

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية
فرع: القانون العام
تخصص: قانون إداري.



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق.
رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب(ة): قرياص بريزة

تحت عنوان

نظام التفويض الإداري

لجنة المناقشة:

د. ضريفي نادية

د. بركات محمد

د. نبيح عادل

رئيسا

جامعة المسيلة

مشرفا

جامعة المسيلة

مناقشا

جامعة المسيلة

السنة الجامعية: 2019/2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَدِيدٌ
إِلَىٰ عَرْشِهِ الرَّحِيمُ
الَّذِي يُرْسِلُ الرِّيَّاحَ
تُضَوِّبُ السَّحَابَ الْمَوْبِقَ
الَّذِي يُسْقِطُ مِنَ السَّمَاءِ
مِثْرًا مَاءً بَارِكًا
الَّذِي يُنَزِّلُ مِنَ السَّمَاءِ
الْمَاءَ فَنُحْيِي بِهِ
الْبَلَدَ الْمَيِّتَ وَنُحْيِي
بِهِ النَّوْاحِيَ السَّاكِنَةَ
الَّتِي فِي الْبُلْدَانِ
الَّتِي نَكْسِبُهُنَّ لَلرَّحْمَنِ
الرَّحِيمِ
وَالَّذِي يُصَوِّرُ الْإِنْسَانَ
فَسَوَّاهُ أَوْ سَوَّاهُ
سَوَاءً وَهُوَ الْعَلِيمُ
الْحَقِيمُ
الَّذِي يُنَزِّلُ مِنَ السَّمَاءِ
الْمَاءَ فَنُحْيِي بِهِ
الْبَلَدَ الْمَيِّتَ وَنُحْيِي
بِهِ النَّوْاحِيَ السَّاكِنَةَ
الَّتِي فِي الْبُلْدَانِ
الَّتِي نَكْسِبُهُنَّ لَلرَّحْمَنِ
الرَّحِيمِ
وَالَّذِي يُصَوِّرُ الْإِنْسَانَ
فَسَوَّاهُ أَوْ سَوَّاهُ
سَوَاءً وَهُوَ الْعَلِيمُ
الْحَقِيمُ

الشكر والتقدير

أحمد الله واشكره شكرا يليق بعظمته وجلاله الذي أنار لي درب العلم والمعرفة ويسر لي إتمام هذا الواجب
فله الشكر و الثناء.

أتوجه بالشكر الجزيل و الامتنان إلى الأستاذ المشرف*الدكتور بركات محمد* على خالص النصح وكرم
التأطير جعلهما الله في ميزان حسناته.

أتقدم أيضا بالشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة على صبرهم وتكرمهم بقراءة هذا البحث وإثرائه
وتصحيحه وتقييمه.

وانتقدم بشكري الى جميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة .

كما لا انسى ان أتقدم بالشكر الجزيل الى زميلتي وصديقتي أختي مغني منيرة .

وفي الأخير أوجه شكري إلى كل من له بصمة من قريب أو من بعيد في إتمام هذا العمل، واسأل المولى
جلت قدراته أن يجازيهم عنا خير الجزاء.

الإهداء

اهدي عملي المتواضع إلى ...

نبي الرحمة ونور العالمين محمد صلى الله عليه وسلم.

الى من جعل الله الجنة تحت قدميها * أمي * الحنونة أطل الله في عمرها واكسبنا رضاها.

إلى * أبي * الفاضل اهدي له هذا العمل أطل الله عمره .

إلى إخوتي : *توفيق،أسامة،موسى * حفظهم الله وأتار دريهم.

الى من أسعدتني بدعائها جدتي *بن زاوي الريح * أطل الله عمرها .

الى روح جدتي الطاهرة *طبي عائشة* رحمها الله واسكنها فسيح جناته

الى صديقاتي: *ريمه، ليلى،منيرة،سعاد* وفقهما الله.

الى كل من: دعاء، هبة، مرام، اسراء ، وسيم،الاء، لجين، سرين، جني، أنفال

مقدمة

من الظواهر التي ازداد انتشارها في المجتمعات الحديثة اتساع مجالات تدخل الدولة، وذلك نظرا لتحول وظيفة الدولة من دولة حارسية إلى دولة متدخلة في شتى المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية مع بقاء الهدف الأسمى لها وهو تحقيق المصلحة العامة، هذا ما فرض على الدولة وضع تنظيم محكم يمكن من خلاله تحديد الاختصاصات وممارسة العمل الإداري بكل دقة ونجاح وذلك عن طريق وضع ما يسمى "بالتنظيم الإداري"، والذي يعني تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوزيع هذه الأعمال بين أقسام الإدارة والعاملين فيها، ومن أساليب ممارسة التنظيم الإداري نجد أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية والمقصود بالمركزية الإدارية وجود سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة تختص بممارسة العمل الإداري لوحدها وتتمثل أساسا في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزاري، أما اللامركزية الإدارية فتعني إعطاء حق ممارسة العمل الإداري إلى السلطات المحلية أو المرفقية¹، من صور المركزية الإدارية نجد ما يسمى بالتركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، ويتحقق هذا الأخير عن طريق التفويض الإداري الذي يعتبر من الأنظمة الناجحة والمساهمة في تحقيق عدم التركيز الإداري إلى جانب الأسلوب التشريعي.

يعد نظام التفويض الإداري نظام حديث النشأة، والقول بحديث النشأة يعني أن مصطلح التفويض الإداري لم يظهر إلا في الآونة الأخيرة أما العلاقة فقد كانت موجودة وعرفتتها معظم الحضارات بداية بالحضارة الرومانية، أين كان يستعمل نظام التفويض للتعبير عن العلاقة التعاقدية بين الأفراد في إطار قواعد القانون الخاص فكان مصطلح التفويض يعني تكليف شخص لشخص آخر قصد القيام بمهام معينة أو بتصرف قانوني محدد كالعقد.²

ثم انتقل بعدها (نظام التفويض) إلى القانون المدني الفرنسي القديم وكان يحمل نفس المعنى أي تكليف شخص لشخص آخر قصد ممارسة مهام معينة أو تصرف قانوني، حيث نجد أن أغلب فقهاء القانون الخاص في فرنسا كانوا يستعملون نظام التفويض خاصة في نهاية القرن التاسع عشر أين كان يستعمل بمفهوم الوكالة التي تعني تكليف شخص نيابة عن شخص آخر للقيام بتصرف قانوني، وفي المقابل نجد أن نظام التفويض لا يستعمل للتعبير عن العلاقة التعاقدية بين الأفراد فقط بل يستعمل كذلك للتعبير عن العلاقة التي تربط الحاكم بالأفراد، حيث انتشر هذا المعنى للتفويض خاصة في العصور الوسطى عند بداية ظهور العهد المسيحي أين كان رجال الكنيسة في أوروبا يقولون بأن الإمبراطور يستمد سلطته من الله وفي ذلك قال القديس بولس: "إن عمل كل شخص يخضع للسلطة العليا لأن كل سلطة مصدرها الله ومن ثم فإن السلطات تستمد وجودها من تفويض إلهي"، أي أن الحاكم أو الإمبراطور يمارس

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2000، ص 91.
² وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2009، ص 26.

اختصاصاته بناءً على تفويض من الله وكان يطلق على هذه العلاقة آنذاك بنظرية التفويض الإلهي أو نظرية الحق الإلهي غير المباشر¹.

ونظام التفويض لم يعرف عند الغرب فقط بل كان أول ظهور له وأول عمل به كان عند المسلمين حيث كان رسول الله صلى الله عليه وسلم أول من عمل به طيلة حياته و استمر إلى غاية تأسيس الدولة العباسية ، حيث كان يقوم بتفويض كل من تبعه أو كل مبعوث للقيام بمهمة نشر الإسلام وكان يأمرهم كذلك بالاهتمام بأمور المسلمين في جميع أنحاء الدولة الإسلامية.

كما نجد أن هذا النظام عرف ممارسة كبيرة في عهد سيدنا عمر ابن الخطاب رضي الله عنه وذلك نظرا للتنظيم المحكم الذي تميزت به تلك الفترة حيث تم فيها إنشاء ما يعرف بالدواوين مثل ديوان المظالم وغيرها وكذا تقسيم الدولة إلى عدة ولايات وكانت كل ولاية يرأسها والي، حيث كان سيدنا عمر ابن الخطاب يقوم بتفويض جزء من اختصاصاته إلى الولاة وكل والي يفوض كذلك إختصاصاته إلى رؤساء الدواوين تحت رقابة الخليفة وهذا من أجل تسيير شؤون الدولة وفقا لما جاء في القرآن والسنة واستمر العمل بهذا النظام (أي نظام التفويض) في عهد كل من سيدنا عثمان ابن عفان وعلي ابن طالب رضي الله عنهما².

ولقد اتسع العمل بنظام التفويض بشكل كبير في العهد العباسي ، حيث تم إنشاء عدة دواوين من بينها ديوان المظالم الذي يختص بالنظر في الشكاوي المقدمة ضد الولاة بالإضافة إلى تظلمات الموظفين، وإلى جانب ديوان المظالم تم إنشاء وزارة تسمى بوزارة التفويض مهمتها أن يختص الوزير المفوض القيام بجميع اختصاصات الخليفة ماعدا اختصاص رئاسة الدولة وكذا الأمور المتعلقة بعزل الحكام والولاة التي تبقى من اختصاص الخليفة لوحده أشهر هذا النوع من الوزارة في عهد هارون الرشيد.

تميز نظام التفويض عند المسلمين بأنه نظام مضبوط ومحكم، لأنه كان يقوم على أسس قانونية يتم من خلاله تحديد الاختصاصات، زيادة على ذلك إن نظام التفويض عند المسلمين لم يكن محصور في الجانب الإداري فقط بل شمل عدة مجالات سواء القضائية أو الدينية أو الحربية وحتى المالية، كما يعتبر ظهور نظام التفويض في الدولة الإسلامية تمهيدا لظهور النظام البرلماني ويظهر ذلك من خلال العلاقة بين الرئيس والحكومة².

يعد القانون الإداري من حيث النشأة هو حصيلا لاجتهادات قضائية وبمعنى آخر إن القانون الإداري لم يظهر إلا بعد الثورة الفرنسية ويعود الفضل في ظهوره وإرساء مبادئه إلى اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي

¹ محمد خليفي، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2007-

2008، ص (أ)

² المرجع نفسه، ص (أ) و(ب) .

وكذا محكمة التنازع، وبعدما تأسس القانون الإداري كقانون مستقل أنتقل أسلوب التفويض من القانون الخاص إلى القانون العام "القانون الإداري" في نهاية القرن التاسع عشر وقد ساهم القانون الإداري بشكل كبير في تحديد الجانب المفاهيمي للتفويض وكذا توضيح أهم الفروق بينه وبين الأنظمة المشابهة له¹.

* أهمية البحث:

يتمتع نظام التفويض بأهمية كبيرة سواء في علم القانون الإداري أو علم الإدارة العامة وذلك نظراً لما يحققه هذا النظام من سير حسن الإدارة وضمان الاستمرارية وكذلك نظراً للمميزات التي يحققها للأطراف والإدارة والمنتفعين فمن بين المميزات والتسهيلات التي يحققها للأطراف التفويض نجد أنه يخفف العبء على الرئيس الإداري ومن جهة أخرى أنه يضمن المشاركة للمرؤوسين (المفوض إليه) وإعطائه الحق في إتخاذ القرارات أما المزايا التي يحققها للمنتفعين أنه يقرب الإدارة من المواطن ومن المزايا التي يحققها للإدارة انه يحقق الإصلاح الإداري.

* الإشكالية:

رغم الأهمية الكبيرة والمزايا المتعددة لنظام التفويض الإداري إلا إنه يطرح جملة من الإشكالات خاصة عند المهتمين والدارسين له وحتى المسؤولين الإداريين ولذلك تمحورت إشكالية البحث حول: مدى مساهمة نظام التفويض الإداري في التخفيف من حدة المركزية الإدارية؟

ولكل سؤال رئيسي أسئلة فرعية، ومن الأسئلة الفرعية التي تنبثق عن هذه الإشكالية نجد:

- ما المقصود بنظام التفويض الإداري؟
- ماهي أهم الشروط الواجب توفرها لممارسة هذا النظام؟
- فيما تتمثل أنواع أو أقسام نظام التفويض الإداري؟
- ما هو الفرق بين نظام التفويض الإداري والأنظمة الأخرى المشابهة له؟
- من هي الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري؟
- كيف يتم إنهاء نظام التفويض الإداري؟

* المنهج المتبع:

وفي محاولة منا للإجابة على هذه الإشكالية إعتدنا على المنهج الوصفي و التحليلي وهذا من أجل دراسة الموضوع بكل جوانبه وكذا تحليل الموضوع والنقاط الأساسية فيه.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي حقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2005، ص34.

***أهداف البحث:**

من بين الأهداف التي يسعى هذا البحث إلى تحقيقها نجد:

- التعرف أكثر على نظام التفويض الإداري و الإحاطة بكل جوانبه المفاهيمية من خلال معرفة مفهومه وكذا شروطه بالإضافة إلى أنواعه...إلخ،
- كشف سبب قلة الاهتمام بهذا النظام رغم الأهمية الكبيرة التي يتمتع بها والمحاسن التي يحققها.
- تصحيح المعنى السلبي لهذا النظام لدى الرئيس الإداري.

***الدراسات السابقة:**

من البحوث التي عالجت هذا الموضوع و التي كانت بمثابة مراجع لإعداد هذا البحث نجد وكانت بمثابة مراجع أساسية كما لعبت دورا كبيرا في اثراء هذا العمل نجد:

- حليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2007/2008.

- السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى أثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية و الفاعلية التسييرية (أطروحة دكتوراه) قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2009/2010.
- حلباوي لخضر، تفويض السلطة وعلاقتها بتحقيق الفعالية التنظيمية رسالة ماجستير، تخصص تنظيم وعمل، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة الجزائر 2، سنة 2010/2011.
- احمد أبو جلمبو، تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، سنة 2016.

***أسباب اختيار الموضوع:**

-الأسباب الذاتية :

ارتباط نظام التفويض الإداري بالإدارة وهو المجال الذي ادرس فيه في الجامعة ، بالإضافة الاهتمام الكبير بالإدارة من طرف الدولة .

-الأسباب الموضوعية :

من الأسباب التي دفعتنا لدراسة نظام التفويض الإداري هي الأهمية الكبيرة لهذا النظام خاصة أنه نظام لا تكاد تخلو أي إدارة من العمل به ومن الأسباب كذلك أنه رغم قدم هذا النظام كعلاقة وليس كمصطلح إلا أنه لا توجد دراسات كافية لهذا الموضوع.

***الصعوبات:**

كأي طالب أو طالبة وهما بصدد التحضير لإعداد هذه المذكرة هناك مجموعة من الصعوبات التي يمكن أن تواجهه ومن بين الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه المذكرة كان أول سبب هو ضيق الوقت وكذا قلة المراجع خاصة إن موضوع نظام التفويض الإداري لا توجد فيه أي مذكرة أو كتاب خاص يتناول فقط هذا النظام في الجامعة التي ندرس فيها ورغم ذلك الحمد لله استطعنا ولو بقليل الإحاطة بأهم العناصر الأساسية لهذا الموضوع..

***خطة البحث:**

للإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا الخطة التالية: حيث قسمنا البحث الى فصلين ففي الفصل الأول تناولنا الإطار المفاهيمي لنظام التفويض الإداري وذلك من خلال معرفة مفهوم نظام التفويض الإداري وشروطه في المبحث الأول إما المبحث الثاني عالجنا فيه أنواع نظام التفويض الإداري وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة، وفي الفصل الثاني تعرفنا على الجانب التطبيقي لهذا النظام ففي المبحث الأول درسنا فيه الهيئات المعنية بتطبيق هذا النظام وفي المبحث الثاني تعرفنا على طرق إنهاء نظام التفويض الإداري.

الفصل الأول

مفهوم نظام التفويض الإداري

يقصد بعدم التركيز الإداري عدم تركيز الوظيفة الإدارية في سلطة الحكومة أو الوزارة بل منح الوزير بعض من مسؤولياته إلى بعض مسؤولية ويتحقق عدم التركيز الإداري عن طريق أسلوبين الأسلوب الأول يتمثل في الأسلوب التشريعي والذي يعني اختصاص المشرع في تحديد و توزيع الصلاحيات أي وجود نص قانوني

أما الأسلوب الثاني فيتمثل في نظام التفويض الإداري حيث يهدف هذا الأخير الى تخفيف العبء و الحد من السلطة الاحتكارية للمركزية الإدارية ، فيقصد بنظام التفويض الإداري نقل أو تحويل الرئيس الإداري لجزء من اختصاصاته إلى بعض مسؤوليه ولنظام التفويض الإداري أهمية بالغة في تحسين الوظيفة الإدارية وضمان حسن سير المرافق العامة، غير أن ممارسة نظام التفويض الإداري مقيدة بشروط بحيث أنه إذا تخلف شرط من هذه الشروط يصبح نظام التفويض معيبا.

يقسم نظام التفويض الإداري إلى عدة أنواع تختلف من حيث الأداة أو من حيث الطبيعة أو من حيث الحجم أو من حيث الشكل، ونظرا لتنوع نظام التفويض الإداري وجب تمييزه في بعض الأنظمة المشابهة وهذا من أجل تفادي الخلط بينهما.

سنتناول هذا الفصل في مبحثين المبحث الأول جاء تحت عنوان ماهية نظام التفويض الإداري و شروطه أما المبحث الثاني سنحاول فيه إبراز أقسام نظام التفويض الإداري وتمييز هذا النظام عن بعض الأنظمة المشابهة.

المبحث الأول

ماهية نظام التفويض الإداري وشروطه

يعتبر نظام التفويض الإداري وسيلة من وسائل ممارسة الوظيفة الإدارية ونظرا لأهمية هذا النظام في تسهيل العمل الإداري فقد تعددت التعاريف لهذا النظام سواء عند الفقهاء العرب أو عند الفقهاء الغرب حيث يتضح من خلال هذه التعاريف العناصر المشكلة والدالة في نظام التفويض الإداري كما تبين لنا هذه التعاريف أن لنظام التفويض الإداري مجموعة من المزايا التي تجعل منه نظام معمول به في أغلب دول العالم، ولكن رغم المزايا التي يتمتع بها هذا النظام إلا أن ممارسته مقيدة بشروط ولذلك سنحاول في هذا المبحث إبراز مفهوم نظام التفويض الإداري ومزاياه وكذا شروط ممارسته.

المطلب الأول

تعريف نظام التفويض الإداري ومزاياه

لنظام التفويض الإداري أهمية كبيرة في الوظيفة الإدارية ولذلك لابد من معرفة معنى هذا النظام لغة واصطلاحا وكذا معناه في القانون الإداري بالإضافة إلى مزايا هذا النظام.

الفرع الأول

معنى نظام التفويض الإداري لغة واصطلاحا و في القانون الإداري

في هذا الفرع نتطرق إلى معرفة معنى نظام التفويض الإداري أولا من الناحية اللغوية وثانيا من الناحية الاصطلاحية وفي الأخير معناه في القانون الإداري ثالثا ،

اولا: معنى نظام التفويض الإداري لغة

مصطلح التفويض déléation مشتق من اللاتينية déléare ويعني فوض أناط، عهد إلى أحدهم، أما معنى التفويض بالنسبة إلى مزولة وظيفية ما يعني "عملية يسمح بها القانون أحيانا ينقل بموجبها حائز وظيفة (أو بشكل أكثر ندرة السلطة التي تراقبه) الممارسة إلى شخص آخر" وتفويض السلطة يعني déléation de pouvoirs في الإداري "يعني نقل صلاحية إلى سلطان مفوض إليه مسمى وفقا لوظيفته فلا يعود بإمكان المفوض ممارسة هذه الصلاحية طالما لم يتم استرداد التفويض" أما تفويض

التوقيع *délégation de signature* فيعني "تفويض يولي شخصياً مفوضاً إليه ولا يؤدي إلى رفع يد المفوض (يمكن أن يستمر المفوض في أن يتخذ بنفسه القرارات المتعلقة بالأمر موضوع التفويض)"¹.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي لنظام التفويض الإداري

يقصد بالتفويض نقل أو منح أو إعطاء الرئيس الإداري لجزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه.

وللتفويض الإداري عدة تعاريف ومعاني من الناحية الاصطلاحية فهناك من يعرفه بأنه "يقصد بتفويض الاختصاص أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته المستمدة من القانون إلى أحد مرؤوسيه"².

ويعرف التفويض كذلك "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المحدد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته في مسألة أو مسائل محددة إلى شخص آخر أو جهة أخرى ضمن الحدود التي يسمح بها القانون، والتفويض لا بد أن يكون جزئياً لأن التفويض الكلي مخالف للقوانين والأنظمة"³.

كما يعرف التفويض أيضاً بأنه "التفويض هو طريقة لإنجاز الأعمال الإدارية ويمكن للمفوض أن يسحب تفويضه والتفويض يحتاج دائماً إلى نص يجيزه"⁴.

من خلال هذه التعاريف يمكن استنتاج أهم العناصر التي يقوم عليها نظام التفويض الإداري حيث إن جل التعاريف تقوم على هذه العناصر التي من بينها نجد بأن:

- التفويض هو نقل أو منح أو إعطاء من المفوض إلى المفوض إليه.
- التفويض يكون من الرئيس إلى المرؤوس.
- التفويض لا يكون إلا بنص قانوني.
- التفويض يجب أن يكون جزئياً.

¹ جبرار كورنو، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الثانية، دار مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، سنة 2009، ص 527.

² محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، سنة 2005، ص 120.

³ محمد عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2001، ص 285.

⁴ حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2013، ص 119.

ثالثاً: معنى نظام التفويض الإداري في القانون الإداري

يعرف نظام التفويض الإداري عند فقهاء القانون الإداري بالنظر إلى عدة جوانب فهناك من يعرفه من حيث نوعه وحجم الاختصاصات وهناك من يعرفه انطلاقاً من صفته العابرة وهناك من يعرفه استناداً إلى آثاره وجانب آخر يعرف نظام التفويض الإداري من حيث طبيعته القانونية.

فمن بين الفقهاء الأجانب الذين عرفوا نظام التفويض الإداري نجد الفقيه الفرنسي (ليت فو) يعرف التفويض بأنه "الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة"¹.

أما بالنسبة للفقهاء العرب الذين عرفوا نظام التفويض الإداري نجد الدكتور خالد خليل الظاهر يعرفه بأنه "هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه وهو كطريقة لتنفيذ العمل يقبل الإلغاء أو التعديل وعادة ما يقتصر على القيام بواجبات محددة لا تتضمن إتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس الإداري لنفسه بسلطة البت فيها لأهميتها"².

كما يعرف الأستاذ عبد الغاني بسيوني عبد الله نظام التفويض الإداري "يعني délégation نقل الرئيس الإداري لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المؤقتة"³.

ويعرف الأستاذ سليمان محمد الطماوي تفويض الاختصاص بأنه "أن يعهد صاحب الإختصاص بممارسة جانب من إختصاصاته - سواء مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل- إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"⁴.

الفرع الثاني

مزايا نظام التفويض الإداري

يتميز نظام التفويض الإداري بمجموعه من المزايا التي جعلت منه نظام معمول به في جميع أنحاء العالم بل أن كثيراً من الدول ما تجعل العمل به إلزامي، ومن المزايا التي يحققها هذا النظام نجد:

¹ أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة سكيكدة، العدد الثامن، سنة 2014، ص58.

² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، سنة 1998، ص 105.

³ عبد الغاني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2003، ص 197.

⁴ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1992، ص53.

أنه يترك للرئيس الإداري متسع من الوقت لممارسة نشاطاته الأساسية ويظهر نظام التفويض الإداري بشكل كبير في المستويات العليا أي الإدارات المركزية في السلم الإداري¹.

أنه يعتبر وسيلة إدارية تساعد في معرفة قدرات المرؤوسين وكذلك يعتبر وسيلة لإعداد المرؤوسين وإكسابهم الخبرة اللازمة.

كما يعبر نظام التفويض الإداري عن العلاقة الحسنة التي تربط الرئيس بالمرؤوسين وذلك من خلال الثقة المتبادلة بينهما².

والتفويض من جانب آخر يؤدي إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يبسط للأفراد تحقيق مصالحهم³.

كما يساعد نظام التفويض الإداري على خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية ذلك أن إصدار القرار بسرعة ومن أقرب إدارة كما يوفر الوقت والمجهود والمال الذي كان سينفقه المواطن في حالة تركيز الإدارة أو السلطة في يد الرئيس الإداري⁴.

وللتفويض العديد من المزايا التي جعلت منه نظاماً معمول به لدى العديد من الدول سواء العربية أو الغربية.

المطلب الثاني

شروط نظام التفويض الإداري

إن ممارسة أسلوب التفويض في الوظيفة الإدارية أمر ملزم وذلك من أجل التخفيف على الرئيس الإداري غير أن هذا الأسلوب رغم مميزاته في تسيير العمل الإداري إلا أنه يجب أن يمارس وفق شروط وضوابط وهذا من أجل تقادي حدوث اختلالات في الوظيفة الإدارية وعليه نتناول هذا المطلب في فرعين، الفرع الأول نبين فيه الشروط الشكلية والفرع الثاني نبرز فيه أهم الشروط الموضوعية والشخصية الواجب توفرها في نظام التفويض الإداري.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2000، ص 111.

² عبد اللطيف فطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2013، ص 118.

³ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، سنة 2008، ص 37.

⁴ عبد الغاني بيسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 199.

الفرع الأول

الشروط الشكلية لنظام التفويض الإداري

تتعلق هذه الشروط الشكلية بقرار التفويض وبالرجوع إلى القرار الإداري نجده يقوم على خمسة أركان ألا وهي ركن الشكل والإجراءات وركن الاختصاص وركن السبب وركن الغاية وركن المحل، فبالنسبة لركن الشكل والإجراءات فيقصد به أن يصدر القرار الإداري في شكل معين بمعنى أن القرار الإداري قد يكون كتابياً وقد يكون شفويّاً والقاعدة العامة في القرارات الإدارية أن الإدارة حرة في تحديد شكل القرار ولكل قاعدة استثناء أي أن الإدارة قد تكون ملزمة على إتخاذ القرار في شكل معين بموجب نص قانوني، وبما أن التفويض يعد قراراً إدارياً فإنه يجب أن يخضع لقواعد الشكل والإجراءات المطلوبة في القرار الإداري فإذا ما ألزم القانون الرئيس الإداري المفوض على إتخاذ التفويض في شكل معين فإنه يجب عليه إحترام القانون والسهر على تطبيقه.

والتفويض الإداري غالباً ما يكون شفويّاً وهذا ما إتفق عليه أغلب الفقهاء غير أن شرط الكتابة هو أقرب للصواب وذلك من أجل تحديد من المسؤول في حالة حدوث نزاع¹

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية والشخصية لنظام التفويض الإداري

وهذه الشروط ترتبط أساساً بموضوع التفويض وكذا بشخص المفوض والمفوض إليه

أولاً: الشروط الموضوعية لنظام التفويض الإداري

لصحة نظام التفويض الإداري من الناحية الموضوعية يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط فمن بينها نجد:

***وجود نص قانوني:** إن الهدف من وجود نص قانوني إضفاء المشروعية على هذا العمل حيث يعمل النص القانوني في تحديد الإطار الذي يجوز فيه التفويض وبمعنى آخر أن هذا النص القانوني يلزم أطراف التفويض على إحترام الحدود التي ينبغي فيها التفويض وبالتالي لا يجوز لا للمفوض ولا للمفوض إليه تخطي هذه الحدود ومن أمثلة النصوص القانونية التي تجيز التفويض نجد بالترتيب:

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 120.

1) الدستور: يعد الدستور المصدر الأساسي لجميع القوانين وهو الذي ينشئ ويحدد الاختصاصات للمؤسسات والإدارات العمومية، كما يقوم على تحديد وضبط الأسس والقواعد العامة التي تحكم نشاط كل هيئة من هذه الهيئات، كما يعتبر الدستور رمز من رموز سيادة الدولة فمن خلاله يتحدد نظام الحكم فيها واختصاص السلطات سواء التشريعية أو التنظيمية أو القضائية¹، فبالرجوع إلى دستور الجزائر لسنة 1996 نجد أنه لم ينص على التفويض صراحة وإنما حدد الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز تفويضها بالنسبة لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 78 من دستور 1996 وهذا على خلاف دستور 1976 الذي نص صراحة على أنه يمكن لرئيس الجمهوري تفويض بعض إختصاصاته م/116/15 من دستور 1976².

2) القانون: يأتي القانون في الدرجة الثالثة بعد الدستور والمعاهدات وفق التدرج الهرمي ومنه تستمد الإدارة اختصاصها والقانون هو الذي يضيف المشروعية على أعمال الإدارة³، فمن بين النصوص القانونية التي تجيز التفويض نجد القانون رقم 11-10 المؤرخ في 03 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية فقد نصت المادة 87 منه على ما يلي "في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه..."⁴.

بالإضافة الى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 29 فبراير 2012 المتعلق بالولاية حيث نصت المادة 126 منه "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"⁵.

3) المراسيم: تعتبر المراسيم، سواء كانت مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية من النصوص القانونية التي لها إمكانية إجازة التفويض فمن بين المراسيم التي تجيز التفويض نجد المرسوم التنفيذي 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يعطي لأعضاء الحكومة الترخيص بتفويض إمضائهم فقد نصت المادة الأولى منه "يجوز لأعضاء الحكومة ان يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل بالإضافة الى توقيع القرارات الفردية والتنظيمية"⁶.

وعليه فالتفويض لا يجوز إلا بوجود نص قانوني ويشترط في هذا الإذن القانوني أن يكون من نفس درجة الإذن الذي منح الاختصاص للأصيل، ومثال ذلك إذا كان الدستور هو الذي منح الإختصاص فيشترط إذن وجود مادة دستورية تجيز التفويض ولكن هذه الحالة لا تكون إلا في تفويض الإختصاص أي أن

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص124، 123.

² محمد خليفي، المرجع السابق، ص43.

³ حسين فريجة، المرجع السابق، ص122.

⁴ انظر المادة 87 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 03 يوليو 2011، المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.

⁵ انظر المادة 126 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 29 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.

⁶ انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 06-194، المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، الجريدة الرسمية، العدد 36، سنة 2006.

تفويض التوقيع يجوز تحديده بموجب مرسوم حتى وإن كان قد حدد بموجب قانون والسبب في ذلك أن المرؤوس في تفويض التوقيع يمارس أعمال مادية فقط وليست قانونية¹.

ومن شروط التفويض كذلك نجد:

- أن يكون التفويض جزئياً: ومعنى ذلك أنه لا يجوز للرئيس الإداري تفويض كل اختصاصاته وإلا أعتبر ذلك تنازلاً عن مهامه المسندة له قانوناً².

- يجب أن يتعلق التفويض بالسلطة لا بالمسؤولية: أي أن الرئيس الإداري يقوم بعملية التفويض من أجل التحقيق ومن أجل تمكين مرؤوسيه من المشاركة في الوظيفة الإدارية وبالتالي لا يتحمل هؤلاء المسؤولين أي مسؤولية عند قيامهم بتلك المهام حيث تبقى مسؤولية الرئيس الإداري قائمة³.

- أن يكون التفويض مؤقتاً لا دائماً: هذا الشرط يرتبط بالمدة الزمنية التي يمارس فيها الرئيس الإداري مهامه وكذلك مدة بقاء المرؤوس المفوض إليه في منصبه فإذا ما حدث وفقد الرئيس الإداري منصبه أو أنه أنهى مهامه في تلك الوظيفة فلا يجوز له القيام بعملية التفويض وإذا قام بها خارج ذلك يعتبر هذا التفويض غير صحيح كما أن قيام المفوض إليه بممارسة التفويض وكان هو لا يشغل الوظيفة فإن العمل الصادر عنه يعتبر غير مشروع⁴.

ثانياً : الشروط الشخصية لنظام التفويض الإداري

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

تتمثل الشروط الخاصة بالمفوض (الأصيل) في:

* أن التفويض يكون من الأعلى إلى الأسفل وهذا الشرط بديهي فمن الطبيعي أن يكون التفويض من الرئيس إلى المرؤوس طالما أن الهدف من التفويض هو التخفيف على الرئيس الإداري والتقليل أو التخلص من التركيز الإداري⁵.

¹ محمد خليفي ، المرجع السابق، ص 51.

² خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 123.

³ عبد الغاني بيسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 198.

⁴ حسين فريجة ، المرجع السابق، ص 123.

⁵ عبد الغاني بيسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 197.

* للرئيس الإداري الحق في تعديل الاختصاصات التي فوضها وله الحق في إسترجاعها فالقاعدة العامة أن للرئيس الإداري صلاحية إجراء تعديل على بعض الإختصاصات التي فوضها وله الحق كذلك في إسترجاعها واستثناءً على ذلك يمنع عليه القيام بالتعديل أو الإسترجاع أثناء سريان التفويض¹.

* لا يجوز المفوض الأصيل تفويض نفس الإختصاص لشخص آخر، أما إذا نص القانون على ذلك فيمكن له القيام بذلك كما أنه ليس للرئيس مطلق الحرية في اختيار المفوض إليه وفي هذه النقطة تارمشكل ما إذا كان للمفوض الحرية في ذلك أم لا، فهناك جانب من الفقه يرى بأن للمفوض الحرية في ذلك وهناك من يرى بأن المفوض لا يمكنه ممارسة هذه الصلاحية إلا بوجود نص قانوني وهو الرأي الذي استقر العمل به².

أما الشروط التي تتعلق بالشخص المفوض إليه فهي:

* لا تفويض في التفويض: أي لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يفوض الإختصاص الذي فُوض إليه إلى غيره³

المبحث الثاني

أقسام نظام التفويض الإداري وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة

بعد التطرق إلى مفهوم نظام التفويض الإداري ومعرفة أهم الشروط الواجب توفرها لممارسة هذا النظام نتطرق في هذا المبحث الثاني إلى أقسام أو أنواع نظام التفويض الإداري بحيث يقسم نظام التفويض الإداري إما بالنظر لطبيعته أو أدواته أو شكله كما سنتناول في هذا المبحث ونحاول فيه إبراز أوجه الاختلاف والتشابه بين نظام التفويض الإداري وبعض الأنظمة المشابهة له حيث سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول نستعرض فيه أقسام نظام التفويض الإداري أما المطلب الثاني فيخصص إلى تمييز نظام التفويض الإداري عن بعض الأنظمة المشابهة.

المطلب لأول

أقسام نظام التفويض الإداري

¹، عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 197.

² خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 122.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار، غنابة، سنة 2013، ص 57.

ينقسم نظام التفويض الإداري إلى مجموعة من الأنواع تختلف هذه الأنواع من حيث الحجم أو الشكل أو الأداة أو الطبيعة وذلك سنتناول هذا المطلب في حين الفرع الأول سنتناول فيه تقييم نظام التفويض الإداري من حيث الأداة والشكل أما الفرع الثاني نقيم فيه نظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة ومن حيث الحجم.

الفرع الأول

تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الأداة ومن حيث الشكل

سنحاول هذا الفرع إبراز أنواع نظام التفويض الإداري من حيث الأداة ومن حيث الشكل

أولاً: تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الأداة

ينقسم نظام التفويض الإداري من حيث الأداة إلى:

1/ نظام التفويض الإداري المباشر ونظام التفويض الإداري الغير مباشر:

يقصد بالتفويض المباشر أن يصدر التفويض من الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه ومثال ذلك تفويض رئيس الجمهورية لأحد المرؤوسين وقد يكون الوزير أو الأمين العام للوزارة للإشارة أنه في التفويض المباشر الأصل فيه أن يكون هناك نص قانوني يجيز ويحدد اختصاصات الأصيل غير أنه إستثناء على ذلك يمكن أن يصدر مرسوم يمنح التفويض دون الرجوع إلى الأصيل حتى في الاختصاصات المحددة قانوناً¹.

يرى بعض الفقهاء أن التفويض المباشر يختلف من نظام لآخر ففي النظام البرلماني نجد أن تفويضات رئيس الدولة ليست ذات موضوع في التفويض المباشر وذلك إعتباراً من أن رئيس الدولة لا يمارس جميع إختصاصات السلطة التنفيذية بل يعتبر مجرد وسيط أو حكم بين السلطات الثلاث، بينما رئيس الدولة في النظام الرئاسي نجد أن الرئيس هو الذي يمثل السلطة التنفيذية ويمارس جميع الإختصاصات ذات الطابع التنفيذي وبالتالي يجوز له التفويض².

¹ حسين فريجة ، المرجع السابق، ص 124.
² خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 112.

أما المقصود بالتفويض غير مباشر هو أن يقوم الرئيس الإداري المفوض بتحويل جزء من إختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بشرط وجود نص قانوني أو تنظيمي يجيز له ذلك النوع وهو المعمول به في العراق¹، أما بالنسبة للجزائر فهي تأخذ بالتفويض غير مباشر مثلما تأخذ به أغلب دول العالم²

2/ نظام التفويض الإداري الإختياري ونظام التفويض الإداري الإلزامي:

الأصل في التفويض الإداري أن يصدر بموجب نص قانوني سواء كان إختياري أو إلزامي، غير أنه في التفويض الإختياري يمكن للرئيس الإداري مخالفة هذه القاعدة في إجراء التفويض من عدمه وذلك وفقاً لتقديره ما إذا كان هذا العمل يتطلب إجراء التفويض أم لا.

أما في النوع الثاني أي التفويض الإلزامي يكون الأصل ملزماً بإجراء التفويض إذا طلب منه ذلك وبمعنى آخر إذا ألزم النص القانوني إجراء التفويض ورأى الأصل أن عليه إلزام ذلك فعليه التقيد بتطبيق النص القانوني³، "وهو ما كان معمول به في النظام الإسلامي أين كان الخليفة يقوم بتفويض بعض الأمراء أو القادة بإحدى الولايات أن يحكموا الأقاليم مقابل أن يحتفظوا له بسلطته الدينية"⁴.

3/ نظام التفويض الإداري البسيط ونظام التفويض الإداري المركب:

القول بالتفويض البسيط يعني أن يقوم الأصل (المفوض) بنقل جزء من إختصاصاته إلى أحد المرؤوسين ويستلزم في التفويض البسيط أن يكون جزئياً ويجب فيه تحديد الشخص (المفوض إليه) بصفة دقيقة واضحة

أما التفويض المركب فيعني أن يقوم الرئيس الإداري بنقل جزء من إختصاصاته إلى مجموعة من المرؤوسين وبشترط في التفويض المركب أن يقوم الأصل بتحديد الإختصاصات التي سيتم تفويضها ثم تحديد المرؤوسين المعنيين بهذا التفويض ويتولون تنفيذه بصفة مشتركة⁵.

ثانياً: تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الشكل

يقسم نظام التفويض الإداري من حيث الشكل إلى التفويض المكتوب والتفويض الشفوي، كما يقسم إلى تفويض صريح وتفويض ضمني.

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 112.

² حسين فريجة، المرجع السابق، ص 124.

³ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 113.

⁴ السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، أطروحة حائزة على درجة دكتوراه دولة مع مرتبة الشرفي الأولى، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2009-2010، ص 103.

⁵ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 14.

1/ نظام التفويض الإداري المكتوب ونظام التفويض الإداري الشفوي

يقصد بالتفويض المكتوب أن يكون قرار التفويض مكتوباً وشرط الكتابة لا يعتبر ركناً أساسياً في قرار التفويض إلا أنه إذا صدر نص قانوني و أُلزم الرئيس الإداري على أن يكون قرار التفويض مكتوباً فإن الرئيس الإداري ملزم بتطبيق النص القانوني.

أما المقصود بالتفويض الشفوي أو الشخصي أن يصدر قرار التفويض دون وثيقة مكتوبة والتفويض الشفوي كان معول به في القانون الفرنسي القديم غير أنه عدل عن هذا النوع من التفويض وذلك بسبب المشاكل التي يثيرها هذا النوع من التفويض كما أن محكمة القضاء الإداري المصرية أصدرت في حكم سابق له حكم بعدم جواز العمل بالتفويض الشفوي¹.

2/ نظام التفويض الإداري الصريح ونظام التفويض الإداري الضمني

يقصد بالتفويض الصريح ذلك النوع من التفويض الذي يصدر بصورة صريحة حيث من خلاله يتم معرفة قصد الأصيل (المفوض) منه حيث يتخذ المفوض في التعبير عن نيته في التفويض ألفاظاً متعددة يبرز رغبته في التفويض بصورة واضحة ويمكن معرفته من خلال النص القانوني فكثيراً ما يستعمل النص القانوني لفظ يعهد- يفوض.

أما التفويض الضمني فيراد به ذلك النوع من التفويض الذي يكون بموجب نص قانوني يرخسه ويجيزه ولكن لا يصدر خلاله قرار من السلطة الإدارية صاحبة الإختصاص الأصيل، هذا النوع من التفويض كان معمول به في فرنسا ولكن سرعان ما قيدته وجعلت العمل به محصور أي لا يجوز العمل به إلا في حالات الضرورة والظروف الإستثنائية والحروب حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز العمل به إبان الحرب العالمية الأولى².

الفرع الثاني

تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة ومن حيث الحجم

ينقسم نظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة أو الموضوع إلى تفويض الإختصاص السلطة وإلى تفويض التوقيع، أما تقسيم التفويض من حيث الحجم إلى تفويض عام وتفويض خاص وعلی تفويض كلي وتفويض جزئي.

¹السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص 104.

²المرجع نفسه، ص 105.

أولاً: تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة أو الموضوع

ينقسم نظام التفويض الإداري بالنظر إلى موضوعه إلى تفويض السلطة وتفويض التوقيع.

1/ تفويض السلطة (الإختصاص) Délégation de compétence

إن تفويض السلطة أو تفويض الإختصاص يعني الوسيلة التي تستخدم في منح امتياز سلطة معينة إلى أشخاص تكون أقل درجة في الهيكل الإداري، بحيث أن في تفويض السلطة يجب تحديد التي يتم تفويضها، يساهم هذا النوع من التفويض في إتخاذ القرار بطريقة صحيحة ومناسبة تتحدد خلالها مسؤولية المرؤوسين ومن أهداف تفويض السلطة تحقيق الإصلاح الإداري وذلك من خلال ضمان حسن التخطيط وكذا تحقيق التطوير الإداري وذلك من خلال تفرغ الرئيس الإداري لأداء المهام الأساسية المرتبطة بمنصب عمله مما سيخلق أداء عمل نظامي ودقيق يتميز بتوفير الوقت¹.

2/ تفويض التوقيع Délégation de signature

ويقصد بتفويض التوقيع هو أن يمنح الأصيل حق التوقيع للمفوض إليه على بعض الوثائق ويشترط في تفويض التوقيع أن يكون من الرئيس إلى المرؤوس الأقل منه درجة ويكون تابعا له في السلم الإداري تفويض التوقيع يرتبط بالمفوض إليه ولذلك نجد أن هذا النوع ينتهي بإنهاء مهمة المفوض إليه أو بتغييره أو بنقله، بالإضافة إلى ذلك لا يعني تفويض التوقيع هو من إختصاص المفوض إليه فقط بحيث يمكن للمفوض (الأصيل) إضافة توقيعيه إلى توقيع المفوض إليه²، يختلف تفويض الإختصاص (السلطة) عن تفويض التوقيع في عدة نقاط نوجزها فيما يلي:

*في تفويض الإختصاص لا يمكن للمفوض ممارسة الإختصاصات التي فوضها طيلة مدة التفويض بينما في تفويض التوقيع يمكن للمفوض (الأصيل) ممارستها ويظهر ذلك من خلال إمكانية إضافة توقيعيه إلى جانب توقيع المفوض إليه.

*يختلف تفويض الإختصاص (السلطة) عن تفويض التوقيع في كون أن تفويض السلطة (الإختصاص) موضوعي ومعنى ذلك أن التفويض يبقى قائما سواء في حالة تغيير أو نقل أو إنهاء مهام المفوض إليه، بينما في تفويض التوقيع فهو شخصي حيث ينتهي التفويض بإنهاء أو تغيير أو نقل المفوض إليه.

¹ لخطر حياوي ، تفويض السلطة وعلاقتها بتحقيق الفعالية التنظيمية، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر(2) ، سنة 2010-2011، ص51،49

² حسين فريجة ، المرجع السابق، ص 126.

*يختلف تفويض السلطة عن تفويض التوقيع من حيث المسؤولية، ففي تفويض الإختصاص (السلطة) يكون المفوض إليه هو المسؤول بإعتبار أن المفوض إليه هو الذي أصدر القرار وقام بأداء المهام وليس الأصيل، غير أنه في تفويض التوقيع تكون المسؤولية المدنية التي يلحقها المفوض إليه بالغير هي مسؤولية المفوض الأصيل بإعتبار أنه هو صاحب القرار والمفوض إليه لم يقم إلا بتوقيع القرارات ففي تفويض الإختصاص تكون قوة القرار من قوة المفوض إليه، أما في تفويض التوقيع فتكون قوة القرار من قوة الأصيل (المفوض)¹.

ثانياً : تقسيم نظام التفويض الإداري من حيث الحجم

ينقسم نظام التفويض الإداري من حيث الحجم إلى نظام تفويض عام ونظام تفويض خاص كما يقسم إلى نظام التفويض الكلي ونظام التفويض الجزئي.

1/ نظام التفويض الإداري العام ونظام التفويض الإداري الخاص

التفويض العام يعني ذلك النوع من التفويض الذي لا يتم فيه تحديد الاختصاصات التي سيتم تفويضها إلى المفوض إليه وبمعنى آخر أن الاختصاصات المفوضة لا يتم تحديدها مسبقاً بموجب النص القانوني دائماً يترك للرئيس الإداري مطلق الحرية في تحديد وتقدير الاختصاصات التي ينبغي تفويضها حيث يتم تحديدها في القرار الإداري.

أما المقصود بالتفويض الخاص هو الذي يتم فيه تحديد الاختصاصات بشكل مسبق في النص القانوني كما يتم فيه تحديد الهيئة أو الشخص التي سيتم التفويض إليها وكذا تحديد الاختصاصات²

2/ نظام التفويض الإداري الكلي ونظام التفويض الإداري الجزئي

التفويض الكلي هو التفويض الذي يقوم فيه الرئيس الإداري بنقل كل اختصاصاته إلى المرؤوس وهذا النوع يتنافى مع أهم شرط من شروط التفويض وهو أن يكون التفويض جزئياً وبالتالي نقل الرئيس لكامل اختصاصاته إلى المرؤوس لا يعد تفويضاً وإنما يكون نيابة أو حلولا.

أما التفويض الجزئي يعني أن يتنازل صاحب الاختصاص الأصيل عن جزء من اختصاصاته إلى أحد المرؤوسين وهذا هو الأصل³.

المطلب الثاني

¹ محمد علي الشاطات وميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض ف الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الشرق الأوسط الأردن، جامعة الأنبا العراق، العدد 27 جوان 2017، السنة التاسعة، ص 6.

² محمد خليفي، المرجع السابق، ص 16.

³ المرجع نفسه، ص 16.

تمييز نظام التفويض الإداري عن بعض الأنظمة المشابهة

كثيرا ما يواجه أي دارس لنظام التفويض الإداري صعوبة في التمييز بينه وبين بعض الأنظمة المشابهة كالحلول والإنابة والاستخلاف ونقل الاختصاص وكذا صعوبة التمييز بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي بالإضافة إلى نظرية الموظف الفعلي بإعتبار أن كل هذه العمليات تعتبر من وسائل ممارسة التنظيم الإداري وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين الفرع الأول سنحاول فيه التمييز بين التفويض الإداري والإنابة والحلول والاستخلاف والفرع الثاني تمييز نظام التفويض الإداري والتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي ونقل الاختصاص.

الفرع الأول

تمييز نظام التفويض الإداري عن الإنابة والحلول والاستخلاف

تعتبر كل من الإنابة والحلول ونقل الاختصاص من الأنظمة المشابهة لنظام التفويض الإداري ولذلك يجب التمييز بينهما .

أولاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الإنابة

يقصد بالإنابة أن يمارس أحد الموظفين مهام موظف آخر في حال تغيب صاحب الإختصاص الأصيل وذلك لسبب من الأسباب إلى حين عودة صاحب الإختصاص والإنابة هناك من يسميها بالوكالة وهي لا تختلف كثيرا عن الحلول غير أن الإنابة لا يمكن ممارستها إلا في حالة توفر شروط معينة نذكر من بينها:

* أن الإنابة لا يمكن ممارستها إلا في حالة وجود منصب شاغر ويجب أن يكون هذا الشغور لسبب من الأسباب المحددة بموجب التشريع.

* الإنابة تكون في حالة عدم وجود من يحل محل الأصيل.

* ويشترط لصحة الإنابة كذلك وجود تعيين الرئيس للمرؤوس.

*كما يجب في الإنابة أن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصيل وكذا أن لا تقل درجة وسلك النائب عن درجة وسلك من يقل عن الأصيل¹.

وتستمد الإنابة أساسها القانوني من العديد من النصوص القانونية ومن بين هذه النصوص القانونية نجد التعديل الدستوري لسنة 2016 ومن خلال المادة 102 منه حيث تجيز في حالة ما إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير أو مزمن يتولى رئيس مجلس الأمة بالنيابة رئاسة الدولة²

وكذا المادة 20 من قانون الولاية حيث جاء فيها "يمكن عضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء إختياره من ليصوتنيابة عنه"

"لا يجوز لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة"

أما المادة 21 من نفس القانون فهي تبين كيفية إعداد الوكالة³

ومن النصوص القانونية التي تستمد منها النيابة أساسها القانوني نجد قانون البلدية حيث نصت المادة 24 "يمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضو آخر من المجلس من إختياره ليصوت نيابة عنه

لا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة

لا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة"

والمادة 25 من نفس القانون تحدد وتبين كيفية إعداد الوكالة⁴

للإشارة فإن الإنابة هي نفسها الوكالة.

ثانيا : تمييز نظام التفويض الإداري عن الحلول

إن نظام التفويض الإداري والحلول يعتبران وسيلة من وسائل تسهيل العمل الإداري والمساهمة في تسيير المرافق العامة ولذلك كثيرا ما يحدث الخلط بينهما فكلاهما يعنيان ممارسة أحد الموظفين لإختصاصات موظف آخر ولتفادي حدوث هذا الخلط لابد من معرفة معنى الحلول وفيما تتمثل أوجه الشبه والإختلاف بينه وبين التفويض وكذلك لابد من معرفة أوجه التشابه والإختلاف بين الحلول والإنابة.

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 128.
² انظر المادة 102 من القانون رقم 01-16، المؤرخ 07 مارس 2016، المتعلق بالتعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 14، سنة 2016.
³ انظر المادة 21 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.
⁴ انظر المادة 25 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق .

يقصد بالحلول أن يصبح صاحب الإختصاص الأصلي لا يستطيع مواصلة المهام المسندة إليه وذلك لسبب من الأسباب كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره فيحل محله شخص آخر يحدده القانون سلفاً.

تتمثل أوجه الإختلاف بين الحلول والتفويض فيما يلي:

*التفويض يكون بوجود المفوض(الأصيل) أما الحلول لا يكون إلا في حالة غياب صاحب الإختصاص الأصلي¹

*يتم التفويض بقرار يصدر عن المفوض بينما يكون الحلول بقوة القانون فإذا حدث أي سبب لصاحب الاختصاص الأصلي فإنه مباشرة يحل من يمارس هذه الإختصاصات بقوة القانون.

*من شروط التفويض بأن يكون جزئياً بينما الحلول يشمل جميع إختصاصات الأصيل.

*لا يجوز للمفوض إليه تفويض الاختصاصات التي كلف بها ففي التفويض يشترط أن لا يجوز للمفوض إليه تفويض الاختصاصات التي فوضت إليه بينما في الحلول يمكن للحال تفويض جزء من الاختصاصات المنقوطة به باعتباره يمارس مهام الأصيل.

*تكون قوة القرارات الصادرة عن المفوض إليه من قوته بينما في الحلول تكون من قوة الاصيل الغائب².

ومن أوجه الإختلاف بين نظام التفويض الإداري ونظام الحلول نجد أيضا أن نظام التفويض ينتهي بإنهاء المدة المحددة في قرار التفويض أو عندما يقوم المفوض بسحب الاختصاصات التي فوضها، بينما الحلول ينتهي سواء بعودة الأصيل إلى منصبه أو بصدور قرار بتعيين من يحل محله وهذا لا يكون إلا في حالة إستقالة الأصيل أو عزله أو وفاته³.

أما فيما يتعلق بأوجه التشابه والإختلاف بين الحلول والإنابة كنظامين منفصلين نجد أن الإنابة تتشابه مع نظام الحلول في كون أن كلاهما يستندان إلى نص قانوني، كما أن قوة القرارات التي يصدرها سواء النائب أو الحال تأخذ القوة القانونية للأصيل بالإضافة إلى أن كل من النائب والحال يمارسان اختصاصات وصلاحيات الأصيل.

ومن أوجه الإختلاف بين الإنابة و الحلول نجد أن الحلول يكون محددًا سلفًا بموجب نص قانوني وبمجرد غياب الأصيل عن عمله فيحل محله مباشرة موظف آخر يحكم القانون دون الحاجة إلى وجود قرار إداري، أما الإنابة فهي تتطلب صدور قرار إداري من السلطة العليا المختصة لأنها غير محددة مسبقًا ويعتبر

¹مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 37.

²عبد الغاني ببيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 205.

³المرجع نفسه، ص 128-129.

القرار الإداري الذي يجيز الإنابة هو قرار منشأ وليس كاشفاً¹، والحلول مثل التفويض والإنابة لا بد من وجود نص قانوني يجيزه فبالرجوع إلى قانون البلدية 10-11 نجد المواد 100-101-102 تبين كيف ومتى يقوم الوالي بسلطة الحلول²

ثالثاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الاستخلاف

يقصد بالاستخلاف أنه في حالة حدوث مانع لصاحب الاختصاص يستخلف بعضو آخر ليحل محله ويشترط في هذا الأخير أن يكون من نفس رتبة صاحب الاختصاص والاستخلاف لا يكون مشروعاً إلا بتوفر مجموعة من الشروط من بينها:

* وجود نص قانوني يجيز الاستخلاف.

* وجود قرار إداري.

* الاستخلاف لا يكون إلا في حالة وجود مانع سواء كان مانع دائم أو مؤقت.

من النصوص القانونية التي تجيز التفويض نجد القانون رقم 10-11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية نجده يجيز الاستخلاف وهذا ما جاء في المواد 2/70 والمادة 71 وكذا المادة 75 حيث جاء في هذه المواد أنه في حالة تعرض لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمانع يحول دون القيام بمهامه يتم استخلافه في أجل 10 أيام على الأكثر بنائب سبق يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة استحالة تعيينه يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر تعيين هذا النائب الرئيس يعين بدلاً أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.¹

وكذا المادة 41 من نفس القانون تجيز لمنتخب المجلس الشعبي البلدي الذي تعرض لمانع استخلافه قانوناً في أجل شهر²

ومن النصوص القانونية التي تجيز الاستخلاف نجد المادة 66 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 29 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، تجيز استخلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة ما إذا تعرض هذا الأخير لمانع حيث جاء في نص المادة "يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقبل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل 30 يوماً حسب الكيفيات المنصوص عليها في "المادة 59 أعلاه".

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق 128-129.

² انظر المواد 100، 101، 102، من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

ومن الحالات التي يتم فيها الاستخلاف نجد: الوفاة- الاستقالة- الإقصاء- حدوث مانع قانوني- إنتهاء المهام بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية- الإعفاء.

يتميز نظام التفويض الإداري عن الاستخلاف في النقاط التالية:

في نظام التفويض الإداري يقوم صاحب الاختصاص بنقل جزء من مهامه فقط، أما الاستخلاف يتم نقل جمع المهام.

صاحب الاختصاص في نظام التفويض الإداري يكون حاضراً، أم في الإستخلاف يكون صاحب الاختصاص غائب بسبب مانع قانوني.

في نظام التفويض الإداري يكون صاحب الاختصاص هو المسؤول، أما في الاستخلاف تنتقل المسؤولية من صاحب الاختصاص الأصيل إلى المستخلف.

لا يشترط في نظام التفويض الإداري وجود مانع، لكن في الاستخلاف لا يمكن العمل به إلا إذا حدث مانع.

الفرع الثاني

تميز نظام التفويض الإداري عن التشريع بالأوامر و نظرية الموظف الفعلي ونقل الاختصاص

سنحاول في هذا الفرع تمييز التفويض الإداري عن التشريع بالأوامر أولاً ثم نظرية الموظف الفعلي ثانياً ثم عن نقل الاختصاص ثالثاً .

أولاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن التشريع بالأوامر

يوجد مبدأ عام مفاده مبدأ الفصل بين السلطات وهذا المبدأ يعني أن كل سلطة لها اختصاصها ولا يجوز لأي سلطة ممارسة اختصاص سلطة أخرى ولكل قاعدة أو مبدأ إستثناء و الإستثناء الوارد على هذا المبدأ أنه توجد حالات وللتخفيف من حدة هذا المبدأ ففي كثير من الأحيان ما يوجد نص قانوني يسمح لسلطة ما تفويض بعض من صلاحياتها إلى سلطة أخرى حيث توجد:

التفويضات الإدارية Délégation administrative والتفويضات التشريعية Délégation législatives ويشترط في هذه التفويضات توفر ظروف سواء كانت هذه الظروف إقتصادية أو إجتماعية أو سياسية.

ولذلك نجد أن أغلب الدساتير تعطي الحق للسلطة التشريعية بأن تفوض جزء من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية كإصدار قرارات لها قوة القانون وهو ما يعرف باللوائح التنظيمية أو المراسيم.

يعرف التفويض التشريعي بأنه "الإجراء الذي تأذن فيه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية بصفة استثنائية في خلال مدة معينة وفي موضوع محدد بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة وتصبح لها قوة القانون عند التصديق عليها من السلطة الآذنة¹.

هذا النوع من التفويض أخذت به معظم الدول من بينها الجزائر وهو ما جاء في دستور 199 من خلال المادة 124 منه².

وكذا المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016².

يختلف التفويض الإداري عن التشريع بالآوامر في النقاط التالية:

- التفويض الإداري يكون داخل السلطة التنفيذية أما التشريع بالآوامر يكون بين سلطة وسلطة مثل تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

- التفويض الإداري يكون العمل به سواء كانت الظروف عادية أو إستثنائية بينما التشريع بالآوامر يكون العمل به في ظروف إستثنائية فقط.

- في التشريع بالآوامر لا يمكن أن تكون القرارات التي إتخذتها السلطة التنفيذية سارية المفعول إلا بعد مصادقة البرلمان عليها، في حين أن هذا الإلتزام لا يوجد في التفويض الإداري.

- في التشريع بالآوامر لا يمكن ان تكون القرارات التي اتخذتها السلطة التنفيذية سارية المفعول الا بعد مصادقة البرلمان في حين ان هذا الإلزام لا يوجد في التفويض الإداري

- التفويض التشريعي يبقى ساري المفعول إلى غاية إنتهاء المدة المحددة سلفا، بينما في التفويض الإداري يمكن للأصيل إسترداد التفويض في أي وقت³.

¹ السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص 153.

² انظر المادة 124 من دستور 1996 المرجع السابق .

³ تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها في كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليه، تعد لآغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 10 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.
³ السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص 154.

ثانياً: تمييز نظام التفويض الإداري عن نظرية الموظف الفعلي

يعرف الموظف الفعلي بأنه ذلك الشخص الذي تولى إحدى الوظائف العامة رغم عدم قيام الجهات المختصة بتولية للوظيفة أو أنها قامت فعلاً بتولية لإحدى الوظائف ولكن ليس وفق الإجراءات القانونية الصحيحة، أعتبر موظفاً فعلياً.

وتعتبر نظرية الموظف الفعلي استثناءً عن أصل عام حيث يلزم لتطبيقها توفر شرطين وهما:

* **وجود ظروف استثنائية:** وتظهر صورة الموظف الفعلي في هذه الحالة عندما يكون ظرف استثنائي يهدد استمرارية سير المرافق العامة كأن تكون هناك حرب أو ثورة أو كارثة طبيعية ففي هذه الظروف يقوموا الأصليون بالتوقف عن العمل وهجر المرافق العامة ومن أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة يقوم أشخاص عاديون لا يملكون صفة الموظف ويتولون إدارة هذه المرافق وبالتالي تعتبر أعمالهم صحيحة.

* **المحافظة على استمرارية المرافق العامة:** فإلى جانب وجود ظروف استثنائية يشترط كذلك ضمان المحافظة على استمرارية سير المرفق العام وديمومته فالهدف من تطبيق هذه النظرية هو ضمان استمرارية سيرورة المرفق العام وكذا حماية المواطن الذي يتعامل مع الإدارة¹.

تتميز نظرية الموظف الفعلي عن نظام التفويض الإداري في أن كلاهما يعد استثناءً عن قاعدة الإختصاص الشخصي ويختلفان أولاً من حيث الأساس القانوني لممارسة الإختصاص ففي نظام التفويض الإداري يتم فيه ممارسة الإختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر من المفوض، الإختصاص من شخص غير مختص قانوناً إلا أنه يعتبر مشروعاً وذلك لحماية مصلحة الغير وحسن سير المرفق العام².

ومن أوجه الاختلاف كذلك بين نظام التفويض الإداري و نظرية الموظف الفعلي، ان نظام التفويض الإداري يعتبر وسيلة قانونية بينما نظرية الموظف الفعلي تعتبر نظرية قضائية، كما يشترط في التفويض الإداري أن يكون جزئياً وأن يكون محدداً بالنسبة للصلاحيات التي سيتم تفويضها إلى المفوض إليه في حين أن الموظف الفعلي يمارس جميع الإختصاصات التي ينبغي على الإدارة ممارستها ومن أوجه

نه يستند إلى نص قانوني بينما نظرية الموظف الفعلي تعتبر نظرية قضائية، كما يشترط في التفويض ان يكون جزئياً وان يكون محدداً بالنسبة للصلاحيات التي سيتم تفويضها الى المفوض اليه في حين ان الموظف

¹ عبد الله منصور الشاذلي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، كلية القانون بالزاوية، العدد الثامن ص 91-93.

² محمد خليفي، المرجع السابق، ص 29.

الفعلي يمارس جميع الاختصاصات التي ينبغي على الإدارة ممارستها، ومن أوجه الاختلاف كذلك أن قوة القرار في تفويض الإختصاص تأخذ قوة المفوض إليه بينما في تفويض يأخذ القرار قوة المفوض أما نظرية القرارات الصادرة في الموظف الفعلي فهي تأخذ نفس قيمة ومرتبة الهيئة أو الإدارة المختصة¹.

ثالثاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن نقل الاختصاص

المقصود بنقل الاختصاص تحويل إختصاص سلطة إلى سلطة أخرى من طرف السلطة التي تملك إسناد الاختصاص ويشترط فيه أن يكون هذا النقل بنفس الأداة القانونية وما يميز التفويض الإداري عن نقل الاختصاص عنصر الديمومة للهيئة التي تم نقل الاختصاص إليها فهذه الأخيرة تمارس الإختصاص بشكل دائم ومطلق ودون تحديد وهذا على خلاف التفويض الذي يكون مؤقت ومحدد.

ويتميز نقل الاختصاص كذلك عن التفويض الإداري من حيث القوة القانونية للأداة المستعملة في نقل الاختصاص حيث يشترط في هذه الأخيرة أن تكون من نفس مرتبة النص القانوني الذي كان يمارس به الاختصاص، بينما في التفويض الإداري لا يشترط في النص القانوني الذي يجيز التفويض أن يكون من نفس مرتبة النص الذي يحدد الاختصاص إلا في حالة تفويض الاختصاص.

كما يشترط في تفويض الاختصاص أن تكون الهيئة التي تم نقل الاختصاص إليها من نفس درجة الهيئة صاحبة الاختصاص الأصل وهذا على خلاف التفويض الذي يكون من الرئيس إلى المرؤوس²

¹ خليفي محمد، المرجع السابق، ص 29.

² المرجع نفسه، ص 26.

خلاصة الفصل الأول

يعد نظام التفويض الإداري استثناء عن قاعدة عامة مفادها الاختصاص الشخصي في ممارسة الوظيفة الإدارية حيث يمكن القول وبعد فشل المركزية الإدارية في ضمان السير الحسن للهيئات الإدارية وذلك بسبب عدم قدرة الرئيس الإداري في ممارسة جميع الاختصاصات المسندة إليه جاء نظام التفويض الإداري من أجل التخفيف عليه فنظام التفويض الإداري مفاده ان يقوم الرئيس الإداري بتحويل جزء من اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه.

ولنظام التفويض الإداري مجموعة من المزايا التي تجعل منه نظاما جيدا معمول به لدى أغلب الدول في العالم وذلك من خلال ما يحققه سواء للرئيس الإداري لتخفيف العبء عليه أو المرؤوس من خلال السماح له في المشاركة في الوظيفة الإدارية من خلال اتخاذه القرارات وبالتالي يساهم في التأكد من قدرات المرؤوس وكذا تطويرها، كما أن لنظام التفويض الإداري مزايا المواطن أو المرتفق ويظهر ذلك من خلال ترتيب الإدارة من المواطن وإنقاص التكاليف عليه كما يساهم في اتخاذ القرار بشكل سريع.

إن ممارسة نظام التفويض الإداري مرتبطة بمجموعة من الشروط فإذا اختلف شرط من هذه الشروط يصبح هذا النظام معيبا وتتعلق هذه الشروط أساسا إما بشكل القرار أو موضوعه وإما بشخص المفوض أو المفوض إليه، كل هذه الشروط والقيود جعلت من نظام التفويض الإداري نظاما متميزا يمكن الفصل بينه وبين بعض الأنظمة المشابهة كنظام التفويض التركيبي والحلول والإنابة ونقل الاختصاص ونظرية الموظف الفعلي والاستخلاف.

ينقسم نظام التفويض الإداري إلى مجموعة من الأنواع حيث يقيم من حيث أداته ومن حيث شكله ومن حيث موضوعه ومن حيث حجمه، ويعتبر نظام التفويض الإداري من حيث الموضوع الى تفويض توقيع وتفويض الاختصاص أهم تقييم.

الفصل الثاني

الهيئات المعنية بتطبيق نظام

التفويض الإداري وطرق

إنتهائه

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

بعد التعرف على أهم الجوانب المفاهيمية لنظام التفويض من حيث معرفة مفهومه وأهميته وكذا الشروط الواجب توفرها لممارسته بالإضافة إلى أنواع هذا النظام والقدرة على تمييزه عن بعض الأنظمة، سنحاول في هذا الفصل التعرف على الجانب التطبيقي لهذا النظام وذلك من خلال معرفة الهيئات التي يحق لها ممارسة هذا النظام، فالجزائر كباقي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي والذي يقوم على مجموعة من المبادئ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تتكون³² من ثلاث سلطات الا وهي السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية ولكل سلطة من هذه السلطات اختصاصاتها المحددة بموجب الدستور .

تختص السلطة التنفيذية بممارسة المهام التنظيمية أي تقوم بجميع الأعمال الإدارية يرأس هذه السلطة رئيس الجمهورية ويساعده في ذلك مجموعة من الوزراء، ونظرا لتعدد اختصاصاتهم أجاز لهم الدستور تفويض جزء منها ويمثل هؤلاء السلطة المركزية للدولة .

أما السلطة اللامركزية في الدولة فتتمثل في الولاية والبلدية تهتم هذه الهيئات بممارسة جميع المهام المحلية تتحدد اختصاصات هذه الهيئات بموجب قوانين ولذلك نجد أنه ونظراً لتوسع وزيادة مهام هذه الهيئات نجد أن ذات القوانين تجيز لها تفويض بعض مهامها.

كما سنستعرض في هذا الفصل الطرق التي ينتهي بها نظام التفويض الإداري، حيث تختلف هذه الطرق بين التفويض المشروع والتفويض غير المشروع فلكل نوع طرق ينتهي بها ولذلك سنتناول هذا الفصل في مبحثين المبحث الأول نتعرف فيه عن الهيئات التي لها الحق بممارسة هذا النظام والمبحث الثاني نتعرف فيه عن كيفية انتماء نظام التفويض الإداري.

المبحث الأول

الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري

تنقسم الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري إلى هيئات مركزية وهيئات لا مركزية، تختص الهيئات المركزية بجميع الأعمال الإدارية على المستوى الوطني وتتمثل في رئيس والوزير الأول والوزراء، أما الهيئات اللامركزية فتختص بجميع الأعمال الإدارية على المستوى المحلي وتتمثل هذه الهيئات في الولاية يديرها الوالي والبلدية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ولكل هيئة من هذه الهيئات صلاحياتها الخاصة بها، ولذلك وجب علينا التعرف على صلاحيات كل هيئة بالإضافة إلى الصلاحيات التي يمكن لهم تفويضها ولذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين

المطلب الأول نعالج فيه الهيئات المركزية أما المطلب الثاني فننتعرف فيه على الهيئات اللامركزية.

المطلب الأول

الهيئات المركزية

تتمثل الهيئات المركزية في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء ولكل منهما صلاحياته الخاصة به والمحددة بموجب الدستور والمراسيم ونظراً لاتساع وزيادة صلاحيات هذه الهيئات أعطى المشرع إمكانية تفويض جزء من هذه الصلاحيات لهم وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين الفرع الأول خاص برئيس الجمهورية والفرع الثاني خاص بالوزير الأول والوزراء.

الفرع الأول

رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل الدولة، ونظراً لهذا المركز فإن رئيس الجمهورية يأتي على رأس هرم السلطة ككل في النظام السياسي الجزائري،¹¹ أي بمعنى أنه يعلو على السلطات الثلاث سواء السلطة التشريعية أو القضائية أو التنفيذية، ولمعرفة صلاحيات رئيس الجمهورية التي يجوز له تفويضها لآبد

¹¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص 70.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

من التمييز بين الصلاحيات الشخصية وهي صلاحيات خاصة به فقط والصلاحيات التي يمكن له تفويضها ولمن يقوم بتفويضها.

أولاً: الصلاحيات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها

يعتبر رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية وقائدها وتكمن صلاحياته أساساً في ممارسته السلطة التنظيمية وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وكذا المحافظة على أمن الدولة واستقرارها.

من المهام الأساسية الخاصة بالسلطة التنفيذية اصدار القرارات الالزامية للإدارة والمواطن حيث يشكل هذا الاختصاص ميدان وسع للسلطة التنفيذية يجوز لرئيس الجمهورية التدخل فيه في أي وقت وفي أي مكان، وكما سبق القول أن من صلاحيات رئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف والمهام العليا للدولة وهذا ما نصت عليه المادتين 91-92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث تعتبر هذه الصلاحيات بمثابة صلاحيات شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكن دستوريا التنازل عنها أو تفويضها ومن بين هذه الصلاحيات نجد قيادة القوات المسلحة -مسؤولية الدفاع الوطني... الخ

كما يعد رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة بما فيها تعيين الوزير الأول والوزراء وكذا له صلاحية إنهاء مهامهم.¹

بالإضافة إلى هذه السلطات يمارس رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري وهذا لضمان الأمن ولذلك نجده هو صاحب الاختصاص الأصيل لإعلان وقرار حالة التعبئة العامة وهذا مانصت عليه المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016.²

وفي مجال العلاقات الخارجية يختص رئيس الجمهورية بتوقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وجميع هذه الصلاحيات والسلطات جعلها المؤسس الدستوري بمثابة اختصاصات شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز له دستوريا تفويضها.³

ثانياً : الصلاحيات التي يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها

لقد حددت المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 جميع السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها وقد جاءت هذه على سبيل الحصر ولمعرفة السلطات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها فتتمثل : في جميع السلطات التي لم تحدها المادة 101 باعتبار أن هذه الصلاحيات هي

¹ أنظر المادتين 91-92 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية ، العدد 14.

² أنظر المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ السعيد بن محمد قارة ، المرجع السابق ، ص 253.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

صلاحيات شخصية خاصة برئيس الجمهورية لوحده وعليه تتمثل السلطات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها في:

1/ السلطة التنظيمية:

المقصود بالسلطة التنظيمية المنصوص عليها في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي يختص بممارستها رئيس الجمهورية أنه يمكن لرئيس الجمهورية سن قواعد قانونية عامة لا تختلف كثيرا من الناحية الموضوعية أو المادية عن القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان يتم من خلالها رئيس الجمهورية بإصدار قرارات تخص المواطنين في المجال الإداري وكذا الإقتصادي ونوعية الخدمات المقدمة لهم مثال ذلك العمل على إنشاء وتطوير المرافق العمومية وكذا الحفاظ على النظام العام.

ولكل قاعدة استثناء فإذا كان المشرع قد حدد السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها فإنه في نفس الوقت وبطريقة غير مباشرة حدد السلطات التي لا يجوز فيها لرئيس الجمهورية ممارسة التفويض وهذا على عكس الدستور المصري الذي حدد صراحة السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها.

وعليه يمكن القول أن رئيس الجمهورية يمكن له ممارسة التفويض في المسائل والموضوعات غير خاصة بالبرلمان، هذا فيما يتعلق بتفويض الاختصاص أما فيما يخص تفويض التوقيع¹ فقد نصت المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 المتضمن تحديد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم"² من خلال هذه المادة يتضح لنا أنه يمكن لرئيس الجمهورية تفويض سلطة التوقيع على القرارات وجميع الوثائق وكذا المقررات كما أن ذات المادة استثنيت المراسيم بمعنى أن التوقيع على المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية تعتبر بمثابة اختصاص شخصي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضه.

ومن بين الأشخاص الذين يمكن لرئيس الجمهورية منحهم التفويض نجد:

مدير ديوان الرئاسة

الأمين العام للحكومة

الأمين العام لوزارة الدفاع

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص، 86، 84.

² انظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197، المؤرخ في 22 جويلية 2001، المتضمن تحديد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 2001-40.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

قائد أركان الجيش الشعبي الوطني.¹

الفرع الثاني

الوزير الأول والوزراء

اولا: الوزير الاول

يعتبر الوزير الأول ممثل السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية وهو أيضا مسؤول عن السياسة الحكومية، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، يصطلح ممارسة عدة مهام حددها الدستور ونصوص أخرى من بين اختصاصاته التعيين في الوظائف المدنية العليا للدولة إلى جانب مجموعة من الصلاحيات التنفيذية، ومن مهامه أيضا إدارة المصالح العمومية ومثال ذلك التعيين بموجب مرسوم تنفيذي عمداء الكليات.

كما يمارس الوزير الأول الصلاحيات التنفيذية التي يقوم من خلالها تنفيذ القوانين والتنظيمات وكذا التوقيع على المراسيم التنفيذية وغيرها من الصلاحيات الشخصية الخاصة بالوزير الأول حددتها المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، وكذا المرسوم التنفيذي 03-176 المتعلق بمهام مصالح رئيس الحكومة.

ولتفادي تركيز السلطة ومن أجل تسهيل العمل الإداري يمكن للوزير الأول تفويض بعض من سلطاته أو توقيعه لبعض الموظفين في الدولة والخاضعين لسلطته مثل الأمين العام للوزارة -رئيس الديوان، ويكون ذلك بمقتضى قرارات وزارية كما يشترط لإجازة التفويض وجود نص (إذن) ولا يجوز للوزير الأول إذا ما قام بالتفويض تخطي الاطار الموضوعي والشخصي المحدد بموجب الإذن، بالإضافة إلى ذلك تكون جميع الأعمال المفوضة تحت المسؤولية الشخصية للوزير الأول.³

ثانيا: الوزراء

ومن أعضاء الهيئة المركزية نجد الوزراء الذين يعملون إلى جانب الوزير الأول ويتم تعيين هؤلاء الوزراء من طرف رئيس الجمهورية بعد الاقتراح من الوزير الأول.

¹السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص 253.

²أنظر، المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المرجع السابق .

³السعيد بن محمد القارة، المرجع السابق، ص 256.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

للوزير صفتين صفة سياسية وصفة إدارية، الصفة السياسية باعتباره عضو في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وباعتباره كذلك عضو في مجلس الحكومة الذي يرأسه الوزير الأول، وله صفة إدارية باعتباره يمارس نشاطا إداريا واسعا.

ومن أجل ضمان السير الحسن للعمل الإداري يلجأ الوزير إلى تفويض بعض مهامه إلى بعض موظفي الأجهزة المركزية وكذا مديري الهيئات غير المركزية وهذا من أجل تحقيق استمرارية العمل الإداري. ولمعرفة الصلاحيات التي يمكن للوزير تفويضها لابد من التمييز بين نوعين من التفويض فهناك تفويض الإختصاص وهناك تفويض التوقيع.

فبالنسبة لتفويض الإختصاص يمكن للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته إلى كل موظف تابع لوزارته وقد نظم ذلك المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات حيث نصت المادة 15 منه على ا

أنه "يمكن للوزير أن يعين لمدة محددة على أساس برنامج مسبق مسؤولين عن دراسات أو مشاريع ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات وإنجاز مشاريع خاصة وينبغي أن يحدد مقرر التعيين حدود المحتمة أو المشروع الذي بصدد الإنجاز وتحديد الوسائل الواجب استعمالها لإنجاز هذه المهمة أو المشروع".¹

من خلال هذه المادة يتضح أن للوزير إمكانية تفويض بعض صلاحياته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري ولكن هذا التفويض يبقى معلقا على شرط وهو وجود ظرف الضرورة والاقتضاء.

أما فيما يتعلق بتفويض التوقيع فإنه يجوز لأي وزير أن يفوض توقيعه إلى الموظفين التابعين لوزارته إما على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية أو الهيئات المحلية، وهذا النوع من التفويض هو المعمول به بشكل واسع على خلاف تفويض الإختصاص ومن بين النصوص التنظيمية التي تجيز التفويض نجد المرسوم التنفيذي 90-188 السالف الذكر وكذا المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 4 يناير 1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة، وقد حددت هذه النصوص التنظيمية جميع السلطات التي يتم بشأنها التفويض بالإمضاء.²

¹ انظر، المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990، المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، العدد 1990-26.

² خليفي محمد، المرجع السابق، ص 100.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

المطلب الثاني

الهيئات اللامركزية

إلى جانب المركزية الإدارية توجد اللامركزية الإدارية وتسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المرفقية تختص هذه الأخيرة بممارسة جميع الأعمال الإدارية الموجودة على المستوى المحلي تتمثل أساسا في الولاية والبلدية، يدير الوالي الولاية ويهتم بتسيير شؤونها وكذا تمثيل الولاية يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، أما البلدية فيسيرها رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم انتخابه من القائمة التي نالت اغلب الأصوات ونظرا لاتساع وكثرة المهام المسندة إليهم أجاز لهم القانون تفويض بعض منها ولذلك قسمنا هذا المطلب على فرعين الفرع الأول نتناول فيه الولاية أما الفرع الثاني نبين فيه البلدية.

الفرع الأول

الوالي

ينتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومميزة فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية هو كذلك ممثل الهيئة التنفيذية (المجلس الشعبي الولائي) بالإضافة إلى ذلك يعتبر الرئيس الإداري للولاية، يضطلع بممارسة صلاحيات كثيرة ومتنوعة محدد بموجب قانون الولاية وقوانين أخرى¹، حيث تختلف هذه الصلاحيات بين صلاحيات بإعتباره ممثلا للدولة وصلاحيات بإعتباره ممثلا للولاية ومن الصلاحيات الخاصة بالوالي بإعتباره ممثلا للدولة نجد على سبيل المثال أنه يرخص إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء في الحدود الإقليمية التابعة له كما يقوم أيضا بعملية التنسيق بين مختلف المصالح والإدارات الواقعة داخل إقليمه²

ومن بين صلاحيات الوالي بإعتباره ممثلا للولاية نجد تمثيل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية والحياة الإدارية والمدنية، كما يتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي³ إلى جانب مجموعة من الاختصاصات المحددة بموجب قانون الولاية 12-07³.

¹ أعمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 261-263.

² أنظر الصفحة 18 و19 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 29 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، العدد 12.

³ محمد خليفي، المرجع السابق، ص108.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

ونظرا لتعدد اختصاصات الوالي أجازت له بعض النصوص القانونية والتنظيمية تفويض بعض منها، إما بتفويض الاختصاص أو بتفويض التوقيع.

فبالنسبة لتفويض الاختصاص نجد أن الوالي يمكنه تفويض بعض إختصاصاته وهي جميع الاختصاصات المحددة في النصوص التنظيمية الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والمتعلق بأجهزة الإدارة في الولاية وهياكلها حيث حددت المادة 10 منه الاختصاصات التي يفوضها الوالي لرئيس الدائرة من بين هذه الاختصاصات تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها وكذا المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية والمحددة قانونا، بالإضافة على الموافقة على المداوات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية دون التدخل في نقلهم وإنهاء مهامهم³... الخ، وغيرها من الاختصاصات التي يمارسها رئيس الدائرة بتفويض من الوالي وتحت سلطته.

ومن أجل تطبيق نظام التفويض الإداري وفق الأحكام القانونية الخاصة به فإنه لا يمكن تفويض الاختصاصات المسندة إليه بموجب قانون الولاية إلا إذا وجد نص قانوني له نفس درجة النص القانوني الذي منح له الاختصاص ومثال ذلك أن من صلاحيات الوالي المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية وذلك بإعتباره ممثلا للولاية وله سلطة الرقابة الوصية على البلدية وهذا ما جاء في المادتين 56-57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ولذلك فإنه لا يمكن للوالي تفويض هذا الإختصاص بموجب مرسوم تنفيذي بل يشترط وجود نص قانوني يجيز له ذلك أو وجود أمر صادر عن رئيس الجمهورية، والملاحظ أن المشرع لم يهتم كثيرا بشأن تفويض الاختصاص على خلاف تفويض التوقيع، إلا أنه من الناحية القانونية لا يشترط في تفويض التوقيع وجود نص من نفس درجة النص الذي يجيز التفويض بل يمكن ممارسة التفويض حتى ولو صدر بشأنه مرسوم تنفيذي.

وعليه يمكن للوالي تفويض جميع الاختصاصات غير واردة في النصوص القانونية لرئيس الدائرة إلا أنه لا يمكن لهذا الأخير ممارسة هذه الاختصاصات إلا إذا وجد قرار التفويض الصادر عن الوالي، ولذلك نجد أن الوالي ملزم بتحديد الصلاحيات التي سيقوم بتفويضها وكذا ذكر الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض إليه ولهذا نجد أن هذا النوع من التفويض ينتهي بموجب قرار صادر عن الوالي باعتبار أن هذا التفويض هو تفويض وظيفي وليس شخصي.

ولمعرفة الاختصاصات التي يقوم بها رئيس الدائرة والتميز بينها وبين الاختصاصات التي يمكن له تفويضها والتي لا يمكن، راجع المرسوم التنفيذي 94-215، المتعلق بأجهزة الإدارة في الولاية وهياكلها، المادة (9)فقرة(3).

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

أما فيما يتعلق بتفويض التوقيع نجد أن المشرع اهتم بهذا النوع فمعظم النصوص القانونية والتنظيمية أجازت للوالي ممارسة تفويض التوقيع، والملاحظ أن المشرع لم يصرح في النصوص القانونية على وجوب تحديد الاسم الوظيفي والشخصي للمفوض اليه وإنما أحاله إلى النصوص التنظيمية، ولذلك نجد المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية قد نص على الأسماء الوظيفية للمفوض إليهم مثل أنه يمكن للوالي تفويض توقيعه إلى رئيس الديوان ولكن في حدود اختصاصاته والمخولة له بموجب النصوص التنظيمية¹ كما يجوز له تفويض إمضائه لأعضاء مجلس الولاية أي مديري المصالح الخارجية في الدولة وهذا ما نصت عليه المادة (8) من المرسوم التنفيذي 94-215 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية والملاحظ أن هذا النوع من التفويض قد تم استعماله بكثرة وذلك نظرا لتعدد الوثائق والمقررات الإدارية، كما يشترط لممارسة هذا النوع من التفويض من طرف المفوض إليه وجود قرار التفويض الصادر عن الوالي على اعتبار أن المفوض إليه يمارس عملا ماديا في الاختصاصات المحددة قانونا ويمارسها باسم الوالي وتحت مسؤوليته.¹

من بين الهيئات التي يمكن للوالي تفويض بعض اختصاصاته إليهم نجد الكاتب العام- رئيس الديوان- رئيس الدائرة- أعضاء مجلس الولاية.²

الفرع الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية من الهيئات التي تمثل اللامركزية الإدارية وهي جماعة محلية قاعدية تدار في طريق جهازين وهما المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز أساسي في البلدية ويمثل كذلك جهاز المداولات ينتخب أعضائه من بين سكان البلدية البالغين من الانتخاب ولمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي من القائمة، من أهم اختصاصاته يعالج من خلال المداولات الشؤون الخاصة بالبلدية- التصويت على الميزانية والأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية العقارية والمنقولة³

أما بالنسبة للهيئة التنفيذية وتتمثل في رئيس البلدية ينتخب هذا الأخير من القائمة التي نالت أغلب المقاعد في المجلس الشعبي البلدي.

1 محمد خليفي، المرجع السابق، ص110.

2 المرجع نفسه، ص 111، 110، 112.

3 ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، المطبعة الولائية، قالمة الجزائر، سنة 2001، ص197 .

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفتين وظيفيتين فمرة يمارس مهامه بإعتباره ممثلاً للدولة ومرة بصفته ممثلاً للبلدية، حيث يخضع أثناء ممارسته مهامه إلى نوعين من الرقابة وذلك تبعاً لنوع المهام التي يقوم بها، فيخضع للرقابة الرئاسية من طرف الوالي إذا مارس مهامه بإعتباره ممثلاً للدولة ويخضع لرقابة الوصاية إذا مارس مهامه بإعتباره ممثلاً للبلدية.

ومن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أن يكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا تمثيل البلدية في مختلف التظاهرات الرسمية وفي الاحتفالات وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

أما بصفته ممثلاً للدولة فيقوم بالمهام التالية حسب المادة 88 من قانون البلدية-نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات- السهر على حسن سير النظام العام بالإضافة إلى ذلك يعتبر ضابط الحالة المدنية كما يتمتع بصفة الضبطية الإدارية والقضائية .

يساعد رئيس المجلس البلدي أثناء القيام بمهامه عدة نواب ومصالح إدارية وموظفين مثل الأمين العام للبلدية- المصالح الإدارية والتقنية¹.

ونظراً لتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه يستحيل عليه القيام بها بمفرده ومن أجل تمكين هذا الأخير من ممارسة مهامه بكل دقة والتفرغ إليها أعطى له القانون إمكانية ممارسة التفويض² وهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون البلدية 87 ممن قانون البلدية 10-11 حيث جاء في نص المادة" في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤولية تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

-استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

-تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

-إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

-التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أماهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً".

²انظر، القانون رقم 10-11، المرجع السابق، ص 14-15.
²السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص 150-160.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

والملاحظ أن هذه المادة وضعت شرطا جوهريا وهو الزام رئيس المجلس الشعبي البلدي عند القيام بالتفويض وجوب إرسال قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى المجلس القضائي المختص إقليميا، والسبب في ذلك أن الوالي يمارس السلطة على أعمال وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، أما بخصوص النائب العام فهو يقوم بالإشراف على رقابة أعمال ضباط الحلة المدنية.

أما فيما يتعلق بالهيئات التي يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض إختصاصاته إليهم نجد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا موظفي البلدية والأمين العام بالإضافة إلى بعض المصالح الإدارية مثل مصلحة التنظيم والشؤون العامة¹.

المبحث الثاني

طرق انتهاء نظام التفويض الإداري

بعد معرفة الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري في المبحث الأول سنحاول في هذا المبحث معرفة كيفية انتهاء نظام التفويض الإداري حيث يمكن أن ينتهي التفويض الإداري نهاية طبيعية ويمكن أن ينتهي نهاية غير طبيعية، وينتهي التفويض الإداري نهاية طبيعية إذا كان التفويض مشروعاً وفي هذه الحالة توجد طريقتين لإنهائه وهما إما بطريق مباشر وإما بطريقة غير مباشر، أما النهاية غير طبيعية تكون في حالة ما إذا كان التفويض غير مشروع من الناحية القانونية وفيها ينتهي التفويض إما عن طريق القضاء وإما بإرادة المفوض وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين المطلب الأول سنتعرض فيه حالات انتهاء التفويض المشروع والمطلب الثاني نعالج فيه حالات إنهاء التفويض غير مشروع.

المطلب الأول

حالات انتهاء التفويض الإداري المشروع

ينتهي التفويض الإداري المشروع إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر وفي كلا الحالتين يتم انتهاء التفويض الإداري المشروع بطريق مباشر والفرع الثاني انتهاء التفويض الإداري المشروع بطريق غير مباشر.

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص118.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

الفرع الأول

انتهاء نظام التفويض الإداري المشروع بطريق مباشر

من الحالات التي ينتهي فيها التفويض الإداري المشروع بطريق مباشر نجد انتهاء المدة أو بتغيير أحد طرفيه أو بإلغاء النص (الإذن) أو بتحقيق الغرض المرجو منه .

أولا : انتهاء نظام التفويض الإداري بانتهاء المدة

في هذه الحالة تكون نهاية التفويض الإداري نهاية طبيعية فبمجرد انتهاء المدة الزمنية المحددة بموجب قرار التفويض لممارسته ينتهي التفويض" ومثال ذلك في فرنسا التفويضات الوقتية التي كان يجريها المحافظ لدى غيابه المؤقت من المحافظة فإن السلطات المفوضة تعود إليه لعودته من هذا الغياب"¹.

ثانيا : انتهاء نظام التفويض الإداري بتغيير أحد أطرافه

قد ينتهي التفويض الإداري بتغيير أحد أطرافه سواء كان المفوض أو المفوض إليه ويكون هذا التغيير إما عن طريق الترقية أو النقل أو الاستقالة أو الإحالة على التقاعد وعليه فإن انتهاء التفويض بأحد هذه الطرق يؤدي إلى وجوب التمييز بين نوعين من التفويض وهما التفويض الشخصي والتفويض الوظيفي.

يقصد بالتفويض الشخصي أن يقوم الرئيس الإداري بتحويل جزء من اختصاصاته إلى أحد أعوانه المباشرين والمقربين منه وفي هذا النوع من التفويض يختص الرئيس الإداري القيام بتعيين وتحديد صلاحيات هؤلاء الأعوان كما يتم ذكر اسم المفوض إليه في القرار ولذلك ينتهي التفويض في هذا النوع في حالة ما إذا فقد أحد أطراف التفويض منصبه.

أما التفويض الوظيفي فيعني ذلك النوع من التفويض الذي لا يتعلق بشخص المفوض أو المفوض إليه وإنما يتعلق بالصفة الوظيفية، هذا النوع من التفويض يختلف عن النوع الأول (التفويض الشخصي) أنه لا يتم فيه ذكر اسم المفوض إليه في القرار وكذلك يكون هذا النوع من التفويض بين إدارتين مستقلتين أو شخصين مستقلين بحيث لا تكون العلاقة بينهما شخصية" ومثال ذلك تفويض الوزير بعض اختصاصاته لأحد المحافظين، وينتهي التفويض في هذا النوع بمجرد انتهاء الوظيفة سواء وظيفة المفوض أو المفوض إليه" وليس بتغيير أحد أطرافه مثل" قيام وزير التعليم بتفويض أحد الموظفين ثم تم تغيير هذا الوزير وتعيين وزير جديد وقام هذا الوزير الجديد بوقف قرار التفويض أو تغيير المفوض إليه"².

¹ محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1989، ص 429.
² أحمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين سنة 2016، ص 52.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

ثالثا: انتهاء نظام التفويض الإداري بإلغاء الإذن

من الحالات التي ينتهي فيها التفويض إلغاء النص الذي يجيز التفويض (الإذن) وتجدر الإشارة إلى أن إلغاء الإذن أو النص يسري بأثر مباشر حيث لا تتأثر قرارات التفويض السابقة، كما يمكن إبقاء بعض التفويضات إذا كانت تتفق مع الإذن الجديد ومثال ذلك في مصر التفويضات التي صدرت في ظل القانون رقم 390 لسنة 1956 فإنه بصدور القانون رقم 42 لسنة 1967 وتضمنه أحكاما مخالفة لما جاء في القانون رقم 340 لسنة 1956 وتعديلاته فإنه يظل من التفويضات السابقة ما كان متفقا مع أحكام القانون الجديد ويسقط من هذه التفويضات ما كان قد تم على خلاف أحكامه وتعود الإختصاصات إلى السلطات الأصلية

رابعا: انتهاء نظام التفويض الإداري بتحقيق الهدف

القيام بالتفويض لا يكون إلا من أجل تحقيق هدف معين وغالبا ما يتم تحديد هذا الهدف في قرار التفويض كأن يكون الهدف من التفويض هو ضمان حسن سير المرفق العام في حال غياب الأصيل أو من أجل التخفيف على الرئيس الإداري في حال انشغاله بأمر ذات أولوية، وعليه فإن التفويض في هذه الحالة ينتهي بتحقيق الهدف وإزالة الأسباب الدافعة إلى القيام به وبعدها يقوم الرئيس الإداري باسترداد الإختصاصات التي فوضها.¹

الفرع الثاني

انتهاء نظام التفويض الإداري المشروع بطريق غير مباشر

غالبا ما تكون مدة التفويض طويلة مما يؤدي إلى تحول الإختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه بصورة شبه كاملة، ولذلك يسعى المفوض إلى استرداد هذه الإختصاصات ولكن بطريقة غير مباشرة كان يقوم الأصيل بتعديل قرار التفويض ومثال ذلك إصدار تعليمات معينة تلزم المفوض إليه قبل القيام بأي عمل يتعلق بموضوع التفويض الرجوع إليه وأخذ رأيه.

ورغم السلطات المطلقة للأصيل في إنهاء التفويض بطريق غير مباشر إلا أنه يجب عليه قبل القيام بذلك التقيد بشرتين وهما:

¹ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 429.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

الأول: يجب على الأصل عند إنهاء التفويض بطريق غير مباشر احترام قاعدة توازي الاختصاصات ومعنى ذلك أن الأصل إذا أراد إنهاء التفويض فعليه إصدار قرار بإنهائه مثلما قام بإصدار قرار بمنحه ويجب عليه كذلك نشر هذا القرار.

الثاني: أن يكون هدف الأصل من هذا الإنهاء هو تحقيق الصالح العام طالما أن هدف كل مسؤول إداري أو موظف هو تحقيق المصلحة العامة وبالتالي لا يمكن إنهاء التفويض إذا لم يتوفر هذين الشرطين.¹

إن الحالات التي ينتهي فيها التفويض الإداري المشروع تسري بأثر مباشر، بمعنى أن القرارات السابقة الصادرة بموجب التفويض لا تتأثر بهذا الإنهاء وهذا على خلاف التفويض الإداري غير مشروع حيث يتم فيه زوال التفويض بأثر رجعي.

المطلب الثاني

حالات انتهاء نظام التفويض الإداري غير مشروع

يتم إنهاء التفويض الإداري غير مشروع إذا كان معيبا بعدم المشروعية وفي هذه الحالة ينتهي التفويض إما عن طريق المفوض أو عن طريق القضاء الإداري وفيه يتم إزالة التفويض بأثر رجعي حيث يزول التفويض وكل القرارات السابقة الصادرة بموجب هذا التفويض، وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين الفرع الأول نعالج فيه كيف ينتهي التفويض عن طريق المفوض والفرع الثاني حالة انتهاء التفويض عن طريق القضاء الإداري.

الفرع الأول

حالة انتهاء نظام التفويض الإداري غير مشروع عن طريق المفوض

يكون التفويض من أجل التخفيف على الرئيس الإداري في ممارسة صلاحياته لكن هذا لا يعني أن الرئيس الإداري لم يعد مسئولا عن الاختصاصات التي فوضها حيث يمكن لهذا الأخير مراقبة الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه كما يمكن إلغائها أو تعديلها ومن جهة أخرى يمكن لهذا الرئيس الإداري إلغاء أو تعديل أو سحب القرارات الصادرة عنه وذلك في حالة ما إذا كان القرار معيبا ويكون هذا القرار معيبا إذا تخلف ركن من أركانه أو كانت الشروط التي تجيز التفويض غير صحيحة حيث يمكن للمفوض في هذه

¹ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 431-432.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

الحالة إلغاء قرار التفويض من تلقاء نفسه أو بعد تقديم تظلم كما أن المفوض لا يتقيد بالمدة الزمنية من أجل إلغاء هذا القرار باعتباره قرار تنظيمي لا يرتب حقوق مكتسبة.

أما بالنسبة لإلغاء أو تعديل أو سحب القرارات الصادرة عن المفوض إليه فيكون ذلك إذا كان القرار معيبا أو في حالة تجاوز المفوض إليه حدود التفويض وفي هذه الحالة يمكن للمفوض إلغاء القرارات سواء كانت فردية أو تنظيمية، أما فيما يتعلق بالمدة الزمنية التي يمكن للمفوض سحب أو إلغاء القرار فهنا يجب التمييز بين القرارات الفردية و التنظيمية ،فبالنسبة للقرارات التنظيمية يمكن للمفوض سحبها في أي وقت أما القرارات الفردية فيكون المفوض مقيد بالمدة الزمنية القانونية المحددة لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.¹

كما أنه ولحساب مدة إلغاء أو سحب قرار التفويض الإداري يجب التمييز بين القرار الذي تعرض لعبيب بسيط والقرار المعيب بعيب جسيم، ذلك أنه إذا كان القرار معيبا بعيب بسيط في هذه الحالة تكون سلطة المفوض مقيدة بالميعاد القانوني فإذا لم يتم المفوض بإلغاء أو سحب هذا القرار غير مشروع خلال مدة معينة فإن هذا القرار سيكتسب حصانة ويصبح مشروعا.

أما إذا كان القرار معيبا بعيب جسيم فإن هذه القرارات ليس لها أثر ويجوز سحبها أو إلغائها في أي وقت حيث تتحول إلى مجرد عمل مادي لا يترتب أي أثر قانوني مثلما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس في القانون المدني.²

الفرع الثاني

حالة انتهاء نظام التفويض الإداري غير مشروع عن طريق القضاء الإداري

في هذه الحالة أي حالة انتهاء نظام التفويض الإداري غير مشروع عن طريق القضاء ظهر إشكال حول كيفية الحكم على قرار التفويض المعيب وذلك هل يكون الحكم بالإلغاء أو الإعدام وفي هذا السياق ظهر حكيمين:

*الحكم الأول هو حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى ببطلان التفويض الإداري غير مشروع والذي يكون صادر عن سلطة غير مختصة وكيف هذا العيب على أنه عيب بسيط ولذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه في عيب الإختصاص البسيط بالنسبة لأحكام التفويض غير مشروع يكون الحكم دائما ببطلان القرار

¹محمد خليفي ، المرجع السابق، ص 68.
²المرجع نفسه، ص 86.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

*أما الحكم الثاني فهو حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر فقد قررت في حكم صادر عنها أن الحكم على قرار التفويض غير مشروع بالبطلان أو الإعدام يكون حسب درجة العيب فإذا كان العيب بسيطا يكون القرار باطلا، أما إذا كان العيب جسيما كان القرار منعدما وذلك في حالة تجاوز المفوض إليه حدود التفويض وفي هذه الحالة يكون للمفوض حق سحب القرار في أي وقت، أما الحالة التي يكون فيها القرار باطلا فتكون في حالة ما إذا لحق القرار عيب بسيط مثل في حالة ما قام المفوض بإصدار قرار التفويض إلى المفوض إليه ليمارس جزءا من اختصاصاته دون الاستناد إلى نص قانوني (الإذن) ففي هذه الحالة تكون القرارات الصادرة عن المفوض إليه باطلة بالرغم من وجود عيب جسيم لكنها لا تعد معدومة أما بالنسبة للقضاء الجزائري نجد حكم مجلس الدولة بتاريخ 28- فبراير سنة 2000" بعيب عدم الإختصاص الموضوعي بالنسبة لقرار صادر عن رئيس الدائرة، لأن هذا الأخير استند إلى تفويض غير مكتوب من طرف الوالي على الرغم من ذلك فإن النص الإذن لا يسمح للوالي بتفويض هذا الإختصاص".

هذا من الناحية القضائية أما من الناحية الفقهية فإن أغلب الفقهاء يرون أن درجة جزاء التفويض الإداري غير مشروع تكون بقدر درجة العيب الذي لحقه حيث يرى الأستاذ دي فورنل أن تجاوز المفوض إليه حدود التفويض يندرج تحت عيب عدم الإختصاص البسيط وتكون قراراته قابلة للإلغاء إذا كانت غير مشروعة، أما إذا كانت القرارات مشروعة وتجاوز المفوض إليه حدود التفويض فإنها تعد معدومة.¹

تجدر الإشارة بأنه هناك فرق بين الإلغاء والسحب وبين البطلان والإعدام فالسحب والإلغاء يكون من إختصاص السلطة الإدارية حيث يمكن لهذه الأخيرة سحب أو إلغاء القرارات غير مشروعة كما إن إلغاء القرار يسري بأثر مباشر على خلاف السحب الذي يسري بأثر رجعي حيث تتأثر بهذا السحب القرارات السابقة، كما أن السحب لا يكون إلا إذا كان القرار معيبا بعيب جسيم مثل اعتداء سلطة على سلطة أخرى أما الإلغاء فيكون في حالة ما إذا كان القرار معيبا بعيب بسيط ويعتبر هذا العيب من أكثر العيوب شيوعا ويظهر العيب البسيط في عدم الإختصاص الموضوعي كأن يقوم المفوض بإصدار قرارات لا تدخل ضمن الصلاحيات التي فوضت إليه .

أما فيما يتعلق بالبطلان والإعدام فهما من إختصاص السلطة القضائية (القضاء الإداري) بعد رفع دعوى إلغاء.

كما أن طريقة إنتهاء تفويض الإختصاص تختلف عن طريقة إنتهاء تفويض التوقيع حيث ينتهي تفويض الإختصاص إما بانتهاء المدة وهي المدة المحددة لممارسة التفويض أو في حالة غياب المفوض إليه وفي هذه النقطة نجد أن الفقه والقضاء يميزان بين حالتين

¹ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 69.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

الحالة الأولى: حالة زوال الجهة المفوض إليها وكذا زوال اختصاصاتها والحالة الثانية: هي حالة إلغاء الجهة مع بقاء الاختصاص الذي حول إلى جهة أخرى، ففي الحالة الأولى يتم إنهاء التفويض كلياً أما في الحالة الثانية تنتهي الجهة المفوض إليها بينما التفويض لا ينتهي وإنما ينتقل إلى الجهة التي حول إليها الاختصاص.

كما أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بمجرد إلغاء الإذن وصدور إذن جديد وإنما ينتهي بموجب قرار صريح صادر عن المفوض على اعتبار أن هذا التفويض هو تفويض وظيفي ليس شخصي أما تفويض التوقيع فينتهي بمجرد انتهاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه.

كما يمكن أن ينتهي تلقائياً أي دون صدور قرار إداري من المفوض حيث تتم الإشارة إليه مسبقاً في الإذن أو القرار الذي يجيز التفويض، ولقد ثار إشكال حول الانتهاء التلقائي للتفويض فقد حكم مجلس الدولة الفرنسي سابقاً فيه بأن تفويض التوقيع لا ينتهي بالانتهاء الفعلي للمفوض أو المفوض إليه وإنما ينتهي من تاريخ الانتهاء القانوني سواء للمفوض أو المفوض إليه أو كلاهما ويبدأ هذا التاريخ من نشر قرار التعيين الجديد وليس من تاريخ صدوره.¹

¹ محمد خليفي ، المرجع السابق، ص 65، 66.

الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق إنتهائه

خلاصة الفصل الثاني

يلعب نظام التفويض الإداري دورا هاما في تسهيل العمل الإداري فإذا لم يكن يوجد هذا النظام لما إستطاع الرئيس ممارسة مهامه بشكل جيد وبكل أريحية ويتجسد تطبيق نظام التفويض الإداري حسب التنظيم الإداري الذي تأخذ به الجزائر في الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية

تتولى الهيئات المركزية والموجودة في العاصمة بإدارة الشؤون الإدارية الموجودة على المستوى الوطني يمثل هذه الهيئة ويرأسها رئيس الجمهورية ويساعده في ذلك الوزير الأول ومجموعة من الوزراء تتحد مهام هؤلاء في الدستور ومختلف القوانين والتنظيمات يمثل رئيس الجمهورية قمة الهرم في السلطة التنفيذية يمارس عدة مهام حددها الدستور وإلى جانب رئيس الجمهورية يوجد الوزير الأول والوزراء.

أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فهي تختص بح

ميع المهام الموجودة على المستوى المحلي تتمثل في الولاية والبلدية، يتم تسييرها من طرف الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية تحدد مهام هؤلاء في القوانين والتنظيمات.

ونظرا لتعدد مهام كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي أجازت لهم مختلف القوانين والتنظيمات ممارسة التفويض بهدف تسهيل سير العمل الإداري وتحقيق فعالية الإدارة في مختلف شؤونها

ولأنه من شروط ممارسة نظام التفويض الإداري أن يكون مؤقتا نجد أن هذا النظام ينتهي بعدة طرق تختلف بين ما إذا كان التفويض مشروعا أو غير مشروع، ومن طرق انتهاء نظام التفويض المشروع نجد انه ينتهي إما بتحقيق الغرض أو بانتهاء المدة أو بتغيير أحد طرفيه، أما بالنسبة للتفويض غير مشروع فنجد أنه من طرق إنتهائه أنه قد ينتهي عن طريق المفوض أو عن طريق القضاء ولكل منهما حالات ينتهي بها

وفي الأخير ورغم أهمية هذا النظام في ممارسة التنظيم الإداري إلا أننا لاحظنا وجود نقص فادح في النصوص التي تجيزه وتنظمه ومن جهة أخرى نجد أن بعض النصوص القانونية المتعلقة بالتفويض لم تهتم كثيرا بتفويض الإختصاص مقارنة بتفويض التوقيع.

الخاتمة

إن نظام التفويض الإداري يعد استثناء عن قاعدة عامة مفادها الاختصاص الشخصي في ممارسة العمل الإداري، وهو كذلك أسلوب من أساليب تحقيق سير التنظيم الإداري الذي يقوم على ركيزتين أساسيتين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

يقصد بالمركزية الإدارية تركيز العمل الإداري في يد السلطة الوزارية الموجودة في العاصمة أما المركزية الإدارية فتعني إعطاء صلاحية ممارسة المهام الإدارية إلى بعض السلطات المحلية من صور المركزية الإدارية نجد عدم التركيز الإداري، تتحقق هذه الأخيرة عن طريق نظام التفويض الإداري، الذي يعني إعطاء أو منح الرئيس الإداري لجزء من إختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه وللإشارة فإن نظام التفويض الإداري لا يطبق في المركزية الإدارية فقط بل حتى في اللامركزية الإدارية.

لقد اتسع العمل بنظام التفويض الإداري بشكل كبير وذلك نظرا لما يحققه من أهمية ومزايا سواء للإدارة أو للرئيس الإداري أو للمرؤوس، ويرجع كذلك سبب ازدياد العمل به إلى استقلاليته عن الأنظمة الأخرى وكذا وجود نصوص قانونية تنظمه.

تتقيد ممارسة هذا النظام بتوفر مجموعة من الشروط أهم شرط هو وجود نص قانوني يجيزه فلا يكون التفويض مشروعا إذا لم يتوفر هذا الشرط، إلى جانب ذلك يشترط لصحته كذلك صدور قرار من المفوض حيث يتم فيه تحديد الصلاحيات التي يمكن تفويضها وكذا لمن سيتم التفويض، بالإضافة إلى ذلك يشترط أن يكون التفويض جزئيا و مؤقتا ذلك أن التفويض الكلي والدائم يعد تنازلا عن الوظيفة وليس تفويضا.

إن ارتباط التفويض بالإدارة جاء من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف سواء للرئيس المفوض أو المرؤوس أو للإدارة.

من بين المزايا أو الأهداف التي يحققها نظام التفويض الإداري للمفوض هو أولا وقبل كل شيء جاء من أجل تخفيف العبء عليه ومن أجل تمكينه من ممارسة مهامه بكل دقة وأريحية والتفرغ للمهام الأساسية، أما المزايا التي يحققها للمرؤوس المفوض إليه هو إعطاء إمكانية مشاركة المرؤوس في تسير الإدارة وتنمية قدراته وفيما يتعلق بالإدارة في حد ذاتها فقد جاء نظام التفويض الإداري من أجل تحقيق الإصلاح الإداري والقضاء على البطيء والروتين.

إلا أنه ورغم المزايا التي يحققها هذا النظام إلا أنه توجد مجموعة من النقصات او المعوقات التي تحول دون إمكانية تحقيق هذا النظام للأهداف التي جاء من أجلها، ترتبط هذه المعوقات إما بالمفوض أو المفوض إليه وهناك معوقات أخرى لا ترتبط لا بالمفوض ولا بالمفوض إليه ومن بين المعوقات التي ترتبط بالمفوض نجد:

- أن هناك بعض الرؤساء الإداريين من يحب البقاء لوحده يقوم باحتكار السلطة.

- عدم وجود الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس.

- خوف المفوض والشك في قدرات المفوض إليه .

- نقص ثقافة التفويض لدى الرئيس الإداري وعدم الإحاطة بأهم جوانبه والقدرة على استيعاب أهميته.

اما فيما يتعلق بالمعوقات التي ترتبط بالمفوض إليه نجد:

- خوف المرؤوس من المسؤولية التي ستقع على عاتقه.

- كذلك أن هذا النظام يزيد من تراكم الأعمال على المرؤوس.

- الحالة الاجتماعية للمرؤوس وحتى المادية.

إلى جانب هذه الصعوبات توجد صعوبات أخرى لا ترتبط لا بالمفوض ولا بالمفوض اليه من بينها

نجد:

- وجود بعض الاعتبارات السياسية كعدم استقلالية السلطة التنفيذية.

- نقص وقلة الاهتمام بأهمية التنظيم الإداري حال دون وضع مبادئ أساسية يقوم عليها هذا التنظيم.

- عدم الاهتمام بهذا النظام من قبل الفقهاء والقانونيين.

- عدم وضع أسس قانونية لردع كل مخالفة تمس بهذا النظام.

ومن أجل معالجة هذه المعوقات والقضاء عليها توصلنا إلى مجموعة من الاقتراحات التي يمكن

القول بأنها بمثابة علاج لهذه المعوقات من بين هذه الاقتراحات نجد:

أولا لابد من تغيير المفهوم السلبي والخطئ لدى بعض الرؤساء الإداريين حول حقيقة هذا النظام فهو لم يأتي من أجل التقليل أو التشكيك في قدراتهم ومدى تحملهم للمسؤولية وكذلك لم يأتي هذا النظام من أجل تخويف الرئيس من السلطة وإنما جاء من اجل تحسين عمل الإدارة وتحقيق مصلحة المواطن، وكذلك لابد من تدريب ونشر ثقافة التفويض لدى الرئيس وذلك من خلال شرح هذا النظام والمزايا التي يحققها سواء له أو للمرؤوس أو للإدارة وكذا للمواطن باعتباره وسيلة من وسائل ممارسة التنظيم الإداري.

كذلك لابد من وجوب تقريب الرئيس من المرؤوس ونزع فكرة عدم الثقة بينهما ونشر الاحترام بينهما.

بالإضافة إلى أنه لابد من تدريب المرؤوسين على كيفية إنجاز المهام المفوضة اليهم ومدى تحملهم لهذه المسؤولية، ومن العلاجات أيضا لابد من وضع امتيازات للمرؤوس سواء كانت امتيازات مادية أو أدبية تدفع بالمرؤوس إلى تقبل ممارسة هذا النظام وتحفيزه على قبوله.

ومن بين الاقتراحات نجد أيضا أنه لابد من التحسيس بأهمية هذا النظام في الإدارة لدى كل من الرئيس ومرؤوسيه.

في الأخير نقول أن نظام التفويض الإداري نظام ممتاز لابد من تفعيل العمل به في مختلف الإدارات سواء المركزية أو اللامركزية وهذا نظرا لما يحققه من حسن سير المرافق العامة وضمان استمراريته نظرا لما حققه من تخفيف من حدة المركزية الإدارية، كما نقول أنه لابد من المشرع الجزائري من اعادة النظر في الاحكام القانونية المنظمة لهذا هذا النظام.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

اولا :المصادر القانونية

1/ الدساتير

1- دستور 1976

2- دستور 1996.

2/القوانين

1- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14.

2- القانون رقم 10-11، المؤرخ في يوليو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، سنة 2011.

3- القانون رقم 07-12 المؤرخ في فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 سنة 2012.

3/المراسيم

1- المرسوم الرئاسي 01-197، المؤرخ في 22 جويلي 2001، المتضمن تحديد صلاحيات مصالح الرئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 04-2001.

2- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 25 جوان 1990، المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، العدد 36، سنة 2006.

3- المرسوم التنفيذي رقم 06-194، المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، الجريدة الرسمية، العدد 36، سنة 2006.

ثانيا: الكتب:

1/الكتب العامة

1- جبرار كورنو، ترجمة منصور الثاني، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الثانية، دار مجد للمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان ،سنة 2009.

- 2- حسين فريجة ، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.
 - 3- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الكتاب الأول دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، سنة 1998.
 - 4- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار النشر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1992.
 - 5- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، نشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2013.
 - 6- عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2013.
 - 7- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009.
 - 8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.
 - 9- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2001.
 - 10- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2005.
 - 11- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، سنة 2008.
 - 12- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري + النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، سنة 2013.
 - 13- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، سنة 2005.
 - 14- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة الولاية، قالمة، الجزائر، 2001.
- 2/الكتب المتخصصة**
- 1- محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1989.

- 2- وليد حيدر جابر ، التفويض في ادارة و استثمار المرافق العامة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان ،سنة 2009.

ثالثا: المقالات

- 1- أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة سكيكدة، العدد الثامن، سنة 2014.
- 2- محمد علي الشاطات وميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، مجلة العزيمة في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، جامعة الأنبار، العرق، العدد 27، جوان 2017.
- 3- عبد الله منصور الشائبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، كلية القانون بالزاوية، جامعة الزاوية، العدد الثامن.

رابعا: الرسائل العلمية

- 1- السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى أثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، أطروحة حائزة على درجة دكتوراه دولة مع مرتبة الشرفي الأولى قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2009-2010.
- 2- محمد خليفي ، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2007-2008.
- 3- لخطر حنباوي، تفويض السلطة وعلاقتها بتحقيق الفعالية التنظيمية، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر(2)، سنة 2010-2011.
- 4- أحمد موسى أبو جلمبو، تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، سنة 2016.

الفهـرس

الصفحة	الموضوع
5-1	مقدمة عامة
6	الفصل الأول: مفهوم نظام التفويض الإداري
8	المبحث الأول: ماهية نظام التفويض الإداري وشروطه
8	المطلب الأول: تعريف النظام الإداري ومزاياه
8	الفرع الأول: معنى نظام التفويض الإداري لغة وإصطلاحا وفي القانون الإداري
8	أولا: معنى نظام التفويض الإداري لغة
9	ثانيا: معنى نظام التفويض الإداري اصطلاحا
10	ثالثا: معنى نظام التفويض الإداري في القانون الإداري
10	الفرع الثاني: مزايا نظام التفويض الإداري
11	المطلب الثاني: شروط نظام التفويض الإداري
11	الفرع الأول: الشروط الشكلية لنظام التفويض الإداري
12	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشخصية لنظام التفويض الإداري
12	أولا: الشروط الموضوعية لنظام التفويض الإداري
14	ثانيا: الشروط الشخصية لنظام التفويض الإداري
15	المبحث الثاني: أقسام نظام لنظام التفويض الإداري وتمييزه عن بعض الأنظمة المشابهة
15	المطلب الأول: أقسام نظام لنظام التفويض الإداري
16	الفرع الأول: تقسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الأداة والشكل
16	أولا: تقسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الأداة
17	ثانيا: تقسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الشكل

18	الفرع الثاني: تقيسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة والحجم
18	أولاً: تقيسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الطبيعة
20	ثانياً: تقيسيم نظام لنظام التفويض الإداري من حيث الحجم
20	المطلب الثاني: تمييز نظام التفويض الإداري عن بعض الأنظمة المشابهة
21	الفرع الأول: تمييز نظام التفويض الإداري عن الإنابة والحلول والاستخلاف
21	أولاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الإنابة
22	ثانياً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الحلول
24	ثالثاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الاستخلاف
25	الفرع الثاني: تمييز نظام التفويض الإداري عن التشريع بالوامر والموظف الفعلي ونقل الاختصاص
25	أولاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن التشريع بالوامر
26	ثانياً: تمييز نظام التفويض الإداري عن الموظف الفعلي
27	ثالثاً: تمييز نظام التفويض الإداري عن نقل الاختصاص
29	خلاصة الفصل الأول
31	الفصل الثاني: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري وطرق انتمائه
32	المبحث الأول: الهيئات المعنية بتطبيق نظام التفويض الإداري
32	المطلب الأول: الهيئات المركزية
32	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
33	أولاً: الصلاحيات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها
33	ثانياً: الصلاحيات التي يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها

35	الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء
35	أولاً: الوزير الأول
35	ثانياً: الوزراء
36	المطلب الثاني: الهيئات اللامركزية
37	الفرع الأول: الوالي
39	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
41	المبحث الثاني: طرق انتهاء نظام التفويض الإداري
41	المطلب الأول: حالات انتهاء التفويض الإداري المشروع
41	الفرع الأول: انتهاء التفويض الإداري المشروع بطرق مباشرة
42	أولاً: انتهاء التفويض الإداري بانتهاء المدة
42	ثانياً: انتهاء التفويض الإداري بتغيير أحد أطرافه
43	ثالثاً: انتهاء التفويض الإداري بإلغاء الأذن
43	رابعاً: انتهاء التفويض الإداري بتحقيق الهدف
43	الفرع الثاني: انتهاء التفويض الإداري المشروع بطرق غير مباشرة
44	المطلب الثاني: حالات انتهاء التفويض الإداري غير مشروع
45	الفرع الأول: انتهاء التفويض الإداري غير مشروع عن طريق المفوض
45	الفرع الثاني: انتهاء التفويض الإداري غير مشروع عن طريق القضاء الإداري
48	خلاصة الفصل الثاني
52-49	خاتمة

الفهرس

56-53	قائمة المصادر والمراجع
61-57	الفهرس

الملخص:

أولاً: باللغة العربية

إن تغير وظيفة الدولة ممن دولة حارسة إلى دولة متدخلة زاد في حجم وظائفها هذا ما أدى إلى ظهور ما يسمى بنظام التفويض الإداري والذي جاء من أجل تسهيل سير العمل الإداري للدولة، حيث نجد أن أسلوب التفويض الإداري يعتبر وسيلة من وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري، ويقصد به منح الرئيس الإداري لجزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، ويشترط لممارسة هذا النظام وجود نص قانوني يجيزه وان يكون حزئيا، اهم ما يميز هذا النظام عن غيره من الأنظمة المشابهة هو وجود أحكام قانونية خاصة به.

والجزائر دولة الدول التي تأخذ بازدواجية التنظيم الإداري أخذت بهذا الأسلوب وعملت به في مختلف الإدارات.

الكلمات المفتاحية بالعربية: التفويض الإداري ، المركزية ، اللامركزية ، تفويض الاختصاص ، تفويض التوقيع

ثانيا: باللغة الانجليزية

Abstract :

The change of the state fonction frome a state gurd to over lapping state, state lead to un code its responsabilites this un tuern faves the way to emerge what is colled the administrative delegation.

This system facilitates the administrative work of the state since the method of the administrative delegation us one of the methods that realines a lock of administrative consontration which means givins the administrative leader a port from its branches to one lis officies to apply this system, it is important to have an administrative article which makes it legal and it met be partial

The system is also different them the other similas systems because et contions a specifice legal procedures and algeriens one of the other contries that follow the duality in the administrative organisation

Key words : central administrative, authorizarion, decentralization, delegation of competence, authorization of signature