

جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر

مذكرة مُقدّمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصّص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

أولاد سيد أعمار محمد

إعداد الطالبان:

- لمين بن حكوم

- سليم قرميدة

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	غرداية	محاضر أ	د. أبو القاسم عيسى
مشرفا ومقررا	غرداية	محاضر أ	د. سيد أعمار محمد
مناقشا	غرداية	محاضر أ	د. أيت عودية بلخير محمد

نوقشت بتاريخ: 2021/06/20م

السنة الجامعية:

1441-1442هـ / 2020-2021م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شكر وتقدير

بداية نتقدم بالحمد والشكر لله عز وجل على توفيقه  
لنا في إتمام هذه المذكرة راجين منه أن تكون علما  
نافعا لكل من سعى وراء طلب العلم،  
وشكرا إلى من أضاء بعلمه عقل غيره وهدى بالجواب  
الصحيح حيرة سائله إلى الأستاذ المشرف " سيد أحمد  
محمد" الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة  
التي كانت عوننا لنا لإتمام هذا البحث  
دون أن ننسى جميع أساتذة قسم الحقوق دون استثناء  
على كل معلومة قدمت وعلى  
كل نصيحة أعطيت.

# إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى منبع الحنان أمي الغالية  
حفظها الله

وإلى من علمني مكارم الأخلاق والمبادئ الفاضلة وحسن  
المعاملة أبي العزيز رحمه الله واسكنه فسيح جنانه  
إلى الزوجة الكريمة التي صبرت لكل إخفاقاتي وساندتني  
بعزيمتها

إلى إخوتي وأقاربي وأصدقائي رفقاء دربي  
إلى كل عمال مركز التكوين المهني بحاسي القارة وأخص  
بالذكر مدير المركز فليتي عبد القادر  
إلى كل من أعانني في إنجاز هذا البحث من أساتذة  
وطلبة

إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع.

بن حكوم لمين

# إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"....وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا...."

"....وَأَخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذَّلِيلِ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّي أَرْحَمُهُمَا كَمَا رَبَّيْتَنِي صَغِيرًا..." صدق الله

العظيم

إلى أئمة إنسانية في الوجود، إلى من منحتني من خير أن تسألني، إلى من ضحت بحياتها وأمالها من أجلنا، إلى من تدفعتني دائما نحو الأفضل، إلى من كانت سببا في وجودي، إلى من وضعت الجنة تحت أقدامها، إلى التي إذا خيبت بيننا وبين كنوز الدنيا قلت: أمي، أمي، أمي، والدتي الغالية، (حفظها الله ورعاها وأطال عمرها).

. إلى أبي الفاضل الشامخ المكارم والراسخ الفضائل، الحريص علي رؤوف رحيم، سدي المتين وأنيسي المعين أطال الله في عمره.

إلى من كانوا سندا لي في الحياة، إلى من قاسموني أفراحي وأحزاني، إلى من أنعم الله بهم علي، إلى أعمى الناس بعد والدي: إخواني / عثمان، عبد الناصر. وإلى أخواتي: نوال، رومياء.

إلى جميع أفراد العائلة الكريمة التي تربطني بهم صلة الرحم و القرابة من قريب أو بعيد. إلى كل العائلات الأقربين و الأخص الذكر عائلة قريمة، مزخرفة، جومعات، مزوي، بن جديد، باني، جارالله، الزاهي حفظهم الله و إلى أعمامي و عماتي و إلى جدي الكريمة (جارالله يمينة) امدها الله بالصحة و العافية و المناء إن شاء الله.

إلى جميع الأساتذة و موظفي و عمال قسم الحقوق بجامعة خرداية و إلى الأساتذة (ن. فائزة) إلى جميع طلبة قسم الحقوق الذين رافقوني طوال المشوار الدراسي الجامعي (خاصة طلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون إداري)

إلى جميع الزملاء والزميلات العمل بولاية المنبجة من الوالي إلى الحارس

إلى جميع الأصدقاء و أخص بالذكر أصدقاء الكرة الصغيرة كرة اليد كل باسمه و مقامه .

سليم قريمة

العقيدة

عرفت الدولة الإسلامية في مختلف مراحلها فكرة التفويض بداية من زمن الرسول صلى الله عليه وسلم إلى غاية العهد العباسي، حيث كان يتولى رئاسة هذه الدولة الوليدة وكان يقوم بتفويض تابعيه ومبعوثيه في نشر الدعوة إلى الله، ويكلفهم بتولي أمور المسلمين في مختلف أنحاء الدولة الإسلامية.

و في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه شهدت الدولة الإسلامية تنظيمًا محكمًا لم يعرف له مثيل من قبل، وذلك بإنشاء ما يعرف بالدواوين، مثل ديوان العطاء، وديوان الجند، وديوان المظالم، بالإضافة إلى تقسيم الدولة إلى ولايات، وعلى رأس كل ولاية والي، حيث كان يقوم الخليفة بتفويض سلطته إلى الولاة في تسيير الشؤون العامة، ووفقًا لأحكام القرآن والسنة النبوية الشريفة، وكان يعمل أيضًا على متابعة ومراقبة أعمالهم المفوضة إليهم، وكذلك الشأن بالنسبة لرؤساء الدواوين، فالصلاحيات التي يمارسوها هي مفوضة من طرف الخليفة لأنه هو الذي يملك السلطة الكاملة في تسيير شؤون الدولة الإسلامية، واستمر الوضع في عهد كل من الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه وعلي بن أبي طالب كرم الله وجهه.

أما في العهد الأموي توسعت إدارة الدولة الإسلامية من حيث عدد الدواوين المتمثلة في ديوان الجند، العطاء والرسائل والبريد والخاتم، حيث كان الخليفة يفوض سلطة إلى رؤساء الدواوين كلاً حسب مهامه واختصاصه، فالتفويض خلال هذه المراحل كان يقصد به تكليف شخص بمهمة محددة. ولقد تجلّى أسلوب التفويض بشكل واضح في العهد العباسي، الذي تم من خلاله إنشاء ديوان المظالم حيث كان ينظر في الشكاوي المرفوعة ضد الولاة وتظلمات الموظفين. بالإضافة لذلك إحداث وزارة التفويض، حيث كان يتولى الوزير المفوض جميع الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الخليفة باستثناء ولاية العهد واستغناء الأمة وعزل الحكام والولاة. ولقد اشتهرت هذه الوزارة في عهد هارون الرشيد، حيث كانت تمارس وزارة التفويض من طرف أسرة البرامكة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، نظرية الدولة في الإسلام، الدار الجامعية، بيروت، 6891، ص 452.

إن التفويض في التنظيم الإداري الإسلامي كان يقوم على أسس قانونية من حيث تحديد الاختصاصات وتحت رقابة الخليفة إلا ، أنه كان يشكل نطاقا واسعا، ولم يقتصر على الشؤون أو الأمور الإدارية فقط ، بل اشتمل على الشؤون الحربية والمالية والقضائية والدينية وكان العمل بتفويض مختلف هذه السلطات وهذا لتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الخليفة . إن ظهور نظام التفويض في الدولة الإسلامية يعتبر أول بذرة للنظام البرلماني من حيث العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة .ويقصد بوزارة التفويض أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدابير الأمور برأيه وإمضائها على اجتهاده.ويعلل الفقهاء جواز وزارة التفويض بمقياس الخلافة على النبوة، حيث دعا موسى عليه السلام ربه جل شأنه أن يجعل أخاه هارون وزيرا له يشدد به أمره ويشركه في أمره.

وبعد قيام الثورة الفرنسية و التطور الذي طرأ على المجتمع الفرنسي كان له أثر كبير في ظهور القانون الإداري، وعند بداية القرن التاسع عشر انتقل أسلوب التفويض الإداري ، حيث اتضح مفهومه والأسس التي يقوم عليها متميزا عن غيره من الأساليب المنشأة له،كالوكالة في القانون الخاص والنيابة والحلول في القانون العام.

ولقد كان القضاء الإداري وفيما لنزعتة التحريرية من قواعد القانون الخاص ، وإسهام كبير في هذا الشأن إلى جانب الفقه ، وبدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجيا عبر مختلف الأنظمة إلى أن ارتكزت قواعدها وأسسها في إطار القانون الإداري . ولتفويض دور هام في مجال التنظيم الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز في ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، ويكتسب أسلوب التفويض الإداري أهمية نظرية وعملية بالغة في إطار القانون الإداري والإدارة العامة ، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والمنظمات الإدارية . إلا أن فقهاء القانون الإداري ينظرون إلى التفويض من الجانب القانوني باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للأعمال الإدارية<sup>1</sup> فهو إذن وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ

2منور كربوع ، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 6894،



القرارات الإدارية ، ويهدف إلى تحقيق فعالية الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام . كما يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من الناحية النظرية والمتمثلة في تكريس وتجسيد أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وذلك بمعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تدير الهيئة الإدارية، وتحديد المسؤوليات ، وتنمية الوعي القانوني لدى موظفي الهيئات والمؤسسات الإدارية ، والعمل بمبادئ التنظيم الإداري. أما من الناحية العملية، فالتفويض يهدف إلى تحقيق الإصلاح الإداري الذي يسعى إلى تخليص الجهاز الإداري من التعقيدات الروتينية والإدارية ، وتحسين الأداء الوظيفي للموظفين والسرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية قوت ريب الإدارة من المواطنين لتحقيق المصلحة العامة و على الرغم من هذه الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري إلا أن هناك بعض الصعوبات التي تعرقل عملية انتهائه من طرف السلطة التنظيمية والتشريعية وعملية سيره بين أعضاء الهيئة الإدارية<sup>1</sup> .

كما يعتبر التنظيم الإداري أمراً هاماً وضرورياً لتسيير وأداء الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة وذلك بسبب اتساع حجمه أو تزايد نشاطها وتعدد أعمالها فالسلطة الإدارية تسعى دائماً إلى تحقيق السياسة العامة في الدولة بأفضل السبل وأنجعها، من أجل إشباع الحاجات العامة للأفراد ، مع وتماشياً تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية و بناء على نصوص قانونية تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين، سواء داخل الهيئة الإدارية، أو على مستوى الهيئات أو الوحدات الإدارية التابعة لها داخل إقليم الدولة أي المصالح الخارجية وهو ما يسمى بعدم التركيز الإداري، ومن بين صورته أسلوب التفويض الإداري الذي يقتضي نقل سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيه. يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

<sup>1</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 4002 ، ص185

فالتفويض هو مفتاح التنظيم وأكثر الشؤون الإدارية أهمية و أولوية وهو نقيض المركزية التي تعطل الطاقات وتقتل الإبداع لدى العاملين ، وهو أحد المبادئ الأساسية لمن أراد النجاح في وظيفته ، فمنح الثقة وتفويض الصلاحيات و توزيع المهام و المسؤوليات بشكل منظم وفعال على العاملين يعد من الأمور الأساسية لتسهيل الأهداف وتنفيذ مختلف الأعمال الوظيفية على نحو أكثر كفاءة و فاعلية مع سرعة الإنجاز وتعزيز العمل بروح الفريق الواحد فمهما بلغت قدرات ومهارات الرئيس الإداري فلن يستطيع أن يؤدي كل الأعمال الوظيفية بنفسه وقد يكون ذلك ممكنا ولكن سيكون على حساب أمور أخرى مهمة.

كما يهدف تفويض السلطة إلى التشجيع على استخدام الموارد بصورة أكفأ ونشوء منظمات أكثر مرونة واستجابة ، من ثم تعزيز الأداء بوجه عام ويساعد التفويض أيضا في تنمية قدرات المرؤوسين ، وخاصة القيادات في المستويات الوسطى والمباشرة ، لأنه من الثابت عمليا صعوبة تدريب المرؤوسين على المخاطرة في اتخاذ القرارات وحدهم معتمدين على أنفسهم ولا يكون ذلك إلا بتفويضهم السلطة ، وتشكل المهارات الإدارية عنصرا مهما في تطوير أداء العاملين في الإدارات العامة وكذلك تطوير ذاتهم بما ينسجم مع الإستراتيجيات الحديثة في تنمية الموارد.

ولقد ظهرت أهمية تفويض المرفق العام في إدارة المرافق العمومية للدولة تدخلت بشأنه مختلف التشريعات لمحاولة تنظيمه من بينها المشرع الجزائري وهذا من خلال مختلف القوانين المنظمة للمرافق العمومية والمتمثلة في قانون البلدية وقانون الولاية وقانون الصفقات العمومية تضمنت تسيير المرافق العمومية من حيث الإبقاء على التسيير التقليدي أو المسمى التسيير المباشر للدولة أو الهيئات المحلية للمرافق العمومية ثم النص على فكرة تفويض المرفق العام . وعلى هذا الأساس لابد من إبراز مكانة هذا المفهوم الجديد في القانون الجزائري لتفويض للمرفق العمومي.

وتتجلى أهمية موضوعنا في أنه يناقش موضوعا هاما وحيويا وهو التفويض الإداري خاصة في ظل الظروف التي نواجهها من تطور وتوسع مستمرين ، و هذا يتطلب من الإدارة

أن تضع سياسات واستراتيجيات تتعامل معها تلك الظروف بالأساليب المناسبة لتحقيق أهداف المؤسسة مما يتطلب من أصحاب المناصب الإدارية العليا إيجاد البيئة التنظيمية التي توفر الحرية والشفافية والوضوح لمختلف جوانب العمل.

-تحقيق فوائد قد تعود على المستويات الإدارية في الإدارات العامة من خلال الدور الفعال للتفويض الإداري.

ولقد قمنا باختيار هذا الموضوع لحدثه وأهميته، فهو موضوع مشوق وجدير بالمناقشة وكذلك رأينا أن موضوع التفويض غير متطرق إليه بشكل كافي من طرف الباحثين والكتاب الجزائريين (قلة التطرق إليه).

كما أننا نسعى في بحثنا هذا إلى تحقيق الأهداف التالية:

- التعرف على التفويض الإداري من خلال تحديد مفهومه وشروطه وأنواعه وأثاره تطبيقاته.

- عملية التفويض ليست هروب من المسؤولية أو التخلص من العمل وخصوصا العمل المثقل الشاق و إلقاء العبء على المفوضين وحصر الأخطاء والقصور فيهم ، وإنما يعني تفويض الشخص الذي يتحمل جميع النتائج الصادرة عنه في أمور محددة ولمدة معينة. غير أنه لا يخفى على أحد الصعوبات التي يواجهها كل باحث فلقد شكل نقص المعلومات والمراجع الجزائرية المتخصصة أحد العوائق الجدية التي وجهناها، إضافة إلى ضيق الوقت المخصص لانجاز المذكرة حيث كان الطالب محكوما بفترة زمنية معينة يتوجب عليه انجاز البحث خلالها ، وهذا ما تطلب جهدا علميا مضاعفا في جمع المادة العلمية وترتيبها ودراستها ، وكتابة المذكرة ، ومراجعتها.

وعليه فإن موضوع التفويض الإداري يثير عدة تساؤلات من حيث تحديد مفهومه القانوني وكيفية تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له في ممارسة الاختصاصات الإدارية ؟

وما مدى تطبيقها أو تجسيدها في التنظيم الإداري الجزائري ؟

وعليه تمحورت إشكاليتنا حول ما يلي:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تنظيم التفويض الإداري؟

وما هي الأسس والأحكام القانونية التي يخضع لها ؟

ولمعالجة هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج التحليلي وذلك بما يتطلب دراسة هذا الموضوع من تفصيل وتحليل لتحقيق قدر كافي من التشخيص القانوني لموضوع التفويض الإداري.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة سنقسم دراستنا هذه إلى فصلين، حيث سنتناول في الفصل الأول النظام القانوني للتفويض الإداري ، وفي الفصل الثاني الهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر.

الفصل الأول

الخطام الفلاني

التفويض الأباري

## تمهيد

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

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

ويعد التفويض الإداري مسلكاً للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية، لأنه يهدف إلى تحقيق الفعالية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية، وهو ما ينجم عنه العديد من المزايا و الفوائد التي تعود على نشاط الإدارة وموظفيها، على الرغم من وجود بعض الصعوبات العملية التي قد تعترضه إلا أنه يمكن تجاوزها بإتباع مجموعة من الحلول.

إن عملية سير التفويض الإداري تمر بمجموعة من المراحل، وتتطلب أولاً مجموعة من الشروط القانونية التي يستلزم توفرها في النص القانوني الذي يجيز عملية التفويض أو بما يسمى بالنص الآذن ثم قرار التفويض وبعدها الأطراف أي المفوض والمفوض إليه. وبعد تحقق هذه الشروط الأخيرة يترتب التفويض آثاراً قانونية تعود على كل من طرفيه، وهذا حسب ما تقتضيه مبادئ التنظيم الإداري من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات وتناسب السلطة مع المسؤولية.

كما يعتبر التفويض الإداري إجراءً مؤقتاً فزواله يقتدر بعدة أسباب، إلا أنها تختلف باختلاف طبيعته ومدى مشروعيته. حيث ينتهي التفويض المشروع وفقاً لطبيعته على الرغم من

وجود أحكام عامة مشتركة والمتمثلة في إلغاء قرار التفويض، أو بانتهاء المدة القانونية المحددة، أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض.

أما بالنسبة للأحكام الخاصة فتتمثل في زوال الجهة المفوضة إليها في تفويض الاختصاص لأنه يعد تفويض وظيفي، إلا أن تفويض التوقيع ينتهي بتغيير أحد طرفيه لأنه يقوم على أساس الاعتبار الشخصي. أما إذا كان التفويض غير مشروع فإنه يزول إما عن طريق سلطة المفوض في الإلغاء أو السحب أو بواسطة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء.

وعلى هذا الأساس سوف نتعرض إلى ماهية التفويض الإداري (المبحث الأول) ثم إلى أحكامه القانونية (المبحث الثاني) .

## المبحث الأول

### ماهية التفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري استثناءً عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا لعدة اعتبارات يقتضيها سير نشاط الإدارة في تحقيق أهدافها، كما أن له أثر كبير في مجال التنظيم الإداري سواءً من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والعملية، لأنه يمثل نظاماً قانونياً خاصاً ومتميزاً عن غيره من الأنظمة القانونية التي قد تتشابه معه من حيث ممارسة الاختصاص غير الشخصي.

وللتفويض الإداري أهمية بارزة في سير العمل الإداري بشكل سريع وفعال و المساهمة في تحقيق الإصلاح الإداري. إن نتيجة هذه الأهمية تعود للمزايا التي يحققها التفويض وبالرغم من وجود بعض المعوقات أو الصعوبات التي تعيق عملية نجاحه، إلا أنه يمكن تفاديها بانتهاج بعض المقترحات والتوصيات. وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل حيث نتطرق إلى تعريف التفويض الإداري وصوره (المطلب الأول)، ثم إلى تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له (المطلب الثاني)، وأخيراً إلى أهميته وتقديره (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### تعريف التفويض الإداري وتقسيماته

لقد تعددت التعاريف و اختلفت الرؤى كلاً حسب وجهة نظره إلى التفويض، فمن الناحية القانونية هو وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري، كما أنه يعد إجراءً استثنائياً في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للعمل الإداري.

وللتفويض الإداري مدلول واسع بالنظر إلى الصور التي ينقسم إليها، و لكل منها له معنى مختلف عن غيره وذلك بحسب الجهة أو الزاوية التي يقاس عليها، إلا أنه يجب مراعاة الشروط القانونية التي تقتضيها صحته، وعليه يجب علينا أولاً تحديد تعريفه القانوني (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى صورته (الفرع الثاني).



## الفرع الأول

## تعريف التفويض الإداري

يمثل التفويض الإداري موضوعاً مشتركاً بين موضوعات القانون الإداري و الإدارة العامة

باعتباره وسيلة من وسائل التنظيم الإداري، إلا أن فقهاء القانون الإداري يتطرقون له من الجانب القانوني لأن مفهوم التنظيم الإداري مرتبط بالسلطة الإدارية للدولة هذا بخلاف فقهاء الإدارة العامة الذين تنحصر نظرتهم إليه من الجانب الفني و التنظيمي، لأن دراستهم للتنظيم الإداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة أو المؤسسة الإدارية.

## أولاً: تعريف التفويض لغة واصطلاحاً

وفي هذا الفرع سوف نتطرق إلى التعرف على المعنى اللغوي والاصطلاحي للتفويض

## 1. التفويض الإداري لغة:

من فوض إليه الأمر تفويضاً، رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال أي اشتركا فيه اجمع، وقيل فوض الأمر إليه أي بمعنى جعل له التصرف فيه<sup>1</sup>.

كما قيل أنه من (فوض إليه الأمر) أي حجره إليه وجعله الحاكم فيه، (وتفاوض القوم في الأمر) أي فاض فيه بعضهم بعضاً، (وتفاوضوا في الحديث) أخذوا فيه، (مفاوضة مصدر مفاوض)، وجمعها مفاوضات و (المفاوضة) تعني المساواة والمشاركة، وهي مفاعلة من التفويض.

و(المفاوضة) تبادل الرأي من ذوي الشأن فيه بغية الوصول إلى تسوية واتفاق، و(المفوض)- (الوزير المفوض) موظف سياسي يمثل دولته في بلاد أجنبية ورتبته أقل من السفير وفق رتبة القائم "بالأعمال الفوضوية" مقر عمل الوزير المفوض<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري ، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 08، العدد02، 1945، قالمة، 2018-2019.

<sup>2</sup> نسرین عطية، النظام القانوني للتفويض الإداري، مكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2018-2019.

## 2. التفويض الإداري اصطلاحاً:

نظراً لأهمية التفويض قام الكثير من فقهاء القانون الإداري بعدة دراسات تتعلق بموضوع التفويض من جوانب مختلفة، إلا أنهم اتفقوا في النهاية على معنى التفويض، وسنتطرق إلى بعض هذه التعريفات.

يقصد بالتفويض "أن يعهد صاحب الاختصاص لممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"<sup>1</sup>. وفي تعريف آخر "يعهد صاحب الاختصاص الأصيل لممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة، أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر المفوض إليه، وذلك مع حق الأصل في التعقيب على قرارات مفوضه مادامت لم تحصن"<sup>2</sup>.

ولقد عرفه البعض بأنه "إنابة موظف صاحب اختصاص فرداً آخر أو سلطة أخرى في مباشرة جزء من اختصاصاته بناء على نص قانوني يجيزه"<sup>3</sup>، ومما يأخذ على هذا التعريف أنه استعمل للتعبير عن التفويض بلفظ (إنابة)، رغماً عن ما لهذا اللفظ من استقلال في معناه في مجال القانون العام عن لفظ التفويض، فضلاً عن أن التفويض في الاختصاص قد يكون من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فنكون بصدد تفويض الاختصاص<sup>4</sup>.

وذهب جانب من الفقه إلى أن التفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص، أو هيئة أخرى لممارسة اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية، أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك، وينظر آخرون إلى التفويض الإداري على أنه صورة من صور توزيع الوظيفة الإدارية والمشاركة في أعبائها، وتزايد اختصاص الإدارة وصعوبة مباشرتها دفعة واحدة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات) دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي : مصر، 2014، ص22

<sup>2</sup> خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016، ص45

<sup>3</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع نفسه، ص22.

<sup>4</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع نفسه، ص22

<sup>5</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع نفسه، ص22.

ومن خلال التعريفات السابقة نستخلص ما يلي :

التفويض هو أن تعهد سلطة إدارية بجزء من اختصاصاتها التي تستمدها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة، فالقانون الإداري يتصل بالتفويض من حيث إجازته أو عدم إجازته، ويترتب على ذلك ضوابط وشروط لممارسة التفويض تحقيقاً لمبدأ المشروعية أي يدور حول كيفية ممارسة السلطة الإدارية في ظل نظام القانون الإداري<sup>1</sup>.

ثانياً: تعريف التفويض الإداري في القانون الإداري وعلم الإدارة

### 1- تعريف التفويض في القانون الإداري:

لقد اختلفت تعاريف الفقهاء و تعددت بسبب اختلاف وجهات نظرهم، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي<sup>2</sup> على أنه إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً أو بعضاً من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل، إلى فرد آخر أو سلطة أخرى<sup>2</sup>.

أما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله يرى أن التفويض " هو الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانباً من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا<sup>3</sup> . ويعرف الدكتور خالد خليل الظاهر التفويض على أنه " أسلوب من أساليب عدم تركيز سلطات الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، بحيث يمنح تقرير الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوسين المتواجدين عبر مختلف الأقاليم، دون الرجوع إليه ، مع بقاء مسؤوليته<sup>4</sup> . وأمام صعوبة وضع تعريف جامع ومانع للتفويض الإداري وذلك بسبب تمايز الأحكام

<sup>1</sup> خالد فايز لحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 48 .

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 97 .

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، م.م، الإسكندرية، 2004، ص 116 .

<sup>4</sup> خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر و التوزيع،

عمان، 1998-104، ص 103 .

القانونية التي تحكم كلاً من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، ذهب بعض من الفقه<sup>1</sup> إلى تحديد ثلاث معاني مختلفة ومتباينة.

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

ويقصد باصطلاح التفويض ثانياً في معنى أضيق من الأول، و هو تقرير الجهة المختصة باختصاص معين على تحويل جهة أخرى لهذا الاختصاص لفترة زمنية محددة، مع بقاء القاعدة القانونية سارية المفعول ونقصد به ممارسة الجهة المفوض إليها هذا الاختصاص بشكل محدد ومؤقت، دون المساس قانوناً باختصاص الأصيل.

يستخدم اصطلاح التفويض ثالثاً في معنى أضيق من المعنيين السابقين. إذ يقتصر على تحويل المفوض صلاحية إضفاء الصفة الرسمية على القرار، و ليس تحويله صلاحية إصداره، إذ لا يملك المفوض إليه سلطة إنشائية في إصدار القرار و هو ما يتضمنه تفويض التوقيع، الذي يتميز ببعض الأحكام الخاصة المتميزة عن تفويض الاختصاص.

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

<sup>1</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 694.

<sup>2</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 694.

وهناك من يعرف التفويض بأنه " لجوء السلطة العليا إلى نقل جزء من سلطتها أو صلاحيتها إلى أحد المرؤوسين، وذلك من أجل التصرف في بعض الأمور أو المسائل الإدارية المحددة في قرار التفويض والمستند إلى نص قانوني"<sup>1</sup>

لقد عرفت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل، بجانب منه في أمر أو في أمور معينة، إلى شخص آخر، فهو يتمثل في شكل عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر"<sup>2</sup>.

فإذا كان موضوع التفويض مشتركاً بين القانون الإداري والإدارة العامة فإن الدراسة المنطوية بشأنه تختلف من الجانب القانوني إلى الجانب الفني وهو ما سوف نبينه من خلال التطرق لتعريف التفويض الإداري عند فقهاء الإدارة العامة.

## 2. تعريف التفويض في علم الإدارة العامة:

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

يهتم علم الإدارة العامة بالجانب الفني والتقني لعملية التفويض الإداري، فهو يعد وسيلة من وسائل نقل الاختصاص، حيث يقوم الرئيس الإداري والذي يسمى بالمفوض بمنح بعضاً من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه درجة في السلم الإداري ويسمى بالمفوض إليه، وذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> جرجس جرجس ، معجم المصطلحات الفقهية و القانونية، الطبعة الأولى، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1996 ، ص122.

<sup>2</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، . 2004 ، ص 87 .

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 5 .

<sup>4</sup> محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، دم.ج، الإسكندرية، 1998 ص 239 .

ويعرف التفويض كذلك بأنه تخويل لبعض صلاحيات الرئيس الإداري إلى أحد المرؤوسين، مع بقاء سلطته في الرقابة و التنظيم و التنسيق لأنه يعد مسؤولاً أمام رئيسه، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه أمام المفوض، و هذا تطبيقاً لمبدأ " لا تفويض في المسؤولية." وعرفه البعض على " أنه نقل اختصاصات الرئيس الإداري إلى غيره من المرؤوسين، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلهم و محاسبتهم عن نتائجها بصفته المسؤول عنها<sup>1</sup>" أما بالنسبة لنا فإن التفويض الإداري يعتبر وسيلة قانونية قبل أن يكون وسيلة فنية، فهو يقتضي قيام صاحب الاختصاص بمنح بعض من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه طبقاً لنص قانوني وذلك بشكل مؤقت دون انتفاء مسؤوليته. بعدما تعرضنا لتعريف التفويض الإداري من الناحية القانونية والفنية فإنه يستوجب علينا الآن معرفة التقسيمات التي ينقسم لها.

## الفرع الثاني

### صور التفويض الإداري

تختلف صور التفويض الإداري باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، بحيث يمكننا التمييز بين هذه الصور من أربع جوانب من حيث المصدر، الشكل، الحجم، والموضوع.

**أولاً : من حيث المصدر:**

ينقسم التفويض الإداري من حيث المصدر أو الأداة إلى عدة أنواع وهي كالاتي<sup>2</sup> :

التفويض المباشر والتفويض غير المباشر، التفويض الاختياري والتفويض الإجباري التفويض البسيط والتفويض المركب.

#### 1-التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

يكون التفويض مباشراً إذا صدر عن سلطة تعلق صاحب الاختصاص والموجه إلى مرؤوس

<sup>1</sup>منور كربوعي، المرجع السابق، ص26.

<sup>2</sup>خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص111 .

آخر أقل منه درجة، أي أنه لا يصدر عن صاحب الاختصاص، مثلاً يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعضاً من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض.

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

## 2. التفويض الاختياري والتفويض الإجباري

يقوم التفويض الاختياري بناء على إرادة وحرية صاحب الاختصاص في تفويض اختصاصاته وهذا وفقاً لتقديره ولما يراه مناسباً حسب ظروف العمل. غير أن هذه الحرية تكون مقيدة طبقاً للنص القانوني الآذن بالتفويض.

إلا أن التفويض الإجباري أو الإلزامي فهو يلزم الأصيل القيام بتفويض بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص الآذن، بالإضافة إلى تحديد طبيعة التفويض والشخص المفوض إليه.

## 3- التفويض البسيط والتفويض المركب:

يعد التفويض بسيطاً إذا كلن موجهاً للشخص المفوض إليه بشكل جزئي، وهذا يعني أن التفويض يستلزم فيه تحديد جزء أو بعض من اختصاصات الأصيل التي قام بتفويضها وتحديد المفو إليه بشكل صريح وواضح.

أما التفويض المركب فهو الذي يقوم به الأصيل بتفويض بعضاً من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ويشترط فيه أن يكون جزئياً وموجهاً لعدد من المرؤوسين. وعليهم أن يتولوا تنفيذه بصفة مشتركة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> خالد خليل الطاهر ، المرجع السابق ، ص 113 .

**ثانيا : من حيث الشكل:**

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

**1- التفويض المكتوب والتفويض الشفوي:**

التفويض المكتوب هو الذي يدون محتواه في وثيقة لأنه يعد قرارا إداريا، ومن بين أركانه الشكل الذي يلعب دوراً هاماً وحيويّاً في حماية المصلحة العامة ويجسد إرادة السلطة الإدارية الباطنة. ويعتبر الشكل جوهريّاً إذا اشترطه النص الآذن بالتفويض فالكتابة لا يقصد بها الصياغة القانونية أو الفنية<sup>1</sup>.

أما التفويض الشفوي فهو التفويض غير المكتوب، أي الذي لم يفرغ محتواه في وثيقة مكتوبة والأصل انه لا يعتد بالتفويض الشفوي، لأن التفويض يكون بموجب قرار مكتوب يتطلب شكليات جوهريّة من أجل صحته<sup>2</sup>.

**2- التفويض الصريح والتفويض الضمني:**

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

غير أن التفويض الضمني يتم بشكل غير صريح وذلك باستخلاص مضمونه من خلال ظروف العمل، وأحيانا يتم الترخيص به بموجب النص الآذن دون الحاجة إلى استصدار قرار التفويض.

أما في حالة عدم ذكر التفويض في النص الآذن، فإنه يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل خاصة في وقت النزاعات والحروب، ولقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي في حالة الحرب، أما بالنسبة للقضاء المصري لم يعترف بمثل هذا التفويض، مقررا بأن التفويض نظام استثنائي

<sup>1</sup> أعمار عوادي، النظرية العامة المنازعات الإدارية، ج 2 ، الطبعة الثانية، دم.ج، الجزائر، 2003 ، ص 509 .

<sup>2</sup> منور كربوعي ، المرجع السابق، ص 53 .



من الأصل العام الذي يقضي بضرورة ممارسة الاختصاص من الأصل إلا في حالة التفويض الصريح<sup>1</sup>.

### ثالثا : من حيث الحجم:

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

#### 1- التفويض الجزئي والتفويض الكلي:

يكون التفويض جزئياً عندما يتنازل المفوض أو صاحب اختصاص عن بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه، والأصل في التفويض أن يكون جزئياً<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للتفويض الكلي، يتم فيه تنازل الأصل عن جميع اختصاصاته إلى المفوض إليه، والواقع أن تخلي الأصل عن كل اختصاصاته لا يعد تفويضاً، لأن تولي المرؤوس كافة اختصاصات الرئيس يعد نيابة أو حلولا.

#### 2- التفويض الخاص والتفويض العام:

يقصد بالتفويض الخاص هو ذلك التفويض الذي يمنح لشخص أو هيئة إدارية، بقصد القيام بتصرفات أو اختصاصات محددة في النص الآذن بالتفويض ويعد التفويض عاما إذا تم بدون تحديد الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه، حيث يترك النص الآذن بالتفويض إلى صاحب الاختصاص الحرية في تقدير هذه الصلاحيات أو الاختصاصات، ولكن يتم تحديدها في قرار التفويض. يشترط القضاء الفرنسي لشرعية هذا التفويض أن يكون محددًا لنوعية الأعمال المفوضة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص56.

<sup>2</sup>ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.م.ج، الإسكندرية، 1996، ص106.

<sup>3</sup>مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص59.

## رابعاً : من حيث الموضوع

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

## 1- تفويض الاختصاص أو السلطة Délégation de compétence ou de pouvoir

يقصد بتفويض الاختصاص أو السلطة، أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه .وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بهذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض<sup>1</sup> .

وهناك بعض الفقهاء الفرنسيين<sup>2</sup>، يرى أن تفويض الاختصاص ليس هو تفويض السلطة، بل أن تفويض الاختصاص يظهر أو يتبين في كل من الأسلوبين المعروفين حالياً في التفويض فهو يشمل تفويض السلطة وتفويض التوقيع.

إلا أنه في حقيقة الأمر فإن تفويض الاختصاص هو نفسه تفويض السلطة لأن المفوض إليه عند ممارسته لبعض اختصاصات أو صلاحيات المفوض يمارس سلطة عليها وبالتالي فإن القرارات التي يتخذها تحمل مرتبة تصرفاته، بخلاف تفويض التوقيع الذي يقتصر على عمل مادي.

ويتميز تفويض الاختصاص بعدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغائه بقرار صريح<sup>3</sup>.

لأن قرار التفويض يترتب آثاراً قانونية من خلال عملية نشره، كما ترتبط قيمة أو قوة القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص بدرجة ومرتبة المفوض إليه وفقاً للسلم الإداري. إلا أنه لم يتفق الفقه الفرنسي<sup>4</sup>، بشأن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ج، بيروت 1994، ص164 .

<sup>2</sup> Les conséquences des délégations de compétence mettent en présence des deux variétés de ces délégations: selon une terminologie actuellement bien fixée, elles sont soit des "délégations de pouvoir " soit des "délégations de signatures". Cf. René CHAPUS, Droit administratif général, tome 19<sup>éd</sup>, Montchrestien, Paris, 1995, p.975.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص205 .

<sup>4</sup> أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص207 .

الاختصاص فهناك من يرى أن هذه العلاقة لا تحكمها السلطة الرئاسية لأن القرارات التي يصدرها المفوض إليه تنسب له، وما على المفوض إلا القيام برقابة المشروعية دون إصدار أوامر أو توجيهات أو تعديل أو تعقيب.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى ضرورة ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه لأن هذه الأخيرة يحددها القانون، ولكن لا يجوز للمفوض أن يحل محل المفوض إليه إلا إذا تم إلغاء التفويض بموجب قرار صريح وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

إن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه، وإنما له علاقة بوظيفته وهو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض<sup>1</sup>.

كما أن نهاية هذا التفويض لا تتقرر بموجب تغير أحد طرفي التفويض بسبب انتفاء الصفة الشخصية فيه، وإنما يتوقف على إرادة المفوض لأنه متصل بالصفة الوظيفية للمفوض إليه فهو لا ينتهي بشكل تلقائي بل يجب أن يتم بقرار صريح<sup>2</sup>.

## 2- تفويض التوقيع Délégation de signature

ونعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تدرج ضمن اختصاص المفوض وتكون باسمه ولحسابه، لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهري للسلطة فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصلل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري<sup>3</sup>.

يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه. فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلاً للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه. كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي

<sup>1</sup> Les délégations de pouvoir se caractérisent par le fait qu'elles sont accordées non à une personne mais à une fonction et qu'elles excluent toute évocation. Cf. Georges DUPUIS, Marie – José GUEDON, Patrice CHRETIEN, droit administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2002, p.43.

<sup>2</sup>، رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 225.

<sup>3</sup> عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 91.

على ثقة خاصة ولا ينقضي إلا بتغير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض<sup>1</sup>.

كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون باسمه ولحسابه<sup>2</sup>. وبعد التعرف على هذه الصور يجب علينا تحديد الطبيعة القانونية للتفويض وذلك بتبيين خصائصه وميزاته عن غيره من النظم القانونية المشابهة له تفادياً لأي التباس بين مفاهيم هذه النظم.

## المطلب الثاني

### تمييز التفويض الإداري عن غيره من النظم القانونية المشابهة له

إن تحديد مفهوم التفويض الإداري لن يتبين لنا إلا بمقارنته مع غيره من الأنظمة القانونية التي تتشابه معه، من حيث كونها وسائل قانونية تهدف إلى استمرارية نشاط الإدارة وحسن سير العمل الإداري وفعاليتها، وتعتبر كذلك بمثابة استثناءات قانونية ترد على مبدأ الممارسة الشخصية لركن الاختصاص في الأعمال الإدارية.

وتدخل في إطار هذه الأنظمة القانونية التي نقارنها مع التفويض الإداري، الإنابة والحلول (الفرع الأول)، الاستخلاف ونقل الاختصاص (الفرع الثاني)، التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والحلول

قد تتشابه بعض المصطلحات القانونية مع مصطلح التفويض الإداري و التي قد تسبب في بعض الأحيان خلطاً بينهما، وبناء عليه سنقوم بدراسة هذه المصطلحات على النحو التالي:

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، م.ح.ح، بيروت، 2002، ص 122.

<sup>2</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 698.

## أولاً: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة:

ويقصد بالتفويض الإداري أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمد من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني، أو هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن به<sup>1</sup>.

أما الإنابة : يقصد بها حالة الشغور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو امتناع سلطة عامة فتقوم ذات السلطة في حالة الغياب أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها النص القانوني<sup>2</sup>.

ومنه يستنتج أن الإنابة تشبه التفويض في أن كلا منهما يحتاج إلى قرار يصدر بتعيين النائب أو المفوض إليه وتختلف عنه فما يلي<sup>3</sup>:

✓ قرار تعيين النائب لا يصدر عن الأصل بينهما يصدر قرار تعيين المفوض إليه عن الأصل ذاته .

✓ الإنابة تنتهي بعودة الأصل الغائب وهي بذلك تشبه الحلول لا التفويض

✓ الإنابة تكون شاملة لكافة اختصاصات الأصل وهي تشبه الحلول أما التفويض أما التفويض لا يكون إلا جزئياً.

✓ قرار الإنابة يمس اختصاصات السلطة التي أصدرته على خلاف قرار التفويض إذا ما صدر عن الأصل.

كما أن قرار التفويض الإداري يصدر عن المفوض أي صاحب الاختصاص، أما قرار الإنابة فلا يصدر عن الأصل وإنما من طرف جهة تعلوه . يخضع المفوض إليه عند ممارسته للاختصاصات المفوضة إلى السلطة الرئاسية، لأن المفوض يعد مسؤولاً عن جميع الصلاحيات التي قام بتفويضها وتأخذ أعمال المفوض إليه نفس مرتبة تصرفاته ولكن حسب طبيعة

<sup>1</sup> أعمار بوضياف ، القرار الإداري ، دراسة تشريعية فقهية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 123 .

<sup>2</sup> أعمار بوضياف، نفس المرجع، ص 123

<sup>3</sup> عبدالناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014

التفويض. أما في حالة الإنابة، فإن النائب يقوم باختصاصات الأصيل الغائب ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته لأنها تتم باسمه<sup>1</sup>.

كما أن الأصيل ليست له أية علاقة أو سلطة على النائب فهو يتقيد بقرار الإنابة، حيث أن الأعمال الصادرة عنه لها نفس مرتبة وقيمة أعمال الأصيل الغائب.

### ثانياً: تمييز التفويض الإداري عن الحلول:

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء كان إرادياً كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو كان غير إرادي المرض والموت وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل وتكون سلطات واختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل.

أما من زاوية التشابه بين النظامين، فهما يشتركان من حيث الأساس القانوني، إذ يجب أن يستند كلا منهما على نص قانوني<sup>2</sup>.

إذ أن كلا من هذين النظامين يواجه شغوراً في الوظيفة العمومية كلياً أو جزئياً وفي أن كليهما يحول اختصاص من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى معينة<sup>3</sup>.

أما من ناحية الاختلاف نتناول الفوارق بينهما في النقاط التالية<sup>4</sup>:

✓ التفويض يمارس دائماً والأصيل موجود بقرار منه حسب تقديره لذلك، أما الحلول فيكون بنص القانون

✓ بمجرد غياب الأصيل لأي سبب من الأسباب التي ذكرناها.

✓ السلطات التي تنتقل بالحلول أوسع بكثير من تلك التي تنتقل بالتفويض، لأن الشخص

الذي يحل محل الأصيل يتمتع بجميع ما له من صلاحيات على إطلاقها، دون قيد أو

شرط أما التفويض فإنه يكون محددًا على سبيل الحصر ولا يكون عاماً.

<sup>1</sup> أنظر، رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 227 .

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 259 .

<sup>3</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري، ط4 ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2010 ، ص72

<sup>4</sup> عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، صص 182-183

✓ الحلول تنتهي حال عودة الأصيل، أما التفويض يبقى للمدة المفوضة أو ينتهي بقرار من الأصيل وقتما شاء.

✓ الموظف الذي يحل محل الأصيل يحدد بنص القانون، أما الموظف الذي يتم تفويضه فيكون بناء على اختيار الأصيل كما لو كان وزيرا وله عدد من الوكلاء فإنه يقوم بتفويض من يشاء منهم حسب ما بقدره للصالح العام.

### الفرع الثاني : تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف ونقل الاختصاص

تقتضي دراسة التفويض الإداري العمل على تمييزه عن باقي المصطلحات القانونية التي قد تتشابه معه من حيث الأصل أو الطبيعة، إلا أنها تختلف من حيث الأحكام و الأسس القانونية. وعليه سوف نوضح تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف أولا ثم تمييزه عن نقل الاختصاص.

#### أولا: تمييز التفويض الإداري عن الاستخلاف:

يكون الاستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم أو مؤقت ، يحول دون قيامه بممارسة وظيفته حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة و الرتبة في السلم الإداري ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة<sup>1</sup>.

-ومن تطبيقات الاستخلاف نص المادة 41 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011 حيث تنص المادة 41 على: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي ،يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي"<sup>2</sup> .

وللتمييز بين التفويض الإداري والاستخلاف يتم تبيان ما يلي:

<sup>1</sup>نشوار جيلالي ، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير ، غير منشور ، جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق ، تلمسان، 2007-2008 ، ص25.

<sup>2</sup>قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011، ص10.

✓ أن الأول يكون جزئيا ومحددا أي أن المفوض يفوض بعضا من اختصاصاته إلى المفوض إليه خلال مدة زمنية ويتم فيها تحديد الاختصاص للمفوض وينتهي بمجرد انقضاء هذه المدة أو انجاز الاختصاص المفوض أو بإلغاء التفويض من طرف المفوض، أما الثاني فيكون كاملا غير محدد بمدة زمنية ، أي أن المستخلف يمارس جميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضور صاحب الاختصاص وزوال المانع.

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

### ثانيا: تمييز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص:

يقصد بنقل الاختصاص هو نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إدارية ما إلى سلطة أخرى<sup>1</sup> ، مثلا في المادة 77 من القانون البلدي رقم 90-08 مؤرخ في 07 ابريل سنة 1990 " يجوز الرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية ،استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

يرسل قرار التفويض إلى الوالي و النائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا<sup>2</sup>.  
ويقصد به نقل جزء من اختصاصات الرئيس الإداري إلى فرد آخر وهو نقل جزئي فقط ،يخص جانب السلطة دون مسؤولية إذ يجب أن يسمح بالتفويض نص تشريعي أو تنظيمي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ، ص 65.

<sup>2</sup> الجريدة الرسمية، العدد 2008-63، ص494.

<sup>3</sup> قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، جزء 1، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ، ص 110



**الفرع الثالث: تمييز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي.**

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

**أولاً: تمييز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي:**

التفويض التشريعي هو الإجراء الذي بمقتضاه تأذن السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصها بتنظيم موضوع معين تنظيمياً تشريعياً.

ومن أوجه التشابه بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري<sup>1</sup>:

- ✓ كلاهما إجراء تعهد فيه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بجزء من اختصاصها دون أن تتخلى فيه السلطة عن حيازتها للاختصاص.
- ✓ يتفقان من حيث المبدأ في أن التفويض فيهما لا يكون إلا جزئياً.
- ✓ في التفويض الإداري لا يمكن أن يقوم المفوض بتفويض كافة اختصاصاته الوظيفية إلى مرؤوسيه، بل يقتصر التفويض على بعضها فقط. كما أن التفويض التشريعي لا يجوز أن ينقل الولاية التشريعية بأكملها إلى السلطة التنفيذية وألا كان التفويض مخالف للدستور.
- ✓ يحكم كلا من التفويض الإداري و التشريعي مبدأ عام وهو عدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة لأن التفويض لا يتم إلا مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد.
- ومن أوجه الاختلاف بين التفويض التشريعي و التفويض الإداري<sup>2</sup>:
- ✓ أساس التفويض التشريعي هو الدستور ، أما التفويض الإداري فقد يكون مصدره الدستور أو القانون أو اللائحة، لذا فالقرارات الصادرة بناء على التفويض التشريعي تعرض على

<sup>1</sup> شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص ص 63-61.

<sup>2</sup> شروق أسامة عواد حجاب ، النظرية العامة للتفويض الاداري والتشريعي ، مرجع سابق ، ص ص 62-63

البرلمان للتصديق عليها، أما القرارات الصادرة بناء على التفويض الإداري فلا يلتزم المفوض إليه بعرضها على المفوض للموافقة عليها.

✓ التفويض الإداري غير محدد في مدته أو هدفه بصفة عامة، وذلك على خلاف التفويض التشريعي الذي يعد من شروط إعماله أن يكون محدد الموضوع والهدف وخلال فترة زمنية لا يتعداها.

### ثانيا: تمييز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي:

يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذاً مظهر الموظف العام المختص<sup>1</sup>.

ويقصد بالموظف الفعلي أو الواقعي كذلك هو الفرد الذي عين تعييناً معيباً أو لم يصدر بشأنه قرار التعيين، إلا أن القرارات التي يتخذها ترتب آثاراً قانونية إذا ما توفرت شروط معينة<sup>2</sup> تعد نظرية الموظف الفعلي من بين الضمانات القضائية، فهي من صنع القضاء الإداري الفرنسي الذي كان له دوراً هاماً وبارزاً في وضع المبادئ العامة للقانون الإداري، ومن أهمها مبدأ سير المرفق العام بانتظام، ويتم تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية وفي الظروف العادية.

1. نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية : يحدث نتيجة للظروف غير العادية أن يتغيب الموظفون العموميون أو يختفون بسبب حرب أو اضطراب متخلين عن وظائفهم، فيحل بدلاً عنهم بعض الأفراد العاديين دون سند شرعي لتأمين سير المرافق العامة، وتعد تصرفاتهم صحيحة ومشروعة رغم أنهم ليسوا موظفين، وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي

<sup>1</sup> <http://www.amanlegl.net.php. ?t2011, 29/04/2016 h22:15>

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1998، ص169

هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية وكذلك فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها<sup>1</sup>.

2. **نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية:** يترتب في الظروف العادية أن تصدر بعض الأعمال و التصرفات المتصلة بالمرافق العامة من بعض الأفراد رغم أنهم ليسوا موظفين رسميين معينين تعيينا صحيحا ساري المفعول في مجال الوظائف التي قاموا بها ، وبعد القضاء الإداري تصرفات هؤلاء الأفراد فترة ممارساتهم لتلك الوظائف الصحيحة رغم أن التطبيق الدقيق لقواعد المشروعية كان يقتضي عدم الاعتراف بصحة هذه التصرفات .وذلك فقط على أساس مبدأ دوام سير المرافق العامة للمواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين الظاهرين بحسن نية لعدم وضوح حقيقة أمرهم<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث

#### أهمية التفويض الإداري وتقديره

إن للتفويض الإداري أهمية بالغة من حيث تحقيق فعالية العمل الإداري واستمراريته، كما أنه يعد ضرورة حتمية لتسيير الشؤون الإدارية في الإدارة الحديثة، وهذا بالنظر إلى فاعليته والفوائد والمزايا التي يحققها، غير أنه قد تعترضه بعض الصعوبات العملية التي لا يمكن مواجهتها إلا باتباع مجموعة من التوصيات و المقترحات أو الحلول.

وبناءً على ما سبق سوف نتعرض لأهمية التفويض الإداري(الفرع الأول)، ثم إلى تقديره (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2003 ، ص 154 .

<sup>2</sup> محمد جمال مطلق الذنبيات ، نفس المرجع ، ص 155.

**الفرع الأول: أهمية التفويض الإداري**

يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من حيث تخفيف عبء العمل الإداري على المستوى المركزي، وتطوير أساليب الإدارة و ترقية خدماتها عن طريق السرعة و المرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية<sup>1</sup>.

**أولاً : التخفيف من حدة التركيز الإداري**

يعتبر التفويض الإداري طريقة أو وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري لأنه يهدف إلى التخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية، حيث تنتقل سلطة البث في بعض الاختصاصات إلى المرؤوسين نتيجة للاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية<sup>2</sup>. إضافة إلى ذلك يقوم أسلوب التفويض بتخفيف العبء عن الرئيس الإداري من أجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية على أحسن وجه<sup>3</sup>.

كما يساهم بتحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل النظم الإدارية الحديثة من حيث ممارسة الهيئات المحلية لبعض اختصاصات الهيئات المركزية<sup>4</sup>. ومشاركة المرؤوسين في القيام بالمهام أو الاختصاصات المفوضة إليهم من طرف رؤسائهم مما يترتب عنه التقليل من استبدادهم والسعي إلى تقريب الإدارة من المواطنين<sup>5</sup>.

**ثانياً :تحقيق الإصلاح الإداري.**

يعد التفويض الإداري وسيلة من وسائل تحقيق الإصلاح الإداري، حيث انه أصبح أمر ضروري لتحسين سير وتنظيم العمل الإداري، وإعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات

<sup>1</sup> محي الدين القبيسي، مبادئ القانون الإداري العام، م.ح.ج، بير وت، 1999 ، ص 15 .

<sup>2</sup> خالد خليل الظاهر ، المرجع السابق، الكتاب الأول، ص 105 .

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول، دم.ج ، الإسكندرية، 1996 ، ص 165 .

<sup>4</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص 75 .

<sup>5</sup> نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998 ، ص 234 .

الإدارية، من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء و المرؤوسين فهو يعتبر من بين الأساليب الأكثر مرونة و يُسراً لتحقيق أهداف العمل الإداري<sup>1</sup>. يتميز التفويض الإداري بميزة البث في المسائل الإدارية والقضاء على مشاكل الإدارة ومن بينها التعقيدات الإدارية، أو بما تسمى بالبيروقراطية التي تعرقل سير العمل الإداري والإخفاق في تحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>، كما يهدف إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية، كإجراء التظلم الإداري الولائي بالإضافة إلى حقه في التظلم الإداري الرئاسي<sup>3</sup>. على سبيل المثال، في حالة صدور قرار من مدير أحد المصالح الخارجية بتفويض من الوزير يمنح الموظف الحق في التظلم الإداري الولائي أولاً أمام المدير ثم ينتظم رئاسياً أمام الوزير المختص.

ونقصد بالتظلم الإداري الولائي Le recours administratif gracieux هو ذلك الالتماس الذي يرفعه صاحب الصفة والمصلحة إلى الجهة أو الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار بشأن النظر فيه ومراجعته، وله عدة أسس و مبررات نفسية وتنظيمية وواقعية تبرر حتمية استعماله قبل أي تظلم آخر.

أما التظلم الإداري الرئاسي Le recours administratif hiérarchique هو ذلك الالتماس الذي يقدمه ذوو الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلقو و ترأس من أصدر القرار الإداري المنظم عنه، بشأن مطالبة هذه السلطات بمراقبة أعمال و قرارات الهيئات التابعة لها.

لا يمكن أن تتحقق أهمية التفويض الإداري إلا بمعرفة مزاياه والصعوبات التي تواجهه بالإضافة إلى الحلول أو التوصيات المقترحة لعلاج هذه الصعوبات. وهو ما سوف نتعرض له في الفرع الثاني.

<sup>1</sup> أنظر، عبد الغني بيسوني عبدا لله، أصول علم الإدارة العامة، د.ج، بيروت، 1983، ص224.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص238.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص126.

## الفرع الثاني: تقدير التفويض الإداري

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

## أولاً: مزايا التفويض الإداري

يحقق التفويض الإداري فوائد ومزايا عديدة مما يجعل الجميع يعترف بأهميته بل وبضرورة العمل به حيث تعود هذه المزايا أولاً على قيمة العمل الإداري وثانياً على كل من الرئيس والمرؤوس.

## 1- المزايا المتعلقة بالعمل الإداري:

إن التطور الذي تشهده الحياة الإدارية يفرض على السلطة الإدارية انتهاج أسلوب التفويض الإداري من أجل تحقيق السرعة في إصدار القرارات الإدارية والقضاء على البطء في الإجراءات وخصوصاً لمواجهة بعض الوقائع الاستثنائية والظروف الطارئة والأمور المستعجلة. وبمعنى أدق فإن صدور القرار الإداري من المرؤوس مباشرة دون الرجوع إلى رئيسه يحقق فائدة كبيرة من حيث توفير الوقت والجهد، لأن السرعة في اتخاذ القرار لها أثر هام في علاج المشكلة علاجاً حاسماً<sup>1</sup>.

يؤدي التفويض الإداري إلى الفعالية في أداء وإنجاز الأعمال الإدارية وذلك بالاعتماد على حقائق وأسس موضوعية من حيث الزمان والمكان، فكلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة كلما قلت التكاليف و الأعباء التنظيمية والمالية لهذا القرار. كما يعمل على

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، م.م، الإسكندرية، 1991، ص 187.

تأمين أكبر قدر من المشاركة الفعالة في عملية صنع القرارات وحسن الأداء الوظيفي داخل الجهاز الإداري<sup>1</sup>.

## 2-المزايا التي تعود على الرؤساء

إن عملية التفويض الإداري تخفف العبء عن أعمال الرئيس حتى يتمكن من القيام بالمهام الأساسية لأن التوسع في حجم التنظيمات الإدارية الحديثة وتعدد الأعمال الإدارية وتعدد أدي إلى تزايد الأعباء الوظيفية التي تواجه قيادة التنظيم الإداري وهو ما يفرض عليهم رفع هذه الأعباء الروتينية أو الواجبات اليومية الأقل أهمية ونقلها إلى المرؤوسين<sup>2</sup>. ويرى البعض من فقهاء الإدارة العامة<sup>3</sup> أن التفويض لا يجوز في الاختصاصات المالية ورسم السياسة العامة للعمل واقتراح تعديلها. بالإضافة إلى إنشاء الوحدات داخل الهيئة الإدارية وإعادة تنظيمها، كما لا يتم بشأنه اتخاذ القرارات الهامة.

## 3-المزايا التي تعود على المرؤوسين.

يؤدي التفويض الإداري إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وإلى زيادة الشعور بالثقة في أنفسهم وتدريبهم على تحمل المسؤولية مما يعمل على تنمية قدراتهم في مجال اتخاذ القرارات هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يعودهم على السرعة والمرونة في اتخاذ الإجراءات المختلفة ويمنحهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق الأهداف العامة. كما يزيد من درجة اعتزازهم والثقة بأنفسهم، ويساعد أيضاً على خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية في المستقبل<sup>4</sup>.

وعموماً فإن للتفويض دور كبير في التأثير على نفسية وشخصية المرؤوس، مما ينجم عنه التأثير في قيمة العمل الإداري ومدى تحقيق الإدارة لأهدافها، حيث يكون أداء المفوض إليه

<sup>1</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة، م. ح. ح، بيروت، 2002، ص 377.

<sup>2</sup> حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997، ص 71.

<sup>3</sup> أنظر، محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، د. ج، الإسكندرية، 1992، ص 376.

<sup>4</sup> أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 127.

بطريقة أفضل مما لو كان مكلفاً به قانوناً من أجل أن يثبت كفاءته، ولكن هذا راجع للاختيار السليم من قبل الرئيس.

إلا أن تحقيق هذه المزايا مقترن بمواجهة بعض الصعوبات والتي نتطرق لها بنوع من التفصيل.

### ثانياً : الصعوبات العملية للتفويض الإداري.

تعرض عملية التفويض الإداري مجموعة من الصعوبات أو المعوقات التي تواجهه في الواقع العملي، إلا أن هذه الصعوبات تختلف من حيث طبيعتها فقد تكون أحياناً شخصية، أي تعود على الرئيس والمرؤوسين أو تنظيمية، من حيث النصوص القانونية التي يقوم عليها التنظيم الإداري وأحياناً تكون شخصية وتنظيمية.

#### 1. الصعوبات التي ترجع إلى الرؤساء

يشترط في التفويض أن يكون بنص قانوني، وفي معظم الأحوال نجد أن النص يترك الحرية أو السلطة التقديرية لصاحب الاختصاص في القيام بعملية التفويض، فالأمر إذن جوازي بالنسبة له وليس ملزم لأنه يتوقف على سلطته التقديرية في بعض الأحيان<sup>1</sup>. غير أن الفشل الذي يصيب عملية التفويض يعود بالأخص على الرؤساء وذلك بسبب بعض الاعتبارات النفسية والعملية، والمتمثلة في سيطرة روح الأناية و الاعتزاز بالنفس الزائدة عن الحد المعقول والتي يصاحبها في العادة عدم النضج الذهني والاعتقاد بأن التفويض يدل على العجز وعدم القدرة على تحمل المسؤولية أو أنه يقلل من شأنهم وعدم كفاءتهم.

كما أن التعطش للسلطة والرغبة في الظهور بمظهر القوة يعيق عملية التفويض، بحيث يرى الرئيس بأن المركز الذي يشغله يعد من بين المزايا أو المكافآت التي مُنحت له، وعليه يتمسك بتلك السلطة ولا يفوض منها شيئاً، لأن ذلك يعتبر بالنسبة له بمثابة تنازل عنها أو مشاركة المرؤوس له فيها حتى ولو كان ذلك على حساب الفاعلية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية. إلى جانب ذلك فإن انعدام الثقة بين الرئيس ومرؤوسيه والتشكيك في قدراتهم من خلال

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، نفس المرجع ، ص 130 .



ممارسة مهامهم، أو بناءً على استفسارهم حول الصلاحيات المخولة لهم. ونتيجة لهذه الأسباب يتجنب الرئيس تفويض بعضاً من اختصاصاته باعتباره المسؤول الأول في الجهاز الإداري.<sup>1</sup>

ويندرج في هذا الإطار أيضاً خشية الرئيس من منافسة المرؤوس له ومخافة ظهوره على الساحة الإدارية، خاصة إذا كان المرؤوس ذو كفاءة عالية وله القدرة الكاملة في تولي صلاحياته<sup>2</sup> بالإضافة إلى الحرص على المصالح الشخصية التي يهدف إلى تحقيقها بعض الرؤساء من خلال ممارستهم لوظائفهم، والتي تتناقض مع أسس ومبادئ وأهداف الإدارة العامة أو ما يسمى بتبادل المصالح الخاصة تحت غطاء المصلحة العامة، ولذلك فهم يرون أن التفويض يؤثر على مصالحهم.

ومن بين هذه الصعوبات عدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض من طرف بعض الرؤساء وعدم إدراكهم لمزاياه، نتيجة لنقص الكفاءة والثقافة القانونية<sup>3</sup>. وفي بعض الأحيان نجد أن الرئيس على علم ودراية بأهمية التفويض، إلا أنه يتجنبه كعملية مجردة لسبب أو لآخر، كأن يخشى المسؤولية في حالة خطأ المفوض إليه، أو بسبب غياب الثقة في المرؤوسين نتيجة لتضارب المصالح<sup>4</sup>.

## 2- الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين

يتوقف نجاح عملية التفويض على موقف المرؤوسين و قدرتهم على القيام باختصاصاتهم المحددة لهم قانوناً، ثم الاختصاصات المفوضة إليهم، إلا أن هذه الأخيرة تواجهها عدة صعوبات عملية تتمثل في خوف المرؤوس من الوقوع في الخطأ ورغبته في التنصل من

<sup>1</sup> صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 1999، ص 614 .

<sup>2</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص 377.

<sup>3</sup> أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 156 .

<sup>4</sup> محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص 223 .

المسؤولية، حيث يقوم برفع كل ما يعرض عليه إلى رئيسه، حتى يتخذ القرار المناسب و يصبح هو مصدر القرار وهو المسؤول عنه<sup>1</sup>.

إن سياسة الرئيس اتجاه المرؤوس قد تدفع بهذا الأخير إلى التهرب من التفويض والتعاس في أداء مهامه بشكل قانوني، نتيجة العلاقة التي قد تربط بينهم من سوء التفاهم، وقيام بعض المرؤوسين بالتأثير على الرئيس نتيجة السلوك غير السليم، وهو ما يترتب عنه تسلط الرئيس على بعض المرؤوسين<sup>2</sup>.

كما أن عدم ثقة المرؤوس بنفسه وبكفاءته الشخصية ورؤيته المحدودة لاختصاصاته تجعله لا يعتمد اعتماداً كاملاً على مواهبه وقدراته ولا يسعى إلى تنميتها بشكل مناسب وفي مقابل ذلك تقدم عمره الوظيفي؛ وفي بعض الأحيان تكون الصعوبة من حيث البيانات والحقائق والأسس التي يُبنى عليها اتخاذ الأعمال الإدارية غير واضحة وكافية، وهذا ما يجعل المرؤوسين يتهربون من التفويض<sup>3</sup>

بالإضافة إلى هذه الصعوبات هناك غياب لنظام الحوافز المادية والمعنوية، بغرض تشجيع المرؤوسين على تحمل المسؤولية ورفع معنوياتهم، من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتحقيقاً للمصلحة العامة<sup>4</sup>.

### 3-الصعوبات التنظيمية

تتعلق هذه الصعوبات بالهيكل التنظيمي للجهاز الإداري من حيث طبيعته وقواعد تسييره إذ تتمثل هذه الصعوبات في الاعتبارات السياسية المختلفة، ومدى تأثيرها على سير عمل الإدارة العامة وعدم إدراك المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، ومن بينها الأسس المتعلقة بالتفويض الإداري كغياب النصوص القانونية أو عدم وضوحها بدقة تعيق عملية سيره وتؤدي إلى تجنبه من طرف الرؤساء.

<sup>1</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص 83 .

<sup>2</sup> محمد ناصر مهنا، المرجع السابق، ص 224.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبدا لله، التنظيم الإداري، ص 132 .

<sup>4</sup> بوجمعة بولقريعات، مذكرة ماجستير، القيادة الإدارية و دورها في تطور الإدارة الجزائرية، جامعة الجزائر بن عكنون، 1982،

ص 44 .

بالإضافة إلى عدم كفاية وسائل التنسيق والرقابة والاتصال بين الرئيس والمرؤوسين، وعدم فعالية الرقابة الإدارية للحد من استبداد الرؤساء، وقلّة التنسيق على مستوى الجهاز الإداري وكذا عدم الاستقرار أو الثبات الوظيفي لأن كثرة التنقلات قد تدفع بالرؤساء الإداريين إلى الإحجام عن التفويض<sup>1</sup>.

بعد معرفة الصعوبات أو المعوقات التي تواجه عملية التفويض الإداري فما هي إذن الحلول أو التوصيات اللازمة لعلاجها؟

### ثالثاً: الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات

لن نتحقق أهمية التفويض الإداري ومزاياه إلا بمواجهة هذه الصعوبات، سواء الشخصية منها أو التنظيمية و للحد منها يجب إتباع مجموعة من المقترحات و التوصيات.

1- علاج الصعوبات النابعة عن الرؤساء.

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

وباعتبار التفويض أحد أهم هذه الأساليب فإنه يجب تصحيح الأفكار التي ينتجها بعض الرؤساء فهناك من يعتقد منهم أن التفويض يمثل انتزاعاً للسلطة أو أنه يشكل خطراً أو تهديداً على منصبه، بل العكس هو وسيلة قانونية و فنية تهدف إلى التخفيف عن أعباء الرئيس، حتى يستطيع أداء مهامه الرئيسية في الوقت المناسب و على أحسن وجه. وأن تكون للرئيس الرغبة في إعطاء أو منح الفرصة للمرؤوس بشأن القيام ببعض الاختصاصات الثانوية، وأن يكون

<sup>1</sup> رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 228.

على استعداد لتقبل الأخطاء وتوضيح السياسات والأهداف، والعمل على التوجيه السليم والإرشاد من أجل تنمية القدرة الإدارية<sup>1</sup>.

كما يجب تغيير نظرة الرؤساء إلى مرؤوسيه، من حيث مدى كفاءتهم وقدرتهم على مباشرة ما يعهد إليهم من مسؤوليات، و التأكيد على أهمية ما يحققه التفويض من فوائد هامة تعود على الرئيس والمرؤوسين وعلى المصلحة العامة.

إن التفويض يعتمد أساساً على وجود الثقة والقدرة على ممارسة الاختصاص الذي يتطلب الكفاءة والخبرة، ولهذا يجب على الرئيس تدريب مرؤوسيه على القيام ببعض الاختصاصات غير الهامة، من أجل خلق روح التعاون والتفاهم في أداء الوظيفة الإدارية.

غير أن أسلوب التفويض يقتضي وجود رقابة فعالة ورشيدة وهادفة، بحيث تكون غايتها تحقيق السير الحسن لنشاط الإدارة واستمراريتها. ويعتبر فقهاء الإدارة العامة<sup>2</sup>. أن عملية التفويض تعد من بين المسائل الصعبة التي تواجه القائد الإداري في تحقيق نظام فعال للاتصال والمتابعة والرقابة، بحيث يمكن من خلاله التأكد من حسن استخدام السلطة المفوضة وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويجب على السلطات المركزية أن تراعي عند اختيارها للرؤساء الإداريين شرط الكفاءة والتخصص المطلوب حسب طبيعة نشاط الإدارة، وهذا استجابة لمتطلبات المصلحة العامة. وعلى الرئيس الإداري أن يتحلى ببعض الميزات ومن أبرزها القدرة على الإقناع والاتصال والتوجيه والإحاطة بجوانب الأمور قبل البث فيها، وتمكنه من إيجاد الحلول، والثبات في مواجهة الصعوبات والأزمات، حتى يتسنى له أو يسهل عليه تفويض بعض صلاحياته وأن يهتم بالأمور الأساسية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> صلاح الشنواني، المرجع السابق، ص 609.

<sup>2</sup> محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 377.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 229.

## 2- علاج الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين:

إن علاج الصعوبات التي تواجه المرؤوسين تتطلب تدريبهم على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوضة إليهم بأبسط الطرق وأسرعها، مما يحقق أحسن النتائج ويقضي على تشكيك الرؤساء في قدرات مرؤوسيههم ويزيد من ثقتهم بهم<sup>1</sup>. والعمل على تكوين المرؤوسين حتى تكون لهم الرغبة و الثقة الكبيرة في القيام باختصاصاتهم إلى جانب تطلعهم إلى الصلاحيات المفوضة إليهم دون الخوف من الوقوع في الخطأ أو التهرب من المسؤولية. بالإضافة إلى رفع معنويات المرؤوسين مما يؤدي إلى خلق روح التعاون في أداء الأعمال الإدارية و القضاء على ظاهرة تهرب الموظفين أو المرؤوسين من التفويض.

كما يجب وضع نظام للحوافز المادية والأدبية، تعمل على بث روح الحماس والتنافس بين المرؤوسين وتشجيعهم على تحقيق حسن أداء العمل الإداري من حيث السرعة والدقة والفعالية.

## 3- علاج الصعوبات التنظيمية

إن المقترحات أو الحلول التنظيمية لها أثر هام على الجهاز الإداري في حد ذاته وعلى أهدافه، حيث أنها لا تتعلق فقط بالنصوص القانونية، بل تكمن أساساً في الواقع الإداري المعمول به. وذلك من خلال الوعي والإدراك بأهمية الأهداف المطلوب تحقيقها للهيئة الإدارية، والعمل الجماعي المنظم عن طريق التفويض الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة. العمل بالتطبيق الحسن والسليم لمبادئ أو توجيهات التنظيم الإداري في كافة التنظيمات الإدارية العامة، وذلك من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات والتناسب بين السلطة والمسؤولية، وتقسيم العمل والتخصص فيه<sup>2</sup>. كما أن تسهيل عملية الاتصال داخل الهيئة الإدارية وبين فروعها يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء تطبيق عملية التفويض<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص136.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص43 .

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987 ، ص118.

## المبحث الثاني

### الأحكام القانونية للتفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري نظاماً قانونياً واستثنائياً في ممارسة الاختصاص غير الشخصي،

فهو يخضع لأحكام خاصة به تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له. فإذا كان

التفويض الإداري يهدف إلى تحقيق مصلحة الإدارة والأفراد، فإن ذلك لن يتحقق إلا باحترام

إرادة المشرع أو السلطة التنظيمية التي تقرر كيفية أدائه وتحديد آثاره وانتهائه.

ولدراسة أحكام التفويض، يجب علينا معرفة الشروط القانونية الواجب توفرها في النص

الآذن بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بقرار التفويض المستند إليه، مما يترتب على مشروعيته

مجموعة من الآثار القانونية المتمثلة في مسؤولية كل من المفوض والمفوض إليه وهذا حسب

طبيعة التفويض. وينتهي التفويض الإداري إما بموجب النص الآذن، أو بموجب قرار التفويض

أو باستعمال المفوض لسلطته الرئاسية، أو من طرف القضاء الإداري إذا كان قرار التفويض

غير مشروع.

وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الشروط القانونية للتفويض الإداري (المطلب

الأول)، ثم نبين الآثار الناجمة عنه (المطلب الثاني)، وفي الأخير سنتعرض إلى نهايته

(المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### الشروط القانونية للتفويض الإداري

تقتضي مشروعية التفويض الإداري توفر عدة شروط هامة تتعلق إحداها بالنص الآذن والأخرى بقرار التفويض، مما يترتب على تخلفها بطلان التفويض. ولهذا فهو يتطلب وجود نص قانوني يجيزه إلا أن قيمة هذا النص تختلف بحسب طبيعة التفويض. فإذا كان الاختصاص دستورياً فإن التفويض فيه لا يكون إلا بنص دستوري أما إذا كان غير ذلك فإن قيمة النص الآذن تختلف باختلاف طبيعة التفويض.

ومن أجل مشروعية التفويض يجب أن يكون القرار الصادر بشأنه مطابقاً للنص الآذن من حيث الموضوع و الأشخاص بشكل واضح وصريح. ومن ثمّ فإن الشروط القانونية للتفويض الإداري تستوجب دراسة الشروط الموضوعية لصحة التفويض الإداري (الفرع الأول)، والشروط الشكلية في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الشروط الموضوعية لصحة التفويض الإداري

تتعلق الشروط الموضوعية بتحديد مضمون الاختصاص المفوض أي موضوع التفويض، حيث يشترط فيه أن يكون بشكل واضح ومحدد ومطابق للنص الآذن، إلا أن هذا الأخير قد يتضمن تحديد الاختصاص المفوض تارة على سبيل الحصر أو الاستثناء، وتارة أخرى يترك للمفوض الحرية في اختيار الاختصاص الذي يقوم بتفويضه. وعليه يجب أن يكون موضوع الاختصاص المفوض أولاً من بين الاختصاصات المقررة قانوناً للأصيل وأن يجيزه ويأذن به نص قانوني أو تنظيمي. وأحياناً نجد أن النص الآذن لا يحدد مجال التفويض، ولكن هذا لا يعني إطلاق حرية المفوض في تفويض جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً عنها وهو ما يتعارض مع القواعد العامة و الأسس القانونية للتفويض<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص123.

## أولاً: وجود نص يجيز التفويض

نص قانون التفويض المصري رقم 42 لسنة 1967 ، في المادة الثانية "الرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له، بموجب التشريعات إلى نوابه.....<sup>1</sup>".

يتضح لنا أن النص الآذن لم يحصر المواضيع التي يجوز تفويضها، ولكنه ترك تحديد هذه الاختصاصات إلى المفوض، إلا أنه أشار إلى اصطلاح بعض الاختصاصات، وهو ما يدل على أن التفويض يكون جزئياً، والواقع أن تحديد موضوع أو نطاق الاختصاص المفوض يختلف باختلاف طبيعة التفويض. وعليه يقتضي تفويض الاختصاص حصر المواضيع التي يجوز فيها التفويض، ومن أمثلة ذلك، القرار المؤرخ في 12 أوت 2003 ، والمتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه "يفوض إلى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري، للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، باستثناء التعيينات و إنهاء المهام في المناصب العليا".

أما بالنسبة لتفويض التوقيع، فنجد أن النص الآذن يتضمن كذلك تحديد مجال التفويض كما هو الحال في تفويض الاختصاص، ويتم فيه تحديد الاسم الوظيفي للمفوض إليه وطبيعة القرارات التي يتم التوقيع عليها في مضمون قرار التفويض .

## ثانياً: قرار التفويض والنص عليه

لا يمكن وجود نص في القانون يسمح بالتفويض، إنما يجب أن يظهر ذلك في إعلان السلطة المختصة عن رغبتها في تنفيذ ذلك باستخدام التفويض المقرر قانوناً، وذلك بإصدار قانون يتضمن التفويض، ويجب أن يكون هذا القرار صريحاً وواضحاً، ولا يمكن افتراضه ضمناً من خلال بعض التصرفات الإدارية، وذلك كونه استثناء من الأصل العام الذي يقتضي من الشخص ممارسة سلطاته بنفسه، والاستثناء لا يفترض ولا يتوسع فيه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 144 .

<sup>2</sup> جابر سلام سليم أبو بليمة، الآثار القانونية لتفويض الإختصاص في النظام القانوني الفلسطيني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2015، ص 13.



إذ ينبغي الإشارة في هذا المجال إلى المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 حيث نصت المادة الأولى منه " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية<sup>1</sup>".

إذن نلاحظ أن المشرع الجزائري قد حرص على تحديد نطاق أو مجال التفويض، على الرغم من اختلاف الأساليب المنتهجة في تعداد المواضيع التي يشملها التفويض، والمتمثلة في أسلوب الحصر والاستثناء.

ويجب أن يصدر قرار التفويض من السلطة المختصة، فإذا صدر التفويض عن سلطة لا تملكه قانونا كان قرار التفويض باطلا.

وللقيام بعملية التفويض كعملية إدارية فعالة وناجحة وقادرة على تحقيق الغرض منها لا بد من توافر شروط عديدة ليس فقط في الكفاءات البشرية وإنما في عملة التفويض نفسها من كل جوانبها، ومن بين هذه الشروط نذكر ما يلي:

### 1. يجب أن يكون التفويض جزئيا

✓ لا يجوز للإدارة أو الشخص المختص أن يتخلص كليا من صلاحياته ليمنحها جميعا إل غيره (المفوض إليه)<sup>2</sup>.

✓ يبقى التفويض جزئيا، لأن التفويض الكامل يعتبر نزولا عن الاختصاصات من جانب الرئيس وهو أمر غير مشروع<sup>3</sup>.

### 2. عدم تفويض ما تم تفويضه

وهذا يعني أنه لا يجوز للمرؤوس أن يقوم بإعادة تفويض ما تم تفويض السلطة التي انتقلت إليه من إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي، وإلا أصبح الأمر بلا حدود مما يجعل المسؤولية تضيع بين عدد كبير من الإداريين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ج.ر العدد 2006-36، ص14.

<sup>2</sup> محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص67.

<sup>3</sup> تهاني محمد العمودي، تفويض السلطة، مرجع سابق ص17.

<sup>4</sup> عبد الغاني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص198،

## 3. لا تفويض في المسؤولية:

إن تفويض الرئيس الأعلى لجزء من صلاحياته واختصاصاته لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤولية الأعمال التي أعطى بها تفويضا لبعض المرؤوسين، فالرئيس يقوم بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة مع لقاء مسؤولية كاملة<sup>1</sup>.

## 4. قانونية التفويض:

يجب أن يكون التفويض قانوني أي يستند في صورته إلى نص قانوني أو تشريعي أو تنظيمي يجيز ويسمح به بصراحة وهو ما ذهبت إليه بعض قرارات مجلس الدولة<sup>2</sup>.

## 5. أن يكون قرار التفويض محدد المدة:

إن التفويض هو إجراء مؤقت، ومن ثم لا بد من تحديد المدة الزمنية التي يفوض فيها المرؤوس بعض صلاحيات رئيسه، وفي حالة الرغبة في استمرار التفويض يكون الإجراء السليم هو نقل السلطة للمرؤوس لتصبح مرتبطة بوظيفته هو وليس بوظيفة رئيسه<sup>3</sup>.

## 6. يجب أن يكون التفويض من الأعلى إلى الأسفل:

وهذا بديهي لأن الغرض من الالتجاء إلى التفويض هو التخلص من تركيز السلطة في قمة السلم الإداري، فيجوز للرئيس اللجوء إليه لنقل جانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه فلا يعقل أن يحدث العكس<sup>4</sup>.

## 7. أن يتناسب قرار التفويض مع قدرة المفوض ومركزه الوظيفي:

✓ يجب أن يتضمن التفويض الاختصاصات والأعمال التي تكون على درجة كبيرة من التجانس والتشابه والتكامل بشكل يساعد على تحقيق عملية التنسيق<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> تهاني محمد العمودي، تفويض السلطة، مرجع سابق، ص18.

<sup>2</sup> تركي سعيدة، التفويض في القانون الإداري، مرجع سابق، ص61.

<sup>3</sup> نسرين عطية، النظام القانوني للتفويض الإداري، مرجع سابق، ص72.

<sup>4</sup> عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص198.

<sup>5</sup> تهاني محمد العمودي، تفويض السلطة، مرجع سابق، ص19.

✓ يجب على الرئيس اختيار المرؤوس الأجدر بممارسة اختصاصاته والذي يرى فيه القدرة على أكمل وجه.

إن مشروعية قرار التفويض لا تستوجب أن يكون موضوع القرار مطابقاً للنص الآذن فقط بل تتطلب كذلك شروطاً شكلية.

### الفرع الثاني: الشروط الشكلية لصحة التفويض الإداري

ترتبط الشروط الشكلية للتفويض ارتباطاً وثيقاً بالشروط الموضوعية للتفويض بل هي مكملة لها، فالشروط الشكلية هي التي تعطي للتفويض المظهر الخارجية الذي يظهره إلى حيز التنفيذ. والأصل العام أن الإدارة لا تتقيد بإتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة، عند إصدار قراره الإداري قد يكون شفويًا أو مكتوباً<sup>1</sup>.

تأخذ قواعد الشكل أهمية بارزة في إصدار القرارات الإدارية، لأنها تحدد المظهر الخارجي لإرادة السلطة الإدارية. ويجب الاهتمام بالشكليات الجوهرية التي يقرها المشرع أو السلطة التنظيمية، لأنها تهدف إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد ومصالحهم، كالتسبيب أو التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.

ويقصد بشكل القرار الإداري الصورة التي يظهر بها. فالكتابة والتسبيب والتاريخ والتوقيع كلها من أشكال القرار، وفي ذلك يختلف الشكل عن الإجراءات التي تعني المراحل التي يجب أن يمر بها القرار<sup>2</sup>.

### أولاً: شكل قرار التفويض

يقصد به الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض وتبعاً لذلك فإن التفويض ليس له صيغة معينة لا بد من انصابه في إحداها بصورة ايجابية وإنما يفترض أن يكون معبراً تعبيراً واضحاً عن إرادة الأصيل. هذا إذا لم يشترط النص الآذن صدور القرار على وجه معين، فإن تطلب النص المجيز للتفويض أن يتم قرار التفويض كتابة أو أن

<sup>1</sup> شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 108.

<sup>2</sup> جابر سلام سليم أبو بليمة، مرجع سابق، ص 27.

يتم تسببه أو نشره، فالقاعدة هي احترام إرادة المشرع والعمل بمقتضى النص الآذن. وإذا تم ذلك فإنه لا يشترط فيه كذلك الإشارة إلى النص الآذن بالتفويض<sup>1</sup>.

إن قرار التفويض كغيره من القرارات الإدارية يخضع لنفس أحكام وأركان القرار الإداري مع مراعاة أحكام النص الآذن، لأن أهمية الشكل تكمن في الوضوح والتحديد لمضمون القرار وذلك بهدف إحداث آثار قانونية، بالإضافة إلى ذلك فإنه يعد ضمانه قانونية سواء بالنسبة لأطراف التفويض أو الغير حتى يتمكن المفوض من تحديد الاختصاص.

والتفويض في كل هذه الحالات صحيح وإن بقيت مشكلة إثباته وهي تقع على المدعي الذي يطعن في أعمال المفوض إليه استناداً إلى تخلف النص الآذن في حالة اعتماده على الصرف أو الى تخلف قرار التفويض (في حالة كونه شفويًا)<sup>2</sup>.

وعليه يجب أن يكون قرار التفويض مكتوباً حتى يتمكن المفوض من تحديد الاختصاص الذي يريد تفويضه، وتعيين الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه، كما يجب نشر وتبليغ هذا القرار.

ومن بين هذه الشكليات الجوهرية النشر، فهو يعد وسيلة من وسائل العلم بالقرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بقرار التفويض. ولهذا الأخير صفتان، صفة فردية بالنسبة لمن يخاطبه أي المفوض و لهذا يستوجب تبليغه، و له صفة تنظيمية بالنسبة للغير فلذلك يشترط نشره<sup>3</sup>. لكن هناك جانب من الفقه أنه لا يشترط كتابة قرار التفويض. إذ أنه طالما الأصل في القرارات الإدارية هو عدم إلزام الجهة المصرة لها بإفراغها في شكل معين والتقييد بإجراءات محددة لذلك فإن قرار التفويض باعتباره قراراً إدارياً لا يشترط لصدوره شكلاً معيناً وأن يكون مكتوباً كأصل عام<sup>4</sup>.

لكن نتفق مع الجانب الآخر من الفقه الذي يشترط الكتابة في قرار التفويض وذلك لعدة

أسباب:

<sup>1</sup> نسرين عطية، مرجع سابق، ص74.

<sup>2</sup> تركي سعيدة، مرجع سابق، ص65.

<sup>3</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص127.

<sup>4</sup> جابر سلام سليم أبو بليمة، مرجع سابق، ص27.

1. أنه لا يجوز التفويض إلا بنص يأذن به، ولذلك فإن قرار التفويض يجب أن يشير إلى النص الذي استند إليه المفوض إذا ما أصدر قراره بالتفويض، لا يكون ذلك ممكن إلا إذا كان قرار التفويض مكتوب.
  2. من حيث الإثبات وهي مشكلة تقع على عاتق الغير الذي يطعن في أعمال المفوض أو المفوض إليه في اختفاء قرار التفويض، فالتفويض الشفوي يصعب اثباته مما يسبب أضرار بالغة لمن يتعلق بهم.
  3. التفويض الشفوي قد يكون محل للنقد من قبل الأصيل في أي وقت يشاء دون علم المفوض إليه والعكس صحيح.
  4. ضرورة كتابة قرار التفويض لأن الأمر يتعلق بركن الإختصاص الذي يجب أن يكون صريحا وواضحا ومثبنا وإلا يعد القرار مخالفا للقانون.
- إلا أن صدور قرار تفويض شفوي لا يعني بطلانه، فهو لا يعد أن يكون قرارا إداريا يخضع كما تخضع له تلك القرارات حيث لا يعتبر الكتابة ركن فيها كما ذكرنا سابقا، ولكن إن تم الطعن في القرار فإن عين الإثبات يقع على عاتق الجهة التي تدعي صدوره طبقا للقواعد العامة<sup>1</sup>.
- وتتمثل أهمية النشر في تحديد الوقت الذي يتم فيه تنفيذ أو إنهاء قرار التفويض، بالإضافة إلى معرفة المدة القانونية للطعن الإداري والقضائي وتختلف وسائل النشر بالنسبة لقرار التفويض، باختلاف الهيئة أو السلطة الصادر عنها.

### ثانيا: نشر قرار التفويض

يقصد بنشر القرار إعلان ذوي المصلحة بمضمونه ومحتواه والنشر وهو وسيلة علم كافة كالنشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحة أو في إعلان بشكل معين وذلك ما لم يقرر القانون وسيلة يعينها للعلم كالنشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للمراسيم، وبذلك يتم النشر بإتباع شكليات معينة ويعلم الجمهور بالقرار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> جابر سلام سليم أبو بليمة، مرجع سابق، ص 28.

<sup>2</sup> شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 125.

ونشر القرار الإداري يعني وضعه في دائرة التنفيذ، وفي حال عدم نشر قرار التفويض أو تبليغه فإنه يعد سلميا وصحيا بالنسبة للإدارة فقط دون الأفراد وإذا كان من الضروري صدور قرار التفويض ونشره قبل أن يقوم المفوض إليه بإصدار أي تصرف من قبله<sup>1</sup>.

فعدم نشر القرار الإداري لا يعينه ولا يكون سببا في إلغائه إلا إذا نص القانون صراحة على عكس ذلك، وعليه فإن قرار التفويض الذي صدر صحيا ولكنه لم ينشر تطبق عليه نفس القواعد السابقة ولكن يجب القول أن قرار التفويض الصادر بناء على نص يجيز التفويض ولم ينشر بعد لا يكون نافذا باتجاه الغير، وذلك أن القانون لا يكون ساريا في مواجهة الكافة إلا من تاريخ نشره، فبنشره تسري مواعيد الطعن بالإلغاء ويتم تحمل الواجبات والتعليمات التي تضمنها القرار من قبل من صدر بحقهم.

إذ نص كل من القانونين الفرنسي والجزائري على أن يتم نشر قرار التفويض في الجريدة إذا كان صادرا عن السلطات الإدارية المركزية<sup>2</sup>، وهو ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 بالجزائر، والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم بقولها " ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"<sup>3</sup>.

أما بالنسبة للهيئات المحلية والمؤسسات العامة فإنه يتم نشر قرار التفويض في سجل القرارات الإدارية أو في أماكن ووسائل الإعلانات والنشر الرسمية الخاصة<sup>4</sup>. ولكن في حالة عدم نشر قرار التفويض ما هو حكم تصرفات المفوض إليه ؟

<sup>1</sup> كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري، مرجع سابق، ص 299.

<sup>2</sup> Le Décret du 27-07-2005 reforme la délégation de signature pour les membres du gouvernement, sont réputés disposer d'une délégation de signature du ministre, à compter du jour suivant la publication au journal officiel de leur nomination. Cf.M. LOMBARD, op.cit., p.209.

<sup>3</sup> ج.ر العدد 2006-36، ص 14.

<sup>4</sup> أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 393.

تعد تصرفات المفوض إليه المستندة إلى قرار تفويض غير منشور صحيحة قانوناً، ولكن هذه التصرفات لا يمكن تنفيذها اتجاه الغير إلا بنشر قرار التفويض و النص المستند إليه .  
ولذلك فإن الطعن في تصرفات المفوض إليه استناداً إلى عدم نشر قرار التفويض يعد صحيحاً وتعد تصرفات هذا الأخير غير مشروعة وباطلة، بسبب وجود عيب في الشكل<sup>1</sup> .  
ونرى طالما أن القرار الغير منشور هو قرار سليم ونافذ بحق الإدارة ويتمتع بجودته وقوته القانونية، وأن الهدف من النشر هو العلم به، فإنه ليس هناك ما يمنع من الاستفادة منه والاحتجاج به من قبل الأفراد أو الغير إذا ما علموا به بطريقة ما، فالهدف من النشر العلم بشكل أو بآخر فيجوز التمسك به والاحتجاج بوجه الإدارة ولكن إن تم الاحتجاج به تجاه الغير قمنا بالتمسك بعدم العلم به نتيجة لعدم نشره<sup>2</sup> .

## المطلب الثاني

### آثار التفويض الإداري

إن استناد عملية التفويض الإداري على أسس قانونية، ينجم عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات على كل من المفوض والمفوض إليه . فإذا كان من حق المفوض القيام بممارسة التفويض بناء على نص قانوني وبموجب قرار إداري، فإنه ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأنه يعتبر رئيساً له . أما بالنسبة للمفوض إليه، فله الحق في ممارسة الاختصاص المفوض ولكنه ملزم بحدود التفويض . ويستلزم التفويض الإداري تناسب السلطة مع المسؤولية . فإذا كانت السلطة تتدرج نزولاً من القمة إلى القاعدة فإن المسؤولية تتدرج صعوداً من القاعدة إلى القمة في الهرم الإداري<sup>3</sup> .  
وعليه إذا كانت آثار التفويض تختلف باختلاف طبيعته، فما هي آثاره اتجاه المفوض؟  
(الفرع الأول) وبالنسبة للمفوض إليه؟ ( الفرع الثاني ) .

<sup>1</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص126 .

<sup>2</sup> جابر سلام سليم أبو بليمة، مرجع سابق، ص30.

<sup>3</sup> محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص375 .

## الفرع الأول

## آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض

ينجم عن التفويض الإداري مسؤولية المفوض باعتباره المسئول الأول في الهيئة الإدارية هذا من ناحية وباعتباره صاحب الاختصاص من ناحية أخرى، لأنه ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه فهذا الأخير يعد مرئوساً بالنسبة إليه. وعلى الشخص المفوض الالتزام بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة في تفويض الاختصاص بخلاف ذلك في تفويض التوقيع.

تنص القاعدة العامة على أنه لا تفويض في المسؤولية<sup>1</sup>، لأن التفويض لا ينصب إلا على السلطة فقط إذ تبقى مسؤولية المفوض عن الاختصاصات التي قام بتفويضها، لأنه يختص بممارسة السلطة الرئاسية على جميع مرؤوسيه بما فيهم المفوض إليه، فهو يعد مسؤولاً أمام الرئيس الإداري الذي يعلوه أي أمام السلطة الرئاسية العليا<sup>2</sup>.

فالتفويض لا يعني تخلي المفوض تماماً عن الاختصاص الذي قام بتفويضه أو التهرب عن المسؤولية، وإنما هو وسيلة لتوزيع الاختصاص. فمصطلح الاختصاص في القانون الإداري له شقين فالشق الأول يتمثل في السلطة، أما الشق الثاني فيتضمن المسؤولية. كما أن الهدف من توزيع الاختصاص هو القضاء على تركيز السلطة والسعي إلى تحقيق مصلحة العمل الإداري<sup>3</sup>.

فمسؤولية المفوض تقوم من خلال السلطة الرئاسية التي يجب عليه ممارستها بالنسبة للمفوض إليه، لأنه يعد مرئوساً بالنسبة إليه، وتتمثل مظاهرها في الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه من خلال إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات، بالإضافة إلى سلطته في

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 54 .

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، م.م، الإسكندرية، 1996 ، ص 197.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 120 .



التعقيب أي الرقابة اللاحقة عن طريق إقرار أو تعديل أو إلغاء أو سحب قرارات المفوض إليه . ولكن يجب علينا التمييز بين تفويض الاختصاص والتوقيع.

### أولاً : في تفويض الاختصاص

إذا كانت القاعدة العامة في التفويض أنه لا تفويض في المسؤولية، إلا أن تفويض الاختصاص يرتب مسؤولية المفوض إليه<sup>1</sup>. إلا أن الفقه<sup>2</sup> قد اختلف بشأن ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه حيث أن الفقه الفرنسي لم يتفق إزاء هذه المسألة، فيرى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، أي أن المفوض لا يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات إلى المفوض إليه، وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالسحب لعدم ملائمتها، ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعية مع مراعاة حدود التفويض. أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى أن المفوض له الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأن المفوض يعد رئيساً إدارياً بالنسبة للمفوض إليه، وهذا ما تقتضيه أركان التنظيم الإداري المركزي. ولكن لا يمكن للمفوض أن يحل محل المفوض إليه في مباشرة الاختصاصات أو السلطات المفوضة خلال مدة التفويض.

كما يجب على المفوض أن يمتنع عن ممارسة الاختصاصات أو السلطات التي تم تفويضها خلال مدة التفويض وهذا ما ذهب إليه كلاً من الفقه والقضاء الفرنسي<sup>3</sup>. لأن ممارسة الأصل للاختصاص المفوض يعد تصرفاً غير مشروعاً وقابلاً للإلغاء بسبب عدم الاختصاص الموضوعي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. Jean-Marie PONTIER, Actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, R.F.D.A, janvier-février 2003, p.42.

<sup>2</sup> مقتبس عن منور كربوعي، المرجع السابق، ص135 .

<sup>3</sup> Cf. André de LAUBADERE, op.cit, p.721 ; R. CHAPUS, op.cit. , p.976.

<sup>4</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص250 .

لقد صدر عن مجلس الدولة الفرنسي، قراراً بتاريخ 20 ماي 1966 ، قضى بإلغاء قرار فصل أحد العاملين بالمركز الوطني الفرنسي للتجارة الخارجية، الصادر عن لجنة إدارة المركز بسبب عدم الاختصاص الموضوعي، لأن هذه اللجنة قد فوضت اختصاصها في ممارسة سلطتها التأديبية إلى المندوب العام لهذا المركز<sup>1</sup> .

وهو ما ذهب إليه البعض من الفقهاء المصريين، حيث يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأن المفوض ملزم بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة مادام التفويض قائماً، ولكن هذا لا يمنع من ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية من حيث التوجيه والتعقيب على أعمال المفوض إليه<sup>2</sup>

وخلافاً لهذا الرأي يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ<sup>3</sup> ، على أنه يجب التمييز بين الاعتبارات القانونية والعملية للتفويض. أما فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية والمتمثلة أساساً في بقاء مسؤولية المفوض عن الاختصاصات المفوضة، لأن المفوض يمارس سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه وهو ما يستلزم ممارسته للاختصاصات المفوضة تفادياً لهذه المسؤولية.

أما بالنسبة للاعتبارات العملية، فإن ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة يتناقض مع أهداف التفويض ويتعارض مع أهم المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري، وهما مبدأ وحدة القيادة أو الأمر ومبدأ تحديد الاختصاصات المفوضة ووضوحها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن ممارسة الاختصاصات المفوضة من طرف المفوض يؤدي إلى الازدواجية والتضارب في أدائها مما يترتب عليه تعطيل العمل الإداري.

إن السبب من تجريد الأصيل في ممارسة الاختصاص المفوض، هو ضمان حسن سير العمل الإداري لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يحدث تغييراً في قواعد توزيع الاختصاص.

<sup>1</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص 135 .

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 118 .

<sup>3</sup> رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 220-221 .

ولهذه الأسباب لا يجوز للمفوض ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها، إلا إذا تم إلغاء قرار التفويض بشكل صريح عن طريق النشر باعتباره قراراً تنظيمياً وتبليغاً للشخص المفوض إليه باعتباره قراراً فردياً بالنسبة إليه، وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

### ثانياً: في تفويض التوقيع

إن تفويض التوقيع يختلف عن تفويض الاختصاص حيث أن المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه، وذلك بإصدار التعليمات والتوجيهات ويملك أيضاً سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات أو المقررات أو الوثائق التي تكون محل التفويض بالإمضاء. مع العلم أن المفوض في تفويض التوقيع يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه بخلاف ذلك في تفويض الاختصاص.

أما من الناحية الفقهية فإن التفويض بالتوقيع لا يثير أي جدل فقهي حول ممارسة الرئيس الإداري أي المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه، لأن طبيعة هذا التفويض لا تُشكل تغييراً في قواعد توزيع الاختصاص<sup>1</sup>.

فإذا كان التفويض يترتب مسؤولية المفوض إلى جانب التزامه بعدم ممارسة الاختصاص المفوض، فما هي آثاره بالنسبة للمفوض إليه ؟

## الفرع الثاني

### آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض إليه

يرتب التفويض الإداري التزاماً قانونياً إضافياً على عاتق المفوض إليه، مما ينجم عنه مسؤولية هذا الأخير أمام المفوض. فالتفويض إذن يقوم على أساس المسؤولية الثنائية أو المزدوجة التي تتدرج صعوداً حسب السلم الإداري ولكن حسب طبيعة التفويض ، فإذا كان المفوض ملزم بإصدار قرار التفويض وفقاً لنص قانوني يجيزه فإن على المفوض إليه الالتزام بحدود هذا القرار، ولا يمكن له تفويض هذا الاختصاص المفوض إلى غيره.

<sup>1</sup> علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 697 .

**أولاً : مسؤولية المفوض إليه في تفويض الاختصاص**

تقوم مسؤولية المفوض إليه نتيجة الالتزام أو الواجب القانوني العائق عليه، والمتمثل في أداء الاختصاص المحدد في قرار التفويض، حيث تنحصر هذه المسؤولية أمام المفوض فقط، دون أن تصعد إلى الرئيس الأعلى منه درجة، تطبيقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر<sup>1</sup>. ويقصد بهذا المبدأ تحديد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا للرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات. ويتطلب احترام هذا المبدأ تطبيق مبدأ تسلسل القيادة داخل الهيئات الإدارية بهدف ضمان سير العمل الإداري، وتحقيق السرعة والدقة في تنفيذ التعليمات والأوامر والقرارات الصادرة عن الرؤساء الإداريين<sup>2</sup>.

**ثانياً : التزام المفوض إليه بحدود التفويض**

ويلتزم المفوض إليه في هذا السياق بممارسة الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه، فهي لا تعتبر امتيازاً بالنسبة إليه بل يجب عليه أن يمارسها بنفس الشكل الذي يقوم به في أداء اختصاصاته، وعليه الالتزام بمضمون وحدود قرار التفويض من حيث الموضوع والزمان والمكان، لأن أي تصرف خارج عن نطاق أو حدود التفويض يعد غير مشروعاً. فقرار التفويض يعتبر ضماناً قانونية بالنسبة للمفوض إليه في مواجهة المفوض غير أن إخلال المفوض إليه بأداء الاختصاص المفوض يترتب عليه المسؤولية أمام المفوض، وفي هذا الصدد يجب التمييز بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع<sup>3</sup>. تكون القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه في تفويض الاختصاص بنفس القيمة المقررة لاختصاصاته، وهو ما يترتب عنه عدة نتائج من حيث الطعون الإدارية والقضائية فهي تعود على المفوض إليه، لأنه يمارس الاختصاص المفوض باسمه و ليس باسم الأصيل أو المفوض.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص147.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص150.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص50.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع، فإن القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه تأخذ القيمة المقررة قانوناً لاختصاص المفوض، وهو ما ينجم عنه مسؤولية المفوض سواءً من حيث الطعون الإدارية أو القضائية<sup>1</sup>.

بشكل عام لا يجوز للمفوض إليه القيام بإعادة التفويض، لأن الأصل في عملية التفويض أن لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بنفس الاختصاصات المفوضة، تفادياً لضياع المسؤولية. غير أنه يجوز للمفوض إليه أن يفوض بعضاً من اختصاصاته المقررة قانوناً، بناءً على نص قانوني يجيز له عملية التفويض إلى جانب ممارسته للاختصاصات المفوضة<sup>2</sup>.

وبعد التعرف على الآثار التي يترتبها التفويض الإداري يستلزم علينا التعرف على آخر مرحلة من مراحل سيره والتمثلة في نهايته لأنه مجرد إجراء مؤقت وسواءً كان مشروع أو غير مشروع. وهو ما سوف نتطرق له في المطلب الثالث.

### المطلب الثالث

#### انتهاء التفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري من بين الوسائل الضرورية لتوزيع أي اختصاص إداري داخل مؤسسة غير انه لا يتمتع بصفة الديمومة؛ إذ ينتهي التفويض الإداري بطريقتين إما بطريق مباشر أو غير مباشر وهذا ما سيتم تبياناه من خلال الفروع التالية:

#### الفرع الأول: انتهاء التفويض الإداري بصورة مباشرة:

ينتهي التفويض بطريق مباشر حين يقوم المفوض بإصدار قرار بإنهائه للاختصاصات المفوضة، فقد يرى الرئيس المفوض أن المفوض إليه ليس الشخص المناسب للوظيفة التي خولها له لعدم تمتعه بالخبرة والكفاءة اللازمة لإنجازها على النحو المطلوب، أو أن المفوض إليه قد أساء استخدام الاختصاص المفوض إليه، أو استخدمه بطريقة لا تعود بالمنفعة على المنظمة الإدارية، أو أن الظروف التي أدت إلى منح هذا التفويض قد تغيرت، أو رغبة الأصيل

<sup>1</sup> منور كربوعي، المرجع السابق، ص 135.

<sup>2</sup> عبد الغني بسبوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 147.

في عودة الاختصاصات المفوضة إليه، فإنه يجوز له لأي سبب من الأسباب إصدار قرار بإنهاء التفويض. وهذا الإنهاء للتفويض يخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية، فإذا أصدر الأصيل قرار التفويض واستخدم أداة قانونية معينة كقانون أو مرسوم فإنه يجب أن يتم إنهاء التفويض بذات الأداة و الشكل الذي صدر به قرار التفويض فقرار التفويض الصادر من وزيرين لا يلغيه قرار صادر من أحدهما<sup>1</sup>.

### أولاً: انتهاء التفويض بانتهاء مدته

ينتهي التفويض بانتهاء المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض ومثال ذلك المادة 38 من الدستور الفرنسي الحالي التي ألزمت المشرع بتحديد مدة معينة للتفويض التشريعي، بانقضاء هذه المدة المحددة يسترد الأصيل اختصاصاته المفوض فيها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر تشريعاً إذ ينتهي التفويض في هذه الحالة بقوة القانون.

### ثانياً: انتهاء التفويض بانتهاء الهدف الذي منح من أجله

ينتهي التفويض بتنفيذ الغرض المرجو منه، بانتهاء الحالات التي منح من أجلها، أو بانتهاء الطرف الذي صدر لمواجهته، كأن ينص قرار التفويض على ممارسة المفوض إليه بعض اختصاصات الأصيل في حالة غيابه أو انشغاله في أمور معينة أو لمواجهة حالة الحرب ولذلك فالتفويض ينتهي تلقائياً بانتهاء هذه الحالات والأسباب التي منح من أجله، ويتبع ذلك استرداد الأصيل اختصاصاته المفوضة.

### ثالثاً: انتهاء التفويض بإلغاء النص الأذن

ينقضي التفويض بإلغاء النص الذي يأذن به، وبالتالي لا يوجد محل لإصدار قرارات جديدة بالتفويض من الوقت الذي يلغى فيه النص الأذن بالتفويض. وطبقاً لنظرية الأثر المباشر للقانون فإن إلغاء التفويض يقتصر أثره على المستقبل فلا شأن له بقرارات التفويض صدرت قبل إلغاء النص، كما لا تسقط قرارات التفويض التي تتفق مع النص الأذن الجديد. وهذا ما انتهى إليه القضاء الإداري في مصر، حيث انتهت محكمة القضاء الإداري إلى أنه وتأسيساً

<sup>1</sup> شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، المرجع السابق، ص ص 210-212.

على ما تقدم لا يترتب على إلغاء القانون رقم 533 لسنة 1954 بشأن الأحكام العرفية بالقانون رقم 162 لسنة 1958 المساس بحالة الطوارئ التي أعلنت في ضله في نوفمبر سنة 1956 ، إذا لا تزال هذه الحالة قائمة حتى اليوم ولا يزال كذلك الحاكم العسكري المعين بشخصه بالقرار الصادر بإعلانها مباشرة اختصاصاته المبينة في القانون حتى الآن ومن ثم لا مجال لإلغاء القرارات والأوامر العسكرية الصادرة من الحاكم العسكري في حدود اختصاصه في القانون رقم 533 لسنة 1954 المجرد إلغاء هذا القانون وحلول القانون رقم 62 لسنة 1958 محله، مادمت نصوص هذا القانون الأخير لا تتعارض مع تلك الأوامر والقرارات التي صدرت صحيحة من الأصل<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: انتهاء التفويض بصورة غير مباشرة.

يملك الأصل إنهاء التفويض في الاختصاص أيضا بطريقة غير مباشرة وإرادته المنفردة، عند إعادته تنظيم الجهاز الإداري للمنظمة أو الوحدة الإدارية التي يرأسها، وعودة الاختصاصات المفوضة إليه، ثم يعيد تفويضها من جديد عند إعادته توزيع الاختصاصات. وذلك إما بتعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة ينبغي بموجبها على المفوض إليه الرجوع إلى المفوض في البت في موضوع، أو أن يحدد المفوض الاختصاصات المالية للمفوض إليه، وبالتالي تصبح قراراته عديمة الأثر، أو يقوم بإعادة صياغة نصوص التفويض على نحو يحد من سلطات المفوض إليه.

ويندرج تحت انتهاء التفويض بطريقة غير مباشرة حالة تغيير شخص المفوض أو المفوض إليه إذا ما كان التفويض في التوقيع حيث يقوم على الاعتبار الشخصي والثقة بين طرفيه، لذلك أي تغيير قد يطرأ على أيهما مثل انتهاء خدمة المفوض، أو المفوض إليه بالاستقالة، أو بالإحالة للمعاش، بالوفاة أو غيرها يترتب تلقائيا انتهاء هذا التفويض. فإذا صدر مرسوم بتفويض توقيع الوزير إلى مستشاره الفني، ثم استقال الوزير فإن التفويض ينتهي ويحتاج الوزير الجديد

<sup>1</sup> شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، المرجع السابق، ص ص 210-212

إلى استصدار مرسوم آخر بالتفويض إذا رأى الإبقاء عليه. ويقيد القضاء حرية الأصل في إنهاء التفويض بشرطين<sup>1</sup>:

1. تتجه إرادة الأصل إلى إنهاء التفويض فإن عليه احترام قاعدة توازي الاختصاصات أي أن الأصل يلتزم بإصدار قرار بإلغاء التفويض مثلما أصدر قراره بمنحه، و أن ينشر هذا القرار شأنه في ذلك شأن قرار التفويض و ذلك حتى يكون الكافة على علم.
2. استهداف الأصل بقراره الصالح العام : أن يستهدف الأصل بقراره الصالح العام، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر في 11 ابريل عام 1973 فقد قضى بأنه وإن لم يكن هناك نص يجيز للعمدة إلغاء التفويض في أي وقت يشاء إلا أن مثل هذا القرار بإنهاء التفويض يجب أن يكون مستوحيا من أهداف غير معلقة بحسن سير الإدارة البلدية.

<sup>1</sup> جباري محمد، خدائش لحسن، التفويض الإداري وفق الشريعة الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص قانون إداري، كلية الحقوق وعلوم السياسة، جامعة غرداية، 2018-2019، ص26.



## خلاصة الفصل الأول

إن ازدياد طلب الأفراد على خدمات المرافق العامة، واتساع نطاق الوظيفة الإدارية أدى إلى ازدياد عبء الإدارة سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، وتراكم الأعمال أدى إلى ظهور أسلوب التفويض الإداري باعتباره ضرورة حتمية لسير التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وعليه تطرقنا إلى مفهومه وأهميته في تحقيق الفعالية في تسيير الشؤون الإدارية، كما يخضع التفويض الإداري إلى قواعد وأحكام عامة تميزه عن غيره من الأساليب القانونية المشابهة له، وتطرقنا إلى أقسام التفويض من حيث الشكل والموضوع.

إذ تقتضي أحكام التفويض الإداري توفر مجموعة من الشروط القانونية المتعلقة بالنص الآذن و قرار التفويض، حيث تتطلب صحة التفويض الإداري وجود نص قانوني يجيزه، يتضمن الاختصاص أو العمل الواجب تفويضه والشخص المفوض إليه، ويجب أن يكون قرار التفويض مطابقاً للنص الآذن. وهو ما يترتب عليه التزام المفوض بحدود النص الآذن إلا أن هذه الآثار تختلف باختلاف طبيعة التفويض، حيث أن تفويض الاختصاص يترتب المسؤولية المزدوجة لكل من طرفي التفويض وقيام المفوض بممارسة سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه بالرغم من اختلاف الفقه الفرنسي بشأنها، إلا أن المفوض لا يمكنه أن يحل محل المفوض إليه في ممارسة الاختصاص المفوض . وتتوقف نهاية التفويض الإداري على مدى مشروعيته، فإذا كان التفويض مشروعاً فإنه ينتهي أحياناً بأحكام عامة، وأحياناً أخرى ينتهي بأحكام خاصة تعود إلى طبيعته حيث أن تفويض الاختصاص ينتهي بشكل صريح وذلك بموجب قرار إداري، أما تفويض التوقيع فينتهي بشكل تلقائي بناءً على النص الآذن فقط دون الحاجة إلى استصدار قرار إداري. أما بالنسبة للتفويض غير المشروع فيتم إنهائه من طرف المفوض بواسطة دعوى الإلغاء، على الرغم من اختلاف الفقه والقضاء حول مدى مشروعية الحقوق المترتبة عن القرارات الفردية الناجمة عن التفويض غير المشروع حيث أن القضاء الفرنسي اعتبر أن هذه الحقوق مشروعة حماية لحقوق الغير. أما الفقه فهناك اتجاه مؤيد والآخر معارض.

الفصل الثاني

البيانات المتعلقة بالعمارة

الإبارة في الجزائر

## الفصل الثاني: الهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر

### المبحث الأول

#### التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية

##### المطلب الأول: رئيس الجمهورية

##### الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته

" يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة و هو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها".

من خلال المادة 70 من دستور 1996 التي تقابل المادة 67 من دستور 1989 و المادة 104 من دستور 1976<sup>1</sup> والمادة 39 من دستور 1963<sup>2</sup> يلاحظ الدور المتميز لرئيس الجمهورية. فكلية "يجسد" و"قيادة" و"تودع" لها مضامين عديدة كاستحواذ على السلطات واسعة إلا أن هذا الاستحواذ لن يكون إلا من خلال صناديق الاقتراع<sup>3</sup>

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. و يحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية<sup>4</sup>

##### أولا : السلطات التي لا يجوز تفويضها

#### 1- سلطة التعيين والعزل:

تعتبر سلطة التعيين والعزل المخولة للسلطة التنفيذية ضرورة ونتيجة منطقية لسلطة التنظيم بمفهومها العام، وذلك أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتولى مهمة تنفيذ القوانين

<sup>1</sup> المادة 104 "يضطلع بقيادة التنفيذية رئيس الجمهورية و هو رئيس الدولة"

<sup>2</sup> المادة 39 "تودع السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية"

<sup>3</sup> فوزي أوصديق. الوافي في شرح القانون الدستوري. ديوان المطبوعات الجامعية. 1994. ص103.

<sup>4</sup> المادة 71 من دستور 1996.

وسلطة التنظيم ، إلا إذا منحت له وسائل تمكنه من القيام بها والتي من بينها سلطة التعيين والعزل<sup>1</sup>

في دستور 1963 الجزائري حول السلطة التنفيذية- حصريا - لرئيس الجمهورية وبهذا فهو يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، ومرورا بدستور 1976 الذي لم يختلف كثير حيث اعتبر الوزير الأول مساعد رئيس الجمهورية دون أن يحدد اختصاصاته أما في دستور 1989 أصبحت السلطة التنفيذية ذات قطبين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حيث يقوم هذا الأخير بتنفيذ القوانين، وصولا إلى دستور 1996 قبل التعديل الذي أخذ بازدواجية السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي يتولى تعيينه وإعفاءه من منصبه<sup>2</sup> فكان التعديل الدستوري لسنة 2008 قد أقام تبعية واضحة لرئيس الحكومة لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية فيختص رئيس الجمهورية حصريا بتعيين الوزير الأول<sup>3</sup>، وفي إطار إعادة تنظيم العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية وتحديدها وضبطها، جاء تحويل منصب رئيس الحكومة إلى الوزير الأول<sup>4</sup>

من خلال دراستنا للدساتير السابقة لم يوجد أي قيد على سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول وعزله، وطالما لم يقيد الدستور فهو حر في اختيار من يشاء لهذا المنصب وبما أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة ويضمن استقرارها عليه أن يعين لهذا المنصب

<sup>1</sup> بو شعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 1993، ص 239.

<sup>2</sup> السياسي النظام على وأثره 1996 لسنة الدستوري التعديل بعد الجزائر في الجمهورية لرئيس القانوني المركز، بلورغي منيرة  
مذكرة ماجستير ، فرع قانون عام، جامعة محمد خيضر ، بسكرة 2013، و 2014 /، ص، ص166-167 .  
<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص102 .

<sup>4</sup> مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة، 2009 دار بلقيس للنشر الدار البيضاء، . الجزائر، ص403 .

الشخصية المناسبة من حيث الكفاءة والسمعة فيجب أن يكون الوزير الأول مؤهل علميا وسياسيا لتولي مهمة التسيير السياسي<sup>1</sup>

كما تنص على ذلك المادة (91 / 5) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على "...أن الرئيس الجمهورية يعين الوزير وينهي مهامه "...فلسفة رئيس الجمهورية في ذلك مطلقة حيث يعود له وحده تقدير ذلك ، وهو كذا الحال في الدستور المصري الذي لم يضع قيد على رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول<sup>2</sup>

من خلال ما سبق ، فإن الدستور الجزائري قد خول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين وعزل الوزير الأول فإذا ما عين هذا الأخير يكون مهددا في أي لحظة ودون أي قيود بإنهاء مهامه، مما يجعله يسعى دائما إلى الحفاظ على منصبه من خلال مساندة رئيس الجمهورية في كل قرار يتخذه دون قيد أو شرط فيكون في مركز تابع

لرئيس الجمهورية وليس شريكا له في ممارسة المهام التنفيذية

## 2- تعيين أعضاء الحكومة

إن رئيس الجمهورية في الجزائر ومصر ينفرد بسلطة تعيين أعضاء الحكومة وإعفائهم من مهامهم، وهو ما ورد في نص المادة (93) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، حيث تنص على " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول " و من خلال هذا النص يلاحظ أن اختصاص تعيين أعضاء الحكومة جعله الدستور اختصاص مشترك بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية حيث منح للأول اختصاص الاستشارة، والثاني اختصاص التعيين<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بو شعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 1993 ، ص 290-291 .

<sup>2</sup> فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة، أحمد بوقرة ، بومرداس، ص 57 .

<sup>3</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 65 .

### 3- تعيين الموظفين.

إن سلطة رئيس الجمهورية في التعيين لا تقتصر على ما ذكر سابقا، إذ أن الدستور أسند له بصفته مسؤولا عن الدفاع ومقرر السياسة الخارجية وموجهها التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ويظهر ذلك من خلال نصوص الدساتير التي أسندت له سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>1</sup> وهذا ما نصت عليه المادة 78 من الدستور الجزائري لسنة، 1996 وتقابلها المادة 92 من التعديل الدستوري 2016، 2016 حيث نصت على "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام التالية:

1. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
2. الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
3. التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
4. الرئيس الأول للمحكمة العليا.
5. رئيس مجلس الدولة.
6. الأمين العام للحكومة.
7. محافظ بنك الجزائر.
8. القضاة.
9. مسؤولو أجهزة الأمن.
10. الولاة.

### 4- سلطة المحافظة على أمن الدولة

لقد أعطى كل من الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في المجال العسكري وأيضا في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية للبلاد كونه رئيس الدولة وممثلها ، ويمارس هذه الصلاحيات دون غيره ضمن الصلاحيات الشاملة لكل الاختصاصات المرتبطة بها تجعل أغلبية الأنظمة قيادة القوات المسلحة بيد الرئيس الجمهورية كونه رئيس السلطة

<sup>1</sup> أبو شعير سعيد ، المرجع نفسه ، ص. 243.

التنفيذية ، ولأن مسألة قيادة القوات المسلحة أمر خطير جدا ولا بد أن يتولاه أعلى الهرم في الدولة.

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016<sup>1</sup> على أن الرئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني ، وله رئاسة المجلس الأعلى للأمن وهذه الصلاحيات تضمنتها كل الدساتير التي عرفت الجزائر بدءا من دستور 1963 الى دستور فقد منح المؤسس الدستوري 1976 ثم إلى دستور 1989 وعززها دستور 1996<sup>2</sup> على أن الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية لتقوية مركزه في المؤسسة العسكرية باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة وهذا الأخير يتطلب بقاء رئيس الجمهورية على رأس القوات المسلحة والوحدة الإقليمية والسلامة الترابية<sup>3</sup> والملاحظ في هذا المجال أن رئيس الجمهورية بتلك الصفات يبقى محتفظ بمنصب وزير الدفاع ورئيس المجلس الأعلى للأمن ويحدد عمله وكيفية تنظيمه<sup>4</sup> حسب المادة ( 197 ) الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016 تنص المادة على "يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

إن تمتع رئيس الجمهورية بهذا الإختصاص يقوي مركزه في المؤسسة العسكرية باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة، وتجسيد وحدة الأمة يتطلب بقاء رئيس الجمهورية على رأس القوات والوحدة الإقليمية والسلامة الترابية.

وقد تم إبعاد الجيش عن الحياة السياسية بعد إقرار دستور 1989 حيث أعلن ممثلي الجيش في 1989/03/04 إعفائهم من العضوية في اللجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني والتفرغ لمهمة الدفاع عن الوطن ورئيس الجمهورية مسؤول عن السياسة الدفاعية فهو الذي

<sup>1</sup> المادة 91 في فقرتها الأولى والثانية من التعديل الدستوري 2016

<sup>2</sup> المواد 43 :و 45 من دستور 1963، 111 من دستور 1976، 74 من دستور 1989، 77 من دستور 1996

<sup>3</sup> عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص.45

<sup>4</sup> بوشعير سعيد ، المرجع السابق، ص247

يرسمها ويحدد مبادئها وأهدافها وفي هذا الإطار يمكن له تكليف أحد الضباط السامين بتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها، أو تعيين وزير للدفاع يقوم بهذه المهمة.

### 5- قيادة الشؤون الخارجية

إن السياسة الخارجية هي مجموع أهداف وارتباطات تحاول الدولة بواسطتها من خلال السلطات المحددة دستوريا أن تتعامل مع الدول الأجنبية وبناءا عليه يقوم رئيس الجمهورية برسم وتنفيذ السياسة الخارجية من خلال سلطته الدستورية ، ومن بين الآليات التي يتم من خلالها ممارسة السياسة الخارجية نجد عملية إبرام المعاهدات وتعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين و إنهاء مهامهم .

#### ثانيا : السلطات التي يجوز تفويضها ( السلطة التنظيمية ) .

إن تحليل صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري تدفعنا إلى استنتاج أن المؤسس الدستوري في كلا الدولتين قد تجاوز نظرية المجالات المخصصة وفتح الباب على مصراعيه أمام رئيس الجمهورية أو السلطة التنفيذية بصفة عامة بتسخير آليات دستورية له ويتجلى ذلك بالخصوص من خلال تولى ممارسة السلطة التنظيمية<sup>1</sup>

فالدساتير الجزائرية أعطت هذه السلطة لرئيس الجمهورية دون غيره وهو ما جاء في الدساتير الجزائرية لكن الدستور الحالي لسنة 2014 والدستور الذي سبقه الدستور المعطل 2012 قد أخذوا منها مخالفا، فاقد تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيمات فالبعض يطلق عليها اسم اللوائح والبعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر التنظيمية<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص69.

<sup>2</sup> سليمان طماوي محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي القاهرة 1976، ص 466.



من منطلق فردية السلطة التنفيذية عمليا وواقعا في الجزائر أسند هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية<sup>1</sup> فـدستور 1976 أسند السلطة التنظيمية بمفهومها الواسع لرئيس الجمهورية، وكان دستور 1989 أسند سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية وتقلص دور السلطة التشريعية، وأصبحت الأولى ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا تتولى مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات الغير مخصصة للبرلمان مما يترتب عنه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان وتقييدها هو الاستثناء، وحلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة البرلمان هو الأصل وإطلاقها هو الاستثناء، وهي القاعدة التي اعتمدت في دستوري 1976 و 1989 خلافا لدستور 1963 الذي أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة<sup>2</sup>

والاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية يتجلى في أن يستمد هذا الأخير الاختصاص المخصص والمخول له بموجب الدستور فيسوي كل المسائل التي لا يتضمنها التحديد بمراسيم رئاسية وهكذا تنطوي النظرية الحديثة<sup>3</sup>

فـالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة وغير محدودة ومستقلة فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين والشؤون التي يمارسها بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية... باستثناء مجال القانون المحدد<sup>4</sup> أساسا بموجب المادتين 140، 141<sup>5</sup> كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري- نشأة- فقها- تشريعا، الطبعة الرابعة،

دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص61

<sup>2</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص384

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005. ص25.

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص77.

<sup>5</sup> المادتين 141.140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

## الفرع الثاني : التفويض بالإمضاء

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

- 1- مدير الديوان لرئاسة الجمهورية: يمكن لمدير ديوان رئاسة الجمهورية ممارسة صلاحيات التوقيع على جميع الوثائق والقرارات التي تندرج تحت صلاحيته.
- 2- الأمين العام لرئاسة الجمهورية: يشرف الأمين العام على الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويقوم بالتوقيع على جميع الوثائق والمقررات باسم رئيس الجمهورية، وذلك في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم السابق الذكر، حيث يكلف الأمين العام بما يلي:

ينظم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها وينشط وينسق نشاطات الهياكل التابعة له، يحضر ميزانية رئاسة الجمهورية ويعدّها، ويعد ويشترك في الملفات والدراسات الضرورية لاتخاذ القرار، وينفذ اجراءات وصلاحيات التعيين في الوظائف والمناصب السامية المدنية طبقا للمادة 16 من المرسوم " يعد الأمين العام لرئاسة الجمهورية الأمر بالصرف على مستوى رئاسة الجمهورية<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 1- 197 المؤرخ في 22 جويلية 2002، الذي يحدد صلاحيات رئيس الجمهورية وتنظيمها، العدد 40 سنة 2001، ص20

الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ، ويتولى المحافظة عليها ويتابع كامل الاجراءات التشريعية فيما يخص:

إرسال مشاريع قوانين إلى البرلمان، واستلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها، وتنفيذ الاجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية في مجال إخطار المجلس الدستوري وبعد الأمين العام الأمر بالصرف فيما يخص المصالح التابعة له<sup>1</sup>

## المطلب الثاني

### الوزير الأول

#### الفرع الأول : سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته .

يتم تعيين الوزير الأول وفقا للمادة 91 من الدستور المذكورة سابقا من قبل رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه" حيث يعين بمقتضى مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الشكل<sup>2</sup>، ويطلع الوزير الأول بممارسة مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة في الدستور طبقا للمادة " 94 يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا العرض مناقشة عامة ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

ويقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص70

<sup>2</sup> المرجع نفسه ص70

<sup>3</sup> المادة 94 من قانون16- 01 المتضمن تعديل الدستور، ص18

## أولا : تفويض الإختصاص :

يمارس الوزير الأول مجموعة من الصلاحيات والسلطات الإدارية المحددة في الدستور باعتباره أعلى سلطة إدارية بعد رئيس الجمهورية ممثل في سلطة التعيين وسلطة التنظيمية، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية، بالإضافة إلى السلطات التي يخولها له الدستور، فإنه لا يوجد نص صريح يشير إلى إمكانية تفويض هذه الصلاحيات أو عدم تفويضها، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية، حيث أن الأحكام العامة للتفويض في القانون الإداري أن الاختصاصات الدستورية لا يجوز تفويضها إلا بنص دستوري سواء كانت تفويض الاختصاص، أو التوقيع بخلاف الصلاحيات غير الدستورية تنصب أساسا على متابعة عمل الحكومة التي يمكن تفويضها، وهذا ما ينص عليه المرسوم التنفيذي رقم 176 المؤرخ في 15 أفريل 2003 المتضمن مصالح رئاسة الحكومة وتنظيمها، حيث تنص المادة الأولى منه " أن مدير الديوان يتابع النشاط الحكومي والاتصال مع الأجهزة المعنية، والهيكل بتفويض من الوزير الأول<sup>1</sup>، ومن خلال نص هذه المادة يتبين أن التفويض غير محدد بدقة وبشكل واضح ، لان العمل الحكومي يتضمن جميع أعمال الحكومة ، سوى تعلق بمخطط عمل الحكومة إلى مشاريع القوانين ، أو غيرها من الأعمال التي تتولى الحكومة القيام بها، وعليه يجب تحديد هذا الاختصاص بشكل محدد ودقيق في قرار التفويض.

## ثانيا : تفويض التوقيع :

بالرجوع إلى المادة 99 من الدستور وخاصة الفقرة الرابعة منه أن الوزير الأول " يوقع المراسيم التنفيذية"، وهذا يدخل ضمن سلطاته التنظيمية وتعد من الصلاحيات الدستورية لا يجوز

<sup>1</sup> سعيدة تركي التفويض في القانون الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/ 2016، ص40

تفويض توقيع، وقد أهلت المادة 6 من المرسوم مدير الديوان ورئيس الديوان بالتوقيع باسم الوزير الأول على كل الوثائق والقرارات باستثناء المراسيم التنفيذية<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : الأشخاص المفوض إليهم :

بغرض تمكين الوزير الأول من مباشرة أعماله ، حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-63

المؤرخ في 7 فيفري 2009 مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه وتشكيله<sup>2</sup>

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

**ثانيا : رئيس الديوان :** بالرجوع إلى المادة الخامسة من المرسوم 09-63 القيام بأعمال البحث والدراسات والاستشارة المرتبطة بالعلاقات مع المحيط المؤسسي ، والسياسي ، والنقابي والجهوي والاتصال الحكومة ، والعلاقات مع أجهزة الإعلام ، وتسيير الاطارات السامية في الدولة والشؤون الخاصة وتسيير إدارة الوسائل والممتلكات والتشريفات وأمن ديوان الوزير الأول، ويوقع رئيس الديوان باسم الوزير الأول على كل الوثائق ، والقرارات باستثناء المراسيم التنفيذية ، ويساعده في أداء مهامه عند الحاجة مدير الدراسات والمكلفون بالدراسات ونواب مديرين ورؤساء دراسات<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص84

المرسوم 09-63، المؤرخ في 07-02-2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله،  
<sup>2</sup>العدد 10 ص9

<sup>3</sup> المرسوم 09-63، المؤرخ في 07-02-2009 لمصدر السابق ص85

### المطلب الثالث : أعضاء الحكومة

#### الفرع الأول : سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته .

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة هو تعدد وظائفها بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، وكذلك ازدياد أعبائها فرض عليها تقسيم العمل بين هيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة وليعهد إليها القيام بعمل معين والذي تحدده القوانين والتنظيمات<sup>1</sup>

ويتمتع الوزير بصفتين صفة إدارية لأنه يمارس نشاط إداريا واسعا فهو الذي يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويعمل على التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته ، وصفة سياسية باعتباره عضوا في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية وعضوا في مجلس الحكومة الذي يترأسه الوزير الأول ويمارس الوزير صلاحياته بواسطة الأجهزة المساعدة له ،ولتحقيق السير الحسن للعمل الإداري يلجأ الوزير إلى تفويض بعض من صلاحياته وذلك إلى أشخاص محددة<sup>2</sup>

ويمكن للوزير مباشرة مهامه وصلاحياته بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم 08 المؤرخ في - الحكومي ،ومن تطبيقات ذلك في النظام الجزائري المرسوم الرئاسي رقم 243 18 المؤرخ في 17 أوت 4 - 2017 افريل 2018 الذي يعدل المرسوم الرئاسي 17 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة

<sup>1</sup> عمار بوضياف ،التنظيم الإداري في الجزائر ، بين النظرية والتطبيق ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،

2014، ص84

<sup>2</sup> المرسوم 09- 63، المؤرخ في 07-02-2009 المصدر السابق، ص85

أولا : تفويض الاختصاص :

يخول للوزير الأول أن يفوض بعض من إختصاصاته إلى الموظفين التابعين لوزارته وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 90 188 المؤرخ في 23 جوان 1990، الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات<sup>1</sup>

حيث نصت المادة 15 منه على انه "يمكن للوزير أن يعين لمدة محددة على أساس برنامج مسبق مسؤولين عن دراسات أو مشاريع ويخولهم أن إقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات و اتخاذ مشاريع خاصة ،وينبغي أن يحدد مقرر التعيين حدود المهمة أو المشروع الذي بصدد الإنجاز وتحديد الوسائل الواجب إستعمالها لإنجاز المهمة أو المشروع"<sup>2</sup>

ومن خلال المادة فإنه يمكن للوزير أن يفوض سلطة الإدارة والتسيير للمسؤولين المكلفين بمهمة فمصطلح " يخولهم " يعني " يفوض لهم " ولكن هذا التفويض معلق بالضرورة والإقتضاء أي إذا إستلزم الأمر أو الحاجة لأداء المهام ، والمتمثلة في دراسة الملفات أ و انجاز المشاريع خاصة والمحددة في مقرر التعيين.

ويمكن للوزير أن يفوض بعض من إختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤول المصلحة وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري ، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بقوله: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 90- 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الادارة المركزية

وأجهزتها في الوزارات، العدد 26، 1990

<sup>2</sup> حسين طاهري ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الاداري والنشاط الاداري (دراسة مقارنة) ،

الخلدونية للنشر و التوزيع ، ط 1 ، الجزائر ، 2007 ، ص25

الموضوعين تحت سلطته ، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية."

### 01- سلطة التعيين والتسيير الإداري :

يمارس الوزير السلطة السلمية على موظفي وزارته وعلى أعمالهم سواء كانوا مت واجدين بالإدارة المركزية أو موزعين على المصالح الخارجية التابعة لوزارته، ويختص الوزير بسلطة التعيين للموظفين التابعين لقطاع وزارته بإسناد الوظائف العليا التي لا تدخل في نطاق اختصاصه ، وتتمثل هذه السلطة في التعيين والترقية والنقل والتأديب<sup>1</sup>، كما يعمل على توزيع الأعمال الوظيفية على

المسؤولين المركزيين أو المصالح الخارجية عن طريق قرار التفويض، وللوزير أيضا سلطة الرقابة عن طريق إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه أو إلغائها أو تعديلها، كما له إصدار لوائح تنظيمية إن خوله القانون ذلك، لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية كأصل عام، بالإضافة إلى الأوامر والتعليمات والمنشورات المتضمنة تفسير النصوص القانونية والتنظيمية وكيفية تنفيذها من أجل تحقيق استمرارية العمل الإداري وحسن سيره في القطاع الوزارات<sup>2</sup>، ولتحقيق ذلك يلجأ الوزير على تفويض سلطة التسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح المركزية ، والمصالح الخارجية عبر مختلف إقليم الدولة، ومثال على ذلك القرار المؤرخ في 12 أوت 2003 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات حيث تنص المادة الأولى على ما يلي " :تطبيقا لأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 90 والمذكور سابقا ، تفويض إلى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعيين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات ، وإنهاء المهام .في المناصب العليا<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أعمار بوضياف، المرجع اسابق، ص95

<sup>2</sup> المرجع نفسه ص58

<sup>3</sup> المادة 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1992، المصدر السابق، ص444



### ثانيا : تفويض التوقيع :

يجوز للوزراء أن يفوضوا توقيعاتهم إلى الموظفين التابعين لوزارتهم سواء في الإدارة المركزية أو في المصالح الخارجية أو الهيئات المحلية ،ويأخذ تفويض التوقيع مجال واسع بخلاف تفويض الإختصاص ، ولقد خولت النصوص التنظيمية للوزير للقيام بتفويض توقيعه ، ومن 01 المؤرخ في 4 جانفي 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في بينها المرسوم الرئاسي 97 الوزارة ،خاصة المادة الثالثة والتي تنص على:"يخول الأمين العام في حدود صلاحياته بالإمضاء على جميع الوثائق والمقررات ومن بينها القرارات<sup>1</sup> من خلال نص المادة نجد أنها تحدد صلاحيات المفوضين إليه.

### الفرع الثاني : الأشخاص المفوض لهم :

عند ممارسة الوزير لصلاحياته يستعين بمجموعة من الأجهزة المتواجدة في الإدارة المركزية للوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية والتي تعمل على مساعدته في تحضير الأعمال والقرارات السياسية والإدارية والإقتصادية والتقنية ، وتسعى إلى التوجيه والتنسيق والتنظيم والتخطيط او الرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به ،كما تسهر على تطبيق القوانين أو القرارات على المستوى المركزي والمحلي حيث يفوض الوزير بعض من صلاحياته إلى الأمين العام ورئيس الديوان ومدير الديوان وموظفي الادارة المركزية بالوزارة ومسؤولي المصالح الخارجية وتتكون الإدارة المركزية للوزارة من مجموعة الهياكل والمتمثلة في المديرية المركزية والفرعية والمكاتب ، أما الأجهزة فتتمثل في الديوان والأمانة العامة<sup>2</sup>

### أولا : رئيس الديوان :يفوض الوزير الإمضاء إلى رئيس الديوان في حدود الصلاحيات

المخولة 188وقد نصت المادة 16 منه على:"يفوض - له قانونا ، والمحددة في المرسوم

<sup>1</sup> المادة 3 من المرسوم الرئاسي 01-97، المتضمن وظيفة الأمين العام في الوزارة ، ج ر ، العدد 10 ، 1997 ، ص 5

<sup>2</sup> المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 ، المؤرخ في 23 جوان 1990 ، المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية .وأجهزتها في الوزارات ،السالف ذكره ،ص 853

التنفيذي الوزير إلى مدير الديوان ورئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتهما ،كما ينشط رئيس الديوان في إطار مهامه أعمال المكلفين بالدراسات والتلخيص والمكلفين بالديوان وينسقها ويتابعه<sup>1</sup>

### ثانيا : مدير الديوان :

يتلقى مدير الديوان تفويضا بالإمضاء من طرف الوزير وذلك في حدود إختصاصاته حيث يعمل على تنشيط عمل هياكل الوزارة وتنسيقه ومراقبته ،كما يسهر على وحدة تصوير القرارات واعدادها وتنفيذها ، فهو الذي يتولى ممارسة السلطة السلمية على موظفي هياكل الوزارة ويشترك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها وتكامل أعمالهم<sup>2</sup>

ثالثا : الأمين العام : إن منصب الأمين العام هو منصب مستحدث وهذا خلفا لمنصب مدير 97 المؤرخ في 04 جانفي 1997 المتعلق - الديوان السابق بموجب المرسوم الرئاسي 01 بوظيفة الأمين العام للوزارة<sup>3</sup> حيث يضطلع الأمين العام بالسهر على تحضير واعداد القرارات وتنفيذها كما يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهياكل الإدارة المركزية بالوزارة ، كما يشترك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها.

### رابعا : مسؤولين عن الدراسات والمشاريع .

يمكن للوزير أن يفوض إلى المسؤولين عن الدراسات والمشاريع لمدة محددة سلطة الإدارة والتسيير إذا إقتضى الأمر وهذا من أجل دراسة ملفات أو إنجاز مشاريع خاصة ولكن يجب

<sup>1</sup> المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 188، المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية .وأجهزتها في الوزارات ،السالف ذكره ،ص 853

<sup>2</sup> المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 188

<sup>3</sup> محمد صديقي ، المرجع السابق، 40

تحديد المهمة على أساس برنامج مسبق في مقرر التعيين ،كما يتطلب منهم تقديم عرض للوزير حول المهمة وذلك بشكل دوري ،أما بعد إنجازها يقوم بتقديم تقرير للوزير لإبداء الراي فيه كما يفوض لهم الوزير سلطة التسيير الإداري بموجب قرار إداري<sup>1</sup>

### خامسا : موظفي الإدارة المركزية ومسؤولي المصالح الخارجية .

لقد نصت المادة الأولى من 6 المؤرخ في 31 ماي 2006 يرخص لأعضاء الحكومة -المرسوم التنفيذي رقم184 تفويض مهامهم " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل يوقع القرار الفردية به والتنظيمية. أما المادة الثانية منه فقد نصت على أنه يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على الشكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف، وبيانات الإيرادات وتوقيع القرارات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهودة لها بصفة قانونية باستثناء ما يتخذ في شكل قرار<sup>2</sup>

يتضح من خلال نص هاتين المادتين، أن موضوع محل التفويض يختلف بحسب رتبة المفوض إليه أو كان هذا الأخير مدير أو برتبة أعلى من مدير فإنه يجوز للوزير أن يفوض توقيعه بالنسبة للوزارات الفردية والتنظيمية، أما إذا كان المفوض إليه نائب على الأقل في الإدارة المركزية وبمفهوم المخالفة، أن كل منه له رتبة نائب مدير فما فوق يكون لأهلا للقيام بالتوقيع على الوثائق المحددة في نص المادة الثانية، أما بالنسبة لمسؤولي المصالح الخارجية نظرا لتواجدهم على المستوى المحل فارتأينا أن نتطرق لصلاحياتهم ضمن الهيئات المفوض إليها تحت شرف الوالي تقاديا لتلك القرار ، إن دراسة التفويض الإداري لا تقتصر فق على الهيئات المركزية للدولة، كما يمتد كذلك إلى الأشخاص المعنوية الأخرى المحلية منها والمرفقية

<sup>1</sup> لمادتين 19 و20 من المرسوم التنفيذي 90-188، ص 853

<sup>2</sup> المادتين 1و2 من المرسوم 4-194 المصدر السابق

## المبحث الثاني

## التفويض الإداري الصادر عن مسؤولي هيئات المحلية والمؤسسات الإدارية العامة

## المطلب الأول : الوالي

إن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فق مصدرها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، فهو إلى جانب ممثل السلطة المركزية لمختلف الوزارة على مستوى إقليم الولاية، ونراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية، وتعمل تحت إشرافه عدد هيئات أخرى تتولى مساعدته في ممارسة صلاحياته، وذلك بموجب تفويض منه ، عن طريق النصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد اختصاصاتها<sup>1</sup>، وبناء على ما سبق سنتعرض أولا إلى سلطة الوالي في تفويض اختصاصه وثانيا إلى الأشخاص المفوض إليهم

## الفرع الأول : سلطة الوالي في تفويض صلاحياته

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

**صلاحيات الوالي ممثلا للدولة:** من أهم الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها الوالي باعتباره ممثلا للدولة، تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه ، كما يتولى التنسيق في مختلف المصالح داخل تراب الولاية. وتتمثل هذه التعليمات في إصدار القرارات الإدارية للمحافظة على النظام العام وتسمى بلوائح الضبط ، والتي تتخذ صور عديدة منها المنح والترخيص أو الإعلان ، وللتذكير أن صلاحيات الوالي توسع أكثر في الظروف الغير عادية-

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص174

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص174

كحالة الطوارئ أو الحصار -من قبل رئيس الجمهورية ، إذ يمارس الولاة صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي<sup>1</sup>

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

حيث يتولى الوالي ممارسة الإختصاصات بموجب النصوص القانونية والتنظيمية ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية.

ومن أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي في مجال تمثيله للولاية ما نصت عليه المواد من 07 المتعلق بالولاية والمتمثلة في 102 - 2 إلى 109 من القانون رقم 12<sup>3</sup>

- يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذها.

- يقدم الوالي عند إفتتاح كل دورة عادية تقرير عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ص177

<sup>2</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص176

<sup>3</sup> المادة 109 الى 120 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، العدد 12

الصادر في 29 فيفري 2012، ص18

- يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها ، ويؤدي باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ،ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما

- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة<sup>1</sup>.

- أما عن صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة فنصت عليها المواد من 110 إلى 123 نذكر منها ما يلي

- ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية إلا ما أستثنى منها.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على

إقليم الولاية

<sup>1</sup> المادة 110 إلى 123 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

- الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها نظرا لتعدد صلاحيات الوالي فقد خولت له .النصوص القانونية والتنظيمية تفويض بعض منها سواء من حيث الإختصاص أو التوقيع<sup>1</sup>

### أولا : تفويض الإختصاص .

يفوض الوالي بعض من إختصاصاته المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ،حيث نصت المادة 10منه على:"يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ،تحت سلطة الوالي وتفويض منه على الخصوص" ما يلي<sup>2</sup>

ينشط وينسق عمليات تحضير التنمية في البلدية ،وتنفيذها ويصادق على المداولات حسب الشروط التي يحددها القانون ،ويوافق على قرارات تسيير المستخدمين في بلدية بإستثناء المتعلقة بحركات التنقل وانهاء المهام ،وينشط كل المبادرات الفردية أو الجماعية الهادفة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي تلبي حاجات الموظفين ،حيث لا يمكن للوالي تفويض بعض صلاحياته الواردة في النصوص التشريعية أي قانون الولاية رقم 12 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 إلا بنص قانوني له نفس النص المقرر لإختصاصاته وعليه فإن مصادقته على مداولات المجالس الشعبية البلدية هي من صلاحيات الوالي بإعتباره ممثلا السلطة الوصية على مستوى الولاية وفقا للمادتين 56 و 57 من قانون البلدية 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ،إذا فلا يمكن تفويض هذا الإختصاص بموجب مرسوم تنفيذي بل يكون بموجب نص تشريعي أو بأمر صادر من رئيس الجمهورية ،أما بالنسبة للإختصاصات غير الواردة في النصوص التشريعية يجوز له تفويضها ، ولا يكون التفويض إلا بموجب قرار صادر عن الوالي، ويتم

<sup>1</sup> سعيدة تركي، المرجع السابق، ص43

<sup>2</sup> المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1993، المتضمن تحديد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلتها ، العدد 48 ، 1994 ، ص6

التفويض بشكل تلقائي فهو تفويض وظيفي بل يجب على الوالي أن يصدر قرار لإنهاءه وذلك حسب قاعدة توازي الأشكال<sup>1</sup>

**ثانيا : تفويض التوقيع :** نصت المادة 126 من قانون الولاية 2012 12 أنه يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها . في القوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>2</sup>

ويتضح من هذه المادة أن المشرع لم يحدد صفة الموظفين الذين يفوض لهم التوقيع ، بمعنى آخر الرتب التي يمكن لها التوقيع باسم الوالي لكنها أحالتنا إلى القوانين والنصوص 215 المتضمن أسماء أجهزة الإدارة العامة في - التنظيمي، وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94 الولاية حدد الوظائف اختصاصاتها عن طريق التفويض بالإمضاء وبموجب المادتين 8 و 28 من القانون رقم 94 - 215، وهم رئيس الديوان ، ومجلس الولاية، أي مديري المصالح الخارجية للدولة في كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته<sup>3</sup>

### الفرع الثاني : الهيئات المفوض إليها

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

<sup>1</sup> محمد خليفي، المرجع السابق، ص118

<sup>2</sup> المادة 126 من القانون 12- 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، العدد 12، 2012، ص20

<sup>3</sup> المادتين 8 و 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 215، المؤرخ في 23 حويلية 1994، المتعلق بضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلتها ، العدد 48، 1994، ص 6- 8



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

### ثانياً : رئيس الديوان

يساعد الوالي في أداء مهامه جهاز يسمى الديوان وي راسه رئيس الديوان وهذا بنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94 - 215 ويعمل تحت سلطة الوالي وصلاحيات رئيس الديوان وتتمثل في العلاقات الخارجية والتشريعات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، وكذلك تنشيط مصلحة الاتصالات السلوكية واللاسلكية والتسوق، ويتلقى في حدود اختصاصه تفويضا بالإمضاء من الوالي<sup>2</sup>

### ثالثاً : رئيس الدائرة

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

<sup>1</sup> المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 حويلية 1994، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها ، المصدر السابق ، ص5

<sup>2</sup>النصدر نفسه ، المادة 7، ص5

أما صلاحيات رئيس الدائرة فحددها المادة 10 للمرسوم التنفيذي 94-215 ويمكن إيجازها فيما يلي: ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها، يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية، يصادق على تصريفات حقوق مصلحة الطرق ، وتوقيف السيارات، والكراء لفائدة البلديات، يصادق على شروط الإنجاز التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات، كما يصادق على تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، يصادق على الصفقات والصفقات العمومية<sup>1</sup>

#### رابعاً : أعضاء مجلس الولاية

لا يعد مجلس الولاية هيكلًا داخليًا تابعًا للولاية مثل الأجهزة والهيكل الأخرى، كالديوان ، والكتابة العامة ، أما مجلس الولاية فله وضع خاص فهو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغر، ويتشكل مجلس الولاية بقا للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 94 - 215 من مديري مصالح الخارجية للدولة في مختلف القطاعات، وتمثل في المديرية الولائية التابعة للقرارات حسب التخصيص وهي عبارة صورة من صور عدم التركيز الذاتي ، ولا يتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تخضع لسلطة الوزير، وكذلك لسلطة الوالي باعتباره مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، أما عن مهام المجلس يمكن إيجازها فيما يلي:

\_ اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصداقيتها، وعلى احترام القوانين والتنظيمات.

\_ وكذلك يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة، وتنفيذ سائر تعليماتها على مستوى تراب الولاية.

\_ يدرس في إطار القوانين أي مسألة يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء.

<sup>1</sup> المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها ، المصدر السابق ، ص5

\_ ويبيدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في حدود تراب الولاية<sup>1</sup>

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

## المطلب الثاني

### رئيس المجلس الشعبي البلدي

#### الفرع الاول : سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم الدولة ؛ فهي قريبة من المواطنين وتشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية ، فهي شخص لامركزية<sup>2</sup> ، ويتولى الإشراف عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من طرف مواطنو البلدية، وكذلك أعضاء المجلي المنتخبين ويختار منهم نواب يعملون على مساعدته في أداء صلاحياته القانونية ، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي، عدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً لبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً للدولة، ومن هنا نلاحظ الازدواجية الوظيفية التي يمارسها<sup>3</sup>، كما تتولى بعض الأجهزة الإدارية مساعدته في تأدية مهامه ويفوض لها جزء من اختصاصاته بموجب قرار تفويض وفقاً للنصوص القانونية، وسنوضح فيما يلي سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته، والهيئات المفوض إليها.

يخول له إدارة الممتلكات البلدية و يستعين بالشرطة والدرك الوطني كما يسهر على حسن سير مؤسسات البلدية<sup>4</sup>. ويحقق المرونة والفعالية في العمل الإداري على مستوى البلدية، لقد

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص188- 189

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص189

<sup>3</sup> حسين طاهري، المرجع السابق، ص68

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص68

خول المشرع لرئيس البلدية تفويض بعض صلاحياته إلى موظفي البلدية وكذلك إلى النواب  
المساعدين

**أولا : تفويض الاختصاص :** طبقا للمادة 86 من قانون البلدية التي تنص " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا "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 القرار الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي الحل محلّه إن رفض ذلك، أو لم يقوم بالتفويض باعتباره ممثلا للسلطة الوصية وذلك بعد إنذاره<sup>1</sup>

### ثانيا : التفويض التوقيع

لقد خول قانون البلدية 11-10 المذكور سابقا 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 و إلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،
- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكور أعلاه،
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة الهوية،

<sup>1</sup> المادتين 86 و 101 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها، يرسل القرار

المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً<sup>1</sup>

من خلال نص هذه المادة، يتضح لنا أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض بعض من اختصاصاته وتحت مسؤوليته تفويض الإمضاء إلى المديرين البلديين والموظفين الخاصين وإلى كل موظف بلدي وبالتالي لم يقيد سلطته في تحديد الشخص المفوض إليه، سواء كان نائبا أو موظفا بل ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اختيار لشخص المفوض إليه، أما بالنسبة لموضوع التفويض بالإمضاء فقد تم تحديد الأعمال المفوضة في المادة 87 المذكورة أعلاه.

### الفرع الثاني : الأشخاص المفوض إليهم

هناك مجموعة من المصالح تساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه إلا أن عدد المصالح يختلف من بلدية إلى أخرى وهذا حسب طبيعة التنظيم الإداري ، وبحسب الكثافة السكانية كما يجوز له تفويض وتحت مسؤوليته أي نائب أو مندوب بلدي أو أي موظف من البلدية وهذا حسب ما نصت عليه المادة 87 من قانون البلدية المشار اليه سابقا ويتمثل في:

### أولا : نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن قانون البلدية أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان نتائج الانتخابات المحلية ، وهذا من طرف أعضاء القائمة التي حازت على الأغلبية، وحتى يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ في الآجال المعقولة أجاز له المشرع الإستعانة بهيئة تنفيذية تتكون من عدد من النواب تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداورات المجلس ومساعدته في أداء صلاحياته المخولة له قانوناً<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 87 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

<sup>2</sup> سعيدة تركي، المرجع السابق، ص55

**ثانيا : موظفي البلدية :** بالنظر إلى المادة 15 من قانون البلدية والتي نصت صراحة على أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، وتتمثل الإدارة في مجموعة المصالح التالية (الأمانة العامة، ومصالحة التنظيم والشؤون العامة والنشاط الإجتماعي والثقافي ومصالحة الشؤون المالية والنشاط الإقتصادي)، حيث تختلف طبيعة التنظيم الإداري في البلدية بحسب حجم الكثافة السكانية والمهام المسندة إليها ، وتحتوي المصالح على مجموعة من المكاتب.

### ثالثا : الأمين العام

يعتبر الأمين العام الركيزة الأساسية في البلدية ، والمساعد الأول لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون ومصالح البلدية ومن خلال نص المادة 129 من قانون البلدية فإن الأمين العام للبلدية يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>

-جميع مسائل الإدارة العامة.

-إعداد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

-القيام بتنفيذ المداولات.

-القيام بتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي ، وقرارات السلطة الوصية.

-تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

-ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

<sup>1</sup> المادة 15 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

<sup>2</sup> المادة 129 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

## المطلب الثالث

## مسؤولي المؤسسات الإدارية العامة ( مدير الجامعة كنموذج )

مسؤولي المؤسسات الإدارية العامة تعد المؤسسات الإدارية العامة هيئات مرفقية ذات طابع إداري فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري عن الدولة، بحيث تعتبر أعمالها أعمالاً إدارية والمتمثلة في القرارات والعقود الإدارية، ويعتبر مستخدميها موظفون عموميون، فهي تخضع لأحكام القانون العام. للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد مجال و إلا أنها تختلف من حيث طبيعة النشاط وذلك طبقاً لاختصاصها. يتم تسيير هذه المؤسسات الإدارية العامة من طرف مسؤولين معينين من بل السلطة الوصية و يمارسون سلطتهم بموجب النصوص التنظيمية، ولقد خولت لهم هذه النصوص تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مجموعة من الأجهزة الإدارية التي تعمل تحت إشرافهم وذلك لهدف المساهمة في تحقيق السير الحسن لنشاطات وأعمال المؤسسة. لتعدد المؤسسات الإدارية العامة حاولنا التطرق ونظراً إلى المؤسسات ذات الأهمية في تحقيق حاجيات الأفراد من حيث مجال التعليم العالي .

تعد الجامعة مؤسسة عامة ذات طابع إداري تنشأ بموجب مرسوم تنفيذي، بناء الوزير المكلف بالتعليم العالي. ويشرف على تسييرها مدير له سلطة اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات الكاملة، في ممارسة صلاحياته الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 98 - 253 المؤرخ في 17 أوت 1998 المعدل والمتمم للمرسوم 83 - 544 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة<sup>1</sup>. ولقد تضمن هذا المرسوم التنفيذي صلاحيات مدير الجامعة وخول له سلطة تفويض بعض منها إلى مسؤولي الهيئات المساعدة له

<sup>1</sup> أنظر، ج ر . العدد 60- 1998، ص.04.

### الفرع الأول : صلاحيات مدير الجامعة

يتولى مدير الجامعة ممارسة السلطة السليمة على جميع موظفيها من خلال سلطة التعيين بالنسبة للمستخدمين الذين لم تتقرر بشأن ما طريقة أخرى للتعيين، كما يسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول ما في مجال التعليم العالي والبحث العلمي وعلى حسن سير واحترام النظام الداخلي للجامعة الذي يتولى إعداده ويصادق عليه المجلس التوجيهي للجامعة، وهو المسؤول عن النظام والانضباط داخل الحرم الجامعي. والمكلف بتسليم الشهادات الجامعية بناء على الوزير المعني. بالإضافة إلى ذلك يقوم بإبرام الصفقات العمومية والاتفاقيات لصالح الجامعة ويعمل على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتحسين النشاطات البيداغوجية والعلمية، فهو الأمر الرئيسي بالصرف للميزانية المخصصة لتسيير الوسائل المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفه.

### الفرع الثاني : سلطة مدير الجامعة في التفويض

لقد خولت النصوص التنظيمية لمدير الجامعة تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي إلى الأشخاص الأجهزة المساعدة له، ولمعرفة سير هذه العملية يجب علينا التطرق أولاً لمحل التفويض ثم المفوض إليهم

#### أولاً : تفويض الاختصاص

من اختصاصاته والمتمثلة في سلطة تسيير الاعتمادات المالية يقوم مدير الجامعة بتفويض جزء لعمداء الكليات باعت كلف العميد بتسيير الكلية ويتخذ كل بارهم أمرين ثانويين بالصرف حيث ي التدابير اللازمة والسهر على حسن سير المصالح الخاضعة لسلطته ويعد الأمر الثانوي بالصرف. فهو قبل مدير الجامعة بشأن سلطة التصرف في اعتمادات التسيير من ق يتلقى تفويضا .

وهو ما نصت عليه المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 253 المؤرخ في 17 أوت 1998 المتضمن القانون الأساسي للجامعة " يكلف العميد بالقيام بتسيير الكلية ويتخذ كل التدابير المساعدة على حسن سير المصالح الخاضعة لسلطته وتنظيمها وهذه الصفة يكون



الأمر بالصرف الثانوي لاعتمادات التسيير التي يفوضها إياه مدير الجامعة، كما أن لعميد الكلية صلاحيات أخرى أصلية يمارسها بمقتضى النصوص التنظيمية "وإلى جانب هذه الصلاحيات ، يتولى عميد الكلية ممارسة السلطة السلمية على جميع الموظفين الموضوعين تحت سلطته كما يحضر اجتماعات مجلس الكلية ويتولى تنفيذ القرار بالإضافة إلى ذلك يقوم بإعداد التقرير السنوي عن مختلف النشاطات وإرساله إلى مدير الجامعة بعد الموافقة عليه من طرف مجلس الكلية.<sup>1</sup>

للأحكام الخاصة بتفويض الاختصاص، فإن هذا التفويض يتم بحكم الصفة الوظيفية وتطبيقا التي يتمتع الشخص المفوض إليه والمخولة له بموجب القانون. ولصحة هذا التفويض يجب أن يكون للنص الآذن من حيث تحديد موضوع التفويض قرار التفويض الصادر عن مدير الجامعة مطابقا والشخص المفوض إليه وعلى هذا الأخير الالتزام بحدود القرار لأنه يمارس هذا الاختصاص باسمه وتحت مسؤوليته، مع العلم أنه لا يمكن لمدير الجامعة ممارسته إلا إذا تم إلغاء قرار التفويض بشكل صريح. وفي حقيقة الأمر ، فإن هذا التفويض إجباري لأنه ليس من السهل ممارسة هذا الاختصاص من طرف مدير الجامعة نتيجة التوسع الهيكلي والبشري الذي تتسم به الجامعة .

كما أنه يهدف إلى تحقيق السير الحسن للعمل الإداري ولاس مع مبدأ استمرارية المرفق الخدمات التي تقدمها الجامعة تماشيا العام بانتظام وباضطراد

### ثانيا : تفويض التوقيع

بالإضافة إلى تفويض الاختصاص فإن لمدير الجامعة سلطة تفويض إمضائه غير أن النص الآذن لم يحدد مجال أو مضمون التفويض أي طبيعة الوثائق أو المقررات أو القرارات المفوضة .

للإمضاء عليها وهذا يعني أن للمفوض أي مدير الجامعة الحرية في تحديده بشكل واضح وصريح في قرار التفويض، لأن الأصل فيه أن يكون جزئيا

<sup>1</sup> المادة 34 من م.ت 98-253 المؤرخ في 17 أوت 1998 ، ج.ر العدد 1998-60 ص، 10.

فإذا كان النص الآذن قد حدد الاسم الوظيفي للمفوض إليه والمتمثل في كل من الأمين العام<sup>1</sup> ومسؤول المكتبة المركزية غير أنه لم يعين مجال التفويض، ولكن المفوض ملزم بتعيين الاسم الوظيفي للنص الآذن، وله الحرية في اختيار موضوع التفويض في حدود المهام والشخصي للمفوض إليه وفقا المخولة للشخص المفوض إليه، لأن هذا التفويض يتم باسمه ولحسابه فهو المسؤول عنه إذ يجوز له ممارسة هذا العمل المفوض إلى جانب الشخص المفوض إليه لأنه تفويض شخصي.

---

<sup>1</sup> م ، ت رقم 98-253 نص المادة 20 مكرر على أنه " يكلف الأمين العام للجامعة بالتسيير الإداري والمالي لهيكل إدارة بالإمضاء من مدير الجامعة الجامعة والمصالح المشتركة، ويتلقى هذه الصفة تفويضا ". ونص المادة 20 مكرر 1 "كلف مسؤولُ ي المكتبة المركزية بالسير العام للهيكل الموضوعة تحت سلطته، وي بالإمضاء من مدير الجامعة تلقى هذه الصفة تفويضا"

## خلاصة الفصل الثاني

إن ازدياد طلب الأفراد على خدمات للمرافق العامة، واتساع نطاق الوظيفة الإدارية أدى إلى ازدياد عبء الإدارة سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، وتراكم الأعمال أدى إلى ظهور أسلوب التفويض الإداري باعتباره ضرورة حتمية لسير التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وعليه تطرقنا إلى مفهومه وأهميته في تحقيق الفعالية في تسيير الشؤون الإدارية، كما يخضع التفويض الإداري إلى قواعد وأحكام عامة تميزه عن غيره من الأساليب القانونية المشابهة له، وتطرقنا إلى أقسام التفويض من حيث الشكل والموضوع والسلطات المصدرة له سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الإقليمي.

الخلاصة

من خلال دراستنا لموضوع التفويض الإداري، نستنتج أن عملية التفويض الإداري نظام إداري مستقلا بذاته، من حيث أهميته، وأحكامه القانونية التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة المشابهة له في ممارسة الاختصاصات كالحلول والإنابة والاستخلاف. ولدى وجب أن تمارس الاختصاصات المفوضة على حقيقتها وليس مجرد وسيلة لتهرب الرؤساء من المسؤولية وإلقاء العبء على المرؤوسين، ومنه فأسلوب التفويض يجب أن يتقرر بشكل واضح ودقيق، ووفقا للنصوص القانونية واللوائح التنظيمية حتى تكون القرارات الإدارية الصادرة بالتفويض مشروعة وغير معيبة تحقق الأهداف الأساسية للمؤسسات الإدارية حتى تتماشى مع التطورات الحديثة والمعاصرة ومواكبة التكنولوجيات الحديثة، وقد وفق المشرع الجزائري إلى حد ما في العمل بأحكام التفويض الإداري، لأن التفويض الإداري يشكل عاملا مهما وأساسيا في تفعيل الوظيفة الإدارية حيث أصبح ضرورة حتمية في تحقيق استمرارية العمل الإداري، فالتفويض يشكل صورة من صور عدم التركيز الإداري فهو لا يقتصر تطبيقه في التنظيم المركزي فقط بل يمتد تطبيقه إلى التنظيم اللامركزي.

و من خلال دراستنا لأسلوب التفويض في التنظيم الإداري الجزائري وهذا في ظل النصوص القانونية وغياب القرارات القضائية، نلاحظ أن المشرع لم يبد أهمية خاصة وعناية لازمة لأسلوب التفويض، وذلك من حيث ضبط قواعده وأساسه وفقا للأحكام القانونية التي يخضع لها بالإضافة إلى عدم التوسع في إقراره وتنظيمه من الناحية النظرية مقارنة مع التشريعات الأخرى، فنجد أن المشرع المصري مثلا قد أدرك أهمية التفويض وذلك من خلال تنظيمه في تقنين خاص به من أجل تسهيل العمل به وتوضيح شروطه وأحكامه القانونية، أما من الناحية العملية فتهرب المسؤولون عن القيام به ، نتيجة للغموض الوارد في النصوص القانونية وغياب وتأخر النصوص التنظيمية أحيانا وهذا ما يعيق سير العمل الإداري. فل هذه الأسباب ينبغي على المشرع الجزائري الاهتمام بأسلوب التفويض الإداري وذلك من حيث تقريره في نصوص قانونية وتنظيمية بسبب تطور واتساع الوظيفة الإداري في الدولة، وتماشيا تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالنظر إلى تزايد حاجيات الأفراد وهو ما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة.

وبناء على ما سبق فإنه لا يمكن الاستغناء عن أسلوب التفويض الإداري لأنه يساهم في تحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، ويتمشى مع سرعة وتطور الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة.

وعليه حتى تكون عملية التفويض صحيحة لا بد من خضوعها لمجموعة من الشروط إذ يجب أن يتقرر التفويض بشكل واضح ودقيق وفقا لما تقتضيه النصوص القانونية والتنظيمية المقررة له.

حيث ينتهي التفويض الإداري بطرق مباشرة سواء بانتهاء مدته أو هدفه أو بإلغائه أو بتنفيذ موضوعه، كما ينتهي بطرق غير مباشرة بإرادة الأصيل أو بتغيير أحد أقطاب عملية التفويض أو عن طريق القضاء كما قد ينتهي بتحقيق شرط معين.

ويبقى إذن الإقرار بوجود أسلوب التفويض الإداري إلزامية حتمية تقتضيها كافة المهام الإدارية على تنوعها، فهو يخفف من أعباء العمل الإداري، ويساعد على تأديته على أكمل وجه ودون عراقيل.

ومن النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة ما يلي:

✓ يخفف التفويض الإداري من حدة العبء الملقى على عاتق الأصيل مما يحسن من انطباع الرؤساء عن المرؤوسين.

✓ يعمل التفويض الإداري على تدريب المرؤوسين على العمل الإداري مما يجسد قدرتهم على التكيف في الحالات الطارئة.

✓ يزيد التفويض الإداري من درجة الفعالية في المنظمة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها الأساسية.

✓ يزيد التفويض في الاعتماد على النفس في إنجاز العمل.

✓ يحسن التفويض من انطباع الرؤساء عن المرؤوسين.

ومن التوصيات التي يمكن طرحها في هذا الموضوع مايلي:

✓ نقترح نشر قرار التفويض في النشرة الرسمية للإدارة، وكذلك في لوحة الإعلانات

المخصصة لهذا الغرض، وذلك اقتضاء بقرارات التفويض المركزية التي تنشر في الجريدة الرسمية، وذلك لحفظ حقوق الغير المتعامل مع الإدارة بحسن النية.

✓ على المشرع الجزائري تنظيم تفويض التوقيع بقانون مستقل لأن هذا النوع من التفويض يمارس في الواقع العملي وفي الحياة العملية دون ضوابط.

- ✓ على المشرع الجزائري الاهتمام بالتفويض سواء من الناحية القانونية، أو من حيث تطبيقه في الواقع العملي، وذلك وفق أسلوب علمي ومنهجي دقيق.
- ✓ وجوب أن تكون قوانين التفويض واضحة بدقة للاختصاصات المفوضة لكي لا يقع تنازع في الاختصاصات المفوضة بين المفوض والمفوض إليه.
- ✓ على المشرع الجزائري وضع نظام قانوني موحد ومستقل ينظم مسألة التفويض بالنسبة لمجمل الإدارات العمومية في الجزائر حتى لا يتهرب الرئيس الإداري من المسؤوليات التي منحها إياه القانون وإلقاء العبء على المرؤوسين.
- ✓ يجب على الإدارات العامة أن تسهر على حسن سير عملية التفويض الإداري وتنظيمها بشكل قانوني والعمل على القضاء على التعقيدات التنظيمية التي تعيقه.

قائمة

المصادر والمراجع



أ. قائمة المصادر:

1. الدساتير والقوانين:

01\_ دستور 2020

02\_ دستور 2016

03\_ دستور 1996

04\_ دستور 1989

05\_ دستور 1976

06\_ دستور 1963

07\_ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 25 فبراير 2012 ، ج.ر العدد 12 ، الصادر في 29 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

08\_ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 ، ج.ر ، العدد 37 ، الصادر في 03 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية

2. المراسيم:

01\_ المرسوم الرئاسي رقم 1- 197 المؤرخ في 22 جويلية 2002، الذي يحدد صلاحيات رئيس الجمهورية وتنظيمها، العدد 40 سنة 2001.

02\_ لمرسوم 09- 63، المؤرخ في 07-02 2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الاول وتنظيمه وتشكيله، العدد 10 .

03\_ المرسوم التنفيذي رقم 90- 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الادارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، العدد 26، 1990

04\_ المرسوم الرئاسي 01-97، المتضمن وظيفة الأمين العام في الوزارة، العدد 10 ، 1997.

05\_ المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 مؤرخ في 23 جويلية 1993، المتضمن تحديد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلتها ، العدد 48 ، 1994.

ب\_ قائمة المراجع:

1\_ الكتب:

باللغة العربية:

- 01\_ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994
- 02\_ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996
- 03- أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 .
- 04\_ جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الطبعة الأولى، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 1996
- 05\_ حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997
- 06\_ حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1991
- 07\_ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998
- 08\_ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997
- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996
- 09\_ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996 .

- 10\_ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000
- 11\_ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991
- 12\_ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977
- 13\_ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 14\_ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000
- 15\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، نظرية الدولة في الإسلام، الدار الجامعية، بيروت، 1986
- 16\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996
- 17\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1983
- 18\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991
- 19\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، 1986.
- 20\_ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004
- 21\_ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004
- 22\_ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006
- 23\_ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004
- 24\_ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003
- 25\_ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2000

- 26\_ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2014 .
- 27\_ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1996
- 28\_ صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب الإسكندرية، 1999.
- 29\_ طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002
- 30\_ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996
- 31\_ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، بدون طبع.
- 32\_ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004 .
- 33\_ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005 .
- 34\_ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002
- 35\_ محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998
- 36\_ محي الدين القبيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999.
- 37\_ مصطفى أبو زيد فهمي وحسين عثمان محمد عثمان، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003
- 38\_ مليكة الصروخ، القانون الإداري، ط4، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2010
- 39\_ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998
- باللغة الأجنبية:**

01-René CHAPUS, droit administratif général, tome 19<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 1995.

02-Georges DUPUIS, Marie – José GUEDON, Patrice CHRETEIN, droit administratif , 8<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2002.

03 - Martine LOMBARD, Droit administratif, 6<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2005.

## 2\_ البحوث الجامعية:

- 01\_ بوجمعة بولقريعات، ، القيادة الإدارية ودورها في تطور الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1982-1983 .
- 02\_ تشوار جيلالي ، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق ، تلمسان، 2007-2008.
- 02\_ جابر سلام سليم أبو بليمة، الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2015
- 03\_ جباري محمد، خدايش لحسن، التفويض الإداري وفق الشريعة الجزائرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق وعلوم السياسة، جامعة غرداية، 2018-2019.
- 04\_ سعيدة تركي التفويض في القانون الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداريكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/ 2016.
- 04- عزاوي عبد الرحمان، مجلس التنسيق الولائي، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1985-1986 .
- 05- منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1985-1986.
- 06\_ نسرین عطية، النظام القانوني للتفويض الإداري، مكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2018-2019.

## المقالات العلمية:

### 1\_ باللغة العربية:

- 01\_ حرير عبد الغاني، مقال قانوني يشرح تفويض السلطة وتفويض التوقيع في القانون الجزائري، 2018.

02\_ كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري ، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 08، العدد02، 1945، قالمة، 2018-2019.

03\_ نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية الجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2001 ، العدد2 .  
باللغة الفرنسية:

Jean-marie PONTIER, Actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre L'Etat et les collectivités territoriales, revue Française de droit administratif, janvier-février 2003.

### 3\_ المطبوعات الجامعية:

01\_ عزوي عبد الرحمان، محاضرات في القانون الدستوري ملقاة على طلبة الماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، 2005-2006.

فهرس

المحتويات

الفهرس

02	مقدمة عامة	
	الفصل الأول	
	النظام القانوني للتفويض الإداري	
11	ماهية التفويض الإداري.....	المبحث الأول
11	مفهوم التفويض الإداري.....	المطلب الأول
12	تعريف التفويض الإداري.....	الفرع الأول
12	تعريف التفويض الإداري لغة واصطلاحاً.....	أولاً
14	تعريف التفويض الإداري في القانون الإداري وفي علم الإدارة.....	ثانياً
17	صور التفويض الإداري.....	الفرع الثاني
17	من حيث المصدر.....	أولاً
19	من حيث الشكل.....	ثانياً
20	من حيث الحجم.....	ثالثاً
21	من حيث الموضوع.....	رابعاً
23	تميز التفويض الإداري عن غيره من النظم القانونية المشابهة له.....	المطلب الثاني
23	تميز التفويض الإداري عن الإنابة والحلول.....	الفرع الأول
24	تميز التفويض الإداري عن الإنابة.....	أولاً
25	تميز التفويض الإداري عن الحلول.....	ثانياً
26	تميز التفويض الإداري عن الاستخلاف ونقل الاختصاص.....	الفرع الثاني
26	تميز التفويض الإداري عن الاستخلاف.....	أولاً
27	تميز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص.....	ثانياً
28	تميز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي.....	الفرع الثالث
28	تميز التفويض الإداري عن التفويض التشريعي.....	أولاً
29	تميز التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي.....	ثانياً
30	أهمية التفويض الإداري وتقديره.....	المطلب الثالث
31	أهمية التفويض الإداري.....	الفرع الأول
31	التخفيف من حدة التركيز الإداري.....	أولاً



## فهرس المحتويات

	تحقيق الإصلاح الإداري.....	ثانيا
33	تقدير التفويض الإداري.....	الفرع الثاني
33	مزايا التفويض الإداري.....	أولا
35	الصعوبات العملية للتفويض الإداري.....	ثانيا
38	الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات.....	ثالثا
41	الأحكام القانونية للتفويض الإداري.....	المبحث الثاني
42	الشروط القانونية للتفويض الإداري.....	المطلب الأول
42	الشروط الموضوعية لصحة التفويض الإداري.....	الفرع الأول
43	وجود نص يجيز التفويض.....	أولا
43	قرار التفويض والنص عليه.....	ثانيا
46	الشروط الشكلية لصحة التفويض الإداري.....	الفرع الثاني
46	شكل قرار التفويض.....	أولا
48	نشر قرار التفويض.....	ثانيا
50	آثار التفويض الإداري.....	المطلب الثاني
51	آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض.....	الفرع الأول
52	في تفويض الاختصاص.....	أولا
54	في تفويض التوقيع.....	ثانيا
54	آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض إليه.....	الفرع الثاني
55	مسؤولية المفوض إليه في تفويض الاختصاص.....	أولا
55	التزام المفوض إليه بحدود التفويض.....	ثانيا
56	انتهاء التفويض الإداري.....	المطلب الثالث
56	انتهاء التفويض الإداري بصورة مباشرة.....	الفرع الأول
57	انتهاء التفويض بانتهاء مدته.....	أولا
57	انتهاء التفويض بانتهاء الهدف الذي منح من أجله.....	ثانيا
57	انتهاء التفويض بإلغاء النص الآذن.....	ثالثا
58	انتهاء التفويض الإداري بصورة غير مباشرة.....	الفرع الثاني
60	خلاصة الفصل الأول	

الفصل الثاني		
الهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر		
62	التفويض الإداري الصادر عن الهيئات المركزية.....	المبحث الأول
62	رئيس الجمهورية.....	المطلب الأول
62	سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته.....	الفرع الأول
63	السلطات التي لا يجوز تفويضها.....	أولا
67	السلطات التي يجوز تفويضها.....	ثانيا
69	التفويض بالإمضاء.....	الفرع الثاني
70	الوزير الأول.....	المطلب الثاني
70	سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته.....	الفرع الأول
71	تفويض الاختصاص.....	أولا
71	تفويض التوقيع.....	ثانيا
72	الأشخاص المفوض إليهم.....	الفرع الثاني
72	مدير الديوان.....	أولا
72	رئيس الديوان.....	ثانيا
73	أعضاء الحكومة.....	المطلب الثالث
73	سلطة الوزير الأول في تفويض صلاحياته.....	الفرع الأول
74	تفويض الاختصاص.....	أولا
76	تفويض التوقيع.....	ثانيا
76	الأشخاص المفوض إليهم.....	الفرع الثاني
76	رئيس الديوان.....	أولا
77	مدير الديوان.....	ثانيا
77	الأمين العام.....	ثالثا
77	مسئولين عن دراسات أو مشاريع.....	رابعا
78	موظفي الإدارة المركزية ومسئولي المصالح الخارجية.....	خامسا
79	التفويض الإداري الصادر عن مسئولو الهيئات المحلية والمؤسسات الإدارية العامة.....	المبحث الثاني
79	الوالي.....	المطلب الأول

## فهرس المحتويات

79	سلطة الوالي في تفويض صلاحياته.....	الفرع الأول
82	تفويض الاختصاص.....	أولا
83	تفويض التوقيع.....	ثانيا
83	الهيئات المفوض إليها.....	الفرع الثاني
84	الكاتب العام.....	أولا
84	رئيس الديوان.....	ثانيا
84	رئيس الدائرة.....	ثالثا
85	أعضاء مجلس الولاية.....	رابعا
86	رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	المطلب الثاني
86	سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض صلاحياته.....	الفرع الأول
87	تفويض الاختصاص.....	أولا
87	تفويض التوقيع.....	ثانيا
88	الهيئات المفوض إليها.....	الفرع الثاني
88	نواب المجلس.....	أولا
89	موظفي البلدية.....	ثانيا
89	الأمين العام.....	ثالثا
90	مسئولي المؤسسات الإدارية العامة.....	المطلب الثالث
91	صلاحيات مدير الجامعة.....	الفرع الأول
91	سلطة مدير الجامعة في التفويض.....	الفرع الثاني
91	تفويض الاختصاص.....	أولا
92	تفويض التوقيع.....	ثانيا
94	خلاصة الفصل الثاني	
96	الخاتمة	
100	قائمة المراجع	
107	الفهرس	
112	الملخص	

الطاهر

### المخلص

#### أولاً: باللغة العربية

إن تطور الوظيفة الإدارية واتساع حجمها أدى إلى ظهور أسلوب التفويض الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز، فهو يقتضي منح بعض من صلاحيات الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه وذلك بناء على نص قانوني يجيزه، كما أنه يخضع لأحكام قانونية خاصة به تميزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له.

ويشهد التفويض الإداري تطبيقات مختلفة في النظام القانوني الجزائري.

**الكلمات المفتاحية:** الوظيفة الإدارية، التنظيم الإداري، التفويض الإداري، تفويض الاختصاص، تفويض التوقيع.

#### ثانياً: باللغة الإنجليزية

The development of the administrative function and its expansion emmerged the administrative delegation, as one of the other none concentration 's tools. It autorises to give head jurisdictions to other employees placed under its responsibility on the basis of allowed lawful text it is governed by special basis that it distinguished from other similar lawful systems .

The administrative delegation reserves different implementations in the Algerian law.

Key–words: Administrate organization, administrate delegation, administrate function, competency delegation, the right to sign.