلية بعض وظائف السلطة المركزية من خلال إشراك أجهزة الإدارة، على المستوى المحلي ، في أداء بعض الأعمال لصالح مواطني الإقليم .

و تعرف الإدارة المحلية بوجه عام – بعيدا عن المناكفات الفقهية حول تعريفها– على أنها : " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و مراقبتها"[1]. وعرفها آخرون على أنها: " أسلوب للإدارة بمقتضاها يقسم إقليم البلاد إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية معنوية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية " [2].

و عرفها بعضهم على أنها : " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات و الواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية ، و ذلك لغرض تفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، و تحقيق أغراضها المشروعة " [3] .

و ترى الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة ، و هي وسيلة إدارية لمساعدة الحكومة المركزية على أداء مهامها بصورة أكثر فعالية و كفاءة . وهي بذلك، تحث على نقل بعض الاختصاصات و الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية

---

[1] – أشير إلى هذا التعريف في مؤلف : الدكتور سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم و الإدارة ، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة ،طبعة سنة 1962،ص.369.

[2] – الدكتور خالد سماره الزغبي ،تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها –دراسة مقارنة–، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1984.

[3] – الدكتور فالح الحوري، الإمكانات و الآثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة اربد ،رسالة ماجستير ، غير منشورة ،قسم الإدارة العامة ، جامعة اليرموك،اربد، الأردن ،سنة 2000 .،أشار إليه الأستاذ مقداد الخميسي ،آليات تطوير أداء الإدارة المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد الثاني، العدد 15، سنة 2016 ، ص.191.

لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية، وتقسيم العمل بين المستويين المركزي و المحلي[1].

و تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية و المرفقية ، و ذلك من خليتين أساسيتين هما: الولاية و البلدية[2]، و هما يمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية وفق ما ينص عليه التشريع الإداري ، و يكون التنفيذ في محله وفق البرامج المسطرة، و وفقا للموارد المالية و البشرية المتوفرة ، و بالأخص الموارد الجبائية المتاحة . و تقوم العلاقة بين الدولة و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز[3] .

و تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة المحلية، وهذا الأسلوب تحكمه قواعد و اعتبارات عديدة تجعله أنجع الأساليب في إدارة المحليات . و يقوم النظام اللامركزي على ثلاث أركان أساسية هي : وجود مصالح محلية متميزة، و وجود هيئات محلية مستقلة، ترتبط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تمارس عليها حق الرقابة الإدارية . و تقتضي حتمية اللجوء إلى أسلوب اللامركزية نقل جزء من اختصاصات أو صلاحيات السلطة المركزية إلى أشخاص إدارية أخرى محلية أو مرفقيه، تتجسد بنشوء سلطة أخرى، غير سلطة الدولة، تتمتع بسلطة اتخاذ القرار، و تتمتع بالاستقلالية تجاه السلطة المركزية، حتى لو كان هذا الاستقلال نسبيا و محصورا في جانبه الإداري دون الجوانب الأخرى [4].

و استنادا إلى نص المادة 17 من الدستور الجزائري لعام 2020، تتمثل الهيئات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري في الولاية و البلدي، إذ يسند إلى الوالي مهمة تسيير الولاية و تمثيلها

---

[1] – حسام قضب ، تقييم كفاءة و فاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري ، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، القاهرة ، من 15–18 ديسمبر 2003،ص.32.

[2] – انظر نص المادة 17 من دستور الجزائر لعام 2020،ص.13.

[3] – انظر المادة 18 من دستور 2020.

[4] – الأستاذ نصر الدين بن طيفور ، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروعي جوان 1999لقانوني البلدية و الولاية ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد11، العدد 22،الجزائر ،سنة 2001، ص.05.

في جميع الأحوال،باعتباره المسؤول الأول فيها، تساعده في مهامه أجهزة إدارية استنادا إلى تقنية التفويض الإداري التي تمنحها إياه النصوص القانونية سارية المفعول .

و أما على مستوى البلدية، يسند إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعددة، تتصل أساسا بتسيير و تمثيل البلدية ، فهو يمثل السلطة العليا على مستواها بصفته ممثلا للدولة أو البلدية على حد سواء. و لما كان من المتعسر على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بكل الصلاحيات المسندة إليه بنفسه –احتراما لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص – كان لزاما عليه أن يلجأ إلى تقنية التفويض الإداري لتخفيف العبء الملقى على عاتقه، و الاستعانة بالأجهزة الإدارية العاملة تحت سلطته تحقيقا للمصلحة العامة، التي أنشئت البلدية من أجلها، كمرفق عمومي يقدم خدمات متنوعة للمواطنين .

و لا يقتصر التفويض الإداري على مسؤولي الهيئات المحلية فقط ، بل يتعداها إلى مسؤولي الهيئات المرفقية العمومية، و نخص بها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المساعدة للدولة في أداء المهام المتعددة المسندة إليها، وتتمتع بالشخصية المعنوية ، و ذلك لأجل القيام بالصلاحيات المحددة لها في النصوص القانونية و التنظيمية المنشئة لها . و هنا ،تتولى السلطة الوصية تعيين مسؤولي هذه المؤسسات ، و ممارسة الوصاية عليها و تخضعها لرقابتها الدائمة .و في الوقت ذاته، تبيح لها النصوص القانونية ذات الصلة حق اللجوء إلى تفويض بعض صلاحياتها إلى المصالح الإدارية المساعدة لها ، تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتق مسؤوليها متى دعت الضرورة و الحاجة إلى ذلك .

و عليه ، يخصص هذا المبحث لبيان التفويض الإداري على مستوى الولاية أولا، ثم التفويض الإداري على مستوى البلدية ثانيا، و نختم البحث فيه ببيان التفويض الإداري على مستوى بعض الإدارات العامة ثالثا، و هو ما سنتطرق إليه تباعا من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول : التفويض الإداري على مستوى الولاية :

تعتبر الولاية، باعتبارها أهم الأجهزة الإدارية على المستوى المحلي، همزة وصل بين الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و هو ما أكدت

عليه صراحة المادة الأولى من قانون الولاية لعام 2012[1]، التي جاء فيها: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " .

و فوق ذلك، هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ، تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة ، و تساهم معها في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذلك حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين[2] .

و احتكاما إلى نص المادة الثانية من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ، تتكون هذه الأخيرة من هيئتين رئيسيتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، ولكل منهما اختصاصاته المحددة ، يمارسها في حدود النصوص القانونية سارية المفعول .

و لما كان التفويض الإداري – على المستوى الولائي– قاصر الوالي كهيئة رئيسية في الولاية ، وجب التطرق بداية إلى التعريف بمنصب الوالي و تحديد الاختصاصات المسندة إليه أولا ، و بيان سلطة الوالي في التفويض ثانيا ، و الجهات التي يتم التفويض إليها من قبله ثالثا ، و هو سنتطرق إليه في الفقرات التالية :

أولا – الوالي و اختصاصاته :

يعتبر الوالي في النظام القانوني الجزائري الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي الذي نص الدستور على طريقة تعيينه، وهو ما نصت عليه الفقرة رقم 10 من المادة 92 من الدستور الجزائري لعام 2020 . و بناء عليه، تخصص هذه الفقرة إلى التعريف بمنصب الوالي أولا ،ثم بيان الاختصاصات المسندة إليه ثانيا :

أ- التعريف بمنصب الوالي : يعتبر منصب الوالي من المناصب العليا في الدولة ، التي تحظى بأهمية بالغة إن على المستوى المركزي أو المحلي، لما يتمتع به من صلاحيات سواء

---

[1] – القانون رقم 12-07 المؤرخ في21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012،السنة التاسعة و الأربعون،العدد 12 ،ص.08.

[2] – راجع أحكام الفقرة الثانية و الثالثة من المادة الأولى من قانون الولاية المشار إليه أعلاه .

بوصفه ممثلا للدولة أو ممثلا للولاية . و عجبت لمن يدعي بأن النصوص القانونية قد تولت تعريف الوالي[1]، استنادا إلى نص المادة 110 من القانون رقم 12-07 المذكور أعلاه، و المتعلق بقانون الولاية ، التي جاء فيها : " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، و هو مفوض الحكومة ". والحقيقة، أن هذا النص لا يعرف الوالي، و لكن يعرف بمنصبه لا غير[2] .

و لما كان تعين الوالي في القانون الجزائري من الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية ، استنادا إلى نص المادة 92 من الدستور الحالي، وجب تعيينه بمرسوم رئاسي، دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية . و يتم هذا التعيين في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح من وزير الداخلية. واستنادا إلى قاعدة توازي الأشكال المعروفة في القانون الإداري ، تنهى مهام الوالي بنفس الطريقة التي تم تعيينه بها .

و لما كان تعيين الوالي يخضع لأسس و ضوابط قانونية محددة بموجب الدستور و النصوص التنظيمية سارية المفعول[3]، و نظرا للدور المهم الذي يقوم به الوالي على المستوى المحلي، فان هذا المنصب ليس منصبا عاديا يخضع للإجراءات التي تتطلبها الوظيفة العامة استنادا إلى مبدأ المساواة في تولى الوظائف، و لكنه منصب نوعي لا يمكن توليته إلا لموظف سام، تتوفر فيه شروط خاصة يتطلبها الطابع العام للمنصب. و من ثمة ، لا يتولى منصب الوالي إلا من كان ضمن فئات محددة شغلت مناصب عليا لها نفس نمط و طبيعة منصب الوالي، و ذلك استنادا لأحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المتعلق بالتعيين في

---

[1] – علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، سنة 2006،ص.19 و ما بعدها.

[2] –هناك فرق شاسع بين تعريف الشيء و التعريف بالشيء ، فتعريف الشيء هو بيان حقيقته و كنهه ، و التعريف بالشيء هو بيان أوصافه أو ما يميزه عن غيره ، و نص المادة 110 من قانون الولاية هو وصف للمنصب الذي يحتله الوالي باعتباره حاكما للولاية و المتصرف في شؤونها و قضاياها الإدارية .

[3] – راجع أحكام المادة 10من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25يوليو العام 1990، المتعلق بتحديد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة و العشرون، العدد 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، ص.1035.

المناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية[1]، و لا خلاف في هذا بين التشريع الجزائري و التشريع الفرنسي إلا في مسألة الأمناء العامين . ففي التشريع الفرنسي، يتم تعيين" الولاة " بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية و الوزير الأول ، و يكون التعيين من فئة رؤساء الدوائر ، أو المديرين المدنيين خارج الفئة، أو أي موظف أو غير موظف في حدود معينة[2].

ب- اختصاصات الوالي : يتمتع الوالي -حسب القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية - بازدواجية في الاختصاص، ذلك أن وضعه على رأس الهرم الإداري للولاية، جعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي للولاية، و في الوقت ذاته يمارس صلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة . هذه الازدواجية في الاختصاصات ، جعلت الوالي وسط حلبة الصراع بين المركزية الإدارية التي تنفرد فيها السلطات المركزية بسلطة القرار ، و بين اللامركزية الإدارية القائمة على المشاركة الديمقراطية في صنع القرارات المهمة في البلاد[3].

لذلك، تخصص هذه الفقرة إلى بيان اختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للدولة أولا، و اختصاصاته كممثل للولاية ثانيا ، و ذلك على النحو الآتي :

1- اختصاصات الوالي كممثل للدولة : سبق القول أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو في الوقت ذاته مفوض الحكومة [4]، و الممثل الوحيد لكل الوزراء ، فهو المجسد

---

[1] - تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على : " يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ، رؤساء الدوائر ،غير أنه يمكن أن خمسة في المائة من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة ".

[2] -Jean-Marie Auby et Jean Bernard Auby , Institutions Administratives , Dalloz , Paris, 1996, page:88.

[3] - انظر في هذا المعنى ، بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، السنة الجامعية 2010-2011، ص70.

[4] - مفوض الحكومة مصطلح مقتبس من القانون الفرنسي الذي يجعل من المحافظ مفوضا للجمهورية ،نشأت هذه التسمية منذ عهد نابليون في العام الثامن من اندلاع الثورة الفرنسية ،حيث صدر القانون رقم 28 المتضمن إنشاء منصب المحافظ ، وقد توالت التعديلات على هذا القانون ، و في 24 يونيو 1950 صدر المرسوم رقم 722 لعام 1950 المحدد لصلاحيات المحافظ ، عدل بمقتضى المرسوم الصادر في 04مارس 1964.و يحدد اختصاصات المحافظ في فرنسا حاليا القانون رقم 213 المؤرخ في 02مارس 1982 المعدل و المتمم بالقانون رقم 623الصادر في 22يوليو 1982 ، و بالمرسوم رقم 389 المؤرخ في 10مايو 1982 ، و مرسومي 29فبراير 1988 و 01يوليو 1992. انظر في ذلك :

- Journal Officiel de la République Française , du 03 mars 1982 et rectificatif au Journal Officiel du 06mars 1982.

- Journal Officiel de la République Française du 23juillet 1982.

- Journal Officiel de la République Française du 11mai 1982.

الحقيقي لنظام عدم التركيز كآلية مستحدثة للتخفيف من تطرف المركزية الإدارية، بالنظر إلى الصلاحيات المسندة إليه في هذا الشأن .و تتمثل صلاحيات الوالي كممثل للدولة فيما يلي :

1-1- اختصاصاته في مجال التنفيذ و التمثيل: يمارس الوالي – كممثل للدولة–اختصاصات تمثلية و أخرى تنفيذية. ففي مجال التمثيل، تنص المادة 110 من قانون الولاية لعام 2012 على أن الوالي يمثل الدولة على مستوى إقليم الولاية التي يرأسها، ومن ثمة فهو القائد الإداري الأعلى للولاية، و همزة الوصل بينها و بين السلطة المركزية في العاصمة ، فهو من يمثل سلطة الدولة بالولاية ، و هو مفوض الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل عضو من أعضاء الحكومة ، يطلعهم – كل فيما يخصه – على القضايا المهمة المتعلقة بالحياة السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الولاية. و يقوم في الوقت نفسه، بتنسيق و مراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، خارج الاستثناءات المشار إليها في المادة 111 من القانون نفسه[1]، و يمثل الدولة أما الأجهزة القضائية بصفته مدعيا أو مدعيا عليه، و يقوم بإبرام العقود و الاتفاقات باسم الدولة و لحسابها على مستوى الولاية وفقا للشروط و الإجراءات التي يفرضها القانون في هذا المجال .

و أما في مجال التنفيذ، أوجب قانون الولاية على الوالي العمل على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و احترام رموز الدولة و شعاراتها على مستوى إقليم الولاية . و استنادا إلى ذلك، فهو مكلف بتنفيذ :

– تنفيذ القوانين و الأوامر التي تصدرها السلطة التشريعية بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومرور يوم كامل من وصولها إلى مقر الدائرة[2].

---

[1] – يستثني قانون الولاية رقم 12-07 بعض القطاعات من الخضوع للوالي، و المتمثلة في :

أ– العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي، ب – وعاء الضرائب و تحصيلها ، ج– الرقابة المالية ، د– إدارة الجمارك ، هـ– مفتشية العمل، و– مفتشية الوظيفة العمومية ، ز– المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية . و تكمن علة هذا الاستثناء في خضوعها من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية ، و تحكمها قواعد موحدة على المستوى الوطني .

[2] – راجع أحكام المادة 04 من الأمر رقم 75-58 الصادر بتاريخ 26سبتمبر 1976 المتضمن القانون المدني المتمم للقانون رقم05-10الصادر بتاريخ 20جوان2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثانية عشرة ،العدد ،78 ،الصادرة بتاريخ 30سبتمبر 1975 ، ص.990.

– السهر على تنفيذ المراسيم الرئاسية و الحكومية الصادرة عن السلطة التنفيذية و ذلك تطبيقا لأحكام المادة 113 من قانون الولاية رقم 12-07 .

1-2- اختصاصاته في مجال الضبط : يقوم الوالي، في مجال الضبط الإداري، بفرض قيود على حريات الأفراد، يكون الغرض منها الحفاظ على النظام العام، والسكينة العامة، و الصحة العامة. فالوالي، استنادا إلى أحكام المادة 114 من قانون الولاية ساري المفعول، مسؤول عن المحافظة على الأمن و النظام العام والسلامة و السكينة العامة، من خلال اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن المواطنين على أنفسهم و أموالهم ، و منع كافة الأنشطة التي من شأنها تعكير الصفو العام، و تثير الخوف و الاضطراب داخل إقليم الولاية التي يشرف على إدارتها و تسيير شؤونها .و في الوقت ذاته، يسهر الوالي على اتخاذ كافة الإجراءات و التدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، و من أمثلتها إصدار اللوائح التي تمنع تعريض المأكولات للتلوث ، و حظر بيع السلع و اللحوم التي يتم بيعها في الأسواق و المساحات المخصصة لذلك دون مراعاة شروط النظافة و الحفظ اللازمين لذلك، لما ينتج عنها من إضرار بالصحة العامة للمواطنين .

و للوالي، فوق ذلك، مسؤولية عن ضرورة توفير و تنظيم الإسعافات على مستوى الولاية، من خلال تسخير الأشخاص و الإمكانيات الكفيلة بذلك ، و ذلك صريح ما نصت عليه المادة 119 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

و أما في مجال الضبط القضائي، يقوم الوالي، بصفته ضابطا قضائيا[1]، باتخاذ جميع الإجراءات القانونية اللازمة لإثبات الجنايات و الجنح المرتكبة ضد أمن الدولة، شريطة أن

---

[1] – راجع أحكام المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري التي جاء فيها : يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال فحسب، إذا لم يكن قد وصل إلى عمله أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفا أو يكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين . وإذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له فإنه يتعين عليه أن يقوم فورا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات وأن يتخلى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم له جميع الأشخاص المضبوطين . يتعين على كل ضابط من ضباط الشرطة القضائية تلقى طلبات من الوالي حال قيامه بالعمل بموجب الأحكام السابقة وعلى كل موظف بلغ بحصول الإخطار طبقا لهذه الأحكام ذاتها أن يرسل الأول هذه الطلبات وأن يبلغ الثاني هذه الإخطارات بغير تأخير إلى وكيل الجمهورية.

تتوفر حالة الاستعجال. و له أن يكلف ضباط الشرطة للقيام بذلك ،على أن يبلغ وكيل الجمهورية بالإجراءات التي اتخذها في هذا المجال في مدة لا تتجاوز 48 ساعة التالية لاتخاذ هذه الإجراءات، والتخلي عنها للسلطة القضائية المختصة، وأن يقدم لوكيل الجمهورية جميع الأوراق و الأشخاص المضبوطين.

2- اختصاصات الوالي ممثلا للولاية : استنادا إلى أحكام المواد من102 إلى 109 من القانون رقم 12-07 ، منح المشرع الوالي صفة ممثل للولاية ، و هو بذلك يمارس صنفين من السلطات، فهو ممثل للولاية في مجالات معينة ، و منفذ لمداولات المجلس الشعبي الولائي ، و هو ما سنتطرق إليه فيما يلي :

2-1- اختصاصاته في مجالات معينة : خلافا للأوضاع القانونية السائدة في البلدية كهيئة محلية ، فان تمثيل الولاية مهمة حصرية ينفرد بها الوالي دون المجلس الشعبي الولائي . و استنادا إلى ذلك ، يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال المتعلقة بالحياة المدنية و الإدارية، كما يمثلها أمام الهيئات القضائية ، و يمارس الرقابة الإدارية على أعمال موظفي الولاية ، و هو ما سنعالجه في الفقرات الآتية :

2-1-1- تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية : اعتمادا على أحكام الفقرة الأولى من المادة 105 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، يمثل الوالي الولاية في جميع التظاهرات الرسمية و جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية . و يقصد بالأعمال المدنية في هذا المجال، تلك الأعمال التي يقوم بها الشخص الاعتباري و كأنه شخص طبيعي، و من أمثلتها واجب الضيافة حال استقبال الشخصيات الوطنية أو الأجنبية على مستوى الولاية ، أو تقديم التهاني أو التعازي باسم الولاية ، و تلبية الدعوات التي تصله باسم الولاية ،و من ثمة حضور الاحتفالات الوطنية و الدينية و الشعبية التي تقام على مستوى الولاية . هذا من جهة ، و من جهة ثانية يمثل الوالي الولاية في الأعمال الإدارية المسندة إلى الولاية ، فهو الذي يمضي العقود الإدارية التي تبرم باسم الولاية و لصالحها، و إمضاء الاتفاقات التي تبرمها الولاية مع غيرها من الولايات الأخرى -في إطار التعاون بين الولايات- على المستوى الداخلي ، أو تلك

الاتفاقات التي تبرمها مع الهيئات الإدارية الأجنبية وفقا لما تقضي به القوانين السارية المفعول في هذا المجال.

و في الوقت ذاته، يقوم الوالي، بصفته ممثلا للولاية، بالزيارات التفقدية و زيارات العمل لمختلف الدوائر و البلديات التابعة للولاية، و يقوم باستقبال المواطنين و الجمعيات الناشطة على مستوى الولاية، و كذا استقبال وسائل الإعلام المختلفة و النواب[1] .

و استنادا إلى ما سبق، فالوالي هو الممثل الوحيد للولاية في الأعمال المدنية و الإدارية للولاية ، و يبقى دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال محصور جدا لا يتعدى النشاطات ذات الطابع السياسي، و يمثل المجلس الشعبي الولائي دون تمثيل الولاية كهيئة إدارية محلية .[2]

وتكمن الحكمة من دمج صلاحيات التمثيل في الأعمال الإدارية و المدنية المسندة للوالي، في إبراز هيمنة هذا الأخير على هذه الأعمال. و يرى بعضهم أنه كان من الأجدر أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في مجال الحياة المدنية، و يترك تمثيل الولاية في الأعمال الإدارية للوالي، و لكن الظاهر أن المشرع الجزائري قصد من وراء ذلك توخي الحذر من الصراع الذي قد ينشأ بين الوالي و المجلس الشعبي باعتبارهما أهم هيئتين في الولاية، و في الوقت نفسه، تجنب ازدواجية القيادة على المستوى المحلي و ما قد ينشأ عنه من تعطيل للمصالح عند عدم التوافق بينهما، و يستشف منه رغبة المشرع في تركيز السلطة و القيادة على المستوى المحلي على اعتبار أن الولاية هي همزة الوصل بين البلدية كهيئة إدارية قاعدية و السلطة المركزية للدولة[3] .

---

[1] – لدغش سليمة ، اختصاصات و سلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12-07، مجلة التراث ، المجلد الخامس، العدد الثالث ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، سنة 2015،ص.118.

[2] – بلفتحي عبد الهادي ،مرجع سابق ، ص.81.

[3] – أنظر في هذا المعنى ، الدكتور مسعود شيهوب ، اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، جانفي 2004، ص.26.

2-1-2 - تمثيل الولاية أمام الأجهزة القضائية : استنادا إلى القواعد العامة التي تحكم القانون الإداري، فان الشخص الاعتباري الذي يتمتع بأهلية التقاضي أمام الأجهزة القضائية المختلفة، عادة ما تسند هذه المهمة إلى ممثله القانوني ممثلا في الرئيس الأعلى للجهاز الإداري للتنظيم . و لم يخرج قانون الولاية رقم 12-07 عن هذه القاعدة العامة حينما أسند تمثيل الوالي للولاية أمام الجهات القضائية المختلفة ، و هو ما أشارت إليه صراحة المادة 106 من قانون الولاية الحالي ، و ذلك بوصفه ممثلا الهيئة التنفيذية للولاية . و بناء عليه، فالوالي يمثل الولاية في كل القضايا التي ترفع أمام القضاء ،سواء كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها أو مدرجة في الخصام .

و لما كانت الولاية شخصا اعتباريا له ذمة مالية مستقلة، فهذا يجعلها عرضة لتحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة بغض النظر عن أساس المسؤولية، سواء كان العقد أو الفعل الضار أو نظرية المخاطر .

و كما يمثل الوالي الولاية أمام الجهات القضائية على اختلافها ، فانه يمثلها أمام القضاء في جميع القضايا، و لعل أهمها القضايا المتعلقة بالمنازعات الإدارية ، التي يكون القضاء الإداري جهة الفصل المختصة في نظر دعاوى الإلغاء التي ترفع ضد القرارات التي يصدرها الوالي .

ورغم أن قانون الولاية الحالي أعطى صلاحيات عامة فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام الجهات القضائية، إلا أنه استثنى من ذلك المنازعات التي تكون فيها الولاية خصما ضد الدولة . و التطبيق الوحيد لهذه الحالة، يكمن في أحقية رئيس المجلس الشعبي الولائي في الطعن بالإلغاء لقرار وزير الداخلية القاضي بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي أمام الجهة القضائية المختصة ، و هي ضمانة قضائية للحفاظ على استقلالية المجالس الشعبية الولائية[1] .

---

[1] - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة منتوري بقسنطينة ، سنة 2005 ،ص.281. و الدكتور محمد صغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر ،عنابه ،سنة 2004، ص.141. و انظر في هذا الإطار نص المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تعطي مجلس الدولة أحقية الفصل في دعوى الإلغاء ضد قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مركزية .

2-1-3- الرقابة على أعمال موظفي الولاية : تعتبر السلطة الرئاسية أهم ما يميز التنظيم الإداري، فهي المؤشر على مدى فاعليته و حسن أو سوء تسييره . و أن هذه السلطة اختصاص يمارسه الرئيس الإداري على كافة مستخدمي الإدارة التي يشرف عليها و يرعى شؤونها وفقا لما تقضي به القوانين و اللوائح الناظمة له. و تعتبر السلطة الرئاسية في هذا المجال اختصاصا شاملا يمنح للرئيس الإداري يشمل المرؤوسين قي أشخاصهم و أعمالهم .

و بالرجوع إلى أحكام قانون الولاية رقم 12-07 ، نجد أن المشرع الجزائري قد كرس إلى أبعد الحدود سلطة الوالي في مجال السهر على حسن سير مصالح الولاية و مرافقها العمومية ، و ألزمه تنشيط أعمالها و مراقبتها وفقا لما تقضي به النصوص القانونية ذات الصلة. و تشتمل السلطة الرئاسية للوالي في هذا المجال ، السلطة الرقابية السابقة و اللاحقة على مصالح الولاية اللامركزية و اللاتركيزية استنادا إلى أحكام المادة 108 من قانون الولاية ، التي وضعت إدارة الولاية برمتها تحت السلطة الرئاسية للوالي إذ جاء فيها : " يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و حسن سيرها و يتولى تنشيط و مراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما" .

و استنادا إلى ذلك، تشمل الرقابة التي يسهر عليها الوالي ما يلي :

*- سلطة التوجيه التي يقصد بها ملاحظة جهود موظفي الولاية حتى يتم توجيهها الوجهة السليمة التي تحقق المصلحة العامة التي غاية كل جهاز إداري، و ذلك من خلال ما يصدره من أوامر و إرشادات شفوية و كتابية . أو بعبارة أخرى ، هي تلك العملية الإدارية التي تتحقق عن طريق التدخل الدائم و المطرد لمراقبة و ملاحظة أعمال الموظفين العاملين من قبل رؤسائهم الإداريين ، و توجيه جهودهم و دفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة في العمل الإداري[1] . و ما من شك أن عملية الرقابة و التوجيه تقوم بدور بارز في تقوية العلاقة بين الرئيس الإداري و المرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للدارة العامة و السيطرة على جميع الجهود التي يتوفر عليها التنظيم الإداري .

[1] - انظر في هذا المعنى ،الدكتور عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ،ط.2،جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ،سنة 2006،ص.160.

*- سلطة الرقابة و التعقيب التي تتيح للرئيس الإداري القيام بمجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من تولي سلطة إجازة الأعمال التي يقوم بها الموظفون و المصادقة عليها ، و سلطة تعديلها إذا اقتضت الضرورة ذلك، بهدف جعل هذه الأعمال أكثر مسايرة للقانون احتراما لمبدأ المشروعية التي يحصنها من الإلغاء . و يكون ذلك من خلال القضاء على آثار القرارات الإدارية غير المشروعة و إعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل، مع ترك آثارها الماضية قائمة احتراما للحقوق المترتبة عنها. و في الوقت ذاته، تمكين التنظيم الإداري من سحب القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية و ذلك بإزالة و إنهاء الآثار القانونية للمقررات و التصرفات الإدارية و إعدامها بأثر رجعي من خلال القضاء على أثارها ماضيا و مستقبلا .

و في السياق نفسه، أشار المرسوم التنفيذي رقم 90-230[1] إلى بعض الأعمال التي يقوم بها الوالي في مجال ممارسة الرقابة على أعمال موظفيه على مستوى الولاية و التي منها: فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية و الموضوعية، وتسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية عدا المعينين بمرسوم تنفيذي، و وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن المرؤوسين بشكل مؤقت أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها.

يضاف إلى ما سبق بيانه، سلطة الوالي في التعيين و النقل و الإعارة و الترقية و المنح التشجيعية للموظفين العاملين تحت سلطته، و النظر في طلباتهم، و تقرير العقوبات التأديبية المنصوص عنها قانونا بشأنهم .

ثانيا- سلطة الوالي في التفويض:

أشرنا في الفقرة السابقة إلى أهم الاختصاصات التي أسندتها النصوص القانونية إلى الوالي كممثل للدولة أو ممثل للولاية . و استنادا إلى قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص، يفترض أن يقوم الوالي بها شخصيا احتراما للثقة التي وضعت فيه . و لما كانت هذه الاختصاصات

[1] - المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب ة الوظائف العليا في الإدارة المحلية .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة و العشرون، العدد 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، ص.1035.

على قدر كبير من التنوع ، و أن تنفيذها على الوجه الأكمل في المدد الزمنية المعقولة التي تتحقق معها مصالح المواطنين، و يضمن السير الحسن للمرفق العمومي و ديمومته، بدا متعذرا على الوالي القيام بها دون مساعدة من مرؤوسيه، الأمر الذي حتم اللجوء إلى تقنية التفويض الإداري لضمان تنفيذ هذه الاختصاصات. و عليه، سنتناول في هذه الفقرة التفويض الإداري الذي يقوم به الوالي، و الذي لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص أو تفويض توقيع ،و ذلك على النحو التالي :

أ- تفويض الاختصاص: أجازت النصوص القانونية للوالي، في إطار ممارسته للاختصاصات المسندة إليه، أن يفوض جزءا منها إلى مرؤوسيه ، و نخص بالذكر في هذا المقام، تلك الاختصاصات المشار إليها النصوص التنظيمية التي احتواها المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الصادر بتاريخ 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها[1] . إذ نصت المادة العاشرة منه على : " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين التنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي و بتفويض منه، على الخصوص ما يأتي :

- ينشط و ينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها ،
- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و التي يكون موضوعها ما يأتي:

* الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،
* تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلدية ،
* شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات ،
* تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية ،
* المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات ،
* الهبات و الوصايا .

---

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الواحدة و الثلاثون، العدد الثامن و الأربعون ، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994،ص.05.

– يوافق على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل و إنهاء المهام .

– يسهر ، زيادة على ذلك، الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها .

– يحث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية ".

و مع ذلك ، و تطبيقا للأحكام القانونية الخاصة بتفويض الاختصاص ، لا يمكن للوالي أن يفوض بعضا من الاختصاصات الواردة في النصوص التشريعية التي تضمنها قانون الولاية رقم 12-07 إلا بنص قانوني من نفس مرتبة النص المقرر لهذه الصلاحيات، و إلا وقع التفويض باطلا. و استنادا إلى ذلك، لا يستطيع الوالي أن يفوض صلاحياته في المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية التابعة له إلى غيره ، فهو اختصاص حصري باعتبار الوالي ممثلا للسلطة الوصية على مستوى الولاية وفقا لأحكام المادة 57 و ما يليها من قانون البلدية لعام 2011[1]. و عليه ، لا يمكن تفويض هذا الاختصاص بناء على مرسوم تنفيذي ، بل وجب على السلطة التنظيمية تدارك هذا الأمر عن طريق نص تشريعي أو أمر صادر عن السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية[2].

و باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بإبراز اختصاصات الوالي، باستثناء نص المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الصادر بتاريخ 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، و المشار إليها أعلاه، لا نجد اهتماما كبيرا من المشرع بمسألة تفويض اختصاصات الوالي مقارنة باهتمامه بتفويض توقيعه، رغم كثرة الصلاحيات

---

[1] – تنص المادة 57 من القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22يونيو 2011 على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي :- الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية "، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الثامنة و الأربعون، العدد السابع و الثلاثون، الصادرة بتاريخ 03يوليو 2011 ،ص.12.

[2] – خليفي محمد ، مرجع سابق، ص.113.

المسندة إليه. و بناء عليه، يمكن القول بأن نطاق تفويض اختصاصات الوالي هو نطاق ضيق لا ينبغي التوسع فيه من غير نصوص قانونية ناظمة له، طالما أن ما يجوز و ما لا يجوز تفويضه من صلاحيات الوالي غير محدد بشكل واضح جلي. و من ثمة، فالقول بأن الاختصاصات الأخرى المفوضة فإنها غير واردة في النصوص التشريعية ، و بالتالي يجوز له تفويضها[1] ، كلام مرسل لا يستند إلى نص من القانون، و من ثم احتمالية عدم مشروعيته تظل قائمة، و تعرض القرارات المتخذة بناء عليه للإلغاء .و لعل ما حمل هؤلاء على القول بذلك، هو نص الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من المرسوم رقم 94-215 المشار إليه أعلاه التي جاء فيها : " يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها، و كذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي". و هنا تتعقد – من وجهة نظرنا الخاصة- مسألة التمييز بين ما يجوز و لا يجوز تفويضه من صلاحيات الوالي، مما يستدعي تحديد نطاق تفويض صلاحيات الوالي، حتى لا يتمادى الأصيل في تفويض صلاحياته فنكون أمام تفويض كلي للاختصاص، و هو ما لا يجوز قانونا.

و استنادا إلى ما سبق بيانه، فان الاختصاص المفوض من الوالي- على الرغم من محدوديته – يقتضي من الجهة المفوضة أن تحدد طبيعة الاختصاص المفوض ، و الجهة المفوض إليها في قرار التفويض الذي يصدر بهذا الشأن، و الذي ينبغي أن يبلغ المفوض إليه به، و أن يتم نشره للإعلام. هذا من جهة ، و من جهة أخرى فالجهة المفوض إليها تظل مسؤولة عن الاختصاصات المفوض التي تصدر باسمها، و لا يمكن لهذا التفويض أن ينتهي بشكل تلقائي، و لو تغيرت أطرافه لأي سبب من الأسباب، فهو تفويض وظيفي لابد لإنهائه من صدور قرار صريح بذلك من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل احتراما لقاعدة توازي الأشكال المعتمدة في القانون الإداري .

ب- تفويض التوقيع : لما ازداد حجم الاختصاصات المسندة إلى الوالي بموجب النصوص القانونية ذات الصلة ، صار من المستحيل عليه القيام بها بمفرده، مما أثر بشكل كبير على

[1] – خليفي أحمد، المرجع نفسه ، ص113.

فاعليته في انجاز هذه الاختصاصات بالكفاءة المطلوبة ، الأمر الذي جعل الاستعانة بغيره من موظفي الولاية في انجازها ضرورة ملحة لا تتم إلا باللجوء إلى تقنية التفويض الإداري .

و استجابة لذلك، صدرت نصوص تشريعية و تنظيمية تسمح للوالي بتفويض توقيعه إلى أعضاء المجلس التنفيذي للولاية، و الكاتب العام للولاية، و رؤساء المصالح، ونواب المديرين، و رؤساء الدوائر، للتوقيع باسمه على بعض التصرفات القانونية التي لها صلة بالاختصاصات الممنوحة لهم .

و عليه، يهدف تفويض الوالي لتوقيعه إلى تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه في بعض الاختصاصات المسندة إليه ، ويترتب عنه قيام المفوض إليه بعملية مادية كانت ترهق الأصيل فتحول دون القيام بصلاحياته بالفاعلية و الكفاءة المطلوبين . لذلك كان تصرف المفوض إليه يتم باسم الأصيل، و يكون للقرارات التي يتخذها نفس مرتبة القرارات التي يتخذها صاحب الاختصاص المفوض . و أن تفويض التوقيع لا يحول دون قيام الأصيل بممارس الصلاحية المفوضة و إن ظل التفويض وقته قائما، و تكيف العلاقة القائمة بين المفوض و المفوض إليه على أنها علاقة رئاسية يفرضها منطق التسلسل الهرمي للوظيفة الإدارية ، يضاف لها الاعتبارات الشخصية القائمة على أساس الثقة القائمة بين الرئيس و المرؤوس . ولذلك نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فبراير 2022 المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره[1] ، على: " و يتم إلغاء قرار تفويض الإمضاء حسب الأشكال نفسها" . و مع أن تفويض التوقيع ينتهي بانتهاء مهام أحد طرفيه بشكل تلقائي ، اشترط هذا النص أن ينهى تفويض التوقيع بقرار.

و مع أن تفويض التوقيع لا يحول دون صدور القرارات التي يصدرها المفوض إليه باسم المفوض ، و لها نفس مرتبة القرارات التي يصدرها الأصيل شخصيا، إلا أن المشرع استبعد بعض الاختصاصات من أن يفوض فيها الوالي توقيعه إلى غيره . و من ضمن هذه الاختصاصات :

---

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة التاسعة و الخمسون، العدد التاسع، الصادرة بتاريخ 03فبراير2022،ص.06.

– اختصاص الوالي في مجال الضبط الإداري المنصوص عنها بالمادة 114 و ما يليها من قانون الولاية الحالي .

– اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي استنادا إلى نص المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية .

– اختصاصات الوالي في مجال الدفاع المدني المنصوص عنها بالمادة 117 من قانون الولاية .

– اختصاصات الوالي في مجال تمثيل الدولة أما القضاء المشار إليها بالمادة 106 من قانون الولاية .

– اختصاصات الوالي بوصفه آمرا بالصرف امتثالا لأحكام المادة 107 من قانون الولاية .

و تكمن علة استبعاد هذه الاختصاصات من تفويض التوقيع بشأنها إلى الغير في كونها اختصاصات تتعلق بالوظيفة الأساسية للدولة ، و لا يمكن أن تسند هذه الاختصاصات إلا إلى الوالي بوصفه ممثلا للدولة على المستوى المحلي و هو المستأمن على هذه الوظيفة لاعتبارات تتعلق بشخصه و كفاءته و نزاهته .

و حتى يكون تفويض توقيع الوالي منتجا لآثاره ، ينبغي توفر جملة من الشروط الشكلية نجملها في الآتي:

– يجب أن يتم التفويض بقرار إداري يصدره الوالي تتوفر فيه جميع الشروط الشكلية و الموضوعية التي يتطلبها القرار الإداري بوجه عام ، و هذا القرار ينبغي أن يكون صريحا و صادرا بناء على نص قانون يجيزه .

– وجوب صدور قرار التفويض باسم المفوض إليه الشخصي و الوظيفي ، استنادا إلى طبيعته المبنية على الثقة بين المفوض و المفوض إليه.

– التحديد الحصري للموضوعات التي يجوز للمفوض إليه توقيعها باسم الوالي .

– وجوب نشر قرار التفويض بالنشرية المتعلقة بمجموعة القرارات الولائية ، رغم أن النشر لا يؤثر على صحة قرار التفويض ، و لكن له شأن بالإعلام بوجوده مما يساعد على تنفيذه و الاحتجاج به عند اللزوم[1].

ثالثا– الهيئات المفوض إليها من قبل الوالي :

وضعت النصوص القانونية تحت سلطة الوالي أجهزة إدارية معينة، تساعده على أداء المهام أو الاختصاصات المسندة إليه، و هذا ما أشارت إليه صراحة أحكام المادة 127 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية، و التي جاء فيها : " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك" .

و لما كان هذا النص يتصف بالعمومية ، جاءت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94–215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، مبينة ما هي هذه الأجهزة الإدارية التي تم وضعها تحت سلطة الوالي للمساعدة، إذ جاء فيها: " تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة ". و بالإضافة إلى هذه الأجهزة الإدارية، نصت المادة الثالثة من المرسوم نفسه على: " يؤسس في الولاية مجلس ولاية[2] يجمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها " .

و هذه الهيئات الإدارية التي تعمل تحت سلطة الوالي، و تساعده على أداء الصلاحيات المسندة إليه ، يمكن لها أن تتلقى في هذا الإطار تفويضا إداريا للقيام ببعض الصلاحيات التي يجوز للوالي التفويض فيها . و عليه، نخصص هذه الفقرة لبيان الهيئات الإدارية على مستوى الولاية التي يمكن لها أن تتلقى التفويض من الوالي و ذلك على النحو الأتي :

---

[1] – كربوعي منور ،مرجع سابق،ص.200.

[2] – للتنبيه أن مجلس الولاية قد تغيرت تسميته بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22–54 المؤرخ في 02فبراير 2022، و صار يسمى بالمجلس التنفيذي للولاية ، و هو ما سنعالج أمره لاحقا.

1- الكتابة العامة : لا يختلف اثنان على أن التنظيم الإداري في الجزائر قد عرف تطورا ملحوظا، على مر العقود التي توالت عقب حصول الجزائر على استقلالها و استرجاع سيادتها على إقليمها، و ذلك من خلال تبنيها مبدأ اللامركزية الإدارية لبلوغ الفعالية اللازمة في التسيير المحلي، و تكريس ثقافة التسيير العصري للمرافق العمومية التي تتجاوب مع مقتضيات المرحلة، و تحقق مصالح المواطنين اليومية. و بهذا الخصوص، يقوم مبدأ اللامركزية الإدارية على التواجد الدائم و الفعال للهيئات الإدارية المحلية، لتقديم الخدمة العمومية للمواطنين، و مواجهة المستجدات بالسرعة و الكفاءة المطلوبين، و لا يتأتى لها ذلك إلا من خلال منتخبيها و موظفيها الذين يمارسون مهامهم تحت إشراف الوالي و رقابته و بتوجيه منه.

و من الهيئات الإدارية التي وضعت تحت سلطة الوالي لمساعدته على أداء الأعمال المنوطة به ، الكتابة العامة للولاية، التي يتولى تسييرها الكاتب العام للولاية . و يصنف منصب الكاتب العام للولاية ضمن المناصب العليا في الدولة، يعين بمرسوم رئاسي، و ذلك استنادا إلى نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، و يخضع للمبادئ و الشروط التي تحكم الوظيفة العامة ، و هو ما أشارت إليه صراحة المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم90-226 المؤرخ في 25 يوليو1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم .

و يمارس الكاتب العام للولاية، تحت سلطة الوالي، جملة من المهام حددتها المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار أعلاه ، و المتمثلة في: السهر على العمل الإداري و ضمان استمراريته، و متابعة عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، و ينسق أعمال المديرين في الولاية، و تنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق و المحفظات و التلخيص و ينسقها ، و متابعة عمل أجهزة الولاية و هياكلها ، و تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد و مراقبتها .

و في الإطار نفسه، يكلف الكاتب العام للولاية بما يأتي : الاجتماع – كلما دعت الحاجة إلى ذلك– بعضو أو عدة أعضاء من المجلس التنفيذي للولاية المعينين لدراسة المسائل الخاصة

التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج المجلس التنفيذي المعني مع إعلام الوالي بسير الأشغال ، و تنشيط مجموع برامج التجهيز و الاستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها ، و متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي للولاية ، و ينظم – بالتنسيق مع أعضاء المجلس التنفيذي الولائي المعينين– اجتماعات هذا المجلس و يعدها و يتولى كتابتها ، و يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية ، و يكون رصيد الوثائق و المحفوظات في الولاية و يسيره .

و فوق هذه المهام المسندة إلى الكاتب العام للولاية، يتلقى هذا الأخير تفويضا من الوالي للقيام ببعض الصلاحيات المفوضة، و ينقسم هذا التفويض إلى تفويض اختصاص وتفويض توقيع. ففي ما يتعلق بتفويض الاختصاص ، و استنادا إلى أحكام المادة 36 من المرسوم رقم 79–141 المؤرخ في 08 سبتمبر 1979 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه و سيره ، التي جاء فيها: " يفوض الوالي المرخص له بالتغيب ، مهامه إلى الكاتب العام للولاية "[1] . و أعتقد أن هذه النص لا يزالا معمولا به– عمليا– إلى الآن، رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 22–54 المؤرخ في 02 فبراير 2022 المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ، و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، الذي جاء خاليا من نص مماثل لنص المادة 36 المشار إليها. واعتبر بعضهم[2] أن هذا النص يكرس تفويض الوالي اختصاصاته إلى الكاتب العام للولاية دون سواه ، متى تم الترخيص له بالتغيب لأي سبب من الأسباب. و يفهم من نص المادة المذكورة، أن التفويض في هذه الحالة يشمل جميع اختصاصات الوالي. و الحقيقة أن نص المادة 36 المشار إليها أعلاه لا تتعلق بتفويض الاختصاص، وإنما يتعلق بحلول الكاتب العام للولاية محل الوالي في ممارسة مهامه، و ذلك استنادا إلى أن التفويض الإداري في الاختصاص لا يكون إلا جزئيا، و إلا اعتبر ذلك تنازل من الأصيل عن اختصاصه وهو ما لا يجوز قانونا، و يصبغ القرار الصادر به بعدم المشروعية مما يعرضه للإلغاء. و لذلك نجد في الحياة العملية

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة السادسة عشرة ، العدد السابع و الثلاثون، الصادرة بتاريخ 11سبتمبر 1979 ، ص.952.

[2] – كربوعي منور ، مرجع سابق، ص.196–197.

ما يسمى باستخلاف الكاتب العام للولاية للوالي في ممارسة كافة اختصاصاته في حالة غيابه، أو حدوث مانع له يحول بينه و بين ممارسه الاختصاصات المسندة إليه، مما قد يترتب عنه تعطل المصالح العامة و الخاصة .

و أما تفويض توقيع الوالي إلى الكاتب العام ، فتحكمه أحكام المادة 126 من قانون الولاية الحالي التي جاء فيها: " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها " . و لما كان الكاتب العام للولاية موظفا من موظفي الولاية، و يخضع للسلطة الرئاسية في ممارسة مهامه تحت سلطة الوالي ، فان النص يشمله .

و إذا رجعنا إلى نص المادة 38 من المرسوم رقم 79- 141 المؤرخ في 08 سبتمبر 1979 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه و سيره ، تنص هذه الأخيرة على: " للوالي أن يفوض إمضاءه إلى الكاتب العام ...لأجل التوقيع على كل الأوراق أو المقررات ، باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي، و ذلك في حدود اختصاصهم " . و يتضح من هذا النص القانوني أن نطاق تفويض التوقيع المسموح به لا يتعدى الموضوعات المشار إليها، و المتمثلة في توقيع كل الأوراق- و يعني بها الوثائق- أو المقررات، دون القرارات التنظيمية التي تشكل المجال المحجوز للوالي و المستبعد من نطاق التفويض، شريطة أن تكون هذه الوثائق و المقررات المفوض توقيعها مما له صلة بالاختصاصات التي يمارسها الكاتب العام ، و ينتهي التفويض بانتهاء مهام أطرافه لطبيعته الشخصية .

و مما سبق بيانه، نخلص إلى القول بأن التفويض الإداري الذي يتم بين الوالي و الكاتب العام للولاية، لا يتجاوز نطاق تفويض التوقيع، و لا يتعداه إلى تفويض الاختصاص رغم كثرة المهام المتزايدة الملقاة على عاتق الولاة ، مما يعكس التخوف الشديد من اللجوء إلى تقنية التفويض الإداري رغم الضمانات الشديدة التي تحيط بهذه التقنية .

2- رئيس الديوان : الديوان بالولاية جهاز إداري موضوع تحت سلطة الوالي، يساعده في أداء المهام و الشؤون الخارجية المتصلة بالولاية، يتولى رئاسته رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي ، و تنهى مهامه بنفس الطريقة التي عين بها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال . و منه، يعتبر

رئيس ديوان الوالي جهاز المساعدة المباشرة للوالي، يضمن تحضير نشاطاته و ينسق علاقاته مع منظمات المجتمع المدني و المواطنين و وسائل الإعلام ، و يتابع تنفيذ قراراته و تعليماته . و يتشكل ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان، حسب أهمية كل ولاية، يتم تحديدهم بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و وزير الداخلية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية .

و بالرجوع إلى أحكام المادة السابعة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، تم حصر المهام المسندة لمدير ديوان الوالي، إذ جاء فيها: "...، و في هذا الإطار، يكلف على الخصوص بما يأتي:- العلاقات الخارجية و التشريفات ،- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام،- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة " .

و منحت المادة الثامنة من المرسوم نفسه الوالي إمكانية تفويض إمضائه لرئيس ديوان الولاية ، إذ جاء فيها: " يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من الوالي " . و لما كان المجال التنظيمي على مستوى الولاية قاصر على الوالي دون سواه، فان تفويض إمضائه لرئيس ديوانه لا يتجاوز حدود توقيع الوثائق و المقررات التي لها صلة بالمهام المسندة إليه . و أنه طبقا لنص المادة الثامنة المبين أعلاه ، فان تفويض الوالي رئيس ديوانه لا يتجاوز حدود تفويض التوقيع ، و لا مجال لتفويض الاختصاصات .

و حتى يكون تفويض الإمضاء من الوالي إلى رئيس ديوانه مشروعا ، وجب أن يصدر بذلك قرار يتوفر على جميع الشروط التي تتطلبها القرارات الإدارية ، يحدد فيه موضوع التفويض بشكل واضح، و يحدد فيه المفوض إليه بصفته الشخصية و الوظيفية، و أن يتم نشره في مجموعة القرارات الإدارية التي تصدرها الولاية .

3- أعضاء المجلس التنفيذي للولاية : نشير منذ البداية أن تسمية هذه الهيئة الإدارية ظلت تتأرجح بين مسمى المجلس التنفيذي للولاية و مجلس الولاية . ففي قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 ، أشارت المادة 137 منه إلى تأسيس مجلس تنفيذي للولاية، وظيفته الأساسية – تحت سلطة الوالي – تنفيذ قرارات الحكومة

و المجلس الشعبي للولاية . و في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، نصت المادة الثالثة منه على إنشاء مجلس للولاية يجمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها . و في المرسوم التنفيذي رقم22-54 المؤرخ في 02 فبراير 2022 ، عاد المشرع الجزائري إلى التسمية القديمة، و أنشأ مجلسا تنفيذيا للولاية ،حدد مهامه و تنظيمه و كيفية تسييره ، و ألغت المادة السادسة عشر منه أحكام المادة الثالثة و كل المواد التي اشتمل عليها الفصل الخامس من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليها أعلاه .

و رغم اختلاف التسمية ، ظل الهدف من إنشاء هذا المجلس على الدوام تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي، على أن يتم ذلك تحت إشراف الوالي باعتباره المؤتمن على سلطة الدولة و مندوب الحكومة أو مفوضها على مستوى الولاية ، وهذا ما نلمسه من النصوص القانونية التي اشتملت عليها القوانين المشار إليها أعلاه في هذه الفقرة[1] .

و بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليه أعلاه، و لاسيما المادة الثانية منه ، يتبين أن المجلس التنفيذي لا يشكل جزءا من الإدارة العامة للولاية ، إذ لم يرد ذكره إلى جانب الأجهزة الإدارية العامة للولاية[2] . و لعل عدم ذكر المجلس التنفيذي للولاية

---

[1] – تنص المادة 137 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية على : " لكي يحقق تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي للولاية يؤسس مجلس تنفيذي للولاية ، و يكون هذا المجلس تحت سلطة الوالي و يشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية و تكون له = = كتابة عامة ". و تنص الفقرة الأولى المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية على : " يكلف مجلس الولاية ، تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ، و مندوب الحكومة، بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي" .
و تنص المادة الثانية من المرسوم تنفيذي رقم 22-54 المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية لعام 2022على : "ينشأ تحت سلطة الوالي، بصفته ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة، مجلس تنفيذي للولاية يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و متابعتها "

[2] – تنص المادة الثانية من المرسوم رقم94-215 على : " تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي :الكتابة العامة ، المفتشية العامة ، الديوان، رئيس الدائرة " .

ضمن الأجهزة الإدارية العامة ، هو ما جعل البعض يكيف هذا المجلس على أنه شبيه بمجلس حكومة مصغر على مستوى الولاية[1] .

و إلى جانب مهمته الرئيسية المتعلقة في تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية و متابعتها، يقوم المجلس التنفيذي المعني بدراسة كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد الأعضاء في المجلس ، واقتراح و اتخاذ جميع التدابير و الحلول المناسبة التي من شأنها المساهمة في الحفاظ على النظام العام و العمل على احترام سلطة الدولة و مصداقيتها ، و العمل على ضمان استمرارية الخدمات العمومية و اقتراح التدابير الكفيلة بتحسينها، و ضمان التنسيق و التقارب في تنفيذ سياسات و برامج و مشاريع التنمية و مخططات التهيئة الإقليمية على مستوى الولاية ، و اقتراح أي تدبير على الحكومة أو القطاع المعني بهدف المساهمة في إعداد و وضع السياسات العامة و تحسينها ، واقتراح أي تدبير يهدف إلى تحسين سير و فعالية المصالح غير الممركزة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية ، و إبداء رأيه في جميع المشاريع و إنشاء المؤسسات العمومية أو فروعها على مستوى إقليم الولاية ، و اقتراح و تنفيذ أي تدبير يهدف إلى تجسيد الأهداف التي تسطرها الدولة على المستوى المحلي[2] .

بالإضافة إلى هذه المهام، يمكن للوالى أن يفوض توقيعه إلى أعضاء هذا المجلس، تسهيلا لتنفيذ المهام المنوطة بالمجلس، شريطة أن يكون هذا التفويض في حدود الصلاحيات المسندة لهم، و ألا يتجاوز حدود توقيع الوثائق و المقررات القرارات ذات الصلة، دون القرارات التنظيمية التي تبقى من اختصاصات الوالي غير القابلة للتفويض أيا ما كانت الظروف[3].و يتم إلغاء تفويض التوقيع الممنوح لأعضاء المجلس التنفيذي الولائي حسب الأشكال نفسها ، و هو أن يصدر قرار إداري من الوالي ينتهي تفويض التوقيع ، و ذلك خلافا للقواعد العامة في إنهاء

---

[1] – الدكتور دبيلي كمال ، المجلس التنفيذي للولاية في ظل المرسوم التنفيذي 22–54 في الجزائر ، مجلة الرسالة للدراسات و البحوث الإنسانية ، المجلد السابع ، العدد السابع، جامعة العربي التبسي ، تبسه ، نوفمبر 2022،ص. 128.

[2] – لمزيد من التفاصيل حول هذه المهام ، راجع أحكام المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 22–54 المشار إليه أعلاه.

[3] – راجع أحكام المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 22–54 المؤرخ في 02فبراير 2022 و المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي الولائي .

تفويض التوقيع الذي يتم بانتهاء مهام أحد طرفي ، و نرى أن علة الخروج عن القواعد العامة الناظمة لهذا الموضوع تكمن في أن التفويض الذي يتم من الوالي إلى أعضاء المجلس المعني ليس تفويضا شخصيا بالمعنى المتعارف عليه ، و إنما هو تفويض وظيفي من أصيل إلى هيئة إدارية ليست من ضمن الأجهزة الإدارية العامة للولاية المنصوص عنها بالمادة الثانية من المرسوم التنفيذي 94-215 ، و إن كانت هذه الهيئة موضوعة تحت سلطة الوالي .

4- رئيس الدائرة : تمثل الدائرة في الجزائر جهازا من أجهزة عدم التركيز الإداري باعتبارها جهاز وسيط بين الدولة و الإدارة المحلية ، توسعت صلاحياتها رغم عدم وجود نص دستوري أو قانوني ينظمها .

و استنادا إلى ذلك، لا تعد الدائرة هيئة إدارية محلية ، بل مجرد قسم أو فرع إداري مساعد للولاية[1] ، ليس لها استقلال مالي، و لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و ليست لها أهلية للتقاضي [2] .

وعلى الرغم من أن قانون الولاية رقم 12-07 لعام 2012 جاء خاليا من ذكر الدائرة ، و إنما أشار إلى الولاية فقط ، و أنها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسة العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة [3]، و هذا يعني أن الولاية هي أساس التنظيم الإداري، و أنها تتشكل من هيئتين رئيسيتين هما: المجلس الشعبي الولائي و الوالي. و مع ذلك، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 90- 230 المؤرخ في 20 يوليو 1990 المتضمن لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في

---

[1] – Abdelkader Kelkel, La Daïra ,circonscription administrative , Batna ,2003, page:19.

[2] – هذا ما قرره المجلس الأعلى للقضاء في القرار الصادر عنه في 1988/01/30، في قضية ن.ع ضد فريق ص،جاء فيه : " من المقرر قانونا أن الوالي وحده المتمتع بأهلية التقاضي باعتباره ممثلا للدولة و ممثلا للولاية ، و من ثم فان رئيس الدائرة لا يتمتع بالشخصية المعنوية و لا يتمتع بأهلية التقاضي..." . أنظر في ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء،بتاريخ 1988/01/30، المجلة القضائية ، العدد الثالث، سنة 1990،ص.210.

[3] – راجع أحكام المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية لعام 2012.

الإدارة المحلية ، نص في مادته الثانية على: " وظائف الوالي، و الكاتب العام للولاية، و رئيس الدائرة، وظائف عليا في الإدارة المحلية [1]".

و فوق ذلك، تنص الفقرة الثامنة من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27امتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة،أن رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

و حسب النصوص القانونية سارية المفعول، فان الصلاحيات المسندة لرئيس الدائرة تبين بوضوح طابع عدم التركيز الذي يميز الدائرة كجهاز إداري مساعد للوالي، و ذلك من خلال تمثيل السلطة المركزية ، و الأعمال المتعلقة بالبلديات التابعة لها، يضاف إليها الصلاحيات الأخرى التي يمكن للوالي أن يخصها بها . و عليه، فان هذه الصلاحيات المسندة لرئيس الدائرة تتم- في أغلبها - عن طريق إعمال تقنية التفويض الإداري من الوالي باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بانجاز هذه الصلاحيات ، و هذا ما نصت عليه صراحة أحكام المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها . و تتمثل هذه الاختصاصات في الآتي :

- صلاحيات خاصة بتمثيل الدولة: عكس المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1981 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة الذي أشارت مادته الثامنة بشكل صريح إلى أن رئيس الدائرة يمثل الدولة، جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليه أعلاه خاليا من هذه الإشارة . و أيا ما كان الأمر، يتولى رئيس الدائرة بشكل أساسي تنفيذ تعليمات الحكومة و يساعد الوالي في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي و كذا قرارات المجلس التنفيذي للولاية ، و لذلك يشارك رئيس الدائرة بصفة استشارية في المجلس التنفيذي للولاية كلما كانت مداولات هذا المجلس تعني شؤون الدائرة التي يشرف على تسييرها . و يقوم رئيس الدائرة كممثل للدولة بالسهر على تطبيق القوانين و التنظيمات على مستوى الدائرة ، و السهر على حسن سير

[1] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد الواحد و الثلاثون ، المؤرخة في 28يوليو 1990،ص.1034

المصالح الإدارية و التقنية المتواجدة على تراب الدائرة، و يطلع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها و يعلمه بشكل دوري بكل المسائل التي تتصل بمهمته .

–صلاحياته فيما يخص البلديات التي يتولى الإشراف عليها : يتولى رئيس الدائرة نوعان من الصلاحيات تجاه البلديات التي يشرف عليها ، تتعلق الأولى بأعمال الوصاية على البلديات التابعة له ، و تتعلق الثانية بتنشيط أعمال هذه البلديات .

و إذا كانت الوصاية على البلديات اختصاص أصيل للوالي ، فان رئيس الدائرة يقوم بهذه الصلاحية استنادا إلى تفويض إداري بهذا الشأن، يصدره صاحب الاختصاص في شكل قرار إداري يحدد نطاقه و طبيعته . و يتمثل هذا الاختصاص في المصادقة على مداولة المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و يكون موضوعها متعلقا بالميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة ، و تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات ، و شروط الإيجارات التي تتجاوز مدتها تسع سنوات، و تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية ،و المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات و الهبات و الوصايا ، بالإضافة إلى الموافقة على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل و إنهاء المهام.

و أما الاختصاصات المتعلقة بتنشيط البلديات و توجيه و تنسيق أعمالها، فتتمثل في الحث و التشجيع على كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي يتولى تنشيطها و تكون موجهة إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات ذات الأولوية للمواطنين ، و يشرف على تنسيق تحضير المخططات البلدية للتنمية و إعدادها، و السهر على التسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المسندة إليه بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

و بالإضافة إلى الصلاحيات الأخرى المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن[1] من خلال تسيير ملف السكن على مستوى الدائرة ، و التنازل عن أملاك الدولة[2] ، و صلاحيات التنظيم و الشؤون العامة ، تمنح المادة التاسعة، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المذكور أعلاه ، الوالي إمكانية تفويض رئيس الدائرة في أية مهمة يرى أن التفويض فيها ضروريا .

و لا تقتصر تفويضات الوالى إلى رئيس الدائرة على تفويض الاختصاصان كما أسلفنا بيانه، فان للوالي أن يفوض رئيس الدائرة إمضاء على الوثائق و المقررات و القرارات دون القرارات التنظيمية ، و ذلك استنادا إلى أحكام المادة 126 من قانون الولاية الحالي[3] .

المطلب الثاني : التفويض الإداري على مستوى البلدية :

البلدية هيئة إدارية لامركزية ، و هي الجماعة الإدارية القاعدية للدولة، يعهد إليها بتسيير الشأن العام المحلي للمواطنين، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لأجل منحها القدرة و الحرية في التسيير على أن يتم ذلك تحت رقابة الدولة، و هي المجال الذي تتجسد فيه مبادئ الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام عن طريق ممثليهم المنتخبين .

و البلدية بهذا الوصف، كجماعة محلية قاعدية، تمثل صورة تطبيقية للامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الدولة، تتشكل من هيئتين أساسيتين هما : المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، و رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية على مستوى البلدية ، و إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

---

[1] – أنظر أحكام المادة 167 من قانون الولاية لعام 1969 التي تسند لرئيس الدائرة السهر على التقارب بين الإدارة و المواطنين ، و لا نظير لهذه المادة في قانون الولاية الحالي .

[2] – راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 03-269 المؤرخ في 07 غشت 2003المتعلق بتحديد شروط و كيفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة و لدواوين الترقية و التسيير العقاري المستلمة أو الموضوعة حيز الاستغلال قبل أول يناير سنة 2004.، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الأربعون، العدد الثامن و الأربعون، الصادرة بتاريخ 13غشت2003 ،ص.18 و ما بعدها .

[3] – تنص المادة 126 من قانون الولاية الحالي على : " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها " .

و لما كان التفويض الإداري على المستوى البلدي قاصر على رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه ، خلافا لما نراه في بعض الأنظمة الإدارية المقارنة [1]، فان بحثنا في هذه النقطة لا يتجاوز بيان الصلاحيات التي يتمتع بها هذا الرئيس، و إبراز سلطته في التفويض، و تحديد الجهات المفوض إليها من قبله، و هو ما سنعالجه فيما يلي :

أولا- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

رئيس المجلس الشعبي البلدي عضو منتخب مثله مثل باقي أعضاء المجلس الآخرين، على اعتبار أن ذلك من مقتضيات الاستقلالية المحلية[2] ، إلا أنه له مركزا قانونيا متميزا كونه رئيسا للبلدية ، و يبر هذا المركز من خلال الطريقة التي يعين بها[3]، والطريقة التي تنهى بها مهامه[4]. و يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بجملة من الاختصاصات تختلف باختلاف الجهة التي يمثلها أو الصفة التي يحملها، فبعض الصلاحيات يقوم بها بوصفه ممثلا للدولة، و بعضها الأخر يقوم بها بوصفه ممثلا للبلدية، وهو ما نعكف على بيانه في الفقرات الفرعية الآتية :

أ- صلاحياته بوصفه ممثلا للدولة : يمارس رئيس المجلس الشعبي، بصفته ممثلا للدولة، صلاحيات واسعة، تم ذكرها في قانون البلدية و العديد من النصوص الأخرى، كقانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات و قانون الصفقات العمومية ...الخ .

---

[1] - regardez dans ce sens : délégation du conseil municipal au maire (L. 2122-22 du CGCT).

و استنادا إلى هذا النص من قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي ، فان قائمة الصلاحيات التي يمكن للمجلس البلدي تفويضها إلى العمدة ، مذكورة على سبيل الحصر من قبل المشرع ، و من ثم يعتبر تفويض غيرها من الصلاحيات - إن تم ذلك- عملا غير مشروع يعرضه للإلغاء .

[2] - بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر،عين مليلة ، الجزائر ،سنة2010،ص.18 و ما بعدها.

[3] - فيما يتعلق بتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تراجع أحكام المادة 65من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الثامنة و الأربعون ، العدد 37،الصادرة في 03 يوليو 2011، ص13. و أنظر أيضا المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة التاسعة و الأربعون، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012،ص.19. و لذلك رى بعضهم أن المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات أكثر قوة من المادة 65 من قانون البلدية الصادر بقانون عادي ، و من ثمة ، عند التعارض، تكون الغلبة للمادة 80 التي تلغي و تنسخ نص المادة 65، انظر في هذا : الدكتورة يعيش تمام أمال ، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية ،مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر ،بسكرة،العدد الثالث و الثلاثون،جانفي 2014،ص.285.

[4] - لمعرفة طرق إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، راجع أحكام المواد من 71الى75 من قانون البلدية رقم 11-10 المشار إليه أعلاه.

و استناد إلى قانون البلدية رقم 11- 10، تتمثل الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هذه فيما يلي :

1- تمثيل الدولة على المستوى المحلي : بالرجوع إلى نص المادة 85 من قانون البلدية الحالي، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل السلطة المركزية في البلاد على مستوى إقليم البلدية المكلف بالإشراف عليها و تسييرها، و ذلك من خلال العمل على احترام و تطبيق القوانين و التنظيمات سارية المفعول . و يقوم في الوقت نفسه، تحت إشراف والي الولاية، على تبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر كامل إقليم البلدية، و السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية، و السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف . و يكلف، فوق ذلك كله ، بكل المهام التي يخولها له التشريع و التنظيم المعمول بهما[1] .

2- ممارسة صلاحيات ضابط الحالة المدنية: يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات ضابط الحالة المدنية استنادا إلى أحكام المادة 86 من قانون البلدية، و ذلك من خلال القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع المعمول به[2]، ويتم ذلك تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا، و هو ما أكدته المادة 26 من قانون الحالة المدنية[3] .

و بهذه الصفة، يمكن القول بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو قاض مدعم بالسلطة القضائية و السلطة الإدارية في آن واحد، ويخضع لرقابة مزدوجة: رقابة قضائية يتولاها النائب العام المختص إقليميا ، و رقابة إدارية يتولاها الوالي باعتباره سلطة وصية .

---

[1] – راجع أحكام المادة 88 من قانون البلدية رقم 11-10.

[2] – حدد المادة السادسة من الأمر 70-20 المشار إليه أدناه على : " تسجل عقود الحالة المدنية في كل بلدية في ثلاثة سجلات، و يتكون كل سجل من نسختين و هي : سجل عقود الميلاد و سجل عقود الزواج و سجل عقود الوفاة . و يحتوي كل سجل على هامش لوضع البيانات الهامشية ".

[3] – الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة ،العدد الواحد و العشرين ، الصادرة بتاريخ 28 فبراير 1970،ص.276.

و استنادا إلى قانون الحالة المدنية رقم 70-20 ، يكلف ضابط الحالة المدنية بمشاهدة الولادات و تحرير العقود بها، و تحرير عقود الزواج، و مشاهدة الوفيات و تسجيل العقود بها ، و مسك سجلات الحالة المدنية ، و السهر على حفظها ، و قبول أدون الزواج الخاصة بالقصر[1] . و تكون لضابط الحالة المدنية أهلية قبول التصريحات و تحرير العقود في نطاق دوائرهم فقط[2] ، و لا يجوز لضابط الحالة المدنية أن يشترك في تحرير نفس العقد مع غيره بهذه الصفة أو غيرها[3] .

3- صلاحيات الضبطية الإدارية و القضائية : يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلا للدولة على مستوى البلدية، صلاحيات الضبط الإداري و الضبط القضائي .

و استنادا إلى أحكام المادة 93 من قانون البلدية الحالي، يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحيات الضبط الإداري بالاعتماد على سلك الشرطة البلدية ، و إذا اقتضت الضرورة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب مقتضيات القوانين و التنظيمات المعمول بها . و له في الوقت نفسه، العديد من الصلاحيات ذات الصلة بالضبط الإداري، تتمثل في السهر على المحافظة على النظام العام و السكينة العامة على مستوى البلدية ، و الحفاظ على ممتلكات الأشخاص و أمنهم ، و احترام المقاييس و التعليمات المتعلقة بالعقار و السكن و نظافة المحيط و حماية البيئة ، و السهر على حماية التراث الثقافي و التاريخي، و اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض و الأوبئة المتنقلة و المعدية، و السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع في إقليم البلدية ...الخ[4].

و تنص المادة 92 من قانون البلدية الحالي على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، وهو ما تؤكده المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، و يمارس

---

[1] – راجع أحكام المادة الثالثة من قانون الحالة المدنية رقم 70-20 المشار إليه أعلاه .

[2] – راجع أحكام المادة الرابعة من قانون الحالة المدنية رقم 70-20 المذكور أعلاه.

[3] – راجع أحكام المادة الخامسة من القانون نفسه.

[4] – راجع أحكام المادة الرابعة و التسعون من قانون البلدية رقم 11-10 .

رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الصلاحية في حدود اختصاصه المحلي في الحدود التي يباشر ضمنها وظيفته المعتادة كقاعدة عامة [1].

و يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا النوع من الصلاحيات في إطار السياسة العامة للدولة ، و يخضعه الخروج عنها للرقابة من الجهات المختصة حتى و لو كان منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي منصبا انتخابيا .

ب- صلاحياته بوصفه ممثلا للبلدية : يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، بوصفه ممثلا للبلدية، مهمتين أساسيتين، تمثيل البلدية كهيئة إدارية محلية من جهة، و رئاسة المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية من جهة ثانية، و هو ما سنعالجه في الفقرتين الفرعيتين الآتيتين:

1- تمثيل البلدية كهيئة إدارية: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار بمهمتين أساسيتين هما : تمثيل البلدية و رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

فيما يخص تمثيل البلدية، تنص المادة السابعة و السبعون من قانون البلدية الحالي على قيام رئيس البلدية بتمثيلها في جميع المراسم التشريفية و التظاهرات و الاحتفالات الوطنية ، و يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عنها في التشريع و التنظيم المعمول بهما[2] .

و يقوم باسم البلدية – تحت رقابة المجلس الشعبي – بكل التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية و إدارتها، و ذلك من خلال التقاضي باسم البلدية و لحسابها، و إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية، و إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا ، و القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها ، و ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، و اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية ، و المحافظة على أرشيف البلدية، و اتخاذ كافة التدابير لتطوير

---

[1] – راجع أحكام المادة السادسة عشرة من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري الحالي .

[2] – راجع أحكام المادة 78 من قانون البلدية الحالي.

مداخيل البلدية، و السهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و ضمان حسن سيرها[1].

و إذا حصل تعارض بين مصالح البلدية و مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفقا لأحكام المادة الرابعة و الثمانون من قانون البلدية ساري المفعول، يعين المجلس الشعبي البلدي، مجتمعا تحت رئاسة منتخب آخر غيره، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.و في هذه الحالة ، لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتنفيذ القرارات الناجمة عن هذه المداولة، و لا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة[2] .

و أما فيما يخص رئاسة المجلس الشعبي البلدي، يعهد إلى رئيسه، بصفته هذه، رئاسة هذه الهيئة استنادا إلى أحكام المادة 79 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، و من ثمة يستدعيه للانعقاد في دورات عادية و غير عادية طبقا لما هو منصوص عنه قانونا[3]، و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، و يعد لذلك مشروع جدول الأعمال الخاص بهذه الدورات بالتشاور مع الهيئة التنفيذية للبلدية[4] ، و يتولى ضبط المناقشات عند انعقاد المجلس[5].

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية: يعهد القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بوصفه هيئة تنفيذية للبلدية، بعدة اختصاصات منها: اختيار نواب لمساعدته على القيام بالصلاحيات المسندة إليه نظرا لتعددها و تشعبها،على أن يعرض القائمة الاسمية لهم على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة خلال الخمسة عشرة يوما التالية لتنصيبه[6]. و يقوم في هذا الإطار بمهمة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و

---

[1] – راجع أحكام المادة 82 و83 من قانون البلدية الحالي.

[2] – راجع أحكام المادة 84 من قانون البلدية الحالي.

[3] – راجع أحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الخمسون، العدد الخامس عشر،الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013،ص.10.

[4] – راجع أحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي نفسه.

[5] – راجع أحكام المادة 20 و79 من قانون البلدية الحالي و المادة 17 و 18 من المرسوم التنفيذي ذاته.

[6] – راجع أحكام المادة 69 من قانون البلدية الحالي.

اطلاعه عليها بواسطة تقرير يعد خصيصا لذلك بين كل دورة من دورات انعقاد المجلس المعني[1]، و ينفذ ميزانية البلدية لكونه الآمر بالصرف فيها[2]، و منح الاعتمادات للجمعيات المحلية[3] ، و السهر على تسيير الموارد البشرية للبلدية في إطار ممارسته للسلطة السلمية الممنوحة له قانونا وذلك من خلال تعيينهم و توزيع المهام عليهم[4] ، و إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات العمومية باسم و لصالح البلدية التي يشرف على تسييرها...الخ.

ثانيا- سلط رئيس المجلس الشعبي البلدي في التفويض :

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارس العديد من الصلاحيات، إما بوصفه ممثلا للدولة أو ممثلا للبلدية، و قد أسلفنا بيان ذلك في الفقرات السابقة. ولا شك أنه يتعذر عليه التنفيذ الشخصي لهذه الاختصاصات، و لذلك تمنحه النصوص القانونية و التنظيمية سلطة تفويض جزء من هذه الاختصاصات إلى مساعديه على مستوى إدارة البلدية، و لا تخرج هذه السلطة عن أحد أمرين: تفويض اختصاص أو تفويق توقيع، و هو ما سنحاول إبرازه في الفقرتين الآتيتين:

أ- تفويض الاختصاص: استنادا إلى القواعد العامة التي تحكم التفويض الإداري، لا يكون تفويض الاختصاص إلا جزئيا، و إلا وقع باطلا لعدم المشروعيه من جهة، و يعتبر تنازلا عن الاختصاص من جهة ثانية، و هو أمر لا يملكه الأصيل .

و تفويض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي يحكمها قانون البلدية رقم 11- 10 لعام 2011، و قانون الحالة المدنية رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 المعدل و

---

[1] - راجع أحكام المادة 80 من القانون نفسه .

[2] - راجع أحكام المادة81 من القانون نفسه .

[3] - راجع أحكام المادة 07 من القانون رقم12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة التاسعة و الأربعون، العدد الثاني ، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012 ،ص.35، إذ جاء فيها : " يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي و إلى تسليم وصل تسجيل،يودع التصريح التأسيسي لدى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية. .. " .

[4] - راجع الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 01 يوليو 2006 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46 ، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

المتمم بالقانون14-08 المؤرخ في 09 غشت 2014 الذي لم يحدث تعديلا كبيرا في النص الأصلي، الأمر الذي يجعلنا نشير إليه دون القانون رقم 14-08 في متن هذه الأطروحة .

و تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن قانون الحالة المدنية رقم 70-20 يعد القانون الإطار Lois cadre، و أنه المرجع الأساس في المسائل التي تنظم الحالة المدنية، و أن قانون البلدية هو قانون توجيهي Lois d'orientation، يعالج تنظيم و سير مصالح البلدية كجهاز إداري قاعدي محلي، يعالج هو الآخر المسائل المتعلقة بالحالة المدنية، و عند عدم الوضوح أو التناقض – و لو بشكل ظاهري – بين النصين، يغلب القانون 70-20 على غيره من النصوص الأخرى .

و استنادا إلى ذلك ، و من ضمن الاختصاصات التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي تفويضها إلى الغير، تنص المادة الأولى من الأمر رقم 70- 20 على أن ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي و نوابه، و في الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية و رؤساء المراكز القنصلية . على أن هذه المادة تم تعديلها سنة 2014 بموجب القانون رقم 14-08 ، و صارت تنص على أن ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و في الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية و رؤساء المراكز القنصلية . و بهذا التعديل، استبعد نواب المجلس الشعبي البلدي من دائرة ضباط الحالة المدنية ، و صارت ممارستهم لاختصاصات الحالة المدنية لا تكون إلا عن طريق اللجوء إلى تقنية التفويض الإداري.

و استنادا إلى نص المادة الثانية من قانون الحالة المدنية 70- 20 المعدل و المتمم، يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و تحت مسؤوليته، أن يفوض إلى عون بلدي أو أعوان عديدين قائمين بالوظائف الدائمة و البالغين على الأقل 21 سنة، المهام التي يمارسها كضباط للحالة المدنية لتلقي التصريحات بالولادات و الوفيات و تسجيل و قيد جميع العقود أو الأحكام في سجلات الحالة المدنية، و كذلك لتحرير جميع العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه. و هنا ينبغي التصريح بأن هذا النص يفيد تفويض صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى هؤلاء الأعوان، وهو يختلف عما ذهبت إليه أحكام المادة 87 من قانون البلدية التي تخص

تفويض توقيع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى المندوبين البلديين و المندوبين الخاصين و إلى كل موظف بلدي .

و حتى يكون تفويض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالحالة المدنية إلى الأعوان المعنيين مشروعا، لا بد أن يصدر هذا التفويض في قرار إداري ، يرسل إلى الوالي كهيئة وصية رقابية ، و إلى النائب العام المختص إقليميا كهيئة رقابية قضائية للتأكد من صحة التفويض الإداري إثباتا لمشروعيته و مشروعية الآثار المترتبة عنه[1].

و في هذا المجال، يجوز للمستخدمين المفوضين تسلم كل نسخ الحالة المدنية و ملحقاتها و نشراتها مهما كان نوع هذه العقود[2]. و في السياق نفسه، يمارس المفوض الخصوصي الموجود في البلديات مهام ضابط الحالة المدنية فيها[3].

و ما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال ، و لاسيما الفقرة الأولى من المادة الثانية من الأمر 70-20 ، تم تحديد فئات الموظفين المعنيين بالتفويض إليهم بممارسة الصلاحيات المتعلقة بالحالة المدنية ، و هذا التحديد مقرر على سبيل المثال لا الحصر ، مما يعني أن لرئيس المجلس الشعبي السلطة التقديرية الواسعة في اختيار الموظف الإداري الذي يراه أهلا لممارس الاختصاص المفوض، و يكون محلا لثقته التي يفرضها مبدأ التفويض الإداري.

و لا يقتصر تفويض الاختصاص الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي على الاختصاصات المتعلقة بالحالة المدنية فقط ، بل يمكن له تفويض اختصاصاته، و تحت مسؤوليته، إلى مندوب البلدية في تسيير المندوبية أو الملحقة باعتبارها مرفقا عاما ، شريطة أن يكون تفويض الاختصاص مرفوقا بتفويض الإمضاء في آن واحد ، و هذا ما نصت عليه المادة 135 من قانون البلدية الحالي.

---

[1] – راجع أحكام المادة الثانية من الأمر رقم 70-20 المعدل و المتمم ،المتعلق بالحالة المدنية .

[2] – الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الأمر 70-20 المذكور أعلاه.

[3] – الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الأمر نفسه.

و استنادا إلى نص المادة 129 من قانون البلدية ساري المفعول، يتلقى الأمين العام للبلدية تفويضا بممارسة عدة اختصاصات من رئيس المجلس الشعبي البلدي، تتمثل في ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، و تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية ، وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين على مستوى البلدية ، و إعداد محضر استلام و تسليم المهام المنصوص عنه بالمادة 68 من قانون البلدية ، على أن يكون تفويض الاختصاص مقرون بتفويض الإمضاء أيضا.

ب- تفويض التوقيع : عالج المشرع الجزائري تفويض توقيع رئيس المجلس الشعبي البلدي في الفقرة الثالثة من المادة 70 من قانون البلدية رقم 11-10 ، إذ جاء فيها: " يمكن رئيس المجلس الشعبي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم ".

و عالج تفويض إمضائه أيضا في المادة 87 من قانون البلدية رقم 11- 10 التي جاء فيها : " في إطار أحكام المادة 86 أعلاه ، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته،تفويض إمضائه للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين و إلى كل موظف بلدي قصد :

- استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات ،
- تدوين كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه ،
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية ،
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها ".

و خلافا لأحكام المادة 77 من قانون البلدية رقم 90-08 المتعلق بالبلدية المتمم، التي لم تشر بشكل صريح إلى تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]، جاء قانون البلدية الحالي أكثر وضوحا في مسألة تفويض الإمضاء ، فحدد الأشخاص المفوض إليهم إما بصفتهم الوظيفية ، كما هو الحال بالنسبة لتفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى نواب الرئيس في حدود المهام المسندة إليهم طبقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 70 من قانون البلدية الحالي، أو بصفتهم الشخصية و الوظيفية في آن واحد كما هو الشأن بالنسبة للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين و كل موظفي البلدية استنادا إلى أحكام المادة87 منه .

و ما يمكن استنباطه من أحكام المادتين سالفتي الذكر، أن القانون ترك الحرية الكاملة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اختيار الشخص المفوض إليه، و نحسبه مصيبا- إلى حد كبير- في ذلك، كون تفويض الإمضاء مسألة قائمة على عنصري الثقة و الكفاءة في المفوض إليه ، و هي من المسائل التي أخضعها المشرع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و لا رقابة عليه في ذلك .

و إذا كانت المادة 70 من قانون البلدية الحالي قد ربطت نطاق الموضوعات التي يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي التفويض فيها إلى نوابه بالمهام المسندة إليهم دون سواها، فان المادة 87 منه قد حددت - على سبيل الحصر- الموضوعات التي يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين و إلى كل موظف بلدي ، و المتمثلة في: استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات، و تدوين العقود و الأحكام المتعلقة بذلك في سجلات الحالة المدنية ، و إعداد و تسليم العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة ، و التصديق على الوثائق و التصديق بالمطابقة على نسخ الوثائق .

---

[1] - تنص المادة 77 من قانون البلدية رقم90-08 المتمم المؤرخ في 07 ابريل 1990 على : " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية ، استلام تصريحات الولادة و الزواج و الوفيات ، وكذا تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية ، و كذا تحرير و تسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه " .

و تطبقا للقواعد العامة التي تحكم تفويض التوقيع، لا مانع يحول دون ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الاختصاصات المفوضة إلى جانب الأشخاص المفوض إليهم طيلة مدة التفويض، طالما أن القرارات التي يصدرها المفوض إليهم تصدر باسمه و تحت مسؤوليته الشخصية .

و حتى يكون تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروعا و منتجا لآثاره، يتعين أن يصدر بذلك قرار إداري من الأصيل، يحدد فيه شخص المفوض إليه باسمه أو بوظيفته أو بهما معا، و أن تحدد فيه الموضوعات المفوضة بشكل ناف للجهالة ، و أن يرسل قرار التفويض إلى والي الولاية الذي تتبعه البلدية لممارسة رقابته الإدارية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة وصية عليه. و أن يرسل قرار التفويض أيضا إلى النائب العام المختص إقليميا كونه المشرف على أعمال ضباط الحالة المدنية من جهة ، و تمكينا له من ممارسة الرقابة القضائية على هذا العمل الإداري لإثبات مشروعيته .

ثالثا- الهيئات المفوض إليها :

يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، في القيام بالمهام المسندة إليه، عدد من الهيئات و المصالح التي تعمل إشرافه و مراقبته . و يختلف عدد هذه الهيئات و المصالح من بلدية إلى أخرى باختلاف طبيعة التنظيم الإداري و الكثافة السكانية لكل منها .

و بالرجوع إلى أحكام المادتين 70 و 87 من قانون البلدية ساري المفعول، ينحصر النطاق الشخصي للمفوض إليهم في نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، و المندوبين البلديين، و المندوبين الخاصين، و الموظفين البلديين. وهو ما نعكف على معالجته في الفقرات الآتية :

أ- نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي : بعد تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفقا لأحكام المواد من 64 الى68 من قانون البلدية رقم 11-10 ، حددت المادة 69 منه عدد النواب الذين يساعدون رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء المهام المسندة إليه[1]. إذ يعرض

[1] - تنص المادة 69 من قانون البلدية رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على: " يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس يكون عددهم كما يأتي : - نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المكون من 7 إلى 9 مقاعد.

رئيس المجلس، تطبيقا لأحكام المادة 70 من القانون نفسه، القائمة الاسمية للنواب الذين اختارهم نوابا له على المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي تنصيبه كأقصى أجل ممكن لتتم المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة، دون مراعاة أي ترتيب أو تدرج سلمي ما بين نواب الرئيس[1]. و هؤلاء النواب يفوضون، في حدود الصلاحيات الممنوحة لهم، بعض صلاحيات رئيس المجلس ألشعبيي البلدي، سواء تعلق الأمر بتفويض اختصاص أو تفويض توقيع .

ب- المندوبون البلديون : نص قانون البلدية رقم 11-10على أنه يمكن للبلدية أن تستحدث مندوبيات و ملحقات بلدية عن طريق التنظيم، وفقا لما تمليه مقتضيات المصلحة العامة، و تقتضيه مصلحة المرفق العام، و ذلك بهدف ضمان التسيير الجيد و الفعال للمدن الكبرى ، على أن يتم ذلك تحت إشراف المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى بموجب مداولة توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لسير هذه المندوبيات و الملحقات البلدية التي يرأسها منتخب محلي يقترحه و يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و يفوضه إمضاءه في ضبط الحالة المدنية و تسيير الشأن العام، يساعده في ذلك متصرف إداري يقترحه الأمين العام للبلدية و يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمانا للتوازن الإداري القائم على ثنائية التمثيل و التعيين[2] .

و بعد مرور ست سنوات من اعتماد قانون البلدية لعام 2011 ، صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10اكتوبر 2016 المحدد لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها و يحدد قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية و سيرها[3]، لأجل إيجاد نص

- ثلاثة نوا بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المكون من 11 مقعدا .
- أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المكون من 15 مقعدا.
- خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المكون من 23 مقعدا.
- ستة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المكون من 33 مقعدا.

[1] - راجع أحكام الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، مرجع سابق،ص.10.

[2] - راجع أحكام المواد من 133 إلى 138 من قانون البلدية ساري المفعول.

[3] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة و الخمسون، العدد الواحد و الستون، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 2016،ص.13.

قانوني يكرس استحداثها و يحدد مركزها القانوني و آليات عملها، ضمانا لمشاركة المواطنين في رسم السياسات العمومية على المستوى المحلي ، و الانتقال من نمط الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية التي تجعل من المواطن على المستوى المحلي فاعلا من الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسة العامة و اتخاذ القرارات التي تمكن من إيجاد الإطار المناسب لمعالجة المطالب الاجتماعية اليومية للمواطنين تعزيزا لثقة المواطن في مؤسسات الدولة و ارتباطه بها .

و في هذا الإطار، يتلقى المندوب البلدي تفويضا بالاختصاص من رئيس المجلس الشعبي البلدي ، نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المذكور أعلاه التي تنص على: " يكلف المندوب البلدي، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و في حدود اختصاصاته، بما يأتي : – تنشيط عمل المرافق العمومية البلدية التابعة لاختصاص المندوبية البلدية،

– المبادرة بكل عمل من شأنه المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلدية ،

– متابعة المسائل التي تهم المرافق العمومية المخولة له، و بعلم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي دون تأخير [1]" .

إلى جانب ذلك، يتلقى المندوب البلدي تفويضا بالتوقيع من رئيس المجلس الشعبي، و ذلك استنادا لأحكام ال87 من قانون البلدية ساري المفعول، على أن لا يتعدى ذلك مجال توقيع الوثائق و المقررات دون القرارات التنظيمية .

[1] – فيما يتعلق بالفقرة الأخيرة من المادة 11 من المرسوم رقم 16-258المشار إليها في المتن، جاءت المادة 14من المرسوم نفسه تفصل المجالات التي يشملها التنشيط للمرافق العمومية ، و حصرتها في الحالة المدنية و تنقل الأشخاص و الممتلكات، و النظافة العمومية و نظافة العمارات و حماية البيئة، و صيانة الطرقات و الإنارة العمومية، و وضع العتاد الحضري و صيانة الفضاءات الترفيهية ، و النقل و المطاعم المدرسية و المؤسسات الاجتماعية و التربوية و الثقافية و الرياضية ، و صيانة المساحات الخضراء و المقابر،. و يسهر تطبيق و تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و كل ما يكلفه به رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ج- المندوبون الخاصون : جاء النص على المندوبين الخاصين للبلدية في المواد87 و 133 و 138 من قانون البلدية رقم 11- 10 ساري المفعول ، و تنشأ على مستوى البلدية ملحقة إدارية يحدد مجال اختصاصها، و يعين لها مندوبا خاصا بموجب مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي . و يعين المندوب الخاص من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، يراعى في تعيينه قدر الإمكان أن يكون من المقيمين في الجزء الذي تقام فيه الملحقة الإدارية من إقليم البلدية . و تكمن علة إقامة الملحقات البلدية التي يشرف على تسييرها المندوبون الخاصون، في صعوبة الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية و جزء منها لبعد المسافة، أو الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة للمرفق العمومي في إطار تقريب الإدارة من المواطن[1] .

و استنادا إلى أحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المشار إليه أعلاه، تتولى الملحقة البلدية، و في حدود اختصاصها، مهام المرفق العمومي الإداري، و ترسل المداولة المتضمنة إنشاءها، مرفقة بعرض الأسباب التي أدت إلى ذلك، و الأثر المالي المترتب عليها إلى الوالي الذي تتبعه البلدية المعنية ، و تلصق المداولة الخاصة بها في مقر البلدية و الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، و بكل وسيلة اتصال أخرى تحقق الغرض.

وعليه، فان إنشاء الملحقات الإدارية المجهزة بكل الوسائل المادية و البشرية، يسمح بالتكفل السريع باحتياجات المواطنين في المناطق ذات الكثافة السكانية المرتفعة ، و ذلك للخروج من دائرة مركزية كل المصالح البلدية على مستوى هيكل إداري واحد، وذلك تعزيزا لفكرة الجوارية في التكفل بانشغالات المواطنين التي ينشدها تقريب الإدارة من المواطن .

و في هذا الإطار، يتلقى المندوب البلدي الخاص نوعين من التفويض : تفويض اختصاص، و تفويض توقيع .

فيما يخص تفويض الاختصاص ، تنص الفقرة الثانية من المادة 138 من قانون البلدية الحالي على:" ...، و يتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يتلقى باسمه تفويضا

[1] - راجع أحكام المادة 138 من قانون البلدية الحالي.

بالإمضاء" . و تنص الفقرة الثالثة من المادة نفسها على : " يتولى المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية ". و لا شك في أنه من ضمن الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ضابطا للحالة المدنية ، و المنصوص عنها بالمادة 87 من قانون البلدية ، و التي يجوز له التفويض فيها إلى المندوب الخاص، ما يوصف بأنه عمل قانوني يتمثل في الإقرار الصادر من المندوب الخاص المفوض إليه، حينما يشهد على صحة التوقيع بالتصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامه بموجب تقديم وثيقة الهوية ، أو التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها . و من ثمة أمكن القول بأن التوقيع من طرف المفوض إليه لا يعني البتة أنه مفوض بالإمضاء، لأنه لا يقوم بعمل مادي هو المسؤول عنه بالرغم من ممارسة الأصيل لهذا الاختصاص ، لأنه يعد و الحال هذه اختصاصا مشتركا بين الأصيل و المفوض إليه، و هذا لا يتنافى و الأحكام العامة في التفويض الإداري .

و أما تفويض التوقيع من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى المفوض الخاص ، فهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون البلدية ساري المفعول، و المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16- 258 المذكور أعلاه [1].

د- موظفو البلدية : لم تتعرض النصوص القانونية السابقة ذات الصلة بالهياكل الإدارية للبلدية، كهيئة من هيئات هذه الأخيرة، إلا بعد صدور قانون البلدية رقم 11- 10 الحالي، الذي تعرض في الفصل الأول من الباب الأول من القسم الثالث إلي تنظيم البلدية ، وذلك من خلال نص المادة 125 الذي جاء فيه : " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام " .

[1] – تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16- 258 على : " طبقا لأحكام المادة 138 من القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المذكور أعلاه، يؤطر المندوب الخاص المرفق العمومي الإداري، ويتصرف حصريا في حدود تفويض الإمضاء الذي يتلقاه من رئيس المجلس الشعبي البلدي " .

و يتحدد تنظيم إدارة البلدية حسب أهمية الجماعة المحلية و المهام المسندة إليها بموجب النصوص القانونية المعمول بها، و لاسيما منها المتعلقة بما يأتي[1]: **الهيكل التنظيمي و مخطط** تسيير المستخدمين، وتنظيم مصلحة الحالة المدنية و سيرها، و حماية كل العقود و السجلات الخاصة بها و الحفاظ عليها، و مسك بطاقة الناخبين و تسييرها ، و إحصاء المواطنين، حسب شرائح السن، المولودين في البلدية و المقيمين بها في إطار تسيير بطاقية الخدمة الوطنية، و النشاط الاجتماعي والثقافي والرياضي، و تسيير الميزانية و المالية، و مسك سجلات جرد الأملاك العقارية و المنقولة البلدية، و تسيير مستخدمي البلدية، و تنظيم و تسيير مصالحها التقنية، و تسيير أرشيف البلدية و الحفاظ عليه، و مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات .

و لما كان عدد موظفي البلدية يتعدد بتعدد المصالح التي يتكون منها هيكلها الإداري، فإننا نقصر البحث في هذه الفقرة على الأمين العام للبلدية و المصالح الإدارية و التقنية فيها، و ذلك من خلال الفقرات الفرعية الآتية :

1- الأمين العام للبلدية : الأمين العام للبلدية، بغض النظر عن طريقة تعيينه، هو عون إداري يمارس وظيفة إدارية طبقا للقانون، و تتجسد هذه الأخيرة – من منظور التسيير العمومي – من خلال إجراءات التخطيط و التنظيم و القيادة و الرقابة[2] .

و ينظم منصب الأمين العام للبلدية مجموعتين من النصوص القانونية، نصوص قانونية ذات طابع تشريعي، كما هو الشأن بالنسبة لقانون البلدية رقم 11-10 و الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[3] ، و نصوص قانونية ذات طابع تنظيمي مثل المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتضمن لسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات ذات

---

[1] – راجع أحكام المادة 126 من قانون البلدية الحالي.

[2] – الدكتور ناصر لباد ، دور الأمين العام للبلدية ، مقاربة من منظور التسيير العمومي، مجلدة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 50، سنة 2019، ص.09.

[3] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة بتاريخ16يوليو 2016،ص.03.

الطابع الإداري التابعة لها[1]، و المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية[2].والمرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية[3] .

و استنادا الى النصوص القانونية و التنظيمية المشار إليها أعلاه، ولاسيما أحكام المواد87 و96 و 129 من قانون البلدية و المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يتلقى الأمين العام للبلدية تفويض بالاختصاص من رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية في البلدية . إذ تمارس هذه الصلاحيات الإدارية تحت سلطة رئيس البلدية باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل و يمثل أعلى سلطة في البلدية، و أن هذه الصلاحيات يمارسها الأمين العام للبلدية بصفته مفوضا، و هو ما تؤكده بشكل صريح نصوص المواد القانونية في قانون البلدية و المرسوم التنفيذي المشار إليهما أعلاه . و هذا ما يقودنا الى القول بأن الأمين العام للبلدية يخضع الى السلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، و لاسيما في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن100000 نسمة ،رغم أن قرار تعيينه يكون من طرف والي الولاية .و كذلك الأمر بالنسبة للأمناء العامين البلديين في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة فإنهم يخضعون السلطة السلمية لوزير الداخلية رغم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية[4] .

و الى جانب تفويض الاختصاص ، يتلقى الأمين العام تفويضا بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كل الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية باستثناء القرارات، و هذا ما نصت علية بشكل صريح الفقرة الأخيرة من المادة 129 من قانون

---

[1] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد13 ،الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990،ص.343.

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 53،الصادرة بتاريخ 28سبتمبر 2011،ص.03.

[3] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016،ص.03.

[4] – راجع أحكام المادتين 19 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320

البلدية التي جاء فيها: " يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية، باستثناء القرارات " .

2-المصالح الإدارية : تختلف المصالح الإدارية البلدية من بلدية لأخرى، و ذلك باختلاف حجم الكثافة السكانية في كل منها، و كذا اختلاف حجم المهام المسندة إليها . و لعل أهم المصالح البلدية التي لا تخلو منها بلدية من بلديات الوطن ، مصلحة التنظيم و الشؤون العامة ، و مصلحة النشاط الاجتماعي و الثقافي و الرياضي، و مصلحة الشؤون المالية و الاقتصادية، و مصلحة الحالة المدنية ...الخ . و تتكفل كل مصلحة من هذه المصالح بنشاط معين يتناسب و طبيعتها الوظيفية .

و تتلقى هذه المصالح في الغالب تفويضا بالتوقيع من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و هذا ما يمكن استشفافه من نص الفقرة الأولى من المادة 87 من قانون البلدية ساري المفعول ، إذ جاء فيها إمكانية تفويض رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض توقيعه الى كل موظف بلدي ، و هو نص عام يشمل كل موظف في البلدية أيا كانت المصلحة التي يعمل فيها.

3- المصالح التقنية للبلدية : تعتبر المصالح التقنية في البلدية الإطار الناظم لكل الأعمال ذات الطابع الفني و العلمي و العملي التي تدخل في نطاق تجسيد المخططات التنموية على المستوى المحلي ، يشرف عليها في الغالب موظفون متخصصون يساعدهم في مهامهم أطقم تقنية مختصة ، و من جملة هذه المصالح تلك التي تعمل على حفظ الصحة و النظافة العمومية، التي تعمل عادة في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب ، و صرف المياه المستعملة و معالجتها، و جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها ، و مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة ، و الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور، و صيانة الطرقات البلدية ، و إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها[1].

[1] – راجع أحكام المادة 123 من قانون البلدية الحالي.

وفي هذا الإطار، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بهذه المصالح التقنية عند ممارسة صلاحياته المحددة في نص المادة 94 من قانون البلدية ساري المفعول ، و في هذا الإطار، لا يوجد – من وجهة نظرنا الخاصة – ما يمنع رئيس البلدية من تفويض بعض اختصاصاته ذات الطابع الفني الى موظف من موظفي البلدية العاملين في أحد المجالات المذكورة أعلاه ، و سندنا في ذلك أن المسائل الفنية عادة ما يصعب الخوض فيها ممن ليسوا مؤهلين لها ، كونها تعتمد على المعارف العلمية التي قد لا تتوفر لدى رئيس البلدية. و في الوقت ذاته، ليس هناك ما يمنع أن يرافق تفويض الاختصاص في هذه المسائل التقنية تفويض التوقيع تسهيلا لانجاز المسائل الفنية بالكفاءة و الفعالية و السرعة التي تتطلبها مواجهة المستجدات الطارئة في هذه المجالات ، و لعل ذلك ما تقتضيه أحكام الفقرة الأولى من المادة 87 من قانون البلدية رقم 11-10 المذكور أعلاه .

المطلب الثالث: التفويض الإداري على مستوى الهيئات الإدارية العامة :

كثيرا ما يستعمل في بعض مؤلفات القانون الإداري مصطلح المؤسسات العمومية و الهيئات العمومية على أنهما من المترادفات، و أن استعمال أيا منهما يعني بالضرورة المصطلح الآخر. و الحقيقة أن هذا الخلط في المصطلحات مرده الترجمة الخاطئة التي اعتمدها المشرع عندنا لما استعمل المصطلحات الفرنسية في هذا المجال، فالقانون الفرنسي يستعمل مصطلح Entreprise Public للدلالة على المؤسسات العمومية، ومصطلح Etablissement Public للدلالة على الهيئات العمومية[1]. و لذلك، تقوم المؤسسات العمومية بوجه عام بناء على عقد توثيقي، و تمتاز بخصائص مختلفة أهمها المتاجرة و العمومية ، و لذلك تخضع

---

[1] -le secteur public se définit en référence a une structure publique. par extension, il désigne l'ensemble des activités gérées par des organisations publics(administrations ,entreprises publiques , par exemple). le service public désigne une activité d'intérêt général (l'université par exemple).

و عليه، لا يوجد تعريف قانوني دقيق للقطاع العام ،و من ثمة أمكن وصفه بأنه مجموعة الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية التي تدار بواسطة هياكل عامة . فالإدارات هياكل تتولى الأنشطة التي تلبي الاحتياجات العامة ، و مثالها الجامعات و المحاكم و المصالح الصحية .و أما = =المؤسسات أو الشركات العامة فتملكها الدولة بشكل رئيسي . و استنادا إلى ذلك، تقوم الهيئات الإدارية العامة في الغالب الأعم بأنشطة إدارية لا تجارية و لا صناعية طالما لا تسعى إلى تحقيق الربح ، و لكن تسعى إلى تقديم خدمة عمومية.

لأحكام القانون التجاري . بينما تقوم الهيئات العمومية بناء على مرسوم، و لا تخضع إلا لأحكام القانون العام، و تتولى تسيير مرفق عام يقدم خدمة عمومية خالصة .

و تنقسم الهيئات الإدارية العمومية، استنادا إلى النشاط الذي تقوم به، إلى: هيئات عمومية إدارية، و هيئات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري .

و عليه، يخصص البحث في هذا المطلب إلى بيان أحكام التفويض الإداري على مستوي الهيئات العمومية الإدارية أولا، ثم بيان أحكامه على مستوى الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ثانية ، و ذلك على النحو التالي:

أولا– التفويض الإداري على مستوى الهيئات العامة الإدارية :

الهيئات العامة الإدارية أشخاص معنوية، تخضع للقانون العام، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، تنشأ للقيام بخدمة عمومية محددة بشكل دقيق، تمارس تحت إشراف الهيئة الوصية التي تتبعها، من قبل مجلس إدارة بهدف تحديد التوجهات الرئيسية للهيئة الإدارية المعنية، و مدير للإدارة اليومية لها، و يمتلك بعضها هيئة تنفيذية و مجلس للمراقبة .

وبناءعليه، تتميز الهيئات العامة الإدارية عن: الهيئات ذات النفع العام (Etablissements d'utilité publique) التي تقوم بنشاط يحقق المصلحة العامة و لكنها تخضع للقانون الخاص، و المؤسسات العمومية (Entreprises publiques) التي تملك رؤوس أموال عامة و لكنها تخضع للقانون الخاص هي الأخرى ، دون أن تقوم بالضرورة بنشاط له صلة بالمصلحة العامة .

و لما كانت الهيئات العامة الإدارية على قدر كبير من التعدد، و أن دراسة التفويضات الإدارية فيها جميعا أمرا في غاية الصعوبة، كان لزاما أن نختار من بينها التفويض الإداري الذي يتم على مستوى الجامعة أولا، ثم التفويض الإداري على مستوى القطاع الصحي ثانيا ، و هو ما نعكف على بيانه في الآتي :

أ- **التفويض الإداري على مستوى الجامعة :** الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي و ثقافي و مهني تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي[1]، تنشأ بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي و البحث العلمي ، و توضع تحت وصايته[2] . و في إطار مهام المرفق العمومي للتعليم العالي، تتولى الجامعة مهام التكوين العالي و البحث العلمي و التطوير التكنولوجي ،و من المهام المسندة إليها في هذا الخصوص[3] :

- تكوين الإطارات الضرورية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للبلاد، و تلقين الطلبة مناهج البحث و ترقية التكوين بالبحث و في سبيل البحث،و المساهمة في إنتاج و نشر معمم للعلم و المعارف و تحصيلها و تطويرها، و المشاركة في التكوين المتواصل .

و مع ذلك، جاءت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 03-279 المتضمن مهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها، مبينة للمهام الأساسية للجامعة في مجال البحث العلمي و التطوير التكنولوجي على الخصوص في: المساهمة في الجهد الوطني للبحث العلمي و التطوير التكنولوجي، و ترقية الثقافة الوطنية و نشرها، و المشاركة في دعم القدرات العلمية الوطنية، و تثمين نتائج البحث و نشر الإعلام العلمي و التقني، و المشاركة ضمن الأسرة العلمية و الثقافية الدولية في تبادل المعارف و إثرائها .

و على العموم ، تتكون الجامعة من هيئات(مجلس للإدارة و مجلس علمي)، و رئاسة الجامعة و كليات و معاهد و عند الاقتضاء من ملحقات . و تتضمن مصالح إدارية و تقنية مشتركة[4]

---

[1] - راجع أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 23 غشت 2003 المحدد لمهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 51، الصادرة بتاريخ 24غشت2003 ،ص.05. و انظر أيضا المادة 01 من المرسوم رقم 83-544 المؤرخ في 24سبتمبر1983 ،المتعلق القانون الأساسي النموذجي للجامعة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة العشرون، عدد 40،الصادر بتاريخ 27سبتمبر 1983، ص2421.، مع اختلاف بسيط في الصياغة .

[2] -راجع أحكام الفقرة الثانية من المادة 1 و المادة 02 من المرسوم رقم 83-544، سابق الذكر، و أحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المذكور أعلاه .

[3] - انظر بهذا الخصوص نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المذكور أعلاه و لا تختلف هذه المادة من حيث مضمونها عن نص المادة 03 من المرسوم 83-544 المذكور أعلاه ،و إن اختلفت الصياغة بينهما.

[4] - راجع أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المذكور سابقا .

. و في هذا الإطار، تضم الجامعة، تحت سلطة رئيسها، نيابات رئاسة و أمانة عامة و مكتبة مركزية، يعين رئيسها بمرسوم رئاسي من بين الأساتذة ذوي رتبة أستاذ التعليم العالي كأصل عام، و هو مسؤول عن السير العام للجامعة، و يتولى بهذه الصفة: تمثيل الجامعة أمام القضاء و في جميع أعمال الحياة المدنية، و ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين فيها ، و إبرام الصفقات و الاتفاقات و العقود في إطار التنظيم المعمول به ، و السهر على تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال التعليم و التمدرس، ة هو الآمر بالصرف الرئيسي لميزانية الجامعة ، و يصدر تفويض اعتمادات التسيير إلى عمداء الكليات و مديري المعاهد و الملحقات عند الاقتضاء. و يعين مستخدمي الجامعة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، و اتخاذ التدابير التي من شأنها تحسين نشاطات التكوين و البحث للجامعة في الحدود المسموح له بها

في هذا المجال ، و السهر على احترام النظام الداخلي للجامعة بعد مصادقة مجلس الإدارة عليه، و الحفاظ على الأمن و الانضباط داخل الجامعة ، و تسليم الشهادات بتفويض من الوزير ، و ضمان حفظ الأرشيف و صيانته[1].

و في هذا الإطار، نخصص هذه الفقرة الفرعية لبيان سلطة رئيس الجامعة في التفويض الإداري أولا، ثم بيان الجهات التي يخصها بهذا التفويض ثانيا ، و ذلك على النحو الآتي :

1- سلطة رئيس الجامعة في التفويض : وفقا للنصوص القانونية سارية المفعول، يمارس رئيس الجامعة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الجامعة، و ذلك ما أشار إليه صراحة نص الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المشار إليه أعلاه[2]، و ذلك لما يتمتع به من سلطة في تعيين مستخدمي الجامعة الذين لم تتقرر طريق أخرى لتعيينهم[3].

---

[1] – راجع أحكام المواد 25 و26 و 27 من المرسوم نفسه.

[2] – تنص الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 على : " يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين " .

[3] – راجع أحكام الفقرة الثامنة من المادة 27 من المرسوم نفسه.

و في هذا الإطار، خول القانون رئيس الجامعة سلطة تفويض بعض اختصاصاته في نص الفقرتين السادسة و السابعة من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم03-279 و تحديد بعض الجهات التي يتم التفويض إليها ، منها ما أشارت إليه أحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279[1] ، و المادة 31 من المرسوم ذاته[2]. و استنادا الى هذه النصوص ، تنحصر سلطة رئيس الجامعة في التفويض الإداري، في تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع ، و هو ما سنبينه في الفقرتين الآتيتين :

1-1- تفويض الاختصاص : المتعارف عليه أن عدم التركيز المالي في قانون الميزانية يقوم على توزيع السلطة المالية بين أعوان الإدارة المركزية في الدولة و الهيئات العمومية من جهة، و ممثليها على المستوى المحلي من جهة أخرى. و في هذا السياق، يعتبر التفويض الانفرادي للاعتمادات المالية أهم وسيلة قانونية لعدم تركيز السلطة المالية . و لذلك يعتبر التفويض الانفرادي للاعتمادات المالية قرارا إداريا ماليا يتخذه الآمر بالصرف الرئيسي في ميزانية الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بإرادته المنفردة، ينقل بموجبه جزءا من الاعتمادات المفتوحة قانونا على مستواه، و كذا سلطة التصرف فيها، الى الآمرين بالصرف الثانويين التابعين له ، و ذلك تطبيقا لإحكام المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية [3].

و عليه، يراد بالتفويض الانفرادي للاعتمادات المالية ذلك العمل القانوني الذي تنتقل بموجبه سلطة تنفيذ النفقات من الآمر بالصرف الرئيسي كصاحب اختصاص أصيل الى الآمر بالصرف الثانوي كمفوض إليه . و بعبارة أخرى، هو ذلك الإجراء الذي تقوم بموجبه مصلحة

---

[1] – يقابل نص هذه المادة في المرسوم التنفيذي 03-279، نص المادة 20مكرر من المرسوم التنفيذي رقم98-253 المؤرخ في 17 غشت 1998 ،المعدل و المتمم للمرسوم رقم 83-544 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة .

[2] –يقابل نص هذه المادة في المرسوم التنفيذي03-279 ، نص المادة 20مكرر1 من المرسوم التنفيذي 98-253 المشار إليه أعلاه.

[3] – عبد الحكيم سعاد ، التفويض الانفرادي للاعتمادات في نظام عدم التركيز المالي – المفهوم و نطاق التطبيق–، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد الثامن ،العدد الأول، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف ، الجزائر، سنة 2022،ص.672.

تابعة للدولة، المفوض، بإعطاء سلطة تنفيذ عمليات لصالحها و باسمها لمصلحة أخرى تابعة للدولة أو لجهاز إقليمي أو مؤسسة عمومية تحت الوصاية، المفوض له[1].

و يستفاد من هذا التعريف، أن تفويض الاعتمادات المالية هو عمل قانوني يرتب آثارا قانونية في ذمة المفوض و المفوض إليه ، و أن هذا العمل لا يكون صحيحا إلا إذا استوفى الشروط القانونية المطلوبة في أطرافه و موضوعه ، أهمها أن تفويض الاعتماد الانفرادي لا يكون إلا بين آمر بالصرف رئيسي و بين آمر بالصرف ثانوي يتبعه في ميزانية معينة، و أن يستند هذا التفويض الى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه لكونه تفويض اختصاص، و أن ينصب على الاعتمادات المالية الكافية و المفتوحة، و أن تكون الاعتمادات المالية المفوضة تقتضيها ضرورة تسيير المصالح الموضوعة تحت سلطة الآمر بالصرف الثانوي[2].

و بالرجوع الى سلطة رئيس الجامعة في تفويض اختصاصاته، منح القانون ساري المفعول، لاسيما الفقرة السادسة من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المشار إليه، رئيس الجامعة سلطة تفويض اعتمادات التسيير الى عمداء الكليات و مديري المعاهد و الملحقات الجامعية عند الاقتضاء .

و تطبيقا لأحكام هذه الفقرة الخاصة بتفويض اختصاصات رئيس الجامعة، فان هذا التفويض يتم بحكم الصفة الوظيفية التي يتمتع بها المفوض إليه . و لصحة هذا التفويض، وجب أن يصدر قرار التفويض من رئيس الجامعة استنادا الى نص قانوني يجيزه، يحدد موضوعه و الشخص المفوض إليه بصفته لا بشخصه، و أن يلتزم هذا الأخير بالحدود التي يرسمها قرار التفويض، و أن تصدر القرارات الإدارية ذات الشأن باسم المفوض إليه و تكون لها نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات التي يصدرها الأصيل (رئيس الجامعة) ، و يمتنع الأصيل

---

[1] – راجع أحكام الفقر الثانية من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20-404 المتضمن تحديد كيفية تسيير و تفويض الاعتمادات المالية أ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة العدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020 ،ص.

[2] – راجع في هذه الشروط تفصيلا ، عبد الحكيم سعاد، دور تفويض الاعتمادات في تحقيق عدم التركيز المالي ، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، المجلد 17، العدد 01 ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ،سنة 2022،ص.892 و ما بعدها.

في هذه الحالة عن ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض ما لم يتم إلغاؤه بقرار إداري صريح .

و يرى البعض[1]، و نوافقهم الرأي فيه، أن تفويض الاختصاص المتعلق باعتمادات التسيير تفويض إجباري تقتضيه المصلحة العامة نتيجة التوسع الهيكلي و البشري الذي تتميز به الجامعة اليوم، بسبب تعدد الاختصاصات العلمية و البيداغوجية التي تمارسها على كافة الأصعدة . كما أنه يسعى الى ضمان السير الحسن للجامعة كمرفق عمومي خدماتي ، و ضمان استمرار الخدمة العمومية التي تقدمها الجامعة للجمهور، وهذا من مقتضيات استمرار المرفق العمومي بشكل منتظم و مطرد.

1-2- تفويض التوقيع : تقضي أحكام الفقرة السابعة من المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المحدد لمهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها و سيرها ب : " يفوض الإمضاء الى عمداء الكليات و مديري المعاهد و الملحقات عند الاقتضاء ".

و تفويض توقيع رئيس الجامعة الى الأشخاص المذكورين، رخصة يتمكن بمقتضاها المفوض إليهم توقيع بعض القرارات و الوثائق باسم المفوض و تحت مسؤوليته و رقابته ، و هو يعبر عن مدى ثقة الأصيل في المفوض إليهم ، و مدى معرفته بهم و بالقدرة و الكفاءة التي يمتلكونها لانجاز العمل المفوض . و هذا النوع من التفويض لا يمنع رئيس الجامعة من القيام بالعمل المفوض ما بقي التفويض قائما، ذلك أن تفويض التوقيع لا ينقل الاختصاص الى المفوض إليه طالما بقيت القرارات التي يتخذا المفوض إليه في هذا المجال تصدر باسم الأصيل و لحسابه.

و إذا رجعنا الى أحكام الفقرة السابعة من المادة 27 المذكورة أعلاه ، يتضح أن النص القانوني المذكور لا يحدد نطاق الموضوعات المفوضة ، أي لم يذكر طبيعة القرارات و الوثائق المفوض توقيعها الى عمداء الكليات أو مديري المعاهد و الملحقات. و عليه، فان نص الفقرة السابعة

[1]- خليفي محمد ، مرجع سابق، ص. 129.

المذكور جاء عاما و مطلقا، مما يعني أن لرئيس الجامعة الحرية في تحديد الموضوعات المفوضة بشكل صريح و واضح ، و أن لا ينصب تفويض التوقيع على كل اختصاصات الأصيل، لأن ذلك تنازل منه، و هو ما لا يجوز لتعارضه مع خاصية التفويض الجزئي .

و الملاحظة الثانية، أن تفويض التوقيع المنصوص عنه بالفقرة السابعة المشار إليها، حددت المفوض إليهم بصفتهم الوظيفية ، و هذا أمر طبيعي لان منصب المفوض إليه ليس مرتبط بشخصه على الدوام، و لكن يقتضي تطبيق تقنية تفويض التوقيع –من الناحية العملية الصرفة – ضرورة تحديد المفوض إليه بشخصه و المنصب الذي يشغله، احتراما لطبيعة تفويض التوقيع الذي يتميز بالشخصية و القائم على أساس عنصر الثقة بين أطرافه.

و لا يقتصر تفويض توقيع رئيس الجامعة على عمداء الكليات و مديري المعاهد و الملحقات، و لكن يمتد ليشمل الأمين العام للجامعة و مدير مكتبتها المركزية[1]. و لم تحدد النصوص القانونية ذات الصلة الموضوعات التي يجوز لرئيس الجامعة تفويض توقيعه فيها إليهما، و من ثم ما قيل عن تفويض توقيعه الى العمداء و مديري المعاهد و الملحقات بهذا الخصوص يجري على تفويض توقيعه الى الأمين العام و مدير مكتبة الجامعة.

هذا من جهة ، و من جهة ثانية ذكرت النصوص القانونية المشار إليها المفوض إليهم بوظائفهم، و هذا أمر طبيعي، لان منصب الأمين العام و منصب مدير المكتبة المركزية من المناصب التي لا ترتبط بشخص المفوض إليه كأصل عام، و لكن عند إعمال تقنية تفويض التوقيع إليهما، وجب أن يشير قرار التفويض الى طبيعة الأعمال المفوضة ، والمفوض إليهم بأسمائهم و وظائفهم بشكل صريح و واضح .

2- الجهات المفوض إليها : حددت النصوص القانونية الجهات التي يمكن لرئيس الجامعة أن يفوضها اختصاصه و توقيعها ، و حصرهم فيما يلي:

---

[1] – راجع أحكام الفقرة الثانية من المادة 30 بالنسبة للامين العام للجامعة ، و الفقرة الثانية من المادة 31 بالنسبة لمدير المكتبة المركزية للجامعة ، من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 سالف الذكر.

2-1- عميد الكلية : استنادا الى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المحدد لمهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها و سيرها، تنص المادة 52 منه على أن عميد الكلية يعين بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي، و بعد أخذ رأي رئيس الجامعة . و يختار العميد من بين أساتذة التعليم العالي، و عند الحاجة من الأساتذة المحاضرين ، الذين لا يزالون يمارسون نشاطهم بصورة طبيعية و قانونية[1] .

و عميد الكلية مسؤول عن سير الكلية و تسيير وسائلها البشرية و المالية و المادية ، و هو بهذا الخصوص، يتولى تعيين مستخدمي الكلية الذين لم يتقرر تعيينهم بطريقة أخرى ، و هو الآمر بصرف اعتمادات التسيير التي فوضه إياها رئيس الجامعة ، و يتولى السلطة السلمية و يمارسها على كافة مستخدمي الكلية الموضوعين تحت سلطته، و يحضر اجتماعات مجلس الكلية ، و يعد التقرير السنوي للنشاطات و يرسله الى رئيس الجامعة بعد المصادقة عليه من مجلسي الكلية[2] .

و يتلقى العميد بهذه الصفة نوعين من التفويض من رئيس الجامعة ، تفويض اختصاص يتمثل في الأمر بصرف الاعتمادات المالية التي يحتاجها تسيير الكلية باعتباره آمر بالصرف ثانوي على النحو الذي بيناه آنفا. و تفويض بالتوقيع على القرارات و الوثائق ذات الصلة بالمهام المسندة إليه .

2-2- مدير المعهد : المعهد وحدة في التكوين و البحث في الجامعة ، يعين رئيسه بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير التعليم العالي، بعد أخذ رأي رئيس الجامعة التي يتبعها المعهد ، يختار من بين الأساتذة الأعلى رتبة الذين هم في وضعية نشاط[3] ، و تسند إليه مهمة ضمان سير المعهد و تسيير وسائله البشرية و المالية و المادية، و هو الآمر بصرف اعتمادات التسيير المفوضة إليه من رئيس الجامعة ، و تعيين مستخدمي المعهد الذين

---

[1] راجع أحكام المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 سالف الذكر.

[2] - راجع أحكام المادة 53 من المرسوم نفسه.

[3] راجع أحكام المادة 72 من المرسوم التنفيذي نفسه .

لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، و يتولى السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته ، يحضر اجتماعات مجلس المعهد و يعد التقرير السنوي للنشاطات و يرسله الى رئيس الجامعة بعد المصادقة عليه من طرف مجلس المعهد[1]. و يتلقى مدير المعهد بهذه الصفة نوعين من التفويض، تفويض اختصاص و تفويض توقيع ، و لا اختلاف بينه و بين عميد الكلية في هذا المجال.

2-3- مدير الملحقة الجامعية : الملحقة الجامعية هي وحدة للتعليم موجود خارج الجامع ، و تلحق بيداغوجيا بالكلية أو المعهد الذي يضمن تعليما في الشعب التي تتكفل بها ، يسيرها مدير، يعين بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي بناء على اقتراح من رئيس الجامعة، يختار من بين الأساتذة الذين لهم على الأقل رتبة أستاذ مساعد ، وهو مسؤول عن سير الملحقة ،يضمن سيرها و تسيير وسائلها البشرية و المالية و المادية ، وهو بهذه الصفة الآمر بصرف اعتمادات التسيير التي فوضه إياها رئيس الجامعة، و يتولى السلطة السلمية على كافة مستخدمي الملحقة الموضوعين تحت سلطته ، يعد سنويا تقريرا عن النشاطات و يرسله الى رئيس الجامعة .

يتلقى مدير الملحقة الجامعية مثله مثل عميد الكلية و مدير المعهد نوعين من التفويض ،تفويض اختصاص و تفويض توقيع على النحو الذي بيناه أعلاه.

2-4- الأمين العام للجامعة : يعين الأمين العام للكلية بمرسوم باقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي بعد أخذ رأي رئيس الجامعة، يختار من ضمن الموظفين المنتمين، على الأقل، الى رتبة متصرف أو ما يعادلها، و الذين يثبتون خمسة سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة . يكلف الأمين العام للجامعة بسير الهياكل الموضوعة تحت سلطته و المصالح الإدارية و

[1] - راجع أحكام المادة 73 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 سالف الذكر.

التقنية المشتركة و تسييرها الإداري و المالي، ويتلقى بهذه الصفة تفويضا بالإمضاء من رئيس الجامعة[1] .

و عليه، ينحصر التفويض الإداري من رئيس الجامعة الى أمينها العام في تفويض التوقيع، والناظر في هذه النصوص يتبين له أنها لم تحدد نطاق تفويض التوقيع، أي لم تبين بشكل صريح طبيعة الموضوعات المفوضة التي يمكن للامين العام أن يوقعها نيابة عن رئيسها. و من ثمة، أمكن القول بأن لرئيس الجامعة الحرية في تفويض أي من اختصاصاته مما له صلة بالاختصاصات التي يمارسها الأمين العام . و عليه، له أن يوقع، باسم رئيس الجامعة و لحسابه، كل القرارات و الوثائق المرتبطة بالاختصاصات المخولة له قانونا .

و في الوقت نفسه، فان النصوص ذات الصلة أشارت الى الأمين العام بصفته الوظيفية و لم تحدده بالاسم، كما هو منصوص عنه القواعد العامة لتفويض التفويض. و لا نرى في ذلك عيبا، طالما أن قرار التفويض الذي يصدره رئيس الجامعة في هذا الباب لابد أن يحدد فيه المفوض إليه باسمه الشخصي و صفته الوظيفية استنادا الى القواعد العامة للتفويض الإداري .

2-5- مدير المكتبة المركزية : توضع المكتبة المركزية للجامعة تحت سلطة مدير، يكلف بسير الهياكل الموضوعة تحت سلطته و تسييرها ، يعين بموجب قرار من الوزير من الوزير المكلف بالتعليم العالي بناء على اقتراح من رئيس الجامعة ،يختار من بين المحافظين الرئيسيين ،و المحافظين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

يتلقى مدير المكتبة المركزية للجامعة تفويضا بالتوقيع من رئيس الجامعة ، إلا أن النصوص ذات الصلة لم تحدد طبيعة الموضوعات المفوضة و لا نطاقها، مما يترك لرئيس الجامعة السلطة المطلقة في تفويض اختصاصاته التي لها صلة بمهام مدير المكتبة ، شريطة ألا يكون التفويض كليا و إلا وقع باطلا . كما أشارت النصوص الى المفوض إليه بصفته الوظيفية

[1] – راجع أحكام المواد 29 و 30 من المرسوم التنفيذي نفسه .

دون صفته الشخصية . و مع ذلك، ينبغي أن يشتمل قرار تفويض التوقيع على الصفتين معا عند إصداره استنادا الى الأحكام العام لتفويض التوقيع .

ب- التفويض الإداري على مستوى القطاع الصحي : القطاع الصحي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي، تنشأ بمرسوم تنفيذي باقتراح من وزير الصحة ، بعد استشارة الوالي الذي يقع القطاع الصحي في دائرة اختصاصه، و يوضع تحت سلطته (الوالي)، و تنهى مهام هذا القطاع بنفس الكيفية التي أنشئ بموجبها احتراما لقاعدة توازي الأشكال[1]. يتكون القطاع الصحي من مجموع الهياكل الصحية العمومية الخاصة بالوقاية و التشخيص و العلاج و الاستشفاء و إعادة التكييف الطبي، التي تغطي حاجات المواطنين القاطنين بإقليم الولاية المتواجد على ترابها[2] .

يدار القطاع الصحي عموما من قبل مجلس إدارة يديره مدير القطاع المعني و مجلس استشاري طبي[3] . يعين مدير القطاع الصحي بقرار من الوزير المكلف بالصحة، و تنهى مهامه بنفس الطريقة التي عين بها، يساعده في مهامه مديرون مساعدون يعينون بقرار من وزير الصحة بناء على اقتراح من مدير القطاع الصحي .

و تسند الى مدير القطاع الصحي مسؤولية تسيير القطاع. و هو بهذه الصفة، يمثل القطاع أم أجهزة العدالة في جميع أعمال الحياة المدنية، و هو الأمر بالصرف فيما يخص نفقات القطاع الصحي، و يحضر مشاريع الميزانية التقديرية و يعد حسابات القطاع، و يضع مشروع الهيكل التنظيمي و النظام الداخلي له، و يقوم بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة، و يضع التقرير السنوي للنشاطات و يرسله الى السلطة الوصية بعد مصادقة مجلس الإدارة عليه، و يقوم بإبرام جميع العقود و الصفقات و الاتفاقات و الاتفاقيات في إطار التنظيم المعمول به، و يمارس

---

[1] – راجع أحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 97-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997،المحدد لقواعد إنشاء القطاعات الصحية و تنظيمها و سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الرابعة والثلاثون ، العدد81، الصادرة بتاريخ 10 ديسمبر 1997، ص.20.

[2] – راجع أحكام المادة 03 من المرسوم نفسه.

[3] – راجع أحكام المادة 09 من المرسوم ذاته.

السلطة السلمية على جميع المستخدمين الخاضعين لسلطته ، و يمارس سلطة التعيين و التسيير على جميع مستخدمي المؤسسة باستثناء المستخدمين الذين خصص لهم شكل آخر لتعيينهم [1].

و لتحديد الكيفية التي يدار بها التفويض الإداري على مستوى القطاع الصحي، وجب معرفة موضوع التفويض أولا، ثم الأشخاص المفوض إليهم ثانيا ، و ذلك على النحو التالي :

1- موضوع التفويض : استنادا الى أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 97-466 المحدد لقواعد إنشاء القطاعات الصحية تنظيمها و سيرها، يمكن لمدير القطاع الصحي ، و تحت مسؤوليته، تفويض توقيعه الى مساعديه. و انطلاقا منه، فان مدير القطاع الصحي لا يملك سوى تفويض الإمضاء دون تفويض الاختصاص ، و أن هذا النص لا يحدد بشكل واضح موضوع التفويض و لا نطاقه .و عليه، أمكن القول بأن مدير القطاع الصحي له حرية اختيار موضوعات التفويض بالتوقيع ، و لكنه لا يملك حرية تفويض إمضائه في كل الموضوعات المسندة إليه، لما في ذلك من مخالفة لقاعدة التفويض الجزئي في الاختصاص، و أن القيام بذلك يعد تنازلا من الأصيل عن الاختصاصات الموكولة إليه، و هو ما لا يجوز مطلقا، كون إسناد هذه الاختصاصات الى مدير القطاع إنما أعطيت له لما يتميز به من كفاءة و قدرة على التسيير، و لما يتمتع به من ثقة لدى الإدارة العليا التي كلفته بهذه المهام .

و لا يقتصر عدم الوضوح على نطاق الموضوعات المفوضة، و لكن يشمل أيضا الأشخاص المفوض إليهم، إذ ذكروا بأوصافهم الوظيفية دون أسمائهم الشخصية التي يتطلبها تفويض التوقيع كونه تفويضا شخصيا ، و لا نرى في ذلك عيبا طالما أن المنصب الذي يشغله المفوض إليهم منصبا قارا لا يتغير بتغير شاغليه، و أن هذا النقص يمكن تجاوزه من خلال قرار التفويض الذي يصدره مدير القطاع الصحي، إذ لابد أن يعين فيه موضوع التفويض و الجهة المفوض إليها اسما و وظيفة تطبيقا للقواعد العامة التي تحكم تفويض التوقيع، و لاسيما

[1] – راجع أحكام المادة 19 من المرسوم نفسه.

الالتزام بجميع الشكليات التي تتطلبها مشروعية إصدار قرار التفويض من حيث تبليغ القرار الى الشخص المفوض إليه و كذا نشره للإعلام كونه قرارا تنظيميا .

2- الأشخاص المفوض إليهم : تنص الفقرة الأخيرة من المادة 19 من المرسوم 97-466 المشار إليه أعلاه، أن تفويض توقيع مدير القطاع الصحي يوجه الى مساعديه. و يراد بالمساعدين في هذا المجال، المديرون المساعدون الذين يشكلون فريق العمل الذي يقدم له يد المساعدة في انجاز المهام الموكولة إليه بموجب النصوص القانونية سارية المفعول. و ذلك من خلال توزيع الأدوار و المسؤوليات التي يتم تكليف كل مدير من المدراء المساعدين بانجازها، من أجل تحقيق الأهداف التي أنجز القطاع من أجلها . و من ثمة، فمهام المديرين المساعدين هي التي تحدد ما يتوقع من كل واحد منهم القيام به، و كيف و متى يجب القيام بذلك. و عليه، فالمساعدة التي يقدمها المساعدون لمدير القطاع الصحي ليست إعادة توزيع للاختصاص داخل المؤسسة ، و لكنه تقسيم للعمل على العاملين بالقطاع، وهي مهمة يقوم بها المدير، تستند بالأساس على الكفاءة و الخبرة التي يتمتع بها كل عضو من أعضاء فريق العمل، على أن يتم انجاز هذه الأعمال تحت رقابة و مسؤولية المدير .

و تأكيد مسؤولية مدير القطاع الصحي من مقتضيات الأحكام الخاصة بتفويض التوقيع ، و لا يمنع تفويض الإمضاء المدير المعني من ممارسة الأعمال المفوضة الى جانب المفوض إليهم طيلة مدة التفويض، لأنها تنجز باسم الأصيل . و ينتهي تفويض التوقيع بتغير أطرافه بشكل تلقائي و دون حاجة الى صدور قرار إداري بذلك .

_ثانيا- التفويض الإداري على مستوى الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري :

تعتبر الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري أحد أساليب تجسيد اللامركزية المرفقية في الدولة ، و هي طريقة من طرق إدارة المرفق العمومي، تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة كممثل للإدارة المركزية، و هيئة أخرى تباشر وظيفتها تحت إشراف و

رقابة السلطة المركزية [1]. و لذلك ، تعد الهيئات الإدارية العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري نوعا جديدا من الهيئات العمومية .

و لذلك، يعرف الفقه الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري على أنها : " الهيئة التي تمارس نشاطا من جنس نشاط الصناع و التجار[2]". و عرفها بعضهم على أنها: " المرافق العمومية التي يكون موضوع نشاطها صناعيا و تجاريا مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة ، و تتخذه الدولة و الجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري، و تخضع لقواعد القانون العام و الخاص في آن واحد" [3]. و عرفها غيرهم على أنها: " مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف الى تحقيق حاجة عامة صناعية و تجارية ، مثالها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة، و هي في ذلك تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و قواعد القانون الخاص" [4]. و عرفتها المادة 44 من القانون رقم 88-01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، على أنها: " الهيئة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفة معدة مسبقا و لدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقيدات التي تعود على عاتق الهيئة " [5].

و بناء عليه، فالهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري لها نفس خصائص الهيئات العمومية الأخرى، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري ، و ما يميزها عنها هو تخصصها في تسيير مرفق عام صناعي و تجاري ، تخضع في جزء كبير من

---

[1] – الدكتور وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة و الخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،سنة 2009،ص.44.

[2] – الدكتور الشنطاوي علي خاطر، القانون الإداري الأردني ، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، سنة 2009،ص.19.

[3] – أيت وارث حمزة ، الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري في إطار قانون الصفقات العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية، سنة 2010،ص.16.

[4] – الدكتور ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجيد للنشر و التوزيع ، الطبعة الرابعة، سنة 2010، ص.199.

[5] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الخامسة و العشرون، العدد الثاني ، الصادرة بتاريخ 13يناير 1988.

نشاطها للقانون الخاص في علاقتها مع الغير، و تخضع لقواعد القانون العام في علاقتها مع الدولة[1].

و لما كنت الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري على قدر كبير من التعدد و التنوع الوظيفي، فان إعمال تقنية التفويض الإداري فيها يكون قاصرا على الديوان الوطني للحج و العمرة أولا ، و مؤسسة بريد الجزائر ثانيا ، و ذلك كالآتي :

أ- التفويض الإداري على مستوى الديوان الوطني للحج و العمرة : الديوان الوطني للحج و العمرة هيئة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري ، يخضع في تسييره و تعاملاته لقواعد القانون الخاص في علاقاته مع الغير و لقواعد القانون العام في علاقته مع الدولة [2]. يوضع تحت وصاية وزير الشؤون الدينية و الأوقاف ، وتسند له كل المهام التي تضمن توفير كل الخدمات الضرورية للحجاج و المعتمرين[3] .

---

[1] – راجع أحكام المادة 45 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص.37.

[2] – راجع أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المؤرخ في 17 نوفمبر 2007، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للحج و العمرة و تنظيمه و سيره ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الرابعة و الأربعون، العدد72 ، الصادرة بتاريخ 20نوفمبر 2007

[3] – تنص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المذكور أعلاه على : يتولى الديوان ، في إطار برنامج الحكومة و في حدود صلاحيات الوزارة الوصية ، مهمة ضمان توفير الخدمات الضرورية للحجاج، و يكلف بهذه الصفة، و على الخصوص ، بما يأتي:

– التحضير المادي و البشري لعملية الحج داخل الوطن و في البقاع المقدسة ،

– جمع المعطيات المتعلقة بالحج و معالجتها و استغلالها ،

– التنظيم المادي للتظاهرات والندوات و الملتقيات والأيام الدراسية التي تندرج في إطار مهمته و مشاركته في اللقاءات الدولية ذات العلاقة ،بعد موافقة السلطة الوصية،

– إجراء البحوث و الدراسات المتعلقة بالحج و تشجيع القيام بها ،

– المشاركة في اختيار الأعوان المكلفين بخدمة الحجاج داخل الوطن و بالبقاع المقدسة ،و تحديد عددهم ، و تنفيذ برنامج تكوينهم و تقييم نشاطهم،

– ضمان شروط حسن إقامة الحجاج و حماية حقوقهم بالتنسيق مع الجهات المعنية ، داخل الوطن و خارجه ،

– إعداد برامج سنوية و متعددة السنوات و السهر على تنفيذها، و القيام بكل عمل تسنده إليه الوزارة الوصية ،

– تطوير علاقات التبادل و التعاون ،مع إمكانية إبرام اتفاقات مع الهيئات الوطنية أو الأجنبية التي تعمل في الميدان نفسه ، بعد موافقة السلطة الوصية ،

– إبرام العقود و الاتفاقيات المختلفة المتعلقة بالحج ،

– متابعة كل العمليات المرتبطة بالحج و تقييمها.

و في هذا الإطار، يتكون الديوان الوطني للحج و العمرة من مجلس إدارة معين ، يديره مدير يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الشؤون الدينية و الأوقاف ، و تنهى مهامه بنفس الطريقة التي عين بها احتراما لقاعدة توازي الأشكال المكرسة في القانون الإداري العام. وفي الوقت نفسه، تعين الإطارات المسيرة للديوان بموجب قرار من الوزير الوصي بناء على اقتراح من المدير العام .

و المدير العام للديوان الوطني للحج و العمرة هو المسؤول عن السير العام للديوان، و هو الآمر بصرف الميزانية ، و يتولى بهذه الصفة إعداد تنظيمه و نظامه الداخليين ، و يقترح برنامج النشاطات المرتبط بتنفيذ مهمة الديوان، و كذلك ميزانيته التقديرية مع بيان النفقات و الإيرادات التي تسمح بانجاز هذا البرنامج ، و يتولى إبرام كل الصفقات و الاتفاقيات و الاتفاقات و العقود المرتبطة بتأدية مهمته في إطار التنظيم المعمول به، و يمثل الديوان أمام الأجهزة القضائية و جميع أعمال الحياة المدنية ، و يعين في المناصب التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعين فيها، و يمارس السلطة السلمية على كافة مستخدمي الديوان الموضوعين تحت سلطته، و يحضر اجتماعات مجلس الإدارة و يسهر على تنفيذ مداولاته القانونية الأساسية، و يعد الميزانية و يسهر على تنفيذها ، و يعد التقرير السنوي عن نشاط الديوان و يرسله الى الوزير الوصي بعد موافقة مجلس الإدارة عليه [1].

و تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي نفسه على : يتولى الديوان ،في إطار برنامج الحكومة، و في حدود صلاحيات الوزارة الوصية ، مهمة ضمان توفير خدمات نوعية للمعتمرين عن طريق وكالات الأسفار و السياحة و مختلف المتعاملين ، و يكلف بهذه الصفة،على الخصوص، بما يأتي :

- جمع المعطيات المتعلقة بالعمرة و معالجتها و استغلالها ،
- اختيار المتعاملين المكلفين بتوفير الخدمات المتعلقة بالعمرة،
- اختيار المكلفين بخدمة المعتمرين داخل الوطن و بالبقاع المقدسة،
- ضمان حسن إقامة المعتمرين و تنقلهم و حماية حقوقهم بالتعاون مع الجهات المعنية ،داخل الوطن و بالبقاع المقدسة ،
- ضمان عودة المعتمرين بعد انتهاء المدة المقررة للعمرة ،
- تقييم كل العمليات المرتبطة بالعمرة ،
- يمكن للديوان أن يوفر ، بصفة استثنائية ، مباشرة و بوسائله الخاص، الخدمات الضرورية للمعتمرين ، بناء على تسخير من الوزير الوصي.

[1] – راجع أحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المشار إليه سابقا.

و استنادا الى ما سبق بيانه، نعكف في هذه الفقرة على بيان سلطة مدير الديوان الوطني للحج و العمرة في التفويض، و تحديد الأشخاص المفوض إليهم، و ذلك على الوجه الآتي :

1- سلطة مدير الديوان الوطني للحج و العمرة في التفويض : اقتصر المرسوم التنفيذي رقم 07-349 المنشئ للديوان الوطني للحج على أنه : " يمكن للمدير العام أن يفوض مساعديه سلطة إمضائه التي يمارسونها في حدود صلاحياتهم[1]". و ما يستفاد من هذا النص أن التفويض الممنوح لمدير الديوان المعني تفويض جوازي، يلجأ إليه متى دعت الضرورة الى ذلك، و أنه مسألة تخضع لسلطته التقديرية المطلقة، و لا معقب عليه في ذلك.

هذا من جهة، و من جهة ثانية أن النص المشار إليه قصر عملية التفويض على تفويض التوقيع دون تفويض الاختصاص، و أنه لم تحدد فيه طبيعة الموضوعات التي يجوز له تفويض توقيعه فيها الى مساعديه، و لا نطاق إعمال هذا التفويض المراد، و أشار الى الأشخاص المفوض إليهم بأوصافهم الوظيفية دون الأوصاف الشخصية التي تتطلبها القواعد العامة المعمول بها في تفويض التوقيع .

و عليه، فان النص الذي أذن لمدير الديوان الوطني للحج و العمرة بتفويض توقيعه الى الأشخاص المؤهلين لذلك، لا يحول دون تدارك المفوض لهذه " النقائص" في قرار التفويض الذي يصدره بهذا الشأن. و من ثمة، وجب أن يشير المفوض في قرار التفويض الى الموضوعات المفوضة إشارة واضحة و صريحة، على شرط أن تكون هذه الموضوعات مما له علاقة بالمهام المسندة الى المفوض إليه، و أن لا ينصب التفويض على كل الموضوعات المسندة الى مدير الديوان المعني لمنافاة ذلك لقاعدة التفويض الجزئي ، و إلا وقع التفويض باطلا لعدم المشروعية، و يعرض قرار التفويض للإلغاء ، و تبطل كل الآثار المترتبة عليه.

هذا من جهة، و من جهة ثانية، ينبغي أن يحدد المفوض في قرار التفويض الذي يصدره بهذا الشأن، تحديدا نافيا للجهالة، الجهة المفوض إليها بصفتها الوظيفية والشخصية، ذلك أن

---

[1] – راجع أحكام المادة 20 من المرسوم نفسه.

تفويض التوقيع قائم على المعرفة الشخصية بالمفوض إليه، و مدى الكفاءة و الخبرة التي يمتلكها هذا الأخير لانجاز العمل المفوض، و الثقة المتبادلة بينهما لأنها أساس نجاح كل عمل إداري سليم .

و طبقا للقواعد العامة الناظمة لتفويض التوقيع، لا تحول دون ممارسة مدير الديوان الوطني للحج و العمرة للاختصاص المفوض الى جانب المفوض إليه طيلة مدة التفويض، طالما أن القرارات التي تصدر عن المفوض أو المفوض إليه تصدر باسم المفوض و تحت مسؤوليته و لها القيمة القانونية نفسها بغض النظر عمن أصدرها.

2- الأشخاص المفوض إليهم : أشارت المادة 20 من المرسوم 07-349 المنشئ للديوان الوطني للحج و العمرة الى الأشخاص الذين يمكن لهم أن يتلقوا تفويضا بالتوقيع من مديره العام، و حصرهم في مساعديه دون غيرهم. و يقصد بالمساعدين في صلب هذا المرسوم التنفيذي، الإطارات المسيرة للديوان، وهؤلاء حددتهم المادة الثانية من القرار رقم 222 المؤرخ في09 ذي القعدة 1436 هـ الموافق لـ 24 أوت 2015، إذ جاء فيها: يضم التنظيم الداخلي للديوان، تحت سلطة المدير العام و بمساعدة المدير العام المساعد الذي ينسق بين هياكل الديوان، ما يأتي : مديرية نشاط الحج، و مديرية نشاط العمرة، و مديرية الدراسات و التوثيق و الشبكة و البرمجيات، و مديرية الإدارة و المالية. و يعين هؤلاء المساعدين بموجب قرار من الوزير المكلف بالشؤون الدينية و الأوقاف .

و ما دام هؤلاء المساعدين للمدير العام للديوان الوطني للحج والعمرة، هم إطارات مسيرة للديوان، وجب تحديد مفهوم الإطار المسير، و الذي يراد به : الشخص الذي يعهد إليه بمسؤوليات تتطلب استقلالية كبيرة في تنظيم وقته، و يكون له الحق في اتخاذ قرارات بشكل

مستقل الى حد ما، و يتقاضى أجرا ضمن أعلى مستويات الأجور في نظام التعويضات المتبع في الهيئة التي يتبعونها كإداريين تنفيذيين[1].

و يستفاد من هذا التعريف، حتى يستوفي الإطار المسير هذه الصفة، توافر ثلاثة معايير تراكمية فيه[2]، هي:

– ممارسة المسؤوليات التي تتطلب درجة عالية من الاستقلالية في تنظيم أوقاته.

– الأهلية الكافية لاتخاذ القرارات بشكل مستقل الى حد ما، مما يجعله عنصرا نشطا و فعالا في إدارة الهيئة أو المؤسسة .

– تلقي أجرا يعد من ضمن أعلى الأجور في الهيئة التي يتبعها .

ب– التفويض الإداري على مستوى مؤسسة بريد الجزائر : تعتبر الخدمات التي يقدمها قطاع البريد واحدة من أهم الخدمات التي تساهم في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في البلاد ، و مثالا بارزا للخدمة العمومية الجوارية . و نظرا للأهمية البالغة التي يتميز بها هذا القطاع الحساس،عكفت الجزائر منذ عقود على مراجعة سياستها في هذا المجال، من خلال إعداد الإطار التنظيمي الذي من شأنه أن يدعم نشاطه الاقتصادي و رفع مردوديته و تطوير خدماته . و يعتبر إنشاء مؤسسة بريد الجزائر، التي تعمل على مواكبة التطورات العلمية و

---

[1] - تم اقتباس هذا التعريف من نص المادة 311-2 من قانون العمل الفرنسي، كونها النص القانوني الوحيد الذي أعطى في تقديرنا التعريف الوافي للإطار المسير إذ جاء فيها :

– L'article L3111–2 du Code du travail dispose que :

Sont considérés comme ayant la qualité de cadre dirigeant les cadres auxquels sont confiées des responsabilités dont l'importance implique une grande indépendance dans l'organisation de leur emploi du temps, qui sont habilités à prendre des décisions de façon largement autonome et qui perçoivent une rémunération se situant dans les niveaux les plus élevés des systèmes de rémunération pratiqués dans leur entreprise ou établissement »

[2] – Dans un arrêt du 31 janvier 2012, la Cour de cassation en France estime que seul le cadre qui remplit ces trois critères cumulatifs peut être considéré comme cadre dirigeant, ce qui implique nécessairement la participation à la direction de l'entreprise.

التقنية من خلال إدخال أحدث التقنيات في جميع المرافق الإدارية و التقنية و سائر أجهزة البريد عبر الوطن، استكمال لهذا الإطار التنظيمي الذي سعت إليه الجزائر منذ فترة طويلة .

و يعتبر المرسوم التنفيذي رقم 02-43، المتضمن إنشاء بريد الجائر، النص القانوني المعتمد لدينا لبيان تقنية التفويض الإداري على مستوى هذه الهيئة ،كونه النص المنشئ و المحدد لمهامها و تنظيم العمل على مستواها .

و استنادا عليه، تعتبر مؤسسة بريد الجزائر، مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع تجاري و صناعي، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، تخضع للقوانين و التنظيمات المعمول بها و لأحكام المرسوم المنشئ لها[1] ، توضع تحت سلطة الوزير المكلف بالبريد[2]، و تخضع في علاقتها مع الدولة لقواعد القانون العام و تعد تاجرا – تخضع لقواعد القانون الخاص– في علاقتها مع الغير[3]. تتولى هذه الهيئة مهمة الخدمة العمومية ، و تكلف بضمان السياسة الوطنية لتطوير الخدمات البريدية و الخدمات المالية البريدية عبر كامل التراب الوطني، و يتولى تسيير هذه الهيئة مجلس إداري، و يديرها مدير عام. و من المهام التي تقوم بها في هذا الصدد، استغلال النشاطات الخاضعة لنظام التخصيص المنصوص عنه بالمادة 08 من القانون 03-2000 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و بالمواصلات السلكية و اللاسلكية [4]، و إقامة واستغلال كل خدمة ملحة ذات صلة بممارسة النشاط المسند لها ، وتسيير خدمات التوفير من خلال صندوق التوفير البريدي[5]، و تسيير كل الخدمات الأخرى التي تحدد الدولة قائمتها اعتبارا لحاجات الخزينة العمومية في أداء مهامها[6]، و القيام بكل عمل يرمي الى تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها .

---

[1] -راجع أحكام المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43، المؤرخ في 14 يناير 2002، المتضمن إنشاء بريد الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04 الصادرة بتاريخ 16 يناير 2002،ص.19.

[2] - راجع أحكام المادة 02 من المسوم نفسه

[3] - راجع أحكام المادة 03 ،المرجع نفسه.

[4] - القانون رقم 03-2000المؤرخ في 05 غشت2000،المتعلق بتحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد48،الصادرة بتاريخ 06 غشت 2000،ص.05 و06.

[5] - راجع أحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي 03-2000 المذكور أعلاه، ص.06.

[6] - راجع أحكام المادة 116 من المرسوم نفسه،ص.22.

و وقوفا عند حد البحث موضوع هذه الأطروحة ، نقصر الكلام في الموضوع عن بيان اختصاصات المدير العام لبريد الجزائر باعتباره من يملك سلطة التفويض الإداري على مستوى هذه الهيئة .

يعين المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالبريد ، و تنهى مهامه بنفس الطريقة احتراما لقاعدة توازي الأشكال ، يساعده في مهامه مدراء يعينون بقرار وزاري من الوزير المكلف، بناء على اقتراح من المدير العام بعد استشارة مجلس الإدارة، و تنهى مهامهم بنفس الطريقة التي عينوا بها[1]. و تتلخص المهام المسندة لمدير بريد الجزائر في تنفيذ توجيهات و مداولات مجلس الإدارة ، و يعد التنظيم العام للمؤسسة و كيفية عملها ، و يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي المؤسسة، و يبرم الصفقات و العقود و الاتفاقيات و الاتفاقات و يوقعها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما، و يأمر بفتح كل الحسابات الجارية و التسبيقات و/ أو حسابات الإيداع و تسييرها لدى الصكوك البريدية و المؤسسات البنكية ، و يوقع و يقبل و يقوم بتظهير كل السندات و الكمبيالات و السفتجات و الصكوك و السندات التجارية الأخرى، و يلتزم بنفقات المؤسسة، و يمكنه تولى التحكيم أو المصالحة بعد حصوله على رخصة بذلك من الوزير المكلف، و يمثل المؤسسة في جميع أعمال الحياة المدنية، ويمكنه تمثيل المؤسسة أما القضاء في جميع القضايا التي تكون طرفا فيها بصفتها مدعيا أو مدعى عليها أو مدرجة في الخصام[2] .

وفي إطار التفويض الإداري الذي يمارسه المدير العام لبريد الجزائر، نخصص هذه الفقرة لبيان سلطة الرئيس المعني في التفويض، و الجهات المفوض إليها ، و ذلك من خلال الفقرتين التاليتين :

---

[1] - راجع أحكام المادة 18 و 19 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43 ،مرجع سابق، ص.21.

[2] - لمزيد من الإيضاح حول هذه المهام، راجع تفصيلا أحكام المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المذكور أعلاه، المرجع السابق،ص.21 و 22.

1- سلطاته في التفويض : تنص الفقرة 12 من المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم02-43 على : "يمكنه أن يفوض جزئيا سلطاته لمساعديه ". و يستفاد من هذا النص العام أن لمدير مؤسسة بريد الجزائر سلطة تفويض بعضا من صلاحياته لمساعديه، و أن هذه السلطة جوازية ، له أن يستعملها متى رأى ضرورة لذلك في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتع بها في هذا المجال، و أن هذا النص يشمل تفويض الصلاحيات و تفويض التوقيع معا لعموميته .

1-1- تفويض الصلاحيات : الناظر في نص المادة 20 المذكور أنه جاء خاليا من الإشارة الى ما يجوز و ما لا يجوز تفويضه من الصلاحيات التي يمارسها المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر، لذلك، يمكن إجمالها في نوعين من الصلاحيات، صلاحيات تنظيمية و أخرى تسييرية، فما هو النطاق الذي يشمله التفويض الإداري ؟ .

تشمل الصلاحيات التنظيمية التي يمارسها المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر، كمؤسسة عمومية ذات طابع تجاري و صناعي، العمل التنظيمي الذي يدخل ضمن إرساء القواعد العامة المنظمة لقطاع البريد و توظيف الإمكانات والاحتياطات المالية، و وضع إستراتيجية عمل المصالح البريدية و المصالح المالية ، و كذا وضع مخططات أعمالها ، و إعداد التنظيم العام للمؤسسة و كيفية عملها . و هذه الأعمال – لأهميتها – ذات طبيعة تنظيمية خالصة، كونها جاءت عامة و مجردة ، و مثالها وضع تعريفات الأداءات العامة مع احترام حدها الأقصى المقرر، و الاتفاقات الجماعية الخاصة بمستخدمي المؤسسة، و رفع أو تخفيض رأس مال المؤسسة أو رصيدها ، و المشاركة في السلطة التنظيمية العامة عن طريق الاقتراحات التي تقدمها المؤسسة للوزير المكلف، و المسائل المتعلقة بالتحكيم و المصالحة ...الخ. و لا شك أن هذه الصلاحيات تتطلب التنفيذ الشخصي من المدير العام، لما تتوسمه فيه الجهة المعينة له من مهارات و كفاءات مهنية و قدرة على انجاز هذه الصلاحيات على الوجه الأكمل بما يحقق الغاية من إنشاء المؤسسة، و يضمن استمرار المرفق العام في تقديم الخدمة العمومية لعموم المواطنين . و من هنا، يمكن أن يفوت التفويض الإداري فيها الغاية و الحكمة من إقرارها.

و أما الصلاحيات التي تتعلق بالتسيير الداخلي للمؤسسة، كتنشيط و تنسيق العمل بين مختلف المصالح التي تتكون منها، و الموافقة على المشاريع التقنية و تكليف من يعمل على تنفيذها، و إبرام العقود و الاتفاقات، و السهر على احترام تنظيم و المؤسسة و نظامها الداخلي، فهذا لا مانع من تفويضه الى مساعديه، طالما أن كل الصلاحيات المفوضة خاضعة لرقابته و له سلطة تعديلها أو إلغائها متى رأى ضرورة لذلك.

1-2- تفويض التوقيع : جاء نص التفويض المشار إليه عاما لم يحدد طبيعة الاختصاصات المفوضة، و لا نوع التفويض المعتمد، و تطبيقا لقاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل، و طبقا لما جرت عليه الأعراف الإدارية في الواقع العملي، فانه لا مانع لمدير مؤسسة بريد الجزائر من تفويض توقيعه الى مساعديه، طالما أن تفويض التوقيع لا يعد إعادة لتوزيع الاختصاص بقدر ما يعد نوع من تقسيم العمل- إن صح التعبير - داخل المؤسسة المعنية. و ما دام الأمر كذلك ، و ما دامت القرارات التي يصدرها من فوض إليه توقيع المدير العام، تصدر باسم هذا الأخير و تحت رقابته و مسؤوليته، فلا مانع يحول دون ذلك، و عادة ما يكون تفويض التوقيع لا يتعدى توقيع الوثائق و بعض المقررات القرارات دون تلك القرارات المتعلقة بالمسائل التنظيمية .

2- الجهة المفوض إليها : حددت المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المذكور أعلاه، مساعدي المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر التي يجوز لهذا الأخير التفويض إليهم بقولها : " يساعد المدير العام مديرون يعينون بقرار من الوزير المكلف بالبريد بناء على اقتراح من المدير العام بعد استشارة المجلس ... " . و عليه، فان النطاق الشخصي لتفويضات المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر لا ينبغي أن يتجاوز الأشخاص الذين ذكروا بوصفهم الوظيفي في نص المادة، بحيث لا تنزل رتبهم عن منصب مدير .

و حتى يكون التفويض صحيحا، وجب أن يكون المفوض إليهم قد تم تعيينهم وفقا للشروط التي حددتها المادة المذكورة ، فلابد أن يتم تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بالبريد، و أن يتم

التعيين بناء على اقتراح من المدير العام لمؤسسة بريد الجزائر، و أن لا يقدم اقتراح تعيينهم الى الوزير المعني إلا بعد استشارة مجلس الإدارة، حتى لو كان هذا الإجراء الأخير شكليا .

هذا من جهة، و من جهة ثانية ينبغي أن تكون الصلاحيات المفوضة مما لها علاقة بصلاحيات المفوض إليهم، سواء تعلق الأمر بتفويض الصلاحيات أو تفويض التوقيع . و حتى يكون التفويض مشروعا وجب أن يصدر قرار التفويض من المدير العام ، يحدد من خلاله طبيعة الصلاحيات المفوضة ، و المفوض إليهم بأسمائهم الوظيفية أو الشخصية أو الاثنين معا، و أن يتم نشر القرار للإعلام و الاحتجاج به عند الضرورة .

الفصل الثاني: آثار التفويض الإداري :

المتعارف عليه في القانون الإداري، أن التفويض ما هو إلا وسيلة لتعديل توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري المعني[1]، أو بعبارة أخرى، تفويض الممارسة للاختصاص داخل الجهاز الإداري، طالما أن هذه الأخيرة تتم تحت سلطة و رقابة السلطة المفوضة[2] . و عليه، فالتفويض الإداري وسيلة للتخلص من التركيز الشديد في الاختصاصات التي ترهق كاهل الرئيس الإداري، الذي يحتل قمة السلم الهرمي في الهيئة التي يتولى قيادتها و يشرف على تسييرها، لأجل التفرغ للمهام الرئيسية ، و يتخذ بشأنها القرارات الضرورية بعد فحصها و دراستها[3]. و هذا ما يؤكد بوضوح درجة الارتباط الشديد القائم بين إجراء التفويض في الاختصاصات الإدارية، و تخفيف التركيز المتعلق بهذه الاختصاصات، و الفرق بين نظام التفويض الإداري و نظام لامركزية الإدارة القاضي بعدم مسؤولية الرئيس المركزي عن أعمال المرؤوسين اللامركزيين[4].

و لا شك أنه يترتب عن التفويض الإداري نتائج و آثار هامة و ايجابية، ذلك أن مبادرة صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الى الغير، يترتب عنها حتما تعديل في الاختصاص داخل الجهاز الإداري، سواء تعلق الأمر باختصاصات المفوض أو اختصاصات المفوض إليه . فمن جهة، تتضاءل اختصاصات الأصيل بما انسلخ عنه من اختصاصات لصالح المفوض إليه و استئثاره بالاختصاصات الهامة، و إن ظل رغم ذلك حائزا للاختصاص المفوض، طالما أنه قادر على استرداده بطريق الإلغاء في أي لحظة شاء. و من جهة ثانية تزداد صلاحيات المفوض إليه بما منح من اختصاصات مفوضة .

---

[1] - la délégation de compétence modifie la répartition des compétences entre les autorités administratives . voir dans ce sens : C. Debbasch , science administrative, administration publique, Dalloz , Paris, 1980, page: 154.

[2] - Mauris-André Flamme , Droit Administratif , tome 1, Bruylant Bruxelles , 1989, page: 107.

[3] - الدكتور رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية و الإسلامية، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 1993،ص 220.

[4] - الدكتور بكر القباني ، الوسيط في الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1980،ص.222.

إضافة الى ذلك، يحدث التفويض الإداري تغييرا في العلاقات الرئاسية بين الأصيل و المفوض إليه، إذ تتولد عنه علاقات رئاسية من نوع جديد تؤدي الى تغيير في نظام المسؤولية ، فيبقى الأصيل مسؤولا عن الاختصاصات المفوضة أمام السلطة التي تعلوه، و يترتب على المفوض إليه واجب القيام بالاختصاصات المفوضة على الوجه الأكمل الذي تتحقق معه المصالح العامة [1].

و استنادا الى ما سبق بيانه، نخصص هذا الفصل لبيان الآثار المترتبة عن تفويض الصلاحيات أولا و الآثار المترتبة عن تفويض التوقيع ثانيا ، و ذلك من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول: آثار تفويض الصلاحيات :

الشائع بين جمهور فقهاء القانون الإداري و قضاة المحاكم الإدارية، أن تفويض الصلاحيات (délégation des compétences) يؤدي في الواقع الى تغيير اختصاصات الجهة المختصة بممارستها قانونا، وذلك لما يترتب عليه من نقل حقيقي و إرادي لجزء من صلاحيات المفوض الى المفوض إليه. لذلك، يعتبر تفويض الصلاحيات من أهم طرق التوزيع المؤقت للاختصاص داخل الجهاز الإداري، و عدم تركيزه في يد الرئيس الأعلى، مما قد يتأخر في انجازها في وقتها المحدد لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقه، فتتراكم الأعمال، و تضيع المصالح و تتفاقم المشاكل، و يعجز المرفق العام عن أداء الخدمة العمومية المطلوبة .

و لا شك أن اللجوء الى إعمال تقنية التفويض في الصلاحيات تحدث آثارا ايجابية بالنسبة الى المفوض و المفوض إليه على السواء ، و هو ما سنعكف على بيانه من خلال المطالب الآتية:

[1] - أنظر في هذا المعنى: الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.394، و الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق،ص. 187، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام،مرجع سابق، ص.56، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق،ص 511.

المطلب الأول : آثار تفويض الصلاحيات بالنسبة للأصيل :

إذا قام الأصيل بإصدار قرار التفويض، استنادا الى نص قانوني يجيزه، وجب أن يصدر هذا القرار وفقا للشروط و الأحكام التي يتطلبها إصدار القرار الإداري في عمومه، تثبيتا لمشروعيته، و ضمانا لحصانته .

وبصدور هذا القرار، يتوجب على صاحب الاختصاص (الأصيل) التخلي عن الصلاحيات المفوضة الى المفوض إليه، مما يرتب علاقات قانونية جديدة بينهما. لذلك، سنتطرق في هذا المطلب الى بيان مدى سلطة الأصيل في تفويض صلاحياته أولا، و سلطته فيما يتعلق بالصلاحيات المفوضة، و مدى مسؤوليته عن الصلاحيات المفوضة، و ذلك ما سنعمل على بيانه من خلال الفقرات الآتية :

أولا- سلطة الأصيل في تفويض صلاحياته :

عندما يسمح القانون للسلطة الإدارية بتفويض صلاحياتها، ينبغي لصحة قرار التفويض الذي تصدره أن تلتزم فيه بالنص القانوني الذي أجازه ، فلا يخرج عنه من حيث نطاقه(الموضوعي و الشخصي)، و لا الشكل الذي يصدر فيه. ذلك أن النص القانوني الذي يأذن بالتفويض يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها الأصيل إمكانية التفويض، إذ يحدد له الموضوعات القابلة للتفويض، و الأشخاص المفوض إليهم ، و كل تجاوز لهذه الحدود يسم القرار الصادر بذلك بعدم المشروعية و يكون عرضة للإلغاء. و من أمثلة ذلك في القانون الجزائري ، ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 93 من دستور 2020 بقولها : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضا من صلاحياته" ، و المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المؤرخ في 15 ابريل 2003 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها التي جاء فيها: " يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي: - يتولى، بتفويض من رئيس الحكومة، متابعة العمل الحكومي، بالاتصال مع

الأجهزة و الهياكل المعنية [1]" ، و المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، التي تنص على : " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي و بتفويض منه، على الخصوص ...الخ " [2].

فإذا لم يحدد النص الذي يأذن بالتفويض الأشخاص المفوض إليهم، فحينئذ يتمتع صاحب الاختصاص الأصيل بحرية واسعة في هذا المجال. و مع ذلك نجد الفقيه الفرنسي دلفولفيه Delvolvé يشترط في رسالته للدكتوراه عام 1930 أن يتم التفويض الى شخص يتمتع أصلا بسلطة إصدار القرارات الإدارية حتى يكون التفويض صحيحا، بحجة أن التفويض الإداري لا ينقل السلطة و إنما ينقل الموضوعات من مجال اختصاصات الأصيل الى مجال اختصاصات المفوض إليه. و من ثمة، فانه لكي يتحول هذا الموضوع الى قرار إداري، فان الجهة المحول إليها الاختصاص يجب أن تكون متمتعة بسلطة إصدار القرارات الإدارية [3].

و يرى بعض الفقه[4]، أن رأي دلفولفيه المشار إليه تجاوزه الزمن، و أن الموظفين العموميين ممن ليست لهم سلطة إصدار القرارات في الإدارة الحالية صاروا أهلا لأن يكوموا محلا للتفويض، و من ثمة هم في حاجة الى تفويض السلطة حتى يتمكنوا من وضع الاختصاصات المفوضة موضع التنفيذ.

و اعتقادي أن الأمر الواقع الذي يجري عليه العمل في الإدارة الحالية، من حيث أهلية بعض الموظفين العموميين ممن ليست لهم سلطة إصدار القرارات الإدارية لأن يكونوا محلا لتفويض الاختصاصات، لا يقطع بخطأ الفكرة التي قال بها دلفولفيه، ذلك أن هؤلاء الموظفين العموميين

---

[1] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة الأربعون،العدد السابع و العشرون، الصادرة بتاريخ 16 ابريل 2003، ص.18.

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الواحدة و الثلاثون ، العدد الثامن و الأربعون، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994،ص.06.

[3] – Delvolvé , op-cit , page:159 et s.

[4] -Hauriou.(M), précis de droit administratif , 4eme édition , librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, Parie, 1900, page:329.

و انظر في هذا المعنى أيضا ، الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.322-324.

يستمدون السلطة التي تمكنهم من وضع الاختصاصات المفوضة إليهم موضع التنفيذ من السلطة الممنوحة أصلا للهيئة أو الجهاز الإداري الذي يتبعونه، لا من الرئيس الإداري الذي فوضهم الاختصاص، و هم و إياه في هذه المسألة سواء .

و إذا حدد النص الآذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز فيها التفويض، فلا يصح هذا الأخير إلا في الموضوعات المرخص فيها بذلك، و إلا كان القرار الصادر بهذا الشأن غير مشروع يفضي الى إلغائه. و بالمناسبة، لا يصح التفويض العام للاختصاصات المسندة للأصيل يتعذر معه تحديد الموضوعات المفوضة تحديدا كافيا[1].

و قد يحدث أن لا يحدد نص التفويض الموضوعات المرخص بالتفويض فيه، كما هو الشأن في أغلب التشريعات العامة في مختلف دول العالم[2]، و من ثم يرخص للأصيل تحديدها وفقا لسلطته التقديرية و حسب ما تقتضيه ظروف العمل[3] . و عليه، يجب على صاحب الاختصاص(الأصيل) أن يحدد طبيعة الاختصاصات المفوضة قي قرار التفويض بكل وضوح حتى لا يترك للمفوض إليه مجالا للتقدير قد يؤدي الى حد التعسف في استعمال السلطة عند إعمال الاختصاصات المفوضة، فينعكس سلبا على المصلحة العامة التي ينشدها الجهاز الإداري المعني [4]. و بالمناسبة، إذا وضع الأصيل قيدا على اختصاصه المفوض، وجب على المفوض إليه الالتزام بهذا القيد ،لأنه إذا كان الأصيل قد ألزم نفسه كقاعدة عامة بقيد معين

---

[1] – C.E , 12 mars1975 , Commune des loges Morguerons , Rec. , page : 186 .

[2] – و من أمثلة الدول في هذا الموضوع ، جمهورية مصر العربية ، فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ، 18 يناير 1960، مجموعة أبو شادي، مبدأ رقم 11،ص.33. نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق، هامش صفحة 325.

[3] –Boulouis (J) et Chevallier(R.M) ,Grands arrêts de la Cour de justice des communautés Europeenes,tome1, N.40,Dalloz, 1983 , page: 217.

[4] -هذا ما انتهت إليه الجمعية المصرية لقسمي الفتوى و التشريع ، الفتوى رقم 166 الصادرة بتاريخ 2000/04/08، ملف رقم 360/1/54، و نفس المبدأ تم تقريره من قبل هذه الجمعية في فتواها رقم 194المؤرخة في 2000/04/20،ملف رقم 365/1/54، مجلة المحاماة المصرية ، العدد الأول، يناير 2000،ص.40.

في ممارسة الاختصاصات المسندة إليه، فمن باب أولى أن يلزم به المفوض إليه الذي صار إليه الاختصاص المفوض[1].

و إذا قام الأصيل بتفويض اختصاصاته استنادا الى نص قانوني يجيزه، وصدر قرار التفويض وفقا لما بيناه آنفا، و جب أن نبين سلطات الأصيل بالنسبة للاختصاصات المفوضة ، و مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة.

ثانيا- سلطات الأصيل بالنسبة للاختصاصات المفوضة : سبق القول أنه من الواجب على صاحب الاختصاص الأصيل أن يمارس الاختصاصات المسندة إليه ممارسة شخصية كقاعدة عامة، و يقضى بعدم شرعية أي تصرف يقع من أية سلطة أخرى على هذه الاختصاصات ، و هذا ما استقر عليه الفقه و القضاء الإداريين في أغلب دول العالم التي تحذوا حذو النظم القانونية اللاتينية كفرنسا و مصر و الجزائر و غيرها من النظم الأخرى .

و استثناء من هذه القاعدة العامة، أجازت غالبية التشريعات اللجوء الى إعمال تقنية التفويض الإداري، فرضته زيادة الأعباء التي يقوم بها الرؤساء الإداريون، نتيجة تزايد تدخل الدولة الحديثة في مختلف المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، سعيا لتحقيق المصلحة العامة .

و يترتب على إعمال التفويض الإداري منع المفوض (الأصيل) من ممارسة بعض الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض كقاعدة عامة، و يستثنى البعض الآخر منها، و هو ما سنحاول بيانه في الآتي :

أ- منع الأصيل من ممارسة بعض الاختصاصات المفوضة: قاعدة عامة معتبرة : اتفق جمهور فقهاء القانون الإداري و قضاته على عدم جواز اعتداء سلطة عليا على اختصاصات

[1] -راجع مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر ، السنة 34، الجزء الأول، جلسة 1988/12/18، الطعن رقم 1281لسنة 33 ، ق 46 ،ص.309.

سلطة ادنى منها، و لو كان اختصاص هذه الأخيرة اختصاصا مفوضا إليها من السلطة الأولى[1].

و استنادا الى ذلك، فان التفويض في الاختصاص الوظيفي يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، و لا يحتفظ له وقتئذ حتى بحق الموافقة على ما ينتهي إليه المفوض له من قرارات، حتى تاريخ انتهاء مدة التفويض المحددة في قرار التفويض، و لا يستثنى من ذلك إلا بعض الاختصاصات التي تتم ممارستها في الظروف الاستثنائية ، و ذلك رغم بقاء مسؤوليته عن الاختصاص المفوض أمام رؤسائه. و إذا قام الأصيل بخلاف ذلك، وصفت قراراته بعدم المشروعية لصدورها من جهة غير مختصة، و كانت عرضة للإلغاء، لكونها مشوبة بعيب عدم الاختصاص، الذي يمثل الركن الرئيس الذي تقوم على جميع القرارات الإدارية[2] .

و إذا رغب الأصيل في ممارسة الاختصاص المفوض من جديد، ليس له من سبيل الى ذلك إلا إلغاء قرار التفويض، طالما أن من خصائص تفوض الاختصاص التأقيت ، و أن هذا الإلغاء لا يتم إلا بصدور قرار مماثل من الأصيل احتراما لقاعدة توازي الأشكال. ويستوي حينئذ أن يكون قرار الإلغاء إما بشكل كلي أو جزئي، و أن يبلغ به الأصيل ضمانا لفاعلية العمل الإداري و عدم تضارب القرارات الإدارية[3] ، و يتم إعلانه لضرورة المحاججة به ممن له مصلحة في ذلك . و فوق ذلك، ينبغي أن يكون قرار الإلغاء صريحا، ولا يكتفى بالإلغاء الضمنى مخافة التأويل .

---

[1] -voir dans ce sens: M . Herbert , Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public , thèse de doctorat , Paris, 1972 page: 380 .

- و انظر في هذا المعنى أيضا : الدكتور سليمان الطماوي ،مرجع سابق،ص.130.، و الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ص.147.، و الدكتور عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق،ص48-49.

[2] - انظر في هذا الشأن: الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق،ص415، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ،مرجع سابق،ص.60.، قريب منهما في المعني ، Delvolvé , op–cit , page:212. .

[3] - انظر في ذلك، الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ،ص148.و انظر كذلك:

Wiener (C) , Recherches sur le pouvoir réglementaire de ministre, Revue internationale de droit compare , volume22 , no:04, octobre – décembre 1970,page:835–838.

و مع ذلك، يرى جانب من الفقه في فرنسا أن تفويض الاختصاص لا يجرد من ممارسة الاختصاص المفوض، و حجتهم في ذلك أن النص القانوني الذي يرخص للأصيل تفويض جزء من اختصاصاته، فانه لا يسمح له بالتخلي عنها بشكل تام ، و سندهم أن مجلس الدولة الفرنسي، في حكم له صدر بتاريخ 22نوفمبر1911 ، اعترف للسلطة المفوضة بممارسة الاختصاص الموازي (compétence parallèle). و هذا رأي شاذ في الفقه الفرنسي، إذ الأغلبية فيه ترى عدم جواز ذلك، و يستثنون حالة واحدة تتعلق بإصدار المراسيم بقوانين في أمر معين من الأمور، حيث لا يوجد نص دستوري يمنع السلطة التشريعية من سن قانون جديد يعالج الموضوع ذاته .و مع ذلك لا يجوز ممارسة الاختصاص الموازي إذا تعلق الأمر بحقوق مكتسبة عن طريق القرار الذي أصدره المفوض إليه[1] .

و رغم هذا الحكم الصادر عن مجلس الدولي الفرنسي، إلا أن القضاء الفرنسي في أكثرية أحكامه، لا يجيز لصاحب الاختصاص الأصيل ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض ، و أن لا حق له في ممارسة الاختصاص الموازي ، يكفي أن نشير الى مثال واحد في الصدد، يتعلق بإبطال مجلس الدولة الفرنسي لمرسوم صادر عن رئيس الوزراء يحدد فيه عدد الوظائف للأساتذة في المستشفيات الجامعية ، و ذلك لتعارضه مع أحكام المرسوم الذي فوض بموجبه وزير التعليم و وزير الصحة بتحديد عدد وظائف الأساتذة في المستشفيات الجامعية[2] .

و الآراء الشاذة في هذا الموضوع، لا تقتصر على الفقه الفرنسي، بل لها مثيل في الفقع العربي. ففي مصر على سبيل المثال لا الحصر، ذهب بعضهم الى القول بإمكانية الأصيل أن يمارس الاختصاص المفوض، ذلك إن التفويض لا يجرده تماما من هذا الاختصاص [3].

---

[1] -Groshens (J.C.), op-cit , page: 197.

[2] - نقلا عن الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب،مرجع سابق،ص.539

- C. E , 16/12/1959 , Société Mavromatis , Recueil le bon, page:620.

[3] - أشار الى هذا الرأي ، الدكتور سليمان الطماوي،مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص.858.، و الدكتور محمد إبراهيم الوالي،مرجع سابق،ص415.، و الدكتور عبد الفتاح حسن،المرجع السابق، ص.149، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب،مرجع سابق،ص540.

و يتفق الفقه العربي مع ما ذهب إليه غالبية الفقه الفرنسي تحديدا من التفويض الإداري يجرد الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، ذلك أن القرارات التي يصدرها المفوض إليه لا تختلف من حيث قوتها القانونية عن تلك التي يصدرها الأصيل لو لم يقم بعملية التفويض. و لا نرى في هذا إبداعا من جانب الفقه العربي بقدر ما هو تأثر بما كان سائدا من أفكار في الفقه الإداري الغربي .

و بالنسبة للفقه الإداري في الجزائر، فقد ساير ما استقرت عليه الآراء بشأن عدم جواز مباشرة الأصيل للاختصاص المفوض، و لم نعلم – في حدود ما اطلعنا عليه– من يخرج عن هذا الإجماع، و لعل مرد ذلك أن القانون الإداري الجزائري، بغض النظر عن مصدره الطبيعي، حديث عهد، مرتبط باستقلال الجزائر، و من ثمة ساير الرأي الراجح ، لأن اعتماد أسلوب ازدواجية الممارسة للاختصاص المفوض أمر تأباه طبائع الأشياء و مقتضيات التنظيم الإداري السليم للمصالح العامة ، و يضطرب معه السير الحسن للمرافق العمومية ، و تجنب في الوقت ذاته الانتقادات التي وجهت الى الآراء الشاذة التي أسلفنا بيانها في هذه المسألة . و لم نعثر على موقف واضح للقضاء الجزائري في هذا الموضوع، و لعل مرد ذلك راجع الى نقص – إن لم نقل انعدام– القضايا التي رفعت أمام القضاء الإداري الجزائري بهذا الخصوص .

و من جماع ما سبق، تكمن الحكمة من منع المفوض إليه من ممارسة الاختصاصات المفوضة في :

*– إتاحة الفرصة للمرؤوسين المفوض إليهم لممارسة الاختصاصات المفوضة بكل استقلالية، تحقيقا للأهداف المرجوة من التفويض، و المتمثلة أساسا في تخفيف العبء عن كاهل الرئيس الإداري حتى يستطيع التفرغ للمهام الرئيسية المتعلقة بإدارة و تسيير الجهاز الإداري، و تقوية

روح المبادرة لدى المفوض إليه و تدريبه على اتخاذ القرارات الإدارية، لإعداد المسؤولين المستقبليين[1].

*- يعد التفويض الوسيلة المثلى لإعادة توزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري، من خلال انتقال الاختصاص من الأصيل الى المرؤوسين،لأجل انجاز الأعمال الإدارية في أوقاتها المحددة ، و تحقيق المصالح ، و ضمان السير الحسن للمرفق العمومي و مداومته على تقديم الخدمة العمومية للمواطنين.

*- إن منع الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض مدة التفويض من مقتضيات احترام المفوض للقرار الذي أصدره، تطبيقا لقاعدة ضرورة احترام القرارات الإدارية حتى من طرف أصحابها، حرصا على استقرار المراكز الأوضاع القانونية التي يرتبها صدور القرار بالتفويض.

*- إن منح الأصيل سلطة ممارسة الاختصاص الذي أقدم على تفويضه بإرادته الحرة، من شأنه أن يؤدي عمليا الى تعارض القرارات الإدارية التي يصدرها المفوض و المفوض إليه في المسألة الواحدة . و فوق ذلك، ينتج عنه تعارض مع مبدأ وحدة القيادة ، و مبدأ تحديد الاختصاصات و وضوحها، وهذه المبادئ هي الدعامات الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري داخل الجهاز المعني، مما يترتب عنه في النهاية تعقيد و صعوبة العملية الإدارية، و ارتباك العمل و اضطرابه ، و ظهور المشاكل و المنازعات التي لا مبرر لها ، و بلبلة الأوضاع القانونية ، و التأثير السلبي على مراكز الأفراد القانونية .

*- إن تفويض الاختصاص الى المرؤوسين الذين يبعدون مكانيا عن السلطة العليا،بقصد تحقيق مبادئ عدم التركيز الإداري، و نقل سلطة اتخاذ القرار الى من هم اقرب الى خطوط

---

[1] - هذا ما يمكن استشفافه من المرسوم الذي أصدره رئيس الوزراء الفرنسي في 1964/03/26 الذي جاء فيه: " التفويض في الاختصاص من شأنه إنشاء نظام جديد لتوزيع الاختصاص،يترتب عنه تنازل المفوض عن بعض اختصاصاته الى المفوض إليه،بحيث يكون هذا الأخير هو صاحب الحق القانوني في ممارسة الاختصاصات المفوضة ، و من ثم لا يستطيع المفوض أن يصدر قرارا يتعلق بمسألة مفوض فيها " . هذا القرار أشار إليه الدكتور: عمرو بركات، مرجع سابق،ص.150-151.

التنفيذ المباشر، هو الوسيلة المثلى لوضع مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، و الديمقراطية التشاركية ، موضع التنفيذ .

و من التدابير التي يقترحها الفقه، لتفادي الآثار المترتبة عن منع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة، نذكر الآتي[1] :

*- حسن اختيار المفوض إليه، و التأكد التام من امتلاكه القدرات و المؤهلات العلمية و العملية التي تمكنه من وضع الاختصاص المفوض موضع التنفيذ على الوجه الذي يريده المفوض و يحقق المصلحة العامة، و يضمن حسن سير المرفق العمومي دون مشاكل أو اضطرابات، و ذلك نظرا لخطورة التفويض الإداري.

*- حسن تدريب المفوض إليه على انجاز الاختصاصات التي يمارسها نيابة عن الأصيل، وفقا لطبيعتها و نوعها .

*- أن ينصب التفويض الإداري على الاختصاصات التي تتفق مع مؤهلات و كفاءة و مهارات المفوض إليه ، حتى يحسن انجازها على الوجه الأكمل الذي يبتغيه الجهاز الإداري.

*- تحديد الأصيل للاختصاص المفوض تحديدا دقيقا،حتى يكون المفوض إليه على بينة من واجباته و مسؤوليته ،و تجنبا للتجاوزات التي قد يقع فيها هذا الأخير إن لم الاختصاص المفوض محددا بدقة و وضوح.

*- ينبغي على الأصيل ،قبل تفويض اختصاصه، أن يتأكد من قدرته على متابعة المفوض إليه في انجاز الاختصاص المفوض على الوجه الأكمل، و الإشراف عليه و توجيهه و رقابته طيلة مدة التفويض.

---

[1] - راجع هذا كله في: الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.191 و ما بعدها، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام مرجع سابق،ص.70-71، و الدكتور رمضان بطيخ ، مرجع سابق، ص.221 .

*- المتابعة المستمرة لأعمال المفوض إليه، حتى يتحقق دائما من التزامه بما ورد إليه في قرار التفويض أثناء تأديته للاختصاص المفوض.

ب- جواز ممارسة الأصيل للاختصاص المفوض: استثناء اقتضته الظروف : اتفق فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على أن منع الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض أثناء مدة التفويض، لا يعني على الإطلاق منعه من مباشرة هذا الاختصاص من حيث التعقيب على القرارات التي يصدرها المفوض إليه، أو مراقبته و توجيهه و إرشاده، أو ممارسة الاختصاص المفوض في الظروف الاستثنائية . ذلك أن التفويض الإداري، لا يعفي الأصيل من مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة، و يعبر عن هذا بعبارة مفادها : " لا تفويض في المسؤولية "، و ذلك لقصر التفويض على الاختصاص دون سواه من المسائل الأخرى، فضلا عن أن التفويض الإداري لا يخل بالسلطة الرئاسية التي يمارسها الأصيل على المفوض إليه ، خصوصا إذا كان هذا الأخير ممن هم تحت سلطته. إذ يملك تجاهه حق إصدار التوجيهات التي يلزم المفوض إليه باحترامها و العمل وفقها، والتعقيب على تصرفاته بالتعديل أو الإلغاء أو عدم التنفيذ لعدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها،طالما أن القرار الذي يصدره المفوض إليه لم يتحصن بشكل نهائي و تترتب عليه آثاره القانونية بعد[1] . و نرى أن هذا الذي اتفق عليه فقهاء القانون الإداري و علم الإدارة العامة في جواز ممارسة الأصيل للاختصاص المفوض، إذا استثنينا ممارسته حال الظروف الاستثنائية، ليس له في الحقيقة صلة بذات الاختصاص الذي اشتمل عليه قرار التفويض، و إنما هذه المسائل التي يجيزونها تتعلق بموضوع مستقل تماما، ألا و هي الحقوق التي يتمتع بها الأصيل بسبب الاختصاصات التي تسند إليه بمناسبة التسيير و الإشراف على المرفق العمومي .

[1] - راجع في هذا المعنى:الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص. 123.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق،ص.72.

و عليه، نخصص هذه الفقرة – تماشيا مع ما ذهب إليه الفقه– الى بيان و دراسة بعض الاختصاصات التي يمكن للمفوض أن يمارسها في فترة تفويضها الى غيره ، و ذلك من خلال الفقرات الفرعية الآتية :

1– التعقيب على قرارات المفوض إليه : للأصيل حق التعقيب على القرارات التي يصدرها المفوض إليه، سواء بتعديلها أو إلغائها أو وقف تنفيذها، لعدم ملاءمتها للعمل الإداري المنوط بالمرفق العام، أو عدم مشروعها لمخالفتها للنصوص القانونية أو التنظيمية في جانبها الموضوعي أو الإجرائي، طالما أن القرار الذي أصدره المفوض إليه لم يتحصن، و لم يرتب آثاره القانونية بعد .

و هنا – تأكيدا لموقفنا من هذه الفكرة– فان سلطة الأصيل في التعقيب على قرارات المفوض إليه، هي من المبادئ التي تفرضها السلطة الرئاسية، و هذا مسلم به فقها و قضاء، لاسيما في فرنسا و مصر[1].

و لا يصح الخلط بين هذا المبدأ و مبدأ عدم جواز ممارسة الأصيل للاختصاص الموازي طيلة مدة التفويض الإداري للاختصاص[2] .

و بناء عليه، يمارس الأصيل سلطته في التعقيب على القرارات التي يصدرها المفوض إليه، سواء تلك المنبثقة عن ممارسة الاختصاص المفوض أو الاختصاصات الأصلية المسندة الى

---

[1] - يقول ايزنمان (Eisenmann) في تعريفه للسلطة الرئاسية :

- L'autorité hiérarchique et le droit d'un agent de faire prévaloir, dans ses rapports avec un autre agent , sa volonté personnelle, soit en le dirigeant , soit en le corrigeant.

و يستخدم لذلك وسيلتان : سلطة الأمر (pouvoir de commandement) ، و سلطة التصحيح (pouvoir de correction)، فسلطة الأمر تفرض على المرؤوس خط السير الذي يتبعه فيما فوض فيه، و أما سلطة التصحيح فإنها تحل بالقرارات التي اتخذها المفوض إليه، و مثاله إذا أصدر المرؤوس قرارا ما، فان السلطة الرئاسية من حقها استخدام سلطتها في التصحيح لتحل القرار المتخذ بقرار آخر تصدره ،أو أن تحل محل المرؤوس إذا رفض التصرف. انظر في هذا:

– Eisenmann, Centralisation et Décentralisation, revue de droit public , Librairie générale de droit et de jurisprudence , (Paris), 1947,page: 256et suite.

[2] - انظر في هذا الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق ص.416-417.

المفوض إليه بموجب القوانين و التنظيم المعمول بهما. و ذلك كله في حدود الضوابط القانونية التي تخص القرارات الإدارية في عمومها ،و العلاقة التي تربط بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه . هذا من جهة، و من جهة ثانية فان المسلم به فقها أن المفوض إليه يمارس الاختصاص المفوض تحت رقابة الأصيل في كل الأحوال، لكونهما مسؤولان معا عن ممارسة هذه الاختصاصات .

و للأصيل سلطة التعقيب على القرارات التي يصدرها المفوض إليه، حتى و لو لم يكن هذا الأخير من مرؤوسيه ،طالما أن النص الآذن بالتفويض يعطي الأصيل هذه السلطة ، و ذلك لمسؤوليته عن سلامة تنفيذ الاختصاص المفوض على الوجه الأكمل المطلوب ، و مسؤوليته عن ذلك أما السلطة التي تعلوه [1].

2- رقابة و توجيه و إرشاد المفوض إليه : ليست الرقابة و التوجيه و الإرشاد من المترادفات الاصطلاحية رغم ما بينها من الاتصال و الترابط ، لذلك وجب التمييز بينها ليتضح المقصود من كل مصطلح.

فالرقابة في المجال الإداري تعرف على أنها : " العملية التي تمد الإدارة المسؤولة بالبيانات عن درجة التقدم في الأداء الإداري، لتعمل على تعديل الخطط و إعادة تحديد الأهداف الفرعية التي تحقق الهدف الرئيسي من إنشاء المرفق الإداري". أو بعبارة أخرى هي : " الوظيفة الإدارية التي تهتم بقياس و تصحيح أساليب الأداء " [2].

و تعرف الرقابة الإدارية في القانون الإداري على أنها: " السلطة التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، و التي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم، و تعديل و

[1] - انظر في هذا، الدكتور عبد العظيم عبد السلام،مرجع سابق،ص.75.
[2] - انظر في هذا المعنى، الأستاذة عائشة المشعان، الرقابة الإدارية ، المعهد العالي للخدمات الإدارية ، الكويت ،مارس 2019.

إلغاء أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، و ذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة "[1].

و تعتبر مسألة الرقابة على أعمال مستخدمي المنظمة الإدارية، من أهم وظائف القائد الإداري، بواسطتها يتحقق من مدى تنفيذ الاختصاصات الإدارية، و تحقيق الأهداف المرسومة. فهي من حيث هذا المبدأ وظيفة مراجعة لإظهار نقاط الضعف في العمل الإداري، و كشف الأخطاء الموجودة بالتنظيم لأجل إصلاحها و منع تكرارها مستقبلا.

و يراد بالتوجيه الإداري، ذلك النشاط الذي يستهدف توحيد جهود مستخدمي الجهاز الإداري و التنسيق فيما بينهم، و خلق الرغبة لديهم لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها هذا الجهاز. و لا يتحقق ذلك إلا بفهم المستخدمين و دوافع العمل لديهم، و مدى إلمامهم بنوعية الوظائف التي تتناسب مع قدراتهم و طموحاتهم، و منحهم الثقة و التأييد، و توفير البيئة المشجعة على العمل و الإبداع. و هذا يتطلب وجود الرئيس الإداري الذي يمثل النموذج القيادي الذي يتولى توجيه جهودهم الوجهة الصحيحة[2].

و على هذا الأساس، يرى بعض الكتاب في علم الإدارة العامة أن وظيفة التوجيه هي الوظيفة الإدارية الأولى، على أساس أن الرئيس الإداري يمكن أن يعهد بكثير من الأعباء أو الوظائف الى الغير، و لكن لا يستطيع أن يتخلى عن مسؤولية التوجيه للعاملين، و لذلك يربطون بين التوجيه و الرقابة، على اعتبار أن الرقابة تحدد مدى التوجيه و اتجاهاته [3].

و أما الإرشاد الإداري، فالمقصود منه أن يقدم الرئيس الإداري المساعدة الى المرؤوس الذي يخضع لسلطته ، و يعمل تحت إشرافه، و ذلك من خلال استخدام خبراته لمساعدة الموظف المبتدئ من خلال دعمه في انجاز العمل المسند إليه. و بعبارة أدق، فان الإرشاد هو عملية

---

[1] - الأستاذة بريش ريمة ،طرق و أنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة و الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة ، العدد 38،يونيو 2015،ص.395.

[2] - انظر في هذا المعنى، الدكتور محمد بكري عبد العليم، مبادئ إدارة الأعمال، جامعة بنها، مركز التعليم المفتوح، كلية التجارة ، قسم إدارة الأعمال، جمهورية مصر العربية،سنة 2007،ص.152-153.

[3] - أمينة بواشري، توجه القيادات العربية في ظل العولمة ،دار الفكر الجامعي للنسر و التوزيع، الإسكندرية،سنة 2005 ،ص.67.

تقديم الرئيس الإداري الدعم و النصائح للمرؤوس لمساعدته على تطوير مهارته و تحقيق أهدافه. وعليه، غالبا ما يكون الإرشاد أكثر شخصية، و يتضمن التفاعل المستمر بين الرئيس و المرؤوس[1]. و الإرشاد بهذا المعنى ،لا يخرج في عمومه عن تدريب الموظفين المبتدئين على انجاز الأعمال انجازا صحيحا ينسجم مع الأهداف التي يسعى الجهاز الإداري الى تحقيقها.

و النتيجة المستخلصة من هذا التوضيح، يمكن تلخيصها في أن الرقابة و التوجيه و الإرشاد تعمل مجتمعة على تحقيق الأهداف التنظيمية للجهاز الإداري بالفعالية المطلوبة. فالتوجيه يحدد الطريق الى تحقيق الهدف الاسمى من انجازه ، و يساعد الإرشاد المرؤوسين على السير في هذا الطريق بشكل أفضل حتى لا تتعارض أعمالهم مع هذا الهدف الأسمى، بينما تضمن الرقابة سير الأمور كما خطط لها و تساعد في معالجة الانحرافات التي قد تحدث في الوقت المناسب لها.

و انطلاقا مما سبق بيانه، يملك الأصيل سلطة الرقابة على أعمال المفوض إليه، و توجيهه و إرشاده الى الطريقة التي يباشر بها الاختصاصات المسندة إليه– سواء كانت اختصاصات أصلية أم مفوضة –، بما يملكه من سلطة رئاسية عليه، للتأكد من مدى التزام المفوض إليه من انجاز الاختصاص المفوض على الوجه الذي يخدم الهدف الاسمى للجهاز الإداري المعني[2]، وفقا للخطط المرسومة في حدود ما تقضي به القوانين و التنظيمات سارية المفعول ، بأعلى قدر من الكفاية و بأقل جهد و تكلفة في الوقت و المصاريف. هذا فضلا عن اكتشاف الأخطاء و أوجه الانحرافات و المخالفات التي قد يقع فيها المفوض إليه، و العمل على

---

[1] –John Whitmore, Coaching for Performance: The Principles and Practice of Coaching and Leadership, Quercus, 2010, page:42.

[2] - تقول لجنة الفتوى و التشريع المصرية في هذا الصدد : " إن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، توجد و تتقرر من غير حاجة الى نص قانوني، و وفقا للمبادئ العامة و تشمل حقه في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر و تعليمات يلتزم الأخير باحترامها. كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو تعديل أو وقف قرارات المرؤوس ،علاوة على سلطته في تأديبه أو ترقيته.... " .انظر الفتوى الصادرة عنها بتاريخ 1959/09/17.

تصحيحها في حينه. و حينئذ، تكون الرقابة و التوجيه و الإرشاد الذي يمارسه الأصيل على المفوض إليه من مقتضيات مبدأ "لا تفويض في المسؤولية"، و بقاء الأصيل مسؤولا عن الاختصاصات المفوضة تضمن له قيام المفوض إليه بالاختصاص المفوض على أكمل وجه لتحقيق الغرض من التفويض، وإلا تعرض للوم و مساءلة من هم أعلى منه سلطة الجهاز الإداري[1] .

و من ثم، إذا كان التفويض في الاختصاص يقضي بتخلي الأصيل عن الاختصاص المفوض لصالح المفوض إليه مادام التفويض قائما، فان ذلك لا يحرمه من سلطته الرقابية على أعمال المفوض إليه حتى لا يتجاوز حدود التفويض الممنوح له.

و تأخذ الرقابة التي يمارسها الأصيل على المفوض إليه صورتين رئيسيتين هما :

– الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه: هي رقابة يمارسها الأصيل على أعمال المفوض إليه، قبل أن يمارس الاختصاص المفوض على أساس أنه أحد مرؤوسيه، و ذلك ضمانا لسلامة التصرف و حسن الأداء و الالتزام بحدود التفويض الممنوح له،تجنبا للوقوع في الأخطاء. و يتخذ هذا النوع من الرقابة وسائل عدة ، كأن يعرض المفوض إليه مشروع القرار الذي ينوي إصداره في الاختصاص المفوض على الأصيل لإبداء الرأي بشأنه و التأكد من عدم مخالفته للقوانين و التنظيمات المعمول بها، أو ضرورة الحصول على رخصة مسبقة من الأصيل متى كانت حدود الإنفاق المخصص لانجاز الاختصاص المفوض لا تفي بالغرض، أو أن يصدر الأصيل الى المفوض إليه التعليمات و التوجيهات التي ترشده و توجهه الى الطرق و الأساليب الصحيحة التي ينبغي عليه الالتزام بها عند ممارسته للاختصاص المفوض[2].

---

[1] – انظر في هذا المعنى، الدكتور ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف بالإسكندرية،طبعة 1987،ص.110.

[2] – الدكتور رمضان بطيخ، مرجع سابق،ص.220.،و الدكتور عبد الغني عبد الله بسيوني ، مرجع سابق،ص.49.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق،ص.82.و الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق،202.

و يتميز هذا النوع من الرقابة بأنه وقائي يهدف الى منع حدوث الأخطاء و المخالفات التي قد يترتب عنها عدم مشروعية القرار الذي يصدره المفوض إليه، فيتعرض للإلغاء. و تنبه في الوقت نفسه الأصيل لاستخدام حقه في تعديل نطاق و حدود الاختصاص المفوض، أو إلغاء التفويض من أساسه متى رأى أن المصلحة تقتضي هذا الإلغاء[1] .

و على الرغم من المزايا التي يحققها هذا النوع من الرقابة، إلا أن الدكتور عيد قريطم يرى فيها عيوبا، تتمثل في منح الأصيل فرصة المشاركة الفعلية في ممارسة الاختصاص المفوض من خلال المساهمة في إعداد القرار الذي يتخذه المفوض إليه، و هذه المشاركة تؤدي الى اعتبار التفويض في الاختصاص كأن لم يكن ، و أن هذه المشاركة لا تهدف في حقيقتها الى الرقابة على أعمال المفوض إليه بقدر ما تفتح المجال للأصيل لممارسة الاختصاص المفوض، مما يؤدي الى الخلط في المهام المسندة الى الطرفين، و هذا من شأنه أن يعطل العمل الإداري، و يفقد التفويض الإداري معناه [2].

– الرقابة اللاحقة على أعمال المفوض إليه : و هي الرقابة التي يمارسها الأصيل بعد قيام المفوض إليه بانجاز الاختصاص المفوض، للتأكد من سلامة القرار المتخذ بشأنه وفقا لما تقضي بالقوانين و التنظيمات المعمول بها، وذلك من خلال تقديره لتصرفات المفوض إليه . الأمر الذي يجعل هذه الرقابة رقابة تقييمية و تقويمية و في آن واحد[3].

و تجدر الإشارة بهذا الشأن، الى أن الرقابة اللاحقة التي يمارسها الأصيل على أعمال المفوض إليه، هي رقابة سابقة على صيرورة القرار الإداري الذي أصدره المفوض إليه نهائيا بشكل عام ، بمعنى تم اتخاذه بشكل نهائي، و رتب آثاره القانونية بالنسبة للإدارة التي أصدرته، و بالنسبة

---

[1] – انظر الدكتور عبد الغني عبد الله بسيوني، مرجع سابق،ص.384، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ،مرجع سابق،ص.83، و انظر كذلك: – Debbasch(c) , op–cit , page: 559.،

[2] –انظر في هذا الرأي،الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق،ص.202–203.

[3] – انظر في هذا المعنى، الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.327–328.

للغير الذي رتب لهم مراكز قانونية جديدة . و عليه، فان الرقابة التالية لصدور القرار بشكله النهائي لا معنى لها .

و يمارس الأصيل الرقابة اللاحقة على أعمال المفوض إليه في أي وقت يرغب فيه، بعد شروع المفوض إليه في انجاز الاختصاص المفوض، مستخدما في ذلك وسائل متعددة منها : فحص مشروعية الأعمال و القرارات التي يعكف المفوض إليه على إصدارها للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام القوانين و التنظيمات المعمول بها، و مدى ملاءمتها للتصديق عليها و اعتمادها بشكل نهائي. و يمكن للمفوض الحلول محل المفوض إليه في اتخاذ القرارات بشأن الاختصاصات المفوضة متى كانت لهذا الحلول ما يبرره قانونا، كأن يكون المفوض إليه مريضا أو غائبا لأمر يتطلبه العمل الإداري، وكانت المصلحة تدخل المفوض لانجاز العمل المفوض الذي لا يحتمل الانتظار. أو إيقاف تنفيذ القرار الذي أصدره المفوض إليه أو إلغاءه أو تعديله أو سحبه لعدم مشروعيته، أو مساسه بمراكز قانونية قائمة قبل لحظة إصداره ، و من ثم يمكن له إصدار قرار آخر مشروعا بديلا له [1].

و يرى بعض الفقه أن الرقابة اللاحقة التي يمارسها الأصيل على أعمال المفوض إليه، و إن كانت تتميز بإعطائها الفرصة للأصيل لفحص القرارات التي يصدرها المفوض إليه لأجل استخلاص النتائج، إلا أنه يعاب عليها أنها لا تمارس في الوقت المناسب في بعض الأحيان خاصة إذا تمت هذه الرقابة بعد الوقوع في الخطأ و الانحراف من قبل المفوض إليه، و أنها عديمة الفائدة و الفاعلية لوقوعها بعد انتهاء المفوض إليه من انجاز الاختصاص المفوض ، مما يؤدي الى إعادة انجاز العمل مرة ثانية، و في ذلك ضياع للوقت و الجهد و المال و تراكم الأعمال على الجهاز الإداري و تفويت المصالح على أصحابها[2].

---

[1] – انظر في هذا، الدكتور عمرو بركات،التفويض في القانون العام ، دراسة مقارنة، دون ناشر ،سنة 1989،ص.158–159.، و الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية سنة 1999ص.440–441 .

[2] - أنظر في هذا المعنى، الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق، ص.204 .

ثالثا– مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة : تعرف المسؤولية في القانون الإداري على أنها التزام الفرد بأداء الوظائف المسندة إليه بطريقة سليمة و بأحسن ما في قدرته، و طبقا لتوجيهات رئيسه الذي يملك حق محاسبته[1]. ومنه فان المسؤولية لا تعدو أن تكون التزام الفرد بأداء المهام والصلاحيات المسندة إليه قانونا.

و انطلاقا من هذا المعنى، يحتاج وضع الاختصاصات الإدارية – في القانون الإداري – موضع التنفيذ الى أمرين اثنين هما: السلطة و المسؤولية . و يقصد بالسلطة هنا المقدرة القانونية على اتخاذ القرارات بشأن الاختصاصات الإدارية المسندة الى الموظفين الإداريين، بينما يقصد بالمسؤولية الالتزام بإنجاز هذه الاختصاصات على الوجه الذي يقضي به القانون و إلا جاز العقاب. وعليه، فالسلطة والمسؤولية وجهان لعملة واحدة، مرتبطان وجودا و عدما، فلا توجد إحداهما إلا حيث توجد الأخرى، و هو ما دفع بالبعض الى القول بأن السلطة هي وسيلة لتنفيذ المسؤولية.

و انطلاقا من هذه الفكرة، فكما يتمتع المفوض إليه بالسلطة التي تساعده على أداء الاختصاص المفوض، يجب بالمقابل أن يتحمل المسؤولية التي تستوجبها تلك الاختصاصات، إذ لا سلطة بلا مسؤولية، و لا مسؤولية من غير سلطة [2].

و عليه، لا يعني التفويض في الاختصاص تفويض المسؤولية عن هذه الاختصاصات المفوضة ، و تخلي الأصيل عن اختصاصاته و مسؤوليته بشكل نهائي، لتنافي ذلك مع فكرة التفويض الإداري الذي لا يكون إلا بشكل مؤقت . و لذلك، فجميع الاختصاصات المفوضة هي عرضة للاسترداد متى شاء الأصيل ذلك، شريطة احترام إجراءات الاسترداد القانونية .

و تفويض الاختصاص– بوجه عام – يحمل في طياته مسؤولية مزدوجة، تقتضيها قاعدة تلازم الاختصاص مع المسؤولية، هي مسؤولية المفوض إليه عن سلامة تنفيذ الاختصاص المفوض

---

[1] - الدكتور جميل أحمد توفيق،إدارة الأعمال مدخل وظيفي، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ،سنة 1988،ص.261.

[2] – الدكتور أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي، القاهرة،سنة 1979،ص.88–89.

أمام الأصيل، و مسؤولية الأصيل عن اختصاصاته المفوضة و غير المفوضة أمام قائده الأعلى، إذ لا يملك الأصيل دفعها عنه بحجة التفويض الذي قام به [1]. و تكمن علة تحمل الأصيل المسؤولية عن الاختصاص المفوض بسبب سوء اختياره لمن فوضه الاختصاص[2] .

و يعود اقتصار التفويض على الاختصاص دون المسؤولية للأسباب الآتية :

*- التفويض الإداري أداة قانونية لتوزيع الاختصاص داخل الجهاز الإداري المعني لآجل القضاء على تركيزها في يد الرئيس، و ذلك تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتقه، و في الوقت نفسه تحقيقا للمصلحة المرجوة من العمل الإداري . فالتفويض الذي يقوم به الأصيل بإرادته الحرة، و يمكن استرداده في أي وقت يشاء .و لو أن تفويض الاختصاص اقترن بتفويض المسؤولية، لفقد الأصيل حقه في استرداده، لأننا و الحال هذه نكون بصدد نقل اختصاص لا تفويض له، و هو أمر لا يملكه الأصيل قانونا ، و إلا تخلص الرؤساء من اختصاصاتهم هروبا من المسؤولية[3] .

*- أن التفويض الإداري عمل إرادي خالص للأصيل، يلجأ إليه كلما رأى في ذلك مصوغا لإعماله، و له استرداد الاختصاص المفوض متى شاء ذلك ، و له تعديله برغبته . و من ثم، كان إلزامه بتحمل المسؤولية عنه من مقتضيات السلطة الرئاسية التي يمنحها إياه القانون على مرؤوسيه [4].

*- لا تتأثر مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة بمسؤولية المفوض إليه، كونهما مسؤوليتان منفصلتان عن بعضهما من جهة ، و لعدم جواز تفويض المسؤولية من الأصيل الى المفوض إليه من جهة ثانية . فمسؤولية الأصيل عن الاختصاصات التي يباشرها مسؤولية

---

[1] - الدكتور محمد باهي أبو يونس، الوجيز أصول الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ،سنة 1995، ص .198.

[2] - الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص.120.و الدكتور محمود إبراهيم الوالي،مرجع سابق، ص.123-124.و الدكتور بشار عبد الهادي،مرجع سابق،ص.151-152.و الدكتور ماجد راغب الحلو،مرجع سابق،ص.304.

[3] - أنظر في هذا المعنى ، الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.189.

[4] - انظر في هذا المعنى، الدكتور محسن العبودي، الإدارة العامة ،الجزء الأول ، دار النهضة العربية،القاهرة،سنة 1991-1992ص.478.

أصلية و معاصرة لإسناد هذه الاختصاصات إليه، بينما مسؤولية المفوض إليه هي مسؤولية مستحدثة تنشأ بممارسة الاختصاص المفوض و ليس قبله[1] .

*- تنشأ مسؤولية الأصيل عن الاختصاص الذي تم تفويضه عن حسن اختيار المفوض إليه ، و مدى تأكده من كفاءته و قدرته على انجاز الأعمال المفوضة ، و مدى صحة تدريبه على القيام بها، حتى يتحقق التناسب بين الاختصاص المفوض و بين كفاءة المفوض إليه[2] .

المطلب الثاني : آثار تفويض الصلاحيات بالنسبة للمفوض إليه :

يترتب على تفوض الاختصاص زيادة في اختصاصات المفوض إليه، فبالإضافة الى اختصاصاته الأصلية، يزيده التفويض الإداري اختصاصات جديدة،على اعتبار أن هذا الأخير الوسيلة القانونية لتوزيع الاختصاص و التخفيف من تركيزه ،لأجل تحقيق المصلحة العامة و ضمان فاعلية العمل الإداري. و من ثمة، ينبغي على المفوض إليه الالتزام بانجاز الاختصاص المفوض على أكمل وجه، استنادا الى ما جاء به قرار التفويض، و على اعتبار أن هذا الالتزام صار يمثل بالنسبة إليه واجبا قانونيا و ليس حقا شخصيا، يرتب مسؤوليته عن إهماله أو عدم الاهتمام بتنفيذه على الوجه الذي تتطلبه القوانين و التنظيمات المعمول بها.

و عليه، نخصص هذا المطلب لبيان: طبيعة اختصاصات المفوض إليه أولا، وحدود التزامات المفوض إليه بتنفيذ الاختصاص المفوض ثانيا، و عدم جواز التفويض الفرعي ثالثا، و ذلك ما سنعكف على بيانه من خلال الفقرات الآتية :

أولا- طبيعة اختصاصات المفوض إليه :

الاختصاص المفوض الى المفوض إليه ذو طابع استثنائي، فهو يحمل على الدوام صفة التأقيت، يحتمل الإلغاء إذا ما أراد الأصيل استرداده في الوقت الذي يشاء، كونه ليس

[1] - انظر في هذا المعنى، الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق،ص.90.، و الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق،ص.207.
[2] - الدكتور ماجد راغب الحلو، مرجع سابق،ص.304.

اختصاصا أصيلا كباقي اختصاصاته . و فيما عدا هذه الخاصية ، هل يختلف الاختصاص المفوض في طبيعته عن الاختصاص الأصيل الذي يمارس المفوض إليه؟[1].

يرى بعض الفقهاء في هذه المسألة، أن المفوض إليه يباشر الاختصاص المفوض كما لو يمارس اختصاصاته الأصلية سواء بسواء[2]، و كما أن التفويض الإداري غير موجود من أساسه[3]. و يحاول البعض الأخر منهم، المطابقة بين اختصاصات المفوض إليه الأصلية و الاختصاصات المفوضة، تقليلا لأهمية الصفة العابرة للتفويض الإداري، بالقول أن القرار الذي يصدره الوزير– على سبيل المثال– بتفويض جزء من اختصاصاته الى سلطة إدارية أخرى، مع الاحتفاظ بهذا الاختصاص المفوض به بصفة أصلية، يعد في حقيقة الأمر تنازل منه عن هذا الاختصاص، و أن الاختصاص الأصيل لا تملكه إلا السلطات المؤسسة . فإذا كان المفوض إليه قد تلقى اختصاصه عن الأصيل، أفلم يتلق الأصيل بدوره هذا الاختصاص عن المشرع أو من الدستور حسب الأحوال؟ . لا شك عند التطبيق، و الحال هذه، أن تختلط الاختصاصات المفوضة بالاختصاصات الأصلية، حتى يمكن القول بأن المفوض إليه يباشر اختصاصات أصلية في كلتا الحالتين[4] . و ذلك لأن المفوض إليه عليه التزام بانجاز الاختصاصات المفوضة التزامه بانجاز اختصاصاته الأصلية على اعتبار أنه موظف عام، و ينفذ التزاماته وفقا لمقتضيات القانون المعمول به، تحقيقا للمصلحة العامة . و إذا كان الأمر كذلك، فان الأصيل و المفوض إليه يمارسان حينئذ سلطة من طبيعة واحدة . و لذلك، تتخذ القرارات التي يتخذها المفوض إليه نفس المرتبة القانونية التي تتميز بها القرارات التي يصدرها الأصيل عند ممارسة اختصاصاته بنفسه، و لو كانت صادرة باسم المفوض إليه[5]. و سار القضاء في فرنسا على هذا المنوال، حيث لا يطلب من المفوض إليه، حين انجاز

---

[1] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي،مرجع سابق،ص.395.، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ،مرجع سابق،ص.512.

[2] voir dans ce sens: Maisl (Herbert), recherches sur la notion de délégation de compétence en droit public, thèse , paris, 1972,page:337.

[3] -Delvolvé , op-cit , page:112.

[4] - voir dans ce sens: Maisl (Herbert), op- cit , page: 328.

[5] - انظر في هذا المعنى، الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.396.

الاختصاصات المفوضة، أن يشير في القرارات التي يتخذها بشأنها أنها صدرت بناء على تفويض إداري[1].

و في هذا الإطار، ثار التساؤل لدى البعض حول حدود مسؤولية المفوض إليه في بحث مدى مشروعية قرار التفويض؟. و خلص القضاء بهذا الشأن الى القول بأنه: "ليس على من صدر إليه قرار بالتفويض في الاختصاص أن يبحث مدى مشروعيته، إذ المفترض أن الجهة التي أصدرته تأكدت من مشروعيته قبل إصداره، و أن المفوض إليه ، و أن لا مؤاخذة على المفوض إليه إذا ما التزم حدود القرار الإداري الصادر بتفويضه و لو كان معيبا ،طالما أنه لا ينطوي على مخالفة منه للقانون، و أن قرار التفويض غير واضح العوار، و سند القضاء في ذلك قاعدة الشك يفسر لصالح المتهم التي تستمد أساسها القانوني من قاعدة أسمى، و هي الأصل في الإنسان البراءة[2] " .

ثانيا- حدود التزامات المفوض إليه بتنفيذ الاختصاص المفوض :

ما وجد الاختصاص الإداري إلا لينفذ على الوجه الأكمل الذي يقتضيه القانون المعمول به، و منه ينشأ التزام مبدئي على كل سلطة إدارية يقضي بممارسة الاختصاص المعهود به إليها، و ينظم القانون الجزاء ا لمناسب على مخالفة هذا الالتزام .

و عليه، فالاختصاص المسند الى الموظف العمومي – أيا ما كانت سلطته و رتبته في السل الإداري- هو واجب مكلف بانجازه ، و ليس حقا شخصيا يتصرف فيه على الوجه الذي يرضيه.

و استنادا الى ذلك، يلتزم المفوض إليه باحترام قرار التفويض و العمل بمقتضاه، و امتناعه عن القيام بالعمل المفوض، يعد سببا جديا لخضوعه للجزاءات التأديبية المقررة قانونا . و

---

[1] - C.E ,01/04/1955, Delarue, Rec. le bon , page:195.et voir aussi: C.E, 18/12/1957, Muller ,Rec. le bon , page:682.

[2] –المستشار الدكتور حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع ، سنة 2018، مبدأ رقم 645، ص. 610.

لذلك،، يعتبر امتناع المفوض إليه عن العمل بمقتضى قرار التفويض ركن السبب في المسؤولية التأديبية يبرر توقيع الجزاء عليه[1].

هذا فيما لو كان للأصيل سلطة رئاسية على المفوض إليه، و لكن ما العمل لو كان المفوض إليه لا يخضع للسلطة الرئاسية للأصيل ؟.

يجيب الفقيه " فالين " عن هذا التساؤل بالقول: " أنه ينشأ عن رفض المفوض إليه ممارسة الاختصاص المفوض حالة من الفراغ لا تسد إلا باعتبار المفوض إليه في هذه الحالة كصاحب اختصاص أصيل، بحيث إذا رفض القيام به ،اجبر على ذلك إداريا و قضائيا " [2].

و ينتج عن حدود التزام المفوض إليه بتنفيذ الاختصاص المفوض، أربعة أمور في غاية الأهمية ، نذكرها في الآتي :

1- الالتزام بالتفسير الضيق بشأن الاختصاصات المفوضة إليه : يفرض على المفوض إليه أن ينجز الاختصاص المفوض في نطاقه الموضوعي الذي يحدده قرار التفويض، و أن يلتزم قاعدة التفسير الضيق التي يفرضها نظام التفويض الإداري. و التزام التفسير الضيق يقتضيه مبدأ عدم تجاوز حدود النطاق الشخصي و الموضوعي للتفويض الذي اشتمل عليه القرار الإداري الذي يصدره الأصيل بهذا الشأن .

لذلك، فالاختصاص المفوض فيه يجب أن يقدر بقدره من قبل من فوض فيه، و أن لا يتوسع فيه حتى لا يتجاوز الحدود المرسومة، لأن الخروج عن الحدود المرسومة يشكل تصرفا غير مشروع يستوجب الإلغاء. فكما أن قرار التفويض يجب أن يتقيد بالنص الآذن بالنسبة الى الموضوعات المفوضة، يجب كذلك على المفوض إليه أن يتقيد بالموضوعات التي اشتمل

---

[1] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق ،ص.398.

[2] –Waline (M) ,droit administratif..., op – cit , page: 334 .

عليها قرار التفويض، و أن يتقيد بالشروط و الكيفية التي ينفذ بها الاختصاص المفوض المنصوص عنها بهذا القرار[1].

هذا من جهة، و من جهة ثانية، أن التزام التفسير الضيق بشأن الاختصاصات المفوضة تقتضيه طبيعة التفويض الإداري نفسه. فالتفويض الإداري استثناء من قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص، و مادام الأمر كذلك، فان الاستثناء لا يقاس عليه، و لا يتوسع في تفسيره و إلا تحول الاستثناء الى قاعدة، و هذا ما لا يقبله القانون و العرف الإداريين . و قد أخذ القضاء الإداري المصري بهذا المعنى ،إذ جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 15 جوان 1968 ، بأن: " أحكام التفويض الإداري في الاختصاصات ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق " [2]. والمعنى نفسه قررته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع المصرية، حينما قضت بعدم جواز استعارة أحكام التفويض في الإدارة المركزية و تطبيقها في نطاق السلطات المحلية، لاختلاف النظامين في الأسس و المقتضيات[3].

و من الناحية العملية، غالبا ما يضع الأصيل للمفوض إليه الإطار الذي يحدد الاختصاصات المفوضة ، وعلى المفوض إليه أن ينجز الاختصاص المفوض في نطاق هذا الإطار، و لا يخرج عليه، لأن الأصيل يسعى الى تحقيق غرض معين ، و على نحو معين، بهذا التفويض محدد النطاق.، و هذا ما يمكن استشفافه من المرسوم الفرنسي الصادر بتاريخ 1939/05/06 الذي فوض فيه وزير الداخلية أن يمنع بقرار انفرادي تداول و توزيع أو بيع الجرائد و الكتابات الدورية المحررة باللغة بلغة أجنبية أو بالفرنسية متى كانت قادمة من الخارج [4].

---

[1] – محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، الطبعة الأولى، دار المنار، القاهرة، سنة 1986، ص.127.

[2] - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة 13، العدد 02، جلسة 15 جوان 1968،قضية رقم 682،لسنة 13ق، ص.105.

[3] – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ، السنة 18، جلسة أول جانفي 1964، فتوى رقم 40، الصادرة بتاريخ 19 جانفي 1964، ق.49، ص.123.

[4] – C.E , 02/11/1973, Société Librairie Française, Maspero, Rec. Le bon ,page: 611.J.C.P. 1974,11,17642. Concl Braibant , note Drago , D.1974.432,note Pellet, Gaz .Pal, 1974 . 200, note Parcteau , A.J,1973. 577, ch. France et Boyn . ، نقلا عن : الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق،ص.516.

2- التزام اللائحة التنفيذية و القرار التفسيري بعدم إضافة أحكام جديدة : يحدث عمليا أن يكون الاختصاص المفوض إصدار لائحة تنفيذية لقانون معين من القوانين المنظمة لمجال من مجالات الحياة، فيتعين على المفوض إليه، عند إصداره لها، الالتزام بأن تكون غير متعارضة مع أحكام القانون المراد تنفيذه ، و أن تكون مكملة له .

و من الأمثلة التطبيقية في القانون المقارن، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بصحة لائحة أصدرها وزير الداخلية بقولها: " إن اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة من وزير الداخلية بالاستناد الى التفويض الممنوح له، تكون غير متجاوزة حدود هذا التفويض فيما أوردته في مقام بيان كيفية العمل بالقانون المشار إليه، من نصوص منظمة لما القانون للائحة بيانه من تفاصيل لأوضاع تناولها إجمالا [1]" .

و قد يكون أحيانا موضوع التفويض يتعلق بإصدار القرارات التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون. ففي هذه الحالة،يحرص المفوض إليه عند إصداره للقرار التفسيري ألا يأتي فيه بجديد عن القانون الذي يفسره، بل يكون متفقا مع أهداف هذا القانون و نصوصه .

و تجدر الإشارة هنا، أن القرارات التفسيرية التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على نص من القانون يبيح لها إصدارها، تختلف كل الاختلاف عن اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة واللوائح التفويضية التنظيمية، ذلك أن هذه اللوائح يتولد عنها إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية في مجال اختصاصها ،فهي تضع الأصول و القواعد التنفيذية أو التنظيمية أو التطبيقية ،بينما لا تضع القرارات التفسيرية أصولا أو قواعد، ولا تأتي بجديد على القانون الذي تفسره ، و لكن تزيل الغموض أو التناقض الظاهري الذي يعتريه، و هذا لا ينشئ مراكز قانونية عامة أو فردية و لا تلغيها و لا تعدلها، و لا تعتبر حينئذ قرارات إدارية[2] .

---

[1] -مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، العدد الأول ، جلسة 24نوفمبر 1962،ق.رقم 1695،للسنة السادسة ق.ق12،ص.115.

[2] - انظر في ذلك: الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، هامش ص.517.

3-الالتزام بالاختصاص المفوض الوارد في النص الآذن بالتفويض : يفرض قرار التفويض على المفوض إليه الالتزام بانجاز موضوع الاختصاص المفوض و أن لا يتعداه الى غيره من المواضيع الأخرى و لو كان بينها ارتباط وثيق. و هذا ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع المصرية بقولها: " تفويض رئيس الجمهورية لوزير الري في تقرير صفة المنفعة العامة بالنسبة الى مشروعات الري، و بهذه المثابة لا يدخل لا يدخل في اختصاصات وزارة الري تقرير المنفعة العامة لمشروع تدبير مساكن الأهالي أو إعادة تخطيط قرية، إلا حيث يصدر قانون يوجب على وزارة الري تدبير الأراضي اللازمة لإقامة مساكن الأهالي التي نزعت ملكيتها لصالح مشروع من المشروعات العامة "[1].

و بناء عليه، يحق للقضاء – في إطار الرقابة القضائية على القرارات الإدارية– إلغاء القرار الذي تجاوز فيه المفوض إليه حدود التفويض الممنوح له، و من ثم عدم الاعتداد بالقرار الصادر منه و ما ترتب عنه من آثار، لأنه صار و العدم سواء ، و حق للأصيل أن يستعمل سلطته الرئاسية في تعديل أو سحب أو إلغاء قرار المفوض إليه في أي وقت شاء.

لذلك، يجب على المفوض إليه أن يكون دقيقا عندما يعمل في إطار الاختصاص المفوض له، دون زيادة أو نقصان، و هو ما قضي به القضاء الدستوري المصري[2] .

4- الالتزام بالحدود التي يضعها النص الآذن للاختصاص المفوض: إذا جاء نص التفويض عاما و شاملا لكل إقليم الدولة، فانه لا يجوز للمفوض إليه أن يحدد الاختصاص المفوض على أساس جغرافي معين. و هذا ما قضت به الجمعية العمومية المصرية لقسمي الفتوى و التشريع في جلستها المنعقدة بتاريخ 27 مارس 2000بقولها: " إذا كان قرار رئيس الجمهورية قد عهد الى وزير الصحة بقرار يصدره ، تحديد الوظائف التي يتعرض شاغلوها لخطر العدوى ، و لم يتضمن هذا التفويض ما يجيز لوزير الصحة إجراء هذا التحديد على أساس مكاني

---

[1] -مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ،السنة 24،فتوى رقم 969 الصادرة بتاريخ 03نوفمبر 1969،جلسة 22اكتوبر1969،ملف رقم 17/1/7،ق.15،ص.47.

[2] - انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في جلستها المنعقدة في 2000/07/08، قضية رقم 140،السنة 18ق دستورية، مجلة المحاماة ،العدد الأول ،يناير 2001،ص.362 و ما بعدها.

بحيث يورد وظائف ثم يقصر الأمر في استحقاق البدل على بعض الجهات الإدارية دون البعض الآخر، و من ثم فأنه إذا ما تضمن قرار وزير الصحة تحديد وظائف و قصرها على جهات معينة ،فان ذلك يشكل خروجا على مقتضى التفويض و معارضة للحكم المنصوص عنه بالمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم2255 لسنة 1960" [1].

و إذا فوض الأصيل أحد مرؤوسيه في تعيين موظفين في درجة وظيفية معينة، أو توقيع جزاءات تأديبية على بعض الموظفين في درجة وظيفية معينة فقط، فانه ينبغي على المفوض إليه الالتزام بالنطاق الوظيفي و الشخصي لهذا التفويض و عدم تجاوزه ، و إلا كان قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص، تقضي المحكمة المعنية بإلغائه و لو من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام[2] .

و في السياق نفسه، لا يجوز للمفوض إليه تعديل قرار صادر من الأصيل لحصر الاختصاص بتعديل هذا القرار في يد الأصيل دون سواه، و ذلك باستثناء حالة تفويض الأصيل مرؤوسيه المفوض إليهم في تعديل قراراته بتفويض مكتوب منه، و ليس شفاهة ، و إلا كان هذا التعديل عديم الأثر[3] .

ثالثا– عدم جواز التفويض الفرعي :

يقصد بالتفويض الفرعي ، أو تفويض الصلاحيات المفوضة (La Subdélégation) قيام المفوض إليه بتفويض جزء من الاختصاصات التي تلقاها عن طريق التفويض الى الغير ، سواء كانوا مرؤوسين له أو غيرهم. و بهذه الطريقة، يمكن أن تشكل التفويضات الفرعية سلسلة من التفويضات التي لا تنتهي.

---

[1] - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ،السنة 24،فتوى رقم 147الصادرة بتاريخ 27 مارس 2000، ،ملف رقم 420/4/86، مجلة المحاماة المصرية ، العدد الأول ،يناير 2001،ص.411 و ما بعدها.

[2] - الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.135 و ما بعدها.و الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق،ص209،

[3] - الدكتور فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة، سنة 1976،ص.50.

و في الأساس، لا يسمح بالتفويض الفرعي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، لما في السماح به من تمييع للمسؤوليات، لأن ذلك قد يتسبب في فقدان التفويض الفرعي لأي تأثير يعفي المفوض الأصلي من المسؤولية .

و عدم إقرار التفويض الفرعي كأصل عام، يقتضيه تطبيق الأحكام العامة التي تحكم تفويض الاختصاص، و التي توجب التزام المفوض إليه باختصاص معين أن يمارسه بنفسه ، و أن لا يفوض فيه غيره ، إلا إذا وجد نص صريح من القانون يقضي بذلك، نظرا لأن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية له. و مقتضى ما سبق، أن الاختصاص ليس حقا شخصيا للموظف المفوض إليه، يمارسه متى أراد و كيفما يريد، و إنما هو واجب قانوني مكلف به، لأن الهدف من ممارسة الاختصاص هو تحقيق المصلحة العامة ، فمتى أصدر الأصيل قرارا بالتفويض لجزء من اختصاصاته الى المفوض إليه، وجب على هذا الأخير القيام به بنفسه ولا يفوض فيه غيره إلا بإجازة من القانون[1]، و هذا أيضا ما قررته الشريعة الإسلامية، إذ لا يجوز لمن قلد ولاية التفويض أن يعيد التفويض في بعض اختصاصاته المفوضة إلا إذا كان مأذونا له بذلك من السلطة التي قلدته هذه الولاية[2] .

و فوق ذلك، إذا كان تفوض الاختصاص استثناء من قاعدة التنفيذ الشخصي له، فان الاستثناء يبقى استثناء لا يجوز التوسع في إعماله أو القياس عليه أو التوسع في تفسيره إلا إذا سمح القانون بذلك بنص قانون مواز للنص المقرر للتفويض، و ذلك تحقيقا لأمرين مهمين هما[3] :

*- عدم ضياع الاعتبارات و الغايات التي دفعت بالأصيل لاختيار شخص المفوض إليه لممارسة بعض اختصاصاته نيابة عنه، و التي قد تكون اعتبارات عملية كخبرات المفوض

---

[1] -الدكتور علي الباز ، أنواع التفويض في القانون الكويتي،مجلة المحاماة التي تصدرها جمعية المحامين الكويتيين،السنة العاشرة ،الكويت،عدد أكتوبر عام 1994 ، ص.16. و انظر كذلك،الدكتور خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي (دراسة للمرسوم رقم 92/116 بشأن التفويض بالاختصاصات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، طبعة 2016، ص.143.

[2] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي،مرجع سابق،ص.403.

[3] - انظر في هذين الأمرين : الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق،ص.208-209.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص. 93-94 .

إليه العلمية و العملية، و الكفاءة التي تميزه عن غيره من الموظفين ، و قدرته على انجاز الاختصاص المفوض لما يملكه من إمكانيات، أو لاعتبارات نفسية كالثقة المتبادلة بين المفوض و المفوض إليه ، أو سن المفوض إليه، أو طريقة اختياره أو امتلاكه سعة الأفق و النضج الذهني و الفكري .و عليه، إذا لم يقم المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة بنفسه ، ضاعت كل هذه الاعتبارات و ضاعت معها المصلحة المبتغاة من التفويض.

*-المحافظة على قواعد توزيع الاختصاص، و عدم اختلاطها مع بعضها، و حتى يسهل تحديد مسؤولية كل من المفوض و المفوض إليه في حالات الخلاف أو الإثبات بهدف المحافظة على حقوق الغير و مصالحهم .

و إذا كان هذا هو رأي الفقه في مسألة التفويض الفرعي، فما موقف القضاء من هذه المسألة ؟ .

جوابا عن هذا التساؤل ، نكتفي بموقف القضاء الفرنسي و القضاء المصري في هذا الموضوع، لتوفر الأحكام القضائية ذات الصلة بموضوع البحث، و ذلك من خلال الفقرتين الآتيتين :

1- موقف القضاء الفرنسي من التفويض الفرعي: ذهب مجلس الدولة الفرنسي الى القول بأنه إذا ترك القانون موضوعا معينا لكي ينظم بأمر (Ordonnance) تتولى الحكومة إصداره استنادا الى نص المادة 38 من دستور 1958، فلا يجوز للأمر الصادر أن يترك الموضوع لكي يعالج بمرسوم ،لأنه إذا كان للسلطة التشريعية أن تترك بعض الاختصاصات المحجوزة لها في المادة 34 لكي تمارس بأمر بدلا من القانون، فلا يصح للأمر أن يتركها بدوره الى المرسوم، بل يجب أن يعالجها هو، أو على الأقل أن يرسم خطوطها العريضة ،حتى يتحرك المرسوم في إطارها.

و يستخلص موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا من ذلك التفويض الذي منحه المحافظ الى رؤساء مرافق الدولة المدنية في المحافظات بمقتضى المرسوم الصادر في 19جانفي 1948،

الذي يجيز له التفويض في الصلاحيات الخاصة بالإضافة الى السلطات المفوضة إليه من الوزراء[1] .

- و مع ذلك، نقول أن القضاء الفرنسي لا يقر التفويض الفرعي إلا استثناء و في أضيق الحالات، و هذا ما يمكن استشفافه من القرار الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي الذي يجعل من التفويض الفرعي (la subdélégation) أمرا غير جائز كأصل عام .و هذا ما يتفق مع مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، لا ينبغي أن يقاس عليه و لا أن يتوسع في تفسيره ،إذ لا استثناء على استثناء. هذا من جهة ، و من جهة أخرى فان تفويض الاختصاص يقوم على اعتبارات شخصية و علمية و عملية تتأثر تأثرا كبيرا بتفويض المفوض إليه بعض الاختصاصات المفوضة ، لذلك لا يجب أن يتم تفويض التفويض إلا استنادا الى نص قانوني يجيزه [2].

و مع ذلك، يرى جانب من الفقه أن هناك قيد يجب على المشرع الالتزام به عند السماح بالتفويض الفرعي، يتمثل في وجوب تحديد درجات هذا التفويض، و السلطات التي يجوز أن ينزل إليها الاختصاص تحديدا دقيقا، إذ لو أغفل المشرع هذا التحديد لأدى ذلك الى

---

[1] – أنظر في هذا، الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق،ص403.، و الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق،ص.528.

[2] - Conseil d'Etat, 8 / 9 SSR, du 21 avril 1997, 158639, mentionné aux tables du recueil Lebon. il est dit dedans : ..." ; qu'il résulte de ces dispositions que le Fonds national de l'habitation, organisme d'Etat chargé du financement de l'aide personnalisée au logement, seul habilité par l'article R. 351-6 précité du code de la construction et de l'habitation à se prononcer sur les demandes de remises de dette présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement après constatation d'un trop-perçu à leur bénéfice, s'est vu reconnaître par l'article R. 351-37 du même code le pouvoir de déléguer cette compétence aux sections départementales des aides publiques au logement des conseils départementaux de l'habitat en les autorisant à subdéléguer elles-mêmes ce pouvoir dans les conditions que ce Fonds fixe par directives ; que, cependant, le Fonds ne peut autoriser lesdites sections à subdéléguer à un organisme de droit privé le pouvoir de se prononcer sur ces demandes que si une disposition législative expresse prévoit une telle possibilité " .

شيوع المسؤولية بين عدد كبير من الموظفين، و عدم تمكن السلطة الأصلية من إجراء رقابتها على الاختصاصات المفوضة، و بالتالي تضيع الحكمة من التفويض[1].

2- موقف القضاء المصري من التفويض الفرعي : لا يقر القضاء المصري التفويض الإداري الفرعي إلا بناء على نص من القانون يقضي بذلك، ذلك أن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة، استنادا الى القاعدة العامة التي مفادها " لا تفويض في الاختصاصات المفوضة " [2]. و هذا ما أكدنه محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: " إن التفويض الجائز وفقا للقواعد العامة ينصرف الى الاختصاصات الأصلية التي يستمدها المفوض من القوانين و اللوائح مباشرة ،أما الاختصاصات التي يستمدها من سلطة أخرى بناء على قواعد التفويض،فانه لا يجوز له أن يفوض فيها غيره ،بل يتعين أن يمارس الاختصاص المفوض فيه بنفسه "[3].

وفي السياق نفسه، انتهت الجمعية العمومية المصرية لقسمي الفتوى و التشريع الى التأكيد على أن الأصل العام في القانون الإداري، أن يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة بنفسه، و ألا يفوضها الى غيره إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة ، إذ جاء في فتواها : " لا يجوز النزول أو التفويض في الاختصاص إلا إذا تضمن القانون نصا يأذن بذلك ، فإذا فوض وزير الأوقاف بعض اختصاصاته بموجب المناقصات و المزايدات الى المحافظ فليس للأخير أن يفوض مديرية الأوقاف فيما فوض فيه من اختصاص وزير الأوقاف إذ لا يرد تفويض على تفويض" [4] .

و أكدت المحكمة الدستورية المصرية ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري و الجمعية العمومية المصرية لقسمي الفتوى و التشريع بشأن التفويض الفرعي، و ذلك في جلستها

---

[1] - راجع في هذا المعنى، الدكتور محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام ، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، القاهرة ،سنة 1985،ص.87. و الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.268.

[2] - انظر في ذلك،الدكتور عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، سنة 2004،ص.90.

[3] – انظر في ذلك ، مختارات المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة ما بين أكتوبر 1999 و أكتوبر 2000 ،جلسة 15 أغسطس 2000، الدعوى رقم 1445لسنة 54ق،ق12،ص.156.

[4] - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع ،جلسة 1995/01/22، نقلا عن الدكتور حمدي ياسين عكاشة ،مرجع سابق ،ص.612.

المنعقدة بتاريخ 2000/11/04 إذ ذهبت الى أن : " الدستور قد أكد حرية التنقل ، و أقر حق المواطن في الهجرة ، و عهد الى القانون بتنظيم هذه الحرية ،و هذا الحق، و قد خالف المشرع هذا المسلك و فوض السلطة التنفيذية ،حيث أصدر رئيس الجمهورية قراره بالقانون رقم 97لسنة 1959 بتفويض وزير الداخلية في تحديد شروط منح جواز السفر، و تخويله سلطة رفض منح الجواز أو تجديده ، و كذا سحبه بعد إعطائه، إنما يتمخض عن تنصل المشرع من وضع الأسس العامة التي تنظم موضوع جوازات السفر بأكمله على الرغم من كونها الوسيلة الوحيدة التي تمكن المواطن من مغادرة بلده و الرجوع اليه، و ارتباط ذلك ارتباطا وثيقا بالحقوق التي يكفلها الدستور في المواد 40 و 50 و51 و 52 على الوجه المتقدم بيانه، و من ثم فان مسلك المشرع في هذا الشأن يكون مخالفا للدستور "[1].

المطلب الثالث: آثار التفويض غير المشروع للصلاحيات :

سبق القول أن الضرورات العملية، و تطورات الحياة ، و تعقد وظائف الدولة نتيجة تدخلها في كل المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية، دفعت بالرؤساء الإداريين الى إسناد ممارسة بعض اختصاصاتهم الى مرؤوسيهم، تخفيفا للأعباء الملقاة عليهم، و تحقيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام مستمر. و من هنا، ظهر التفويض الإداري في عمومه كاستثناء من قاعدة الممارسة الشخصية للاختصاص، ليتم تطبيقه في كل المرافق و على كل المستويات ، و صار هذا الأخير وسيلة ضرورية للتخفيف من حدة التركيز الإداري في الوظائف اقتضته الضرورات العملية لسير المرافق العمومية .

و لا يصدر التفويض الإداري من الأصيل الى المفوض إليه إلا بقرار إداري، يخضع لما تخضع له جميع القرارات الإدارية من شروط و أحكام، إذ يتعين – لكي يكون مشروعا– أن تتوفر له جميع العناصر التي يقوم عليها، و هي السبب و الاختصاص و الشكل و مشروعية

[1] – المحكمة الدستورية العليا،جلسة 2000/11/04، ملف الدعوى رقم 10431لسنة 53ق، راجع مجلة المحاماة ، العدد الأول ،يناير 2001،ص.387.

المحل و الغاية . و يجب لمشروعية ذلك كله، أن يكون ثمة إذن من المشرع يجيز التفويض، و أن يصدر هذا الأخير في حدود و مبادئ التفويض المتفق عليها، كما يجب أن يكون القصد منه تحقيق المصلحة العامة، و إلا كان قرار التفويض مشوبا بعيب التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها .

و قد يحدث عمليا أن تخالف الإدارة الأحكام و القواعد المطلوبة لإصدار القرارات الإدارية، و منها القرار الإداري بالتفويض، فيكون ما صدر منها متصفا بعدم المشروعية ، تترتب عنه آثار معينة بالنسبة للجهة التي أصدت القرار أو بالنسبة للغير. و منه، يتعين أن نخصص هذا المطلب لبيان ماهية قرار تفويض الاختصاص غير المشروع أولا ، و تحديد أسباب بطلانه ثانيا، إبراز آثار التفويض غير المشروع ثالثا، و هو ما سنبينه من خلال الفقرات التالية :

أولا- ماهية قرار تفويض الاختصاص غير المشروع :

يقصد بقرار تفويض الاختصاص غير المشروع ذلك القرار الذي يصدره الأصيل الى المفوض إليه بالمخالفة للشروط و الأحكام التي يفرضها القانون في التفويض الإداري. وعليه، فان قرار التفويض الإداري بالاختصاص يرتبط وجودا و عدما بمبدأ المشروعية ، الأمر الذي يلزم الجهة الإدارية المعنية بمطابقة قراراتها لأحكام القانون و الخضوع له ، و أن العيوب التي تحول دون تحقيق قرار التفويض لآثاره تتعلق أساسا بمبدأ المشروعية بوصفه المحرك الأساسي لأعمال الإدارة الذي تم إقراره لحماية المصلحة العامة و حقوق الأفراد و صيانة دولة القانون .

و يكون قرار التفويض بالاختصاص غير مشروع متى صدر هذا القرار دون الاستناد الى نص قانوني يجيزه، أو استند الى نص قانوني ادنى مرتبة من المطلوب، أو أن يكون التفويض كليا أو أبديا أو شفهيا، أو أن يتم التفويض الى أشخاص غير أولئك الذين حددهم النص الآذن بالتفويض، أو لم يتم نشر قرار التفويض نشرا صحيحا، أو صدر التفويض ممن ليس له صفة في إصداره، أو صدر في موضوع من الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها...الخ. ففي كل هذه الحالات، يعتبر قرار التفويض بالاختصاص مشوبا بعيب مخالفة القانون، و يكون

باطلا من تاريخ صدوره ، و يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص ما تم الطعن فيه في ميعاده القانوني، أو الدفع بعدم مشروعيته إذا فات ميعاد الطعن المقرر[1].

و في هذا السياق، قررت محكمة القضاء الإداري المصرية، منذ زمن طويل، بطلان القرارات الصادرة استنادا الى تفويض باطل، إذ جاء في حكم لها: " إن إنشاء لجان فرعية لشؤون الموظفين غير منصوص عليها في قانون العاملين غير جائز حيث لا تملك لجنة شؤون الموظفين تفويض غيرها في اختصاصاتها إلا بقانون ،وبالتالي فان ما تجريه اللجان الفرعية من تقدير لكفاية الموظف لا يرتب أثرا قانونيا يعول عليه " [2] .

و في الاتجاه نفسه، سارت المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ اعتبرت أن القرارات المستندة الى تفويض لا يجيزه القانون قرارات بحكم المنعدمة ،حيث قررت أنه: " إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصا معينا بنص صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون و إلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة " [3].

و بناء عليه، يتضح أن مخالفة شروط التفويض المقررة قانونا قد ترتب بطلان قرار التفويض غير المشروع أو انعدامه، و ذلك بحسب جسامة مخالفة قرار التفويض لمبدأ المشروعية[4] .

هذا في الظروف العادية، و لكن ما العمل لو تمت مخالفة شروط التفويض في ظل الظروف الاستثنائية ؟.

المتعارف عليه في فقه القانون الإداري، أن مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية للأنظمة الديمقراطية ، يقصد به خضوع الكافة– حكاما و محكومين و هيئات – لأحكام القانون. و من

---

[1] – الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة،القاهرة،سنة 2006،ص.320 و ما بعدها.

[2] – حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1958/05/21، السنة 12،13، المجموعة ،ص.23. أشار إليه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري،الطبعة الأولى ، منشأة المعارف،الإسكندرية ،سنة 2008،ص.46.

[3] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 103 لسنة 13ق،جلسة 1971/04/03، المجموعة ،السنة 16،ص.218.

[4] – الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص.46.

ثمة فالإدارة ملزمة قانونا عندما تصدر قراراتها احترام مبدأ المشروعية، و إلا اتسمت هذه القرارات بعدم المشروعية .

و لما كان قرار التفويض الإداري الذي يصدره الأصيل قرارا إداريا محضا، وجب عند إصداره أن يكون مستوفيا للشروط المطلوبة لإعماله. و مع ذلك، قد تحدث ظروفا غير متوقعة أو ظروفا استثنائية لا يمكن التقيد في ظلها بالشروط الموضوعية و الشكلية التي يتطلبها إصدار قرار التفويض في الحالة العادية ، فتضطر الإدارة الى عدم التقيد بمبدأ المشروعية ، و تصدر قرارا غير مشروع و مع ذلك يعتبره القضاء قرارا مشروعا، متى ثبت أن ذلك من شأنه حماية النظام العام، أو لتأمين سير المرافق العمومية في ظل هذه الظروف الاستثنائية[1] ، و ذلك استنادا الى القاعدة المعروفة " بالضرورات تبيح المحظورات ".

و نظرية الظروف الاستثنائية، نظرية من صنع القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة، لجأ إليها في بداية الأمر لمواجهة ظروف الحرب ثم تم تعميمها على جميع الظروف الاستثنائية في حالة الحرب و السلم معا . أقيمت هذه النظرية على أساي فكرة واجبات السلطة الإدارية في الحفاظ على النظام العام و ضمان سير المرافق العمومية بانتظام في ظل هذه الظروف ، أدخلت رسميا الى القانون الفرنسي بموجب المرسوم الصادر في 03 /1955/12، ثم النص عنها في دستور 1958 بمناسبة تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسية وقت الأزمات و ذلك بموجب المادة 16 من هذا الدستور .

و إذا كانت أعمال الإدارة في ظل الظروف العادية تخضع لمبدأ المشروعية الكاملة ضمن ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية، فان سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية تعتبر فوق القانون، إلا أن هذه الظروف لا يمكن اعتبارها بابا مفتوحا لإلغاء كل شرعية ، و إنما قيدها القضاء بعدة شروط تكمن في:

[1] - الدكتور سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق،ص. 106.

– أن يستحيل على الإدارة التصرف في نطاق مبدأ المشروعية ، و هذه مسألة موضوعية تخضع للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع .

– أن تؤدي هذه الظروف بشكل مفاجئ لحوادث غير متوقعة، و على درجة كبيرة من الخطورة.

– أن يكون هناك تزامن بين لحظة صدور القرار الإداري و لحظة حدوث الظرف الاستثنائي ، بحيث لا يترك مجال للإدارة حتى تتصرف وفقا لمقتضيات مبدأ المشروعية .

– أن تكون الغاية من اتخاذ القرار الإداري في الظروف الاستثنائي الطارئ تحقيق المصلحة العامة .

و استنادا الى ذلك، إذا صدر قرار التفويض مخالفا للشروط التي يتطلبها التفويض في الاختصاص في ظل ظرف استثنائي، فإن هذا القرار لا يعتبر مخالفا للقانون . و مثاله، أن يصدر الوالي قرار تفويض لصالح أحد موظفيه للقيام باختصاص من اختصاصاته في ظل ظرف استثنائي، دون أن يأذن له القانون بذلك التفويض، فإن كلا من قرار الوالي و القرار الذي يصدره المفوض إليه بناء على هذا التفويض، يعتبر مشروعا و لو خالف الشروط الشكلية و الموضوعية التي يتطلبها إصدار القرارات الإدارية في الظروف العادية .

يستوي في ذلك أيضا، قيام المرؤوس بمزاولة اختصاص الأصيل الذي منعته الظروف الاستثنائية من تفويض اختصاصه إليه،طالما ابتغى من وراء ذلك ضمان سير المرفق العمومي بانتظام و تقديم الخدمة للمواطن و الحفاظ على المصلحة العامة . هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، مستندا في ذلك الى الإجازة الضمنية للتفويض الإداري لأن الظروف الاستثنائية هي التي حالت دون إصدار الأصيل لقرار التفويض و تكليف المفوض إليه بالتنفيذ. فقد قضى في حكمه الصادر 09 نوفمبر 1945 أن عمدة شالون سورسن، حينما أصدر قرارا بالاستيلاء على شحنتين من القمح من على ظهر باخرتين لواجه حالة المجاعة التي تعرفها البلدة ، كان قراره مشروعا بالرغم أنه غير مختص قانونا بإصدار ذلك القرار، و أنه لم يتلق تفويضا من المحافظ صاحب الاختصاص الأصيل، استنادا الى الظرف الاستثنائي الذي تمر به البلدة

ممثلا في المجاعة ، و الظرف الاستثنائي العام الذي تمر به البلاد ممثلا في الحرب العالمية الثانية[1] .

وهنا، نلفت الانتباه الى أن الفقه الفرنسي قد برر نظرية الظروف الاستثنائية على أساس أن سلامة الدولة فوقا لقانون و المشروعية العادية، و كان يؤسس أفكاره هذه على فكرة استمرارية المرافق العمومية في أداء خدماتها بانتظام مستمر، و قد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية على حالات التفويض التي تمت خلال سنوات الحرب العالمية الأولى و الحرب العالمية الثانية، و في ظل حرب فيتنام و حرب الهند الصينية .

و إذا كان القضاء الإداري في الجزائر لم يعرف لنا نظرية الظروف الاستثنائية، فانه مع ذلك قد أقر تحرر السلطة الإدارية من موجب مراعاة أحكام القوانين و الأنظمة، بما في ذلك الحريات العامة المكفولة قانونا، كالحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو حرية التجارة، شرط أن تكون تدابيرها محصورة بالظرف الذي أملاها و ضمن مواجهتها . و لم نعثر على قرار قضائي واحد ينظم مسألة التفويض الإداري في ظل الظروف الاستثنائية ، و لعل ذلك راجع الى عدم رفع دعاوى قضائية بهذا الخصوص أمام الجهات القضائية المختصة ، بالرغم من أن الوزير الأول أصدر مراسيم تنفيذية تنظم مسألة مواجهة وباء كورونا دون أن يكون هناك تفويض من رئيس الجمهورية ،كون أن المسالة مرتبطة بالمجال التنظيمي الحصري الخاص برئيس الجمهورية غير القابل للتفويض تحت أي ظرف من الظروف .

ثانيا– بطلان قرار التفويض غير المشروع :

سبق القول بأن التفويض الإداري لا يكون إلا بموجب قرار يصدره من له حق إصداره، و من ثمة يخضع هذا القرار لما تخضع له جميع القرارات الإدارية من شروط و أحكام. و لكي يكون قرار التفويض محصنا بالمشروعية اللازمة، وجب أن تتوفر له جميع العناصر التي يقوم عليها

---

[1] – C.E, 09/11/1945 , société coopérative de l'union agricole ,sériel, 1946.

نقلا عن الدكتور محمود الوالي، مرجع سابق،ص88.

القرار الإداري، و المتمثلة في عنصر السبب و الاختصاص و الشكل و مشروعية المحل و الغاية .و لتمام مشروعية ذلك كله ، وجب أن يكون ثمة إذن من المشرع يجيز ذلك التصرف الإداري، و أن يصدر قرار التفويض في حدود مبادئ و أحكام التفويض، كما يجب أن يكون القصد منه تحقيق المصلحة العامة ، و إلا كان مشوبا بعيب التعسف أو الانحراف .

و جدير بالذكر في هذا السياق، أن من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لانجاز وظائفها ، نجد القرارات الإدارية، التي لا تعتبر مصدرا للحقوق إلا إذا كانت صادرة عن سلطة تقديرية للجهة المصدرة لها . و مع ذلك ، فإن قرار التفويض في الاختصاص لا يكون دائما تقديريا في مجمله، بل يرد على عناصر بعينها على وجه الخصوص، و هي عناصر المحل و السبب و الغاية (عناصر المشروعية الداخلية) ، أما باقي العناصر الأخرى كالاختصاص و الشكل و الإجراءات (عناصر المشروعية الخارجية)، فلا تظهر فيها سلطة الإدارة، رغم أن كل هذه العناصر تخضع لرقابة القضاء الإداري .

و استنادا الى ما سبق، فإن قرار التفويض الإداري– باعتباره إفصاحا عن إرادة الأصيل الذي أصدره – يتعين للقول بصحته أن تقوم أركانه القانونية، و ألا يشوب أيا منها عيب يؤدي الى بطلانه. و تتدرج عيوب قرار التفويض الإداري من القوة الى الضعف، فمنها ما يصيب القرار فيعدمه و يجعله غير قابل للتنفيذ ، و منها ما لا يصل فيه العيب الى درجة الانعدام و لكن يكون معيبا قابلا للإبطال[1].

[1] – ظهرت أوجه الإلغاء في فرنسا لمجهود مجلس الدولة الفرنسي بعد تطور تاريخي طويل، و كان عيب عدم الاختصاص أول هذه العيوب ظهورا، تلاه عيب الشكل، فعيب الغاية أو الانحراف بالسلطة ،ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق، و أخير عيب السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري ،انظر في ذلك تفصيلا :

Odent(R), Waline(M)et Verdier (R), Répertoire de droit public et administratif, Dalloz , janvier 1958 , page:712.

–و انظر كذلك،الدكتور ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ،الإسكندرية،سنة 2004،ص.305.،و الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى ، دار المطبوعات الجامعية،سنة 2012،ص.373 و ما بعدها .

لذلك، نخصص هذه الفقرة لبيان عناصر المشروعية الخارجية أولا،و عناصر المشروعية الداخلية ثانيا، و ذلك على النحو الآتي :

أ- عناصر المشروعية الخارجية : يعتبر عنصر الشكل و الإجراءات المظهر الخارجي الذي تضفيه الإدارة على قرار التفويض للإفصاح عن إرادتها، و الأصل أن لا يشترط في قرار التفويض شكل خاص لصدوره ما لم يقض القانون بخلاف ذلك على سبيل الاستثناء، و عندئذ لا يكون قرار التفويض مشروعا إلا إذا صدر وفقا للإجراءات و الشكليات المطلوبة قانونا . و أما عنصر الاختصاص فيقوم على أساس صدور قرار التفويض من الشخص المختص قانونا بإصداره، لا من أي شخص أخر، و ذلك احتراما لمبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاص.

و لتوضيح جوانب التقدير في عناصر المشروعية الخارجية لقرار التفويض في الاختصاص،نقسم هذه الفقرة الفرعية بدورها الى فقرتين، الأولى لبيان الشكل و الإجراءات في التفويض الإداري للاختصاص، و الثانية لبيان عنصر عيب الاختصاص فيه، وذلك كالآتي:

1-الشكل و الإجراءات في التفويض الإداري للاختصاص: يراد بعنصر الشكل و الإجراءات في قرار التفويض الإداري، مجموعة الإجراءات المتكاملة لتكوين الإطار الخارجي الذي يكشف و يبرر إرادة السلطة الإدارية المفوضة في اتخاذ قرار التفويض، و ذلك حتى يصبح هذا القرار ظاهرا و معلوما و منتجا لآثاره القانونية و محتجا به في مواجهة المخاطبين بأحكامه[1]. و تمتاز قواعد و أحكام الشكل و الإجراءات في قرار التفويض بعدة خصائص أهما[2]:

- تحقق قواعد الإجراءات و الشكل مصلحتين أساسيتين، مصلحة عامة تتمثل في تجنب إصدار الإدارة قرار التفويض بشكل متسرع و غير مدروس، فتضيع الحكمة من التفويض الإداري ، و تضيع المصالح و تتعطل المرافق العمومية عن أداء الرسالة التي أنشئت من أجلها . و مصلحة خاصة للأفراد تتمثل في أن الشكليات تعتبر ضمانات قانونية كافية لحماية حقوقهم المختلفة .

---

[1] - الدكتور محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري و المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1993،ص.112.

[2] - انظر في هذه الخصائص تفصيلا، الدكتور رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000،ص.92 و ما يليها.

– التزام الإدارة المفوضة بالشكليات النابعة أساسا من القانون أو النظام المعمول به، أو من المبادئ العامة للقانون أو من المبادئ القضائية أو من العرف الإداري.

– لا يرتب القضاء الإداري البطلان إلا على مخالفة قواعد الشكل و الإجراءات الجوهرية ، أي لا يعتد إلا بالإجراءات الجوهرية .

و عليه، أكد القضاء الإداري على ضرورة التزام الإدارة بإتباع الشكليات في القرار الإداري أيا كان الموضوع الذي يعالجه، كون هذه الشكليات والإجراءات نابعة من القانون أو التنظيم أو المبادئ العامة للقانون. و في هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بأنه : " إن قواعد الشكل و الإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين و اللوائح لما لها من أهمية كبيرة مقصودة بها حماية المصلحة العامة و مصلحة الأفراد على حد سواء ، لأنها تقوم كحاجز و موازن لسلطات الإدارة الخطيرة في هذا المجال، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة، فعليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين و اللوائح لإصدار تلك القرارات لتجنب مواطن التسرع و منحها فرصة معقولة للتروي و التدبر ، و دراسة وجهات النظر المختلفة... و إن قواعد الشكل و الإجراءات ليست هدفا في حد ذاتها كأصل عام و لكن هي إجراءات تتطلبها المصلحة العامة و مصلحة الأفراد على حد سواء [1]" . و هو الحكم ذاته الذي انتهى إليه القضاء الإداري الأردني في هذا المجال[2] .

و مع ذلك، فالمستقر عليه في الفقه و القضاء الإداريين التمييز بين الإجراءات و الشكليات الجوهرية و الإجراءات و الشكليات الثانوية، دون تحديد معيار حاسم للتمييز بين ما هو جوهري و ما هو ثانوي . و مع ذلك يرى بعض الفقه، وعلى رأسه الفقهين" بونارد و ريفيرو " أن الشكليات و الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري، هي تلك الإجراءات و الشكليات التي تقرها التشريعات لصالح الأفراد، و أما الإجراءات و الشكليات التي تقرها التشريعات لصالح الإدارة هي الإجراءات الثانوية لا يترتب على إغفالها البطلان المطلق و لكن القابلية للإبطال. و هذا الاتجاه تبناه مجلس الدولة الفرنسي في قضية" فور

---

[1] - انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا ، الطعن رقم 24 لسنة 19قضائية،جلسة 1998/09/12.

[2] - محكمة العدل الأردنية العليا، قضية رقم 86/21، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،سنة 1987،ص.40، الصادرة بتاريخ 1987/08/28.

Faure "[1]، و على المنوال نفسه سارت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في حكم صادر لها عام2004 [2]، والفكرة نفسها جسدها المشرع الجزائري في الفقرة الأخيرة من المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ جاء فيها: " يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين"[3]. و اتضح الأمر بشكل جلي في حكم محكمة العدل الأردنية الذي جاء فيه: " حيث أن هذا الكتاب لا يشكل قرارا من الوزير بالرفض، لأنه غير موقع منه بالذات، و إنما هو موقع من موظف نيابة عنه، كما هو موضح من حرف "عن" الوارد قبل عبارة وزير الصحة ، و حيث أنه لا يوجد يجيز إصدار القرار من غير الوزير، فإن القرار المطعون فيه يكون بالنسبة لذلك صادر عن جهة غير مختصة، و حقيقا بالإلغاء لهذا السبب" [4].

هذا، و يرى الفريق الآخر من فقهاء القانون الإداري أن التمييز بين الشكليات الجوهرية التي يترتب على إغفالها البطلان، و الشكليات الثانوية التي ترتب بطلان، إنما يعتمد مدى إلزامية الشكل في القرار الإداري، فإذا كانت الشكلية التي أغفلها القرار ملزمة عدت هذه الأخيرة جوهرية، و تعتبر ثانوية متى كانت اختيارية ، ويتوقف ذلك على إرادة المشرع الصريحة و الواضحة في هذا المجال[5].

---

[1] - يدور موضوع هذه القضية Faure حول تطوع احد الأفراد في القوات المسلحة ،ثم أراد التخلص من هذا التطوع عن طريق التمسك ببطلانه استنادا الى أن ذلك تم دون الخضوع للفحص الطبي ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض ذلك الطعن و لم يقبل هذا التبرير مستندا الى أن هذه الشكلية مقررة لمصلحة الجيش ، و بالتالي يحق لوزير الدفاع وحده التمسك بها ". و قد تعرض رأي المجلس هذا الى الانتقاد على أساس أن الشكليات المطلوبة في القرار الإداري عموما لم توضع لصالح طرف دون الآخر، ولكن وضعت للصالح العام و لتحقيق العدالة . انظر في هذه القضية ، الدكتور خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري،– قضاء الإلغاء– دائرة المكتبة الوطنية ، بغداد ،سنة 1999،ص.118.

[2] - قضت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات بأنه: " يفرق بين الشكليات الجوهرية التي تنال من المصلحة العامة و مصلحة الأفراد، و يقدح إغفالها في سلامة القرار و صحته و غيرها من الشكليات الثانوية ، و عليه لا يبطل القرار لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهريا في ذاته ، فيترتب على إغفاله تفويت المصلحة العامة التي عني القانون بتأمينها . أما إذا كان الإغفال متداركا من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار و سلامته موضوعيا و ضمانا لذوي الشأن، و اعتبارا للمصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي تم إغفاله لا يستوي إجراء جوهريا يستتبع البطلان " . **انظر** حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 130 لسنة 26قضائية، جلسة 2004/05/23م .

[3] - انظر الأمر رقم 06–03المؤرخ في 15جوان 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الثالثة و الأربعون، العدد 46 ، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، ص.

[4] - حكم محكمة العدل العليا الأردنية ، رقم 82/94 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الصادرة بتاريخ 1982/12/16،ص.155.

[5] - الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري ، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي،بيروت،سنة 1986،ص.322. و انظر أيضا:
- Gustave Peiser , contentieux administratif , 8 édition , Dalloz, 1993, page:155.

2- عيب عدم الاختصاص : يعتبر عيب عدم الاختصاص من الأوجه الهامة لإلغاء قرار التفويض الإداري، لتعلق هذا الأخير بالنظام العام، و لكونه أقدم العيوب التي ينبني عليها إلغاء القرارات الإدارية على وجه العموم من الناحية التاريخية. و يكون قرار التفويض الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص متى صدر من جهة لا تملك حق إصداره حسبما تنص عليه النصوص القانونية سارية المفعول.

و عليه، ينشأ عيب عدم الاختصاص في التفويض الإداري، متى تولت جهة إدارية إصدار قرار التفويض مكان سلطة إدارية أخرى صاحبة الاختصاص الأصيل بإصداره، و ذلك بالمخالفة لقواعد الاختصاص المحددة قانونا.

و الجدير بالذكر في هذا المجال ، أن أعضاء السلطة الإدارية، أفرادا و هيئات، لا يملكون حق القيام بعمل قانوني معين ما لم تخول القواعد القانونية ذلك بشكل صريح ، و متى تم تجاوز ذلك الأمر، اعتبر ذلك العمل أو التصرف غير مشروع لمخالفته قواعد الاختصاص، و أي قرار إداري يصدر استنادا الى ذلك التصرف يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص يعرضه لإلغاء من طرف الجهة القضائية المختصة، وعلة ذلك أن قواعد توزيع الاختصاص من صميم إرادة المشرع التي لا تعلوها إرادة أخرى في هذا المجال.

و عيب عدم الاختصاص في قرارات التفويض الإداري قسمان: عيب عدم اختصاص بسيط و عيب عدم اختصاص جسيم ، و هو ما سنوضحه فيما يلي :

2-1- عيب عدم الاختصاص البسيط : يرتبط عيب عدم الاختصاص بالوظيفة الإدارية ارتباطا وثيقا، و هو الصورة الأكثر وقوعا في مجال التفويض الإداري، و من حالاته:

*- عيب عدم الاختصاص الموضوعي(المادي) : و يراد به أن تكون الإدارة مخولة باتخاذ بعض القرارات دون البعض الأخر، وذلك أن النصوص القانونية هي التي تحدد الموضوعات التي تدخل في اختصاص كل سلطة ، و تبين ما يجوز و ما لا يجوز تفويضه منها . و يقع عيب عدم الاختصاص الموضوعي، متى اتخذ عضو من أعضاء السلطة الإدارية قرارا إداريا في مسألة معينة تدخل في اختصاص غيره من أعضاء السلطة الإدارية الآخرين، و من صوره اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى من نفس المستوى ليس بينهما علاقة تبعية .و من أمثلة، أنه بتاريخ2018، اندلعت أزمة في بريطانيا بين وزير الداخلية " ساجد

أجاويد" و وزير الصحة " مات هان كوك" من نفس الحكومة ، كان موضوعها يتعلق بإدارة النظام الصحي الوطني(NHS) والميزانية المخصصة له،حيث قام وزير الداخلية بالضغط للحصول على زيادة في التمويل لنظام الصحة الوطنية، و هو ما اعتبره وزير الصحة تدخلا غير مناسب في شؤون وزارته . أو اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاصات جهة إدارية أعلى[1] ، و تحدث هذه الصورة من عيب عدم الاختصاص البسيط عند اعتداء المرؤوس على صلاحيات رئيسه كأن يصدر رئيس الدائرة قرارا هو من اختصاص الوالي أصلا، أو أن يصدر رئيس الجامعة قرارا لا يصدره إلا وزير التعليم العالي .أو اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاصات جهة إدارية أدنى[2] ، و تحدث هذه الصورة متى اعتدت جهة إدارية وصية على اختصاصات جهة إدارية موصى لها، و مثالها أن يصدر وزير الداخلية قرارات ضبطية تخص إقليم بلدية من البلديات هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي له صلاحية اتخاذ القرارات الضبطية الأكثر تشديدا على مستوى إقليم بلديته.

*- عيب عدم الاختصاص المكاني : عادة ما تحدد النصوص القانونية الحدود المكانية التي ينفذ الاختصاص في نطاقها ، فالسلطة المركزية تملك صلاحية ممارسة اختصاصاتها على كافة إقليم الدولة ، بينما تملك الهيئات المحلية إعمال صلاحيتها في نطاق الإقليم الذي تشرف على إدارته دون سواه من الأقاليم الأخرى، فإذا ما مارست هذه السلطات الإدارية صلاحياتها خارج الإقليم المحدد لها ،كانت أعمالها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني. و في هذا الصدد قضت المحكمة الاتحادية لدولة الإمارات بأنه : " إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، و لا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة التي اتخذت القرار مختصة بإصداره في إطار

[1] - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ملف رقم 00373 بتاريخ 1991/04/07 ، قضية فريق ورثة بليزي شعبان ضد رئيس بلدية أم الدواب سكيكدة ، نقلا عن الدكتور بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري- تنظيم عمل و اختصاص- دار هومة، الطبعة الثانية ، الجزائر،سنة 2013 ، هامش ص251.

[2] - من الأمثلة القضائية في هذا المجال ،قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 2000/02/28 في قضية شعبان أحسن ضد والي تيزي وزو ، حيث اعتمد القاضي على عدم اختصاص رئيس الدائرة في إلغاء قرار رئيس البلدية . نقلا عن الدكتور بوحميدة عطاء الله ، المرجع نفسه ،هامش ص.251.

الحدود التي بينها القانون، فان تجاوزت حدود اختصاصها ، وقع قرارها مشوبا بعيب عدم الاختصاص " [1].

*- عيب عدم الاختصاص الزمني : عادة مع يحدد التشريع مدة زمنية لانجاز اختصاص من الاختصاصات المسندة للجهاز الإداري المعني، و يظهر عيب عدم الاختصاص الزمني متى مارست الإدارة هذا الاختصاص عقب فوات ميعاد انجازه المحدد قانونا[2] . و من أمثلته أن يقوم الموظف بالتعين في المناصب رغم إنهاء مهامه، أو أن يصدر المفوض إليه قرارا إداريا في موضوع تم تفويضه فيه بعد انتهاء مدة التفويض.

2-2- عيب عدم الاختصاص الجسيم : يطلق على هذا العيب اسم اغتصاب السلطة أو الوظيفة ، و يراد بها الاستخدام غير القانوني للسلطة أو الوظيفة و ذلك من خلال تجاوز الحدود المسموح بها قانونا. أو بعبارة أخرى، فإن اغتصاب السلطة - وفقا لما ذكره الفقيه لافيريير Laferrière يتعلق إما بالاستيلاء على حق في إصدار قرار لا حق له بإصداره، أو ممارسة اختصاص تابع لسلطة أخرى[3]. و من صور عيب عدم الاختصاص الجسيم ما يلي :

*-صدور قرار التفويض من فرد عادي لا علاقة له بالوظيفة إطلاقا : غالبا ما يصدر القرار الإداري من شخص لا علاقة بالوظيفة الإدارية في الظروف الاستثنائية، و يرتب هذا القرار حقوقا و أوضاعا قانونية، اعتبرها القضاء في عداد القرارات المنعدمة (décisions inexistantes) التي لا أثر لها . و لتجنب الآثار السيئة التي تنتج عن مثل هذه القرارات التي تتخذ في الأحوال الاستثنائية على وجه الخصوص في مواجهة الغير حسن النية اوجد

---

[1] - حكم المحكمة الاتحادية العليا،الطعن رقم 144 لسنة1997،جلسة 1997/12/16.و انظر قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية أرملة طوماس.

- C.E,31janvier 1955,Vve thomas, Rec. le bon, 1955:(une mesure de police prise par un prefet a l'égard d'une personne résidant dans un département est entachée d'incompétence; une opération communale d'urbanisme ou de remembrement rural qui engloberait des terrains situées sur des communes voisines).

[2] - الدكتور رمزي الشاعر ، مرجع سابق،ص.157.

[3] - voir dans ce sens: Edouard Laferrière , Des moyens d'annulation des actes administratifs attaqués pour excès de pouvoir, ' : Revue générale du droit *on line*, 2020, numéro 52449.

القضاء الإداري ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي la théorie du fonctionnaire de fait و اعتبر مثل هذه القرارات صحيحة على أن يكون ذلك في أضيق الحدود الممكنة[1] .

*- اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أخرى: و في هذه الصورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم ، يحدث تداخل في الاختصاصات المحددة لكل سلطة، وغالبا ما يحدث ذلك بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، كأن يصدر قرار إداري من السلطة التنفيذية ينظم موضوعا من الموضوعات التي تدخل مجال القانون الذي تختص به أصلا السلطة التشريعية ، مما يعكس عدم احترام المجالات المخصصة لكل من التنظيم و القانون. و من صوره كذلك، تدخل سلطة إدارية لحل نزاع لا يحله إلا القضاء. و مثل هذه الاعتداءات إن وقعت بالفعل، يكون القرار الإداري الصادر بشأنها منعدما ، و قد يعرض صاحبه للمسؤولية ، وهذا ما أشار إليه قانون العقوبات الجزائري بشكل صريح في المواد 116 و 117 و118 التي يتضمنها القسم الرابع من الفصل الثالث المتعلق بالجنايات و الجنح ضد الدستور. و في الوقت ذاته، يمكن تداخل الاختصاصات بين السلطات، و اعتداء إحداهما على المجال المخصص للأخرى، المجلس الدستوري من ممارسته للرقابة الدستورية على أعمال السلطات، نزولا عند مقتضيات المادة 195 من دستور 2020 . و في هذا الصدد، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية الى اعتبار القرارات المستندة الى تفويض إداري لا يجيزه القانون بحكم القرار المنعدم حيث جاء في أحد أحكامها : " إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصا معينا بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون، و إلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة ... "[2].

ب- عناصر المشروعية الداخلية : يقتضي منطق القانون الإداري في إعمال تقنية التفويض أن تبحث الإدارة عن أسباب عملها و الهدف أو الغاية التي تسعى الى تحقيقها من وراء ذلك، تمهيدا لممارسة نشاطها بكل حرية. و لذلك، يشكل المحل و السبب و الغاية أهم عناصر المشروعية الداخلية لكل قرار إداري بما فيها قرار التفويض، و هو ما سنوضحه من خلال الفقرات الفرعية الآتية :

---

[1] - انظر في هذا المعنى الدكتور احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة الدكتور فايز أنجاك، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون، الجزائر سنة 1982.ص.180. و انظر الدكتور بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص.252.

[2] - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 103لسنة 13قضائية،جلسة 1971/04/03،المجموعة السنة 16،ص.218.

1- عنصر عيب المحل في قرار التفويض الإداري: تعبر جل القوانين الإدارية عن العيب الذي يصيب القرار الإداري – مهما كانت طبيعته– في محله بعيب مخالفة القوانين و الأنظمة، و اعتبر وجها من أوجه إلغاء القرارات الإدارية على اختلافها. و استنادا الى ذلك، يراد بعيب المحل في قرار التفويض الإداري ذلك العيب المتصل بموضوع القرار نفسه، و هذا الموضوع هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة من إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه. و بعبارة أخرى، خروج قرار التفويض الإداري عن مضمون القانون و الأحكام التي تنظمه ، مما يجعل القرار الإداري الصادر به مشوبا بعيب المحل . و من ثمة، يكون عيب المحل في قرار التفويض متصلا بذات القرار، و أن الإدارة ليس لها أصلا الحق بإصداره .

و يشترط في محل قرار التفويض أن يكون ممكنا و جائزا . و يكون محل قرار التفويض ممكنا متى كان له مركزا قانونيا يرد عليه هذا القرار، فقرار التفويض الذي يصدره الأصيل الى المفوض إليه بتعين موظف في منصب مشغول من الغير أساسا، فهذا القرار غير ممكن التطبيق لعدم مصادفته المحل، فهو غير ممكن قانونا لانعدام المركز القانوني المراد إنشاؤه[1]. و يكون محل قرار التفويض الإداري جائزا (مشروعا) متى كان الأثر القانوني الذي يحدثه من الجائز قانونا إحداثه طبقا للقواعد القانونية سارية المفعول. و بمعنى أخر ،ينبغي أن يكون الأثر القانوني الذي أحدثه قرار التفويض متفقا مع ما تقضي به القوانين و الأنظمة المعمول بها وقت صدوره[2].

و عليه، فإن محل قرار التفويض هو نقل بعض اختصاصات الأصيل الى المفوض إليه، ويشترط في محل القرار هذا أن يكون ممكنا تحقيقه، و إلا كان القرار منعدما، كما لو صدر قرار التفويض الى شاغل وظيفة لم يتم إنشاؤها بعد . كما يشترط في محل قرار التفويض أن يكونا جائزا قانونا، أي يسمح القانون بالتفويض فيه و أن يكون المفوض إليهم ممن يجوز التفويض إليهم قانونا ، و لا كان قرار التفويض الصادر مشوبا بعيب مخالفة القانون .

---

[1] – قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه: " متى كانت مدة خدمة المطعون عليه قد انتهت بالقرار الصادر من مجلس الوزراء في 07 يناير 1954 بالموافقة على اعتزاله الخدمة، فان القرار الصادر بترقيته بعد ذلك 19يناير 1954 يكون معدوما إذ لم يصادف محلا يقبله و يقع عليه بعد إذ لم يعد المدعي موظفا قابلا للترقية " نقلا عن الدكتور محمود حلمي، القرار الإداري،الطبعة الأولى ، دار الاتحاد العربي،سنة1970،ص.48.

[2] – د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. احمد عبد الرحمن شرف الدين ، القضاء الإداري ، المكتب العربي للطباعة ، سنة 1988 ، ص. 557.

2- عنصر عيب السبب في قرار التفويض الإداري: يعتبر عيب السبب في اتخاذ القرار الإداري بالتفويض صورة من صور عيب مخالفة القوانين و الأنظمة، و يراد بالسب في القرارات الإدارية عموما مجموعة العناصر القانونية أو المادية التي استند إليها مصدر القرار الإداري كمنطلق لاتخاذه .

و عليه، فعنصر السبب في قرار التفويض الإداري هو مجموعة العناصر الموضوعية ذات العلاقة بالواقع أو القانون، أي التي تكون أساسا للقرار و مستقلة تماما عن التفكير النفسي لمصدر القرار، و قد تعرض القضاء الإداري الإماراتي لعيب السبب في القرارات الإدارية عموما في الكثير من أحكامه، نذكر منها ما جاء في أحد أحكامها: " ...سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف و اتخاذ القرار هو مبرر صدوره "[1] .

و استنادا الى ذلك، تتميز أسباب القرار الإداري بالتفويض بأنها موضوعية و خارجية و مستقلة عن مصدر القرار الإداري، و هذا ما استقر عليه القضاء الإداري[2]. و ينتج أنه لو لم يتطلب القانون ذكر سبب القرار الإداري بشكل صريح، و كشف جهة الإدارة عنه، فإنها تخضع بذلك لرقابة القضاء الإداري حتى يتأكد من مطابقته للقانون والتنظيم ساري المفعول، و أثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، و لو كان السبب لاحقا لإصداره .

و في هذا الصدد، يقوم مجلس الدولة الفرنسي في العادة، بوصفه جهة طعن بالنقض، التأكد من أن القرارات الإدارية المعروضة عليه ليست مبنية على وقائع غير صحيحة ماديا ، و لا يمكن لأي عمل إداري مهما كان نوعه أن يكون مبنيا على أسباب غير صحيحة ماديا[3] .

---

[1] – انظر في هذا حكم المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات في الطعن رقم484 ، لسنة 28 إداري ، جلسة 2007/04/28.

[2] – جاء في حكم للمحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات بأنه " يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها ، و أن تستند الى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، و هي الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة الى اتخاذ قرار الإنهاء، و هذا السبب ليس عنصرا شخصيا أو نفسيا لدى متخذ القرار، و إنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أنه يبرر صدور هذا القرار" . حكم المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات في الطعن رقم 390، لسنة 29 إداري، جلسة 12/30/ 2007.

[3] -C.E ,14janvier 1916 , Camino.

dans l'affaire Camino, un maire avait été révoqué pour n'avoir pas veillé a la décence d'un convoi funèbre. le Conseil d'Etat , après avoir énoncé le principe selon le quel il lui appartenait de vérifier la matérialité des faits ayants motivé cette mesure et après avoir dument constate que les pièces du dossier établissaient leur inexactitude .

و بعد أن يتحقق القاضي الإداري من الوجود المادي للوقائع، يتصدى للتحقق من صحة التكييف القانوني الذي أصبغته الإدارة على الوقائع، للتأكد من هذه الوقائع هي السبب القانوني لإصدار القرار، فجهة الإدارة حين تقدر قيام وقائع مادية لقرارها، فإنها تقوم بإضفاء التكييف القانوني عليها لتبرير قرارها من الناحية القانونية، وبذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يحكم بإلغاء قرارها في حال تبين له عدم صحة التكييف القانوني للوقائع[1]. و هذه الرقابة هي أولى الخطوات التي اتخذها مجلس الدولة الفرنسي للتأكد من وجود الوقائع و الأفعال التي كانت السبب في اتخاذ القرار الإداري[2].

و الجدير بالذكر في هذا الصدد، أن القضاء الإداري يمارس رقابته على الوجود المادي للوقائع ،على الرغم من تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اتخاذ قراراتها ، و لكن القضاء الإداري برر هذه الرقابة على أساس أن السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة للقيام بمهامها لا تعدو أن تكون مكنة قانونية ممنوحة قانونا لها تتمتع من خلالها بقدر من حرية التصرف الإداري في اتخاذ القرارات أو الامتناع عن اتخاذها، و اختيار الوقت المناسب للقيام بذلك، و هذه السلطة تخضع حتما لرقابة القضاء ، و بالتالي فالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ليست تحكمية أو تعسفية، بل سلطة قانونية تمكنها من الاختيار بين أمرين أو قرارين على أساس الملائمة بينهما [3].

مما سبق بيانه، يتضح أن السبب في قرار التفويض يتمثل في زيادة حجم أعباء صاحب الاختصاص الأصيل على نحو يدعو الى اللجوء الى إعمال تقنية التفويض الإداري لتخفيف هذه الأعباء ، ليتفرغ الى انجاز الاختصاصات المهمة على الوجه المطلوب في الآجال المحددة . و هذا يعني أن اللجوء الى التفويض الإداري دعت إليه متطلبات و ظروف عملية لها أساس من الواقع ، و إلا كان قرار التفويض من غير سبب يبرره .

3- عنصر عيب غاية التفويض الإداري: تعرف الغاية بأنها النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن العمل الذي قام به . و عيب الغاية

---

[1] – الدكتور محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة،سنة 2002 ،ص.215.

[2] – انظر ذلك في : حتاملة سليم سلامة ، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية و المخالفة الإدارية ، دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي و المصري و الأردني، جرش للبحوث و الدراسات، المجلد العاشر، العدد الثاني، الأردن، حزيران 2006،ص.263.

[3] – حكم المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات ، الطعن رقم 115،لسنة 2012 إداري، جلسة 2012/10/10.

في أي قرار إداري عيب مقصود يتطلب إرادة واعية و متعمدة من جانب الجهة المصدرة له. و معناه أن يعلم الموظف بخروج قراره عن المصلحة العامة، أو يخالف الهدف الذي حدده القانون، أو عدم تطبيق الإجراءات التي يتطلبها اتخاذ القرار الإداري [1].

بالإضافة الى ذلك، يعتبر هذا العيب عيبا قضائيا أثبته قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ نهاية القرن التاسع عشر الميلادي، يصيب القرار الإداري في فحواه، يتعلق بالمشروعية الداخلية، و عادة ما يطلق عليه عيب الانحراف في استعمال السلطة، و يرتبط أساسا بممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية .

و هو في الوقت نفسه، عيب احتياطي، يبحث فيه القاضي في آخر المطاف لارتباطه بنية مصدر القرار، و يصعب اكتشافه غالبا . و معنى أنه عيب احتياطي يفيد اللجوء إليه إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري يصلح أساسا لإلغائه. و هذا العيب ليس من النظام العام لا يتعرض له القاضي الإداري ما لم يتمسك به الخصوم في دعوى الإلغاء عند تأسيس طلباتهم [2].

و تظهر صور عيب الانحراف في استعمال السلطة(صور انعدام ركن الغاية في التفويض الإداري) في مجانبة المصلحة العامة حينما تستهدف الجهة الإدارية أهدافا و غايات بعيدة عن المصلحة العامة التي أنشئ الجهاز الإداري من أجلها، كأن يسعى الموظف الإداري الى تحقيق مصلحة شخصية من وراء إصدار القرار ، أو بقصد الانتقام و التشفي من الغير، أو الانحراف في استعمال السلطة لأغراض حزبية أو سياسية معينة، أو بهدف تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية [3].

هذا من جهة، و من جهة ثانية قد يتخذ عيب الانحراف في استعمال السلطة صورة عدم الالتزام بقاعدة تخصيص الأهداف، فالقاعدة العامة انه لا يجوز للموظف العمومي أن يخالف الأهداف التي المحددة للعمل الإداري أيا كانت طبيعته، فإذا استهدف القرار الإداري هدفا غير

---

[1] – الدكتور ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ،طبعة 2016،ص.331.

[2] – انظر في هذا المعنى ، الدكتور بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص.261، و الدكتور خالد خليل الظاهر، مرجع سابق،ص.172.، و الدكتور رمضان بطيخ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص.265.

[3] – الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري – دراسة مقارنة– ، مبدأ المشروعية، الجزء الأول، الطبعة الثانية،دار النهضة العربية،القاهرة ، سنة 1997،ص.221.

الهدف أو الغاية التي حددها القانون أو التنظيم المعمول به ،كان القرار حينئذ مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى و لو لم يجانب المصلحة العامة[1] .

يضاف الى ذلك، الانحراف في الإجراءات، إذ تتبع الإدارة مصدرة القرار إجراءات و وسائل غير تلك التي قررها القانون للوصول الى هدفها ، كأن تلجأ الى الاستيلاء على الملكية بدل نزعها للمنفعة العامة ، أو تصادر سلعة معينة بدلا من توقيع الجزاء المالي الذي يقرره القانون.و يتبن من ذلك، أن لجوء الموظف العمومي الى مخالفة للإجراءات القانونية عادة ما يكون بغرض التحايل على قواعد الاختصاص[2] .

و عليه، ما يمكن الوصول إليه في باب مخالفة قرار التفويض الإداري للاختصاص للغاية أو الغرض الذي صدر من أجله، بأن يصدر القرار بغير قصد تحقيق المصلحة العامة ، و إنما لتحقيق غايات أخرى، فيصير مشوبا بعيب إساءة أو الانحراف في استعمال السلطة . غير أن هذا العيب، و نظرا لارتباطه بالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة الإدارية، التي تضيق من مجال رقابة القضاء الإداري في هذا المجال، فانه يصعب وصم القرار به لصعوبة إثباته .

ثالثا- آثار التفويض غير المشروع :

سبق القول بأن التفويض الإداري غير المشروع، هو ذلك التفويض الذي يتم على خلاف ما يقضي به القانون، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تتخلى عن ممارسة الاختصاصات المسندة إليها الى سلطة إدارية أخرى إلا إذا نص القانون على ذلك[3] . و في الوقت ذاته، دان المجلس المذكور التفويضات الإدارية التي تتجاوز الحدود المرسومة لها قانونا، إذ قضى بأنه إذا استطاع المحافظ أن يفوض اختصاصه الى بعض الموظفين الإداريين ممن هم تحت سلطته، فان التفويضات المسموح بها تكون في حدود

---

[1] - محمد فتوح عثمان،التفويض في الاختصاصات الإدارية- دراسة مقارنة- ، دار المنار ، الطبعة الأولى،سنة 1986،ص.233.

[2] - انظر في ذلك ،الدكتور بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص.262.، و الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة،مرجع سابق،ص.96.

[3] -Vincent François ,le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J , Paris,1966 , page:67.

الاختصاصات الأصلية للمحافظ ،أي تلك الاختصاصات التي منحت إليه بشكل مباشر بواسطة القوانين و اللوائح النافذة، و ليست تلك التي فوضت إليه من غيره، أي تلك التي لا تنتمي أصلا الى اختصاصاته الأصلية [1].

و السؤال المطروح في هذا المجال، ما حكم تصرفات المفوض إليه التي تمت بناء على تفويض غير مشروع ؟.

ليس الفقه و القضاء الإداريين على رأي واحد بشأن هذه المسألة، و ما أثره على الغير حسن النية ، و هو ما نسعى الى بيانه من خلال الفقرات الفرعية الآتية :

أ- موقف الفقه من المسألة : انقسم الفقه الإداري حول مسألة الحكم بشأن التصرفات التي تصدر عن المفوض إليه بناء على تفويض غير مشروع الى فريقين :

1- موقف الفريق الأول : يذهب أنصار هذا الفريق الى القول بأن الحالة تختلف بحسب جسامة المخالفة ، فإذا كان الموظف الإداري قد تلقى تفويضا غير مشروع ، فإن قراره يكون قابلا للإلغاء، و تكون قراراته معدومة متى صدرت في إطار اغتصاب السلطة .

و في هذا الإطار، يرى روجي دي فورنيل (Roger de Fornel de la Laurencie) بأن التفويض الإداري لا يكون إلا وفقا لقواعد قانونية ، و أن هذه القواعد يمكن أن تتم مخالفتها من قبل المفوض أو المفوض إليه على حد سواء ، كأن يقوم الأصيل(المفوض) بالتفويض خارج النطاق الذي يحدده القانون بالنسبة للاختصاصات المسندة إليه، أو أن لا تتوفر للمفوض إليه الصفة التي يتطلبها القانون لتلقي التفويضات، فتكون جميع القرارات التي يصدرها هذا الأخير استنادا الى هذا التفويض عرضة للإبطال[2] . و هنا يميز دي فورنيل(de Fornel) بين حالة الخروج عن الحدود التي رسمها القانون للتفويض الإداري و بين حالة اغتصاب

---

[1] – انظر في موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا في: الدكتور عبد الفتاح حسن ،مرجع سابق،ص.84، و الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق،ص.214.

[2] - Roger de Fornel de la Laurencie , de la délégation de compétence en droit administratif français, thèse pour le doctorat , faculté de droit de l'université de Bordeaux ,26 juin 1901, page:130.

السلطة ، و في الوقت ذاته ميز بين الموظف الإداري الذي له سلطة إصدار القرارات الإدارية و بين من يصدر القرار الإداري وهو لا يتمتع أساسا بصفة الموظف. فإذا كان مصدر قرار التفويض موظفا إداريا يمتلك صلاحية القيام بالتصرفات القانونية لصالح الدولة و باسمها ، يعتقد دي فورنيل بأنه– و الحالة هذه– غير مختص بإصدار القرار الإداري بناء على هذه التفويض غير المشروع . و إذا كان مصدر القرار الإداري لا يتمتع بأي سلطة لإصدار القرارات الإدارية كونه ليس موظفا إداريا، يكون حينئذ متهما باغتصاب السلطة، حتى ولو تصرف استنادا الى تفويض غير مشروع [1].

و عليه تكون القرارات التي يصدرها الموظف العمومي غير المختص قانونا بإصدارها، استنادا الى تفويض غير مشروع ، قابلة للإلغاء، بينما تكون القرارات التي يصدرها من لا يتمتع بصفة الموظف الإداري، و لا يتمتع بأي صلاحيات إدارية، تكون فحكم القرارات المنعدمة لا يترتب عنها أي أثر قانوني [2].

و استنادا الى ما سبق بيانه، تعتبر القرارات الإدارية القابلة للإلغاء بسبب عدم مشروعية التفويض الإداري في حكم القرارات الصحيحة، منتجة لآثارها القانونية، حتى تصدر جهة قضائية إدارية مختصة حكما بإلغائها. بينما القرارات الإدارية المنعدمة لا يترتب عنها أي أثر قانوني، و يكون انعدامها من لحظة صدورها، و ذلك استنادا الى القاعدة التي مفادها انه لا يصدر عن العدم غير العدم [3]. و مع ذلك يرى دي فورنيل، أنه في بعض الأحيان نحتاج الى حكم القضاء لتقرير حالة الانعدام هذه [4].

---

[1] – Roger de Fornel de la Laurencie , op–cit ,page:131.

[2] – Roger de Fornel de la Laurencie , idem, page:132.

[3] –Baudry – Lacantinerie, précis de droit civil , tome1 , 5 édition ,Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris , 1919, page: 495.

[4] - Roger de Fornel de la Laurencie , op–cit , page:133.

و إذا كان القانون المدني يقضي بأحقية الجميع في الطعن في التصرفات المنعدمة، على عكس التصرفات القابلة للإبطال التي لا يطعن فيها إلا من قبل الأشخاص الذين أعطاهم القانون الحق بالطعن فيها، و هم في الغالب من لهم مصلحة في ذلك، فإن الأمر على خلاف ذلك تماما في القانون الإداري. فحسب الاجتهاد القضائي، ليست التصرفات الإدارية المنعدمة وحدها من يتم التصريح بانعدام وجودها، و لكن حتى التصرفات الباطلة يمكن إلغاؤها تلقائيا حتى و لو لم يتم طلب ذلك في عريضة الدعوى. و بمكن تفسير ذلك بكل سهولة، لان مسائل النظام العام تكون دائما في حسبان القضاء الإداري، حتى في حالات الإهمال أو اللامبالاة من قبل أطراف الخصومة الإدارية [1].

2- رأي الفريق الثاني: يتزعم هذا الفريق الفقيه دلفولفيه(Delvolve) ماليافين(Malliavin)، و يرى أصحابه أن عدم الاختصاص و مخالفة القانون يتساويان في موضوع التفويض، و أن المشكلة هنا تكمن في معرفة ما إذا كانت السلطة المفوض إليها قد تجاوزت حدود التفويض، و أن هذه هي الصيغة التي يستعملها دائما القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة[2].

و هكذا، يتضح كيف يتعامل الفقه الإداري الفرنسي مع العيوب المتعلقة بالتفويض الإداري من خلال تحديد مدى صحة القرارات الإدارية بناء على مدى التزامها بالقانون و الاختصاصات المحددة ، حيث بالإمكان أن يتداخل عيب عدم الاختصاص بعيب مخالفة القانون في سياق التفويض الإداري. فالقرار الصادر من جهة غير مختصة قد يتضمن أيضا مخالفة القانون.

---

[1] - Roger de Fornel de la Laurencie , op-cit , page:133-134.

[2] - Delvolve , op-cit , page: 109

-voir aussi dans ce sens : Malliavin René, la délégation en droit public , thèse pour le doctorat ,Paris, 1920, page:153-154.

- نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص434.

فعلى سبيل المثال، إذا كانت الجهة المصدرة للقرار الإداري غير مختصة بإصداره، فان أي قرار قد تصدره يكون بطبيعته مخالفا للقانون، لأنها تتجاوز الحدود المرسومة لها.

وعند تقييم صحة قرار التفويض الإداري، يجب أولا التحقق من مدى مطابقته لاختصاصات الجهة المصدرة له . فإذا كان هناك عيب عدم اختصاص، فان القرار الصادر يكون مخالفا لما يقضي به القانون و التنظيم النافذ وقت صدوره بغض النظر الى محتواه القانوني.

و سواء كان العيب متعلقا بالاختصاص أو مخالفة القانون، فان كلاهما يمكن أن يؤدي الى بطلان قرار التفويض. ومع ذلك، قد تختلف الطرق التي يمكن من خلالها تصحيح أو الطعن في هذه العيوب،بناء على تفاصيل كل حالة و سياقها .

ب- موقف القضاء الإداري : كان لاختلاف الرأي بشأن مسألة التفويض الإداري غير المشروع في الفقه الإداري أثره البارز على موقف القضاء في المسألة ذاتها ، و يبدو ذلك واضحا في القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص. ففي حكم لمجلس الدولة صدر في شهر فبراير من العام 1946، وصف العيب الذي يلحق التفويض بعيب عدم الاختصاص البسيط، حين وصف القرار بأنه صادر من سلطة إدارية غير مختصة. و في حكم أخر له صدر بتاريخ 12/07/ 1956 ، اعتبر قرار التفويض معيبا لتجاوز السلطة و عدم المشروعية ، و في حكم ثالث له صدر بتاريخ 1957/12/18، وصف فيه نفس العيب بأنه انحراف في السلطة ، الأمر الذي يدفع الى القول بان مجلس الدولة الفرنسي يكيف أحكامه حسب كل حالة و ظروفها، وعلى ضوئها يقرر ما إذا كان ذلك مخالفة بسيطة أو جسيمة[1] .

و في هذا المجال يقول" دي فورنيل" : " إذا لم يتم تكييف التصرفات المنعدمة التي تصدر عن غير الموظفين المغتصبين للسلطة ،أمكن القول بأن جميع التصرفات المشوبة بهذا العيب هي تصرفات منعدمة ،لا يمكن تصحيحها أو التصديق أو المصادقة عليها . و من ثم ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري- ممثلا في مجلس الدولة- بالبت في الأفعال المنعدمة أو إعلان

[1] - انظر في هذه الأحكام ، الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق، ص.214.

بطلانها لعيب اغتصاب السلطة أو تجاوزها و ذلك استنادا الى نص المادة التاسعة من قانون 1872/05/01، و يكون الطعن بذلك مفتوحا لكل ذي مصلحة مباشرة و شخصية في إلغائه ".[1]

و يميز في العادة بين أربعة أنواع من تجاوز السلطة في إصدار القرارات الإدارية عموما،هي: عيب عدم الاختصاص، و عيب الشكل، و خرق القانون، وعيب الانحراف بالسلطة . و بناء عليه، فان القرارات التي يصدرها المفوض إليه تفويضا غير قانوني يتم إلغاؤها لعيب عدم الاختصاص، وهو مصطلح عام يشمل عدم الاختصاص بمفهومه الدقيق و اغتصاب السلطة . و حينئذ تكون القرارات الملغاة من قبل مجلس الدولة باطلة ، و يمتد اثر بطلانها ليشمل الماضي و الحاضر و المستقبل.

و في القضاء المصري، اعتبر مجلس الدولة أن التصرفات التي تخالف قواعد و أحكام التفويض الإداري مشوبة بعيب عدم الاختصاص أحيانا، و اعتبرها أحيان أخرى منعدمة[2] . و من الأحكام التي أصدرها في هذا المجال ، و تصف هذا العيب بعيب اغتصاب السلطة ،حكم المحكمة الإدارية العليا التي جاء فيه: " إذا كان مأمور المركز مفوضا من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة، فتجاوز حدود تفويضه و أصدر قرارا بالتعيين في احدى الوظائف الخالية، فان القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوما، و يحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد القانونية "[3]. و اعتبر القضاء الإداري المصري في حكم أخر له، أن العيب الذي يلحق بالتفويض الإداري بعيب عدم الاختصاص البسيط، إذ جاء فيه : " إذا ما أنشأ الأصيل متجاوزا حدود النص الأذن للجنة فرعية أناط بها اختصاص اللجنة الرئيسية رغم أن الاختصاص الممنوح بقانون لا يجوز

---

[1] – Roger de Fornel de la Laurencie , op – cit , page:135.

[2] – الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.126.

[3] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الصادر بتاريخ 28 جوان 1964، الطعن رقم 1531 ، نقلا عن الدكتور عيد قريطم ،مرجع سابق،ص215.

التفويض فيه إلا بناء على نص قانوني ، فان قصارى ما يعلب على هذه اللجنة أنه قد تشابه عليها سند وظيفتها لأمر لا يرجع لإرادتها، و ليس من شأن هذا العيب المتعلق باختصاصها و قد فرض عليها أن يجعل تلك اللجنة غاصبة لسلطتها ، و لا من شأنه أن يهبط بقرارها الى درجة الانعدام... "[1].

و استنادا الى ما سبق بيانه، يتبين لنا بوضوح كيف أن القضاء الإداري المصري يقتفي أثر القضاء الإداري الفرنسي في تكييف العيوب التي تلحق قرار التفويض، إذ يكيفها حسب ظرف كل حالة تعرض عليه، و طبقا لتطور قضائه في فكرة الانعدام .

و على نفس المنهج، سار القضاء الإداري السوري ،فقد اعتبر مجلس الدولة فيها أن التصرفات التي تخالف قواعد التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص أحيانا، و اعتبرها أحيانا أخرى منعدمة[2] .

و لم يخرج القضاء الإداري في الجزائر عن هذا الاتجاه في عمومه، أسوة بالقضاء الإداري الفرنسي، فهو يكيف أحكامه حسب كل حالة و ظروفها، وعلى ضوئها يقرر ما إذا كان ذلك مخالفة بسيطة أو جسيمة، و ما إذا كان يترتب على القرار الإداري غير المشروع البطلان أو الانعدام . ففي قرار لمجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 16 جوان2003 أقر بصحة الأعمال الصادرة عن مجلس نقابة المحامين لناحية سطيف قبل صدور قرار إلغاء الانتخابات التي جدد على إثرها أعضاء المجلس لعدم مشروعيتها، حيث جاء في منطوق القرار: "إن مجلس الدولة– الغرف المجتمعة– فصلا في القضايا المتعلقة بالبطلان...يقضي بما يلي : في الموضوع بإبطال الانتخابات التي أجريت في15 و 2001/11/22 المتعلقة بأعضاء

---

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 1964، الطعن رقم 1616، نقلا عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.437–438. و شبيه بها الحكم ،قرار مجلس الدولة الفرنسي التالي:

C .E , 13/12/1964 , société lyonnaise d'eaux et d'éclairage, Recueil le bon , 1964, page: 305.

[2] – أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية،رقم 09،في الطعن رقم 143لعام 1977، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1977، المبدأ71،ص.164. و انظر كذلك حكمها رقم 34 في الطعن رقم 78 لعام 1971مجموعة المبادئ القانونية ،لعام1971،المبدأ 15،ص.38.

مجلس منظمة المحامين لناحية سطيف، و أن ليس لهذا الإبطال آثار على صحة التصرفات و القرارات الصادرة قبل النطق بهذا القرار " [1]. و من أمثلة ما ذهب إليه القضاء الإداري الجزائري، في إطار توسيع فكرة اغتصاب السلطة نتيجة التفويض،ما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/02/28 : " حيث أن المستأنف يعيب قلى القرار المذكور أعلاه، من جهة صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية، و من جهة ثانية أنه تصرف دون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي...كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من المرسوم المذكور أعلاه لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من الوالي، و أنه يستخلص ان القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز صارخ للسلطة ."[2]

و عليه، يمكن القول بأن القرار الصادر بناء على تفويض غير مشروع هو قرار باطل لعدم مشروعيته. لكن قد يترتب على التفويض غير المشروع نتائج ضارة بالنسبة للغير حسن النية ، فهل يمكن و الحال هذه حماية هؤلاء الغير إذا ما تضرروا من تصرفات المفوض إليه الذي شاب تفويضه عيب من عيوب عدم المشروعية ؟ .

المسألة محل خلاف في الفقه و القضاء، إذ يرى بعض الفقه أنه لمعالجة هذه المسألة يحق للغير حسن النية أن يتمسك بنظرية الموظف الفعلي و الاحتجاج بها، و ذلك من منطلق الحرص على مصالح الغير المشروعة، و أن إعمال هذه النظرية في مجال التفويض الإداري غير المشروع يؤدي الى إسباغ الشرعية على أعمال الموظف المفوض إليه تفويضا غير مشروع ، و ذلك حماية لحقوق الغير حسن النية الذين تعاملوا معه على الظاهر من الأمور، و حفاظا على السير الحسن للمرافق العمومية في الظروف الحرجة التي استدعت إجازة هذه

[1] – هذا القرار أشار إليه الدكتور خلوفي رشيد و سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري ، قرارات المحكمة العليا، قرارات مجلس الدولة ، الجزء الثاني،الطبعة الأولى ،منشورات كليك،الجزائر،سنة 2013،ص.1082.

[2] – قرار غير منشور أشار إليه، الدكتور خلوفي رشيد و سايس جمال، مرجع سابق ، ص.981.

التصرفات على الرغم من التزامها بقواعد المشروعية [1]. و يستند هؤلاء الفقهاء في ما ذهبوا إليه، الى مثال شائع في الفقه الإداري الفرنسي، يتعلق بقضية " مونتروج " و هي قضية تتعلق أصلا بعقود الزواج التي أبرمها أحد المستشارين البلديين بقرية مونتروج الفرنسية على اثر تفويض غير مشروع من العمدة ، و عند الطعن في قانونية هذه العقود، قضت محكمة السين ببطلانها لعدم مشروعية التفويض الذي أصدره العمدة ، و لكن محكمة النقض الفرنسية قضت بخلاف ذلك ، و اعتبرت هذه العقود صحيحة منتجة لآثارها القانونية حتى و لو كان التفويض غير مشروع حرصا منها على مصالح الغير حسن النية الذين اعتقدوا في الموظف الذي ابرم هذه العقود أنه مؤهل قانونا للقيا بذلك[2].

أما مجلس الدولة الفرنسي ، فقد رفض الأخذ بنظرية الموظف الفعلي على تصرفات الموظفين الإداريين المستندة الى تفويض غير مشروع، و قرر بأن التفويض غير المشروع لا تطبق بشأنه نظرية الموظف العلي، و إنما يجب تطبيق قواعد أخرى مختلفة عن هذه النظرية ، و هي القواعد المتعلقة بعدم الاختصاص[3] . و ينتقد الدكتور عيد قريطم موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا، على أساس أن فيه إهدار لحقوق الغير حسن النية الذين لا علم لهم بعدم شرعية التفويض، فتعاملوا على أساس الظاهر من الأمور، و أن هذا الاتجاه لا ينسجم مبدأ دوام سير المرافق العامة [4].

المبحث الثاني: آثار تفويض التوقيع :

القاعدة العامة في القرارات الإدارية أنها لا تصدر في شكل معين إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة . و من ثم، يصح أن تصدر القرارات الإدارية كتابة أو شفاهة أو ضمنيا . و هذه الحرية المتاحة للإدارة في اختيار شكل القرار الإداري، ليست حرية مطلقة، حيث أن الإدارة

---

[1] – انظر في هذا المعنى، الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري –دراسة مقارنة–،دار النهضة العربية،القاهرة ،سنة 1977،ص154–155.، و الدكتور عيد قريطم،مرجع سابق،ص218.

[2] – الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق،ص157.

[3] – انظر في هذا المعنى، الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق،ص.540 و ما يليها.

[4] – الدكتور عيد قريطم، مرجع سابق، ص.220.

لما تصدر قرارا معينا عادة ما يكون ذلك مكتوبا، و هذا يوجب احترام بعض الشكليات من أهمها شكلية التوقيع .

و القرار الإداري المكتوب لا يكون كذلك إلا إذا كان يحمل توقيع السلطة الإدارية التي أصدرته، و من ثمة كان التوقيع يمثل مرحلة أساسية من مراحل إصدار القرار الإداري المكتوب ، و أن هذا القرار لا تتم ولادته إلا بتوقيعه من مصدره [1]. و لذلك، أكد الفقه الإداري بأن التوقيع هو بمثابة الاسم العائلي للسلطة الإدارية le nom patronymique d'une autorité administrative [2]. و يتم التوقيع في الغالب الأعم بخط اليد في أسفل القرار، و هي شكلية تهدف الى تحيد هوية مصدر القرار و دليل على صحته ، و التزام بما جاء فيه[3] .

و مما سبق، يظهر جليا أن شكلية التوقيع ذات ارتباط أساسي بالقرارات الإدارية المكتوبة ، و تستثنى من ذلك القرارات الشفوية أو الضمنية لأنه لا يتصور الظهور المادي للتوقيع عليها، رغم أن هذه الشكلية تحمل مدلولا واضحا، يعد احترامه شرطا أساسيا لصحة القرار. و قد تدخل المشرع في بعض الحالات للتنصيص الصريح على ضرورة و إلزامية التوقيع ، و رغم ذلك يبقى هذا التدخل محدودا، و ما يؤكد ذلك قلة النصوص و المقتضيات المتعلقة بإلزامية توقيع القرارات الإدارية أيا كان موضوعها أو الشكلية التي تظهر فيها، سواء في التشريع الجزائري أو غيره من التشريعات المقارنة .

و أمام هذا القصور التشريعي حول إلزامية التوقيع على القرارات الإدارية ، إلا أن القضاء الإداري قد تدخل في الكثير من الأحكام القضائية لوضع القواعد التي تضبط و تنظم التوقيع، كونها تمس بشكل كبير حقوق و حريات الأفراد الذين يتعامل معهم المرفق العمومي.

---

[1] - Pierre Delvolve , l'acte administratif, collection droit public , Sirey ,1983, page:187.

[2] –Hostiou René ,Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français ,L.G.D.J ,Paris, 1975,199.

[3] –Calogerpoulos André, le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J, paris , 1983, page:76.

و مع ذلك، يمكن القول بأن القضاء الإداري قد أخذ بعين الاعتبار إرادة مصدر القرار الإداري أكثر من صحة العمل المادي للتوقيع ، و أن البحث في مدى صحة و حقيقة رضا مصدره، تدفع بالقاضي الى الفحص الدقيق للعمل المادي للتوقيع، و من ثمة الوصول الى بيان التوقيعات الضرورية و التوقيعات الكافية[1] .

و لما كانت شكلية التوقيع دليل على التعبير عن إرادة صاحب القرار الإداري، و تأكيد منه على أن المقتضيات التي وردت فيه قد صدرت منه فعلا، كان من الضروري أن يخصص هذا المبحث لبيان مدلول التوقيع على القرار الإداري، و الآثار المترتبة عن تفويضه بالنسبة للأصيل و المفوض إليه، و آثار تفويض التوقيع غير المشروع، وهو ما نعكف على بيانه من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول: مدلول التوقيع على القرار الإداري :

يخصص هذا المطلب لتعريف تفويض التوقيع أولا، و تحديد شروطه ثانيا، و هو ما نعمل على توضيحه من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولا- تعريف تفويض التوقيع :

تعددت التعريفات التي قيلت بشأن تفويض التوقيع ، منها في الفقه العربي: " تكليف سلطة عليا لسلطة ادنى منها القيام ببعض الصلاحيات و الأعمال الإدارية نيابة عنها، و لا يعني تفويض التوقيع التخلي عن هذه الأعمال تكليف المفوض إليه بتوقيع بعض المعاملات نيابة، و لا يمنع ذلك الأصيل من ممارسة الاختصاص أو العمل المفوض الى جانب المفوض إليه" [2].

---

[1] – لمعرفة التفاصيل حول تحديد التوقيعات الضرورية و التوقيعات الكافية، يرجى الرجوع الى مقال **أسامة الزكارة** ، التوقيع في القرار الإداري، الأكاديمية العربية ،ص.03وما يليها.،الموقع الاليكتروني https://academia-arabia.com/ar/reader/2/141835،أطلع عليه يوم 2024/09/16، على الساعة 11سا 17 دقيقة صباحا.

[2] – الدكتور عبد السلام أبو قحف، دليل المدير في تفويض السلطة- ملامح الإصلاح الإداري، العقود الإدارية، إدارة الأزمات- ،الطبعة الأولى، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية ، سنة 2002،ص. 15.

وقيل في تعريفه أيضا : " أن يعهد عضو إداري بعض صلاحياته لعضو إداري أخر ليمارس لفترة مؤقتة الاختصاص المفوض نيابة عنه من خلال نصوص قانونية ضمن القانون الذي خوله الاختصاص أو نصوص قانونية أخرى من مستوى هذا النص أو أعلى منه " [1]. أو هو : " إجراء تكلف بمقتضاه سلطة أخرى القيام بمهمات أو أعمال محددة في قرار التفويض نيابة عن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل دون أن يصحبها تفويض في المسؤولية "[2].

وفي الفقه الإداري الغربي، يعرف تفويض التوقيع على أنه: " إجراء تكلف بمقتضاه سلطة إدارية سلطة إدارية تابعة لها التصرف باسمها في عمل أو جملة من الأعمال المحددة ،على أن يكون تفويض التوقيع جزئيا و لا ينقل كل اختصاصات السلطة الأصلية الى السلطة المفوض إليها " [3]. و قيل عنه أيضا: " تفويض التوقيع إجراء تنظيمي، يهدف الى تجريد الأصيل ماديا من بعض المهام، يعهد به الى هذا الأخير لتمكين أحد مرؤوسيه من القيام بها نيابة عنه ، و هذا الإجراء لا يرتب أي نقل للاختصاص، و لا أن تتخلى السلطة المفوضة عن اختصاصها " [4].

و بالمقارنة، يتبين بوضوح مدى دقة التعريفات الغربية لتفويض التوقيع، فقد أشارت الى كنه وحقيقة تفويض التوقيع، و بيان طبيعته القانونية، وكذا الشروط المطلوبة لضمان مشروعيته.

و استنادا الى ما سبق بيانه، نعرف من جهتنا تفويض التوقيع على أنه: " إجراء تنظيمي يلجأ إليه صاحب الاختصاص الأصيل في المرفق العمومي، يتجرد فيه ماديا و بشكل مؤقت، عن

---

[1] – الدكتور علي محمد بدير و مهدي ياسين السلامي و عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ و أحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية ، بغداد، سنة 2011،ص.422.

[2] - إيناس مؤيد جاسم محمد، تفويض التوقيع و تفويض الاختصاص في القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية و الطبيعية، جامعة ديالى للشؤون القانونية، العراق،سنة 2021،ص.600.

[3] -Agence pour l'enseignement français a l'étranger, délégations de signature et de pouvoir dans les établissements en gestion directe , note n°:002082 , Paris, le 30/09/2016 ,page: 05.

[4] -Instruction relative aux délégations de signature au seins D'Aix- Marseille Université , Marseille, le 14/novembre2022.

بعض صلاحياته لصالح أحد مرؤوسيه للقيام بها نيابة عنه، استنادا الى نص قانوني يجيزه و يحدد نطاقه ".

و ينتج من هذا التعريف، أن الأصيل لا يتخلى عن اختصاصه بالتوقيع الذي تم تفويضه الى أحد مرؤوسيه ، فله ممارسته متى شاء طيلة مدة التفويض عكس تفويض الاختصاص. و فيه أيضا، يشترط في قرار تفويض التوقيع أن يعين المفوض إليه باسمه لا بوظيفته كونه عملية شخصية قائمة بين المفوض و المفوض إليه استنادا الى الثقة التي بينهما. و يحق للأصيل بالمناسبة ألا يكتفي بالتفويض الى شخص واحد في الصلاحية المفوضة، بل له أن يعين مفوضين ثانويين للقيام بالمهمة نفسها حال غياب المفوض إليه، أو حالت بينه و بين انجاز العمل المفوض أسباب أو ظرف معينة، ضمانا لحسن سير المرفق العمومي و ضمانا لمصالح الأفراد في الوقت ذاته.

إضافة الى ذلك، أن القرار الذي يصدره المفوض إليه، يصدر باسم الأصيل و لحسابه و تحت رقابته و مسؤوليته ، و من ثم تكون هذه القرارات كأنها صادرة من الأصيل، و لها نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات التي يصدرها بنفسه .

و يكتسي تفويض التوقيع الطابع الشخصي، لذا يجب أن يجدد هذا التفويض كلما تغير طرفيه، و لاسيما إذا أنهيت مهام الأصيل و استبدل بغيره. هذا بالإضافة الى ضرورة أن يحدد قرار التفويض بالتوقيع الموضوعات التي صدر القرار من شأنها و هو ما نطلق عليه النطاق الموضوعي لتفويض التوقيع .

ثانيا– شروط تفويض التوقيع :

حتى يكون تفويض التوقيع مشروعا، ينبغي أن تتوفر له جملة من الشروط تجعل إعماله في الحياة العملية صحيحا و ناجحا و محققا للأهداف المرجوة منه، خاصة و أن تفويض التوقيع هو الأكثر لجوءا إليه من خلال تسيير المرافق العمومية و ضمان حسن سيرها، فرضه الواقع العملي و مصلحة الإدارة، مقارنة بتفويض الاختصاص .

ومن جملة الشروط المطلوب توافرها في تفويض التوقيع، و التي لا تختلف في مجملها عن شروط التفويض في عمومه، نذكر منها :

أ- **أن يكون قرار التفويض مكتوبا و معبرا و دقيقا** : اشترط جمهور فقهاء القانون الإداري و علم الإدارة العامة ضرورة أن يصدر قرار التفويض عموما، و قرار تفويض التوقيع على وجه الخصوص، أن يكون مكتوبا استنادا الى القواعد العامة التي تنظم شكلية القرارات الإدارية على اختلاف الموضوعات التي تعالجها. و هذا لا يمنع من أن تصدر قرارات التفويض بالإمضاء بشكل شفوي أو ضمني، و لكن الجاري العمل به في الحياة العملية للإدارة ، أن أغلب قراراتها تصدر كتابة بما فيها قرار تفويض التوقيع .

و تكمن علة اشتراط الكتابة في قرار تفويض التوقيع أن تفويضه الضمني أو الشفوي يؤدي حتما الى الغموض في تنظيم الموضوعات داخل الجهاز الإداري و حركتها . و أن التفويض الرسمي المكتوب يسهل عملية إثباته، و الاحتجاج به في مواجهة الغير، و يجنب الوقوع في المشاكل نتيجة وضوحه و تحديد ملامحه و أبعاده، خلاف التفويض الشفهي آو الضمني الذي يصعب إثباته و الاحتجاج به، و يرتب مشاكل عديدة على من يأخذ به[1] .

و يكون القرار الإداري دقيقا متى كان الهدف منه واضحا و محددا و شاملا ، و المسؤوليات محددة بشكل واضح من خلال تحديد المهام المفوضة و الأدوار المطلوبة، مما يمكن المفوض من مراقبة أعمال المفوض إليه أثناء انجاز الإعمال المفوضة .

و يكون قرار التفويض بالتوقيع معبرا متى كان يعكس بوضوح المقصود منه من خلال بساطة اللغة الواضحة و المباشرة التي صيغ بها القرار، و تجنب اللغة المصطلحات التقنية المعقدة أو الغامضة، و اشتماله على التفاصيل الكافية حول القرار لضمان فهم كل جوانبه .

---

[1] -راجع في هذا، الأستاذة ماجدة بنت عبد الأمير، تفويض السلطات و أثرها على تطوير الخدمة المدنية ، مجلة شؤون الخدمة المدنية، العدد الخمسون ، السنة الثامنة عشر، سلطنة عمان، ابريل 1994 ، ص.15. و الدكتور بشار عبد الهادي ، مرجع سابق،ص.155.

ب- أن يكون التفويض بالتوقيع شخصيا : لضمان صحة التفويض بالتوقيع، ينبغي أن يكون القرار الصادر به متضمنا تحديد الأشخاص المفوض إليهم، الذين حددهم النص القانوني الأذن بالتفويض، دون غيرهم من الموظفين العاملين بالمرفق العمومي المعني . و عليه، إذا حدد النص القانوني الشخص المفوض إليه، يصبح بذلك دور الأصيل مجرد دور شكلي في اختيار المفوض إليه، و لا يتمتع في هذا الاختيار بأية سلطة تقديرية . و لكن إذا كان نص التفويض أشار الى من يمكن التفويض إليهم بوظائفهم في الجهاز الإداري الذي ينتمون إليه، فهنا يستعمل الأصيل سلطته التقديرية في اختيار من يراه مناسبا ليكون أهلا لأن يفوض إليه توقيعه استنادا الى ثقته فيه و هذا هو الغالب في تفويض التوقيع . و كل تفويض يقع مخالفا لهذا الشرط يقع باطلا و لا يترتب عليه أي أثر قانوني.

و إذا سكت النص القانوني عن تحديد الأشخاص المفوض إليهم، فانه يكون بذلك قد منح ضمنيا الأصيل سلطة تقديرية و حرية تامة في اختيار المفوض إليه من بين مرؤوسيه من الموظفين العموميين. و من أمثلته في القانون الفرنسي نص المادة 64 من قانون أدارة البلديات الذي منح العمدة الحرية في اختيار المستشار الذي يفوضه جزءا من اختصاصاته[1]. و كذلك الأمر بالنسبة لمرسوم 24جوان 1950، الذي أجازت المادة الأولى منه المحافظ ، في حالة غيابه، تفويض أحد أعضاء مجلس المحافظة في ممارسة اختصاصاته نيابة عنه[2].

و لما كان تفويض التوقيع شخصيا، فانه يتغير بتغير أطرافه و هذا ما نصت عليه صراحة المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المؤرخ في 2007/06/11 والمتعلق بتخويل أعضاء الحكومة تخويل إمضائهم، إذ جاء فيها: " ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه " .

---

[1]- Pierre Delvolve , délégation..., op - cit , page: 168.

[2] - الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص.151.

ج- أن يكون تفويض التوقيع بناء على نص : استنادا الى قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص، ينبغي على الأصيل الذي يخصه القانون أو التنظيم بممارسة اختصاص معين أن يقوم به بنفسه، و لا يختلف تفويض التوقيع عن تفويض الاختصاص في هذا الشرط . و لكن متى أجاز القانون أو التنظيم المعمول بهما للأصيل أن يفوض توقيعه الى مرؤوسيه، فلا مانع حينئذ من يلجأ الأصيل الى استعمال هذه التقنية تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتقه، و الاهتمام بالمسائل المهمة المسندة إليه، ضمانا للسير الحسن للمرفق العمومي لاستمرار تقديم خدماته للجمهور بشكل مستمر و سلس، و ضمان حقوق الغير المتعاملين مع هذا المرفق العمومي .

و اشتراط وجود النص الآذن بتفويض التوقيع، هو من مقتضيات أن القوانين و اللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات و المهام التي يباشرها العاملون في مختلف المرافق العمومية، و هي التي تلزمهم بمباشرة هذه الاختصاصات و المهام بأنفسهم و عدم تفويضها الى غيرهم، إلا في الحالات و الأحوال التي تجيزها القوانين و التنظيمات سارية المفعول.

و يشترط في النص الذي أذن بالتفويض في التوقيع أن يكون من نفس درجة النص الذي منح الاختصاص أو العمل المفوض الى الأصيل و في حالة المخالفة لهذا الشرط غير مشروع لا يرتب أثرا قانونيا ذا بال. و هذا بالطبع خلافا لتفويض التوقيع في النظام الأمريكي الذي تتم إجازته بقرار من الرئيس الإداري المختص دون حاجة الى وجود نص قانوني أو لائحي[1].

و مع ذلك، و في ظل الظروف الاستثنائية، يمكن أن يصدر قرار بتفويض التوقيع دون الاستناد الى نص قانوني يجيزه ، و مع ذلك تكون القرارات الصادرة بناء عليه مشروعة، و ذلك تطبيقا للقواعد العامة التي تحكم التفويض الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، و قد أشرنا الى ذلك فيما سبق .

---

[1] – الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص.112. و انظر في المعنى نفسه، الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق، ص310-311.

د- أن يكون تفويض التوقيع جزئيا و محددا : استنادا القواعد العامة التي تحكم التفويض الإداري، فان تفويض التوقيع لا يكون إلا جزئيا أي قاصر على بعض اختصاصات الأصيل مهما كان مركز هذا الأخير و إلا كان التفويض باطلا و ذلك باستثناء الأمور التي لا تشكل خطرا على سير عمل المرفق العمومي أو أجاز المشرع ذلك صراحة احتراما لإرادته باعتباره واضع هذه الاختصاصات و محدد لمن يجوز لهم ممارستها في حدود القواعد القانونية سارية المفعول.

و يكون قرار تفويض التوقيع محددا، متى تضمن الموضوعات التي يجوز للأصيل تفويضها الى المفوض إليه بشكل واضح و دقيق، كأن يفوض الأصيل توقيعه الى أحد مرؤوسيه للتوقيع على بعض الوثائق و المقررات و القرارات دون المراسيم، و من أمثلتها في القانون الجزائري، أن يؤهل مدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم، التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق و القرارات و المقررات باستثناء المراسيم[1] . و من أمثلتها أيضا، تفويض الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – توقيعه بالنسبة للوثائق و المقررات و القرارات دون المراسيم التنفيذية، و هو ما نصت عليه المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة، حيث يؤهل كل من مدير الديوان و رئيسه التوقيع، في حدود صلاحيات كل منهما، باسم رئيس الحكومة على كل الوثائق و المقررات و القرارات [2].

و لا يقتصر التحديد على بيان الصلاحيات المفوضة، بل يمتد ليشمل تحديد المدة الزمنية التي يستغرقها انجاز هذه الصلاحيات، و هذا الشرط من مقتضيات صفة التأقيت التي يتميز بها التفويض الإداري في عمومه .

---

[1] – راجع أحكام المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 40،سنة 2001،ص.20.

[2] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد27، سنة 2003،ص.18.

هـ- عدم جواز تفويض التوقيع المفوض: القاعدة العامة في التفويض الإداري، أن الأصيل لا يمكن له تفويض اختصاصاته إلا إذا كانت هذه الاختصاصات مقررة له بنصوص القانون أو التنظيم المعمول بهما. و من ثمة، لا يجوز له أن يفوض اختصاصا تلقاه عن طريق التفويض من غيره، استنادا الى قاعدة عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة .

و بناء على ذلك، فان تفويض التوقيع المفوض لا يختلف من حيث المضمون عن تفويض الاختصاصات المفوضة من حيث الجواز[1] ، فتفويض التوقيع المفوض لا يكون مشروعا إلا إذا أجازه القانون[2] . و في المقابل، فان تفويض التوقيع الثانوي لا يكون مشروعا إن لم يوجد نص يجيزه، و لو منح الأصيل موافقته عليه [3]. لذلك، فان تفويض التوقيع المفوض، إذا تم دون إجازة من القانون، كان تفويضا باطلا لعدم مشروعيته، يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص. و إذا كان تفويض التوقيع استثناء من قاعدة المباشرة الشخصية للاختصاص، فان تفويض التوقيع المفوض يمثل استثناء من استثناء لا يجوز التوسع فيه حتى و لو أجازه القانون، و إلا تحول الاستثناء الى قاعدة عامة و هو ما لا يقبل منطقا و لا قانونا.

و الحكمة من حظر تفويض التوقيع المفوض، انه يؤدي الى تشتت المسؤوليات نتيجة انحدار التفويض الى مستويات لا يعرف مداها ، تصعب معها رقابة الأصيل للمفوض إليهم و مدى انجازهم للصلاحيات المفوضة، و يصعب عليه معها الإرشاد و التوجيه .

---

[1] -C.E, 12 décembre 2014, n°371530 ; pour une solution implicite, CE, 31 octobre 1986, n°66612. mentionné aux tables du recueil Lebon.

[2] -Voir par exemple l'article I-IV de la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transports : « (...) le président de Voies navigables de France pour le domaine confié à cet établissement public. Il peut déléguer sa signature au directeur général. Le directeur général peut subdéléguer sa signature aux chefs des services déconcentrés qui sont les représentants locaux de l'établissement ».

[3] -C . E, 27 avril 1997, n°158639 , mentionné aux tables du recueil Lebon .

هذا من جهة ، و من جهة ثانية ، فان المبالغة في تفويض التوقيع المفوض من شأنه أن يفتح الباب أما كل من تلقى تفويضا بالتوقيع للجنوح لإعادة تفويضه لغيره، فتتراكم الأعباء على آخر من توقف عنده، فتضيع المصالح و يتعطل الجهاز الإداري عن انجاز الأعمال التي أنشئ من أجلها.

و- نشر قرار تفويض التوقيع: نشر قرار تفويض التوقيع عملية مادية ملحقة بإصداره، تقتضي وضعه في دائرة التنفيذ ليكون من يهمهم الأمر على علم به . و من المسلم به في القانون الإداري أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر وجب على الإدارة إتباعها[1]. غير أن الاجتهاد القضائي، في مختلف الأنظمة القانونية التي حذت حذو القضاء الفرنسي، ذهب الى إمكانية قيام المفوض إليه بتصرفات قانونية بناء على تفويض التوقيع غير المنشور، إلا أن هذه التصرفات لا يمكن نشرها إلا بعد نشر قرار التفويض الذي تم الاستناد إليه حين إصدارها[2].

و يهدف هذا الشرط الى إعلام الجمهور و من يصدر قرار تفويض التوقيع في مواجهته و مواجهة الغير الذي يتعامل مع المرفق العمومي عند الاحتجاج به. و يتم النشر عن طريق الجريدة الرسمية، و هي الوسيلة الأكثر استعمالا في تفويض التوقيع على المستوى المركزي في الجزائر،أو بأي طريقة أخرى تحقق هذا الغرض. و كل قرار صادر بتفويض التوقيع لم يتم نشره، هو قرار غير مستوف لإجراءاته القانونية، و يكون عرضة لإلغائه، و أن النشر اللاحق لا يصحح هذا العيب[3] .

---

[1] – الدكتورة مليكة الصروخ ، القانون الإداري، مطبعة الجديدة ، الطبعة السابعة،سنة 2010، ص.70.

[2] – أنظر في هذا : الدكتور يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام ، الجزء الأول،الطبعة الثانية، دون ناشر،بيروت، لبنان، سنة 1998،ص.318. و انظر كذلك، غربي أحسن ، قواعد تفويض الاختصاص الإداري، مرجع سابق، ص.67.

[3] – الهندي إبراهيم، الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية و الاجتماعية ،سنة 2007،ص.05-06. و انظر أيضا الدكتور محمد علي الشباطات ، الشروط القانونية للتفويض في الاختصاصات الإدارية ، مجلة دراسات و أبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، السنة التاسعة، العدد27،جوان 2017،ص.12.

المطلب الثاني: آثار تفويض التوقيع بالنسبة للأصيل و المفوض إليه :

لا يختلف تفويض التوقيع عن تفويض الاختصاص من حيث الشروط الواجب توافرها لتحقيق كل منهما، كضرورة استنادهما الى نص قانوني أو تنظيمي يجيزهما ، أو أن يتم نشرهما و إعلانهما ليطلع عليهما من يهمه الآمر ، أو الاحتجاج بهما في مواجهة الغير عند الضرورة ...الخ. و رغم هذا التوافق، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما اختلافا جوهريا من عدة وجوه . و يتضح هذا الاختلاف بشكل واضح من خلال الآثار التي تترتب على كل منهما بالنسبة للأصيل و المفوض إليه . و لئن أشرنا الى آثار تفويض الاختصاص في المطلب الأول من هذا المبحث، فإننا نخصص المطلب الثاني منه لبيان آثار تفويض التوقيع بالنسبة للأصيل أولا ، ثم بيان آثاره بالنسبة للمفوض إليه ثانيا، و ذلك ما سنعكف على بيانه من خلال الفقرتين الآتيتين :

أولا- آثار تفويض التوقيع بالنسبة للأصيل :

لا يؤدي تفويض التوقيع الى تخلي الأصيل عن اختصاصاته الى المفوض إليه، و إنما يتمثل فقط في تخويل هذا الأخير القيام بعمل مادي هو التوقيع على بعض الوثائق و القرارات التي يصدرها باسم الأصيل، و يكفي لتحققه تنازل صاحب الاختصاص عن اختصاصه في التوقيع للمفوض إليه بصفته الشخصية، مع بقائه محتفظا بسلطته في التقرير. و استنادا الى ذلك، يكون التفويض بالتوقيع من صنع الأصيل ذاته، بموجب قرار يصدر منه مستندا فيه الى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه صراحة، و أن يتم وفقا للإجراءات القانونية سارية المفعول تحصينا له من الإلغاء لعدم المشروعية .

و أيا ما كان الأمر، فإنه يترتب على تفويض التوقيع آثار بالنسبة للأصيل، يمكن إدراجها فيما يلي :

أ- عدم تنازل الأصيل عن الاختصاص المفوض :على خلاف تفويض الاختصاص الذي يحرم فيه الأصيل من ممارسة الصلاحيات المفوضة طيلة مدة التفويض، و يترتب على مخالفة هذا الأمر اتصاف عمله بعدم المشروعية ، و يتيح الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية

المختصة ، فان تفويض التوقيع لا يحرم صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الصلاحيات المفوضة طيلة مدة التفويض. و تكمن علة عدم حرمان الأصيل في تفويض التوقيع من ممارسة الاختصاص المفوض، في أن قرار تفويض التوقيع لا يعيد توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري كما هو الشأن بالنسبة لتفويض الاختصاص، و إنما هو مجرد عمل مادي ينوب فيه المفوض إليه الأصيل في القيام بالصلاحيات المفوضة ، و أن مثل هذا التفويض لا يؤثر على استقرار الأوضاع القانونية القائمة طالما أن القرارات التي يصدرها المفوض إليه في هذا المجال تصدر باسم الأصيل و لحسابه [1].

هذا من جهة ، و من جهة ثانية، فان ممارسة الأصيل للصلاحيات المفوضة، أثناء مدة التفويض، لا يتصور عقلا و منطقا أن يؤدي الى تعارض القرارات الصادرة من المفوض و من المفوض إليه، لكونها تصدر باسم صاحب الاختصاص الأصيل و تحت رقابته و توجيهه و بموافقته عليها قبل إصدارها. ولا تتعارض ممارسة الأصيل للاختصاص المفوض أثناء مدة التفويض مع مبدأ وحدة القيادة لان القرارات الصادرة في إطار تفويض التوقيع تصدر باسم القائد الإداري دون سواه في كل الأحوال. و من ثمة لا يتصور أن ممارسة الأصيل للصلاحيات المفوضة تؤدي الى تعقيد و صعوبة العملية الإدارية، و لا الى إرباك العمل و اضطرابه و خلق المشاكل و المنازعات، مما يعود سلبا على السير الحسن للمرفق العمومي و تعطيل المصالح .

و بالإضافة الى ذلك، و لما كان التفويض بالتوقيع ذو طابع شخصي، يمنحه الأصيل الى أعوانه المقربين و المباشرين، الذين يستمدون اختصاصاتهم منه مباشرة، ولا يملكون اختصاصات أصلية مستقلة ،رغبة منه في التخفيف من عبء مادي يرهقه، و نظرا لعدم

---

[1] – أنظر في هذا المعنى ، عمرو فؤاد بركات ، مرجع سابق،ص.150-151.و انظر في هذا المعنى أيضا:

– Denis Garreau, « Table ronde n°2 , Délégation de pouvoir et de signature », Revue Le Lamy Collectivités Territoriales n°23 , 1er avril 2007.

اعتبار التفويض بالتوقيع تخليا أو تنازلا من الأصيل عن هذه الصلاحيات المفوضة لصالح المفوض إليه، بل مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع باسم المفوض دون نقل الاختصاص في حد ذاته، فان للأصيل حق ممارسة هذه الصلاحيات في أي وقت شاء طيلة فترة التفويض، وفقا لإرادته الشخصية باعتباره المالك الحقيقي للتصرف في هذا التفويض دون اعتبار ذلك إلغاء ضمنيا له [1].

و في هذا الإطار، يرى الفقه الفرنسي أن لتفويض التوقيع ميزة كبيرة، تدفع صاحب الاختصاص الأصيل الى عدم التردد في اللجوء إليه، و التوسع في استخدامه، لعدم حرمانه من ممارسة اختصاصه المفوض طيلة مدة التفويض،على عكس التفويض في الاختصاص الذي يحرمه من ممارسته أثناء مدة التفويض[2].

ب- قيام تفويض التوقيع على الاعتبار الشخصي : يقوم تفويض التوقيع على عامل الثقة القائمة بين الرئيس الإداري و المرؤوس المفوض إليه، و هي شعور متبادل بينهما، يؤدي الى تشجيع الرئيس الإداري على التخلي عن بعض صلاحياته لصالح مرؤوسيه للقيام بها نيابة عنه، و تحت إشرافه و توجيهه و إرشاداته، مما يخفف عنه الأعباء المسندة إليه، و يساعد الجهاز الإداري المعني على انجاز المهمة التي أنشئ من أجلها في أوقاتها المحددة، و تحقيق المصالح المرجوة .

و يترتب على الصفة الشخصية لتفويض التوقيع، باعتباره مجرد ترجمة لإرادة الأصيل،أن يحتفظ هذا الأخير بالاختصاص المفوض، و يثير لديه الشعور بأنه لم يفقد شيئا من صلاحياته

---

[1] -Olivier (G) , signature et forme des décisions administratives, Revue Administrative , P.U.F,1952,page: 377.

و انظر في نفس المعنى، الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص156.

[2] - الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق، ص.199.

بهذا التفويض، طالما أن القرارات الإدارية الصادرة من المفوض إليه تصدر في النهاية باسمه و لصالحه[1].

و من مقتضيات الاعتبار الشخصي لتفويض التوقيع، أن يتضمن القرار الصادر بذلك اسم الجهة التي أصدرته للتأكد من مدى مشروعيته، و ذكر المفوض إليه باسمه الشخصي لا بوظيفته الإدارية، بحيث يتقيد صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض توقيعه الى الأشخاص الذين حددهم النص القانوني أو التنظيمي دون سواهم ، و هذا ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 04-154 المؤرخ في 05 مايو 2004 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم التي جاء فيها، بعد أن حددت المادة الثانية المفوض إليهم بوظائفهم، ما يلي: " يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه، و تعداد المواضيع التي يشملها التفويض، و التي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكولة إليه" . وفي القانون الفرنسي، تنص المادة L.2122-19 من القانون العام للجماعات الإقليمية التي تمنح رئيس البلدية إمكانية تفويض توقيعه للمدير العام للمصالح، و الى نائبه، و الى المدير العام و مديري المصالح التقنية، و الى مسؤولي المصالح البلدية . و لرئيس البلدية أيضا أن يفوض توقيعه الى الموظفين الإقليميين في إطار المواد R.2122-8 وR.2122-9 من القانون العام للجماعات الإقليمية، و خارج هذه الفرضيات، يبقى المبدأ هو حظر تفويض التوقيع [2] . و الشرط أن يتضمن قرار تفويض التوقيع الذي يصدره رئيس البلدية، ذكر المفوض إليهم بأسمائهم الشخصية ، و هو شرط تتفق بشأنه كل القوانين في مختلف الدول.

---

[1] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق ،ص.376-377.

[2] –l'article L.2122-19 du CGCT, prévoit que le maire peut donner délégation de signature au directeur général des services et à son adjoint, au directeur général et au directeur des services techniques, ainsi qu'aux= =responsables des services communaux. Le maire est également autorisé à déléguer sa signature à des fonctionnaires territoriaux dans le cadre des articles R.2122-8 et R.2122- 9 du CGCT. En dehors de ces hypothèses, le principe demeure l'interdiction de délégation de signature

إضافة الى ذلك، يقتضي الاعتبار الشخصي لتفويض التوقيع، أن يحدد قرار التفويض الموضوعات المفوضة تحديدا واضحا و دقيقا حتى تتمكن الإدارة و المواطن المتعامل معها من التأكد مما إذا كانت السلطة الموقعة مؤهلة قانونا لتوقيع الوثائق و القرارات الصادرة استنادا الى هذا التفويض. و يترتب عن هذا التحديد للموضوعات المفوضة، التحديد الايجابي لنطاق تفويض التوقيع [1]. و هذا ما أشارت إليه صراحة المادة الأولى و الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 04-154 المشار إليه أعلاه[2].

ج- انتهاء تفويض التوقيع بتغير الأصيل أو زوال وظيفته : ينتهي تفويض التوقيع بتغير صاحب الاختصاص الأصيل أو زوال وظيفته، وهذه الميزة من مقتضيات الاعتبار الشخصي لتفويض التوقيع . و يستفاد من ذلك أن مدة تفويض التوقيع تتوقف على مدى طول أو قصر بقاء الأصيل في الوظيفة المسندة إليه. فإذا استقال أو أقيل الأصيل من وظيفته، أو انتهت وظيفته بوفاته، أو تم نقله الى وظيفة أخرى ، فان قرار التفويض بالتوقيع الذي أصدره الى مرؤوسيه ينتهي بصورة آلية. و لو أعيد الى منصبه مرة أخرى، وجب إصدار قرار جديد بالتفويض الى هؤلاء المرؤوسين. و ما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال، أن القانون الفرنسي الحالي قد خرج عن هذا المبدأ، و استثنى منه حالة تغير الوزراء و كتاب الدولة ، إذ أصبح تغيرهم لا ينهي تفويض التوقيع بقوة القانون بالنسبة لكبار موظفي الوزارة، و ذلك استنادا لنص المادة الأولى من المرسوم الصادر في 28 جويلية 2005 [3]. و نعتقد أن ما ذهب إليه المشرع

---

[1] - **voir dans ce sens** : Le contenu de la délégation doit être précis et explicite, tant sur le plan de l'identité du délégataire que sur celui de l'étendue des compétences déléguées. L'arrêté de délégation doit être rédigé en des termes suffisamment précis pour que l'administration et l'administré soient en mesure de déterminer avec certitude si l'autorité signataire était compétente pour instruire ou signer l'acte en cause. Ceci implique une délimitation positive du champ de la délégation. voir cite internet : https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_cdm285_delegationsignature.pdf , vue le : 23/09/2024 a 15h41.

[2] - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الواحدة و الأربعون، العدد 29 ، الصادرة بتاريخ 09 مايو 2004،ص.18.

[3] -Rouault (M.C) , droit administratif,4° édition , Galino éditeur , Paris, 2007,page:150. " Le changement de ministre ou de secrétaire d'Etat ne met pas fin à cette délégation, sous réserve des dispositions de l'article 4 ". (Décret, 27/07/2005, article 01) .

الفرنسي في هذه النقطة بالذات، أمر يتماشى و ضمان استمرارية أداء المرفق العمومي في تقديم خدماته، و لاسيما على المستوى المركزي، لما في ذلك من المصلحة، و لا نظير لهذا في التشريع الجزائري، و نتمنى أن يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في هذا المجال.

د- مستوى القرار الذي يصدر بناء على تفويض توقيع من الأصيل : المبدأ الأساسي في القانون الإداري تدرج القواعد القانونية، و يقضي ذلك بأنه لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع، إلغاء أو تعديل قاعدة تنظيمية وضعتها سلطة إدارية أعلى أو إضافة أحكام جديدة عليها [1].

و عند تطبيق هذا المبدأ على التفويض، تثور الصعوبات حيث ينعكس المبدأ في هذه الحالة ،حين تقوم سلطة أدنى مفوض إليها بتعديل أو إلغاء قرارات السلطة الأعلى. و في ذلك يقول الفقيه دلفولفيه، عن انحدار (déclassement) القرارات الإدارية بسبب التفويض الإداري، بحيث تنحدر قرارات الأصيل في الاختصاص المفوض الى مستوى قرارات المفوض إليه[2].

و مع ذلك، يرى الفقه و القضاء الإداريين أن قرار المفوض إليه في تفويض التوقيع، يقع في نفس مستوى القرار الصادر من الأصيل، و من ثم لا مشكلة من حيث تدرج القرارات الإدارية، طالما أن القرار الإداري الذي يتخذه المفوض إليه ينال نفس مرتبة القرار الصادر من الأصيل ،أي يصير هذا القرار و كأنه صادر من الأصيل نفسه ، و أن هذا الأمر لا يثير أي مشكلة من هذه الناحية

[1] – أنظر في ذلك،حكم محكمة النقض المصرية (الدائرة المدنية و دائرة الأحوال الشخصية و الهيئة العامة للمواد المدنية في 1962/05/31،مجموعة أبي شادي ،يناير 61–1966،ص.854.)، **نقلا** عن الدكتور محمود إبراهيم الوالي،مرجع سابق،ص401.

[2] - Delvolvé , op - cit , page:100.

هـ- مسؤولية الأصيل في تفويض التوقيع : سبق القول بأن القرارات التي يتخذها المفوض إليه بالتوقيع، تعتبر كأنها صادرة من صاحب الاختصاص الأصيل. و من ثم ، ومن منظور المسؤولية الإدارية، يظل الأصيل مسؤولا عن القرارات المتخذة من قبل المفوض إليه .

و المسؤولية التي يتحملها الأصيل، نتيجة تفويض توقيعه، هي مسؤولية مدنية ناتجة عن الأضرار التي تلحق بالغير من جراء الأعمال الموقع عليها بناء على هذا التفويض ، تنصرف الى الأصيل على اعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسمه و لحسابه و تحت رقابته و مسؤوليته[1].

و لكن هل يمكن للأصيل أن يكون مسؤولا جنائيا بسبب تفويض توقيعه الى الغير ؟

سبق القول أن تفويض التوقيع لا يؤدي الى نقل المسؤولية، والمبدأ العام في القانون الجنائي أن لا يسأل الشخص إلا عن الأفعال التي يرتكبها شخصيا، و من ثم هو وحده من يتحمل تبعات هذا الفعل. و مع ذلك، نجد بعض التشريعات الجنائية قد خرجت عن هذه القاعدة في بعض صور الإجرام، لاسيما في المجال الاقتصادي، فقررت مسؤولية بعض الأشخاص عن جرائم لم يرتكبوها أو يساهموا في ارتكابها بشكل مباشر، و لكن مسؤوليتهم الجنائية عنها مسؤولية مفترضة، تظهر من خلال إقرار المسؤولية الجنائية عن أفعال الغير .

و هذا النوع من المسؤولية الجنائية له ما يبرره ، فإذا كان صاحب المنشأة الاقتصادية أو مديرها يعلم أن أحدا من عماله أو مستخدميه يرتكب جريمة مما له علاقة بنشاطها، و لم يبذل عناية الرجل الحريص لمنعه من ارتكابها و الحيلولة دون وقوع المخاطر التي قد يؤدي إليها ارتكاب هذا الفعل، كان مسؤولا جنائيا، لأنه كان بإمكانه تجنب وقوع هذا الفعل الضار من خلال حسن اختيار العمال أو المستخدمين لانجاز الأعمال ، و إصدار التعليمات إليهم و السهر على حسن تنفيذها. هذا من جهة ، و من جهة ثانية يكفي لمساءلته جنائيا أنه وقت

[1] – محمد علي الشباطات ، مرجع سابق،ص.07.

انجاز الأعمال كان له حق التوجيه و الإرشاد لهم، و كان بإمكانه منع وقوع الجريمة، و لكنه لم يقم بذلك .

و فوق ذلك، فان الأحكام و القواعد المتعلقة بالمسؤولية الجنائية عن فعل الغير هي مسؤولية مفترضة من صنع القضاء الفرنسي على وجه التحديد[1] ، أساسها – كما يرى بعض الفقه – خطأ الشخص في الإشراف و التوجيه و الإرشاد والعمل على منع وقوع الفعل المجرم .

لذلك، نعتقد أنه لا مانع من مساءلة الأصيل جنائيا عن القرار الذي يصدره المفوض إليه استنادا الى تفويض بالتوقيع ، متى علم الأصيل أن القرار الذي يصدره المفوض إليه كان بنية الإضرار بالغير و لم يمنع وقوع الضرر، أو لإهمال أو تقاعس من جانبه في ممارسة رقابته و توجيهه و إرشاده للمفوض إليه قبل إصدار القرار الذي أضر بالغير، كما تقضي بذلك القوانين و التنظيمات سارية المفعول. و من ثم لا مانع من أن يقوم القضاء بتقييم المسؤولية الجنائية للأصيل بشكل ملموس، أي تقييم واقعي و ليس قانونيا فقط، استنادا الى التزامه باحترام قواعد معينة تتعلق بالحذر و السلامة، و مدى معرفته بالمخاطر التي قد يواجهها جراء تفويض توقيعه.

ثانيا– آثار تفويض التوقيع بالنسبة للمفوض إليه :

يمكن حصر آثار تفويض التوقيع بالنسبة للمفوض إليه في ما يلي :

أ– التزام المفوض إليه بانجاز الإعمال المفوضة : استنادا الى النصوص القانونية أو التنظيمية التي تجيز تفويض التوقيع، عادة ما يحدد النص الآذن الموضوعات التي يجوز للأصيل تفويض توقيعه بشأنها الى مساعديه، وهو ما نطلق عليه مصطلح النطاق الموضوعي لتفويض التوقيع .

[1] – لمزيد من التفاصيل حول المسؤولية الجنائية عن فعل الغير ، راجع عبد الحليم بولعراس، المسؤولية الجزائية عن فعل الغير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ،الجزائر، سنة 2015،ص.14 و ما بعدها .

و من أمثلة هذه النصوص في القانون الجزائري،على المستوى المركزي، المرسوم الرئاسي رقم23-331 المؤرخ في 26سبتمبر من العام 2023 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية ، الذي يجيز لمدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام لرئاسة الحكومة، في حدود صلاحياتهم، التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق و القرارات و المقررات ، باستثناء المراسيم[1] .

و أجاز هذا المرسوم، في الوقت ذاته، لمدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة إمكانية تفويض إمضاءاتهم، في حدود الصلاحيات المخولة لهم ، للمعينين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم و الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل[2].

و على المستوى المحلي، تنص المادة 87 من قانون البلدية لعام 2011 على إمكانية رئيس المجلس الشعبي، و تحت مسؤوليته، تفويض توقيعه للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين و الى كل موظف بلدي قصد استقبال التصريح بالولادات و الزواج و الوفيات، و تدوين كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية، و إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه، والتصديق على كل توقيع يقوم أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، و التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها .

و باستقراء النصوص السابقة، يتبين أنها تحدد بشكل دقيق الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها بالتوقيع. ومن ثمة، وجب على المفوض إليه الالتزام بتنفيذ ما فوض فيه، و ألا يتجاوزه الى غيره من الموضوعات التي لم يتم ذكرها في قرار التفويض. و تجدر الإشارة في هذا المقام، بأن تفويض التوقيع مرتبط أساسا بالاختصاص الذي يمارسه المفوض إليه عادة، و هؤلاء المفوض إليهم لا يملكون في العادة اختصاصات أصلية و مستقلة، و إنما يستمدونها من الأصيل الذي فوضهم، فهم أعوانه و مساعدوه على انجاز المهام و الصلاحيات المسندة

[1] -انظر المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،السنة الستون، العدد 62،الصادرة بتاريخ 2023/09/27،ص.06.

[2] - انظر المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331، المرجع السابق،ص.06.

إليه . وعلى هذا الأساس، يعتبر المفوض إليه بالتوقيع يدا مساعدة للأصيل، و ممثلا لشخصه، و مستخدما لسلطته . و هو في كل الأعمال التي يقوم بها يمثل إرادة الأصيل، و يعمل على تحقيق كل ما يصبو إليه هذا الأخير، و أن القرارات التي يصدرها تكون باسم الأصيل لا باسم المفوض إليه الذي أعد القرار و وقع عليه. و لما كانت القرارات التي يتخذها المفوض إليه تصدر باسم الأصيل و لحسابه، فان دعوى الإلغاء التي ترفع ضد هذه القرارات، إن كان لها محل، تصدر في مواجهة الأصيل لا المفوض إليه، و الأصيل من يتحمل المسؤولية المدنية إذا أخطأ المفوض إليه أثناء ممارسة الاختصاص المفوض[1]. و يترتب على ما تقدم،أن الأصيل لا يتجرد من الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض،لأنه يمثل و المفوض إليه سلطة واحدة لا سلطتين منفصلتين . و لهذا السبب بالتحديد، يختار المفوض إليه ممن يكون محلا لثقة الأصيل، و من المقربين منه الذين يعرفون ميوله و رغباته و اتجاهاته و سياسته في إدارة و تسيير المرفق العمومي [2].

ب- مرتبة القرارات التي يتخذها المفوض إليه بالتوقيع : في تفويض التوقيع، تأخذ قرارات المفوض إليه طبيعة و مرتبة القرارات الإدارية التي يصدرها الأصيل بنفسه. فهي تصدر باسمه ولحسابه، و كأنه هو من أصدرها شخصيا[3] ، و هذا ما يتفق مع طبيعة تفويض التوقيع من حيث أنه مجرد نقل للعمل المادي من الأصيل الى المفوض إليه، و ليس تنازلا أو تخليا عن الاختصاص المفوض. هذا فضلا عن حق الأصيل في ممارسة الاختصاصات المفوضة الى جانب المفوض إليه، كونهما يمثلان سلطة واحدة، يتعاون أفرادها على انجاز الأعمال التي تضمن السير الحسن للمرفق العمومي و تحقيق المصالح .

يضاف الى ذلك، أن القرارات التي يتخذها المفوض إليه بالتوقيع تأخذ مرتبة القرارات التي يصدرها الأصيل بنفسه، لأن المفوض إليه بالتوقيع ليست له اختصاصات مستقلة عن

---

[1] –الدكتور بشار جميل يوسف عبد العادي، مرجع سابق،ص.74.

[2] - انظر في هذا المعنى، الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.80 و ما يليها.

[3] - Groshens , op - cit , page: 208.

اختصاصات الأصيل، و ليست له سلطة لإصدار القرارات خارج سلطة هذا الأخير، بل يمارس اختصاصات مملوكة للرئيس الإداري المفوض[1].

و لذلك، يستطيع المفوض إليه بالتوقيع، من خلال القرارات التي يصدرها باسم الأصيل و لحسابه، أن يعدل أو يلغي القرارات الصادرة عنه من قبل في الموضوع ذاته، و لا يعتبر ذلك تجاوزا منه لحدود التفويض الممنوح له مما يكون مدعاة للطعن فيها بالإلغاء لغيب عدم الاختصاص. و هذا ما يجعل التفويض بالتوقيع لا يتم إلا للأشخاص المقربين من الأصيل أو التابعين له الذين ينالون ثقته، و يعرفون توجهاته و سياسته في إدارة و تسيير المرفق العمومي الذي يشرف عليه .

ج- مسؤولية المفوض إليه بالتوقيع : إذا كان تفويض التوقيع لا يعفي الأصيل من المسؤولية عن الاختصاصات المفوضة، على النحو الذي أسفلنا بيانه، فانه لا يعفي المفوض إليه من المسؤولية إذا ارتكب ما يوجبها و توفرت شروطها. و بالتالي أمكن القول بأن المسؤولية الناشئة عن تفويض التوقيع هي مسؤولية مزدوجة يتحملها كل من المفوض و المفوض إليه .

و ما يهمنا في هذا الإطار، التركيز على مسؤولية المفوض إليه بالتوقيع، فإذا كان الخطأ الذي ارتكبه المفوض إليه خطأ مرفقيا، فان الذي يتحمل المسؤولية هو المفوض صاحب الاختصاص الأصيل، و علة ذلك أنه من اختار المفوض إليه، و كان عليه قبل تفويض التوقيع إليه أن يحسن اختياره بالنظر الى كفاءته و قدراته و مهاراته التي تجعله قادرا على انجاز الأعمال المفوضة على الوجه المطلوب لتحقيق المصلحة .

و أما إذا كان الخطأ الذي ارتكبه المفوض إليه بالتوقيع خطأ شخصيا، كان هو من يتحمل المسؤولية التأديبية و الجزائية ، باعتباره الممارس الفعلي للصلاحيات أو الأعمال المفوضة، و يستثنى من ذلك التصرفات التي أصدرها بناء على الأوامر الصادرة إليه من الأصيل في

[1] - انظر في هذا المعنى، الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص. 100 .

هذا الشأن. و هذا ما يمكن استشفافه من المادة 801 من القانون رقم 08-09 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية [1] .

و عليه، يكون المفوض إليه بالتوقيع مسؤولا مسؤولية تأديبية متى أخل بالتزامه في انجاز الأعمال التي فوض فيها بالتوقيع، و هذا هو مناط المسؤولية التأديبية القائمة على أساس الإخلال بواجب وظيفي سلبا أم إيجابا، و ذلك من أجل ضمان حسن سير العمل و ديمومته، و هذا عن طريق الجزاء التأديبي الذي يصدره رئيسه الإداري المباشر، و هذا هو مضمون ما نصت عليه المادة 160 من الأمر رقم06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية، المؤرخ في 2006/07/15.[2]

و حتى يقوم هذا النوع من المسؤولية في حق المفوض إليه بالتوقيع، لابد من وجود علاقة سببية بين الخطأ التأديبي المرتكب و المفوض إليه، و هو يمارس العمل الذي فوض فيه . و ينعدم هذا الركن متى كان الخطأ المرتكب لا يرجع الى المفوض إليه، و إنما ناتج عن طاعة لأمر صادر إليه من رئيسه، و هو كأصل عام التزام واجب على كل موظف ملتزم، طالما أن تلك الأوامر تتسم بالمشروعية، شريطة أن يقوم المفوض إليه بتنفيذ ما أمر به بالدقة و الأمانة اللازمين، و في حدود ما يقضي به القانون و التنظيم ساري المفعول. و إذا رأى المفوض إليه أن الأمر الصادر من رئيسه الأعلى لا يتسم بالمشروعية لمخالفته للقانون، وجب عليه إخطار هذا الرئيس بذلك كتابيا ، و في حالة إصراره على تنفيذ الأمر، سقطت عن المفوض إليه المسؤولية التأديبية و تنقل الى الرئيس.

---

[1] – الدكتور بن ترجا الله علي، التفويض الإداري، مطبوعة مخصصة لطلبة الماستر، تخصص قانون إداري و جماعات محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة ، الجزائر، ص.09 من الفصل الثاني ، منشور على الموقع الالكتروني التالي
http://moodle.univ-dbkm.dz/pluginfile.php/40406/mod_resource/content/2, vue le: 26/09/2024 a 14h20.

[2] – الأمر رقم06-03 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة ، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2006/07/16،ص.14. و تنص المادة 160على : يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ،دون المساس، عند الاقتضاء ،بالمتابعات الجزائية .

و تقوم مسؤولية المفوض إليه بالتوقيع الجنائية، متى استخدم الصلاحيات التي فوض فيها لتحقيق مصالح شخصية خاصة أو استغلال ما فوض فيه للقيام بأعمال غير مشروعة . و يعتبر النطاق الموضوعي للفساد الإداري و المالي، المجال الأكثر ملائمة لبروز المسؤولية الجزائية للموظف العمومي، و هو ما أخذ به المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 06-01 المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته، حين اشترط لقيام جرائم الفساد، المتمثلة في الرشوة و اختلاس المال العام و استغلال النفوذ...الخ[1]، أن يكون الفاعل موظفا عموميا وطنيا أو أجنبيا أو دوليا .

د- تفويض التوقيع المفوض (subdélégation de signature) : يراد بتفويض التوقيع المفوض، قيام المفوض إليه بالتوقيع بتفويض غيره للتوقيع نيابة عنه فيما فوض فيه بالتوقيع. و القاعدة العامة في التفويض الإداري أن الاختصاصات أو الصلاحيات المفوضة لا يجوز تفويضها الى الغير مرة ثانية للأسباب التي أسلفنا بيانها، و يجوز تفويض التفويض إذا وجد نص قانوني أو تنظيمي يقضي بذلك بشكل صريح و دقيق.

لهذا، لجأت بعض التشريعات الى النص على جواز تفويض التوقيع المفوض، إزالة لكل لبس يتعلق بهذا الموضوع. و من ضمن هذه التشريعات التي أجازت تفويض التوقيع المفوض، التشريع الفرنسي، و ذلك من خلال إصدار قرار حكومة المجتمع الفرنسي المتضمن تفويض الصلاحيات و التوقيعات لصالح الموظفين العامين و بعض أعضاء الطاقم الإداري بوزارة المجتمع الفرنسي [2].

و باستثناء الحالات التي يمنع فيها هذا القرار أو يحدد بشكل صريح هذه الإمكانية، تستطيع السلطات المفوض إليها، استنادا الى وثيقة مكتوبة سابقة عن التفويض الفرعي تتماشى مع

---

[1] - انظر المواد من25 الى 44 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

[2] -Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française , A. Gt 03-09-2020, M.B. 25-09-2020,Document n° 48335 .

الشروط المنصوص عنها بالمادة الثالثة من هذا القرار، أن تفوض، بشكل كلي أو جزئي، الصلاحيات أو الأعمال التي تم تفويضها فيها الى الأشخاص المعنيين المشار إليهم في هذا القرار، شريطة أن يكون للمفوض إليهم سلطة رئاسية على من سيوجه إليهم التفويض الفرعي[1].

و لا يمكن أن تكون تقنية تفويض التوقيع المفوض محلا لتفويض فرعي أخر، إلا إذا كان هذا القرار يسمح بذلك بشكل صريح.

و حتى يكون التفويض الفرعي للتوقيع مشروعا، ينبغي أن يستند الى قرار مكتوب مسبقا، يذكر فيه تاريخ صدوره، و الأعمال التي تكون محلا لهذا التفويض الفرعي، و السند القانوني أو التنظيمي المعتمد، و ذكر وظيفة و رتبة السلطة المفوضة و المفوض إليها، بالإضافة الى هوية المفوض إليه إذا كانت وظيفته غير كافية لتحديد هويته.

يضاف الى ذلك، ضرورة اشتمال قرار التفويض بالتوقيع الفرعي على توقيع المفوض إليه بالتوقيع، و توقيع من فوض إليه التفويض الفرعي. و يجب أن يذكر في وثيقة التفويض الفرعي تاريخ بدأ سريان هذا التفويض، على أن لا يكون هذا التاريخ سابقا على تاريخ إصداره، و لا تاليا لتاريخ انتهائه . و في حالة عدم ذكر تاريخ دخول قرار التفويض بالتوقيع الفرعي حيز النفاذ، اعتبر تاريخ نشره هو بداية تاريخ نفاذه[2].

و في هذا المقام، يستطيع المفوض إليه بالتوقيع سحب تفويضه الفرعي متى شاء، كما لا يوجد ما يمنعه من ممارسة الأعمال المفوضة تفويضا فرعيا الى جانب من فوض فيها . و تجوز الرقابة و التوجيه و الإرشاد على من فوض إليه التفويض الفرعي بالتوقيع من قبل

---

[1] –voir dans ce sens: art.02/1 : " Sauf dans les cas où le présent arrêté interdit ou limite expressément cette faculté, les autorités délégataires peuvent, moyennant un acte écrit et préalable de subdélégation établi selon les modalités définies à l'article 3, subdéléguer tout ou partie des compétences qui leur sont déléguées par ou en vertu du présent arrêté aux membres du personnel qu'elles désignent. Les autorités délégataires ne peuvent donner délégation qu'aux membres du personnel sur lesquels elles exercent leur autorité hiérarchique". Arrêté du gouvernement de la Communauté Française, op–cit, page:02.

[2] - voir dans ce sens, art:03, Arrêté du Gouvernement de la communauté Française..., op - cit , page:02-03.

صاحب الاختصاص الأصيل أو المفوض إليه الذي فوضه[1]. و يستطيع المفوض إليه، عند استعماله لسلطة التفويض الفرعي بالتوقيع، أن يطلب من المفوض إليه الفرعي تقديم تقرير سنوي حول انجاز الصلاحيات و الأعمال التي تم تفويضه فيها[2].

المطلب الثالث: آثار تفويض التوقيع غير المشروع :

سبق القول بأن المبدأ السائد في القانون الإداري هو التنفيذ الشخصي للاختصاص، و أنه شرع لضمان حسن سير المرافق العمومية و تحقيق المصلحة العامة، و أن كل مخالفة له أو تجاوز لحدوده التي حددها القانون أو التنظيم يجعل القرار الإداري عرضة للبطلان المطلق. و سبق القول أيضا بأن التفويض الإداري في عمومه يعتبر نظاما استثنائيا من هذا المبدأ، تحكمه قواعد و أحكام سبقت الإشارة إليها، و يترتب على مخالفة الإدارة لها عدم مشروعية تصرفاتها ، و تعريضها للطعن فيها بالإلغاء لعيب من عيوب عدم الاختصاص.

لذلك، نعمد الى تقسيم هذا المطلب الى فقرتين فرعيتين، تخصص الأولى لبيان صور تفويض التوقيع غير المشروع، و تخصص الثانية لبيان الجزاء المترتب عنه ، و ذلك على النحو الآتي:

أولا- صور تفويض التوقيع غير المشروع :

يقصد بتفويض التوقيع غير المشروع ذلك الذي يتم بالمخالفة للقواعد و الأحكام التي تحكم التفويض الإداري في عمومه. و معنى ذلك ،أن تفويض التوقيع غير المشروع هو التفويض الذي يتم إعماله خلافا لما يقضي به القانون، و هو بهذا الوصف له صور مختلفة نحاول حصر عدم مشروعيتها في الحالات التالية :

---

[1] - voir dans ce sens, art:11/1, idem, page:05.

[2] -art.11/2, idem, page:05 . "Les autorités délégataires peuvent, lorsqu'elles font usage de la faculté de subdéléguer prévue à l'article 2 , exiger de leurs subdélégataires qu'ils leur rendent compte, sous la forme d'un rapport annuel, de l'exercice des compétences déléguées" .

أ- الصورة الأولى : و تتمثل في عدم وجود نص قانوني أو تنظيمي يأذن بتفويض التوقيع، إذ يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض إمضائه الى أحد مرؤوسيه للقيام بجزء من صلاحياته نيابة عنه دون سند قانوني يجيز له هذا النوع من التفويض . و من أمثلة ذلك ، أن يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة - بتفويض مدير الديوان أو رئيس الديوان بتوقيع المراسيم التنفيذية نيابة عنه ، مع العلم أن توقيع المراسيم التنفيذية اختصاص أصيل و حصري للوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يجوز التفويض فيه .و حينئذ يكون هذا التفويض بالتوقيع صدر من غير نص قانوني يجيزه ، يكتسي طابع عدم المشروعية ، و يعرض للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء المختص.

و قد يكون تفويض التوقيع قد صدر من صاحب الاختصاص، استنادا الى نص قانوني يجيزه ، و لكن لم يتم نشره طبقا لما يقضي به القانون، فيوصف بعدم المشروعية لمخالفة للقانون، و يكون عرضة للإبطال، و أن النشر اللاحق لصدوره لا يصحح هذا العيب.

ب- الصورة الثانية :يكون تفويض التوقيع غير مشروع متى تجاوز المفوض الحدود المقررة له في النص الذي أذن به ، كأن يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض توقيعه عن بعض اختصاصاته التي لم يأذن له القانون بالتفويض فيها لعدم وجود النص ، أو التفويض في اختصاصات استثناها النص الآذن من التفويض،أو تم التفويض الى أشخاص لم ينص القانون على أهليتهم لتلقي التفويض من المفوض، و مثاله أن يقوم الأمين العام لرئاسة الجمهورية بتفويض توقيعه لغير من تم ذكرهم في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية .

و يقع تفويض التوقيع غير مشروع متى تم خارج الإطار الزمني المحدد للتفويض، كأن يصدر المفوض إليه قرارا إداريا بعد ما أنهيت مهامه في الجهاز الإداري، أو أصدر القرار المعني بعد سحب التفويض بالتوقيع منه من قبل صاحب الاختصاص الأصيل.

ولكن هل يقع تفويض التوقيع غير مشروع متى صدر قرار التفويض من الأصيل الى المفوض إليه من غير مراعاة للترتيب الذي ينص عليه النص الآذن بالنسبة للأشخاص المفوض إليهم، ذلك أن تعداد من يسمح بالتفويض إليهم في تفويض الاختصاص، يذكر في النص غالبا على سبيل الحصر لا المثال، و عليه كل مخالفة لهذا الترتيب، يعد خرقا للقانون، يجعل القرار الصادر به عرضة للطعن فيه بالإلغاء. و لكن هل يسري هذا المنطق على تفويض التوقيع؟ . مثال ذلك الترتيب الذي جاء به نص المادة 18 من المرسوم رقم 23-331 ، إذ جاء فيها : " يمكن لمدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم ، تفويض إمضائهم للمعينين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم و الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل" . فهل يلتزم مدير الديوان أو الأمين العام لرئاسة الجمهورية أو الأمين العام للحكومة بهذا الترتيب، فيفوض توقيعه الى المعينين في المناصب العليا برئاسة الجمهورية من الأعلى رتبة الى أن يصل الى من هو في رتبة نائب مدير على الأقل ؟ . سبق القول بأن تفويض التوقيع قائم على أساس الثقة المتبادلة بين المفوض و المفوض إليه .هذا من جهة ، و من جهة ثانية قد يختلف من يمكن التفويض إليهم في القدرات و المهارات و القدرة على انجاز الأعمال المفوضة في اقل مدة زمنية ممكنة، لذلك يعطى صاحب الاختصاص الأصيل السلطة التقديرية الكاملة في اختيار من يكون محلا لثقته و مقتنعا بكفاءته و قدرته على انجاز العمل المفوض إليه ، على أن يكون الاختيار من بين من تم تحديدهم في النص الآذن بتفويض التوقيع . و من ثم، فهذا الترتيب لا يلزم الأصيل إتباعه، و لا رقابة عليه في اختياره، و لا يؤدي عدم الالتزام به الى الطعن فيه بالإلغاء .

الصورة الثالثة : و تتمثل هذه الصورة في عدم التزام المفوض إليه بالتوقيع حدود ما اشتمل عليه قرار التفويض، و أن تفويض التوقيع- مثله مثل تفويض الاختصاص- لا يصحح بنصوص لاحقة. لذلك، لا يكفي أن يكون صدور النص الآذن به قد صدر بالفعل من الجهة التي تملك حق إصداره، و أن الأصيل قد أصدر فعلا قرارا بتفويض توقيعه الى المفوض إليه قبل أن يصرف هذا الأخير في الموضوعات المفوضة، و إنما يجب على المفوض إليه أن

يقوم بالعمل المفوض في حدود النص الذي أذن به ، و في النطاق الذي رسمه قرار التفويض بالتوقيع، و أن لا يتوسع في التفسير الى الدرجة التي تجعله متجاوزا لهذه الحدود ، و هذا ما قضت به صراحة الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من قرار حكومة المجتمع الفرنسي المشار إليها أعلاه [1]. و في هذا الصدد، فان التفويض بالتوقيع على الوثائق و القرارات و المقررات غير التنظيمية التي يمنحها الوزير الأول الى مدير الديوان أو رئيس الديوان ، لا يخولهما التوقيع على القرارات التنظيمية المخصصة للوزير الأول[2]. وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه[3]، و سار على هديه القضاء الإداري المصري [4].

الصورة الرابعة : تتمثل هذه الصورة في تفويض التوقيع المفوض la subdélégation de signature ، ويكون هذا النوع من التفويض غير مشروع متى تم دون نص قانوني أو تنظيمي يأذن به، أو تم هذا التفويض بالمخالفة للشروط و الإجراءات التي اشترطها القانون لإعماله . و من أمثلته، أن يقوم المفوض إليه بالتوقيع بتفويض غيره للقيام بالتوقيع مكانه عن كل ما تم تفويضه فيه بالتوقيع، و هنا نكون بصدد تنازل كلي من المفوض إليه بالتوقيع عن انجاز الأعمال المفوضة لصالح الغير، و هذا ولا شك يتنافى مع قاعدة التفويض الجزئي التي يتميز بها التفويض الإداري في عمومه، و لا يحقق الغاية من تفويض التوقيع المتمثلة في التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق صاحب الاختصاص.

ثانيا- الجزاء المترتب عن تفويض التوقيع غير المشروع :

يعد التوقيع على القرار الإداري المكتوب عنصرا جوهريا، حتى و لو لم يتم النص عليه في القانون، ذلك أن القرار الإداري لا يكون موجودا إلا من لحظة التوقيع عليه من الجهة التي

---

[1] - "4. Les dispositions du présent arrêté qui dérogent expressément au paragraphe 1er sont de stricte interprétation". Arrêté du Gouvernement de la communauté Française..., op - cit , page:03.

[2] - راجع أحكام المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07فبراير 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السادسة و الأربعون، العدد العاشر، الصادرة بتاريخ 11فبراير 2009،ص.9.

[3] - راجع في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق،ص.133.

[4] - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ،الصادر بتاريخ 20ماي 1957، و حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، المؤرخ في 23جوان 1964. نقلا عن الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق، ص.150.

تملك ذلك الحق، و إن لم يتم نشره و إعلانه لصاحب الشأن حسب الأحوال، فالنشر و الإعلان مجرد وسيلة لحصول علم الأفراد بصدور القرار الإداري، و هو عملية لاحقة على صدوره لا تؤثر على وجوده [1]. و يترتب على عدم توقيع القرار الإداري من قبل السلطة الإدارية التي تملك حق إصداره، اعتبر القرار معدوما، لان التوقيع عليه يرتب آثارا هامة في ظل وجوده بالنسبة للجهة المصدرة له و بالنسبة للغير على حد سواء[2] .

و من النادر جدا أن تجد نصوصا قانونية تستلزم ضرورة التوقيع على القرار الإداري الذي يصدره صاحب الاختصاص الأصيل عندما يفوض توقيعه الى مرؤوسيه بشكل صريح و مباشر، و لكنه شرط يمكن استشفافه من النص القانوني الذي يأذن بتفويض التوقيع، و من هذه النصوص، على سبيل المثال لا الحصر، نص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه ، إذ جاء فيها: " يؤهل مدير الديوان و رئيس الديوان للتوقيع، في حدود صلاحيات كل منهما،باسم الوزير الأول، كل الوثائق و القرارات و المقررات" .و بالتالي، كل قرار أو مقرر يصدر باسم الوزير الأول ينبغي توقيعه ممن أمضاه نيابة عنه.

و مع ذلك، يتعين على من يصدر قرار التفويض بالتوقيع أن يحدد صفته ، و أنه أصدره استنادا لى تفويض من الأصيل مع ذكر سند تفويضه ، و ذلك حتى يعلم ذوي الشأن بمدى توافر عنصر الاختصاص من عدمه ، و حتى يقرروا ما إذا كانوا سيقبلونه أو يطعنون فيه بالإلغاء[3] .

---

[1] – الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص.489.، و أنظر أيضا ، الدكتور شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، عيب الشكل في القرار الإداري،دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية و العربية للبنات بالإسكندرية ، المجلد الأول ، العدد31 ،بدون تاريخ،ص.687. و الدكتور محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1962،ص.93.

[2] - الدكتور الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات و الأشكال في القرار الإداري،دراسة مقارنة في النظام الفرنسي و المصري و العراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ،سنة 1992،ص.199.

[3] - المستشار عليوة مصطفى فتح الباب ، القرار الإداري الباطل و القرار المعدوم ، دراسة للقرار الإداري و أركانه و شروط صحته و عيوبه، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1997،ص.128.

و لمعرفة الجزاء المترتب عن تفويض التوقيع غير المشروع، يخصص هذا المطلب لبيان طبيعة الجزاء الذي يرتبه القانون عن تفويض التوقيع غير المشروع أولا، ثم بيان القيمة القانونية للنتائج المترتبة عنه، و ذلك ما نعكف على بيانه في الفقرتين الآتيتين:

أ- طبيعة الجزاء المترتب عن تفويض التوقيع غير المشروع : يعتبر تفويض التوقيع غير المشروع من عيوب الشكل التي تلحق بالقرارات الإدارية. و إذا كان الأصل بطلان القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة دون مراعاة للأشكال أو الإجراءات التي يتطلبها القانون، دون حاجة الى نص صريح يقضي بذلك، و هو ما يعني عدم تمتع الإدارة بأية سلطة تقديرية في إتباع الشكليات و الإجراءات من عدمه. إلا أن الفقه و القضاء الإداريين استقرا على أنه إذا وجد نص قانوني يقرر البطلان عند إغفال الأشكال و الإجراءات المحددة فيه،تعين إتباع النص و الحكم ببطلان القرار .

وفي حالة انعدام النص القانوني القاضي بالبطلان، أقام القضاء الإداري، لاسيما في فرنسا، التفرقة بين الأشكال و الإجراءات الجوهرية و رتب على عدم مراعاتها البطلان ، و بين الأشكال و الإجراءات غير الجوهرية التي لا يترتب على مخالفتها بطلان التصرفات، و لا يختلف القرار الإداري المتعلق بتفويض التوقيع غير المشروع عن باقي القرارات الرادارية الأخرى في هذا المجال.

إلا أن السؤال المطروح بهذا الشأن، يدور حول تحديد معيار التفرقة بين الشكليات و الإجراءات الجوهرية و تلك التي تعتبر غير جوهرية، أي ثانوية.

المسألة خلافية، ذهب بعضهم الى الأخذ بالمعيار الموضوعي، يتعلق بمدى جسامة عيب الشكل أو الإجراء، فإذا كان العيب على درجة كبيرة من الجسامة ، و كان من شأن احترامه أن يصدر القرار الإداري على شكل مغاير لما صدر عليه ، كان الشكل أو الإجراء في هذه الحالة جوهريا يؤدي الى بطلان القرار . و أما إذا كان الشكل أو الإجراء الذي تمت مخالفته لا يؤثر على القرار في حال احترامها ، فان الشكل أو الإجراء و الحالة هذه يكون ثانويا ،

بغض النظر عما إذا كانت المصلحة فيه مقررة لصالح الإدارة أو الأفراد ، و بالتالي لا يتقرر البطلان .

و ذهب البعض الآخر الى التفرقة بين الشكليات و الإجراءات الجوهرية و الثانوية على أساس الجهة التي تقررت المصلحة لصالحها . فإذا كانت المصلحة مقررة لصالح الأفراد، كان الشكل أو الإجراء الذي لم تتم مراعاته جوهريا يترتب على إغفاله البطلان. و إذا كانت المصلحة مقررة لصالح الإدارة، فان الشكل أو الإجراء الذي تمت مخالفته ثانويا لا يرتب البطلان، و من ثمة أمكن القول بأن هذا الرأي يستبعد تماما الأخذ بفكرة النظام العام في الشكليات الإدارية .[1]

و تباينت مواقف القضاء الإداري بهذا الشأن ، فتارة يتبنى موقف الاتجاه الأول، و من أمثلته ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر حكمها الذي جاء فيه : " إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها أو طقوسا لا مندوحة من إتباعها، بل هي إجراءات سداها المصلحة العامة و مصلحة الأفراد على حد السواء ، يفرق في هذه القواعد بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة و يقدح إغفالها في سلامة القرار و صحته ، و غيرها من الشكليات الثانوية، لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهريا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها ، و من ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركا من طريق آخر دون المساس بمضمون القرار وسلامته موضوعيا و ضمانات ذوي الشأن و اعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه ، فان الإجراء الذي تم إغفاله لا يستوي إجراء جوهريا يستتبع البطلان" [2].

---

[1] -Bonnard Roger, précis élémentaire de droit administratif , 4° édition, Librairie Générale de droit et de jurisprudence , Paris ,1943 , page:104.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 144لسنة 49 قضائية عليا الصادر بتاريخ 2008/04/05، قاعدة رقم 125،ص.1017. البوابة القانونية لاحكام محكمة القضاء الإداري، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، سنة 2010 .

و تارة أخرى، يتبنى القضاء الإداري موقف الاتجاه الثاني القائل بضرورة التفرقة بين الشكليات و الإجراءات الجوهرية و الثانوية على أساس الجهة التي تقررت المصلحة لصالحها. و من أحكامه في هذا المجال، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ جاء في أحد أحكامها : " الأصل المسلم به فقها و قضاء هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تلتزم الأوضاع الشكلية أو الإجراءات التي أوصى المشرع بإتباعها، إلا أنه لا يستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل أو الإجراءات يكون الجزاء عنها بطلان القرار المترتب، و إنما يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية، و هي التي تمس مصالح الأفراد، و بين تلك التي لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم، فرتب على الأولى بطلان القرار و لم يرتب على الثانية بطلان القرار كون الأوضاع و الإجراءات التي تمت مخالفتها إنما رسمت لصالح الجهة الإدارية وحدها... " [1].

و ذهب رأي فقهي ثالث الى القول بأن إسقاط جميع الشكليات و الإجراءات يعد مخالفة جوهرية يترتب عنها بطلان القرار الإداري، و أما إذا اتخذت الإجراءات بطريقة غير صحيحة عد ذلك مخالفة ثانوية لا يترتب عنها البطلان[2] .

و نعتقد من جهتنا أن الاعتماد على المعيار الموضوعي هو الاعتماد الأولى بالإتباع ، و ذلك بالنظر الى مدى تأثير الشكل أو الإجراء على موضوع القرار، فإذا كان من الممكن أن يصدر قرار التفويض بالتوقيع على شكل مغاير لما صدر عليه لو احترمت الشكليات و الإجراءات المطلوبة التي تم إغفالها من جهة الإدارة، فإننا و الحال هذه نكون أمام خرق جوهري للشكليات و الإجراءات، و من ثمة، بطلان قرار التفويض بالتوقيع . أما إذا كانت

---

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1027 لسنة 07 قضائية عليا الصادر بتاريخ1964/12/19 ، قاعدة رقم 27، ص.245-246 . المرجع نفسه.

[2] – انظر في هذا المعنى ، الدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية و تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، منشورات الجواهر، سنة 2003،ص.195.

مخالفة الشكليات و الإجراءات المطلوبة لا تؤثر على مضمون هذا القرار، نكون حينئذ أمام خرق ثانوي لا يترتب عن إغفاله البطلان .

و استنادا الى ما سبق بيانه، فان الأصل في القانون الإداري عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية – مهما اختلفت موضوعاتها– بسبب إغفال الشكليات و الإجراءات، لأن القرار الذي أهملت فيه الإدارة الشكليات و الإجراءات المقررة له قانونا يولدا ميتا ، فإذا أرادت تصحيحه لابد لها من استفاء الشكليات و الإجراءات المحددة من خلال إصدار قرار إداري جديد ينظم الموضوع ذاته.

و ينتج عن ذلك، عدم جواز تصحيح القرار الإداري ، بما فيها قرار التفويض بالتوقيع، بأثر رجعي استنادا الى قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية. و لا يمكن تصحيح القرارات الإدارية الباطلة، خصوصا إذا تعلق البطلان بالنظام العام . و أن السماح بتصحيح القرارات الإدارية بإجراءات لاحقة، يؤدي حتما الى تسرع الإدارة في إصدار قراراتها. و رغم هذا الوضوح، إلا أن الفقه و القضاء الإداريين قد اختلفا في مسألة تغطية عيوب الشكل التي تلحق القرارات الإدارية بإجراءات لاحقة ، أو بقبول ممن تقرر عيب الشكل لصالحه ، أو استحالة إتمام الشكليات و الإجراءات بسبب القوة القاهرة أو بسبب صاحب الشأن ذاته[1]. و هذا هو الاتجاه الغالب في فقه القانون الإداري. و لكن للقضاء الإداري موقف مخالف من حيث إجازته لتصحيح القرارات الإدارية عموما بإجراءات لاحقة في كثير من أحكامه[2].

---

[1] – للاطلاع على هذا الخلاف الفقهي و القضائي، انظر الدكتور محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري) ، دار النهضة العربية، سنة 1987،ص.379 و ما بعدها.

[2] – انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1008،للسنة 80 قضائية،جلسة 1963/01/19،القاعدة رقم 50،ص542–543، البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق. و أنظر أيضا حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 3884 للسنة 8قضائية،جلسة 1957/07/01، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، المبدأ رقم 358،ص.638. و حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 07 لسنة 17 قضائية عليا، جلسة 1972/06/03،القاعدة رقم 77، ص.536–537 ، البوابة القانونية لاحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق.

ب- القيمة القانونية للنتائج المترتبة عن تفويض التوقيع غير المشروع : سبق القول بأن قرار تفويض التوقيع غير المشروع يترتب عنه البطلان متى كان عيب الشكل جوهريا، و لا يترتب هذا البطلان إذا كان عيب الشكل ثانويا على النحو الذي بيناه أعلاه. و لكن ما الحل إذا ترتب عن قرار التفويض بالتوقيع الباطل نتائج تضر بالغير حسن النية نتيجة القرار الإداري الذي أصدره المفوض إليه ؟.

ننوه منذ البداية أن لا اختلاف بين تفويض الصلاحيات و تفويض التوقيع في مسألة ما يترتب عن هذا التفويض غير المشروع من أضرار تلحق بالغير حسن النية، و لكن اختلف فقهاء القانون الإداري بشأن هذه المسألة الى فريقين :

يرى الفريق الأول الذي يتزعمه دي فورنيل و ديكروك أن قبول تصرفات المفوض إليه المستندة الى تفويض غير مشروع عمل غير منطقي، و أن القرارات التي يصدرها هذا الأخير باطلة، دون الالتفات الى الغير حسن النية الذي تضرر نتيجة هذا القرار المستند الى تفويض غير مشروع .

و على العكس من ذلك، يرى الفريق الثاني من فقهاء القانون الإداري، يمثل الدكتور عبد الحميد أبو زيد أحد أقطابه، وجوب تطبيق نظرية الموظف الفعلي على النتائج التي يرتبها تفويض التوقيع غير المشروع، ذلك أن مركز المفوض إليه في تفويض توقيع غير مشروع لا يختلف عن مركز الموظف الذي يتم تعيينه تعيينا غير مشروع. و لذلك، لا مانع من تطبيق نظرية الموظف الفعلي في مجال التفويض الإداري غير المشروع طالما أن القرار الإداري الذي أصدره المفوض إليه تم خلال مدة التفويض و لم يتم إلغاؤه، بغرض إضفاء المشروعية على التصرفات التي تم انجازها استنادا الى هذا التفويض المطعون في شرعيته، و ذلك حماية لحقوق الغير حسن النية الذين تعاملوا مع المفوض إليه على حسب ما ظهر لهم، و لم يكونوا

يعلمون بعدم مشروعية التفويض الذي تلقاه المفوض إليه، و طالما كانت هناك ضرورة ملجئة أو ظروف استثنائية تبرر ذلك ، عملا بمبدأ دوام سير المرفق العام[1] .

و نظن أن القضاء الإداري الفرنسي قاد ساير رأي الفريق الثاني في أحكامه التي منها، حكمه في قضية إبرام عقود زواج مونت روج Montrouge الصادر عن محكمة النقض الفرنسية الصادر بتاريخ 07 أوت1883م [2]، الذي راعي بشكل واضح مصلحة الغير حسن النية في هذه القضية.

و رغم وضوح هذا الموقف من محكمة النقض الفرنسية ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد رفض الأخذ بنظرية الموظف الفعلي على نتائج تصرفات الموظفين المبنية على تفويض إداري غير مشروع ، مقررا تطبيق قواعد عيب عدم الاختصاص في هذا المجال ، و اتبعه في ذلك القضاء الإداري المصري[3] ، و نظنه موقف القضاء الإداري الجزائري أيضا.

---

[1] – الدكتور عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، 157–158.

[2] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص.440.

[3] - انظر في ذلك، الدكتور محمود إبراهيم الوالي،المرجع نفسه ،ص.441، و الدكتور عبد الحميد أبو زيد، المرجع نفسه ،ص.157.

الفصل الثالث: انقضاء التفويض الإداري:

سبق القول بأن التفويض الإداري قرار إداري خالص، يخضع لنفس الأحكام و القواعد القانونية التي تخضع لها القرارات الإدارية في عمومها. و تعتبر هذه الأخيرة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، فهي تنشئ حقوقا للأفراد، و ترتب التزامات على عاتقهم ، دون أن يتوقف تنفيذها على رغبتهم .

و استنادا الى ذلك، تعتبر القرارات الإدارية جوهر عمل المسؤولين في المصالح و الهيئات الإدارية على اختلاف مستوياتها، و لاسيما في الدولة الحديثة التي كثرت مرافقها، و تشعبت اختصاصاتها، و ازدياد أعداد موظفيها، كنتيجة حتمية لازدياد مجالات تدخلها في الحياة العامة، مما يتطلب المزيد من إصدار القرارات الإدارية المؤثرة و الفعالة .

و القرارات الإدارية، مثلها مثل أي شيء في هذا الوجود، عرضة للزوال و الإنهاء. و ليس من باب المبالغة القول بأن لكل قرار إداري نهاية أكيدة، لعلة منطقية مفادها أن القرارات الإدارية وجه من أوجه النشاط الإداري المتغير باستمرار لمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع . و لذلك، يصدر القرار الإداري ملائما لظرف أو مرحلة ما، و يصير غير مناسب لغيرها من الظروف أو المراحل اللاحقة و المتجددة ، مما يترتب عنه حتمية إنهائه كلية أو إدخال التعديلات اللازمة عليه لمواكبة المستجدات .

و بناء عليه، فان التفويض الإداري وسيلة مهمة و سهلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية داخل الجهاز الإداري المعني، و ليس لهذه الوسيلة أو التقنية صفة الدوام و الاستمرار الى ما لا نهاية، و لكنها وسيلة مؤقتة يستمر العمل بها الى أن يتقرر وضع نهاية لها إما صراحة أو ضمنا .

و يقصد بانقضاء التفويض الإداري انتهاء الآثار القانونية المترتبة عنه، و هذا المفهوم منتقد لكونه يركز على آثاره مستقبلا، و لا يلتفت الى وجود قرار التفويض ذاته كعمل قانوني[1]. و

[1] – أنظر في هذا المعنى، الدكتور عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005،ص.530.

الأكيد أن ثمة فارق جوهري بين إزالة آثار العمل و بين بنيان العمل القانوني ذاته، و ليس دقيقا استعمال مصطلح " إزالة آثار قرار التفويض في المستقبل"، ذلك أن إزالة الآثار تعني أنه هذه الأخيرة قد نتجت فعلا و يراد إزالتها، و لا يسري ذلك على المستقبل، إذ المفترض أن الآثار المستقبلية لم تنتج بعد، و الأصوب أن يقال أن انقضاء التفويض الإداري هو وقف آثاره بالنسبة الى المستقبل .

و يتم انقضاء التفويض الإداري بعدة طرق، بحيث تعود الاختصاصات الإدارية المفوضة الى أصحابها الأصلاء. و من هذه الطرق انقضاء التفويض الإداري بالإرادة المنفردة للأصيل(مبحث أول)، و انقضاؤه دون إرادته (مبحث ثان)، و ذلك ما سنحاول بيانه في ما يلي :

المبحث الأول: انقضاء التفويض الإداري بالإرادة المنفردة للأصيل :

من الطبيعي جدا أن الجهة التي خولها القانون صلاحية تفويض الاختصاص، أن يمنحها في الوقت نفسه القدرة على إنهائه و استرجاع الصلاحيات المفوضة الى حوزته، طالما أن هذا التفويض لا يكون إلا مؤقتا. و من ثمة ، أمكن القول بأن صاحب الاختصاص الأصيل له القدرة على وضع نهاية لقرار التفويض الذي أصدره، وفقا للشروط التي حددها النص الآذن بالتفويض.

و بناء عليه، يملك صاحب الاختصاص سلطة إنهاء التفويض الإداري بإرادته المنفردة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، و هو ما سنعمل على بيانه و توضيحه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: انقضاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة :

أجازت التشريعات لصاحب الاختصاص الأصيل أن يسترد الاختصاصات المفوضة، و يضع هذا الاسترداد حدا لقرار التفويض و ينهي وجوده، و هذا أمر منطقي يقتضيه شرط التأقيت الذي يتميز به التفويض الإداري.

هذا، و يقتضي انقضاء التفويض الإداري أن يتم بنفس الطريقة التي تم صدوره بها، إذ ينبغي لصحة قرار انقضاء التفويض أن يكون في نفس مرتبة قرار التفويض و بنفس قواعده و شكله[1]، و أن يكون الهدف من إنهاء التفويض الإداري تحقيق المصلحة العامة و ضمان السير الحسن للمرفق العمومي، و إلا كان قرار الإنهاء مشوب بعدم المشروعية يفتح الباب للطعن فيه بالإلغاء[2].

و بناء عليه، إذا صدر قرار التفويض بأداة قانونية معينة، كقانون أو مرسوم، أو بصورة معينة ب،ن يكون مكتوبا أو صريحا، فانه ينبغي أن يلغى بنفس الأداة التي صدر بها حتى يعلم به الكافة. و إذا صدر قرار التفويض من لجنة أو مجلس أو جمعية أو هيئة، فانه ينبغي أن يصدر قرار الانقضاء من نفس الجهة التي أصدرته، و ليس من قبل من ينوب عنها أو يمثلها في هذا الموضوع. و إذا كان قرار التفويض قد صدر من رئيسين إداريين معا، لهما نفس الاختصاص، وجب أن يتم الانقضاء من طرفهما معا، و إلا كان قرار الانقضاء باطلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، و ذلك لخضوعه للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإدارية، و هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في عرف بقضية الاتحاد الوطني للأراضي المستصلحة في فرنسا عام 1964 [3]، حيث الغي فيه قرار وزير المالية الفرنسي المتعلق بتحديد الحد الأقصى للتعريفة المستحقة على أراضي القرى، و ذلك لإنهاء قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم و كاتب الدولة للشؤون الاقتصادية، و اللذان فوضا بموجبه

---

[1] -انظر في هذا المعنى، Delvolve , délégation...op -cit , page: 198-199، و Herbert, op - cit , page: 430-431. ، و الدكتور عمرو فؤاد بركات، مرجع سابق،ص.168.، و الدكتور بشار جميل عبد الهادي، مرجع سابق،ص.227.

[2]-C.E,11/04/1973, Nemoz, Recueil le bon , page: 288. **et**: Conseil d'Etat, 1/4 SSR, du 11 avril 1973, 83844, publié au recueil Lebon. voir cite internet: https:// www.legifrance.gouv.fr., vue le: 06/10/2024 a 15h57.

[3] -C.E, 13/11/1964, Union Nationale des champs aménages de France , Recueil le bon, page: 532.

المحافظين في تحديد مقدار التعريفة المستحقة على أراضي القرى. و استند مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإلغاء الى عدم مراعاة مبدأ التوازن في الاختصاصات من قبل وزير المالية.

و يمكن إجمال الحالات التي يتم فيها انقضاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة في :

أولا – الإلغاء :

يجيز القانون لصاحب الاختصاص الأصيل إنهاء التفويض الإداري بإرادته المنفردة بطريق الإلغاء في أي وقت شاء، سواء أخل المفوض إليه بالتزاماته المترتبة عن قرار التفويض أم لم يخل بذلك. ويراد بهذا الأخير (الإلغاء) إنهاء الآثار القانونية المترتبة عنه بالنسبة للمستقبل، و ذلك اعتبارا من تاريخ إقدام الأصيل على هذا الإجراء، و بهذا تظل الآثار القانونية للقرار الملغى سارية المفعول بالنسبة للماضي، نزولا عند قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية[1] .

و استنادا الى ذلك، يتوقف قرار التفويض الملغى عن إحداث أي أثر في المستقبل، و لم يعد من الجائز أن يتمسك به المستفيد منه، و ليس من الجائز أن تستند إليه الجهة الإدارية في اتخاذ القرارات الفردية أو اللائحية[2]. هذا من جهة، و من جهة ثانية ليس لقرار التفويض الملغى أي أثر رجعي، و يعني ذلك أن الثار التي رتبها قرار التفويض قبل إلغائه تظل قائمة ، و يمكن الطعن فيها بإلغاء أمام القضاء الإداري متى توافرت شروط دعوى الإلغاء[3] .

و يتعلق إلغاء قرار التفويض الإداري أساسا بالقرارات غير المشروعة التي يصدرها صاحب الاختصاص الأصيل أو المفوض إليه على حد سواء. و لما كان إلغاء هذا القرار هو تعبير عن إرادة لاحقة على اتخاذه، فإن هذا التعبير عادة ما يتخذ أشكالا متنوعة، فقد يكون كليا أو جزئيا، و قد يكون صريحا و قد يكون ضمنيا .

---

[1] – أنظر في هذا المعنى، الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية ،مطبعة العشري، سنة 2007،ص.390. و الدكتور محمد محمد عبد اللطيف، القرار الإداري(الأصول النظرية و المشكلات العملية)،الطبعة الأولى،دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2021، ص.569–570.

[2] -C.E , sect.16/02/1962 , Cts Berthollet, Recueil le bon , page:109.

[3] -C.E ,07/04/2011, Assoc .SOS Racisme, A.J.D.A, 2011, page:1438, note Bailleul.

لذلك، نخصص هذه الفقرة لبيان أشكال إلغاء قرار التفويض أو القرارات المستندة إليه أولا، ثم التمييز بين إلغاء قرار التفويض و القرارات المستندة إليه ثانيا، و هو ما سنبينه من خلال ما يلي :

أ- أشكال إلغاء قرار التفويض: لا يختلف إلغاء قرار التفويض الإداري عن الإلغاء الذي تتعرض له باقي القرارات التي تصدرها الإدارة بوجه عام . فالإلغاء قد يكون كليا و قد يكون جزئيا ، و قد يكون صريحا و قد يكون ضمنيا.

1- الإلغاء الكلي و الإلغاء الجزئي : يكون إلغاء قرار التفويض، أو القرارات المستندة إليه، كليا متى شمل الإلغاء كل الآثار المترتبة عنه، أي يكون الإلغاء شاملا للقرار بأكمله ، و يكون ذلك بشكل أوضح متى كان القرار الملغى لا يقبل التجزئة .

و يكون إلغاء قرار التفويض، أو القرارات المستندة إليه، جزئيا إذا انصب على بعض آثاره دون باقي الآثار الأخرى. و بذلك يكون هذا النوع من الإلغاء وسيلة قانونية مهمة تملكها الجهة الإدارية مصدرة قرار التفويض، لأجل المحافظة على مبدأ مشروعية القرارات الإدارية من جهة، و تحقيق المصلحة العامة التي أنشئ المرفق العمومي من أجلها من جهة ثانية . و من ثمة يكون الهدف من الإلغاء الجزئي لقرار التفويض أو القرارات المستندة إليه تنقية القرار من شائبة عدم المشروعية، و تحقيق الهدف من إصداره من دون الإلغاء الكلي له .

و إلغاء قرار التفويض أو القرارات المستندة إليه كعمل قانوني، مثله مثل باقي الأعمال القانونية الأخرى التي تصدر عن الإدارة، يجب أن يخضع عند صدوره لأحكام و قواعد معينة، تتمثل في صدوره من جهة إدارية مختصة. فالجهة التي تصدر الإلغاء مطالب أن تكون هي الجهة التي أصدرت القرار محل الإلغاء، احتراما لمبدأ تقابل الاختصاص، و هو مبدأ قضائي بامتياز

من صنع مجلس الدولة الفرنسي يعود لعام 1879م[1]. و مع ذلك، فان للرئيس الإداري سلطة في الإلغاء الجزئي للقرارات التي يصدرها المرؤوس، شريطة أن لا يتجاوز الرئيس الإداري السلطة الممنوحة للمرؤوس في الإلغاء الجزئي للجزء المعيب من القرار محل الإلغاء[2] .

2- الإلغاء الصريح و الإلغاء الضمني : يكون إلغاء قرار التفويض الإداري صريحا متى صدر عن الإدارة المفوضة قرار جديد يتضمن النص الصريح على إلغاء القرار السابق بصورة كلية أو جزئية. و قد يكون الإلغاء الصريح بسيطا مجردا من كل قيد، بحيث يطبق اعتبارا من اليوم الذي يدخل فيه قرار الإلغاء حيز النفاذ، أي من يوم إتمام العلانية الملائمة له. و قد لا يطبق الإلغاء إلا في وقت متأخر يحدده قرار الإلغاء، غير أنه لا يجوز أن يطبق هذا الأخير اعتبارا من تاريخ سابق على دخوله حيز النفاذ ، و إلا أصبحنا أمام سحب لقرار التفويض لا إلغائه، و هذه خاصية تشترك فيها جميع القرارات الإدارية على اختلاف موضوعاتها[3].

و ينشأ الإلغاء الضمني من عدم التوافق بين قرار التفويض و قرار آخر لاحق عليه ينظم المسألة نفسها . فقد لا يأخذ واضعوا القواعد القانونية الجديدة التي استند إليها القرار الجديد بعين الاعتبار القواعد السابقة التي بني عليها قرار التفويض، مما ينتج عنه تعارض بين هذه القواعد الجديدة و القواعد السابقة ، و هذا التعارض لا يمكن تفسيره على أنه إبقاء ضمني للقرار السابق، الأمر الذي يثير البحث على الإلغاء الضمني له [4].

و بناء عليه، يقع على القضاء الإداري عبء البحث و القيام بتقدير حقيقة و نطاق الإلغاء الضمني لقرار التفويض، و هذا التحقق الذي يباشره القاضي الإداري هو الذي يؤكد وجود الإلغاء الضمني لقرار التفويض من عدمه . و من ذلك، - على سبيل المثال- قيام الأصيل

---

[1] – ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري(دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني و العراقي)، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق،جامعة الشرق الأوسط،سنة 2015،ص.197. و انظر كذلك، الدكتور إسماعيل صعصاع غيدان و رغيد عابد عبيد، أحكام الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق،السنة 13، العدد الأول،سنة 2021،ص.58.

[2] – انظر تفصيل ذلك في ،الدكتور إسماعيل صعصاع غيدان و رغيد عايد عبيد، المرجع نفسه، ص. 65 و ما بعدها.

[3] – الدكتور محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق،ص571.

[4] – المرجع نفسه ،ص.572.

بإلغاء القرار الذي أصدره المفوض إليه، في إطار الرقابة و التوجيه و الإشراف الذي يضمنها له القانون، لا يعني ذلك البتة بأن قرار التفويض قد تم إلغاؤه[1] .

و لا يسمح للقاضي الإداري بتقرير الإلغاء الضمني للتفويض إلا بقدر كبير من الحذر، بوصفه الحل الأخير، لما يترتب عنه من آثار و مراكز قانونية . و لذلك، لا يمكن أن يكون الإلغاء الضمني لقرار التفويض نتيجة لتطور الظروف الواقعية، و مرد ذلك أن الظرف الواقعي، كالتغيرات التي تحدث داخل الجهاز الإداري، لا تمس أصل التفويض بقدر ما تؤثر في فاعليته. و يقرر بوضوح أن الإلغاء الضمني للتفويض الإداري لا يكون إلا نتيجة لظروف قانونية محددة، كأن لا تحترم الأسس و الإجراءات القانونية التي يطلبها القانون لإلغاء التفويض الإداري.

و فوق ذلك، يبحث القضاء الإداري فيما إذا كانت النصوص و القواعد القانونية القديمة التي بني عليها قرار التفويض يمكن أن تجد مجالا للتطبيق ، تجنبا للوقوع في فراغ قانوني قد يترتب عنه عرقلة السير الحسن للمرافق العمومي و تتعطل المصالح . و من أمثلة ذلك الاستمرار في تطبيق اللوائح التنفيذية للقانون بعد إلغائه في الحالة التي لا تكون فيها متعارضة مع القانون الجديد و لم تحل محلها لوائح جديدة [2].

وقد يلجأ القضاء الإداري أحيانا إلي تفسير النصوص المعنية تفسيرا حياديا، بحيث يستبعد التعارض بينها، و لا يسمح بالإلغاء الضمني إلا إذا كانت النصوص القديمة و النصوص الجديدة متعارضة الى الدرجة التي يستحيل معها التوفيق بينهما .

ب- التمييز بين إلغاء قرار التفويض و القرارات المستندة إليه: سبق القول بأن لصاحب الاختصاص الأصيل أن يلغي قرار التفويض و القرارات الناجمة عنه، و ذلك عن طريق إصدار قرار مماثل يقضي بانتهائه، و يسترجع من خلاله الاختصاصات المفوضة لمارستها

---

[1] -C.E, 06/05/1998, Lebsir, droit administratif,1998,n°342, obs . Recueil Sirey.

[2] -C.E ,sect. 12/03/1971, Sarl Schering France, recueil le bon page:212.

ممارسة شخصية، وله هذا الحق لاستعماله وقت ما شاء و بإرادته المنفردة، سواء أخل المفوض إليه بالتزاماته التي رتبها قرار التفويض أو لم يخل بذلك ، و ذلك أن التفويض الإداري لا يعني مطلقا تخلي الأصيل عن الاختصاص المفوض بشكل نهائي و دائم، و إنما هو طريقة لتنفيذ العمل الإداري بشكل أفضل تحقيقا للصالح العام .

و عليه ، ما يهمنا في هذه الفقرة الفرعية هو التركيز على إلغاء القرارات التي يصدرها المفوض إليه استنادا الى قرار التفويض، إذ يجب التمييز بين إلغاء القرارات الفردية و القرارات التنظيمية، و هو ما نعمل على إيضاحه فيما يلي :

1- إلغاء القرارات الفردية : يعرف القرار الإداري الفردي بأنه القرار الذي يصدر عن الجهة الإدارية المعنية و يتعلق بفرد معين أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي[1]. أو بعبارة أخرى، هو القرار الذي يخاطب شخصا معينا أو أشخاصا معينين بذواتهم أو يتعلق بحالة فردية محددة.

والقرارات الفردية هي ما يطلق عليه في اصطلاح القانون الإداري القرارات المنشئة للحقوق، و يراد بها تلك الطائفة من القرارات التي تنشئ حقا مكتسبا سواء للمستفيد منها أو للغير، بحيث يجوز التمسك بها بمجرد اتخاذها من قبل الجهة المصدرة لها، و من ثم لا يجوز إعادة النظر فيها بالإلغاء أو غيره إلا بمراعاة بعض القيود . و بعبارة أخرى، فالقرار المنشئ للحق هو القرار الذي يكون لصاحب الشأن التمسك به بأثره، و المطالبة بالإبقاء عليه، و من ثم التمسك بالمركز القانوني الذي اكتسبه[2].

---

[1] – الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر ، سنة 2005،ص.34. و أنظر أيضا، الدكتور علي محمد بدير و آخرون، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة و النشر، بغداد ،سنة 1993،ص.452.و الدكتور محمد محمد عبد اللطيف ،مرجع سابق،ص.183.

[2] – Delvolvé , L'acte administratif, op – cit ,page: 236.

و استنادا الى ذلك، فإن الأعمال التي تتجرد من كل صفة قاعدية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون منشئة للحقوق . و لذلك، لا ينشئ حقا تعبير الوزير عن نيته في إحالة مرسوم التعيين على رئيس الجمهورية لتوقيعه[1] .

و بناء عليه، فان القرارات الإدارية الفردية التي يصدرها المفوض إليه استنادا الى قرار التفويض الذي تلقاه من الأصيل،لا يمكن إلغاؤها لأنها رتبت حقوقا فردية مكتسبة ، احتراما لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية . و في الوقت ذاته، يقرر الفقه الإداري في هذا الخصوص أن احترام المراكز القانونية التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية يعد مظهرا من مظاهر دولة القانون، و أن لا اختلاف بين هذا المظهر و احترام مبدأ المشروعية في هذا المجال. و من أمثلة القرارات الإدارية التي يصدرها المفوض إليه و ترتب حقوقا مكتسبة ، قرارات التعيين في بعض الوظائف استناد الى قرار تفويض بذلك[2]. و هذا الأمر ليس على إطلاقه، إذ هناك بعض القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق و لكن لا مانع من أن يتم إلغاؤها، و من أمثلتها القرارات الإدارية المؤقتة و العارضة بحكم موضوعها، و هذا النوع من القرارات لا تكسب حقا في بقائها، وذلك أن المحافظة على النظام العام و إدارة الأملاك العامة لهما دائما الأولوية على غيرهما، و من ثمة يمكن عند الاقتضاء وضع نهاية لهذه القرارات الفردية السابقة[3].

هذا من جهة، و من جهة ثانية هناك القرارات الإدارية الكاشفة التي تقتصر مهمة الإدارة فيها على مجرد إثبات مركز أو واقعة من دون أن يكون لها أي قدر من سلطة التقدير ، و من ثمة لا يمكن للأفراد و لا الإدارة التمسك بها . و من أمثلتها الشهادات و المؤهلات التي يتم تسليمها لأصحابها دون أي سلطة تقديرية[4] .

---

[1] –C.E , 30/09/1994 ,Bourgi , recueil le bon , page: 418.

[2]– C.E , sect., 10/10/1997 , Lugan , Recueil le bon, page:346.

[3]– الدكتور محمد الصغير بعلي، مرجع سابق،ص.132.

[4] – C.E , 11/05/1987, Mlle Ollier ,droit administratif, 1987,n°342.

إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية : يعرف القرار الإداري التنظيمي على أنه القرار الذي ينطوي على قواعد عامة و مجردة ، تطبق على كل من تتوفر فيه شروط تطبيقها من الأفراد أو الوقائع . أو بعبارة أخرى، هي مجموعة القواعد القانونية العامة و المجردة الملزمة التي تضعها السلطة التنفيذية وفقا لأحكام الدستور[1] .

و استنادا الى ذلك، فالقرارات التنظيمية أو اللائحية لا تخص وقائع بعينها و لا أشخاصا بذواتهم، و إنما تتعلق بكل من تتوفر فيهم شروط تطبيقها، فهي تقوم على وقائع لها صفة العمومية و التجريد . و من ثمة، فلا مانع من إلغاء القرارات التنظيمية التي يصدرها المفوض إليه دون التقيد بمدة محددة ،لأنها تتعلق بمراكز قانونية عامة.

و مع ذلك ، ليس الأمر على إطلاقه ، فالقرار الإداري أيا كان موضوعه، أو الطريقة التي صدر بها، حين ينظم سلوك مجموعة من الأفراد ، أو حين ينشئ مركزا قانونيا عاما، يكون مصدرا لسلطات أو واجبات يمكن التمسك بها ، أو الاحتجاج بها من طرف المستفيدين منها يكون منشئا لحق، و لذلك يجب التمييز بين الحق في التمسك بآثار القرار التنظيمي، و بين التمسك بالإبقاء عليه. فالقرار التنظيمي ينشئ حقا في التمسك بآثاره أو المطالبة بتطبيقه عن طريق القرارات الفردية ، لكنه لا ينشئ حقا في المطالبة بالإبقاء عليه عكس القرارات الإدارية الفردية . و انطلاقا منه، يمكن القول أن القرار التنظيمي ينشئ حقا في الآثار (droit aux effets) و ليس حقا في المطالبة بالإبقاء عليه (droit aux maintien) [2]، وهذا ما يؤكد عليه القضاء الإداري باستمرار، إذ لا حق لأحد في التمسك ببقاء تنظيم لائحي قائم[3] .

---

[1] – الدكتور مروان المدرس، مفهوم القرارات التنظيمية، كلية الحقوق جامعة البحرين، سنة 2017، الموقع الاليكتروني : https://alwatannews.net/Opinion/article/738086.–، أطلع عليه يوم 2024/101/14، على الساعة 15سا35.

[2] – Valentin Vince , L' introuvable notion d'acte créateur de droits , A.J.D.A ,2017, page: 2181

[3] – C.E , 13/12/2006, Mme Lacroix voir aussi: C.E ,23/02/2011, Sté Biogaran et Sté Alipt , A.J.D.A, 2011, page864. .

– نقلا عن الدكتور محمد محمد عبد اللطيف،مرجع سابق،ص552.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال، أن القرارات غير اللائحية التي ليست لها صفة القرارات الفردية لا تنشئ حقوقا، و يطلق عليها اسم القرارات الوسيطة، و من أمثلتها قرارات إعلان المنفعة العامة تمهيدا لنزع الملكية، لأنها لا تكسب المالك أي حق نهائي لطلب كسب أمواله، و يجوز لنازع الملكية التنازل عن المشروع قبل تحديد الثمن و نقل الملكية[1].

ثانيا- السحب :

عرف بعض الفقه سحب القرار الإداري بأنه: إلغاؤه بأثر رجعي[2]. و بعبارة أخرى، يعني سحب القرار الإداري زوال كافة آثاره سواء في الماضي أو المستقبل ، و بذلك يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن من تاريخ إصداره[3] .

و كما أن التفويض الإداري يتم بناء على قرار إداري يصدره الأصيل، يعهد بموجبه ببعض اختصاصاته الى المفوض إليه، فإن سحب هذا الأخير لا يكون إلا بقرار إداري مماثل له، و من ثمة نكون أمام قرارين إداريين : قرار إداري ساحب، و قرار إداري مسحوب.

فأما القرار الساحب، فهو القرار الذي يصدره صاحب الاختصاص الأصيل، و يكون رجعيا من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير . و أما القرار المسحوب، فهو قرار التفويض الذي تم تجريده من قوته بأثر رجعي من وقت صدوره و اعتباره كأن لم يكن مطلقا.

و إذا كان الفقه و القضاء الإداريين قد أجمعا على عدم رجعية القرارات الإدارية كأصل عام بغرض استقرار المعاملات القانونية و حمايتها، و عدم المساس بحقوق الأفراد المكتسبة و حمايتها، و عدم المساس بالمراكز القانونية المكتملة و المستقرة ، فإن سحب القرار الإداري عموما ، و قرار التفويض خصوصا، يمنح السلطة الإدارية القدرة على اجتثاث القرار الإداري

---

[1] – Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 13 février 2008, 06-21.202, Publié au bulletin.

[2] – الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق،872.

[3] – الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق،ص.391.

الصادر عنها بأثر رجعي كاستثناء من هذا الأصل العام . و لما كان سحب القرار الإداري– أيا كانت طبيعته و موضوعه– تترتب عنه نتائج خطيرة، فلابد من خضوعه لقواعد و ضوابط معينة تهدف الى تقييد سلطة الإدارة في اللجوء إليه، بحيث تكون غايتها تصويب مخالفة قانونية وقعت فيها برجوعها عن قرارها الخطأ التزاما منها بما يمليه مبدأ المشروعية .

و ما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام، أن عملية سحب القرار الإداري عموما، و قرار التفويض على وجه الخصوص، لا تكون بمعزل عن الرقابة بشكليها– الإدارية و القضائية – ، و ذلك بهدف على توازن المصالح بين الإدارة و الأفراد، و الحيلولة دون أن تتعسف الإدارة أو تسيء استعمال سلطتها في مواجهة الأفراد، لأنها إن فعلت ذلك، تكون مسؤولة و ملزمة بالتعويض.

و تختلف سلطة الإدارة في سحب قراراتها في التفويض بحسب ما إذا كان القرار المسحوب سليما أو معيبا أو معدوما. و ذلك ما نحول بيانه بإيجاز فيما يلي :

أ– سحب قرار التفويض الإداري السليم : يقصد بقرار التفويض الإداري السليم القرار الذي استوفى جميع أركانه من محل و سبب و اختصاص و غاية و شكل، و يدخل تحت مبدأ المشروعية، مما يعني خضوع الإدارة فيما أصدرته من قرارات و ما أتته من تصرفات و أفعال للقوانين سارية المفعول، بغض النظر عما إذا كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية. و أساس سلامة القرار الإداري تمتعه بالتوازن الصحيح وفقا لما تضمنته أحكام القانون، و بقيمة قانونية ملزمة لا تتوقف حتى إثبات العكس، و هو أمر مقرر لجميع القرارات التي تصدرها الإدارة[1] .

و بناء عليه، فالمستقر فقها و قضاء – من حيث المبدأ– أنه لا يجوز للإدارة أن تسحب القرارات الإدارية الفردية السليمة التي تصدرها بإرادتها، و التي رتبت حقوقا مكتسبة للأفراد، مادام صدورها كان مطابقا للقانون، حفاظا على استقرار الآثار التي ترتبت عنها [2].

---

[1] – الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص.612.و السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 12،العدد02، سنة 1970،ص.77.

[2] - أنظر نص قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ 1957/01/14،الذي جاء فيه: إن القرار الإداري يفترض أن يكون محمولا على الصحة، ما لم يتم الدليل على عكس ذلك ...،لأن القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائيا و سليما.

بيد أنه يجوز للإدارة –خلافا للأصل العام – أن تسحب القرار الإداري السليم، على أن لا يؤدي هذا السحب الى التأثير فيما يكون قد ترتب عنه من حقوق مكتسبة للغير. فإذا أصدرت الإدارة قرارا سليما بفصل موظف ثم تراجعت عنه لأسباب إنسانية أو مقتضيات العدالة، فسحبت قرار الفصل، فإن تصرفها يغدو سليما، ما لم تكن وظيفة المفصول قد شغلت بآخر، حيث لا تستطيع الإدارة حينئذ سحب قرار الفصل لاصطدامه بقاعدة الحقوق المكتسبة .

و يترتب عن ذلك، أن القرارات الإدارية الفردية ،على اختلاف موضوعاتها، التي لم تكسب الغير حقوقا أو تنشئ مراكز ذاتية، يجوز سحبها حتى و لو كانت مشروعة ، و يجوز لها أيضا سحب القرارات الإدارية السليمة ذات الطابع التنظيمي، و لا غبار عليها في ذلك ،لأن هذا النوع من القرارات لا ينشئ مراكز قانونية ذاتية و إنما ينشئ مراكز قانونية عامة ليس لأحد التمسك بحق مكتسب في ظلها[1].

ب– سحب قرار التفويض الإداري غير المشروع: يقتضي سحب قرار التفويض غير المشروع، مثله مثل أي قرار إداري آخر، التفرقة بين القرارات المنعدمة و القرارات الباطلة بطلانا نسبيا.

المستقر فقها و قضاء أن العمل الإداري يفقد صفته الإدارية، و لا يكون معدوما، متى كان مشوبا بمخالفة جسيمة، كأن يصدر القرار الإداري من فرد عادي أو من سلطة بشأن موضوع من الموضوعات التي تدخل في اختصاص غيرها من السلطات الأخرى[2] .

و عليه، يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة خلال المدة المقررة للطعن فيها بالإلغاء، و هي ستون يوما من نشر القرار الإداري التنظيمي أو من يوم تبليغه الى المعني به في القرارات الإدارية الفردية. فإذا انتهت المدة المخصصة للطعن، دون أن تسحب الإدارة القرار الإداري المراد سحبه، فإنه يغدو قرارا سليما غير معرض للسحب، و ذلك بهدف المحافظة على استقرار الأوضاع الإدارية، بحيث يستقر القرار الإداري بعد فترة زمنية معينة .

---

[1] - الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد،مرجع سابق،ص.392.

[2] -حكم محكمة القضاء الإداري المصري،بتاريخ 1971/01/21، مجموعة المبادئ القانونية ، السنة 25،ص.240، و انظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1962/06/17،السنة السابعة،ص1080.

و أما القرارات الإدارية المنعدمة، التي لا تنشئ مراكز قانونية، فلا تحظى بالحماية القانونية ، و بالتالي يجوز للإدارة سحبها في أي وقت تشاء مهما طال عليها الأمد . و قد اتجه القضاء الإداري المقارن، في مجال سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، على اختلاف موضوعاتها،الى التمييز بين السلطة المقيدة و السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، حيث يباح لها في الحالة الأولى سحب قراراتها غير المشروعة دون التقيد بميعاد محدد، و لو بعد انقضاء الآجال المحددة للطعن فيها بالإلغاء، لأن الإدارة أصدرت تلك القرارات بناء على نصوص قانونية معيبة، و لذلك يكون لها الحق في العدول عن تلك القرارات إذا جاءت مخالفة لتلك النصوص عند التطبيق،فالقرارات التي تصدرها الإدارة بناء على اختصاصات مقيدة لا تنشئ حقوقا، و إنما تقرر حقوقا يستمدها الأفراد من القانون مباشرة ، فالتسويات الوظيفية أو المالية التي تجريها الإدارة بالمخالفة لأحكام القانون، لا تسبغ عليها حماية ، و يكون للإدارة سحبها دون مراعاة للمدة التي يجوز السحب فيها .

و أما بالنسبة للقرارات التي تصدر عن الإدارة استنادا الى اختصاصها التقديري، فلا يجوز لها سحبها إلا خلال المدة المقدرة للطعن فيها بالإلغاء. فإذا انتهت تلك المدة، صارت قرارات سليمة، لا يجوز التطاول عليها أسوة بالقرارات الإدارية المشروعة[1] .

ثالثا- تعديل قرار التفويض الإداري:

ليس الفقه و القضاء الإداريين على اتفاق بشأن إيراد تعريف جامع مانع لتعريف تعديل القرارات الإدارية، و لكنهم مجمعون على أن المراد من تعديل القرارات الإدارية التعديل الجزئي لها، إذ التعديل الكلي لها- إن صح هذا التعبير أصلا- يمحي وجوده و يصير في حكم العدم.

و من التعريفات التي قيلت في تعديل القرار الإداري جزئيا، قول فالين أن المراد منه هو: الإلغاء الجزئي للقرار الإداري [2]. و عرفه هوريو على أنه: الإلغاء الجزئي للقرار الإداري يتماثل

---

[1] - الدكتور رمزي الشاعر ، مرجع سابق ،ص.250 و ما بعدها ، و الدكتور سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق،ص816.

[2] -Jean Waline, droit administratif , op - cit , page: 401.

مع تعديله مع مراعاة الفارق المتمثل في عدم إدخال عنصر جديد في القرار[1] . و عرفه بعضهم بأنه : إبطال الجزء المعيب من القرار الإداري و الإبقاء على الأجزاء الصحيحة دون أن يؤثر ذلك على قيام القرار الإداري المعدل و بذلك يؤدي الإنهاء الجزئي الى إنفاذ القرار الإداري[2] .

و أما على مستوى القضاء الإداري، فان فكرة التعديل الجزئي للقرار الإداري ظلت بعيدة عنه الى غاية 1910، إذ كان لمجلس الدولة الفرنسي فضل السبق و الريادة في إخراج هذه الفكرة الى عالم الوجود و ذلك بمناسبة حادثة التجنيد لعام 1905 [3]. و جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1960/09/21، قولها: إن القرار الصادر بتسريح المدعي من الخدمة لا يتضمن سحبا كليا للقرار بطرده منها، بل هو – كما وصفته الإدارة ذاتها– تعديل للقرار المذكور بتخفيف العقوبة التأديبية الواردة فيه من الطرد الى التسريح من حيث الآثار التي تترتب على كل منهما ، مع الاتقاء على المبدأ المشترك بينهما و هو الإقصاء من الوظيفة العامة، و مع جعل هذا التعديل بأثر رجعي بإسناده الى تاريخ تنفيذ قرار الطرد المشار إليه الأمر الذي لا يعدو أن يكون تعديلا بأثر رجعي لبعض آثار القرار الأول...، مع استمرار مفعوله بالإبقاء على جوهره ...[4] .

و تعديل القرارات الإدارية عموما، و قرار التفويض الإداري خصوصا، لها صور شتى. فمن حيث الجهة القائمة بالتعديل، هناك التعديل الإداري الذي تقوم به الجهة الإدارية مصدرة القرار

---

[1] – أوردت هذا التعريف،صابرين علاء حسين، التعديل الجزئي للقرار الإداري، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، الجامعة العراقية ،سنة 2019، ص.14.

[2] الدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق،ص.560.

[3] – بتاريخ 1905/03/21 صدر قانون التجنيد الذي نص على حجز بعض الوظائف المدنية للمحاربين القدامى ، و تكوين لجنة خاصة لإعداد الكشوف الخاصة بمن حل عليهم الدور في التعيين، و مراعاة الترتيب الوارد بهذه الكشوف عند التعيين، و بمخالفة لنص هذا القانون أصدر مدير الشرطة قرارين ،الأول بتاريخ 1908/01/08 نص على تعيين أحد دون مراعاة للترتيب الوارد بالقرار ، الأمر الذي دفع بالسيد Aubry الى الطعن فيه أمام مجلس الدولة الفرنسي، إذ كان عليه الدور في التعيين. و الثاني بتاريخ 01/04/ من نفس السنة قضى بتعيين مرشحين مدنيين في وظائف الشرطة رغم أحقية السيد Butot أحد المرشحين من قدامى المحاربين الأمر الذي دفعه الى الطعن بهذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي . و بمناسبة هاتين القضيتين ، خرج مجلس الدولة الفرنسي عن قضائه السابق و أخذ بفكرة التعديل الجزئي للقرارات الإدارية،حيث الغى فيها الأجزاء غير المشروعة من القرار و أبقى على جوهر القرار في القضيتين .

[4] – نقل هذا الحكم عن : ميرفت قاسم عبود، مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري،المجلة القانونية ، كلية الحقوق، جامعة الخرطوم، السودان ، المجلد التاسع، العدد13،سنة 2021،ص.4346.

إعمالا لسلطتها الرقابية في مراجعة وتصويب القرارات التي تصدرها، بناء على تظلم من أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها. و هناك التعديل القضائي، كاستثناء من الأصل العام المتمثل في عدم الحلول محل الإدارة في تعديل القرارات التي تصدرها، إذ يمكن للقاضي الإداري– لاسيما في الدول التي تتبنى النظام القضائي الموحد– أن يعدل من القرار الإداري بصورة جزئية ، طالما أن رقابته على أعمال الإدارية تشمل المشروعية و الملائمة معا، شريطة الوقوف عند حدود طلبات الطاعن و يحظر عليه تجاوز هذه الطلبات[1] .

و من جهة أسلوب إجراء التعديل الجزئي للقرارات الإدارية، هناك التعديل الايجابي الذي يتم باستحداث آثار تؤدي الى إحداث تغيير في بعض آثار القرار الإداري دون الآثار الأخرى. و يعني ذلك أن التعديل الايجابي يتضمن شقين : يتضمن الأول الإلغاء غير المباشر الذي يرد على جزء من القرار الإداري، و يتضمن الثاني استحداث أو إضافة آثار جديدة تؤدي الى تعديل بعض آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع الإبقاء على آثاره السابقة . و هناك التعديل السلبي الذي يتضمن الإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار الإداري دون أن يشمله كله ، أي أن التعديل الجزئي السلبي يتم بمجرد إسقاط ما شاب القرار محل التعديل من حالات عدم المشروعية و الإبقاء على الحالات المشروعة منه[2] .

رابعا– القرار الإداري المضاد :

يكون قرار التفويض الإداري صحيحا، و قابلا للتنفيذ، متى صدر ممن يملك سلطة إصداره طبقا للقانون ساري المفعول وقت إنشائه. حيث أن المفترض في القرارات الإدارية، التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، الصحة و السلامة من العيوب التي قد تؤدي الى إلغائها لعدم مشروعيتها حتى يثبت العكس.

---

[1] – أنظر في هذا المعنى، الدكتور محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق،ص.136. و الدكتور إسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص.06.

[2] – صابرين علاء حسين، مرجع سابق،ص.39. و خلدون إبراهيم نوري ، مدى سلطة قاضي الإلغاء في إصدار الأوامر للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة بغداد، سنة 2003،ص.69.

و لما كانت هذه الحصانة ليست مطلقة، لمجافاتها لسنة التطور المستمر، و حسن سير المرافق العمومية، التي تعتبر من المميزات المهمة للقانون الإداري في عمومه. و بذلك، يكون المقصود بحصانة القرارات الإدارية الفردية السليمة عموما، و قرار التفويض الإداري خصوصا،عدم المساس بها إلا عن طريق القرار الإداري المضاد الذي يصدر طبقا للإجراءات التي يحددها القانون و الحالات التي يقتضيها إصداره .

و لما كان من غير الجائز للإدارة أن تلغي قرارا إداريا مشروعا بأثر رجعي، وقوفا عند قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية التي صارت احدى المميزات الرئيسية للإدارة في الدولة الحديثة، و أنه للإدارة أن تعدل أو تحدث تغيرا في القرارات التنظيمية التي تصدرها استنادا الى اعتبارات الصالح العام ، فإنها لا تملك ذات السلطة بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية. فاللوائح التنظيمية تنشئ مراكز قانونية عامة ، تخضع دائما للتعديل بشكل مستمر، بحيث تسري عليها أحكام القانون أو القرارات الجديدة، بخلاف القرارات الإدارية الفردية التي لا يمكن أن تخضع للتعديل أو التغيير متى كان صدورها سليما إلا في الأحوال، و طبقا للشروط، التي يحددها القانون، و هذا هو جوهر المهمة في القرار الإداري المضاد.

و عليه، يراد بالقرار الإداري المضاد ذلك القرار الذي ينصب على قرار إداري فردي سليم فيحدث فيه تعديلا لبعض بنوده، أو تغييرا له بأكمله، و يقتصر أثره على المستقبل دون الماضي . و بذلك يحل القرار الإداري المضاد محل القرار الإداري الفردي السليم ، مع انحصار أثره سواء في الإلغاء أو التعديل بالنسبة للمستقبل فقط[1]. فالحقوق والمزايا التي كفلها القرار الإداري السليم لمصلحة فرد من الأفراد لا يمكن التطاول عليها أو النيل منها إلا بقرار مضاد تصدره السلطة التي أصدرت القرار الأول أو غيرها، وفقا للإجراءات و الشروط المنصوص عنها في القانون.

[1] – الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق،ص.395.

و ما ينبغي الإشارة إليه في هذا المجال، أن القرار الإداري المضاد لا ينطبق على القرارات المنعدمة ، لأن هذا النوع من القرارات يفقد صفته الإدارية و يصبح مجرد عمل مادي لا يتمتع بأي حصانة، و لا يولد مراكز قانونية مهما طالت مدة بقائه. و نظرا لأن صفة الانعدام تفقد القرار الإداري مقومات وجوده، لذلك لم يشأ مجلس الدولة الفرنسي أن يمنحه الحماية من عدم جواز سحبه متى انقضت المدة المقررة للطعن فيه بالإلغاء أسوة بالقرار الإداري المعيب[1] .

و في الوقت نفسه، لا تنطبق نظرية القرار الإداري المضاد على القرارات الكاشفة أو المقررة ،لأن هذا النوع من القرارات يكمن مفعوله في إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، و لا تنشئ مراكز قانونية جديدة ، و بذلك تخرج من نطاق القرارات الإدارية المضادة التي ينحصر نطاقها في مواجهة القرارات الفردية السليمة التي أنشأت مراكز قانونية، بغرض تعديلها أو إلغائها مستقبلا[2].

و خلاصة القول، يمثل القرار الإداري المضاد في جوهره مخرجا تمارس الإدارة من خلاله وضع حد لإسراف قراراتها المشروعة،سواء من خلال تعديل بعض فقراتها أو إلغائها كليا ، على أن لا يكون ذلك بأثر رجعي لكي لا يمس الحقوق المكتسبة و لا يهدد المراكز القانونية المستقرة .

المطلب: الثاني انقضاء التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة :

بمرور الوقت، يحدث أن يؤدي التفويض الإداري الى تحول شبه كامل للاختصاصات المفوضة الى المفوض إليه، و لا شك أن هذا التحول يتنافى مع خاصية التفويض المؤقت لها، فيحاول الأصيل استعادة هذه الاختصاصات بطريق غير مباشر، كونه لا يحبذ إعمال تقنية التفويض

---

[1] – المرجع نفسه،ص.396.

[2] – الدكتور رمزي الشاعر ، مرجع سابق،ص. 254.

الإداري التي لجأ إليها من سبقه في تسيير المرفق العمومي الذي تولى إدارته و الإشراف عليه، و يميل الى الاحتفاظ بالاختصاصات المعهود بها إليه، و يفضل ممارسته ممارسة شخصية[1].

و من الوظائف المهمة التي يقوم بها الرئيس الإداري، في إطار تسييره و إشرافه على الجهاز الذي يتولى رئاسته، وظيفة التنظيم التي لا تقل أهميتها عن التخطيط و الرقابة و التوجيه و القيادة. و في هذا الإطار، ترتبط وظيفة التنظيم بكل ما يتعلق بإيجاد الهياكل، و صيغ العمل و تقسيمه، و توزيع الصلاحيات، و تنظيم الموارد، و من ثم التنسيق بين هذه الأنشطة لغرض أن يكون الجهاز الإداري فاعلا في تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها. و عليه، ترتبط العملية التنظيمية الشاملة بعنصرين مهمين يتمثلان في: إيجاد هيكل تنظيمي فعال قادر على انجاز الأنشطة و الوصول الى الأهداف المسطرة من خلال توزيع الصلاحيات و المسؤوليات، و تصميم و إعادة تصميم الجهاز الإداري ليكون أكثر قدرة على التكيف مع المستجدات و التغيرات التي يشهدها المجتمع من حين لآخر وتلبية احتياجاته المتزايدة[2] .

و عند لجوء الرئيس الإداري لإعادة تنظيم الجهاز الذي يتولى رئاسته، و بدلا من يلجأ الأصيل الى إنهاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة ، يعمد الى إنهائه بطريقة غير مباشرة . و للإنهاء غير المباشر للتفويض الإداري عدة صور منها :

أولا- الإنهاء بطريق الإضافة :

قد يلجأ الأصيل الى تعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة ، يفرض على المفوض إليه بموجبها الرجوع إليه قبل البت في القرارات التي يتخذها بشأن الاختصاصات المفوضة[3] .

---

[1] –Froissart Daniel , déléguer avec succès des responsabilités: un programme d'action pour la direction et ses cadres , Editions Hommes et Techniques, Paris , 1971, page:21.

[2] – الدكتور محمد العامري، أساسيات التنظيم الإداري، الموقع الاليكتروني https://www.mohammedaameri.com/blog/36، أطلع عليه يوم 2024/10/21،على الساعة 15س25 دقيقة.

[3] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي،مرجع سابق،ص.431.، و الدكتور عيد قريطم ، مرجع سابق،ص.224.، و الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق،ص.194.، و قبلهم :

و يراد بالتعليمات التي يتقدم بها الأصيل الى المفوض إليه، تقديم معلومات تتعلق بتحديد إجراءات العمل أو بنظام التنفيذ على نحو معين، مما يضمن أداء أفضل لانجاز الاختصاصات المفوضة و تحقيق المصلحة التي أنشئ الجهاز الإداري من أجلها. و هذه التعليمات عادة ما تكون مكتوبة لنفي أي التباس في الفهم، و يحسن من وجهت إليه فهمها ليباشر تنفيذها، و تتم محاسبته إذا لم يلتزم بها.

و استنادا الى ما سبق، يقصد بإضافة تعليمات جديد الى قرار التفويض الإداري، قد تؤدي الى إلغائه بطريقة غير مباشرة ، متى كانت هذه التعليمات تتعارض بشكل جوهري مع صلاحيات أو نطاق التفويض الممنوح . و من السيناريوهات التي قد تؤدي الى ذلك :

1- قد يلجأ الأصيل الى تقييد الصلاحيات المفوضة، متى كانت التعليمات المضافة تضع قيودا تمنع المفوض إليه من ممارسة الصلاحيات المفوضة على الوجه المطلوب،فتعتبر كأنها إلغاء للتفويض.

2- تغيير الهدف متى كانت التعليمات المضافة توجه المفوض إليه للقيام بأعمال لا تتوافق مع الهدف الأساسي من التفويض الإداري الممنوح ، ذلك أن مثل هذه التعليمات المضافة قد تنفي قيمة التفويض من أصلها.

3- لجوء الأصيل الى إصدار تعليمة يخالف مضمونها القانون أو النظام المعمول به في الجهاز الإداري المعني، مما يجعل المفوض إليه عاجزا عن القيام بالصلاحيات المفوضة، لعدم صلاحية التعليمة من جهة و مخالفة الوقوع تحت طائلة المساءلة لمخالفة القانون.

4- قد يلجأ الأصيل الى تغيير الهيكل التنظيمي للمرفق العمومي، مما يترتب عنه إعادة تقييم التفويضات الإدارية الممنوحة للمرؤوسين، فتكون التعليمات الجديدة بمثابة إلغاء للتفويض الإداري السابق.

-Delvolvé, les délégation..., op - cit ,page199. Maisl, op-cit ,page:438.

ثانيا- تحديد الصلاحيات المالية للمفوض إليه :

يرى ميسل(Maisl) أن تحديد السلطة المالية للمفوض إليه يعد إلغاء غير مباشر لقرار التفويض الإداري، إذ تصبح قراراته عديمة الأثر[1]. و ينتج هذا التحديد لعدة أسباب منها :

1- عندما يتم تحديد الصلاحيات المالية الممنوحة للمفوض إليه بموجب قرار التفويض، فان ذلك من شأنه أن يحد من قدرته على انجاز الاختصاصات المفوضة و اتخاذ القرارات الإدارية بشكل مستقل، و بالتالي قد يشعر المفوض إليه بأنه ليست لديه السلطة الكافية لإدارة الأمور بشكل فعال، و هذا بلا شك يعيق تنفيذ المهام الموكولة إليه، فتتعطل المصالح ، و يتأثر السير الحسن للمرافق العمومية .

2- إن تحديد الصلاحيات المالية للمفوض إليه يزيد الرقابة يزيد من المسائل المتعلق بالرقابة، و هذا يعني أن القرارات المالية ستحتاج الى موافقة أعلى ، مما يخلق طبقة إضافية من البيروقراطية، مما يترتب عنه تأخير الإجراءات، و يؤثر سلبا على سرعة الاستجابة الإدارية لمواجهة المستجدات، مما يجعل بلوغ الهدف من إعمال تقنية التفويض الإداري صعب المنال.

3- إن شعور الأصيل بأن المفوض إليه غير قادر على إدارة الموارد المالية المخصصة لانجاز الاختصاصات المفوضة بشكل فعال، فإن ذلك يعكس نقصا في الثقة من قبل الجهة المانحة للتفويض، و هذا بدوره يؤدي الى تآكل دور المفوض إليه و إضعاف فاعليته.

4- عندما يتم تحديد الصلاحيات عموما، و الصلاحيات المالية على وجه الخصوص، قد يصبح المفوض إليه أقل مسؤولية عن القرارات المتخذة ، حيث يتيح له الفرصة لإلقاء اللوم على القيود المفروضة عليه، و هذا قد يتعارض مع مفهوم التفويض الإداري الذي يتطلب من المفوض إليه تحمل المسؤولية عن القرارات التي يصدرها.

---

[1] -Maisl , op-cit ,page: 438.

5- إن تحديد السلطات المالية للمفوض إليه قد يؤدي في النهاية الى إحداث خلل في تنظيم العمل داخل الجهاز الإداري، حيث يتم تحويل المهام الى مستويات أعلى مما يعيق فاعلية الإدارة .

إن تحديد السلطات المالية التي يمنحها الأصيل الى المفوض إليه بموجب قرار التفويض، يعد بمثابة خطوة نحو إلغاء التفويض الإداري، مادام يقلل من قدرة المفوض إليه على التصرف بحرية و يؤثر على فاعلته في انجاز ما فوض فيه ، فتضيع الغاية من التفويض الإداري .

ثالثا- إعادة صياغة نصوص جديدة للتفويض:

يراد بإعادة صياغة نصوص جديدة للتفويض الإداري، عملية تعديل أو تحديث النصوص التي تحدد الصلاحيات الممنوحة لشخص أو هيئة معينة داخل الجهاز الإداري[1]. و يكون الهدف منها إعادة صياغة النصوص المتعلقة بالتفويض بما يضمن وضوح الصلاحيات و المسؤوليات الموكلة مما يقلل من اللبس أو التداخل في المهام، أو إحداث تغيير في السياسات أو اللوائح القانونية لتناسب الظروف الحالية، أو تحديد نطاق الصلاحيات التي يمكن تفويضها (اتساعا أو ضيقا) تحديدا دقيقا ضمانا لتماشيه مع أهداف الجهاز الإداري، أو إلغاء أو تعديل التفويضات السابقة بهدف تحسين فاعلية الإدارة في تسيير المرافق العمومية .

و يمكن أن تؤدي إعادة صياغة النصوص الجديدة للتفويض الإداري الى إلغاء التفويض السابق بعدة طرق منها:

1- يمكن للتعارض في النصوص أن يكون سببا لإلغاء التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة ، و يحدث ذلك متى كانت النصوص الجديدة تتضمن تعليمات أو سلطات تتعارض مع التفويض الإداري السابق، فإن ذلك يمكن اعتباره إلغاء ضمنيا للتفويض القديم .

[1] - الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص.431.

2- قد يحدد نص التفويض الجديد النطاق الموضوعي أو الشخصي للتفويض الإداري داخل الجهاز الإداري المعني بشكل مختلف عما كانت تشتمل عليه النصوص المعاد صياغتها، فيترتب عنه استبعاد التفويض السابق،خاصة إذا كانت النصوص الجديدة تركز على مهام أو اختصاصات جديدة .

3- إذا تم إصدار تفويض إداري جديد استنادا الى النصوص القانونية الجديدة بشكل رسمي و في التاريخ المحدد له، اعتبر التفويض الإداري القديم منهي الصلاحية بشكل جلي لا لبس فيه.

4- إذا تضمن نص التفويض الإداري الجديد فقرة أو مادة تنص بشكل صريح على إلغاء التفويض القديم ، فان ذلك يعد إلغاء رسميا.

5- إذا صدر نص التفويض الجديد عن جهة مختلفة أو سلطة أعلى منها، فان ذلك يمكن أن يؤثر على سريان التفويض السابق . و عليه، فإن إصدار هذه الجهة لنصوص واضحة يمكن أن يحسم أي لبس حول صلاحية التفويضات الإدارية السابقة .

رابعا - إعادة تنظيم الجهاز الإداري :

تعتبر عمليات إعادة تنظيم الجهاز الإداري أداة إستراتيجية تهدف الى تعزيز القدرة التنافسية و تحقيق الأهداف المؤسسية بشكل أفضل، و هي في الوقت نفسه عملية تسعى لتحقيق كفاءة و فاعلية الهيكل الإداري للمرفق العمومي على وجه الخصوص. و تشمل هذه العملية إعادة هيكلة المصالح، و توزيع الاختصاصات، و تحديد المسؤوليات، و تبسيط الإجراءات الإدارية. و كل ذلك بهدف زيادة الكفاءة و التقليل من البيروقراطية، وتحسين سير العمل الإداري و تحسين جودته، و تسريع اتخاذ القرارات الإدارية في مواجهة المستجدات، و تطوير المهارات التي يتمتع بها الموظفين بما يتناسب مع الاحتياجات الجديدة، و التكيف مع المتغيرات بما يحقق المصلحة .

و إعادة تنظيم الجهاز الإداري لا تعني بالضرورة إلغاء التفويض القديم، بل قد تؤدي الى إعادة تقييمه و تحسينه[1] . و مع ذلك، يمكن أن يحدث إلغاء أو تقليص للتفويض في بعض الحالات ، و ذلك لعدة أسباب منها :

1- قد تؤدي إعادة تنظيم الجهاز الإداري الى التركيز على المركزية الإدارية من خلال اتخاذ القرار الإداري على المستويات العليا لتوحيد السياسات و الإجراءات، و هذا من شأنه أن يؤدي الى التخلي عن التفويض الإداري السابق.

2- إن وجود مشاكل في التنسيق بين المصالح الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري بسبب التفويض الإداري، يمكن للأصيل -بمناسبة إعادة تنظيم الجهاز الإداري- أن يتخلى عن إعمال تقنية التفويض أو التقليل منها الى أدنى المستويات لضمان توافق أكبر بين المصالح الإدارية المختلفة.

3- قد يكون لإعادة تنظيم الجهاز الإداري فرصة لتحديد المسؤوليات بشكل أكثر وضوحا ، مما يستدعي إعادة النظر في التفويض الإداري السابق و مدى فاعليته في تحقيق أهداف الجهاز، و مدى قدرة المرؤوسين على انجاز الاختصاصات المفوضة ، فيتقرر على أثره الإبقاء على التفويض أو إلغاؤه أو الحد من إعماله .

4- إن التغيرات الهيكلية التي تحدث على مستوى الجهاز الإداري قد تؤدي الى مراجعة التفويضات الإدارية القائمة و تعديلها لتناسب الأدوار و المسؤوليات الجديدة ، أو إلغاؤها إذا لم تعد تتلاءم مع طبيعة التسيير الجديد للجهاز الإداري .

[1] - أنظر في هذا المعنى، الدكتور عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص.200. و أنظر كذلك الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق،ص.194.

و مع ذلك كله، تفضل الغالبية العظمى من الرؤساء الإداريين الإبقاء على بعض مستويات التفويض الإداري، نظرا لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقهم بسبب كثرة المجالات التي تدخل الدولة الحديثة فيها، فهذه الأخيرة لم تعد دولة حارسة كما كانت في الماضي القريب.

المبحث الثاني: انقضاء التفويض الإداري دون إرادة الأصيل :

تعد مسألة انقضاء التفويض من المسائل المهمة في القانون الإداري، حيث تتعلق بكيفية إنهاء الصلاحيات المفوضة و تحديد المسؤوليات المرتبطة بها. و إذا كان المراد من التفويض الإداري منح الأصيل طواعية جزءا من صلاحياته الى مرؤوسيه، تخفيفا للأعباء الملقاة على عاتقه ، لمدة محددة من الزمن ، فإن استرداد هذه الصلاحيات حق يقرره القانون للأصيل يمارسه بإرادته وقت ما شاء .

و مع ذلك، قد يحدث أن ينقضي التفويض الإداري خارج إرادة الأصيل، مما يؤدي الى آثار قانونية معقدة . و يحدث ذلك لعدة أسباب، إذ يمكن أن تبرز ظروف قاهرة تحول دون استمرار إعمال تقنية التفويض الإداري، وقد تفرض التغيرات في السياسة العامة أو المصلحة الوطنية إنهاء التفويض و لو لم يرغب الأصيل في ذلك.

إن فهم كيفية انقضاء التفويض الإداري دون إرادة الأصيل و أسبابه، يشكل جزءا أساسيا من ضمان استمرارية فعالية الإدارة العامة و حماية حقوق طرفي التفويض الإداري، إذ تساهم هذه المعرفة في تحديد المسؤوليات، و توضيح الإجراءات المتبعة عند انقضاء التفويض، مما يعزز من استقرار النظام الإداري، و يقلل من النزاعات القانونية المحتملة.

و في هذا السياق، نستعرض في هذا المبحث أهم طرق انقضاء التفويض الإداري دون إرادة من الأصيل، و ذلك ما نعكف على بيانه من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول: الإلغاء القضائي للتفويض الإداري :

ينقضي قرار التفويض الإداري و تزول آثاره القانونية، متى صدر حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، بعد رفع دعوى إلغاء ممن له صفة و مصلحة قانونية أمام القضاء الإداري المختص، و طبقا للإجراءات و للشكليات المطلوبة قانونا.

و تعتبر دعوى الإلغاء وسيلة فعالة لضمان التزام الإدارة و عدم خروجها عن القانون، و أحد الضمانات الأساسية لمبدأ المشروعية. و لما كانت دعوى الإلغاء هي الوسيلة النهائية و الأخيرة لتجنب الآثار القانونية التي يرتبها القرار الإداري أيا كانت طبيعته، مما يجعل لها خصائص متعددة تنفرد بها عما يشابهها من الدعاوى القضائية الأخرى، نخصص هذا المطلب لبيان ماهية هذه الدعوى أولا، و نبين آثار الحكم فيها ثانيا، و هو ما نعمل على بيانه في الفقرتين الآتيتين :

أولا- ماهية دعوى الإلغاء:

يقتضي بيان ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري عموما، و قرار التفويض الإداري على وجه الخصوص، التطرق الى تعريفها أولا، و بيان خصائصها ثانيا، و تحديد شروطها ثالثا، و ذلك ما نعكف عليه بشيء من الإيجاز فيما يلي :

أ- تعريف دعوى الإلغاء : عرف الدكتور طعيمة الجرف دعوى الإلغاء على أنها: الدعوى القضائية التي يرفعها ذوي الشأن و المصلحة من الأفراد أو الموظفين العموميين أو الهيئات أمام جهة القضاء الإداري المختص بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة [1].

و عرفتها الدكتورة سعاد الشرقاوي على أنها: الوسيلة القانونية التي قررها المشرع للأفراد ذوي المصلحة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية غير المشروعة و طلب إلغائها[2].

---

[1] – الدكتور طعيمة الجرف،رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، سنة 1970،ص.244.

[2] – الدكتورة سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية ، دار المعارف، الطبعة الثانية، القاهرة ،سنة 1972،ص 06 و ما بعدها.

و عرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها : الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة القانونية و المصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع [1].

ب- خصائص دعوى الإلغاء : استنادا الى التعريفات المتعلقة بدعوى الإلغاء المشار إليها أعلاه، تتميز هذه الأخيرة بعدة خصائص نذكرها بإيجاز في الأتي :

1- دعوى قضائية : نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا في بداية أمرها في صورة التماس إداري، يكون خاضعا للتصديق من رئيس الدولة، والسبب في ذلك أن الجهة التي كانت تنظرها عبارة عن هيئة استشارية لجهة الإدارة وليس كمحكمة قضائية.و بناء عليه، كانت الطعن بالإلغاء على قرار إداري معين كان يعد من قبيل التظلم الإداري الرئاسي . و مع صدور قانون24 مايو 1872،ظهرت دعوى الإلغاء بموجب المادة التاسعة منه التي تنص على: يفصل مجلس الدولة نهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة لمواجهة هذه القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية . و من ثمة، صار مجلس الدولة الفرنسي محكمة إدارية تصدر أحكاما نهائية، و صارت دعوى الإلغاء دعوى قضائية [2].

و بناء عليه، تعتبر دعوى الإلغاء في حقيقتها و مضمونها، عملية فصل وحسم في كل خصومة أو منازعة حول مركز قانوني عام ،على أساس قاعدة قانونية، و من طرف سلطة قضائية لها كامل السيادة و السلطة في إصدار أحكام قضائية نهائية حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، و هذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: من المسلمات في فقه القانون الإداري أن المنازعات الإدارية، و لو كانت طعنا بالإلغاء، هي خصومة قضائية ،

[1] - الدكتور عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية ، مرجع سابق،ص174.

[2] -الدكتور عبد العزيز حسن محمد المرزوقي، دعوى الإلغاء على ضوء التعديلات الجديدة لقانون الإجراءات المدنية و قضاء المحكمة الإدارية العليا ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ديسمبر 2018، ص.11.

مناطها قيام النزاع الذي هو جوهرها، و استمراره بين طرفيها، فإن هي رفعت مفتقرة الى هذا الركن كانت من الأصل غير مقبولة ...[1] .

2- دعوى أصيلة لإلغاء قرارات التفويض الإداري غير المشروعة : و مفاد هذه الخاصية أن دعوى الإلغاء هي الدعوى الوحيدة التي تنهي وجود قرار التفويض الإداري غير المشروع وتزيل كافة آثاره القانونية ، و لا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن اللجوء إليها لوضع نهاية للقرارات الإدارية غير المشروعة [2] .

3- دعوى الإلغاء دعوى موضوعية : تتصف دعوى إلغاء قرار التفويض الإداري بأنها دعوى موضوعية عينية (a caractère objectif) و ليست دعوى شخصية، هدفها الرئيسي تحقيق المصلحة العامة ، و ذلك خلافا للدعوى الشخصية التي يكون الهدف من رفعها المحافظة على حق شخصي .

لذلك، تنصب دعوى الإلغاء، في بحثنا هذا، على مخاصمة قرار التفويض الإداري غير المشروع في ذاته ، و ذلك كله لأجل مشروعية قرار التفويض الذي أصدرته الجهة الإدارية المعنية. و من ثم ، فإن رفعها أمام الجهة القضائية المختصة، لا تكون الغاية من ذلك مهاجمة و مخاصمة السلطات و الهيئات الإدارية مصدرة قرار التفويض، و إنما تهاجم و تخاصم قرار التفويض غير المشروع ، و لا تهدف الى حماية المصالح و المراكز القانونية الفردية، و إنما تستهدف حماية المراكز القانونية العامة و المصالح العامة من خلال القضاء على القرارات الإدارية التي تصدر بالمخالفة لما تنص عليه القوانين المعمول بها [3].

ج- شروط قبولها : لا يمكن إعمال دعوى إلغاء قرار التفويض الإداري غير المشروع ما لم تتوفر شروطها، مثلها مثل باقي الدعاوى التي ترفع أمام القضاء. فإذا فقدت هذه الدعوى شرطا

---

[1] - نقل هذا الحكم عن الدكتور خالد عبد الفتاح محمد ،دعوى الإلغاء، دار الكتب القانونية ، مصر ،سنة 2008،ص.09.

[2] - الدكتور عمار عوابدي، مرجع سابق،ص.176.

[3] - أنظر في هذا المعنى، الدكتور عمار عوابدي،مرجع سابق، ص.176-177.، و الدكتور محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري،دار الفكر و القانون، مصر،سنة 2018،ص.310.

من شروطها، فإن المحكمة المختصة لا تقبل النظر فيها على اعتبار أن شروط قبولها من أولوية المتطلبات التي يلزم توافرها قبل التطرق الى موضوعها. و تتلخص شروط دعوى إلغاء قرار التفويض في :

1- طبيعة قرار التفويض المطعون فيه : سبق القول بأن دعوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة عموما، و قرار التفويض الإداري على وجه الخصوص، هي دعوى عينية توجه الخصومة فيها الى القرار الإداري النهائي الصادر عن جهة إدارية، بحيث يؤثر في المركز القانوني للطاعن بالإلغاء. و عليه، تتمثل مواصفات قرار التفويض الإداري غير المشروع المطعون فيه بالإلغاء في:

1-1- أن يكون القرار نهائيا : الثابت في القانون الإداري أن قرار التفويض الإداري، مثله مثل باقي القرارات الإدارية الأخرى، يعد من قبيل الأعمال القانونية التي تنشئ مراكز قانونية جديدة أو تعدل من مركز قانوني قائم قبل صدوره سواء بطريق التعديل أو الإلغاء، و هذا ما أشار إليه صراحة حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها: إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها[1] .

و يترتب على اعتبار قرار التفويض الإداري عملا قانونيا يؤثر في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، بشكل ايجابي أو سلبي، استبعاد الأعمال المادية للإدارة من عداد القرارات الإدارية التي تنالها دعوى الإلغاء . و يجب أن يكون قرار التفويض الإداري المطعون فيه بالإلغاء نهائيا، و يكون كذلك متى استنفد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، دون أن يكون ذلك لازما قانونا لنفاذه . و نهائية قرار التفويض الإداري من مقتضيات طبيعته التنفيذية، فهو

[1] -أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1954/01/06، أشار إليه الدكتور عبد العليم عبد المجيد شرف ، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004،ص.15.

لا يكون نافذا إلا إذا صار نهائيا، و لذلك يسمي بعض الفقه القرار الإداري بالقرار التنفيذي .[1]

و استنادا الى ما سبق بيانه، لا يمكن قبول دعوى الإلغاء في قرار تفويض إداري لم يتجاوز مرحلة العمل التحضيري لصناعته، و مثالها التوصيات و الاقتراحات و محاضر المناقشات و التحقيقات و مشروعات القرارات الإدارية أيا كانت طبيعتها. و بما أنه يجب أن يكون قرار التفويض المطعون فيه بالإلغاء نهائيا، فمعنى ذلك أنه لم يعد بحاجة الى التصديق عليه أو ما شابه ذلك من سلطة إدارية أعلى تعلو السلطة التي أصدرته [2].

و لا يمكن قبول دعوى إلغاء قرار التفويض الإداري إلا إذا تم رفعها في ميعادها القانوني، الذي حدده المشرع بأربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي، حيث نصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على: " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي. وتكمن الحكمة من توحيد مدة الطعن بالإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة في عدم تفويت الفرصة أمام المتقاضين للجوء الى القضاء الإداري للدفاع عن حقوقهم و مصالحهم، و ضمانا لاحترام مبدأ المشروعية و تكريسا لدولة الحق و القانون، و استقرار المراكز القانونية "[3] .

و يترتب على زوال ميعاد الطعن بالإلغاء نتيجة خطيرة تتمثل في اكتساب قرار التفويض غير المشروع حصانة نهائية ضد الإلغاء، حيث لا تقبل دعوى الإلغاء ضد هذا القرار بعد ذلك . ويعتبر فوات ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام لا يجوز مخالفته أو الاتفاق على

---

[1] – الدكتور عمار عوابدي، مرجع سابق، ص.180.

[2] – أنظر في هذا المعنى، الدكتور مجدي شعيب، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء) مكتبة الرواد، ليبيا،سنة 2007،ص.256.

[3] – ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد46، مارس 2017،ص.297.و أنظر أيضا، الدكتور محمد صغير بعلي، مرجع سابق،ص.164. و عبد العزيز حسن محمد المرزوقي، مرجع سابق، ص.42. و الدكتور محمد أحمد المسلماني، مرجع سابق،ص.369.

مخالفته من أي جهة كانت، و تثيره الجهة القضائية الإدارية المرفوع أمامها الطعن بالإلغاء من تلقاء نفسها لفوات ميعادها.

1-2- قرار التفويض الإداري صادر بالإرادة المنفردة : إذا كان العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة نتاج توافق إرادتين على إنشائه، لا يعتبر قرارا إداريا، كما هو الشأن بالنسبة للعقد الإداري، و هذا بخلاف قرار التفويض الإداري الذي يصدره صاحب الاختصاص الأصيل بإرادته المنفردة ، إذ إنفاذه لا يتوقف على موافقة المفوض إليه .

و استنادا الى ذلك، فان الطعن بالإلغاء لا يكون إلا في مواجهة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة تطبيقا للوائح و القوانين سارية المفعول و هذا ما تم التأكيد عليه في القضاء الإداري، إذ جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر: " طلب الإلغاء و بالتالي طلب وقف تنفيذه لا يرد إلا على القرار الإداري الذي تصدره الجهة الإدارية استنادا الى السلطة الممنوحة لها في القوانين و اللوائح، و أما إذا كان الإجراء صادرا من جهة إدارية استنادا الى نصوص العقد و تنفيذا له، فإن الإجراء لا يعد قرارا إداريا و بالتالي لا يرد عليه طلب الإلغاء ... و إنما يعد من قبيل المنازعات الحقوقية التي تعرض على قاضي العقد...الخ " [1].

1-3- صدور قرار التفويض عن جهة إدارية وطنية[2] : يشترط في القرار الإداري حتى يكون كذلك، أن يصدر عن شخص من أشخاص القانون العام أو من في حكمه، و العبرة في تحديد صفة الجهة المصدرة له تكون بوقت صدوره دون الالتفات الى التغير الذي يطرأ على صفة مصدره بعد تاريخ الإصدار. و يعتبر من أشخاص القانون العام المصدرة لقرار التفويض الإداري السلطات المركزية (رئاسة الجمهورية أرئاسة الحكومة ، الوزارات) أو اللامركزية (الولاية ،البلدية) أو الأشخاص المعنوية المرفقية. و عليه، فإن قرارات التفويض التي تصدرها هذه الجهات هي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أما الجهات القضائية المختصة .

---

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ،الطعن رقم39/1503 ق.ع، الصادر بتاريخ 1994/06/07.

[2] .انظر المادة 49 من القانون المدني و المواد 2/800 و 2/802 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري.

و يشترط في الجهة المصدرة لقرار التفويض الإداري أن تكون وطنية حتى يمكن الطعن فيه بالإلغاء، و المعول عليه في هذا المجال هو جنسية السلطة المصدرة له وقت إصداره بغض النظر عن جنسية أعضائها، إذ العبرة بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرارات و القوانين التي تعمل تطبيقا لها، و هذا ما أكد عليه القضاء الإداري، إذ جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا قولها : "من المقرر في الفقه و القضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار الإداري صادرا عن جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد و تستمد سلطتها منها بحيث يكون معبرا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية، و أن العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدرة القرار ليس بجنسية أعضائها و إنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرارات و القوانين التي تعمل تطبيقا لها...الخ "[1] .

2- الصفة و المصلحة: لما كانت دعوى الإلغاء دعوى قضائية بامتياز، فإن قبول النظر و الفصل فيها من قبل القضاء المختص لا يكون إلا إذا رفعت من ذي مصلحة جدية و صفة قانونية[2].

و يراد بتوافر بالصفة القانونية في رافع دعوى إلغاء القرارات الإدارية عموما، و قرار التفويض الإداري على وجه الخصوص، مقدرته القانونية على اللجوء الى القضاء الإداري لرفع دعواه دفاعا عن مصلحة له مقررة قانونا . و المقرر فقها و قانونا أنه لا يمكن لغير ذي صفة أن يباشر الدعوى القضائية مهما كان نوعها ، و من ثم لا يعتبر الفقه الإداري الصفة القانونية شرطا مستقلا في دعوى الإلغاء ، فهي مجرد وصف من أوصاف المصلحة يطلق عليه اسم المصلحة الشخصية المباشرة [3]. و الأمر ذاته ما أقره القضاء الإداري حين اعتبر أن الصفة القانونية في دعوى الإلغاء تكون متوفرة متى كان لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء

---

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 527،لسنة 22ق، الصادر بتاريخ 1977/05/28.

[2] - راجع في ذلك أحكام المادة 25 من القانون المدني الجزائري/ و المادة 13 و 826 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

[3] – محمد فوزي النويجي، القضاء الإداري، دار الفكر و القانون، مصر،سنة 2016،ص.394.

القرار المطعون فيه، و هذا ما يبرزه حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ جاء فيه: يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية و مباشرة ، و قيام شرط المصلحة يعني توافر الصفة في رافع الدعوى ،حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء...الخ[1].

ثانيا- آثار الحكم في دعوى إلغاء قرار التفويض :

لا خلاف في الفقه بأن الهدف الرئيس من التفويض الإداري هو تخفيف العبء عن كاهل الرؤساء الراداريين، الذين تتعدد صلاحياتهم بسبب توسع نشاط الأجهزة الإدارية، نتيجة توسع نطاق تدخل الدولة الحديثة في جميع مجالات الحياة، لما صارت هذه الأخيرة دولة متدخلة بعد أن كانت دولة حارسة . و لا خلاف في الفقه أيضا بأن الهدف الأساسي من إنشاء المرافق العمومية ذات الطابع الإداري على وجه الخصوص، هو السعي لتحقيق المصلحة العامة، وضمان السير الحسن و المستمر لهذه المرافق،تحقيقا لهذه الغاية، إذ يعتبر التفويض الإداري أحد وسائل الإدارة لبلوغ ذلك الهدف .

و مع ذلك، فإن السلطة الممنوحة للإدارة في هذا المجال ليست مطلقة و دون رقابة، فالقرار الإداري الذي تلجأ إليه الإدارة للقيام بنشاطاتها المختلفة، و منها قرار التفويض،خاضع بدوره لرقابة القضاء. و من حق كل من أصابه ضرر، أو فاتته مصلحة، بسبب هذا القرار أن يرفع دعوى إلغاء له أمام الجهة القضائية المختصة، متعللا بالأسباب التي تضفي عليه عدم المشروعية، مما يكسب القضاء أحقية النظر في الدعوى المرفوعة، و الفصل في النزاع القائم ، و بيان مدى عدم مشروع القرار المطعون فيه.

و لبيان أثر الحكم في دعوى إلغاء قرار التفويض الإداري، حري بنا أن نقسم هذه الفقرة الى فقرتين فرعيتين، تخصص الأولى لبيان حجية الحكم في دعوى إلغاء قرار التفويض و تنفيذه، و تخصص الثانية لتوضيح آثار الحكم بإلغاء قرار التفويض ، و ذلك على النحو الأتي :

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم3069، لسنة 45 ق،الصادر بتاريخ 2002/01/12.

أ- حجية الحكم بإلغاء قرار التفويض و تنفيذه : تتميز حجية الحكم بإلغاء التفويض الإداري بأنها حجية مطلقة لكونه حكم موضوعي ينصب على قرار التفويض المطعون فيه فتتأكد عدم مشروعيته . و هذا ما أكدت عليه أحكام القضاء الإداري في فرنسا و الدول التي حذت حذوه، و منه القضاء الإداري المصري الذي قرر في قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 بأن سريان القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي فيه على جميع أحكام المجلس على أن تكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة. و هو ما نصت عليه صراحة المادة 52 من ذات القانون على أنه: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"، و هو ما تم التأكيد عليه من قبل المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها [1]. و اعتبار الحكم بالإلغاء ذو حجية مطلقة في مواجهة الكافة، استثناء من المبدأ العام القاضي بأن الأحكام القضائية لا تتمتع إلا بحجية نسبية.

و السؤال الذي يمكن طرحه في هذا المجال، ينصب حول ماهية السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، من حيث هل يملك الحق في أن يوجه للإدارة الأوامر، و ما دوره في حالة ما إذا تبين له أن القرار الإداري عموما، و قرار التفويض خصوصا، المطعون فيه بالإلغاء غير مشروع ؟.

المبدأ التقليدي في فرنسا أو الدول التي حذت حذوها في هذا المجال، يمنع على القاضي الإداري الذي ينظر دعوى الإلغاء أن يقوم بتوجيه أمر الى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو أن يحل محلها بناء على طلب من أحد الأفراد. و القصد من ذلك عدم إمكانية القاضي الحلول محل الإدارة للقيام بأمر هو من صميم اختصاصها، أو أن يأمرها بالامتناع عن القيام بعمل من الأعمال المناط بها. و الواضح من إقرار هذا المبدأ، أنه من مقتضيات مبدأ الفصل بين

[1] – أشار الى هذا الحكم، الدكتور عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1996، ص.331.

السلطات الذي كرسته الدساتير الوطنية في مختلف الدول، و هذا ما يبينه حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر[1].

و مع ذلك، اختلف فقهاء القانون الإداري، لاسيما الفقه الإداري المصري، حول ما إذا كان للقاضي الإداري توجيه الأوامر للإدارة بمناسبة الحكم في دعوى الإلغاء، و انقسموا في هذه المسألة الى فريقين :

يرى بعض الفقه أن الهدف من دعوى الإلغاء هو إلغاء القرار الإداري محل الدعوى إذا ما تبينت للقاضي الإداري عدم مشروعيته، و لا يملك استبدال القرار المعيب بقرار آخر سليم أو يقوم بتعديله تعديلا جزئيا، فإن قام بذلك يكون قد تعدى على اختصاص الجهة الإدارية المعنية في ممارسة أعمالها بكل حرية، و يخرج به عن الحدود المرسومة له في دعوى الإلغاء. و استند هذا الرأي الى الثورة الفرنسية لعام 1789حين كانت تسمى المحاكم القضائية فيها بالبرلمانيات، و كانت تملك حق التدخل في شؤون الإدارة مما كان يشكل عرقلة للإصلاح الإداري في ذلك الوقت . و لتجنب هذه العرقلة، صدرت نصوص لائحية و تشريعية ، منها المرسوم الجمهوري الصادر في 1789/12/12 القاضي بالفصل بين السلطتين الإدارية و القضائية ، و حظر تدخل القضاء في أعمال الإدارة ، و رغم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي الذي تولى الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة فيها، و أن الأحكام التي يصدرها نهائية ، إلا أن تدخل القضاء في أعمال الإدارة ظل قائما نظرا للظروف السائدة في فرنسا في تلك الحقبة من تاريخها[2].

و رفض البعض الآخر من الفقه الإداري تأسيس مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأوامر الى الجهة الإدارية المعنية أو الحلول محلها على أساس النصوص التشريعية أو اللائحية الصادرة في تلك الفترة ، و حجتهم في ذلك أن ذلك متعلق بالمحاكم العادية (البرلمانيات)

---

[1] – حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 397، الصادر بتاريخ 1992/03/29.

[2] – لمزيد من التفاصيل حول هذه الفكرة ، أنظر عبد العزيز حسن محمد المرزوقي، مرجع سابق،ص.66

التي كان لها حق التدخل في الأعمال الإدارية على اعتبار أن قضاتها كانوا من الفئة التي تدافع عن النظام الملكي، و لا يسري على القضاء الإداري ،لأنه ببساطة لم يظهر إلا في وقت لاحق [1].

و أما فيما يخص تنفيذ الحكم بإلغاء قرار التفويض الإداري، فقد سبق القول بان الأحكام الصادرة بالإلغاء لها حجية الأمر المقضي به، و هي حجية مطلقة في مواجهة الكافة . و عليه، فالإدارة التي أصدرت قرار التفويض المطعون فيه بالإلغاء ممن له صفة و مصلحة في إلغائه، تكون ملزمة بتنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري المختص . و إذا ثبت أنها قامت بتنفيذه بطريقة غير صحيحة و مخالفة لما تم القضاء به، فللمدعي اللجوء الى القضاء الإداري، و لهذا الأخير أن يوضح في أسباب حكمه الإجراءات التي يتعين على الإدارة إتباعها حتى يتم تنفيذا للحكم بطريقة صحيحة. و لذلك، نجد مجلس الدولة الفرنسي يشير في كثير من أحكامه للإجراءات التي ينبغي على الإدارة إتباعها عند تنفيذها للأحكام القضائية بما يتفق مع حجية الشيء المقضي به[2] .

و إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم بالإلغاء لقرار التفويض الإداري المطعون فيه، تكون حينئذ منحرفة بالسلطة مما يشكل اعتداء على حق المحكوم له ، و مساسا بهيبة و استقلال القضاء، و مهدرة لقوة الأحكام الصادرة عنه، ويستدعى توافر النصوص القانونية الرادعة و الجزاءات الحاسمة مدنيا و جزائيا، و هذا ما أشارت إليه صراحة محكمة القضاء الاداري المصرية بقولها: " الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي و الحائز لقوة الشيء المقضي به هو قرار سلبي خاطئ، ذلك لأنه لا يعتبر في حكم القرار الإداري، امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقا للقانون " [3]. و لقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية بموجب المادة 178 من دستور 2020 الجزائري التي

---

[1] – الدكتور حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية،القاهرة، سنة 2007،ص.14.

[2] – الدكتور شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء)، دار الفكر و القانون، مصر ،سنة 2016،ص.272.

[3] – أشار الى هذا الموقف لمحكمة القضاء الإداري المصرية، الدكتور محمد أحمد إبراهيم المسلماني ، مرجع سابق،ص.514.

جاء فيها: " كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت، و في كل مكان، و في جميع الظروف، بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء . و يعاقب القانون كل من يمس باستقلالية القاضي، أو يعرقل حسن سير العدالة و تنفيذ قراراتها " .

ب- آثار الحكم بإلغاء قرار التفويض: تبدو أهمية الحكم الصادر بإلغاء قرار التفويض الإداري، شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري آخر، في الآثار التي تترتب عن هذا الإلغاء، و التي يمكن حصرها في الأتي:

1- إن إلغاء القضاء الإداري لقرار التفويض يؤدي الى إعدام هذا القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره، و إلغاء جميع الآثار القانونية المترتبة عنه. و بناء عليه، فالنتيجة الطبيعية التي تترتب عن النطق بحكم الإلغاء اعتبار القرار الإداري كأن لم يكن، فهو عدم و لا ينتج عن العدم إلا العدم .

2- إن القول بخلاف ذلك، يخرج دعوى الإلغاء، باعتبارها الوسيلة الوحيدة لمواجهة القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية، عن معناها، و يفرغها من جوهرها، و يحيلها الى مجرد دعوى فحص لمدى مشروعية القرارات الإدارية. و بمقتضاها لا يكون للقاضي الإداري الحق في إلغاء القرارات التي تصدرها الإدارة، و يحصر دوره في الحكم في مدى مشروعية القرارات الإدارية من عدمها، و هذا بلا شك يزيد من تغول الإدارة . و في الوقت نفسه، ليس للمدعى في الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع سوى الحق في التعويض عن الضرر، و هذا يخالف ما هو ثابت للقضاء الإداري من اختصاص بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة و ليس فقط الحكم على عدم مشروعيتها، كما يتعارض مع ما هو مستقر عليه قضاء من أن الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية على اختلافها يؤدي حتما الى إعدامها بأثر رجعي، و يتنافى منطقيا مع النتائج التي تترتب حتما على اعتبار القرار الملغي معدوم من لحظة صدوره .

3- سبق القول بأن دعوى الإلغاء دعوى عينية (موضوعية) تنصب على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، و أن الحكم الصادر بشأنها يمثل الفائدة العملية التي ينشدها المدعي

من الحكم لصالحه فيها، و هذه النتيجة تلزم جهة الإدارة بتنفيذ الحكم تلقائيا سواء تضمنه الحكم الصادر بإلغاء أو لم يتضمنه .

المطلب الثاني : انقضاء قرار التفويض الإداري بتغير أطرافه :

ينقضي التفويض الإداري متى تغيرت أطرافه، و نعني بذلك تغير الأصيل المفوض أو المفوض إليه، سواء كان قع هذا التغير على المركز الوظيفي لأي منهما كالترقية أو النقل ...الخ، أو بالانقطاع النهائي عن مزاولة الوظيفة بسبب الاستقالة أو الإقالة أو الإحالة على التقاعد ... الخ .

و مع ذلك ينبغي التمييز بين انقضاء التفويض الشخصي(تفويض التوقيع) و التفويض الوظيفي (تفويض الاختصاص)، و ذلك لاختلاف طبيعة كل منهما من جهة، و اختلاف اثر تغير أحد أقطاب التفويض، و ذلك استنادا الى ما استقر عليه الفقه و القضاء الفرنسيين و من حذا حذوهما .

و مع ذلك، دعى الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، في رسالته عن التفويض في الاختصاص،المشرع الى ضرورة اعتبار التفويض الإداري في عمومه- سواء كان تفويضا شخصيا أو تفويضا وظيفيا- منتهيا تلقائيا متى تغير المفوض أو المفوض إليه، و قد قدم في ذلك أسانيد معتبرة لعل أهمها: قيام التفويض أساسا على الثقة المتبادلة بين طرفيه ،هذا فضلا عن مواجهة المفوض إليه الجديد ارتباكا شديدا و صعوبة بالغة في تنفيذ الاختصاصات المفوضة إذا لم ينتهي التفويض لتغير سلفه[1] .

و مجاراة لجمهور فقهاء القانون الإداري في التمييز بين التفويض الشخصي و التفويض الوظيفي، نفضل الإبقاء على هذا التمييز و ذلك لاختلاف تركيبة كل منهما ، و يترتب عليه بالتالي اختلاف الآثار التي يرتبها كل منهما.

---

[1] - الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص228- 231 .

و عليه، يخصص هذا المطلب لبيان انقضاء التفويض الإداري بتغير أحد طرفيه في التفويض الشخصي أولا ، و بيان انقضائه في التفويض الوظيفي ثانيا، و ذلك ما سنعكف على بيانه في الفقرتين الآتيتين:

أولا- انقضاء التفويض الشخصي :

نقصد بالتفويض الشخصي التفويض الذي يمنحه الرئيس الإداري لأحد أعوانه المباشرين و المقربين منه[1]، لما بينهم من صلة شخصية بحكم ماضيهم و خبرتهم معه و معرفتهم به ، و يستقل المفوض بتعيينهم أو ندبهم ، و تحديد اختصاصاتهم بحيث لا يتجاوز الأمر معاونتهم له في انجاز أعماله أو اختصاصاته الأصلية، و في التخطيط لبرامجه أو التنسيق بينها. و يذكر المفوض إليهم في قرار التفويض، و يرتبط مصير هذا الأخير بسقوط أحد طرفيه .

و ينقسم التفويض الشخصي وفقا لموضوعه الى قسمين هما:

أ- تغير أحد طرفي تفويض الاختصاص: يوجه التفويض في هذا النوع بصفة مجردة ، أي من سلطة الى سلطة، و إذا ما تغير أحد أطرافه يبقى التفويض ساريا ما لم يتم إلغاؤه من قبل الأصيل أو من له حق إلغائه وفقا لما تقتضيه القوانين سارية المفعول.و بعبارة أخرى أكثر وضوحا، لا يتأثر تفويض الاختصاصات بتغير أطرافه، و إنما ينتهي بالطرق المحددة لانقضاء القرارات الإدارية، أو بانتهاء المحددة له، أو زوال الظروف التي أدت الى إعماله، أو بانتهاء الجهة التي تم التفويض إليها[2] . و من أمثلته، تفويض الوزير بعض اختصاصاته الى مدير مكتبه، فإذا تغير الوزير لأي سبب من الأسباب، ظل التفويض قائما ما لم يتم إلغاؤه، و كذلك الأمر إذا تغير المفوض إليه بسبب الترقية أو التحويل أو الاستقالة ...الخ.

---

[1] -Auby (J.M) et Drago (R), traite de contentieux administratif , tome2,Revue internationale de droit comparé, Paris ,1975, page:275et suit. voir aussi: BENOIT (F rancis-Paul) , le droit administratif français , Dalloz, Paris, 1968, page: 472.

[2] -أنظر في ذلك، الدكتور عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق،ص.134.

و من ايجابيات تفويض الاختصاص بقاؤه ساري المفعول، و صحيحا منتجا لآثاره من الناحية القانونية، رغم التغير الذي طال أحد طرفيه ، و في ذلك ضمانة أكيدة لاستمرار المرفق العام في أداء العمل الذي أنشئ من أجله ، و تحقيق المصالح العامة و الخاصة . فالقاعدة العامة في تفويض الاختصاص أنه لا يلحقه الانقضاء بتغير أطرافه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، و هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه، و من جملتها حكمه الصادر بتاريخ 1960/03/23، إذ جاء فيه: إن قرار التفويض و إن كان قد صدر عام 1927، و أن قرار التنفيذ الذي استند إليه قد صدر عام1948، فإن قرار التفويض يظل قائما، و لا ينتهي بأي تغير يطرأ على أحد أطرافه ما دامت صياغة النص الآذن بالتفويض أو موضوع التفويض نفسه لم يظهر أنه ذو طابع شخصي[1].

و ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن هذه القاعدة لقيت استحسانا و تأييدا من قبل جمهور الفقهاء، إذ يرى الدكتور سليمان الطماوي أن تفويض الاختصاص يوجه الى الشخص بصفته الوظيفية ، و بترتب عن ذلك نتيجة بالغة الأهمية تتمثل في استمرار التفويض رغم تغير المنصب الذي يشغله أحد أطرافه [2]. و ذات الصدد، يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن أي تغيير يطرأ على شخص الأصيل المفوض أو المفوض إليه، لا ينهي التفويض في الاختصاص، ما لم ينص القانون الذي أذن بالتفويض على غير ذلك... فلو أصد وزير عدة قرارات بالتفويض، فلا يحتاج من يليه في منصب الوزارة الى إصدار قرارات جديدة ...الخ[3] .

و في الوقت ذاته، يفرق الفقه و القضاء الإداريين بين حالة زوال الجهة المفوض إليها مع زوال اختصاصاتها، و بين إلغاء الجهاز الإداري المفوض إليه و انتقال الاختصاصات المفوضة الى جهة إدارية أخرى ، و عليه فالتفويض في الاختصاص لا ينتهي إلا في الحالة

---

[1] – انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1960/03/23، المجموعة ص.282، ورد ذكره في مؤلف الدكتور عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق ،ص.133. و أنظر كذلك حكم المفوض ميرك ،28/06/1957 , C.E ، نقلا عن الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق،ص.228.

[2] - الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق،ص.128.

[3] - الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق،ص.228.

الأولى، و ينتقل هذا التفويض الى الجهة التي آلت إليها الاختصاصات المفوضة في الحالة الثانية [1].و في هذا المعنى قضى مجلس الدولة الفرنسي أن تفويض الاختصاص لا ينتهي إذا تم لموظف مدني على أن يمارسه بصفته العسكرية ، ثم بعد التعديل التشريعي صار يمارسه بصفته المدنية[2].

و لا ينقضي تفويض الاختصاص متى صدر استنادا الى نص آذن في قانون معين، ثم الغي هذا القانون و صدر قانون جديد يتضمن نصا مماثلا للنص السابق، حتى و لو غير النص الجديد طريقة و شروط تعيين الأصيل . و لا ينتهي تفويض الاختصاص ، وفقا لما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر إذا صدر لمصلحة معينة، ثم أعيد تنظيم هذه المصلحة أو تغيرت تبعيتها من جهة الى جهة إدارية أخرى [3].

و في هذا الصدد يقول الأستاذ كربوعي منور : و حاصل القول أن بقاء التفويض بالاختصاص رغم تغير أطرافه هي نتيجة طبيعية و منطقية تستمد قوتها من طبيعة تفويض الاختصاص ذاته ، فهو ينقل جزءا من اختصاص عضو إداري مؤقتا الى عضو إداري آخر بالنظر الى الوظيفة التي يشغلها، و لذلك فالتفويض باق ما بقيت الوظيفة التي يشغلها المفوض إليه[4] .

ب- تغير أحد طرفي تفويض التوقيع : ينتهي تفويض التوقيع بتغير أحد طرفيه ، و هو الأمر الذي نصت على صراحة المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية المؤرخ في 26 سبتمبر 2023 ، إذ جاء فيها: " يصبح التفويض المنصوص عليه في المادتين17 و 18 أعلاه،لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض إليه" . و علة هذا الانتهاء أن تفويض التوقيع قائم أساسا على الطابع الشخصي و الثقة الشخصية القائمة بين أقطابه ، و يتأثر وجوده و انقضاؤه بتغير أحد هذه الأطراف، كانتهاء خدمة المفوض أو المفوض إليه بالاستقالة أو الإقالة أو الإحالة على التقاعد أو الوفاة

---

[1] - الأستاذ كربوعي منور ، مرجع سابق،ص.137 و ما بعدها.
[2] - أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي ،مؤرخ في 1947/01/03،المجموعة R ،ص.09.
[3] - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 35، المؤرخ في 1964/04/01، المجموعة ، السنة 9ق،ص393.
[4] - الأستاذ كربوعي منور، المرجع نفسه،ص138.

...الخ[1]. و في هذا الصدد يقول الفقيه (De Laubadère) : "...على العكس (يعني عكس تفويض الاختصاص) فان تفويض التوقيع هو تفويض شخصي،يصبح لاغيا إذا حدث أي تغيير في شخص المفوض أو المفوض إليه[2]" .

و بناء عليه، أمكن القول أن الطابع الشخصي يكون أشد وضوحا في تفويض التوقيع ، و يترتب على انقضائه إلزام كل رئيس إداري جديد بإصدار العديد من قرارات التفويض المباشر و غير المباشر لسد الثغرات التي نتجت عن سقوط التفويضات الشخصية التي تمت في عهد سلفه، و هذا هو أهم عيب ينسب الى التفويض الشخصي. و هذا ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي[3] . و مع ذلك، هناك سؤال يفرض نفسه، يتمثل في: " هل كل تغيير يطرأ على أحد طرفي تفويض التوقيع يترتب عنه حتما انقضاء هذا الأخير " ؟.

تفرض الإجابة عن هذا السؤال الرجوع الى أحكام مجلس الدولة الفرنسي، الذي عالج هذه المسألة من خلال ثلاثة أحكام صادرة عنه، تتمثل في:

الحكم الأول: يتمثل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قضية Verbech Lacroit ، بأنه إذا فوض الوزير توقيعه الى مدير الإدارة العامة القانونية و المالية بالوزارة، ثم استقالت بعد ذلك الوزارة استقالة جماعية، و لكنه أعيد تعيين الوزير فيها من جديد عند تشكيل الوزارة الجديدة، و لم يكن قد انقطع عن عمله أثناء ذلك،فان تفويض التوقيع الذي تم قبل الاستقالة يظل قائما و منتجا لآثاره بقوة القانون[4] .

الحكم الثاني : قضى فيه مجلس الدولة الفرنسي بأن الوزير الذي فوض توقيعه الى مدير مكتبه ثم استقال من الوزارة ، و عند إعادة تشكيل الوزارة الجديدة، أعيد تعيين الوزير المستقيل الى نفس الوزارة، و أصدر قرارا جديدا بالتفويض الى نفس المدير السابق، فإن التفويض لم

---

[1] -C.E ,17/05/1957 , Dellé Cavaignac , Recueil le bon ,page: 319.

[2] -De Laubadère , op - cit , page: 295.

[3] -C.E,05/05/1960 , De L'Ambilly , R.D.P , page:1057.

[4] – أنظر C.E , 09/03/1951 أشار إليه الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص.161.، و الأستاذ كربوعي منور، مرجع سابق،ص.145.

يكن قائما في الفترة بين الاستقالة و إعادة التعيين و إصدار قرار التفويض الجديد، و اعتبر المجلس أن قرار التفويض القديم يكون وقتها قد سقط تلقائيا[1] .

الحكم الثالث : صدر هذا الحكم في قضية تتلخص وقائعها في أن كاتب الدولة الفرنسي للصحة العامة فوض توقيعه الى مدير مكتبه، و في وقت لاحق، عين هذا المدير في وظيفة أخرى كمدير لمكتب وزير العدل، و قبل نشر قرار تعيينه الجديد، وقع مرسوما باسم الأصيل الأول على أساس أنه مفوض من قبله في هذا الشأن، و بعد ذلك نشر قرار التعيين الجديد، فطعن في صحة المرسوم الموقع، و قضى مجلس الدولة وقتها بصحة هذا القرار استنادا الى أنه وقت توقيع المرسوم المطعون فيه، لم يكن المدير المفوض إليه قد فقد وظيفته السابقة بعد، و أن نشر قرار التعيين كان لاحقا لصدور المرسوم محل الطعن[2].

و من يمعن النظر في هذه الأحكام، قد تبدو له للوهلة الأولى أنها متعارضة، و لكن الحقيقة غير ذلك. ففي الحكم الأول قضى مجلس الدولة ببقاء التفويض قائما بالرغم من الاستقالة . و الحجة في ذلك، أن الوزير بقي مستمرا في ممارسة أعمالة طيلة فترة الاستقالة و لم ينقطع عنها وأعيد تعيينه في نفس الوزارة التي كان يشغلها، و أن استمراره في أعماله من مقتضيات استمرارية المرفق العمومي في أداء خدماته .

و في الحكم الثاني، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي التفويض الإداري السابق منتهيا تلقائيا ، إذ تأثر مركز المفوض إليه باستقالة الأصيل، و أن مركزه القانوني قد انتهي طيلة مدة الاستقالة، و إعادة الأصيل الى نفس المنصب الذي كان يشغله يقتضي حتما إصدار قرار بالتفويض من جديد و لو كان الى نفس المفوض إليه السابق، إذ كان بإمكان الأصيل أن يفوض غيره .

---

[2]-. C.E, 13/07/1951 نقلا عن كل من : الأستاذ كربوعي منور المرجع نفسه، ص.145، و أنظر أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع نفسه ص.162.

[2] - .C.E,17/05/1962 ، نقلا عن الدكتور عبد الفتاح حسن، نفسه،ص.1961.

و أما في الحكم الثالث، فقد اعتد مجلس الدولة الفرنسي بالانتهاء القانوني و ليس الفعلي لشخص الأصيل، حيث يبدأ هذا التاريخ من تاريخ نشر قرار التعيين الجديد، و ليس من تاريخ صدوره ن و ذلك حتى يكون المتعاملون مع المفوض إليه بانتهاء التفويض.

و صفوة القول في هذا الشأن، أن انقضاء تفويض التوقيع قائم أساسا على طبيعة العلاقة بين صاحب الاختصاص الأصيل و المفوض إليه، المبنية بشكل أساسي على الثقة الشخصية التي جعلته ينتهي بانتهاء هذه الثقة أو فقدان محلها .

ثانيا– انقضاء التفويض الوظيفي :

يراد بهذا النوع من التفويض، التفويض الذي ينتفي فيه الطابع الشخصي انتفاء تاما، و يعتد فيه بالصفة الوظيفية فقط، و لا يرد فيه ذكر المفوض إليه، و يتم بين جهتين إداريتين مستقلتين، أو شخصين مستقلين يمتع كل منهما بصلاحيات أصلية مستقلة عن صلاحيات الطرف الآخر ،مستمدة مباشرة من القوانين و اللوائح سارية المفعول، و تكون العلاقة بين أطرافه علاقة وظيفية خالصة و ليست علاقة شخصية . و من أمثلة هذا النوع من التفويض، تفويض الوزير بعض اختصاصاته الى الوالي.

و بناء عليه، لا ينتهي التفويض الوظيفي ، أو يتأثر بتغير أطرافه، و ذلك لقيامه أساسا على الطابع الوظيفي بين أقطابه، و وفقا للعلاقة الوظيفة التي تربطهما، و ليس لاعتبارات شخصية أو ثقة متبادلة بينهما . هذا فضلا عما يمتاز به التفويض الوظيفي من توجيهه الى شاغل الوظيفة لصفته الوظيفية ، و ليس لصفته الشخصية[1] .

و مع ذلك، ينقضي التفويض الوظيفي بانتهاء وظيفة أحد أطرافه متى نص القانون الذي أذن بالتفويض، أو قرار التفويض على أنه تفويض ذو طابع شخصي. و من أمثلة ذلك، ما نص

[1] - الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق،ص.199.

عليه المرسوم الفرنسي لعام 1947 صراحة على بقاء تفويضات الوزير لأحد مرؤوسيه استنادا إليه طيلة مدة بقاء الوزير في منصبه فقط .

و في هذا الإطار، يقول Auby et Drago : "على العكس تماما، يمثل تفويض الصلاحيات طابعا دائما ما لم يتم الانقضاء بقرار إلغاء ، و هو لا يتأثر بالتغيرات التي تطال الأشخاص الذين يشغلون المناصب "[1]. و قالت المحكمة الإدارية العليا في مصر: " ... إذا صدر التفويض استنادا الى نص في القانون، ثم الغي هذا القانون، و استبدل به قانون جديد يحتوي على نص مماثل ، فإن قرار التفويض لا يسقط و لو غير القانون الجديد في أسلوب تعيين الأصيل... و من المقرر أن القرارات التي صدرت صحيحة في ظل نظام معين تظل نافذة و منتجة لآثارها طالما بقي هذا النظام، و لم يرد نص صريح في قانون بإلغائها. و كذلك ليس بذي أثر على نفاذ الأمر المشار إليه أن الحاكم العام العسكري، بعد أن كان في القانون رقم 533 لعام 1954 معينا بالشخص، أصبح بمقتضى القانون رقم 162لسنة 1958 رئيس الجمهورية ، أي معينا بالوظيفة ، ما دام تغير شخص الحاكم العسكري العام لا يستتبع سقوط الأوامر الصادرة من سلفه . كذلك لا ينتهي قرار التفويض إذا صدر لصالح رئيس مصلحة ،ثم أعيد تنظيمها أو تغيرت بتبعيتها ... " [2].

و استنادا الى ما سبق، إذا لم ينص القانون الذي أذن بالتفويض، أو قرار التفويض، على بقاء التفويض الوظيفي طيلة فترة بقاء الأصيل أو المفوض إليه، فإنه يظل باقيا و متخطيا التغيرات التي قد تطرأ على أحد أطرافه . ففي القانون المصري،إذا فوض وزير التعليم المحافظ في تحديد موعد بدء و انتهاء الدراسة على مستوى المحافظة التي يرأسها وفقا لظروفها الخاصة ،

---

[1] - Auby et Drago , op – cit , page: 279.

[2] – حكم المحكمة الإدارية العليا ،الصادر في 1964/01/04، مجموعة المبادئ القانونية ، السنة التاسعة، العدد الأول ، القاعدة رقم 35،ص.393، مشار إليه في، الدكتور عبد الفتاح حسن،مرجع سابق،ص.154-155.

فلا يحتاج من يليه في منصب الوزارة الى إصدار قرار تفويض جديد، و كذلك الأمر إذا ما تغير المحافظ المفوض إليه، و هذا عين ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي[1] .

المطلب الثالث : انقضاء التفويض الإداري بقوة القانون :

ينقضي التفويض الإداري بقوة القانون في ظل الظروف العادية – بعكس الظروف الاستثنائية التي تبرر فيها كثير الأعمال و التصرفات الباطلة بغرض الحفاظ على كيان الدولة من الزوال و الحفاظ على أمنها– دون حاجة الى صدور قرار بإنهائه من صاحب الاختصاص الأصيل، و من ثمة عودة الاختصاصات المفوضة إليه ليمارسها بنفسه، استنادا الى مبدأ التنفيذ الشخصي للاختصاصات.

و تتمثل الطرق التي ينقضي بها التفويض الإداري بقوة القانون في: انتهاء مدته، أو فقد أحد شروطه الجوهرية، أو تعليق النص الآذن بالتفويض بتحقق شرط معين، أو انقضاؤه بإلغاء نص التفويض، أو بانتهاء الهدف منه أو تنفيذ موضوعه ، و هذا ما سنبينه من خلال الفقرات الآتية :

أولا– انقضاء التفويض الإداري بانتهاء مدته :

سبق القول باشتراط بعض فقهاء القانون الإداري و علم الإدارة العامة أن يكون التفويض الإداري مؤقتا و ليس دائما، سواء كان هذا التأقيت مرتبطا بمدة زمنية معينة لا تتجاوز بأي حال من الأحوال المدة التي حددها القانون لسريان التفويض، أو كان هذا التأقيت مرتبطا بتحقق غرض محدد من إعماله، و مثاله في القانون المصري على سبيل المثال، تفويض الوزير الأول وزير النقل بعضا من صلاحياته في إنهاء مشكلة تكدس البضائع في أحد الموانئ أو المطارات[2] .

---

[1] –C.E, 26/07/1950, syndicat des industriels laitier d'Ille étvilaine, Recueil le bon, 1950, page:462.

[2] – الدكتور محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، سنة 1995،ص.208. و انظر أيضا ، عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة، العدد44، الرياض، يناير 1985،ص.38.

وعليه، يكون انقضاء التفويض الإداري من مقتضيات الصفة المؤقتة التي يتميز بها هذا الأخير، و نتيجة حتمية لازمة لها . وحينئذ، تتقرر نهاية التفويض الإداري بانتهاء المدة التي حددها النص القانوني الذي أذن بالتفويض، أو تلك التي تم تحديدها في قرار التفويض.

و من ثمة، وجب على المفوض إليه الامتناع عن ممارسة الاختصاصات المفوضة عند نهاية مدة التفويض، أو كانت القرارات التي يصدرها إعمالا للتفويض المنتهية مدته مشوبة بعيب عدم الاختصاص و يعرضها للبطلان أو السحب أو الإلغاء لعدم المشروعية.

ثانيا- فقد التفويض الإداري لأحد شروطه الجوهرية :

يعد التفويض الإداري عملا إداريا صعبا تمارسه الإدارة لضمان حسن سير المرافق العمومية و تحقيق المصالح، لا يقدر على أدائه إلا القلة من الرؤساء الإداريين، و لذلك يحتاج الى كثير من الدراسة لتحديد شروط ممارسته ، حتى تتم عملية إعمال هذه التقنية بطريقة صحيحة و ناجحة و محققة للأهداف المتوخاة من اللجوء إليه ، خاصة و أن التفويض الإداري قد أصبح في زماننا يمتلك أهمية عملية كبيرة ، و أمرا حتميا في كل دولة مهما كانت درجة تقدمها بسبب ازدياد مسؤولياتها و التزاماتها تجاه أفراد المجتمع . هذا فضلا عن أن التفويض الإداري هو استثناء من قاعدة الممارسة الشخصية للاختصاص الذي فرضه الواقع العملي و مصلحة الإدارة الحديثة[1] ، وذلك لأن الاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري لممارسته ليس حقا خالصا يتصرف فيه على الوجه الذي يريده، أو يتنازل عليه لغيره متى شاء ، و لكنه واجب يعهد به القانون إليه باعتباره أهلا لتوليه، و ينبغي عليه أن يقوم به شخصيا طبقا لما يقضي به القانون ، و لا يفوض غيره فيه إلا إذا أذن القانون بذلك صراحة . و لذلك، لا ينبغي ترك التفويض الإداري بلا قيود أو شروط تحقيقا للغاية من إعمال هذه التقنية في المجال الإداري، و ضمان مشروعية القرارات المستندة عليه.

---

[1] – أنظر في هذا المعنى، الدكتور سعد عصفور و الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1961-1962،ص.460. و الدكتور عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص.106.

و عليه، فإن فقدان التفويض الإداري لأحد شروطه الجوهرية المطلوبة لصحة إصداره، كعدم استناده الى نص قانوني سابق يجيزه ، أو إلغاء النص القانوني الذي أجاز اللجوء إليه تخفيفا للأعباء التي يعاني منها الرؤساء الإداريون، نتيجة تزايد تدخل الدولة في مختلف مناحي الحياة ، و من ثمة إلغاء كافة القرارات الإدارية التي استندت الى هذا التفويض الذي تخلف شرط من شروطه الجوهرية . و لا شك أن الفاء القرارات الإدارية لهذا السبب، وبصفة متكررة، يؤدي حتما الى عرقلة النشاط الإداري و زيادة الأعباء على الجهاز الإداري و تخلف المصالح، و هذا كله يتنافى و الغاية من إعمال تقنية التفويض الإداري، و بدلا أن يكون وسيلة لحل المشاكل و تذليل الصعاب، يتحول الى معول هدم لكل عمل إداري جاد .

ثالثا- تعليق النص الآذن بالتفويض بتحقق شرط معين :

قد يعلق النص الآذن بالتفويض انتهاء هذا الأخير بتحقق شرط معين، فإذا تحقق الشرط انتهى التفويض بقوة القانون. و من أمثلة ذلك، انتهاء التفويض بحضور صاحب الاختصاص الأصيل بعد عودته من غيبته، أو زوال المانع الذي حال بينه و بين مزاولة الاختصاص المفوض بنفسه[1]، أو انتهاء التفويض بانتهاء حالة الحرب التي دفعت الى إعماله، أو زوال الجهة التي تم التفويض إليها زوالا نهائيا. كأن يتم التفويض لرئيس هيئة عامة ، ثم تصفى هذه الهيئة و تصفى اختصاصاتها، أو وجود أسباب خطيرة و استثنائية تدعوا الى إنهائه. و من أمثلة ذلك تعليمات الوزير الأول الفرنسي الخاصة بتنفيذ مرسوم 1964/03/14، الذي أجاز للمحافظين تفويض بعض اختصاصاتهم الى رؤساء المرافق العامة ، و التي حددت حالات إنهاء التفويضات الصادرة استنادا الى هذا المرسوم، إذا وجدت أسباب خطيرة و استثنائية .

و بناء عليه، إذا رجع الأصيل الى عمله بعد غيابه، أو زالت الأسباب التي حالت دون انجاز اختصاصاته بنفسه، انقضى التفويض الإداري بقوة القانون وعاد الأصيل الى ممارسة الاختصاص المفوض بنفسه من تاريخ تحقق الشرط ، حتى و لو كان الأصيل العائد الى عمله

[1] - C.E ,27/04/1966 ,Mallea , Recueil le bon, page: 270. ، نقلا عن الدكتور عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق، ص.203.

يرغب في استمرار التفويض السابق و عدم إلغائه، و لكن لا مانع من أن يصدر قرارا جديدا بالتفويض الى المفوض إليه نفسه أو الى غيره من مرؤوسيه إذا رأى في ذلك مصلحة معينة.

رابعا- انقضاء التفويض الإداري بإلغاء نص الآذن به :

من خصائص القاعدة القانونية الإدارية مرونتها و قابليتها للتغير و التطور بشكل مستمر، لمواكبة التطورات المتسارعة التي تشهدها الأجهزة الإدارية، و لمواجهة المستجدات بالسرعة و الفعالية اللازمتين تحقيقا للصالح العام و ضمانا للسير الحسن للمرافق العمومية ، و هو الأمر الذي يترجم وظيفة الدولة الحديثة و اتساع نطاق نشاطاتها في مختلف مناحي الحياة.

و ليست النصوص القانونية التي تجيز للقادة الإداريين إعمال تقنية التفويض الإداري لتخفيف الأعباء الملقاة على عاتقهم، بمنأى عن خاصة التغير و التطور الذي تعرفه قواعد القانون الإداري في عمومها . و لذلك ينتهي التفويض الإداري متى ألغي النص القانوني الذي أذن به، فقد يقوم المشرع بإصدار نص قانوني جديد يلغي بموجبه إلغاء صريحا أو ضمنيا النص القانوني القديم الذي أجاز التفويض، مما يترتب عنه إلغاء قرار التفويض الذي أصدره الأصيل و الذي فوض بموجبه بعض اختصاصاته الى المفوض إليه، وزوال فاعليته ، و ذلك لأن قرار التفويض الذي أصدره الأصيل يستمد شرعيته من النص الذي أذن به . و وفقا لنظرية الأثر المباشر للقانون، فإن هذا الإلغاء لا يؤثر على قرارات التفويض التي سبقت إلغاءه ، و كذلك إذا ألغي النص الآذن و كانت قرارات التفويض السابقة التي صدرت استنادا إليه لا تتعارض مع النص القانوني الجديد، فإنها تكون صحيحة و نافذة . و تطبيقا لذلك، قضت محكمة التمييز المصرية بأنه: " و ينتهي التفويض بانتهاء مدته أو بانتهاء الهدف منه أو بإلغاء النص الآذن و كان من المقرر أنه إذا ألغي النص الآذن، فإنه يستتبع إلغاء قرارات التفويض الصادرة

استنادا إليه إلا إذا كانت هذه التفويضات تتفق مع النص القانوني الجديد الذي يأذن بالتفويض، فإنها تبقى صحيحة و نافذة " [1].

خامسا– انقضاء التفويض الإداري بانتهاء الهدف منه أو تنفيذ موضوعه :

سبقت الإشارة الى أنه من مقتضيات التفويض الإداري، أن يحدد الأصيل الصلاحيات أو الاختصاصات التي يجب تفويضها الى من يسمح القانون بالتفويض إليهم في قرار التفويض، و أن المفوض إليه ملزم بتنفيذ هذه الاختصاصات و ألا يتجاوزها الى غيرها من الاختصاصات الأخرى المسندة للأصيل، و إلا اعتبر تصرفه غير مشروع، يتيح الفرصة للغير للطعن فيه بالإلغاء.

و بناء عليه، ينقضي التفويض الإداري بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصيل تحديدا دقيقا في قرار التفويض[2]، أو بانتهاء الغايات و الأهداف التي قد منح التفويض من أجلها، كأن يتم النص في قرار التفويض على تفويض أحد المرؤوسين للقيام بعمل من الأعمال في الخارج نيابة عن الأصيل، أو انجاز اختصاص من الاختصاصات المسندة إليه لانشغاله بانجاز ما هو أهم منها[3]، على أن ينتهي هذا التفويض تلقائيا متى أنتهى المفوض إليه من انجاز ما فوض فيه، و عودة الاختصاص المفوض الى الأصيل للقيام به شخصيا[4] .

و بالتالي، لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى، أو أن يمارس اختصاصات أخرى مشابهة لتلك التي انتهى من انجازها، مهما كانت الظروف و أيا كانت المبررات، إلا إذا أصدر إليه الأصيل قرارا جديدا بالتفويض. و ذلك لأن إصدار الأصيل لقرار التفويض يكون أساسا بقصد تنفيذ موضوعات محددة تحديدا حصريا، و لمواجهة حالات

---

[1] – أنظر حكم محكمة التمييز المصرية ، الطعن رقم 99/271 إداري، الصادر بتاريخ 2000/11/28.، نقلا عن الدكتور خالد فايز الحويلي العجمي ، مرجع سابق،ص.158.

[2] – الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي، مرجع سابق،ص.226.

[3] – الدكتور محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق،ص429.

[4] –C.E, 31/07/1948, Bardeche ,Recueil le bon ,page: 381.

أو ظروف معينة . و بالتالي لا يجوز للمفوض إليه تجاوزها بأية تصرفات أو أعمال أخرى ، و في أي حال من الأحوال ، و لو كان ذلك بحسن نية، و إلا اعتبر ذلك اعتداء على اختصاص الأصيل، و بالتالي يعطي الغير فرصة الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص استنادا الى عيب عدم الاختصاص.

و نخلص في هذا المطلب الى القول، بأن التفويض الإداري ذو طبيعة مؤقتة، و لا يتصف بالدوام، و لهذا كان لا بد من خضوعه لسنة الانقضاء إما بإرادة صاحب الاختصاص الأصيل، و إما بناء على حكم القضاء المختص، و إما بقوة القانون ، ليعود كل شخص في الجهاز الإداري المعني الى ممارسة الاختصاصات التي يسندها القانون إليه ممارسة شخصية ، و بهذا نكون قد انتهينا من دراسة الباب الثاني من هذه الأطروحة المتعلق بالجانب التطبيقي أو العملي للتفويض الإداري .

الخاتمة

لا شك أن التفويض الإداري موضوع مهم للغاية، مثله مثل باقي الموضوعات المهمة التي تعرفها مختلف الدول في الوقت الحاضر، بعد أن تعددت مهام الدولة كنتيجة لتغير دورها من دولة حارسة الى دولة متدخلة في كل مناحي الحياة التي تهم مواطنيها بالدرجة الأولى، و كمقتضى من مقتضيات التطور التكنولوجي الذي تزخر به الحياة المعاصرة، و اختلاف المذاهب و المناهج الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لكل مجتمع من المجتمعات .

و نتيجة لذلك، كان طبيعيا أن يتسع نطاق نشاط السلطة التنفيذية، و يزداد عدد أجهزتها الإدارية، و تتنوع وظائفها، و يتزايد عدد موظفيها، و هي كلها أمور جعلت من التفويض الإداري يحظى بقدر كبير من الأهمية، بوصفه الوسيلة المثلى التي تلجأ إليها الأجهزة الإدارية على اختلافها للتصدي للمشكلات و الظروف العملية التي تمر بها الدولة .

لقد أصبح الرؤساء الإداريون، نتيجة توسع نشاط الدولة و تشعب موضوعاتها، محملين بالعديد من الاختصاصات، أثقلت كاهلهم، و أصبحوا عاجزين على انجازها بمفردهم، مما ترتب عنه بطء في انجاز المهام و تعقيد الأمور ، مما دفع بهم الى انتهاج أسلوب التفويض الإداري كوسيلة لمعالجة هذه المعضلات، و تنفيذ الاختصاصات بالكفاءة و الفاعلية التي تضمن السير الحسن و المستمر للمرافق العمومية في تقديم خدماتها الى جمهورها، و تحقيق الصالح العام الذي يمثل الغاية أو الهدف من إنشاء هذه المرافق .

و لإبراز هذا الدور الفعال الذي يميز تقنية التفويض الإداري، كوسيلة للتخفيف من حدة مركزية اتخاذ القرار الإداري، قسمنا هذه الأطروحة الى بابين اثنين: جاء الأول منهما تحت عنوان" النظام القانوني للتفويض الإداري" ، تضمن ثلاثة فصول رئيسية، خصص الأول لبيان ماهية التفويض الإداري، و اشتمل على تعريفه و تطوره التاريخي و تحديد الأنظمة المشابهة له و بيان عناصره ، و خصص الفصل الثاني منه لتحديد شروطه الموضوعية و الشكلية، و كذا إبراز أهم صوره ، و أما الفصل الثالث فقد خصص لبيان مزايا التفويض و المعوقات التي تعرقل إعمال هذه التقنية في الحياة العملية .

و فيما يخص الباب الثاني، فقد جاء تحت عنوان " الجانب التطبيقي للتفويض الإداري: الفعالية المنشودة " تضمن بدوره ثلاثة فصول، خصص الأول منها لتحديد هيئات التفويض الإداري على المستوى المركزي و المحلي، و خصص الثاني الإبراز آثار التفويض الإداري للاختصاص و للتوقيع، وخصص الفصل الثالث لبيان الطرق التي ينتقض بها التفويض الإداري، و ختمت الأطروحة بخاتمة تضمنت النتائج المتوصل إليها، و تقديم الاقتراحات التي تبين لنا أنها ضرورية لمعالجة مسألة التفويض الإداري لتحقيق فعاليته و بلوغ الغاية من إعماله.

و من جملة **النتائج** التي توصلنا إليها في هذه الأطروحة ما يلي:

1- أول نتيجة يمكن أن يصل إليها أي باحث في هذا الموضوع، تكمن في أن التشريعات المختلفة التي تنظم مسألة التفويض الإداري كوسيلة لإصلاح العمل الإداري في مختلف دول العالم ، نظمته في أسلوبين اثنين: الأول يقوم على تنظيم التفويض الإداري بنص أو تشريع عام، و مثاله المرسوم الفرنسي الصادر في 1964/03/14 ، والقانون رقم 47 لعام 1967 في مصر ، و المرسوم التشريعي رقم 69 لعام 2005 في سوريا، و المرسوم بقانون رقم 116 لعام 1992 في دولة الكويت، و لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة العربية السعودية، التي صدرت بموجب قرار وزير الخدمة المدنية رقم 703/11722 بتاريخ 1427/11/22 للهجرة، و الذي دخل حيز النفاذ بتاريخ 1427/11/26هجرية .

و أما الأسلوب الثاني، فيتم التفويض الإداري فيه عن طريق نصوص قانونية متفرقة، كلما تعلق الأمر بتنظيم اختصاص معين من الاختصاصات ، و هو الأسلوب الذي انتهجه بعض القوانين العربية ، كالقانون المغربي و الأردني و الجزائري. و قد لجأ المشرع في بعض البلدان الى دمج الأسلوبين معا ، كم هو الحال في سوريا و مصر .

و إذا كان لابد من الترجيح بين هذه الأساليب، فإننا نرجح أسلوب وضع تشريع عام و مستقل، وعدم تركه مبعثرا بين نصوص متفرقة يصعب الإحاطة بها جميعا حتى على المتخصصين،

لكثرة النصوص التي أشارت الى إعمال هذه التقنية كوسيلة من وسائل الإصلاح الإداري، و ذلك لضمان حسن تطبيق هذا النظام لأهميته .

2- على الرغم من أن القانون يلزم صاحب الاختصاص الأصيل أن يمارس اختصاصاته ممارسة شخصية كقاعدة عامة، فإن التطبيق الصارم لهذه القاعدة أدى في كثير من الأحيان الى مساوئ و معوقات و تعقيدات، كان لها آثارها السلبية على النشاط الإداري برمته، فتأخر انجاز الاختصاصات في أوقاتها المحددة، و تعطلت المصالح، و أهدرت الجهود و الأموال و الوقت، و تسبب كل ذلك في عدم بلوغ الغايات التي أنشئت المرافق الإدارية من أجلها. و هذا يؤدي حتما الى ضرورة توسيع نطاق إعمال أسلوب التفويض الإداري، و تعميمه على كافة الأجهزة الإدارية، تحقيقا للفاعلية المطلوبة في انجاز الأعمال الإدارية، و تحقيق المصالح العامة و الفردية .

3- يساير التفويض الإداري في القانون الجزائري و القوانين المقارنة التطور الذي تعرفه نظرية الاختصاص، فإذا كان القانون هو الذي يتولى تحديد الاختصاصات و يعمل على توزيعها على مختلف المصالح الإدارية بما يعود بالفائدة على الجميع، فان تقنية التفويض الإداري هي الوسيلة المثلى لتعديل الاختصاصات داخل الجهاز الإداري الواحد و يزيد من فاعليته . و عليه، يكون التفويض الإداري الأداة التي تساعد على تذليل الصعاب و المعوقات التي تواجه التطور الإداري، و تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة .

4-استنادا الى النصوص القانونية سارية المفعول في الجزائر، إذا كان القانون هو الذي يحدد الاختصاص و يعهد به الى الجهة الإدارية المعنية، و يلزمها التنفيذ الشخصي لها، لما تتمتع به من سلطة و كفاءة و فعالية في الانجاز، فالمنطق يقتضي أن تتولى الجهة المانحة للاختصاص الإذن لمن عهد به إليه بتفويض جزء من منه للغير، و يعتبر هذا الإذن المسبق أمرا لازما و حتميا لثبوت مشروعية التفويض، باعتباره استثناء من القاعدة العامة التي تفرض الممارسة الشخصية للاختصاصات . و هنا، ينبغي الإشارة الى أن لزوم قاعدة الإذن المسبق في التفويض الإداري أنها ذات طبيعة آمرة، لا يمكن الخروج عنها أو الاتفاق على ما يخالفها

إلا في الحالات الاستثنائية، حيث يسود تطبيق قاعدة الضرورات تبيح المحظورات، و هي قاعدة عامة تشمل جميع فروع القانون،بما في ذلك القانون الإداري .

5- التفويض الإداري هو التقنية المثلى لمساعدة الرؤساء الإداريين على التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقهم حتى يتمكنوا من التفرغ لانجاز المهام الرئيسية التي لها تأثير مباشر على نشاط الإدارة، و يضمن انجاز الاختصاصات الموكولة للجهاز الإداري في وقتها المحدد، تحقيقا للأهداف التي يتعين على الإدارة تحقيقها . و أن اللجوء الى التفويض الإداري هو الحل الأكثر فاعلية لتذليل الصعاب و العقبات التي تعترض العمل الإداري نتيجة تمركز السلطة في يد الرؤساء . و عليه، فإن لجوء الرئيس الإداري الى إعمال التفويض من شأنه مضاعفة نشاط الإدارة ، و يصبح الرؤساء الإداريون قادرين على الوفاء بالالتزامات الإدارية، و حل المشاكل و الصعوبات التي تعترض عمل المرافق التي تسهر على تقديم الخدمات للمواطنين و تحقيق مصالحهم .

6- يعد التفويض الإداري وسيلة من الوسائل التي تعمل على تمكين المرؤوسين من التدريب على انجاز الاختصاصات، و اكتساب المهارات في التسيير ، و المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية . و لا يحصل ذلك إلا إذا ترك لكل واحد منهم حرية التنفيذ بالطريقة التي يراها كفيلة بتحقيق الأهداف و النتائج المبتغاة من انجاز الاختصاصات المفوضة، و أن لا خوف من اللجوء الى تفويض هذه الاختصاصات، طالما أن القرارات التي تتخذ بشأنها تتم تحت رقابة و إشراف و توجيه صاحب الاختصاص الأصيل، الذي يملك سلطة تعديلها أو سحبها أو إلغائها حسب كل حالة .

7- لقد أثبتت التجارب في كثير من البلدان، و لاسيما الدول الأنجلوسكسونية – وفقا لشروط و قواعد معينة– ، أن اللجوء الى إعمال تقنية التفويض الإداري كان لها الدور الفعال في تحقيق الإصلاح الإداري، فالإدارة الناجحة هي التي يعمد قادتها الى توزيع الاختصاصات على العاملين فيها من خلال اللجوء الى التفويض الإداري، لانجاز الأعمال بشكل أسرع ، و بوسائل أبسط، و طرق أقصر، من أجل انجازات أكبر و أكثر فائدة .

و بناء عليه، فإن التفويض الإداري للاختصاصات بات من ضروريات حسن تنظيم العمل الإداري في الدولة المعاصرة، التي توسعت نشاطاتها لكثرة تدخلها في مختلف مناحي الحياة، حيث أصبحت المؤسسات و الهيئات الإدارية الحكومية – لاسيما ذات الحجم الكبير منها– تعاني من صعوبة تحقيق الأهداف المسطرة ، و العجز عن القيام بالاختصاصات المسندة إليها دون استخدام أسلوب التفويض الإداري الفعال.

8– تبين لنا من خلال هذا البحث، أنه رغم تشابه تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع في بعض النقاط، و اختلافهما في البعض الأخر، فإن لهما نفس الفائدة في انجاز العمل الإداري و التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الرؤساء الإداريين، و ضمان السير الحسن للمرافق العمومية في تقديم خدماتها للجمهور . و مع ذلك، لاحظنا أنهما يختلفان في نطاق تطبيق كل منهما، ففي الوقت الذي يتوسع فيه مجال إعمال تقنية تفويض التوقيع على مختلف المستويات الإدارية– سواء على المستوى المركزي أو المحلي أو القطاعي–، نلاحظ إحجام الرؤساء الإداريين عن اللجوء الى تفويض اختصاصاتهم ، إذ قليلا ما نجد رئيسا إداريا يلجأ الى هذه التقنية، إما خوفا من أن يفشل المفوض إليه في انجاز ما فوض فيه، و إما خوفا من أن يصبح المفوض إليه منافسا للمفوض(الأصيل) في انجاز الاختصاصات المفوضة، نتيجة المهارات التي يكتسبها المفوض إليه، فيصبح هذا الأخير في نظر الرئيس الإداري منافسا له على المنصب. و بين هذه المخاوف، تضيع المصالح و تفشل الأجهزة الإدارية في تحقيق الأهداف المسطرة .

9– من يراجع المؤلفات التي تناولت مسألة التفويض الإداري، يجد أن الحديث منها ، يخلط بين فكرة الاختصاص و فكرة السلطة ، و يجعلهما من المترادفات اللغوية و الاصطلاحية ، و قد بينا ذلك في متن هذا البحث، و شرحنا أنهما مصطلحين مختلفين معنى و مبنى، فالاختصاص غير السلطة ، و أن تفويض احدهما لا يعني البتة تفويض الثاني، و قلنا أن السلطة و المسؤولية وجهان لعملة واحدة ، و أن المستقر في الفقه الإداري أن المسؤولية لا تفوض مطلقا، و هذا يقودنا الى القول بعدم إمكانية تفويض السلطة لأنها من مقتضيات

المسؤولية ، و ما دامت السلطة و المسؤولية وجهان لهذه العملة ، فإما يفوضان معا أو لا يفوضان معا ، و هذا هو منطق الأشياء. و عليه ينبغي التمييز بين الأمرين، فالسلطة غير الاختصاص.

10- يعد التفويض الإداري الأداة المثلى لمواجهة عيوب المركزية الإدارية، فهو نقيض الأخذ بنظام إعادة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الجهاز الإداري، بحيث يكون لكل موظف اختصاصاته الأصلية التي يستمدها مباشرة من القانون المعمول به و ليس من التفويض الإداري. و من المفضل لدى غالبية الفقه الإداري الابتعاد عن أسلوب إعادة التنظيم للاختصاصات لما يترتب عنه من ضرورة تغيير النصوص القانونية و اللوائح و القرارات الإدارية بشكل مستمر، و إعادة صياغتها من جديد عند كل مستجد و ما يتطلبه هذا التغيير من وقت و جهد و أموال باهظة، هذا فضلا عن عدم تناسبه مع أوضاع الدول و ظروفها الخاصة .

11- يعد التفويض الإداري أحسن طريقة لتدريب المرؤوسين على انجازات الاختصاصات المفوضة، و سرعة إصدار القرارات الإدارية بشأنها، و التدريب على تحمل المسؤولية و الاستعداد الدائم لانجاز الاختصاصات في مختلف الظروف، و إشباع حاجات المرؤوسين النفسية على إعمال القيادة، و بث روح الاهتمام بالعمل لديهم. و هذا كله يساهم في إعداد موظفي الجهاز الإداري على أن يكونوا قادة و رؤساء إداريين في المستقبل. و عليه، يكون التفويض الإداري أداة لتكوين القادة و الرؤساء الذين يخلفون رؤساءهم عند الحاجة، فقد عانت الإدارة – لاسيما في البلدان المتخلفة – ، و لا زالت الى يومنا هذا، من مشكلة من يخلف الرئيس الإداري إذا استقال أو أقيل من منصبه، أو أنهيت مهامه لأي سبب من الأسباب، و ذلك لأننا ألفنا الانفراد بانجاز الاختصاصات، و عدم الرغبة في مشاركة غيرنا لنا في انجازها، مخافة المزاحمة على تولي المنصب، و رغبة الرئيس الإداري في الظهور بمظهر القوة في مواجهة المرؤوسين، فخلقنا بذلك جهازا إداريا معاقا بشريا، و أسسنا لفكرة المسؤول الواحد و الرجل الواحد في القيادة ، فكان ذلك سبب خراب الإدارة و تخلف الدول، نتيجة لفكر إداري

أناني لا يؤمن بفكرة التداول على المناصب و تحمل المسؤوليات . و لذلك، ينبغي التفكير في تكوين القادة الإداريين المستقبليين الذين يبنى على تكوينهم استمرار الجهاز الإداري في أداء مهامه و تقديم خدماته و تحقيق المصالح العامة و الخاصة بالكفاءة و الفعالية و الفاعلية اللازمة .

وبعد عرض النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث المتواضع، يحتم علينا الأمر تقديم **الاقتراحات** التي نراها ضرورية لإعمال تقنية التفويض الإداري بما يحقق المصلحة و الأهداف المسطرة لضمان السير السليم لأجهزتنا الإدارية و التي من ضمنها :

1- تدعو الحاجة الى إعمال التفويض الإداري إعمالا يحقق الأهداف و الغايات التي تسعى الأجهزة الإدارية الى تحقيقها في بلادنا، الى مطالبة المشرع في الجزائر بصياغة قانون عام و مستقل يحكم مسألة التفويض الإداري على كافة المستويات الإدارية، سواء على المستوى المركزي أو المحلي أو القطاعي، بدلا من معالجة هذا الموضوع المهم و الخطير في الوقت ذاته بنصوص قانونية مبعثرة، يصعب في بعض الأحيان الإحاطة بها من قبل الهيئات الإدارية المختلفة، و ذلك أسوة بالتشريعات المقارنة التي عالجت مسألة التفويض الإداري بنص عام كما هو الشأن في فرنسا و المملكة العربية السعودية، و قد أشرنا الى ذلك في متن هذا البحث .

2- في الوقت نفسه، من المستحسن أن يفرد المشرع الجزائري تفويض التوقيع بنصوص قانونية خاصة للاستفادة من مزاياه، لأن هذا النوع من التفويض الإداري يمارس في الواقع العملي، و في مختلف الأجهزة الإدارية، دون ضوابط محددة، و هي ممارسة شبيهة لما عرفته فرنسا قبل أن ينظم من قبل المشرع الفرنسي لعقود مضت. و ما يدفعنا لتقديم هذا الاقتراح في هذا النوع من التفويض الإداري، هو تفضيل الرؤساء في مختلف الأجهزة الإدارية لهذا النوع، و يحبذونه على تفويض الاختصاص، و هذا مثبت في الواقع العملي من خلال حجم قرارات تفويض التوقيع التي تصدر عن الرؤساء الإداريين، و من يراجع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية يدرك هذه الحقيقة، و لن نكون من المبالغين إذا قلنا أن كل قرارات

التفويض المنشورة في هذه الجريدة هي قرارات تفويض توقيع، و لم يكتب لي العثور على قرارات تخص تفويض الاختصاص . و علة الإقبال على إعمال تفويض التوقيع من قبل الرؤساء الإداريين مردها أن صاحب الاختصاص الأصيل لا يتخلى عن ممارسة الاختصاص المفوض لصالح المفوض إليه، و لا يمنع من ممارسته طيلة مدة التفويض، و أنه يمنح المفوض إليه سلطة القيام بعمل مادي تتمثل في التوقيع على بعض القرارات باسمه و لصالحه، و بالتالي لا يشعر الأصيل بمنافسة المرؤوس له في اختصاصاته .

3- نحث الرؤساء الإداريين عندنا على عدم اللجوء مباشرة الى إعمال تقنية التفويض الإداري، طالما أن النص القانوني يأذن باللجوء إليه للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقهم، و اعتباره وسيلة للتخلص من هذه الأعباء طلبا للراحة كما قد يتبادر الى أذهان بعض القادة الإداريين. و لكن ينبغي تدريبهم على ألا يلجئوا الى التفويض الإداري إلا بعد دراسة متأنية ، تحدد من خلالها طبيعة و حجم الاختصاصات التي يمكن لهم تفويض مرؤوسيهم في انجازها نيابة عنهم، و اختيار المرؤوس الأكثر كفاءة ممن يجوز التفويض إليهم لانجاز الاختصاصات المفوضة، على أن يكون المعيار في الاختيار الكفاءة و الخبرة لا المحسوبية و العلاقات الشخصية .

هذا من جهة، و من جهة أخرى يجب أن يكون الرئيس الإداري على دراية تامة بأسس و قواعد و غايات التفويض الإداري ، و الجهل بذلك يهدم التفويض من أساسه، بحيث يصبح هذا الأخير بلا هدف، و يصبح اللجوء إليه عملية عبثية لا فائدة منها .

4- من يراجع نصوص الدستور الجزائري الحالي، يكتشف من غير مشقة حجم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، و أن تنفيذه لهذه الصلاحيات تنفيذا شخصيا في غاية الصعوبة و المشقة، مما قد يشغله عن التفرغ للمهام الكبرى التي عليه – دون سواه– القيام بها تحقيقا لمصالح الأمة الكبرى. و في الوقت نفسه، يكشف حجم الصلاحيات التي يجوز له تفويض غيره فيها طبقا للقوانين سارية المفعول، و كذلك الأشخاص الذين يتم التفويض إليهم، فمعظمه تفويض توقيع . و هذا الأمر– في

نظرنا- ينبغي إعادة النظر فيه من حيث توسيع النطاق الموضوعي و الشخصي لتفويضات رئيس الجمهورية تحقيقا للصالح العام، و ذلك على الأقل في الظروف العادية .

و ما ينطبق على نطاق التفويض الإداري على مستوى مؤسسة الرئاسة ، ينطبق على نطاق التفويض على مستوى رئاسة الحكومة و على المستوى الإقليمي و القطاعي و هكذا .

5- سبق القول بأن التفويض الإداري أصبح ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المؤسسات و الهيئات الإدارية على اختلاف مستوياتها. و مع ذلك، يظل هذا التفويض خاضع لرغبة الرئيس الإداري ، إن شاء عمل به و إن شاء أهمله. و هذه الجوازية في إعمال التفويض الإداري على النحو المعمول به في الجزائر في الحياة العملية، و على هذا الإطلاق الذي يشهده ، أفقد التفويض الإداري فاعليته، و أدى الى عجز معظم الأجهزة الإدارية عن بلوغ الغايات و الأهداف المسطرة .

و اعتقادنا أن الأنانية التي يتميز بها بعض الرؤساء الإداريين، و حبهم الاستئثار بانجاز كل الصلاحيات المسندة إليهم انجازا شخصيا (احتراما لقاعدة التنفيذ الشخصي الصارم للاختصاص) تجنبا لما يعتقدونه من أن التفويض الإداري يؤدي الى منافسة المرؤوس للرئيس على منصب هذا الأخير. كل ذلك يدعو الى إعادة النظر في مسألة حرية القادة و الرؤساء الإداريون في اللجوء الى إعمال آلية التفويض الإداري من عدمها، و العمل على التقليص منها بالقدر الذي يضمن انجاز الصلاحيات المسندة إليهم في أوقاتها المحددة، و إلا ترتبت مسؤوليتهم الشخصية عن هذا التأخير في الانجاز الذي قد ينجر عنه تفويت المصالح و يسبب الخسائر إن على المستوى الفردي أو على المستوى الجماعي .

6- إن التقليص من حرية الرؤساء الإداريين في إعمال التفويض الإداري، من شأنه القضاء على الروتين الإداري و البطء في انجاز الصلاحيات الإدارية، و يساعد على تقدم الإدارة وتحديثها بما يواكب التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تشهدها الدولة المعاصرة ، و النهوض بأعباء المجتمع و تقديم الخدمات للمواطنين بشكل أسرع و

أفضل . و في الوقت نفسه، يمثل الطريقة المثلى لتكوين أجيال جديدة من القادة الإداريين الذين يؤمنون بأهمية التفويض الإداري كآلية فعالة في انجاز الاختصاصات الإدارية على الوجه الأكمل، و في أسرع وقت، و بأقل التكاليف الممكنة . و عليه، يمكن لنا القول بأن التفويض الإداري هو تدريب للإطارات الإدارية على ممارسة الاختصاصات و اتخاذ القرارات ، فإذا صاروا رؤساء للأجهزة الإدارية مستقبلا، يكونوا قد ألموا بكيفية انجاز العمل الإداري على الوجه الأكمل من غير إهدار للوقت و المال و الجهد.

7- ضرورة تبني نظرية الموظف الفعلي بشأن التفويض الإداري غير المشروع بنص قانوني صريح، حسما للاختلاف الواقع بين الفقه و القضاء في هذه المسألة . و غاية ذلك إسباغ صفة المشروعية على التصرفات التي تمت بمعرفة الموظف الإداري الذي تم تفويضه تفويضا مخالفا للقانون، ضمانا لمصالح الغير حسن النية الذين اطمأنوا الى تصرفات المفوض إليه بحسب الظاهر من الأمور.

8- ضرورة الإقرار بأن يتم التفويض الإداري بشكل تدرجي من الرئيس الى مرؤوسيه، و ذلك بعد التأكد الكامل من القدرات و الخبرات المهنية التي يتمتع بها كل موظف في الجهاز الإداري، و مدى استعداده لانجاز الصلاحيات المفوضة ، بدل الاعتماد الكلي على عنصر الثقة القائم بين الرئيس و المرؤوس ، لأن هذه الثقة غالبا ما يغلب عليها الطابع الذاتي و ما يربط بين الرئيس و المرؤوس من علاقات، و قد لا يكون ذلك الأساس الأمثل الذي يقوم عليه التفويض الإداري ، فتضيع المصلحة، و يرتبك العمل الإداري، و تتفاقم المشاكل .

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

- **القرآن الكريم:**
- **القوانين:**

1. قانون البلدية رقم 11 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الثامنة والأربعون ، العدد 37،الصادرة في 03 يوليو 2011.
2. القانون العضوي رقم 12 01المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة التاسعة والأربعون، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.
3. القانون رقم 03 – 2000المؤرخ في 05 غشت2000،المتعلق بتحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد48،الصادرة بتاريخ 06 غشت 2000.
4. القانون رقم 06– 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الرابع عشر، المؤرخة في 08مارس2006.
5. القانون رقم 12 – 07 المؤرخ في21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012،السنة التاسعة والأربعون العدد 12.
6. القانون رقم 28 المتضمن إنشاء منصب المحافظ ، وقد توالت التعديلات على هذا القانون ، وفي 24 يونيو 1950 صدر المرسوم رقم 722 لعام 1950 المحدد لصلاحيات المحافظ ، عدل بمقتضى المرسوم الصادر في 04مارس 1964.ويحدد اختصاصات المحافظ في فرنسا حاليا القانون رقم 213 المؤرخ في 02مارس 1982 المعدل والمتمم بالقانون رقم 623الصادر في 22يوليو 1982 ، وبالمرسوم رقم 389 المؤرخ في 10مايو 1982 ، ومرسومي 29فبراير 1988 و01يوليو 1992.
7. القانون رقم 90 – 21 المؤرخ في 15غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة السابعة والعشرون ، العدد35، الصادرة بتاريخ 15غشت 1990.
8. القانون رقم12 06 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة التاسعة والأربعون، العدد الثاني ، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012 .

➢ **الأوامر:**

1. الأمر رقم 75 58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07 05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق لـ: 13 ماي عام 2007.

2. الأمر 06 03 المؤرخ فير19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ: 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد: 46

3. الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 01 يوليو 2006 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46 ، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

4. الأمر رقم 70 20 المؤرخ في 19فبراير 1970 المتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة ،العدد الواحد والعشرين ، الصادرة بتاريخ 28 فبراير 1970.

➢ **المراسيم:**

1. المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 40،سنة 2001.

2. المرسوم الرئاسي رقم 01 – 197المؤرخ في 2001/07/22، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 25يوليو2001 ، العدد40.

3. المرسوم الرئاسي رقم 15 247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخ في 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق لـ 20 سبتمبر سنة 2015.

4. المرسوم الرئاسي رقم 20 – 39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد السادس، المؤرخة في02 فبراير 2020.

5. المرسوم الرئاسي رقم 23 – 331، المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السنة الستون ، العدد 62، المؤرخة في 2023/09/27.

6. المرسوم الرئاسي رقم 97 – 01 المؤرخ في 04يناير 1979، المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الرابعة والثلاثون ، العدد الأول ، الصادرة في 05 يناير 1997.

7. المرسوم التنفيذي رقم 02 –43 ، المؤرخ في 14 يناير 2002، المتضمن إنشاء بريد الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04 الصادرة بتاريخ 16 يناير 2002.

8. المرسوم التنفيذي رقم 03 – 176المؤرخ في 15أبريل2003المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 16أبريل 2003، العدد 27.

9. المرسوم التنفيذي رقم 03 – 269 المؤرخ في 07 غشت 2003المتعلق بتحديد شروط وكيفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة ولدواوين الترقية والتسيير العقاري المستلمة أو الموضوعة حيز الاستغلال قبل أول يناير سنة 2004.، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الأربعون، العدد الثامن والأربعون، الصادرة بتاريخ 13غشت2003 .

10. المرسوم التنفيذي رقم 03 – 279 المؤرخ في 23 غشت 2003 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 51، الصادرة بتاريخ 24غشت2003 ،ص.05.

11. المرسوم رقم83 – 544 المؤرخ في 24سبتمبر1983،المتعلق القانون الأساسي النموذجي للجامعة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،السنة العشرون، عدد 40،الصادر بتاريخ 27سبتمبر 1983.

12. المرسوم التنفيذي رقم 06 – 194 المتضمن ترخيص أعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الثالثة والأربعون ،العدد السادس والثلاثون ، الصادرة بتاريخ 31 مايو 2006 .

13. المرسوم التنفيذي رقم 07 – 349 المؤرخ في 17 نوفمبر 2007، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للحج والعمرة وتنظيمه وسيره ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الرابعة والأربعون، العدد72 ، الصادرة بتاريخ 20نوفمبر 2007

14. المرسوم التنفيذي رقم 09–63 المؤرخ في 07فبراير 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السادسة والأربعون، العدد العاشر، الصادرة بتاريخ 11فبراير 2009.

15. المرسوم التنفيذي رقم 13 – 105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة الخمسون، العدد الخامس عشر الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

16. المرسوم التنفيذي رقم 20 – 404 المتضمن تحديد كيفية تسيير وتفويض الاعتمادات المالية،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة، العدد 80 الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2020 .

17. المرسوم التنفيذي رقم 20–404 المؤرخ في 29ديسمبر 2020 المحدد لكيفية تسيير وتفويض الاعتمادات المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة والخمسون، العدد 80، الصادرة بتاريخ 29ديسمبر 2020.

18. المرسوم التنفيذي رقم 73 – 79 المؤرخ في 30 يناير 2013 اعدد تنظيم المفتشية العامة في وزارة التعليم العالي، الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 2013/02/06.

19. المرسوم التنفيذي رقم 90 – 230 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب الوظائف العليا في الإدارة المحلية .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة والعشرون، العدد31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

20. المرسوم التنفيذي رقم 90– 99 المؤرخ في 27مارس 1990 ، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، السنة السابعة والعشرون ، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28مارس 1990.

21. المرسوم التنفيذي رقم 97 – 466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1997،المحدد لقواعد إنشاء القطاعات الصحية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الرابعة والثلاثون ، العدد81، الصادرة بتاريخ 10 ديسمبر 1997.

22. المرسوم التنفيذي رقم90 – 227 المؤرخ في 25جويلية 1990 ، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 31، الصادرة بتاريخ 26جويلية 1990.

23. المرسوم التنفيذي03 279 ، نص المادة 20 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي 98 253 المشار إليه أعلاه.

24. المرسوم التنفيذي رقم 95 54 المؤرخ في 15فيبراير 1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية.

25. المرسوم التنفيذي رقم 13 77 المؤرخ في 2013/01/30 ، المحدد لصلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي ،الجريدة الرسمية العدد الثامن ، الصادرة في 2013/02/06

26. المرسوم التنفيذي رقم 11 / 379 المؤرخ في 21نوفمبر 2011 المحدد لصلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات ، الجريدة الرسمية ، العدد 63.

27. المرسوم التنفيذي رقم 07 186 المؤرخ في 11يونيو 2007، المتعلق بالترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المؤرخة في 25 جمادى الأولى عام 1428 الموافق ل 11يونيو 2007، العدد39.

28. المرسوم التنفيذي رقم 20 271 المؤرخ في 29سبنمبر 2020 المحدد لصلاحيات وزير الصناعة الصيدلانية ، الجريدة الرسمية رقم 58 الصادرة في 11اكتوبر2020

- **المعاجم:**

1. جبران مسعود، الرائد (معجم لغوي عصري)، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، بيروت، سنة 2006.
2. مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، القاهرة، سنة 1999.
3. معجم الغني، لصاحبه عبد الغني أبو العزم، دار الكتب العلمية، سنة 2013.

- **الكتب العامة و المتخصصة:**

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية سنة 1999.
2. إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2004.
3. ابن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار صادر للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، بيروت، 2004.
4. أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولاية الدينية، مطبعة الحلبي، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1978.
5. أبو زيد محمد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري "دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977.
6. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1979.
7. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، حل البرلمان ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، الطبعة الأولى ، سنة 2014.
8. أدلر مورتمرج، الدستور الأمريكي: أفكار وأمثله، ترجمة: صادق إبراهيم عودة، مركز الكتب الأردني، سنة 1989.
9. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، مبدأ المشروعية، الجزء الأول، الطبعة الثانية دار النهضة العربية، القاهرة ، سنة 1997.
10. الإمام الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثانية، سنة 1386هـ، 1966م.
11. الإمام محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، المطبعة الأميرية، القاهرة، سنة 1911.
12. أمينة بواشري، توجه القيادات العربية في ظل العولمة ،دار الفكر الجامعي للنسر والتوزيع، الإسكندرية سنة 2005 .
13. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
14. بعلي محمد الصغير ،القرارات الإدارية ، دار العلوم ،عنابة ، الجزائر ،سنة 2005.
15. بكر القباني، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة 1968.
16. بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل واختصاص، دار هومة، الطبعة الثانية ،الجزائر سنة 2013 .
17. بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة ، الجزائر ،سنة2010.

18. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ،طبعة 2016.
19. جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ،سنة 1988.
20. جهاد زهير ديب الحرازين ، حق حل البرلمان في النظم الدستورية –دراسة مقارنة – مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية الطبعة الثانية ، سنة2013.
21. جيمس بلاك، كيف تكون مديرا ناجحا، ترجمة عبد الحليم ثابت، دار العلم، 1955.
22. حامد سوادي عطية ، العملية الإدارية ، معارف نظرية ومهارات تطبيقية، معهد الإدارة العامة بالرياض ، سنة 1408هجرية .
23. حسن إبراهيم وعلي إبراهيم، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية بالقاهرة، سنة 1939، ص: 112.
24. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، سنة 1975.
25. حسين الهواري ، الإدارة العامة ، دون ناشر ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، سنة 1973.
26. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 2007.
27. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، سنة 2018.
28. حنا إبراهيم ندة، القضاء الإداري في الأردن، الناشر: جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، الأردن، سنة: 1972.
29. خالد سماره الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1984.
30. خالد عبد الرحمان أظين ، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ ، دار الحامد للنشر ،عمان ، الأردن ،سنة 2009.
31. خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء، دار الكتب القانونية ، مصر ،سنة 2008.
32. خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي (دراسة للمرسوم رقم 92/116 بشأن التفويض بالاختصاصات الإدارية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة، طبعة 2016.
33. الخطيب الشربيني الشافعي، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، مطبعة مصطفى الحلبي، دون طبعة، القاهرة، دون سنة طبع.

34. خيري يوسف مريكب ، التطورات السلمية المعاصرة لقضية فلسطين في ضوء قواعد القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،سنة 2006.
35. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب،القاهرة،سنة 1992.
36. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية ، سنة2006.
37. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 1993 .
38. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية ، دار المعارف، الطبعة الثانية، القاهرة ،سنة 1972.
39. سعود بن محمد النمر وآخرون ، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة ، مكتبة الشقري ، الطبعة الثامنة ، الرياض ، سنة 2017 .
40. سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة ، الأسس والوظائف ، مكتبة الشقري للنشر والتوزيع ، الطبعة السادسة ، جدة ، المملكة العربية السعودية ، سنة 2016.
41. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بيروت، سنة 1986.
42. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، سنة 2006.
43. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والإدارة ، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة ،طبعة سنة 1962.
44. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1957.
45. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، سنة1967 و 1992.
46. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1966.
47. سيد الهواري، الإدارة العامة، دون ناشر، بيروت، سنة 1965.
48. السيد عبده ناجي ، الإدارة العامة ، مدخل إداري، دار النهضة المصرية ، الطبعة الثالثة ،القاهرة ، سنة 1994.

49. سيدة إسماعيل الكاشف، مصر في عهد الولاة من الفتح العربي إلى قيام الدولة الطولونية، مجموعة الألف كتاب، سنة 1960.
50. شريف جاد الله ، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2000.
51. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء)، دار الفكر والقانون، مصر ،سنة 2016.
52. الشمبي عبد الحفيظ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001.
53. الشنطاوي علي خاطر، القانون الإداري الأردني ، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، سنة 2009.
54. صبحي الصالح، النظم الإسلامية: نشأتها وتطورها، دار العلم للملايين، الطبعة الثالثة عشر، سنة 2001.
55. طعيمة الجرف رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، سنة 1970.
56. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، دون ناشر، الطبعة الثانية، الكويت، 1994.
57. عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، القاهرة ، سنة 2015.
58. عائشة المشعان، الرقابة الإدارية ، المعهد العالي للخدمات الإدارية ، الكويت ،مارس 2019.
59. عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1996،
60. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977.
61. عبد الرحمن عبد الباقي عمر، تنظيم وإدارة المكاتب، مكتبة عين شمس، القاهرة، سنة. 1963.
62. عبد السلام أبو قحف، دليل المدير في تفويض السلطة ملامح الإصلاح الإداري، العقود الإدارية، إدارة الأزمات ،الطبعة الأولى، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية ، سنة 2002.
63. عبد العال محمد حسبن، القانون الدستوري، بدون ناشر، سنة 1982.
64. عبد العزيز حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، الطبقة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2000.
65. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، سنة 2002.

66. عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول علم الإدارة العامة ،الطبعة الأولى، منشأة المعارف ،الإسكندرية ، سنة 2006.
67. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري ، الدار الجامعية ، دون طبعة ، سنة 2007.
68. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005.
69. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية،بيروت،سنة 1968.
70. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1993.
71. عبد الفتاح أبو الليل ،الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ،سنة 2000.
72. عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلومصرية، القاهرة ، طبعة 1995.
73. عبد الله بوقفة ،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دراسة مقارنة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2009.
74. عبد المجيد عبدة، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، الجزء الأول، دون ناشر، طبعة سنة 1963.
75. عبد المنعم محفوظ ، دراسات في مبادئ الإدارة العامة ، جامعة الزقازيق ، سنة 1990.
76. عثمان محمد فتوح، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1986.
77. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، سنة 2004.
78. عرابي محمد كلوب، البناء التنظيمي لوزارة الداخلية الفلسطينية، الطبعة الأولى، مكتبة ومطبعة دار الأرقم، غزة، فلسطين، سنة 2010.
79. عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، بدون طبعة ، دار الخلدونية ، الجزائر 2007.
80. علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2006.
81. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، سنة 2004 .
82. علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية ، بغداد، سنة 2011.

83. عليوة مصطفى فتح الباب ، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم ، دراسة للقرار الإداري وأركانه وشروط صحته وعيوبه، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1997.
84. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ،ط.2،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ،سنة 2006.
85. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتنظيم ،دار جسور للنشر، الطبعة الأولى ، الجزائر، سنة 2010.
86. عمار عوابدي ، القانون الإداري ،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،سنة 2005.
87. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2003.
88. عمرو بركات، التفويض في القانون العام ، دراسة مقارنة، دون ناشر سنة 1989.
89. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2011.
90. فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980.
91. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة، سنة 1976.
92. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة 1974 .
93. فؤاد العطار، القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1966 1967.
94. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، منشورات الجواهر، سنة 2003.
95. القطب طليبة، نظام الإدارة في الإسلام "دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة" دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1978.
96. كيت كنيان ، أصول تفويض الصلاحيات ، ترجمة مركز التعريب والترجمة ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، لبنان، سنة 1997.
97. لباد ناصر، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، لباد Editeur، سنة 2004.
98. لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري ، منشورات سعد دحلب ، الجزائر ،سنة 1999.
99. ماجد الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004.

100.ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة 2005 .

101.ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 1987.

102.مارشال ديموك، جلاديزديموك، لويس كوينج، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم على البراسي، مؤسسة الحلبي وشركاءه للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 1967.

103.مازن ليلو راضي، القانون الإداري مطبعة جامعة دهوك، سنة 2010.

104.مجدي شعيب، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء) مكتبة الرواد، ليبيا سنة 2007.

105.مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 200 2001

106.محسن العبودي ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2004.

107.محسن العبودي، الإدارة العامة ،الجزء الأول ، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1991 1992.

108.محمد أحمد إبراهيم المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة: 2017.

109.محمد أحمد المسلماني، موسوعة القضاء الإداري دار الفكر والقانون، مصر سنة 2018.

110.محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، "دراسة تحليلية مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2002.

111.محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة ، الجزائر ، طبعة سنة 2013.

112.محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري) ، دار النهضة العربية، سنة 1987

113.محمد باهي أبو يونس، الوجيز أصول الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ،سنة 1995.

114.محمد بكري عبد العليم، مبادئ إدارة الأعمال، جامعة بنها، مركز التعليم المفتوح، كلية التجارة ، قسم إدارة الأعمال، جمهورية مصر العربية سنة 2007.

115.محمد رفعت عبد الوهاب و د. احمد عبد الرحمن شرف الدين ، القضاء الإداري ، المكتب العربي للطباعة ، سنة 1988 .

116.محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،سنة 2001.
117.محمد رفيق الطيب ، مدخل للتسيير ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 1995.
118.محمد صغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية ، التنظيم الإداري ، الإدارة العامة الجزائرية ، منشورات جامعة عنابة ، الجزائر ، دون تاريخ .
119.محمد صغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر ،عنابة ،سنة 2004.
120.محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية ،مطبعة العشري، سنة 2007.
121.محمد عبد الحميد بوزيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1977.
122.محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة 2002 .
123.محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة ، دار المنار ، الطبعة الأولى سنة 1986.
124.محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، الطبعة الأولى، دار المنار، القاهرة، سنة 1986.
125.محمد فؤاد عبد الباسط ، القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، سنة 2004.
126.محمد فؤاد مهنا، التنظيم الفني للسلطة الإدارية، بدون ناشر، الإسكندرية ، طبعة سنة 1954-1955.
127.محمد فوزي النويجي، القضاء الإداري، دار الفكر والقانون، مصر سنة 2016.
128.محمد كامل ليله، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، دون دار نشر، القاهرة، سنة 1968.
129.محمد محمد عبد اللطيف، القرار الإداري(الأصول النظرية والمشكلات العملية)،الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2021.
130.محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000.
131.محمود حلمي، القرار الإداري،الطبعة الأولى، دار الاتحاد العربي،سنة1970.
132.مدني عبدا لقادر علاقي ، الإدارة : دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية ،مكتبة دار جدة للنشر والتوزيع ، المملكة العربية السعودية ، سنة 2000 .

133.مصطفى أبو زيد فهمي ،القضاء الإداري ومجلس الدولة، اختصاص مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، منشأة المعارف الطبعة الرابعة ، الإسكندرية ، سنة 1971 .
134.مليكة الصروخ ، القانون الإداري، المطبعة الجديدة ، الطبعة السابعة سنة 2010.
135.مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم الدستورية، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، سنة 2009.
136.ناصر لباد ، دور الأمين العام للبلدية ، مقاربة من منظور التسيير العمومي، مجلدة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 50، سنة 2019.
137.هارولد كونتز و سيريل أودونيل ، مبادئ الإدارة ، تحليل للوظائف والمهمات الإدارية ، ترجمة الدكتور بشير العريضي ومحمود فتحي عمر ، مراجعة علي عبد المتعال ، الجزء الأول ، بيروت ،طبعة 1982.
138.وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان سنة 2009

- **الرسائل و الأطاريح:**

1. إبراهيم يامة ، لوائح الضبط الإداري بين على النظام العام وضمان الحريات العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان ،الجزائر ،سنة 2015/2014.
2. أحمد محمد رفعت طه ، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، جمهورية مصر العربية ،سنة 2000.
3. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، جمهورية مصر العربية، سنة 1979.
4. بن طيفور نصر الدين، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ،جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2004.
5. حداد محمد ، المعاهدات الدولية للسلام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة وهران2، السنة الجامعية 2015 2016.
6. سليماني هندون ، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1 ، سنة 2013/2012.

7. لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام ،كلية الحقوق بجامعة باتنة ، سنة 2011 / 2012.
8. محسن علي جاد ، معاهدات السلام في القانون الدولي العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، سنة 1987.
9. محمد أحمد الخطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، سنة 1983.
10. محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2015 2016.
11. محمد قدري حسن ،رئيس مجلس الوزراء في النظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 1985.
12. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
13. مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة منتوري بقسنطينة ، سنة 2005.
14. بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، السنة الجامعية 2010 2011.
15. أيت وارث حمزة ، الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري في إطار قانون الصفقات العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية، سنة 2010.
16. تميمي نجاة ، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2002 2003.
17. جاكلين تحسين عمرية ، التعيين في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا بجامعة النجاح الوطنية بنابلس ، فلسطين ، سنة 2014 .
18. جلول مولودي ،حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر، سنة 2009/2008.
19. سحنين أحمد ، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر ، رسالة ماجستير في القانون الدستوري ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،سنة 2005/2004.

20. صابرين علاء حسين، التعديل الجزئي للقرار الإداري، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، الجامعة العراقية ، سنة 2019.
21. عبد العزيز حسن محمد المرزوقي، دعوى الإلغاء على ضوء التعديلات الجديدة لقانون الإجراءات المدنية وقضاء المحكمة الإدارية العليا ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ديسمبر 2018.
22. محفوظ زكريا محمد عبد الحميد ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، 1966.
23. ميثاق قحطان حامد، سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري(دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي)، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط سنة 2015.
24. كربوعي منور، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، بحث للحصول على درجة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1983.

- **المقالات و المداخلات:**

1. أحسن غربي ، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق ، مارس2021.
2. أحسن غربي ، الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة الاجتهاد القضائي ، المجلد13 ، العدد التسلسلي 28، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، نوفمبر 2021.
3. أحمد حمد الفارسي ، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي ، مجلة الحقوق الكويتية ، جامعة الكويت ، السنة 13، العدد3 ، سبتمبر 1994.
4. إسماعيل جابوري ، تسبيب القرارات الإدارية بين الجواز والوجوب –دراسة مقارنة ،مجلة أفاق علمية ،المجلد 11، العدد 4، سنة 2019.
5. إسماعيل صعصاع غيدان ورغيد عابد عبيد، أحكام الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق السنة 13، العدد الأول سنة 2021.
6. إيناس مؤيد جاسم محمد، تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص في القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، جامعة ديالى للشؤون القانونية، العراق سنة 2021.

7. بريش ريمة ،طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة ، العدد 38،يونيو 2015.
8. بن صديق فتيحة وبن صديق زوبيدة ، تكريس المرتبة القانونية للمعاهدات من خلال رقابة المحكمة الدستورية ، مجلة نوميروس الأكاديمية ،المجلد4 ،العدد 01 ،سنة 2023.
9. البوسعيدي طارق، التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية وفقا للنظام القانوني العماني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، العدد الثاني، سنة 2008.
10. حازم حسن جمعة ، قرارات التفويض في السعودية ، مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة بالرياض ، العدد الثاني عشر ، سبتمبر 1975.
11. حسام قضب ، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري ، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، القاهرة ، من 15الى 18 ديسمبر 2003 .
12. الدكتور مدني قاسم القريوتي ، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت، نحو تفويض السلطة ، مجلة الإدارة العامة ،معهد الإدارة العامة ،العدد الثاني ، الرياض ، سنة 2003.
13. زكريا حسن ، مذكرات في الأمن القومي ، كلية التجارة ، جامعة الإسكندرية ، سنة 2001.
14. سامية بلطرش، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد السادس ، العدد الأول جوان 2021.
15. سفيان باكراد مسروب، التفويض التشريعي، مجلة بحوث مستقبلية، مركز الدراسات المستقبلية، عدد 39، سنة 2012.
16. سبسي محمد و زواقري الطاهر ، منصب رئيس الجمهورية في الجزائر وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد الثامن ، العدد الثاني ، لسنة 2021.
17. شعيب محمد توفيق ، مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020،مجلة الناقد للدراسات السياسية ، المجلد السادس، العدد الثاني ، جامعة محمد خيضر ،بسكرة الجزائر، لعام 2022.
18. عادل عبد المنعم عطية، أساليب ممارسة السلطة الرئاسية والحلول والتفويض فيها ، بحث تم نشره في مجلة التنمية الإدارية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ،القاهرة ، جمهورية مصر العربية، العدد 62،السنة 16،يناير 1994

19. عباد رزيقة وجمال بن سالم ، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة أفاق العلوم ، المجلد السابع ، العدد الثالث، جامعة زيان عاشور ،الجلفة ، سنة 2022.

20. عبد الحكيم سعاد ، التفويض الانفرادي للاعتمادات في نظام عدم التركيز المالي، المفهوم ونطاق التطبيق ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد الثامن ،العدد الأول، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف ، الجزائر، سنة 2022.

21. عبد الحكيم سعاد، دور تفويض الاعتمادات في تحقيق عدم التركيز المالي ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد 17، العدد 01 ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ،سنة 2022.

22. عبد المهدي مساعدة ، جوانب قانونية في التفويض الإداري – دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالرياض ، العدد 44 ، جانفي 1985.

23. علي الباز ، أنواع التفويض في القانون الكويتي، مجلة المحاماة التي تصدرها جمعية المحامين الكويتيين، السنة العاشرة ،الكويت عدد أكتوبر عام 1994 .

24. فتاح شباح، آليات تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 07 ، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ،الجزائر ، سنة 2022.

25. فتحي عبد الكريم، نظام الوزارة في الفقه السياسي الإسلامي، مجلة كلية التربية (الدراسات الإسلامية) المجلد 3، عدد 1، جامعة الرياض.سنة1401هـ 1981م .

26. فؤاد الشريف ، حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين ، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 22 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، سنة 2011.

27. كمال الجرف ، إصلاح الجهاز الإداري للدولة ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السادسة ، العدد الأول ، القاهرة ، جوان 1964.

28. لدغش سليمة ، اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12 07، مجلة التراث ، المجلد الخامس، العدد الثالث ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، سنة 2015.

29. ماك دونالد، تفويض السلطة والتنسيق: مبدآن رئيسيان للإدارة العامة، ترجمة حسن ياسين، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد العاشر، 1970.

30. محمد إبراهيم، رقابة القضاء في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 12،العدد02، سنة 1970.

31. محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري، بجمهورية مصر العربية والعراق، مجلة الإدارة، أفريل 1969.

32. محمد عفيفي حمودة ، توزيع الاختصاصات ومشاكل تفويض الصلاحيات ، المجلة العربية للإدارة ، القاهرة ، السنة الثالثة ، العدد الثاني ، سنة 1979.

33. محمد علي الشباطات ، الشروط القانونية للتفويض في الاختصاصات الإدارية ، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية ، السنة التاسعة، العدد27،جامعة زيان عاشور بالجلفة، جوان 2017

34. محمود وهيب السيد ، تفويض السلطة أحد آليات تنمية مهارات الصف الثاني ، مجلة الدراسات العليا القاهرة ، العدد الأول ، جوان 1999.

35. مديحة بن ناجي وعبد الرحمان بن جيلالي ،المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020،مجلة الحقوق والحريات ،المجلد التاسع ، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، سنة2021 .

36. مزياني سهيلة ، سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ،المجلد التاسع ،العدد الأول،جامعة خنشلة ، الجزائر ، سنة 2022.

37. مسعود شيهوب ، اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، جانفي 2004.

38. منقور قويدر، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة قراءة في أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد السابع،العدد الأول، جامعة تيسمسيلت، سنة 2022 .

39. نصر الدين بن طيفور ، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروعي جوان 1999لقانوني البلدية والولاية ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد11، العدد 22،الجزائر ،سنة 2001.

40. الهندي إبراهيم، الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية ، سنة 2007.

41. يعيش تمام أمال ، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية ، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث والثلاثون، جانفي 2014.

42. مساعدة عبد المهدي ، تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، منظور إداري وقانوني ، جرش للبحوث والدراسات ، المجلد20،العدد02 ، جامعة جرش ، المملكة الأردنية، سنة 2019.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية

- **Les Livres** :

1. Abdelkader Kelkel, La Daïra ,circonscription administrative , Batna ,2003.
2. Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 3ème édition , o.p.u , Alger, 1981.
3. ALLEN (L.A), The management profession, New York, 1957.
4. Auby (J.M) et Drago (R), traite de contentieux administratif , tome2,Revue internationale de droit comparé, Paris ,1975.
5. AUBY (J. m),l'intérim en droit public, revue de droit public, 1966.
6. Baudry - Lacantinerie, précis de droit civil , tome1 , 5 édition ,Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris , 1919.
7. BENOIT (Francis-Paul) , le droit administratif français , Librairie Dalloz, Paris, 1968.
8. Bonnard Roger, précis élémentaire de droit administratif , 4° édition, Librairie Générale de droit et de jurisprudence , Paris ,1943.
9. C. Debbasch , science administrative, administration publique, Dalloz , Paris, 1980.
10. C. Debbasch (C) et Ricce (J.-C.), contentieux administratif, 5ème édition, DALLOZ, Paris, 1990.
11. Calogerpoulos André, le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J, paris , 1983.
12. Claude Danièle Echau de maison, Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, 4eme Edition ,Nathan ,Paris ,1998 .
13. Corwin Edward S , The President : Office and Power , New York , 1948.
14. Coude .R , pourquoi et comment déléguer, Paris ,1969.

15. DE LAUBADERE (A), traite de droit administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris , Edition 2000.
16. Delvolvé (p), les contradictions de la délégation de service public : A.J.D.A, 1996.
17. Dupuis (G), sur la concession de service public, DALLOZ, 1978.
18. Edouard Laferrière , Des moyens d'annulation des actes administratifs attaqués pour excès de pouvoir, ' : Revue générale du droit, on line, 2020.
19. François Luchaire, Les sources des compétences législatives et réglementaires , A.J.D.A , 1974.
20. Froissart Daniel , déléguer avec succès des responsabilités: un programme d'action pour la direction et ses cadres , Editions Hommes et Techniques, Paris , 1971.
21. Gasquet (Henri), la nature juridique de règlement d'administration publique, thèse de doctorat, paris, 1912.
22. Gaston Jeze, la théorie de la nécessite, R.D.P, 1917.
23. George LEVASSEUR, Le domaine d'application dans le temps des Lois en matière répressive, le Caire ,1963-1964.
24. Gerbet (Jacques), la délégation des pouvoirs, collection la vie de l'entreprise, paris, 1971.
25. Gohin.(O) **;** Institutions Administratives ; 3eme Edition : L.G.D.J.Paris ; 1998.
26. Groshens .J.C , la délégation administrative de compétence, Recueil Dalloz, Chronique,1958.
27. Harold Koontz and Cyril.O.Donnell, principals of management: an analysis of managerial functions, New York, 1958.
28. Hauriou.(M), précis de droit administratif , 4eme édition , librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, Parie, 1900.
29. Henri fayol, General and industrial management, London, SIRISSAC and sons, 1949.

30. Hostiou René ,Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français ,L.G.D.J ,Paris, 1975.
31. Huglo (C), point de vue sur une notion très discuté : la délégation de service public, les petites affiches, 16 mai 1994.
32. J. m Dubois et R.Etien, l'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1976, Revue algérienne, 1978.
33. JEZE (Gaston), principes généraux du droit administratif, la technique juridique du droit public français, Dalloz, Tome 2 ; 2005.
34. J-M Auby et J-B Auby , Institutions Administratives , Dalloz , Paris, 1996
35. Joël Rideau , Droit institutionnel de l'Union et des commutés européennes, 3emeEdition, L.G.D.J, paris, 1999.
36. John Whitmore, Coaching for Performance: The Principles and Practice of Coaching and Leadership, Quercus, 2010.
37. Lachaume (Jean-François) , La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français.
38. Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, 2ème et 3ème édition, paris, 1925, 1930.
39. Leonard .D.White, introduction to the study of public administration, 4th edition, EURASIA publishing house, INDIA, 1955.
40. M. Troper, Le droit et la nécessité, Presses Universitaires de France, Paris , 2011.
41. Malliavin (Roni), la délégation en droit public, thèse de doctorat, paris, 1920.
42. Mauris-André Flamme , Droit Administratif , tome 1, Bruylant Bruxelles , 1989.
43. MAXWELL (S), de la délégation en droit romain, thèse pour le doctorat, Bordeaux, 1895.
44. Mohamed Midoun, la délégation du droit administratif, centre d'études de recherches et de publication de la faculté de droit et de sciences politiques et économiques de Tunis, mars 1979.

45. NEWMAN W.E K RLY, the process of management, concepts, behavior and practice, 4th edition, hall, India, 1977.
46. Olivier (G) , signature et forme des décisions administratives, Revue Administrative , P.U.F,1952.
47. Olivier Martin (français) Histoire du droit français, paris, 1948.
48. Paule H. Appleby, public administration for a welfare state, New-York, 1961.
49. Pierre Delvolve , l'acte administratif, collection droit public , Sirey ,1983.
50. PRELOT Marcel, Institutions politiques et droit constitutionnel, 4eme édition. Edition Dalloz, 1979.
51. Pujol (E), essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté, thèse pour le doctorat, université de Toulouse, 1911.
52. Robert Saltonstal , Human Relations in administration , Mcgraw-Hill book company , First Edition , New York, January 1959.
53. Rouault (M.C) , droit administratif,4° édition , Galino éditeur , Paris, 2007.
54. Thomas H.Nilsson, Analysis of the function of directing and cordination, fifth annual institute of modern management of the cooperation management developementprograme, Chicago, 1956.
55. Trotabas (L) et Isoart(P) , Manuel du droit public et administratif, 20ème édition, DALLOZ, Paris, 1982.
56. Valentin Vince , L' introuvable notion d'acte créateur de droits , A.J.D.A ,2017.
57. Vedel .G, droit administratif, P.U.F, Paris, 1973.
58. Vincent François ,le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J , Paris,1966.
59. Zilemenos (Constantine) substitution et délégation en droit administratif français. Librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1964.

60. Zilemenos. Constantin, Substitution et délégation en droit administratif Français, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984.

- **Les Thèses de Doctorat** :

1. BERRY (G), la délégation des droits successifs des enfants naturels, thèse de doctorat, faculté de droit, Bordeaux, 1876.
2. Delvolvé. (J) , les délégations de matières en droit public, thèse de doctorat, Toulouse, 1930
3. Gasquet (Henri), la nature juridique de règlement d'administration publique, thèse de doctorat, paris, 1912.
4. Hubert (f), ESSAI d'une théorie juridique de la délégation en droit français, thèse de doctorat, université de Poitiers, faculté de droit et des sciences sociales, 1899.
5. M .Herbert , Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public , thèse de doctorat , Paris, 1972.
6. Malliavin (Roni), la délégation en droit public, thèse de doctorat, paris, 1920.
7. MAXWELL (S), de la délégation en droit romain, thèse de doctorat, Bordeaux, 1895.
8. Pujol (E), essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté, thèse de doctorat, université de Toulouse, 1911.
9. Roger de Fornel de la Laurencie, de la délégation de compétence en droit administratif français, thèse de doctorat , faculté de droit de l'université de Bordeaux ,26 juin 1901.
10. Romulus Lanata, droit romain : de la délégation, droit français, de la compétence des tribunaux civils à l'égard des étrangers : thèse de doctorat, faculté de droit de paris, 1882.
11. WIENER (CELINA), le pouvoir règlementaire des ministres, thèse de doctorat, paris, 1968.

فهرس المحتويات

مقدمة 6
الباب الأول: النظام القانوني للتفويض الإداري: 15
الفصل الأول: ماهية التفويض الإداري : 17
المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري : 18
المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري: 18
أولا: التفويض لغة : 18
ثانيا: تعريف التفويض في القانون الإداري : 20
ثالثا- تعريف التفويض الإداري في علم الإدارة العامة : 25
رابعا- تعريف التفويض في الشريعة الإسلامية : 28
المطلب الثاني: التطور التاريخي للتفويض الإداري : 29
أولا: التفويض في القانون الروماني: 30
ثانيا: التفويض في القانون الفرنسي: 32
ثالثا: التفويض الإداري في الشريعة الإسلامية: 38
المطلب الثالث: الأنظمة الشبيهة بالتفويض الإداري: 43
أولا: التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون الخاص : 43
ثانيا: التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون العام : 50
المبحث الثاني: عناصر التفويض الإداري : 79
المطلب الأول: أشخاص التفويض: 79
أولا : الموظف العام: 80
ثانيا: مراتب الموظفين العموميين في مجال التفويض الإداري: 82
ثالثا: تجرد أطراف التفويض من اختصاصاتهم المفوضة: 83
المطلب الثاني: تفويض الصلاحيات أو الاختصاصات: 87
أولا: تعريف الاختصاص :..... 87
ثانيا: عناصر الاختصاص: 90
المطلب الثالث: تفويض السلطة : 98

أولا: تعريف السلطة: 99
ثانيا: الجدل بشأن تفويض السلطة: 105
ثالثا: تقدير أو تقييم هذه الآراء : 109
المطلب الرابع: تفويض المسؤولية : 112
ثانيا: مسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة:..... 117
الفصل الثاني: شروط التفويض الإداري وصوره : 120
المبحث الأول: صور التفويض الإداري : 121
المطلب الأول: التفويض الإداري بحسب الأداة التي يصدر بها : 121
أولا: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر : 121
ثانيا: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي : 126
ثالثا: التفويض لمرؤوس مباشر أو مرؤوس غير مباشر:..... 128
رابعا: التفويض البسيط والتفويض المركب:..... 129
المطلب الثاني: التفويض الإداري بحسب طبيعته القانونية : 131
أولا- تفويض الاختصاص : 132
ثانيا- تفويض التوقيع : 133
ثالثا- المقارنة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع:..... 136
المطلب الثالث: التفويض بحسب الشكل الذي يصدر فيه : 142
أولا – التفويض الكتابي:..... 143
ثانيا- التفويض الشفوي: 144
ثالثا-التفويض الصريح "Délégation expresse" :..... 146
رابعا- التفويض الضمني Délégation Tacite:..... 147
خامسا- التفويض المقنع : 148
المطلب الرابع : التفويض بحسب الاختصاصات المفوضة و مداه الزمني : 149
أولا – التفويض الإداري بحسب الاختصاصات المفوضة : 149
المبحث الثاني : شروط التفويض الإداري : الإحاطة الصارمة : 155
المطلب الأول: الشروط الموضوعية : 156

أولا- استناد التفويض الى نص قانوني يأذن به :..... 156
ثانيا- أن يكون التفويض جزئيا Partielle: 164
ثالثا- أن يكون التفويض الإداري صريحا:..... 168
رابعا- ورود التفويض الإداري على اختصاصات أصلية : 168
خامسا- أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض: 171
سادسا- أن يكون التفويض مؤقتا:..... 173
سابعا- أن يكون التفويض قائما على أساس متطلبات عملية:..... 174
ثامنا- أن يحدد نص التفويض الموضوعات المفوضة و الأشخاص المفوض إليهم :
..... 175
المطلب الثاني : الشروط الشكلية : 178
أولا- شكل قرار التفويض: 179
ثانيا- نشر قرار التفويض : 187
الفصل الثالث: التفويض الإداري : مزايا مشجعة و معوقات مثبطة :..... 190
المبحث الأول: المزايا المشجعة على التفويض الإداري:..... 191
المطلب الأول : مزاياه بالنسبة للجهاز الإداري : 191
أولا- توفير العائد المادي للإدارة : 192
ثانيا- إعداد قادة المستقبل : 193
ثالثا- توفير المرونة في ممارسة الاختصاص: 194
رابعا- تحقيق ديمقراطية الإدارة : 194
خامسا- تفادي سلبيات نظام التركيز الإداري : 195
المطلب الثاني: مزايا التفويض بالنسبة للقادة الإداريين : 196
أولا- توفير الجهد و الوقت للقائد أو الرئيس الإداري : 197
ثانيا- تمكين الرئيس الإداري من اختيار المفوض إليه : 197
ثالثا- تمكين الرئيس من القيام بدوره كرئيس إداري :..... 198
المطلب الثالث: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليهم : 199
أولا- إشباع حاجات المرؤوس النفسية في مجال عمله :..... 200

ثانيا- تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة : 200
ثالثا- تدريب المرؤوس على سرعة إصدار القرارات :..... 201
رابعا- بث روح العمل و المبادرة لدى المرؤوس :..... 201
خامسا- تغيير نظرة الرئيس الإداري لمرؤوسيه : 202
المبحث الثاني :المعوقات المثبطة للتفويض الإداري : 202
المطلب الأول : معوقات التفويض الإداري :..... 203
أولا - المعوقات التنظيمية : 203
ثانيا – المعوقات الشخصية :..... 206
المطلب الثاني: سبل علاج معوقات التفويض : 218
أولا- سبل علاج المعوقات المتعلقة بالجهاز الإداري :..... 219
ثانيا- سبل علاج المعوقات المتعلقة بالرؤساء الإداريين : 221
ثالثا- سبل علاج المعوقات المتعلقة بالمرؤوسين :..... 225
الباب الثاني: الجانب التطبيقي من التفويض الإداري : الفعالية المنشودة 229
الفصل الأول: الهيئات المعنية بالتفويض الإداري : 231
المبحث الأول : التفويض الإداري على المستوى المركزي :..... 232
المطلب الأول : التفويض الإداري على مستوى مؤسسة رئاسة الجمهورية : 233
أولا- صلاحيات رئيس الجمهورية : 233
ثانيا- سلطة رئيس الجمهورية في التفويض الإداري في الجزائر: 244
المطلب الثاني:التفويض الإداري على مستوى الحكومة : 287
أولا - النطاق الموضوعي لتفويض صلاحيات الحكومة :..... 290
ثانيا - النطاق الشخصي لتفويض صلاحيات الحكومة : 297
المطلب الثالث : التفويض الإداري على مستوى الوزراء : 300
أولا- اختصاصات الوزير: 302
ثانيا- النطاق الموضوعي لتفويضات الوزير : 305
ثالثا- النطاق الشخصي لتفويضات الوزير : 312
المبحث الثاني :هيئات التفويض الإداري على المستوى المحلي :..... 318

المطلب الأول : التفويض الإداري على مستوى الولاية : 320
أولا - الوالي و اختصاصاته :..... 321
ثانيا- سلطة الوالي في التفويض: 330
ثالثا- الهيئات المفوض إليها من قبل الوالي : 336
المطلب الثاني : التفويض الإداري على مستوى البلدية :..... 346
أولا- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :..... 347
ثانيا- سلط رئيس المجلس الشعبي البلدي في التفويض :..... 352
ثالثا- الهيئات المفوض إليها : 357
المطلب الثالث: التفويض الإداري على مستوى الهيئات الإدارية العامة : 365
أولا- التفويض الإداري على مستوى الهيئات العامة الإدارية :..... 366
ثانيا- التفويض الإداري على مستوى الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري :..... 378
الفصل الثاني: آثار التفويض الإداري :..... 390
المبحث الأول: آثار تفويض الصلاحيات :..... 391
المطلب الأول : آثار تفويض الصلاحيات بالنسبة للأصيل :..... 392
أولا- سلطة الأصيل في تفويض صلاحياته :..... 392
ثانيا- سلطات الأصيل بالنسبة للاختصاصات المفوضة..... 395
ثالثا- مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة..... 409
المطلب الثاني : آثار تفويض الصلاحيات بالنسبة للمفوض إليه :..... 411
أولا- طبيعة اختصاصات المفوض إليه :..... 411
ثانيا- حدود التزامات المفوض إليه بتنفيذ الاختصاص المفوض :..... 413
ثالثا- عدم جواز التفويض الفرعي :..... 418
المطلب الثالث: آثار التفويض غير المشروع للصلاحيات :..... 423
أولا- ماهية قرار تفويض الاختصاص غير المشروع : 424
ثانيا- بطلان قرار التفويض غير المشروع : 428
ثالثا- آثار التفويض غير المشروع : 441

المبحث الثاني: آثار تفويض التوقيع :..... 449
المطلب الأول: مدلول التوقيع على القرار الإداري :..... 451
أولا- تعريف تفويض التوقيع :..... 451
ثانيا- شروط تفويض التوقيع : 453
المطلب الثاني: آثار تفويض التوقيع بالنسبة للأصيل و المفوض إليه :..... 460
أولا- آثار تفويض التوقيع بالنسبة للأصيل :..... 460
ثانيا- آثار تفويض التوقيع بالنسبة للمفوض إليه :..... 467
المطلب الثالث: آثار تفويض التوقيع غير المشروع : 474
أولا- صور تفويض التوقيع غير المشروع : 474
ثانيا- الجزاء المترتب عن تفويض التوقيع غير المشروع :..... 477
الفصل الثالث: انقضاء التفويض الإداري: 485
المبحث الأول: انقضاء التفويض الإداري بالإرادة المنفردة للأصيل : 486
المطلب الأول: انقضاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة : 486
أولا - الإلغاء :..... 488
ثانيا- السحب :..... 495
ثالثا- تعديل قرار التفويض الإداري:..... 498
رابعا- القرار الإداري المضاد : 500
المطلب: الثاني انقضاء التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة : 502
أولا- الإنهاء بطريق الإضافة : 503
ثانيا- تحديد الصلاحيات المالية للمفوض إليه :..... 505
ثالثا- إعادة صياغة نصوص جديدة للتفويض:..... 506
رابعا - إعادة تنظيم الجهاز الإداري : 507
المبحث الثاني: انقضاء التفويض الإداري دون إرادة الأصيل : 509
المطلب الأول: الإلغاء القضائي للتفويض الإداري : 510
أولا- ماهية دعوى الإلغاء: 510
ثانيا- آثار الحكم في دعوى إلغاء قرار التفويض :..... 517

المطلب الثاني : انقضاء قرار التفويض الإداري بتغير أطرافه 522
أولا- انقضاء التفويض الشخصي :..... 523
ثانيا- انقضاء التفويض الوظيفي : 528
المطلب الثالث : انقضاء التفويض الإداري بقوة القانون : 530
أولا- انقضاء التفويض الإداري بانتهاء مدته : 530
ثانيا- فقد التفويض الإداري لأحد شروطه الجوهرية : 531
ثالثا- تعليق النص الآذن بالتفويض بتحقق شرط معين : 532
رابعا- انقضاء التفويض الإداري بإلغاء نص الآذن به : 533
خامسا- انقضاء التفويض الإداري بانتهاء الهدف منه أو تنفيذ موضوعه : 534
الخاتمة 536
قائمة المراجع 546
فهرس المحتويات 570

الملخص باللغة العربية:

تتميز الدولة الحديثة، من منظور القانون الإداري و علم الإدارة العامة، بأنها دولة متدخلة قائمة على أساس توجيه أنظمتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية بما يخدم المصالح العامة و تحقيق الرفاه لمواطنيها.

و من الطبيعي جدا أن يكون لهذا التدخل انعكاساته المختلفة على وظائف الدولة و أدائها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، إذ تنوعت أجهزتها الإدارية، و توسع نطاق صلاحياتها، وهذا يقتضي وجود إدارة قادرة على انجاز هذه الصلاحيات في الأوقات المحددة ربحا للوقت و الجهد و المال.

و أمام هذا التنوع في الاختصاصات الموكولة للأجهزة الإدارية المختلفة على اختلاف مستوياتها ، و عدم القدرة على انجازها كلها من طرف المسؤولين الإداريين انجازا شخصيا، احتراما لقاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص، كان التفويض الإداري هو الوسيلة المثلى لمواجهة هذا العجز. إذ من خلال إعمال هذه التقنية الإدارية، يتمكن الرؤساء الإداريون من تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقهم، و ذلك بتمكين المرؤوسين من انجاز هذه الاختصاصات المفوضة و إصدار القرارات الإدارية المناسبة بشأنها.

و لما كان التفويض الإداري استثناء من قاعدة التنفيذ الشخصي للاختصاص، كان من اللازم على المشرع أن يحيطه بجملة من الشروط اللازمة لضمان مشروعيته حتى لا تتعرض القرارات الإدارية الصادرة بشأنها للإلغاء.

و رغم المزايا العديدة التي يتميز بها التفويض الإداري، إلا أنه تواجهه معوقات كثيرة تحول دون إعماله على أرض الواقع، و يعرقل الأجهزة الإدارية المختلفة على انجاز اختصاصاتها بالكفاءة و الفاعلية اللازمة تحقيقا للأهداف التي ينشدها الجهاز الإداري المعني.

و عليه، يقوم هذا البحث على تحديد ماهية التفويض الإداري، و بيان مزاياه، وإبراز المعوقات التي تحول دون إعماله على أرض الواقع . و في الوقت نفسه، بيان كيف تم إعمال هذه التقنية في القانون الجزائري و كيف تعاملت الأجهزة الإدارية المختلفة معه و ما هي الآثار التي ترتبت عن هذا الإعمال، و بيان طرق إنهائه. ليختتم البحث بإبراز النتائج المتوصل إليها و الاقتراحات التي نراها ضرورية لاستدراك النقائص في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية:

- ✓ التفويض الاداري
- ✓ تفويض المسؤولية
- ✓ تفويض التوقيع
- ✓ تفويض الاختصاص

Abstract :

The modern state, from the perspective of administrative law and public administration science, is characterized by being an interventionist state, based on the foundation of directing its political, economic, and social systems to serve the public interests and achieve the welfare of its citizens.

It is entirely natural for this intervention to have various implications on the functions of the state and its political, economic, and social performance. The state's administrative bodies have diversified, and the scope of their powers has expanded, which necessitates the existence of an administration capable of carrying out these powers within specified time frames, thus saving time, effort, and money.

Given this diversity of responsibilities entrusted to various administrative bodies at different levels, and the inability of administrative officials to personally accomplish all of them, in compliance with the principle of personal execution of powers, administrative delegation has become the ideal solution to address this shortcoming. By applying this administrative technique, administrative leaders can alleviate the burdens placed on them by enabling subordinates to carry out these delegated responsibilities and issue appropriate administrative decisions in this regard.

Since administrative delegation is an exception to the principle of personal execution of powers, it was necessary for the legislator to surround it with a set of conditions required to ensure its legality, so that the administrative decisions issued under it are not subject to annulment.

Despite the numerous advantages of administrative delegation, it faces many obstacles that prevent its effective implementation in practice, hindering various administrative bodies from performing their duties efficiently and effectively in achieving the goals sought by the concerned administrative body.

Thus, this research focuses on defining the nature of administrative delegation, outlining its advantages, and highlighting the obstacles that prevent its implementation in practice. At the same time, it examines how this technique is applied in Algerian law, how different administrative bodies have dealt with it, and the consequences arising from its application, as well as the methods of terminating it. The research concludes by presenting the findings and suggestions deemed necessary to address the shortcomings in this field.

الكلمات المفتاحية:

- ✓ **Administrative délégation.**
- ✓ **Responsability délégation.**
- ✓ **Signature délégation.**
- ✓ **Competence délégation.**