مقـــدمـــة

من المتفق عليه أنّ توزيع الاختصاصات في الدولة إما يقوم على أساس لا مركزي أوعلى أساس مركزي .

فإذا ما اتبعنا الأسلوب اللامركزي في توزيع الاختصاصات الادارية المركزية و بين الهيئات اللامركزية المستقلة ـــ محلية كانت أو مرفقية ـــ بحيث تستطيع هذه الهيئات الأخيرة مباشرة اختصاصاتها استقلالا عن السلطة المركزية ، فيكون لهذه الهيئات حق المبادأة و البتّ في الأمور الإدارية ، و إن كان ذالك بطبيعة الحال تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية في العاصمة بما لها نت سلطة وصاية على جميع هذه الوحدات .

أما إذا اتبعت الدولة الأسلوب المركزي في توزيع السلطات الإدارية فمعنى ذالك تركيز و حصر سلطة البتّ في الأمور الإدارية في يد هيئة واحدة هي السلطة المركزة في العاصمة ، حيث تباشر السلطة الوظائف الإدارية بنفسها ، وهنا نكون إزاء ما يطلق عليه نظام المركزية المطلقة أو التركيز الإداري ، أو بواسطة عمالها و موظفيها المنتشرين في أرجاء الأقاليم والذين يعملون باسم و لحساب السلطة المركزية ، و هنا نكون إزاء ما يطلق عليه "المركزية النسبية" .

وتقضي مبادىء علم الإدارة في شأن توزيع الاختصاصات الإدارية ـــ إذا ما اتبع الأسلوب المركزي ـــ وجوب البعد عن أسلوب المركزية المطلقة الذي يقوم على التركيز ، و الأخذ بأسلوب المركزية النسبية الذي يقوم على عدم التركيز ، فتنتقل سلطة البت في بعض الأمور من العمال المكونين للسلطة المركزية إلى ممثلي هذه السلطة و عمالها .

و من وسائل تحقيق عدم تركيز السلطة الإدارية الأخذ بنظام "التفويض في الاختصاص" ، حيث يعهد المدير بجزء من اختصاصاته إلى بعض مساعديه الأدنى منه درجة في السلّم الإداري وبذلك يخفف العبء عن كاهله ، ويتفرغ هو لأمهات المسائل فيعالجها العلاج الأمثل ويعطي الفرصة لمساعديه للتدريب على القيادة و صناعة القرار الرّشيد ، هذا فضلا عن أنّ هذا النظام يعمل على تحقق ميزة سرعة البتّ في المسائل الإدارية و القضاء على مشاكل الإدارة و على رأسها مشكلة التعقيدات الإدارية أو"البيروقراطية الإدارية" .

ولا شكّ أن الحاجة للأخذ بأسلوب التفويض في المجال الإداري قد تزايد في الوقت الحاضر بتزايد وظائف الدولة واتساع حجم سلطتها التنفيذية ، لذلك حرصت القوانين في كثير من الدول على تسجيل مبدأ التفويض و تنظيم أحكامه كوسيلة من وسائل تحقيق سياسة عدم التركيز في المجال الإداري .

وتقتضي دراسة التفويض باعتباره أسلوبا لتحقيق عدم التركيز أن نعرض " النظام القانوني للتفويض الإداري " .

و للإلمام بجوانب الموضوع المختلفة ، فقد قسمت الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول : خصصته لماهية التفويض الإداري بغرض التعريف به و تمييزه عن بعض الأنظمة القانونية المشابهة وتبيان أنواعه .

الفصل الثاني : خصصته لأحكام التفويض الإداري و الآثار المترتبة عنه وطرق انتهائه .

ـــــ والله ولي التوفيق ـــــ

الفـــصـــل الأول

الفصل الأول : ماهية التفويض الإداري

نستهل بحثنا هذا بالتطرق إلى ماهية التفويض الإداري فقمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث حيث ندرس في الأول تعريف التفويض الإداري و في الثاني تميزه عن بعض الأنظمة القانونية المشابهة له وفي الثالث أنواع التفويض الإداري .

المبحث الأول : تعريف التفويض الإداري

يقصد بتفويض السلطة الإدارية Delegation أن يعهد الرئيس الإداري و يسمى المفوض Deleguant بجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه ويسمى المفوض إليه Le Delegatair و يترتب على ذلك أن يكون لمن فوض إليه هذه الاختصاصات أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دون حاجة ما للرجوع إلى الرئيس المفوض "1".

و التفويض لا يعني أن يتخلى الرئيس الإداري عن سلطاته أو مسؤولياته ، بل هو مجرد طريقة أفضل لانجاز الأعمال بسرعة و بكفاية ، و يستتبع ذلك أن يكون للمفوض دائما الحق في إلغاء التفويض أي سحبه ، كما يملك أن يعدل من وعائه تضييقا أو اتساعا و ذلك كله حسبما تقتضي متطلبات العمل و حسن أدائه في الجهاز الإداري

ويشير الفقه الأمريكي إلى أن التفويض ليس له شكل معين يتخذه ، فهو يمكن أن يكون شفهيا و هو أيضا يمكن أن يكون ضريحا و يمكن أن يكون ضمنيا احتراما لتقاليد العمل المستقرة كما يمكون مقيدا بزمن معين ، غير أن التفويض لا يمكن أن يكون كليا أي شاملا لجميع الاختصاصات الرئيسية للرئيس الإداري فلا يجوز مثلا لوزير الزراعة بوصفه الرئيس الإداري لهذه الوحدة الإدارية أن يفوض غيره في الاختصاص برسم السياسة العامة لوزارته.

1- الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادىء علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، 1980 ، ص 101 .

المطلب الأول : تعريف التفويض في النظام الإسلامي

لقد عرف النظام الإسلامي تفويض السلطة منذ عصر الرسول عليه السلام ، إذ تمّ استخدامها في تنظيم الإدارة الإسلامية بمعنى يقترب كثيرا مما عرفته الأنظمة الأخرى محل الدراسة ، فقد عرف النظام الإداري الإسلامي منذ أربعة عشر قرنا ، نظريات قانونية متكاملة لم يتوصل إليها الفكر القانوني الغربي إلاّ في القرن الماضي، ومنها نظرية التفويض التي لم تخرج عن هذا الإطار .

و يرجع الفقهاء الأساس الشرعي لفكرة التفويض إلى قوله تعالى حكاية عن نبيه موسى عليهم السلام : « و اجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي أشدد به أزري و أشركه أمري » [1] . ويرون أنه إذا أجاز ذلك في النبوة كان في الإمارة أجوز[2] .

و يقول الإمام الرّازي في تعريفه للتفويض في النظام الإسلامي في قاموسه ، أنّ كلمة التفويض تعني : « فوّض إليه الأمر تفويضا ،أي ردّه إليه » [3] .و قد تمّ تعريف التفويض في النظام الإسلامي على أنّه : « العقد أو الإذن الذي يعهد بمقتضاه الخليفة بجزء من مهامه إلى فرد آخر يؤديها نيابة عنه ، و تحت مسؤوليته و إشرافه » [4] .فقد عرف النظام السياسي وظيفة سميت بوزارة التفويض -إلى جانب وزارة التنفيذ - والتي عرّفها الماوردي بالقول : « أن يستوزر الإمام من يفوّض إليه تدبير الأمور برأيه ، و إمضائها على اجتهاده » [5] . فوزارة التفويض وفق الماوردي أنّ الإمام أو رئيس الدولة يفوض وزيرا يقوم بأعمال الدولة ، و تقع مسؤولياته تحت محاسبة الرئيس ، الذي يقوم بتصحيح و إلغاء ما جانبه الصواب منها [6]

كما يدخل في معنى التفويض فكرة الإنابة ، التي تعني لغة ، أنّ شخصا يقوم مقام آخر في أداء عمل . إذ كانت ترتبط بفكرة الخلافة التي كانت تعني نيابة الخليفة عن الأمة في أداء فرض اجتماعي [7] . فما وكّل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلاّ بالاستنابة و نيابة الوزير المشارك له في التدبير أصلح في تنفيذ الأمور من تفرّده بها ليستظهر به على نفسه و بها يكون أبعد من الزلل و أمنع من الخلل [8] .

---

[1] - سورة طه ، الآيات من 29 إلى 32 .

[2] - علي بن محمد حبيب البصري الماوردي ، الأحكام السلطانية و الولايات الدينية ، د.م.ج ، الجزائر ، طبعة 1983 ، ص 20.

[3] – منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 28 ، عن محمود ابراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1979 ، ص 196 .

[4] - منور كربوعي ، المقال السابق ، ص 71 .

[5] - الماوردي ، المرجع نفسه ، ص 23.

[6] – مقال بالأنترنت السلطة في الإسلام و الدول الحديثة بقلم كمال حميدة عن طريق محرك البحث GOOGLE

[7] - منور كربوعي ، المقال السابق ، ص 68 . عن محمود إبراهيم الوالي ، المرجع نفسه ، ص 169 .

[8] - الماوردي ، المرجع نفسه ، ص 20.

إذ يلزم له الالتجاء إلى تفويض جانب من سلطاته و اختصاصاته العديدة التي تتركز في يده بصفته نائبا عن الأمة [1].

و هكذا فقد اتخذت فكرة التفويض في البداية معاني متقاربة مع عبارات المشاركة و المشاورة و شد الأزر و الإنابة إلى أن استقر المصطلح في معنى خاص في الدولة العباسية. و أصبحت كلمة تفويض تعني تكليف شخص شخصا آخر بمهمة يؤديها بدلا عنه [2].

فرئيس الدولة الإسلامية أو الخليفة يتولى منصبه بناء على اختيار من أهل الاختيار ثم مبايعة عامة من الأمة له ، و تعتبر هذه البيعة بمثابة وكالة أو تفويض من الأمة الاسلامية له . و لهذا ، فإن السلطة التنفيذية تتركز في يد الخليفة ، و لا يضطلع أحد بشيء منها إلا بتفويض منه [3] . فما وكل إلى الإمام من الشؤون العامة ، و رعاية مصالح الأمة من الجسامة و التشعب مما يعجزه عن مباشرتها جميعا بنفسه ، فكان من الضروري أن يفوّض بعض اختصاصاته إلى وزرائه وولاته [4].

المطلب الثاني : تعريف التفويض قانونا

فضلا عن استقراء مختلف التعاريف الواردة بشأن التفويض الإداري في النظام الإسلامي و ذلك بالوقوف على أهم معانيه ، كان للمجال القضائي (الفرع الأول) و المجال الفقهي (الفرع الثاني) دور لا يستهان به على حد سواء كالآتي بيانه :

الفرع الأول : موقف القضاء

لقد عرّفت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري التفويض بقولها : « يتم التفويض في الاختصاص بأن يعهد صاحب الاختصاص بجانب منه في أمر أو أمور معينة إلى شخص آخر.أي أنّه عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص بمقتضاه يتخلى إلى موظف آخر عن جزء من هذا الاختصاص »[5]

---

[1] – عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية ، طبعة 1986 .ص 105 .

[2] –الماوردي ، المرجع السابق ، ص 22.

[3] - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع نفسه ، ص 114 .

[4] – المرجع نفسه ، ص 114 .

[5] - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع بمجلس الدولة ، السنتان السادسة عشرة و السابعة عشرة ، القاعدة رقم 266 ص 673 ، أوردته بشار عبد الهادي الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية و الإدارية في مصر و الأردن ، المرجع السابق ، ص 35 .

و في موضع آخر قالت : « أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر » .

كما عرّفته محكمة العدل العليا الأردنية من جهتها بقولها : « إنّ التفويض يخول المفوض الصلاحية التي كانت لصاحب الاختصاص بشروطها القانونية » [1] .

أما بالنسبة للقضاء الجزائري - للأسف - لم يتم الوقوف على أي محاولة تذكر له ، أو أي اجتهاد قضائي يتعلق بتعريف التفويض الإداري .

الفرع الثاني : موقف فقه القانون الإداري

يعرّف التفويض الإداري في فقـــه القانون الإداري بعدة تعاريف تستند إلى معايير وأسس ، تختلف بحسب الزاوية التي ينظر منها الفقيه أو الكاتب إلى هذا الإجراء القانوني . فمنهم من يرّكز على نوعية و حجم الاختصاصات المفوّضة ، و منهم من يرّكز على صفته العابرة ، و آخرون يوجهون اهتمامهم إلى آثاره ، و غيرهم يتناولونه من حيث طبيعته القانونية .و من هذا المنطلق ، تمّ التعرض لأهمّ التعاريف الواردة على النحو الآتي :لقد عرّفه الأستاذ دلفولفيه بأنّـــه : « القرار الذي بمقتضاه يخوّل عضو اختصاص من مجـــال سلطة اتخاذ القرارات الخاصة به إلى دائرة اختصاص عضو آخر» [2] .

و عرّفه الأستاذ أودان ODENT بأنّه : « العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة بهدف أن تخفف الأولى من أعبائها » [3].

كما عرّفه الأستاذ ليت فوL IET VEUX بأنّه : « الإجراء الذي تكلّف بواسطته سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة » [4].

وعرّفه الأستاذ ميسل MAISL بأنّه : « القرار الفردي الذي تخوّل بواسطته إحدى السلطات جزءا من اختصاصها إلى سلطة أخرى مع احتفاظها بالاختصاص المفوّض بصفة أصلية » [5] .

في حين عرّفه OLIVIER YEZNIKIAN بأنّه : « أسلوب يتم بمقتضاه تكلف سلطة إدارية لسلطة أخرى تابعة لها التصرف باسمها في حالة أو عدة حالات محدّدة».

---

[1] - القضية رقم 79/41 ،عن مجلة نقابة المحامين الأردنية العدد 2 لسنة 1980 ،ص 164 .أورده خالد سمارة الزعبي القرار الإداري بين النظرية و التطبيق ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، د . ب ت ، ص72 .

[2] – ليت فو، تفويض الموضوعات ، رسالة دكتوراه ، 1932، ص107، أورده منور كربوعي ، المقال السابق ، ص 62

[3] - المرجع نفسه ، ص 62 .

[4] – محمود إبراهيم الوالي ، المرجع السابق ، ص 55 ، أورده المرجع نفسه ، ص 62-63 ،

[5] - المرجع نفسه ، ص 63 .

و عليه ، فقد أجمع الفقه الفرنسي على أنّه قرار بمقتضاه تقوم سلطة بنقل جزء من اختصاصها لأخرى [1] .

و من جهته عرّفه العميد الدكتور سليمان محمد الطمّاوي بأنّه : « إجراء بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معيّنة أو في نوع معيّن من المسائل إلى فرد آخر»[2].

و قد عرّفه الـــدكتور محـــمد عبد الحمـــيد أبو زيد [3] بقوله : « أن يعـــهد الرئيـــس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشـــرين بنـــاء علـــى نص قـــانوني يجيز له ذلك »[4].

بينما عرّفه الدكتور محمد إبراهيم الوالي بأنّه : « الإجراء الذي تعهد بمقتضاه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى أو إلى فرد بصفة مؤقتة بجزء من اختصاصاتها على وجه مشروع »[5].

أما الدكتور محمد ميدون فقد عرّفه بأنّه : « ذلك التصرف الذي تقوم به جهة إدارية مرخص لها بنقل جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء اختصاصها» [6] .

---

[1] - LA DOCTRINE DÉFINIT LA DÉLÉGATION COMME L'ACTE PAR LEQUEL UNE AUTORITÉ TRANSFÈRE UNE PARTIE DE SA COMPÉTENCE À UNE AUTRE , GUILLAUME TUSSEAU ; LE JUGE ADMINISTRATIF ET LA DÉLÉGATION DU POUVOIR DE SUSPENSION D'UN FONCTIONNAIRE ,R.F.D.A.SEPTEMBRE-OCTOBRE ;2005 ;P937.

[2] - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الأول ، د.د.ط ، د. ت ، ص 97.

[3] - أشار الدكتور عبد الحميد أبو زيد أنّه ، يجب عدم الخلط بين اللامركزية و التفويض ، حيث يوجد بين النظامين اختلاف جوهري ، ففي النظام اللامركزي تتعدد الهيئات الإدارية و يختص كل منها بقسط من السلطة الإدارية أما التفويض فلا يوجد فيه هذا التعدد ، و إنما يوزع الاختصاص طبقا له بين أعضاء سلطة إدارية واحدة ، حيث يكون لأحد أعضاء السلطة الإدارية غير الرئيس الإداري حق البت في بعض المسائل موضوع التفويض دون الرجوع في ذلك إلى رئيسه ، و عليه فإن التفويض يطبق في النظامين المركزي و اللامركزي على السواء ، فتنتقل سلطة البت في الأمور من يد الرئيس إلى مرؤوسيه الأدنى منه درجة من أعضاء نفس السلطة مركزية كانت أو لا مركزية ، أوردته عبد الحميد أبو زيد ، المرجع السابق ،ص 53.

[4] - المرجع نفسه ، ص 44 .

[5] - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 265 .

[6] - منور كربوعي، المقال السابق ، ص64 عن MOHAMED MIDOUN, LA ADMINISTRATIF, DÉLÉGATION EN DROIT ADMINISTRATIF , CENTRE D'ÉTUDE DE RECHERCHE.

في حين عرّفه الدكتور بشار يوسف عبد الهادي بأنّه : « تصرف قانوني يعني أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى ، بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية » [1] .

كما بيّن الدكتور فوزت فرحات ذلك أيضا بقوله : « و يقصد به قيام الرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصه بمسألة أو بمسائل إدارية معينة إلى أحد مرؤوسيه التابعين له بشرط أن يلحظ القانون مثل هذا التفويض ، علما بأن التفويض يبقى مؤقتا و يمكن الرجوع عنه من قبل الرئيس المفوض الذي يكون مسؤولا أمام الغير عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه عنها » [2].

و قد ذكر الدكتور عدنان عمرو في تعريفه بأنّه : « وسيلة قانونية تمّكن صاحب الاختصاص الأصيل من التخلي كليا ومؤقتا عن جزء من اختصاصاته إلى سلطة إدارية أدنى ، أو السماح لأشخاص منهم ، بإضفاء الطابع الرسمي على بعض الاختصاصات التي يمارسها بدون الرجوع إليه » [3] .

و عليه ، من خلال استقراء التعاريف التي تناولت موضوع التفويض الإداري، نلاحظ أنّها في مجملها كانت تعني أن يتم التفويض من سلطة إدار ة إلى سلطة إدارية أخرى بموجب **قرار إداري** [4] .

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 200 .

[2] - فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، و النشاط الإداري ، قدّم له خالد قباني ، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 57.

[3] - عدنان عمرو مبادئ القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ،المرافق العامة، دراسة مقارنة ، منشاة المعارف ، الطبعة الثانية ، 4 200 ، ص 28 .

[4] - على أنّ هناك تفويض يتم إجراؤه بموجب عقد و ذلك في تسيير المرافق العامة ، إذ يستند على مجموعة من المعايير من خلالها يتم تحديده ، في غياب تعريف تشريعي و كذلك غياب تعريف قضائي للتفويض في المرافق العامة .

إن معالم هذا النوع من العلاقة ليس بالسهل ، يمكن الاعتماد على أسس مختلفة تسمح بتفسير ماهية التفويض في المرافق العامة .

- يتعلق في أول الأمر مبدئيا بعقد و الذي يفترض وجود طرفين ، مجموعة موضوعة و مؤسسة و في بعض الحالات مجموعة أخرى موضوعة و هذا يطرح مشكلة التفويضات الرضائية بواسطة قرارات أحادية الطرف بمعنى دون عقد ، و مثال ذلك رخص استغلال مرفق الطيران ، رخص استغلال محطة راديو .

« EN L'ABSENCE D'UNE DÉFINITION LÉGALE ET D' UNE BONNE DÉFINITION JURISPRUDENTIELLE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC ; LA CARACTÉRISATION DE CE TYPE DE RELATION N' EST PAS TRÈS AISÉE . ON PEUT

CEPENDANT TENTER DE DISTINGUER UN CERTAIN NOMBRE DE CRITÈRES PERMETTANT DE DÉFINIR LA DÉLÉGATION DE SERVICES PUBLIC.
IL S' AGIT EN PRINCIPE D'UN CONTRAT ; CELA SUPPOSE QU'IL Y AIT DEUX PARTIES : UNE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE DÉLÉGANTE ET UNE ENTREPRISE ; OU PARFOIS MÊME UNE AUTRE COLLECTIVITÉ DÉLÉGATAIRE. CECI POSE LE PROBLÈME DES DÉLÉGATIONS CONSENTIES PAR UN ACTE UNILATÉRAL; C'EST-A-DIRE SANS CONTRAT. ON TROUVE UN CERTAIN NOMBRE DE PRATIQUES :AUTORISATIONS D'EXPLOITER DES SERVICES AÉRIENS; AUTORISATIONS D'EXPLOITER DES STATIONS DE RADIO». JEAN-FRANÇOIS AUBY; QUE SAIS -JE ? LA DÉLÉGATION DE SERÉVICES PUBLIC ; P. U. F ,1ÈRE ÉD NOVEMBRE , 1995, P 12-13 .

- فتكلف الإدارة شخصية معنوية متخصصة تعهد لها أحيانا في إطار عقد يحدد بدقّة إلتزامات المرفق العام لتسييره

L'ADMINISTRATION VOIRE UNE PERSONNE MORALE SPÉCIALISÉE CONFIE PARFOIS , DANS LE CADRE D'UN CONTRAT QUI FIXE TRÈS PRÉCISÉMENT LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC , L'EXÉCUTION DE CE =SERVICE À UNE AUTRE PERSONNE, PIERRE-LAURENT , FRIER , JACQUES PETIT , PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF ,MONTCHRESTIEN ; 4ÈME ÉD , P 206 .

- و في هذا الشأن يقول الدكتور فوزت فرحات : « خلافا لما قد يظن البعض ، فإنه لا يمكن أن يشكل العقد الطريقة الوحيدة لتفويض إدارة مرفق عام إلى شخص آخر من أشخاص القانون الخاص ، بل يمكن أيضا أن يتم هذا التفويض بموجب قانون و هذه الطريقة الشائعة الاستعمال في فرنسا ينحصر تطبيقها من الناحية العملية في بعض الجمعيات الخاضعة لقوانين معينة و منها الاتحادات الرياضية (قانون القانون الصادر في أوائل تموز 1901 و القانون الصادر في 16تموز 1984) ، كما تطال أيضا الشركات التعاونية ، النقابات و في الآونة الأخيرة ، أصبحت تستفيد منها بعض الشركات المغفلة SOCIETE ANONYMES كمصرف فرنسا ، طيران فرنسا و المطبعة الوطنية علما بأن التفويض يطال في هذه الحالة شركات مميزة و معروفة تعود ملكية معظم رأسمالها إلى الدولة » ، أورده فوزت فرحات ، المرجع السابق ، ص 228-229 .

- و في نفس السياق يقول CHRISTIAN BABUSIAUX :

«ON CONSIDÈRE LE PLUS SOUVENT QUE POUR QU'IL Y AIT DÉLÉGATION; IL EST NÉCESSAIRE QU'IL Y AIT UNE DÉMARCHE VOLONTAIRE DU DÉLÉGUANT; SE TRADUISANT PAR UN CONTRAT»
CHRISTIAN BABUSIAUX, TABLEAU D' ENSEMBLE DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DU SERVICE PUBLIC DANS LA FRANCE DE1996 .R.D.P, N 3 -1997, LA GESTION DÉLÉGUÉE DU SERVICE PUBLIQUE ; P 33.

كما يتساءل بدوره PHILIPPE LIMOUZIN- LAMOTHE ، على المستوى التطبيقي لهذا النوع ، هل نحن أمام نقل اختصاص أم تفويض أعمال ؟

« DANS LA PRATIQUE , ON NE PEUT PAS SAVOIR SI ON EST , DEVANT UNE COMPÉTENCE TRANSFÉRÉE OU DEVANT UNE ACTIVITÉ DÉLÉGUÉE ? » , PHILIPPE LIMOUZIN- LAMOTHE ; LA PRATIQUE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC , A.J.D.A, 20 SEPTEMBRE 1996 , P 573.

كما كانت تنظر للعملية من جانب واحد ، إمّا لطابعه المؤقت ، أو لحجمه الجزئي ، أو لزوم استناده إلى نص قانوني ، أو من خلال المشاركة في العمل ، فالتعريف الأقرب إلى الشمول من الجانب القانوني ، كان للأستاذ الدكتور عدنان عمرو ، لكونه لم يكتف بذكر « تفويض الاختصاص » كباقي التعاريف ، بل إلى جانب ذلك تناول الـــنوع الثاني من التفويض أي « تفويض التوقيع » ، و ذلك بقوله : « ... أو السماح لأشخاص منهم بإضفاء الطابع الرسمي على بعض الاختصاصات ..... » .

المطلب الثالث : تعريف التفويض في علم الإدارة العامة

إنّ التركيز على الجانب القانوني أو الشق القانوني في تعريف التفويض ينعت بالقصور وغير كاف ، فإضافة إلى أنّه إجراء قانوني فهو وسيلة فنّية يملك الأصيل سلطة استعمالها . فلم يكن حكرا على القانون الإداري بل من أبرز الموضوعات التي يتناولها علم الإدارة العامة بالبحث و الدراسة .

حيث يرى فقهاء الإدارة العامة الأمريكيون أنّ السلطة الإدارية في نطاق أيّة منظمة إدارية إنما تتركز قانونا في يد رئيس المنظمة . و أنّ معاونيه من الموظفين لا يستمدون اختصاصاتهم عادة من القانون بل بمقتضى تفويض من الرئيس . و من ثم فهم يوّلون دراسة القواعد الناظمة للتفويض عناية خاصة . كما يرون أن الاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية تستلزم أن يتوسع الرئيس الإداري في تفويض اختصاصاته الإدارية إلى معاونيه المباشرين ، ثم يتم التفويض على نطاق أضيق بالنسبة لغيرهم من الدرجات الأدنى ذلك أنّ الإدارة الأمريكية تتميز بخاصيتين في هذا المجال هما : الاهتمام بالأفراد و تطوير كفاءاتهم أولا ، و اعتبار الإدارة فن و علم تقوم على أداء العمل عن طريق الآخرين ثانيا، من هذا المنطلق ، تجسدت للإدارة العامة الأمريكية أهمية التفويض في بناء الهيكل التنظيمي للمنظمة [1].

و انطلاقا من ذلك جاءت تعريفات الفقهاء للتفويض الإداري كالآتي :

PIERRE-LAURENT , FRIER , JACQUES PETIT , OP,CIT P 206.

[1] - كمال الغالبي ، الإدارة العامة ، مطبعة الداودي ، دمشق ، طبعة 1978م-1979 م /1398 هـ-1399 هـ، ص 273 .

عرّف ماك دونا لد DONALD التفويض بأنّه : « نقل أحـــد الموظفين بعـــض سلطاته و مقدرته على العمل و على إصدار القرارات إلى أحد أتباعه أو مرؤوسيه،و يمكن تكرار هذا النقل إلى مستوى أدنى في السلّم الإداري »[1].

كما عـــرّفه جيمس بلاك بقوله : « إنّ التفـــويض هو أن تـــدع غيـــرك يتخـــذ القـــــرار و تكون أنت مسئولا عنه ، أي تعطي المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معيّن،مع احتفاظك أنت بالرقابة » [2] .

في حين عرّفه ألنALLEN بأنّه : « إنجاز العمل عن طريق الآخرين بأن يعهد إليهم بالمسؤولية و السلطة ، و بهما تنشأ مسؤوليتهم عن النتائج » [3] .

ومن بين كتاب الإدارة العامة العرب الدكتور بكر القباني الذي عرّف التفويض بقوله : « يتحقق إذا عهد صاحب اختصاص أصيل ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه مع عـــــدم تخليـــه عـــن هذه الاختصاصات ، وبذلـــك يـــقوم التفويـــض علـــى المنـــح والإنابة »[4] .

و قد أشار كل من الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلى للتفويض بأنّه يعني : « منح سلطة معيّنة بواسطة سلطة أعلى ، و هو يحمل في جوهره مسؤولية ثنائية ».

كما يعني : « منح السلطة أو خلعها على الآخرين » [5] .

---

[1] منور كربوعي ،المقال السابق ،ص 66 ، عن ماك دونالد ، تفويض السلطة و التنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة ترجمة حسن ياسين ، مجلة الإدارة العامة ، الرياض ، العدد 10، 1970 ، ص 81 .

[3] - منور كربوعي ، المقال نفسه ، ص 67 ، عن فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1974 ، ص 168 .

[4] - المقال نفسه، ص 66، عن إبراهيم عبد العزيز شيحا الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية ، طبعة 1968 ص 103.

[5] - عبد الكريم درويش ، ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو مصرية ، طبعة 1968 ، ص 318 .

بينما عرّفه الدكتور جميل أحمد توفيق بأنّه : « يعني منح أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معيّنة »[1] .

و بدوره عرّفه المهندس مصطفى الصادق بقوله : « هو إيكال مهمة أو وظيفة معينة أو مسؤولية محددة إلى فرد أو مجموعة من المرؤوسين مع منح الصلاحيات والإمكانات المطلوبة الواضحة للقيام بإنجاز تلك المسؤولية أو الوظيفة أو المهمة عوضا عن المدير».

و بناءا على ما سبق ، يمكن تعريف التفويض الإداري بأنّه تلك العملية الإدارية القانونية ، التي بموجبها يصدر قرار إداري تنظيمي ذو أساس قانوني يرخص بتوكيل و إسناد جزء من الاختصاصات الأصيلة أو إضفاء الطابع الرسمي عليها من سلطة إدارية مختصة قانونا بإجرائه ، إلى سلطة إدارية أدنى منها بصفة مؤقتة .

المبحث الثاني : تمييز التفويض الإداري عن بعض الأنظمة القانونية المشابهة.

يتميز التفويض عن النظم القانونية المشابهة ، والتي تتمثل في التفويض التشريعي ، الإنابة ، الحلول ، الاستخلاف ، ولكل منهم شروط و أسس يقوم عليها .

المطلب الأول : تمييز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي :

يقصد بالتفويض التشريعي ممارسة السلطة التنفيذية لعملية ســـــن التشريعات ، بناءا على موافقة السلطة التشريعية (اللوائح التفويضية) وهي لوائح لها قوة القانون ، و يكون هذا التفويض في موضوعات معينة و لمدة محددة ، وهذا وفقا لضمانات وشروط خاصة تحددها الدساتير.

و من هنا يتضح لنا أن التفويض الإداري يتميز عن التفويض التشريعي في عدة أمور أهمها:

من حيث الأطراف :التفويض التشريعي يكون بين سلطتين هما السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، بينما التفويض الإداري يكون بين سلطة إدارية عليا و سلطة إدارية دنيا. فيفوض الرئيس الإداري جزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه كلاهما لا يتم إلا إذا كان هناك نص يأذن به ، فصاحب الاختصاص لا يستطيع التنازل عن اختصاصه إلا إذا أذن له نص معين ، وبناءا على هذا كل تفويض بدون نص قانوني يؤدي إلى بطلان التفويض .

كلاهما يتطلب صدور قرار - من المفوض أو البرلمان- يتم فيه تحديد موضوع التفويض و تحديد مدته ، و للمفوض الأصلي حق استرداد اختصاصه بعد انتهاء المدة كما يحق له سحب التفويض .

[1] - جميل أحمد توفيق ، مذكرات في إدارة الأعمال ، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ، طبعة 1974، ص231 .

التفويض في السلطة التشريعية لا يكون إلا في الضروف غير العادية والحالات الطارئة ، أمل التفويض الإداري فطالما يوجد نص يأذن به جاز للأصيل أن يفوض اختصاصه كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

تمييز التفويض الإداري عن الحلول و الإنابة و الاستخلاف :

تمييزه عن الحلول في الاختصاص : يقصد بالحلول في الاختصاص أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل ، أو أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه ، فيحل محله في ممارستها شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل[1]

و من خلا ل التعريف يتبين لنا أن الحلول يتحقق عندنا يكون صاحب الاختصاص الأصيل عاجزا عن ممارسة اختصاصه ، كأن يتغيب اختياريا أو جبرا أي في حالة تغيب الأصيل لأسباب اعتيادية أو قهرية ، و لمدة محددة من الزمن .

أو أن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو أن يقوم أي نانع يحول دون ممارسته لاختصاصه .

إذا فالحلول في الاختصاص لابد أن ينظمه المشرع ، بحيث إذا أغفل ذلك كان الحلول مستحيلا قانونا ، فيرد الحلول في نص الدستور كما قد يرد في التشريعات العادية ، فمثلا نص المادة 88 من الدستور وكذلك ما تضمنته المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يونيو 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، فتنص الفقرة الأخيرة : " يخلف الكاتب العام ، الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع له ، و يمارس بهذه الصفة كل صلاحياته ."

شروطه :

الحلول قد يكون في العلاقة بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه ، ويكزن كذلك عند حلول السلطة الوصائية محل الإدارة اللامركزية .

شروط حلول الرئيس محل المرؤوس :

1-* يجب أن يقترن الحلول بوجود نص تشريعي يحدد الشخص الذي يحل قانونا محل صاحب الاختصاص الأصلي ، ومعنى هذا أن الحـــــال لا يحتاج إلى صدور قرار التعيين للقيام باختصاصات الأصيل ، لأنه مخول له من قبل الدستور أو القوانين العادية أو اللوائح

2-*أن يتم تغيب صاحب الاختصاص الأصيل ، أو عدم القدرة المادية أو القانونية على ممارسة الاختصاص لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ممارسته لاختصاصه .

1- د .محمد رفعت عبد الوهاب ، ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ص 257 .

شروط حلول السلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية :

يقصد بحلول السلطة الوصائية محل الهيئة الإدارية اللامركزية ، هو أن هذه الأخيرة في الأصل تباشر اختصاصاتها المخولة لها من قبل القانون ، فإذا لم تقم بهذا عمدا ، أو عن إهمال ، أو عن عجز ، فإن الهيئة الإدارية المركزية لا تحل محل الهيئة الإدا رية اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية و اتخاذ القرارات ، إلا إذا أجاز المشرع لها ذلك صراحة .

و لذلك فإن الحلول فيه اعتداء على استقلالية الشخص اللامركزي ، و لذلك قيده المشرع بقيود :

1-* يجب أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا ، وأن امتناعها عنه أو اهمالها في أدائه يعد عملا غير مشروع .

2-* عند استلام السلطة اللامركزية لانذار الموجه لها من قبل السلطة الوصائية و لم تنفذ إلتزاماتها في الآجال المحددة في الإنذار جاز للسلطة الوصائية أن تحل محل الهيئة اللامركزية . 1

و مثال ذلك ما نصت عليه المادة 82 من القانون (90 08) المؤرخ في 1990\05\07 المتضمن قانون البلدية "يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعينين بموجب قرار معلل بممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة ."

أوجه الشبه و الاختلاف بين التفويض الإداري و الحلول :

- **أوجه الشبه :**

لابد من وجود نص يسمح بالتفويض و الاختصاص .

*في كل من التفويض و الحلول تستحدث علاقة قانونية بين شخص و آخر أقل منه مرتبة في السلم الإداري .

*كلتا الوسيلتان تحققان نقلا مؤقة لنقل الاختصاص بحيث يؤول الاختصاص فيما بعج إلى الأصيل .

- **أوجه الاختلاف :**

*إن الحلول يفترض أن الأصيل قد قام به مانع أو عذر ، بحيث يحول بينه و بين مزاولة اختصاصاته ، و قد يكون هذا المانع إراديا مثل الإجازة بأنواعها ، و قد يكون غير إرادي رغم إرادة الأصيل كالوقف

عن العمل أو المرض أو الفصل من الخدمة ، أما التفويض لا يفترض فكرة غياب الأصيل إذ أن الأصيل يكون موجودا وهو الذي يصدر قرار التفويض .[1]

*الحلول يتم بقوة القانون و ذلك بمجرد غياب الأصيل و كذلك ينتهي بقوة القانون ، أي بعودة الأصيل فهو لا يحتاج إلى قرار يصدر عن الأصيل . أما التفويض يتم بقرار خاص يصدر عن الأصيل بأمر التفويض ، وانتهائه ، إذا لم يكن القرار قد حدد مـــــــــــــــــــــــــــــدة التفويض .

*الحلول لا يسوده الطابع الشخصي فهو يتخذ بطريقة مجردة .

*الحلول يكون كليا أي شامل لجميع اختصاصات الأصيل ، بينما التفويض يكون في جزء من الاختصاصات .

*يجوز للحال أن يفوض في بعض الاختصاصات التي فوض فيها ، إذا كان هناك نص قانوني يجيز للأصيل التفويض بشأنه هذا عـــــــــــــــكس التفويض ، حيث لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في الاختصاصات التي فوض فيها ، طبقا للقاعدة القائلة " إن الاختصاصات المفوضة لا تفوض و لا تقبل التفويض " .

*في الحلول القرارات الصادرة من الحال لا يستطيع الأصيل التعقيب عليها ، بينما في التفويض القرارات الصادرة عن المفوض إليه ، يستطيع المفوض تعديلها أو إلغاؤها لأن المفوض يكون مسؤولا عن نتائج التفويض .

تمييز التفويض الإداري عن الإنابة :

تعني الإنابة وجود مانع مؤقت أو دائم يحول بين الأصيل و ممارسة اختصاصاته ، فتقوم سلطة إدارية عليا بتعيين نائب و تكليفه بالقيام بأعباء و اختصاصات الأصيل الغائب ، حتى يتم زوال أسباب النيابة أي زوال المانع .

وتعرف كذلك أنها تكليف إداري تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا لأحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة لتغيب شاغلها الأصيل لسبب من الأسباب إلى حين عودته .[2]

1- د . قصير مزياني فريدة ، مبادىء القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرني ، ص 145

[2] د محمد رفعت عبد الوهاب و ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص262 .

وقد وردت الإنابة في نصوص قانونية متعددة ، ومن بينها ما جاء في المادة 53 من قانون البلدية " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينوب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا انتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته " .

شـــــروط الإنـــــــــابـــــة :

شغور وظيفة معينة لأي سبب من الأسباب التي نص عليها التشريع .

عدم وجود من يحل محله بحكم القانون .

يجب أن تسند الإنابة إلى قاعدة قانونية مكتوبة أو غير مكتوبة ، بحيث تخول هذه القاعدة لسلطة معينة تكون دائما أعلى درجة من الرئيس الغائب حق تعيين النائب ، بحيث أن لا تقل درجة النائب و فئة وظيفته عن درجة الأصيل .[1]

القرارات الصادرة من النائب لها نفس قوة و مرتبة قرارات الأصيل وتحت مسؤوليته الأصل أن اختيار النائب يحدده النص الآذن إذا كان مكتوبا ، أما إذا كان غير مكتوبا فيجب احترام قاعدة أن الوزير النائب لاينوب عنه إلا وزيرا آخر ، و إذالم يكن على مستوى الوزراء ، كانت للسلطة المختصة بتعيين النائب مطلق الحرية في اختياره .

لتحديد اختصاصات النائب يجب الرجوع إلى النص الآذن أو إلى قرار تعيينه فإذا لم يتضمن تحديد اختصاص النائب فهنا يجب أن نفرق بين فرضين :

- إذا كان الأصيل وزيرا و ناب عنه وزيرا آخر كانت النيابة في كافة الاختصاصات .
- أما إذا كان غير الوزير فله القيام بالأعمال التي تفرض ظروف غياب الأصيل القيام بها .

أجه التشابه بين التفويض و الإنابة :

- كلاهما يقدم بسند قانوني إلى وجود نص قانوني بها .
- كلاهنا يتطلب صدور قرار لتعيين و تحديد الأعمال .
- كلا من التفويض و الإنابة يتميزان بالتأقيت .

أوجه الاختلاف بينهما :

1-في حالت التفويض يصدر قرار التفويض من الأصيل أما في الإنابة فيجب أن

[1] - د . خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص 174 .

نفرق بين الفرضين :

*إذا كانت الإنابة تستند إلى قاعدة غير مكتوبة و لم يوجد نص يحدد السلطة المختصة فإن السلطة المختصة بإصدار هذا القرار هي السلطة الرئاسية اي تلك التي تقع في قمة الجهاز الإداري . [1]

2 – إن ال'نابة تنتهي بقوة القانون وذلك بعودة الأصيل أو زوال المانع ، أما التفويض فلا ينتهي بقوة القانون وإنما بإلغاء المفوض لقرار التفويض أو بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض أو بانتهاء الأعمال محل التفويض .

3- في الإنابة تكون القرارات الصادرة من النائب لها نفس القوة و المرتبة التي تكون لقرارات الأصيل الغائب . عكس ذلك في التفويض فلا تكون للقرارات الصادرة من المفوض إليه ذات قوة القرارات الصادرة من المفوض .

2– في نظام الإنابة يتولى النائب جميع اختصاصات الأصيل بينما في التفويض فالمفوض إليه لا يتولى سوى الاختصاصات التي حددها له الأصيل في قرار التفويض .

3– إن النائب قد يكون من نفس مرتبة الأصيل أو أعلى أو أدنى منه درجة ، أما المفوض إليه فهو دائما يكون في مرتبة أقل من مرتبة المفوض .

تمييز التفويض الإداري عن الإستخلاف :

الاستخلاف نكون بصدده عندما يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل ، أو يطرأ عليه مانع مؤقت ، أو دائم يحول بينه و بين وظسفته حيث يتم استخلافه بموظف آخر ، يكون من نفس درجته في سلم الوظائف ، فيمارس الموظف المستخلف كامل اختصاصات الأصيل . ويكون لها نفس و مرتبة الأصيل .و قد نصت المادة 52 من قانون البلدية على " إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامّه .

و في حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 ق.ب

وكذا المادة 29 ق.ب " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو اقصائه يستخلفه قانونا المترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

يبث المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة ، و يطلع الوالي على ذلك . "

[1]- منور كريمي ، المرجع السابق ، ص 53.

تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف :

التفويض يحتاج إلى صدور قرار من المفوض بينما الاستخلاف يتم عادة بقوة القانون عدا في بعض الحالات فيحتاج إلى صدور قرار من الأصيل أو جهة إدارية عليا .

التفويض يكون في جزء من الاختصاصات بينما الاستخلاف بممارسة كل اختصاصات الأصيل .

في التفويض المفوض إليه يكون في مرتبة أدنى من درجة الأصيل بينما في الاستخلاف فيكون المستخلف في درجة الأصيل .

الغاية من التفويض هو تخفيف الأعباء على الأصيل ، بينما الاستخلاف يكون في حالة وجود مانع يحول قيام الأصيل بوظيفته .

تمييز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي و نقل الاختصاص :

تمييزه عن نظرية الموظف الفعلي :

الموظف الفعلي أو الواقعي هو الفرد الذي عين تعيينا معيبا أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا[1]

الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يعترف القضاء – في بعض الظروف – بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يعين تعيينا صحيحا ، لا يزال ساري المفعول في الوظيفة التي مارس اختصاصاتها .

و نظرية الموظف الفعلي هي نظرية خلقها وطبق أحكامها مجلس الدولة الفرنسي حفاظا على سير المرافق العامة بانتظام و ذلك في الظروف الاستثنائية و العادية .

الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية :

في بعض الظروف الاستثنائية قد يتغيب أو يختفي الموظفون الشرعيون عن وظائفهم بسبب الحرب أو الفتنة فيحل محلهم بعض الأفراد العاديون في ممارسة اختصاهم و هذا دون أي سند أو قرار بالتعيين ، و بالرغم من هذا فإن تصرفاتهم تعتبر مشروعة .

وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية و فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية و موظفيها .

الموظف الفعلي في الظروف العادية :

تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة على أساس الأمر الظاهر . و ذلك لظمان سير المرفق العام ، وحماية المواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين بحسن نية لعدم وضوح أمرهم ، رغم

[1] – عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية ، طبعة 1986 .ص 105

أن التطبيق الدقيق لقواعد المشروعية كان يقتضي عدم الاعتراف بصحة هذه التصرفات ة تسمى النظرية في هذه الحالة " نظرية الموظف الفعلي " .[1]

و يتميز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي فيما يلي :

1* في نظرية الموظف الفعلي الموظف الذي لم يعين بقرار للقيام باختصاصات الموظف الغائب تعتبر قراراته صحيحة و مشروعة و هذا لضمان سير المرفق العام و كذلك للحفاظ على حقوق و مصالح الأفراد الذين تعاملوا معه .

أما في التفويض الإداري و هو أن يقوم صاحب الاختصاص باسناد بعض الاختصاصات إلى شخص آخر يسمى المفوض إليه للقيام بهذه الاختصاصات و تحت مسؤوليته .

2*التفويض الإداري يشمل بعض الاختصاصات ، أما في نظرية الموظف الفعلي يشمل كامل الاختصاصات نظرا لأن الموظف الأصلي قد ترك مكانا شاغرا .

3*إن مدة التفويض الإداري تكون محددة من قبل بينما في الموظف الفعلي فلا تكون محددة بالرغم من أن كل منهما يتميز بالتأقيت .

4*في التفويض الإداري قرارات المفوض إليه ليست لها ذات القوة و المرتبة بالنسبة إلى قرارات المفوض الأصيل ، بينما في نظرية الموظف الفعلي فإن قرارات الموظف الفعلي لها ذات القوة و مرتبة الجهة المختصة أصلا .

5*في التفويض الإداري المفوض إليه يكون معين بقرار من قبل في وظيفته قبل صدور قرار التفويض . بينما الموظف الفعلي هو ذلك الذي لم يصدر قرار بتعيينه أو أنه صدر و لكنه معيبا .

تمييزه عن نقل الاختصاص :

يعرف نقل الاختصاص بأنه ذلك الإجراء الذي يصدر عن السلطة التي تملك سلطة إسناد الاختصاص ، أي بتحويل هذه الاختصاصات من سلطة إلى سلطة بصفة نهائية ، وعملية النقل هذه تتم بنفس الأداة و الجهة .

و يتميز التويض عن نقل الاختصاص :

1*التفويض يتم دائما من سلطة عليا إلا سلطة دنيا ، بينما نقل الاختصاص يتم من جهتين إداريتين في نفس المستوى و الدرجة .

2* نقل الاختصاص يتم بناءا على نص يصدر من الجهة لها ترتيب الاختصاص ، بينما التفويض و خاصة التوقيع يتم بنص أقل مرتبة من ذلك كأن يكون الاختصاص محددا بقانون و يأذن بالتفويض فيه بمرسوم .

[1] - عاطف محمد عبيد ، أصول التنظيم و الإدارة ،المرجع السابق ، ص 323.

3*في التفويض و خاصة تفويض التوقيع فإنه يتخذ مرتبة الأصيل و يتم باسمه ، بينما ممارسة الاختصاص المنقول إلى جهة إدارية ما يتم ممارسته باسمها و يتخذ مرتبتها .

4*التفويض الإداري يأخذ طابع التأقيت بينما نقل الاختصاص فله طابع الديمومة .

5* غن نقل الاختصاص يؤدي إلى تحويل الاختصاص بين سلطتين ، بينما في التفويض فهو يؤدي إلى تحويل الحق في التصرف .[1]

المبحث الثالث : أنواع التفويض الإداري

لقد اختلف الفقهاء في مسألة تصنيف التفويض الإداري ، حسب الزاوية التي ينظر له منها ، ووفق المعيار المعتمد عليه في ذلك ، مما أدى إلى ظهور عدة تقسيمات متنوعة تباينت فيما بينها. فمنهم من قسّم التفويض من حيث نطاقه ومستواه [2] . و منهم من اعتمد في تقسيمه على الشكل و الحجم ، بينما كان أشهر التقسيمات على الإطلاق من حيث الأداة و الطبيعة (الموضوع).

و عليه ، تمّ التطرق لأنواع التفويض من حيث الأداة و الطبيعة بالمطلب الأول .

1- د . منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 44

[2] - من حيث نطاقه : يقسمه بعض فقهاء الإدارة الأجانب إلى :

التفويض الواسع : وهو الذي يظهر كلما ازدادت أعداد القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا و ازدادت أهميتها ، وقلّت طرق المراجعة عليها ، فهذا يعني أن الرئيس الإداري يكثر من تفويض أجزاء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه . التفويض الضيق : و هو الذي يتحقق كلما قلّت أعدادا لقرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا ، وقلت أهميتها ، و ازدادت طرق المراجعة عليها ، فهذا يعني على العكس من النوع الأول ، أنّ الرئيس الإداري يقلّل للغاية من تفويض أجزاء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه .

وحسب الدكتور بشار يوسف عبد الهادي ، فإن التفويض في الاختصاص قد يتسع، و قد يضيق لعوامل معينة من أهمّها كفاءة المفوض إليه و قدرته على الإنجاز و حالته النفسية و الصحية....

أما من حيث مستواه : يقسمه جانب من الفقه إلى ثلاث مستويات :

التفويض الرئاسي أو النزولي : وهو الذي يتم بتفويض الرئيس بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه أي أنه أن يكون من أعلى إلى أسفل ، وهذا النوع أكثر الأنواع شيوعا في التفويض و هو الذي يحقق الكفاءة و الفاعلية في الأجهزة الإدارية المختلفة .

التفويض المتكافئ أو الجانبي: و هو الذي يتم من مستوى رئاسي إلى مستوى رئاسي آخر مماثل له في المركز الوظيفي .

التفويض التصاعدي:و هو الذي يتم من أسفل إلى أعلى ، ويضربون له مثلا : تفويض حملة الأسهم إلى مجلس الإدارة .

أورده بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 174.

أما من حيث الشكل و الحجم فقد تم تناوله ضمن المطلب الثاني ، وفق التفصيل الآتي :

المطلب الأول : أنواع التفويض الإداري بحسب الأداة و الطبيعة

عمل بعض الفقه على تقسيم التفويض الإداري من خلال مصدره و ذلك بالنظر إلى الجهة التي تتولى إصدار قرار التفويض سواء كان الأصيل نفسه أم الأعلى منه درجة في السلّم الإداري ، كما عمل البعض في تقسيمه إلى الأخذ بمعيار عنصر الإلزام و الاختيار في ذلك من عدمه ، في حين نظر البعض للشخص المفوض إليه سواء كان مرؤوسا مباشرا أو غير مباشر ، بينما أخذ آخرون بعين الاعتبار لتوزيع الاختصاص المفوض إلى شخص واحد أو أشخاص عدّة . و من جهة ثانية عمل البعض من الفقه على تقسيم التفويض بالنظر لمحل التفويض و ذلك بالنظر لموضوعه .

الفرع الأول - أنواع التفويض بحسب الأداة : وتتمثل أقسامه فيما يلي :

1- التفويض المباشر و التفويض غير المباشر:

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى الجهة المصدرة لقرار التفويض كما يلي :

أ - التفويض المباشر:

هو التفويض الذي يصدر من الأصيل نفسه استنادا إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له بذلك ويتطلب هذا النوع من التفويض أمرين :

أولهما : وجود نص يسمح للأصيل بالتفويض .

ثانيهما : صدور قرار من هذا الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه أو إلى موظف آخر يماثله في المركز الوظيفي .

إذ تظهر في هذا النوع [1] من أنواع التفويض إرادة الأصيل بوضوح فهو الذي يفوّض أولا وفقا لمتطلبات العمل و ظروفه التي يقدرها [2] .

و مثال ذلك ما نصّت عليه المادة الأولى من قرار تفويض وزير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية مصطفى بن بادة الإمضاء إلى مدير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية بشير بن بادة بقولها: « يفوض إلى السيد بشير بن بادة بصفة مدير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية لولاية معسكر ، الإمضاء في حدود صلاحياته ، باسم وزير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية ، على جميع الوثائق و المقررات ، باستثناء القرارات » [3] .

ب- التفويض غير المباشر :

هو أن يصدر قرار من شخص أعلى في السلّم الإداري من مركز الأصيل ، ويفوّض بعض اختصاصات هذا الأخير إلى غيره ، دون النظر إلى إرادته ، ودون أن يقوم بأي تصرف من جانبه. فالتفويض في الاختصاص في هذا النوع [1] يتم بإرادة الشخص الأعلى مركزا ، و ليس بإرادة الأصيل ، بل أن هذا الأخير يفاجأ بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره و يقف مكتوف الأيدي إزاء هذا القرار الملزم.

ومن أمثلة ذلك صدور قرار من رئيس الجمهورية يفوض فيه بعض اختصاصات الوزير إلى وكيله، وصدور قرار من الوزير يفوض فيه بعض اختصاصات الوكيل إلى الوكيل المساعد.

---

[1] - يرجع ظهور التفرقة بين التفويض المباشر و غير المباشر إلى نهاية القرن الماضي ، حين أثار السيد روميو في مذكراته ، بمناسبة حكم لمجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 1892/12/2 في قضية موقامبري ، عندما استنكر أن يكون لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء و تنظيم المرافق العامّة ولا يكون له سلطة تفويض اختصاصات موظف إلى موظف آخر أو الإذن له بإجراء هذا التفويض ، أورده منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 48.
للإشارة يطلق الدكتور عبد الفتاح حسن على هذا النوع : التفويض الإداري غير المباشر، ولا يوافقه في الرأي الدكتور بشار يوسف عبد الهادي، فحسب قوله : « كيف يتم التفويض في الاختصاص من الأصيل إلى أحد الموظفين بإرادته و بصورة مباشرة ، ومع ذلك يسميه – أي الدكتور عبد الفتاح حسن " غير مباشر" » ، أورده بشار يوسف عبد الهادي التفويض في الاختصاص ،المرجع السابق ، ص 170 .

[2] - المرجع نفسه، ص170.

[3] - القرار المؤرخ في 15 فيفري 2006 ، يراجع الملحق رقم 23 .

و الواقع ، أنّ هذا النوع مجاز في فرنسا ، حيث يتمّ التفويض فيه بمرسوم يمثل قرار التفويض دون حاجة إلى إي قرار يصدر من الأصيل ، إنّما يصدر من غيره.

و مما ينبغي الإشارة إليه ، أن التفويض غير المباشر كان محل خلاف فقهي حول مسألتين :
فالمسألة الأولى : مثارها ما مدى اعتبار التفويض غير المباشر تفويضا ؟

فمن بين الفقهاء المنكرين له العلامة دوجي ، حيث يرى - عند مقارنته بين التفويض المباشر وغير المباشر- أن النص الذي يفوض جزءا من اختصاص جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى بشكل مباشر دون إرادة الجهة صاحبة الاختصاص ، لا ينشئ حالة من حالات التفويض و لو استخدم النص هذا التعبير . ذلك أن هذا النص - في رأيه - معدّل للاختصاص المقرر للأصيل بنقل جزء منه إلى غيره ، دون اخذ رأيه أو حتى رغما عنه ، كذلك حتى لو أطلق النص على المنقول إليه الاختصاص مفوضا إليه .

أمّا الأستاذ جيز فيرى أنّ التفويض غير المباشر ما هو إلا تعيين جديد لموظف آخر في ممارسة هذا الاختصاص ، و عليه فلا يعتبر تفويضا .

غير أنّ الدكتور عبد الفتاح حسن ، يرى أنّ رأي كلا من دوجي و جيز فيه شيء من المغالاة ، بحيث أنّ تعديل الاختصاص أو التعيين الجديد يعنيان نقل للاختصاص من جهة إلى جهة أخرى ، بحيث لا يعود ذلك الاختصاص المنقول إلى موضعه الأول بتعديل جديد من الجهة التي تملكه قانونا ، وهي قد لا تكون حتما الجهة التي تفوض مباشرة أو صاحبة الاختصاص الأصيل ، ذلك أن التفويض دائما يحمل في طياته سمة التأقيت، بحيث يشعر المفوض إليه بأنه ليس صاحب اختصاص أصيل و ثابت فيما فوض فيه و حول ذلك ، تدور كل أسباب التفويض و مبررات وجوده [1] .

بينما يعبّر الدكتور بشار يوسف عبد الهادي- في شأن هذه المسألة - عن رأيه قائلا : « يبدو هذا النوع من أنواع التفويض و كأنه نقل للاختصاص وليس تفويضا فيه ، إلاّ أن صفة « التوقيت » تجعله تفويضا في الاختصاص و ليس نقلا له ، و أساس ذلك أن اختصاصات الأصيل تعود إليه بتحقق أحد أسباب انتهاء

[1] - منور كريوعي ، المرجع السابق ، ص49 ، عن عبد الفتاح حسن ، المرجع نفسه ، ص 70.

التفويض كتغير أحد أشخاصه ، أو إلغائه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته ، دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد يعيد تلك الاختصاصات » [1].

في حين المسألة الثانية - والتي تتعلق بهذا النوع من التفويض - كانت ما مدى إمكانية إعماله ؟

يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن هذا النوع من أنواع التفويض- الذي يصفه وفق رأيه بالمباشر[2]- يجب إعماله لأن ظهوره لم يكن عبثا بقوله :« .....ذلك أن ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الأصيل وحده معيب من ناحيتين ، فهو قد يحجم عن التفويض لأسباب مختلفة كضعف ثقته في نفسه ،أو في مرؤوسيه ، أو ميله إلى تركيز السلطة في يديه سواء عن رغبة كامنة في الاستئثار و التسلط ، 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 التفويض دون البعض الآخر» [3] .

أمّا الدكتور بشار يوسف عبد الهادي فينتقده من زوايا ثلاث بقوله [4] :

« أ- **من حيث الزاوية القانونية** : يجب التفرقة - في نطاق هذا النوع - بين التفويضات التي يقوم بها رئيس الدولة ،و بين التفويضات التي يقوم بها بقية أعضاء السلطة التنفيذية .

فبالنسبة إلى تفويضات رئيس الدولة ، فإنه لا يثور هذا النوع من أنواع التفويض في النظام البرلماني ، لأن رئيس الدولة في هذا النظام لا يباشر جميع الاختصاصات التنفيذية ، وإنّما يمثل الحكم بين السلطات الثلاث، و هذا على خلاف تفويضات رئيس الدولة في النظام الرئاسي ، حيث يباشر الرئيس جميع الاختصاصات التنفيذية وله أن يفوض فيها إذا أجازت له النصوص ذلك .

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 166 .

[2] - و قد اتفق معه الدكتور خالد خليل الظاهر على ذات التسمية و الوصف ،القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص 111-112 .

[3] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع نفسه ، ص 167 ، عن عبد الفتاح حسن ، المرجع نفسه ، ص 70.

[4] - المرجع نفسه ، ص 169

أمّا بالنسبة لبقية أعضاء السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، فإنّ التفويض المباشر لا يثير أية مشكلة ، إذا كان الأصيل صاحب اختصاصات مستمدة من المشرع مباشرة ، و على ذلك لا يستطيع الوزير تفويض اختصاصات وكيل الوزارة إلى المدير العام إذا كانت اختصاصات وكيل الوزارة مستمدة من المشرع .

أمّا في النظام الرئاسي فإنّ الوزير لا يستطيع تفويض اختصاصات وكيل الوزارة إلى الوكيل المساعد أو إلى أحد دونه ، إلا إذا أجاز له رئيس الدولة ذلك ، و بدون هذه الإجازة فإن عمله يعتبر اعتداء على تفويضات رئيس الدولة القائمة و المستمدة من النصوص الدستورية و القانونية .

ب – من حيث الزاوية العملية : هذا النوع من أنواع التفويض يدفع الأصيل إلى الإحجام عن القيام بأي تفويض آخر تأذن له به النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية ، معتمدا على أن إعمال التفويض يقرره غيره في الظرف الملائم ، مما يخلق له نوع من التوكل ، بالإضافة إلى أن الأصيل أكثر إطلاعا على متطلبات العمل و ظروفه في نطاق مستواه أو مركزه الوظيفي ، و هو أدرى من غيره بقدرات و كفاءات مرؤوسيه بحكم إشرافه عليهم ، و على هذا فإن التفويض غير المباشر قد يؤدي ببعض الموظفين غير الأكفاء تنفيذ اختصاصات مهمة و حساسة ، مما يؤثر على الصالح العام .

ج – من الناحية النفسية : يؤدي هذا النوع من أنواع التفويض إلى ارتباك في الثقة التي يجب أن تسود بين الموظفين بصفة عامة ، وبين الرئيس و المرؤوس بصفة خاصة ،كما أنّ التفويض غير المباشر يؤثر نفسيا على ثقة الأصيل في نفسه ، و تفسير ذلك أن إرجاع بعض اختصاصاته و إعادة تفويضها إلى غيره دون التفات إلى إرادته أو إلى رأيه ، قد يجعله معتقدا أنّه عاجز عن ممارسة هذا الجزء من الاختصاص بنفسه ، و لا أحد يستطيع إنكار ما للناحية النفسية من أثر في تنفيذ الاختصاصات سواء بكفاءة و فاعلية أو بتقصير و إهمال .

و إذا كان الجانب الفقهي ، الذي رأى في عدم إعمال هذا النوع يؤدي إلى إحجام الأصيل لأسباب مختلفة ، كضعف الثقة في نفسه أو مرؤوسيه أو ميله للتسلط أو تركيز السلطة نتيجة رغبة كامنة في الاستئثار و التسلط أو فلسفة خاصة في الإدارة ، فإن هذه الرؤيا في تقديرنا غير مقبولة إذ كيف يكون الموظف ضعيف الثقة في نفسه وبمن حوله راغبا في الاستئثار بالسلطة دون أيّة مراعاة لمتطلبات العمل و ظروفه ، ومع ذلك كلّه يبقى في مركزه الوظيفي بلا أيّة مساءلة و دون أي جزاء ؟! ».

و في الأخير، يؤكد على ضرورة عدم إعمال هذا النوع ، لكي تراعى و تتحقق – في كل الاعتبارات والظروف العملية – حكمة التفويض و غاياته . و يتفق مع المشرع المصري حين ألغى جميع النصوص التي تجيز هذا النوع من أنواع التفويض .

وما ينبغي قوله ، أنّ كلا من الفقه الفرنسي و المصري عملا على إجراء دراسات مكثفة حول المسألة الخلافية بشأن التفويض غير المباشر ، على خلاف – للأسف - الفقه الجزائري لم يتم العثور حتى على مجرد محاولة .

2 - التفويض الاختياري و التفويض الإلزامي

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى عنصر الاختيار و الإلزام كما يلي :

أ - التفويض الاختياري:

هو التفويض الصادر بقرار من الأصيل نفسه استنادا إلى النص الذي يأذن بذلك ، حيث يكون حرا في أن يفوض أو لا يفوض وفقا لما يراه مناسبا لظروف العمل [1] .

و من أمثلة النصوص القانونية الآذنة بالتفويض على سبيل الاختيار في التشريع الجزائري ما جاء بالمادة الأولى من المرسوم التنفيذي 07-186 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم بقولها : « يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا ، بموجب قرار ، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل ، توقيع القرارات الفردية و التنظيمية » [2] .

كما ورد بالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-173 الذي يحدد كيفيات تجنيد الأطباء البياطرة في حالة ظهور وباء حيواني و أثناء القيام بعمليات الوقاية الجماعية من الأمراض الحيوانية التي تأمر بها السلطة البيطرية الوطنية بقولها : « يمكن أن تفوض السلطة البيطرية الوطنية لإنجاز برامج الوقاية من الأمراض الحيوانية و القضاء عليها التي تأمر بها ، البياطرة الممارسين بصفة خواص ، بعد التوقيع على دفتر شروط يحدده الوزير المكلف بالفلاحة بموجب قرار » [3] .

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 171 .

[2] - ج .ر. ج. ج، عدد 39 لسنة 2007 السابقة ، ص 25 .

[3] - المؤرخ في 12 صفر عام 1424 الموافق 14 أبريل سنة 2003 ، ج. ر. ج .ج، عدد 27، الصادرة في 14 صفر عام 1424 الموافق16 أبريل سنة 2003 ، ص 13 .

ب - التفويض الإلزامي :

هو عبارة عن تفويض يصدر بقرار عن الأصيل نفسه ، حيث يكون في هذا النوع ملزما بتفويض جزء من اختصاصاته إذا ما طلب منه ذلك ، و بالتالي لا تكون له حرية التقدير و الاختيار[1] .

و من أمثلة التفويض الوارد على سبيل الإلزام المادة 27 في فقرتها رقم 02 من مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن بقولها : « كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعينين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها و على صحة توقيع الموقعين » [2] .

و قد أوضح الدكتور بشار يوسف عبد الهادي في رسالته عن تفويض الاختصاص ميوله لهذا النوع من أنواع التفويض، على أساس أن التفويض الاختياري هو في حقيقته تفويض قوامه الناحية الشخصية و الثقة المتبادلة بين الأصيل و المفوض إليه ، وذلك على العكس من التفويض الإلزامي الذي يغلب عليه طابع الإلزام [3].

كما يفضّل البعض ، لو أنّ المشرع أولى عناية بهذا النوع وتوسع فيه، ذلك أن ترك حرية التفويض في كل الظروف لتقدير الأصيل وحده معيب من بعض النواحي ، فالأصيل قد يمتنع عن التفويض رغم قيام أسبابه ، كما أن الإذن لعدد من الأصلاء بالتفويض يجعل مستوى الاختصاص بالنسبة للموضوع الواحد يختلف إذا قام البعض بالتفويض دون البعض الآخر[4].

و في نفس السياق ، تجب الإشارة أنّه لا يمكن الأخذ برأي الدكتور بشار يوسف عبد الهادي على إطلاقه ، طالما تطلبت الحاجة إعمال التفويض و استوجبت المقتضيات العملية ذلك .

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق، ص 171

[2] - المؤرخ في 20ذي القعدة عام 1408 ، الموافق 4 يوليو سنة 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن ، ج ر. ج. ج ، عدد 27، الصادرة في 22 ذي القعدة عام 1408 الموافق 6 يوليو1988 م ، ص 1016 .

[3] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع نفسه ، ص 171

[4] - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 52 .

3 - التفويض للمرؤوس المباشر و التفويض للمرؤوس غير المباشر

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى الجهة الصادر إليها التفويض كما يلي :

أ - التفويض للمرؤوس المباشر:

وهو تفويض يصدر بقرار من الأصيل نفسه استنادا إلى النص الذي يأذن في ذلك ، ويكون في هذا النوع المفوض إليه مرؤوسا مباشرا للأصيل ، وهذه هي الصورة الطبيعية الدارجة في مجال التفويض في الاختصاص[5] .

فقد نصّت المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 06-77 الذي يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل و تنظيمها و سيرها صراحة على ذلك بقولها : « يمكن المدير العام في حدود صلاحياته و تحت مسؤوليته تفويض إمضائه للموظفين المرسمين الموضوعين تحت سلطته المباشرة » [1] .

ب - التفويض للمرؤوس غير المباشر :

هو تفويض يصدر أيضا بقرار من الأصيل نفسه استنادا إلى النص الذي يأذن في ذلك بينما في هذا النوع ، المفوض إليه لا يكون مرؤوسا مباشرا للأصيل ، وإن كان ينتمي إلى ذات المنظمة الإدارية ، أو إلى نفس الهيئة التابعة لوزارته [2].

و مثال ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القرار المتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب مدير بقولها : « يفوض إلى السيد شريف وليد ، نائب مدير الشؤون القضائية و الإدارية ، الإمضاء في حدود صلاحياته ، باسم وزير الشؤون الخارجية ، على جميع الوثائق و المقررات باستثناء القرارات » [3].

---

[5] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع نفسه ، ص 171.

[1] - المؤرخ في 19 محرم عام 1427 الموافق 8 فبراير سنة 2006م ، ج .ر. ج .ج ، عدد 9 ، الصادرة في 20محرم عام 1427 الموافق 19 فبراير 2006 م ، ص 25 .

[2] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، 171.

[3] - المؤرخ في 9 رجب عام 1428 الموافق ل 24 يوليو سنة 2007 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب مدير ، ج .ر. ج ج ، عدد 55، الصادرة في 27 شعبان 1427ه الموافق 9 سبتمبر 2007 م . ص 5.، يراجع الملحق رقم

بل أنّ هذا المفوض إليه قد لا يكون مرؤوسا للأصيل على الإطلاق ، كأن يكون موظفا في وزارة أو هيئة عامة خارجة عن نطاق المنظمة الإدارية التي يعمل فيها [1].

و من أمثلة ذلك ما ورد بالمادة 07 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي 250/02 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية بقولها : « و يمكن كل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال ، بتحضير الصفقات و تنفيذها طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها » [2].

و منه يكون لكل سلطة من السلطات المذكورة بالفقرة الأولى من ذات المادة المتمثلة في : الوزير ، مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة ، الوالي ، رئيس المجلس الشعبي ، المدير العام أو المدير، المدير العام أو مدير لمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، مدير مركز البحث و التنمية ، مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي ، مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي و المهني ، أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بتحضير الصفقات و تنفيذها .

غير أنّ الدكتور بشار يوسف عبد الهادي ، لا يستسيغ قبول هذا النوع من أنواع التفويض في الاختصاص ، ويرى ضرورة الحد من إجازة المشرع له ، بل وضرورة تقليل من أجيز لهم إعماله إلاّ في الحالات الضرورية ، وفي أضيق نطاق ممكن للأسباب الآتية [3]:

- من حيث تعدد الرئاسات على المفوض إليه ،وذلك أمر يؤدي إلى إرهاقه وارتباكه، بالإضافة إلى أن هذا التعدد يعتبر خروجا على قاعدة من قواعد التفويض الأساسية ، وهي ضرورة عدم تعدد الرئاسات على المرؤوس الواحد .

- من حيث قدرة الأصيل على الرقابة و المتابعة و الإشراف ، فالأصيل و إن كان على بيّنة من مدى قدرات و كفاءات واستعدادات المرؤوسين غير المباشرين إلاّ أنّه في الوقت ذاته ، قد يفتقر في هذا النوع إلى وجود الرقابة و المتابعة و الإشراف عليهم و هي أمور ضرورية لا غنى عنها لحسن تنفيذ الأعمال بكفاءة و فاعلية.

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع نفسه ، 171.

[2] - المؤرخ في 13جمادى الأولى عام 1423 الموافق 24 يوليو 2002 م ، ج. ر. ج. ج ، عدد 52 الصادرة في 17 جمادى الأولى عام 1423 هـ الموافق 23 يوليو 2002 ص 4 و 5 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 14 رجب عام 1424 الموافق 11 سبتمبر سنة 2003 ، ج. ر .ج .ج ، ص 6 .

[3] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع نفسه ، ص172.

- أنّه يؤدي إلى تفرع الاختصاصات واختلاطها معا ، و ما يستتبع ذلك من عدم القدرة على تحديد المسؤوليات ،خاصة بالنسبة إلى الطعون المرفوعة من الغير عند حدوث أي نزاع مع الإدارة .

و من جهة أخرى يتساءل قائلا : « و إذا كان الأصيل يظل مسئولا عن أعمال مرؤوسيه المباشرين بالرّغم من تفويض جزء من اختصاصاته إليهم استنادا إلى أن المسؤولية لا تفوض ، فلسنا ندري حقا كيف سيكون مسئولا عن أعمال غير المرؤوسين له ! » [1].

و يختم في الأخير رأيه بضرورة عدم إعمال هذا النوع إلاّ في بعض الظروف التي تستوجبه تحقيقا للصالح العام و في أضيق نطاق ممكن [2] .

4 - التفويض البسيط و التفويض المركب

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى عدد المفوض إليهم كما يلي :

أ - التفويض البسيط :

و هو تفويض يصدر بقرار من الأصيل نفسه،استنادا إلى النص الذي يأذن له بذلك على أن يفوض جزءا محددا من اختصاصاته إلى غيره ، فيتضمن بذلك أمرين :

أولهما - تحديد الجزء من الاختصاص الذي سيفوض إلى المفوض إليه .
ثانيهما - تحديد المفوض إليه ، فيقوم وحده بتنفيذ هذا الجزء من الاختصاص.

و من أمثلته أن يفوض الرئيس الإداري جزءا من اختصاصاته إلى أ و جزءا آخر إلى ب ، و في هذه الحالة يتم تفويض سلطات الرئيس الأعلى للمنظمة إلى عدد قليل من المرؤوسين ، يقوم كل من فيهم بممارسة جزء محدد من السلطات ، فأحدهم يمارس عمليات التخطيط والآخر يمارس عمليات التنفيذ مثلا ... .

[1] – المرجع نفسه ، ص172.
[2] – المرجع نفسه ، ص172.

وفي هذه الحالة تتسع نشاطات المنظمة ، و تضطر إلى التوسع في استعمال التفويض فيمارس كل مرؤوس جزءا من عمليته [1] .

ب - التفويض المركب :

هو تفويض يصدر بقرار من الأصيل نفسه استنادا إلى النص الذي يأذن له بذلك ، على أن يقوم فيه بتفويض جزء كبير من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ليقوموا بتنفيذه مشتركين معا ، و من أمثلة التفويض المركب أن يفوض الرئيس الإداري جزءا من اختصاصاته إلى أ ، ب ، ت، ث ، و جزءا آخر إلى ج ،ح،خ ، د [2].

لكن الدكتوربشار يوسف عبد الهادي انتقد هذا النوع من أنواع التفويض،على أنّه معيب من ناحيتين [3] :

الأولى : أنّه إذا فوّض الأصيل بعض اختصاصاته إلى عدد من مرؤوسيه و تغيب أحدهم لسبب من الأسباب فإن تنفيذها يقف و يتعطل ، لأن هذه الاختصاصات قد فوّضت إليهم ليقوموا بتنفيذها مجتمعين غير ناقصين و لو كان الناقص شخصا واحدا .

الثانية : أنّه في مثل هذا النوع من أنواع التفويض ، يتعذر في الغالب اتفاق المفوض إليهم سواء على حصة الاختصاص المفوض ، أو في الآراء و الأفكار مما يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الاختصاصات بدلا من سرعة تنفيذها ، وهذا يتنافى تماما مع حكمة التفويض و غاياته .
كما أنّه لا يتصور- هذا النوع - إلاّ بالنسبة للمسائل التي تتطلب الدراسة و البحث والمناقشة ، و بالتالي يتم التفويض إلى هيئة أو لجنة أو إلى مجلس يشكل خصوصا لهذا الغرض، حيث يكون القرار للأغلبية.

الفرع الثاني : أنواع التفويض بحسب الطبيعة

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 173 .
[2] – المرجع نفسه ، ص 173.
[3] – المرجع نفسه ، ص 174 .

قبل الخوض في دراسة أنواع التفويض من حيث الطبيعة أو الموضوع ، لا بد من التطرق إلى بعض الدراسات الفقهية التي سعت لمعالجة هذا التصنيف .ففي الطليعة كان تصدي الفقه لفرنسي لذلك ، حيث عمل على تقسيم التفويض وفقا لهذا المعيار، إلى تفويض الاختصاص (السلطة) و تفويض التوقيع .
إذ أنّ التمييز بين النوعين – تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع – لم يظهر إلاّ في سنة 1957 [1] .

فكلّ من مفوض الدولة روميو - في مذكراته سنة 1792- ، وريبوليه - في مذكراته سنة 1919- ، لم يتحدثا إلاّ عن التفويض بوجه عام ، أي « ذلك الإجراء الذي يتم بمقتضاه توزيع الصلاحيات الإدارية في الدولة » [2] .
كما أنّ كل من روني ماليافن – في رسالته عن التفويض في القانون العام سنة1920 [3] ، و ديلفولفيه - في رسالته عن تفويض الموضوعات في القانون العام سنة 1930 [4] ، قد استعملا التفويض في الاختصاص أو التوقيع على أنّهما مترادفان ، يتمثلان في ذلك : « الإجراء الذي يتم بمقتضاه تنازل جهة إدارية عن اختصاصاتها أو توقيعها إلى جهة أخرى ».

و أهم الدراسات التي تمّت في هذا الشأن ، دراسة كل من الأستاذ أوليفير ، الأستاذ ميريك و الأستاذ بويزوي كالآتي :

أ - الأستاذ أوليفير[5]:

---

[1] – بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 176.
[2] – بمناسبة التعليق على الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 2 ديسمبر 1892، الآنف ذكره ، أورده منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 60 .
[3] – المرجع نفسه ، ص 61 عن RENÉ MALIAVIN ; LA DÉLÉGATION EN DROIT PUBLIC ;THÈSE F D PARIS 1920:
[4] – المرجع نفسه ، ص61 عن DELVOLEVE (JEAN), LES DÉLÉGATIONS DE MATIÈRE EN DROIT PUBLIC .
[5] - المرجع نفسه ، ص 62 عن OLIVIER (JÉRARD), SIGNATURE ET FORME DES DECISION ADMINISTRATIVE, R. A, 1952, P 379 ET S .

يرى الأستاذ أوليفير عند تقسيمه للتفويض ، بأنّه ينقسم إلى تفويض ذي طابع شخصي و تفويض ذي طابع وظيفي .

فيكون التفويض ذا طابع شخصي : إذا ما تم إلى موظفين يعملون بجانب الوزير ، كتفويضه لأعضاء مكتبه ، أو تفويض عامل العمالة (le préfet) لمديري الإدارة المحلية بالعمالة ، أو تفويض رئيس البلدية إلى بعض الموظفين في البلدية .

و يكون **ذا** طابع وظيفي : إذا ما تمّ إلى موظفين يمارسون وظائفهم في مناطق بعيدة عن مقر الأصيل ، و كانوا أقدر منه على تقدير الظروف المحيطة بالعمل ، و أسرع على اتخاذ القرارات المناسبة ، ولا يهم في رأيه صياغة النص سواء كان النص الآذن أو نص قرار التفويض . و يضرب لذلك مثلا ، بتفويض رئيس البلدية رغم أن النص تحدث عن تفويض الاختصاص ، و كذلك تفويض عامل العمالة استنادا إلى المرسوم الصادر في 1950/06/24 الذي تحدث عن تفويض توقيع و اختصاص عامل العمالة .

حيث يبيّن أنّ التفويض بالاعتماد على هذا النص يعتبر دائما ذا طابع شخصي ، رغم أنّ النص ، استعمل تارة تفويض التوقيع و تارة تفويض الاختصاص ، ويرجع في رأيه هذا الخلط في التعبير إلى اعتبارات تاريخية درج عليها المشرع الفرنسي في كل من المرسوم المؤرخ في 1854/12/29، والمرسوم المؤرخ في 1926/9/10، و المرسوم المؤرخ في 1950/6/24 .

و ينتهي أخيرا إلى إطلاق تعبير« تفويض التوقيع» على التفويض ذي الطابع الشخصي و« تفويض الاختصاص »على التفويض ذي الطابع الوظيفي .

ب - مفوض الدولة ميريك (MERIC) [1]:

يقسّم مفوض الحكومة «ميريك» في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة بمناسبة حكم صادر عنه [2] أنواع التفويض بالنظر إلى طبيعته إلى تفويض شخصي و تفويض وظيفي .

---

[1] - CONCL SOUS CE 28-06-1957,SOCIÉTÉ X ....R.D.P, P 1072ETS. ، أوردته بشار يوسف عبد الهدي ، التفويض في الاختصاص ، ص 176

[2] – صدر الحكم في 1957/6/28 بمناسبة قضية عرضت عليه ، تتلخص وقائعها في أنّ أحد المحافظين في عام 1927 ، قد فوض مدير دائرة الضرائب بعض اختصاصاته المتعلقة بمراجعة بعض الكشوف و ما يتصل في شأنها من تقدير للضرائب أو للرسوم ، إلاّ أنّ شخص المحافظ و هو صاحب الاختصاص الأصيل تغير فيما بعد ، و قد حدث أن تضررت إحدى

فأمّا التفويض الشخصي هو تفويض يتمّ إلى أعوان الأصيل المباشرين الذين ليست لهم اختصاصات أصيلة مستقلة ، و إنما يستمدون اختصاصاتهم منه وهولا يخرج عن كونه صورة من صور التنظيم الداخلي للإدارة.

في حين أنّ التفويض الوظيفي ، فهو تفويض يتعلق بنقل الاختصاصات بين ممثلي بعض الجهات الإدارية ، التي تتمتع كل منها باختصاصات أصيلة مستقلة ،مستمدة من النصوص التشريعية أو اللائحية .

ويرى المفوض ميريك في شأن النوع الأول ، أنّه تنطبق عليه قاعدة شخصية التفويض . بمعنى أنه ذو طابع شخصي . و يضرب عليه بعض الأمثلة كتفويض الوزير بعض اختصاصاته لمدير مكتبه ، و تفويض المحافظ بعض اختصاصاته لرؤساء المصالح المحلّية [3] . و يتميز هذا النوع من التفويض بما يلي:

- بالنظر إلى شخص المفوض إليه :

فإنّه يكون أحد مساعدي الأصيل ، بمعنى أنّ المفوض إليه يستمد اختصاصاته من الأصيل نفسه و ليس من مصدر تشريعي أو لائحي آخر ، و يترتب على ذلك وضوح الصلة الشخصية بين الأصيل و المفوض إليه ،

الشركات من هذا التفويض، فدفعت في دعواها أنه أصبح منتهيا لتغير شخص المحافظ ، وقالت أن القاعدة العامة الأصولية في القانون الفرنسي العام ، هي أن يمارس الأصيل اختصاصاته بنفسه ، و أن التفويض يعتبر في طبيعته مؤقتا و أنّه بعد أن تغيّر شخص المحافظ أصبح منتهيا ، و بالتالي فكل ما ترتب عليه يعتبر بعد انتهائه باطلا .

على أن مفوّض مجلس الدولة الفرنسي « ميريك » لم يأخذ بدفع الشركة ، وخلص في حكمه إلى أن التفويض الشخصي الذي يتم إلى أعوان الأصيل المباشرين الذين يستمدون اختصاصاتهم منه هو الذي ينتهي بتغير أطرافه ، أما التفويض الذي يتم بين شخصين مستقلين ، ويتمتع كل منهما باختصاصات ذاتية مستمدة من النصوص التشريعية أو اللائحية فلا يتأثر بتغير أحد أطرافه ، ولا ينتهي إلا بإلغائه، و على ذلك فالتفويض محل هذه القضية يعتبر قائما و محققا لجميع آثاره .أورده بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 176 .

[3] - لقد عاب الدكتور بشار يوسف عبد الهادي على المثال الثاني لميريك ، حيث يرى أن رؤساء المصالح المحلّية قد يتمتعون باختصاصات ذاتية مستقلة ، بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 177.

كما يتضح عنصر الثقة الكبيرة بينهما ، فالمفوض إليه يمثل إرادة الأصيل و ليس إرادته هو و ذلك أمر يتطلب أن يكون أهلا للثقة البالغة من جانب الأصيل [1] .

- بالنظر إلى موضوع التفويض :

فقد يكون تفويضا في التوقيع أو تفويضا في الاختصاص ، أي قد يمّكن هذا التفويض مساعد الأصيل من التوقيع على بعض القرارات أو رئاسة لجنة من اللجان أو الاشتراك في أعمال مجلس من المجالس [2].

- بالنظر إلى آثاره :

فإنّ العمل الصادر من المفوض إليه يعتبر عملا صادر من الأصيل نفسه و بالتالي تكون له مرتبة قرارات الأصيل ذاتها ، و أساس ذلك أن المفوض إليه هنا ، لم يسلب اختصاصات الأصيل ، بل ليس للمفوض إليه أية اختصاصات أصيلة ، و إنّما يستمد اختصاصاته من الأصيل نفسه . فأيّ تصرف يقوم به يعتبر كأن الأصيل قام به ، و على ذلك فإن توقيع مدير مكتب الوزير على قرار وزاري يعتبر كأن الوزير نفسه قد قام بالتوقيع فالأمر واحد بالنسبة لمرتبة القرار و لصحته ، و للآثار القانونية التي تترتب عليه .

كما أنّ الأصيل هنا لا يتجرد من ممارسة التصرفات و الأعمال محل التفويض ، و هذا يترتب أيضا على أنّ المفوض إليه لا يمارس أيّة اختصاصات أصيلة ، و إنّما يستمد اختصاصاته من الأصيل ، و لهذا الأخير أن يمارسها في أي وقت شاء [3].

- بالنظر إلى انتهائه :

ينتهي بتغيير أحد طرفيه المفوض أو المفوض إليه، و أساس ذلك أنّه يقوم على الثقة المتبادلة و الناحية الشخصية بين طرفيه فمحوره العلاقة بين الأصيل و مساعده المباشر [4] .

---

[1] - MÉRIC , CONCL SOUS CE 28-06-1957,SOCIÉTÉ X .....R.D.P, P 1072ETS. ، أورده المرجع نفسه، ص 176 .

[2] - المرجع نفسه ، ص 176

[3] - المرجع نفسه ، ص 178 عن عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص81 .

أما النوع الثاني من أنواع التفويض ، فيرى« ميريك » أنّ له طابعا وظيفيا ، إذ يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الأصيلة المستقلة المستمدة من النصوص التشريعية أو اللائحية ، ومثال ذلك تفويض الوزير بعض اختصاصاته لأحد لمحافظين أو للمحافظين جميعا [1]. و يتميز هذا النوع من أنواع التفويض بما يلي [1] :

1 - ينتفي عنه الطابع الشخصي تماما ، فالعلاقة فيه بين المفوض و المفوض إليه علاقة وظيفية و ليست شخصية . و أساس ذلك أن لكل من الأصيل و المفوض إليه اختصاصات أصيلة تشريعية أو لائحية . فلا يستمد المفوض إليه اختصاصاته من الأصيل حتى يمكن اعتبار الناحية الشخصية هي أساس قيام التفويض .

2 - في ضوء الميزة السابقة ، فإن هذا النوع من أنواع التفويض لا يتأثر بتغير أحد أطرافه ، لأنه لا يقوم على أساس الثقة المتبادلة و العلاقة الشخصية بين المفوض و المفوض إليه فحسب ، كما هو الحال في النوع الأول بل يقوم أيضا على أساس العلاقة الوظيفية و لذلك يستطيع الوزير تفويض بعض اختصاصاته إلى جميع المحافظين و ليس لمحافظ معين .

3- يجرّد هذا النوع الأصيل من ممارسة الاختصاصات التي فوضها طوال مدة بقاء التفويض قائما، فإذا رغب في ممارسة ما فوض فيه فعليه أن يلغي قرار التفويض أولا، ثم يمارس الاختصاصات المفوضة.

4- إن القرارات التي يصدرها المفوض إليه استنادا إلى هذا النوع من التفويض تأخذ مرتبته في المركز الوظيفي ، ولا تأخذ مرتبة الأصيل الوظيفية . فإذا فوض الوزير بعض اختصاصاته إلى المحافظين ، فإن القرارات التي تصدر من أحدهم بناءا على هذا التفويض تعتبر قرارات صادرة من المحافظ و ليست قرارات صادرة من الوزير .فهذا التفويض في حقيقته يعدّل أيضا في مستوى المركز الوظيفي .

5- إن هذا النوع الوظيفي من أنواع التفويض ينقل بعض اختصاصات الأصيل إلى موظفين أقرب إلى مواقع العمل المختلفة . أي أنه يحقق فكرة عدم التركيز الإداري أو اللاوزارية ، فنقل الاختصاص يتم عن طريقين :

- أحدهما بصورة مباشرة عن طريق إصدار قوانين أو قرارات مستقلة ذات صفة دائمة
- ثانيهما بصورة غير مباشرة و هي التفويض ، و التي برأي « ميريك » أكثر مرونة و سهولة .

---

[4] - حيث يقول في هذا الصدد الدكتور فؤاد العطار « أنّ نظام معاوني الوزير في فرنسا يتمثل في أن مصيرهم يتبع مصير الوزير ، حيث يظهرون معه كما يختفون باختفائه ، أما في مصر فالأمر على خلاف ذلك إذ أن الوزير ،و إن كانت له نفس الحرية التي للوزير في فرنسا في اختيار معاونيه إلّا أن هؤلاء المعاونين لا يلزمون بالاستقالة إثر استقالة الوزير ن و إنما يكتفي عادة بنقلهم إلى إدارات أخرى تتفق و طبيعة مؤهلاتهم ما لم يقرر خلفه الإبقاء عليهم بمكتبه » ،أورده يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 178.عن فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص 95 .

[1] – يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 178 عن عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص81 .

و يخلص ميريك في قراره ، إلى أنّه ليس من شك في أنّ هناك نوعين من أنواع التفويض [1]:

- **أولهما** : ذو طابع شخصي ينتهي بتغير أحد أطرافه .

- **ثانيهما** : ذو طابع وظيفي لا ينتهي بتغير أحد أطرافه ، و إنما يظل قائما إلى أن يلغى من جانب الأصيل المفوّض،على أنه إذا وجد نص يأذن في التفويض ، فإن صياغة هذا النص لا تكفي وحدها لمعرفة ما إذا كان التفويض شخصيا أو وظيفيا . و تفسير ذلك أنّ استعمال النص الآذن لتعبير« تفويض الاختصاص » لا يعني لزاما أنّ القرار الذي يصدر استنادا إليه يقيم تفويضا وظيفيا ، بل قد يقيم تفويضا شخصيا . لأن تفويض الاختصاص قد يكون شخصيا ، إذا لم تكن للمفوض إليه أية اختصاصات أصيلة بل يستمد اختصاصاته من الأصيل نفسه ، و قد يكون وظيفيا إذا كانت للمفوض إليه اختصاصات أصيلة مستقلة وفقا للشرح السابق .

و يصل في نهاية بحثه إلى وضع قواعد محدّدة يمكن الرجوع إليها لتحديد نوعي التفويض و هي [2]:

- بالرجوع إلى النص الآذن أو إلى النص الذي يفوض مباشرة :

هل هو يتحدث عن تفويض التوقيع أو يتحدث عن تفويض الاختصاص .

- بالرجوع إلى طبيعة العلاقة أو الصلة القائمة بين الأصيل و المفوض إليه :

يكون التفويض ذا طابع شخصي إذا كان المفوض إليه تابعا للأصيل أو أحد مساعديه المباشرين و يكون ذا طابع وظيفي إذا كان المفوض إليه صاحب اختصاصات إدارية مستقلة عن الأصيل و قائمة بذاتها .

- بالرجوع إلى موضوع التفويض نفسه :

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 179، عن
MÉRIC , CONCL SOUS CE 28-06-1957,SOCIÉTÉ X ....R.D.P, P 1072ETS

[2] - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص64.

إذا ما كان يقتضي بطبيعته وجود الثقة بين الأصيل و المفوض إليه ، فهو ذو طابع شخصي ، أما إذا لم يتطلب مثل هذه الثقة ، فهو ذو طابع وظيفي .

و هكذا يكون المفوّض« ميريك » في قراره المتقدم هو أوّل من فرّق بين نوعي التفويض من حيث الطبيعة .

و مع تقدير الدكتور بشار يوسف عبد الهادي لما ذهب إليه المفوّض ميريك ، إلاّ أنّه لا يميل إلى قبول بعض ما قرره في شأن النوع الثاني ، أي التفويض الوظيفي ، و ينتقده من زاويتين القانونية و النفسية بقوله [1]:

« - **فمن حيث الزاوية القانونية :** فإن المفوّض « ميريك » لم يأخذ في اعتباره عنصر تحديد المدة كشرط أساسي لصحة التفويض في الاختصاص ، ذلك لأن قيام الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته دون أن يحدد مدة معينة ينتهي بانتهائها التفويض يجعل قراره باطلا ، و يكون تصرفه نزولا عن الاختصاص غير مشروع . ولو افترضنا أن المفوّض « ميريك » يستند في حكمه إلى أن قرار التفويض الصادر من المحافظ إلى مدير دائرة الضرائب في هذه القضية المطروحة ، قد خلا من تحديد مدة معينة مما يبقي التفويض مستمرا ، فإنّ المفوّض« ميريك » يكون قد وقع في خطأ أكثر عمقا ، لأن قرار التفويض في هذه الحالة يعتبر باطلا أصلا .

يضاف إلى ما تقدم أنّ التفويض الوظيفي في نظر المفوّض« ميريك » لا يعدو أن يكون نقلا للاختصاص من شخص إلى أشخاص أقرب إلى مواقع العمل ، أي أنّ عدم التركيز الإداري أو اللا وزارية تظل قائمة إلى أن تلغى، و في تقديرنا أنّ المفوّض« ميريك » يخلط في حكمه خلطا معيبا بين فكرة التفويض في الاختصاص و بين فكرة نقل الاختصاص ، مع أن لكل من التفويض و النقل نظامه المستقل . ففكرة التفويض في الاختصاص ، هي فكرة بديلة لنقل الاختصاصات و لإعادة توزيعها و ليست فكرة مرادفة لها، و النص الآذن يسمح « بتفويض جزء من الاختصاص » و لا يسمح « بنقل هذا الجزء» و إلاّ استعمل هذه العبارة الأخيرة و رددها ، وهذا ما لم يحدث في النصوص التي تناولت موضوع التفويض الذي تعتبر أحكامه ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق و لا يقاس عليها .

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 180.

- من حيث الزاوية النفسية : فإن المفوّض« ميريك » يرّكز على عنصر« الثقة المتبادلة و الأكيدة » بين المفوّض و المفوّض إليه في مجال التفويض الذي يسميه بالتفويض الشخصي فقط ، و قد فاته أن أي تفويض يعمل سواء أكان شخصيا أم وظيفيا ،تدخل فيه اعتبارات الثقة فلا تقتصر بدورها على تفويض دون آخر ، و لا يتصور أن يفوض أحد الوزراء بعض اختصاصاته إلى أحد المحافظين دون أن يكون واثقا من قدرة هذا الأخير على التنفيذ .فالوزير يظل مسئولا برغم التفويض لأن مسؤوليته لا تفوّض و أي خلل أو تقصير في تنفيذ الاختصاصات المفوضة يعود عليه بالضرر، فلا يخلو إذن هذا التفويض الوظيفي من عنصر الثقة و الاطمئنان » .

و يخلص الدكتور بشار يوسف عبد الهادي - من كل ما تقدم - أنّ التفويض من حيث الطبيعة ينقسم إلى نوعين :

النوع الأول : هو التفويض الشخصي الذي يتم إلى أعوان الأصيل المباشرين الذين يستمدون اختصاصاتهم منه و ليس من القوانين و اللوائح ، -إذ يتفق مع المفوض ميريك على هذا النوع - .

النوع الثاني : هو التفويض الوظيفي الذي يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الأصيلة المستقلة المستمدة من النصوص التشريعية و اللائحية ، و هذا النوع في تقديره لا ينتفي عنه الطابع الشخصي تماما ، حيث تدخل فيه أيضا اعتبارات الثقة و الاطمئنان ، وهو لا ينقل الاختصاص من الأصيل إلى أشخاص أقرب إلى مـــواقع العمل لأن التفويض شيء ، و نقل الاختصاص شيء آخر ، و لكل منهما نظامه المستقل [1] .

ج- الأستاذ بويزوي poisoye [2] :

إنّ الأستاذ poisoye في بحثين له نشرا على التوالي 1960، 1962 بعنوان تفويضات التوقيع ،و بعد أن قسّم التفويض بالنظرإلى موضوعه إلى تفويض توقيع و تفويض اختصاص ، عاد و قسّم تفويض التوقيع إلى قسمين أحدهما ذو طابع شخصي و الثاني ذو طابع وظيفي .

فيكون تفويض التوقيع ذا طابع شخصي إذا صدر قرار التفويض آخذا بعين الإعتبار شخص الأصيل و شخص المفوض إليه . و هذا النوع وحده هو الذي يتأثر بتغير شخص أحد الطرفين .

---

[1] - بشار يوسف عبد الهادي ، التفويض في الاختصاص ، المرجع السابق ، ص 181 .

[2] - POISOYE JACQUES , LES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE ; A.J.D.A. 1960 L , POISOYE ,R .A.1962 L

أوردته ، منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص64 .

أما الثاني - و هو تفويض الاختصاص - ذوالطابع الوظيفي لا يصدر قرار التفويض آخذا بعين الإعتبار العلاقة بين طرفيه . و لا يتأثر بتغير طرفيه بل يبقى قائما إلى أن يلغى صراحة.

و ينتهي في بحثه الأول إلى إدماج تفويض التوقيع - الذي يصدر بغض النظر عن شخص الأصيل و شخص المفوض إليه - مع تفويض الاختصاص في إطار التفويض الوظيفي ، و بين تفويض التوقيع - الذي يصدر بالنظر إلى شخص طرفيه – في إطار التفويض الشخصي .

و في بحثه الثاني المنشور بمجلة الإدارة يحاول الرّد على ميريك بأنّه من المتعذر تحديد المقصود بالجهة الإدارية صاحبة الاختصاصات الأصيلة بها و التي يكون التفويض إليها تفويض اختصاص ، و بين الأشخاص المساعدين للرئيس الذين لا يملكون أي اختصاص أصيل و الذين يكون التفويض إليهم تفويض توقيع ، و لا سيما و أنّ أيّة جهة سوف تكون ذات اختصاص أصيل بموجب التفويض الصادر إليها [1] .

ومن جهته أيّد الدكتورعبد الفتاح حسن تقسيم التفويض من حيث موضوعه إلى تفويض اختصاص و تفويض توقيع . مبرزا الاختلاف الجوهري بينهما بقوله : « أنّ التطبيق العملي في فرنسا قد منح تفويض الاختصاص إلى الأعوان المباشرين ، و أنّ تفويض التوقيع لا يعني بالضرورة وجود الصلة الشخصية بين الأصيل و المفوض إليه » . مشيرا إلى أنّ النظام القانوني الذي يخضع له تفويض التوقيع يختلف عن النظام القانوني لتفويض الاختصاص من نواح متعددة .

منتهيا إلى أنّ أسلم مرجع للتفرقة بينهما هو النص الذي ينظم التفويض ، و ما إذا كان يستخدم تعبير تفويض التوقيع أو تفويض الاختصاص . بالإضافة إلى امكانية الاستعانة بالأعمال التحضيرية لفهم هذا النص [2] .

كما أنّ الدكتور محمد ميدون - في رسالته عن التفويض في القانون الإداري المقدمة إلى كلية الحقوق بتونس - و بعد أن استعرض الآراء المؤيدة لهذا التمييز و الآراء المنكرة له انتهى إلى أن التفويض بنوعين ، و هذا دون أن ينكر وجوداختلاف بين النوعين ، و إن كان هذا الاختلاف يظهر في الآثار المترتبة على كل منهما [3] .

و قد كان للدكتور إبراهيم الوالي موقفا في هذه المسألة . فبعد أن سلّم بوجود نوعين من التفويض بالنظر إلى موضوعهما ، رأى أنّ معيار التفرقة يجب أن يعتمد على النص الآذن و خاصة بعد صدور مرسوم مارس 1964 الذي ألزم الأصلاء شكليات معينة لإصدار قرارات تفويض السلطة لم يتطلبها في قرارات

---

[1] - المرجع نفسه ، ص 64 .

[2] - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 65 ، عن عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، ص 79-80.

[3] – المرجع نفسه ، ص 66، عن MOHAMED MIDOUN ; LA DÉLÉGATION EN DROIT ADMINISTRATIF, L'IMPRIMERIE RÉPUBLIQUE TUNISIENNE ; MARS 1979, P P 17-18. OFFICIELLE DE LA

تفويض التوقيع ، بالإضافة إلى القيود التي أوردها تعليمة الوزير الأول الفرنسي المؤرخة في 03 نوفمبر 1966 بشأن تطبيق المادة الخامسة من المرسوم السابق الذكر الخاصة بتفويض التوقيع .
و يضيف إلى ذلك أنّه في حالة غموض النص الآذن و قرار التفويض يمكن الرجوع إلى الأعمال التحضيرية للنص [1] .

فبعد هذه الإلمامة الختمية ، ما يمكن قوله في النهاية ، أنّ الفقه الفرنسي يميّز بين نوعين من التفويض بالنظر إلى طبيعته و موضوعه كالآتي بيانه :

1- تفويض الاختصاص أو السلطة :

وقد عبّر عنه كل من جورج فيدل و بيار دلفولفيه « تفويض الصلاحية »[2] ، حيث يتضمن نقلا حقيقيا للصلاحية من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى [3] .

و عليه ، يتضمن نقل السلطة بمنح المفوض إليه جزءا من سلطات رئيسه الأعلى [4] .

2- تفويض التوقيع :

و يتمثل في ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من التوقيع بدلا من الرئيس الأعلى [5].
فيضفي الصفة الرسمية على مشروع القرار الإداري ،إذ يوقع المرؤوس القرار باسم و لحساب السلطة الرئاسية .

---

[1] –المرجع نفسه ، ص 66 ، عن محمود ابراهيم الوالي ، المرجع السابق ، ص 337.

[2] – كما عبّر عنه الدكتور شفيق حاتم بـ « تفويض المهمة » : « حيث يعطي الحق في أن يمارس صلاحيات المفوّض ، على مسؤولية هذا الأخير ، و طليقا من كل إشرافه » ، راجع شفيق حاتم ، القانون الإداري ، الأهلية للنشر و التوزيع ، بيروت ، طبعة 1979 ، ص 303 .

[3] – جورج فيدل و بيار دلفولفيه ، القانون الإداري، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، الطبعة الأولى 2001، 1420 ه ، ص 229 .

[4] – LA DÉLÉGATION DE POUVOIR EST TRANSFERT D'AUTORITÉ CONFÉRANT AU DÉLÉGATAIRE UNE PARTIE DES POUVOIRS DE SON SUPÉRIEUR HIÉRARCHIQUE . DÉLÉGATION DE POUVOIR (TRANSFERT D'AUTORITÉ VERS UN COLLABORATEUR) , REVUE L'ESSENTIEL DU MANAGEMENT , SEPTEMBRE 96 N =0 19 P 129.

[5] - DÉLÉGATION DE SIGNATURE : ELLE AUTORISE UN COLLABORATEUR À SIGNER À LA PLACE DE SON SUPÉRIEUR HIÉRARCHIQUE.OP , CIT P 129.

فهو يعتبر نوعا من تثبيت السلطة « fondé de pouvoir» ، حيث أنّه تفويض مادي محسوس يمنح لشخص مفوض يشار إليه بالاسم ، بحيث يصبح باطلا في حال استبداله بشخص آخر[1]. أي أنّه لا ينتزع من السلطة الأعلى سلطاتها ، بل يخاطب مسألة مادية.

فالمفوض إليه يقوم بعمل مادي في هذا النوع ، يتعلق بالتوقيع على بعض القرارات الداخلة في اختصاص المفوض باسمه و لحسابه و تحت رقابته. كأن يوّقع على وثيقة سبق أن أعدّها المفوض، فهولا يعدو أكثر من عملية تمثيل مظهري للسلطة ، لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه و إنّما يعهد إليه بمهمة مادية هي تجسيد إرادة الأصيل في صورة قرار سبق له اتخاذه و غالبا ما يعهد به للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري [2] .

فتفويض الاختصاص غير اسمي أي مغفل الاسم ، في حين يكون تفويض الإمضاء شخصي و لفائدة الشخص المستفيد منه دون سواه و يستند في ذلك إلى ما قضى به مجلس الدولة في قضية شركة رعاية الحيوانات [3] .

و بالرجوع للتشريع الجزائري ، الملاحظ أنّه عمل على تبني كلا النوعين من هذا التفويض على النحو الآتي بيانه :

فبالنسبة لتفويض الاختصاص ، وردت عدّة نصوص تأذن به و من ذلك ما يلي :

على مستوى الإدارة المركزية :

---

[1] – فقد اعتبر مثلا أنّه في حال تغيير هوية أو شخصية المفوض إليه ، فإنّ تفويض التوقيع يزول تحديدا من تاريخ استلام الموظف الجديد (المفوض أو المفوض إليه) .

C.E . 30 JUIN 1989 ;CONS ;DELARUE ; D A 1989 N 440 أورده فوزت فرحات ، المرجع نفسه ، ص 406.

[2] - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص91 .

[3] - الحكم الصادر في 13 يوليو 1951 ، أورده لحسين بن شيخ آث ملويا ، دعوى تجاوز السلطة ، دار الريحانة للكتاب الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 75 .

لقد نصّت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 الذي يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها بقولها : « يكلّف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي :

- يتولى بتفويض من رئيس الحكومة ، متابعة العمل الحكومي ، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية »[1].

كما ورد بالمادة الأولى من القرار المتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية في الولايات ما يلي :

« تطبيقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق 27 مارس سنة 1990 و المذكور أعلاه ، يفوّض إلى مديري المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية في الولايات ، سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات و إنهاء المهام في المناصب العليا »[2].

على مستوى الجماعات المحلية :

حيث نصّت المادة 77 من قانون 08/90 على ما يلي : « يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية ، استلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفاة ، و كذا تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية و كذا تحرير و تسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه »[3].

كما نصّت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها بقولها : « يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، تحت سلطة الوالي و بتفويض منه على الخصوص ما يأتي...»[4].

---

[1] - المؤرخ في 13 صفر عام 1424 الموافق 15 أبريل سنة 2003 ، ج. ر.ج .ج ، عدد رقم 27، الصادرة في 16أبريل 2003 م الموافق ل 14 صفر 1424 هـ ، ص 18 .

[2] - المؤرخ في 28 رمضان عام 1427 الموافق 21 أكتوبر سنة 2006 ، ج. ر. ج. ج ، عدد 08 ، الصادرة في 12 محرّم عام 1428 هـ الموافق 31 يناير سنة 2007 م ص 16 .

[3] - ج .ر .ج .ج ، عدد 15 لسنة 1990 السابقة ، ص 494 .

[4] - المؤرخ في 14 صفر عام 1415 هـ الموافق 23 يوليو سنة 1994 م ، ج .ر. ج .ج، عدد 48 ، الصادرة في 27 يوليو 1994 الموافق ل 18 صفر 1415 هـ ، ص 6 .

أما التجسيد العملي لتفويض الإمضاء ، يتمثل فيما يلي :

- **في الإدارة المركزية**

بعد تشكيل الحكومة ، يتخذ رئيسها مرسوما تنفيذيا يتضمن الترخيص لأعضاء حكومته بتفويض إمضائهم ، بموجب قرار إداري ، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل ،كما يتضمن الترخيص بالتفويض على الشكل نفسه ، إلى موظفي الإدارة المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل و ذلك للتوقيع على الأوامر الخاصة بالدفع و التحويل و تفويض الإعتمادات الخ ...باستثناء القرارات التنظيمية .
و من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم [1] .
حيث عندما يقوم موظف بتوقيع قرارإداري باسم وزيره ، يسبق توقيعه بالعبارة الآتية :
« عن وزير ... و بتفويض منه ، مدير ... ، الاسم و اللقب »،(**بشكل عمودي**) .
يستثنى الأمناء العامون من هذه العبارة « عن الوزير و بتفويض منه » لأنهم خولوا حق الإمضاء بموجب أحكام تنظيمية [2].

فعمليا يتضمن تفويض الإمضاء في الإدارة المركزية التي تحتوي على الوظائف العليا ، و المتمثلة في : - الأمين العام [3].

---

[1] - ج .ر .ج. ج ، عدد 39 لسنة 2007 السابقة ،ص 25 .

[2] - لا سيما المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 97 -01 المؤرخ في 4 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة ، ج .ر.ج. ج، العدد الأول ،الصادرة في25 شعبان 1417 ه الموافق 5 جانفي 1997 ، ص 05 .

[3] - بعد الاستقلال و بالضبط في سنة 1964 ، قررت الحكومة التخلي عن جهاز الديوان في الوزارات و عوضته بمنصب الأمين العام ، و في سنة 1977 و بمقتضى المرسوم رقم 77-77 المؤرخ في 25 أبريل سنة 1977 ، أحدث منصب أمين عام في كل الوزارات و أصبح يتمتع بحق الإمضاء على كل الوثائق و القرارات و المقررات دون تفويض إمضاء مسبق من الوزير ، ج. ر. ج .ج، عدد 38 ، الصادرة في 1977/5/11، ص 673 .
و في سنة 1985 ، بموجب المرسوم رقم 85-119 المؤرخ في 21 مايو سنة 1985 الذي يحدد المهام العامة للهياكل في الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، ، تأكدت صلاحيات الأمين العام الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال الإشراف على الإدارة في الوزارة مع منحه سلطة موكلة كتلك التي يمارسها وكيل الوزارة في الدول العربية ، و بريطانيا JUNIOR MINISTER، ج .ر.ج .ج ، عدد 22 ، الصادرة في 22 مايو سنة 1985 ، ص 684 .
و في سنة 1990 ، و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان سنة 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ، ألغى منصب الأمين العام في الوزارات التابعة لرئيس الحكومة و عوض

- رئيس ديوان [4] .
- المديرين العامين والمديرين .
- المفتشين العامين و مفتشين [1].
- نواب المديرين [2] .

بمنصب مدير الديوان . تغيرت التسمية من أمين عام إلى مدير الديوان الذي أصبح لا يتمتع بنفس الصلاحيات الموكلة للأمين العام ، إذ يخضع مدير الديوان إلى تفويض الإمضاء في حدود صلاحياته بقرار إداري ، يتخذه الوزير و ذلك عملا بأحكام المادة 16 من المرسوم نفسه .

و أخيرا في سنة 1997، و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المذكور أحدثت في كل وزارة وظيفة أمين عام يتولى ، تحت سلطة الوزير ، تنشيط أعمال جميع هياكل الوزارة ، خول الإمضاء على جميع الوثائق و المقررات و من بينها القرارات و ذلك في حدود صلاحياته .

بناءا على ما سبق ، لا يتطلب اتخاذ قرار إداري لتفويض الإمضاء للأمين العام للوزارة المعين قانونا بمرسوم رئاسي ، بينما لا يسمح للقائم بأعمال الأمين العام في الوزارة L' INTÉRIMAIRE الإمضاء على الوثائق الرسمية ، أورده مبروك حسين ، تحرير النصوص القانونية ، القوانين – المراسيم – القرارات الإدارية ، دار هومة للطباعة ، النشر و التوزيع – الجزائر 2007 ، ص 293 .

[4] – بعد إلغاء هذا المنصب في سنة 1964 ، أعيد إنشاؤه بموجب المرسوم رقم 85 –119 الذي يحدد المهام العامة لهياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات المؤرخ في أول رمضان 1405ه الموافق 21 ماي 1985 ، حيث نصت المادة 4/19 منه على ما يلي : « يفوض إلى رئيس الديوان الإمضاء ، في حدود صلاحياته » ، ج .ر. ج .ج عدد 22 ،الصادرة في 2 رمضان 1405 ه الموافق 22 مايو 1985 م ، ص 688 .

و ذلك ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات المؤرخ في أول ذي الحجة 1410 ه الموافق 23 يونيو 1990 الذي حدد صلاحيات رئيس الديوان حيث أكد أن الوزير يفوض الإمضاء في حدود اختصاصاته إلى رئيس الديوان و ذلك في المادة 16 منه بقولها : « يفوض الوزير إلى مدير الديوان و رئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتهما »، ج .ر. ج .ج ، عدد 26 ، الصادرة في 5 ذو الحجة 1410 ه الموافق 27 يونيو 1990 م ، ص 853 .

[1] – يخضع قرار تفويض الإمضاء لنفس الشكليات المتبعة بالنسبة لرؤساء الديوان ، غير أنه بالنسبة للمديرين و المفتشين يستثنى بعض الوزراء الترخيص لهم بالإمضاء على القرارات التنظيمية ، أما بالنسبة للمديرين العامين فإنهم يستفيدون عادة الترخيص بالإمضاء على كل الوثائق بما في ذلك القرارات التنظيمية ، أورده مبروك حسين ، المرجع السابق ، ص 294 .

[2] - يرخص عادة إلى نواب المديرين الذين عينوا في مديريات تتكفل بالميزانية و الوسائل ، الإمضاء على الوثائق المحاسبية ، أما نواب المديرين الآخرين فهم يفوضون بنفس الكيفية التي تمنح إلى المديرين باستثناء الإمضاء على القرارات التنظيمية ، أورده المرجع نفسه ، ص 294 .

بالنسبة للتفويض الممنوح لكل من الأمين العام ، رئيس الديوان ، المدير العام ، المفتش العام نائب الدير تراجع الملاحق رقم على الترتيب .

كما تلجأ بعض الأجهزة الاستشارية لأسلوب التفويض الإداري و منها مقرر رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي المتضمن تفويض الإمضاء إلى الأمين العام حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي : « يفوض إلى السيد محمد فويعل ، نائب مدير المستخدمين و أعضاء المجلس الامضاء في حدود صلاحياته باسم رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي على جميع وثائق التسيير باستثناء المقررات المتعلقة بتعيين و إنهاء مهام الموظفين و تسيير حياتهم المهنية » [1] .

و كذا مقرر رئيس المجلس الدستوري المتضمن تفويض الإمضاء إلى الأمين العام المادة الأولى : « يفوض إلى السيد موسى لعرابة الأمين العام ، الإمضاء في حدود صلاحياته ، باسم رئيس المجلس الدستوري على جميع الوثائق و المقررات المتعلقة بعمل المجلس و تسييره ، باستثناء المقررات المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 المعدل و المتمم و المذكور أعلاه ».

في الجماعات المحلية :

أ – الولاية :

عملا بالمادة 105 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية : « يمكن الوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات ».

وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، يمكن أن يستفيد بتفويض الإمضاء من الوالي كل من :

- الكاتب العام :

[1] - المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 9 أبريل سنة 2006 المتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب مديرين ، ج. ر. ج. ج ، عدد 30 ، الصادرة في 12 ربيع الثاني عام 14 ه الموافق 10 مايو 2006 م ، ص 23 .

مع تدخل المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، أصبح الأمين العام يستحق قرارالتفويض بالإمضاء من الوالي [1] .

- المفتش العام :

نصّت المادة 06 من المرسوم 94-215 ، أنّ المفتشية العامة في الولاية تخضع لنص خاص [2] ، و تطبيقا لذلك حدّد المرسوم التنفيذي رقم 94-216 الذي يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية مهام المفتش العام دون منحه حق الإمضاء [3] .

- رئيس الديوان :

إذ نصّت المادة 8 من المرسوم رقم 94-215 ، على ما يلي : « يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من الوالي » [5] .

- مجلس الولاية :

---

[1] - فقد كان الكاتب العام بموجب المادة 64 من المرسوم رقم 86 -30 المؤرخ في9 جمادى الثانية 1406 الموافق 18 فبراير 1986 م ، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و يحدد مهامها و تنظيمها يمضي باسم الوالي على جميع العقود الإدارية و المقررات على أن يعلم الوالي بذلك ، ج. ر. ج .ج ، عدد8 ، الصادرة في10جمادى الثانية 1406 الموافق 19 فبراير 1986 ، ص 287 .

و عليه ، لم يكن الأمين العام للولاية في حاجة إلى قرار تفويض الإمضاء لأنه خوّل حق الإمضاء بموجب الأحكام التنظيمية سالفة الذكر ، تأكد ذلك مع تدخل المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 10 ربيع الأول عام 1411 ه الموافق 29 سبتمبر 1990 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها ، ج. ر .ج .ج ، عدد 38 الصادرة في 14 ربيع الأول عام 1411 ه الموافق 3 أكتوبر 1990 م ، ص1305 .

[2] - ج . ر. ج. ج ، عدد 48 لسنة 1994 نفسها ، ص 06.

[3] - و ذلك ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق 23 جويلية 1994 م ، بقولها : « يسير المفتشية العامة في الولاية مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين » ، ج . ر. ج. ج ، عدد 48 ، الصادرة في 18 صفر 1415 الموافق 27 يوليو 1994 ، ص 10.

[5] - ج . ر. ج. ج ، عدد 48 لسنة 1994 نفسها ، ص 06.

عملا بأحكام المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 التي نصّت بقولها: « يمكن الوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته و على جميع الوثائق و المقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي و ذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم » [1].

ب- البلدية :

تنص المادة 78 من قانون 08/90 المتعلق بقانون البلدية ، على ما يلي : « يختص كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه وكذا موظفي البلدية المفوّضين بالتصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن بحضورهم اعتمادا على تقديم وثيقة هويته » [2] .

و ما ينبغي الإشارة إليه في الأخير، أنّه قد ترد نصوص قانونية آذنة بالتفويض ، غير أنّها تحتمل أن تكون إمّا تفويضا للاختصاص أو تفويضا للتوقيع .

و من أمثلة ذلك ما ورد بالمادة 09 في فقرتها الثالثة من المرسوم التنفيذي 215/94 المانحة للتفويض لرئيس الدائرة بقولها : « ..... في أيّة مهمة يفوضها إليه الوالي » [3].

و في الأخير- بعد التسليم بتبني المشرع الجزائري لكلا النوعين من التفويض- ما ينبغي الإشارة إليه أنّه عمل على تجسيد تفويض الإمضاء عمليا أكثر منه لتفويض الاختصاص ، و يظهر ذلك جليا من خلال قرارات تفويض الإمضاء التي تمّ منحها خلال سنة 2006 ، مقابل إصدار قرار وزاري يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعة التقليدية في الولايات [4] .

---

[1] - ج . ر. ج. ج ، نفسها ص 08 .

[2] - ج.ر.ج.ج ، عدد 15، لسنة 1990 السابقة ، ص

[3] - ج . ر. ج. ج ، عدد 48 لسنة 1994، نفسها، ص 06 .

[4] – المؤرخ في 28 رمضان عام 1427 الموافق 21 أكتوبر سنة 2006 ، ج .ر. ج .ج ، عدد 08 ، الصادرة في 12 محرّم عام 1428 ه الموافق 31 يناير سنة 2007 م ، ص 16 .

المطلب الثاني : أنواع التفويض من حيث شكله و حجمه

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى شكله و حجمه كما يلي :

أولا : من حيث شكله

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى شكله الذي يفرغ فيه إلى تفويض مكتوب ، و تفويض شفوي ، و إلى تفويض صريح و تفويض ضمني ، و تفصيل ذلك كالآتي :

1 – التفويض الكتابي والتفويض الشفوي :

يقسّم التفويض الإداري بالنظر إلى معيار الكتابة إلى :

أ- التفويض الكتابي :

و يتنازل بموجبه الرئيس كتابة إلى مرؤوسيه عن بعض اختصاصاته [1] ، أي أن يفرغ محتواه في شكل مكتوب ، و بما أنّ قرار التفويض هو قرار إداري بطبيعته كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة ركنا أساسيا فيها ، فلا يشترط فيه الكتابة ، إلاّ إذا تطلب النص الآذن هذه الشكلية ، و غالبا ما يستنتج ذلك من اشتراط النص صراحة نشر قرار التفويض ، أو أن يتضمن اسم المفوض إليه [2] .

ب- التفويض الشفوي :

يقصد به ذلك التفويض الذي لم يفرغ محتواه في وثيقة مكتوبة تجمع عناصره و تقيد مضمونه . و الكتابة هنا لا تعني الصياغة الفنّية و القانونية ، و إنّما تعني إبراز فكرة التفويض في وثيقة مكتوبة [3].

---

[1] - عزت الأيوبي ، المرجع السابق ، ص 24 .

[2] - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 53.

[3] - المرجع نفسه ، ص 53 .

و يرجع البعض أصل هذا التفويض في فرنسا إلى المرسوم المؤرخ في 1854/9/23 الذي كان يرخص لعامل العمالة بتفويض الكاتب العام للعمالة بإدارة جزء من العمالة ،حين لم يكن أي موظف يحظى بهذا التفويض ، وبذلك اعتبر الكاتب العام للعمالة مفوضا بحكم العادة ، حيث يكفي قرار شفوي لتأهيله للقيام بذلك [1].

فبالنّسبة لموقف القضاء الفرنسي ، رغم أن مجلس الدولة لم يكن يشترط شكل الكتابة لصحة قرار التفويض ، تطبيقا للقاعدة العامة في القرارات الإدارية ، التي لا تعد الكتابة ركنا فيها إلاّ إذا نص عليها المشرع ، فإنّه أصبح الآن يشترط لإمكانية التفويض أن يكون هناك قرار مكتوب و على نمط معيّن ، بل و أن يكون منشورا حتى يمكن الاحتجاج به قبل الغير[2].

كما أنّ الحكومة الفرنسية أصدرت تعليمات بتاريخ 26 مارس 1964 تتعلق بتطبيق المرسوم الصادر في مارس 1964 الخاص بسلطات العمالات ، و خاصة فيما يتعلق بسلطاتهم في التفويض إذ اشترطت أن يكون التفويض الصادر عن عامل العمالة مكتوبا و منشورا في النشرة الخاصة بالعمالة [3] .

أمّا موقف القضاء المصري من مسألة التفويض الشفوي ، فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بعدم جواز التفويض الشفوي بقولها : « أنّه لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي . إنّ التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ، ثم يبلغه إلى وزير المالية » [4] .

وللأسف فإنّني لم أعثر في القضاء الجزائري على أي إشارة لذلك ، غير أنّ النصوص القانونية الآذنة بالتفويض تشترط صراحة ، أو ضمنا في أن يكون التفويض مكتوبا ، فأغلب النصوص الواردة تنص على حصر المواضيع المفوض فيها ، و ضرورة نشره في الجريدة الرسمية ، و هذا لدليل أكيد على التفويض الكتابي .

---

[1] - منور كربوعي ، المرجع نفسه ، ص 53 .

[2] - حكم لمجلس الدولة الفرنسي مؤرخ في 1961/6/28، المجموعة ص 438 .

[3] - منور كربوعي ، المرجع نفسه ، ص 54.

[4] – حكم المحكمة الإدارية المصرية ، المؤرخ في 1949/1/21 ، أورده المرجع نفسه ، ص 54.

و مثال ذلك ما ورد في قرار التفويض بالإمضاء الصادر عن السيد كاديد عبد الرحمن والي ولاية معسكر للسيد خالدي محمد المفتش العام بالولاية بذكره المواضيع المفوض فيها على سبيل الحصر ، فقد نصت المادة الأولى منه على ما يلي :

« يفوّض للسيد خالدي محمد مفتش عام لولاية معسكر الإمضاء باسم السيد الوالي على جميع الوثائق و المستندات المتعلقة بالمفتشية العامة .

باستثناء القرارات و المقررات و المراسلات و البرقيات الموجهة إلى الوزارات و الإدارات المركزية » [1].

كما نصّت المادة الثانية من القرار نفسه على ما يلي : « السادة / - الأمين العام للولاية ، المفتش العام للولاية ، مدير التنظيم و الشؤون العامة للولاية ، المراقب المالي للولاية و أمين خزينة الولاية ، مكلفون كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في مجموعة العقود الإدارية لولاية معسكر» [2].

فالواضح من خلال المادتين أنّه سواء وردت المواضيع المفوض فيها حصرية أو ورد الحث صراحة على نشر قرار التفويض ، فإنّها قرينة دالة على الكتابة .

2- التفويض الإداري الصريح و التفويض الإداري الضمني

و يقسّم التفويض بالنظر إلى طريقة السماح به إلى ما يلي :

أ - التفويض الإداري الصريح :

أي أنّه يتمّ بلفظ و صياغة صريحتين ، بحيث تتجه فيه نيّة الأصيل إلى إعطاء تفويض في اختصاص محدّد أو في توقيع على نوع معيّن من الوثائق ،و نيّة التفويض هذه لا تحتمل لا تأويلا و لا تفسيرا و لا قياسا ، و قد يستعمل لذلك ألفاظ مختلفة [3].

---

[1] – القرار رقم 72 مؤرخ في 2000/08/27 المتضمن تفويض الإمضاء للسيد خالدي أمحمد ، المفتش العام بالولاية ، يراجع الملحق رقم

[2] – القرار رقم 72 نفسه .

[3] - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 55 .

و للإشارة فإنّ المشرع الفرنسي يستعمل في مختلف النصوص المتضمنة التفويض لفظ «délégation » ، مقرونة بلفظ اختصاص «compétence » أو سلطة «pouvoir» كتفويض الوزير الأول المذكور بالمادة 21 من دستور 4 أكتوبر 1958 [1] .

أو لفظ توقيع «Signature» كما ورد بالمادة الأولى و الثانية من القرار المتضمن تفويض الإمضاء من رئيس جامعة AIX- MARSEILLE لمدير خدمات ما بين الجامعات للنشاطات الرياضية و البدنية [2].

أما بالنّسبة للمشرع المصري ، فقد استعمل بشأن التفويض عدة ألفاظ منها :

« يعهد» ، « يوكّل » ، « ينيب» ، و يقصد بها لفظ « يفوّض» [3]. كما أنّه قد يستعمل لفظ يفوّض صراحة [4] . تماشيا مع المبدأ الذي قرّره القضاء المصري بنصّه على وجوب التعبير عن التفويض صراحة و عدم افتراضه أو استنتاجه [5] .

---

[1] - « IL PEUT DÉLÉGUER CERTAINS DE SES POUVOIRS AUX MINISTRES ».

[2] – ARTICLE1 : « DÉLÉGATION DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ EST DONNÉE À MONSIEUR JEAN- CLAUDE KERNACKER , DIRECTEUR DU S I U A P S , SITE DE MARSEILLE, À EFFET DE SIGNER EN SON NOM ET POUR LES AFFAIRES CONCERNANT LE S I U A P CERTAINS ACTES ».
ARTICLE2 : « LA DÉLÉGATION DE SIGNATURE EN MATIÈRE DE GESTION DES MOYENS PORTE SUR LES ACTES SIUVANT ... ». ARRÉTE NO S G A /07/CS//NO 21 PORTANT DÉLÉGATION DE SIGNATURE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE LA MÉDITERRANÉE (AIX-MARSEILLE LL) À MONSIEUR JEAN- CLAUDE KERNACKER , DIRECTEUR DUSERVICE INTERUNIVERSITAIRE DES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES (SITE DE MARSEILLE), DU 8 OCTOBRE 2007.

[3] – وردت بالقانون الخاص بالتفويض رقم 42-1967 ومنها المادة 1: « لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابه الوزراء و من في حكمهم أو المحافظين » . أورده بشار يوسف عبد الهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية و الإدارية في مصر و الأردن ، المرجع السابق ، ص 22.

[4] – فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 37 لسنة 1968 المنظم للتفويض في الإدارة الإقليمية فقط على ما يلي : « تكون للمحافظ بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى المجالس المحلية و لأجهزة هذه المجالس اختصاصات الوزير ووكيل الوزارة في المسائل المالية و الإدارية عدا ما يختص به مجلس المحافظة . و يجوز أن يفوض ممثلي الوزارات في مجلس المحافظة و

في حين أنّه باستقراء النصوص القانونية المجيزة لعملية التفويض في التشريع الجزائري ، الملاحظ أنّها اختلفت في انتقاء الألفاظ المستعملة ، إذ يجب التمييز بين حالة حديثها عن المفوّض ، و حالة حديثها عن المفوّض إليه كالآتي بيانه :

أ- عند حديثها عن المفوض : استعملت عدة مصطلحات و تعبيرات مختلفة مثل :

يفوّض ، كما جاء بالمادة الأولى من القرار المتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاة فيما يخص الوضع في مراكز الأمن بقولها : « يفوض للسادة الولاة الإمضاء باسم وزير الداخلية و الجماعات المحلية على مقررات وضع كل شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام العام و الأمن العمومي أو على السير الحسن للمصالح العمومية ، في مركز الأمن ، و ذلك في حدود اختصاصاته » [1].

يؤهل ، كما ورد بالمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 94-46 الذي يتضمن تفويض الإمضاء إلى رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي بقولها : « إضافة إلى صلاحياته يؤهل رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي للإمضاء ، باسم وزير الدفاع الوطني على كل الوثائق و المقررات و منها القرارات » [2].

السكرتيرين العاملين للمحافظات و رؤساء مجالس المدن و القرى في بعض هذه الاختصاصات » ، أوردته المرجع نفسه ص 23.

[5] – بقوله : « إنّ التفويض في الإختصاص عندما يجوز قانونا فإنّه لا يفترض و لا يستدل عليه بأدوات إستنتاج لا تعبر عنه صراحة و لا تؤدي إليه باليقين لأن التفويض إسناد للسلطة و نقل للولاية و تعين من ثم إفراغه في صيغة تقطع بإرادته و يلزم في التعبير عنه أن يكون صريحا لا تشوبه مظنة و لا تعتريه خفية و أن يكون إستظهاره مباشرة من مسنده » ، الطعن رقم 1218 لسنة 35 ق ، جلسة 1994/11/20 ، أوردهمحمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، طبعة 2001 ، ص 612 .

كما قرّر القضاء المصري أن النص في القرار الوزاري على تكليف وكلاء الوزارة المساعدين بتنفيذه لا يعني تفويض هؤلاء في القرار أو إضافة شروط جديدة لم ترد فيه لأن التفويض يجب أن ينص عليه صراحة .....، الطعن رقم 389 لسنة 8 ق ، جلسة 27 /1965/06 ، أوردته المرجع نفسه ، ص 592 .

[1] - المؤرخ في 7 شعبان عام 1412 الموافق 11 فبراير سنة 1992 ، ، ج. ر. ج .ج ، عدد 11 ، الصادرة في 7 شعبان 1412 الموافق 11 فبراير 1992، ص 301 .

[2] - المؤرخ في 24 شعبان عام 1414 ه الموافق ل 5 فبراير سنة 1994 م، ج. ر.ج .ج ، عدد 07 ، الصادرة في25 شعبان عام 1414 ه الموافق ل 6 فبراير سنة 1994 م ، ص 5-6 .

و نفس اللّفظ جاء في المادة 15 من المرسوم 01-97 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها بقولها : « يؤهل مدير الديوان و الأمين العام لرئاسة الجمهورية و الأمين العام للحكومة ، في حدود صلاحياتهم و في إطار ممارسة هذه الصلاحيات ، للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق و القرارات و المقررات باستثناء المراسيم » [3]. و ما يؤكد ذلك ، هو نص المادة 18 من نفس الرسوم بقولها : « يصبح التفويض المنصوص عليه في المادتين 15 و 17 لاغي بمجرد انتهاء وظيفة المفوض و المفوض له ».

يعهد عن طريق التفويض ، و من ذلك ما ورد بنص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 الذي يتضمن إعلان حالة الطوارئ بقولها : « يمكن وزير الداخلية و الجماعات المحلية أن يعهد عن طريق التفويض ، إلى السلطة العسكرية قيادة عمليات استتاب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة » [1].

يمنح تفويضا ، كما ورد بالمادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها بقولها: « يمكن الوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته و على جميع الوثائق و المقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي و ذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم » [2].

ب- عند حديثها عن المفوض إليه : استعملت المصطلحات و العبارات الآتية :

يتلقى تفويضا ، مثل ما جاء في المادة 08 من المرسوم المذكور بقولها : « يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من الوالي » [3].

---

[3] - المؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1422 الموافق 22 يوليو سنة 2001 ، ج .ر .ج .ج ، عدد 40 ، الصادرة في 4 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 25 يوليو 2002 ، ص 20 .

[1] - المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق ل 9 فبراير سنة 1992 ،ج. ر .ج. ج ، عدد 61 ، الصادرة في 12 أوت 1992 ، ص

[2] - ج .ر. ج. ج ، عدد 48 لسنة 1994 السابقة ، ص 8 .

[3] - ج .ر. ج. ج ، نفسها ، ص 6 .

يتولى بتفويض ، مثل ما ورد بنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03-176 ، الذي يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها بقولها: « يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي :

- يتولى بتفويض من رئيس الحكومة ، متابعة العمل الحكومي ، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية » [1].

بناء على تفويض ، و منه نص المادة 29 /2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق بقولها : « و ينصب الوالي المدير الولائي بناء على تفويض من الوزير المعني ».

الذي تفوض له السلطة ، و منه ما ورد بالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97- 268 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الآمرين بالصرف و مسؤولياتهم بقولها : « يعتبر آمرا بالصرف ، حسب مفهوم هذا المرسوم ، الموظف المعيّن قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية ، الذي تفوّض له السلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية و يكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل » [2] .

المفوّضة له السلطة ، كما نصت عليه المادة 03 من المرسوم نفسه بقولها : « يعتبر ، في حالة وجود عدة هياكل تسيير ، آمرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم ، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية ، المفوضة له السلطة وفق ما تنص عليه المادة 2 أعلاه » [3].

ب - التفويض الإداري الضمني :

---

[1] - ج. ر.ج.ج ، عدد 27 لسنة 2003 السابقة ، ص 18 .

[2] - المؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1418 الموافق 21 يوليو سنة 1997 ، ج ر ج ج عدد 48 الصادرة في 18 ربيع الأول عام 1418 الموافق 23 يوليو سنة 1997، ص 14 .

[3] – ج . ر. ج .ج ، نفسها ، ص 14 .

هو الذي يسكت فيه الرئيس عن تصرف مرؤوسيه المتعلق بتنفيذ مهمة هي من اختصاصاته أصلا [1] ، حيث يتم بإجراءات و طرق غير صريحة ، كأن يرخص به نص آذن ، و لكن لا يصدر به قرار من السلطة الأصيلة [1].أو أن النص الآذن لم يصدر ولكن يستفاد من ظروف العمل أنّه قد تمّ الإذن به ، و يثار هذا أثناء الأزمات ، وقد قبل مجلس الدولة الفرنسي مثل هذا التفويض في حالات الحرب [2] .

أمّا القضاء المصري لم يعترف بمثل هذا التفويض ، مقرّرا بأنّ التفويض نظام استثنائي من الأصل العام الذي يقضي بضرورة ممارسة الاختصاص من الأصيل إلاّ في حالة التفويض الصريح ، فإنّه يجب أن يكون صريحا و واضحا و لا يجوز افتراضه ضمنا [3] .

و ما ينبغي الإشارة إليه ، أنّ هذا النوع الأخير لم يسلم من الانتقادات الفقهية [4] ، و هذا ما جعل مجلس الدولة الفرنسي يتراجع عن الاعتراف به بعدما قبله فيما مضى[5] .
إذ أنّ قبول هذا النوع من التفويض ، قد يؤدي إلى نقضه من قبل الأصيل دون أن يدري ، كما أنّه يكفي أن يتبرأ منه حتى تسقط تصرفات المفوض إليه كلية . وفي هذا الشأن يرى الدكتور عبد الفتاح حسن ، أنّ علّة رفض التفويض الضمني لا تكمن في إمكانية نقضه أو التبرأ منه من طرف الأصيل ، و إنما تكمن في طبيعة نظام التفويض في ذاته ، فهو في عمومه نظام استثنائي لا يقوم بغير نص يجيزه ، وبغير قرار صريح باستعمال مكنة التفويض التي يخوّلها هذا النص.

ومن جهة أخرى ، يؤكد الدكتور عبد الغني بسيوني على ضرورة أن يكون التفويض صريحا ، لأنه لا يفترض ، و لا يصح أن يكون ضمنيا ، و يجب أن يأخذ الشكل الذي يحدده القانون ، فالتفويض لا يستخلص ضمنا ، كما يستبعد القياس في شأنه .

---

[1] - عزت الأيوبي ، المرجع السابق ، ص 24.
1

[2] - C E 1 AOUT 1919 ;SOCIÉTÉ DES ÉTABLISSEMENTS SAUPIQUET ,R.E.C . C. E, P 713 CONCL ; RIBOULET ,G.A.J.A. ,15ÈMEÉD.D.2005,P195.

[3] - حكم المحكمة الإدارية العليا مؤرخ في 17 يوليو 1965 ،و كذلك حكم مؤرخ في 01 يونيو 1975 المجموعة السنة الثامنة ،ص 233 و السنة 19 ص 431 ، أورده منور كربوعي ، المرجع نفسه ، ص 56.

[4] - و منهم : دلفولفيه ، بويزوي ،ليت فو ،أوبي ، أورده المرجع نفسه ، ص 121. ، عن عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص130.

[5] - الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي ، المؤرخ في 1884/05/30، أورده المرجع نفسه ، ص121.

ثانيا - من حيث حجمه :

ينقسم التفويض الإداري بالنظر إلى أهمية الموضوعات و الاختصاصات التي يشملها إلى تفويض جزئي و تفويض كلّي ، وإلى تفويض خاص و تفويض عام و تفصيل ذلك كالآتي :

1 – التفويض الجزئي و التفويض الكلي:

إنّ التفويض في الأصل يكون جزئيا ، فهل يمكن أن يكون كلّيا ؟

أ - التفويض الجزئي :

حيث بمقتضاه يتنازل الأصيل إلى المفوض إليه عن جزء من اختصاصاته أو التوقيع على بعضها ، وهذا النوع من التفويض هو الذي يحقق الحكمة من وجوده [1] . و إنّ أغلب الأنظمة و التشريعات ، في كل من فرنسا ، مصر والجزائر اشترطت لصحة التفويض أن يكون جزئيا [2] .

ب – التفويض الكلي :

حيث بمقتضاه يتنازل الأصيل عن كل اختصاصاته إلى المفوض إليه . وقد اتفق الفقه و القضاء في كل من فرنسا و مصر على إدانة مثل هذا النوع من التفويض ، حيث يرى بعض الفقهاء أن تجرّد الأصيل من كل اختصاصاته يعتبر استقالة منه بإرادته ، و هذا مما لا يجيزه القانون ، كما اعتبر بعض الفقه الفرنسي أن مثل هذا التفويض مخالف للمبادئ العامة للقانون الفرنسي [3] .

---

[1] – منور كربوعي، المرجع نفسه ، ص 57 ، عن إبراهيم الوالي، المرجع السابق ، ص366.

[2] – كما سيتم تبيانه في موضعه من البحث عند التعرض لشروط صحة التفويض الإداري (المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني) .

[3] – سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 616 .

و الواقع أنّ تخلي الأصيل عن كل اختصاصاته إلى غيره لا يعتبر تفويضا ، لأنّ تولي المرؤوس كافة اختصاصات الرئيس يعد نيابة أو حلولا محل الرئيس في ذلك .

2- التفويض الإداري الخاص و التفويض الإداري العام:

يقسّم التفويض الإداري من حيث تحديد الأصيل للاختصاص المفوض من حيث :

أ - التفويض الإداري الخاص :

هو ذلك الذي يمنح إلى شخص أو هيئة إدارية بقصد القيام بتصرف أو عمل محدد بدل الأصيل.أو ذلك التفويض الذي يتم لمجموعة من الأفراد أو لفرد معين تكون مهمته شغل مكان إحدى المجالس أو اللجان المنحلة أو المستقيلة لتصريف الأعمال الجارية لحين تشكيل المجلس الجديد . أو التفويض الذي يتم من إحدى السلطات إلى سلطة أخرى للقيام بمهمة من المهمات . ومثال ذلك في القانون الفرنسي هو التفويض الذي يتم لمجموعة من الأفراد لتقوم بوظائف المجلس البلدي عند حله أو استقالته و ذلك إلى حين انتخاب المجلس الجديد .[1]

كما نظم القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية مثل هذه الحالة ، فقد ورد بالمادة 36 منه ما يلي : « إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي ، سواء انحر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر ، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل
تقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة و على القرارات التحفظية المستعجلة ، و التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و / أو حمايتها .
تنتهي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد ....» [2].

[1] - منور كريبوعي ، المرجع السابق ، ص 58 ، عن محمود إبراهيم الوالي ، المرجع السابق ، ص 367 .
[2] - ج . ر . ج . ج . عدد 15 لسنة 1990 السابقة ، ص 491 .

ب - التفويض الإداري العام :

هو ذلك التفويض الذي يتمّ بدون تحديد الأصيل لاختصاص معين يعهد به إلى المفوض إليه ، إنما يعهد إليه مجموعة من الاختصاصات و الصلاحيات ستحدد مفرداتها عند صدور قرار التفويض ومثال ذلك في القانون الفرنسي ، تفويض عامل العمالة لجزء من اختصاصاته إلى الكاتب العام للعمالة طبقا للقانون المؤرخ في 5 أفريل 1884 [1].

غير أنّ القضاء الفرنسي يشترط لشرعية هذا التفويض أن يكون محدّدا لنوعية الأعمال المفوّضة ، ولا يكون عاما جدا بحيث يتعذر تحديدها [2].

[1] - منور كربوعي ، المرجع نفسه ، ص 58 .

[2] - حكم لمجلس الدولة الفرنسي مؤرخ في 13 مارس 1975 المجموعة ص 186 ، أورده المرجع نفسه ، ص 59 .