

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

BADJI MOKHTAR ANNABA-UNIVERSITY  
UNIVERSITE BADJI MOKHTAR - ANNABA -



جامعة باجي مختار - عنابة -

السنة: 2015/2014

كلية الحقوق

قسم: القانون العام

مذكرة تخرج

مقدمة لنيل شهادة الماجستير

## تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية

الشعبة: التنظيم الإداري

للتالبة: دمبيري إيمان

مدير مذكرة التخرج:

جامعة عنابة

أستاذ التعليم العالي

أ.د/ بعلي محمد الصغير

### أمام اللجنة

جامعة خنشلة

أستاذ التعليم العالي

الرئيس: أ.د/ زواقري الطاهر

جامعة عنابة

أستاذة محاضرة - أ-

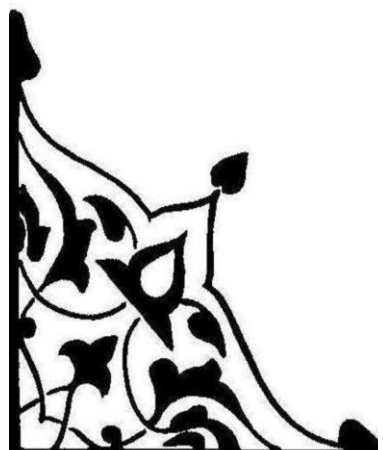
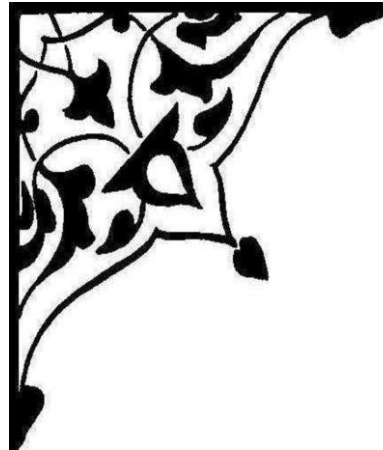
الفاحصان: د/ الفاسي فاطمة الزهراء

جامعة سطيف

أستاذة محاضرة - أ-

د/ لشهب جازية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## الإهداء:

أهدي ثمرة جهدي و فكري إلى:

- من غمرتني بحبها و بركة دعائها، و من أستلهم الصبر و العزيمة منها والدتي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها،
  - أبي العزيز حفظه الله،
  - من قاسموني عناء إنجاز هذا البحث و ساندوني و شجعوني، إخوتي و أخواتي،
  - أبناء إخوتي،
  - كل صديقاتي و رفيقات دربي،
  - كل من مدّ لي يد العون و المساعدة،
- إليهم جميعا أهدي هذا العمل المتواضع.

الطالبة: إيمان دمبري

## شكر و عرفان

بسم الله العلي القدير الذي هدانا لهذا و ما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، و الشكر له عَزَّ  
و جَلَّ على حسن توفيقه لي في انجاز هذه المذكرة.

كما أتقدم بأسمى آيات الشكر و عظيم التقدير و العرفان لأستاذي الفاضل " الأستاذ الدكتور  
بعلي محمد الصغير" الذي كان لي نعم المشرف على هذه المذكرة، و الذي رافق إعدادها بتوجيهاته  
النيرة، و الحث على إعدادها بحزم و عزم فلم يبخل علي بعلمه الغزير ووقته الثمين.  
و أشكر أيضا أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة مذكرتي هذه و على تحملهم عناء قراءتها و  
على جهدهم المبذول في تصحيحها و تسديدها.

كما انتهز الفرصة لأتقدم بالشكر الجزيل و الشناء العميق لجميع الأساتذة الذين درّسوني و أخص  
بالذكر الأستاذة " بوسالم دنيا"، التي لم تبخل علي بالنصح و الإرشاد.

و لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني في انجاز هذا العمل من قريب أو من  
بعيد.

لكل هؤلاء جزيل الشكر و الفضل و العرفان.

الطالبة: إيمان دمبري

## المختصرات - LES ABREVIATIONS

### 1- باللغة العربية:

- ج ر: جريدة رسمية.
- ص: صفحة.
- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

### 2- باللغة الفرنسية:

- C .E.R.P : centre d'études de recherches et de publications.
- éd : édition.
- P : page.
- Op.cit : ouvrage précité.
- O.P.U : office des publications universitaires.
- p.f.n.s.p: Presses de fondation nationale des sciences politiques.

مقدمة

## مقدمة

إن الدولة الحديثة في الوقت الحاضر، أصبحت مسؤولة عن مهام جسام فرضتها سنة التطور و اقتضتها التقلبات المتلاحقة و المتغيرة التي يشهدها العالم المعاصر يوماً بعد يوم، فالتقدم الفني و التكنولوجي في الميادين الاقتصادية - خاصة - ينمي رغبات المجتمع و تطلعاته، كما يضاعف التوقعات بالنسبة لمسؤولية الدول و الحكومات في إحداث التطور و كفالة مزاياه و وضعه في متناول المجتمع ككل، كما أن التقدم الديمقراطي و زيادة وعي الشعب بحقوقه ، يدفع بالحكومات إلى العمل على إرضاءه و ذلك بالتوسع في برامج الإنتاج و الخدمات و غيرها أخذاً في اعتبارها أسباب التطور الفني و التكنولوجي<sup>(1)</sup>.

إن هذا الإتساع في نشاط الدولة من حيث الكم و الكيف، وقع عبؤه على جهازها الإداري الذي يمثل الأداة التي تباشر هذا النشاط ، مما أدى إلى تعاضم هذا الجهاز و تشعبه و تضخم عدد الموظفين فيه و ذلك لمواجهة دورها الجديد<sup>(2)</sup>.

نتيجة لذلك كان لابد من إيجاد أساليب معينة لتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وبطريقة تمكنه من القيام بالأعباء المكلف بها على أحسن وجه.

في الواقع هناك أسلوبان رئيسيان للتنظيم الإداري، يختلف الأخذ بهما حسب الظروف السياسية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة، فالأسلوب الأول يقوم على تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة<sup>(3)</sup>، و يسمى هذا الأسلوب بالمركزية الإدارية.

<sup>1</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 08.

<sup>2</sup> - انظر كل من:

- د/ أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، السنة الثامنة عشرة ، العدد الثالث ، سبتمبر 1994، ص 457.  
- شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، مجلة الإدارة التي تصدر عن اتحاد جمعيات التنمية، المجلد الثالث، العدد الثاني، مصر، أكتوبر 1970، ص 81.

<sup>3</sup> - علي زغودو، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1977، ص 08.

أما الأسلوب الثاني الذي يعرف باللامركزية الإدارية فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية و عمالها من ناحية ، وبين هيئات إدارية مستقلة من ناحية أخرى ، تتمتع هذه الهيئات بقدر كبير من الاستقلال في مباشرة سلطاتها في النطاق المرسوم لها، مع بقائها خاضعة لقدر من رقابة السلطة المركزية (1).

يمكن القول، أن ما ميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها و جوانبها في يد واحدة، غير أن ما يميز المجتمعات الحديثة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري عن الدولة و هذا بهدف مساعدتها على أداء مهامها مع بقاء هذه الوحدات الإدارية المستقلة متصلة بالأجهزة المركزية عن طريق نظام الوصاية الإدارية (2).

لكن لا يجب أن يفهم من ذلك أن نظام المركزية الإدارية كان مقتصرًا فقط على المجتمعات القديمة و لم يعد له أي تطبيق في ظل الدولة المعاصرة، بل إن النظام المركزي لازال يطبق في جوانب كثيرة نظرا لمحاسنه (3)، و خاصة في صورته المتطورة التي تعرف بتسمية " عدم التركيز الإداري" (4)، و هذه الأخيرة تقوم على توزيع سلطة البت و التقرير النهائي بين أجهزة الإدارة المركزية ( الوزارة) و بين فروعها المنتشرة في العاصمة أو الأقاليم حيث يكون فيها لمديري الإدارات في العاصمة و مديري الفروع الوزارية في الأقاليم حق تصريف بعض شؤون الوظيفة الإدارية و البت فيها نهائيا دون الرجوع للوزير (5).

1- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، ركائز التنظيم الإداري في الفكر الوضعي و النظام الإسلامي، دار أمون للطباعة، مصر، 2002، ص 246-247.

2- د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 11.

3- من بين المحاسن التي يحققها الأخذ بنظام الإدارة المركزية: أنه يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة، كما يؤدي إلى تناسق الإدارة تبعا لتوحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة، كما أنه الأسلوب الإداري الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع، انظر في ذلك: علي زغود، مرجع سابق، ص15.

4- هناك تسميات أخرى لنظام عدم التركيز الإداري هي: المركزية النسبية، المركزية المخففة ، المركزية الاوزارية .

5- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 120.

فهذه الصورة المخففة إذن، تسهل تطبيق مبدأ المركزية عمليا، و ذلك بالإبقاء على هذا المبدأ مع التخفيف من حدته و جعله قابلا للتكيف مع مقتضيات المصلحة العامة في وجوها المختلفة، خاصة تلبية الحاجات الملحة بالسرعة المقتضاة (1).

يمكن تحقيق عدم التركيز الإداري إما بتوزيع الاختصاص بداءة بواسطة القانون بين أعضاء السلطة الإدارية، أو عن طريق نظام التفويض في الاختصاص، حيث تنتقل سلطة البت في بعض الأمور من يد الرئيس الأعلى إلى عضو أقل درجة من أعضاء ذات السلطة (2).

و يعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة قانونية عملية لتوزيع الوظائف و الاختصاصات الإدارية داخل الجهاز الإداري للدولة ، فيكفي لتحقيق ذلك صدور قرار بالتفويض مع مراعاة وجود نص يجيزه، و لذلك فهو يعتبر البديل الأمثل لنظام إعادة توزيع الاختصاص نظرا لما يترتب على هذا النظام الأخير من تغيير للنصوص التشريعية و التنظيمية في الدولة و إعادة صياغتها من جديد، وما يتطلبه هذا التغيير من وقت و جهد (3).

من ثم تتضح أهمية البحث في موضوع التفويض في الاختصاص في التنظيم الإداري للدولة، وخاصة في الإدارة المركزية، و التي تنبع من أهمية هذا التفويض في حد ذاته، حيث يلعب دورا هاما في تحقيق إصلاح الجهاز الإداري و القضاء على ظاهرة التضخم الوظيفي و البطء في الإجراءات التي تعيق تقدم الإدارة و تحديثها و تقديم الخدمة بشكل أسرع للمواطنين، فبموجبه يتم تعديل توزيع الاختصاصات على العاملين في الإدارة المركزية، و ذلك بمنحها لمن هم أكثر قربا من ميدان العمل بما يحقق سير العمل بخطوات أسرع و طرق أقصر و بالتالي تحقيق انجازات أكبر.

1 - د/ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام (تنظيم إداري، أعمال و عقود إدارية)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1998، ص 90.

2 - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 341.

3 - أنظر كل من:

- د/عيد قريظم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 03.  
- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 458.

يعتبر التفويض في الاختصاص أحد الوسائل المحققة لديمقراطية الإدارة، حيث يؤمن أكبر قدر من المشاركة الفعالة، و يؤدي إلى إشراك أكثر من شخص في صنع القرارات.

كما أنه وسيلة قانونية تمكّن الرؤساء الإداريين من انجاز بعض من مهامهم من خلال الآخرين خاصة الثانوية منها، حتى يتفرغوا للمهام الرئيسية التي تؤثر تأثيرا مباشرا على نشاط الإدارة من إشراف و توجيه و تخطيط و تنسيق.

و أهمية التفويض في الاختصاص الإداري تكمن أيضا في كونه الطريقة المثلى لتدريب المرؤوسين المفوض لهم ببعض الاختصاصات على أعمال القيادة لبناء أجيال جديدة من الإداريين الأكفاء الذين سينهضون بأعباء الإدارة في المستقبل.

بناء عليه، فقد اخترت البحث في موضوع " تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية "، و قد كانت الأهمية السابقة أحد الأسباب الرئيسة التي دفعتني إلى هذا الاختيار، و ذلك بالنظر إلى كثرة الأعباء الملقة على عاتق الرؤساء الإداريين خاصة في المستويات العليا، و تردد المسؤولين في اتخاذ القرارات و قيامهم بإحالة معظمها إلى الجهات العليا، مما يجعل صلاحية اتخاذ القرارات محصورة في كثير من الأحيان بين أيدي عدد محدد من الأشخاص في قمة الهرم الإداري للإدارة المركزية في الدولة، و هذا ما يؤدي إلى نوع من المركزية الزائدة، و ما يترتب عن ذلك من شعور المواطنين بعدم فعالية هذا الجهاز بالرغم من وجود أعداد كبيرة من العاملين فيه.

و منه يمكن القول أنه إذا كان التنظيم هو الإطار الذي تتحقق فيه وظائف الإدارة العامة، فإن نجاح الإدارة العامة في تحقيق أهدافها يتوقف على حسن التنظيم، و من بين المبادئ الأساسية و الضرورية التي يقوم عليها هذا الأخير هو التفويض في الاختصاص الإداري، و هذا ما جعله موضع اهتمام الفقهاء و الباحثين في القانون الإداري و علم الإدارة العامة ذلك لكونه موضوعا مشتركا بينهما، إلا أن بين رجال القانون الإداري و الإدارة العامة اختلافا في طريقة معالجة موضوع التفويض، و ذلك لانتمائهما إلى مدرستين تختلفان في أسلوب معالجة الموضوعات.

بالرغم من انتهاج الجزائر مثلها مثل باقي الدول أسلوب التفويض في الاختصاصات الإدارية نظرا لما يوفره من مرونة في العمل الإداري و تعزيز كفاءة و فعالية التنظيم، إلا أن الدراسات الخاصة بهذا الموضوع في الجزائر قليلة جدا مقارنة بغيرها من موضوعات القانون الإداري و علم الإدارة العامة، إلا أن ذلك لا يعني أنها منعدمة، فقد وجدت أطروحة دكتوراه للباحث السعيد بن محمد قارة موسومة بـ: " التفويض الإداري و مدى آثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية و الفاعلية التسييرية" (1)، و قد قسم صاحب البحث بحثه إلى بابين، حيث تناول في الباب الأول التأسيسات المفاهيمية و الضوابط القانونية للتفويض، و خصص الباب الثاني لمعالجة الضوابط الفنية و التطبيقات العملية للتفويض.

كما وجدت مذكرة ماجستير موسومة بـ: " التفويض الإداري و تطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية " للباحث منور كربوعي (2) الذي قسم بحثه إلى ثلاثة أبواب بعد أن خصص فصلا تمهيديا لمفهوم التنظيم الإداري المركزي و التفويض، فتطرق في الباب الأول إلى مفهوم نظرية التفويض الإداري، و عالج في الباب الثاني الأحكام القانونية للتفويض الإداري، أما الباب الثالث فقد خصصه لتطبيقات التفويض في الإدارة المركزية الجزائرية.

و وجدت أيضا مذكرة ماجستير للباحث محمد خليفي موسومة بـ: " النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر" (3)، و قد قسم الباحث بحثه إلى فصلين، الأول تطرق فيه لماهية التفويض الإداري و أحكامه القانونية، و خصص الثاني للهيئات المعنية بالتفويض الإداري في الجزائر.

و الشيء الملاحظ على هذه الدراسات أنها تطرقت جميعها لموضوع التفويض الإداري عموما (4) و لم تُخصص لدراسة التفويض في الاختصاص الإداري.

1 - السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري و مدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية و الفاعلية التسييرية)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2009، 2010.

2 - منور كربوعي، التفويض الإداري و تطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية العامة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1982.

3 - محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008.

4 - إن التفويض الإداري يقسم من حيث موضوعه إلى تفويض اختصاص و تفويض توقيع مع ما يترتب على هذا التقسيم من آثار هامة تختلف من نوع إلى آخر، و سنتطرق إلى التفارقة بين نوعي التفويض لاحقا خلال هذا البحث.

كما أنها عندما تعرضت للجانب التطبيقي للتفويض لم تقصره على الإدارة المركزية الجزائرية، بل تناولت تطبيقاته، أو الهيئات المعنية بالتفويض في التنظيم الإداري الجزائري ككل، أي التفويض في الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية، ماعدا مذكرة الباحث منور كربوعي الذي تناول فيها تطبيقات التفويض الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية .

و باستقرائي لهذه البحوث، وجدتها تخصص الجانب الأكبر من الدراسة لتحليل النصوص الخاصة بتفويض التوقيع نظرا لغزارتها في المنظومة القانونية الجزائرية، و بذلك افترقت هذه الدراسات للتحليل و العرض الوافي فيما يخص موضوع التفويض في الاختصاص الإداري و النصوص الخاصة بهذا التفويض و السلطات المعنية بممارسته على مستوى الإدارة المركزية الجزائرية خصوصا.

بناء على ذلك، فقد آثرت أن يكون هذا البحث موسوما بـ " تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية "، متوخية بذلك تحقيق جملة من الأهداف العلمية و العملية، فالأهداف العلمية تتمثل خاصة في:

- رfd المكتبة الجزائرية بهذا الموضوع المهم في القانون الإداري و علم الإدارة العامة، وتوسيع المعرفة القانونية و الإدارية به من خلال محاولة التعرف على موضوع تفويض الاختصاص الإداري بجانبه القانوني والفني وفقا لما يقتضيه موضوع البحث، و تسليط الضوء على النقاط المبهمة فيه خاصة و أنه يختلط مع العديد من الأنظمة المشابهة له.

- محاولة معرفة مدى تكريس النصوص القانونية الناظمة للإدارة المركزية الجزائرية لممارسة هذا التفويض، فحاولت جاهدة قدر الإمكان أن تكون هذه الدراسة مدعمة بالتحليل و التأصيل وفقا لأراء فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة، ووفقا لأحدث النصوص القانونية المتعلقة بالتفويض في الاختصاصات الإدارية خصوصا تلك النصوص المتعلقة بالإدارة المركزية الجزائرية.

- الوصول إلى ملاحظات و نتائج و توصيات يمكن الاستعانة بها في تحسين ممارسته بغية تخليص الجهاز الإداري المركزي، خاصة القيادات التنفيذية العليا، من التعقيدات الروتينية للعمل الإداري ليتفرغوا للوظائف الهامة فيه.

أما الأهداف العملية فتتمثل في:

- تسليط الضوء على التفويض في الاختصاص الإداري و ما يوفره هذا التفويض من مرونة لازمة في العمل الإداري، وإمكانية الاستفادة من معرفة النظام القانوني لهذا التفويض و أحكام ممارسته و الفوائد التي يحققها والصعوبات التي تواجه تطبيقه، و إمكانية علاجها، من أجل تطبيقه تطبيقاً قانونياً و سليماً و فعالاً في الجهاز الإداري المركزي.

- إبراز هذه الوسيلة القانونية حتى يتم تكريسها أكثر في النصوص القانونية النازمة للإدارة المركزية الجزائرية و تشجيع اعتمادها من طرف السلطات المعنية بممارستها.

و خلال قيامي بهذا البحث، أكبر صعوبة واجهتني هي افتقار الجزائر لنظام متكامل ينظم تفويض الاختصاصات الإدارية و ارد في نص قانوني عام يبين قواعده و حدوده بكيفية دقيقة، في حين أدركت بعض الدول - خاصة العربية منها- أهمية وجود مثل هذا النص على غرار مصر، سوريا، الكويت، كما عزز هذه الصعوبات ندرة الدراسات و المراجع المتخصصة و الأحكام و القرارات القضائية المتعلقة بهذا التفويض خاصة في الجزائر، إلا أن كل ذلك لم يمنعني من البحث في هذا الموضوع، ومحاولة التوصل إلى معرفة جيدة به.

إن التصدي لهذا الموضوع، دفعني إلى طرح الإشكالية الرئيسية الآتية:

كيف يتم تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية في ظل غياب نص قانوني شامل ينظم هذا النوع من التفويض، وما مدى تكريس ممارسة هذا التفويض في النصوص القانونية النازمة للإدارة المركزية في الجزائر باعتباره وسيلة لفعاليتها و لحسن أدائها؟

و هذه الإشكالية الرئيسية تنبع منها إشكالات فرعية تتعلق بمفهوم التفويض في الاختصاص الإداري؟ و ما الخصائص الجوهرية التي تميزه عن غيره من الأنظمة المشابهة له،

و ما هي أحكام ممارسته، و ما هي سلطات الإدارة المركزية الجزائرية التي تأذن لها النصوص القانونية بممارسة هذا التفويض؟

للإجابة على الإشكالية الرئيسية السابقة و ما ينبع منها من إشكالات فرعية سنعتمد على التقسيم الثنائي، حيث سنقسم هذا البحث إلى فصلين، **الفصل الأول** سنعالج فيه ماهية التفويض في الاختصاص الإداري و سنقسمه بدوره إلى مبحثين، المبحث الأول سنخصصه لدراسة مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري، وسندرس في المبحث الثاني التفويض في الاختصاص الإداري و الأنظمة المشابهة له في مجال القانون العام.

أما **الفصل الثاني** سنتناول فيه ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية، و سنقسمه هو الآخر إلى مبحثين، سنتطرق في المبحث الأول إلى أحكام ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري، و سنتناول في المبحث الثاني السلطات المعنية بممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية.

لمعالجة موضوع هذا البحث و الإحاطة بمختلف جوانبه سنتبع المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض و تحليل النصوص القانونية المتضمنة تفويض الاختصاص في الجزائر خاصة تلك النصوص الآذنة لسلطات الإدارة المركزية بممارسة هذا التفويض، كما سنعتمد على المنهج التاريخي من أجل تأصيل المفاهيم و الرجوع إلى الجذور التاريخية لفكرة التفويض، كما سنستعين بالمنهج المقارن كلما دعت الحاجة إلى ذلك، خاصة فيما يتعلق بأحكام التفويض في الاختصاص الإداري ، هذه الأحكام التي وضعها القضاء و الفقه في فرنسا و اتبعتها في ذلك العديد من الدول مثل دولة مصر التي تعتبر رائدة في هذا المجال، حيث اهتمت اهتماما ملحوظا بهذا النوع من التفويض تشريعيا و فقهيًا و قضائيا و قد تأثر النظام القانوني الجزائري في ذلك بهذين البلدين.

# الفصل الأول

ماهية التفويض في الاختصاص  
الإداري

## الفصل الأول- ماهية التفويض في الاختصاص الإداري:

إن التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يقوم على قاعدة توزيع الاختصاصات بين موظفيها و هذا التوزيع يلزم كل موظف بمزاولة الاختصاصات و المهمات المنوطة به، بحيث لا يعد الاختصاص حقا شخصيا له يمارسه كيفما يشاء و إنما هو واجب عليه يمارسه تحقيقا للمصلحة العامة.

و بالرغم من هذه الاعتبارات التي تحدد ضوابط ممارسة الاختصاص فقد ينص القانون على السماح بممارسته من قبل شخص غير الشخص المختص قانونا وذلك عن طريق التفويض في بعض هذه الاختصاصات لضرورات عملية توجب الخروج عن هذا الأصل العام.

إن أخذ الدول الحديثة بفكرة التفويض في الاختصاص لا يعني أن هذه الفكرة وليدة هذا العصر ، ولكنها كانت موجودة منذ القدم و تطور مفهومها نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، فقد عرفت في القانون الروماني، و انتقلت إلى القوانين الغربية القديمة التي أخذت عنه كالقانون الفرنسي، كما عرفت فكرة التفويض في الدولة الإسلامية و طبقت و تطور مفهومها عبر مختلف العهود التي مرت بها.

و نظرا لحاجة الدولة المعاصرة لتطبيق التفويض في الاختصاص الإداري، و لكونه موضوعا مشتركا بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة فقد حاول الفقهاء إعطاء تعريف دقيق لتفويض الاختصاصات الإدارية، بتحديد الركائز الأساسية لوجوده، كل حسب الزاوية التي يراها مهمة من جهته.

و يحقق التفويض فائدة كبيرة على كل المستويات، غير أنه يحول دون تحقيق هذه الفائدة العديد من الصعوبات في المجال العملي، لذا فقد أعطى فقهاء الإدارة العامة – خاصة- العديد من الاقتراحات التي من شأنها تذليل الصعوبات التي تعترضه و القضاء عليها من أجل الوصول إلى التفويض الفعال.

و بما أن هناك من الأنظمة ما يتشابه مع التفويض في الاختصاص الإداري، فكان لزاما تمييزه عن غيره من الأنظمة التي كثيرا ما يتم الخلط بينها و بين التفويض في الاختصاص، خاصة تلك التصرفات و الأنظمة المنتمية إلى مجال القانون العام و التي تمارس فيها الاختصاصات من غير صاحبها الأصلي كالحلول و النيابة الإدارية و التفويض التشريعي و التفويض في التوقيع.

و عليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري.

المبحث الثاني: التفويض في الاختصاص الإداري و الأنظمة المشابهة له في مجال القانون العام.

المبحث الأول- مفهوم التفويض<sup>(1)</sup> في الاختصاص الإداري<sup>(2)</sup>:

إن تحديد مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري، يتطلب تحديد مفهومه في القانون الإداري، و التطرق للتعريفات المختلفة التي وضعها له فقهاء هذا القانون، وذلك لأن التفويض في الاختصاص يعني ممارسة الاختصاص من غير صاحبها الأصلي، لذلك فالتفويض علاقة وطيدة بنظرية الاختصاص في القانون الإداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يحضى موضوع التفويض باهتمام بالغ من طرف فقهاء الإدارة العامة وذلك لصلته بموضوع التنظيم الإداري، هذا الموضوع الأخير الذي يعتبر من أهم الموضوعات التي تدرس في نطاق علم الإدارة العامة، و يعتبر فقهاء هذا العلم التفويض وسيلة للتخلص من التعقيدات الإدارية و القضاء على تركيز السلطة في الرئاسات العليا، ولذلك وجب تسليط الضوء على مفهوم التفويض في الاختصاص في نطاق هذا العلم، مع التعرف على أهم الفوائد و المزايا التي يحققها التفويض باعتباره عملية إدارية لها تأثير كبير على الأداء و الانجاز، و التعرف كذلك على الصعوبات التي تواجهه و التي تؤدي إلى الإحجام عن تطبيقه أو إلى إخفاقه، والعوامل التي تحقق النجاح لهذا التفويض.

غير أننا قبل التطرق إلى كل ذلك ارتأينا في إطار دراسة مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري الإطلالة على الجذور التاريخية لفكرة التفويض.

1- كلمة تفويض في اللغة من الفعل فَوَّضَ، وفوض إليه الأمر: صَيَّرَهُ إِلَيْهِ، وجعله الحاكم فيه. و في حديث الدعاء فوضت أمري إليك، أي رددته إليك. يقال فَوَّضَ إِلَيْهِ إِذَا رَدَّهُ إِلَيْهِ، وجعله الحاكم فيه، ومنه حديث الفاتحة: فوض إليّ عبيد. انظر في ذلك: ابن منظور، لسان العرب ( معجم لغوي علمي ) ، المجلد الثاني من الزاي إلى الفاء ، دار لسان العرب، لبنان، دون سنة نشر ، ص1144.

- و فَوَّضَ تَفْوِيضًا- إِلَيْهِ الْأَمْرَ: جَعَلَهُ حَرًّا لِلتَّصَرُّفِ فِيهِ.  
انظر: جبران مسعود، الرائد ( معجم الفبائي في اللغة و الأعلام)، دار العلم للملايين، لبنان، 2003 ، ص676.

2- يجب التنويه إلى أنه يجب التمييز بين مصطلح " التفويض في الاختصاص" و مصطلح " التفويض في الاختصاص الإداري"، فالأول إذا لم يصف إليه كلمة الإداري، فهو يفترض احتمالين إما التفويض في الاختصاص الإداري أو التفويض في الاختصاص التشريعي، أي بمعنى التفويض في القانون العام، أما المصطلح الثاني فالأمر واضح إذ ينصرف إلى التفويض في المجال الإداري فقط أي الذي يتم داخل السلطة التنفيذية، و لذلك فقد جاءت هذه المذكرة موسومة بـ: " تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية"، أي أن الدراسة لن تشمل التفويض التشريعي و الذي سنفرق فيما بعد بينه و بين تفويض الاختصاص الإداري.

و عليه سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، سنقوم في المطلب الأول بدراسة الجذور التاريخية لفكرة التفويض، ثم سنعالج في المطلب الثاني مفهوم التفويض في الاختصاص في القانون الإداري، و سنتناول في المطلب الثالث مفهومه في علم الإدارة العامة، و سنتطرق في المطلب الرابع إلى الفوائد التي يحققها التفويض و الصعوبات التي تواجهه و عوامل نجاحه.

### المطلب الأول- الجذور التاريخية لفكرة التفويض:

سنتناول في هذا المطلب فكرة التفويض و تطورها التاريخي، حيث أن التفويض كان معروفا لدى معظم الدول، وقد عرف معاني مختلفة عبر النظم القانونية القديمة و الحديثة، فاستخدم مصطلح التفويض ليعبر عن روابط قانونية مختلفة، فقد استخدم في روما في عهد الجمهورية (الفرع الأول)، و عرف في فرنسا في القانون الفرنسي القديم (الفرع الثاني)، و كذا في النظام الإداري الإسلامي (الفرع الثالث).

و تكمن رغبة دراسة جذور فكرة التفويض خاصة في القانون الفرنسي وفي النظام الإداري الإسلامي لإبراز أصوله الحالية في الجزائر، ولأن القانون الفرنسي يعد مصدرا لكثير من أحكام القانون الجزائري نظرا لأسباب تاريخية معروفة، و لتأكيد أسبقية النظام الإسلامي للفكر الوضعي بمعرفة وتطبيق التفويض.

### الفرع الأول- فكرة التفويض في القانون الروماني:

عرفت فكرة التفويض في القانون الروماني في نطاق القانون المدني (القانون الخاص) و بالذات في موضوع الالتزامات، حيث كان لفظ التفويض يطلق على عدد من العقود المسماة كعقد الاستبدال (novation) و عقد الاشتراط لمصلحة الغير (stipulation) و عقد الوكالة (mandat).

كانت كلمة التفويض تعني تكليف شخص شخصا آخر بمهمة حين يتعذر عليه القيام بها، أو كانت تعني تحويل الدائنية، أو حلول فرد محل آخر في إجراء عقد أو التزام أو تحقيق هبة.

فكان الرومان إذن يستخدمون نظام التفويض لإمكانية استفاء حقوق الدائنين، أو نقل الالتزامات الشخصية من فرد إلى آخر عن طريق تحويل أحد طرفي الالتزام لالتزامه إلى فرد آخر يقوم بأدائها بدلا عنه إلى الطرف الأول في الالتزام الأصلي.

ففي عقد الاستبدال كان يقصد بالتفويض استبدال المدين المفلس بأخر مليء يستطيع سداد دينه بدلا منه، ثم تطورت الفكرة باستخدامها العقد في تجديد الدين ، أي حلول التزام جديد محل التزام قديم و كانت وسيلة ذلك الأمر الصادر من شخص لآخر بهدف القيام بعملية التحويل، ويطلق على هذا الإجراء الجوسيم (jussum) كأن يكلف دائن مدينه بتقديم الشيء الملتمزم به لدائن آخر يحل محله، ثم اعتبر التفويض لاحقا وكالة بين الأطراف و ليس استبدال شخص بأخر<sup>(1)</sup>.

إذن مفهوم مصطلح التفويض في القانون الروماني كان يستخدم ليعبر عن علاقة تعاقدية لترتيب أو نقل التزام، و بالتالي لم يعرف القانون الروماني معنى التفويض بالمفهوم الذي يستخدم به الآن<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني - فكرة التفويض و تطورها في القانون الفرنسي القديم:

انتقلت فكرة التفويض من القانون المدني الروماني إلى القانون الفرنسي القديم خاصة في مجال القانون الخاص – القانون المدني تحديدا- بحيث كان ينظر للتفويض على أنه " عملية لتجديد الدين وذلك بتجديد المدين"<sup>(3)</sup>.

غير أنه سرعان ما انتقلت هذه الفكرة إلى القانون العام و ذلك بفضل جهود فقهاء القانون العام في ذلك الوقت الذين طوّروا العديد من مفاهيم القانون الخاص لتحكم الروابط الجديدة في القانون الخاص التي ظهرت نتيجة زيادة سلطات الدولة و تدخلها في الحياة العامة.

<sup>1</sup> - انظر كل من:

- د/ محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري ( دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 11.

- د/عيد قريظم، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup> - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 12.

<sup>3</sup> - السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص 26.

كما لعب القضاء دورا بارزا في هذا المجال، فكان لقضية "موغامبوري" ، ومذكرات مفوض الدولة "روميو" في شأنها الفضل الكبير في إقامة نظرية للتفويض الإداري.

### أولا- تطور فكرة التفويض في القانون الفرنسي القديم من الخاص إلى العام:

استخدم المشرع المدني الفرنسي لفظ التفويض بنفس المعنى الذي كانت تعبر عنه في القانون الروماني الخاص، و يظهر هذا التأثير من خلال صياغة بعض مواد التقنين المدني، إذ استخدم مصطلح التفويض للتعبير عن علاقات قانونية في القانون الخاص، كالوكالة و النيابة، كما كان ينظر إلى التفويض على انه عملية لتجديد الدين عن طريق تجديد المدين<sup>(1)</sup>.

و قد تناول بعض فقهاء القانون الخاص في فرنسا في ذلك الوقت فكرة التفويض مبينين آثار المفاهيم القانونية الرومانية على القانون المدني الفرنسي، ومنها مفهوم مصطلح التفويض.

و مع بداية القرن العشرين، و خاصة بعد الحرب العالمية الأولى، ما لبثت فكرة التفويض أن بدأت تأخذ طريقها بين مبادئ القانون العام الفرنسي ولكنها محملة بآثارها المدنية، و هذا لما ترتب عن هذه الحرب من آثار مدمرة للاقتصاد الفرنسي، وزيادة سلطات الدولة و تدخلها في الحياة العامة، وظهور روابط غير مألوفة في القانون الخاص، دفعت الفقهاء إلى تطوير المبادئ القانونية لتحكم تلك الروابط الجديدة، وبفضل هؤلاء بدأت فكرة التفويض تنفصل عن فكرة الوكالة المدنية و أخذت تتميز بأفكار القانون العام و دفعت أيضا بالإدارة الفرنسية إلى تفويض بعض اختصاصاتها لمؤسساتها و ذلك للتخفيف من المهام المتزايدة التي تراكمت على عاتق السلطات العامة على إثر كل هذا<sup>(2)</sup>.

و قد مرت فكرة التفويض في القانون العام الفرنسي القديم بالمراحل الآتية:

<sup>1</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 12.

<sup>2</sup> - د/ عيد قريظم، مرجع سابق، ص 16.

## 1 - مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية (1987):

كانت تسود في هذه الفترة نظرية التفويض الإلهي ، التي بمقتضاها كان يعتبر الملك مبعوث العناية الإلهية، وقد استخدم الملوك نفس الفكرة أين أنشئوا نوعين من المفوضين عنهم ليعهدوا إليهم ببعض مهامهم هما: المفوضون المرسلون (Les officiers)، كانوا يلتزمون بالتطبيق الحرفي للعهد المسلم إليهم، و المفوضون الرسميون (Les commissaires)، كانوا يتمتعون بسلطات واسعة (1).

ثم انتقلت الفكرة إلى مجال القانون الدستوري أين صادفت جدلا طويلا في مجال السلطة التشريعية و عن مدى جواز تفويضها، و كان الحديث عن التفويض يركز على فكرة السيادة التي تمثلها السلطة التشريعية و مدى جواز تفويضها، وهنا ظهرت فكرة تفويض السيادة من الأمة إلى ممثليها الذين يمارسونها نيابة عنها (2).

## 2 - التفويض في عهد الثورة الفرنسية:

كانت الفكرة السائدة في هذا العهد أن أي سلطة لا تمارس إلا بتفويض مشابه للتمثيل التعاقدية في القانون الخاص، وأن كل سلطة تصدر عن الأمة لا تمارس إلا بتفويض عن طريق الوكالة التمثيلية.

و ظهر في هذا الشأن اتجاهين: اتجاه منكر لفكرة تفويض السلطة و ينادي بأفكار بديلة عنها ومن أبرزهم **دوجي**، واتجاه مؤيد لها ومن أبرز هؤلاء **جيز**، حيث اعتبر هذا الأخير أن السلطة العامة أمرا واقعا، و أن الوظيفة هي مركز موضوعي تعني بالنسبة للموظف: سلطة الإدارة بصفة شرعية للقيام ببعض الأشياء (3).

وشيناً فشيئاً تخلصت فكرة التفويض من الطابع المدني لتتسم بطابع القانون العام خصوصا مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة وظهور روابط غير مألوفة في القانون الخاص

1- السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص 27.

2- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 13.

3- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع نفسه، ص 15.

فحدثت عملية تراوج بين الألفاظ و الأفكار، وانتقلت الفكرة من فقه القانون الخاص إلى فقه القانون العام، الذي لعب في ذلك الوقت دورا كبيرا في تمييز أفكار القانون الخاص التي انتقلت إلى القانون العام، ومن بينها التفويض.

ولكن وقع الخلط مرة أخرى بين فكرة التفويض و أفكار أخرى مشابهة لها في القانون العام كفكرة التعيين، و أفكار أخرى مشابهة لها في القانون الخاص كفكرة الوكالة.

فيعرف دي فورنيل التفويض الإداري بأنه قرار شرطي لاختصاص سببه القانون، ثم يقارن بين التفويض و التعيين مقررًا أن التعيين هو الجنس و التفويض هو النوع.

ويعرف ماليفين التفويض بأنه التوصية التي تعطي لفرد الحق في العمل باسم آخر، ويرى هذا الفقيه أن الوكالة نوع من أنواع التفويض ، و أنه عن طريق هذا الإجراء يمكننا ممارسة حقوقنا تماما كما نمارسها بأنفسنا (1).

و كان للقضاء الفرنسي إسهامه الكبير في تمييز فكرة التفويض و انفصالها عن فكرة الوكالة المدنية، فمذكرات مفوض الدولة روميو في قضية موغامبوري (Mogambury) كان لها الفضل الكبير في إقامة نظرية قانونية عن التفويض الإداري.

### ثانيا- نظرية مفوض الدولة روميو عن التفويض الإداري: (2)

نظرا لأهمية قضية موغامبوري و مذكرات مفوض الدولة روميو بشأنها حيث وضعت حدا فاصلا لموقف الفقه و القضاء الإداريين من مسألة التفويض، و على أثرها قامت نظرية قانونية عن التفويض الإداري، ما زالت قائمة إلى حد الآن، ولذلك ارتأيت أن اخصص لها عنصرا مستقلا نظرا لأهميتها بالنسبة لموضوع بحثنا.

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 15 إلى 22.

2 - بشأن عرض نظرية روميو عن التفويض الإداري أنظر كل من:

- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع نفسه، ص 23 و ما بعدها.

- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 18 و ما بعدها.

تتلخص وقائع قضية موغامبوري في أن أحد الكتاب البحريين قدم طلباً إلى نائب سكرتير الدولة للشؤون البحرية يطلب فيه منحه معاشاً ، وقد رفض نائب سكرتير الدولة هذا الطلب على أساس أن هذا المساعد لا يعد من موظفي وزارة البحرية<sup>(1)</sup>، فتقدم هذا الأخير بدعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي طاعنا في صفة نائب سكرتير الدولة في البت في طلبه باعتبار أن التفويض الممنوح له من الوزير لا يجوز منحه قانوناً، وبالتالي إلغاء هذا القرار و تقرير أحقيته في المعاش الذي يطالب به.

وقدم روميو مذكراته عن هذه القضية، و قد تساءل في البداية عن الأصل القانوني لنظام نائبي سكرتيري الدولة و عن اختصاصاتهم من وجهة النظر الدستورية ، وهل كان النائب يتصرف حين رفض الطلب في حدود اختصاصاته؟

ويجيب روميو على ذلك أن القانون الصادر في 30 / 11 / 1870 أشار إلى وجود طائفة نواب سكرتيري الدولة بمناسبة انتخاب النواب و موانع الانتخاب، ولكنه لا يوجد في النصوص التشريعية ما يوضح اختصاصاتهم، و بالتالي فإنه لا يوجد قانون أساسي ينظم اختصاصات هؤلاء و أن السلطات التي تمنح لهم تختلف بحسب النصوص التي تحددها اختصاصاتهم و التي يتم تحديدها بمعرفة الوزير.

ثم يتساءل روميو عن إمكانية تفويض اختصاصات الوزراء إلى هذه الطائفة ، ويجيب روميو على ذلك و يعرض في مقدمة جوابه نظريته عن التفويض الإداري، فيقول بأن التفويض في نظره ليس إلا حق منح بعض الاختصاصات إلى موظف آخر غير الموظف صاحب الاختصاص الأصلي.

<sup>1</sup> - يرجع نظام نائبي سكرتيري الدولة إلى الأمر المؤرخ في 9 ماي 1816، الذي كان ينص في مادته 01 على أن هؤلاء يعينون بمعرفة رئيس الدولة ، و يلحقوا بالوزراء إذا ما ارتأى هؤلاء ضرورة لحسن سير المرافق العامة، و تنص المادة 02 منه على تكليف هؤلاء النواب بجزء من الإدارة و المكاتبات التي تفوض إليهم من الوزراء للبت فيها، و قد أنشأ مرسوم 19 مارس 1889 وظيفة نائب سكرتير الدولة للمستعمرات ، و كانوا يعينون بمرسوم ولكن اختصاصاتهم كانت تحدد بقرارات من الوزراء يفوضون إليهم بمقتضاها جزءاً من اختصاصاتهم، و قد جرى العمل فيما بعد على أن تحدد اختصاصاتهم بمرسوم. انظر في ذلك: د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 24.

و يعبر هذا المبدأ عن حق تعديل توزيع اختصاصات الوظائف العامة ، ويرى روميو أن هذا الحق يملكه رئيس الدولة و يستثنى منه ما يرد من اختصاصات بنص خاص في القانون أو الدستور حين يحدد سلطة التفويض فإنه لا يجوز له أن يتخلى عنها بمحض إرادته.

ثم يتناول روميو هذا الحق مقررا أن توزيع الوظائف ، وتنظيم المرافق العامة يتم بمعرفة رئيس الدولة، فهو الذي يقرر أن هذه الفروع تتبع هذه الوزارة أو تلك، وبمرسوم منه يلحق هذا الفرع بهذه الوزارة أو غيرها ، حيث يملك في هذا الصدد سلطات واسعة، فهو الذي ينشئ الوزارات الجديدة عدا بعض الاستثناءات التي لا تؤثر في هذا الأصل.

فإذا كان لرئيس الدولة حق إنشاء الوزارات و تعديل تكوين مختلف إداراتها فكيف نرفض أن نعترف له بحق توزيع الوظائف بين مختلف الموظفين، وأن يكون له الحق في أن ينقل الاختصاص من موظف إلى آخر ، وأن يرخص للموظف صاحب الاختصاص الأصيل بأن يقوم بإجراء هذا التفويض في بعض الحالات.

ومن جهة أخرى فإن الموظفين المسند إليهم الاختصاصات لا يملكون الحق في تفويضها ، وأنه نتيجة لذلك فإن التفويض الذي يجريه الوزراء إلى نواب سكرتيري الدولة في حالة عدم وجود تصريح بذلك من رئيس الدولة يكون حالة من حالات عدم المشروعية التي يمكن الطعن فيها ، و أن المختص بإجراء هذا التفويض هو رئيس الدولة وحده الذي يستطيع بمرسوم بسيط أن يفوض نواب سكرتيري الدولة جزءا من اختصاصات الوزراء.

ثم يتساءل روميو عن حدود سلطة رئيس الدولة فيما يجريه من تفويضات، و يجيب على ذلك مقررا أن امتيازات رئيس الدولة محددة في الدستور ، فهذه التفويضات لا يمكن أن تمس المسؤولية الوزارية أو قاعدة التوقيع المجاور، فطبقا للقانون الدستوري الصادر في 1875/02/25 فإن الوزراء وحدهم هم المسؤولون أمام البرلمان ، وكل قرار صادر من رئيس الدولة لا بد أن يكون موقعا من وزير، ولذا فإن تفويض نواب سكرتيري الدولة لا يمكن أن يرتب أثرا إذا تعلق بالمسؤولية الوزارية أو بتوقيع مجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، و الوزير يجب أن يبقى دائما مسؤولا عن جميع القرارات الصادرة من موظفي إدارته خصوصا بالنسبة لهؤلاء الذين فوضت لهم اختصاصات أصلية كالنواب سكرتيري

الدولة سواء كان هناك تفويض أم لم يكن، وكذلك فإن التوقيع الوزاري على مرسوم صادر من رئيس الجمهورية يغطي عدم المسؤولية الخاصة برئيس الدولة إلا أنه يقيم المسؤولية الوزارية ، وأن القدرة المحجوزة لرئيس الجمهورية يمكن أن تحدها قوانين عادية حين تجري هذه القوانين توزيعاً أو تفويضاً في الاختصاص و تتعارض معها، وبذلك تحد أي بادرة من السلطة التنفيذية ، فإذا كان القانون هو نفسه الذي يجري توزيع الاختصاص بين مختلف السلطات فإن تفويض رئيس الجمهورية سيذهب عكس رغبة المشرع حين يقوم بتعديل هذا التوزيع، ومن ثم تغلب إرادة هذا الأخير إرادة الأول باعتبارها الإرادة العليا، وكذلك إذا كان المشرع نفسه هو الذي أقام تنظيمًا للقواعد المتعلقة بتفويض الاختصاص فإن هذه النصوص ستحد من قدرة السلطة التنفيذية في تنظيم هذا التفويض على نحو آخر.

كما يمكن أن يكون الحظر الصريح أو الضمني للتفويض ناتجاً عن بعض النصوص التشريعية، ولكن فيما عدا ذلك فإن حق رئيس الدولة في التفويض يبدو كحق مطلق، ويعتبر التفويض إلى موظفي الإدارة الحق المشروع للسلطة الخاصة برئيس الإدارة العليا، فحين يذكر قانون ما لفظ الوزير فإنه يجب أن يتبادر إلى الذهن أن المراد هو الوزير أو من يفوضه بصفة منتظمة.

ويعتقد روميو أن هذه هي القاعدة العامة و لا يوجد استثناء لها إلا إذا أشار إليه المشرع بعبارة صريحة بأن لديه النية في معارضة هذه القاعدة العامة.

ثم يستعرض روميو حالات توزيع أو تفويض الاختصاصات التي يقوم بإجرائها رئيس الدولة فيما يخص المحافظين و الذي يختلط الأمر بينهم و بين السكرتيرين العامين للمحافظات، حيث يقضي المرسوم الصادر في 29 ديسمبر سنة 1884 بأنه يمكن أن يكلف المحافظ السكرتيرين العامين للمحافظة بتفويضهم بجزء من الإدارة بالمحافظة ، و لم تثر أي معارضة بشأن شرعية هذه التفويضات من قبل مجلس الدولة.

و كما رخص للمحافظين بالتفويض فقد تقرر نفس الأمر بالنسبة للوزراء في مرسوم 9 نوفمبر سنة 1853 في المادة 29 منه و المفسرة بالمادة 19 من قانون 9 يونيو سنة 1858 و التي تقضي باختصاص الوزراء بإحالة الموظفين إلى المعاش، و على نفس المنوال فإن

السلطة التي تختص بإحالتهم على المعاش تختص بإحالتهم، و منه يقول روميو أن لائحة 9 نوفمبر ليست إلا مرسوم بسيط ، و قد اسند هذا المرسوم إلى رؤساء الإدارات سلطة الإحالة على المعاش ، و التي كانت تمارس قانونا بمعرفة الوزير.

و ينتهي روميو من تحليله إلى أنه بتطبيق هذه المبادئ يمكن القول انه بمرسوم بسيط من رئيس الدولة يمكن تفويض اختصاصات الوزراء لنواب سكرتيري الدولة و عندما يتم هذا التفويض يصبح نائب سكرتير الدولة مختصا اختصاصا كاملا في هذه الموضوعات ، مع التحفظ السابق فيما يخص القواعد الدستورية للمسؤولية الوزارية و التوقيع المجاور و القوانين الخاصة، و يضيف روميو إلى الأسانيد السابقة الملاحظتين الآتيتين:

1 – أن الوزير يمكنه بسلطته الخاصة أن يفوض لرؤساء إدارته توقيع المراسلات و أوراق الحسابات و التعليمات الموجهة للموظفين، ولكن لا يمكنه أن يفوض إليهم حق اتخاذ القرارات الوزارية أو أية قرارات أخرى دون أن يكون مرخص له بنص قانوني أو مرسوم، ولا يمكن لنواب سكرتيري الدولة أن يتلقوا تفويضات الوزراء بجزء من سلطاتهم عندما يجري تفويض مشابه، ويقبل المجلس أن يحل النواب حلولا كاملا محل الوزراء فيما يتعلق بالمرافق المتخلى عن إدارتها لصالحهم وحينئذ فإنه لدى تنفيذ ذلك يجوز لهم إصدار القرارات فيما يتقدم به المواطنون من طلبات ، وحين يصبح الموضوع مثارا لدى القضاء فإن الشكوى هنا لا توجه إلى الوزير و إنما توجه مباشرة إلى المجلس لتعديل القرار.

2 – الملاحظة الثانية تتعلق بمدى اختصاص الوزير في المرسوم الصادر في 19 مارس 1889 بشأن الإحالة على المعاش، و يفرق روميو بين فرضين:

الأول: فيما يتعلق بمنح المعاش و هي سلطة لا تكون إلا بمرسوم يختص بإصداره رئيس الجمهورية و لا تفويض فيه، إذ يتطلب صدور هذا المرسوم توقيعاً مجاوراً من الوزير.

الفرض الثاني:موضوع تسوية المعاش، و هو من اختصاص الوزير و يمكنه التفويض فيه إلى نائب سكرتير الدولة.

وينتهي روميو إلى أن تفويض الاختصاصات الوزارية إلى نائب سكرتير الدولة بمقتضى المرسوم الصادر في 19 مارس 1889 هو تفويض مشروع فيما يتعلق بتسوية المعاش، وحين لا يتطلب الأمر صدور مرسوم بمنح معاش.

وبناء على ما تقدم انتهى روميو في مذكراته إلى طلب رفض الطعن، وقد انتهى المجلس في حكمه الصادر في 1892/12/02 إلى الأخذ بوجهة نظره استنادا إلى شرعية التصرف الصادر من نائب سكرتير الدولة بالتصرف في شكوى السيد موغامبوري.

### الفرع الثالث- فكرة التفويض و تطورها في النظام الإداري الإسلامي:

يعتبر الرسول صلى الله عليه وسلم المؤسس الأول للدولة الإسلامية، بما للدولة من أركان متمثلة في الإقليم و الشعب و السلطة، حيث كان ميلاد هذه الدولة بعد هجرته عليه الصلاة و السلام ومن معه من المهاجرين إلى المدينة المنورة، و بما أنه المنفذ لشرعية الله كان عليه السلام يهيمن على سلطة التنفيذ باعتباره الرئيس الأعلى للدولة الإسلامية ولذلك اتسم التنظيم الإداري في تلك الفترة بطابع المركزية و مرد ذلك إلى مناخ الدولة الذي تغير على المستوى الاجتماعي و السياسي للمجتمع القبلي الذي كان سائرا آنذاك، بالإضافة إلى التحديات التي كانت تواجهها<sup>(1)</sup>.

وبعد اتساع الدولة الإسلامية في أنحاء الجزيرة العربية، أرسل الرسول صلى الله عليه وسلم المبعوثين إلى المناطق الجديدة، وباعتبار التفويض أسلوبا يحقق عدم التركيز الإداري، فقد فوض هؤلاء في تولي أمور المسلمين بها، و إمامتهم في الصلاة و القضاء بينهم طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية<sup>(2)</sup>.

ويجب القول بأن فكرة التفويض أو تصورهما قد عرفت و شهدت تطبيقا لها عبر العهود الإسلامية المختلفة.

<sup>1</sup> - د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان ، مرجع سابق، ص333.

<sup>2</sup> - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986، ص103.

## أولاً- تعريف التفويض أو تصوره في النظام الإسلامي:

في البداية، كانت كلمة تفويض في الدولة الإسلامية تجمع أفكار مشابهة لها مثل: المعاونة، المشاركة، شد الأزر و الإنابة، إلى أن اتخذت صراحة لفظ التفويض في عهد الدولة العباسية.

فكانت تدخل في معنى التفويض فكرة الإنابة، التي تعني لغة أن يقوم شخص مقام آخر<sup>(1)</sup>.

كما تدخل في معنى التفويض فكرة المعاونة وشد الأزر و المؤازرة، و يدل على ذلك قوله تعالى على لسان نبيه موسى: " و اجعل لي وزيراً من أهلي، هارون أخي، أشدد به أزري، و أشركه في أمري " <sup>(2)</sup>.

و قد ارتبطت هذه الفكرة أيضاً بفكرة الخلافة، و نيابة الخليفة عن الأمة في أداء فرض جماعي، فنجد بعض فقهاء السلف يعرفونها بأنها " خلافة النبوة في حراسة الدين و سياسة الدنيا " <sup>(3)</sup>.

و قد بين فقهاء السلف الاختصاصات العديدة التي تتركز في يد الخليفة باعتباره نائباً عن الأمة ووكيلها في إدارة شؤونها ، من حفظ للدين و سياسة الأمة و الجهاد في سبيل الله و إقامة الحدود و استكفاء الأمناء و تقليد النصحاء و غيرها من الاختصاصات التي توضح أن السلطة التنفيذية تتركز في يده وحده ، و لا يضطلع أحد بشيء منها إلا بتفويض منه ، و هذا ما يفسر لنا ظهور منصب الوزير في مرحلة لاحقة من تاريخ الدولة الإسلامية <sup>(4)</sup>.

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 169.

2- سورة طه ، الآيات من 29 إلى 32.

3- الماوردي في كتابه الشهير الأحكام السلطانية، نقلا عن د/ حمدي أمين عبد الهادي، الفكر الإداري الإسلامي و المقارن، الكتاب الأول (الأصول العامة) ، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 212.

4- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية ، مرجع سابق، ص 105.

## ثانيا- تطور فكرة التفويض عبر العهود الإسلامية المختلفة:

طبقت فكرة التفويض وتطورت في مختلف مراحل الدولة الإسلامية بدءا بعهد النبوة، مروراً بعهد الخلافة الراشدة ووصولاً إلى العهود اللاحقة لعصر الخلفاء الراشدين، حيث شهدت نظاماً محكماً سواء من حيث القواعد المطبقة بمناسبة التفويض أو اختيار المفوض إليه.

### 1- عهد النبوة:

كان الرسول صلى الله عليه و سلم يستخدم التفويض في شؤون الدولة، حيث كان ينيب عنه في أداء الواجبات الدينية أو نشر الدعوة الإسلامية أو حمل الرسائل للملوك لإبلاغ دعوى الإسلام، ومن ذلك بعثه صلى الله عليه وسلم دحية بن خليفة الكلبي إلى هرقل قيصر الروم يبلغه دعوته إلى الإسلام، كذلك إرساله عبد الله ابن حذافة السهمي إلى كسرى بن هرمز ملك الفرس لذات الغرض (1).

كما كان صلى الله عليه و سلم ينيب عنه من يأنس فيه الكفاية من أصحابه لقيادة سرية من السرايا أو للتجسس على أخبار الكفار، ومن ذلك تقليده لعبد الله ابن جحش سرية لكي يترصد بها قريشا، ويجمع الأخبار عنهم، كما أرسل الكتائب نيابة عنه لصد غزوات المشركين ومن ذلك إرساله لحمزة ابن عبد المطلب و زيد ابن حارثة في غزوات لرد هجوم المشركين (2).

و قد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يباشر إشرافه و رقابته على هؤلاء المعاونين إما بنفسه أو بمعاونيه، وإما برسله ومبعوثيه (3).

من خلال ما سبق، يمكن القول بأن فكرة التفويض في عهد النبوة استخدمت بمعنى الإنابة.

1 - د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 338.

2 - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 171.

3 - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع نفسه، ص 172.

## 2- عهد الخلافة الراشدة:

كان الرسول صلى الله عليه وسلم متمتعاً بالسلطتين الدينية بصفته رسول الله ونبيه، و  
الدينية بصفته الحاكم على رأس السلطة السياسية في الدولة.

بعد مماته صلى الله عليه وسلم عقدت البيعة لأبي بكر الصديق ليكون خليفة لرسول الله،  
وكانت تلك بداية عهد الخلفاء الراشدين أبي بكر و عمر و عثمان و علي رضي الله عنهم  
أجمعين (1).

### أ- عهد الخليفة أبو بكر الصديق:

بعد مبايعته رئيساً للدولة الإسلامية، أصبح الخليفة صاحب السلطات الشرعية في الدولة،  
حيث لا يجوز لغيره أن يمارس أي سلطة عامة إلا بمقتضى تفويض منه (2).

و قد تنوعت حاجات الدولة الإسلامية آنذاك، الأمر الذي جعل ما يصدر عن الخليفة من  
تفويضات متنوعاً بحسب الأحوال ، فكان الولاية و العمال في الأقاليم يتولون شؤون الرعية  
بتفويض من الخليفة، حيث كان هذا الأخير يمدهم بالمهمة و بالسلطة المناسبة لأدائها، ثم  
يراقبهم، فإن أحسنوا أمدهم بالتأييد، و إن أسأؤوا خطأ سددهم، و إن أسأؤوا عمدا عزلهم (3).

كان الخليفة يحتفظ لنفسه بالمهمة و لا يفوض فيها أحداً من معاونيه إن كان الأمر مما لا  
يصح فيه التفويض (4).

كما كان الخليفة يراعي فيمن يعهد إليه بإحدى مهامه أن يكون كفؤاً لهذه المهمة، من ذلك  
تكليفه (أبو بكر الصديق) زيد ابن ثابت الأنصاري بتتبع القرآن و جمعه وهو يعلم مقدرته  
و كفايته، فأنتم المفوض إليه مهمته و تم جمع القرآن (5).

1- محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 234.

2- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 339.

3- منور كربوعي، مرجع سابق، ص 28.

4- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 174.

5- د/ يوسف الشلب، التفويض الإداري بين الشريعة و القانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية و لجنة الحفاظ على  
التراث الإسلامي، طرابلس، الجماهيرية العظمى، 1992، ص 155.

تم اختيار زيد ابن ثابت لهذه المهمة الخطيرة لأنه كان من كتاب الوحي لرسول الله صلى الله عليه وسلم.

ب- عهد الخليفة عمر ابن الخطاب:

فرضت ظروف الدولة الإسلامية في عهد عمر أسلوب المركزية في الحكم، حتى أنه سلك أسلوباً مركزياً متطرفاً لا يكاد يذكر له مثيل في التاريخ<sup>(1)</sup> ، إلا أن ذلك لم يحل بين تفويض عمر لكثير من صلاحياته إلى الولاة و حكام الأقاليم التابعة للدولة الإسلامية .

فكان المفوض إليهم يتصرفون في مواجهة المواقف بما تقتضي به الحال ، وفي الحقيقة لم يكن عمر يفتن بحسن اختيار الولاة، و إنما كان يحدد لهم أسلوب العمل و القواعد التي يسبغون عليها لتكون أساساً لمحاسبتهم فيما بعد، فيقوم بتحديد أسلوب ممارسة العمل و قواعده إما في صورة كتاب خاص ، أو توجيهات عامة يشهدها جمع من المسلمين<sup>(2)</sup> .

من التوجيهات التي تحمل في طياتها تفويض عمر بن الخطاب عماله في جزء من الاختصاصات مع متابعة أعمالهم ، لكي يتصرفوا وفق المواقف التي تواجههم، من ذلك قوله **لمحمد ابن سلمة** و نائبه في التحقيقات و مبعوثه للرقابة و التفتيش: " أن أكمل رأياً من إذا لم يكن عنده عهد من صاحبه، عمل بالجزم أو قال به "<sup>(3)</sup> .

و كان عمر يستشير أصحابه و ناصحيه إذا ما أراد أن يفوض جزءاً من مهامه إلى أحدهم، و كان يتحرى في المفوض إليهم الكفاءة و المقدرة و الخبرة و تحمل المسؤولية، بالإضافة إلى الهبة مع التواضع و الرحمة بالناس. فقال لأصحابه مرة : " دلوني على رجل استعمله على أمر قد أهمني " ، قالوا فلان، قال لا حاجة لنا فيه. قالوا فمن تريد؟ قال: " أريد رجلاً إذا كان في القوم و ليس أميرهم كان كأنه أميرهم، و إذا كان أميرهم كان كأنه رجل منهم " ، قالوا ما نعرف هذه الصفة إلا في الربيع بن زياد الحارثي، قال صدقتم فولاه<sup>(4)</sup> .

1- د/ سليمان محمد الطماوي، عمر ابن الخطاب و أصول السياسة و الإدارة الحديثة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص288.

2- د/ سليمان محمد الطماوي، عمر ابن الخطاب و أصول السياسة الحديثة، مرجع نفسه، ص 275.

3- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 341-342.

4- د/ سليمان محمد الطماوي، عمر ابن الخطاب و أصول السياسة و الإدارة الحديثة، مرجع سابق، ص135.

### ج- عهد الخليفة عثمان ابن عفان:

سار ثالث الخلفاء الراشدين عثمان ابن عفان في إدارة الدولة الإسلامية على سنة الرسول صلى الله عليه وسلم و على طريقة الخليفتين من قبله، فكان يستخدم التفويض و يحدد للولاة و أمراء الأمصار أسلوب العمل و القواعد التي ينبغي عليهم إتباعها (1)، ثم يتعهدهم بالمراقبة و المتابعة فأن أحسنوا أمدهم بالعون، و إن أخطأوا حاسبهم و ربما عزلهم .

فقد كتب إلى عماله تعميماً جاء فيه: " أما بعد فأن الله يأمر الأئمة أن يكونوا رعاة، و لم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، و ليوشكن أئمتكم أن يكونوا جباة و لا يصيروا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطع الحياء و الأمانة و الوفاء، ألا و أن اعدل السيرة أن تنظروا في أمور المسلمين و فيما عليهم فتعطوهم ما لهم و تأخذوهم بما عليهم، ثم تثنوا الذمة فتعطوهم الذي لهم و تأخذوهم بالذي عليهم، ثم العدو الذي تنتابون فاستفتحوا عليهم بالوفاء " (2) .

### د- عهد الخليفة علي ابن أبي طالب:

تولى علي ابن أبي طالب الخلافة في فترة اتسمت بالصعوبة و المتناقضات، و ذلك بعد مقتل عثمان ابن عفان، حيث رأى من واجبه الإسراع في عزل الولاة الذين قلدتهم عثمان وولى أقاربه مكانهم، و فوض لهم سلطات واسعة، و قد أحسن الاختيار من جهة و جعل الصالح العام هدفه من جهة أخرى ، ثم راقب ولاته مراقبة شديدة بالرغم من قرابتهم منه، فكان بذلك شديد الشبه بعمر، ومع ذلك لم يستتب له الأمر طويلاً فنشبت الحروب و عمت الاضطرابات التي انتهت بمقتله رضي الله عنه (3) .

1- السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص 234.

2- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 342.

3- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان ، مرجع نفسه، ص 342-343.

### 3- العهود اللاحقة لعصر الخلفاء الراشدين:

#### أ- العهد الأموي:

شهد العهد الأموي اتساع رقعة الدولة الإسلامية، و نتيجة لهذا الاتساع، لم يعد الخليفة يستطيع الإشراف بنفسه على أرجاء الدولة كلها، فكان يعين الولاة و العمال لإدارة الأقاليم المفتوحة بتفويض منه (1).

كما شهد هذا العهد دخول العديد من الأمم الإسلام التي كان لها باعها الطويل في أمور السياسة و الإدارة، كل ذلك أملى على الدولة الأموية تطوير و استحداث العديد من وظائف الدولة و الإدارة الحكومية (2)، من ذلك استحداث الوزارة بعدما خالط المسلمون الفرس الذين كانت الوزارة معروفة لديهم (3).

يتضح من ذلك أن الخليفة كان يستعين في إدارة شؤون الدولة بالوزراء الذين كانوا يتولون السلطات من بعده مباشرة، و كانت سلطتهم مطلقة، فلم يعد الوزير مجرد مشاور للخليفة، و لكنه كان يقوم بعمل مستقل في ديوان من الدواوين التي ظهرت في ذلك الوقت (4).

#### ب- العهد العباسي:

بلغ التنظيم الإداري مستوى رفيع من الدقة في عهد الدولة العباسية (5)، و بالتالي زادت مهام الخليفة، الأمر الذي اضطر معه إلى تفويض البعض من صلاحياته إلى معاونيه.

في هذا العهد، أصبح الوزير بمثابة الساعد الأيمن للخليفة في تسيير شؤون البلاد، فأصبح هناك نوعان من الوزارة هما:

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 175.

2- محمد مهنا العلي، مرجع سابق، ص 238.

3- هذا لا يعني أن الوزارة لم تكن معروفة من قبل، ذلك أن أبا بكر -رضي الله عنه- سمي وزير النبي، و أن عمر - رضي الله عنه - قام بهذه الوظيفة في عهد أبي بكر، انظر: د/ محمد مهنا العلي، مرجع نفسه، ص 239.

4- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 344.

5- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 176.

**وزارة تنفيذ:** تقتصر مهمة الوزير فيها على مجرد الأداء و تنفيذ تعليمات الخليفة، وهو الوساطة بينه وبين الرعايا و الولاة، يؤدي عنه ما أمر و ينفذ عنه ما ذكر.

**وزارة تفويض:** يكون شاغلها صاحب رأي، حيث يفوضه الخليفة النظر في أمور الدولة و التصرف في شؤونها، و سنتناول وزارة التفويض بشيء من التفصيل لاحقاً.

و في مرحلة لاحقة من تاريخ الدولة العباسية ، استبد وزراء التفويض بالأمر، فكان الخليفة مغلوب على أمره ، حيث يحتاج الوزير إلى تفويض لتصح الأحكام الشرعية، و يضطر الخليفة إلى التفويض ليحتفظ بالسلطة الإسمية بعد أن فقد السلطة الفعلية (1).

### ثالثاً- وزارة التفويض في الدولة الإسلامية:

ظهرت وزارة التفويض كما سبق القول في العهد العباسي، و يعرفها الماوردي في كتابه الشهير الأحكام السلطانية: " أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه و إمضاءها على اجتهاده"، أي أن الوزير في هذه الحالة يملك - كقاعدة عامة - مزاولة جميع سلطات الخليفة، وله أن يتصرف بصددها وفق رأيه و اجتهاده (2)، لذلك يجب أن تتوفر فيمن يعين وزيراً للتفويض الشروط الواجب توافرها في الإمام (3) ( الخليفة) ، ما عدا شرط النسب القرشي، و يحتاج فيه إلى شرط زائد على شروط الإمامة و هو أن يكون من أهل الكفاية فيما وكل فيه من أمر الحرب و الخراج .

1- لم يكن التفويض في جميع الحالات نتيجة ضعف الخلافة و استبداد الوزير بالأمر ، فإن أول وزير تفويض في تاريخ الدولة الإسلامية كان يحيى بن خالد البرمكي الذي ولاه هارون الرشيد و فوضه أمور الدولة اختياريًا دون أن يتغلب البرمكي على الخليفة، انظر: د/ محمود حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارنة بالنظم المعاصرة، الطبعة الخامسة، مطبعة الأمل، بدون بلد نشر، 1980، ص 305.

2- د/ محمود حلمي، مرجع نفسه ، ص 298.

3- الشروط المعتمدة في الإمام سبعة (07) و هي:

-العدالة على شروطها الجامعة، العلم المؤدي إلى الاجتهاد، سلامة الحواس من السمع و البصر و اللسان، سلامة الأعضاء من نقص يمنع استيفاء الحركة و سرعة النهوض، الرأي المفضي إلى سياسة الرعية و تدبير المصالح، الشجاعة و النجدة المؤدية إلى حماية البيضة و جهاد العدو، النسب القرشي و هو شرط تاريخي ليس محل اتفاق، انظر: د/ حمدي أمين عبد الهادي، مرجع سابق، ص 215.

## 1- كيفية تعيين وزير التفويض:

يتقلد الوزراء وظائفهم بمقتضى تعبيرات خاصة تصدر من الخليفة تنبئ عن تعيينهم لهذا النوع من الوزارة، كقول الخليفة للوزير : " قد استوزرتك تعويلا على نيابتك أو فوضت إليك الوزارة "

و قد ذهب الدكتور محمود حلمي إلى اعتبار أن تولية الخليفة لوزير التفويض يتم بمقتضى "عقد تفويض"، فهو عقد من نوع خاص، لأنه يعقده بالنيابة عن الأمة، لا عن نفسه، إذ هو يقلد وزير التفويض و يمنحه السلطة ليتصرف في حق من حقوق الأمة، فوزير التفويض يقف مع الخليفة على قدم المساواة، و لا تختلف ولايته عن ولاية الخليفة في النوع و إن كان بينهما اختلاف في الدرجة (1).

و يرى البعض الآخر (2) أن تعيين الخليفة لوزير التفويض أقرب إلى تكليف بمهمة منها إلى العقد، ذلك بأن يؤديها الوزير نيابة عن الخليفة، أو هو ما يقارب تعبير التقليد الذي كان سائدا في ذلك العصر و يقابله مصطلح " التعيين " بتعبير العصر الحديث.

وتجب الإشارة إلى أنه لا يجوز للخليفة أن يقلد أكثر من وزير تفويض في آن واحد إذ يؤدي ذلك إلى اختلاط اختصاصاتهما.

## 2- اختصاصات وزير التفويض:

يختص وزير التفويض بما يختص به الخليفة، سواء في تقليد الحكام أو التولية أو العزل، و له أن ينظر المظالم و يستنيب فيها، كما يجوز له أن يتولى الجهاد بنفسه أو أن يقلد من يتولاه (3)، و غيرها من الاختصاصات، و يستثنى من ذلك ثلاثة أمور هي :

1- د/ محمود حلمي، مرجع سابق، ص300.

2- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص184.

3- د/ محمود حلمي، مرجع سابق، ص301.

- للخليفة أن يعهد بولاية العهد إلى من يرى و ليس ذلك لوزير التفويض، أي للخليفة أن يرشح خلفا له ليكون خليفة من بعده و ليس لوزير التفويض أن يعهد بالوزارة لأحد من بعده.

- للخليفة أن يستعفي الأمة، أي أن يطلب من الأمة إعفاءه من منصبه و ليس ذلك لوزير التفويض، فهذا الأخير يطلب الإعفاء من الخليفة فهو من فوضه.

- للخليفة أن يعزل من قلده الوزير و ليس للوزير أن يعزل من قلده الخليفة.

أما عن العلاقة التي تربط بينهما، تتجسد في وجوب قيام الوزير بمطالعة الإمام بما أمضاه من تدبير و ما أنفذه من ولاية و تقليد، حتى لا يستبد في النهاية بسلطة الخليفة، و في المقابل، يجب على الخليفة أن يتصفح أفعال الوزير و تدبيره للأمور، ليقر منها ما وافق الصواب و يستدرك ما خالفه (1).

من خلال ما سبق ذكره عن تفويض الاختصاص في النظام الإسلامي، نستنتج أن هذه الفكرة كانت موجودة و مطبقة عبر العهود المختلفة التي مرت بها الدولة الإسلامية، و لو أنها في البداية لم تتخذ نفس مصطلح التفويض، حيث كانت تجمع أفكارا مشابهة لها، ثم اتخذت صراحة لفظ التفويض في عهد الدولة العباسية بظهور ما يسمى " بوزارة التفويض".

الملاحظ كذلك فيما يخص تفويضات الاختصاص التي كان الخليفة يمنحها لوزرائه و ولاته و غيرهم من معاونين، أنها كانت تركز على أسس عامة تحكمهما و هي:

- كان من واجب الخليفة الحرص على تقليد ذوي الكفاية و الأمانة في بعض مهامه و تفويض البعض فيها، و أن لا يكون هذا التفويض صارفا للمفوض عن رقابة و متابعة المفوض إليه و يؤكد مسؤوليته في هذا الصدد (2).

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية ، مرجع سابق، ص 109.

2- د/ حمدي أمين عبد الهادي، مرجع سابق، ص 214.

- التفويض يتم بمقتضى عقد خاص أو إذن كنتيجة لمبايعة الخليفة، و بها يصبح صاحب السلطات الشرعية في الدولة، لا يجوز لغيره ممارسة أي سلطة عامة إلا بتفويض منه.

- التفويض يكون في جزء من الاختصاصات، و لا يتصور أن يفوضها كلها لأن الخليفة بذلك يفقد سبب وجوده، كما أنه مسؤول أمام الأمة عن الاختصاصات الموكلة له، لذلك كان يحتفظ لنفسه بسلطة الإشراف و الرقابة على المفوضين.

- الإختصاصات المفوضة تكون محددة في كتاب خاص أو مشافهة، و يمارسها المفوض له كما لو كان يمارسها الأصل.

- المفوض له يمارس الاختصاصات المفوضة بنفسه، و لا يجوز له تفويض جزء منها إلى غيره إلا إذا كان مأذون له بذلك مثل وزراء التفويض الذين يؤذن لهم التفويض في بعض اختصاصاتهم المفوضة .

و سوف نرى فيما بعد أن هذه الأسس و القواعد التي تحكم التفويض في النظام الإداري الإسلامي تتفق في جزء كبير منها مع الأحكام المعروفة في القوانين الوضعية.

### المطلب الثاني- مفهوم التفويض في الاختصاص في القانون الإداري:

إن فكرة التفويض تعني بصفة عامة ممارسة الاختصاص من غير الشخص المختص، ولتحديد مفهوم التفويض في الاختصاص في القانون الإداري، يجب أولاً تحديد المقصود بالتفويض، هل هو تفويض الاختصاص أم تفويض السلطة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى التعريفات التي قدمها فقهاء القانون الإداري لهذا التفويض باعتباره استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص (الفرع الثاني).

### الفرع الأول- التفويض في السلطة أم في الاختصاص:

لقد اختلفت الآراء الفقهية حول المقصود بالتفويض، هل هو تفويض السلطة، أم تفويض الاختصاص، أم الاثنين معاً، و قبل التطرق للحجج التي تدعم كل رأي من الآراء السابقة، لابد لنا أولاً توضيح المقصود بالاختصاص، و المقصود بالسلطة و ذلك كما يلي:

أولاً- المقصود بالاختصاص في القانون الإداري:

هناك مجموعة من التعريفات الفقهية المقدمة للاختصاص نذكر منها: " الاختصاص هو التأهيل القانوني الذي يتمكن بمقتضاه موظف أو جهة إدارية جماعية من إجراء بعض التصرفات القانونية باسم الشخص المعنوي العام و لصالحه و نيابة عنه " (1).

و في تعريف آخر هو: " صلاحية عضو السلطة الإدارية موضوعيا للتعبير عن الإرادة الملزمة للإدارة " (2)، أو هو: " سلطة أو مكنة لممارسة عمل قانوني معين، جعله القانون من صلاحيات الموظف المختص، لذا الإدارة العامة أو الموظف العام لا يملك الحق في أن يمارس أي تصرف من التصرفات الصحيحة إلا في القيود المقررة له في قواعد الاختصاص " (3).

و الشيء الملاحظ ، أن هذه التعاريف تعالج موضوع الاختصاص من حيث الأهلية و القدرة على التصرف، و لذلك فقد شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام (4) بقواعد الأهلية في القانون الخاص.

و لكن يقوم بين الاثنين فارق جوهري، يتمثل في أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة، في حين أن قواعد الأهلية يراعى في تحديدها أساسا مصلحة الفرد (5).

1- د/ علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون ، تصدر عن عمادة البحث العلمي الجامعة الأردنية، المجلد التاسع و العشرون، العدد الثاني، نوفمبر 2002، ص 359.

2- د/ محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005، ص123.

3- أحسن غربي، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، جانفي 2005، ص07.

4- قواعد الاختصاص، هي القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، أنظر: د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص301.

5- قواعد الاختصاص تهدف إلى حماية المصلحة العامة، و تجد تبريرها في ضرورة التخصص و تقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية بما يضمن أداء واجبات الإدارة على خير وجه و منه توفير بعض الضمانات للأفراد، في حين أن قواعد الأهلية ، تحمي مصلحة خاصة هي مصلحة ناقص الأهلية لنقص في ملكاته الفكرية، أنظر: د/ محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص123.

هناك اتجاه آخر يعرف الاختصاص من حيث محتواه بأنه " مجموعة الواجبات التي يؤديها موظف عام" (1).

ومن أحسن التعاريف المقدمة في هذا المجال، هو ما يجمع بين الاتجاهين، حيث يكون تعريف الاختصاص : " القدرة القانونية لعون الإدارة لاتخاذ تصرفات قانونية عقدية كانت أو بإرادة منفردة في زمان و مكان محددين، و الاختصاص بهذا المفهوم يعد التزاما يفرض على صاحبه القيام به" (2).

و يتحدد الاختصاص إما بالنظر إلى العنصر الشخصي أو الموضوعي أو الزماني أو المكاني، وعليه فهو يأخذ الأشكال الآتية:

**1- الاختصاص الشخصي:** و يقصد به تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة و المرخص لها القيام بتصرف معين، فالاختصاص الشخصي يعني أنه يلزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه و ليس له الحق في أن يعهد به إلى سواه(3)، و لذلك يعتبر التفويض إستثناء من قواعد الإختصاص.

و تحديد الاختصاص يثبت للجهة الإدارية بقرار التعيين إذا كان فردا و بالقرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة (4).

<sup>1</sup> – Waline, droit administratif, 4 éd,1963, p 452.

مرجع أشار إليه: د/محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 52.

<sup>2</sup> – Mohamed midoune, la délégation en droit administratif, centre étude de recherche et publication, Tunis, 1979 , p 08.

نقلا عن: منور كربولي، مرجع سابق، ص 20.

<sup>3</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم، عناية، الجزائر، 2012، ص 245.

<sup>4</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 306.

**2- الاختصاص الموضوعي:** و يعني، تحديد و بيان التصرفات القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية، فهو الوجه الآخر للاختصاص الشخصي، وهو بذلك يعني تحديد مدى نطاق السلطات الممنوحة للمختص شخصيا (1).

**3- الاختصاص الزمني:** لكل صاحب اختصاص فردا كان أو هيئة نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة الصلاحيات المنوطة به، فبداية الحياة الوظيفية بالنسبة للموظف مثلا تبدأ بصدور قرار تعيينه من الجهة المختصة، وتنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة و زوالها عنه بالتقاعد مثلا أو بالاستقالة أو الوفاة أو بنقل الموظف نوعيا من منصب إلى آخر، وبناءا على ذلك فلا يجوز للموظف ممارسة وظائفه قبل حصوله على هذه الصفة أو بعد فقده إياها(2).

**4 - الاختصاص المكاني:** يعني أن تلتزم كل هيئة أو سلطة إدارية بممارسة اختصاصاتها في النطاق الإقليمي المحدد لها لممارسة تلك الاختصاصات لا يجوز لها أن تتعداه، فنجد السلطات الإدارية المركزية ( رئيس الجمهورية ، الوزير الأول، الوزراء ) و المؤسسات العمومية و المنظمات المهنية الوطنية، تتكفل بإصدار قرارات تسري على جميع إقليم الجمهورية، بينما يضبط المشرع اختصاص باقي السلطات اللامركزية بحدود الإقليم الذي تمارس سلطتها فيها، كالوالي في حدود ولايته (3).

#### ثانيا- المقصود بالسلطة:

هناك من يعتبر السلطة "حق"، سواء كان ذلك في اتخاذ القرارات ، أو أداء العمل ، أو إصدار الأوامر، حيث يعرفها الدكتور محمد عبد الله عبد الرحيم (4): " الحق في أداء شيء ما the right to do something، و من وجهة النظر التنظيمية ، تعني حق المدير أن يطلب من مسؤول أو تابع القيام بعمل نشاط معين يؤدي إلى تحقيق الهدف التنظيمي".

1- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري ( دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 246.

2- د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 185.

3- د/ فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة ، الجزائر، 2013، ص 135.

4- د/ محمد عبد الله عبد الرحيم، أساسيات الإدارة و التنظيم، الطبعة الثانية، بدون دار نشر ، 1977، ص170.

و لكن تعرض هذا الرأي لانتقادات كثيرة أهمها، أنه يصطدم مع مبدأ" تلازم السلطة و المسؤولية"، فكيف يكون الشخص صاحب حق ، و في الوقت نفسه يحاسب على ممارسة حقه المشروع.

وهناك اتجاه آخر اعتبر السلطة " قدرة"، أي القدرة على القيام بأعمال معينة وفي هذا الاتجاه ذهب الدكتور ماجد راغب الحلو، حيث عرّف السلطة بأنها:" المقدرة القانونية على القيام بأعمال معينة " (1).

و هناك اتجاه ثالث يرى بأن السلطة هي "قوة"، حيث تتخذ السلطة كمفهوم تفسر على أساسه ظاهرة القوة، فالسلطة هي : " قوة موصوفة أو هي وظيفة ممارسة القوة" (2) ، غير أن البعض يفرق بين لفظ القوة و لفظ السلطة ، بأنه بإمكان إضفاء السلطة على الغير، و لكن القوة لا يمكن للإنسان أن يهبها، أو يسلب الغير منها (3).

و يمكن تعريفها بأنها : " مكنة شرعية تستند بشرعيتها إلى الدستور أو القانون أو اللوائح، تمكن من خولت إليه تنفيذ اختصاصاته المحددة سواء باتخاذ قرارات أو بإصدار أوامر للعاملين تكون ملزمة لهم بغض النظر عن آرائهم أو ميولهم أو معتقداتهم، مما يتحقق معه في النهاية غايات المنظمة الإدارية " (4).

### ثالثا- الآراء الفقهية حول تفويض السلطة أم الاختصاص:

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الفقهاء انقسموا في استخدامهم لتعبيري " تفويض السلطة" و " تفويض الاختصاص" إلى اتجاهين، الاتجاه الأول، ذهب إلى أن التفويض يقع على الاختصاصات دون السلطة ، أما الاتجاه الثاني، فيرى بأن السلطة و الاختصاص يفوضان معا، و في ما يأتي عرض موجز لهذين الرأيين و للحجج المدعمة لموقف كل منهما:

1 - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 347.

2 - د أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 216.

3 - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 39.

4 - د/ بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيا و إداريا، مجلة الحقوق و الشريعة، السنة الخامسة، العدد الرابع، الكويت، ديسمبر 1981، ص 235.

## 1-الاتجاه الأول: عدم تفويض السلطة:

في هذا الاتجاه هناك من ينكر وجود فكرة تفويض السلطة في المجال الإداري، حيث يرى **العميد دوجي** أن كلمة تفويض يجب محوها من القانون، و أنه لا يمكن لموظف أن يفوض سلطته لأنها ليست حقا له، فالمفوض إليه يتلقى اختصاصاته من القانون و ما دور الأصيل في هذه الحالة إلا تعيينه لممارسة هذا الاختصاص الذي يستطيع أن يمارسه بنفسه، و لا يوجد في النهاية إلا نص معدل للاختصاص<sup>(1)</sup>.

و هناك من الفقهاء من لا يعارضون فكرة التفويض و لكن يرون أن التفويض يقع فقط على الاختصاص، و لا يقع على سلطة مباشرته، ومن هؤلاء **الدكتور بشار عبد الهادي** الذي تأثر في ذلك بالفقيه **جون دلفولفيه**<sup>(2)</sup>، و قد استند إلى عدة حجج نلخصها في النقاط الآتية<sup>(3)</sup> :

- أن الأصيل عندما يقوم بالتفويض استنادا إلى نص آذن، فإنه في الحقيقة يفوض جزءا من اختصاصاته فقط دون أن يفوض سلطته، و ذلك لأن المشرع عندما ينيط بالموظف اختصاصاته الأصيله فإنه يخوله السلطة اللازمة لتنفيذها، فالسلطة مرتبطة بالوظيفة، و بالتالي يكون معنى تفويض السلطة أو جزء منها مع تفويض جزء من الاختصاص هو النزول على هذا الجزء من الوظيفة.

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص281.

2- من أبرز من تبينوا هذا الاتجاه، الفقيه الفرنسي "جون ماري دلفولفيه"، في أطروحته " تفويض الموضوعات في القانون العام"، سنة 1930، حيث يعتبر أن تفويض الاختصاص يجب أن يتم من الأصيل إلى شخص تكون له أصلا سلطة إصدار قرارات إدارية، أي أن المفوض إليه إذا لم تكن له سلطة مستقلة في الأصل عن سلطة المفوض، فإنه لا يستطيع تنفيذ ما يفوض إليه ، و أنه عندما لا يحدد النص الأذن بالتفويض المفوض إليهم، فلا يملك الأصيل الحرية في التفويض لأي من مرؤوسيه و إنما يتعين عليه تفويض الاختصاص إلى صاحب سلطات أصيلة مستقلة، أما في تفويض التوقيع، فإن المفوض لهم يستخدمون سلطات الأصيل ، لأنهم لا يملكون سلطات إدارية أصلا بحكم وظائفهم.

أنظر في عرض هذا الرأي : د/ عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري و علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1970، 1971، ص 120 و ما بعدها، و هذا الأخير يعارض " دلفولفيه" في وجهة نظره ، كما سنرى لاحقا.

3- د/ بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص252 و ما بعدها، و قد اتفق هذا الأخير مع "دلفولفيه" من حيث المبدأ ، ألا وهو عدم تفويض السلطة ، إلا أنه اختلف معه نسبيا في الأسس و الأسانيد.

- من المبادئ المسلم بها أن السلطة متلازمة مع المسؤولية، أي أن الموظف يسأل بقدر ما يملك من سلطات، غير أن الفقه يجمع على أن مسؤولية الأصل لا تفوض مع تفويض الاختصاص، فليس من المنطق إذن أن تفوض السلطة و لا تفوض المسؤولية، و ليس من العدالة أن يفوض الأصل سلطته مع تفويض الاختصاص، ثم يبقى في الوقت ذاته مسؤولاً عنها.

- أن السلطة الممنوحة من المشرع إلى صاحب الاختصاص لممارسته ، قد تمنحه السلطة لتفويض جزء من هذه الاختصاصات، فلا يتصور لهذه السلطة، و هي مكنة شرعية مجيزة للتفويض أن تفوض، أو هي العاطية وأن تعطى.

- لو افترضنا جدلاً – يقول الدكتور بشار عبد الهادي- أن السلطة تفوض مع تفويض الاختصاص ، فإن القرارات التي تصدر عن المفوض إليه يجب أن تأخذ مرتبة المفوض، لأن المفوض إليه يستعمل سلطات الأصل و ليس سلطاته الخاصة به، وهو غير وارد في التفويض الوظيفي ( تفويض الاختصاص)، إذ تأخذ قرارات المفوض إليه مرتبته الوظيفية هو و ليس مرتبة الأصل.

## 2- الإتجاه الثاني: تفويض الاختصاص و السلطة معا:

يرى هذا الإتجاه بوجوب تفويض السلطة مع الاختصاص ، و يمثله أساساً الدكتور عبد الفتاح حسن<sup>(1)</sup>، حيث يبني رأيه على نقد شديد لفكرة دلفولفيه في عدم تفويض السلطة ، ويرى بأن مؤلفه يرجع إلى الثلاثينات، حيث لم يكن يعرف التفرقة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع، و هي تفرقة كانت آنذاك شاحبة و غير واضحة في القانون الفرنسي، و كان يتكلم أساساً عما نسميه الآن تفويض الاختصاص أو تفويض السلطة.

- كما يعتبر أن فكرة عدم تفويض السلطة من شأنها أن تؤدي إلى تعطيل النص الآذن بتفويض الاختصاص إذا لم يجد الأصل بين مرؤوسيه من يملكون سلطة التقرير.

<sup>1</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 121-122.

- و يضيف إلى ذلك، أن فكرة التمييز بين السلطة و الاختصاص فكرة غامضة يصعب استيعابها و التسليم بها، ذلك أن تعبير " السلطة " قد يؤخذ بمدلوله العضوي الذي يعني جهة إدارية تكون لها مكنة إصدار قرارات إدارية في موضوعات معينة تكون ضمن اختصاصاتها، و قد يؤخذ بمدلوله الوظيفي، و الذي يعني التعبير هذه المكنة ذاتها.

و عند التفويض يتدرج الاختصاص المفوض فيه من السلطة الأصلية (بالمدلول العضوي)، إلى الجهة المفوض إليها، وهذه الأخيرة قد تكون قبل التفويض سلطة إدارية، أي جهة لها حق التقرير، فإذا لم تكن كذلك، صارت سلطة بمقتضاه، لأن تدرج الاختصاص إليها يقتضي بالضرورة أن يؤول إليها القدر اللازم من السلطة لممارسة هذا الاختصاص.

فالسطة كجهة إدارية لا تتزحزح - رغم التفويض - عن موقعها داخل المنظمة الإدارية، و لكن الذي يتحرك هو القدر من الاختصاص المفوض فيه، و القدر من السلطة اللازمة لممارسته بالمدلول الوظيفي لهذه الكلمة.

و تجب الإشارة في هذا المجال إلى أن هناك من الفقهاء من استخدموا تعبير "تفويض السلطة" (1) فقط وهناك منهم من استخدموا تعبير " تفويض الاختصاص " (2)، كما أن منهم الكثير استخدموا تعبير " تفويض السلطة " و" تفويض الاختصاص " كترادفات (3) غير أنهم لم يعرضوا وجهة نظرهم في استخدامهم لذلك ، بل اكتفوا بذكر أحدهما أو بذكرهما كترادفات عند تناولهم لموضوع التفويض.

و يمكن القول أن استخدام تعبير الاختصاص ( Compétence ) و السلطة ( Pouvoir ) كترادفين أصبح يعبر عن التزامات و قيود وواجبات أكثر مما يحمله ظاهر التعبير من معنى القوة و القهر القديم.

1 - أنظر مثلاً: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، دون سنة نشر، ص 182.

2 - انظر مثلاً: د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص120.

3 - انظر على سبيل المثال:

- د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص308.

- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص57.

- د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق، ص 178.

- د/ يوسف الثلثب، مرجع سابق، ص49.

حيث أن فكرة السلطة العامة تحددت معالمها حين انفصلت عن فكرة السيادة، حيث استقرت كفكرة فنية مستقلة يتميز بها نشاط السلطة الإدارية الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ومع تطور هذه الفكرة لم يعد معناها يقتصر على تخويل الإدارة اختصاصات أوسع من تلك التي يملكها الأفراد، بل تتضمن أيضا قيودا على هذه الاختصاصات حيث تحولت السلطة من معنى القوة و القهر القديم إلى معنى محدد ، فهي في بعض الأحيان تعد قيودا لمن يتمتع بها أكثر من اعتبارها امتيازاً له.

و يبدو من هذا التطور لفكرة السلطة العامة ، التقاء مفهومها القانوني بالمفهوم الفني في علم الإدارة العامة، إذ يلتقي العلمان في أن السلطة ما هي إلا مجموعة من الواجبات و المسؤوليات، و أن التفويض في جزء منها أمر مرغوب فيه لحسن أداء هذه الواجبات و المسؤوليات (1).

#### الفرع الثاني- تعريف تفويض الاختصاص عند فقهاء القانون الإداري:

تختلف تعريفات التفويض في الاختصاص عند فقهاء القانون الإداري بحسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إلى هذا الإجراء، و التي يعتبرها أكثر أهمية من وجهة نظره.

فيعرفه جانب من الفقه بالتركيز على ناحية **المشروعية**، حيث يعرفه **الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة** بأنه: " قيام موظف في مستوى إداري أعلى بتكليف موظف آخر في مستوى إداري أدنى بمباشرة بعض الاختصاصات المنوطة به بموجب نص قانوني يأذن له بذلك " (2).

و يعرفه **الدكتور يوسف الشلب**: " إجراء تعهد بمقتضاه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى أو فرد بجزء من اختصاصاتها على وجه مشروع" (3).

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص281 و ما بعدها.

تشير في هذا الإطار إلى أن استخدام تعبير تفويض الاختصاص في هذه المذكرة يعد مرادفاً لتعبير تفويض السلطة، فأحياناً استخدمنا التعبير الأول و أحياناً أخرى التعبير الثاني.

2- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002، ص21.

3- د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص20.

يعرفه جانب آخر من الفقه بالنظر إلى طبيعته، حيث يعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي: " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر" (1).

كما يعرفه الدكتور محمود إبراهيم الوالي: " القرار المشروع الذي تسند بمقتضاها إحدى السلطات جزءا من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى أو أفراد دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص " (2).

و هناك اتجاه ثالث، يعرفه بالنظر إلى ما يترتب تفويض الاختصاص من علاقات بين الأصل و المفوض إليه ، حيث يعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: " هو نقل الرئيس الإداري لجانب من سلطاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة" (3).

كما يعرفه الدكتور نواف كنعان: " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصل ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه الأدنى منه لأدائها مع عدم تخليه عن هذه الاختصاصات" (4).

و هناك جانب آخر من الفقه يركز على صفته في تحويل الاختصاص، حيث يعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي: " يقصد بالتفويض في السلطة نقل و تحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إدارية ما إلى سلطة إدارية أخرى" (5).

وفي تعريف للدكتور عمار بوضياف: " يقصد به نقل و تحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى" (6).

مما سبق ذكره حول تعريفات فقهاء القانون الإداري المختلفة لتفويض الاختصاص، نستنتج

1 - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 308.

2 - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 58.

3 - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

4 - د/ نواف كنعان، القانون الإداري ( الكتاب الأول)، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2006 ، ص 155.

5 - د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري ( دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 249.

6 - د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 178.

أنه بالرغم من اختلاف الزاوية التي يركز عليها كل فقيه في تعريفه لهذا التفويض، فإن هناك نوع من التقارب و الاتفاق من حيث المعنى الإجمالي و المبادئ العامة التي تحكمه، ولكن هذا لا يمنعنا من إبداء بعض الملاحظات العامة كالآتي:

- كل التعاريف السابقة أكدت على عدم جواز التفويض الكلي للاختصاص وذلك بتضمين تعريفهم إما لعبارة "جزء من الاختصاص" أو "بعض الاختصاصات" أو "جانب من الاختصاص".

- معظم التعريفات أغفلت الصفة المؤقتة و العابرة لتفويض الاختصاص.

- بعض التعريفات تعتبر أن التفويض في الاختصاص هو نقل للاختصاص ، غير أن نقل الاختصاص هو من عمل السلطة التي تملك إسناد الاختصاص بتحويل هذا الاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى بصفة نهائية، يترتب على عودة السلطة الأصلية له بطلان التصرف<sup>(1)</sup>، في حين أن تفويض الاختصاص دائما مؤقت كما سنرى لاحقا.

ومن التعريفات التي وجدتها شاملة للفكرة الأساسية التي يستهدفها التفويض في الاختصاص الإداري و يجمع الجوانب المختلفة و الهامة فيه، تعريف للدكتور عيد قريطم و الذي يقول فيه: " تصرف قانوني، يقوم بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل فردا كان أو هيئة، بتحويل فرد أو هيئة أخرى، بممارسة بعض اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين و الأنظمة النافذة، بصفة مؤقتة و بموضوع محدد أو أكثر، وذلك بناء على نص قانوني يجيز له ذلك و على مسؤوليته في إطار المصلحة العامة"<sup>(2)</sup>.

فهذا التعريف لتفويض الاختصاص الإداري يتفق مع المعطيات الجديدة للتفويض من حيث إمكانية أن يعهد به إلى أفراد أو هيئات لانجاز مهام معينة، و يتطرق إلى المشروعية القانونية لنظام التفويض، و إلى صفته العابرة و المؤقتة، كما يبرز مسؤولية الأصيل عن الاختصاص المفوض رغم تفويضه، و إلى كونه يستهدف بالنهاية تحقيق المصلحة العامة.

<sup>1</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 303.

<sup>2</sup> - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 33.

و بهذا نكون قد فرغنا من دراسة مفهوم التفويض في الاختصاص من زاوية القانون الإداري، لنتطرق فيما يأتي لمفهومه في نطاق علم الإدارة العامة.

### المطلب الثالث- مفهوم تفويض الاختصاص في نطاق علم الإدارة العامة:

سنتناول في هذا المطلب مفهوم التفويض في الاختصاص من زاوية علم الإدارة العامة، هذا العلم الذي يركز على الجانب الفني أكثر من الجانب القانوني للتفويض باعتباره صورة من صور ديناميكيات الإدارة و مظهر لحيويتها و فعاليتها.

لذا و قبل التطرق لتعريف التفويض عند فقهاء الإدارة العامة، سنخرج باختصار على تعريف علم الإدارة العامة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى تعريفات فقهاء الإدارة العامة للتفويض (الفرع الثاني)، و نختم هذا المطلب بدراسة لعناصر التفويض (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول- مفهوم علم الإدارة العامة (1) :

علم الإدارة العامة، أو كما يطلق عليه البعض تسمية " العلوم الإدارية " هي فرع العلوم الاجتماعية الذي يعنى بوصف و تفسير هيكله و نشاطات الأجهزة الخاضعة للسلطة السياسية، و التي تشكل جهاز الدولة و الجماعات العامة (2).

و في تعريف آخر (3) هو: " علم إنساني يعنى بوصف و تفسير نشاط الدولة و القائم على توفير سياستها العامة، بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز".

---

<sup>1</sup> - عرف د/ محمد عبد الفتاح ياغي الإدارة العامة: " هي الوصول إلى الأهداف العامة عن طريق استخدام القوى البشرية و الموارد المادية المتاحة بأساليب علمية لرفع الكفاءة الإنتاجية في الأجهزة الحكومية" ، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر، الأردن، 2011، ص06.

<sup>2</sup> - Bernard Gournay, introduction a la science administrative, p.f.n.s.p, paris, 1978, p 07.

<sup>3</sup> - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص18.

إن علم الإدارة العامة يستهدف بصفة أساسية تنظيم وإدارة القوى البشرية و المادية لتحقيق الأهداف العامة، فهو علم متعدد الجوانب، فيتصل بعلم القانون اتصالاً وثيقاً، من حيث أن الإداري يجب أن يمارس عمله في نطاق القانون و إلا غدا غير مشروع، و كذلك خضوعه لمختلف أنواع الرقابة... الخ.

و يتصل بعلم السياسة، وذلك لارتباطه الوثيق بتحديد الأهداف العامة للدولة (نشاط سياسي)، و بوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ ( مجال علم الإدارة العامة).

يرتبط كذلك هذا العلم بالدراسات الاقتصادية و المالية، من حيث الدراسة المشتركة لهما لكل من الميزانية العامة و الإدارة المالية، كما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالظروف الاجتماعية في الدولة (1).

و نظراً للطابع الذي تتسم به الإدارة العامة جعل المناقشات و التساؤلات تدور بين الباحثين حول طبيعة الإدارة، هل هي علم، أم فن، أم علم وفن (2).

### الفرع الثاني- تعريف التفويض في الاختصاص عند فقهاء الإدارة العامة:

يعالج فقهاء الإدارة العامة موضوع التفويض باعتباره أحد المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، و أحد صور عدم التركيز الإداري، و يتأثر بهذه المعالجة بعلم إدارة الأعمال الخاصة، إذ أن الأصل في إدارة الأعمال الخاصة أن السلطة تتركز في يد مدير المنظمة، ثم تتوزع بعد ذلك داخلها بتفويض منه ، و انتقل هذا المفهوم من إدارة الأعمال الخاصة إلى الإدارة العامة و ظهر في أجلى صورته في الولايات المتحدة الأمريكية (3).

1- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص06.

2- هناك من يقول بأن "الإدارة فن"، لأنها تعتمد على قواعد كثيرة و غير مؤكدة تعتمد على المهارة الشخصية و المواهب الذاتية و المقدره على الابتكار و الخلق عند القائمين عليها، و يرى فريق آخر بأن "الإدارة علم" تحكمه قوانين ثابتة و لو طبقت في ظروف معينة بالمقدر الملائم قادت إلى نتائج ثابتة يمكن التنبؤ بها سلفاً، و هناك اتجاه يجمع بين الرأيين السابقين، أي أن "الإدارة علم" له مبادئه و أساليبه العلمية في البحث و الدراسة ، و هي كذلك" فن" لأنها تتطلب مهارة شخصية لتطبيق المبادئ السابقة للوصول إلى الأهداف المحددة ، غير أن الاتجاه الحديث يرى بأنها "علم ومهنة" لأنه من صفات الإداري الناجح أن يكون مهنيًا محترفًا، و في نفس الوقت يحتاج إلى دراسة متخصصة لكي يزاول نشاطه و عمله بكفاءة ، للمزيد حول هذا الموضوع انظر: د/ محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص07 و مابعدھا.

3- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص178.

و في هذا الإطار يرى فقهاء الإدارة العامة الأمريكيون، أن مساعدي رئيس المنظمة لا يستمدون اختصاصاتهم مباشرة من القانون، بل بمقتضى تفويضات من رئيسهم، و مادام الأمر كذلك لا بد أن يتوسع هذا الرئيس الإداري في تفويض اختصاصاته لمساعديه<sup>(1)</sup>.

و كما هو الحال بالنسبة لتعدد تعريفات تفويض الاختصاص عند فقهاء القانون الإداري، فقد تعددت تعريفات فقهاء الإدارة العامة للتفويض بحسب الزاوية التي ينظر منها إليه كل فقيه.

فنجد البعض يركز على عنصرى "السلطة" و "المسؤولية" في تعريفهم للتفويض، و البعض الآخر يضيف عنصرا ثالثا و هو "عدم تفويض المسؤولية" و هناك قسم ثالث يجمع العناصر الثلاثة السابقة مع إضافة عنصر رابع ألا و هو عنصر "المتابعة".

فمن الاتجاه الأول، نذكر تعريف **للدكتور خميس السيد إسماعيل**<sup>(2)</sup>، حيث يقول فيه :  
" المقصود بمبدأ تفويض السلطات في مجال الإدارة العامة أن يوكل الرئيس ببعض مسؤولياته لمروؤوسيه دون التنازل عن السلطة".

ومن الاتجاه الثاني، يعرفه **الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله**<sup>(3)</sup>:" تفويض السلطة يعني نقل الرئيس الإداري لبعض اختصاصاته إلى بعض مروؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة".

و في تعريف آخر **للدكتور سامي جمال الدين**<sup>(4)</sup> : " تخويل مؤقت لصلاحيات الرئيس إلى من يليه في المستوى الإداري، دون أن يعني ذلك فقد الرئيس لصلاحياته مدة التفويض إذ يبقى الرئيس مسؤولا عن العمل سواء قام بنفسه بتأديته أم تولاه من تم تفويضه في أدائه".

1 - شفيق حسن زكي، مرجع سابق، ص82.

- د/ ماجد راغب الطلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص344.

2 - د/ خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، بدون دار نشر، 1975، ص52.

3 - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر، ص215.

4 - د/ سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص114.

ومن الاتجاه الأخير نذكر الدكتور عبد العزيز شيحا<sup>(1)</sup>، حيث عرف تفويض السلطة الإدارية: " أن يعهد الرئيس الإداري و يسمى المفوض بجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه و يسمى المفوض إليه و يترتب على ذلك أن يكون لمن فوض إليه هذه الاختصاصات أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دون حاجة ما للرجوع للرئيس المفوض، و التفويض لا يعني أن يتخلى الرئيس الإداري عن سلطاته أو مسؤولياته بل هو مجرد طريقة أفضل لانجاز الأعمال بسرعة و كفاية و يستتبع ذلك أن يكون للمفوض دائما الحق في إلغاء التفويض أي سحبه، كما يملك أن يعدل من وعائه ضيقا أو اتساعا...".

كما عرفه الدكتور محمد سعيد أحمد<sup>(2)</sup>: " تخويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره، ومن بينهم مرؤوسوه، على أن يتخذ التدابير و الوسائل الكفيلة بمساءلتهم و محاسبتهم عن نتائجها، بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يترأى له بصفته المسؤول الأول عنه".

من خلال ما سبق يمكن القول بأن هذا التعريف الأخير يعتبر من أفضل التعريفات المقدمة للتفويض في الاختصاص عند علماء الإدارة العامة، وهذا لكونه يجمع كل عناصر التفويض.

\* النتائج التي يمكن استخلاصها من ملاحظة التعريفات السابقة هي:

- أن تعريفات فقهاء الإدارة العامة لتفويض الاختصاص جاءت متضمنة للعناصر الأساسية للتفويض ( سلطة، مسؤولية، متابعة )، مع اختلاف من فقيه إلى آخر في مدى التركيز على كل عنصر منها، أو عليها مجتمعة.

- إن فقهاء الإدارة العامة يستخدمون تعبير " تفويض السلطة " بدل تعبير " تفويض الاختصاص ".

<sup>1</sup> - د/ عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983، ص265.

<sup>2</sup> - د/ محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري بالجمهورية العراقية و الجمهورية العربية ( دراسة مقارنة)، مجلة الإدارة، العدد الأول، مصر، يوليو 1968، ص105.

- التأكيد على أن التفويض يكون من الرئيس إلى المرؤوس أو إلى أحد المديرين في المستويات الإدارية الدنيا.
- التأكيد على الطابع الجزئي للتفويض مع عدم تخلي المفوض عن مسؤولياته بالنسبة للاختصاصات المفوضة.
- فقهاء الإدارة العامة لا يركزون كثيرا في تعريفهم للتفويض على جانب المشروعية القانونية.
- بعض الفقهاء أشار إلى الصفة المؤقتة للتفويض.
- وأخيرا، فقهاء الإدارة العامة يهتمون كثيرا في تعريفاتهم بالوسائل الكفيلة بتحقيق التفويض النتائج المرجوة منه خاصة تحقيق السرعة و الكفاءة في الانجاز.

### الفرع الثالث- عناصر التفويض:

للحديث عن التفويض كعملية إدارية، يجب أن نتحدث عن عناصره ، و عناصر التفويض ليست أركاناً له قد توجد و قد لا توجد، مع ما يترتب على ذلك من أثر على وجوده، و إنما يقصد بها الأجزاء التي تتحلل إليها عملياته و التي تظهر فيه حتماً، فعناصر التفويض بخلاف قواعده لا تعنى بشرعيته، بل تتناوله عن قرب كفن من فنون الإدارة، له قواعده و أسسه العلمية<sup>(1)</sup>، و للتفويض عناصر ثلاث هي: الواجبات، السلطة، المسؤولية.

### أولاً- الواجبات:

تقتضي عملية التفويض أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد معاونيه بمباشرة واجبات معينة تدخل أصلاً في اختصاص ذلك الرئيس، لأنه لا يسوغ له أن يفوض فيما لم يخصص له بمباشرة أصلاً<sup>(2)</sup>، أي يقوم الرئيس الإداري بتحديد المهام المفوضة تحديداً دقيقاً.

<sup>1</sup> - د/ عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق، ص 183.

- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> - د/ خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص 52.

الواجبات التي يعهد بها الرئيس الإداري إلى أحد تابعيه من خلال عملية التفويض تظهر في صورتين أساسيتين<sup>(1)</sup> : إما أن تكون في صورة نشاطات يكلفه بالقيام بها فحسب ، و إما في صورة نتائج محددة يراد تحقيقها، و ميزة هذه الأخيرة، أن المفوض إليه لا يلتزم فقط بأداء خطوات العمل، بل ملزم بأن تكون هذه الخطوات جدية، و أن يبذل أقصى طاقاته للوصول إلى الأهداف المرجوة .

### ثانيا- السلطة:

سبق و أن عرفنا بأن السلطة هي مكنة شرعية تستند بشرعيتها إلى الدستور أو القانون أو اللوائح، تمكن من خولت إليه تنفيذ اختصاصاته المحددة، سواء باتخاذ قرارات أو بإصدار أوامر للعاملين تكون ملزمة لهم.

و السلطة التي يملكها الرئيس و يفوض جزءا منها إلى تابعيه تنقسم وفقا لمصدرها إلى أصيلة و مفوضة، فالأصيلة هي التي تقرر لصاحبها بمقتضى الدستور أو القانون أو اللائحة، أما المفوضة، هي التي تكون مفوضة إليه بدورها<sup>(2)</sup>.

و السلطة لا تقتصر فقط على اتخاذ القرارات، و لكن تشمل كل المكنات اللازمة لانجاز الواجبات ، فتفويض الرئيس جانب من واجباته إلى أحد معاونيه، يقتضي أن يمنحه السلطة اللازمة لأداء ذلك الواجب، و ينبغي أن تكون السلطة المفوضة متناسبة مع الواجبات المطلوبة<sup>(3)</sup> ، حيث يمنحه القدر من السلطات التي تتناسب مع حجم و أهمية و مستوى الاختصاصات المفوضة، فلا ينبغي أن تزيد السلطة أو تقل عن الحد اللازم لمباشرة الواجبات، غير أنه من الناحية العملية يتعذر تحقيق هذا التقابل، فالمطلوب من المفوض إليه أن يستعمل القدر من السلطة الذي آل إليه بالأسلوب الذي يسمح بأكبر انجاز للواجبات كما ونوعا<sup>(4)</sup>.

1- د/ عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق، ص184.

2- التفويض الفرعي جائز في علم الإدارة العامة، فتوالي التفويض و تتابعه هو ما يسمح بإقامة البناء الهرمي للمنظمة.

3- د/ خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص53.

4- د / عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص186.

و تفويض السلطة في هذا الإطار لا يعني فقدان المفوض لسلطته، بل يظل محتفظا بكامل سلطته الأصلية و له الحق في استردادها في أي وقت اتضح له سوء استخدامها أو عجز المفوض إليه عن أدائها<sup>(1)</sup>.

### ثالثا- المسؤولية :

تعرف المسؤولية في إطار التفويض بأنها: " المحاسبة على أداء الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظف، بحكم كونه عضوا في المنظمة بصرف النظر عن رغباته الشخصية..."<sup>(2)</sup>.

بتفويض الرئيس الإداري بعضا من واجباته و السلطة اللازمة لأدائها، لا يصبح المفوض إليه حرا في قبول التفويض أو رفضه، لأنه إذا ما تمت عملية التفويض في الإطار الصحيح فإنها تجعله ملتزما بقرار التفويض، وبأداء العمل الذي فوض فيه<sup>(3)</sup>.

و ليس من المتصور أن يحمل التفويض معنى التنازل عن المسؤولية، فالرئيس الذي يخول مرؤوسيه بعض اختصاصاته لا يمكن أن يعفي نفسه من المسؤولية المترتبة على ذلك<sup>(4)</sup>.

في حقيقة الأمر، إن التفويض ينطوي على مسؤولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض و المفوض إليه بالنسبة للأعمال المفوضة، فمن ناحية يظل الرئيس صاحب السلطة الأصلية متحملا المسؤولية كاملة عما يترتب على كافة سلطاته ، فيما فوض فيه و ما احتفظ به لنفسه<sup>(5)</sup>.

1 - د/ محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 245.

2 - د/ محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع نفسه، ص 244.

3 - د/ خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص 53.

4 - د/ محمد سعيد أحمد، مرجع سابق، ص 106.

5 - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 349.

كما يصير الشخص الذي فوضت له السلطة مسؤولاً عن القيام بالواجبات المفوضة أمام من فوضها إليه<sup>(1)</sup>، وهذه المسؤولية تكون بقدر السلطة التي انتقلت إليه عن طريق التفويض تطبيقاً للمبدأ القائل بوجود التلازم و التناسب بين السلطة والمسؤولية.

و يترتب على مبدأ التفويض في الاختصاصات دون المسؤوليات وجوب الالتزام بالمتابعة من طرف الأصيل<sup>(2)</sup>، حيث يقوم بالإشراف على المفوض إليه و توجيهه ليصل التفويض إلى أفضل النتائج، كما له أن يعدل من نطاقه حسبما يراه محققاً للصالح العام.

❖ من خلال ما سبق ذكره فيما يخص مفهوم التفويض في الاختصاص و عناصر هذه العملية في نطاق علم الإدارة العامة، نستنتج أنه بمقتضى هذا التفويض يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه بأداء واجبات معينة سواء تمثلت هذه الواجبات في نشاطات يقوم بها المرؤوس ، أو نتائج محددة يراد تحقيقها، و هو ما يستوجب تزويد هذا المرؤوس بالسلطة اللازمة و الكفيلة بتحقيق هذه الواجبات، و يستتبع ذلك قيام مسؤولية المفوض إليه اتجاه رئيسه و التي تكون على قدر السلطة المفوضة .

و لا يعني التفويض تخلي الرئيس عن مسؤوليته فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة، بل يظل مسؤولاً عنها بما له من سلطة متابعة و إشراف على هذا التفويض و التي تخوله في أي وقت تعديله أو إلغائه إذا استلزم الأمر ذلك.

1- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 42.

2- هذا ما يعرف بالمتابعة في التفويض و الذي يعتبره بعض فقهاء الإدارة العامة عنصراً رابعاً من عناصر التفويض إضافة إلى العناصر الثلاث السابقة الذكر. و لنا عودة إلى هذه النقطة عند الحديث على آثار التفويض في الاختصاص الإداري بالنسبة لاختصاصات الأصيل.

#### المطلب الرابع - فوائد التفويض و الصعوبات التي تواجهه وعوامل نجاحه.

يعتبر التفويض في مجال الإدارة العامة أمرا في غاية الأهمية، لأنه يساعد الرؤساء الإداريين على انجاز مهامهم من خلال الآخرين مما يوفر لهم الوقت اللازم لأداء المهام الاستراتيجية، كما يسهم في تحفيز المرؤوسين لتقديم المبادرات و اكتساب المهارات ، مما يخدم في النهاية مصلحة العمل من خلال ما يوفره من مرونة في العمل و فعالية في التنظيم (1).

غير أن عملية التفويض في الاختصاص لا تجري بسهولة و يسر، فهي عملية صعبة لا يجيد القيام بها سوى قلة من الرؤساء الإداريين الأكفاء، حيث تواجهه العديد من الصعوبات و المشاكل في الواقع العملي مما يؤثر سلبا على سير العمل الإداري، ويؤدي إلى زعزعة الثقة في الفوائد التي يحققها (2).

و لكي يحقق التفويض النتائج المرجوة منه، كان هناك من العوامل التي ينبغي توافرها لكي يتوافر النجاح للتفويض، و بناء على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، الفرع الأول سنتناول فيه الفوائد التي يحققها التفويض، وسنتطرق في الفرع الثاني إلى الصعوبات العملية لتفويض الاختصاصات الإدارية و سنعالج في الفرع الثالث عوامل نجاح التفويض.

#### الفرع الأول- الفوائد التي يحققها التفويض:

يمكن تلخيص هذه الفوائد بالنسبة للرؤساء و المرؤوسين وللمنظمة كما يلي:

#### أولا- بالنسبة للرؤساء:

إن تفويض الرؤساء الإداريين بعضا من اختصاصاتهم يوفر لهم العديد من الفوائد أهمها:

<sup>1</sup> - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات و الإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث و الأربعون، العدد الثاني، الكويت ، يونيو 2003، ص 259.

<sup>2</sup> - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 55.

- إن التفويض يوفر للرؤساء الوقت الكافي للتفكير والقيام بالمهام الإستراتيجية الهامة في التنظيم المتصلة أساسا بالتخطيط و التطوير الذاتي و الابتكار، وعدم التفويض يرتب على عاتق هؤلاء الرؤساء أعباء عمل كثيرة تؤدي إلى نتائج سلبية نتيجة الانشغال بالأعمال البسيطة على حساب الأعمال ذات الأهمية الكبرى<sup>(1)</sup>.

- إن التفويض يساعد الرؤساء على كسب إحترام مرؤوسيههم واعترافهم بجهودهم و ذلك لأن التفويض يوفر فرصا جيدة لتدريب و تطوير المرؤوسين و اكتسابهم لمهارات جديدة.

- إن التفويض يوفر للرؤساء فرصا لتحقيق أهدافهم الشخصية المتمثلة في التطور و النمو الذاتي مما ينعكس ايجابيا على العمل ، أما غياب التفويض فيؤدي إلى إرهاق الرؤساء و يحرمهم من هذه الفرص<sup>(2)</sup>.

### ثانيا- بالنسبة للمرؤوسين المفوض إليهم:

يحقق التفويض مزايا و فوائد عديدة للمرؤوسين المفوض إليهم ، و من أهم تلك الفوائد:

#### 1-إشباع حاجات المرؤوسين النفسية:

إن التركيز الشديد للسلطة و إحساس المرؤوس بالزامية الرجوع في أبسط القرارات و الأعمال التي يتخذها لموافقة السلطة العليا ، يؤدي شيئا فشيئا إلى قتل روح المبادرة فيه<sup>(3)</sup>، غير أن التفويض يرفع شعور المرؤوسين بالثقة و إحساسهم بالمسؤولية، وهذا يؤدي إلى زيادة إنتاجيتهم و جديتهم، كما انه ينمي فيه روح المبادرة، حيث يشعر بأنه يشارك في صياغة القرارات في المستوى الأعلى، وان له اعتباره وقيمته، و هذا يؤدي إلى تنمية روح الإحساس بالمسؤولية عن الجماعة لديه<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص265.

- د/ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص106.

<sup>2</sup> - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص 266.

<sup>3</sup> - Bernard Gournay, op.cit, p 116.

<sup>4</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 105.

ويعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة من وسائل إشباع الحاجات النفسية للعامل، كالأمان والعدالة و الأمل في نطاق العمل، وتطوير قدراته الذاتية ، كما أن التفويض يرضي حاجاته الثانوية من حيث حرية التعبير و أن يكون مطلعاً على ما يجري في نطاق المنظمة الإدارية، وأنه ذو فائدة لها (1).

## 2- تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة:

يعتبر التفويض من الوسائل الهامة المؤدية إلى تأهيل المرؤوسين و تدريبهم على تولي الوظائف الرئيسية وذلك بإشراك هؤلاء في إصدار القرارات الإدارية، و هذه المشاركة تتيح لهم الفرصة لاكتساب الخبرة بشؤون الإدارة من خلال الممارسة الفعلية ، و بذلك يتم تدريبهم و تأهيلهم لممارسة الاختصاصات التي تدخل في الوظائف العليا، مما يساعد على نمو قدراتهم القيادية و تنمية مهاراتهم الإدارية، وزيادة قدراتهم تدريجياً على أداء أعمال القيادة لتكوين صف ثاني قوي لطبقة القيادة الحالية، ويحتل مهامها بكفاءة عندما تتاح له فرصة الحلول محلها في المستقبل و ذلك فيه تأمين لمستقبل التنظيم الإداري(2).

## 3- تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات الإدارية: يؤدي التفويض في

الاختصاص إلى تدريب المرؤوسين على سرعة اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالمنظمة و اختيار أنسبها، وزيادة خبرتهم و مهاراتهم في أداء الأعمال الروتينية التي تسبب تعطيل إصدار القرارات الإدارية و بطئها من خلال تفويضهم في ممارسة جزء من اختصاصات الرئيس الإداري و مشاركتهم له في إصدار القرارات الإدارية المسيرة لنشاط المنظمة و إتاحة الفرصة للمرؤوسين من المستويات الدنيا في حل المشكلات التي تواجه المنظمة ، مما يزيد من ثقة المرؤوسين بأنفسهم و بالتالي يوفر لهم مناخاً تنظيمياً يحقق المودة و الألفة بين المستويات التنظيمية المختلفة(3).

1 - د/ محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق، ص105

2 - د/ مهدي حسن زويلف و آخرون، التنظيم و الأساليب و الاستشارات الإدارية، دار وائل للطباعة و النشر، عمان الأردن، 1999، ص 78-79.

- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 320.

3 - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 87.

#### 4- بث روح الاهتمام بالعمل لدى المرؤوسين:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى بث روح الاهتمام و الإخلاص في العمل لدى المرؤوسين، وهذا يؤثر تأثيرا ايجابيا على رضاهم و يزيد شعورهم بالثقة بأنفسهم في مجال أعمالهم و تحمّل المسؤولية و يحسون بأنهم جزء من السلطة ، ويزيد من إحساسهم بالاستقلال الذاتي تدريجيا و ذلك من خلال منحهم فرصة الاشتراك بصورة عملية و فعلية في إدارة المنظمة و صنع القرارات الخاصة لتحقيق أهدافها ، مما يؤدي إلى تحقيق كفاءة عالية في تأدية هؤلاء المرؤوسين لأعمالهم (1).

#### 5- تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهـم:

إن تفويض بعض السلطات للمرؤوسين يشعرهم بأنهم أهل للثقة ، و من أكثر الحوافز التي تدفع الإنسان إلى البذل و العطاء شعوره بأنه يحقق انجازا، و إتاحة هذه الفرصة للمرؤوسين سيجعلهم يكونون قدرا كبيرا من التقدير و الاحترام لرئيسهم الأعلى و للتنظيم الإداري الذي يضمهم، و بذلك تسود روح الفريق و الاعتزاز بالانتماء في مثل ذلك التنظيم (2).

#### ثالثا- بالنسبة للمنظمة:

يحقق التفويض المزايا الآتية بالنسبة للمنظمة الإدارية:

#### 1- خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية:

تتضمن التكاليف المالية للقرار الإداري قيمة المواد المستخدمة و استهلاك الآلات و الأجهزة و إيجار الأماكن من ناحية و أجور العاملين من ناحية أخرى. و الأخذ بتركيز السلطة و إحالة جميع المسائل الإدارية إلى الرئيس للبت فيها يؤدي إلى زيادة التكاليف نظرا لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات مالية ، و تتمثل هذه الإجراءات في إعداد التقارير و المذكرات و تجميع الوثائق و البيانات التحضيرية

1- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 87 .

2- د/ مهدي حسن زويلف، مرجع سابق، ص 89.

اللازمة لدراسة تلك المسائل قبل البت فيها من جانب الرئيس ، هذا بجانب الوقت الضائع و المجهود المفقود في سبيل انجاز هذه السلسلة من العمليات لأن ساعات العمل الضائعة لها تكاليفها المالية المتمثلة في أجور و مكافأة العاملين في إعداد هذه الوثائق و التقارير، وكل ذلك يضاف إلى التكلفة المالية للقرار،فالتفويض يوفر الكثير من هذه التكاليف،لأنه كلما كان القرار أقرب من الواقعة المنشئة له كلما قلت التكاليف المالية للقرار (1).

## 2- تحقيق ديمقراطية الإدارة :

يؤدي التركيز الشديد في السلطة عند قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى حرمان الطبقات الوظيفية الأخرى من المشاركة في صنع القرار، و ينتج عن ذلك الحرمان آثار نفسية سيئة يكون لها عواقب وخيمة تتمثل في السلبية من ناحية و في الالتجاء إلى الغش من ناحية أخرى من جانب الكثير من الموظفين، في حين أن التفويض يولد العديد من الآثار الطيبة لدى المرؤوسين، إذ يتم إشراكهم في إصدار القرارات الإدارية ، وهذا يمنحهم الشجاعة على تحمل المسؤولية مما يزيد من ثقتهم في أنفسهم و حماسهم في تحقيق أهداف المنظمة(2).

## 3- سرعة إصدار القرارات و القضاء على البطء في الإجراءات:

التفويض يسمح بصدور القرارات بسرعة لمواجهة الوقائع حين حدوثها و بحل المشاكل قبل أن تتعدد بسبب البطء في اتخاذ القرار عند تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري، و يرجع ذلك إلى قيام المفوض إليه بإصدار القرار في الوقت المناسب بدون الرجوع إلى صاحب الاختصاص الأصلي الذي قد يكون خارج المكان الواجب اتخاذ القرار فيه، و من ثم يتخذ بناء على معرفة جيدة بأسبابه و من طرف سلطة أقرب للمكان الذي سينفذ فيه القرار(1).

<sup>1</sup> - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 82.

<sup>3</sup> -Yadh Ben Achour, Les fonctions de la délégation en droit public Tunisien, revue tunisienne de droit, publier par C.E.R.P de la faculté de droit et des sciences politiques et économiques de l'université de Tunis, N°2, 1976, p 117.

وتبرز هذه الفائدة الكبيرة في حالة التفويض الذي يتم من الوزير إلى رؤساء و مديري الإدارات التابعة لوزارته في الأقاليم، إذ يحقق ذلك سرعة كبيرة في البت في الأمور المستعجلة و إصدار القرارات في الوقت المناسب.

و تحقق السرعة في اتخاذ القرار فائدة هامة تتجلى في رفع قيمة القرار الإداري الذي يكون عادة قرارا رشيدا معالجا للمشكلة علاجا حاسما، لصدوره من واقع الظروف المحيطة به ، حيث يتجمع لدى موظف الإدارة الفرعية المعلومات و البيانات الصحيحة نتيجة لاتصاله المباشر مع الجمهور<sup>(1)</sup>.

و يضاف إلى ما سبق ذكره من فوائد، فائدة أخرى بالنسبة للمواطنين، حيث أن التفويض يزيد من درجات التظلم الإداري، ومرد ذلك أن التفويض يقوم على أساس تفويض الرئيس في بعض اختصاصاته للمرؤوس ، وهو ما يؤدي إلى الميزة المذكورة، فالتظلم قد يكون رئاسيا و قد يكون ولائيا ، و هذا الأخير هو الذي يقدم إلى مصدر القرار، و عليه فإذا لم نكن بصدد تفويض و صدر القرار من الرئيس الأعلى فإنه لا يوجد أمام المتظلم إلا درجة واحدة للتظلم ( تظلم ولائي)، أما في حالة التفويض يكون أما المتظلم درجتان للتظلم، الولائي و الرئاسي وهذا الأخير هو الذي يكون أمام الرئيس الأعلى<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني- الصعوبات<sup>(3)</sup> العملية لتفويض الاختصاصات الإدارية:

إن عملية التفويض لا تجري بسهولة ويسر دون أن تعترضها مشاكل و صعوبات في الواقع العملي، هذه الصعوبات تؤثر سلبا على سير العمل الإداري و تؤدي إلى عدم تحقيق التفويض للنتائج المرجوة منه.

هذه الصعوبات متشابكة ومتداخلة و يصعب فصل أي منها عن الآخر، ولكن فقهاء الإدارة

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 221.

2- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 320.

- د/ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 107.

3- يطلق بعض الفقهاء على هذه الصعوبات تسمية " المعوقات"، انظر مثلا: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 197.

العامّة يرجعونها إلى عدة عوامل منها ما هو متصل بالمفوض ومنها ما هو متصل بالمفوض إليه، وهناك عوامل أخرى ترتبط بالمنظمة ذاتها، و سنتناولها كالاتي:

### أولا- الصعوبات المرتبطة بالمفوض:

قد ترتبط بالمفوض عدة عوامل تشكل "عوائق" يتردد معها في تطبيق التفويض رغم جوازه، أو قد هذه تحول الصعوبات دون نجاح عملية التفويض وتتلخص أهمها فيما يأتي:

#### 1 - التعطش للسلطة:

يرغب بعض الرؤساء الإداريين في تركيز السلطة في أيديهم و الاستئثار بها دون غيرهم من المرؤوسين و ذلك حبا منهم للظهور بمظهر صاحب السلطان و القوة في المنظمة الإدارية، و خوفا منهم من ضعف مركزهم فيها إذا ما فوضوا غيرهم في القيام ببعض اختصاصاتهم خاصة الهامة منها (1).

و يظهر ذلك خاصة في إشراف الرئيس الإداري على كل صغيرة و كبيرة في العمل الإداري ، وفي حرصه على عرض كل المسائل مهما تضاءلت أهميتها عليه ليصدر فيها القرارات و يبدي رأيه فيها (2)، و لا شك أن هذا الأسلوب من جانب الرئيس الإداري إنما يحبط المرؤوسين ويقف عائقا أمامهم في تنمية قدراتهم (3).

#### 2 - عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين:

إن عدم أو نقص ثقة الرئيس بالمرؤوسين و التشكيك بقدراتهم هي من الصعوبات الأساسية التي تعترض عملية التفويض، حيث يتحجج الرؤساء دائما بعدم مقدرة مرؤوسيهـم على القيام بالأعمال كما يجب و أنهم لا يجدون من بينهم من يعتمدون عليه ، و يتخذون من هذا العامل مبررا للاحتفاظ بالسلطة (4).

1- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، 267

2- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

3- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 567.

4- د/ محمد عبد الله عبد الرحيم، مرجع سابق، ص 173.

و يكون مرجع عدم الثقة هذه إما لاعتبارات نفسية بحتة لدى الرئيس و لا أساس لها، أو الى عدم تدريبهم على تحمل المسؤوليات الجديدة<sup>(1)</sup>.

و في الحقيقة ، إن تذرع الرؤساء في عدم تفويض البعض من اختصاصاتهم بعدم كفاءة المرؤوسين، وان كانت صحيحة في بعض الأحيان، ينطوي على رغبة منهم في تعظيم قيمة الفرد ، كما أنهم يتجاهلون إن من ضمن مسؤولياتهم خلق و تطوير صفا ثانيا يخلفهم، فهم يتحملون مسؤولية تدريب مرؤوسيه و تنمية قدراتهم و إكسابهم الخبرة حتى يصلوا إلى الكفاءة المطلوبة، و عليه فهذه الحجة هي ضد الرؤساء و ليست لصالحهم<sup>(2)</sup>.

### 3 - خوف الرئيس من منافسة المرؤوس له:

حيث أن بعض الرؤساء لا يرغبون في إعطاء فرصة التعليم و الترقى للمرؤوسين خصوصا المتميزين منهم لذلك يتعمد هؤلاء الرؤساء عدم التفويض لهم خوفا من ظهور و بروز هؤلاء المرؤوسين ، ومن ثم منافسة المفوض شخصيا<sup>(3)</sup>.

و لذلك فإنه بدلا من الاستفادة من كفاءة هذا المرؤوس فإن هذا الرئيس يقلل منها بعدم التفويض إليه متجاهلا بذلك الفائدة التي تعود على المنظمة ككل من وراء هذا التفويض، هذا فضلا عن التقدير الذي سيتلقاه لأنه سينسب إليه أي تفوق و امتياز لمرؤوسيه.

### 4 - جمود الرئيس على نمط عمل معين:

قد يدرج الرئيس على إتباع أسلوب معين للعمل لا يحيد عنه، و عليه نجده ومنذ البداية يحجم عن التفويض خوفا من إتباع المرؤوسين المفوض لهم لأساليب جديدة تناقض أفكاره و أساليبه التي اتبعها، أو نجده إذا فوض البعض من اختصاصاته فإنه يختار من المرؤوسين من يطمئن بأنه يسير على نهجه وأفكاره، وهذا من شأنه أن يجعل المنظمة غير مواكبة للمستجدات الحديثة التي من شأنها تحقيق النجاح الكبير في وقت قصير<sup>(4)</sup>.

1- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 199.

2- د/ محمد عبد الله عبد الرحيم، مرجع سابق، ص 174.

3- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 267.

4- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 569.

## 5 - عدم إمام الرئيس بعملية التفويض:

قد تنقص الرئيس الإداري الخبرة الكافية بعملية التفويض في الاختصاص و المزايا الهامة التي تعود على العمل الإداري من استخدامه، و يرجع ذلك لضعف ثقافة الرئيس بأحكام وقواعد التفويض وعدم تدريبه على ذلك، فهو لا يعرف ماذا يفوض و لمن يفوض و لأية درجة يفوض، وماذا سيكون موقفه بعد التفويض<sup>(1)</sup>.

## ثانيا - الصعوبات المتعلقة بالمفوض إليهم:

قد يتردد المرؤوس في قبول التفويض رغم جوازه و استعداد الرئيس للقيام به، أو أنه لا ينجح في استخدامه لعدة أسباب نلخص أهمها في ما يأتي:

### 1 - الخوف من تحمل المسؤولية و ضعف الثقة في النفس:

قد يتهرب المرؤوس من قبول السلطة و يجد أنه من الأيسر و الأسلم الرجوع لرئيسه لاتخاذ القرار بدلا من التصدي للمشكلة بنفسه و ذلك خوفا من النقد الذي سيوجه له و رغبة منه في تفادي المسؤولية في حالة الخطأ<sup>(2)</sup>.

و في الحقيقة إن تفادي المرؤوس للمسؤولية ناجم عن ضعف ثقة في النفس ، حيث لا يرى في نفسه القدرة على تحمل عبئ العمل الجديد، و يعتقد بأنه كلما زادت واجباته كلما زادت فرصة تعرضه للخطأ<sup>(3)</sup>، فالمفوض إليه الذي لا يثق بنفسه لا يثق بقدرته على انجاز ما فوض إليه ، و يظل مترددا و متشككا في معظم أعماله مما يعيق تنفيذ التفويض<sup>(4)</sup>.

1 - أنظر كل من:

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 200.

- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

2 - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 200.

3 - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 572.

4 - د/ مهدي حسن زويلف و آخرون، مرجع سابق، ص 93.

## 2- نقص كفاءة المفوض إليهم:

إن افتقار المرؤوسين للخبرات و المؤهلات التي تخولهم القدرة على تحمل المسؤوليات و ممارسة الاختصاصات المفوضة إليهم يؤدي إلى فشل التفويض، و لا شك أن مثل هذه المشكلة تكون في الدول التي يتم فيها التوظيف على أسس غير موضوعية، حيث يتولى الوظيفة أشخاص غير أكفاء لا تتوافر فيهم المؤهلات اللازمة لشغل المنصب (1).

## 3 - عدم توافر المعلومات:

قد لا يحصل المفوض إليه على المعلومات و البيانات الصحيحة و اللازمة لأداء الواجبات، أو لا يحصل عليها في الوقت المناسب و بالقدر الكافي، مما يضعف قدرته على أداء الأعمال المفوضة إليه، و يجعل احتمال الوقوع في الخطأ أكثر منه في الصواب (2).

## 4- عدم وجود نظام للحوافز :

إن عدم وجود نظم الحوافز المادية و الأدبية كالمكافآت و الترقيات... لا يشجع المفوض إليه على قبول الأعباء الجديدة و مسؤولياتها ، و يدفعه إلى عدم إبداء الاهتمام الكافي في تنفيذ ما فوض إليه، مما يؤدي إلى فشل التفويض (3).

## 5- ضعف إحساس المفوض إليه بالمصلحة العامة:

إن نقص إحساس المفوض إليه بالمصلحة العامة التي تستهدفها المنظمة ، و روح العمل الجماعي و الثقة برئيسه من شأنه أن يحول بينه و بين تقدير أهمية القرارات الخاصة بالمنظمة ، مما لا يؤدي إلى تحقيق التفويض للنتائج المرجوة منه (4).

1 - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص 268.

2 - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 573.

3 - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 201.

4 - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 138.

## 6- كثرة الأعباء التي يقوم بها المفوض إليه:

فقد يمارس المفوض إليه عملا خارجيا في المجال الإداري أو السياسي يخشى أن تؤثر عليه أية زيادة في أعماله الأصلية.

أو قد تكون أعماله الأصلية تشغل حيزا كبيرا من وقته و جهده لا يستطيع معها تقبل أعباء إضافية عن طريق التفويض.

كما أن المشكلات الاجتماعية الخاصة بالمفوض إليه و ضعف استعداده الصحي و الجسماني من شأنها أن تقف عائقا أمام نجاح التفويض و تحقيق أهدافه المنشودة<sup>(1)</sup>.

## ثالثا- الصعوبات التي تعود للمنظمة:

هناك من الصعوبات التي تحول دون نجاح عملية التفويض ما يتعلق بالبيئة التنظيمية للعمل، و هي أساسا تخرج عن إرادة المفوض و المفوض إليه ، أو مع إسهام كل منهما في شيء منها في بعض الأحيان، نذكر أهم هذه الصعوبات كما يلي:

### 1 - المركزية الشديدة:

أن النظام المركزي الشديد يؤدي إلى تشجيع الموظفين على التهرب من المسؤولية، حيث يتخفون دائما وراء رؤسائهم الذين تتركز أغلب الاختصاصات في أيديهم، فيتوجه المرؤوسون دائما إلى هذه الرئاسات لاستصدار القرارات و إمضاء الأوراق ، و يصبحون وكأنهم آلات لتنفيذ ما يصدر إليهم من أوامر، هذا فضلا عما تسببه المركزية الشديدة من شعور المرؤوسين بعدم الأمان اتجاه رؤسائهم، و خوفهم من عدم رضا هؤلاء عنهم خصوصا أنهم يملكون زمام مستقبلهم من حيث الترقيات و العلاوات<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 575.

<sup>2</sup> - د/ محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 140.

## 2- عدم الاستقرار الوظيفي:

إن استقرار الرئيس في وظيفة ثابتة ، يؤدي إلى توسعه في أعمال التفويض نتيجة لاطمئنانه إلى استقراره الوظيفي ، و في المقابل فإن عدم الاستقرار في وظيفة ثابتة و تعرضه المستمر للنقل و الإعارة... يؤدي إلى إحجامه عن اللجوء إلى التفويض (1).

## 3- صغر حجم المنظمة:

إن المنظمات الإدارية الضخمة ذات الأعداد الكبيرة من العاملين و المتناثرة فروعها في مناطق جغرافية متعددة تجد نفسها - عادة - في حاجة إلى الالتجاء إلى التفويض للقضاء على التركيز في السلطة و ما يسببه من تعقيدات و هذا على عكس المنظمات الصغيرة المتمركزة في مكان واحد (2).

## 4- عدم وضوح حدود التفويض:

إن عدم وضوح النص الآن بالتفويض يجعل الرؤساء يتجنبون تطبيقه كما صدور قرارات التفويض بصورة عامة وغير محددة بدقة لمجالات التفويض من شأنه أن يؤدي إلى ممارسة المفوض إليه اختصاصات يمارسها الرئيس في الوقت نفسه أو أنه يمارس اختصاصات سبق و أن فوضها الرئيس إلى غيره، أو أنه لا يمارس الاختصاصات المفوضة له ضنا منه أنه لم يفوض فيها (3).

وعليه فعدم وضوح حدود التفويض و عدم رسم ضوابطه بدقة يؤدي إلى اختلاط الاختصاصات و ضياع المسؤولية و بالتالي ينجم عنه نتائج عكس المرجوة منه.

1- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 579.

2- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 227.

3- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 139.

## 5- تداخل الاختصاصات:

إن تداخل الاختصاصات بين أكثر من وزارة ، ثم بين المصالح والفروع المختلفة في الوزارة الواحدة ، ويؤدي ذلك إلى تكرار العمل لاختصاص هذه الوزارات و ذلك لعدم وجود معلومات كافية ومحددة عن الوظائف وواجباتها، ويستتبع ذلك قيام أكثر من موظف بعمل واحد (1).

و في هذا الإطار يمكن أن يخضع الموظف لأكثر من رئيس ، وقد يتلقى تعليمات و أوامر متضاربة من أكثر من جهة بخصوص العمل الواحد ، مما يجعل الموظف يرتبك في عمله ، هذا فضلا عن الخلاف الذي يمكن أن ينتج بين الرؤساء الإداريين نتيجة عدم تنفيذ أوامر كل منهم (2).

## الفرع الثالث- عوامل نجاح التفويض:

أعطى فقهاء الإدارة العامة - خاصة - العديد من المقترحات و الحلول لإنجاح عملية التفويض و تذليل الصعوبات التي قد تواجهه ، هذه المقترحات متعلقة أساسا بمعالجة الصعوبات الناتجة عن الرؤساء و أخرى لعلاج الصعوبات التي ترجع للمرؤوسين ، و أخيرا مقترحات لإصلاح البيئة التنظيمية العامة .

و عليه تتفرع عوامل نجاح التفويض إلى عوامل متصلة بالرؤساء و عوامل متصلة بالمفوض إليهم، و أخرى تتعلق بالمنظمة و ذلك كما يأتي:

## أولا- عوامل نجاح التفويض المتصلة بالرؤساء:

إن التفويض و فعاليته هما في المقام الأول من مهام الرئيس الإداري الذي يملك زمام السلطة و المسؤولية، لذا فإن من العوامل الأساسية التي تساهم في نجاح التفويض تلك المتعلقة بالرؤساء الإداريين و التي سنتناولها كالآتي:

<sup>1</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 580.

<sup>2</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 141.

## 1 - حسن اختيار الرؤساء:

يجب أن تراعي الرئاسات العليا عند اختيارهم للرؤساء مدى قدرتهم على ممارسة أعمال القيادة ، وتوافر صفات القائد الإداري في كل رئيس منهم ، ومن أبرزها الكفاءة والمقدرة الإدارية و التنظيمية و التي تمثل القدرة على الإشراف و التوجيه و التعاون و القدرة على تفويض جانب من اختصاصاتهم لمرؤوسيهـم حتى يتفرغوا للمهام الرئيسية في المنظمة (1).

## 2- منح القادة دورات تدريبية:

يجب تدريب القيادات صانعة القرار على تفويض السلطات للمرؤوسين، وذلك باستخدام أساليب التدريب المناسبة كدراسة الحالات و تمثيل الأدوار أو إقامة ورشات العمل يتم فيها عمل مشروع تدريبي لمهمة إدارية يوظف فيها فنون تفويض السلطة، و غيرها من الأساليب التي تبين أهمية التفويض و مساوئ الاستئثار بالسلطة من خلال مواقف عملية من شأنها التأثير في السلوك الإداري لهذه القيادات (2).

## 3- توفير الرقابة الرشيدة:

يجب أن تكون رقابة الرئيس المفوض على مرؤوسه المفوض إليه رقابة رشيدة وهادفة ، تكون بغية تحقيق المصلحة العامة، و يبرز دور هذه الرقابة في الكشف عن العيوب و المساوئ التي تعوق سير عملية التفويض من أجل تذليلها و القضاء عليها و إنجاح عملية التفويض (3).

و تجب الإشارة في هذا الإطار إلى أنه لا يجب أن تتحول رقابة المفوض على المفوض إليه إلى أداة للعقاب و الترهيب في نفوس المفوض إليهم، بل يجب أن تكون أداة لمعرفة مواطن الخلل في تنفيذ الاختصاص المفوض ، و من ثم اقتراح وسائل الإصلاح المناسبة لذلك (4).

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 229.

2- د/ نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص319.

3- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

4- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 583 .

#### 4- الثقة في كفاءة المرؤوسين:

يجب العمل على تغيير نظرة الرؤساء إلى المرؤوسين ، من حيث كفاءتهم و قدرتهم على ممارسة ما يعهد إليهم من اختصاصات و مسؤوليات و التأكيد على ما يحقّه التفويض من فواد للمنظمة ككل و تحسين العلاقات بين الرئيس و المرؤوس. و لهذا يجب أن يدرك الرئيس الإداري أن عدم إشراك العناصر الكفوة لمساعدته على إدارة المنظمة يعدّ خسارة لهذه الأخيرة وله شخصيا (1).

#### 5- تقييم أداء المفوض إليهم:

إن تقييم المفوض للمفوض إليهم يجب أن يكون تقييما عمليا و موضوعيا، بحيث يتناول مثلا مدى انجاز المفوض إليه المهمة المحددة له في الوقت المحدد و بالشكل المناسب كما ونوعا، ومدى رغبته في القيام بالمهام الموكلة إليهم من حيث الشعور بالراحة في الانجاز... و لا بد أن تركز عملية التقييم على النتائج مع ترك حرية اختيار من تفوض إليهم السلطة للوسائل و الآليات مادامت تمت في إطار المشروعية ، كما بلا بد من اطلاع المرؤوسين على نتائج تقييم آدائهم في ممارسة السلطات المفوضة لما لذلك من فوائد في توجيه السلوك بالشكل اللازم بدلا من انشغال هؤلاء المرؤوسين بالتكهن حول رأي الإدارة في ذلك (2).

#### 6- التفكير جيدا في عملية التفويض على المستوى العملي:

يجب على الرئيس الإداري أن لا يتسرع في تفويض بعضا من اختصاصاته إلى مرؤوسيه إلا بعد دراسة المنظمة و قوتها العاملة ، وإذا ما قرر التفويض فيجب قبل ذلك، أن يحدد المهام التي سيعهد بها إلى المفوض إليه و الأهداف المطلوب الوصول إليها في ميعاد محدد مع تحديد عقوبات ممكنة في حالة المخالفة، و عليه أن يتساءل عن أسباب اختياره لهذه المهام ليفوضها إلى غيره، و عن أسباب اختيار هذا المرؤوس دون غيره، و هل يضمن

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 60.

2- د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص 270.

الشخص المختار النجاح لهذه العملية، و متى سيتم هذا التفويض ؟...الخ، فالإعداد الجيد للتفويض يضمن للعملية نصف النجاح.<sup>(1)</sup>

## ثانيا- عوامل نجاح التفويض المتصلة بالمفوض إليهم ( المرؤوسين):

لا بد لنجاح عملية التفويض من جانب المرؤوسين توافر عدة عوامل أساسية و تتمثل أهمها في :

### 1 - توفير الدعم والتدريب الضروريين للمفوض إليهم:

لا بد من تقديم الدعم المعنوي للمفوض إليهم، بحيث يعلم الجميع بأنهم يملكون السلطة اللازمة لتنفيذ المهام التي فوضت لهم.

و يجب أن يتوقع الشخص المفوض أن يحصل بعض الأخطاء في الممارسات ممن تم التفويض إليهم في بداية الأمر ، و لكن يجب أن لا يؤدي ذلك إلى سحب السلطات منهم لأن ذلك ينقص من معنوياتهم و ثقتهم بأنفسهم ، ويهز صورتهم أمام زملائهم ، بل يجب أن يؤدي ذلك إلى توفير التدريب الإضافي لهم لمعالجة نواحي الضعف التي أدت إلى حصول مثل تلك الأخطاء، مما يؤدي في النهاية إلى تملك المفوض إليه زمام الموقف.

و قد يأخذ الدعم المطلوب عدة أشكال مثل توفير المستلزمات التي يطلبها المفوض إليهم ، وكذلك مؤازرتهم و عدم التخلي عنهم في حالة الوقوع في بعض الأخطاء التي ترافق بعض الاجتهادات و المبادرات التي يتخذونها ، أو عند اختيارهم لأساليب عمل مختلفة عما اعتادت عليه المنظمة بما أنها تؤدي إلى نفس الهدف.<sup>(2)</sup>

### 2- المحاسبة و المكافأة على الانجاز:

لا بد أن يشعر المفوض إليه بعض الصلاحيات بوجود علاقة بين أدائه بعد تفويضه سلطات جديدة و بين ما يترتب على الانجاز، فلا بد أن يترافق الأداء الجيد للمسؤوليات الجديدة مع

<sup>1</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 153.

<sup>2</sup> - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص 270.

حواجز مادية ومعنوية، ولعل أول الحواجز المعنوية التي يجب أن تزامن مع عملية التفويض هي زيادة السلطة والنفوذ كما قد تكون هذه الحواجز عبارة عن شهادات تقدير... ، و بالإضافة إلى ذلك لا بد من وجود مكافآت مادية تعوض عما تضيفه عملية التفويض من مسؤوليات جديدة ، ومقابل ذلك كله لا بد من أن يتحمل من تفوض إليهم السلطة المسؤولية عن أي سوء استغلال لهذه السلطات (1).

### 3- تناسب التفويض مع قدرات المفوض إليه:

ينبغي أن يكون المفوض إليه قادرا على أداء و استخدام السلطات المفوضة ، ولذلك يجب أن يتناسب التفويض مع قدرات المفوض إليه في القيام بها، فلا يعطى من الاختصاصات إلا ما يتفق و كفاءته المستمدة من تأهيله وخبرته و مهاراته الشخصية وذلك بعد إجراء المفوض لدراسة شاملة لكافة نواحي التفويض لمعرفة كفاءات مرؤوسيه و تأهيلهم و خبراتهم و مهاراتهم الشخصية ، و مشاكلهم الصحية و الاجتماعية ، هذا فضلا عن أعبائهم خارج المنظمة كالنشاطات السياسية و الاجتماعية المختلفة، وتفويضه دون الأخذ بعين الاعتبار هذه المؤثرات يعني تحميله ما لا طاقة له به و تعجيزه أمام رؤسائه و مرؤوسيه (2).

### 4 - توافر المعلومات الكافية للمفوض إليه:

يجب أن يكون هناك انسياب حر للمعلومات خاصة بين الرئيس و المرؤوس المفوض إليه و ذلك حتى يتمكن المفوض إليه من الحصول على المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات في الموضوعات المفوضة.

وهنا يبرز دور الرئيس المفوض الذي يجب أن ينقل خبراته ومعلوماته بكل جدية وموضوعية لمرؤوس المفوض إليه السلطة (3).

1 - د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، مرجع سابق، ص 271.

2 - أنظر كل من:

- د/ عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 271.

- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 588.

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 192.

3 - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 157.

### ثالثا- العوامل التنظيمية لنجاح التفويض:

بالإضافة إلى عوامل نجاح التفويض السابق ذكرها و المتعلقة بالرؤساء و المرؤوسين هناك عوامل أخرى ترتبط بالمنظمة ككل، و سواءا كان ذلك داخل المنظمة ذاتها، أو إصلاح الواقع الإداري نفسه، و تتمثل أهم هذه العوامل في ما يأتي:

#### 1 - توفير وسائل الاتصال بين المنظمة الإدارية وفروعها:

نجاح التفويض يعتمد إلى حد كبير على وجود نظام فعال للاتصالات الرئيسية الرسمية و غير الرسمية في التنظيم.

الاتصالات هي التي تنقل البيانات المعلومات و الحقائق اللازمة لاتخاذ قرار معين ، و أن نقل هذه البيانات و المعلومات قد يتم عن طريق التسلسل الرئاسي وفق القاعدة الهرمية وقد يتم النقل أيضا بطرق أخرى لا تلتزم في سيرها بقنوات الاتصال الرسمي كما هو في الاتصالات غير الرسمية<sup>(1)</sup>، و المهم في هذا المجال في كلا النوعين في الاتصالات الرسمية و غير الرسمية و الذي يؤثر على نجاح التفويض ذلك الجزء التي يتم بشكل رأسي بين الرؤساء و المرؤوسين و العكس حيث يوفر هذا النوع تيارا من المعلومات يمكن الإدارة من معرفة مدى فهم المرؤوسين المفوض إليهم لقرار التفويض، و هل يفهمونه بنفس منطق الإدارة أم ينظرون إليه من زوايا مختلفة، و هذا من شأنه أن يضمن وحدة الفهم و يساعد في التغلب على المشاكل و العقبات التي تواجه عملية التفويض.

و هذا النمط من الاتصالات بين الرئيس و المفوض إليه لا يقف دوره عند مجرد نقل رد الفعل بالنسبة لقرارات الإدارة و تعليماتها بل يساعد أيضا في نقل آراء و مقترحات وجهات نظر المرؤوسين المفوض إليهم بخصوص التفويض و ظروفه إلى الرؤساء المفوضين، كما يساعد الرؤساء أيضا في التعرف على المشاكل الخاصة و حاجات المرؤوسين بما يمكنهم من توفير الظروف المناسبة التي تساعد على إشباع تلك الحاجات في خلال العمل<sup>(2)</sup>.

1 - د/ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 106.

2 - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 593.

## 2- تحقيق الثبات و الاستقرار الوظيفي للرؤساء و المرؤوسين:

كلما وجد الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإدارية ازدادت عملية التفويض في الاختصاص، و تحقيق الثبات و الاستقرار الوظيفي للرؤساء و المرؤوسين يكون من خلال التقليل من التنقلات و الانتدابات و الإعارات إلا في حالات الضرورة أو تحقيقا للمصلحة العامة أو غاية معينة للمنظمة الإدارية<sup>(1)</sup>.

## 3- العمل على اتفاق التفويض مع المبادئ العامة للتنظيم:

يجب أن لا يتعارض التفويض مع المبادئ العامة للتنظيم، و فلا يجوز مثلا ، أن يتلقى المرؤوس أو امره من أكثر من رئيس واحد إلا في أضيق الحدود ، لأنه لا يستطيع إرضاء رئيسين معا ما لم يكونوا على درجة عالية من التفاهم ، و نفس المبدأ ينطبق على التفويض، فلا يجوز أن يؤدي التفويض إلى تعدد الرئاسة بالنسبة للمفوض إليه الواحد، و إذا تعددت التفويضات من رئيس واحد و تعدد المفوض إليهم، و جب التنسيق بينهم<sup>(2)</sup>.

و بدراسة العوامل التنظيمية لنجاح التفويض نكون قد أنهينا دراستنا لمفهوم التفويض في الاختصاص الإداري و حتى يكتمل تحديد ماهية هذا التفويض، سننتقل في المبحث الموالي لدراسة التفويض في الاختصاص الإداري و الأنظمة المشابهة له في مجال القانون العام.

<sup>1</sup> - أنظر كل من :

- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص 332.

- د/ مهدي حسن زويلف و آخرون، مرجع سابق، ص 96.

<sup>2</sup> - أنظر كل من:

- د/ عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 271.

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 193

**المبحث الثاني- التفويض في الاختصاص الإداري والأنظمة المشابهة له في مجال القانون العام:**

يقوم التفويض في الاختصاص الإداري أساسا على وجود علاقة بين جهتين أو شخصين: هما المفوض و المفوض إليه، بحيث يتولى الثاني القيام ببعض اختصاصات الأول خلال مدة معينة ، و هذه العلاقة لا يقتصر وجودها على التفويض في الاختصاص فحسب ، بل توجد كذلك في العديد من الأنظمة و التصرفات القانونية الأخرى<sup>(1)</sup>، حيث تظهر العلاقة بين الأصل و الحال في الحلول ، و توجد في النيابة الإدارية، حيث تظهر العلاقة بين الأصل و نائبه، و توجد كذلك في التفويض التشريعي حيث تظهر العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، و توجد العلاقة أيضا في التفويض في التوقيع بين المفوض و المفوض إليه، و هذا ما يجعل هذه التصرفات تتشابه مع التفويض في الاختصاص الإداري في بعض الوجوه، و تكاد تختلط به، و لكنها تختلف عنه في وجوه أخرى.

و يهدف تمييز التفويض في الاختصاص عن ما يشبهه من تصرفات إلى التعرف على أوجه الاتفاق و الاختلاف بينه و بينهم، و أيضا بهدف عدم الخلط بين التفويض في الاختصاص و هذه الأنظمة المشابهة له و ما ينتج عنها من تصرفات.

و عليه سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، المطلب الأول نتناول فيه التفويض في الاختصاص الإداري و الحلول فيه، و في المطلب الثاني سنعالج التفويض في الاختصاص الإداري و النيابة الإدارية، أما المطلب الثالث سنخصصه للتفويض في الاختصاص الإداري و التفويض التشريعي، و أخيرا المطلب الرابع سندرس فيه التفويض في الاختصاص و التفويض في التوقيع.

<sup>1</sup> - د/ عيد قريظم، مرجع سابق، ص 47.

## المطلب الأول- تفويض الاختصاص الإداري و الحلول فيه:

إن التمييز بين نظامي التفويض في الاختصاص الإداري و الحلول فيه، يستلزم أولاً التطرق إلى مفهوم نظام الحلول في الاختصاص مع تبيان أحكامه العامة وذلك بالقدر الذي يسمح فيما بعد بالترقية و بشكل أدق بينه و بين تفويض الاختصاص.

## الفرع الأول - مفهوم الحلول في الاختصاص و شروطه:

الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، حيث يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطع ممارسة اختصاصاته إلى موظف آخر و ذلك بقوة القانون<sup>(1)</sup>. و يقصد به، أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك، و تكون سلطاته هي عين سلطات الأصيل<sup>(2)</sup>.

و لكي يتحقق الحلول<sup>(3)</sup> ، لابد من توفر شرطين أساسيين<sup>(4)</sup> :

**الأول:** أن يجيزه نص قانوني.

**الثاني:** أن يستحيل على السلطة المختصة ممارسة الاختصاصات المنوطة بها بنفسها لأي سبب من الأسباب.

<sup>1</sup> -د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص39.

<sup>2</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص322.

<sup>3</sup> - يستخدم في اللغة القانونية الأجنبية اصطلاح (La suppléance) للدلالة على الحلول حينما يحل الشخص المعين قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصيل في حالة تغيبه لسبب أو لآخر بغية ممارسة المهمات و المسؤوليات المنوطة به، و يستخدم اصطلاح (La substitution) للدلالة على حلول الرئيس محل المرؤوس أو حلول جهة الوصاية الإدارية محل الهيئة اللامركزية لامتناعها و إحجامها على إجراء تصرف قانوني أو إجراء القانون إجراءه ، بينما يستخدم اصطلاح (الحلول) في اللغة القانونية العربية للدلالة على الحالتين السابقتين، رغم الفروق الجوهرية التي تميزهما عن بعضهما بعضاً. انظر في ذلك: د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص253.

<sup>4</sup> - Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, o.p.u, Alger, 1976, p 205.

**1- بالنسبة للشرط الأول:** فلا حلول في ممارسة الاختصاص إلا إذا نظمته المشرع، حيث ينظم الحلول دائما بموجب نص تشريعي أو تنظيمي<sup>(1)</sup>.

فقد يجد مصدرا له في أسمى النصوص القانونية ألا وهو الدستور و مثال ذلك ما نصت عليه المادة 88 من الدستور الجزائري<sup>(2)</sup>.

وقد يرد في القوانين العادية، ومثاله ما جاء في المادة 100 من قانون البلدية<sup>(3)</sup>، كما قد يرد النص على الحلول في المراسيم التنظيمية<sup>(4)</sup>.

وإذا كان الأصل في الحلول أن لا يتحقق إلا إذا أجاز المشرع ( يستند إلى نص مكتوب)، إلا أن هناك بعض الفقه يرى بجواز قيام الحلول دون وجود نص يأذن به ( غير مكتوب) و ذلك لضرورة سير المرافق العامة ، مما يستوجب سرعة اتخاذ القرار<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup>- George Dupuis, Marie José Guidon, Patrice Chrétien, Droit administratif, 6<sup>eme</sup> éd, Armand colin, France, 2006, p 426.

<sup>2</sup>- تنص المادة 88 الفقرات 04،05،06 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996. المعدل على: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

و تبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون(60) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية " .

<sup>3</sup>- تنص المادة 100 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011 على مايلي: " يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية " .

<sup>4</sup>- أنظر على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، الصادرة في 28 يوليو سنة 1990، حيث تنص المادة 05 منه على: " يساعد الكاتب العام الوالي في القيام بالمهام المنصوص عليها في المادة 04 السابقة... و يخلف الوالي، في حالة غيابه أو حصول مانع له و يمارس بهذه الصفة كل صلاحياته".

<sup>5</sup>- من هؤلاء، الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 40، و قد استند في رأيه إلى حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3429 لسنة 36 قضائية، جلسة 1991/6/1: "يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه أن يتقرر بنص تشريعي أو لائحي، إلا أنه إذا سكنت النصوص عن تنظيم الحلول فإن مقتضيات ضرورة سير المرافق العامة قد تعرض على السلطة المختصة بحسب مكانها في التدرج الإداري، أو بحسب طبيعة اختصاصها أن تشغل بصفتها حالة الوظيفة التي قام بشاغلها مانع يحول بينه و وبين ممارسة اختصاصه...".

و يشترط في النص الآذن بالحلول و المنشئ له، أن يكون من مرتبة النص المخول  
لاختصاص الأصيل<sup>(1)</sup>.

وهذا النص يحدد مقدما الجهة التي تحل محل الأصيل، و يكون تحديد الحال بصفته و ليس  
باسمه، كما يحدد الاختصاصات التي يمارسها الحال ( نطاقها)، و عند سكوت النص عن  
تبيان هذا العنصر الأخير يكون الحلول كاملا، أي يشمل كافة اختصاصات الأصيل، إلا أن  
مجلس الدولة الفرنسي أصدر قرارين له، الأول في 1911/12/22 في قضية  
(Legrand)<sup>(2)</sup> ، و الثاني في 1912 /3 /8 في قضية (Saint-Tourin)<sup>(3)</sup> حدد فيهما  
نطاق اختصاص الحال عند سكوت النص، و استنتج "هوريو" من هذين الحكمين أن الحال  
لا يستطيع أن يقوم إلا بالعمل المستعجل الذي لا يحتمل الانتظار حتى عودة الأصيل، و أن  
يكون غياب الأصيل من شأنه أن يحول بينه و بين القيام به.

**2 - بالنسبة للشرط الثاني:** وهو استحالة ممارسة السلطة المختصة لاختصاصاتها لأي  
سبب من الأسباب، أي عدم مقدرة قانونية ( إجازة رسمية، إيقاف عن العمل) أو عدم مقدرة  
مادية ( وفاة مثلا) تؤدي إلى غياب صاحب الاختصاص الأصيل<sup>(4)</sup>.

وهذا يعني أن الغياب البسيط لا يؤدي إلى قيام الحلول، لأن الأمور لا يضيرها أن تنتظر  
عودته، فالغياب المقصود يفترض أن الأصيل قد قام به مانع أو عذر جسيم بحيث يحول  
بينه و بين ممارسته لاختصاصاته<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - أحسن غربي، مرجع سابق، ص85.

<sup>2</sup> - كان هذا الحكم بمناسبة حلول نائب العمدة محله أثناء غيابه، حيث أجاز هذا الحكم للأصيل ( العمدة) القيام بالأعمال التي  
لا تتعارض مع الظرف الذي أدى إلى الحلول و التي يستطيع القيام بها رغم غيابه. أشار إلى ذلك د/ عبد الفتاح حسن،  
مرجع سابق، ص40.

<sup>3</sup> - في هذا الحكم لم يجز مجلس الدولة الفرنسي لمن حل محل العمدة أن يدعو لجنة للانعقاد لإصدار لائحة دائمة متى  
كانت غير مستعجلة، د/ عبد الفتاح حسن، المرجع نفسه، ص41.

<sup>4</sup> - د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص700.

<sup>5</sup> - د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق،  
ص42.

بمجرد تحقق الشرطين السابقين يتم الحلول بقوة القانون، ودون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك من الأصل أو من أي جهة أخرى.

و ينتهي الحلول بمجرد انقطاع المانع، أو بتعيين من يخلف الأصل<sup>(1)</sup>.

ينتج عن ذلك أن الحلول يُجَبَّ اختصاصات الأصل طيلة وجود سبب الحلول، وذلك إبعاداً لأي تعارض في الاختصاصات والمسؤوليات وهو ما يتفق و سبب تقرير الحلول<sup>(2)</sup>، إلا أن هناك من الفقهاء من يرى عكس ذلك ، حيث يستطيع الأصل ممارسة الاختصاصات التي تتفق مع الحلول ما لم يفقد الموظف أو الهيئة صفته القانونية كالإيقاف لسبب مشروع مثلا ، و يعد اختصاص الأصل في هذه الحالة اختصاصا موازيا لاختصاص الحال، فلا يستطيع ممارسة السلطة الرئاسية عليه ، فإذا رأى أن تصرفات الحال غير مشروعة أو غير ملائمة و رأى إلغائها أو تعديلها ، فعليه الالتجاء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية أو الجهة القضائية المختصة بحسب الأحوال<sup>(3)</sup>.

و تجب الإشارة إلى أن هناك صورة أخرى للحلول تختلف عن الصورة السابقة، وتتمثل في حلول السلطة الوصية محل الإدارة اللامركزية<sup>(4)</sup> إذا ما تقاعس و امتنع مسؤول هذه الأخيرة، رغم اعذاره و تنبيهه عن القيام باختصاصاته التي ألزمه قانون الإدارة اللامركزية القيام بها<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - Jean Waline, Droit administratif, 22<sup>eme</sup> éd, Dalloz, France, 2008, p 387.

<sup>2</sup> - منور كربولي، مرجع سابق، ص41.

<sup>3</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 49 و ما بعدها.

<sup>4</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) ، مرجع سابق، ص 253- 254.

<sup>5</sup> - المادة 101 من قانون البلدية لسنة 2011 السابق الذكر تنص على ما يلي: " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن الوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الإعدار".

و سلطة الحلول هنا هي سلطة استثنائية نظرا لتمتع الهيئة اللامركزية بالشخصية المعنوية و الاستقلال، فيكون لهذه الأخيرة اختصاصات تمارسها بداءة، و لكن هذا لا يمنع من حلول السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية إذا ما وجد نص يجيزه، وتوفرت شروطه.

وهكذا نكون قد تعرضنا بإيجاز للأحكام والقواعد التي تحكم الحلول في الاختصاص الإداري و سوف نحاول فيما يلي بيان أوجه التشابه و الاختلاف بينه و بين التفويض في الاختصاص الإداري.

### الفرع الثاني- تمييز تفويض الاختصاص الإداري عن الحلول فيه:

يختلف التفويض في الاختصاص الإداري عن الحلول في جوانب متعددة، كما يتشابه معه في جوانب أخرى، و سنتطرق فيما يأتي لأهم أوجه الشبه و الاختلاف بينهما.

#### أولا - أوجه الشبه:

- يستند كل منهما إلى نص قانوني يجيزه، له نفس قوة النصوص المنظمة للاختصاصات في التفويض أو الحلول.

- أن كليهما يحول اختصاص من شخص إلى آخر أو من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، بصفة مؤقتة لا دائمة<sup>(1)</sup>.

- في التفويض في الاختصاص تنتقل اختصاصات الأصيل إلى المفوض إليه بصفته الوظيفية و ليس الشخصية<sup>(2)</sup>، وكذلك الحال بالنسبة للحلول.

<sup>1</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 50.

<sup>2</sup> - George Dupuis, Marie José Guidon, Patrice Chrétien, op.cit, p 427.

ثانيا - أوجه الاختلاف:

يتبين الاختلاف بين التفويض والحلول في الاختصاص في النواحي الآتية:

- لا يجب في التفويض أن يكون الشخص المفوض غائبا أو منعه مانع من ممارسة اختصاصه، في حين أن الحلول يفترض ذلك<sup>(1)</sup>.

- التفويض في الاختصاص عمل إرادي، يتحقق بقرار من الأصيل المفوض إلى المفوض إليه حسب تقديره لذلك، أما الحلول في الاختصاص ، فيتم بنص القانون وبدون قرار ، حتى وإن وجد قرار إداري بتكليف الحال، فيعتبر هذا القرار كاشفا و ليس منشئا ، فالحال يستمد صلاحيته في ممارسة الاختصاص من القانون و ليس من القرار الإداري الصادر<sup>(2)</sup>.

- التفويض يظهر بنص وحيد يفوض اختصاصات الأصيل إلى غيره ( حالة التفويض المباشر)، أو يظهر في نصين متتاليين، الأول هو النص الآذن به، و الثاني هو قرار التفويض في الاختصاص، أما الحلول فيفترض وجود نص مكتوب أو قاعدة غير مكتوبة ( نادرا) تحدد الحال سلفا فيتحقق بتحقق سبب وجوده دون حاجة إلى صدور قرار من الأصيل أو من غيره<sup>(3)</sup>.

- يكون التفويض في جزء من الاختصاصات فقط، في حين أن الأصل في الحلول أن يحل الحال محل الأصيل الغائب في كافة اختصاصاته، إذا لم يحددها النص الآذن به<sup>(4)</sup>.

- يمكن أن ينتهي التفويض في الاختصاص بإرادة المفوض وفقا لاعتبارات المصلحة العامة، أما الحلول فينتهي بزوال المانع للأصيل الغائب من ممارسة اختصاصاته، فنهاية الحلول تكون لا إرادية<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - Ahmed Mahiou, op.cit, p205.

<sup>2</sup> - انظر كل من: - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 350.

- د/ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 206.

- د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 701.

<sup>3</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 298.

<sup>4</sup> - د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 123.

<sup>5</sup> - د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 488.

- تحتل القرارات الصادرة من المفوض إليه بموجب التفويض في الاختصاص الإداري ذات القيمة القانونية التي تأخذها قراراته الصادرة في اختصاصاته الأصلية، كما تحتل نفس مرتبتها في تدرج القرارات الإدارية، إلا أن القرارات الصادرة من الحال يكون لها ذات المرتبة التي تحتلها قرارات الأصل الغائب<sup>(1)</sup>.

- في التفويض ، للمفوض سلطة رقابية على المفوض إليه، حيث تبقى مسؤوليته قائمة عن الاختصاصات المفوضة، أما في الحلول ، فلا يملك الرئيس الإداري ( الأصل) التعقيب على القرارات الصادرة عن الحال في أثناء فترة الحلول<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني- التفويض في الاختصاص الإداري و النيابة الإدارية:

النيابة في القانون العام، تعني وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصل وممارسته لاختصاصاته، فتقوم سلطة إدارية أعلى – غير الأصل- بتعيين نائب و تكليفه بالقيام باختصاصات الأصل الغائب إلى حين زوال أسباب النيابة ( زوال المانع)<sup>(3)</sup>.

النيابة بهذا المفهوم هي نظام استثنائي لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهي بذلك تتشابه مع التفويض في الاختصاص كما سنبين لاحقاً، ولكن قبل الخوض في الحديث عن نواحي الإتفاق و الاختلاف بينهما، سنخرج أولاً على الشروط و القواعد التي تحكم النيابة في القانون العام ، ثم ننتقل إلى التمييز بينها و بين التفويض في الاختصاص.

### الفرع الأول - شروط وقواعد النيابة في القانون العام:

النيابة الإدارية، وسيلة لتجنب شغور الوظيفة العامة، و تلافي شلل الإدارة العامة، فهي إجراء إداري يسمح بتأمين مزاولة بعض الصلاحيات الإدارية التي عجز صاحب الاختصاص الأصل عن ممارستها لسبب من الأسباب<sup>(4)</sup>.

1- د/ عبد الغني بسيوني عيد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص84.

2- د/ صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي و الرقابة القضائية عليه ( دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق التي تصدر عن جامعة الكويت، السنة الحادية و الثلاثون، العدد الرابع، 2007، ص118.

3- د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص288.

4- د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص703.

تحكم النيابة في القانون العام مجموعة من الشروط و القواعد نوجزها في النقاط الآتية:

### أولا - شغور الوظيفة :

يقصد بشغور الوظيفة في هذا المجال، وجود مانع يحول بين صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته، سواء كان هذا المانع مؤقتا (كالسفر أو المرض مثلا) أو دائما (العزل، الاستقالة)<sup>(1)</sup>.

### ثانيا - وجود نص قانوني يسمح بالنيابة الإدارية:

تتشرط النيابة وجود نص قانوني يسمح باللجوء إليها، و أن يكون هذا النص من مرتبة النصوص التي تنيط الصلاحيات بصاحب الاختصاص، ومثاله، نص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 226<sup>(2)</sup> ، و التي تنص على ما يلي: " تعين السلطة المعنية بقرار في حالة شغور وظيفة عليا، قائما بالأعمال مؤقتا ينتسب وجوبا إلى إطارات القطاع المعني... " و لكن قد تستند النيابة إلى قاعدة غير مكتوبة في وجودها وذلك على أساس سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و في الحقيقة إن العديد من فقهاء القانون الإداري<sup>(3)</sup> يرون بأن الإنابة ( النيابة) لا تستند في وجودها إلى نص قانوني أو تنظيمي، حيث تتخذ بناء على مبادرة من السلطة العليا للتفويض المؤقت لسلطة ما، وذلك بموجب قرار صادر عنها بتعيين من ينوب عن السلطة التي حصل لها المانع من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت.

غير أن جواز النيابة بنص غير مكتوب مقيد بشرطين<sup>(4)</sup>:

<sup>1</sup> - د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 38-39.

<sup>2</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 90- 226 مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد 31، الصادرة في 28 يوليو سنة 1990.

<sup>3</sup> - انظر مثلا:

- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، دار الريحانة للكتاب، الجزائر، 2004، ص72.

- George Dupuis, Marie José Guidon, Patrice Chrétien, op.cit, p 427.

- Jean Waline, op.cit, p 387.

<sup>4</sup> - منور كربوعي، مرجع سابق، ص34.

**الأول:** أن لا يوجد نص مكتوب يمنع النيابة صراحة أو ضمنا<sup>(1)</sup>.

**الثاني:** أن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة موازية للأصيل أو أعلى منه مرتبة حتى يمكن أن توكل إليها اختصاصات الأصيل الغائب، حيث لا يجوز أن توكل النيابة إلى سلطة أدنى من الأصيل الغائب إلا بناء على نص مكتوب يسمح بها<sup>(2)</sup>.

و تجب الإشارة إلى أن الجزائر عرفت وجود حالة نيابة بدون نص ، أي أنها استندت في ذلك إلى نص غير مكتوب، وذلك عندما كلف رئيس الجمهورية السيد " عبد العزيز بوتفليقة " وزير الطاقة والمناجم السيد " يوسف يوسف " بمهام الوزير الأول بالنيابة<sup>(3)</sup>.

و يشترط في النص الآذن بالنيابة أن لا يحدد النائب سلفا، و إلا كانت هذه حالة حلول و ليست نيابة، و يحدد النص الآذن بالنيابة اختصاصات النائب والذي قد يمنحه كافة اختصاصات الأصيل أو بعضا منها.

إذا سكت النص عن تحديد هذه الاختصاصات، أو جاء بعبارات عامة، أو لم تستند النيابة إلى نص قانوني يجيزها، فإنه في هذه الحالات للجهة مصدرة قرار النيابة تحديد اختصاصات النائب<sup>(4)</sup>.

أما إذا لم تحدد اختصاصات النائب لا في النص الآذن و لا في قرار النيابة، فإنه في هذه الحالة يفرق بعض الفقه بين ما إذا كان النائب وزيرا ينوب عن وزير آخر ( يأخذ حكمه كل من ينوب عن وزير)، كانت له كافة اختصاصات الوزير الغائب، أما بالنسبة إلى النواب من غير هؤلاء، فيميل الفقه إلى القول بأن اختصاصات النائب تتحدد بظروف النيابة، أي تقتصر على الأعمال التي يفرض غياب الأصيل عادة القيام بها<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - المنع الضمني للنيابة قد يكون بوجود نص ينظم الحلول و يجيز اللجوء إليه في حالة غياب الأصيل ففي هذه الحالة يتحقق الحلول تلقائيا، بمجرد تحقق أسبابه.

<sup>2</sup> - ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن الإنابة في القانون الإداري غير جائزة إلا بنص قانوني، ولا تجوز إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، حكمها في 1957/05/20 القضية رقم 6087 مجموعة أحكام السنة 11، ص 476.

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 14- 111، مؤرخ في 13 مارس 2014، يتضمن تكليف وزير الطاقة و المناجم بمهام الوزير الأول بالنيابة، ج ر عدد 15، الصادرة في 19 مارس سنة 2014.

<sup>4</sup> - د/ عيد قريظم، مرجع سابق، ص 64.

<sup>5</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 50.

**ثالثا - صدور قرار النيابة من السلطة المختصة بذلك:**

النيابة لا تتم بشكل آلي، و إنما تحتاج دائما إلى إصدار قرار إداري يتحدد فيه شخص النائب و صلاحياته و كذا بداية النيابة ونهايتها، فهي دائما مؤقتة (1).

هذا القرار يصدر من السلطة التي حددها النص، في حالة استناد النيابة إلى نص مكتوب يجيزها، وتكون هذه السلطة بطبيعة الحال أعلى مرتبة من الأصل الغائب.

أما في حالة استناد النيابة إلى قاعدة غير مكتوبة، فإن السلطة المختصة بإصدار هذا القرار هي السلطة الرئاسية، أي تلك التي تقع في قمة الجهاز الإداري و التي تختص بتحديد اختصاصات العاملين فيه (2).

و تقوم السلطة العليا بهذا التعيين دون احترام الشروط الشكلية و الموضوعية الواجبة للممارسة العادية للوظيفة التي يجب ضمان إستمراريتها (3) ، فهي تتمتع في هذا التعيين بمطلق الحرية في اختياره، بشرط أن لا تتخذ هذه الوسيلة أسلوبا لتعيين أصيل غير مستوف للشروط القانونية (4).

و يشترط لصحة قرار النيابة أن تكون الوظيفة التي ستمارس بالنيابة ذات وجود قانوني، ولكن في حالة وجود نص مكتوب يحدد اختيار النائب من بين فئات معينة، يجب احترام اختيار النائب من بين هذه الفئات المنصوص عليها (5).

**الفرع الثاني - تمييز تفويض الاختصاص الإداري عن النيابة في القانون العام:**

من خلال الدراسة الموجزة للشروط التي تحكم النيابة في القانون العام، يمكن استخلاص نواحي الاتفاق و الاختلاف بينها وبين تفويض الاختصاص كما يلي:

1- المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السابق الذكر نصت على مايلي: " ... ثم تقترح تعيين موظف دائم في

الوظيفة خلال أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ شغور الوظيفة العليا المذكورة."

2- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص290.

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص72.

4- لهذا يشترط في النيابة أن تكون لمدة زمنية محددة لا تتجاوز المدة المعقولة للنيابة.

5- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 49.

### أولاً- نواحي الاتفاق:

- يتفق التفويض في الاختصاص مع النيابة في وجوب استناد كل منهما إلى نص قانوني يجيزه ( بالرغم من إمكانية استناد النيابة إلى قاعدة غير مكتوبة) ، كما يتفق معها في أن الممارسة في كل منهما مؤقتة و ليست دائمة (1).

- كل من نظام التفويض و نظام النيابة يحتاج إلى قرار إداري يصدر بتعيين المفوض إليه أو النائب حسب الحالة (2).

### ثانياً- نواحي الاختلاف:

التفويض في الاختصاص الإداري يختلف مع النيابة في نواحي متعددة نوجز أهمها فيما يأتي:

- في النيابة، يختفي الأصل، فلا يظهر إلى جانب النائب، وذلك بسبب غيابه، فهو لا يمارس أيًا من اختصاصاته، أما في تفويض الاختصاص، فإن المفوض موجود و يمارس باقي اختصاصاته التي لم يفوض فيها (3).

- تعيين النائب لا يصدر من الأصل وإنما من جهة أخرى وهذا في حالة عدم تحديدها في النص الآن، أما قرار تعيين المفوض إليه في غير التفويض المباشر فيصدر من الأصل ذاته (4).

- النيابة عادة تتعلق باختصاصات أحد المرؤوسين المتغيبين، حيث ينيب الرئيس الإداري أحد مرؤوسيه في ممارسة اختصاصات مرؤوس آخر، أما التفويض فيكون في اختصاصات الرئيس الإداري نفسه (5).

1- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص323.

2- د/ عبد الناصر عبد الله أبو سميذانة، مرجع سابق، ص207.

3- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 490.

4- د/ أحمد حمد الفارسي، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

5- أنظر كل من:

- د/ صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 119.

- د/محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 123.

- النيابة تشمل جميع اختصاصات الأصل الغائب هذا بالأقل من الناحية النظرية و ما لم تكن محددة أو مقلصة من طرف النص الآذن أو القرار المعين للنائب، أما تفويض الاختصاص، فيكون دائما في بعض اختصاصات الأصل، و منه يمكن القول أن اختصاصات النائب تكون عادة أوسع بكثير من اختصاصات المفوض إليه (1).  
- للقرارات الصادرة من النائب قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصل الغائب، أما قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص فهي من مستوى مرتبته الوظيفية (2).

### المطلب الثالث- التفويض في الاختصاص الإداري و التفويض التشريعي:

تأخذ الدول الديمقراطية بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يتم توزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاث ( تنفيذية، تشريعية، قضائية) وفقا لأحكام الدستور، وتباشر كل سلطة من السلطات اختصاصاتها بنفسها دون التصرف فيها أو التنازل عنها إلى غيرها من السلطات، لكن توجد حالات استثنائية يمكن فيها تفويض الاختصاصات من سلطة إلى سلطة أخرى، و يتعلق الأمر بالتفويض التشريعي، حيث أن السلطة التشريعية أنيط بها أمر التشريع في الدولة باعتبارها ممثلة لإرادة الأمة، إلا أنه يمكن أن يبيح لها الدستور تفويض السلطة التنفيذية في مهمة التشريع في حالات معينة (3)، وقبل التطرق إلى تمييز تفويض الاختصاص الإداري عن التفويض التشريعي، سندرس أولا مفهوم التفويض التشريعي و أحكامه.

### الفرع الأول - مفهوم التفويض التشريعي و أحكامه:

يتحقق التفويض التشريعي، عندما تقوم السلطة التشريعية و المنوط بها إصدار تشريعات وفقا للدستور بتفويض البعض من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية استنادا إلى نص صريح في الدستور يجيز لها هذا التفويض (4).

1 - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 53.

2 - د/ عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 290.

3 - أنظر كل من:

- صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون إداري و مؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2006، 2007، ص 54.

- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 91.

4 - د/ احمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 480.

تقوم السلطة التنفيذية في هذا الإطار بإصدار قرارات لها قوة القانون، هذه القرارات أو كما يطلق عليها "اللوائح التفويضية"، يطلق عليها أيضا اصطلاح "الأوامر" و التي كانت تعرف في فرنسا قبل ذلك باصطلاح "المراسيم بقوانين"، و يستلزم قبل تدخل السلطة التنفيذية بالتشريع في المجالات المخصصة أصلا للبرلمان ، إصدار هذا الأخير قانون خاص هو قانون التفويض التشريعي (أو قانون السلطات الكاملة)، يفوض بموجبه سلطة التشريع للسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>، ويخضع التفويض التشريعي في تطبيقه إلى العديد من الشروط التي تحكمه، ولكن قبل الحديث عنها، سنجري لمحة عن التفويض التشريعي في دساتير كل من فرنسا و الجزائر .

#### أولا- لمحة عن التفويض التشريعي في دساتير كل من فرنسا و الجزائر:

لقد أخذت العديد من الدول بسياسة التفويض التشريعي، خاصة في أثناء الحربين العالميتين الأولى و الثانية و في أعقابهما، وذلك لما تولد عنهما من أزمات مالية و اقتصادية حادة جعل البرلمانات عاجزة عن مواجهة هذه الأزمات عن طريق القوانين العادية و ما يصاحبها من بطء في الإجراءات ، ففي فرنسا مثلا، رفض البرلمان أول الأمر الأخذ بسياسة التفويض التشريعي، ولما ازداد الحال سوءا في أثناء الحرب العالمية الأولى، عدل عن موقفه بأن فوض الحكومة تفويضا كاملا في كل ما يلزم لضمان الدفاع القومي، وتكررت هذه العملية بعد الحرب، حتى كان من شأن إطراد هذه السياسة أن انفردت الحكومة الفرنسية بتنظيم مسائل هامة عن طريق المراسيم بقوانين كتعديل الأنظمة القضائية خاصة القضاء الإداري، كما رخص البرلمان مرة أخرى للحكومة و بمناسبة الحرب العالمية الثانية اتخاذ كل ما تراه ضروريا لمواجهة مشكلات الدفاع القومي<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - د/ عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 149.

<sup>2</sup> - د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة الثلاثون، العدد الأول ، القاهرة، سنة 1960، ص 43-48.

وتجب الإشارة إلى أن الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الفرنسي الحالي (دستور 1958)، لم تتضمن في أي منها نصا صريحا يجيز تفويض البرلمان السلطة التنفيذية في تنظيم موضوعات معينة، إلا أن ذلك وكما سبق القول ، لم يكن له تأثير و لم يمنع صدور العديد من القوانين التفويضية و العمل بها (1).

و في محاولة لمنع هذه السياسة البرلمانية، أورد الدستور الفرنسي لسنة 1946، نصا تضمنته المادة 13 منه، يقضي بالحظر الصريح لتفويض الجمعية الوطنية غيرها من السلطات، وبالرغم من هذه المادة، استمر البرلمان على سياسة التفويض التشريعي (2). و جاء الدستور الفرنسي الحالي لسنة 1958 و نص صراحة في المادة 38 منه على إمكانية تفويض البرلمان السلطة التنفيذية بالتشريع بدلا منه عن طريق " أوامر" (3) في مجالات تدخل أصلا في اختصاصاته و ذلك بعد توافر مجموعة من الشروط و الإجراءات (4).

أما الجزائر ، فقد عرفت سياسة التفويض التشريعي بموجب دستور 1963 (5)، حيث نصت المادة 58 منه على مايلي: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة الجمعية في اجل ثلاثة أشهر".

1- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص394.

2- د/ طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص48.

3- لم يستعمل دستور 1985 تعبير مراسيم بقوانين الذي كان سائدا في عهد الجمهوريتين الثالثة و الرابعة.

4- تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على مايلي:

« Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'état. Elle entre en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus modifiées que par loi dans les matières qui sont du domaine législatif... »

5- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

و الشيء الملاحظ على هذه المادة أن قانون التفويض لا يصدر بناء على مبرر قانوني، و إنما يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ذلك دون أن يتحدد ذلك بحالة معينة بالذات<sup>(1)</sup>.

و على خلاف الوضع في دستور 1963 فقد غابت سياسة التفويض التشريعي عن الدستور الجزائري لسنة 1976<sup>(2)</sup>، بالرغم من استمرار العمل بالأوامر، حيث أجازت المادة 153 منه لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق أوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، و بمقتضى هذه المادة أصبح رئيس الجمهورية يستمد اختصاصه التشريعي من الدستور نفسه و ليس عن طريق التفويض من السلطة التشريعية.

و على العكس من ذلك، جاء دستور 1989<sup>(3)</sup> خاليا من النص على التشريع بموجب أوامر، ولكن جاء التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>(4)</sup> ليكرس من جديد التشريع عن طريق أوامر كاختصاص أصلي لرئيس الجمهورية بنص الدستور دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان<sup>(5)</sup>.

يمكن القول بأن الدستور الجزائري الحالي لا ينص على التفويض التشريعي، ولكن الدساتير التي تسمح به تحيطه بجملة من الشروط وهذا ما سنتناوله في العنصر الموالي.

1- وذلك على خلاف الوضع في فرنسا، حيث يكون أساس طلب الحكومة التفويض من البرلمان هو تنفيذ برنامجها.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بالأمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، ج ر عدد 09، الصادرة في أول مارس سنة 1989.

4- الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مذكور سابقا.

5- راضية شيبوتى، مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 و تعديل 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2003، 2004، ص 95.

**ثانيا- أحكام التفويض التشريعي:**

تجد عملية التفويض التشريعي سندها ومبرراتها في حتمية توفير عوامل وميزات السرعة و السرية و الخبرة الفنية و العملية و الحزم اللازمة لمواجهة الأزمات و المخاطر، لأن السلطة التشريعية تفتقد إلى هذه الميزات لأسباب قانونية و إجرائية (1).

لهذا فقد يتصدى الدستور لمثل هذه الحالة، وينص صراحة على إجازة التفويض التشريعي مع وضع القيود لإعماله، مثل المادة 38 من الدستور الفرنسي السابقة الذكر و المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 و قد ينص الدستور صراحة على منع التفويض التشريعي، أو قد يسكت عن إجازة أو منع التفويض التشريعي.

ويذهب جانب كبير من الفقه إلى انه في هذه الحالة الأخيرة يمتنع على السلطة التشريعية تفويض أي من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية لأنها ظاهرة خطيرة تؤدي إلى مد نفوذ السلطة التنفيذية أكثر مما يجب (2)، وحتى تستطيع السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية (الأوامر) بصورة سليمة وشرعية، لا بد من توفر جملة من الشروط الأساسية هي (3):

**الشرط الأول:** صدور قانون التفويض من طرف السلطة التشريعية المختصة قبل صدور اللوائح التفويضية من السلطة التنفيذية، و على ذلك فلا يتصور أن يكون التفويض التشريعي إلا كتابة و لا يمكن أن يكون شفاهة.

**الشرط الثاني:** أن يكون موضوع أو موضوعات التفويض محددة تحديدا واضحا بقانون التفويض التشريعي، لان عدم تحديدها بدقة يعتبر إباحة للحكومة في إصدار الأوامر التفويضية بشأن أي موضوع من موضوعات القانون المحدد في الدستور، و بالتالي فهو تخل كامل من البرلمان عن اختصاصه و هو ما لا يجوز دستوريا.

1- د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، مرجع سابق، ص150.

2- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 67.

3- انظر بخصوص هذه الشروط كل من:

- د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، مرجع سابق، ص151.

- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 402 و ما بعدها.

- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 482.

**الشرط الثالث:** وجوب تحديد مدة التفويض بقانون التفويض التشريعي، و يترك هذا التحديد لتقدير البرلمان، على أن لا يكون طويلا بحيث يعادل التفويض الدائم.

**الشرط الرابع:** وجوب عرض اللوائح التفويضية على السلطة التشريعية المختصة للمصادقة عليها حتى تكتسب الطبيعة التشريعية و قوة القانون و مجاله و حصانته.

تكتسب اللوائح التفويضية الطبيعة القانونية هذه بعد توفر شروط إصدارها ، و بعد قبولها من طرف السلطة التشريعية المختصة، أما إذا لم تصادق عليها ( عدم قبولها) فإن هذه اللوائح باعتبارها قرارات إدارية لا تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، بل تحتفظ بطبيعتها الإدارية و تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث الإصدار و النفاذ و النهاية و الرقابة القضائية.

وينتهي التفويض التشريعي بإلغائه من السلطة التشريعية المختصة، وذلك بقانون يصدر عنها، أو بانتهاء الفترة الزمنية المحددة في قانون التفويض، أو بانتهاء الهدف الذي تم من أجله التفويض التشريعي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني- تمييز التفويض في الاختصاص الإداري عن التفويض التشريعي:

من خلال الدراسة السابقة لمفهوم التفويض التشريعي و أحكامه، يتضح وجود أوجه إنقواء وأوجه اختلاف بين النظامين، سنتعرض إلى أهمها كالاتي:

#### أولاً- أوجه الالتقاء:

- يستند كل من التفويض في الاختصاص الإداري و التفويض التشريعي إلى نص قانوني يجيزه وإلا وقع باطلا.

- يلتقي كل منهما في أن كليهما إجراء تعهد فيه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها دون أن تتخلى فيه السلطة الأصلية عن حيازتها للاختصاص<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 69.

<sup>2</sup> - د/ محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 294.

- يلزم تحديد الموضوعات التي يتم بشأنها التفويض التشريعي بدقة من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، وكذلك يقوم الرئيس الإداري ببيان وتحديد الاختصاصات الإدارية المفوض فيها<sup>(1)</sup>.

- لا يجوز في كل من التفويض في الاختصاص الإداري و التشريعي تفويض الاختصاصات المفوضة.

### ثانيا- أوجه الاختلاف<sup>(2)</sup>:

- التفويض في الاختصاص الإداري يحدث بين أعضاء السلطة التنفيذية و في داخلها، بينما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين من السلطات العامة في الدولة التنفيذية و التشريعية.

- يجد التفويض في الاختصاص الإداري أساسا له في الدستور أو القانون أو التنظيم، بينما لا يستند التفويض التشريعي لغير الدستور.

- يتم التفويض في الاختصاص الإداري في الظروف العادية أو الاستثنائية على حد سواء، أما التفويض التشريعي يقع - عموما- في ظروف استثنائية أو غير عادية.

- يملك الرئيس الإداري في تفويض الاختصاص الإداري أن يقطع سريان مفعول التفويض، أو يسترد الاختصاصات المفوضة، في حين يستمر التفويض التشريعي طيلة مدة التفويض المحددة سلفا.

- التفويض في الاختصاص الإداري يكون بقرار بتفويض اختصاصات محددة، أما التفويض التشريعي فلا يكون إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية.

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص96.

2- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع نفسه، ص 95.

### المطلب الرابع- التفويض في الاختصاص و التفويض في التوقيع.

ينقسم التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية إلى تفويض في الاختصاص و تفويض في التوقيع، ويقصد بهذا الأخير، تحديد المفوض إليه للقيام بعمل مادي هو مجرد التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض.

و بالرغم من اتفاق هذين النوعين من التفويض الإداري خاصة في الشروط الواجب توافرها في كليهما، إلا أن غالبية فقهاء القانون العام و القضاء في فرنسا رتبا بينهما فروقا جوهرية. سنتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم التفويض في التوقيع و أحكامه، ثم نتعرض إلى التمييز بين نوعي التفويض السابق الذكر.

#### الفرع الأول - مفهوم التفويض في التوقيع و أحكامه.

التفويض في التوقيع هو تحويل المفوض إليه توقيع و إمضاء قرارات مكان المفوض و باسمه، فهو بذلك مجرد تخفيف للأعباء عن المفوض<sup>(1)</sup>.

هذا التفويض، يعبر عن العلاقة الشخصية بين المفوض و المفوض إليه في التسلسل الإداري، حيث يتصرف، و بإمضاء المفوض إليه على القرارات المفوضة له من طرف المفوض إنما يعبر عن إرادة هذا الأخير لا إرادته هو<sup>(2)</sup>، فهو مجرد إجراء تنظيمي داخل الإدارة و لا يعدل في توزيع الاختصاصات<sup>(3)</sup>.

1- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 250.

<sup>2</sup> - Mostafa Afifi, la délégation de compétence et de signature dans le cadre du pouvoir disciplinaire et ses effets sur le fonctionnement des organismes administratifs.

مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الحادية عشر، العدد 03، سبتمبر 1987، ص 05.

<sup>3</sup> - Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, Droit Administratif, BERTI Edition, Alger, 2009, p 158.

وقد كان هذا التفويض تقليدا متبعا في الإدارة الفرنسية في مرحلة تالية لتفويض الاختصاص، وقد واكب ظهوره مراحل ثلاث: (1)

**المرحلة الأولى:** و هي المرحلة السابقة على الحرب العالمية الأولى ( قبل سنة 1914)، وقد تعرض لأفريير لهذا التفويض بقوله أن الوزير يمكنه تفويض توقيعه لرؤساء الإدارات لتوقيع المراسلات و أوراق الحسابات و التعليمات.

أما القضاء في هذه المرحلة، فقد كان يجهل هذا النوع من التفويض، لذا كان محروما من الآثار القانونية، حتى أن القرار المتعلق به لم تكن تقبل بشأنه الدعوى أمام القضاء.

**المرحلة الثانية:** تبدأ هذه المرحلة من عام 1924، وفيها بدأ القضاء يخفف من تشدده نحو تفويض التوقيع لعلمه بوجود قرارات تتخذ بناء عليه نظرا لانتشاره داخل الإدارة الفرنسية، و بناء على ما ترفع اليه من دعاوى، وكان يجيزه إلا أنه لم يرتب عليه آثارا قانونية محددة.

**المرحلة الثالثة:** و هي مرحلة انتشار تفويض التوقيع في نطاق الإدارة الفرنسية و ذلك لما وجدت في استخدامه من سهولة و يسر في نطاق العمل الإداري لا يتوفران في تفويض السلطة، لذا فقد عمّ استخدامه و أصبح بذلك تقليدا إداريا.

و أمام هذه الظاهرة تدخل المشرع الفرنسي عام 1947 بالمرسوم الصادر في 23 جانفي 1947 ليضع تنظيما له، و توالى بعده صدور مراسيم أخرى منظمة للتفويض في التوقيع، أهمها مرسوم 10 جوان 1964، و الذي أجاز للمحافظين تفويض بعض سلطاتهم و توقيعاتهم لرؤساء المرافق التي تبعد عن نطاق المحافظة، كما صدر مرسوم 14 مارس 1964، و الذي خول للمحافظين وحدهم ، باعتبارهم مفوضي الحكومة و ممثلي الوزراء

<sup>1</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 374 و ما بعدها.

على مستوى المحافظة ، تفويض التوقيع و تفويض السلطة استثناء في الموضوعات المحددة بمراسيم و الموقعة توقيعاً مجاوراً من وزير الدولة إلى رؤساء المصالح المدنية للدولة بالمحافظات (1).

و تعتبر هذه المراسيم الثلاثة من أشهر المراسيم المنظمة للتفويض في فرنسا (2) ، هذا فضلاً عن دور مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد الذي يعد بمثابة إرساء قضائي للتمييز بين التفويض في الاختصاص و التفويض في التوقيع (3).

و في ما يأتي ، سنتناول أحكام التفويض في التوقيع من حيث آثار التفويض في التوقيع على اختصاصات الأصيل المفوض فيها، ومن حيث مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه، ومن حيث انتهاء التفويض في التوقيع.

#### أولاً- آثار التفويض في التوقيع على اختصاصات الأصيل المفوض فيها:

تفويض التوقيع ليس إلا ترجمة لإرادة الأصيل، فهو مجرد نقل عبئ مادي كان من المفروض أن يقوم به صاحب الاختصاص الأصيل ، وهو التوقيع على القرارات الصادرة منه بصدد مسألة معينة، و لكنه ينقل هذه المهمة إلى المفوض إليه مع بقاء سلطة التقرير للأصيل نفسه رغم أن القرار لا يحمل توقيعيه (4).

<sup>1</sup>-Article n° 05 du décret n° 64- 250 du 14 Mars 1964, relatif aux pouvoirs des préfets à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative, modifié :

« Le préfet peut consentir des délégations de signature et, exceptionnellement, dans les matières déterminées par décrets contresignés par le ministre d'état chargé de la réforme administrative, des délégations de pouvoirs.

Ces délégations sont consenties :

- au chef des services départementaux des administrations civiles de l'état... », Voir : Charles Debbasch, Marcel Pinet, les grands textes administratifs, Sirey, France, 1970, p97.

<sup>2</sup> - د/ عيد قريطم مرجع سابق، ص 165.

<sup>3</sup> - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1957/ 06/28 في قضية (Société.x)، وحكمه الصادر في 06 /30 /1961 في قضية (Procureur générale de la cour des comptes. Sieur Maser) و مذكرات مفوضي الدولة (Méric) و (Bernard) الخاصة بهما ، للمزيد حول هذا الموضوع أنظر خاصة: د/ عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق، ص 74 و ما بعدها.

<sup>4</sup> - د/ نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 157.

فهو بذلك يحفظ للأصيل ممارسة الاختصاص الذي فوض توقيعه فيه دون الحاجة إلى إلغاء التفويض ، ودون أن تعتبر هذه الممارسة من جانب الأصيل إلغاء ضمناً له، إلا أن هذا لا يعني أن الجزئية الواحدة قد يصدر فيها قرار من الأصيل وآخر من المفوض إليه ، فممارسة أحدهما تحجب عن الآخر التصدي لذات الموضوع (1).

يتسم هذا النوع من التفويض بكونه يتم إلى الأعوان المباشرين للأصيل، فهو لا يوجد إلا في نطاق الجهاز الإداري الواحد أي في الإدارة المركزية أو في الإدارة اللامركزية (2).

### ثانيا- مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه.

يحتفظ المفوض (الأصيل) في التفويض في التوقيع بصفة الفاعل الحقيقي للتصرف (3) ، فتعتبر القرارات الصادرة عن المفوض إليه بموجب هذا النوع من التفويض بمثابة قرارات صادرة عن الأصيل نفسه حيث يصدر المفوض إليه القرار باسم الأصيل و لحسابه (4) ، لذا تأخذ قراراته شكل قرارات الأصيل و مركزها بما يترتب على ذلك من آثار (5)، فقرار مدير في الإدارة المركزية للوزارة ، متخذ بناء على تفويض توقيع صادر من الوزير هو قرار وزاري، كذلك قرارات و مقررات الأمين العام للوزارة التي يمضيها باسم الوزير المعني فهي قرارات وزارية.

1- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 156.

2- تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 14-155 ، مؤرخ في 05 مايو سنة 2014، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر عدد 27، الصادرة في 10 مايو سنة 2014 على : " يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل، توقيع القرارات الفردية و التنظيمية."

3-Maurice Bourjol, Droit administratif (l'action administratif), Masson et Cie éditeurs, paris, 1972, p243.

4- ينص عادة في صلب النص أو القرار المتضمن تفويض الإمضاء على أن المفوض إليه يوقع باسم الأصيل، مثال ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القرار المؤرخ في 27 ديسمبر 2010، يتضمن تفويض وزير الموارد المائية إمضاءه إلى مدير الميزانية و الوسائل ، ج ر عدد 18، الصادرة في 23 مارس سنة 2011 : " يفوض إلى السيد علي صدوق، مدير الميزانية و الوسائل، الإمضاء في حدود صلاحياته، باسم وزير الموارد المائية على جميع الوثائق الحسابية لميزانية التجهيز و التسيير..."

5- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 145.

و يترتب على ذلك، أن للأصيل عند الاقتضاء إلغاء هذه القرارات أو سحبها إذا كانت منعدمة في أي وقت، ويستطيع سحبها خلال مواعيد الطعن بالإلغاء المحددة إذا كانت معيبة، ولكنه لا يملك أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوض إليه بشأن موضوع التفويض في التوقيع لأنها تنسب إليه و تعتبر كأنها صدرت منه شخصياً، و على ذلك فهو لا يملك إزاء هذه القرارات إلا ما يملكه بالنسبة للقرارات الصادرة منه في غير حالة التفويض (1).

و يترتب على كل ذلك، أن الأصيل يظل مسؤولاً عن قرارات المفوض إليه، فيوجه الطعن بإلغاء قرارات المفوض إليه المتخذة بناء على تفويض التوقيع ضد الأصيل، كما يسأل هذا الأخير عن الأخطاء الشخصية للمفوض إليه في هذا المجال (2)، و في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2005/07/12 في قضية ( ق.ع.ب ) ضد مدير الشباب و الرياضة لولاية البويرة (3)، رفض المجلس طلب والي ولاية البويرة بإخراجه من الخصام بحجة أن مدير الشباب و الرياضة هو الذي أبرم الإتفاقية، لأن مدير الشباب و الرياضة قد تصرف بتفويضه من الوالي و من ثم لا يمكن إخراج ولاية البويرة من الخصام.

### ثالثاً- انتهاء التفويض في التوقيع:

نظراً للصفة الشخصية لتفويض التوقيع، فإن كل تغيير في وظائف المفوض أو المفوض إليه تؤدي إلى سقوطه (انتهائه) (4)، أي أن تفويض التوقيع لا ينتهي فقط بترك المفوض أو المفوض إليه الوظيفة نهائياً، ولكنه ينتهي كذلك بمجرد تغيير وظيفة أحدهما، فهذا النوع من التفويض يتأثر بالانتقالات الوظيفية، و ينص عادة النص الأذن بالتفويض على انتهاء تفويض الإمضاء تلقائياً بانتهاء مهام المفوض أو المفوض إليه (5).

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 133.

2- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 158.

3- قرار رقم 22350، صادر عن الغرفة الأولى لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 07، 2005، ص 92.

4- Charles Debbasch, Marcel Pinet, op.cit, P105.

5- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 14-155، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، السابق الذكر، تنص على مايلي: " ينتهي التفويض تلقائياً بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه".

## الفرع الثاني - تمييز تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع:

بعد الدراسة الموجزة لمفهوم و أحكام التفويض في التوقيع، سنحاول في هذا العنصر التعرف على أهم النقاط المشتركة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع هذا من جهة، و بما أنهما يختلفان اختلافا جوهريا عن بعضهما، سنتطرق إلى الفروق الأساسية و الهامة بينهما من جهة أخرى.

### أولا - النقاط المشتركة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع.

يتشابه التفويض في الاختصاص مع التفويض في التوقيع - أساسا - في الشروط الواجب توفرها لتحقيق كليهما، لا سيما في وجوب استناد كليهما إلى نص قانوني ( تشريعي، تنظيمي) يجيزه و يسمح به صراحة (1)، حيث ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له بتاريخ 28 فبراير سنة 2000 يخص التفويض في الإمضاء، إلى اعتبار عدم إمكانية أعمال تفويض الإمضاء دون وجود نص يأذن به (2).

و في مقابل الشرط السابق، يكون كل من تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع غير مشروع، إذا ما وجد نص يمنعه صراحة أو ضمنا(3).

يجب أن يكون قرار التفويض (اختصاص ، توقيع) منشورا بصفة منتظمة في الجريدة الرسمية أو في أية وسيلة أخرى(4).

على الرغم من هذا التوافق بين نوعي التفويض ، إلا أن بينهما فروقا أساسية .

1- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص251.

2- قرار غير منشور لمجلس الدولة بتاريخ 28 فبراير 2000، قضية ( ش.أ) ضد والي ولاية تيزي وزو، مشار إليه لدى: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 981. تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس دائرة بني دواله، اتخذ مقرا أبطل بموجبه مقرر صادر عن رئيس بلدية بني دواله باستفادة " ش.أ" من محل تجاري، فرغ المعني بالأمر دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طالب فيها بإبطال مقرر رئيس الدائرة ، فقضى مجلس الجزائر برفض الدعوى، فاستأنف القرار أمام مجلس الدولة الذي أبطل مقرر رئيس الدائرة، بسبب عدم الاختصاص، و لأنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، كما أن مقتضيات المادتين 76، 77 من المرسوم 30/86 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويض بالإمضاء من طرف الوالي لإلغاء قرار بلدي.

3- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص251.

4- لحسين بن الشيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص74.

## ثانيا- الفروق الأساسية بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع:

إن الفروق الجوهرية بين نوعي التفويض السابقين رتبها خاصة الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي و الفقه في فرنسا، وأيدها معظم الفقه العربي<sup>(1)</sup>، و تتمثل في ما يأتي:

- تفويض الاختصاص يؤدي إلى حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، في حين أن التفويض في التوقيع لا يحرم السلطة المفوضة من مزاولة ذات الاختصاص المفوض فيه التوقيع بجوار المفوض إليه<sup>(2)</sup>.

- تنتفي الصفة الشخصية في تفويض الاختصاص، أي أن التفويض في هذه الحالة يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه، و لذا فهو لا ينتهي بتغير أحد طرفيه، أي بقاء التفويض بالرغم من تغير شاغل المنصب، و على العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع ذو طابع شخصي يوجه إلى المفوض إليه باسمه<sup>(3)</sup>، فهو ينقضي بتغير المفوض أو المفوض إليه.

- تختلف القيمة القانونية للقرارات الصادرة في الحالتين، حيث في تفويض الاختصاص، تأخذ قرارات المفوض إليه قوة و مرتبة مصدره ( المفوض إليه) في السلم الإداري، أما في تفويض التوقيع، تأخذ قرارات المفوض إليه مرتبة و قوة القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل، و لهذا التمييز أهمية عملية بخصوص الاختصاص القضائي بإلغاء القرارات الإدارية<sup>(4)</sup>.

هذه الفروق تمثل أهم أوجه الاختلاف التي رتبها الفقه و القضاء بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع.

<sup>1</sup>- أنظر مثلا:

- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص47.

- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان، مرجع سابق، ص330.

- د/ صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص116.

2- Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, op.cit, p 158.

<sup>3</sup>- تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-155 السابق الذكر على: " يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه و تعداد المواضيع التي يشملها التفويض و التي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه".

<sup>4</sup>- د/ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص148.

## خلاصة الفصل الأول:

تناولنا في هذا الفصل ماهية التفويض في الاختصاص الإداري، حيث عرفنا أن فكرة التفويض ترجع جذورها إلى القانون الروماني، أين كانت تستخدم في مجال القانون الخاص ( القانون المدني) لتكليف شخص شخصا آخر بمهمة حين يتعذر عليه القيام بها، أو تحويل الدائنية، أو حلول فرد محل آخر في إجراء عقد أو التزام أو تحقيق هبة، و في مرحلة لاحقة اعتبر التفويض وكالة بين الأطراف، ثم انتقلت الفكرة إلى القوانين الغربية كالقانون الفرنسي و لكن محمله بآثارها المدنية ، و بعد ازدياد دور الدولة الفرنسية التدخل في الحياة العامة و ظهور روابط غير مألوفة في القانون الخاص، بدأت فكرة التفويض تنفصل عن فكرة الوكالة المدنية و تصطبغ بأفكار القانون العام بفضل الجهود المبذولة من طرف الفقهاء الفرنسيين لإقامة نظريات القانون العام ، كما كان للقضاء دور في إقامة نظرية متكاملة عن التفويض الإداري خاصة قضية "موغامبوري" و مذكرات مفوض الدولة روميو بشأنها.

و عرفنا أن الدولة الإسلامية التي أسسها الرسول صلى الله عليه و سلم في المدينة المنورة قد عرفت فكرة التفويض إلا أنها كانت تجمع أفكارا مشابهة لها مثل:المعاونة، المشاركة، شد الأزر والإنابة، و تطورت الفكرة عبر العهود الإسلامية المختلفة إلى أن اتخذت صراحة لفظ التفويض في عهد الدولة العباسية مع إنشاء وزارة التفويض ، فكان الرسول صلى الله عليه و سلم يفوض بعضا من سلطاته لأصحابه و كذلك فعل الصحابة و الخلفاء من بعده.

و تطرقنا لدراسة مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري من جانبيه القانوني و الفني، أي من زاوية القانون الإداري و زاوية علم الإدارة العامة، وقد عرفنا أن التفويض في القانون الإداري يعتبر استثناءا على قواعد الاختصاص، كما عرفنا أن هناك جدل فقهي حول المقصود بالتفويض هل هو تفويض السلطة أم تفويض الاختصاص أم الاثنين معا و قد أوردنا الحجج المدعمة لموقف كل رأي من هذه الآراء، كما تطرقنا إلى تعريفات فقهاء القانون الإداري لتفويض الاختصاص، هذه التعريفات التي تختلف بحسب الزاوية التي

يركز عليها كل فقيه في تعريفه، و توصلنا إلى أنها تتفق عموما من حيث المعنى الإجمالي لهذا التفويض.

و عرفنا أيضا أن التفويض في علم الإدارة العامة يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها نظرية التنظيم الإداري، و قد عرّف فقهاء هذا العلم التفويض ، و اختلفت تعريفاتهم كل حسب الزاوية التي ينظر منها إليه و استنتجنا أن فقهاء الإدارة العامة لا يركزون كثيرا في تعريفاتهم للتفويض على جانب المشروعية ، فهم يتأثرون في معالجته بعلم إدارة الأعمال الخاصة، إذ أن الأصل في إدارة الأعمال الخاصة أن السلطة تتركز في يد مدير المنظمة، ثم تتوزع بعد ذلك داخلها بتفويض منه ، كما يهتمون بالعوامل الكفيلة بتحقيق التفويض النتائج المرجوة منه خاصة تحقيق السرعة و الكفاءة في الانجاز.

و أوضحنا في هذا الفصل الدور الهام الذي يلعبه نظام التفويض في الاختصاصات الإدارية في تحقيق إصلاح الجهاز الإداري و تحقيق ديمقراطية الإدارة، و القضاء على البطء في الإجراءات التي تعيق تقدم الإدارة، كما يمكّن الرؤساء الإداريين من التخلص من بعض الأعباء التي تثقل كاهلهم، خاصة الثانوية منها حتى يتفرغوا للمهام الرئيسية من إشراف و توجيه و تخطيط و تنسيق، كما أنه الطريقة المثلى لتدريب المرؤوسين على أعمال القيادة و يرفع شعور المرؤوسين ( المفوض لهم) بالثقة و هذا يؤدي إلى زيادة إنتاجيتهم و جديتهم.

و قد عرفنا أن التفويض ليس عملية سهلة، بل تعترضها صعوبات عدّة في الواقع العملي، منها ما يرجع إلى المفوض مثل تعطشه للسلطة و تمسكه بها و خوفه من منافسة مرؤوسيه المفوض لهم له ، و نقص خبرته بعملية التفويض و جهله للمزايا التي يحققها، و تجمده على أساليب عمل معينة، و هناك من الصعوبات ما يعود إلى المفوض إليه مثل نقص كفاءة هذا الأخير و افتقاره للخبرات التي تؤهله لتحمل مسؤوليات جديدة، و كذا عدم وجود نظام للحوافز يشجع المفوض إليه على قبول التفويض، و يدفعه إلى إبداء الاهتمام الكافي لتنفيذ ما فوض إليه، كما يرجع البعض من هذه الصعوبات للبيئة التنظيمية مثل سيطرة المركزية الشديدة و عدم الاستقرار الوظيفي للموظفين، و كذا عدم وضوح النص الأذن بالتفويض مما يجعل الرؤساء يتجنبون تطبيقه مما ينتج عنه عرقلة سير العمل الإداري.

لكي يتحقق النجاح للتفويض في الاختصاص الإداري، يجب التغلب على الصعوبات التي تواجهه و العمل على تذليلها، حيث يجب الحرص على تناسب التفويض مع قدرات المفوض إليه و توفير المعلومات الكافية والضرورية التي تمكنه من التصرف في الموضوعات المفوضة، وعرفنا أن من أهم العوامل المساعدة على نجاحه توفير الرقابة الرشيدة من طرف المفوض و لا بد أن يتم تقييم المفوض إليهم و تركيز عملية التقييم على النتائج مع ترك حرية اختيار من تفوض إليهم السلطة لوسائل وآليات القيام بالواجبات المفوضة مادامت تتم في إطار المشروعية.

و بما أن تحديد ماهية التفويض في الاختصاص لا تكتمل إلا بتمييزه عن الأنظمة المشابهة له فقد قمنا في المبحث الثاني من هذا الفصل بدراسة أوجه التشابه و الاختلاف التي تميزه عن غيره من التصرفات التي تتشابه معه و قد تختلط به، خاصة تلك التصرفات المنتمية إلى مجال القانون العام ( كالحلول و النيابة الإدارية و التفويض التشريعي و التفويض في التوقيع)، حيث وصلنا إلى نتيجة مفادها أن التفويض في الاختصاص الإداري هو أسلوب قانوني مستقل بذاته، و له خصائصه الجوهرية التي تميزه عن غيره، هذا بالرغم من أوجه التشابه التي تجمع بينه و بين هذه الأنظمة، و بالتالي لا يجب الخلط بينه و بين الأنظمة المشابهة له، كما لا يجوز استخدام الألفاظ و الأحكام الخاصة بأحد هذه التصرفات و الأنظمة مكان التفويض في الاختصاص.

# الفصل الثاني

ممارسة التفويض في الاختصاص  
الإداري في الإدارة المركزية  
الجزائرية

## الفصل الثاني- ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية:

تطرقنا في الفصل الأول من هذا البحث إلى ماهية التفويض في الاختصاص الإداري ، و قد عرفنا أن هذا التفويض يشكل استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، و انه من المبادئ الأساسية و الهامة التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الدولة وأنه يوفر العديد من المزايا الحسنة للمفوضين و المفوض لهم على حد سواء، و للإدارة المطبق فيها، و تعرضنا إلى الصعوبات التي تواجه تطبيقه، و إلى العوامل التي من شأنها أن تحقق النجاح لهذا التفويض ، كما علمنا بأنه نظام مستقل بذاته، له من الخصائص الجوهرية ما يميزه عن غيره من التصرفات القانونية التي قد تختلط به.

أما هذا الفصل، فقد ارتأينا أن نخصه لممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية، حيث سنتطرق إلى الأحكام التي يخضع لها هذا التفويض عند ممارسته من حيث الضوابط القانونية لمشروعية هذه الممارسة، و إلى الآثار القانونية الناتجة عنه والى طرق انتهائه، و سنستعين كثيرا في هذا الإطار بأحكام التفويض في الاختصاص خاصة في فرنسا ومصر، حيث تشترك الجزائر مع هذين البلدين في اتباع النظام القانوني اللاتيني، كما أن فرنسا تعتبر المصدر التاريخي الأول للقانون الإداري، و مصر هي دولة رائدة في هذا مجال ، حيث قام القضاء الإداري في هذين البلدين بتأصيل أفكار التفويض و استنباط أحكامه.

و بما أن دراستنا ستقتصر على ممارسة هذا التفويض في الإدارة المركزية الجزائرية، فسننتقل إلى السلطات المعنية و المخول لها هذه الممارسة على مستوى هذه الإدارة.

و عليه سنخصص المبحث الأول من هذا الفصل إلى أحكام ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري، و سنتناول في المبحث الثاني السلطات المعنية بممارسة تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية.

### المبحث الأول- أحكام ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري.

إن التفويض هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، هذا المبدأ الذي يلزم صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصاته بنفسه بحكم القانون ( بمعناه الواسع) الذي أسنده إليه، و كل تجاوز من طرف صاحب الاختصاص للحدود المرسومة من المشرع في ممارسة هذه الاختصاصات يجعل تصرفه باطلا.

و عليه يجب لممارسة التفويض في الاختصاص أن يكون له وجه شرعي، فلا يجوز أن يعهد صاحب الاختصاص باختصاصاته أو بجزء منها إلى غيره إلا في إطار ضوابط قانونية يجيزها المشرع نفسه.

و لذلك يشترط لمشروعية ممارسة التفويض في الاختصاص توافر مجموعة من الشروط الموضوعية و الشكلية التي يجب على الإدارة مراعاتها لتتسم تصرفاتها المتعلقة أساسا بقرارات الأصيل و المفوض إليه بصفة المشروعية، و كل إخلال أو تجاوز للشروط التي يتطلبها القانون لصحة هذا التفويض يجعل القرار الصادر في شأنه معيبا و يصمه بعدم المشروعية .

و يترتب على مشروعية التفويض مجموعة من الآثار القانونية التي تنصرف إلى كل من طرفي التفويض، المفوض (الأصيل) و المفوض إليه.

و بما أن التفويض يتسم بصفة التأقيت فإن له بداية و له نهاية ، حيث ينتهي التفويض بعدة طرق تؤدي إلى عودة الاختصاصات المفوضة إلى صاحبها الأصلي.

و عليه سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، سنخصص الأول منها إلى الضوابط القانونية لمشروعية ممارسة التفويض في الاختصاصات الإدارية، و الثاني سنتناول فيه الآثار التي يترتبها هذا التفويض و سنختمه بمطلب ثالث سنتطرق فيه إلى طرق انتهاء التفويض في الاختصاصات الإدارية.

### المطلب الأول- الضوابط القانونية لمشروعية ممارسة التفويض في الاختصاصات الإدارية:

إن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية في الظروف العادية، يحتم عليها أن تكون جميع تصرفاتها خاضعة للقانون، ونظرا لأن التفويض في الاختصاص هو استثناء من أصل عام يوجب ممارسة الموظف اختصاصاته بنفسه، فإن هذا النظام القانوني الاستثنائي في ممارسة الاختصاص يتوجب إخضاعه لضوابط وشروط معينة تتحقق معها مشروعيته.

و هكذا فإن التفويض في الاختصاص الإداري لا يكون صحيحا و مرتبا لآثاره القانونية إلا بتحقق شروطه، ، غير أنه قد تستجد ظروف استثنائية يمكن معها أن تكتسب الأعمال غير المشروعة صفة الشرعية، و التي يجوز في ظلها التغاضي عن أي شرط من شروط صحة هذا التفويض.

وعليه، سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، سنتناول في الأول منها شروط التفويض في الاختصاص الإداري، وسنتطرق في الثاني إلى جزاء مخالفة شروط التفويض في الاختصاص، وفي الثالث سندرس الاستثناء من شروط التفويض و ذلك كالاتي:

### الفرع الأول- شروط التفويض في الاختصاص الإداري:

يقصد بشروط التفويض تلك الشروط الموضوعية ( أولا) و الشكلية (ثانيا) التي لا بد من توفرها لكي ينعقد التفويض بطريقة سليمة وصحيحة، وسنفصل هذه الشروط كما يأتي:

#### أولاً: الشروط الموضوعية:

يشترط لصحة التفويض في الاختصاص الإداري توفر شروطا موضوعية رئيسية ، وتخلفها أو تخلف أحدها يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الصادر فيه، وهذه الشروط سنتناولها كالاتي:

- وجود نص أذن بالتفويض في الاختصاص الإداري(1)، صدور قرار التفويض في الاختصاص الإداري ( 2)، أن يكون التفويض جزئيا ( 3)، عدم تفويض الاختصاصات المفوضة ( 4).

## 1- وجود نص أدن بالتفويض في الاختصاص الإداري:

الأصل في الاختصاصات أن تمارس من طرف صاحبها الشرعي، و لا تفوض، إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحة<sup>(1)</sup>.

فالاختصاص في القانون العام ، لا يعد حقا شخصيا متروكا لصاحبه يمارسه كيفما يشاء، بل إنه وظيفة و مهمة منوطة به يمارسها لتحقيق المصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

و في هذا الإطار تنص المادة 47 من الأمر رقم 06- 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>(3)</sup> في فقرتها الأولى على: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

أي يجب على الموظف القيام باختصاصاته بنفسه و في الزمان و المكان المحددين له مادام يتمتع بصفة الموظف العام، فلا يملك صاحب الاختصاص التنازل عنه لغيره أو تفويضه إليه إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة.

**أ - مضمون الشرط:** يتعين لصحة التفويض في الاختصاص الإداري باعتباره استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، أن يكون له سند قانوني يسمح به حتى يكون المبدأ مصونا و الاستثناء مشروعاً.

و يستقر القضاء في كل من فرنسا و مصر على وجوب استناد التفويض في الاختصاص الإداري إلى نص يجيزه، فإذا تم التفويض دون وجود نص يسمح به كان التفويض مشوباً بالبطلان<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - Jean Rivéro, Droit Administratif ,9<sup>eme</sup> éd, Dalloz, paris, France, 1980, p 254.

<sup>2</sup> - د/ علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مرجع سابق، ص 362.

<sup>3</sup> - مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، ج ر عدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

<sup>4</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 67.

و قد أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه على عدم جواز التفويض إلا بناء على نص قانوني يجيزه، ومن ذلك حكمه بتاريخ 1953/10/30 في قضية شركة التعاون الزراعي للحمضيات و الفواكه و الخضار ( société coopérative agricole des arguâmes, fruits et légumes de la Mitidja ) و الذي قضى فيه بعدم جواز تفويض حاكم عام الجزائر ( قبل الاستقلال ) اختصاصاته إلى محافظ منتدب في مهمة هناك بغير نص (1).

و سار القضاء الإداري المصري في نفس الاتجاه، سواء من محكمة القضاء الإداري أو من المحكمة الإدارية العليا بعد إنشائها ، و مما قررته هذه الأخيرة بشأن عدم جواز التفويض إلا بنص قانوني حكمها الصادر في 22 يونيو سنة 1975 الذي قالت فيه: " و من حيث إن الواضح مما تقدم أن القانون رقم 210 لسنة 1951 قد أناط برئيس المصلحة سلطة التعقيب على تقدير الرئيس المحلي في التقارير السنوية التي توضع عن العاملين باعتبار أن هذا العمل يدخل في اختصاص وظيفته، و قد قام المشرع بهذا التحديد لمصلحة عامة ارتآها فألزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الاختصاص بنفسه، ولم يجز له التفويض فيه إلى سواه ، ولما كان الثابت - في الحالة المماثلة - أن رئيس مصلحة الضرائب كان موجودا و يباشر أعمال وظيفته عندما عهد إلى وكيل المصلحة باختصاصاته في التعقيب على تقدير الرئيس المحلي ... فإن هذا التفويض يكون مخالفا للقانون، وتكون التقديرات التي وضعها وكيل المصلحة قد جاءت باطلة، مما يتعين معه عدم الاعتداد بها " (2).

أما فيما يخص القضاء الإداري الجزائري، فلم أجد حسبما توافر لي من معلومات، أحكاما قضائية فيما يتعلق بعدم جواز التفويض في الاختصاص بغير نص، على عكس القضاء الإداري الفرنسي و المصري الذين كان لهما أحكاما متعددة في هذا الخصوص.

<sup>1</sup>- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 84.

<sup>2</sup>- د/ عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 137.

إلا أن هناك قرارا غير منشور لمجلس الدولة الجزائري بتاريخ 28 فبراير 2000 –  
مذكور سابقا- حول عدم جواز التفويض إلا بنص و لكن هذا القرار يخص تفويض الإمضاء  
و ليس تفويض الاختصاص<sup>(1)</sup>.

أما فقهاء القانون الإداري في كل من فرنسا<sup>(2)</sup> و مصر<sup>(3)</sup> و الجزائر<sup>(4)</sup> فهم مجمعون  
على وجوب استناد التفويض في الاختصاص الإداري إلى نص يجيزه.

و في هذا المجال ذهب رأي في الفقه المصري، إلى أنه " يستوي في وجوب استناد  
التفويض إلى نص، أن يكون الأصيل فردا أو مجلسا لاتحاد الحكمة في الحالتين"<sup>(5)</sup>.

---

<sup>1</sup>- إذا كان الحال كذلك بالنسبة للتفويض في الإمضاء، وهو الأقل تأثيرا بالنسبة لاختصاصات الأصيل، فما بالك بتفويض  
الاختصاص الذي يجب عن الأصيل ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، كما أن المعروف أن كل من  
نوعي التفويض يخضعان لنفس الأحكام العامة خاصة من حيث إلزامية وجود نص قانوني يأذن بكل منهما.

<sup>2</sup>- Voir par exemple :

- Jean Rivéro, op.cit, p 254.  
-Jean Waline, op.cit, p 387.  
- Maurice Bourjol, op.cit, p 242.

<sup>3</sup>- أنظر مثلا:

- د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 309.  
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص120.

<sup>4</sup>- انظر مثلا:

- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص57.

- Ahmed Mahiou, op.cit, p205.  
- Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, op.cit, p 159.

<sup>5</sup>- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 86.

غير أنه يمكن القول أن توزيع المشرع للصلاحيات القانونية ليس عشوائياً، بل إنه لتجسيد العديد من الاعتبارات ، فعادة ينيط المشرع بعض الصلاحيات الإدارية إلى مجالس إذا كان يستهدف من ذلك التآني في إصدارها أو أنها تحتاج إلى بحث و مناقشة وتمحيص جماعي أو كان يرمي من ذلك إلى توفير ضمانات قانونية تقى الأفراد من احتمال تعسف الموظف الفرد و إساءة استعمال صلاحياته (1).

لكل هذه الاعتبارات فإنه من النادر وجود نص يأذن لمجلس بالتفويض ، وحتى و إن وجد فإنه حتما يتعلق بتفويض الاختصاص و ليس بتفويض التوقيع لأن المجلس يقرر و لا يوقع، غير أن الواقع العملي يحتاج إلى وجود مثل هذا النص و ذلك رغبة في سرعة اتخاذ الأعمال و حتى يتحقق الهدف من وراء اتخاذها في الوقت المناسب (2).

كما تطبق نفس القاعدة على " التفويض الفرعي" ، وهو ذلك التفويض الذي يتم من المفوض إليه فيما فوض فيه، كأن يفوض وزير جزءاً من اختصاصاته إلى أحد المديرين بالإدارة المركزية لوزارته ، فيقوم هذا الأخير بدوره و يفوض ذلك الاختصاص إلى نائب المدير، أي أنه لا يكفي في التفويض الفرعي النص العام الآذن بالتفويض، لأن هذا النص لا ينصرف إلا للاختصاصات التي يملكها الأصيل بصفته هذه و ليس بصفته مفوضاً إليه، بل يجب أن يرد نص خاص يجيز التفويض الفرعي و إلا فإنه غير جائز.

على الرغم من إجماع الفقه و القضاء الإداريين على ضرورة أن يكون النص الآذن بالتفويض صريحاً، إلا أن بعض الفقهاء أجازوا استناد قرار التفويض إلى عرف إداري متى توفرت شروطه، فيرى الدكتور عبد الفتاح حسن (3)، ويسانده الدكتور محمود إبراهيم الوالي (4)، أن ليس هنالك ما يمنع من أن يستند قرار التفويض إلى عرف يسمح به، ما دام من المسلم به بإجماع الفقه أن العرف مصدر من مصادر القانون الإداري و القانون عموماً.

1- د/ علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مرجع سابق، ص 360.

2- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 76.

3- د/ عبد الفتاح حسن ، مرجع سابق، ص 85.

4- د/ محمود إبراهيم الوالي ، مرجع سابق، ص 310.

وينوه الدكتور عبد الفتاح حسن إلى ضرورة عدم الخلط بين العرف الذي يسمح بالتفويض و الذي يجب أن تتوافر فيه أركانه، وبين الإذن الضمني بالتفويض الذي يكتفى به في حالة الظروف الاستثنائية.

أما الباحث منور كربوعي في مذكرته بعنوان " التفويض الإداري و تطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية " (1)، فقد قال بعدم جواز تفويض الاختصاصات الإدارية المحددة بنص مكتوب استنادا إلى عرف، وقد علل رأيه ، بأن النص المكتوب أقوى و ألزم لأعضاء السلطة الإدارية من النص غير المكتوب، إلا أنه استثنى من ذلك حالة كون اختصاص العضو الإداري محدد بنص غير مكتوب، ففي هذه الحالة لا يرى مانع من استناد التفويض في هذا الاختصاص إلى عرف.

أما الدكتور عيد قريطم (2)، فله رأي مغاير، فلا يقبل أن يصدر قرار التفويض الإداري بناء على عرف يأذن به مهما كانت ظروفه، و يؤسس رأيه على كون التفويض في الاختصاص استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، و الاستثناء لا يقاس عليه و لا يجوز التوسع في تفسيره، لذا يجب النص عليه صراحة في القانون و هو ما يتماشى مع الطبيعة الاستثنائية لهذا النظام.

أما نحن فنؤيد هذا الرأي الأخير لوجاهة الحجة المقدمة فيه، إضافة إلى كون النصوص القانونية (دستورية أو تشريعية أو تنظيمية) تعد مصدرا أساسيا للاختصاص، يعمد فيها المشرع عادة إلى التحديد والتوزيع الدقيق للصلاحيات على الجهات الإدارية، فلا مناص إذن من احترام إرادته في هذا المجال.

و في الأخير، تجب الإشارة إلى أنه لا يكفي أن يكون النص الأذن بالتفويض قد صدر قبل أعمال التفويض، بل يجب أن يكون قائما ( نافذا) عندما يصدر الأصيل قراره بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره (3).

1 - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 94.

2 - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 106-107.

3 - د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 28.

ب - مرتبة النص الآن بتفويض الاختصاص:

المشرع حينما ينظم قواعد التفويض، فإنه يسلك عادة أحد سبيلين: (1)

الأول: أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين.

الثاني: أن يصدر قانون خاص بتنظيم تفويض الاختصاص في قطاع من القطاعات مثلما هو الحال في مصر (2) و سوريا (3) أين اتجهت إرادة المشرع في هذين البلدين إلى معالجة موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية بتشريع عام.

و القاعدة التي يجمع عليها الفقه فيما يخص مرتبة النص الآن بتفويض الاختصاص هو أن يكون هذا النص من نفس مرتبة النص المانح للاختصاص للأصيل، أو من مرتبة أعلى (4).

و هذه القاعدة بالنسبة للتفويض في الاختصاص تنطبق على الاختصاصات المحددة في الدستور و الاختصاصات المحددة في القوانين و المراسيم على حد سواء.

فإذا كان اختصاص الأصيل مبناه نص في الدستور فلا يجوز التفويض في هذا الاختصاص إلا بنص دستوري (5)، ذلك أن الدستور يضمن تحديد الوظائف الأساسية في الدولة و إسناد كل وظيفة إلى هيئة معينة كما يبين الأشخاص الذين يملكون ممارسة تلك الوظائف، فلا يمكنهم تفويض بعضها من اختصاصاتهم المحددة بالدستور إلا بنص دستوري (6).

1 - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص310.

2 - القانون رقم 42 لسنة 1967 الصادر في 09 أكتوبر سنة 1967.

للمزيد حول مضمون هذا القانون انظر: شفيق حسن زكي، مرجع سابق، ص90.

3 - المرسوم التشريعي رقم 69 بتاريخ 04 /09 /2005، المتعلق بتنظيم تفويض الاختصاص ، الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية ، العدد 40 لسنة 2005، انظر في ذلك: د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 104.

4 - أنظر كل من:

- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص276.

- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 474.

5 - هذه القاعدة تطبق أيضا بالنسبة لتفويض التوقيع نظرا لأهمية الاختصاصات الدستورية و القيمة التي يتصدرها الدستور في سلم القواعد القانونية.

6 - محمد خليفي، مرجع سابق، ص45.

و بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 قبل تعديله، نجده يحدد لرئيس الجمهورية اختصاصاته الدستورية و لكنه لم يجر له صراحة التفويض في بعض منها، بل منعه وحظر عليه التفويض في اختصاصاته الدستورية المحجوزة له و المحددة بالمادة 87 منه<sup>(1)</sup>.

إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، استحدثت الفقرة 06 في المادة 77 منه<sup>(2)</sup>، نصت صراحة على إمكانية تفويض الرئيس جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور.

و تطبيقا للقاعدة السابقة، فإن الاختصاصات المحددة بموجب قوانين يجب الإذن بالتفويض فيها بنص في القانون، كما أن الاختصاص المخول بنص تنظيمي يجب الإذن بالتفويض فيه بنص تنظيمي من نفس مرتبة النص التنظيمي المخول للاختصاص.

و لكن هذه القاعدة العامة يرد عليها بعض الاستثناءات في فرنسا، حيث أن مرتبة النص الأذن بالتفويض في الاختصاصات الدستورية تختلف عنها في الاختصاصات غير الدستورية، فالاختصاصات المقررة في الدستور لا يجوز التفويض فيها إلا بموجب نص في الدستور و هذا تطبيقا للقاعدة المشار إليها أعلاه.

أما الاختصاصات غير الدستورية، فالقاعدة العامة أن التفويض فيها لا يحتاج إلا إلى مرسوم بسيط، و ليس إلى أداة أدنى من ذلك، و يستوي أن يكون الاختصاص موضوع التفويض مقررا لصاحبه بنص في مرسوم أو نص في قانون<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 87 من الدستور 1996 قبل التعديل تنص على مايلي: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية ، سلطته في تعيين رئيس الحكومة و أعضائها و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 و من 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور."

<sup>2</sup> - عدلت هذه المادة بموجب المادة 05 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>3</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 96 و ما بعدها.

غير أنه يوجد استثناء على ذلك، حيث أنه يجب أن يستند التفويض إلى نص في القانون بالنسبة إلى الاختصاصات المقررة بقانون و التي يمنع و يحظر القانون التفويض فيها بموجب مرسوم صراحة أو ضمنا ، أو أن الاختصاص المقرر بقانون ، لا يظهر من أي نص قانوني الحظر الصريح أو الضمني للتفويض فيه و لكن يكون التفويض فيه يذهب بضمانة أساسية للأفراد (1)، ففي هذه الحالة يلزم التفويض فيه بقانون (2).

و تجب الإشارة إلى أن جواز التفويض بمرسوم في الاختصاصات المقررة بقانون، مرده إلى الطبيعة القانونية للتفويض في الاختصاص، فلا يعدو أن يكون صورة من صور توزيع المهام الوظيفية داخل الجهاز الإداري ، أي أنه ذو طابع تنظيمي أساسا، يملكه من يملك السلطة التنظيمية حسبما يحدده الدستور، و كانت هذه السلطة في فرنسا ممنوحة لرئيس الدولة في ظل دستور سنة 1875، ثم صارت هذه السلطة لرئيس الحكومة في دستور سنة 1946، ثم للوزير الأول في دستور سنة 1958 (3).

أما عن مرتبة النص الأذن بالتفويض في الاختصاص المقرر بقانون في الجزائر، فيصعب تحديدها بدقة نظرا لقلّة القرارات القضائية و كتابات الفقهاء في هذا المجال و التي تساعدنا على تأصيل الفكرة، و لكن يبدو أن الوضع عندنا لا يختلف عن الوضع في فرنسا، حيث نجد مثلا بعض المراسيم التنفيذية تجيز التفويض في اختصاصات مقررة بموجب قانون،

1- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 475.

2- قبل صدور حكم (Mogambury) في 02 / 12 / 1892، كان القانون وحده الذي يملك التصريح بالتفويض ، غير أنه بموجب هذا الحكم أجاز مجلس الدولة و لأول مرة الإذن بالتفويض بموجب مرسوم، بعد عرض مفوض الدولة مذكراته عن نظرية تفويض الاختصاص، للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: الفرع الثاني من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه المذكرة.

3- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 94.

و تجب الإشارة إلى أنه ومنذ صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 أصبح تنظيم المرافق العامة من سلطة الحكومة بصفة أساسية و للمشرع بصفة استثنائية، حيث أنه حدد نطاق القانون بموجب المادة 34 منه و ما يخرج عن ذلك فيدخل في نطاق السلطة اللانحوية التي تملكها الحكومة بموجب المادة 37 منه.

و من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 12-427<sup>(1)</sup> الذي يجيز في مادته 183 للوزير المكلف بالمالية تفويض اختصاصه في إعداد العقود التي تهم الأملاك العقارية الخاصة للدولة وإعطائها الطابع الرسمي والسهر على حفظها، في حين أن اختصاص الوزير المكلف بالمالية بالتصرف في عقود التسيير و التصرف التي تهم الأملاك الوطنية الخاصة للدولة و إعطائها الطابع الرسمي و حفظها، مخول له بموجب قانون الأملاك الوطنية<sup>(2)</sup>.  
- و تجدر الإشارة إلى صعوبة البحث عن الحالات التي يمنع فيها القانون التفويض ضمنا، و تلك التي يمس التفويض فيها بالضمانات القانونية للأفراد، و عليه و تجنباً للمشاكل و التعقيدات، فإن العديد من الفقهاء اليوم، يفضلون أن يكون النص الآذن بالتفويض في الاختصاص من ذات مرتبة النص المخول للاختصاص موضوع التفويض مهما اختلفت مستوياته سواء ورد في الدستور أو في القانون أو في اللائحة<sup>(3)</sup>.

## 2- صدور قرار بتفويض الاختصاص الإداري.

إن الإذن لسلطة ما بتفويض بعض اختصاصاتها ، وتحديد من يجوز التفويض إليهم، لا يكفي لأن يمارس هؤلاء الاختصاصات الجائز تفويضها بتحديد النص الآذن، وإنما لا بد لكي يتم ذلك، أن تظهر إرادة الأصيل في استخدام مكنة التفويض، و يتم هذا بإصدار قرار بالتفويض، و يعتبر هذا الشرط لازماً لإمكان ممارسة المفوض إليه الاختصاص المفوض<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، يحدد شروط و كفاءات إدارة و تسيير الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة، ج ر عدد 69 الصادرة في 19 ديسمبر سنة 2012، و قد نصت المادة 183 منه على: " يمكن للوزير المكلف بالمالية، في إطار تطبيق أحكام الفقرتين 2 و 3 من المادة 120 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر 1990، المعدل و المتمم المذكور أعلاه، أن يمنح تفويضاً بموجب قرار للمدير الولائي للأملاك الدولة لإعداد العقود التي تهم الأملاك العقارية الخاصة للدولة و إعطائها الطابع الرسمي و السهر على حفظها".

<sup>2</sup> - قانون رقم 90-30 مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر سنة 1990، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، ج ر عدد 44 الصادرة في 3 غشت سنة 2008.

تنص المادة 120 من قانون الأملاك الوطنية في فقرتيها 02 و 03 على: "و يتصرف الوزير المكلف بالمالية باسم الدولة في جميع عقود التسيير و التصرف التي تهم الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة و كذلك عقود الاقتناء و الاستئجار المذكورة في المادة 91 أعلاه مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 117 أعلاه و أحكام القوانين الخاصة. و يضيف الوزير على هذه العقود الطابع الرسمي، و يتولى المحافظة عليها".

<sup>3</sup> - يرى الدكتور عبد الفتاح حسن: " أن النص الآذن مهما كانت مرتبته متى خول اختصاصاً لجهة ما، فذلك يعني - كقرينة قانونية قاطعة- أنه قدر أن ممارستها له بنفسها أدنى إلى حماية الأفراد و حقوقهم"، مرجع سابق، ص 115.

<sup>4</sup> - د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 74.

ولكن هذا الشرط لا يجب توافره في حالة التفويض المباشر، و هو النوع من التفويض الذي يصدر عن سلطة أعلى من صاحب الاختصاص الأصلي، فيفوض بعضا من اختصاصات هذا الأخير إلى غيره مباشرة دون الأخذ بعين الاعتبار إرادة الأصل ودون أي عمل إرادي مستقل من جانبه (1).

و عليه يلزم - في غير حالة التفويض المباشر- أن يصدر قرار التفويض في الاختصاص استنادا إلى نص صريح يأذن به، و يشترط لصحته وجوب الالتزام بالنص الآذن من زوايا ثلاث: بالنسبة للأصلاء، و بالنسبة إلى المفوض إليهم، و بالنسبة لموضوع التفويض، و سنفصل ذلك كالآتي:

#### أ - وجوب الالتزام بالنص الآذن بالنسبة للأصلاء:

إن قرار التفويض يجب أن يصدر ممن لهم الحق في التفويض، وهم أولئك الذين أذن لهم النص أن يقوموا بالتفويض دون غيرهم، فلا يجوز لغير من ورد ذكرهم في النص الآذن بالتفويض أن يقوموا بذلك (2).

و يجب تفسير النص الآذن في هذا الخصوص تفسيراً ضيقاً، أي أن يصدر قرار التفويض في الاختصاص من الشخص الذي حدده النص سواء كانت الاختصاصات المفوضة تخص الأصل أو تخص شخصاً آخر.

و إعمالاً لقاعدة التفسير الضيق للنص الآذن، عندما يصدر نص قانوني يسمح لجهة ما أن تفوض اختصاصات غيرها إلى جهة ثالثة، يجب صدور قرار التفويض من الجهة الأولى دون غيرها و إلا كان قرار التفويض معيباً لصدوره من جهة غير مختصة بإصداره (3).

<sup>1</sup> - انظر كل من:

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 68.

- Mostafa Afifi , op.cit, p 23.

<sup>2</sup> - د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 476.

<sup>3</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 82.

و يحدد النص الآذن عادة الأشخاص الذين يجوز لهم التفويض في بعض الاختصاصات بصفتهم الوظيفية، وعندئذ لا يكون قرار التفويض في الاختصاص صحيحا إلا إذا صدر ممن يشغلون هذه الوظائف، وهذا يتماشى مع الطبيعة الوظيفية لتفويض الاختصاص الإداري، ومن ذلك نذكر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99<sup>(1)</sup> و التي تنص على: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين و سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

و في هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية."

ومن ثم يتعين أن يقتصر صدور قرار التفويض في سلطة التعيين و سلطة التسيير الإداري على "الوزير المعني" وحده، ولا يشمل شخصا آخر طالما لم يشر النص الآذن إلى ذلك.

ومن أمثلة ذلك في القانون المصري المادة 02 من القانون رقم 42 لسنة 1967 السابق الذكر، التي تخول لرئيس الوزراء وحده أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين<sup>(2)</sup>، وفي هذا الإطار، إذا صدر قرار بالتفويض في الاختصاص من غير مختص، كان مشوبا بعيب عدم الاختصاص.

و تجب الإشارة إلى أن عبئ إثبات قيام التفويض يقع على عاتق الإدارة، فإذا طعن في قرار الإدارة المستند إلى تفويض الاختصاص لكونه مشوبا بعيب عدم الاختصاص لصدوره من غير مختص، فيقع عليها عبئ إثبات استناد القرار إلى تفويض قائم و مشروع لنفي عيب عدم الاختصاص عن مصدر القرار<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، الصادرة في 28 مارس سنة 1990.

<sup>2</sup> - شفيق حسن زكي، مرجع سابق، ص 91.

<sup>3</sup> - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص

**ب- وجوب الالتزام بالنص الآذن بالنسبة إلى المفوض إليهم:**

يجب لصحة قرار التفويض أن يصدر إلى هؤلاء الذين حددهم النص الآذن بالتفويض في الاختصاص دون غيرهم، فيتقيد صاحب الاختصاص الأصلي في اختياره للمفوض إليهم بالتحديد الوارد في هذا النص، فهو لا يتمتع بأي سلطة تقديرية في هذا الاختيار، وتقتصر سلطته على أعمال هذا التفويض من عدمه بداءة<sup>(1)</sup>.

فإذا أخذنا كمثال على ذلك نص المادة 02 من المرسوم 90-99 السابقة الذكر فإن المفوض إليهم المحددين في هذا النص هم مسؤولي المصالح دون غيرهم.

كذلك قد يرسم النص الآذن ترتيبا معيناً لمن يصح التفويض إليهم بحسب الأسبقية في قائمة معينة، ففي هذه الحالة لا يجوز للأصيل التفويض لفرد مع وجود الأسبق منه في القائمة<sup>(2)</sup>.

غير أنه قد لا يحدد النص الآذن الشخص أو الأشخاص المفوض إليهم الاختصاص، ففي هذه الحالة يذهب أغلب الفقه إلى إطلاق حرية الأصيل في اختيار المفوض إليه أيا كان نوع التفويض، باعتبار أن الأصيل أكثر الأفراد دراية بظروف العمل، وهو الأكثر معرفة بالشخص المناسب القادر على انجاز المهمات المطلوبة<sup>(3)</sup>.

بل إن من هؤلاء من يطلق حرية الأصيل في اختيار المفوض إليهم - غير المحددين بالنص الآذن- من بين المنظمات الخاصة، ويضرب مثالا على ذلك بتفويض وزارة الشباب و الرياضة الفرنسية لبعض مهامها الرياضية إلى أحد الاتحادات الصناعية الفرنسية للرياضة، ويلحق بهذه المنظمات الخاصة نقابات المهن<sup>(4)</sup>.

1- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 86.

2- د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 79.

3- انظر كل من:

- د/ عبد الفتاح حسن مرجع سابق، ص 122.

- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 92.

- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 120.

4- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 322.

غير أن البعض الآخر لا يوافق الرأي السابق، حيث يرى الباحث محمد خليفي<sup>(1)</sup>، أن الأصل لا يتمتع بحرية كاملة في هذا المجال، خصوصا إذا تعلق الأمر بتفويض الاختصاص، فيمنح التفويض للموظف الذي يتمتع بنفس اختصاص الأصل، حيث يؤهله ذلك سلطة إصدار قرارات إدارية، كما يعلل ذلك بكون التفويض في الاختصاص وظيفي، وفيه المفوض مقيد بوظيفة المفوض إليه، و بالتالي يجب أن يكون هذا الأخير مؤهلا و قادرا على ممارسة الاختصاص المفوض إليه.

إلا أننا نرى بأن من ذهب إلى هذا الاتجاه الأخير، هم من يميلون إلى الأخذ بفكرة عدم تفويض السلطة مع تفويض الاختصاص، حيث يرون بأن التفويض في الاختصاص لا ينقل السلطة، ولذلك يجب أن يتم إلى سلطة لها سلطة التقرير أصلا ( سلطة إصدار قرارات إدارية)، وقد سبق و أن بينا أسباب عدم الأخذ بهذا الرأي<sup>(2)</sup>.

وعليه فنحن نميل إلى الأخذ بالرأي الذي يطلق حرية الأصل في اختيار المفوض إليه من بين الموظفين العموميين في حالة عدم تحديد النص الآذن له، حتى و إن كان هذا الأخير لا يملك سلطة التقرير لأن هذه السلطة ستنتقل إليه حتما بالتفويض، على أن لا يكون ذلك مدعاة للتفويض إلى أشخاص القانون الخاص.

### ج- وجوب الالتزام بالنص الآذن بالنسبة لموضوع التفويض:

إن قرار التفويض يخضع للنص الآذن بالنسبة لموضوع التفويض، فلا يملك الأصل التفويض إلا فيما صرح له النص الآذن بالتفويض فيه.

فقد يحدد المشرع في النص الآذن الموضوعات التي يجوز التفويض فيها على سبيل "الحصر"، وفي هذه الحالة يجب أن يقتصر التفويض على هذه الاختصاصات دون غيرها.

<sup>1</sup> - محمد خليفي، مرجع سابق ص 49.

<sup>2</sup> - للمزيد حول هذه الأسباب نحيل القارئ الكريم إلى الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه المذكرة.

وقد يسلك المشرع سبيل " الاستثناء " لبعض الموضوعات فيمنعها من التفويض نظرا لأهميتها و خطورتها لارتباطها بالاختصاصات الجوهرية للأصيل<sup>(1)</sup>.

و نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد استخدم الأسلوبين السابقين في دستور 1996 المعدل في 2008، وذلك حينما حدد في المادة 77 من الدستور في فقرتها السادسة الموضوع الذي يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فيه، ألا وهو رئاسة اجتماعات الحكومة و استثنى منها الموضوعات المحددة في المادة 87 من الدستور، و التي يمنع على رئيس الجمهورية تفويضها، و هذه الأخيرة هي من قبيل الاختصاصات الشخصية و المحجوزة لرئيس الجمهورية نظرا لأهميتها.

و قد اتبع المؤسس الدستوري الجزائري في دستور سنة 1976 سبيل الإستثناء حينما أذن لرئيس الجمهورية بالتفويض في بعض اختصاصاته بصفة عامة فهو لم يحددها، و استثنى من ذلك بعض الموضوعات المحجوزة لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

كما يوجد أسلوب ثالث قد يسلكه المشرع، بأن لا يحدد للأصيل الموضوعات التي يجوز له التفويض فيها، أي يصرح له بالتفويض في اختصاصاته بصفة عامة.

و تجب الإشارة في هذا الإطار، أن عدم تحديد النص الأذن للموضوعات التي يسمح بالتفويض فيها ، لا يعني أن يتخذ الأصيل بهذا ذريعة لتفويض جميع اختصاصاته<sup>(3)</sup>، إذ من القواعد الأساسية و الهامة في هذا المجال أن التفويض الشامل غير جائز ، إذ لا يجوز أن يشمل التفويض جميع اختصاصات الأصيل لأن في ذلك تعارض مع الحكمة من التفويض كما سنرى لاحقا.

<sup>1</sup> - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 117

<sup>2</sup> - نصت المادة 111 من دستور 1976 في فقرتها 15: " يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته لـنائب رئيس الجمهورية و للوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور".

<sup>3</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 94.

و تجب الإشارة إلى أن النص الآن بالتفويض في الاختصاص، قد يعلق إجراءه على قيد أو إجراء مسبق، وعندئذ لا يكون قرار التفويض صحيحا إلا إذا تضمن هذا الإجراء و تحقق فعلا، و بالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99 نجدها قيدت تلقي مسؤول المصلحة تفويض من الوزير المعني، بأخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية. و الجدير بالذكر أن قرار التفويض في هذه الحالة يجب النص فيه على تحقق هذا الشرط أو الإجراء قبل صدوره، و بعد استقرائنا لبعض قرارات التفويض التي جاءت تطبيقا لهذا النص، وجدناها تشير إلى تحقق هذا الإجراء صراحة، حيث تنص دائما على: "... و بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية..."<sup>(1)</sup>.

### 3- أن يكون التفويض جزئيا:

إن الحكمة من التفويض هي تخفيف أعباء العمل الإداري عن الأصل، وذلك بتفويض جزء من اختصاصاته إلى معاونيه ليتفرغ لمهامه الرئيسية<sup>(2)</sup>.

و عليه يجب لصحة التفويض في الاختصاص أن يكون جزئيا، أي أن يقتصر على بعض اختصاصات المفوض (الأصل) وليس جميعها، فالتنازل الكلي من المفوض عن اختصاصاته غير جائز و يعد تهربا منه عن تحمل واجباته، فضلا عن تكليف المفوض إليه بأعباء مضاعفة من حيث الكم و النوع، وذلك بممارسة هذا الأخير اختصاصاته الأصلية مضافة إليها اختصاصات الأصل كاملة و التي قد يكون من بينها ما لم يسبق للمفوض إليه ممارستها، ومن ثم تنشأ حالة من عدم التوازن في الوظائف العامة، إذ يتخلى البعض عن وظائفه ويؤدي البعض الآخر عملا مضاعفا وهو ما يتعارض مع الحكمة من التفويض<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - انظر مثلا: قرار مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في الولايات، ج ر عدد 57، الصادرة في 13 نوفمبر سنة 2013.

<sup>2</sup> - د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 476.

<sup>3</sup> - د محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 318.

و قد أقرت الجمعية العمومية للفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري هذا الشرط، حيث جاء في فتوى لها بتاريخ 22/05/1993: "... ينبغي أن يكون قرار التفويض محددًا بموضوعات معينة بحيث لا يفرط به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحه القانون إياها، تطبيقًا لقاعدة أن الاختصاص يمارس و لا يتنازل عنه..."، أشار إلى ذلك: د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 118.

ولكي يتحقق شرط التفويض الجزئي، يجب أن يحدد النص الأذن بالتفويض بدقة الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها، غير أن عدم تحديدها لا يعني أن يتخذ الأصيل بهذا ذريعة لتفويض جميع اختصاصاته<sup>(1)</sup>، غير أنه إذا أجاز المشرع تفويض السلطة بتمامها فلا مناص من احترام إرادته، و في هذا الإطار يقول الدكتور محمد سليمان الطماوي: " ... فإذا فعل ذلك لم يكن هذا تفويضا وإنما تخويل هيئتين ممارسة ذات الاختصاص (Compétence alternative)"<sup>(2)</sup>.

#### 4- عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

المقصود بهذا الشرط، أن تكون الاختصاصات المفوض بها من الاختصاصات الأصلية للمفوض، و ليست مفوضة إليه بدورها، لأن الأصل في عملية التفويض أن تتم مرة واحدة و لا تتكرر بالنسبة لنفس الاختصاصات و إلا استمرت عملية التفويض بلا نهاية مما يؤدي إلى ضياع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين<sup>(3)</sup>.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي هذا الشرط حينما قضى في أحد أحكامه بتاريخ 1949/10/26 في قضية ( Société comptoir des viandes ) بأنه إذا فوض المحافظ أحد المهندسين ممارسة اختصاص منح رخص ملكية السيارات، ثم قام هذا المهندس بإعادة تفويض هذا الاختصاص إلى مهندس آخر دون نص فإن القرار الصادر من المهندس الأخير يعتبر قرارا صادرا من سلطة غير مختصة<sup>(4)</sup>.

1- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 94.

2- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص707.

3- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص47.

4- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 328.

كما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على عدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة بغير نص، إلا أنه يجوز للمفوض إليه تفويض الاختصاصات التي آلت إليه في حالة النص على ذلك صراحة في النص الأذن بالتفويض ومن ذلك حكمها بتاريخ 1986 /12 /28: " ... صدور القرار من نائب الوزير يعتبر غصبا للسلطة حتى ولو كان نائب الوزير مفوضا في ذلك من قبل الوزير أو من السلطة التي فوضها رئيس الجمهورية، أساس ذلك، القاعدة التي تقضي أن من فوض في اختصاص ما لا يملك التفويض فيه، نتيجة ذلك أن قرار الوزير يعتبر مجرد عمل مادي... " (1).

و العكس من ذلك نجد عند فقهاء الإدارة العامة، الذين يرون ضرورة تفويض السلطة إلى المستويات الإدارية السفلى كلما أمكن (2)، مع بقاء مسؤولية المفوض قائمة مهما تدنت مستويات التفويض، تطبيقا لمبدأ "تفويض السلطة و عدم تفويض المسؤولية" (3).

### ثانيا- الشروط الشكلية لتفويض الاختصاص الإداري:

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية السابق ذكرها، هناك شروط شكلية يجب توافرها لصحة التفويض، هذه الشروط تمثل المظهر الخارجي الذي يظهر التفويض إلى حيز التنفيذ و ينقله إلى علم الجميع، وللتفويض شرطان شكليان هما: شكل قرار التفويض (1) ونشر قرار التفويض (2)، و سنفصل هذين الشرطين على النحو الآتي:

#### 1- شكل قرار التفويض :

قرار التفويض في الاختصاص هو قرار إداري، ويعرف هذا الأخير بأنه: " تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بقصد ترتيب أثر قانوني معين " (4).

1 - د/ صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 107.

2 - د/ محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 248.

3 - للمزيد حول هذا المبدأ انظر: الفرع الثالث من المطلب الثالث من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه المذكرة.

4 - سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز العمل الإداري من العمل التشريعي ( دراسة تحليلية مقارنة)، قنديل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 54.

و القرارات الإدارية لا تخضع لشكل معين، فلا توجد شكليات مشتركة بين جميع القرارات الإدارية<sup>(1)</sup>، كما لا يشترط فيها من الناحية القانونية حتما الكتابة وهذا هو الأصل العام ما لم يقض نص بخلاف ذلك صراحة أو ضمنا.

و لمعرفة ما إذا كان قرار التفويض مكتوبا أم شفويا، سنتعرض لموقف الفقه والقضاء في هذا المجال.

#### أ- موقف الفقه:

إن أغلب الفقه في كل من فرنسا<sup>(2)</sup> و مصر<sup>(3)</sup> يعتبر أن قرار التفويض باعتباره قرارا إداريا لا يخرج عن الأصل العام الذي تخضع له باقي القرارات الإدارية من حيث الشكل، ومن ثم لا يخضع قرار التفويض لشكليات معينة، فيمكن أن يكون مكتوبا كما يمكن أن يكون شفويا.

غير أنه في بعض الأحوال قد يشترط النص الآذن بالتفويض صراحة أن يكون قرار التفويض مكتوبا<sup>(4)</sup>، كما قد يشترط الكتابة ضمنا، بأن يفرض مثلا تسبب قرار التفويض، أو أن يفرض نشره مما يعني في الحالتين أنه يشترط أن يكون مكتوبا، وفي هذه الحالة، تخلف شرط الكتابة يكسب قرار التفويض صفة عدم المشروعية، كون الكتابة في هذه الحالة شرطا شكليا جوهريا يؤثر تخلفه في صحة قرار التفويض<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - Jean Waline, op. cit, p 392.

<sup>2</sup> - من الفقه الفرنسي: أوبي، كروشن، انظر: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص128.

<sup>3</sup> - أنظر مثلا:

- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص260.

- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 115.

<sup>4</sup> - يرى المشرع الكويتي أن قرار التفويض يجب أن يكون مكتوبا، فنص في المادة 09 من المرسوم بقانون رقم 116/1992 في شأن التنظيم الإداري و تحديد الاختصاصات و التفويض فيها على: " يصدر التفويض و يلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة"، انظر في ذلك: د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص478.

<sup>5</sup> - د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع نفسه، ص477.

أما عن موقف الفقه الجزائري، فلم يتعرض الكثير منهم لهذه الجزئية عند تطرقهم للتفويض، إلا أن من تعرضوا لها، اشترطوا الكتابة في قرار التفويض من حيث اشتراطهم وجوب نشر هذا القرار نشرا سليما، و بالتالي فإن قرار التفويض يجب أن يكون مكتوبا حسب رأيهم<sup>(1)</sup>.

و من ثم يمكن القول أن الأصل في قرار التفويض أنه يتحلل من كل شرط شكلي، ولكن يشترط فيه أن يكون صريحا، أي يستعمل فيه الأصيل ألفاظا واضحة و صريحة يظهر من خلالها و بصفة مؤكدة اتجاه إرادته لإعمال التفويض.

أما التفويض الضمني، وهو الذي يتم بمجرد أن يدع الأصيل المفوض إليه يعمل، فهو مرفوض بإجماع الفقه وذلك لما يعتره من لبس و إرادة غامضة<sup>(2)</sup>، ما عدا في الظروف الاستثنائية كما سنرى لاحقا.

#### ب- موقف القضاء المقارن:

لقد أقر القضاء الفرنسي التفويض الشفوي في أحكام عديدة له، ومن ذلك عندما قضى بصحة قرار التفويض الصادر من وزير إلى محافظ في موضوع مشتريات عاجلة بمكالمة تليفونية(حكمه بتاريخ 1948/06/11 قضية (société sabarot)) أو بتلغراف (حكمه بتاريخ 1953/03/20 قضية (Ibry))<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - انظر مثلا:

- د/ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص147.

- لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص74.

- Ahmed Mahiou, op.cit, p206.

<sup>2</sup> - في هذا الإطار يقول الدكتور عبد الفتاح حسن: "تفويض شفوي صريح، أبرز من تفويض مكتوب و لكنه لا يستفاد إلا ضمنا ، من ثنايا الحروف و طيات الأسطر".

انظر: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 131.

<sup>3</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 81.

أما القضاء المصري، فليس له موقف واضح في هذا الشأن، حيث أن المحكمة الإدارية العليا، أجازت التفويض الشفوي، واعتبرت في حكمها الصادر في 31 / 03 / 1990: "... أن من أبرز وسائل إثبات قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدره بما يفيد ذلك و لو في تاريخ لاحق".<sup>(1)</sup>

أي أنها أجازت التفويض الشفوي بشرط أن يتبع هذا التفويض بإقرار من الأصيل و لو كان هذا الإقرار لاحقا على قرار التفويض الشفهي.

و لكن قبل ذلك لم تجز محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها القديمة بتاريخ 21 / 01 / 1948 التفويض الشفوي، والذي رأته فيه أن التفويض يجب أن يتم كتابة<sup>(2)</sup>.

و لقد كان لنفس المحكمة حكم بتاريخ 24 / 5 / 1981 رفضت فيه التفويض الضمني، أين انتهت إلى أن: " التفويض في الاختصاص لا يفترض و لا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة و لا تؤدي إليه باليقين إذ انه إسناد للسلطة و نقل للولاية ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته و يلزم في التعبير عنه أن يكون صحيحا لا تشوبه مضنة و لا تعنريه خفية ، و أن يكون استظهاره مباشرا من مسنده"<sup>(3)</sup>.

أما عن موقف القضاء الجزائري في هذا المجال، فلم أجد ما يشير إلى شرط الكتابة بالنسبة لقرار التفويض في الاختصاص.

من خلال ما سبق نستنتج أن قرار التفويض يمكن أن يكون مكتوبا أو شفويا إلا إذا اشترط النص الأذن بالتفويض الكتابة صراحة أو ضمنا ، إلا انه يشترط فيه أن يكون صريحا لا ضمنيا، إلا أننا نفضل أن يكون قرار التفويض مكتوبا و صريحا حتى تتضح معالمه و تتحقق أهدافه و يسهل إثباته و الاحتجاج به في مواجهة الغير.

<sup>1</sup> - د/ عيد قريطم ، مرجع سابق، ص111.

<sup>2</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 129.

<sup>3</sup> - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص30.

## 2- نشر قرار التفويض:

قرار التفويض باعتباره قرارا إداريا يخضع لكافة الشروط التي تخضع لها القرارات الإدارية مع مراعاة أحكام النص الأذن بالتفويض.

ومن المستقر عليه فقها و قضاء أن القرار الإداري فرديا كان أم تنظيميا يكتمل بتوقيعه، ويصبح ساري المفعول بالنسبة للإدارة بمجرد صدوره، ولكن لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير إلا بنقله إلى علمهم بطريق الإعلان أو النشر<sup>(1)</sup>.

فالنشر وسيلة من وسائل العلم بالقرارات الجماعية أو التنظيمية ، وتهدف إلى إعلام الجمهور ، ومن صدر القرار في مواجهته و الغير بمضمونه، ويكون ذلك بأي وسيلة تؤدي الغرض من ذلك، كالنشر في الجريدة الرسمية مثلا ( كما هو الحال بالنسبة للمراسيم الرئاسية و التنفيذية و القرارات الوزارية) أو في النشرات التي تصدرها المصالح الإدارية، أو بلصقه في الأماكن المخصصة لهذا الغرض<sup>(2)</sup>.

غير أنه في حالة وجود نص قانوني أو تنظيمي يقضي بالنشر في شكل معين فيجب أن يخضع النشر إلى الأشكال المنصوص عليها.

و النشر ليس الوسيلة الوحيدة للعلم بالقرارات الإدارية، بل هناك وسيلة الإعلان<sup>(3)</sup>، وهي في الأغلب وسيلة العلم بالقرارات الإدارية الفردية.

<sup>1</sup> - د/ عبد العزيز سيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 49 وما بعدها.

<sup>2</sup> - د/ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 122.

و في هذا الإطار تنص المادة 09 من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، ج ر عدد 27، الصادرة في 06 يوليو سنة 1988 على: " يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل. و إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها و نشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل".

<sup>3</sup> - الإعلان ( التبليغ) هو الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد أو أفراد معينين من الجمهور، للمزيد حول هذا الموضوع انظر: د/ عبد العزيز سيد الجوهري، مرجع سابق، ص 131.

يتوجب التبليغ (الإعلان) بالنسبة للقرار الإداري الفردي، فإن استحالة إجراؤه ماديا أو كان عدد المعنيين به كبير جدا، ففي هذه الحالة النشر يكفي (1).

و يكمن الفرق بين النشر و الإعلان من حيث القوة أو الضعف في الدلالة على العلم، فالنشر لا يعدو أن يكون قرينة فرضية لإثبات علم الكافة بالقرار الإداري، أما الإعلان إذا وقع صحيحا فهو قرينة قاطعة على وصول القرار إلى علم صاحب الشأن (2).

وبالنسبة لقرار التفويض المكتوب، يرى الدكتور عبد الفتاح حسن (3) أن مجرد إعلانه لا يكفي- و نحن نؤيده في ذلك- خاصة بالنسبة لقرارات التفويض في الاختصاص، حيث أن هذا الأخير قرار تنظيمي حتى وإن كان موجها إلى شخص باسمه، فيكون له عندئذ وجهان، وجه شخصي بالنسبة لمن يخاطبه، ووجه تنظيمي بالنسبة للغير، وهذا الأخير لا يكون نافذا قبلهم إلا بالنشر السليم (4).

و في هذا الإطار نتساءل عن مدى صحة القرارات التي جاءت بعد قرار تفويض مكتوب لم ينشر؟ قد كان للقضاء الإداري الفرنسي إجابة على هذا التساؤل ، حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي في قرارين له، الأول بتاريخ 1959/12/02 في قضية (Société Bordeaux Mond. Export)، والثاني بتاريخ 1961/06/28 في قضية (Ministre de la reconstruction. C. D<sup>elle</sup> lourivain) إلى أن تخلف النشر بالنسبة لقرار التفويض المكتوب لا يرتب البطلان بالنسبة لهذا القرار، غير انه لا يجوز الاحتجاج به في مواجهة الغير، على انه إذا صدر قرار إداري فردي استنادا إلى قرار التفويض غير

<sup>1</sup> - Maurice Bourjol, op.cit, p 244.

<sup>2</sup> - د/ عبد العزيز سيد الجوهري، مرجع سابق، ص 113.

<sup>3</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 143.

<sup>4</sup> - النشر السليم هو الذي يجري وفقا للنص إن وجد، و يجب أن يكشف عن مضمون القرار، بأن يضمن نشر جميع البيانات الضرورية للقرار حيث لا يكون مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده، انظر: د/ عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص 119-127.

انظر مثلا قرارات التفويض الصادرة عن رئيس الجمهورية و التي يفوض بها للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة المنشورة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية تحت عنوان المراسيم التنظيمية.

المنشور فإن هذا القرار يعتبر كما لو كان صادرا من سلطة غير مختصة و من ثم مشوبا بالبطلان، ولا يمكن للنشر اللاحق لقرار التفويض أن يصحح هذا العيب<sup>(1)</sup>، أما إذا صدر قرار تنظيمي استنادا إلى قرار تفويض غير منشور، فإن هذا القرار يكون مشروعا طالما لم يدخل حيز التنفيذ إلا بعد نشر قرار التفويض<sup>(2)</sup>.

و عليه يمكن القول بوجود نشر قرار التفويض، وذلك لما للنشر من فوائد بالنسبة للمتعاملين مع الإدارة في ضوء هذا القرار، تتمثل هذه الأهمية خاصة في حساب الآجال القانونية للطعن الإداري و القضائي<sup>(3)</sup>.

و في هذا الإطار فقد نص المرسوم رقم 88-131 - السابق الذكر- في المادة 08 منه على:

" يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها، وينبغي، في هذا الإطار، أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر و الإعلام".

- و في الأخير يمكن تلخيص الشروط الواجب توافرها لصحة التفويض في الاختصاص الإداري و هي وجود نص قانوني يأذن به ، و أن يكون هذا النص صادرا و نافذا وقت صدور قرار التفويض، وأن يكون هذا النص بالنسبة للاختصاص الدستوري من مرتبة النص المانح لهذا الاختصاص، و أن يصدر قرار بالتفويض يجب أن يحترم فيه المفوض النص الآذن من حيث وجوب صدوره من الأشخاص المخول لهم التفويض، و من حيث أن يقتصر التفويض على الأشخاص الذين أجاز النص التفويض إليهم، و من حيث أن يقتصر التفويض على الموضوعات التي يجوز التفويض فيها بتحديد من النص الآذن، أما بالنسبة للشروط الشكلية لقرار التفويض فهي ليست لازمة لصحته، إلا إذا وجد نص يلزم الإدارة باتباع إجراءات معينة و-أو- إفراغ قرار التفويض في قالب معين، و بالنسبة للنشر فلا يؤثر تخلفه على صحة قرار التفويض، وإنما هو شرط لنفاذه في مواجهة الغير.

<sup>1</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص129.

2- حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1965 /01/29 في قضية (Sieur Mollaret)، انظر: د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص337.

3- تنص المادة 829 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008 " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة(4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"، و هو نفسه أجل الطعن أمام مجلس الدولة.

### الفرع الثاني- جزاء مخالفة شروط التفويض في الاختصاص:

درسنا فيما سبق الشروط التي تحكم التفويض في الاختصاص الإداري باعتباره استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص.

هذه الشروط يجب على الإدارة مراعاتها في الظروف العادية لتتسم تصرفاتها المتعلقة أساساً بقرارات الأصيل و المفوض إليه بصفة المشروعية.

و عليه فإن صدور قرار التفويض دون الاستناد إلى نص يجيزه ، أو تجاوز فيه الأصيل للحدود المقررة له في النص الآذن كأن يصدر القرار ممن لم يجز لهم النص التفويض أو صدر لأشخاص لم يجز النص الآذن التفويض إليهم، أو صدر التفويض في موضوع لا يجوز التفويض فيه أو صدر في جميع اختصاصات الأصيل، أو قام المفوض إليه بتفويض الاختصاص المفوض له بدون وجود نص يسمح بهذا التفويض الفرعي، كل هذه الحالات من شأنها أن تعيب قرار التفويض و تصفه بعدم المشروعية، مما يستتبع عدم مشروعية ما يصدر عن المفوض إليه من تصرفات، و لكن السؤال الجوهرى هو: ما هو وصف العيب الذي يلحق بقرار التفويض غير المشروع و كذا قرارات المفوض إليه الصادرة بناء عليه، هل يصفها ذلك بعيب عدم الاختصاص البسيط أم ينحدر بها إلى درجة الانعدام؟

### أولاً - التفويض غير المشروع بين عيب عدم الاختصاص البسيط و الانعدام:

ذهب غالبية الفقه إلى صعوبة وضع معيار للتمييز بين القرار المنعدم و القرار القابل للإبطال بسبب عيب الاختصاص البسيط<sup>(1)</sup>، وقد تباينت اتجاهات الفقهاء حول كيفية التمييز بينهما، وهذا راجع إلى غموض فكرة الانعدام، و لكن يتجه الفقه الإداري بشكل عام للتمييز بينهما إلى اعتماد معيار جسامة عدم المشروعية ، حيث يعد العيب الذي يلحق بالقرار و مدى جسامته هو المحدد في اعتبار القرار المنعدم من الباطل<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - يشمل الانعدام حالة صدور القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقاً، أو حالة صدوره من موظف انقطعت صلته بالإدارة بسبب من الأسباب، أو حالة ما إذا تضمن القرار اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية، أو حالة ما إذا صدر القرار من موظف لا يملك سلطة إصدار القرار الإداري.

للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: د/ محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقه المقارن، مجلة الحقوق التي تصدر عن مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، السنة الثامنة و العشرون، العدد الأول، مارس 2004، ص 319.

<sup>2</sup> - د/ محمد جمال الذنبيات، المرجع نفسه، ص 310 وما بعدها.

و يوصف القرار الإداري عموماً بعيب عدم الاختصاص عندما يصدر من غير مختص بإصداره، وقد يكون هذا العيب جسيماً ، ويطلق عليه أيضاً اصطلاح "اغتياب السلطة"، وهذا العيب يؤدي بالقرار إلى الانعدام ، وقد يكون العيب بسيطاً ، لا يكون معه القرار منعماً ، وإنما يكون قابلاً للإبطال<sup>(1)</sup>.

و بالرجوع إلى قرار التفويض غير المشروع فإنه لا يختلف في ذلك عن باقي القرارات الإدارية، فنجد مجلس الدولة الفرنسي قد كيف أحكامه في هذا الخصوص بحسب كل حالة و بحسب ما إذا كانت المخالفة بسيطة أو جسيمة ، حيث وصف عيب التفويض بعيب عدم الاختصاص البسيط حين وصف القرار بأنه صادر عن سلطة غير مختصة، و هناك من أحكامه ما يصف التفويض العام جداً الغير محقق للهدف منه بعيب الانحراف بالسلطة<sup>(2)</sup>.

أما القضاء الإداري المصري، فقد اعتبر التصرفات المخالفة لشروط التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص تارة، و منعدمة تارة أخرى.

فاعتبرت المحكمة الإدارية العليا العيب الذي يلحق بقرار التفويض المخالف و المتجاوز للحدود التي رسمها النص الآذن له ، لا يهبط بقرار المفوض إليه إلى درجة الانعدام، أي أنها كيفته بعدم الاختصاص البسيط<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - و يترتب على هذه التفرقة نتائج هامة، أهمها أن القرار المنعدم لا يتحصن بمضي مدة معينة، فيجوز سحبه أو الطعن فيه دون التقيد بميعاد ، كما أنه لا يقبل التصحيح بصيرورة من أصدره مختصاً بإصداره ، أو بإقراره من المختص بذلك. انظر: د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، المجلد السابع و الثلاثون، العدد الثاني، مصر، ديسمبر 1995، ص 84.

- انظر كذلك: د/ صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 150 وما بعدها.

<sup>2</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 435.

<sup>3</sup> - حكم للمحكمة الإدارية العليا الصادر في 29 نوفمبر سنة 1964: " إذا ما انشأ الأصل متجاوزاً حدود النص الآذن لجنة فرعية أناط بها اختصاص اللجنة الرئيسية رغم أن الاختصاص الممنوح بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بناءً على نص قانوني فان قصارى ما يعاب على هذه اللجنة أنه قد تشابه عليها سند وظيفتها لأمر لا يرجع لإرادتها، وليس من شأن هذا العيب المتعلق باختصاصها و قد فرض عليها أن يجعل تلك اللجنة غاصبة لسلطتها ، ولا من شأنه أن يهبط بقرارها إلى درجة الانعدام..."، انظر: د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع نفسه، ص 437.

ومن أحكامها ما وصف القرار الصادر عن المفوض إليه المتجاوز لحدود التفويض بالمنعدم<sup>(1)</sup>.

أما عن موقف القضاء الإداري الجزائري فقد أبطل مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 02 فبراير 2000 - مذكور سابقا-، مقرر رئيس الدائرة الذي ألغى مقرا صادرا عن رئيس البلدية بسبب عدم عيب الاختصاص، و قد جاء في هذا القرار ما يأتي: "...حيث أن المستأنف يعيب على المقرر المذكور أعلاه من جهة، أنه صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، و أنه طبقا للمرسوم رقم 30 /86 / المؤرخ في 18 /02 /1986 و خاصة المادة 75 منه، فإنه لا يظهر أنه من بين مهام رئيس الدائرة أن له الاختصاص لإبطال قرار صادر عن رئيس البلدية ، كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من المرسوم المذكور أعلاه لا تتصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي، و أنه يستخلص أن القرار الإداري المطعون فيه مشوب بتجاوز صارخ للسلطة...".

و الشيء الملاحظ على هذا القرار أن مجلس الدولة الجزائري لم يحدد فيه نوع العيب الذي أصاب القرار، بل اكتفى بإلغاء القرار الإداري للتجاوز الصارخ للسلطة.

و يعلق الدكتور محمد الصغير بعلي على هذا الوصف من طرف مجلس الدولة بأنه غير دقيق، والأدق هو " تجاوز الاختصاص أو عدم الاختصاص الموضوعي"<sup>(2)</sup>.

ومنه يمكن القول أن مخالفة شروط التفويض قد يرتب البطلان أو الانعدام لقرار التفويض ذاته، و لتصرفات المفوض إليه الصادرة استنادا له، وهذا حسب كل حالة و حسب مدى جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع لمبدأ المشروعية وكذلك طبقا لتطور قضاء تلك الدولة لفكرة الانعدام.

<sup>1</sup> - حكمها الصادر في 28 يونيو 1964: " إذا كان مأمور المركز مفوضا من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة، فتجاوز حدود تفويضه، أصدر قرارا بالتعيين في إحدى الوظائف الحالية، فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه، مما جعله معدوما..."، انظر: د/محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 437.

<sup>2</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري ( دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 248.

ثانيا - مدى إمكانية الاعتداد بتصرفات المفوض إليه المستندة إلى تفويض غير مشروع: عرفنا فيما سبق أن التفويض غير المشروع يستتبع وصم تصرفات المفوض إليه الناتجة استنادا له بعدم المشروعية، وهذا تطبقا لقاعدة "أن ما بني على باطل فهو باطل"، إلا أن هذا البطلان قد يترتب إضرارا بالمتعاملين مع الإدارة حسني النية، فهل يمكن في هذه الحالة حماية حقوق هؤلاء المتعاملين مع الموظف الذي فوض تفويضا غير مشروع؟

ذهب بعض الفقه في هذا المجال إلى أنه و حماية لمصالح الغير حسني النية الذين تعاملوا مع ظاهر الأمور، تطبق عليهم نظرية الموظف الفعلي طالما أن هذا التفويض قائما ولم يبلغ و متى كان وضع المفوض إليه الظاهر حملهم على الوثوق في اختصاصه بإصدار القرار، ومن ثم إسباغ الشرعية على أعمال المفوض إليه الذي تلقى تفويضا غير مشروع، و أنه يحق للغير حسني النية فقط التمسك بها، و لا يجوز للإدارة ذلك، لأنها لم تصنع من أجلها<sup>(1)</sup>. و الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه ليس موظفا رسميا معيننا تعيينا صحيحا ساري المفعول في مجال الوظيفة التي مارس اختصاصاتها<sup>(2)</sup>.

و قد كان للقضاء الفرنسي تطبيق لنظرية الموظفين الفعليين<sup>(3)</sup> القائمة على فكرة الظاهر في قضية شهيرة هي: "زواج مون روج « Les mariages de Montrouge » ، و تتلخص وقائع هذه القضية في أن مستشار البلدية قام بشهر عدد من الزيجات بناء على تفويض غير مشروع من ناحيتين:

**الأولى:** أن نصوص القانون البلدي المطبق حينئذ لم تكن تسمح للعمدة بالتفويض بجزء من إدارة القرية إلا لأحد مساعديه.

<sup>1</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 137.

<sup>2</sup> - د/ ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق و الشريعة، السنة الرابعة، العدد الأول، الكويت، يناير 1980، ص 61.

<sup>3</sup> - لنظرية الموظفين الفعليين تطبيقا: تطبيق في الظروف العادية يقوم على فكرة الظاهر، وتطبيق في الظروف الاستثنائية أساسه فكرة الضرورة، و مع ذلك هناك من يرى بأن نظرية الموظفين الفعليين تقوم كلها على أساس فكرة الظاهر، حتى و لو لم ينخدع الأفراد في صفة شاغل الوظيفة الذي دعت الظروف إلى التدخل حفاظا على استمرار سير المرافق العامة. أشار إلى ذلك: د/ ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مرجع نفسه، ص 62.

**الثانية:** أنه لا يجوز التفويض لغير المذكورين في الحالة الأولى إلا في حالة غيابهم أو حدوث مانع لديهم، وأن يكون هذا التفويض لأحد المستشارين البلديين بحسب ترتيب أسمائهم في قائمة الانتخاب، وهو ما لم يكن يتوافر في المستشار البلدي المفوض إليه<sup>(1)</sup>.

مع ذلك اعترفت محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 07 أوت 1883 بصحة هذه الزيجات التي كانت محكمة السين المدنية قد قضت ببطانها في 23 فيفري من نفس العام، و ذلك لأنه لم يكن من السهل على الأفراد معرفة بطلان التفويض، كما أن هؤلاء وحدهم من يستفيدون من الاعتراف بصحة هذه التصرفات رغم قيامها على أساس تفويض غير مشروع<sup>(2)</sup>.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد رفض تطبيق نظرية الموظفين الفعليين على تصرفات المفوضين المؤسسة على تفويض غير مشروع، وإنما يجب إعمال قواعد أخرى مختلفة هي القواعد الخاصة بعدم الاختصاص.

و يرى عدد كبير من الفقه – و نحن نوافقهم الرأي- أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي من عدم تطبيق هذه النظرية فيه إهدار لحقوق الغير حسني النية الذين تضرروا من التفويض المعيب<sup>(3)</sup>.

و تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري يتشدد في حالات الموظف الفعلي نظرا لما تمثله هذه النظرية من خرق لقواعد الاختصاص، تلك القواعد المتعلقة بالنظام العام، بالإضافة إلى أنه لا يمكن للسلطة العامة أن تفرض إرادتها و تحافظ على هيبتها بنظر الأفراد و تضمن تنفيذ قراراتها إلا إذا صدرت هذه القرارات من الموظفين المؤهلين قانونا لذلك<sup>(4)</sup>.

1- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 440.

2- د/ ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 72.

3- أنظر كل من:

- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 220.

- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 442.

- منور كربوعي، مرجع سابق، ص 158.

4- د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 753.

وعليه يؤكد الكثير من الفقهاء على وجوب تطبيق نظرية الموظف الفعلي على التفويض المعيب تطبيقاً استثنائياً، ولا يجب أن تتحول إلى مبدأ عام لما في ذلك من إخلال لمبدأ المشروعية، كما يجوز فقط للأفراد حسني النية التمسك بها<sup>(1)</sup>، ولا يجوز للإدارة أن تحتج بها في مواجهة الأفراد<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث- الاستثناء من شروط التفويض:

إن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية في الظروف العادية، يحتم عليها أن تكون جميع تصرفاتها خاضعة للقانون، و عليه في ظل هذه الظروف، كل إخلال أو تجاوز لشروط التفويض السابق ذكرها يجعل القرار الصادر بشأنه معيباً.

إلا أنه قد يمر المجتمع بظروف قد يتعذر على الإدارة مواجهتها لو بقيت مقيدة بقواعد المشروعية العادية، ولهذا ففي مثل هذه الظروف الاستثنائية، فإن الحكمة تقتضي توسعاً في سلطات الإدارة، كما تقتضي التغاضي عما قد يشوب قراراتها من عيوب متى ثبتت أنها ضرورية للحفاظ على النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة<sup>(3)</sup>.

و سنتطرق إلى مفهوم الظروف الاستثنائية، ثم نبين أثرها على التفويض كالاتي:

### أولاً- مفهوم الظروف الاستثنائية:

يقصد بها كل إخلال أو تشويش خطير على الحياة الاجتماعية ينتج عنه استحالة احترام السلطات العامة لكل متطلبات الشرعية بغية إعادة النظام الاجتماعي إلى حالته العادية<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - يقصد بحسن النية في هذا المجال: الجهل أو عدم المعرفة بالمركز الحقيقي للموظف الظاهر و الاعتقاد بأنه موظف رسمي يمارس وظيفته، و لا يشترط حسن النية في شاغل الوظيفة لتطبيق هذه النظرية لأنها أقيمت أصلاً لحماية الجمهور المعذور فيما وقع فيه من غلط، غير أن سوء نية الموظف الفعلي يؤثر فيما يرتبه له القضاء من حقوق و التزامات. انظر: د/ ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76.

<sup>2</sup> - د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 112.

<sup>3</sup> - د/ عبد القادر عدوّ، مرجع سابق، ص 33.

<sup>4</sup> - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 80.

و قد نشأت نظرية الظروف الاستثنائية تحت تسمية " نظرية سلطات الحرب"، وقد ابتكرها قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قرارين له مرتبطين بظروف الحرب العالمية الأولى، وهما قرار "ايرييه" الصادر بتاريخ 28 يونيو 1918<sup>(1)</sup>، وقرار السيدتين " دول ولوران" الصادر في 28 فبراير 1919.

ثم أدخلت هذه النظرية في مجال التشريع الفرنسي بموجب المرسوم الصادر في 03 ديسمبر سنة 1955<sup>(2)</sup>، وقد خصص الدستور الفرنسي لعام 1958 المادة 16 منه للسلطات التي تخصص لرئيس الجمهورية في وقت الأزمات<sup>(3)</sup>.

و الحالة الاستثنائية المقررة بالاجتهاد القضائي، أقرتها بعض النصوص القانونية تحت أشكال عديدة أهمها حالة الحصار، و الطوارئ، و الحالة الاستثنائية و حالة الحرب.

ففي الحالة الاستثنائية بإمكان الإدارة تطبيق قواعد قانونية خاصة وكذا بعض الاجتهادات القضائية و الفقهية عوضا عن قواعد الاختصاص مثلا التي تطبق في الحالات العادية، كما يجوز لهيئة إدارية اتخاذ قرار يدخل في اختصاص سلطة إدارية أخرى<sup>(4)</sup>.

و عليه فإن سلامة الدولة تعتبر فوق القانون إلا أنه إدراكا لخطر تعميم الظروف الاستثنائية، بأن تعتبر بابا مفتوحا للقضاء على كل شرعية، وضع مجلس الدولة الفرنسي حدودا لفكرة الظروف الاستثنائية بأن تطلب اجتماع عدد من الشروط لمشروعية التدابير التي تتخذها السلطة الإدارية في هذا الشأن، وهي<sup>(5)</sup>:

<sup>1</sup> - رفض المجلس طلب إلغاء قرار فصل السيد "Heyriès" من وظيفة رسام من الدرجة الثانية بالهندسة المدنية وذلك لعدم إخطاره بمستندات ملفه، و برر المجلس قراره، بأن إخطار كل موظف بملفه قبل توقيع الجزاء التأديبي المنصوص عليه في المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 كان من شأنه خلال فترة الحرب منع ممارسة الدعوى التأديبية في عدد كبير من الأحوال و عرقلة سير العمل في مختلف الإدارات الضرورية للحياة الوطنية.  
انظر في ذلك : مارسو لونغ و آخرون ، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2009، ص208.

<sup>2</sup> - نص هذا المرسوم على وجوب إبلاغ حكام ومحافظي الجزائر (قبل الاستقلال) الحكومة بالإجراءات التي يتخذونها بناء على ظروف استثنائية، انظر في ذلك: د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص85.

<sup>3</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع نفسه، ص 86.

<sup>4</sup> - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 129.

<sup>5</sup> - مارسو لونغ و آخرون، مرجع سابق، ص214.

- أن تطرأ حوادث جسيمة وغير متوقعة بصفة فجائية، وهو ما يميز الظروف الاستثنائية عن مجرد حالة الاستعجال.

- استحالة تصرف الجهة الإدارية على وجه مشروع.

- إستمرار وجود الظروف الاستثنائية في تاريخ القرار المتنازع فيه، كذلك لا يمكن الاستمرار في تنفيذ قرار تبرره ظروف استثنائية بعد انقضاء هذه الظروف.

- ابتغاء المصلحة العامة في العمل المتخذ الذي لا يكون جائزا إلا لمواجهة ضرورات الوقت.

### ثانيا- أثر الظروف الاستثنائية على التفويض:

يترتب على الظروف الاستثنائية التي يقدر القضاء بصفة نهائية وجودها تعديل القواعد العادية الخاصة بالقرارات الإدارية، من حيث الاختصاص و الشكل و المحل، ولكن لا يترتب عليها تصحيح قرار غير مجد أو غير مطابق للغرض الذي من أجله أقرت السلطات الاستثنائية.

فالإدارة تلتزم بركن الغاية و السبب عند إصدار القرار الإداري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، فيجب أن يستهدف المصلحة العامة و أن يستند إلى سبب صحيح وواقعي يبرر هذا التصرف، حيث يراقب القضاء الوجود المادي للسبب و تكييفه القانوني<sup>(1)</sup>.

و عليه، في ظل الظروف الاستثنائية تيسر قواعد الاختصاص داخل الإدارة، أين يجب التصرف بسرعة و على الموظف الذي يكون في موقف المتصرف أن يفعل ذلك إذا ما تطلبت المصلحة العليا للدولة.

<sup>1</sup> - د/ شروق اسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 367.

كما للإدارة أن تعفي نفسها من احترام الأشكال التي يجب أن تحيط بالقرار الإداري عادة، حتى لو كانت هذه الأشكال تمثل ضمانات جوهرية للموظفين العامين.

و باعتبار قرار التفويض قرارا إداريا، فيطبق عليه نفس المبدأ من حيث الشروط الموضوعية أو الشكلية، ففي زمن الحرب تستطيع جهة إدارية تفويض سلطاتها في غيبة أي نص تشريعي أو مرسوم يخول مثل هذا التفويض، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 01 /09/ 1919 في قضية (Société des établissements Saupiquet) تصرفات السلطات العسكرية الصادرة منها بناء على تفويض من السلطة العسكرية الأعلى صحيحة رغم عدم وجود نص يسمح بهذا التفويض وذلك لظروف الحرب العالمية (1).

كما اعتبر المجلس في قراره الصادر في 26/06/1946 في قضية السيد فيكييه (viguier)، شرعيا قرار موظف بتفويض بعض صلاحياته إلى أحد رؤوسيه بالرغم من عدم وجود نص قانوني يجيز له التفويض، و ذلك لظروف التحرير في الحرب العالمية الثانية و تأميننا لضرورة اتخاذ التدبير المناسب في كل المجالات و بالسرعة المطلوبة (2).

كما تغاضى المجلس نفسه عن وجود قرار بالتفويض في ظل هذه الظروف، إذ قضى في 09 نوفمبر سنة 1945 في قضية (Société coopérative l'union Agricole) بأن عمدة (شالون سورسن) حين أصدر قراره بالاستيلاء على شحنتين من القمح الموجود على ظهر باخرتين ليواجه حالة المجاعة، قد تصرف في حدود القانون بالرغم من انه غير مختص، كما أنه لم يتلق تفويضا من المحافظ، وهذا الأخير هو المختص في هذا الشأن (3).

1- مشار إليه لدى:

- مارسو لونغ و آخرون، مرجع سابق، ص 211.

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 144.

2- د/ يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص 274.

3- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 88.

### المطلب الثاني- آثار التفويض في الاختصاص الإداري:

بإصدار المفوض قرار التفويض في الاختصاص الإداري إعمالا للنص الآذن بذلك، وبعد مراعاة الشروط اللازمة يترتب على ذلك آثارا هامة بالنسبة للأصيل و للمفوض إليه، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتعرض في الفرع الأول إلى آثار التفويض في الاختصاص بالنسبة للأصيل، و سنعالج في الفرع الثاني آثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه.

#### الفرع الأول- الآثار بالنسبة للأصيل:

إن الأثر المباشر بالنسبة للأصيل عند استخدام مكنة التفويض هو تناقص اختصاصاته وذلك بتخليه عن جزء من هذه الاختصاصات للمفوض إليه، وهذا شيء طبيعي لكونه يتمشى مع الحكمة من التفويض ألا و هي تخفيف الأعباء عن الأصيل، غير أن هذا الأخير يبقى محتفظا باختصاصاته المفوضة بصفة أصلية، ويظل هو صاحب السلطة العليا بشأنها، حيث يمكنه إلغاء هذا التفويض في أي وقت يشاء طالما يستهدف بذلك تحقيق المصلحة العامة. وعليه، ينصرف تبيان آثار هذا التفويض بالنسبة للأصيل إلى تبيان مدى سلطة الأصيل في ممارسة الاختصاصات المفوضة، وسلطته في الرقابة على المفوض إليه بالنسبة للاختصاصات المفوضة، ومسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة و ذلك كالاتي:

#### أولا: مدى سلطة الأصيل في ممارسة الاختصاصات المفوضة:

يتفق كل من فقهاء القانون الإداري و الإدارة العامة في كل من فرنسا<sup>(1)</sup> ، و مصر<sup>(2)</sup>، والجزائر<sup>(3)</sup> على امتناع الأصيل و حرمانه من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض.

<sup>1</sup> - Jean Rivéro, op. cit, p 254.

« La délégation de pouvoir... par laquelle le supérieur se dessaisit totalement ».

<sup>2</sup> - أنظر مثلا:

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 147.

- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، 47.

<sup>3</sup> - Ahmed Mahiou, op. cit, p 206.

« ... lorsqu' une autorité consent délégation de compétence, elle se trouve dessaisie pendant toute la durée de la délégation; elle ne peut plus exercer sa compétence dans le domaine délégué ».

بل و تصبح السلطة المفوضة (الأصيل) غير مختصة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالموضوعات المفوض فيها، إلا إذا ألغت ذلك التفويض (1).

و لعل الحكمة من هذا المنع تكمن في أن تفويض الاختصاص يحدث تعديلا في توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية، و أن المفروض في قرار التفويض أنه اتخذ صراحة و تم نشره و علم الأفراد به، فلا يصح بعد ذلك أن يتصدى الأصيل للاختصاصات المفوضة و يصدر قرارا يتعلق بها ، لأن ذلك من شأنه إحداث اضطراب في العمل الإداري (2). فضلا عن ذلك، إمكانية تعارض القرار الصادر من الأصيل مع القرار الصادر من المفوض إليه بالنسبة لنفس الاختصاص المفوض.

و عليه، إذا أراد الأصيل ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض يجب عليه إلغاء قرار التفويض الذي سبق أن أصدره، ويكون ذلك بقرار جديد و صريح، ولا يقبل القول في هذا الصدد أن ممارسة الأصيل للاختصاص المفوض يعتبر إلغاء ضمنا منه، بل يجب أن يتم الإلغاء بقرار صريح، وأن يبلغ المفوض إليه بهذا القرار الجديد (3).

و عن موقف القضاء المقارن من منع الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة، فنجد أن القضاء الفرنسي مستقر على هذا المعنى، و من أحكامه في هذا المجال، حكمه الصادر في 20 ماي سنة 1966 في قضية المركز الوطني للتجارة الخارجية، الذي قضى فيه بعدم مشروعية قرار لجنة الإدارة بالمركز الوطني للتجارة الخارجية بفصل أحد العاملين فيه لأنه ثبت قيامها بهذا الاختصاص بعد تفويضها ممارسة السلطة التأديبية إلى المندوب العام (4).

<sup>1</sup> - Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, op.cit, p 158.

<sup>2</sup> - د/عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 131.

<sup>3</sup> - د/عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 147.

<sup>4</sup> - د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 540.

أما القضاء المصري فيبدو أنه يذهب عكس ما ذهب إليه نظيره الفرنسي، حيث نجد الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة قد أفقت بما يلي: " التفويض في الاختصاصات لا يجب سلطات الأصيل نهائياً، بل للأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض"(1).

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فلم أجد ما يوضح موقفه في هذا المجال خصوصاً. و نحن نؤيد ما ذهب إليه القضاء الفرنسي و معظم الفقه، من حيث تجريد الأصيل من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، وهذا حتى تتحقق الحكمة من تطبيق التفويض، وتفادياً لأي ارتباك في العمل الإداري.

### ثانيا- رقابة الأصيل على المفوض إليه بالنسبة للاختصاصات المفوضة:

عرفنا فيما سبق بأن هناك نوع من الاتفاق حول عدم ممارسة الأصيل للاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض إلا انه ثار جدل فقهي حول مدى خضوع المفوض إليه (المروؤوس) للسلطة الرئاسية للأصيل فيما يخص الاختصاصات المفوضة، و اختلفوا في تحديد طبيعة العلاقة بينهما، و قد ظهر في هذا الشأن رأيين:

**الرأي الأول:** ذهب إلى أن العلاقة بين الأصيل و المفوض إليه ليست هي العلاقة الرئاسية بين الرئيس و المرؤوس، فلا يملك الأصيل إصدار توجيهات مسبقة إلى المفوض إليه، كما لا يملك التعقيب على قراراته بالإلغاء أو التعديل لعدم ملاءمتها، إلا أنهم يعترفون بحق الأصيل في رقابة مشروعية تصرفات المفوض إليه وذلك بإلغاء قرارات المفوض إليه المتجاوزة لحدود التفويض لعدم مشروعيتها، بالإضافة إلى ذلك، إمكانية ممارسة الرئيس للسلطة التأديبية(2).

<sup>1</sup> - فتوى رقم 710، مبلغة بتاريخ 1/8/1965، انظر في ذلك: أحمد سمير أبو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع بمجلس الدولة معلقاً عليها في عشر سنوات (يناير 1960-يناير 1970)، الجزء الأول، دار الفكر العربي، مصر، بدون سنة نشر، ص34.

وقد علق الدكتور عبد الفتاح حسن على هذه الفتوى بأن: " مجلس الدولة المصري يريد أن يبني نظريته في تفويض الاختصاص حسبما يراه متفقاً مع طبيعة التنظيم الإداري، ودون التقيد بالقانون الفرنسي"، مرجع سابق، ص 149.

<sup>2</sup> - انظر في عرض وجهة نظر هذا الجانب من الفقه: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع نفسه، ص152.

**الرأي الثاني:** يقول بأن التفويض في الاختصاص لا يحول بين الأصل وبين ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه المرؤوس، إذ يملك اتجاهه إصدار توجيهات و تعليمات يلتزم باحترامها، كما له الحق في التعقيب على قرارات المفوض إليه سواء كانت هذه القرارات ممارسة لاختصاص أصيل أو مفوض<sup>(1)</sup>.

كما يضيف البعض إلى ذلك أن التعقيب بالإلغاء أو التعديل أو الوقف يكون لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة طالما أن القرار لم يتحصن بعد، إلا أنه يستثنى من ذلك إمكانية حلول الأصيل محل المفوض إليه في الاختصاص المفوض فيه طيلة مدة التفويض<sup>(2)</sup>.

و نحن نؤيد هذا الرأي الأخير الذي يمكن الأصيل من ممارسة السلطة الرئاسية على قرارات المفوض إليه المرؤوس، خصوصا و أن الأصيل يظل مسؤولا عن ما فوض من اختصاصات، و أن هذه المسؤولية لا تنتفي بتفويضه إياها ( الاختصاصات )، بل يظل مسؤولا عنها أمام رئاساته العليا، هذا في حالة ما إذا كان المفوض إليه مرؤوسا للأصيل، أما إذا لم يكن كذلك، فليس أمام الأصيل المفوض سوى الالتجاء إلى السلطة الرئاسية المشتركة، أو مطالبته بتقديم تقارير دورية و إعلامه بممارسة الاختصاصات المفوضة<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر كل من:

- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 719.

- د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 426.

- د/ عيّد قريظم، مرجع سابق، ص 200.

و في هذا الصدد ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتاها رقم 710 السابقة الذكر إلى: " ... و أن من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه، ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد و تتقرر بدون نص وفقا للمبادئ العامة، و تشمل حقه في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر و تعليمات يلتزم الأخير باحترامها، كما أن للرئيس إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوس..."، انظر : احمد سمير أبو شادي، مرجع سابق، ص34.

<sup>2</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 152.

<sup>3</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 426.

### ثالثا- مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه:

يقصد بالمسؤولية المؤاخذة على الإخلال بالواجبات رغم إمكانية أدائها، و التفويض لا يعفي الأصيل من المسؤولية عن الأعمال المفوضة ، و إلا جاز له التهرب من بعض مسؤولياته عن طريق تفويض جانب من اختصاصاته<sup>(1)</sup>، بل تبقى مسؤولية الأصيل أمام الرئاسات العليا التابع لها التي لا يمكن أن تنتقل مع تفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه، فيبقى مسؤولا عن اختصاصاته التي يمارسها بنفسه و عن الاختصاصات التي فوض فيها غيره<sup>(2)</sup>، لأن التفويض ليس عملية هروب و تخلص من اختصاصاته القانونية، وإنما هو وسيلة لتوزيع السلطة و القضاء على تركيزها من أجل تحقيق مصلحة العمل الإداري<sup>(3)</sup>.

و في هذا الإطار تقوم مسؤولية المفوض عن حسن اختيار المفوض إليه وتدريبه على القيام بالأعباء المعهود بها إليه ، بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوضة و بين كفاءة المفوض إليه.

وبذلك يكون الأصيل عرضة للمساءلة عن نتائج أعمال المفوض إليه إذا ما أساء اختياره، فإذا فوض الوزير مثلا بعضا من اختصاصاته إلى الأمين العام للوزارة في حالة إجازة النص الآذن بالتفويض لذلك ، فإنه لا يستطيع الدفع بعدم المسؤولية عن تصرفات الأمين العام للوزارة المفوض في هذا الصدد، سواء أمام البرلمان أو الحكومة أو رئيس الدولة.

كما لا تنتفي المسؤولية عن الأصيل حتى و لو كان المفوض إليه لا ينتمي إلى المنظمة الإدارية التي يرأسها المفوض ( الأصيل)، إذا أجاز له النص الآذن مثل هذا التفويض<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 348.

<sup>2</sup> - المادة 47 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق الذكر، تنص على: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

<sup>3</sup> - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 46.

<sup>4</sup> - د/ عيد قريظم، مرجع سابق، ص 205.

و عليه يمكن القول أن التفويض يقتصر على الاختصاصات دون المسؤوليات ، وذلك قول منطقي لأن التفويض مكنة يضعها المشرع بين يدي المفوض (الأصيل)، و هذا الأخير هو الذي رغب في ممارسة هذه المكنة، وهو الذي يملك إنهاء التفويض و تعديله في أي وقت يشاء، كما أن مسؤولية المفوض تنبع عن التزام بالانجاز يقيدده أمام رئيسه الأعلى، فلا يملك أن يتخفف منه بالتفويض إلى غيره (1).

### الفرع الثاني- آثار التفويض في الاختصاص الإداري بالنسبة للمفوض إليه:

إن أول اثر يترتب إسناد الأصيل بعضا من اختصاصاته للمفوض إليه، هو زيادة اختصاصات هذا الأخير بمقدار التفويض الذي اسند إليه، فينشئ ذلك التزاما على عاتق المفوض إليه بأداء ما فوض إليه من اختصاصات ، و لكون المفوض يخوله السلطة الكافية لأداء تلك الاختصاصات، فإن ذلك يجعل المفوض إليه مسؤولا أمامه عن حسن ممارستها، كما تنشأ مسؤوليته عنها أمام الغير أيضا لكون القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص تأخذ مرتبته الوظيفية، و سنفصل كل هذه الآثار كالاتي:

### أولا- التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة:

يترتب على التفويض في الاختصاص الإداري باعتباره وسيلة قانونية لتوزيع الاختصاص و التخفيف من تركيزه تحقيقا لمصلحة العمل الإداري، التزام المفوض إليه بإنجاز و على أحسن وجه ما فوض إليه من اختصاصات، فبانتقالها إليه عن طريق التفويض تصبح واجبا عليه و ليس حقا شخصيا له (2)، و يترتب على هذا الالتزام من جانب المفوض إليه ما يأتي:

**1-** أن يمارس الاختصاصات المفوضة بنفسه و لا يقوم بدوره بتفويضها إلى غيره إلا إذا وجد نص صريح يأذن بذلك.

1- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 189.

2- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 207.

و تكمن الحكمة من التزام المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة و عدم تفويض غيره فيها في المحافظة على قواعد توزيع الاختصاص، وعدم اختلاطها ببعضها، وحتى يسهل تحديد مسؤولية كل من طرفي التفويض، كما أن ممارسة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة بنفسه من شأنه الحفاظ على الاعتبارات والغايات التي دفعت المفوض لاختياره<sup>(1)</sup>.

**2- وجوب تقيد المفوض إليه بحدود أو نطاق التفويض،** ففي اغلب الأحوال يضع المفوض إطارا محددا للاختصاص المفوض به، فيجب على المفوض إليه أن يعمل في إطار هذا النطاق، حيث يلتزم المفوض إليه بأن يقتصر على الموضوع المنصوص عليه في قرار التفويض و لا يمتد إلى موضوع آخر و لو كان هذا الموضوع الآخر مرتبطا بالاختصاص المفوض به أو في نفس مجاله<sup>(2)</sup>، وعادة تقيد قرارات التفويض الموضوعات التي يجوز للمفوض إليه أن يتصرف فيها على سبيل الحصر، أو تستثنى منها بعض الاختصاصات<sup>(3)</sup>.

إن التزام المفوض إليه بنطاق التفويض لا ينصرف إلى موضوع التفويض وحده، بل يتعداه إلى الأفراد الذين يمارس في مواجعتهم التفويض و الدائرة الإقليمية التي يمارس فيها هذا التفويض<sup>(4)</sup>.

فالتفويض في تعيين موظفين في درجة وظيفية معينة لا يمتد إلى من عداهم بتعيين موظفين في درجة وظيفية أعلى مثلا، و التفويض في ممارسة اختصاص معين في نطاق إقليمي معين لا يجوز للمفوض إليه تجاوزه، كأن يفوض وزير التربية إلى مدير التربية في الولاية سلطة التعيين و التسيير الإداري للموظفين الموضوعين تحت سلطته، فلا يجوز أن تتعدى

1- قد يكون اختيار شخص المفوض إليه لإعتبارات عملية كخبراته ومؤهلاته العلمية وكفاءته، وقد تكون هذه الاعتبارات نفسية كالثقة المتبادلة بين المفوض و المفوض إليه و امتلاكه سعة أفق و النضج الذهني و الفكري... انظر: د/ عيد قريظم، مرجع سابق، ص 208.

2- د/شروق عواد أسامة حجاب، مرجع سابق، ص 518.

3- كمثل على ذلك: المادة الأولى من القرار المؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمحافظة الغابات بالولايات، ج ر عدد 57، الصادرة في 13 نوفمبر سنة 2013 و التي تنص على: "تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-99... تفوض إلى محافظي الغابات في الولايات سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين العاملين تحت سلطتهم باستثناء المقررات المتعلقة بالمناصب العليا".

4- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 135.

هذه السلطة إلى موظفين يخرجون عن سلطة مدير التربية الولائي المعني، كما لا يجوز أن تتعدى حدود الولاية التي يمارس فيها مدير التربية الولائي عمله (1).

و في مقابل ذلك ، يتعين على المفوض إليه عند ممارسته للوظائف المفوضة أن لا يقيد بها على نحو معين طالما لم يشير النص الأذن بالتفويض أو قرار التفويض إلى هذا القيد ، وفي حالة الغموض يجوز للمفوض إليه اللجوء إلى القضاء لتفسير قرار التفويض الغامض، أين يمكن أن يعطي تفسيراً واسعاً للقرار، مما يشجع المفوض إليه على العمل بحرية أكبر (2).

**3- أن لا يؤدي القرار الصادر من المفوض إليه عند ممارسة الاختصاصات المفوضة إلى تعديل قرار صادر من الأصل، لأن هذا الأخير وحده من يملك تعديل القرارات الصادرة منه، إلا إذا فوض الأصل بقرار مكتوب و صريح المفوض إليه في تعديل قراراته (3).**  
**ثانيا- مسؤولية المفوض إليه عن ممارسة الاختصاصات المفوضة:**

سبق و أن عرفنا أن تفويض الاختصاص الإداري يترتب على عاتق المفوض إليه التزاماً بأداء الاختصاصات المفوضة و بأحسن وجه، وله في ممارستها جميع الصلاحيات و الحقوق اللازمة و ما يتصل بها كما لو كان صاحبها الأصل (4).

و في مقابل ذلك يكون المفوض إليه مسؤولاً أمام المفوض عن استخدام السلطات و الاختصاصات المفوضة ، وتنحصر هذه المسؤولية في ثلاث نقاط هامة هي:

**1 - أن المفوض إليه مسؤول عن التصرفات المتعلقة بالاختصاصات المفوضة و سلامتها إذا امتنع أو أهمل أو قصر في القيام بها، ويعتبر هذا سبباً لتحريك السلطة التأديبية قبله (5).**

<sup>1</sup> - قرار مؤرخ في 04 أكتوبر سنة 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري التربية في الولايات، ج ر عدد 18 ، الصادرة في 28 مارس سنة 2012.

<sup>2</sup> - السعيد بن محمد قارة، مرجع سابق، ص 129.

<sup>3</sup> - د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 210.

<sup>4</sup> - د/ محمد سعيد أحمد، مرجع سابق، ص 106.

<sup>5</sup> - د/ محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 398.

2 - يسأل المفوض إليه المرؤوس عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض فقط ولا تتعدى تلك المسؤولية إلى أي رئيس أعلى منه وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر<sup>(1)</sup>.

3 - يسأل المفوض إليه عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها ، لأن ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لا بد و أن يقابلها من المسؤولية ما يماثل قدرها، طبقا لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية<sup>(2)</sup>.

### ثالثا- مرتبة وطبيعة القرارات الصادرة من المفوض إليه:

يجمع الفقه الإداري على أن القرار الصادر إعمالا لتفويض الاختصاص ينسب إلى المفوض إليه، وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري<sup>(3)</sup>.

و عليه تأخذ قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص طبيعة ومرتبة القرارات التي تصدر منه شخصيا، وليس مرتبة القرارات التي تصدر عن المفوض<sup>(4)</sup>.

فالقرار الصادر من الوالي بناء على تفويض من الوزير مثلا هو قرار ولا يرقى إلى مرتبة وقوة القرار الوزاري الصادر عن الوزير.

و عليه، لا تستطيع هذه القرارات الصادرة من الوالي أن تعدل أو تلغي القرار الوزاري الصادر من الوزير الذي فوضه.

1 - د/ عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص46.

2 - د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص349.

3 - Maurice Bourjol, op. cit, p243.

- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص709.

- د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص698.

4 - يختلف التفويض في الاختصاص مع التفويض في التوقيع في هذه النقطة ، حيث أن هذا الأخير تأخذ قرارات المفوض إليه نفس مرتبة و قوة قرارات الأصيل و كأنها صادرة منه شخصيا، و قد سبق وأن تطرقنا إلى هذه التفرقة بين نوعي التفويض في الفرع الثاني من المطلب الرابع من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه المذكرة.

و إذا كانت قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص تأخذ شكل و قوة و مرتبة قرارات المفوض إليه، فعادة لا يلزم النص الآذن أو قرار التفويض في الاختصاص المفوض إليه أن يشير في هذه القرارات أو في ديباجتها إلى أنه أصدرها بناء على تفويض في الاختصاص<sup>(1)</sup>، وذلك لتمتعها بنفس طبيعة و مرتبة قراراته التي يصدرها عند ممارسته لاختصاصاته الأصلية، هذا على عكس التفويض في التوقيع التي يلزم فيها النص الآذن و- أو قرار التفويض بهذه الإشارة<sup>(2)</sup>.

وهكذا يمكن القول بأنه عند التطبيق تختلط الاختصاصات المفوضة مع الاختصاصات الأصلية للمفوض إليه، وتتخذ تصرفاته بصفته هذه نفس مرتبة تصرفاته بصفته أصيلا.

و يمكن أن نذكر في هذا الإطار قرار صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 27 /11/ 1982 في قضية (ق.ع) ضد ( رئيس دائرة... )<sup>(3)</sup>، و تتمثل وقائع القضية الصادر فيها هذا القرار في صدور قرار غلق محل تجاري من طرف "رئيس دائرة..." بسبب بيع المشروبات الكحولية للمسلمين، فطعن السيد ( ق.ع ) بإلغاء قرار رئيس الدائرة المؤرخ في 24 جانفي 1980 الذي يمنعه من تقديم أو الإيجار أو بيع المشروبات الكحولية بأي كيفية كانت ابتداء من نفس يوم تاريخ صدوره، و قد تمسك المدعي بأنه المالك شخصيا للقاعدة التجارية، و أنه تحصل على رخصة إذن تجيز له بيع المشروبات الكحولية صادرة من "والي ولاية..." مؤرخة في 16 أكتوبر 1966، و جاء في هذا قرار الغرفة الإدارية : "... حيث يستخلص من وثائق الملف أن السيد ( ق.ع ) رخص له "والي ولاية..." بقراره المؤرخ في 17/10/1966 تقديم المشروبات الكحولية أثناء الوجبات الغذائية لغير المسلمين- و أن بيع و استهلاك هذه بتقديمها للمسلمين محظور و ممنوع منعا باتا

<sup>1</sup> - انظر مثلا : قرار مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في الولايات، ج ر عدد 57، الصادرة في 13 نوفمبر سنة 2013.

<sup>2</sup> - نحيل القارئ الكريم إلي المقارنة التي أجريناها في الفرع الثاني من المطلب الرابع من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه المذكرة.

<sup>3</sup> - قرار رقم 24402، المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، العدد 1، 1989، ص 238.

و يترتب عنه عقوبة الغلق النهائي للمحل التجاري... إصدار أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلاق المحل التجاري المتنازع عليه وهذا التدبير الإداري يدخل ضمن إطار صحة اختصاصات السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي وفق مقتضيات أحكام المادة (3) من القرار المشار إليه، و كان اتخاذه عقوبة ضد السيد (ق.ع) لإخلاله بالتزاماته إليه".

و من ثم فقد رفض المجلس الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة المقدم من السيد ( ق.ع) ضد قرار رئيس الدائرة و اعتبره غير مؤسس.

وما يمكن استنتاجه من هذا القرار أن التفويض يجعل المفوض إليه يمارس اختصاصاته المفوضة مثلها مثل الاختصاصات الأصلية له، ومن ثم فتصرفات المفوض إليه بصفته مفوضا إليه تأخذ مرتبة تصرفاته بصفته أصيلا.

و يترتب على ذلك أن الطعون الإدارية و القضائية التي ترفع ضد هذه التصرفات إنما ترفع إلى المفوض إليه وضده، كما يسأل عن هذه التصرفات إداريا في حالة خطئه الشخصي<sup>(1)</sup>. و قد كان للمجلس الأعلى قرار في هذا الشأن بتاريخ 26 /01/ 1985 في قضية ( د.ب.خ) ضد (رئيس دائرة تسميلت و والي ولاية تيارت)<sup>(2)</sup>، حيث صرح بعدم قبول عريضة طعن السيد (د) بالبطلان في القرار الصادر عن رئيس دائرة تيسميسيلت في 01 سبتمبر 1979، و المتضمن منح السيد ( ع.ر) مستودعا تابعا للعقار الذي استأجره بموجب القرار الصادر عن نفس السلطة في 04 جويلية 1969، و ذلك لعدم رفع المعني بالأمر الطعن التدرجي ( الرئاسي) الذي تشترطه المادة 275 من ق.ا.م لقبول الطعن بالبطلان، حيث قام المعني بالأمر برفع طعن ولائي أمام مصدر القرار و هو رئيس الدائرة و الذي كان يمارس مهامه بتفويض من الوالي، و قد جاء في هذا القرار ما يلي:

<sup>1</sup> - أنظر كل من:

- د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 151.

- منور كربولي، مرجع سابق، ص 135.

<sup>2</sup> - قرار رقم 39297، صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، العدد 04 ، 1989، ص 235.

"... حيث أن المادة 275 من ق.ا. م تنص على أن الطعن بالبطلان لا يكون مقبولا إلا إذا سبقه طعن إداري تدرجي يرفع أمام السلطة التي تعلق مباشرة الجهة المصدرة القرار.

عن الأوجه الواردة في العريضة و التي لا داعي لفحصها.

حيث أن المادة 05 من المرسوم رقم 68-88 المؤرخ في 23 أبريل 1968، المتضمن القانون الأساسي لشغل أملاك الدولة، تنص على أن رئيس الدائرة يمارس مهامه بتفويض من الوالي.

حيث أنه و في ما يتعلق بهذه القضية قد تم فعلا رفع طعن ولائي إلى رئيس دائرة تيسمسيلت بتاريخ 02 جويلية 1984.

حيث أن العريضة المودعة بصورة مخالفة للمادة 275 المشار إليها أعلاه غير مقبولة..."

و الشيء الملاحظ على هذا القرار أن كل من الطعنين القضائي و الإداري وجها ضد و إلى المفوض إليه ( رئيس الدائرة في هذه القضية) بما يثبت أن القرار الصادر عن المفوض إليه في تفويض الاختصاص ينسب إليه و يأخذ طبيعة ومرتبة القرارات التي تصدر منه ، فلو لم تشترط المادة 275 لقبول الطعن بالبطلان بأن يسبقه طعن إداري تدرجي ، بأن اشترطت مثلا بأن يرفع طعن ولائي أمام مصدر القرار، لكانت عريضة الطعن بالبطلان مقبولة.

### المطلب الثالث- انتهاء التفويض في الاختصاص الإداري:

من المعروف أنّ التفويض في الاختصاص يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه ، ولهذا فإنه لا ينتهي بتغير أحد طرفيه، أي المفوض و المفوض إليه، وإنما ينقضي إما بإرادة المفوض مباشرة بالطرق المحددة لانتهاء القرارات الإدارية، أو قد ينتهي بقوة القانون وذلك بانتهاء المدة المحددة للتفويض إذا كان محدد المدة أو بزوال الظروف التي صدر التفويض لمواجهتها، أو بتصفية الجهة الإدارية التي تم التفويض إليها، و قد ينتهي بتنفيذ موضوعه إذا صدر لمواجهة موضوع معين، وسنفضل ذلك كالاتي:

#### الفرع الأول- إنهاء التفويض بإرادة المفوض:

من المعروف أن السلطة التي تملك منح الاختصاص تملك إنهاءه، ولذا يبدو طبيعياً أن يكون للمفوض سلطة إنهاء التفويض الذي أصدره (1).

ينتهي التفويض في الاختصاص بإرادة المفوض المنفردة، أما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر:

#### أولاً- الطريق المباشر لإنهاء التفويض:

يستطيع المفوض إنهاء التفويض بإرادته المنفردة و بطريق مباشر و ذلك بإصدار قرار بالغائه و استرداد الاختصاصات المفوضة، إذا ما وجد أن المفوض إليه غير قادر على ممارسة الاختصاصات المفوضة بالدرجة و الكفاءة المرجوة منه أو أنه قد أساء استخدامها أو استخدمها بطريقة لا تعود بالنفع على المنظمة الإدارية، أو أن الظروف التي تم التفويض بسببها قد تغيرت ، أو رأى أن الأفضل هو الرجوع في التفويض (2).

1- د/ يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 103.

2- أنظر كل من:

- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 222.

- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، 491.

كل سبب من الأسباب السابقة من شأنه تمكين المفوض من إصدار قرار بإلغاء التفويض في الاختصاص وهو غير مقيد في ذلك بمدة زمنية محددة سواء كان قرار التفويض مشروعاً أم غير مشروع لأنه كما سبق و أن عرفنا هو قرار تنظيمي و لا ينشئ حقوقاً مكتسبة، حيث يملك المفوض في كل وقت إلغائه ومن ثم استرداد كافة الاختصاصات المفوضة ، وعلى العموم يشترط في قرار إلغاء التفويض أن يستهدف به المفوض تحقيق الصالح العام.

و في حالة الرجوع في قرار التفويض بإلغائه، لا بد أن يراعي في ذلك القواعد العامة في إلغاء القرارات الإدارية، ومن ثم ينبغي لصحة قرار إلغاء التفويض ، أن يصدر ممن أصدر قرار التفويض ، و أن يكون هذا القرار من مرتبة و شكل قرار التفويض و أن يخضع لنفس قواعده (1).

فإذا صدر قرار التفويض بمرسوم رئاسي مثلاً، فينبغي أن يتم إلغاؤه بنفس الأداة، وإذا صدر قرار التفويض في الاختصاص الواحد من وزيرين – في حالة سماح النص الأذن بالتفويض بذلك- لا يلغيه إلا قرار صادر منهما معا و ليس من أحدهما، وإلا كان قرار الإلغاء باطلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري (2).

و كذلك الأمر إذا صدر قرار التفويض من مجلس أو لجنة، فيجب أن يصدر قرار إلغائه من المجلس أو اللجنة ذاتها و ليس ممن يمثلها (3).

و ينبغي أيضا أن لا يمس قرار إلغاء التفويض باعتباره قرارا تنظيميا بالحقوق المكتسبة التي أنشأتها القرارات الفردية المتمخضة عن هذا القرار (4).

1- د/ شروق عواد أسامة حجاب، مرجع سابق، ص 560.

2- قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر في 13 نوفمبر سنة 1964 في قضية الاتحاد الوطني للأراضي المستصلحة في فرنسا بإلغاء قرار وزير المالية الفرنسي وذلك لإنهائه قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم و سكريتير الدولة للشؤون الاقتصادية اللذان فوضا بموجبه المحافظين في تحديد مقدار التعرفة المستحقة على أراضي القرى، واستند مجلس الدولة في هذا إلى عدم مراعاة وزير المالية لمبدأ التوازن في الاختصاصات و لعدم تمتعه بأية صفة في إنهاء هذا التفويض، أنظر: د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 223.

3- د/ شروق أسامة عواد حجاب، مرجع سابق، ص 560.

4- د/ فضيل كوسة، مرجع سابق، ص 248.

و نتساءل عن مدى إمكانية سحب المفوض قرار التفويض في الاختصاص السليم؟ يقصد بسحب القرارات الإدارية عموماً إنهاء و إعدام الآثار القانونية للقرارات بأثر رجعي كأنها لم توجد إطلاقاً، أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي و الحاضر و المستقبل<sup>(1)</sup>، و بالنسبة لقرار التفويض فهو قرار إداري تنظيمي و من ثم تسري عليه قواعد السحب المطبقة على القرارات التنظيمية.

والمسلم به فقهاً أنه لا يجوز سحب هذه الأخيرة بأثر رجعي، لأن التنظيم إنما يكون بالنسبة إلى المستقبل لا بالنسبة إلى الماضي، فالقرار التنظيمي السليم لا يخرج عن أحد فرضين: الأول: أن تكون اللائحة قد طبقت تطبيقاً فردياً و بالتالي استمد الأفراد في ظلها مراكز شخصية سليمة و من ثم لا يجوز سحبها لأن السحب يعني إعدام القرارات الفردية التي صدرت تطبيقاً لها، و هو ما لا يجوز بل خلاف.

الثاني: أن يكون أثر اللائحة مقصوراً على إنشاء مراكز قانونية عامة لا يستفيد منها الأفراد، و حينئذ يكون من غير المفهوم إلغاؤها بأثر رجعي (سحبها)، إذ لا تظهر فائدة الرجعية، و من ثم فاللوائح السليمة يكون للإدارة الحق في تعديلها و في إلغائها مقصوراً بالنسبة للمستقبل و لا ينسحب إلى الماضي<sup>(2)</sup>.

أما قرار التفويض غير المشروع (مثله مثل القرار الإداري غير المشروع)، فيجمع الفقه على جواز بل وجوب سحبه من طرف الإدارة خلال مهلة الطعن القضائي.

### ثانياً- الطريق غير المباشر لإنهاء التفويض:

قد يلجأ الأصل إلى طريق غير مباشر لإنهاء التفويض في الاختصاص، وذلك بأن يعدل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة يوجب فيها على المفوض إليه أن يرجع إليه قبل البت في الموضوع، أو أن يعيد صياغة نصوص التفويض بشكل يحد من سلطات المفوض إليه<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - يقول الدكتور عمار عوابدي في عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية: "عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائياً"، انظر مؤلفه: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.

<sup>2</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص من 642- 644 .

<sup>3</sup> - د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 431.

### الفرع الثاني- انتهاء التفويض بقوة القانون:

ينتهي التفويض في الاختصاص الإداري بقوة القانون ودون الحاجة إلى إصدار قرار بإنهائه من المفوض إليه وذلك في الحالات الآتية:

**الحالة الأولى:** ينتهي التفويض في الاختصاص بانتهاء مدته الزمنية إذا ما حددت هذه المدة في قرار التفويض أو في النص الآذن به، وبانتهاء هذه المدة يستعيد الأصيل الاختصاصات المفوضة لكي يمارسها بنفسه (1).

**الحالة الثانية:** ينقضي التفويض بإلغاء النص الآذن به، وهذا الإلغاء للنص الآذن يقتصر أثره على المستقبل و لا يؤثر على قرارات التفويض التي صدرت قبل إلغاء النص وذلك تطبيقاً لقاعدة الأثر المباشر للقانون، ومن ثم فلا مجال لإصدار قرارات جديدة بالتفويض استناداً إلى النص الملغى.

و في حالة استبدال النص الآذن الملغى بنص آذن جديد، فلا تسقط قرارات التفويض التي تتفق مع النص الآذن الجديد، وإنما يسقط منها ما كان قد تم خلافاً لأحكامه، فتعود الاختصاصات إلى صاحبها الأصلي (2).

**الحالة الثالثة:** ينتهي التفويض في الاختصاص بتحقق شروط انتهائه أو إذا تضمن النص الآذن أو التعليمات المصاحبة له مثل هذه الشروط، كحضور المفوض الغائب، أو بانتهاء حالة الحرب مثلاً أو وجود ظروف خطيرة و استثنائية تبرر إنهاءه (3).

1- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 224.

2- د/ شروق عواد أسامة حجاب، مرجع سابق، ص 562.

3- حدد الوزير الأول الفرنسي في التعليمات الخاصة بتنفيذ مرسوم 14 مارس 1964 السابق الذكر حالات إنهاء التفويضات الصادرة استناداً إليه بوجود أسباب خطيرة و استثنائية، د/ محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 430.

**الحالة الرابعة:** ينتهي التفويض في الاختصاص بانتهاء أو زوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائياً، وفي هذه الحالة يجب التفرقة بين زوال الجهة المفوض إليها مع زوال اختصاصاتها، وهي الحالة التي تؤدي إلى انتهاء التفويض، وبين إلغاء الجهة المفوض إليها مع بقاء اختصاصاتها وأيلولتها إلى جهة أخرى، فإن هذه الجهة الأخرى تستفيد من قرار التفويض الذي صدر لسالفتها دون الحاجة إلى تجديده<sup>(1)</sup>.

فالفقه<sup>(2)</sup> والقضاء الإداريين<sup>(3)</sup> يجمعان على أن تفويض الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته لا بشخصه، مما يعني أن أي تغيير يطرأ على أطرافه، لا يؤثر على هذا التفويض ولا ينهيه، ما لم يظهر من صياغة النص الآذن أو من قرار التفويض أن له طابعاً شخصياً.

<sup>1</sup> - د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 154.

<sup>2</sup> - Voir par exemple :

-Maurice Bourjol, op.cit, p 243.

-Jean Rivéro , op.cit, p 254.

-George Dupuis, Marie José Guidon, Patrice Chrétien, op.cit, p 427.

-Charles Debbasch, Marcel Pinet, op.cit, p 105.

- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 708.

<sup>3</sup> - حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1957/06/28 في قضية (Société x)، وفيه رأى المجلس أن قرار التفويض في الاختصاص قائم رغم صدوره في سنة 1927، رغم أن العمل الذي استند إليه صدر في سنة 1948 ولم ير ضرورة لتجديد التفويض عند كل تغيير يطرأ على أشخاص أطرافه خلال هذه المدة الطويلة، أشار إلى ذلك: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 153.

### الفرع الثالث- انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه:

ينتهي التفويض في الاختصاص بتنفيذ وانجاز موضوعه إذا صدر لمواجهة موضوع معين، كأن يكون موضوعه هو ممارسة بعض اختصاصات الأصيل عند غيابه أو انشغاله. وبمجرد قيام المفوض إليه بتنفيذ الأغراض التي من أجلها تم التفويض، ينتهي بصورة تلقائية، ويسترد الأصيل اختصاصاته المفوضة و لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى مهما كانت الظروف إلا بناء على تفويض جديد، وإلا عد ذلك اعتداء على اختصاص الأصيل يؤدي إلى بطلان التصرف<sup>(1)</sup>.

و عليه يمكن القول أن التفويض في الاختصاص يتميز بطابع التأقيت ، و بما أنه كذلك فكان لا بد له أن ينتهي بطريقة أو بأخرى، حيث يمكن إنهاؤه أو تقييده من طرف المفوض و في أي وقت حتى و إن كان مرتبطا بمدة محددة لم تنقض بعد<sup>(2)</sup>.

كما يمكن انتهاؤه بقوة القانون في الحالات التي تستدعي ذلك أو بتنفيذ موضوعه، وبانتهائه يعود الاختصاص المفوض إلى صاحبه الأصلي ليمارسه بنفسه.

<sup>1</sup> - أنظر كل من:

- د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص 492.

- د/ عيد قريطم، مرجع سابق، ص 226.

<sup>2</sup> - د/ عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة، مرجع سابق، ص 196.

## المبحث الثاني- السلطات المعنية بممارسة تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية.

إن مصطلح الإدارة المركزية يطلق عادة على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، و على وجه التحديد تلك المصالح الموجودة في العاصمة، و تشكل الإدارة المركزية الجزائرية بمعناها الضيق كل من رئاسة الجمهورية ، الوزارة الأولى و الوزارة، و عليه فدراسة السلطات المعنية بممارسة تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية ستكون منصبة على تلك السلطات الموجودة في قمة كل مؤسسة من مؤسسات الإدارة المركزية بمفهومها الضيق، حيث ستقتصر الدراسة على رئيس الجمهورية ( المطلب الأول) ، الوزير الأول(المطلب الثاني) والوزراء ( المطلب الثالث).

### المطلب الأول- رئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية مهام كثيرة تطال كافة السلطات العامة في الدولة، هذه الصلاحيات خولتها له الدساتير الجزائرية المتعاقبة، وجاءت صلاحياته هذه بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه، و سنتطرق إلى الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية في ظل دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2008 و مدى إمكانية التفويض فيها، و قبل ذلك سنجري لمحة عن هذه الاختصاصات في الدساتير السابقة على الدستور الحالي و مدى إمكانية التفويض فيها.

### الفرع الأول- لمحة عن الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية في الدساتير السابقة على دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2008 و مدى إمكانية التفويض فيها:

قبل تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية بموجب دستور 1989، كان رئيس الجمهورية يضطلع وحده بممارسة السلطة التنفيذية، حيث كان يتمتع بصلاحيات و اختصاصات إدارية واسعة بالإضافة إلى اختصاصاته في مجالات أخرى.

ففي ظل دستور سنة 1963، كان رئيس الجمهورية يتولى تنفيذ القوانين، كما عهد إليه بممارسة السلطة التنظيمية، وكان يعين في جميع المناصب المدنية و العسكرية (1).

<sup>1</sup> - انظر المواد 52، 53، 54 على التوالي من دستور سنة 1963.

بالرغم من اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال، فلم يتضمن دستور سنة 1963 أي نص يشير إلى إمكانية تفويض جزء من هذه الاختصاصات، رغم أن وجود مثل هذا النص كان ضروريا نظرا للإرث الثقيل الذي ورثته البلاد، وضرورة الإسراع في عملية إزالة آثار الحرب ، و مواجهة بناء الدولة و انجاز برامج التنمية و تطوير المجتمع (1).

أما دستور سنة 1976، فقد أناط به مهمة قيادة الوظيفة التنفيذية، و في هذا الإطار كان يضطلع رئيس الجمهورية بالعملية الإدارية التنظيمية في الإدارة المركزية الجزائرية بواسطة سلطته في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية التي يصدرها في شكل مراسيم ينظم بها المرافق العامة في الدولة ويحدد اختصاصاتها (2) ، كما يختص بإصدار اللوائح (المراسيم) التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين (3) ، و اللوائح التنظيمية المتعلقة بالحفاظ على النظام العام في الدولة (4)، كما خوله هذا الدستور سلطة إصدار قرارات فردية في شكل مراسيم لتعيين وعزل كبار الموظفين المدنيين و العسكريين في الدولة (5) ، و أناطه بالإضافة إلى كل ذلك بوظيفة تنسيق (6) أعمال الوظيفة الإدارية على المستوى المركزي للإدارة العامة الجزائرية ذلك من خلال ما يملكه من سلطة توجيه و إرشاد و الاطلاع على التقارير و غيرها من الوسائل التي تلزم مرؤوسيه في كافة المستويات على التقيد بالسياسة الاشتراكية العامة في ذلك الوقت (7).

1 - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 168.

2 - انظر : البند 10 من المادة 111 من دستور سنة 1976.

3 - انظر: البند 11 من المادة 111 من دستور سنة 1976.

4 - لم يرد في شأنها نص في دستور سنة 1976 إلا أنها كانت مقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى عرف دستوري كما هو الحال في فرنسا، انظر في ذلك: د/ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 219.

5 - البند 12 و البند 16 من المادة 111 من دستور 1976.

6 - البند 08 و البند 09 من المادة 111 من دستور 1976.

7- د/ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، مرجع سابق، ص من 218-220.

غير أن دستور سنة 1976 و على عكس دستور سنة 1963، أجاز لرئيس الجمهورية تعيين نائبا له<sup>(1)</sup> و وزيرا أولا<sup>(2)</sup> لمساعدته في تأدية مهامه و قد أذن له صراحة بتفويض جزءا من صلاحياته لهؤلاء غير أنه استثنى منها الموضوعات المحددة بالمادة 116 منه<sup>(3)</sup>. و هذا يعني أن هذا التفويض جاء مقيدا من ناحيتين، من ناحية الأشخاص الذي يجوز التفويض لهم و هم نائب الرئيس<sup>(4)</sup> و الوزير الأول فقط ، و من حيث الموضوعات التي لا يجوز للرئيس التفويض فيها و المحددة بالمادة 116 من الدستور<sup>(5)</sup>.

و تطبيقا للفقرتين الثانية من المادة 113 و الخامسة عشر من المادة 111، صدر المرسوم 69-79<sup>(6)</sup> محددا في مادتيه 03 و 04 الموضوعات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها للوزير الأول، فقد نصت المادة الثالثة منه على: "يتولى الوزير الأول التعيين في وظائف مدنية، بناء على تفويض من رئيس الجمهورية"، كما نصت المادة الرابعة على: "يمارس الوزير الأول السلطات التنظيمية التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية".

فهاتين المادتين قد تضمنتا رسما لحدود و نطاق الموضوعات التي يمكن أن تكون محل تفويض من رئيس الجمهورية للوزير الأول، والتي يمكن أن تصدر بشأنها مراسيم تفويضية عند الحاجة<sup>(7)</sup>.

1- انظر: المادة 112 من دستور 1976.

2- انظر: المادة 113 في فقرتها الثانية من دستور 1976.

3- تنص المادة 111 في بندها 15 من دستور 1976 على: "يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية و للوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور".

4- إن الفقرة 15 من المادة 111 التي تجيز لرئيس الجمهورية التفويض قد تعرضت للتعديل سنة 1979، بموجب التعديل الدستوري الذي حمله القانون رقم 79-06، مؤرخ في 07 يوليو 1979، ج ر عدد 28 الصادرة في 10 يوليو سنة 1979، وقد حددت الأشخاص المفوض لهم بنائب أو نواب رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

5- تنص المادة 116 من دستور 1976 على: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية و الوزير الأول و أعضاء الحكومة، أو إعفائهم من مهامهم، و لا في إجراء استفتاء، أو في حل المجلس الشعبي الوطني، أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة و لا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 إلى 124 من الدستور، و كذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4 إلى 9 و الفقرة 13 من المادة 111 من الدستور".

6- المرسوم 69-79 المؤرخ في 07 أبريل 1979، يتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، ج ر عدد 15، الصادرة في 10 أبريل سنة 1979.

7- منور كربوعي، مرجع سابق، ص 117.

ثم جاء المرسوم رقم 84-152<sup>(1)</sup> ليُلغى المرسوم السابق و لكنه حدد الموضوعات التي يجوز التفويض فيها للوزير الأول بالسلطة التنظيمية فقط، حيث نص في المادة 07 منه في فقرتها الأولى على: " يمارس الوزير الأول، السلطات التنظيمية التي تفوض إليه صراحة و ذلك وفقا للأحكام القانونية و الإجراءات المقررة ".

و بعد التعديل الذي مسّ دستور 1976 على اثر استفتاء 03 نوفمبر 1988<sup>(2)</sup> تم إقرار ثنائية السلطة التنفيذية، حيث تم استحداث مؤسسة رئاسة الحكومة إلى جوار مؤسسة رئاسة الجمهورية، هذه الثنائية التي تبناها فيما بعد دستور 1989، بحيث أصبح رئيس الجمهورية يتقاسم مهام السلطة التنفيذية مع رئيس الحكومة ، و هذا الدستور جاء مخالفا لسابقه من حيث عدم الإذن لرئيس الجمهورية بتفويض بعض من اختصاصاته إلى رئيس الحكومة كما أنه لم يخوله التفويض إلى نائب رئيس الجمهورية و ذلك لإلغاء هذا المنصب الأخير ، بل منعه من تفويض اختصاصاته المنصوص عليها في المادة 83 منه<sup>(3)</sup>.

و نفس الشيء نلاحظه على التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث حظر على رئيس الجمهورية التفويض في الموضوعات المنصوص عليها في المادة 87 منه - مذكورة سابقا- و قد أضافت هذه المادة على الموضوعات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها و المنصوص عليها في المادة 83 السابقة بعض التعديلات في مجال الصلاحيات التي لا يجوز تفويضها نتيجة استحداث بعض المؤسسات الدستورية في المجال التشريعي و القضائي و الاستشاري<sup>(4)</sup>.

- 1- مؤرخ في 16 يونيو سنة 1984، يحدد صلاحيات الوزير الأول، ج ر عدد 26 الصادرة في 26 يونيو 1984.
- 2- المرسوم رقم 88-223، مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر سنة 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر سنة 1988.
- 3- المادة 83 من دستور سنة 1989 تنص على: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين أعضاء المجلس الدستوري الذي يختص بتعيينهم، و في تعيين رئيس الحكومة و أعضائها و أعضاء المجلس الأعلى للأمن، و أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى، و إنهاء مهامه. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء للاستفتاء، و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 86 إلى 91 في الدستور، و كذلك السلطات المحددة في الفقرات 1، 2، 3، 4، 6، 8، 10، 11 من المادة 74 و أحكام المادتين 117 و 118 من الدستور".
- 4- محمد خليفي، مرجع سابق، ص 79.

## الفرع الثاني - الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية في ظل دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2008 و مدى إمكانية التفويض فيها.

سنتناول في هذا الفرع الاختصاصات الإدارية التي حظر الدستور على رئيس الجمهورية تفويضها (أولا) ، ثم نتطرق إلى الصلاحيات التي مكّنه من التفويض فيها (ثانيا) و أخيرا نتطرق إلى الاختصاصات التي سكت الدستور عن الإذن بالتفويض فيها من عدمه (ثالثا).

### أولا- الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها:

إن اختصاصات رئيس الجمهورية التي لا يجوز له التفويض فيها دستوريا قد نصت عليها المادة 87 من دستور 1996 الحالي، و التي جاء فيها مايتي: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، و حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77<sup>(1)</sup> و 78 و 91 و من 93 إلى 95 و 97<sup>(2)</sup> و 124 و 126<sup>(3)</sup> و 127<sup>(4)</sup> و 128<sup>(5)</sup> من الدستور".

<sup>1</sup> - المادة 77: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية:  
1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها، 4- يرأس مجلس الوزراء، 5- يعين الوزير الأول و ينهي مهامه، 6- يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور، 7- يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه و ينهي مهامه، 8- يوقع المراسيم الرئاسية، 9- له حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات و استبدالها، 10- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، 11- يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها، 12- يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهادتها التشريعية".

<sup>2</sup> - المادة 97: " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم. و يتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما. و يعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

<sup>3</sup> - المادة 126: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين ( 30 ) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير انه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية".

<sup>4</sup> - المادة 127: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما التالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".  
<sup>5</sup> - المادة 128: " يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للبرلمان".

ومن ملاحظة نص هذه المادة يتضح أن المؤسس الدستوري قد حدد صلاحيات رئيس الجمهورية التي لا يجوز له التفويض فيها على سبيل الحصر، و هذه الاختصاصات منها المتعلقة بالمجال السياسي ومنها المتعلقة بالمجال التشريعي و منها المتعلقة بالمجال القضائي و منها المتعلقة بالمجال الإداري، و هي من قبيل الاختصاصات المحجوزة لرئيس الجمهورية نظرا لأهميتها و خطورتها، فلم يسمح له الدستور بالتفويض فيها.

وما يهمنا نحن في هذه الدراسة هي اختصاصات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمجال الإداري التي لا يجوز له التفويض فيها، فمن خلال استقراء نص المادة 87 المذكورة أعلاه، يتضح أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في التعيين في الوظائف المحددة في صلب الدستور، وكذلك لا يجوز له تفويض سلطته في الحفاظ على امن الدولة.

و سنفصل هاتين السلطتين كالآتي:

#### 1- عدم جواز تفويض سلطة التعيين:

خول دستور سنة 1996 لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في وظائف الدولة بموجب المادة 78 منه، هذا بالإضافة إلى بعض التعيينات التي تضمنتها نصوص أخرى في الدستور، و قد حددت المادة 87 سابقة الذكر و على سبيل الحصر التعيينات التي ينعقد بها الاختصاص لرئيس الجمهورية وحده و لا يجوز له تفويض غيره فيها، والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

أ - تعيين أعضاء الحكومة: ويقصد بهم الوزراء، وهذا الاختصاص بالتعيين مخول لرئيس الجمهورية بموجب المادة 79 من الدستور.

ب - رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم: حيث يمكن حصر هؤلاء كالآتي:

- ثلاثة أعضاء من المجلس الدستوري من بينهم الرئيس، وذلك طبقا للمادة 164 من الدستور.

- ثلث أعضاء مجلس الأمة الذين يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية، وهذا الاختصاص بالتعيين مخول له بموجب المادة 101 من الدستور.

- أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى، و الذي يتكون من 15 عضوا من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية طبقا للمادة 172 من الدستور.

ج- **التعيينات المنصوص عليها في المادة 77 من الدستور:** وتتمثل في:

- تعيين الوزير الأول .

- يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه.

د - **التعيينات المنصوص عليها في المادة 78 من الدستور:** وتشمل هذه التعيينات الوظائف الآتية:

- التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة،

- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،

- تعيين رئيس مجلس الدولة،

- تعيين الأمين العام للحكومة،

- تعيين محافظ بنك الجزائر،

- تعيين القضاة،

- تعيين مسؤولوا أجهزة الأمن،

- تعيين الولاة.

- تعيين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج، و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب.

و الإشكال الذي يثور في هذا الصدد هو بشأن الفقرتين 2 و 3 من المادة 78، اللتين تتعلقان باختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، و التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، حيث أن صياغة هاتين الفقرتين جاءت عامة، و من شأنها أن تولد مشكلة التنازع الايجابي في الاختصاص بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول (1)، حيث يخول لهذا الأخير أيضا سلطة التعيين في وظائف الدولة (2).

في واقع الأمر، إن هذا التنازع الايجابي في الاختصاص بالتعيين بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول، ليس وليد دستور سنة 1996، و إنما عرف كذلك في ظل دستور سنة 1989، بين المادة 74 في فقرتها السابعة (3) و المادة 81 في الفقرة الخامسة (4)، و قد حُسم الموضوع آنذاك بصدور كل من المرسوم الرئاسي رقم 89-44، و المتضمن الوظائف المدنية و العسكرية المخول التعيين فيها لرئيس الجمهورية (5)، و المرسوم التنفيذي رقم 91-307 (6)، الذي يحدد الوظائف التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة في ذلك الوقت.

1 - أنظر كل من:

- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 100.

- صبرينة بوخنان، مرجع سابق، ص 111.

2 - تنص المادة 85 في بندها الرابع على: " يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر".

3 - المادة 74 من دستور 1989: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات الآتية... (7) يعين في الوظائف المدنية و العسكرية...".

4 - المادة 81 من دستور 1989: " يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية... (5) يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74".

5 - المرسوم الرئاسي رقم 89-44، مؤرخ في 10 أبريل سنة 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر عدد 15، الصادرة في 12 أبريل سنة 1989.

6 - المرسوم التنفيذي رقم 91-307، مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، يحدد كفايات التعيين في بعض وظائف الدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج ر عدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر سنة 1991.

و بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، بقي العمل بالمرسومين السابقين، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1990، الذي يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة<sup>(1)</sup>، و بموجبه منح رئيس الجمهورية لنفسه سلطة تعيين واسعة، كما أنه سحب من رئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية التي كانت مخولة له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-307 السابق الذكر.

و تجب الإشارة إلى أن الاختصاص بعزل و إنهاء مهام هؤلاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية لا ينعقد إلا له وحده وذلك طبقا لقاعدة توازي الأشكال.

## 2- عدم جواز تفويض سلطة الحفاظ على أمن الدولة:

خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية الحفاظ على أمن الدولة، هذه الصلاحية ذات الطابع السياسي أساسا، لها نتائج إدارية هامة، ففي حالة تهديد أمن الدولة، تزداد سلطات رئيس الجمهورية بشكل يسمح له باتخاذ كل التدابير و الإجراءات الكفيلة بدرء الخطر والحفاظ على النظام العام<sup>(2)</sup>.

و من أجل تحقيق ذلك، خول له المؤسس الدستوري وسائل قانونية تتمثل في: إعلان حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب.

هذه الوسائل القانونية المقررة للحفاظ على أمن الدولة، جعلها الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية وحده، فلا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويض سلطته في تقرير الحالات الأربعة المذكورة سابقا وهذا طبقا للفقرة الثانية من المادة 87 من الدستور الحالي.

وستتعرف على الحالات الأربعة، وسلطات رئيس الجمهورية بشأنها كالاتي:

<sup>1</sup> - ج ر عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر سنة 1999.

<sup>2</sup> - أنظر كل من:

- ناصر لباد، القانون الإداري ( التنظيم الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة ولاية قالمه، 2001، ص 77.

- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 101.

## أ - حالي الطوارئ والحصار:

نصت على هاتين الحالتين المادة 91 من الدستور و التي جاء فيها: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا."

و الشيء الملاحظ على هذا النص، أن المؤسس الدستوري لم يميز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار سواء من حيث الأسباب الموجبة لإعلانها، أو من حيث الإجراءات التي تتخذ في ظلها، وذلك بأن جمع بينهما في نص واحد و أخضعهما لنفس القيود الموضوعية و الشكلية رغم اختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى<sup>(1)</sup>.

و نظرا لما يترتب على إعلان حالي الطوارئ و الحصار من مساس بالحريات العامة، وبمبدأ المشروعية بصفة عامة، أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى شروط أو قيود موضوعية و أخرى شكلية.

فبالنسبة للشروط الموضوعية، يتمثل أول شرط في الضرورة الملحة، و التي تتجسد في الخطر الداهم الذي يهدد سلامة الأشخاص و الممتلكات، و يعود لرئيس الجمهورية تقدير هذه الضرورة الملحة بعد عقد الاجتماعات و الاطلاع على التقارير الأمنية<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر كل من:

- د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 60.

- صبرينة بوخنان، مرجع سابق، ص 121.

<sup>2</sup> - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 61.

أما بالنسبة للشرط الموضوعي الثاني، فيتمثل في تقييد مدة الطوارئ<sup>(1)</sup> أو الحصار<sup>(2)</sup> في المرسوم الرئاسي المعلن عنهما، مع إمكانية رفعها قبل انقضاء هذه المدة، أو تمديدتها في حالة استمرار الخطر، غير أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية تمديد هذه المدة في حالة رفض البرلمان ذلك، لأن إمكانية ذلك مرهونة بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا.

و بالنسبة للشروط الشكلية الواجبة لإعلان حالي الحصار و الطوارئ، فتتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن، والذي يقدم رأيه لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني<sup>(3)</sup>، كما يستشار في هذا الصدد كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، كما يستشار كذلك الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، و تكمن أهمية الإستشارة في ضرورة إعلام هذه المؤسسات الدستورية بصفة مباشرة و رسمية عن الوضع الاستثنائي الذي تعيشه البلاد بصفقتها معنية أكثر من غيرها<sup>(4)</sup>.

#### ب- الحالة الاستثنائية:

و هي الحالة المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور الحالي، حيث نصت على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

<sup>1</sup> - تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فبراير سنة 1992، ج ر عدد 10، الصادرة في 09 فبراير سنة 1992، و تم رفعها بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر عدد 12، الصادرة في 23 فبراير 2013.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 يونيو سنة 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29، الصادرة في 12 يونيو سنة 1991.

<sup>3</sup> - تنص المادة 173 من الدستور في فقرتها الأولى على: " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني."

<sup>4</sup> - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 113.

ويجتمع البرلمان وجوبا .

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها ". من خلال نص المادة أعلاه، يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قيّد إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية بمجموعة من القيود الموضوعية و الشكلية، ويتمثل أول قيد موضوعي في وجود خطر داهم على وشك الوقوع، يهدد سلامة مؤسسات الدولة الدستورية و استقلالها الوطني، أو وحدتها الترابية.

و الخطر الداهم، هو ذلك الخطر غير المألوف، والذي لم يكن من المستطاع توقعه، والذي لم يكن باستطاعة رئيس الجمهورية مواجهته بالأدوات القانونية السارية المفعول<sup>(1)</sup>، وهو أيضا خطر وشيك الوقوع ، حيث يستبعد الخطر الممكن الوقوع أو المحتمل، لأن مصطلح "وشيك" ، يحمل معنى الحدوث الأكيد للخطر في المستقبل القريب و المساس بصفة مباشرة بالمصلحة موضوع الحماية الدستورية<sup>(2)</sup>، و الخطر المقصود أيضا هو الخطر الداخلي<sup>(3)</sup>. أما عن القيد الموضوعي الثاني، فيتمثل في التهديد الذي يسببه الخطر للمؤسسات الدستورية للدولة، و الاستقلال الوطني و سلامة تراب الجمهورية، ويكفي أن يقيد هذا الخطر السير العادي للمؤسسات الدستورية و أداء دورها بانتظام.

أما عن الشروط الشكلية فتتمثل في استشارة رئيس الجمهورية و استماعه لمجموعة من الأشخاص و المؤسسات، حيث يستشير كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، كما يستشير المجلس الدستوري ككل و لا يقتصر الأمر على رئيسه فقط، وأوجب المؤسس الدستوري أيضا، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وذلك لتشخص حالة الخطر تشخيصا أمنيا و تحديد سبل المقاومة<sup>(4)</sup>، كما فرض على رئيس الجمهورية الاستماع إلى مجلس الوزراء الذي يتألف من مجموع الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية. بالإضافة إلى كل ذلك استوجب النص الدستوري اجتماع البرلمان وجوبا.

1 - صيرينة بوخان، مرجع سابق، ص 134.

2 - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 109.

3 - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 64.

4 - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

و يترتب على إقرار الحالة الإستثنائية أثر القانوني هام، ألا وهو صلاحية رئيس الجمهورية لاتخاذ أوامر ( التشريع عن طريق أوامر) و ذلك في المجالات التي يشرع فيها البرلمان<sup>(1)</sup>، و يأخذ النظام القانوني للأوامر في هذه الحالة ذاتية تميزها عن الأوامر في الوضع العادي، فلا تخضع لشروطي وجوب عرضها على البرلمان و موافقة هذا الأخير عليها و لا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرهما، كما أن سريانها من حيث الزمان يجب أن لا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>، في حين أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية ملزم بعرضها على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، و تلغى الأوامر التي لا يوافق عليها<sup>(3)</sup>.

والجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في التشريع بموجب أوامر سواء كان ذلك في الحالة العادية أم الاستثنائية، وذلك وفقا لنص المادة 87 السابقة الذكر و التي حددت الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فيها، ومنها الاختصاص المحدد بالمادة 124 من الدستور ألا وهو اختصاص التشريع بأوامر.

### ج- حالة الحرب:

و هي الحالة المنصوص عليها بموجب المادة 95 من الدستور و التي تنص على: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و يجتمع البرلمان وجوبا، و يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

1 - انظر: المادة 122 و المادة 123 من الدستور.

2 - عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزء السابع و الثلاثون، العدد الثاني، 1999، ص 16.

3 - تنص المادة 124 من الدستور على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

و من خلال المادة أعلاه يتضح أن إعلان هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية يتطلب وقوع عدوان فعلي على البلاد، أو على وشك أن يقع، و يتجلى ذلك من خلال العديد من القرائن و الملابس المادية كالتحضير العسكري المكثف، حشد الجيش، الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك (1).

و الواضح أن المقصود بحالة الحرب هنا هي الحرب الدفاعية لدرء العدوان الخارجي على الوطن التي تنظم إجراءاته و قواعده الموثيق الدولية (2)، ولذلك فيمكن القول أن هذه الحالة هي حالة خطيرة جدا، وهي أشد وطأة من الحالات المذكورة سابقا.

و يعلن رئيس الجمهورية هذه الحالة بعد اجتماع مجلس الوزراء، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، كما يجتمع البرلمان وجوبا و بقوة القانون، وذلك لإبلاغه بقرار إعلان حالة الحرب، كما ألزم الدستور رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة يعلمها بذلك، مع العلم أنه لم يحدد موعدا يقوم فيه الرئيس بتوجيه هذا الخطاب ، لذلك يملك الرئيس تقدير الوقت الملائم لذلك، فقد يكون قبل إعلان الحرب أو بعد ذلك بقليل ، فالتراخي في توجيهه الخطاب للأمة يتنافى و الهدف منه (3).

### ثانيا- اختصاصات رئيس الجمهورية التي يجوز التفويض فيها:

خول الدستور صراحة لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 منه، و قد تم النص على ذلك صراحة و لأول مرة في الفقرة 06 من المادة 77 من دستور 1996 المعدل في 2008.

و قبل ذلك - خاصة في ظل دستور 1989 و دستور 1996 قبل التعديل - كان رئيس الحكومة ( الوزير الأول حاليا)، يرأس و يجتمع بأعضاء الحكومة في مجلس الحكومة، وهي صلاحية أصلية لرئيس الحكومة كان يمارسها بموجب البند الثاني من المادة 81 من

1 - صبرينة بوخنان، مرجع سابق، ص 142.

2 - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 65.

3 - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 118.

دستور 1989، و بموجب المادة 85 في بندها الثاني من دستور 96 قبل التعديل.

و مجلس الحكومة كان يعتبر هيئة تجمع كل أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة، وهو هيئة دستورية جماعية يتجسد فيها التضامن الحكومي، و يتخذ فيها القرار النهائي، على أن تكون لرئيس الحكومة سلطة إعطاء القرار الحكومي الصيغة التنفيذية بالموافقة عليه (1). كما يقوم مجلس الحكومة في بعض الأحيان بدور تحضير القرارات التي تعرض فيما بعد على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية للموافقة عليها، وفي هذه الحالة تعتبر القرارات المطروحة شكليا قبل إحالتها على مجلس الوزراء، مشاريع نصوص تمهيدية، سواء كانت هذه المشاريع ذات طابع تشريعي أو تنظيمي.

و في أحيان أخرى ، يتداول مجلس الحكومة و يتخذ قرارات نهائية دون إحالتها للموافقة على مجلس الوزراء ، فهي قرارات ذات طابع وزاري مشترك (2).

و الجدير بالذكر في هذا المجال، أن دراسة الملفات في مجلس الحكومة عادة تقسم وفق جدول أعمال مجلس الحكومة إلى ثلاثة محاور:

الأول - ينطوي على مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية التي يستوجب اعتمادها في مجلس الحكومة.

الثاني - يتعلق بعروض الوزراء كل في مجال اختصاصه، حيث من الممكن أن يعرض كل وزير مشاريع قرارات تخص وزارته على رئيس الحكومة للموافقة عليها و اعتمادها كمشروع نهائي.

الثالث- يتضمن مجال التعيينات التي يتم اتخاذها في مجلس الحكومة عن طريق مرسوم تنفيذي، وذلك بتعيين أو إنهاء مهام الموظفين في المناصب العليا في الدولة و الذين يختص رئيس الحكومة بتعيينهم (3).

1 - علي طراد، رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية ، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2005، ص 153.

2 - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 115.

3 - علي طراد، مرجع سابق، ص 154.

و لكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، أصبح الوزير الأول يرأس اجتماعات الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية، و أعتقد بأن هذه الاجتماعات تختلف مع مجلس الحكومة السابق الإشارة إليه في التسمية فقط و ذلك تنسيقا و انسجاما مع تغيير تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول<sup>(1)</sup>.

و يحضر اجتماعات الحكومة - مثلها مثل مجلس الحكومة- أعضاء الحكومة (الوزراء)<sup>(2)</sup>، ما عدا وزارتي الدفاع الوطني و الخارجية، و يتم فيها دراسة الملفات و المحاور و وفق جدول أعمال اجتماع الحكومة.

و عليه يمكن القول أنه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح رئيس الجمهورية صاحب السلطة الأصلية في رئاسة اجتماعات الحكومة، و هذا يعني أنه بإمكانه في أي وقت أن يترأس اجتماعا للحكومة لأنه صاحب الاختصاص الأصلي في ذلك، غير أن ذلك لا يكون إلا في حالة عدم صدور مرسوم رئاسي (قرار تفويض) يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، فلو صدر مثل هذا المرسوم، فلا يجوز لرئيس الجمهورية رئاسة هذه الاجتماعات، و إذا ما أراد ذلك فعليه أن يصدر مرسوما رئاسيا آخر يلغي به المرسوم الرئاسي الذي يفوض للوزير الأول هذه الصلاحية، و هذا تطبيقا لأحكام ممارسة التفويض في الاختصاص.

<sup>1</sup> - تغيير التسمية راجع إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في تبني النظام الرئاسي بدلا من النظام الهجين الذي كان يوحي به التنظيم السائد قبل التعديل، إذ أن تسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية، ويتم تعيينه وفق أشكال قد تكون انتخابية، و يدل على ثنائية السلطة التنفيذية و انقسامها الحقيقي بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، في حين أن تسمية الوزير الأول تعني أحادية النظام الذي يكون على رأسه شخصية رئيس الجمهورية. انظر في ذلك: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 73.

<sup>2</sup> - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 14-154، مؤرخ في 05 مايو 2014، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 26، الصادرة في 07 مايو سنة 2014.

تمنح لأعضاء الحكومة العديد من المسميات و الألقاب، فبالإضافة إلى الوزير، هناك " وزير الدولة"، وهي تسمية تمنح لعضو الحكومة نظرا لوزنه السياسي، و ارتباطه برئيس الجمهورية و قد يكون وزير الدولة بدون حقيبة وزارية فلا يكلف بإدارة أي قطاع، و هناك تسمية "الوزير المستشار" لدى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة (سابقا)، كما توجد تسمية "الوزير المنتدب"، حيث يتولى إدارة قطاع معين له أهمية كبيرة و صلاحيات واسعة، و نجد أيضا تسمية " كاتب الدولة" حيث يقوم بمساعدة وزير معين أو تسيير قطاع لا يستدعي إنشاء وزارة مستقلة، انظر في ذلك كل من:

- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 108.

- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 83 و ما بعدها.

و بالفعل ومنذ اعتماد التعديل الدستوري لسنة 2008، وجدت أربعة مراسيم رئاسية فوض بهم رئيس الجمهورية رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول، فالأول هو المرسوم الرئاسي رقم 08-367، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008<sup>(1)</sup>، والثاني هو المرسوم الرئاسي رقم 09-130 مؤرخ في 27 أبريل 2009<sup>(2)</sup>، و الثالث هو المرسوم الرئاسي رقم 12-327 مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012<sup>(3)</sup> و الرابع هو المرسوم الرئاسي رقم 14-156 مؤرخ في 08 مايو سنة 2014<sup>(4)</sup>.

و تجدر الإشارة إلى أن هته المراسيم تعتبر قرارات تفويض من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول، و قد احترم فيها النص الآذن بالتفويض ألا وهو نص المادة 77 من دستور سنة 1996 المعدل في 2008 و ذلك بما يتماشى مع أحكام التفويض في الاختصاص الإداري، خاصة من حيث صدورها من الشخص المخول له هذا التفويض (رئيس الجمهورية) ومن حيث تحديد الشخص المفوض له (الوزير الأول)<sup>(5)</sup>، و من حيث تحديد موضوع التفويض (رئاسة اجتماعات الحكومة)، كما أنها (مراسيم التفويض) جاءت مكتوبة و صريحة في شكل مرسوم رئاسي، وتم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

1- ج ر عدد 64، الصادرة في 17 نوفمبر سنة 2008.

2- ج ر عدد 25، الصادرة في 29 أبريل سنة 2009.

3- ج ر عدد 49، الصادرة في 09 سبتمبر سنة 2012.

4- ج ر عدد 27، الصادرة في 10 مايو سنة 2014.

5- و الشيء الملاحظ على هته المراسيم أنه تم تحديد المفوض له بصفته و باسمه في حين أن الأصل في تفويض الاختصاص أن يحدد المفوض إليه بصفته الوظيفية لا باسمه، و بالتالي لو حُدد كذلك لما كان في حاجة إلى إصدار قرار بالتفويض في كل مرة يتم فيها تغيير الوزير الأول لأن تفويض الاختصاص لا يتأثر بالتغيرات الوظيفية للمفوض و المفوض إليه.

ثالثا- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية التي سكت الدستور عن الإذن بالتفويض فيها من عدمه:

إن المؤسس الدستوري عندما حدد حصرا اختصاصات رئيس الجمهورية التي لا يجوز التفويض فيها وذلك في المادة 87 من الدستور، لم ينص على السلطة التنظيمية المخول لرئيس الجمهورية ممارستها بموجب المادة 125 منه، كما أنه لم ينص صراحة على إمكانية التفويض فيها، أي أنه التزم الصمت بشأنها، و بالتالي فإن موقفه في هذه الحالة غير واضح.

و يقصد بالسلطة التنظيمية بشكل عام، تلك السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية، والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية( المراسيم و القرارات)، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم<sup>(1)</sup>.

إن تقرير السلطة التنظيمية لهيئات السلطة التنفيذية بجوار السلطة التشريعية المخولة أصلا للبرلمان مردّه إلى ضرورة حتمية أملتها الظروف العملية، نتيجة لتزايد مهام الدولة الحديثة و تشابك شؤونها نتيجة التطور الذي شمل كافة الميادين، الأمر الذي يستوجب في بعض الأحيان التدخل السريع لمواجهة الظروف الناشئة عن هذا التطور، وهو أمر متاح للسلطة التنفيذية نظرا لما تملكه من وسائل مادية و بشرية و فنية تُسهّل لها مهمة ذلك، على عكس السلطة التشريعية التي كشفت عجزها عن مواجهة مثل هذه الظروف ، ومرد ذلك أساسا إلى بطئ العمل التشريعي<sup>(2)</sup>.

و سنتطرق إلى مضمون السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية (1)، ثم سنتناول وسيلة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة (2).

<sup>1</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 75.

<sup>2</sup> - صيرينة بوخنان، مرجع سابق، ص 96.

## 1- مضمون السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون طبقا للفقرة 01 من المادة 125 من الدستور و التي تنص على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" ، فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إذن محددة تحديدا سلبيا أي يمارسها في المسائل التي تخرج عن اختصاص التشريع المخول للبرلمان و المحدد بالمادتين 122 و 123 من الدستور.

و منه يمكن القول أن التحديد السلبى للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يجعلها واسعة وغير محددة، مما يجعل مجالها يطال كافة الميادين باستثناء مجال القانون المحدد حصرا<sup>(1)</sup>، مما تفتح له مستقبلا مجالات قد تكون من الأهمية بما كان يفرضها التطور العام للمجتمع ، و التي لم يكن ممكنا توقعها وقت وضع الدستور<sup>(2)</sup>، وعمليا غالبا ما تنصب هذه السلطة على موضوعي الضبط العام و المرافق العامة الكبرى<sup>(3)</sup>.

كما أن هذه السلطة تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية، وهي بذلك تختلف عن السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول لتنفيذ و تطبيق القوانين.

## 2 - وسيلة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم التنظيمية التي تستقل في وجودها عن أي نص تشريعي صادر عن البرلمان، فلا تعد تطبيقا أو تنفيذا لأي قانون، وتظهر هذه التنظيمات المستقلة في شكل مراسيم رئاسية موقعة من طرف رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup> و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

1 - د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 100.

2 - عبد المجيد زعلاني، مرجع سابق، ص 11.

3 - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 102.

4 - انظر: البند 08 من المادة 77 من دستور 1996 المعدل في 2008.

هذه المراسيم تتضمن قواعد عامة ومجردة تشبه إلى حد كبير مضمون القوانين، و تحاول أن تلاحق مجالها، لذلك عادة ما يطلق عليها وصف التشريع الرئاسي بالمعنى الموضوعي أو المادي، غير أن هذا لا يعني أنها ذات طبيعة تشريعية، بل تبقى مجرد قرارات إدارية تخضع للقواعد المتعلقة بهذه الصفة، و خاصة فيما يتعلق بالرقابة القضائية، لأنها لا تستطيع مخالفة القوانين السابقة عنها ، وان كانت لا ترتبط بها، فالقانون يبقى من حيث القوة القانونية أقوى من التنظيم المستقل لأنه صادر عن إرادة الأمة ممثلة في البرلمان، كما لا يجب أن تخالف المبادئ العامة للقانون مهما كان مصدرها (1).

وعن إمكانية تفويض السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من عدمها، فقد استنتج بعض الباحثين (2) جواز تفويض هذه السلطة وذلك لعدم النص عليها في المادة 87 السابقة. و لكن هذا الرأي يصطدم مع شروط مشروعية ممارسة التفويض و هي أن يكون النص الآذن به صريح أي أنه لا يستنتج ضمنا.

### المطلب الثاني- الوزير الأول:

إن منصب الوزير الأول في الجزائر تم استحداثه بموجب دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، هذا الدستور الذي تبنى في أول الأمر نظام تقلد منصب الوزير الأول على سبيل الجواز، فكان لرئيس الجمهورية كامل التقدير في استحداث هذا المنصب من عدمه.

و لكن سرعان ما تعرض هذا الدستور للتعديل سنة 1979، حيث ألزم رئيس الجمهورية في هذه المرة بتعيين وزير أول من بين أعضاء الحكومة ، يساعده في القيام بمهامه ، ولكن لم تتضمن مواده تحديدا لاختصاصات الوزير الأول، فكان يمارس اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية.

و على اثر التعديل الدستوري 03 نوفمبر 1988، ظهرت تسمية رئيس الحكومة كمؤسسة دستورية موازية لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية، وقد كرس هذه التسمية

1- راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 103.

2- أنظر كل من: - محمد خليفي، مرجع سابق، ص 87.

- صبرينة بوخان، مرجع سابق، ص 109.

كل من دستوري 1989، ودستور 1996 قبل التعديل، ومنحت له العديد من الصلاحيات الدستورية التي يمارسها بصفة أصلية و دون الحاجة إلى تفويض من رئيس الجمهورية.

و بالتعديل الدستوري الذي تعرض له دستور 1996 في سنة 2008، رجعت من جديد تسمية الوزير الأول مع ما تحمله هذه التسمية من دلالات بخصوص طبيعة النظام السياسي الجزائري، و في المقابل بقي الوزير الأول يتمتع بجملة هامة من الصلاحيات الدستورية خصوصا على الصعيدين السياسي و الإداري.

و سنتطرق في هذا المطلب إلى الاختصاصات الإدارية للوزير الأول في ظل دستور 96 المعدل في 2008 (الفرع الأول) وسلطته في تفويض بعض من اختصاصاته (الفرع الثاني).

**الفرع الأول- الاختصاصات الإدارية للوزير الأول في ظل دستور 1996 المعدل في 2008:**

إن الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الذي جاء به القانون رقم 19/08 يتمتع بصلاحيات على المستوى السياسي باعتباره المكلف والساھر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمل يكلف الوزير الأول بضبطه، كما يتمتع بصلاحيات إدارية باعتباره المشرف على مجموعة من قطاعات الدولة، وكذا باعتباره الساهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات (1).

و قد حددت المادة 85 من دستور 96 المعدل في 2008 الصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، و تتمثل في:

1 - توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

2 - يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات،

3 - يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،

---

<sup>1</sup> - عبد العالي بالة، المركز القانوني للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2010، 2011، ص 45.

4 - يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر،

5 - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية،

- بالإضافة إلى المهام المحددة في المادة 85 أعلاه يضطلع بالمهام الآتية:

- تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة (1).

- يضبط مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء (2).

- يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، كما يقدم عرضا حول هذا المخطط لمجلس الأمة (3).

و عليه، نلاحظ أن الوزير الأول يمارس مجموعة هامة من الصلاحيات الإدارية و السياسية وستقتصر دراستنا في هذا المجال على الاختصاصات الإدارية للوزير الأول التي تتجلى خاصة في سلطة التعيين في الوظائف العليا، و تنفيذ القوانين و التنظيمات و توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، و السهر على حسن سير الإدارة العمومية، و سنفصل كل هذه الصلاحيات كالاتي:

#### أولا- سلطة التعيين للوزير الأول:

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستوريا بسلطة التعيين في وظائف الدولة خاصة تلك المصنفة وظائف عليا، وقد خولته هذه الصلاحية المادة 85 من الدستور الحالي في بندها الرابع (4)، حيث نصت على: "... يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر".

<sup>1</sup> - انظر: الفقرة 02 من المادة 79 من دستور 1996 المعدل في 2008.

<sup>2</sup> - انظر: الفقرة 03 من المادة 79 من دستور 1996 المعدل في 2008.

<sup>3</sup> - انظر: المادة 80 من دستور 1996 المعدل في 2008.

<sup>4</sup> - صلاحية الوزير الأول بالتعيين في وظائف الدولة تضمنتها أيضا المادة 85 من الدستور قبل التعديل في بندها الخامس و التي نصت على " يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر"، و لقد تم سحب هذه السلطة من رئيس الحكومة بموجب المرسوم الرئاسي 99-240، غير أنه كان بإمكانه المطالبة بممارسة هذا الحق الدستوري في أي وقت رغم صدور هذا المرسوم، انظر: ناصر لباد، مرجع سابق، ص 81.

و من خلال المادة أعلاه يتضح أن المؤسس الدستوري لم يعدد سلطة الوزير الأول في التعيين، كما أنه لم يحصرها مما يجعلها واسعة تشمل مختلف مستويات الإدارة العامة، و الهدف من ذلك يكمن في إعطاء الوزير الأول المكنة و الوسيلة القانونية لتنفيذ مخطط عمل الحكومة المسؤول عنه أمام البرلمان<sup>(1)</sup>.

غير أنه في المقابل، نجده قد قيدها من ناحيتين:

الأولى: ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية بخصوص التعيينات التي يقوم بها الوزير الأول.

الثانية: أن سلطة الوزير الأول في التعيين تكون خارج مجالات التعيين المحددة لرئيس الجمهورية بالمادتين 77 و 78 السابق الإشارة إليهما.

إن هذا التقييد الذي كرسه تعديل 2008 لسلطة التعيين الممنوحة دستوريا للوزير الأول ، إنما يدل على أن صاحب السلطة الفعلية في التعيين هو رئيس الجمهورية، و قد تأكد ذلك قبلا بصدور المرسوم الرئاسي 99-240 السابق الذكر و الذي بموجبه احتكر رئيس الجمهورية صلاحية التعيين في الوظائف المدنية بعد أن كان يشاركه فيها رئيس الحكومة وفقا للمادة 85 فقرة 05 من دستور 96 قبل تعديله.

### ثانيا- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات:

إن الوزير الأول باعتباره الشخصية التنفيذية الأولى بعد رئيس الجمهورية، أوكلت له مهمة تنفيذ القوانين و التنظيمات، سواء كانت قوانين عضوية أو قوانين أو أوامر أو مراسيم رئاسية أو تنفيذية<sup>(2)</sup>، وذلك بموجب البند الثاني من المادة 85 من الدستور.

<sup>1</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 107.

<sup>2</sup> - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 81.

و لتحقيق هذه المهمة خوله الدستور سلطة إصدار لوائح في إطار ما يعرف بالسلطة التنظيمية و ذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور، و لكن كما سبقت الإشارة إلى ذلك فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول هي سلطة مشتقة و ليست مستقلة، حيث أنه مقيد في ممارستها بما يصدر من قوانين و مراسيم، فقد يصدر عن السلطة التشريعية مثلا نصوص قانونية تحوي قواعد عامة ، يترك أمر تحديد كيفية تنفيذها إلى الوزير الأول، وفي هذه الحالة يكون المشرع قد وجه دعوة صريحة إلى الوزير الأول للتدخل و توضيح كيفية تطبيق القانون، و قد يكون هذا التدخل دون دعوة صريحة من المشرع ، وذلك في حالة غموض النص التشريعي و صعوبة تطبيقه (1).

و يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة بواسطة إصدار المراسيم التنفيذية الموقعة منه شخصيا والتي توضح كيفية تطبيق النصوص القانونية و التنظيمات.

و إذا كان رئيس الحكومة قبل التعديل يوقع المراسيم التنفيذية دون شرط أو قيد، فإنه بموجب التعديل الدستوري الأخير ، أصبح ملزم و مقيد بموافقة رئيس الجمهورية على ذلك (2)، وذلك تطبيقا لمخطط عمل الحكومة الذي يضبطه الوزير الأول وفقا لبرنامج رئيس الجمهورية.

و تجب الإشارة إلى أن كل المراسيم التي يوقعها الوزير الأول، تسمى بالمراسيم التنفيذية ، سواء كانت متعلقة بتنفيذ القوانين و التنظيمات أو بتعيين و إنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا، أو بتنظيم الإدارة المركزية للوزارات و المصالح الخارجية فيها، أو كانت هذه المراسيم التنفيذية متعلقة بتوزيع الاختصاصات بين أعضاء الحكومة.

<sup>1</sup> - علي طراد، مرجع سابق، ص 126.

<sup>2</sup> - انظر: البند الثالث من المادة 85 من دستور 1996 المعدل في 2008.

### ثالثا- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

أوكل المؤسس الدستوري في المادة 85 من الدستور - سابقة الذكر- للوزير الأول مهمة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الحكومة (1)، و ذلك بعد تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية ، حيث يقوم بموجب مرسوم تنفيذي منه برسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي، فهو بذلك يقسم العمل بين هؤلاء و يضبط الاختصاص تفاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة و أخرى (2).

و يعمل الوزير الأول في هذا الإطار على تنسيق العمل الحكومي، و يتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية (3)، ويساعده في ذلك المصالح المساعدة له.

### رابعا- السهر على حسن سير الإدارة العمومية:

إن الوزير الأول باعتباره المكلف بضبط مخطط الحكومة تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية، و بعد الموافقة على هذا المخطط من طرف المجلس الشعبي الوطني، يصبح ملزما لجميع الإدارات العمومية، و من ثم يعود له أمر تنظيم عمل الأجهزة الإدارية ، وتوجيه التعليمات المختلفة لهم بما يضمن حسن أداء العمل الإداري.

و بصفته الساهر على حسن سير الإدارة العمومية طبقا للبند الخامس من المادة 85 من الدستور، يقوم الوزير الأول بإصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم الإدارات المركزية في الوزارات و المصالح الخارجية فيها، حيث يبين فيها الهيكلية الإدارية لكل وزارة و تقسيماتها الداخلية، كما تبين هذه المراسيم، الهيكلية الإدارية للمصالح الخارجية للوزارات سواء كانت على المستوى الولائي، أم الجهوي (4).

<sup>1</sup> - يختص الوزير الأول بتوزيع الاختصاصات بين أعضاء الحكومة ماعدا وزارتي الدفاع و الخارجية اللتان تخضعان لاختصاص رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة و مسؤول عن الدفاع الوطني و المقرر للسياسة الخارجية للأمم و موجهها.

<sup>2</sup> - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 81.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 82.

<sup>4</sup> - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 81-82.

### الفرع الثاني- سلطة الوزير الأول في تفويض بعض من اختصاصاته:

إن الوزير الأول حالياً أناطه الدستور بممارسة جملة هامة من الاختصاصات الدستورية المحددة في المادة 85، بالإضافة إلى الاختصاصات المنصوص عليها في أحكام أخرى من الدستور، إلا أنه لم يشر صراحة إلى إمكانية تفويض الوزير الأول بعضاً من هذه الصلاحيات، كما أنه لم يستثنها من التفويض مثلما هو الحال بالنسبة للاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية، فكان موقف المؤسس الدستوري أنه التزم الصمت بشأن إمكانية التفويض فيها من عدمها، و بما أنه كذلك فلا يمكن للوزير الأول أن يفوض شيئاً من صلاحياته الدستورية هذه، لأن الأحكام العامة لممارسة التفويض في الاختصاص الإداري - كما سبقت الإشارة إلى ذلك- (1) تقتضي أن الاختصاص المحدد في الدستور لا يجوز التفويض فيه إلا بنص دستوري و ليس بنص أقل من ذلك، و ذلك لأهمية و خطورة الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور عادة.

غير أن الدكتور محمد الصغير بعلي يرى بأن للوزير الأول حق تفويض سلطة التعيين ، للوزراء و ذلك تسهيلاً للعمل الإداري (2)، و قد استند في ذلك إلى نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي 90-99 التي تنص على ما يأتي: " تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية،

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية،

- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة،..."

1 - انظر: الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه المذكرة.

2 - د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 106.

غير أنني أعتقد - حسب رأيي المتواضع - أن هذا النص هو نص محدد و موزع لاختصاص التعيين و التسيير الإداري على كبار موظفي الدولة، و ليس نصا آذنا بالتفويض، حيث أن اختصاص الوزير الأول بالتعيين هو اختصاص دستوري و لا يجوز التفويض فيه إلا بنص في الدستور و ليس بمرسوم تنفيذي و إلا كان هذا التفويض غير مشروع.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الدستور لم يمكن الوزير الأول من تفويض اختصاصاته الدستورية، إلا أن التنظيم مكنه من التفويض في متابعة النشاط الحكومي إلى أحد المصالح المساعدة و التابعة له، سنتناول في هذا الفرع سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصه بمتابعة النشاط الحكومي ( أولا)، ثم نتطرق إلى الشخص المفوض له ( ثانيا).

#### أولا- سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصه بمتابعة النشاط الحكومي:

خول التنظيم للوزير الأول قيادة العمل الحكومي، هذا العمل الذي يظهر في شكل قرارات يستوجب اتخاذها المرور بعدة مراحل، و مشاركة العديد من الهيئات كل في مجال اختصاصه و بوسائله المتاحة، فيبدأ العمل الحكومي بمشروع قرار يدرس و يناقش ليعرض بعدها على الهيئات المختصة للموافقة عليه (1).

و لتحقيق ذلك، أنيط بالوزير الأول مهمة قيادة هذا العمل، و يساعده في ذلك مصالح أشارت إليها المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009 و المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه (2) والتي تنص على: "يساعد الوزير الأول في قيادة العمل الحكومي مصالح تتكون من: مدير الديوان، رئيس الديوان، مكلفون بمهمة".

1- علي طراد، مرجع سابق، ص 142-152.

2- ج ر عدد 10، الصادرة في 11 فبراير 2009، و قد ألغى هذا الأخير المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المؤرخ في 15 ابريل 2003 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها، ج ر عدد 27، الصادرة في 16 أبريل سنة 2003، و هذا الأخير كان يخول لرئيس الحكومة التفويض في متابعة العمل الحكومي لمدير ديوانه و ذلك بموجب المادة 05 منه.

و قد كلف كل جهاز من هذه الأجهزة بمهام مختلفة تساعد الوزير الأول على القيام بمهمة قيادة العمل الحكومي.

و قد خول المرسوم التنفيذي 09-63 المشار إليه أعلاه للوزير الأول تفويض اختصاصه بمتابعة النشاط الحكومي لمدير ديوانه، حيث نصت على ذلك المادة الرابعة من هذا المرسوم بقولها: " يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي:

- يتولى بتفويض من الوزير الأول، متابعة النشاط الحكومي، بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية...".

من خلال هذه المادة يتبين أن هذا التفويض غير محدد بشكل واضح و دقيق، لأن النشاط الحكومي يتضمن جميع نشاطات الحكومة، سواء تعلق الأمر بمخطط عمل الحكومة، أو بمشاريع القوانين، أو غيرها من الأعمال التي تكلف الحكومة بالقيام بها<sup>(1)</sup>، و منه يجب تحديد الاختصاص المفوض فيه بشكل دقيق في قرار التفويض في حالة صدوره.

#### ثانيا- الشخص المفوض له ( مدير الديوان):

إن المرسوم التنفيذي الآذن للوزير الأول بتفويض اختصاصه المتعلق بمتابعة النشاط الحكومي خوله تفويض هذا الاختصاص إلى مدير الديوان فقط دون غيره من المصالح الخاضعة له و التي يتكون منها ديوانه.

يتم تعيين مدير ديوان الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من رئيس الحكومة سابقا ( الوزير الأول حاليا)، وذلك طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 99-240 السابق الذكر، و بالرغم من اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه إلا أنه يخضع للوزير الأول، و يمارس مهامه تحت سلطة هذا الأخير.

<sup>1</sup> - محمد خليفي، مرجع سابق، ص94.

و يتولى مدير الديوان بالاشتراك مع رئيس الديوان و تحت سلطة الوزير الأول و في حدود صلاحيات كل منهما إدارة ديوان الوزير الأول و ينسقان نشاطه (1).

و بالإضافة إلى متابعة النشاط الحكومي الذي يتولاه بتفويض من الوزير الأول، يقوم مدير الديوان الذي يساعده مديرو دراسات و مديرون بدراسة كل المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة، كما يتابع النشاطات القطاعية و يتولى التنسيق بين الدوائر الوزارية و يسهر على إعداد و توجيه و حفظ الوثائق المتوجة لأشغال الحكومة و الأجهزة الحكومية و يحضر كل أعمال التلخيص و التحليل و التقييم و الاستشراف التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار كما يتولى مهمة تنسيق نشاط الهيئات و المؤسسات العمومية الموضوعة لدى الوزير الأول (2).

### المطلب الثالث- الوزراء:

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الحكومة ( الوزراء ) بعد استشارة الوزير الأول و هذا تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 79 من دستور سنة 1996 المعدل في 2008. وعن الشروط الواجب توافرها في من يعين وزيراً، فلا توجد شروط محددة يجب توافرها في هذا الأخير ، فقد خلت كل الدساتير الجزائرية من الإشارة إليها و هو أمر طبيعي طالما لم تشر هذه الدساتير إلى الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول، كما أنه لا يشترط في الوزير حتماً أن يكون خبيراً أو فنياً في أعمال الوزارة المسندة إليه، إذ أن عمل الوزير ليس فنياً بل هو عمل سياسي إداري (3).

و ما يهمنا في دراستنا هذه هي الاختصاصات الإدارية للوزراء، و مدى إجازة النصوص القانونية للتفويض فيها، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في الأول الاختصاصات الإدارية للوزير في الجزائر، ثم نتطرق في الثاني إلى سلطة الوزير في تفويض بعض من هذه الاختصاصات.

1 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 09-63 السابق الذكر.

2 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3 - د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 88.

### الفرع الأول- الاختصاصات الإدارية للوزير:

الوزير هو رجل سياسي، و بصفته هذه يمارس اختصاصات سياسية تتمثل خاصة في تنفيذ السياسة العامة للدولة على مستوى وزارته، كما يعتبر الوزير الرجل الإداري الأعلى في هيكل السلم الإداري على مستوى وزارته، و بصفته هذه يمارس اختصاصات إدارية هامة، فيقوم بتمثيل الدولة في جميع التصرفات القانونية التي تدخل في قطاع نشاطه، حيث يبرم التصرفات باسمها و يمثلها في كل دعوى أمام القضاء، وهو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة في وزارته في حدود الإعتمادات المالية المخصصة له (1).

و يمكن إجمال أهم الصلاحيات الإدارية للوزراء في ما يأتي:

#### أولاً- ممارسة السلطة الرئاسية:

باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، يمارس الوزير السلطة الرئاسية بمختلف مظاهرها السابقة و اللاحقة على جميع الموظفين العاملين في قطاعه، سواء تعلق الأمر بموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها، فيقوم بإصدار قرارات فردية في شأنهم من حيث تعيينهم (2) و ترقيةهم و نقلهم و تأديبهم في حالة ارتكابهم للأخطاء أثناء تأدية وظائفهم.

كما يقوم الوزير بممارسة السلطة الرئاسية على أعمال الموظفين التابعين لوزارته، فله حق توجيههم و إرشادهم فيما يقومون به من أعمال، وذلك من خلال ما يُصدره من منشورات داخلية و تعليمات و لوائح إدارية ، كما يمارس سلطة رقابية على أعمال هؤلاء من خلال إجازة أعمالهم أو رفضها أو إلغائها أو تعديلها (3).

<sup>1</sup> - أنظر كل من: - د/ حسين فريجه، شرح القانون الإداري( دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 158.

- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ( التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 58.

-Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, op.cit, p 114.

<sup>2</sup> - هناك مجموعة هامة من المناصب التابعة للوزارة التي يختص رئيس الجمهورية بالتعيين فيها وفقا للمرسوم الرئاسي 240-99 السابق الذكر، وعليه فسلطة الوزير في التعيين على مستوى وزارته تقتصر على تلك المناصب التي تخرج عن اختصاص رئيس الجمهورية.

<sup>3</sup> - د/ حسين فريجه، مرجع سابق، ص 158.

### ثانيا- السلطة التنظيمية للوزير:

في الحقيقة، الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية، فممارسة هذه السلطة في الأساس هو أمر معقود فقط لرئيس الجمهورية و للوزير الأول بموجب نص الدستور، ومع ذلك يمارس الوزير سلطة تنظيمية بحكم ما يتمتع به من سلطة تسلسلية لكونه الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، فهو يساهم في تنفيذ و تطبيق أحكام المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، وفي هذا الإطار ، يقوم خاصة بوظيفة التنظيم الداخلي لوزارته، و ذلك بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته (1).

و تجب الإشارة إلى أن إعطاء الوزير مثل هذه السلطة أمر حتمي حيث بتواجده في قمة الهرم الإداري في وزارته و الهيئات و المؤسسات التابعة لها، يكون المسؤول الأول عن نشاطاتها و انجازاتها ، فكان لابد من إعطائه سلطة تنظيمية تتناسب مع المسؤولية الملقاة على عاتقه.

### ثالثا- ممارسة رقابة الوصاية:

يقوم الوزير في إطار ممارسة صلاحياته الإدارية بممارسة السلطة الوصائية، التي تتمثل في الرقابة التي يمارسها على مختلف الإدارات و الهيئات اللامركزية الناشطة في قطاع وزارته و الموضوعة تحت وصايته كالوصاية التي يمارسها وزير التعليم العالي و البحث العلمي على الجامعة، و الوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على وحدات الإدارة المحلية (الولاية و البلدية) (2).

و من خلال دراسة الصلاحيات الإدارية للوزراء، نلاحظ أنهم يقومون بالعديد من المهام الإدارية، و لكن السؤال المطروح هو: هل خولت لهم النصوص القانونية تفويض بعضا من هذه الصلاحيات العديدة؟ سنحاول معرفة الإجابة على هذا التساؤل في الفرع الآتي.

<sup>1</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 111.  
و كمثل على السلطة التنظيمية للوزير انظر مثلا: قرار صادر عن وزير العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي، مؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتضمن التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب، ج ر عدد 36، الصادرة في 13 يونيو 2012.

<sup>2</sup> - د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع نفسه، الصفحة نفسها.

### الفرع الثاني- سلطة الوزير في تفويض بعض من اختصاصاته:

من أجل تمكين الوزير من ممارسة اختصاصاته الإدارية، وضع التنظيم تحت تصرفه مجموعة إدارية هامة تكوّن الخريطة التنظيمية للوزارة، وتختلف هذه الخريطة ضيقا أو اتساعا بحسب نوع القطاع و نشاطه (1)، و عادة يتم تنظيمها في شكل إدارة مركزية للوزارة بهياكلها و أجهزتها المختلفة توضع تحت سلطة الوزير ، و في مصالح خارجية للوزارة متواجدة على المستوى الجهوي أو المحلي (2).

و بالنظر إلى اتساع صلاحيات الوزراء و تشعبها و تداخلها ، خولت لهم النصوص التنظيمية تفويض بعضا منها - خاصة فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية الروتينية - إلى موظفي الهيئات المركزية لوزارتهم و إلى الهيئات غير الممركزة و ذلك تحقيقا لحسن سير العمل الإداري وتخفيفا عن كاهلهم من أجل تفرغ هؤلاء الوزراء إلى الأمور الأساسية في وزارتهم التي ترتبط أساسا برسم الأطر العامة لسيرها، وتنسيق وتوجيه مصالحها الإدارية بما يتوافق والسياسة العامة للدولة.

في الحقيقة إن الصلاحيات الإدارية للوزراء تختلف من وزير إلى آخر، وذلك بحسب طبيعة القطاع الذي ينشط فيه، وكذا بحسب الصلاحيات الخاصة التي يوزعها عليهم الوزير الأول في المرسوم التنفيذي المحدد لاختصاصات هؤلاء، فكان من الصعب تحديد و بدقة كل الموضوعات التي يجوز لهؤلاء التفويض فيها، و لكن يمكن أن نشير إلى بعض النصوص القانونية ( التنظيمية خاصة) التي تخول للوزراء عموما كل في مجال اختصاصه تفويض بعضا منها ، كما أن هناك بعض النصوص التي تجيز لوزير معين التفويض، و سوف نستعرض بعض النصوص الآتية للوزراء - دون تحديد - تفويض جزءا من اختصاصاتهم، كما سنورد بعض قرارات التفويض التي جاءت تطبيقا لهذه النصوص إن وجدت و ذلك كالآتي:

1 - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 77.

2- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 يونيو سنة 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، ج ر عدد 26 الصادرة في 27 يونيو سنة 1990.

أولاً- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 99-90<sup>(1)</sup>.

خول التنظيم للوزير تفويض بعض من اختصاصاته الإدارية المتمثلة في سلطة التعيين و التسيير الإداري، حيث نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99-90، على: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين، و سلطة التسيير الإداري، للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

و في هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية "

و باستقراء هذه المادة، يتضح أنها تمثل نوا أدنا بالتفويض في الاختصاص، حُدد فيه الموضوعات التي يجوز التفويض فيها، وتتمثل في سلطة التعيين التي يمارسها الوزير المعني بموجب ما يتمتع به من سلطة رئاسية، أي أن للوزير التفويض في حدود سلطة التعيين المخولة له أصلا و خارج الوظائف العليا التي لا تندرج ضمن اختصاصه بالتعيين.

غير انه في المقابل لم يحدد الوظائف التي تخضع للتفويض في التعيين هذا يعني أنه ترك تحديدها في قرار التفويض<sup>(2)</sup>.

كما سمح له بتفويض سلطة ثانية يختص بها الوزير أصلا ألا وهي سلطة التسيير الإداري، و لم يحددها أيضا، أي أنه ترك إمكانية تحديدها في قرار التفويض.

كما حدد الأشخاص المفوض لهم، و الذين يتمثلون في مسؤولي المصالح، و لتحديد المقصود بهؤلاء، يجب أولا معرفة المقصود بالمصالح.

إن المقصود بالمصالح في هذا النص هي المصالح الخارجية، و هذه الأخيرة مصطلح يطلق

عادة على بعض الجهات الإدارية الموجودة خارج هياكل الإدارة المركزية، و التابعة لها

<sup>1</sup> - يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، سابق الذكر.

<sup>2</sup> - محمد خليفي، مرجع سابق، ص 97.

تبعية رئاسية لا وصائية، و يتواجد معظمها على مستوى الولايات و هناك أخرى موجودة على مستوى المركز (1).

و تجب الإشارة إلى أن هذه المصالح لا تقتصر على الوزارات فقط، و إنما توجد كذلك على مستوى بعض الإدارات (2) و المديريات العامة (3)، و قد تكون هذه المصالح موجودة على مستوى المركز حيث يكون اختصاصها وطني من ذلك المركز الوطني للإعلام و الإحصائيات المنشأ كمصلحة خارجية لإدارة الجمارك (4).

و بالنسبة للمصالح الخارجية للوزارة على المستوى المحلي، فهي عبارة عن هياكل إدارية، تمثل الوزارة على المستوى المحلي، و نجدها في أغلب الأحيان على مستوى الولاية (5)، و تعرف باسم المديريات، ولكن في بعض الأحيان نجدها على مستوى الدوائر و النواحي (6).

هذه المصالح الخارجية التي تتبع كل منها وزارة من الوزارات تمثل أنموذجا لعدم التركيز الإداري، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية (7)، و تخضع للسلطة الرئاسية للوزير، و يرأسها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي.

- 1 - عطا الله بوحميدة، المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، الجزء الواحد و الأربعون، العدد الثاني، سنة 2003، ص 45.
- 2 - انظر مثلا: المرسوم التنفيذي رقم 91-76، مؤرخ في 16 مارس سنة 1991، يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية لإدارة الجمارك و عملها، ج ر عدد 12، الصادرة في 20 مارس سنة 1991.
- 3 - انظر مثلا: المرسوم التنفيذي رقم 98-35، مؤرخ في 24 يناير سنة 1998، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للحرس البلدي و سيرها، ج ر عدد 04، الصادرة في 28 يناير سنة 1998.
- 4 - عطا الله بوحميدة، مرجع سابق، ص 51.
- 5 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، ج ر عدد 48، الصادرة في 27 يوليو سنة 1994، تنص على: " يؤسس في الولاية مجلس ولاية، يجمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها".
- 6 - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 159.
- 7 - أنظر مثلا: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-09، مؤرخ في 20 يناير سنة 2011، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة و صلاحياتها و عملها، ج ر عدد 04، الصادرة في 23 يناير 2011، و التي تنص على: " تنظم المصالح الخارجية لوزارة التجارة في شكل: - مديريات و لائية للتجارة، - مديريات جهوية للتجارة".
- 7 - بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية إلا أنها تتمتع بسلطة التقاضي المقررة لها بموجب المادة 801 من ق.إ.م.إ، حيث تنص على: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:- الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،..."، أنظر: د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 114.

غير أنه لا نجد كل الوزارات ممثلة على المستوى المحلي في شكل مديرية تنفيذية، فلا يتصور أن يكون لوزارة الشؤون الخارجية مثلا هيكل محلي يمثلها على مستوى الولاية، وخلافا لذلك هناك من الوزارات من تمثل محليا بأكثر من مديرية لاعتبارات تتعلق أساسا بسعة صلاحياتها، فنجد وزارة المالية مثلا ممثلة محليا بمديرية أملاك الدولة، ومديرية الضرائب ومديرية الحفظ العقاري<sup>(1)</sup>.

وبالعودة إلى الأشخاص المفوض لهم سلطة التعيين و التسيير الإداري من طرف الوزراء فهم مسؤولي هذه المصالح، و قد جاء تحديد هؤلاء عاما، أي أنه يجوز التفويض إلى مسؤولي المصالح سواء كانوا مسؤولي المصالح الخارجية للوزارة المتواجدين على المستوى الولائي أو الجهوي<sup>(2)</sup>، أو مسؤولي المصالح الخارجية لإدارة معينة، أو مسؤولي المصالح الخارجية لمديرية عامة تابعة لوزارة معينة، إلا أن هذا التفويض لا يكون إلا لمسؤولي المصالح الناشطة في قطاع الوزير المعني.

و حدد أيضا هذا النص الأذن بالتفويض ( المادة 2 من المرسوم 90-99) الأشخاص الذين يمارس التفويض في مواجعتهم من حيث كونه يشمل سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين الموضوعين تحت سلطة مسؤول المصلحة المعني و في الدائرة الإقليمية التي يمارس فيها اختصاصاته، فلا يتعداها إلى أشخاص يخرجون عن سلطته.

كما قيد النص هذا التفويض بإجراء استشاري، حيث ألزم الوزير المعني بأخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، و يستشف من هذه الصياغة أنها استشارة إجبارية، غير أنه لم يلزمه بالأخذ بما ورد في هذه الاستشارة، فله أن يأخذ بهذا الرأي الاستشاري أو مخالفته.

❖ و تطبيقا لهذا النص، صدر العديد من القرارات المتضمنة التفويض في سلطة التعيين و التسيير الإداري، إلا أن الشيء الملاحظ على هذه القرارات أن بعضها ترك

1- د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 93.

2- من أمثلة القرارات التي تفوض إلى مسؤولي المصالح الخارجية المتواجدين على المستوى الجهوي، قرار مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 1998، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري في المناصب العليا إلى المديرين الجهويين للضرائب، ج ر عدد 91، الصادرة في 06 ديسمبر سنة 1998.

سلطة التعيين و التسيير الإداري عامة، و البعض الآخر استثنى منها بعض الوظائف.

❖ و كمثل على قرار التفويض في سلطة التعيين و التسيير الإداري الذي لم تحدد فيه هذه السلطة نذكر:

- قرار صادر عن وزير التربية، مؤرخ في 04 أكتوبر سنة 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري التربية في الولايات<sup>(1)</sup>، حيث جاء في المادة 01 منه: " تطبيقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99... يفوض إلى مديري التربية في الولايات، سلطة التعيين و التسيير الإداري للموظفين الموضوعين تحت سلطتهم".

❖ و من أمثلة القرارات التي استثنيت بعض الوظائف و المهام من تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري نذكر:

- قرار صادر عن وزير التجارة مؤرخ في 22 مايو سنة 2012، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري للمديرين الجهويين للتجارة و المديرين الولائيين للتجارة<sup>(2)</sup>، حيث جاء في المادة الأولى منه: " تطبيقا لأحكام المادة 2 ( الفقرة 2 ) من المرسوم التنفيذي 90-99... تمنح للمديرين الجهويين و المديرين الولائيين للتجارة سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم".

و قد نصت المادة 02 من هذا القرار على: " يبقى من صلاحيات السلطة المركزية:

التعيين و إنهاء المهام في المناصب العليا،

تنقل الموظفين و التوازن الإجمالي للتعهد،

تنظيم التكوين و تحسين المستوى و تجديد معلومات الموظفين،

توظيف و تسيير الموظفين الأجانب ".

- كذلك هناك قرار صادر عن وزير الفلاحة و التنمية الريفية، مؤرخ في 30 سبتمبر سنة

2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في

<sup>1</sup> - ج ر عدد 18، الصادرة في 28 مارس سنة 2012.

<sup>2</sup> - ج ر عدد 45، الصادرة في أول غشت سنة 2012.

الولايات - مذكور سابقا- حيث تنص المادة 01 منه على: " تطبيقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99... تفوض إلى مديري المصالح الفلاحية في الولايات سلطة التعيين و التسيير الإداري للمستخدمين العاملين تحت سلطتهم باستثناء المقررات المتعلقة بالمناصب العليا ".

### ثانيا- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 90-188:

يجوز للوزير أن يفوض بعضا من اختصاصاته إلى الموظفين التابعين لوزارته، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات.

حيث نصت المادة 15 منه على: " يمكن أن يعين الوزير، لمدة محددة، على أساس برنامج يعد مسبقا، مسؤولين عن دراسات أو مشاريع و يخولهم، إن اقتضى الأمر، سلطة الإدارة و التسيير و ذلك لدراسة ملفات و انجاز مشاريع خاصة.

ينبغي أن يوضح مقرر التعيين حدود المهمة، أو المشروع،الذين بصدد الانجاز و تحديد آجال ذلك..."

و من المادة أعلاه يتضح أنه يمكن للوزير أن يفوض سلطة الإدارة و التسيير الإداري للمسؤولين المكلفين بمهمة ، فمصطلح " يخولهم " يقصد به " يفوض لهم"، و لكن هذا التفويض معلق على شرط الضرورة و الاقتضاء، أي إذا استلزم الأمر ذلك لأداء هذه المهمة و المتمثلة في دراسة ملفات أو إنجاز مشاريع خاصة و المحددة في مقرر التعيين<sup>(1)</sup>.

### ثالثا- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 94-215:

إن المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها،السابق الذكر، أجازت للوزير تفويض اختصاصه المتعلق بتتصيب المدير الولائي، حيث نصت على: "... ينصّب الوالي المدير الولائي بناء على تفويض من الوزير المعني...".

<sup>1</sup> - محمد خليفي، مرجع سابق، ص 98.

و من خلال هذه المادة يتضح أن الوزير - كل في حدود اختصاصه- هو صاحب السلطة الفعلية في تنصيب المديرين الولائيين التابعين لوزارته والذين يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، و أن الوالي في الولاية هو مفوض إليه اختصاص تنصيب هؤلاء المديرين، فيقوم الوالي بصفته القائد الإداري الأعلى في الولاية، والذي يمثل حلقة اتصال بينها و بين السلطة المركزية، و هو الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء<sup>(1)</sup> بتحرير محضر تنصيب هؤلاء المديرين الولائيين.

و تجب الإشارة إلى أن الوالي عندما يحرر محاضر تنصيب هؤلاء المديرين الولائيين، فإنه يمارس هذه الصلاحية و كأنه صاحبها الأصلي، حيث يحررها و يوقعها باسمه و ليس ملزما بأن يشير إلى أنه مفوض في ذلك من طرف الوزير المعني.

❖ بالإضافة إلى النصوص المذكورة أعلاه و التي تأذن للوزراء عموما كل في مجال اختصاصه بالتفويض، يوجد بعض النصوص التي رخصت لوزير معين في حدود اختصاصاته تفويض بعضا من هذه الاختصاصات، فنجد مثلا المرسوم التنفيذي رقم 95-128<sup>(2)</sup>، يخول لوزير البريد و المواصلات تفويض بعضا من اختصاصاته للمديرية الجهوية للبريد و المواصلات، حيث نصت المادة 02 منه في فقرتها الثانية على: " كما تتولى، بتفويض من وزير البريد و المواصلات متابعة أعمال المديرية الولائية التابعة لاختصاصها الإقليمي و تنسيقها".

❖ كما خول المرسوم التنفيذي رقم 12-427 - مذكور سابقا- للوزير المكلف بالمالية تفويض بعض من اختصاصاته، حيث نصت المادة 183 منه على: " يمكن للوزير المكلف بالمالية، في إطار تطبيق أحكام الفقرتين 2 و 3 من المادة 120 من القانون رقم 90-30

<sup>1</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 137.

في هذا الإطار تنص المادة 110 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة في 29 فبراير سنة 2012 على: " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. و هو مفوض الحكومة".

<sup>2</sup> - مؤرخ في 29 أبريل سنة 1995، يتضمن إحداث المديرية الجهوية للبريد و المواصلات و إعادة ترتيب مهام المديرية الولائية، ج ر عدد 26، الصادرة في 09 مايو سنة 1995.

المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر 1990، المعدل و المتمم المذكور أعلاه، أن يمنح تفويضا بموجب قرار للمدير الولائي لأملاك الدولة لإعداد العقود التي تهم الأملاك العقارية الخاصة للدولة و إعطائها الطابع الرسمي و السهر على حفظها".

## خلاصة الفصل الثاني:

عالجنا في هذا الفصل ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية، و عرفنا بأنه يشترط لمشروعية هذا التفويض أن يخضع لمجموعة من الشروط الموضوعية و المتمثلة في وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني يأذن به، و أن يكون هذا النص صادرا و نافذا وقت صدور قرار التفويض، و أن يصدر قرار بالتفويض يحترم فيه المفوض النص الآذن من حيث وجوب صدوره من الأشخاص المخول لهم التفويض، و من حيث أن يوجه التفويض إلى الأشخاص الذين أجاز النص التفويض إليهم، و من حيث أن يقتصر التفويض على الموضوعات التي يجوز التفويض فيها بتحديد من النص الآذن، و إن لم يحددها النص الآذن فيجب تحديدها في قرار التفويض، إذ يجب أن لا يشمل التفويض بأي حال من الأحوال جميع اختصاصات الأصيل، فالتفويض في الاختصاص يكون دائما جزئيا، و يكون في الاختصاصات الأصيل للأصيل و ليس في الاختصاصات المفوضة له، لأن التفويض الفرعي غير جائز بدون وجود نص يسمح به.

أما الشروط الشكلية لقرار التفويض فهي ليست لازمة لصحته، إلا إذا وجد نص قانوني يلزم الإدارة بإتباع إجراءات معينة و-أو- إفراغ قرار التفويض في قالب معين، لكن يشترط فيه أن يصدر صريحا تتضح فيه إرادة المفوض لإعمال هذا التفويض، غير أنه يفضل في قرار التفويض في الاختصاص أن يكون مكتوبا و صريحا، وقد عرفنا أن هذا القرار هو قرار تنظيمي بالدرجة الأولى ، و من ثم يشترط نشره لنفاذه في مواجهة الغير.

إن مخالفة شروط صحة التفويض تصم قرار التفويض و التصرفات الصادرة استنادا له بعدم المشروعية، غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة في ظل الظروف الاستثنائية حيث يمكن انتهاك شروط التفويض الموضوعية و الشكلية بهدف المحافظة على سير المرفق العام بانتظام و اضطراد.

و يترتب على مشروعية التفويض في الاختصاص الإداري مجموعة من الآثار القانونية التي تنصرف إلى كل من طرفي التفويض ( المفوض و المفوض إليه)، حيث يحرم الأصيل ( المفوض ) طيلة مدة التفويض في الاختصاص من ممارسة الاختصاص المفوض فيه، وإذا

أراد الأصل ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض يجب عليه إصدار قرار جديد و صريح يلغي به قرار التفويض الذي سبق أن أصدره، كما عرفنا بأن المفوض يمارس رقابة على المفوض إليه ( المرؤوس) فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة و هي الرقابة الرئاسية، بالرغم من عدم اتفاق الفقه في هذا الشأن حول مدى خضوع المفوض إليه ( المرؤوس) للسلطة الرئاسية للأصل، فهناك من يعتبرها رقابة مشروعية فقط، و هناك من يرى بأنها تمتد لتشمل رقابة الملاءمة كذلك.

والتفويض في بعض الاختصاصات لا ينفي عن الأصل مسؤوليته عن الأعمال المفوض فيها، فالتفويض يقع على الاختصاصات دون المسؤوليات.

كما يترتب تفويض الاختصاص الإداري على عاتق المفوض إليه التزاما بأداء الاختصاصات المفوضة و بأحسن وجه، كما يكون المفوض إليه مسؤولا أمام المفوض عن استخدام السلطات و الصلاحيات المفوضة له، ويترتب على هذا التفويض أن التصرفات التي يتخذها المفوض إليه تنسب إليه، و تأخذ قراراته في هذا الشأن طبيعة ومرتبة القرارات التي تصدر منه شخصيا، و يترتب على ذلك أن الطعون الإدارية و القضائية توجه إليه و ضده و ليس ضد الأصل.

لا ينتهي التفويض في الاختصاص بتغيير أحد أطرافه، أي المفوض و المفوض إليه، لأنه يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه ، وإنما ينقضي إما بإرادة المفوض مباشرة و ذلك بإلغائه ، أو سحبه خلال مهلة الطعن القضائي في حالة عدم مشروعيته، أو قد ينتهي بقوة القانون وذلك بانتهاء المدة المحددة للتفويض إذا كان محدد المدة أو بزوال الظروف التي صدر التفويض لمواجهتها، أو بالتصفية النهائية للجهة الإدارية التي تم التفويض إليها، كما قد ينتهي بتنفيذ موضوع التفويض إذا صدر لمواجهة موضوع معين، ومنه استنتجنا أن التفويض في الاختصاص هو تفويض ذو طبيعة مؤقتة له بداية و نهاية، و بانتهائه يعود الاختصاص المفوض إلى صاحبه الأصل ليمارسه بنفسه.

و عن السلطات المعنية بممارسة التفويض في الإدارة المركزية الجزائرية فقد سمحت النصوص لهذه السلطات خاصة الموجودة في قمة الجهاز الإداري بتفويض بعض من

اختصاصاتها، فقد مكن الدستور الحالي رئيس الجمهورية من تفويض اختصاصه المتعلق برئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول من جهة ، كما منع عليه التفويض في الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 87 منه و ذلك على سبيل الحصر، وبالعودة إلى هذه المادة ، وجدناها تنص على الاختصاصات الإدارية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها و تتمثل خاصة في سلطة التعيين، و سلطة الحفاظ على أمن الدولة ، غير أنه لم ينص صراحة على إمكانية تفويض أو عدم تفويض سلطة التنظيمية، و أوضحنا أن سكوت الدستور عن الإذن بالتفويض فيها من عدمه يجعل موقفه ذلك غير واضح بشأنها.

و بالنسبة للوزير الأول، فقد لاحظنا بأن الدستور لم يأذن له و هو المحدد لاختصاصه بأن يفوض في أحد هذه الاختصاصات كما لم يمنعه من تفويض بعضها ، و من ثم فلا يجوز له التفويض في هذه الاختصاصات الدستورية، غير أن النصوص التنظيمية خولته تفويض اختصاصه المتعلق بمتابعة النشاط الحكومي لمدير ديوانه.

و بالنسبة للوزير فقد عرفنا بأنه يمارس هو الآخر العديد من الصلاحيات الإدارية بصفته الرجل الإداري الأعلى في هيكل السلم الإداري على مستوى وزارته ، والصلاحيات الإدارية للوزراء تختلف من وزير إلى آخر، وذلك بحسب طبيعة القطاع الذي ينشط فيه، وكذا بحسب الصلاحيات التي يوزعها عليهم الوزير الأول ، فكان من الصعب تحديد و بدقة كل الموضوعات التي يجوز لهؤلاء التفويض فيها، و لكننا أشرنا إلى بعض النصوص التنظيمية التي تخول للوزراء عموما كل في مجال اختصاصه تفويض بعضا من اختصاصاتهم، فعرفنا أن بإمكان الوزير أن يفوض سلطة الإدارة و التسيير الإداري إلى بعض الموظفين التابعين لوزارته، كما يجوز له تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح الخارجية لوزارته ، كما يمكن للوزير أن يفوض صلاحيته المتعلقة بتتصيب المديرين الولائيين إلى الولاية.

الخطاتمة

## الخاتمة

وصلنا بعون الله و توفيق منه إلى خاتمة بحثنا حول موضوع " تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية"، فكان هذا البحث محاولة متواضعة من جانبنا لتوضيح أكثر لماهية التفويض في الاختصاص الإداري، و كيفية و مدى ممارسته من قبل سلطات الإدارة المركزية الجزائرية باعتباره أفضل طريقة للتخفيف من تركيز السلطة و وسيلة من أنجح وسائل انجاز الأعمال في الجهاز الإداري إذا ما حسنت ممارستها وتوفرت عوامل نجاحها.

والتفويض من الموضوعات التي يفتضي الإمام بمفهومها دراسته من جانبه القانوني و الفني، أي من زاوية القانون الإداري و زاوية علم الإدارة العامة، فالتفويض في القانون الإداري يسير في خط متواز مع نظرية الاختصاص، هذه النظرية التي تحكمها قاعدة وجوب ممارسة صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه وأن لا يعهد به إلى غيره، غير أن الواقع العملي و مصلحة الإدارة تستوجب الخروج عن هذه القاعدة ، فالتفويض في بعض الاختصاصات يعتبر استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص.

أما التفويض في علم الإدارة العامة فيسير في خط متواز مع نظرية التنظيم الإداري، حيث يعتبر أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه النظرية، ويدرس فقهاء هذا العلم التفويض كعملية إدارية ويهتمون بفاعليته في تحقيق أهداف الإدارة بأسهل الطرق و أيسرها.

و التفويض في الاختصاص كثيرا ما يختلط مع غيره من الأنظمة و التصرفات التي تتشابه معه في بعض الوجوه، خاصة تلك الأنظمة المنتمية إلى مجال القانون العام و التي تمارس فيها الاختصاصات من غير صاحبها الأصلي كالحلول و النيابة الإدارية و التفويض التشريعي و التفويض في التوقيع، غير أنه و بعد عقد مقارنة بين نظام التفويض في الاختصاص و هذه الأنظمة توصلنا إلى أن نظام التفويض في الاختصاص هو نظام مستقل بذاته، له خصائصه الجوهرية التي تميزه عن غيره من التصرفات و الأنظمة.

ويخضع التفويض في الاختصاص الإداري في ممارسته لأحكام، سواء من حيث ضوابط مشروعيتها، أو من حيث الآثار القانونية الناتجة عنه، و كذا طرق انتهائه، فيشترط لمشروعية ممارسة هذا التفويض أن يخضع لمجموعة من الشروط الموضوعية و المتمثلة في وجوب استناد التفويض إلى نص قانوني يأذن به و أن يكون هذا النص صادرا و نافذا وقت صدور قرار التفويض، و أن يصدر قرار بالتفويض يحترم فيه المفوض النص الآذن من حيث وجوب صدوره من الأشخاص المخول لهم التفويض، ومن حيث أن يوجه التفويض إلى الأشخاص الذين أجاز النص التفويض إليهم، و من حيث أن يقتصر على الموضوعات التي يجوز التفويض فيها بتحديد من النص الآذن، و إن لم يحددها النص الآذن فيجب تحديدها في قرار التفويض، فالتفويض في الاختصاص يكون دائما جزئيا، و يكون في الاختصاصات الأصلية للأصيل و ليس في الاختصاصات المفوضة له، لأن التفويض الفرعي غير جائز بدون وجود نص يسمح به صراحة.

أما بالنسبة للشروط الشكلية لقرار التفويض في الاختصاص، فلا يشترط فيه حتما الكتابة إلا إذا اشترطها النص الآذن بهذا التفويض صراحة أو ضمنا، و لكن يشترط فيه أن يصدر صريحا يتضح فيه اتجاه إرادة المفوض لإعمال هذا التفويض، غير أنه يفضل في هذا القرار أن يكون مكتوبا و صريحا حتى تتضح معالمه و يسهل إثباته و الاحتجاج به قبل الغير.

و يشترط كذلك أن يتم نشر قرار التفويض في الاختصاص المكتوب، لأن هذا الأخير هو قرار تنظيمي بالدرجة الأولى حتى وان كان موجها إلى شخص باسمه، فيكون له عندئذ وجهان، وجه شخصي بالنسبة لمن يخاطبه، ووجه تنظيمي بالنسبة للغير، وهذا الأخير لا يكون نافذا قبلهم إلا بالنشر السليم، و لا يؤثر تخلف النشر على صحة قرار التفويض، وإنما هو شرط لنفاذه في مواجهة الغير.

و الشروط الشكلية لقرار التفويض ليست لازمة لصحته، إلا إذا وجد نص يلزم الإدارة باتباع إجراءات معينة و-أو- إفراغ قرار التفويض في قالب معين، و يترتب على مخالفة شروط صحة التفويض البطلان أو الانعدام لقرار التفويض ذاته، ولتصرفات المفوض إليه الصادرة استنادا له، وهذا حسب كل حالة و حسب مدى جسامته مخالفة قرار التفويض غير

المشروع لمبدأ المشروعية وكذلك طبقا لتطور قضاء الدولة لفكرة الانعدام، غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة في ظل الظروف الاستثنائية حيث يمكن انتهاك شروط التفويض الموضوعية و الشكالية بهدف المحافظة على سير المرفق العام بانتظام و اضطراد.

و يترتب على مشروعية التفويض في الاختصاص مجموعة من الآثار القانونية الهامة التي تنصرف إلى كل من طرفي التفويض ( المفوض و المفوض إليه)، حيث يُحرم الأصل ( المفوض) طيلة مدة هذا التفويض من ممارسة الاختصاص المفوض فيه، كما أن التفويض في بعض الاختصاصات لا ينفي عن الأصل مسؤوليته عن الأعمال المفوض فيها، فالتفويض يقع على الاختصاصات دون المسؤوليات.

كما يُرتب تفويض الاختصاص الإداري على عاتق المفوض إليه التزاما بأداء الاختصاصات المفوضة و بأحسن وجه، وله في ممارستها جميع الصلاحيات و الحقوق اللازمة و ما يتصل بها كما لو كان صاحبها الأصل، و في مقابل ذلك يكون المفوض إليه مسؤولا أمام المفوض عن استخدام هذه السلطات و الصلاحيات ، و أهم أثر يترتب على ذلك هو أن التصرفات التي يتخذها المفوض إليه في تفويض الاختصاص تنسب إليه، و تأخذ قراراته في هذا الشأن طبيعة ومرتبة القرارات التي تصدر منه شخصيا، و يترتب على ذلك أن الطعون الإدارية و القضائية توجه إليه و ضده و ليس ضد الأصل.

و يتسم التفويض في الاختصاص بكونه يوجه إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه، و لذلك فهو لا ينتهي بتغير أحد طرفيه (المفوض و المفوض إليه) وإنما ينقضي إما بإرادة المفوض مباشرة وذلك بإلغائه، أو قد ينتهي بقوة القانون وذلك بانتهاء المدة المحددة للتفويض إذا كان محدد المدة أو بزوال الظروف التي صدر التفويض لمواجهةها، أو بالتصفية النهائية للجهة الإدارية التي تم التفويض إليها، أو بتنفيذ موضوع التفويض إذا صدر لمواجهة موضوع معين، ومنه يمكن القول أن التفويض في الاختصاص هو تفويض ذو طبيعة مؤقتة له بداية و نهاية، و بانتهائه يعود الاختصاص المفوض إلى صاحبه الأصل ليمارسه بنفسه.

و التفويض في الاختصاص موجود و تم النص عليه في المنظومة القانونية الجزائرية، حيث سمحت النصوص الدستورية والتشريعية و التنظيمية لسلطات الإدارة المركزية

خاصة الموجودة في قمة الجهاز الإداري بتفويض جزء من اختصاصاتها، فأذن الدستور الحالي صراحة لرئيس الجمهورية تفويض بعضا من اختصاصاته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة من جهة ، كما منعه من تفويض اختصاصاته الحصرية المنصوص عليها في المادة 87 منه ، لكونها تمثل اختصاصات محجوزة لرئيس الجمهورية نظرا لأهميتها وخطورتها، وبالعودة إلى هذه المادة ، وجدناها تنص على الاختصاصات الإدارية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها و تتمثل خاصة في سلطة التعيين، و سلطة الحفاظ على أمن الدولة ، غير أنه لم ينص صراحة على إمكانية تفويض أو عدم تفويض السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية، ومن ثم فإن موقفه بشأنها غير واضح.

و بالنسبة للوزير الأول، فقد أناطه الدستور بممارسة العديد من الصلاحيات الإدارية، إلا أنه لم يأذن له و هو المحدد لاختصاصه بأن يفوض في أحد هذه الاختصاصات كما لم يمنعه من تفويض بعضها، و بما أنه كذلك، فلا يجوز له التفويض في هذه الاختصاصات الدستورية، لأن الاختصاص المنصوص عليه في الدستور لا يجوز التفويض فيه إلا بموجب نص دستوري، غير أن المرسوم التنفيذي 09-63 خوله تفويض اختصاصه المتعلق بمتابعة النشاط الحكومي لمدير ديوانه.

و بالنسبة للوزير فيمارس هو الآخر العديد من الصلاحيات الإدارية بصفته الرجل الإداري الأعلى في هيكل السلم الإداري على مستوى وزارته ، و قد أذنت النصوص التنظيمية - خاصة- للوزراء عموما كل في مجال اختصاصه تفويض بعضا من اختصاصاتهم، حيث بإمكان الوزير أن يفوض سلطة الإدارة و التسيير الإداري إلى بعض الموظفين التابعين لوزارته طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-188، كما يمكنه أن يفوض بعضا منها إلى أجهزة عدم التركيز، حيث يجوز له تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح الخارجية لوزارته طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-99، كما يمكنه أن يفوض صلاحيته المتعلقة بتتصيب المديرين الولائيين إلى الولاية طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215.

هذا ومن خلال دراستنا لتفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية توصلنا إلى نتائج عدة هي:

❖ إن المشرع الجزائري يأخذ بنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية في نصوص متفرقة بمناسبة تنظيم اختصاص معين، فلا يوجد نص موحد ينظم هذا التفويض في الجزائر.

❖ إن المشرع الجزائري لم يتوسع في إقرار و تنظيم التفويض في الاختصاص الإداري، حيث أن النصوص الأذنة بالتفويض لهيئات الإدارة المركزية قليلة جدا مقارنة مع الاختصاصات الإدارية الواسعة المنوطة بهم.

❖ التفويض يكون دائما من أعلى إلى أسفل و هذا ما لاحظناه من خلال التفويض الصادر من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول، و تفويض الوزير الأول إلى مدير ديوانه، و تفويض الوزير إلى مسؤولي المصالح الخارجية وإلى الولاية، و هذا شيء طبيعي لأن الهدف من اللجوء إلى التفويض هو التخفيف من تركيز السلطة في قمة السلم الإداري.

❖ إن المشرع الجزائري كرس في النصوص الأذنة بالتفويض في الاختصاص قاعدة التفويض الجزئي و ذلك من خلال تحديده للاختصاصات التي يجوز التفويض فيها مثلما هو الحال بالنسبة للنصوص التنظيمية الأذنة للوزراء بالتفويض، أو من خلال تحديد الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها على سبيل الحصر، مثلما هو الحال بالنسبة للمادة 87 من الدستور.

❖ إن المشرع الجزائري لم يحترم في بعض الأحيان قاعدة أن النص الأذن بالتفويض يكون من مرتبة النص المانح للاختصاص أو من مرتبة أعلى، مثلما هو الحال بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 12-427 الذي يجيز للوزير المكلف بالمالية تفويض جزء من اختصاصاته في حين أن هذا الاختصاص ممنوح لهذا الوزير بموجب نصوص قانون الأملاك الوطنية.

و من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى بعض التوصيات نوردتها كآآتي:

❖ يجب على المشرع الجزائري أن يبدي اهتماما أكبر بنظام التفويض في الاختصاص الإداري خاصة على مستوى الإدارة المركزية الجزائرية نظرا لما يوفره هذا النظام من مزايا و محاسن، و في نظري يتحقق هذا الاهتمام بوضع هذا النظام في نص واحد مستقل ( قد يكون بموجب مرسوم رئاسي مثلا) يكون واضحا و شاملا قدر الإمكان لأحكام التفويض في الاختصاص الإداري، حتى يسهل على الإدارة الرجوع إليه ، لأن تنظيم قواعد التفويض في نصوص متفرقة و مبعثرة يؤدي إلى غموض و عدم ثبات قواعد التفويض و أحكامه، و تشتت الإدارة و السلطات التي تريد ممارسة هذا التفويض، و بالتالي العزوف عن تطبيقه من قبلهم.

❖ أن يشمل هذا النص السلطات التي يجوز لها التفويض و الغير محددة اختصاصاتها دستوريا، أما سلطات الإدارة المركزية المحددة اختصاصاتها دستوريا، و يتعلق الأمر هنا برئيس الجمهورية و الوزير الأول، فيجب أن يأذن لهم الدستور نفسه بهذا التفويض و يجب أن يتوسع فيه خاصة بالنسبة للاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية.

❖ ضرورة صدور التعليمات التنفيذية لتطبيق هذا النص الشامل للتفويض حتى لا تبقى نصوصه معطلة التنفيذ، ففي كثير من الأحيان لاحظنا وجود النص الآذن بالتفويض، و لكن غابت قرارات التفويض المعبرة عن إرادة المفوض في أعمال هذا التفويض.

❖ يجب أن يوضح المؤسس الدستوري موقفه من تفويض أو عدم تفويض السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و ذلك إما بتعديل نص المادة 87 المتعلقة بالاختصاصات المحظور على رئيس الجمهورية تفويضها و إدراج السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ضمنها، أو أن يضيف مادة جديدة ينص فيها صراحة على إمكانية تفويض هذه السلطة للوزير الأول ، و هذا ما نحبذه، و ذلك من أجل تخفيف الكم الكبير من الأعباء و الاختصاصات التي يقوم بها رئيس الجمهورية.

# قائمة المصادر و المراجع

## قائمة المصادر و المراجع

### أولا-النصوص الرسمية:

#### أ- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بالأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر عدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

#### ب- الأوامر:

- 1- الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة في 16 يوليو سنة 2006.
- 2- الأمر رقم 11-01، مؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر عدد 12، الصادرة في 23 فبراير 2013.

#### ج- القوانين:

- 1- القانون رقم 79-06، مؤرخ في 07 يوليو 1979، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 28 الصادرة في 10 يوليو سنة 1979.
- 2- القانون رقم 90-30، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر سنة 1990.
- 3- القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، الصادرة في 23 أبريل سنة 2008.

- 4- القانون رقم 08- 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
- 5- القانون رقم 11- 10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة في 03 يوليو سنة 2011.
- 6- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة في 29 فبراير سنة 2012.

### ثانيا - النصوص التنظيمية:

#### أ- المراسيم و المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم رقم 69-79، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1979، يتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول، ج ر عدد 15، الصادرة في 10 أبريل سنة 1979.
- 2- المرسوم رقم 84- 152، مؤرخ في 16 يونيو سنة 1984، يحدد صلاحيات الوزير الأول، ج ر عدد 26، الصادرة في 26 يونيو سنة 1984.
- 3- المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، ج ر عدد 27، الصادرة في 06 يوليو سنة 1988.
- 4- المرسوم رقم 88-223، مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر سنة 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر سنة 1988.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 89-44، مؤرخ في 10 أبريل سنة 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر عدد 15، الصادرة في 12 أبريل سنة 1989.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 91- 196، مؤرخ في 04 يونيو سنة 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29، الصادرة في 12 يونيو سنة 1991.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 92- 44، مؤرخ في 09 فبراير سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، الصادرة في 09 فبراير سنة 1992.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 99- 240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1990، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر سنة 1999.

10- المرسوم الرئاسي رقم 08- 367، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 ، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة ، ج ر عدد 64 ،الصادرة في 17 نوفمبر سنة 2008.

11- المرسوم الرئاسي رقم 09-130، مؤرخ في 27 أبريل سنة 2009، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر عدد 25، الصادرة في 29 أبريل سنة 2009.

12- المرسوم الرئاسي رقم 12-327، مؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر عدد 49، الصادرة في 09 سبتمبر سنة 2012.

13- المرسوم الرئاسي رقم 14- 111، مؤرخ في 13 مارس سنة 2014، يتضمن تكليف وزير الطاقة و المناجم بمهام الوزير الأول بالنيابة، ج ر عدد 15، الصادرة في 19 مارس سنة 2014.

14- المرسوم الرئاسي رقم 14- 154، مؤرخ في 05 مايو 2014، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 26، الصادرة في 07 مايو سنة 2014.

15- المرسوم الرئاسي رقم 14-156، مؤرخ في 08 مايو سنة 2014، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر عدد 27، الصادرة في 10 مايو سنة 2014.

#### **ب- المراسيم التنفيذية:**

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، الصادرة في 28 مارس سنة 1990.

2- المرسوم التنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 يونيو سنة 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، ج ر عدد 26، الصادرة في 27 يونيو سنة 1990.

3- المرسوم التنفيذي رقم 90- 226، مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر عدد 31، الصادرة في 28 يوليو سنة 1990.

- 4- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، الصادرة في 28 يوليو سنة 1990.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-76، مؤرخ في 16 مارس سنة 1991، يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية لإدارة الجمارك و عملها، ج ر عدد 12، الصادرة في 20 مارس سنة 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 91-307، مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، يحدد كفايات التعيين في بعض وظائف الدولة المصنفة " وظائف عليا "، ج ر عدد 43، الصادرة في 18 سبتمبر سنة 1991.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر عدد 48، الصادرة في 27 يوليو سنة 1994.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 95-128، مؤرخ في 29 أبريل سنة 1995، يتضمن إحداث المديرية الجهوية للبريد و المواصلات و إعادة ترتيب مهام المديرية الولائية، ج ر عدد 26 الصادرة في 09 مايو سنة 1995.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 98-35، مؤرخ في 24 يناير سنة 1998، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للحرس البلدي و سيرها، ج ر عدد 04، الصادرة في 28 يناير سنة 1998.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 03-176، مؤرخ في 15 أبريل سنة 2003، المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها، ج ر عدد 27، الصادرة في 16 أبريل سنة 2003.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 09-63، مؤرخ في 07 فبراير 2009، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه، ج ر عدد 10، الصادرة في 11 فبراير 2009.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 11-09، مؤرخ في 20 يناير سنة 2011، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة و صلاحياتها و عملها، ج ر عدد 04، الصادرة في 23 يناير سنة 2011.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، يحدد شروط و كفايات إدارة و تسيير الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة، ج ر عدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر سنة 2012.

14- المرسوم التنفيذي رقم 14-155 ، مؤرخ في 05 مايو سنة 2014، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر عدد 27، الصادرة في 10 مايو سنة 2014.

### ج- القرارات الوزارية:

1- قرار مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 1998، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري في المناصب العليا إلى المديرين الجهويين للضرائب، ج ر عدد 91، الصادرة في 06 ديسمبر سنة 1998.

2- قرار مؤرخ في 27 ديسمبر 2010، يتضمن تفويض وزير الموارد المائية إمضائه إلى مدير الميزانية و الوسائل، ج ر عدد 18، الصادرة في 23 مارس سنة 2011.

3- قرار مؤرخ في 04 أكتوبر سنة 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري التربية في الولايات، ج ر عدد 18، الصادرة في 28 مارس سنة 2012.

4- قرار مؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2011، يتضمن التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب، ج ر عدد 36، الصادرة في 13 يونيو سنة 2012.

5- قرار مؤرخ في 22 مايو سنة 2012، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري للمديرين الجهويين للتجارة و المديرين الولائيين للتجارة، ج ر عدد 45، الصادرة في أول غشت سنة 2012.

6- قرار مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في الولايات، ج ر عدد 57، الصادرة في 13 نوفمبر سنة 2013.

7- قرار مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2013، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري لمحافظي الغابات بالولايات، ج ر عدد 57، الصادرة في 13 نوفمبر سنة 2013.

### ثالثا- المؤلفات :

#### أ- باللغة العربية:

1- د/ أحمد عبد الفتاح جاد رسلان ، ركائز التنظيم الإداري في الفكر الوضعي و النظام الإسلامي، دار أمون للطباعة، مصر، 2002.

- 2- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ( التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 3- د/ حسين فريجه، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 4- د/ حمدي أمين عبد الهادي، الفكر الإداري الإسلامي و المقارن، الكتاب الأول (الأصول العامة)، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
- 5- د/ خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1975.
- 6- د/ سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 7- سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز العمل الإداري من العمل التشريعي ( دراسة تحليلية مقارنة)، قنديل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 8- د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
- 9- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
- 10- د/ سليمان محمد الطماوي، عمر ابن الخطاب و أصول السياسة و الإدارة الحديثة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
- 11- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
- 12- د/ عبد العزيز سيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 13- د/ عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983.
- 14- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002.

- 15- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، لبنان، 1986.
- 16- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، دون سنة نشر.
- 17- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر.
- 18- د/ عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري و علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1970، 1971.
- 19- د/عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 20- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 21- د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.
- 22- د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 23- د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية و التطبيق)، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 24- د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2005.
- 25- د/ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 26- د/عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية( دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.
- 27- د/ فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة ، الجزائر، 2013.

- 28- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة ، دار الريحانة للكتاب،الجزائر، 2004.
- 29- د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
- 30- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري( دعوى الإلغاء)،دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2012.
- 31- د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 32- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 33- د/ محمد عبد الفتاح ياغي ، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2011.
- 34- د/ محمد عبد الله عبد الرحيم، أساسيات الإدارة و التنظيم، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1977.
- 35- د/ محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005.
- 36- محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1991.
- 37- د/ محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري ( دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- 38- د/ محمود حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارنة بالنظم المعاصرة، الطبعة الخامسة، مطبعة الأمل، بدون بلد نشر، 1980.
- 39- د/ مهدي حسن زويلف و آخرون، التنظيم و الأساليب و الاستشارات الإدارية، دار وائل للطباعة و النشر، عمان الأردن، 1999
- 40- ناصر لباد، القانون الإداري ( التنظيم الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة ولاية قالمة، 2001.

41- د/ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية التطبيقية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009.

42- د/ نواف كنعان، القانون الإداري ( الكتاب الأول)، دار الثقافة، عمان الأردن، 2006.

43- د/ يوسف الشلب، التفويض الإداري بين الشريعة و القانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية و لجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، طرابلس، الجماهيرية العظمى، 1992.

44- د/ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام ( تنظيم إداري، أعمال و عقود إدارية)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1998، ص 274.

### ب- باللغة الفرنسية:

1-Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, o.p.u, Alger, 1976.

2-Bernard Gournay, introduction a la science administrative, p.f.n.s.p, paris ,1978.

3-Charles Debbasch, Marcel Pinet, les grands textes administratifs, Sirey, France, 1970.

4-George Dupuis, Marie José Guidon, Patrice Chrétien, Droit administratif, 6<sup>eme</sup> éd, Armand colin, France, 2006.

5- Jean Rivéro, Droit Administratif, 9<sup>eme</sup> éd, Dalloz, paris, France, 1980.

6-Jean Waline, Droit administratif, 22<sup>eme</sup> éd, Dalloz, France, 2008.

7-Maurice Bourjol, Droit administratif (l'action administratif), Masson et Cie éditeurs, paris, 1972.

8-Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, Droit Administratif, BERTI Edition, Alger, 2009.

**رابعاً- رسائل الدكتوراه و مذكرات الماجستير:**

**أ- رسائل الدكتوراه:**

1- السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري و مدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية و الفاعلية التسييرية)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2009، 2010.

**ب- مذكرات الماجستير:**

1- أحسن غربي، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، جانفي 2005.

2- صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون إداري و مؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2006، 2007.

3- راضية شيبوتى، مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 و تعديل 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2003، 2004.

4- عبد العالي بالة، المركز القانوني للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2010، 2011.

5- علي طراد، رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة القانون الإداري و المؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2005.

6- محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، 2008.

7- منور كربوعي، التفويض الإداري و تطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية العامة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، مارس 1982.

خامسا - المقالات:

أ- باللغة العربية:

- 1- د/ أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، تصدر عن مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، السنة الثامنة عشرة، العدد الثالث، سبتمبر 1994.
- 2- د/ بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيا و إداريا، مجلة الحقوق و الشريعة، السنة الخامسة، العدد الرابع، الكويت، ديسمبر 1981.
- 3- شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، مجلة الإدارة التي تصدر عن اتحاد جمعيات التنمية، المجلد الثالث، العدد الثاني، مصر، أكتوبر 1970.
- 4- د/ صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي و الرقابة القضائية عليه ( دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة الكويت، السنة الحادية و الثلاثون، العدد الرابع، 2007.
- 5- د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة الثلاثون، العدد الأول، القاهرة، سنة 1960.
- 6- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزء السابع و الثلاثون، العدد الثاني، سنة 1999.
- 7- د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، المجلد السابع و الثلاثون، العدد الثاني، مصر، ديسمبر 1995.
- 8- عطا الله بوحميده، المصالح الخارجية ، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، الجزء الواحد و الأربعون، العدد الثاني ، سنة 2003.
- 9- د/ علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون ، تصدر عن عمادة البحث العلمي الجامعة الأردنية، المجلد التاسع و العشرون، العدد الثاني، نوفمبر 2002.

- 10- د/ ماجد راغب الحلوة، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق و الشريعة، السنة الرابعة، العدد الأول، الكويت، يناير 1980.
- 11- د/ محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقهاء المقارن، مجلة الحقوق، السنة الثامنة و العشرون، العدد الأول، الكويت، مارس 2004.
- 12- د/ محمد سعيد أحمد التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري بالجمهورية العراقية و الجمهورية العربية، مجلة الإدارة، العدد الأول، مصر، يوليو 1968.
- 13- د/ محمد قاسم أحمد القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات و الإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، دورية الإدارة العامة، المجلد الثالث و الأربعون، العدد الثاني، الكويت، يونيو 2003.

### ب- باللغة الفرنسية:

1-Mostafa Afifi, la délégation de compétence et de signature dans le cadre du pouvoir disciplinaire et ses effets sur le fonctionnement des organismes administratifs.

مجلة الحقوق الكويتية، السنة الحادية عشر، العدد الثالث، سبتمبر 1987.

2-Yadh Ben Achour, Les fonctions de la délégation en droit public Tunisien, revue tunisienne de droit, publier par C.E.R.P de la faculté de droit et des sciences politiques et économiques de l'université de Tunis, N°2, 1976.

### سادسا – المجموعات:

- 1- أحمد سمير أبو شادي، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع بمجلس الدولة معلقا عليها في عشر سنوات ( يناير 1960- يناير 1970)، الجزء الأول، دار الفكر العربي، مصر، بدون سنة نشر.
- 2- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013.

3- مارسو لونغ و آخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2009.

### سابعاً- القرارات القضائية:

1- قرار رقم 24402، صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، بتاريخ 27 /11/ 1982 في قضية (ق.ع) ضد ( رئيس دائرة... )، المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، العدد 1، 1989.

2- قرار رقم 39297، صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، بتاريخ 26 /01/ 1985، قضية ( د.ب.خ) ضد (رئيس دائرة تسميلت و والي ولاية تيارت)، المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، العدد 04 ، 1989.

3- قرار مجلس الدولة، بتاريخ 28 فبراير 2000، قضية ( ش.أ) ضد والي ولاية تيزي وزو (غير منشور).

4- قرار رقم 22350، صادر عن الغرفة الأولى لمجلس الدولة، بتاريخ 12/07/2005، قضية ( ق.ع.ب) ضد مدير الشباب و الرياضة لولاية البويرة، مجلة مجلس الدولة، العدد 07، 2005.

### ثامناً- القواميس والمعاجم:

1-ابن منظور، لسان العرب (معجم لغوي علمي) ، المجلد الثاني من الزاي إلى الفاء ، دار لسان العرب، لبنان، دون سنة نشر.

2- جبران مسعود، الرائد ( معجم الفبائي في اللغة و الأعلام)، دار العلم للملايين، لبنان، 2003.

# فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
الإهداء.....	.....
شكر و عرفان.....	.....
المختصرات.....	.....
مقدمة.....	01.....
الفصل الأول- ماهية التفويض في الاختصاص الإداري.....	09.....
المبحث الأول- مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري.....	11.....
المطلب الأول- الجذور التاريخية لفكرة التفويض.....	12.....
الفرع الأول- فكرة التفويض في القانون الروماني.....	12.....
الفرع الثاني- فكرة التفويض و تطورها في القانون الفرنسي القديم.....	13.....
أولاً- تطور فكرة التفويض في القانون الفرنسي القديم من الخاص إلى العام.....	14.....
ثانياً- نظرية مفوض الدولة روميو عن التفويض الإداري.....	16.....
الفرع الثالث- فكرة التفويض و تطورها في النظام الإداري الإسلامي.....	21.....
أولاً- تعريف التفويض أو تصوره في النظام الإسلامي.....	22.....
ثانياً- تطور فكرة التفويض عبر العهود الإسلامية المختلفة.....	23.....
ثالثاً- وزارة التفويض في الدولة الإسلامية.....	28.....
المطلب الثاني- مفهوم التفويض في الاختصاص في القانون الإداري.....	31.....
الفرع الأول- التفويض في السلطة أم في الاختصاص.....	31.....
أولاً- المقصود بالاختصاص في القانون الإداري.....	32.....
ثانياً- المقصود بالسلطة.....	34.....
ثالثاً- الآراء الفقهية حول تفويض السلطة أم الاختصاص.....	35.....
الفرع الثاني- تعريف تفويض الاختصاص عند فقهاء القانون الإداري.....	39.....

المطلب الثالث- مفهوم تفويض الاختصاص في نطاق علم الإدارة العامة.....	42
الفرع الأول- مفهوم علم الإدارة العامة.....	42
الفرع الثاني- تعريف التفويض في الاختصاص عند فقهاء الإدارة العامة.....	43
الفرع الثالث- عناصر التفويض.....	46
أولاً- الواجبات.....	46
ثانياً- السلطة.....	47
ثالثاً- المسؤولية.....	48
المطلب الرابع- فوائد التفويض و الصعوبات التي تواجهه وعوامل نجاحه.....	50
الفرع الأول- الفوائد التي يحققها التفويض.....	50
أولاً- بالنسبة للرؤساء.....	50
ثانياً- بالنسبة للمرؤوسين المفوض إليهم.....	51
ثالثاً- بالنسبة للمنظمة.....	53
الفرع الثاني- الصعوبات العملية لتفويض الاختصاصات الإدارية.....	55
أولاً- الصعوبات المرتبطة بالمفوض.....	56
ثانياً - الصعوبات المتعلقة بالمفوض إليهم.....	58
ثالثاً- الصعوبات التي تعود للمنظمة.....	60
الفرع الثالث- عوامل نجاح التفويض.....	62
أولاً- عوامل نجاح التفويض المتصلة بالرؤساء.....	62
ثانياً- عوامل نجاح التفويض المتصلة بالمفوض إليهم ( المرؤوسين).....	65
ثالثاً- العوامل التنظيمية لنجاح التفويض.....	67
المبحث الثاني-التفويض في الاختصاص الإداري و الأنظمة المشابهة له في مجال القانون العام.....	69
المطلب الأول- تفويض الاختصاص الإداري و الحلول فيه.....	70
الفرع الأول - مفهوم الحلول في الاختصاص و شروطه.....	70

74.....	الفرع الثاني- تمييز تفويض الاختصاص الإداري عن الحلول فيه
74.....	أولا - أوجه الشبه
75.....	ثانيا - أوجه الاختلاف
76.....	المطلب الثاني- التفويض في الاختصاص الإداري و النيابة الإدارية
76.....	الفرع الأول - شروط وقواعد النيابة في القانون العام
77.....	أولا - شغور الوظيفة
77.....	ثانيا - وجود نص قانوني يسمح بالنيابة الإدارية
79.....	ثالثا - صدور قرار النيابة من السلطة المختصة بذلك
79.....	الفرع الثاني - تمييز تفويض الاختصاص الإداري عن النيابة في القانون العام
80.....	أولا - نواحي الاتفاق
80.....	ثانيا- نواحي الاختلاف
81.....	المطلب الثالث- التفويض في الاختصاص الإداري و التفويض التشريعي
81.....	الفرع الأول - مفهوم التفويض التشريعي و أحكامه
82.....	أولا- لمحة عن التفويض التشريعي في دساتير كل من فرنسا و الجزائر
85.....	ثانيا- أحكام التفويض التشريعي
86.....	الفرع الثاني- تمييز التفويض في الاختصاص الإداري عن التفويض التشريعي
86.....	أولا- أوجه الالتقاء
87.....	ثانيا- أوجه الاختلاف
88.....	المطلب الرابع- التفويض في الاختصاص و التفويض في التوقيع
88.....	الفرع الأول - مفهوم التفويض في التوقيع و أحكامه
90.....	أولا- آثار التفويض في التوقيع على اختصاصات الأصيل المفوض فيها
91.....	ثانيا- مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه
92.....	ثالثا- انتهاء التفويض في التوقيع
93.....	الفرع الثاني - تمييز تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع

- أولا - النقاط المشتركة بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع.....93
- ثانيا- الفروق الأساسية بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع.....94
- خلاصة الفصل الأول.....95
- الفصل الثاني- ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية الجزائرية .... 98
- المبحث الأول- أحكام ممارسة التفويض في الاختصاص الإداري.....99
- المطلب الأول- الضوابط القانونية لمشروعية ممارسة التفويض في الاختصاصات الإدارية...100
- الفرع الأول- شروط التفويض في الاختصاص الإداري.....100
- أولاً: الشروط الموضوعية.....100
- ثانيا- الشروط الشكلية لتفويض الاختصاص الإداري.....117
- الفرع الثاني- جزاء مخالفة شروط التفويض في الاختصاص.....124
- أولاً- التفويض غير المشروع بين عيب عدم الاختصاص البسيط و الانعدام.....124
- ثانيا- مدى إمكانية الاعتداد بتصرفات المفوض إليه المستندة إلى تفويض غير مشروع.....127
- الفرع الثالث- الاستثناء من شروط التفويض.....129
- أولاً- مفهوم الظروف الاستثنائية.....129
- ثانيا- أثر الظروف الاستثنائية على التفويض.....131
- المطلب الثاني- آثار التفويض في الاختصاص الإداري.....133
- الفرع الأول- الآثار بالنسبة للأصيل.....133
- أولاً- مدى سلطة الأصيل في ممارسة الاختصاصات المفوضة.....133
- ثانيا- رقابة الأصيل على المفوض إليه بالنسبة للاختصاصات المفوضة.....135
- ثالثاً- مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه.....137
- الفرع الثاني- آثار التفويض في الاختصاص الإداري بالنسبة للمفوض إليه.....138
- أولاً- التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة.....138
- ثانيا- مسؤولية المفوض إليه عن ممارسة الاختصاصات المفوضة.....140
- ثالثاً- مرتبة وطبيعة القرارات الصادرة من المفوض إليه.....141

المطلب الثالث- انتهاء التفويض في الاختصاص الإداري.....	145
الفرع الأول- إنهاء التفويض بإرادة المفوض.....	145
أولاً- الطريق المباشر لإنهاء التفويض.....	145
ثانياً- الطريق غير المباشر لإنهاء التفويض.....	147
الفرع الثاني- انتهاء التفويض بقوة القانون.....	148
الفرع الثالث- انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه.....	150
المبحث الثاني- السلطات المعنية بممارسة تفويض الاختصاص الإداري في الإدارة المركزية	
الجزائرية.....	151
المطلب الأول- رئيس الجمهورية.....	151
الفرع الأول- لمحة عن الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية في الدساتير السابقة على	
دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2008 و مدى إمكانية التفويض فيها.....	151
الفرع الثاني - الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية في ظل دستور سنة 1996 المعدل	
في سنة 2008 و مدى إمكانية التفويض فيها.....	155
أولاً- الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها.....	155
ثانياً- اختصاصات رئيس الجمهورية التي يجوز التفويض فيها.....	164
ثالثاً- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية التي سكت الدستور عن الإذن بالتفويض	
فيها من عدمه.....	158
المطلب الثاني- الوزير الأول.....	170
الفرع الأول- الاختصاصات الإدارية للوزير الأول في ظل دستور سنة 1996	
المعدل في 2008.....	171
أولاً- سلطة التعيين للوزير الأول.....	172
ثانياً- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.....	173
ثالثاً- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.....	175
رابعاً- السهر على حسن سير الإدارة العمومية.....	175
الفرع الثاني- سلطة الوزير الأول في تفويض بعض من اختصاصاته.....	176

177.....	أولاً- سلطة الوزير الأول في تفويض اختصاصه بمتابعة النشاط الحكومي
178.....	ثانياً- الشخص المفوض له ( مدير الديوان)
179.....	المطلب الثالث- الوزراء
180.....	الفرع الأول- الاختصاصات الإدارية للوزراء
180.....	أولاً- ممارسة السلطة الرئاسية
181.....	ثانياً- السلطة التنظيمية للوزير
181.....	ثالثاً- ممارسة رقابة الوصاية
182.....	الفرع الثاني- سلطة الوزير في تفويض بعض من اختصاصاته
183.....	أولاً- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 90- 99
187.....	ثانياً- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 188-90
187.....	ثالثاً- التفويض المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 215-94
190.....	خلاصة الفصل الثاني
193.....	الخاتمة
199.....	قائمة المصادر و المراجع
212.....	فهرس الموضوعات

تمت بحمد الله