



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي طاهر * سعيدة *
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر تخصص دولة ومؤسسات
الموسومة بـ:

التفويض الإداري ودوره في أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:
د. حمادو دحمان

من إعداد الطالبين
سايح مرزوق
فرطاس براهيم

لجنة المناقشة

رئيساً	أ.د: بن علي عبد الحميد
مشرفاً ومقرراً	أ.د: حمادو دحمان
مناقشاً	أ.د: بن زايدة محمد

السنة الجامعية: (2022/2021م)

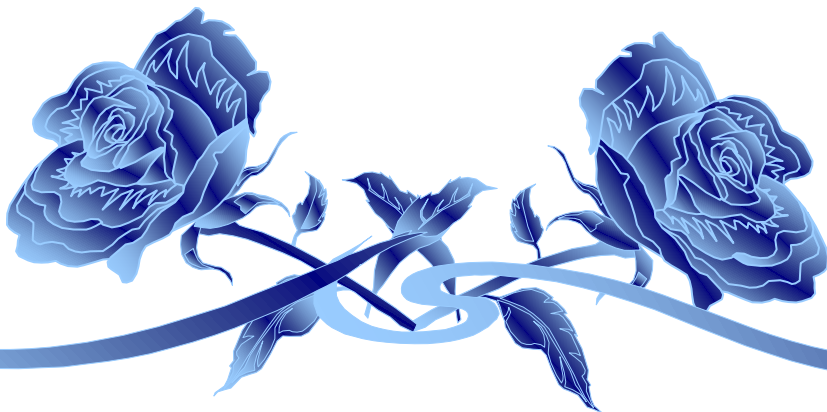
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر وثقيلير

قال الله تعالى: ﴿ وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾ الآية: 19 من سورة النمل

نشكر الله تعالى على أن وفقنا لإتمام هذا البحث ونحمده عزوجل
كما ينبغي بجلال وجهه وعظم سلطانه أن أنعم علينا بنعمة العلم،
ربنا لك الحمد بما خلقتنا ورزقتنا وهديتنا وعلمتنا وفرجت عنا لك الحمد بالسلام
ولك الحمد بالقرآن ولك الحمد بالأصل والمال والمعانة.
نتقدم بخالص الشكر وبأسمى عبارات الامتنان والإقرار.
إلى أعضاء لجنة المناقشة على مناقشة هذا العمل المتواضع.
ونخص بالذكر من امتدت يدها لاحتضان ما أنجزناه إشراف منه الأستاذ *حامدو دحمان*
كما نتقدم بجزيل الشكر إلى كل أساتذة قسم القانون





لهدياء

إلى من كلله الله بالهبة والوقار،
إلى من علمني العطاء بدون انتظار،
إلى من أحمل اسمه بكل افتخار..
أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثمارًا قد حان قطفها بعد طول انتظار
وستبقى كلماتك نجومًا أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد *والدي العزيز*
إلى ملاكي، التي لطالما كان دهاؤها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
إلى أغلى الحبايب.. إلى التي أوصاني بها المولى خيرًا وبرًا إلى التي حملتني وهنا على وهن
إلى التي سهرت الليالي لأنام ملئ أجفاني *أمي الغالية*
إلى الذين جمعني معهم ظلمة الرحم إخوتي وأخواتي
إلى زوجتي العزيزة وأبنائي حفظها الله



مقدمة

مقدمة:

يعد التنظيم الإداري من المواضيع الهامة والضرورية لتسيير وأداء الوظيفة الإدارية وتماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو يعد من الركائز الرئيسية التي يقوم عليها نجاح المؤسسات، فالسلطة الإدارية تسعى دومًا إلى تطبيق السياسة العامة في الدولة بأفضل الطرق لضمان السير الحسن وإشباع الحاجات العامة للأفراد، ولتحقيق ذلك يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية بناءً على النصوص القانونية التي تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين.

كما يعتبر التفويض الإداري النظام القانوني الناجح، في تخفيف الأعباء الإدارية على الرئيس الإداري من خلال نقل جزء من اختصاصاته لموظفيه المباشرين بناءً على نص قانوني يجيزه، وكذلك تبرز أهميته من خلال السرعة في اتخاذ القرارات، وريح الوقت دون الرجوع إلى الرئيس الإداري صاحب الاختصاص.

ويكتسب أسلوب نظام التفويض الإداري أهمية ودور فعال في القانون الإداري والإدارة العامة وذلك من خلال اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للمنظمات والهيئات الإدارية، بحيث ينظر فقهاء القانون الإداري إلى التفويض من الجانب القانوني، إذن فهو وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، ويعمل على تحقيق فعالية ونجاعة الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام.¹

تسعى عملية التفويض الإداري لتحقيق العديد من الأهداف والفوائد للإدارة، بحيث يسعى أيضًا من الناحية العملية إلى الإصلاح الإداري الذي سعى إلى تخليص الجهاز الإداري من التعقيدات والصعوبات وتخفف من حدة التركيز وذلك من خلال قيامه بالتخطيط الجيد وكيفية جمعه للمعلومات وتحليلها وطريقة تفسيرها والمقدرة على التقييم ومتابعة التنفيذ وطرق القيادة

¹ مكيد علي، دور الإدارة بالتفويض في تنمية الإبداع الإداري، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 13، المجلد 02-2015 ص 288.

وصلاحيات الممنوحة لكل مستوى من المستويات الإدارية، ويحقق التفويض الإداري المسألة الإدارية ويتم هذا عن طريق نظام معلوماتي مع المتابعة الموضوعية حيث هذا يضيف عبء على المدير مما يجعله في حاجة ضرورية إلى تفويض بعض من السلطات الإدارية التي يمتلكها إلى من ينوب عليه ويكون ملائم للمهمة المفوضة.

وبالرغم من أنّ التفويض الإداري واحد من أهم الإجراءات التي تقوم بها المستويات المختلفة في العديد من المؤسسات مما يحول بين تعطيل العمل والقرارات وفي المقابل تسيير نظام العمل وتسهيله إلى أنّه يمكن صدوره بطريقة، مخالفة لشروط القانون ومن هنا يمكننا تسليط الضوء في دراستنا هذه على التفويض الإداري والإجراءات القانونية في أداء الجماعات المحلية في الجزائر.¹

الأسباب الموضوعية: هناك أسباب موضوعية دفعتنا لدراسة هذا الموضوع وهي كالآتي:

- دور وأهمية التفويض الإداري في الواقع العملي وهذا ما لمسناه من خلال العمل في الإدارة ويؤدي هذا الأخير إلى توطيد علاقة العمل، بين رؤساء والمرؤوسين ومن هذه الناحية يؤدي إلى التكامل الوظيفي بينهما والعمل كفريق واحد يسوده الانسجام وتحقيق الأهداف والغايات المرجوة من نشاط الإدارة المتمثلة في تقديم الخدمة العمومية للأفراد وإشباع حاجاتهم من جهة.

- التخفيف من أعباء العمل عن المديرين في المؤسسات العامة ولتفادي تأخر إنجاز العمل وطول إجراءاتها.

- غياب عنصر المشاركة في اتخاذ القرارات وهو ما يؤثر في دور على فعالية الأداء داخل هذه المؤسسات من جهة أخرى.

ومن أهم المصادر والمراجع التي تطرقت للبحث في هذا الموضوع نجد:

- محمد خليفي بعنوان: النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر .

- الصديقي محمد بعنوان: التفويض في القانون الجزائري.

¹ مكيد علي، دور الإدارة بالتفويض في تنمية الإبداع الإداري، المرجع السابق، ص 289.

- عبد الرحمن سعد العرمان بعنوان: التفويض والإصلاح الإداري (أصوله العامة، أنواعه وآثاره، الحلول الإنابة، الوكالة).

وفي إطار دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا صعوبات في البحث وهذا راجع لقلة المراجع والدراسات المتخصصة في هذا الموضوع.

بما أنّ نظام التفويض الإداري يعتبر وسيلة قانونية، تمكن الرئيس الإداري من نقل جزء من اختصاصاته لموظفين يخضعون لسلطته الرئاسية، فالدولة الجزائرية عملت به في أداء الجماعات المحلية وعليه فالإشكالية المطروحة في دراستنا هذه هي:

➤ إلى أي مدى يُساهم التفويض الإداري في زيادة أداء الجماعات المحلية في الجزائر؟

ولمناقشة هذا الإشكال نعتد المنهج الوصفي والتحليلي وهذا من أجل دراسة وتحليل

الضوابط القانونية للتفويض الإداري، ثمّ طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- مفهوم التفويض الإداري؟
- تمييز التفويض الإداري والنظم القانونية المشابه له؟
- آثار التفويض الإداري؟
- الشروط القانونية للتفويض الإداري؟
- التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلية ودوره في أداء الجماعات المحلية؟

سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين وتسبقهما مقدمة فالفصل الأول بعنوان القواعد العامة للتفويض الإداري أمّا الفصل الثاني والمعنون بالتفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلية ودوره في أداء الجماعات المحلي، ثمّ خالصنا هذا الموضوع بخاتمة أجبنا فيها عن الإشكالية المطروحة ومجمل النتائج التي توصلنا إليها.



الفصل الأول

القواعد العامة للتفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري طريقاً للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية، لأنَّ غايته تحقيق الجودة والفعالية والسرعة في انجاز الأعمال الإدارية، ويبرز من خلاله الكثير من الفوائد والمزايا التي تعود بالنفع على النشاط الإداري وموظفيها، وبالرغم من وجود بعض العوائق والصعوبات العملية التي تعترض طريقه إلاَّ أنَّه يتجاوزها بإتباعه مجموعة من الحلول.

كما أنَّه يصنف في عدة تصنيفات مختلفة، نظراً إلى المعيار الذي يركز عليه، وذلك بمراعاة شروطه وميزاته ويتميز عن غيره من الأنظمة القانونيّة التي لها نفس المبدأ العام في ممارسة الاختصاص الشخصي معه، ومن حيث الهدف المشترك المتمثل في تحقيق المصلحة العامة وما يقتضيه مبدأ الاستمرارية ومنه فإذا كانت هذه الأنظمة والمصالح القانونية تشترك وتتشابه في بعض الأحكام القانونيّة، ففي المقابل نجدتها تختلف عن بعضها البعض من حيث طبيعتها وأسسها التي تبنى عليها.

وإضافة إلى ذلك فعملية التفويض الإداري تمر بمجموعة من المراحل، والتي تستدعي وجود مجموعة من الشروط القانونية التي يجب توفرها في النصّ القانوني الذي يُسهل عملية التفويض أو بما يُسمى بالنصّ الآذن ثمّ قرار التفويض وبعدها عناصره المفوض والمفوض إليه وبعد توفر هذه الشروط يترتب التفويض آثار قانونية تترتب على طرفيه، وهذا ما تقتضيه مبادئ التنظيم الإداري من حيث التسلسل في السلطات وتحديد المسؤوليات وتوافق السلطة مع المسؤوليّة.¹

وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا الفصل إلى القواعد العامة للتفويض الإداري والذي تضمنه مبحثين، بحيث تضمن المبحث الأول مفهوم التفويض الإداري، والمبحث الثاني سنتطرق إلى الأحكام القانونية للتفويض الإداري.

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري (أصوله العامة، أنواعه وآثاره، الحلول الإنابة، الوكالة)، الدار العلميّة الدوليّة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017م، ص24.

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري

التفويض الإداري أمر استثنائي عن مبدأ الممارسة الشخصية المختصة، وذلك نظرًا لعدة اعتبارات يقتضها سير نشاط الإدارة في تحقيق الهدف المرجو، كما له أثر كبير في مجال التنظيم الإداري، سواء من الجانب القانوني أو الجانب العملي، لأنه يمثل نظامًا قانونيًا متميزًا عن غيره من الأنظمة القانونية قد تتماثل معه من حيث النشاط غير الشخصي، كما له دور وأهمية بارزة في سير العمل الإداري بشكل فعال وهذه الأهمية تعود للمزايا التي يحققها التفويض بالرغم من وجود عوائق تعيق عملية سيره ونجاحه، إلا أنه باستطاعته تفاديها وتجاوزها بانتهاج بعض التوصيات.

ومن هذا المنطلق سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم التفويض الإداري ثلاثة مطالب على النحو الآتي: المطلب الأول تضمن تعريف التفويض، أمّا المطلب الثاني أقسامه ثم المطلب الثالث بعنوان تمييز التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له.

المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري

تعد عملية التفويض عملية مهمة وفعالة بالنسبة للموظف على سبيل المثال مدير الإدارة، بحيث يقوم هذا الأخير بعملية التفويض قصدًا في التخفيف من أعباء الإدارة وتحقيق السرعة، كما نجده في المقابل يهتم بالأمر الإستراتيجية من أجل تحقيق التقدم والتطور للمنظمة،¹ ومن هذا المنطلق فارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين (الفرع الأول) تعريف التفويض لغة، و(الفرع الثاني) تعريف التفويض اصطلاحًا.

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري، المرجع السابق، ص 25.

الفرع الأول: التفويض لغة

التفويض مصدر للفعل فوض، وفوض إليه الأمر صيره إليه وجعله الحاكم فيه وقيل جعل له التصرف فيه، وجاء بمعجم ألفاظ القرآن الكريم الصادر عن مجمع اللغة العربية في مادة "فوض-أفوض"، ومن هذا المعنى ورد المضارع في أفوض "وأفوض أمري إلى الله"¹. ويعرف التفويض لغة أيضًا بأنه: "تكليف فرد لآخر بمهامه يؤديها بدلاً عنه، ومصدر تفويض فوض كما في قاموس المنجد، فيقال فوض إليه الأمر أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه، ومنها المفوض (بفتح الواو) وهو من فُوضت إليه إدارة أعمال بلاد تشرف عليها دولة، كالمفوض السامي، أو أعمال دائرة عهدت بها إليه حكومة كمفوض الشرطة، أو هو من انتدبه دولته أو جماعته ليمثلها في مؤتمر أو نحوه وليسط وجهة نظرها أو سياستها ويؤيدها"². فمن هذا التعريف اللغوي للتفويض يتضح لنا بأن التفويض هو تسليم الأمر إلى حاكم آخر تحت إشرافه ومسؤوليته، من أجل أن يتصرف فيه ويتشرف عليه ويفعل به ما يشاء، و لفظ التفويض من (فوض) إليه الأمر: تفويضًا، رده إليه والمرأة: زوجها بلا مهر والقوم فوضى: متساوون لا رئيس لهم، متفرون، أو مختلط بعضهم ببعض، وأمرهم فوضى بينهم.³ ومعنى ذلك فالتفويض من خلال هذا التعريف قد يكون بين قوم متساوون لا حاكم لهم أي مفوض عليهم يتصرف في أعمالهم، أو مختلط بعضهم ببعض فأمرهم يفاوض عن طريق تفاوضهم بعضهم البعض.

الفرع الثاني: التفويض اصطلاحًا

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري بعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون لأحد مرؤوسيه من المستويات الإدارية الأدنى درجة. وكذلك يقصد بتفويض السلطة هو: منح

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص24.

² إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، ط 1/، 2019 ص.ص:57،58.

³ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، قاموس المحيط، الكتاب الحديث، مصر، ط/1، 2004، ص 672.

أو إعطاء السلطة من إداري لأخر، أو وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة، وتفويض السلطة بمعنى آخر عبارة عن **عملية السماح الاختياري** بنقل السلطة، أو جزء منها من الرئيس إلى المرؤوس، وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه يلزم بأداء الواجبات التي يكلفه بها رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسؤولاً أمام رئيسه عما قام به من أعمال.¹

من خلال التعريف الاصطلاحي للتفويض والذي يوضح لنا بأن هذا الأخير يقصد به عملية نقل المهام التي يمنحها أو يصيرها الرئيس لمرؤوسيه المتمثلة في بعض المهام والاختصاصات، ومن أجل أن يؤدي واجبات معينة ويصير مسؤولاً عن أعماله وما ينجم عنها من نتائج أمام رئيسه، ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص لممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى.² وذهب جانب من الفقه إلى أنّ التفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص للأصيل سواءً أكان شخصاً أو هيئة إلى شخص أو هيئة أخرى بممارسة جزء من اختصاصه وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية المقررة لذلك، وفيهم من يرى أن التفويض يكون للسلطة والصلاحيات ولا يكون للمسؤولية، وإن تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته وبهذا فقد انقسم الفقهاء في تعريفهم للتفويض لتفويض الاختصاص وتفويض السلطة فمنهك من يستخدم التعبيرين بمعنى واحد وفيهم من يفرق بين المفهومين ويدعو إلى عدم الخلط بينهما. فتفويض السلطة يعني السلطة في كل مجالات التفويض سواءً التشريعي أو الإداري، أمّا تفويض الاختصاص والسلطة معاً أحياناً وأحياناً أخرى فقد التفويض على الاختصاص فقط دون السلطة.³

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 58.

² عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة) دار الفكر الجامعي، مصر 2014، ص 22.

³ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص.ص: 25، 26.

من خلال هذا التعريف نستخلص أنه عدم تفويض السلطة من طرف صاحب الاختصاص وهو الأصيل إلى المرؤوس، وقد يتسبب في تعطيل النص الذي يجيز تفويض الاختصاص وبالتالي في حين لم يجد الأصيل مرؤوسيه من يملك سلطة التقرير، فيما يلاحظ أن السلطة يجب أن تفوض مع الاختصاص فالرئيس يتقيد بواجبات معينة وله السلطة اللازمة لانجازها.

وفي تعريف التفويض قانوناً يعرف بأنه: " يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني يجيز ذلك".

كما تم تعريفه أيضاً بأنه: " يفترض أن صاحب الاختصاص يتنازل بإرادته إلى آخر عن بعض اختصاصه، لذلك لا يتم التفويض إلا إذا أصدر الأصيل القرار اللازم له والتفويض، بذلك لا يرد إلا على جزء من هذا الاختصاص".¹

ويقصد بالتفويض (أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب في اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر)، وكذلك تم تعريفه (بأن يكلف أحد الموظفين العموميين موظفاً آخرًا للعمل باسمه في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصه، وذلك للتخفيف عن بعض الموظفين المنوط بهم سلطات متعددة، ورغبة في تدريب أعضاء الإدارة الوسطى من الموظفين على تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات).²

نستنتج من خلال التعريف القانوني للتفويض أن الرئيس يعهد ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه للعمل باسمه سواء في مسألة محددة أو نوع محدد من المسائل المختصة، بناء على نص يجيز ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة، وتخفيفاً لبعض الموظفين العمل، وتعويدهم تحمل المسؤولية لتجاوز الصعوبات، ومن هذا المنظور فالقانون الإداري لديه علاقة ترابط بالتفويض من حيث إجازته أو عدم إجازته، ويترتب على ذلك ضوابط وشروط لممارسة التفويض غاية

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص 26.

² إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 59، 60.

في تحقيق مبدأ المشروعية يدور حول طريقة وكيفية ممارسة السلطة الإدارية في ظل نظام القانون الإداري.

وفي تعريف التفويض إداريًا يعرف بأنه: "تصريح بأداء عمل ما، وعلى الرئيس أن يتأكد أنّ السلطة المفوضة للمرؤوسين بالقدر الكلي في لإنجاز العمل المطلوب وأن المرؤوس على دراية كافية بالأسلوب المناسب لاستخدام هذه السلطة".¹

وفي تعريف آخر للتفويض بأنه: "تحويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى قسم من مرؤوسيه، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلهم ومحاسبتهم عن نتائجها، بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يترأى بصفته المسؤول الأول عنها".²

ويتبين من هذا التعريف بأنّ التفويض هو عملية تحويل يقوم بها الرئيس اتجاه

مرؤوسيه، وهذه الأخيرة تعني تحويل صلاحياته إلى قسم من مرؤوسيه من أجل اتخاذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلهم بالقدر الكلي والعمل فيها تحت رقابته وفق تفهم عناصر التفويض. وفي تعريفات أخرى للتفويض إداريًا يعرف بأنه: "القرار المشروع الذي تستند بمقتضاه

إحدى السلطات جزء من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى أو أفراد دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص.

كما عرفه جيمس بلاك في علم الإدارة التفويض بأنه: "أن تدع غيرك يتخذ القرار وتكون أنت مسؤولاً عنه، أي تعطى المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معين مع احتفاظك أنت بالرقابة وبالتالي يخصص الرئيس جزء من صلاحياته المستمدة من القانون للمرؤوس للقيام بها بدلا منه".³

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 62

² المرجع نفسه، ص 62.

³ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 8، جانفي

2014 كلية الحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، ص 68.

وعرفه أيضاً آلان أنه: "إنجاح العمل الإداري عن طريق الآخرين بأن يعهد إليهم بالمسؤولية والسلطة وبهما تنشأ مسؤولياتهم عن النتائج".¹

يتضح من خلال التعريفات السابقة للتفويض إدارياً، أنّها تتشابه في بعض النقاط وتختلف في نقاطٍ أخرى، ويمكننا توضيح نقاط التشابه أنّ معظم تعريفاتها للتفويض أكدت على أنه عملية نقل جزء من الصلاحيات وليس كل الصلاحيات ويكون التفويض صادر من طرف الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه، كما نجد هذه التعريفات أيضاً من جهة أخرى تؤكد على وجوب النص على التفويض في القانون حتى يكون هذا الأخير صحيحاً قانونياً، وإضافةً إلى ذلك ركزت وأكدت على قيام المسؤولية وتحملها من طرف الرئيس والمرؤوس في علم الإدارة.

المطلب الثاني: أنواع التفويض الإداري

يمكننا إدراج أنواع التفويض الإداري وتصنيفه في عدة تصنيفات مختلفة حسب طبيعة الزوايا التي ينظر منها إليه وتبعاً للمعيار المرتكز عليه في التصنيف، فهناك من يصنفها من حيث الشكل والمصدر والبعض الآخر يصنفها موضوعياً وهو المعمول به في القانون الإداري وهذا ما يتم توضيحه فيما يأتي:

الفرع الأول: التفويض الإداري من حيث الشكل والمصدر

انقسم هذا الفرع بدوره إلى قسمين: القسم الأول من حيث الشكل، القسم الثاني: من حيث المصدر

أولاً: من حيث الشكل

يتفرع هذا النوع من التفويض الإداري إلى عدة أنواع من حيث المظهر الخارجي، والمتمثلة في التفويض المكتوب والتفويض الشفوي والتفويض الصريح والضمني.

1- التفويض المكتوب والشفوي:

¹ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 68.

أ - **التفويض المكتوب:** وهو التفويض الذي يدون محتواه في وثيقة لأنه يعد قرارًا إداريًا ومن بين أركانه الشكل الذي يلعب دورًا هامًا في حماية المصلحة العامة، وهو يعبر عن الإرادة الملزمة للإدارة، وقرار التفويض لا يشترط لصدوره شكلاً معيناً ولكن يشترط المشرع أن يكون قرار التفويض مكتوباً.

ب - **التفويض الشفوي:** هو التفويض الغير مكتوب، والأصل أنه لا يعتد به لأنّ التفويض يكون بموجب قرار مكتوب يتطلب شكليات جوهرية من أجل صحته.

2- التفويض الصريح والتفويض الضمني:

أ - **التفويض الصريح:** هو التفويض الذي إذا تم بلفظ أو صياغة صريحة، بحيث تتجه نية المفوض إلى التفويض بشكل واضح حتى لا يكون هناك مجالاً للشك، ويشترط فيه تحديد طبيعة التفويض، ومعنى ذلك أن يقوم المفوض بتفويض اختصاص محدد أو القيام بتفويض إمضاءه على قرارات أو مقررات أو وثائق معينة.¹

ب - **التفويض الضمني:** يتم هذا النوع من التفويض بشكل غير صريح وذلك باستخلاص مضمونه من خلال ظروف العمل، وأحياناً يتم الترخيص به بموجب النصّ الآذن دون الحاجة إلى استصدار قرار التفويض، أمّا في حالة عدم ذكر التفويض في النصّ الآذن فإنه يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل في وقت النزاعات والحروب.²

ثانياً: من حيث المصدر

وينقسم إلى:

1- التفويض المباشر وغير مباشر:

¹ عريوة بشرى، نظام التفويض الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (2021/2020)، ص 18-19.

² محمد خليفي، المرجع السابق، ص 19.

أ - **التفويض المباشر:** هو التفويض الذي يصدر من الأصيل نفسه استنادًا إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن بذلك وهو يتم على مرحلتين:

- **المرحلة الأولى:** أن يصدر نص أو أذن بالتفويض من السلطة مأنحة الاختصاص إلى إحدى السلطات.

- **المرحلة الثانية:** صدور قرار بالتفويض من السلطة المختصة بتفويض جزء من اختصاصاتها.

وما ورد في صدور قرار من الوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى مسؤول مصلحة

ما، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي (90-99)¹ المتعلق بسلطة التعيين

والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات

العمومية ذات الطابع الإداري حيث أنه يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين وسلطة

التسيير الإداري المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة

تفويض بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة الحكومية.²

ب - **التفويض غير المباشر:** وهو التفويض الذي يصدر عن الأصيل أي صاحب الاختصاص

بحيث يقوم بتفويض اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه بموجب قرار إداري مستندًا

في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض.³

يتضح من خلال نوعي التفويض المباشر والغير المباشر تأشيرًا لكل منهما أنّ التفويض

المباشر يفوض من طرف الأصيل نفسه وفقًا لنص دستوري أو قانوني، أمّا التفويض الغير المباشر

يصدر من صاحب الاختصاص وذلك بتفويض الاختصاصات وتوقيعه إلى المفوض إليه استنادًا

بقرار إداري بالتفويض.

¹ المرسوم التنفيذي رقم (90-99) المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

² عريوة بشرى، المرجع السابق، ص 19.

³ المرجع نفسه، ص 19.

2- التفويض الاختياري والتفويض الإجباري:

أ - **التفويض الاختياري:** يقوم على إرادة وحرية صاحب الاختصاص في تفويض اختصاصاته وهذا وفقاً لتقديره ولما يراه مناسباً حسب ظروف العمل، أي أنّ هذه الحرية تكون مقيدة طبقاً للنص القانوني الآذن بالتفويض.¹

ومعنى ذلك أنّ التفويض الاختياري يقوم على أساس الإرادة والحرية لصاحب

الاختصاص في تفويض ونقل اختصاصاته وهذا تبعاً لتقديره.

ب - **التفويض الإجباري:** أو بمعنى آخر التفويض الإلزامي وهو أن يلزم الأصيل القيام بتفويض

بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص الآذن، حيث لا خيار

للأصيل فهو ملزم ومجبّر في إجراء التفويض طالما النص يأمر بذلك، ونشير بالذكر أنّ هذا

التفويض غير معمول به.

الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الموضوع

أولاً: تفويض الاختصاص

يقصد به نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص

الأصيل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالباً ما تكون هذه الصلاحيات ذات أهمية بسيطة

أو ذات طبيعة فنية، ومن هذا المنظور يصبح المفوض إليه يمارس اختصاصاً إضافياً وبمجرد الأصيل

من ممارسته إلاّ بعد إلغاء قرار التفويض أو انتهاء مدة التفويض.

كما تعتبر القرارات الصادرة من المفوض إليه قائمة على تفويض الاختصاص في مرتبة

قراراته التي يصدرها بناء على اختصاصه الأصيل بينما تكون تصرفات المفوض إليه في تفويض

التوقيع في مرتبة المفوض مع وجود جدل حول هذه المسألة كما سنبينه لاحقاً في تفويض التوقيع.

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص18.

ثانيا: تفويض التوقيع

يسمى أيضا بالتفويض الشخصي وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي تحت رقابة ومسؤولية، وهذا النوع من أنواع التفويض الإداري يعبر عن العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه، أي أن يتصرف المفوض إليه لحساب إرادة وحرية المفوض فقط. ونصت المادة 27 من المرسوم (88-131)¹ الذي يحكم علاقة المواطن بالإدارة في الجزائر على ضرورة تفويض أكبر عدد ممكن من المفوضين سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وصحة توقيع الموقعين.²

ومن هنا يتبين من خلال هذين النوعين (تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع) وجود فروقات بينهما ومن بين هذه الفروقات، فتفويض الاختصاص قائم على اعتبار الصفة لا يتأثر بتغير الأطراف كما يؤدي هذا الأخير تفويض الاختصاص إلى تعديل في توزيع الاختصاصات داخل القانون الإداري ويحرم المفوض من ممارسة الاختصاصات التي فوضها طيلة مدة التفويض، على عكس تفويض التوقيع قائم على اعتبار شخصي فيتأثر ويتغير بتغير الأطراف ولا يحرم المفوض من اختصاصاته التي فوضها وفق الحدود التي تتفق مع سبب التفويض ويمارس المفوض عمله تحت مسؤولية مفوضه.

المطلب الثالث: تمييز التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له

لقد تم إرساء وجود بعض الأنظمة تتشابه في بعض مظاهرها مع التفويض الإداري سواء أكان ذلك في مجال القانون العام أو الخاص، فإنه يتعين علينا أن نتناول بشيء من الإيجاز بعض هذه الأنظمة بهدف عدم الخلط بينها وبين ما ينتج عنها من تصرفات، وهذا ما دفعنا إلى تناول

¹ المرسوم التنفيذي رقم (88-131) المؤرخ في 04/07/1988، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 جوان 1988.

² غربي أحسن، المرجع السابق، ص 69

تميز التفويض الإداري عن النظم القانونيّة المشابهة له كالوكالة والحلول والنيابة والتفويض التشريعي، ويمكننا توضيح هذا التمييز بالوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

الفرع الأول: التمييز بين التفويض الإداري والوكالة

سبق لنا وقد تعرفنا على التفويض أنّه يعني: " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل

إلى شخص آخر أو سلطة أخرى بممارسة جانب من اختصاصه أو سلطاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونيّة أو اللائحيّة المقررة لذلك، أمّا الوكالة فتعني في القانون المدني المصري "عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل معين لحساب الموكل"¹، ومعنى هذا أنّ الوكالة لا ترد إلا على عمل قانوني لا عمل مادي وإلاّ أصبحت عقد عمل، والوكالة بهذا المعنى تتشابه مع التفويض في أنّ كليهما لا يرد إلاّ على عمل قانوني، ويمكن إجمال أوجه التشابه والاختلاف بين التفويض الإداري والوكالة في بعض النقاط من بينها:

أولاً: أوجه التشابه بين التفويض الإداري والوكالة

تتمثل فيما يلي: الأصل في فكرة التفويض ترجع إلى فكرة الوكالة، وللتفويض الإداري نفس خصائص الوكالة إلاّ أنه بتطور نظام الوظيفة العامة، وظهر فكرة الصالح العام وتمييزها عن المصالح الفردية بدأت فكرة التفويض تأخذ مظهرًا آخر، وبعدها انفصلت فكرة الوكالة عن التفويض فتميزت وتفردت بخصائص ذاتية.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والوكالة

لقد تعددت أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والوكالة إلاّ أننا سنعرض البعض

منها:

- فالوكالة يختار فيها الموكل الوكيل وفقاً لإرادته الحرة، بينما لا يملك المدير هذا الحق بصفة

عامة، إذ أنّ المفوض إليه، غالبًا ما يكون مفروضًا عليه بتحديد النص الآذن.²

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 82.

² المرجع نفسه، ص 82-83.

- تفترض الوكالة دائماً وجود شخصين قانونيين مستقلين هما شخصية الموكل وشخصية الوكيل، أمّا في التفويض فإنّ المفوض والمفوض إليه قد يكون كل منهما ممثلاً لشخصية قانونية مستقلة، كتفويض الوزير أحد رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة، وقد ينتميان إلى شخص قانوني عام واحد كتفويض الوزير وكيل وزارته أو أحد مديري المصالح التابعين له.
- لا تتم الوكالة إلاّ بقبول الوكيل لها، بينما يتم التفويض دون اشتراط قبول المفوض إليه لهذا التفويض، ويترتب على ذلك أنّ الوكيل يمكنه رفض الوكالة بعكس المفوض إليه لا يمكنه ذلك.
- الوكالة قد تكون عامة أو خاصة، وفي كلتا الحالتين تنسحب على بعض أعمال الموكل دون البعض الآخر، كما أنّها قد تكون عامة وخاصة معاً، على خلاف التفويض الذي يجب أن يكون دائماً جزئياً.¹

ومن هنا يمكننا أن نستخلص بأنّ هذا التمييز بين الوكالة والتفويض الإداري نفهم بأنّ الوكالة تعتمد على حرية اختيار الوكيل الموكل وفق إرادته، وفي المقابل نجد المفوض إليه غالباً يفرض عليه تحديد النص الآذان، والوكالة تتقيد بشروط منها شرط قبول الوكيل لها بينما التفويض الإداري لا اشتراط في عملية قبول المفوض إليه وعلى هذا الأساس قد تُرفض الوكالة من طرف الوكيل أمّ المفوض إليه لا يمكن رفض أي أمر يشترط عليه كما أنّ الوكالة تكون عامة وخاصة أو عامة وخاصة معاً على خلاف التفويض الذي يكون دائماً جزئياً.

الفرع الثاني: التمييز بين التفويض الإداري والحلول

لقد سبق وأن تعرفنا على التفويض بأنّه تنازل الرئيس عن جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، إلاّ أننا في هذا العنصر سوف نقدم التمييز الموجود بينه وبين الحلول والتي تعني في معناها قيام موظف معين بممارسة أعمال صاحب الاختصاص الأصيل في حالة غيابه لأي ظرف قانوني يحدده القانون مسبقاً بنص صريح"، كما أنّها تعتبر وسيلة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ومن هذا المنبر فالحلول يكون في حالة ما إذا كان هناك غياب لصاحب الاختصاص

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص.ص: 83، 84.

الأصيل سواءً أكان الغياب اختياريًا في حالة الإجازة العادية أم إجباريًا كالمرض وبالتالي فيحل محله في ممارسة هذا الاختصاص من عينه المشرع وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الأصيل. وقد ورد النص في الحلول في صلب الدستور كما هو الشأن في نص المادة (28) فقرة (أ) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952: " تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سنًا...على أنه يجوز للملك أن يختار أحد إخوته الذكور وليًا للعهد، وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه"، ويعتبر هذا الانتقال لمنصب الملك بموجب أحكام انتقال العرش في الدستور.¹

ويتضح من خلال ما سبق ذكره في نص المادة 28 من الفقرة (أ) أنه يتم نقل المنصب الذي كان يتولاه الملك إلى الابن ليتولى مهامه ويصبح صاحب العرش. وفي المادة (62) من الدستور اللبناني في حالة خلو سدة الرئاسة رئاسة الجمهورية لأي علة كانت تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء، وفي المادة (82) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971، والتي تنص على أنه: " إذا قام مانع يحول دون مباشر رئيس الجمهورية لاختصاصاته ناب عنه نائب رئيس الجمهورية"، ونفهم من هذا النص الدستوري من المادة (82) أن رئيس الجمهورية يحول اختصاصاته للنائب باعتبار هذا التحويل تعبيرًا ومفهومًا يبين معنى الحلول.²

يمكن ذكر أوجه التشابه والاختلاف بين التفويض والحلول فيما يلي:

أولاً: أوجه التشابه بين التفويض والحلول

- كلا من التفويض والحلول لا بُد له من نص تشريعي يجيزه سواءً أكان هذا النص من الدستور أو القانون أو النظام.

¹ عبد الرحمان سعد العرمان، المرجع السابق، ص.ص: 82، 83.

² المرجع نفسه، ص.82.

- كل منهما فيه نقل لاختصاصات إدارية مقررة للرئيس الإداري إلى نائبه أو أحد موظفيه وهذه الاختصاصات المنقولة من الأصيل إلى الحال أو المفوض إليه لها صفة التأقيت وليست الديمومة حيث أنّ المدة الزمنية محددة.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض والحلول

يمكننا إجمالها فيما يلي:

- الحلول يكون لجميع الاختصاصات حيث أن الحال يملك جميع صلاحيات الأصيل ومن هنا فالحلول شاملاً لجميع الاختصاصات التي نص عليها التشريع ويمارسها الحال طوال الفترة التي يغيب فيها الأصيل عن هذه الوظيفة، أمّا التفويض فالقاعدة العامة أن يكون تفويضاً لجزء من اختصاصات الأصيل ولا يكون لجميع اختصاصات الرئيس الإداري لأنه في هذا يكون المفوض قد تخلى عن اختصاصاته وصلاحياته وهذا مخالف لقواعد التفويض.

- النصوص الخاصة بالحلول تحدد الحال بصفته وليس باسمه لأنّ الشخص الحال لا يُعرف إلاً عندما يتحقق سبب الحلول ومثالها حلول أمين عام الوزارة محل الوزير في حال غياب الوزير أمّا في التفويض فإنّ المفوض إليه قد يتحدد بصفته واسمه في نفس الوقت كما يرى جانب من الفقه الإداري.

ومن هذا المنبر يمكننا أن نستخلص من أوجه التشابه أنّ التفويض والحلول من نص تشريعي يجيزهما كلاهما سواءً نص الدستور أو قانوني... وغيرها، أمّا فيما يخص أوجه الاختلاف فيختلفان في عدة أوجه ومن ذلك يمكننا تقديم شرح واحد يبين صفة الاختلاف بينهما وهي أنّ الحلول دافعاً وسبباً في تكليف الوزير أمين عام للوزارة يحل محله بصفته وليس باسمه، وفي المقابل نجد التفويض الذي يتحدد فيه المفوض إليه بصفته واسمه في الوقت نفسه¹.

¹ عبد الرحمان سعد العرمان، المرجع السابق، ص.ص: 87، 88.

الفرع الثالث: التفويض والإنابة

لقد عرف البعض الإنابة بأنها (تغيب الأصل عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به لسبب من الأسباب، فتصدر جهة أخرى غير الأصل قرارًا بتعيين شخص آخر ينوب عنه ويزاول اختصاصاته حتى يزول ذلك السبب الذي منعه من ممارستها، على أن يكون هناك نص دستوري أو قانوني أو نص يجيز للجهة التي تعين النائب إصدار مثل هذا القرار، وعرف الإنابة آخر بأنها: "تكليف قانوني تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بمهام وأعباء وظيفة معينة لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير¹. وعليه فالإنابة تبين المهمة التي تقوم بها أثناء غياب الأصل عن اختصاصاته لسبب معين، ومنه تأتي جهة أخرى تعين شخص آخر في مكانه ويزاول ذلك السبب الذي منع من ممارسته غير الأصل.

أما أوجه التشابه والاختلاف بين التفويض والإنابة يمكن توضيحها كالآتي:

أولاً: أوجه التشابه بين التفويض والإنابة فهي

- كلا من الإنابة والتفويض يحتاج قيامها لصدور قرار من السلطة صاحبة الاختصاص بتعيين المفوض إليه في التفويض والنائب في الإنابة.
- التفويض والإنابة كلاهما مؤقت بمعنى لا يجوز أن يكون دائماً.
- لا بُد أن يستند إلى نص سواء أكان من الدستور أو القانون أو النظام.
- ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض والإنابة تتمثل أهم الفروق فيما يلي:
- على الرغم من أن التفويض في الاختصاص لا بُد من أن يكون بنص مدون وأن الإنابة - كقاعدة عامة - تتطلب هي أيضاً وجود نص تستند إليه في إجازتها سواء أكان النص من الدستور أو القانون أو النظام، إلا أنه في بعض الحالات قد تستند الإنابة إلى قاعدة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد وهي قاعدة غير مدونة.

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص: 88.

- القرار الصادر بالتفويض يصدر عن الأصيل ويمس اختصاصاته مباشرة لكن القرار بتعيين النائب في الإنابة يصدر من سلطة عليا وعبارة تكون هذه السلطة أعلى من سلطة الرئيس الإداري (الأصيل) أي من السلطة الأصلية صاحبة الاختصاص المناب فيه وهذا القرار لا يمس اختصاصات الجهة التي أصدرته.

- القاعدة العامة في التفويض أنه لا يجوز إلاّ بجزء من اختصاصات الأصيل لأنّه إذا كان تفويضاً بالكامل لجميع الاختصاصات كان نزولاً عنها وبالتالي فهو غير مشروع أمّا القاعدة العامة في الإنابة فإنّها تكون شاملة لكل الاختصاصات التي يمارسها الأصيل.¹

الفرع الرابع: التمييز بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي

سبق وأن عرفنا التفويض الإداري أمّا التفويض التشريعي فإنّ هناك مبدأً عامّاً يحكم مسألة الاختصاصات التي تستند إلى كل سلطة عامة في الدولة، تتمثل في أنّ هذه الاختصاصات ليست حقّاً لها، ولكنّها وظيفة يتعين عليها أن تباشرها وتقوم بها بنفسها دون التنازل عنها أو التصرف فيها إلى غيرها من السلطات لأنّ هذا التنازل أو التصرف يعتبر باطلاً، وهذا ينطبق على كافة السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

ولكن توجد حالات استثنائية يمكن فيها تفويض الاختصاصات من سلطة إلى أخرى، تتجسد في التفويض الإداري بالنسبة للسلطة التنفيذية والتفويض التشريعي فيما يلي يتعلق بالسلطة التشريعية.

إنّ السلطة التشريعية هي المختصة بسن القوانين والتشريعات المختلفة، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية ممارسة هذا الاختصاص، كما يجوز للسلطة التشريعية الحق في التصرف أو التنازل عن هذا الاختصاص.²

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص.ص: 92، 93.

² إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص.ص: 97، 98.

ومنه فالتشريع في بعض المسائل يستلزم إجراءات سريعة وسرية حتى يتحقق الغرض الذي سن من أجله، نظرًا لبطء الإجراءات المتعلقة بسن القوانين، بالإضافة إلى مبدأ المناقشات العلنية وبذلك يؤدي إلى تعطيل صدور القوانين، فتلجأ المجالس النيابية إلى تحويل السلطة التنفيذية القيام بهذه المهام بواسطة مراسيم بقوانين-قرارات جمهورية.

كما للتفويض الإداري والتفويض التشريعي أوجه اختلاف وأوجه التشابه يمكننا إجمالها فيما يلي:

أولاً: أوجه اختلاف التفويض التشريعي عن التفويض الإداري

ومنها:

- يحدث التفويض التشريعي عندما تتنازل السلطة التشريعية عن جانب من الاختصاصات المقررة لها بموجب الدستور إلى السلطة، أي أنه يتم بين سلطتين من سلطات الدولة العامة، في حين يكون التفويض الإداري بين أعضاء السلطة التنفيذية الواحدة، وفي داخلها، بموجب الاختصاصات الممنوحة لهم وفق الدستور أو القانون.
- يقع التفويض التشريعي في ظروف استثنائية، أمّا التفويض الإداري فيتم في الظروف الاستثنائية والعادية على حد سواء.¹
- يكون التفويض التشريعي محدد الأهداف أو الأغراض والمدة، في حين أنّ التفويض الإداري قد يتم تحديده بمدة معينة، أو بأداء عمل إداري أو مهمة إدارية محددة.

ثانياً: أوجه التشابه

رغم هذه الفروق الأساسية التي تفرق بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي فإنّ توجد عدة نقاط لالتقاء بينهما منها:

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 99

- يلزم تحديد الموضوعات التي يتم بشأنها التفويض التشريعي بدقة السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، وأيضاً فإنَّ الرئيس الإداري يقوم ببيان السلطات المفوض فيها وتحديد ما بوضوح في التفويض الإداري.
- أن كلاً من التفويض الإداري والتفويض التشريعي يتفقان في قيام السلطة التنفيذية بإصدار القرارات المتعلقة بالاختصاصات المفوضة على أساس التفويض الذي منح لها من قبل السلطة التشريعية، كما تتم عملية التفويض الإداري بناءً على نص قانوني يأذن بإجرائها للموضوعات الأكثر عمومية.
- أنَّ فيهما تعهد فيه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بجزء من اختصاصها دون أن تتخلى فيه السلطة عن حيازتها للاختصاص.¹

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 99.

المبحث الثاني: الأحكام القانونية للتفويض الإداري

تعد عملية التفويض الإداري من أعقد العمليات الإدارية التي تمارسها الإدارة، ولكي تؤدي هذه العملية بطريقة صحيحة وناجحة وتحقق الأهداف المرجوة منه لا بد من توفره على شروط، بالإضافة إلى آثار التزاماته التي تنتج عنه بالنسبة للأصيل صاحب الاختصاص والمفوض إليه، وكذا تتم نهاية التفويض وفق خطوات، وبالتالي هذا ما سنوضحه لما سبق ذكره في هذا المبحث والذي تضمن ثلاثة مطالب فالمطلب الأول شروط التفويض الإداري، أمّا المطلب الثاني بعنوان آثار التفويض الإداري والمطلب الثالث والأخير يتضمن نهاية التفويض الإداري.

المطلب الأول: الشروط القانونية للتفويض الإداري

تشرط مشروعية التفويض الإداري القانونية توفر عدة شروط هامة وإحدى هذه الشروط لديها علاقة بالنص الأذن والأخرى تتعلق بقرار التفويض، مما ينجر على تخلفها بطلان التفويض. ولهذا يتطلب العمل على إيجاد نص قانوني يجيزه ورغم ذلك فقيمة هذا النص تختلف بحسب طبيعة التفويض، ومنه إذا كان الاختصاص دستورياً فالتفويض لا يكون إلا بنص دستوري أمّا إذا كان عكس ذلك فإن قيمة النص الأذن تختلف باختلاف طبيعة التفويض. ومشروعية التفويض يجب أن يكون القرار الصادر بشأنه مطابقاً للنص الأذن من حيث الموضوع والأشخاص بشكل واضح وصريح، وعليه فإن الشروط القانونية للتفويض الإداري تنطبق وفق دراسة خاصة بالنص الأذن، والشروط المتعلقة بقرار التفويض.¹

الفرع الأول: الشروط الخاصة بالنص الأذن

يجب أن يستند التفويض الإداري إلى أساس قانوني يجيزه ويأذن به صراحة حتى يتمكن صاحب الاختصاص من القيام بعملية التفويض، فهو يشترط إذن وجود نص آذن به على أن يكون هذا الأخير من نفس مرتبة النص المقرر لاختصاص المفوض إذا كان بصدد

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 45.

الصلاحيات الدستورية، أمّا فيما يخص الإصلاحات غير الدستورية فإنّ مرتبة النص لا تتغير بشأن تفويض الاختصاص عكس تفويض التوقيع، وهذا ما سنتناوله فيما يأتي¹:

أولاً: وجود النصّ الآذن بالتفويض

إنّ الأصل في ممارسة الاختصاص تكون من طرف الشخص المحدد قانوناً، أمّا الاستثناء فإنّه يجوز لصاحب الاختصاص أن يعهد أو يمنح بعض من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، ولكن بموجب نص قانوني يميز هذا التفويض، ولقد أجمع كلاً من القضاء الفرنسي والمصري والجزائري على وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني يأذن به، وهذا لضمان مشروعيته.

بحيث صدر عن مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات يقضي فيها بعدم مشروعية التفويض الإداري بسبب عدم استناده إلى نص قانوني يميزه، ومن بين قراراته نجد القرار الصادر بتاريخ 23 يناير 1959؛ المتضمن إلغاء قرار التفويض والتصرفات الصادرة عن عامل العمالة المنتدب في الجزائر وهذا بسبب التفويض الغير مستند إلى نص قانوني الصادر عن الحاكم العام للجزائر قبل الاستقلال.

أمّا بالنسبة للقضاء الإداري المصري، صدر عن المحكمة الإدارية العليا قرار بتاريخ 1975/06/22 يتضمن إلغاء قرار التفويض لعدم استناده إلى نص قانوني يميزه، حيث تتلخص وقائع القضية في قيام رئيس مصلحة الضرائب بتفويض وكيل المصلحة بممارسة سلطة التعقيب على الموظفين دون وجود نص قانوني، وقام أحد الموظفين بالطعن في قرار الوكيل بسبب عدم محكمة القضاء الإداري منذ سنة 1955، على أنّ التفويض الإداري يعدّ أمراً استثنائياً عن القاعدة العامة في ممارسة الاختصاص ولا يكون إلّا بنص قانوني.²

أمّا فيما يخص شأن القضاء الإداري الجزائري، فلقد صدر عن مجلس الدولة قراراً يقضي بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، لعدم استناد التفويض إلى نص قانوني، وتتلخص وقائع القضية

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص.ص: 45، 46.

² المرجع نفسه، ص.ص: 46، 47.

في استفادة أحد المواطنين من محل ذي استعمال تجاري بموجب مقرر صادر عن رئيس البلدية وبعد استقالته قام رئيس الدائرة بإلغاء هذا المقرر مستنداً في ذلك إلى تفويض من الوالي، إلا أن النص القانوني لا يجيز للوالي تفويض هذا الاختصاص.

ولقد أجمع الفقه الإداري، على وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني آذن، ويستوي في هذا الحكم أن يكون الأصيل موظفًا فردًا أو مجموعة من الموظفين أناط بهم المشرع اختصاصًا معينًا في شكل مجلس أو هيئة أو لجنة، ولكن من الناظر أن نجد مجلسًا يفوض اختصاصه، لأن المشرع يهدف من وراء منح هذا الاختصاص إلى اتخاذ القرار بالإجماع، وفي هذا السياق، نشير إلى أن القانون الفرنسي يجيز إعادة تفويض التوقيع بناءً على نص تشريعي أو تنظيمي.

إذا كان التفويض الإداري يشترط الاستناد إلى نص قانوني آذن، فما هو حكم التفويض المستند إلى عرف؟

يرى الدكتور **عبد الفتاح حسن**، في كتابه (التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)، على أن استناد التفويض إلى عرف جائز مستندًا إلى إجماع الفقهاء، باعتبار العرف مصدرًا من مصادر القانون الإداري، ولكنه يرى أن المشكلة ليست في استناد التفويض إلى عرف ولكن الإشكال في إيجاد عرف يأذن صراحة بإصدار قرار التفويض.

وبالتالي يتضح من خلال قضية الاستناد إلى عرف الخاصة بالتفويض لا يمكنها تحقيق هذا الأمر مادام التشريع مصدرًا رسميًا، فلا بد من احترام إرادة المشرع والسلطة التنظيمية في ممارسة الاختصاص¹.

ثانيًا: أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص

إن تحديد مرتبة النص الآذن بالتفويض يجب أن تتناسب مع مرتبة النص المتضمن للاختصاص الشخص المفوض، إلا أنه يجب التمييز بين الاختصاصات الدستورية وغير الدستورية

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 48.

وهذا التمييز من أجل المرتبة الخاصة بالنص الآذن التي تختلف باختلاف طبيعة التفويض، ومنه فإذا كان الاختصاص ذات قرار دستوري فإنه لا يجوز التفويض فيه إلا وفق نص دستوري سواء تفويض الاختصاص أو التوقيع، وذلك راجع إلى دور وأهمية هذه الاختصاصات والقيمة القانونية أو المرتبة التي تصدرها الدستور في سلم القواعد القانونية لأنه المصدر الأساسي للقوانين¹. ومنه فالدستور يضمن تحديد الوظائف الأساسية في الدولة وإسناد كل وظيفة إلى هيئة معينة كما يبين الأشخاص الذين يملكون ممارسة تلك الوظائف، فلا يمكن لهم تفويض بعض من اختصاصاتهم المحددة في الدستور إلا بنص دستوري وهو ما أقرت به مختلف الأنظمة القانونية، ومن خلال استقراء ما تضمنه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 87 نلاحظ أنه لم ينص صراحة على إيجاز التفويض، ولكنه حدد الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز تفويضها من طرف رئيس الجمهورية، بالإضافة إلت سلطته في التوقيع على المراسيم الرئاسية الواردة في المادة 78.

فإذا كان الدستور الحالي قد حدد على سبيل الاستثناء الصلاحيات التي لا يجوز تفويضها فإن دستور 1976 نصّ صراحةً على سلطة رئيس الجمهورية في التفويض بانتهاج أسلوب التحديد بشأن الأشخاص المفوض إليهم والاستثناء بالنسبة لموضوع التفويض، حيث نصت المادة 111 في الفقرة 15 على أنه: "يرخص لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته إلى نائب أو تواب رئيس الجمهورية والوزير الأول باستثناء الصلاحيات الدستورية الواردة في المادة 116".

أمّا بالنسبة للاختصاصات غير الدستورية أو الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور، فيجوز تفويضها بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص المحدد لها أو أقل منه، ولكن يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، حيث يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص، فإذا كان هذا الأخير

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، 49.

محدد بقانون فلا يجوز فيه التفويض إلاً بنص قانوني، لأنَّ طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يقوم على أساس التغيير في نظام الاختصاصات، غير أنَّ تفويض التوقيع لا يشترط أن يكون فيها النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، لأنَّ المفوض إليه لا يمارس اختصاصًا قانونيًا بل عملاً مادياً فيجوز أن يكون اختصاص المفوض مقرر بقانون والنص الآذن بالتفويض بموجب نص تنظيمي.¹

وبالتالي فإنَّ هذا الأخير الذي يقدم توضيحاً حول تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع

وإبراز الاختلاف الموجودة بينهما من ناحية الشروط، فنجد تفويض الاختصاص يشترط فيه أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص، وفي المقابل نجد تفويض التوقيع قائم على عدم الاشتراط بالنسبة للنص الآذن بالتفويض أن يكون من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص وهذا راجع بعدم ممارسة المفوض إليه اختصاص قانوني بل يمارس عملاً مادياً ومن هنا فيكون اختصاص المفوض مقرر بقانون والنص الآذن بالتفويض. ونضف إلى ذلك بأنَّ شروط صحة التفويض لا تقتصر على النص الآذن وإنما يجب أن تتوفر في قرار التفويض مجموعة من الشروط بأن يستوفي جميع الأركان اللازمة لمشروعية أي قرار إداري وهذا ما ستوضحه الشروط المتعلقة بقرار التفويض.²

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بقرار التفويض

إنَّ مشروعية التفويض الإداري لا تستدعي الاستناد إلى نص قانوني فقط، وإنما تتجوز هذا الأمر على أن يتم في شكل قانوني معين يعبر فيه صاحب الاختصاص أو المفوض عن رغبته وإرادته في نقل بعض من اختصاصاته إلى أحد رؤوسيه أي المفوض إليه ولن يكون هذا إلاً بواسطة قرار إداري، يتم من خلاله تحديد موضوع التفويض وأطرافه بالاستناد إلى النص الآذن، وعليه فإذا كان قرار التفويض قراراً إدارياً فوجب أن تتوفر فيه جميع أركان القرار الإداري

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص.ص: 49، 50.

² المرجع نفسه، ص. 50.

ومن ثمّ فصحة قرار التفويض تقتضي وجود شروط شخصية وموضوعية وشكلية يمكن توضيحها وجمالها فيما يلي:

أولاً: الشروط الشخصية

القول بالشروط الشخصية يعني ذلك أنّ هذه الشروط تتعلق بطرفي التفويض المفوض (الأصيل) والمفوض إليه (المرؤوس).

1- فالشروط الخاصة بالمفوض (الأصيل):

تمثل في:

- أنّ التفويض يكون من الأعلى إلى الأسفل وهذا الشرط بديهي فمن الطبيعي يكون التفويض من الرئيس إلى المرؤوس طالما أنّ الهدف من التفويض هو التخفيف على الرئيس الإداري والتقليل أو التخلص من التركيز الإداري.

- للرئيس الإداري الحق في تعديل الاختصاصات التي فوضها وله والحق في استرجاعها فالقاعدة العامة أنّ الرئيس الإداري صلاحية إجراء تعديل على بعض الاختصاصات التي فوضها وله الحق كذلك في استرجاعها واستثناءً على ذلك يمنع عليه القيام بالتعديل أو الاسترجاع أثناء سريان التفويض.

- لا يجوز للمفوض الأصيل تفويض نفس الاختصاص لشخص آخر، أمّا إذا نص القانون على ذلك فيمكن له القيام بذلك كما أنه ليس الرئيس مطلق الحرية في اختيار المفوض إليه وفي هذه النقطة ثار مشكل ما إذا كان للمفوض الحرية ذلك أم لا، فهناك جانب من الفقه يرى بأنّ للمفوض الحرية في ذلك وهناك من يرى بأنّ المفوض لا يمكنه ممارسة هذه الصلاحية إلاّ بوجود نص قانوني وهو الرأي الذي استقر العمل به.¹

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 50.

2- أمّا الشروط التي تتعلق بالشخص المفوض إليه:

فهي لا تفويض في التفويض: أي لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يفوض الاختصاص الذي فوض إليه إلى غيره.¹

ثانياً: الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية في التفويض الإداري، بأن يكون هناك نص آذن بالتفويض يجيز التفويض الإداري أو صدور قرار من التفويض وأيضاً يكون تفويض جزئياً، وهذا كله يمثل كالاتي:

1- وجود نص قانوني يجيز التفويض:

لا يستطيع الرئيس الإداري تفويض جزء من اختصاصاته إلى الغير إلا إذا أجاز له القانون ذلك صراحة لأن المشرع هو الذي يوزع قواعد الاختصاص وهو بالمقابل من يبيح ويرخص ذلك، وتجدر الإشارة إلى أنّ النص الذي يجيز التفويض عادة ما يحدد المواضيع التي يتم تفويضها إلى المرؤوس أو يحدد المواضيع التي لا تقبل التفويض، كان ينص مثلاً عن إجازة تفويض الصلاحيات غير الدستورية لرئيس الجمهورية، ويتم استبعاد بعض الصلاحيات من التفويض مثل نص المادة 101 من دستور الجزائر 2016 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري التي نصت على عدم امكانية تفويض رئيس الجمهورية للصلاحيات المذكورة في المادة أعلاه "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".²

¹ قرباص بريزه، نظام التفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر الأكاديمي، جامعة محمد بوضياف،

المسيلة، كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية، (2019/2018)، ص14-15.

² المادة 101 من دستور الجزائر 2016 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم (16-01) المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور.

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل مجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد (91، 92، 105، 107، 109، 111، 142، 144، 145 و146) من الدستور.

ويهدف هذا التحديد للمواضع إلى انجاح عملية التفويض، كما يحدد المسؤوليات بصورة بسيطة وواضحة في حالة ما خرج المفوض إليه عن القواعد التي تحكم التفويض¹.

وإضافةً إلى ذلك نجد أن الجزائر أخذت بنظام التفويض في التشريعات الخاصة مثل قانون الولاية والبلدية حيث نصت المادة 126 من قانون الولاية (12-07)² المؤرخ في 21 فيفيري 2012 على: "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي".

كما نجد في قانون البلدية (11-10)³ المؤرخ في 22 يونيو 2011 المادة 129 الفقرة 05 التي نصت على: "يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات"، وأيضاً المادة 135 من نفس القانون تنص على: "يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رأي المجلس الشعبي البلدي وباسمه ويتلقى منه تفويضاً بالإمضاء".

كما يتوجب لصحة التفويض وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري أن يستند التفويض في نص تشريعي أو لائحي يبيّنه والنص الآذن بالتفويض يجب أن يكون من نفس درجة

¹ عريوة بشرى، نظام التفويض الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27-28.

² قانون الولاية رقم (12-07) المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12 ص 19.

³ قانون البلدية رقم (11-10) المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 67.

النص المانح للاختصاص¹، حيث أنّ القضاء الإداري الجزائري، فلقد صدر عن طريق مجلس الدولة قرارًا يقضي بعيب عدم الاختصاص الموضوعي لعدم استناد التفويض إلى نص قانوني.

وعليه فتتلخص وقائع القضية في استفادة أحد المواطنين من محل ذي استعمال تجاري بموجب مقرر صادر عن رئيس البلدية وبعد استقالته قام رئيس الدائرة بإلغاء هذا المقرر مستندًا في ذلك إلى تفويض من الوالي إلا أنّ النص القانوني لا يجيز للوالي تفويض هذا الاختصاص.²

2- صدور قرار بالتفويض:

من أجل أن تتم عملية التفويض لابد من إصدار قرار التفويض الذي يعتبر بمثابة ممارسة اختصاص معين معلق على شرط واقف إذا لا يكفي هذا الأذن لكي يباشر المفوض إليه الاختصاص بل يجب أن يصدر قرار بالتفويض حتى يستطيع ذلك، والذي يلتزم فيه المفوض بالحدود الواردة في النص الذي سمح له بتفويض اختصاصه من حيث موضوع التفويض وتحديد المفوض إليه ومدة التفويض وشروط ممارسته، وإلا اعتبر قرار التفويض وكل ما ينتج عنه باطل وهذا راجع لكون أنّ التفويض دائمًا ما يكون جزئيًا وليس كليًا ويكون مؤقتًا وليس دائمًا لأنّ التفويض الكلي والدائم يقع باطلا لاعتباره بمثابة التهرب من المسؤولية وعليه يجب لصحة قرار التفويض أن يصدر في شكل قرار إداري صريح ومسبق تطبيقًا لشرط وجود نص قانوني يسمح بالتفويض.

وهذا ما نلمسه من خلال النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر ومنه نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي (95-125)³ المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية في الجزائر حيث جاء فيها لفظ بـ "قرار" تتخذه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وكذلك

¹ الصديقي محمد، التفويض في القانون الجزائري، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (2017-2018)، ص55.

² عريوة بشرى، نظام التفويض الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص28-29.

³ المرسوم التنفيذي رقم (95-125)، المؤرخ في 29 أبريل 1995، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.

نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي (90-99) والتي جاء فيها لفظ بقرار صادر عن الوزير المعني".

وعليه فالقرار الصادر بالتفويض لا بد أن يتضمن تحديداً لموضوعات التفويض لأنه محدد وجزئي حيث لا يشمل كل اختصاصات الأصيل المفوض، كما أن تفويض كل الاختصاصات هو تحرب من المسؤولية وزيادة مرهقة لاختصاص المفوض إليه، وأيضاً تحديد دقيق لأطراف التفويض من أصيل مفوض والمفوض إليه الذي يكون رؤوساً، وكذلك يحدد في قرار التفويض مدة التفويض لكونه ليس دائماً وإنما مؤقت.¹

ومنه فصحة قرار التفويض تقتضي مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

أ - مصدر قرار التفويض: يجب أن يصدر قرار التفويض من الأشخاص أو الهيئات التي حول لها النص الأذن بالتفويض إذا صدر القرار من غيرهم فيعتبر القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام ويحق للقاضي التصدي له من تلقاء نفسه، وبناءً على ذلك إذا نص القانون على أنه يجوز بالتفويض للوزير فهنا يحق للوزير فقط بإصدار قرار التفويض وبذلك لا يحق لمدير الديوان أو رئيسالديوان أن يصدر قرار التفويض.

ب - الجهات التي يجوز التفويض إليها: بالنسبة للمفوض إليه قد يتم تحديد عن طريق الأذن وقد لا يحدده، في الحالة الأولى يتعين على الأصيل الالتزام بنص الأذن وعدم مخالفته فلا يحق له تفويض غير الأشخاص أو الجهات التي حددها النص حتى في حالة غيابهم وفي حالة وضع النص أولويات لمن يسمح لهم بالتفويض بجزء من اختصاصات الأصيل، فيجب الالتزام بهذه الأولويات وذلك للطبيعة الاستثنائية لنظام التفويض، وفي الحالة الثانية ظهر رأيان الرأي الأول يرى بأنه لا يجوز للأصل أن يفوض إلى شخص لا يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية ودليله في ذلك أن التفويض لا ينقل السلطة وإنما ينقل أحد الموضوعات في مجال اختصاصات

¹ عريوة بشرى، المرجع السابق، ص.ص: 29، 30.

الأصيل إلى مجال اختصاص المفوض إليه، والرأي الثاني يرى أن الأصيل أي المفوض يتمتع بحرية كاملة في اختيار المفوض إليه وأيا كان نوع من التفويض:

-الموضوع محل التفويض: يكون النص الأذن بالتفويض محدد للموضوعات التي يجوز التفويض فيها وذلك يجب على الأصيل الالتزام بذلك.

-يجب أن يكون التفويض جزئياً: التفويض الكلي هو تنازل من المفوض عن اختصاصاته التي حولها إليه المشرع وهو أمر غير مشروع لمخالفته القصد من التفويض وهو تخفيف الأعباء عن صاحب الاختصاص¹.

-يجب أن يكون التفويض مؤقتاً: التفويض الإداري إجراء مؤقت بطبيعته فهو لا يصلح أن يكون دائم، حيث يؤدي في هذه الحالة إلى تنازل غير جائز من الأصيل عن ممارسة ما منحه له القانون من اختصاص، يتعين أن يكون محد المدّة.

-صدرور التفويض عن صاحب الاختصاص الأصل: اعمالاً بمبدأ خطر التفويض في الاختصاصات المفوضة فإنه يتعين صدور التفويض لممارسة اختصاص معين فصاحب الاختصاص الأصيل بصفته حيث لا يجوز التفويض في الاختصاص المفوض فإنه ينبغي من باب أولى أن يكون المشرع قد حول الاختصاص محل التفويض للمفوض.

-عدم ممارسة المفوض للاختصاصات المفوض فيها: من مبادئ التفويض المعترف بها في مجال التفويض عدم جواز ممارسة المفوض للاختصاصات الأصلية للمفوض إلى المفوض إليه، وبالتالي حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض وذلك من تاريخ صدور قرار التفويض وذلك لمنع التضارب في الاختصاصات داخل المنظمة الإدارية.

-عدم جواز تفويض التفويض: القاعدة أن المفوض إليه يجب عليه ممارسة الاختصاصات التي فوضت إليه ولا يجوز له أن يفوضها إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك وهو أمر غير معهود

¹ عريوة بشرى، المرجع السابق، ص.ص:30،31.

عن المشرع وأساس هذه القاعد أنّ الاختصاص يحدده المشرع أصالة ثم تعويضاً أي يحدد من يتولى ممارسة الاختصاص من الأصل لم ينظم فيه بالتالي لانفوض في التفويض دون نص.¹

ثالثاً: الشروط الشكلية للتفويض الإداري

ترتبط الشروط الشكلية للتفويض الإداري ارتباطاً وثيقاً بالشروط الموضوعية للتفويض، بل هي مكملة لها، فالشروط الشكلية هي التي تعطي للتفويض المظهر الخارجي الذي يظهره إلى حيز التنفيذ، وينقله إلى علم الجميع، والأصل العام أنّ الإدارة لا تتقيد باتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة عند إصدار قراراتها الإدارية، ومن ثم فإنّ القرار الإداري قد يكون شفويًا أو مكتوبًا.²

واستثناء من هذا الأصل العام، قد يفرض المشرع على الإدارة اتباع إجراء محدد أو شكل معين عند إصدار القرار، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة مراعاة هذا الشكل أو ذلك الإجراء، وإلا كان قرارها باطلاً، وإذا كان قرار التفويض يخضع لسائر الشروط التي تخضع فيها القرارات الإدارية باعتباره قرارًا إداريًا إلاّ أنّه يختلف عنها من حيث آثاره فيما يتعلق بالشخص الصادر لصالحه، حيث تعتبر القرارات الإدارية سارية بمجرد صدورهما من حيث المبدأ حتى ولو لم يتم نشرها فإنّه يتعلق بالتفويض، فإنّ المفوض إليه لا يمكنه ممارسة الاختصاص المفوض له بالاستناد إلى قرار تفويض لا ينشر وعلى ذلك تكون الشروط الشكلية تقوم على شرطين هما شكل قرار التفويض ثم شكل نشر هذا القرار، وهي كالتالي:

1- شكل قرار التفويض:

يعتبر قرار التفويض، عمل إرادي، إذ هو تعبير عن إرادة رجل الإدارة الملزمة، وهو ككل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن يعلن عن إرادته في إصدار قرار تفويض سلطاته واختصاصاته.

¹ المرجع نفسه، ص.ص: 31، 32.

² إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 127.

ويقصد بشكل قرار التفويض: الصورة الخارجية التي تحتم القوانين واللوائح أن يفرغ فيها قرار التفويض، وإذا كان الأصل أنه... لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو شكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين، فإنَّ المشرع قد يشترط أحياناً بل في الغالب أن يصدر القرار كتابة.

وبذلك فإنَّ التفويض يكون مكتوباً وفقاً للقواعد العامة، وأنه لا يمكن افتراضه ضمناً

من خلال بعض التصرفات الإدارية، وذلك للأسباب الآتية:

- يؤدي التفويض الضمني إلى الغموض في توزيع الاختصاصات الإدارية وفي حركتها.
- يسهل إثبات التفويض الرسمي المكتوب، والاحتجاج به في مواجهة الغير، وتجنب مشاكل كثيرة نتيجة لوضوحه وتحديد أبعاده وملاحمه، أمّا التفويض الشفوي فإنه يصعب إثباته والاحتجاج به في مواجهة الغير، ويترتب عليه مشاكل عديدة على من يأخذ به.¹
- يساعد التفويض المكتوب على تحديد الاختصاصات المفوضة ومراقبة المفوض إليه في مدى الالتزام بها وعدم خروجه عليها، وذلك نظراً لأن من يفوض بدقة ووضوح يتجنب النزاع والتداخل في مهمات مرؤوسيه.
- كتابة التفويض تجعله أكثر إيضاحاً لإدارة الأصيل والاختصاصات التي يرغب في تفويضها، كما أنها تمكن المفوض إليه من العودة إلى قرار التفويض أكثر من مرة إذا اقتضى الأمر ذلك.
- ارتباط شرط الكتابة بشرط النص الآذن، وذلك لعدم جواز افتراض التفويض أو استخلاصه ضمناً أو اللجوء إليه بطريقة القياس أو التماثل، بل ينبغي إجازة المشرع له بنص قانوني صريح ومكتوب.
- رفض بعض المرؤوسين للتفويض الشفوي، وذلك لعدم تأكدهم من خلال تفويض رئيسهم بعض اختصاصاته لهم أم لا.

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص 128-129.

وعلى ضوء ما تقدم أعلاه بضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوباً لا شفهيًا، لعدة

اعتبارات ومبررات، منها ما هو قانوني نظري، ومنها ما يتعلق بالمبررات العلمية

والتطبيقية، وعلى النحو الآتي:

أ - فمن الناحية القانونية: أن القاعدة والسند القانوني أنه لا يفوض إلاً بنص، ومن ثم يجب

أن يتضمن القرار النص الذي يركز عليه المفوض في تفويض بعض سلطاته

أو اختصاصاته، وتبعاً لذلك يجب أن يكون هذا القرار مكتوباً مثل النص الآذن بذلك.

ب - أمّا من الناحية العملية والتطبيقية: أن التفويض الشفوي مع تعدده واختلافه

في صورة، قد يصعب إثباته وقد ينتج عنه أضرار لمن يتعلق بهم، بالإضافة إلى أن القرار

الشفهي مع تعدد مجالاته قد يؤدي إلى التضارب في بعض الاختصاصات بين المفوض

والمفوض إليه لعدم كتابتها وتسجيلها عند الإعداد لها بمعرفة معاونين، علاوة على أن القرار

الشفهي قد يؤدي إلى التهرب من المسؤولية عند وقوع الأخطاء أو القصور في أداء المهام

المفوضة وإنجازها بسبب عدم الإعلان عنها كتابة وعدم تحديد الواجبات المطلوبة.¹

2- نشر قرار التفويض:

يقصد بنشر قرار التفويض، أي وضعه في دائرة التنفيذ وإخطار الكافة، فالنشر عملية

مادية ملحقة بالإصدار.

والقاعدة الثابتة في هذا الصدد، أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر، فيجب

على الإدارة إتباعها، ويجب أن يشمل النشر القرار الإداري بأكمله، فإذا رأت الإدارة الاقتصاد

على نشر ملخص له وجب أن يحتوي هذا الملخص على كافة عناصر القرار الإداري حتى يتسنى

لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من هذا القرار.

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص.ص: 129، 130.

فإذا ورد النشر بعبارة مجملة خالية عن أي بيان ما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل القرار ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بمصالحهم ومساسه بها فلا يكون النشلال في هذه الحالة مجدداً في حساب ميعاد رفع الدعوى.

إنَّ عدم نشر القرار لا يؤثر على صحته ولا يؤدي إلى بطلانه ، ولكن القرار الذي لم ينشر لا يمكن الاحتجاج به على الغير، فهو غير ساري في مواجهتهم فعدم النشر لا يعد عيباً في القرار أو سبباً من أسباب الإلغاء إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك، والعيوب التي تشوب عملية النشر لا تنعكس على القرار ذاته ولا تؤثر فيه، ولكن قيمة النشر في أنه يحمل قرار التفويض إلى علم الغير، فلا يحتج به على الغير إلا من تاريخ النشر.

وقواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية والهدف منها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر، بالإضافة إلى دراسة وجهات النظر المختلفة، فتقل بالتالي القرارات المتسرفة¹.

وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بجلسة 1976/03/30 في مصر، أن "الدستور تناول في المادة 108 منه بيان أحكام القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بتفويض من مجلس الشعب، ونصت المادة 188 على أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر في اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا عددت لذلك... ووجوب نشر القرار بالقانون الصادر في غيبة المجلس في الجريدة الرسمية باعتبار أن النشر هو الوسيلة التي يفترض معها علم الكافة بأحكامه، أمّا ما ذهبت إليه الطاعة من أن القانون وحده هو الذي يتعين نشره في الجريدة الرسمية، فهو قول مردود ب أن النشر ضروري لنفاذ كل التشريعات لا فرق في ذلك بين نوع وآخر منها، مثل التشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي ويشمل القرارات بقولنين والقرارات واللوائح في هذا سواء.

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق ص.ص: 131، 132

وعليه فيكون نشر قرار التفويض هو مجموعة الاجراءات التي تتخذ بهدف إطلاع أو معرفة الجمهور بإجراء جديد، وتتنوع أساليب وطرق النشر إلا أنه يتعين على الإدارة إذا حدد لها النص طرق معينة للنشر أن تلتزم بها، وفيما عدا ذلك يترك الأمر لتقديرها، على أن تتخذ من الأساليب ما يتناسب مع طبيعة الإجراء المنشور والقرار الذي سيبنى عليه، وقد يكون النشر في الجريدة الرسمية، أو في مدونة التشريعات، أو في الصحف والمطبوعات المحلية أو بلبق الإعلان¹.

المطلب الثاني: آثار التفويض الإداري

إذا تمت عملية التفويض من الناحية الشكلية بطريقة جيدة وصحيحة، فما هي الآثار القانونية من حيث توزيع الاختصاص بين المفوض والمفوض إليه؟
فالتفويض الإداري آثار سواء بالنسبة للرئيس الإداري المفوض أو بالنسبة للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص.

الفرع الأول: بالنسبة للمفوض

فإنه يظل مسؤول عن أداة المفوض إليه للواجبات والسلطات الصادرة بشأنها التفويض، ذلك أن مسؤولية تظل قائمة رغم التفويض لأن المسؤولية لا تفوض مما يتعين على المفوض متابعة أعمال المفوض إليه، كما يمكنه العدول في أي وقت عن قرار التفويض من خلال سحبه أو تعديله كما يمكنه حتى سحب قرارات المفوض إليه وتعديلها أو إلغائها. غير أنه قبل العدول عن قرار التفويض لا يمكن أن يؤدي المفوض الصلاحيات التي فرضها للمرؤوس وبالتالي يتجرد من ممارستها طوال مدة التعويض وإلا اعتبرت التصريحات الصادرة من المفوض بمثابة قرارات باطلة وغير مشروعة ويتحمل هنا المسؤولية عنها لوحده وهذا المبدأ معمول به في كل من فرنسا ومصر.

وعليه أينما كان الأمر فإن مسؤولية المفوض عن تصرفات المفوض إليه إنما مردها

إلى أساسين هما:

¹ إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص.ص: 132، 133.

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

- بينما يمثل الأساس الثاني: العلاقة المترتبة بين المفوض والمفوض إليه وهي سلطة رئاسية تجعل المفوض يراقب المفوض إليه قبل قيامه بالتصرف وبعد قيامه بذلك أي هو الأخير خاضعاً لتوجيهات الإداري (المفوض).¹

الفرع الثاني: بالنسبة للمفوض إليه

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

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

تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص إليه لأنه أصدرها بماله من سلطة الاختصاص المفوض إليه، ومنه تأخذ هذه التصرفات مرتبة التصرفات التي يصدرها بحكم مركزه في التدرج الوظيفي ولا يمكن أن تأخذ مرتبة تصرفات المفوض (الرئيس الإداري) وهذا

¹ بلهتهات شريفة، الأحكام القانونية للتفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجبالي بونعمة خميس مليانة، (2021/2020)، ص.ص: 60، 61.

يعتبر مبرراً كان لممارسة الرئيس الإداري المفوض لجزء من اختصاصاته للسلطة الرئاسية على المرؤوس الذي تلقى تفويضاً بالاختصاص.

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

عندئذ ومع القول وبخروج هذه التصرفات بدرجة المفوض إليه وليس الأصيل لن يستطيع هذا بالمفوض إليه القيام بإلغائها لكونه أقل درجة من الأصيل¹.

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

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

¹ بلهتهات شريفة، المرجع السابق، ص.ص: 61، 62.

غير أنّ الأمر يختلف بشأن مرتبة قرارات المفوض إليه في الجزائر هذه القرارات مرتبة مصدرها بدليل أنّها قابلة للتنظيم أمام الرئيس الإداري كما أنّ الرئيس الإداري يمنعه أن يلغيها أن يعد لها أو يسحبها بل وحتى يعدل عن قرار التفويض.¹

المطلب الثالث: نهاية التفويض الإداري

إنّ التفويض الإداري وسيلة هامة وسهلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية داخل المنظمات أو المؤسسات الإدارية، ولكن هذه الوسيلة لا تتمتع بصفة الديمومة والاستمرار، وإنما هي وسيلة مؤقتة، وقد تمّ الحديث فيما سبق عن شروط التفويض وبناءً على ذلك فإنّ التفويض الإداري ينتهي بعدة طرق، بحيث تعود الاختصاصات المفوضة إلى الجهات الأصلية المفوضة، وستناول في هذا المطلب طرق انتهاء التفويض الإداري وهي على النحو الآتي:

الفرع الأول: إنهاء التفويض بإرادة المفوض

ينتهي التفويض في الاختصاصات بقرار من الأصيل صاحب الاختصاصات المفوضة وذلك بإرادته المنفردة ويتم ذلك بطريقتين مباشرة وغير مباشرة.

أولاً: إنهاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة

يملك المفوض إنهاء التفويض بطريقة مباشرة وذلك بإصدار قرار إنجائه، وله أيضاً سلطة السحب والتعديل في أي وقت يشاء، وفقاً لإرادته المنفردة مع مراعاة ما يمثله حسن سير الإدارة، حيث إذ تبين المفوض عدم قدرة المفوض إليه على ممارسة الاختصاصات المفوضة بالدرجة والكفاءة التي كان يريدتها، أو استخدمها بطريقة لا تعود بالمنفعة على المؤسسة الإدارية التي يرأسها، أو أنّ الظروف التي دفعته إلى هذا التفويض قد تغيرت، أو أنّه يرغب في استرداد كافة الاختصاصات المفوضة لإعادة تفويض بعضها²، وعليه ولأي سبب من هذه الأسباب يمكن إلغاء التفويض بقرار، وينبغي توافر بعض الشروط في قرار إلغاء التفويض.

¹ بلهتهات شريفة، المرجع السابق، ص62.

² إبراهيم أحمد الفراجي، المرجع السابق، ص.ص: 185، 186.

الشروط الواجب توافرها في قرار إلغاء التفويض:

إنَّ لصاحب الاختصاص الأصيل من الناحية القانونية إنهاء التفويض حتى ولو كان التفويض محدد الموضوع أو شك على الانتهاء وكانت المدة المحددة للتفويض قد قاربت على الانتهاء ودون أن يكون للمفوض إليه حق الاحتجاج، لأنَّ مباشرة الاختصاص ليست حق وإنما هي واجب عليه لدى قرار إنهاء التفويض يجب أن يتوفر فيه ذات الشروط المتطلبة لإصداره والمذكورة أعلاه وذلك لصحته أن يكون مستنداً إلى نص قانوني، وأن يكون مكتوباً وأن يتم نشره، وأن يكون الغرض منه المصلحة العامة، ومن أهم ما ينبغي توفره في قرار الانتهاء أن يكون الانهاء للمستقبل تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القانون على الماضي، وكذلك من دواعي حسن الإدارة أن يخطر المفوض إليه بصدور قرار إنهاء التفويض فور صدوره حتى لا يتصرف تصرفات تكون غير مشروعة أو معينة بعبء عدم الاختصاص ويكون محل طعن بالإلغاء.¹

ثانياً: إنهاء التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة

فالأصيل يملك إمكانية إلغاء التفويض في الاختصاص، بطريقة غير مباشرة وإيراداته المنفردة عند إعادة تنظيم الجهاز الإداري، أو المؤسسة الإدارية التي يرأسها، وعودة الاختصاصات المفوضة إليه، ثم يعيد تفويضها من جديد عند إعادته توزيع الاختصاصات، ويكون ذلك إما بتعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة وينبغي بموجبها على المفوض إليه الرجوع إلى المفوض في البت في موضوع، أو أن يحدد المفوض الاختصاصات المالية للمفوض إليه، أو يجد من سلطاته، ويتبين من خلال ذلك أنه يندرج تحت إنهاء التفويض بطريقة مباشرة حالة تغيير شخص المفوض أو المفوض إليه، إن كان التفويض في التوقيع حيث يقوم على الاعتبار الشخصي والثقة بين طرفيه، لذلك إذا حدث أي تغيير قد يطرأ على أيهما مثل إنهاء مهام المفوض أو المفوض إليه، بالاستقالة أو الإحالة على المعاش أو الوفاة أو غيرها ويترتب تلقائياً انتهاء هذا التفويض، مثلاً إصدار قرار التفويض للأعضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى أحد موظفي البلدية ثم استقال

¹ - صديقي محمد، المرجع السابق، ص.ص: 69، 70.

رئيس البلدية فإنّ هذا التفويض ينتهي تلقائيًا وعلى الرئيس الجديد إصدار قرار بتفويض نفس الموظف أو موظف آخر.¹

الفرع الثاني: إنهاء التفويض بقوة القانون

ينتهي التفويض الإداري بقوة القانون وفي ظل الظروف العادية وليس في ظل الظروف الاستثنائية التي تبرر الكثير من الأعمال غير المشروعة حفاظًا على كيان الدولة وأمنها، واستمرارية المرافق العامة.²

أولاً: نهاية المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض

ينتهي التفويض بانتهاء المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض سواء كان ذلك منصوص عليه صراحة في قرار التفويض، أو كان تحديد هذه المدة في النص الأذن مثل حالة غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي ينوبه النائب الأول بصفة مؤقتة وعند رجوعه تنتهي صلاحيات النائب الأول تلقائيًا، كذلك ينتهي قرار التفويض حتى وإن كان الموضوع الذي صدر من أجله لم ينتهي، وفي هذه الحالة على المفوض تعديله وتمديد مده زمنية أخرى، لأنّ ممارسة المفوض إليه الاختصاص بعد انتهاء المدة الزمنية تصبح قراراته معينة بعيب عدم الاختصاص البسيط.

ثانياً: نهاية التفويض بإلغاء النص الأذن

ينتهي التفويض في الاختصاص بإلغاء النص الأذن الذي يميز التفويض، فإنّ المشرع يصدر نص قانوني يلغي التفويض، ويكون ذلك صراحة أو ضمناً مما يترتب عليه إلغاء قرار التفويض الإداري أو إنجائه، وذلك وفقاً لنظرية الأثر المباشر للقانون فإنّ هذا الإلغاء لا يؤثر على قرارات التفويض التي تسبق إلغاء النص الأذن، وكذلك إلغاء النص الأذن للتفويض، وكانت قرارات التفويض السابقة التي صدرت بناء عليه لا تتعارض مع النص الأذن الجديد فإنها تكون صحيحة ونافاذة.

¹ صديقي محمد، المرجع السابق، ص.ص: 69، 70.

² المرجع نفسه، ص 70.

الفرع الثالث: إنهاء التفويض الإداري بتنفيذ موضوعه

ينتهي التفويض الإداري بصورة تلقائية بمجرد انتهاء الهدف الذي منح من أجله أو ينفذ موضوعه، قد يحدد قرار التفويض الحالات التي يمنح من أجلها كأن ينص أن هذا التفويض يسري إلا في حالة غياب أو انشغال الرئيس الإداري، أمّا إذا كان التعويض محدد بموضوع معين وانتهى تنفيذه فإنّ التفويض ينتهي تلقائياً، ويمنع المفوض إليه أن يباشر الاختصاص الذي كان موضوعاً فيه أو موضوع آخر لم يكن يشمل قرار التفويض¹.

ومن خلال ما تم ذكره يتضح لنا أنّ التفويض في الاختصاصات ذو طبيعة استثنائية ولا تتوسع دائرته في تفسير مضمونه ومحتواه، وإنما يبقى التقيد بقواعد التفسير الضيق غير الواسع.

الفرع الرابع: نهاية التفويض الإداري المشروع

يملك المفوض سلطة إنهاء التفويض بطريقة مشروعة ومباشرة، وذلك من خلال إصدار قرار بإنهائه باعتبار صاحب الاختصاص الأصيل المفوض.

أولاً: الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري

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

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

¹ صديقي محمد، المرجع السابق، ص.ص: 70، 71.

يرأسها، أو أن الظروف التي قد دفعته إلى هذا التفويض قد تغيرت، أو أنه يرغب في استيراد كافة الاختصاصات المفوضة ثم إعادة تفويض بعضها، فإنه يجوز له لأي سبب من هذه الأسباب إصدار قرار بإلغاء التفويض وعودت اختصاصاته المفوضة إليه، وينبغي لصحة القرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض وبنفس قواعده وشكله وأن يستهدف الأصيل منه لصالح العام وحسن سير المنظمة الإدارية التي يقودها وإلا كان قرارًا غير مشروعًا ويجوز الطعن فيه بالإلغاء. ومن ثم فإذا صدر قرار التفويض بأداة قانونية معينة، كقانون أو مرسوم، أو بصورة معينة بأن كان صريحًا أو مكتوبًا، فإنه ينبغي أن يتم إلغاؤه بنفس الأداة والصورة التي صدر بها قرار التفويض حتى يعلم الكافة به، وإذا صدر قرار التفويض من لجنة أو مجلس أو جمعية أو هيئة فإنه ينبغي أيضًا صدور قرار الإلغاء من نفس الجهة التي أصدرت قرار التفويض وليس ممن يمثلها، وإن كان قرار الإلغاء من نفس الجهة التي أصدرت قرار التفويض وليس ممن يمثلها¹.

ثانيًا: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري

إذا كان قرار التفويض صادرًا من رئيسين إداريين معًا يمارسان اختصاصًا واحدًا فإنه يجب أيضًا صدور قرار الإلغاء من الرئيسين الإداريين معًا، وليس من أحدهما، وإلا كان قرارًا باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك لخضوعه للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإدارية باعتباره قرارًا إداريًا.

من أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، حكمه الصادر في 12 تشرين الثاني عام 1964 في قضية الاتحاد الوطني للأراضي المستصلحة في فرنسا والذي ألغى به قرار وزير المالية الفرنسي الخاص بتحديد الحد الأقصى للتعرفه المستحقة على أراضي القرى، ولذلك لإنهائه قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم العالي وسكرتيرة الدولة للشؤون الاقتصادية، واللذان فوضا

¹ بلهتهات شريفة، المرجع السابق، ص.ص: 63، 64.

بموجبه المحافظين في تحديد مقدار التعرفه المستحقه على أراضى القرى، وأيضاً لعدم تمتعه بأنه صفة
في إنهاء التفويض الممنوح للمحافظين بواسطته الوزيرين المذكورين¹.

¹ بلهتهات شريفه، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الثاني

التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلي
ودوره في أداء الجماعات المحلية

المبحث الأول: التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلية

تمثل الهيئات المحلية والمسماة بالجماعات المحلية في الولاية والبلدية، في اختصاصها على هذين الصنفين الأخيرين، حيث يتولى الوالي تسيير شؤون الولاية وتمثيلها في جميع الأحوال المنصوص عليها قانونًا باعتباره المسؤول الأول على مستوى الولاية، وتقوم بعض الأجهزة الإدارية بمساعدته في أداء صلاحياته بموجب الصلاحيات المخولة له في النصوص التنظيمية، وتكون وفق أمر منه أي تفويضًا من طرفه، أمّا بالنسبة للبلدية، فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمثل السلطة الإدارية العليا على مستوى البلدية ويتمتع بصلاحيات عديدة، سواءً ممثلاً للدولة أو البلدية، غير أن الإطار (المركز) القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يختلف عن الوالي، ومن هنا يمكن أن نؤكد على قضية تعيين الوالي أي أنّه إذا عُين من طرف السلطة المركزية، فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون منتخبًا حيث يتم اختياره من طرف أعضاء القائمة المتحصلة على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، وتعمل تحت إشرافه مجموعة من الأجهزة والمصالح الإدارية والتقنية في تسيير شؤون البلدية والتكفل بمهامها، كما أنه تخول له نصوص قانونية تفويضًا جزء من صلاحياته إلى النواب المساعدين له، وإلى الموظفين الخاضعين لسلطته.¹

وبناءً على ما سبق ذكره سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين بحيث سنتطرق في المطلب الأول إلى التفويض الصادر عن الوالي، والمتكون من فرعين الفرع الأول (سلطات الوالي في تفويض صلاحياته)، والفرع الثاني (الهيئات المفوض إليها)، أمّا في المطلب الثاني سنتطرق إلى التفويض الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمتكون هو الآخر من فرعين الفرع الأول (سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته)، وانتقالاً إلى الفرع الثاني (الهيئات المفوض إليها)، وكل هذا على النحو التالي:

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص174.

المطلب الأول: التفويض الصادر عن الوالي

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مميزة إلى جانب أنه يعتبر ممثل السلطة المركزية وممثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى ذلك يعتبر سلطة إدارية سياسية في الوقت نفسه، وذلك نتيجة الصلاحيات المخولة له قانوناً، فهو ممثل الدولة كما تم توضيحه فيما سبق ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ونظراً لتمتعه وقيامه بعملية الاضطلاع في ممارسة صلاحيات كثيرة ومتنوعة، بحيث تختلف هذه الصلاحيات بين صلاحيات في حين اعتباره ممثلاً للدولة وصلاحيات باعتباره ممثلاً للولاية، ولهذا تعمل تحت إشرافه مجموعة من الهيئات تقوم بمساعدته في ممارسة هذه الصلاحيات وذلك بموجب تفويض منه أو بواسطة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد اختصاصاتها.

ويقوم الوالي بتفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي الأجهزة المساعدة له بغرض تحقيق استمرارية العمل الإداري، وتنسيقه بين الهيئات المختلفة المتواجدة على مستوى الولاية. وعليه سنتطرق لسلطة الوالي في تفويض صلاحياته (الفرع الأول)، ثم نتقل لمعرفة الهيئات المفوض إليها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: سلطات الوالي في تفويض صلاحياته

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يجوز على السلطات بصفته ممثلاً للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة ويتم تعيينه، بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية¹.

أولاً: صلاحيات الوالي ممثلاً للدولة

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

¹ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 174.

وتتمثل هذه التعليمات في إصدار القرارات الإدارية للمحافظة على النظام العام وتسمى بلوائح الضبط، والتي تتخذ صور عديدة منها المنح والترخيص والإعلان، وللتوضيح أكثر فإن صلاحيات الوالي تتوسع أكثر في الظروف الغير عادية - كحالة الطوارئ أو الحصار - من قبل رئيس الجمهورية، إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي¹.

ثانيا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

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

ثالثا: تفويض الاختصاص

يفوض الوالي بعض من اختصاصاته المحدد في المرسوم التنفيذي (94-215)³ المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، حيث أن المادة 10 منه تنص "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص ما يأتي:

بحيث ينشط وينسق عمليات تحضير التنمية في البلدية، وتنفيذها ويصادق على المداوات حسب الشروط التي يحددها القانون، ويوافق على قرارات تسيير المستخدمين في البلدية باستثناء المتعلقة بحركات التنقل وإنهاء المهام، ينشط كل المبادرات الفردية أو الجماعية الهادفة إلى إنشاء

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 177.

² المرجع نفسه، ص 176.

³ المرسوم التنفيذي (94-21)، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ص 17.

الوسائل والهياكل التي تلبي حاجات الموظفين ،¹ كما لا يمكن للوالي في عملية تفويض بعض من صلاحياته الواردة في النصوص التشريعية أي قانون الولاية رقم (07-12) المؤرخ في 21 فيفري 2012 إلاً بنص قانوني له نفس النص المقرر لاختصاصاته ومهامه، وعليه فإنّ مصادقته على مداوات المجالس الشعبية البلدية هي من صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة الوصية على مستوى الولاية وفقاً للمادتين (56 و 57) من قانون البلدية (10-11) المؤرخ في 22 جوان 2011، ولا يمكن تفويض هذا الاختصاص بموجب مرسوم تنفيذي، بل يكون بموجب نص تشريعي أو بأمر صادر من رئيس الجمهورية، أمّا بالنسبة للاختصاصات الغير واردة في النصوص التشريعية يجوز له تفويضها، ولا يكون التفويض بموجب قرار صادر عن الوالي، ويتم تفويض بشكل تلقائي، وتفويض وظيفي وأن يصدر قرار لإنهاء حسب قاعدة توازي الأشكال².

رابعاً: تفويض التوقيع

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

ويتضح من هذه المادة أن المشرع لم يحدد صفة الموظفين الذين يفوض لهم التوقيع، بمعنى آخر الرتب التي يمكن لها التوقيع باسم الوالي لكنها أحالتها إلى القوانين والنصوص التنظيمي، وطبقاً للمرسوم التنفيذي رقم (94-215) المتضمن أسماء أجهزة الإدارة العامة في الولاية حدد الوظائف اختصاصاتها عن طريق التفويض بالإمضاء وبموجب المادتين (08 و 28) من القانون

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 177

² محمد خلفي، المرجع السابق، ص 99.

³ المادة 126 من القانون (07-12) المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 2012 ص 20.

رقم (94-215)¹، وهم رئيس الديوان، ومجلس الولاية، أي مديرية المصالح الخارجية للدولة في كل المواضيع التي تدخل خصوصاً في صلاحياته.

وعليه فإنّ عملية التفويض تقتضي منا معرفة الهيئات المفوض إليها بعدما قمنا بتحديد طبيعته أو مضمونه وهذا ما سنتعرف عليه في دراستنا للفرع الثاني.

الفرع الثاني: الهيئات المفوض إليها

بالرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ومنها قانون الولاية (12-07) المذكورة

أعلاه، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم (94-215) المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، نجد أنّ هناك مجموعة من الأجهزة الإدارية تعمل تحت سلطة الوالي والتي يفوض لها جزء من صلاحياته وتمثل في الأمين العام للولاية، ورئيس الديوان، ورئيس الدائرة وأعضاء مجلس الولاية، وسنوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: الأمين العام

يمارس الأمين العام مجموع الصلاحيات تحت سلطة الوالي وهذا وفق نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي (94-215) المذكور أعلاه، وتمثل مهام الأمين العام فيما يلي: "يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته، كما يتابع جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، وينسق أعمال المديرين في الولاية، وينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وتنسيقها، كما يتابع أجهزة الولاية وهيكلها، وينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويقوم بمراقبتها، ويتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، كما يتولى كذلك رئاسة لجنة الصفقات في الولاية"².

¹ المادتين (8 و 28) من المرسوم التنفيذي رقم (94-215) المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 27 جويلية 1994، ص6، ص8.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم (94-215) السالف الذكر، ص5.

ثانيا: رئيس الديوان

يساعد الوالي في أداء مهامه جهاز يسمى الديوان ويرأسه رئيس الديوان، وهذا وفق نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي (94-215) ويعمل تحت سلطة الوالي وصلاحيات رئيس الديوان وتتمثل في العلاقات الخارجية والتشريعات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، وكذلك تنشيط مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والتسويق، ويتلقى في حدود اختصاصه تفويضاً بالإمضاء من الوالي¹.

ثالثا: رئيس الدائرة

يمارس الوالي اختصاصات متعددة، سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو جهة تنفيذية، فإن هذه الأعباء الكثيرة الملقاة على عاتقه خاصة تفرض تخصيص أعوان له يكلفون تحت إشرافه وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية، وهؤلاء هم رؤساء الدوائر، ويخضع رؤساء الدوائر للمرسوم التنفيذي (94-215) المشار إليه وخاصة المادة 09 منه.

أمّا فيما يخص صلاحيات رئيس الدائرة فحددها المادة 10 للمرسوم التنفيذي (94-215)، ويمكن إنجازها فيما يلي: ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها، يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية، يصادق على تصريفات حقوق مصلحة الطرق، وتوقيف السيارات والكرء لفائدة البلديات، ويصادق على شروط الانجاز التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات، كما يصادق على تغيير تخصيص ملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، يصادق على الصفقات العمومية².

رابعا: أعضاء مجلس الولاية

لا يعتبر مجلس الولاية هيكلًا داخليًا تابعًا للولاية مثل الأجهزة والهياكل الأخرى، كالديوان والأمين العام، فهو يتميز بوضع خاص وهو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغرة، ويتشكل

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 6.

² المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم (215/94)، السالف الذكر، ص 6.

مجلس الولاية بقوانين حسب للمادة 19 من المرسوم التنفيذي (94-215) من مديري مصالح الخارجية للدولة في مختلف القطاعات، وتمثل في المديرية الولائية التابعة للوزارات حسب التخصيص وهي عبارة عن صورة من صور عدم التركيز الإداري، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها خاضعة لسلطة الوزير، وكذلك لسلطة الوالي باعتباره مندوب الحكومة على مستوى الولاية، أمّا عن مهام المجلس يمكن إيجازها فيما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة، ومصداقيتها، وعلى احترام القوانين والتنظيمات، وكذلك يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة، وتنفيذ سائر تعليماتها على مستوى تراب الولاية، ويدرس في إطار القوانين أي مسألة يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء، ويبيد رأيه في جميع المشاريع التي تقع في حدود تراب الولاية.¹
- حيث يتلقى كل أعضاء مجلس الولاية تفويضات من طرف الوزير المختص، وكذا من الوالي بصفته ممثلاً للحكومة على مستوى الولاية، وفي أغلب الأحيان ما يكون التفويض من طرف الوالي.

إنّ التفويض الإداري على المستوى المحلي لا يمارس فقط من طرف الوالي، بل كذلك

يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما سوف نوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: التفويض الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم الدولة، فهي قريبة من المواطنين وتشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية، فهي شخص لا مركزي²، ويتولى الإشراف عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من طرف موطنو البلدية، وكذلك أعضاء مجلس المنتخبين، ويختار منهم نواب يعملون على مساعدته في أداء صلاحياته القانونية، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، عدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً لبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً

¹ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 188.

² المرجع نفسه، ص 189.

للدولة، ومنه نلاحظ أن ازدواجي الوظيفة التي يمارسها، كما تتولى بعض الأجهزة الإدارية مساعدته في تأدية مهامه، ويفوض لها جزء من اختصاصاته بموجب قرار تفويض وفقاً للنصوص القانونية، وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته

إنّ قانون البلدية رقم (10-11)¹ المؤرخ في 22 جوان 2011 منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بعدة سلطات، منها ما يؤول إليه باعتباره ممثلاً للدولة تحت وصاية الوالي المتمثلة سلطات الضبط الإداري على حدود إقليم البلدية، وآخر وبصفته ممثلاً للبلدية.²

أولاً: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات منها ما هو في قانون الحالة المدنية وكذلك قانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات، وقوانين أخرى، ويمكن إيجاز صلاحياته المحددة قانون البلدية المشار إليه فيما يلي: بناءً على المادة 85 من قانون البلدية (10-11): "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ولهذه الصفة فهو مكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، وكذلك ضابط للشرطة القضائية، وكذلك التصديق على الوثائق، كما يتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية"³، وكل النشاطات الضرورية لضمان سلامته وحماية الأشخاص الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحدث فيها كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم يأمر

¹ القانون رقم (10-11)، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة

في 03 جويلية 2011

² عمار بوضيف، المرجع السابق، 218.

³ المرجع نفسه، ص 218.

بتنفيذ تدابير الأمن، وكما تخول له اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وكذلك الضبط الإداري البيئي،... وغيرها"¹.

ثانيا: سلطات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، والمشاركة فيها، ويضطلع كذلك بصلاحيات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة يقدم باسم البلدية وحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق البلدية منها، إدارة موارد البلدية بالإنفاق والإشراف على المحاسبية العمومية للبلدية، وإبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهدايا والهبات، وإبرام الصفقات العمومية، كما يتقاضى باسم البلدية وحسابها، أيضاً إدارة شؤون مستخدمي البلدية وكذلك الاعتناء أشد عناية ومحافظة على الأرشيف والمحفوظات، كما يخول له إدارة الممتلكات البلدية ويستعين بالشرطة والدرك الوطني ويسهر على حسن سير مؤسسات البلدية،² كما يحقق المرونة والفعالية في العمل الإداري بشكل فعال في العمل الإداري على مستوى البلدية، وكذلك إلى النواب المساعدين.

ثالثاً: تفويض الاختصاص:

طبقاً للمادة 86 من قانون البلدية التي تنص: " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً"، وعليه فإنه يقوم بالتصديق على وثائق الحالة المدنية ويمكنه تفويض هذا الاختصاص، وبالرجوع إلى المادة 101 من قانون البلدية المشار إليه في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات،

¹ المرجع نفسه، ص 218.

² محمد الصديقي، المرجع السابق، ص 48.

يمكن للوالي الحلول محله إن رفض ذلك، أو لم يستطيع القيام بالتفويض باعتباره ممثلاً للسلطة الوصية وذلك بعد إنذاره¹.

رابعاً: التفويض بالإمضاء:

لقد حول قانون البلدية (10-11) المذكور لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتفويض أحد النواب وهذا ما نصت عليه المادة 87 في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين، وإلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.
 - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
 - إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
 - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة الهوية.
 - التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- ومن هذا المنظور فرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بجميع صلاحياته وفق قوانين معينة مع احترامها وفق ما جاءت به.

كما يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً²، ومن خلال نص هذه المادة يتضح لنا أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أنت يفوض بعض من اختصاصاته وتحت مسؤوليته تفويض الإمضاء إلى المديرين البلديين والموظفين الخاصين وإلى كل موظف بلدي، وبالتالي فإنه لم يقيد سلطته في تحديد الشخص المفوض إليه، سواء كان نائباً أو موظفاً بل ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اختيار الشخص المفوض

¹ المادتين (86 و101) من القانون (10-11) السالف الذكر.

² أنظر المادة 87 من قانون (10-11)، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

إليه، أمّا فيما يخص موضوع التفويض بالإمضاء فقد تم تحديد الأعمال المفوضة في المادة رقم 87 المذكور مسبقاً.

الفرع الثاني: الهيئات المفوض إليها

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

أولاً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

إنّ قانون البلدية أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان نتائج الانتخابات المحلية، بحيث يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ في الآجال المعقولة أجاز له المشرع الاستعانة بهيئة تنفيذية، يتولى الإشراف عليها والمتابعة بخصوص مداورات المجلس وتضم الهيئة إلى جانب الرئيس ونوابه ويتراوح عددهم من 2 إلى 6 حسب تعداد أعضاء المجلس¹.

ثالثاً: موظفي البلدية

بالنظر إلى المادة 15 من قانون البلدية نصت صراحة على أن هياكل البلدية تشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين تحت سلطة المجلس الشعبي البلدي²، وتمثل هذه الإدارة في المصالح التالية: (الأمانة العامة، ومصالحة التنظيم والشؤون العامة والنشاط الاجتماعي والثقافي، ومصالحة الشؤون المالية والنشاط الاقتصادي)، كما تختلف عدد هذه المصالح من بلدية إلى أخرى حسب الكثافة السكانية، وتحتوي هذه المصالح الإدارية على مجموعة من المكاتب.

¹ المادة 69 من القانون نفسه.

² المادة 15 من قانون (10-11) المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

ثالثا: الأمين العام

نجد المادة 129 من قانون البلدية جاءت أكثر توضيحًا وتفصيلاً لمهام الأمين العام، فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية، وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة التنظيم ومخطط تسيير المستخدمين، المنصوص عليهم في المادة 126 من قانون البلدية، وإعداد محاضر تسليم واستلام في حالة تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي، واعترفت المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح متصرف إداري لمساعدته المندوب البلدي، وإضافتًا إلى ذلك عهدت إليه المادة 139 بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يتولى طبقًا للمادة 180 إعداد مشروع ميزانية البلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها واعترفت له كذلك المادة 190 بالعضوية في اللجنة البلدية للصفقات والتي تضم إلى جانب رئيس المجلس والأمين العام عضوين منتخبين وممثل مصالح أملاك الدولة¹.

وبالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بصلاحياته وفق قوانين البلدية، بإتباع مجموعة القوانين الإدارية وذلك بمساعدة من طرف أعوانه المفوض لهم بصلاحيات تسيير شؤونه الإدارية.

المبحث الثاني: دور التفويض الإداري في أداء الجماعات المحلية

للتفويض الإداري دور وأهمية بالغة في قضية تحقيق فعالية العمل والنشاط الإداري ومدى استمراريته، وبطبيعته يعد ضرورة حتمية في تسيير الشؤون الإدارية في الإدارة الحديثة، وهذا الأمر يكون بالنظر إلى فاعليته الهادفة وفوائده ومزاياه المتنوعة التي يحققها، إلا أنه قد يتعرض إلى بعض الصعوبات قد تقف كحاجز أمامه أي بعض الصعوبات العملية التي يمكن تجاوزها ومواجهتها وذلك بإتباع مجموعة التوصيات والحلول، ومن هذا فقد ارتأينا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول دور التفويض الإداري في التخفيف من حدة التركيز الإداري، أمّا المطلب الثاني فسنستطرق فيه إلى دور التفويض الإداري في تحقيق الإصلاح الإداري.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012 ص.ص 221، 222.

المطلب الأول: التخفيف من حدة التركيز الإداري

يعتبر التفويض الإداري طريقة ووسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري لأنه يهدف دومًا

إلى التخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية، حيث تنتقل سلطة البث في بعض الاختصاصات إلى المرؤوسين نتيجة الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية¹، وستناول في هذا المطلب فرعين الفرع الأول صور المركزية الإدارية، أما الفرع الثاني تخفيف العبء عن الرئيس الإداري.

الفرع الأول: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتان: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

أولاً: التركيز الإداري

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضًا المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام.

ومعنى التركيز الإداري أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات الآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات².

ولاشك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد³.

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص36

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق،

(2010/2011)، ص23.

³ بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، (2015/2016)، ص.ص:118، 119.

لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية إلى الصور المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

فيطلق على هذا الأخير بأن المركزية الإدارية ألاً وزارية أو المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة، إلا هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلاً من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس¹.

وعليه فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب نظام اللامركزية الإدارية، وهي الصور الباقية في إطار نظام المركزية الإدارية.

وإضافة إلى ذلك فالتفويض الإداري مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصلي، ويقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد رؤوسيه أو جهة أو هيئة ما ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب الرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة².

¹ المرجع نفسه، ص 119.

² بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 119.

فالمركزية الإدارية تقوي سلطة الدولة وتدعمها مما يترتب على ذلك جملة نتائج جوهرية تعتبر من حسنات هذا النظام ومن أهمها:

- يقوم النظام المركزي على توحيد الإدارة وتناسقها ويؤدي ذلك إلى توحيد أنماط وأساليب النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة¹.
- تؤدي المركزية إلى تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين أمام خدمات الدولة المركزية وتمكنهم جميعاً من الاستفادة من الإمكانيات المادية للدولة.

ويطلق عليها أيضاً أسلوب عدم التركيز الإداري ويحقق هذا الأسلوب ميزتين فهو من ناحية يخفف العبء من الوزارات التي اتسعت أنشطتها كثيراً ومن ناحية أخرى يحقق الفعالية والكفاءة في ممارسة الإدارة العامة لنشاطها لأن هذه الهيئات المحلية تكون أكثر خبرة ومعرفة بظروف الأقاليم ومشاكلها².

الفرع الثاني: تخفيف العبء عن الرئيس الإداري

يتم التخفيف من عبء الرئيس الإداري من أجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية على أحسن وجه، كما يساهم بتحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل النظم الإدارية الحديثة من حيث ممارسة الهيئات المحلية لبعض اختصاصات الهيئات المركزية كما سبق وذكرناها، بالإضافة إلى مشاركة المرؤوسين في القيام بالمهام أو الاختصاصات المفوضة إليهم من طرف رؤسائهم مما يترتب عنه التقليل من استبدادهم والسعي إلى تقريب الإدارة من المواطنين.

¹ يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، (مجلة القانون الإداري والدستوري)، جامعة النيلين، 2011 ص44.

² المرجع نفسه، ص44.

المطلب الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري

يعد التفويض الإداري وسيلة من وسائل تحقيق الإصلاح الإداري، حيث أنه أصبح أمر ضروري لتحسين سير وتنظيم العمل الإداري، وإعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات الإدارية، من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء والمرؤوسين فهو يعتبر من بين الأساليب الأكثر مرونة وُسرًا لتحقيق أهداف العمل الإداري، ويتميز التفويض الإداري بميزة البث في المسائل الإدارية والقضاء على مشاكل الإدارة ومن بينها التعقيدات الإدارية، أو بما يسمى بالبيروقراطية التي تعرقل سير العمل الإداري والإخفاق في تحقيق المصلحة العامة، كما يهدف إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية، كإجراء التنظيم الإداري الولائي، بالإضافة إلى حقه إلى التظلم الإداري الرئاسي، على سبيل المثال في حالة صدور قرار من مدير أحد المصالح الخارجية بتفويض من الوزير بمنح الموظف الحق في التظلم الإداري الولائي أولاً أمام المدير ثم يتظلم رئاسياً أمام الوزير المختص، والمقصود بالتظلم الإداري الولائي هو ذلك الالتماس الذي يرفعه صاحب الصفة والمصلحة إلى الجهة أو الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار بشأن النظر فيه ومراجعته¹، وله عدة أسس ومبررات نفسية وتنظيمية وواقعية تبرر الحتمية استعماله قبل أي تظلم آخر، أمّا التظلم الإداري الرئاسي هو ذلك الالتماس الذي يقدمه ذو الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلو وترأس من إصدار القرار الإداري المنظم عنه، بشأن مطالبة هذه السلطات بمراقبة أعمال وقرارات الهيئات التابعة له، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين فالفرع الأول بعنوان الغاية من الإصلاح الإداري، أمّا الفرع الثاني التفويض وأثره على الإصلاح الإداري.

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص.ص: 38، 39.

الفرع الأول: الغاية من الإصلاح الإداري

إنَّ التغير الدقيق والخطير في أبعاد القضية الإدارية، والذي اصطُح على تسمية بالإصلاح الإداري، وهو نتاج عملية التفاعل بين الإدارة والحياة العامة، وفي كينونة الإدارة وبنيتها، في عناصرها القانونية والبشرية والمادية في مفهومها ومظاهرها وتطبيقها، في قابليتها للأخذ والعطاء وللقيادة والتوجيه بحيث تظل قادرة على القيادة والتوجيه، ويهدف الإصلاح الإداري إلى تطوير أداء الأجهزة الحكومية بكل فعالية ويختلف الإصلاح الإداري في كميته ونوعيته وفي فعاليته والحاجة إليه، اختلافًا كبيرًا.

فهناك الإصلاحات الكبيرة في نطاق النصوص التأسيسية والدستورية، مثل تحديد السلطات وتقسيمها على وجه ما، أو في نطاق النصوص القانونية كتقرير مبادئ عامة جديدة في الإدارة على غرار المبادئ التي تضمنتها المراسيم الإشتراعية لعام 1959 في لبنان على سبيل المثال من مثل إنشاء مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، وتقوية جهاز اللامركزية بالمفهوم الجديد للسلطات الإدارية¹.

وأخيرًا هناك الإصلاح الصغير والثانوي، الذي يتناول أمورًا فرعية تنظيمية بحتة أو عملية تكون مبدئيًا هامة في سموها وفي صلتها بالإصلاح الكبير، ولكنها بذاتها ليست ذات خطورة ولا تستدعي قرارات مبدئية هامة ومن ثم توجب تحديد الغاية من التغيير في الإدارة، نصوصًا وأشخاصًا وتجهيزات وما يتفرع منها، أي تحديد الغاية من الإصلاح الإداري، لذلك نجد أن كل عمل تشريعي أو سياسي أو إداري أو تنظيمي، يستهدف إزالة الفرقة والتنافر بين الإدارة والجمهور ويعيد إلى تعاملها وتفاعلها الانسجام والتناغم بحيث تستمر الإدارة في القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها في شروط مثلى من الفعالية والانتظام، وانخفاض الكلفة، ويستمر الجمهور على التعامل مع الإدارات وعلى الثقة بها واللجوء إليها والاعتماد على خدماتها، وبالتالي التعاون معها على تحقيق المناخ الملائم لها لكي تقوم بمهامها على الوجه الأمثل.

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص 199.

ومن هنا يمكننا القول أنّ الإدارة العامة لا تستطيع أن تنمو وتتطور وتحيا في عزلة عن الحياة العامة، في أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ تعتبر الإدارة العامة مظهرًا حضاريًا إذ أن احتياج الجماعة إلى ضبط شؤون العائلة والملكية والدفاع، والحقوق المدنية الأولية، استوجب وجود ضباط أو متطوعين أو محترفين يتولون تنسيق تلك المفاهيم والمصالح والخدمات والإشراف عليها على الأمل¹.

الفرع الثاني: التفويض الإداري وأثره على الإصلاح الإداري

لقد تعددت الآراء حول نظرية التفويض الإداري وإعادة توزيع الاختصاصات باعتباره أسلوبًا للتنظيم الإداري بين مؤيد ومعارض، فالبعض ينظر إلى التفويض على أنه تكوين شخصي للتابعين ولتعويدهم على اتخاذ القرار، والآخرون يرون أنّ التفويض ما هو إلا مشكلة وهمية، وأنّ هناك فئًا خيرًا منه يمكن به حل المشاكل الإنسانية وتنازع الاختصاصات، وتدخل الوظائف، وهو يتعلق بوضع إجراءات دائمة تسمح بتنظيم كامل للعمل متحاشيًا فيه كل تزايد في الأعباء للمستويات الرئاسية العليا، وكذلك كل فقدان للتوازن في المرفق العام، ونرى أن الحل الأمثل في توزيع الاختصاصات والسلطات بين القيادات الإدارية على التسلسل الهرمي بالتدرج من أعلى إلى أدنى، مع مراعاة المرونة الكافية في التوزيع، حتى تستطيع القيادات، التفرع لرسم السياسة العامة والخطط ومتابعة تنفيذها والرقابة على التنفيذ مع إعطاء القيادات الإدارية مسؤوليات أكبر في إدراج وتوجيه العمل اليومي، وأن ذلك يتطلب إعادة النظر في القوانين واللوائح المتعلقة بالشؤون الوظيفية والإدارية والمالية، وكذلك تحديد اختصاصات وسلطات كل وظيفة ومستوى قيادي معين بحيث يكون لكل قائد على المستويات الإدارية المختلفة اختصاصاته التي يباشرها بصفة أصلية لا عن طريق التفويض.

¹ المرجع نفسه، ص.ص: 200، 201.

ويشكك البعض في قدرة نظام التفويض على تقديم الضمانات القانونية للأفراد التي يقدمها نظام الاختصاصات، حيث لا يسند الاختصاص في هذا النظام الأخير إلا موظفين ذوي قدرات محدودة لا تحمل ضمانات للأفراد، ويشكل نظام الاختصاص وإعادة توزيعه ثباتاً ووضوحاً للأطراف الثلاثة المرتبطة به، الموظف المختص، والموظفين المرتبطين به، جمهور المنتفعين بالمرفق، كما أنه يحدد المسؤولية لنوع السلطة الممنوحة ويحقق المفوض إليه كياناً ذاتياً حيث يستمد اختصاصاته مباشرة من القواعد القانونية العامة أو التنظيمية وبصفة مستمرة ودون أن يتوقف ذلك على إرادة فرد معين في المنح أو المنع كما هو الحال في نظام التفويض¹.

ولا شك أن هذا النظام يساعد على استقرار الأوضاع القانونية وثبات التنظيم القانوني ويحقق راحة الجمهور المنتفعين مع جهة الإدارة حيث سيكون على بينة مع من يتعامل، وبالتالي السهولة والسرعة في قضاء مصالحه، وتوزيع الاختصاصات يؤدي إلى العدالة بين السلطات الإدارية مما يؤدي إلى عملية الإصلاح الإداري بشكل سريع بحيث لا تتحمل السلطات ما يفوق طاقتها في العمل، بينما إذا نظرنا إلى توزيع الاختصاصات من منظور آخر، نجد أن عملية تركيز السلطة في يد الرئاسة يؤدي إلى إعاقه سير العمل، وبالتالي عند توزيع الاختصاصات على مختلف المستويات، يجب أن يتم تحديد اختصاصات ومسؤوليات كل وظيفة في البناء التنظيمي بما يتناسب مع أهميتها.

ونظراً لأن هذا الافتراض الثابت لا يتفق مع واقع الحياة الإدارية حيث نظام لا يضع في الاعتبار ما يلحق بهذه السلطات من عوامل تجعلها غير قادرة على الاضطلاع بهذه المسؤولية في بعض الأحيان نتيجة لما يتعرض للعنصر البشري القائم عليها من مرض أو غياب أو امتناع عن الأداء².

¹ عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص.ص: 201، 202.

² عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري، المرجع السابق، ص.ص: 203، 204.

لذا نجد أن نظام التفويض في عملية الإصلاح الإداري تقوم على إعداد وتدريب قيادات من الصف الثاني على مسؤوليات القيادة في المستقبل، ولذا نجد أن التفويض الإداري يستوجب أصلاً حلاً إدارياً يؤثر في سير العمل وانتظامه في المرفق العام، وذلك إذا طرأ على أحد الموظفين طارئ من مرض أو مانع حال بينه وبين أداء واجبات وظيفته، وهو ما يهدد مبدأ سير وانتظام المرافق العامة.

إذن للتفويض دور هام في تحقيق الإصلاح الإداري عن طريق إعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات الإدارية العامة، وتعديل وتوزيع الاختصاصات والسلطات بين الرؤساء والقادة الإداريين بما يحقق سير العمل بخطوات أسرع وبوسائل أبسط وطرق أقصر من أجل تحقيق إنجاز أكبر، وتزداد أهميته في الدول التي تأخذ بنظام التخطيط الإداري، حيث تتحدد الأهداف المراد تحقيقها ويُنَاط بكل هيئة أو مؤسسة دور محدد في تنفيذ الخطة العامة للدولة وفق مدة زمنية محددة.

ومن هنا يبرز دور التفويض كوسيلة فعالة للإصلاح في سبيل مساعدة الرؤساء على التخلص من الأعباء الإدارية وتفرغهم للمهام الرئيسة والتخطيط للمؤسسة والإشراف والتوجيه واتخاذ القرارات الإدارية الهامة وهذا هو الإصلاح بعينه¹.

¹ المرجع نفسه، ص 201.

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع التفويض الإداري، نستنتج مجموعة من الاستنتاجات يمكننا

إجمالها كالاتي:

- التفويض الإداري عبارة عن عملية نظام إداري مستقل بذاته، من حيث أهميته وأحكامه القانونية التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة المشابهة له في ممارسة اختصاصاته كالحلول والإنابة الاستخلاف.
- التفويض الإداري يمتاز بالسرعة والكفاءة العالية أثناء تكفله بأعباء الأفراد وتقديمه للخدمة العمومية، وهذا التكفل بالشكل السريع يقضي على الروتين والبطء في الإجراءات الإدارية التي تعيق تقدم الإدارة وتحديثها.
- فالتفويض الإداري من ناحية أخرى يتطلب نقل بعض من صلاحياته أو سلطات الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه، وهذا يتخذ صوراً كثيرة من حيث الشكل والطبيعة أو الحجم، وما يبدو لنا من خلال هذا التقسيم هو أكثر استعمالاً آلا من حيث الطبيعة لأنه يتضمن موضوع التفويض وذلك لاشتماله على الأهمية القانونية في تسيير العمل الإداري.
- التفويض الإداري يتطلب وجود نص قانوني يجيزه يتضمن الاختصاص والعمل الواجب تفويضه وكذا الشخص المفوض إليه ويجب أن يكون قرار التفويض مطابق للنص الآذن وما يترتب عليه التزام المفوض إلا أن هذه الآثار تختلف باختلاف طبيعة التفويض.
- ويمكننا أيضاً أن نستخلص بأن التفويض الإداري أسلوب كغيره من التصرفات الأخرى يُمارس في إطار القانون وفق شروط بحيث يُنتج آثاره المعالجة للبطء والتعقيد في إصدار القرارات الإدارية.
- فالتفويض الإداري من جانب آخر فيعد وسيلة من وسائل الإصلاح الإداري، لأنه يسعى دوماً إلى تقريب الإدارة بالمواطن، والاهتمام بمصالح الأفراد.

- كما أنّ عملية نجاح التفويض الإداري تتوقف على تجوز بعض الصعوبات التنظيمية، ويرجع هذا إلى عدم الإلمام بأسلوب التفويض في النصوص القانونية سواء في التسيير الإداري وعدم فعالية الرقابة الإدارية، بالإضافة إلى الصعوبات الشخصية والتي يعود عملها على كل من الرؤساء والمرؤوسين وهذا من ناحية غياب الثقة والهروب من المسؤولية وعدم القدرة على تطبيق المهام والصلاحيات بطريقة سريعة ذات معاملة حسنة.

- إضافة إلى ذلك ففكرة التفويض الإداري تساعد على تحقيق العدالة ومراقبة شرعية الأعمال الإدارية، وذلك من خلال قيامه بصلاحياته بصفة قانونية.

وفي الأخير فالتفويض الإداري يسعى دوماً إلى تكوين رؤساء إداريين أكفاء قادرين على تسيير شؤون المواطنين باعتبارهم ممثلين للسلطات، وتحقيق الفاعلية الإدارية من خلال تخفيف الأعباء عن الرؤساء ومنحها للمرؤوسين نيةً في إصدار القرارات الإدارية والاقتصاد في الوقت وكل هذا راجع إلى أنّ عميلة التفويض تمتاز بالفعالية والأهمية المنوطة في تحقيق الهدف المرجو الوصول إليه.

التوصيات:

-على المشرع الجزائري الاهتمام بالتفويض الإداري سواءً من الناحية القانونية أو من الناحية التطبيقية الواقع العملي.

-وجوب أن تكون قوانين التفويض واضحة بدقة اختصاصات المفوضة لكي لا يقع تنازل في الاختصاصات المفوضة بين المفوض والمفوض إليه.

-إعداد دورات تكوينية لموظفي الإدارات ولاسيما الإدارة المحلية لتوعيتهم وتحسيسهم بأهمية التفويض في الحياة الإدارية.

-مكافأة المفوض إليه في حال ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه بشكل جيد وفعال وترقيته لمراتب أعلى في السلم الإداري، وحتى يتسنى له ممارسة المسؤولية مستقبلاً.

-نشر القرارات والأحكام القضائية الإدارية بخصوص التفويض حتى يستتب ربحا كل دارس
في القانون ولاسيما القانون الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1. دستور الجزائر 2016 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم (16-01) المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور.
2. المرسوم التنفيذي رقم (90-99) المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 13، المؤرخ في 28 مارس 1990.
3. المرسوم التنفيذي رقم (95-125) المؤرخ في 29 أبريل 1995، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.
4. المرسوم التنفيذي رقم (94-215) المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 27 جويلية 1994.
5. المرسوم التنفيذي رقم (88-131) المؤرخ في 04/07/1988، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06 جوان 1988.
6. القانون رقم (12-07) المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، 2012.
7. القانون رقم (11-10) المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

ثانياً: الكتب

1. إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، ط/1، 2019.

2. عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري (أصوله العامة، أنواعه وآثاره، الحلول الإنابة الوكالة)، الدار العلميّة الدوليّة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017م.
3. عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي.
4. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
5. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012.
6. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، قاموس المحيط، الكتاب الحديث، مصر ط1، 2004.

ثانيا: الرسائل العلميّة

1. محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2008.
2. بلماحي زين العابدين، المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، قسم القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، (2016/2015).
3. الصديقي محمد، التفويض في القانون الجزائري، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (2018/2017).
4. عريوة بشرى، نظام التفويض الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية (2021/2020).
6. قرياص بريزه، نظام التفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر الأكاديمي، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، كلية العلوم والحقوق والعلوم السياسية، (2019-2018).

7. بلهتهات شريفة، الأحكام القانونية للتفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاي بونعمة خميس مليانة، (2021/2020).

رابعاً: المجلات

1. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد 8، جانفي 2014 كلية الحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة.

2. يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، (مجلة القانون الإداري والدستوري) جامعة النيلين، 2011.

3. مكيد علي، دور الإدارة بالتفويض في تنمية الإبداع الإداري مجلة الإقتصاد الجديد العدد 13، 2015.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

بسملة

شكر وتقدير

إهداء

01..... مقدمة

الفصل الأول: القواعد العامة للتفويض الإداري

06..... المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري

06..... المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري

07..... الفرع الأول: التفويض لغة

07..... الفرع الثاني: التفويض اصطلاحًا

11..... المطلب الثاني: أنواع التفويض الإداري

11..... الفرع الأول: التفويض الإداري من حيث الشكل والمصدر

11..... أولاً: من حيث الشكل

11..... 1- التفويض المكتوب والشفوي

12..... 2- التفويض الصريح والتفويض الضمني

12..... ثانياً: من حيث المصدر

12..... 1- التفويض المباشر وغير مباشر

14..... 2- التفويض الاختياري والتفويض الإجباري

14..... الفرع الثاني: التفويض الإداري من حيث الموضوع

14..... أولاً: تفويض الاختصاص

15..... ثانياً: تفويض التوقيع

15..... المطلب الثالث: تمييز التفويض الإداري والنظم القانونيّة المشابهة له

16.....	الفرع الأول: التمييز بين التفويض الإداري والوكالة
16.....	أولاً: أوجه التشابه بين التفويض الإداري والوكالة
16.....	ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والوكالة
17.....	الفرع الثاني: التمييز بين التفويض الإداري والحلول
18.....	أولاً: أوجه التشابه بين التفويض والحلول
19.....	ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض والحلول
20.....	الفرع الثالث: التفويض والإنابة
20.....	أولاً: أوجه التشابه بين التفويض والإنابة
20.....	ثانياً: أوجه الاختلاف بين التفويض والإنابة
21.....	الفرع الرابع: التمييز بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي
22.....	أولاً: أوجه اختلاف التفويض التشريعي عن التفويض الإداري
22.....	ثانياً: أوجه التشابه
24.....	المبحث الثاني: الأحكام القانونية للتفويض الإداري
24.....	المطلب الأول: الشروط القانونية للتفويض الإداري
24.....	الفرع الأول: الشروط الخاصة بالنص الآذن
25.....	أولاً: وجود النص الآذن بالتفويض
26.....	ثانياً: أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص
28.....	الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بقرار التفويض
29.....	أولاً: الشروط الشخصية
29.....	1- فالشروط الخاصة بالمفوض (الأصيل)
29.....	2- أمّا الشروط التي تتعلق بالشخص المفوض إليه
30.....	ثانياً: الشروط الموضوعية

- 1- وجود نص قانوني يجيز التفويض 30
- 2- صدور قرار بالتفويض 32
- ثالثًا: الشروط الشكلية للتفويض الإداري 35
- 1- شكل قرار التفويض 35
- 2- نشر قرار التفويض 37
- المطلب الثاني: آثار التفويض الإداري 39
- الفرع الأول: بالنسبة للمفوض 39
- الفرع الثاني: بالنسبة للمفوض إليه 40
- المطلب الثالث: نهاية التفويض الإداري 42
- الفرع الأول: إنهاء التفويض بإرداة المفوض 42
- أولاً: إنهاء التفويض الإداري بطريقة مباشرة 42
- ثانيًا: إنهاء التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة 43
- الفرع الثاني: إنهاء التفويض بقوة القانون 44
- أولاً: نهاية المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض 44
- ثانيًا: نهاية التفويض بإلغاء النص الأذن 44
- الفرع الثالث: إنهاء التفويض الإداري بتنفيذ موضوعه 45
- الفرع الرابع: نهاية التفويض الإداري المشروع 45
- أولاً: الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري 45
- ثانيًا: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري 46

الفصل الثاني: التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلية

ودوره في أداء الجماعات المحلية

- المبحث الأول: التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات الجماعات المحلية 49

50.....	المطلب الأول: التفويض الصادر عن الوالي
50.....	الفرع الأول: سلطات الوالي في تفويض صلاحياته
50.....	أولاً: صلاحيات الوالي ممثلاً للدولة
51.....	ثانياً: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:
51.....	ثالثاً: تفويض الاختصاص
52.....	رابعاً: تفويض التوقيع
53.....	الفرع الثاني: الهيئات المفوض إليها
53.....	أولاً: الأمين العام
54.....	ثانياً: رئيس الديوان
54.....	ثالثاً: رئيس الدائرة
54.....	رابعاً: أعضاء مجلس الولاية
55.....	المطلب الثاني: التفويض الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي
56.....	الفرع الأول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته
56.....	أولاً: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة
56.....	ثانياً: سلطات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية
57.....	ثالثاً: تفويض الاختصاص
58.....	رابعاً: التفويض بالإمضاء
59.....	الفرع الثاني: الهيئات المفوض إليها
59.....	أولاً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي
59.....	ثانياً: موظفي البلدية
60.....	ثالثاً: الأمين العام
60.....	المبحث الثاني: دور التفويض الإداري في أداء الجماعات المحلية

61.....	المطلب الأول: التخفيف من حدة التركيز الإداري
61.....	الفرع الأول: صور المركزية الإدارية
61.....	أولاً: التركيز الإداري
62.....	ثانياً: عدم التركيز الإداري
63.....	الفرع الثاني: تخفيف العبء عن الرئيس الإداري
64.....	المطلب الثاني: تحقيق الإصلاح الإداري
65.....	الفرع الأول: الغاية من الإصلاح الإداري
66.....	الفرع الثاني: التفويض الإداري وأثره على الإصلاح الإداري
70.....	خاتمة
74.....	قائمة المصادر والمراجع
78.....	فهرس المحتويات

ملخص :

يعتبر التفويض أهمّ وسيلة قانونية لتخفيف العبء على الرئيس الإداري الذي يملك جملة من الصلاحيات المحدّدة في القانون، غير أنّ هذه الوسيلة القانونية لا يمارسها الرئيس بصفة مطلقة إذ تحكمها قيود وضوابط ينتج عن عدم احترامها جعل كل من تصرّفات الرئيس والمرؤوس المستندة إلى التفويض باطلة وغير مشروعة، وعليه حتى نكون أمام تفويض إداري صحيح لا بدّ من توافر شروطه الموضوعيّة والشكليّة التي يتطلّبها القانون.

Summary :

Delegation is considered the most important legal means to reduce the burden on the administrative head, who has a set of powers specified in the law. However, this legal means is not exercised by the president in an absolute manner, as it is governed by restrictions and controls, and the lack of respect for them results in making both the actions of the superior and the subordinate based on the delegation invalid and illegitimate. Accordingly, in order for us to be in front of a valid administrative mandate, the objective and formal conditions required by law must be met.