



جامعة العقيد أكلي محند أولحاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



تقريب الإدارة من المواطن عن طريق آلية التفويض

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:

الأستاذ مزهود حكيم

إعداد الطالبة:

بوزاير سلمى

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة):.....رئيسا

الأستاذ: مزهود حكيم.....مشرفا ومقرر

الأستاذ(ة):.....ممتحنا

السنة الجامعية

2022 - 2021

شكر وتقدير

بعد الاحترام والتقدير نتوجه بشكر خاص إلى الأستاذ "مزهود حكيم"، الذي تفضل بالإشراف على هذا البحث فلم يخلنا بتوجيهاته ونصائحه وغمنا بكرمه وساعدنا على مواجهة كل الصعاب، لنصل في النهاية إلى الهدف الذي كنا نصبو إليه.....

فأنجزنا هذا العمل المتواضع الذي تناولنا من خلاله موضوعاً لم تسلط الأضواء حوله بعد بالشكل الكافي وخاصة في جامعة ألكي محمد ولحاج - البويرة.
كما نتوجه بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة، شاكرين لهم الجهد المبذول في تصحيح هذه المذكرة من أجل تنقيحها حتى ترقى إلى مصاف البحوث العلمية وتكون مرجعاً للطلبة بعدنا.

بوزاير سلهى

الإهداء

إلى روح أبي الطاهرة، ألف رحمة الله وأسكنه فسيح جناته وجعل قبره روضة
من رياض الجنة، فلقد كان له الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي وآمن بقدراتي.
إلى من وضعتني على طريق الحياة ورأعتني حتى صرت كبيرة وتحملت عبئ الحياة
من أجلي "أمي" ذات المقام العالي والسيرة العطرة أطال الله في عمرها وحفظها من
كل مكروه.

إلى كل عائلتي التي ساندتني ولا تزال (أخواتي الحبيبات) ودموالي السند الذي لا
يتعب.

بوزاير سلمى

قائمة بأهم المختصرات

ق إ ج ج = قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

ق ع = قانون العقوبات.

ج ر ع = جريدة رسمية عدد.

ص = الصفحة.

ص ص = من الصفحة إلى الصفحة.

د س ن = دون سنة النشر.

د د ن = دون دار نشر.

د ب ن = دون بلد النشر.

ط = الطبعة.

ج = الجزء.

المقدمة

المقدمة

إن الإدارة ملزمة بتلبية حاجيات المواطنين وخدمته وهو يعتبر حجر الأساس للالتزامات الدولة. مما دفع بهذه الأخيرة إلى السعي لتوفير هذه الخدمة وضمانها، ويعتبر الجهاز الإداري الذي يعرف بالإدارة العامة، بمثابة الوسيلة التي تمكن الدولة للقيام بالتزاماتها اتجاه المواطنين.

إلا أنه ومع تزايد النمو الديموغرافي يزداد حجم الالتزام السالف ذكره، وحتى مع تطور التكنولوجيا والعلوم والمعارف وانعكاساتها على جل المجالات، وخاصة التنمية الإدارية استعدت الضرورة لممارسة تفويض السلطات بسبب اختلاف الاعمال وتنوعها، ومن الصعب جدا على المدراء والاشخاص الإداريين تأدية كل المهام والاعمال لوحدهم مهما كانت المهارات أو القدرات وحتى الكفاءات والرتبة التي يشغلونها إلا بالتفويض.

فالدولة هي المسؤولة عن حل مشاكل المجتمع في الحاضر والمستقبل ومن جميع النواحي وذلك من أجل رفع مستوى معيشة المواطن وخدمته. ومع تزايد وظائفها تزايدت أهمية الإدارة، فهي الآن أداة لتنفيذ السياسة التي تتبناها الدولة، وللإدارة أهمية بالغة فزيادة على الخدمات المتعددة التي تقدمها للمواطن عن طريق المرافق العمومية كالجامعات والمستشفيات والمدارس وغيرها فقد أصبحت هيئة لا يمكن للمواطن أن يستبدها أو يعرض عن التعامل معها وذلك بسبب وجودها الدائم في حياته من لحظة الميلاد (تسلمه شهادة ميلاد) إلى وفاته (منح شهادة الوفاة) فعلاقة المواطن بها حتمية لا يستطيع الاستغناء عنها، فهي أداة تلبي حاجاته وتعمل على خدمته.

وتماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية. فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية بناءً على نصوص قانونية تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين، سواءً داخل الهيئة الإدارية، أو على مسؤولي الهيئات أو الوحدات الإدارية التابعة لها داخل إقليم الدولة أي المصالح الخارجية وهو ما يسمى بعدم التركيز الإداري، ومن بين صوره أسلوب التفويض الإداري الذي يقتضي نقل سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيههم.

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان

المقدمة

يُعرف منذ القدم فهو لم يظهر طفرة واحدة بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، ولقد كان يعرف في بداية الأمر عند الرومان، حيث كان يتم استعماله في التعبير عن العلاقة التعاقدية في إطار القانون الخاص، فكانت كلمة تفويض تعني تكليف شخص لشخص آخر للقيام بمهمة معينة أو بتصرف قانوني محدد، كالعقد، أو القيام بنقل التزامات شخصية من فرد لآخر.

وانتقلت بعدها فكرة التفويض إلى القانون المدني الفرنسي القديم، حيث كانت تتضمن نفس المعنى الذي جاء به القانون الروماني في استعمال العلاقة الرابطة بين الأفراد كالعقود المسماة وقد تناول بعض فقهاء القانون الخاص في فرنسا فكرة التفويض في نهاية القرن الماضي، والتي كان لها مفهوم واسع والمتضمن معنى الوكالة، أي تكليف شخص نيابة عن شخص آخر بتصرف قانوني.

كان القضاء الإداري وفيما لنزعته التحريرية من قواعد القانون الخاص، وإسهام كبير في هذا الشأن إلى جانب الفقه، وبدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجياً عبر مختلف الأنظمة إلى أن ارتكزت قواعدها وأسسها في إطار القانون الإداري.

وللتفويض دور هام في مجال التنظيم الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز في ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، ويكتسب أسلوب التفويض الإداري أهمية نظرية وعملية بالغة في إطار القانون الإداري والإدارة العامة، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والمنظمات الإدارية.

إلا أن فقهاء القانون الإداري ينظرون إلى التفويض من الجانب القانوني باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للأعمال الإدارية، فهو إذن وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، ويهدف إلى تحقيق فعالية الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد.

كما تقوم مختلف الدول على نظام اللامركزية الإدارية، فبعض الدول تبنت أسلوب المركزية الإدارية الذي يقوم على أساس تجميع النشاط الإداري، في يد السلطة التنفيذية والأسلوب اللامركزية الإدارية. وتتخذ الدولة سواء الأسلوب المركزي الإداري أو الأسلوب اللامركزي

المقدمة

الإداري، وهذا وفقا لظروف سياسية، اقتصادية واجتماعية لكل دولة، حيث تتبع ما يصلح ويتمشى مع ظروف الدولة، خاصة الظروف السياسية.

حيث اتخذت الدولة الجزائرية أسلوب اللامركزية لتلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين باشتراك أفرادها في تسيير اقاليمهم ضمن أسس قانونية وتنظيمية، لا تمس بكيان الدولة فاعتمادها أسلوب التنظيم اللامركزي من أجل تحقيق العديد من الأهداف المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطنين، والأداء الحسن للأعمال الإدارية، وتخفيف العبء عن الولاية الأصلية، وتوفير جميع الخدمات العمومية للمواطنين.

ونتيجة للبيروقراطية المتفشية في زمن الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة ومن أجل إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن والقضاء على سرطان الإدارة تم تفعيل من جديد المنصب القديم الجديد والمتمثل في هيئة وسيط الجمهورية الذي يعتبر حلقة وصل بين رئيس السلطة التنفيذية المتمثل في رئيس الجمهورية وأبسط مكون للشعب الجزائري هو المواطن البسيط المغلوب على أمره بغية نقل انشغالاته الى أعلى السلطة لتنفيذية دون المرور على الأجهزة الأخرى التي تعتبر معرقة للعمل الإداري.

يحقق أسلوب التفويض الإداري أهمية بالغة من الناحية النظرية والمتمثلة في تكريس وتجسيد أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وذلك بمعرفة الاختصاصات الإدارية المحددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تسيير الهيئة الإدارية، وتحديد المسؤوليات، وتنمية الوعي القانوني لدى موظفي الهيئات والمؤسسات الإدارية، والعمل بمبادئ التنظيم الإداري.

أما من الناحية العملية، فالتفويض يهدف إلى تحقيق الإصلاح الإداري الذي يسعى إلى تخليص الجهاز الإداري من التعقيدات الروتينية والإدارية، وتحسين الأداء الوظيفي للموظفين والسرعة في إنجاز الوظيفة الإدارية وتقريب الإدارة من المواطنين لتحقيق المصلحة العامة.

على الرغم من هذه الأهمية المتزايدة للتفويض الإداري إلا أن هناك بعض الصعوبات التي تعرقل عملية انتهاجه من طرف السلطة التنظيمية والتشريعية وعملية سيره بين أعضاء الهيئة الإدارية.

المقدمة

كانت هاته الأهمية النظرية والعملية للتفويض الإداري من إحدى الأسباب الرئيسية التي دفعتني إلى القيام بهذا البحث بالنظر إلى الواقع الأليم الذي يشهده التسيير الإداري، نتيجة التعقيدات والبروتوكولات الإدارية والتماطل في أداء العمل الإداري، ومن أهم المسببات في ذلك هو كثرة الأعباء الإدارية الملقاة على عاتق الرئيس الإداري وغياب النصوص القانونية والتنظيمية التي تعمل على تسهيل وحسن تسيير الوظيفة الإدارية.

كما تركز أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على الآليات التي من شأنها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من خلال توجيه هذه الأخيرة نحو إبقاء جميع التصرفات في الإطار القانوني، ومن دون تعسف في مواجهة المواطن، وبهذا يتم التخفيف من حدة الاحتكاك المباشر معها وبالنتيجة التقليل من النزاعات المحتملة فيما بينهما.

أما بالنسبة للأهمية العلمية لهذه الدراسة فهي تشكل تكملة وإضافة للدراسات السابقة لتزيل اللثام عن أبرز المشاكل القانونية التي تعاني منها عملية التفويض الإداري والتي تحول دون الوصول إلى الأهداف التي جاء من أجلها، كما أن هذا الموضوع يشكوا من ندرة الأبحاث والدراسات القانونية في الجزائر وقلة المراجع المتخصصة، وعلى الرغم من ذلك فلم يمنعنا من البحث فيه.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع، يعود لأهميته وجدية الاهتمام المتزايد به من طرف الدولة، ناهيك عن العبر التي يقدمها التاريخ ولتي تثبت في كل مرة أن تذبذب العلاقة بين الدولة والمواطن هو الدافع لرئيسي لانفجار الثورات الشعبية التي هدمت أنظمة سياسية عديدة في الآونة الأخيرة، فمدى استقرار علاقة الإدارة بالمواطن هو مؤشر عن الديمقراطية ونجاح النظام الحاكم إلى حد بعيد.

كما نجد من بين الأسباب الذاتية التي دفعتنا للبحث في هذا الموضوع هو الوصول إلى كل ما يخدم استقرار الدولة وتحسين وضع المواطنين، فقد عان المواطن من ويلات الإرهاب الدموي الذي تمركز في الجبال، أما اليوم أصبح يعاني من الإرهاب المتمركز في الإدارات وراء المكاتب وبالبدلات الكلاسيكية.

ومن خلال هذا البحث سنحاول أن نستعرض المقتضيات القانونية والعملية التي تتيح لعملية التفويض الإداري في تحسين وقريب الإدارة من المواطن، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ما هي الوسائل القانونية المفعلة لتنظيم وتحسين

العلاقة بين الإدارة والمواطن؟

المنهج المستخدم للإجابة على الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي وذلك بإبراز الصلة بين المفاهيم والجزئيات المتعلقة بين التفويض وعلاقته بتحسين وتطوير العلاقة بين الإدارة والمواطن من أجل تبسيط الموضوع الذي يساعد على فهم الغموض بصورة أفضل، وكذلك قمنا بتحليل النصوص القانونية المنظمة للأساليب المتخذة من قبل المشرع الجزائري من أجل تقريب الإدارة بالمواطن.

ولمعالجة هذه الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى فصلين: حيث تناولنا القواعد الخاصة بالتفويض الإداري (الفصل الأول)، أين تطرقنا فيه إلى شروط التفويض الإداري والآثار المترتبة عنه، وكذا إلى نهاية التفويض الإداري وتقديره. وتناولنا تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن (الفصل الثاني)، أين تطرقنا إلى المبادئ المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن والوسائل المستحدثة لتقريب الإدارة من المواطن.

الفصل الأول

القواعد الخاصة

بالتفويض الإداري

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

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

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

بمعنى أن نظام التفويض الإداري يهدف إلى تخفيف العبء والحد من السلطة الاحتكارية للمركزية الإدارية، فيقصد به 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 معيباً.

كما يعتبر التفويض الإداري إجراءً مؤقتاً فزواله يقترن بعدة أسباب، إلا أنها تختلف باختلاف طبيعته ومدى مشروعيته. حيث ينتهي التفويض المشروع وفقاً لطبيعته على الرغم من وجود أحكام عامة مشتركة والمتمثلة في إلغاء قرار التفويض، أو بانتهاء المدة القانونية المحددة، أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض.

وسنعالج في هذا الفصل شروط التفويض الإداري وآثاره القانونية (المبحث الأول) وبعدها نتطرق إلى نهاية التفويض الإداري وتقديره من خلال إظهار المزايا التفويض الإداري والصعوبات والعراقيل التي تنشأ جراء التفويض دون أن ننسى تقديم بعض الحلول لتقادي هذه الصعوبات (المبحث الثاني).

المبحث الأول

شروط التفويض الإداري والآثار المترتبة عنه

يعد التفويض الإداري من أعقد العمليات الإدارية وأصعبها، ولكي تتم عملية التفويض بطريقة صحيحة وناجحة وتحقق الأهداف المرجوة، وعليه فإن التفويض أصبح الآن يمتلك أهمية تطبيقية كبيرة، وتطبيقه بأهمية بمكان في جميع الدول، التي تتضاعف فيها مسؤوليتها والتزامها تجاه الأفراد، فضلا عن أن التفويض في الاختصاص هو استثناء على الممارسة الشخصية للاختصاص، الذي فرضه الواقع العملي ومصلحة الإدارة، والرئيس الإداري يعهد إليه الاختصاص يجب عليه القيام به بنفسه، بحكم القانون الذي أسند إليه الاختصاص، وعدم تفويض غيره في ممارسته إلا في الحالات التي يصرح فيها النص صراحة للرئيس الإداري بالتفويض، لدى وجب عليه معرفة شروط التفويض الإداري وآثاره بالنسبة للمفوض والمفوض إليه.

ولدراسة أحكام التفويض، يجب علينا معرفة الشروط القانونية الواجب توفرها في النص الآذن **(المطلب الأول)** بالإضافة الى الشروط المتعلقة بقرار التفويض المستند اليه، مما يترتب على مشروعيته مجموعة من الآثار القانونية **(المطلب الثاني)** ولتمثلة في مسؤولية كل من المفوض والمفوض اليه.

المطلب الأول

شروط 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 تفادي حدوث اختلالات في الوظيفة الإدارية.

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

في هذا المطلب سنحاول التعرف على الشروط الواجب توافرها في صحة التفويض الإداري والمتمثل بعضها في شكل قرار التفويض (الفرع الأول) والبعض الآخر بطرفي العلاقة التفويضية (الفرع الثاني)، كما تتعلق شروط أخرى بموضوع التفويض (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الشروط الخاصة بشكل قرار التفويض

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 شفويًا 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 شفويًا وهذا ما إتفق عليه أغلب الفقهاء غير أن شرط الكتابة هو أقرب للصواب وذلك من أجل تحديد من المسؤول في حالة حدوث نزاع¹.

ومن بين الشروط الشكلية لقرار التفويض:

أولاً/ الكتابة

بمقتضاها يصدر قرار الاصيل بالتفويض مكتوبًا، فإذا تطلب النص الاذن بالتفويض صيغة معينة للكتابة واجب اتباعها، والا كان الاصيل حراً في اتباع أي صيغة يشاء. وقد تباينت مواقف الفقه والقضاء من هذه المسألة، فمجلس الدولة الفرنسي أفصح عن موقفه من شرط الكتابة في أحد قراراته، حيث قضى في هذا بان: "عامل العمالة لا يستطيع تفويض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى الكاتب العام للعمالة، إلا بإصداره قرار بهذا الشأن، وأن هذا التفويض لا يكون شفهيًا أو ضمناً"².

وإن كان بعض الفقه قد أيد هذا الموقف واشترط أن يكون التفويض مكتوبًا، فإن أغلبية الفقه الفرنسي ذهبوا إلى أنه إذا لم يتطلب النص الاذن في قرار التفويض شكل الكتابة الذي يستفاد من قرائن متعددة، فإنه يجوز أن يكون غير مكتوب.

وهناك من اختلف بدوره حول هذه المسألة، فبعضهم اعتبر الكتابة شرطاً جوهرياً لصحة التفويض، في حين أقر آخرون صحة التفويض الشفهي فمن الاتجاه الأول نجد الدكتور خليل الظاهر الذي قال: "ونظراً لأهمية وخطورة التفويض من ناحيته، ولأن التعويض في الاصل لا يكون إلا جزئياً، فإن الكتابة في قرار التفويض، هي ادعى إلى الصواب وأكثر واقعية وموضوعية وانسجاماً مع طبيعة التفويض، حيث تكون الكتابة هي خير وسيلة للإثبات في حاله أي نزاع بين المفوض والمفوض إليه، لهذا وجب أن يكون التفويض واضحاً ومحددًا ومكتوبًا لأن التفويض الشفهي يثير الكثير من المشاكل ويصعب اثباته لهذا لا يعتد به في ساحه القضاء"³.

¹ - ممدوح سودي منوخ الظفيري، أثر تفويض السلطة على فعالية الأداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة الكويت، دراسة تطبيقية على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص 33.

² - حكم لمجلس الدولة الفرنسي مؤرخ في: 13 ماي 1949 نقلاً عن: منور كرويحي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1986، ص 120-122.

³ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 166.

وكذلك يرى الدكتور عبد العزيز ابن حبتور: ان التفويض المكتوب هو الغالب وبواسطته تحدد المسؤولية بدقه¹.

اما في الجزائر، نظرا لافتقار الفقه والقضاء الجزائري لدراسة هذه المسألة، تم استقراء موقف النظام الجزائري من خلال النصوص التشريعية، اذ واضح من خلالها انها تشترط شرط الكتابة، الذي يستتبع من وجوب النص الآن مثلا ان يتضمن اسم المفوض اليه، او حصر الاختصاصات المفوضة، او نشر قرار التفويض، فمن البديهي ان يفرغ في قالب مكتوب.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المرخص لأعضاء الحكومة بتفويض امضاءهم بقولها: "يجب ان يتضمن قرار التفويض اسم المفوض اليه وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن ان تتجاوز الصلاحيات الموكلة اليه" والمادة 05 من نفس المرسوم بقولها: "ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"².

ثانيا/ النشر

عندما يطلب المشرع اسلوبا معين لنشر القرارات الإدارية فانه يجب ان ينشر قرار التفويض وفقا للأسلوب الذي يطلبه المشرع لكون قرار التفويض قرارا إداريا. ومن تطبيقات ذلك في القانون الجزائري فانه يتم نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية إذا كان صادرا عن السلطات الإدارية المركزية³.

يعتبر النشر الوسيلة الأكثر شيوعا بين الوسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية. والمقصود به تلك الأشكال او الأدوات التي يصل عن طريقها مضمون القرارات او القوانين الى علم من تخاطبهم لتمكينهم من الإحاطة بها⁴.

ولتحقيق النشر السليم للقرارات الإدارية يشترط توافر شرطين مهمين:

- اولهما ان يجري النشر وفقا للنص ان وجد.

¹ - عبد العزيز صالح ابن حبتور، اصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 133.

² - مرسوم تنفيذي رقم 07-186 مؤرخ في: 11 يونيو 2007، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، ج ر ع 39، صادرة بتاريخ: 13 يونيو 2007.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 06-194 مؤرخ في 31 مايو 2006، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، ج ر ع 36، صادرة بتاريخ 31 مايو 2006. ومرسوم تنفيذي رقم 07-186، مرجع سابق.

⁴ - عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 107.

- ثانيهما يجب ان يكشف النشر عن مضمون القرار من بيانات ضرورية بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده¹.

فبعد اصدار الإدارة للقرار الاداري تعتمد الى نشره وفقا للشكليات والطرق التي تحددها القوانين والأنظمة، حيث ان سلطتها تكون مقيدة، وفي غياب النص القانوني تكون لها سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل الاعلام الجمهوري بها².

كما يقصد بنشر القرار وضعه في دائرة التنفيذ، واطار الكافة، والنشر عمليه ماديه ملحقة بالإصدار، ويرى الكثير من الفقهاء الى ان القرار الغير منشور او الغير المعلن قرار سليم، ونافذ في الإدارة وعدم نشره لا يؤثر على صحته، ولا يؤدي الى بطلانه بل ينحصر أثره فقط في عدم نفاذه في حق المخاطبين به، فقيمه النشر تتمثل في نقل القرار الاداري الى علم الغير، فلا ينفذ في مواجهتهم الا من تاريخ النشر، كما نجد ان القرارات التي اصدرها المفوض اليه تعتبر صحيحة ولكن لا تنفذ تجاه الغير الا بنشرها.

وتنشر المقررات المحلية في نشره خاصه او تعلق على لوحه الاعلانات او في الاماكن المخصصة لذلك، بغية تمكين المواطنين من الاطلاع على محتواها، ومن ثم تصبح نافذه وتسري على الجميع³.

ونصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم: 88-131 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: " يتعين على الإدارة ان تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار ان تستعمل وتطور اي سند مناسب للنشر والاعلام⁴، وهو ما تؤكد وتفصله المادة 09 من نفسي المرسوم⁵.

وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، فانه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم اعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل.

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 119 وما بعدها.

² - محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص102.

³ - علي فيلاي، مقدمه في القانون، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 245.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 88-131، مؤخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر ع 27، صادرة بتاريخ 06 يوليو 1988.

⁵ - نص المادة 09: "يتعين على الإدارة ان تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين الا إذا وردت احكام مخالفه في التنظيم الجاري به العمل".

ثالثا/ يتم وفق الاجراءات والاشكال المحددة في القانون

يقصد بالإجراءات مجموعة المراحل السابقة على عملية اتخاذ القرارات الإدارية التي تدخل في تكوينها وتشكيل محتواها¹. او تلك الترتيب والتصرفات التي تتبعها الإدارة، وتقوم بها قبل اتخاذ القرار واصداره نهائيا، حيث تأخذ عده صور من اهمها: الاستشارة، الاقتراح، مرور مده زمنية معينه، الاجراء المضاد².

ومن المسلم به ان مخالفه قواعد الاجراءات تؤدي الى بطلان القرار الاداري دون حاجه الى النص على ذلك صراحة³.

حيث ان هناك البعض من التشريعات، من اشترطت في قرار التفويض، ان يتم وفق الاجراءات والاشكال المحددة في القانون، كاستطلاع راي جهة اداريه او اخذي موافقتها.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطه التعيين والتسيير الاداري، بالنسبة للموظفين واعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري⁴ بقولها: "يمكن ان تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطه التعيين، وسلطه التسيير الاداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد اخذ السلطة المكلفة بالوظيفة".

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بطرفي العلاقة التفويضية

انا التفويض الاداري تصرف قانوني ينشئه علاقة تربط بين الطرف الاول المانح لهذا التفويض، وهو ما اصطلح على تسميته المفوض او الاصيل، والطرف الثاني، مستقبل له وهو ما اصطلح على تسميته المفوضين اليه.

¹ - عمار عوابدي، نظريه القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الاداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 76.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 74 وما بعدها.

³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص 250.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الاداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، ج ر ع 13، صادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

وعليه نتطرق لاهم الضوابط التي تحكم الاصيل اولا، بصفته صاحب المبادرة بالتفويض ثم بالموازاة يستوجب معرفه الضوابط المتعلقة بالمفوض اليه.

أولا/ الشروط الخاصة بالمفوض (الاصيل)

يتعين على الاصيل اثناء القيام بتطبيق عمليه التفويض مراعاة الشروط الآتية:

1/ الاختصاص القانوني بإجراء تفويض:

يتسم التفويض بطابع تنظيمي، فهو صوره من صور توزيع المهام الوظيفية اذ لا يكفي لقيام مجرد الاذن التشريعي به، وتحديد شخص المفوض وانما يلزم فضلا عن ذلك ان تظهر الإدارة من جانب الاصيل في استخدامه امكانيه¹. اي الرخصة القانونية المخولة اليه باللجوء الى هذا الاجراء، وذلك حينما يقرر نقل صلاحية ممارسة جزء من سلطته الى المفوضين اليه، ويتم ذلك بصدور قرار منه بالتفويض². اي لا يجوز لسلطه اداريه ان تفوض اختصاصات لا تملكها أصلا، فيفرض ان تكون صادرة عما يعود اليه أصلا بموجب نص القانون، إذا لا يمكن للرئيس تخويل هذا الحق للمرؤوسين إذا لم تكن السلطة أصلا في يده³.

2/ احترام الحدود القانونية للتفويض:

يجب ان يتم التفويض من المفوض الى الموظف المفوض اليه في الحدود وبالقيود التي وضعها النص الاذن وكذا حدود قرار التفويض، اذ يجب على الاصيل المفوض ان يحترم ما يحدده النص من حيث موضوع التفويض، ومن يجوز لهم التفويض⁴، وبالتالي يمتنع ان يفوض لغيرهم حتى في حاله غيابهم⁵ او ينصرف التفويض الى شخص اخر لم يذكره النص الاذن⁶.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص 277.

² - المرجع نفسه، ص 277.

³ - سعيد محمد المصري، اساسيات في دراسة الإدارة العامة، ط2، دار المريخ للنشر، السعودية، 1983، ص 289.

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001، ص 148.

⁵ - خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 122.

⁶ - محمد سعيد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 212، ان: "القضاء الفرنسي يعتبر التعداد الوارد في النص الاذن هو تعداد على سبيل الحصر".

3/ يفوض جزء من اختصاصاته:

من المتفق عليه ان صاحب الاختصاص الاصيل، لا يملك تفويض صلاحيات لا تتدرج ضمن صلاحياته او تتجاوز نطاق صلاحياته موضوعيا او زمنيا او مكانيا¹.

فوجد في التشريع الجزائري ما نصت عليه المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد اجهزه الإدارة العامة في الولاية وهيكلها بقولها: " يمكن الوالي ان يمنح اعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل ممارسه مهامهم².

4/ تحدد المواضيع المفوضة:

ان التفويض يستوجب ان يكون محددًا من حيث الموضوع، وذلك بان يتم في نطاق النص الآذن به، بمعنى ان يتناول الموضوعات التي حددها النص، ولا يمتد الى غيرها³. اي ان الشخص القائم بعملية التفويض يبين للمرؤوس الذي يراد تفويض السلطة له، ماهية الاختصاصات التي سيقوم بممارستها⁴، وذلك بتحديد الواجبات التي يفوضها أو تعيينها بشكل واضح ومتناسب مع امكانياته⁵.

فمن واجبه ان يخلص من بين الاعمال التي يقوم بها، قبل ان يقدم على تفويضها وهذا الاختيار اساسه الاحتفاظ بالاهم، والتفويض في الاعمال التي تلي ذلك في الأهمية⁶. كما ينبغي على المفوض الاداري ان يعين حدود التفويض بدقه ووضوح، تحسبا لأي نزاع او سوء فهم يمكن ان يقع اثناء ممارسه المفوض له للاختصاص⁷.

¹ - علي خطار شنطاوي، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1995، ص 699.

² - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ع 48، صادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

³ - بشار يوسف عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الأردن، 1992، ص 191.

⁴ - جمال الدين العويصات، مبادئ الإدارة، دار هومه للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 101.

⁵ - فؤاد الشيخ سالم، المفاهيم الإدارية الحديثة، مركز الكتب الأردني، 2000، ص 177.

⁶ - محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005، ص 223.

⁷ - خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 118.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة خمسة من المرسوم التنفيذي رقم 03-176، المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها بقولها: " يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي: يتولى بتفويض من رئيس الحكومة، متابعه العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة المعنية¹.

كما نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهي كلها: "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين التنظيمات المعمول بها، تحت سلطه الوالي بتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

- عملية تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها،
- يصادق على مداوات المجلس البلدي حسب الشروط التي يحددها القانون.
- يحث ويشجع كل مبادرة فرديه او جماعيه للبلديات التي ينشطها تكون موجهه الى انشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبيه الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.
- يسهر زيادة على ذلك، على الاحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسه الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها².

5/ منح المفوض اليه السلطة والصلاحيات الكافية:

يجب ان تمنح للمرؤوس الذي تم تحديد واجباته السلطة او الصلاحية الكافية لأداء هذه الواجبات وهذا يشمل التوفير الامكانيات المادية والبشرية وكذلك اعطاء الحق في اتخاذ القرارات واصدار التعليمات للقيام بالواجبات³.

من جهة اخرى منح المرؤوس السلطة الكافية واللازمة لتنفيذ هذه الاختصاصات كمنحه حق صرف مبالغ نقدية من اجل تنفيذ مهمه ما، او تمثيل المنظمة امام الغير، فهذه العملية تتماشى والمبدأ القائل بان السلطة يجب ان تتطابق مع المسؤولية فاذا تم تحميل الشخص المعني مسؤوليات ما، دون ان تكون لديه السلطة الكافية لإنجازها، فإن معنى ذلك بالتأكيد هو ان الشخص المفوض له لن يستطيع تنفيذ ما اسند اليه من مسؤوليات⁴.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 03-176 مؤرخ في 15 أبريل 2003، يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، ج ر ع 27، صادرة بتاريخ 16 أبريل 2003.

² - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

³ - فؤاد الشيخ سالم، مرجع سابق، ص 177.

⁴ - جمال الدين العويصات، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 101.

ثانيا/ الشروط الخاصة بالمفوض اليه

تتمثل هذه الشروط في الآتي:

1/ عدم ممارسة اختصاصات الاصيل الا بعد حصوله على تفويض:

يستوجب لمشروعيه القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض اليه ان تصدر عقب صدور قرار التفويض، اذ انه قبل ذلك، لم يكن مؤهل قانونا لممارسه اصدار القرارات الإدارية، وفق القواعد السارية المفعول والمعمول بها وقت اصدارها، وليس وقت نظر مشروعيتها¹.

2/ وجود المفوض اليه وجودا قانونيا صحيحا:

حيث يتعين ان يكون المفوض اليه قد عين في مركزه الوظيفي تعيينا سليما قبل صدور قرار التفويض من رئيسته الاداري، وان تستمر صفته الوظيفية طوال مدة التفويض²، وان لا يكون قرار تعيينه قد انتهى لاحد الاسباب كفقده صفته بالاستقالة او العزل او الوقف³، والا فانه يكون عندئذ فاقدا للمكنة الشرعية في ممارسه اي اختصاص يعهد اليه⁴.

3/ احترام قاعده لا تفويض على تفويض:

أي لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يفوض الاختصاص الذي فُوض إليه إلى غيره⁵. بمعنى لممارسة المفوض اليه الاختصاص الذي فوض فيه بنفسه⁶، ذلك أن لشرعية التفويض، لا يجوز لمن فوض اليه ان يقوم بدوره بتفويض الاختصاص الذي آل إليه بطريق التفويض⁷، الا إذا سمح المشرع تفويض السلطات من الرئيس الاداري الى من أدنى منه في السلم الوظيفي، يؤدي الى

¹ - علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 699

² - بشار يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص 217.

³ - منور كربولي، مرجع سابق، ص 123.

⁴ - بشار يوسف عبد الهادي، مرجع سابق، ص 217.

⁵ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 57.

⁶ - محمد سعيد حسين امين، مبادئ القانون الاداري، دراسة في اسس التنظيم الاداري، اساليب العمل الاداري، دار الثقافة الجامعية، مصر،

1997، ص 102.

⁷ - محمد انور حماده، القرارات الإدارية ورقابه القضاء، دار الفكر العربي، مصر، 2004، ص 119.

ضياح المسؤولية. فعملية التفويض لا تتم الا مره واحده طبقا للقاعدة العامة: "لا تفويض في الاختصاصات المفوضة"¹.

4/ منح المفوض اليه قسطا من الحرية:

حيث يجب ان يكون للمفوض اليه قسطا حقيقيا من حريه الاختيار او السلطة التقديرية، والا كان التفويض سوريا عديم الجدوى، ولا يتفق والهدف الذي تقرر من اجله²، فبإعطائه قدر من السلطة يكفي لأداء مهمته والتأثير في الناس³.

5/ احترام المفوض اليه حدود التفويض:

ذلك انه يجب على المفوض اليه ان يتقيد بالاختصاصات التي شملها قرار التفويض⁴. ليس له ان يبيث او يقرر في موضوعات اخرى⁵، ولا يتجاوزها لغيرها. ويستوجب ذلك بداهه ان يكون القرار الصادر محددًا للاختصاصات التي يرغب تفويضها الى أحد مرؤوسيه، ليكون هذا المرؤوس على علم بها، التي تتحدث مسؤوليته عن تنفيذها⁶.

الفرع الثالث: الشروط الخاصة بموضوع التفويض

تقتضي مشروعية قرار التفويض موضوعيا، أن يكون سليما وصحيحا، من الناحة القانونية، وأن يتم وفق الأوضاع التي نص عليها القانون⁷، ويمكن ذلك بتوافر جملة من الضوابط الموضوعية، تفصيلها كالاتي:

¹ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، منشأة المعارف، مصر، 2011، ص 90.

² - فهد عبد الكريم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص 322.

³ - عبد العزيز ابن حبتور، مرجع سابق، ص 134.

⁴ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، مرجع سابق، ص 90.

⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 149.

⁶ - بشار يوسف عبد الهادي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 185.

⁷ - خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 168.

أولاً/ ان يكون التفويض محظوراً

لقد سبقت الإشارة الى ضرورة استناد التفويض لنص قانوني، وعليه يعتبر أهم شرط من شروط التفويض الموضوعية ألا يحظره نص آذن والا انعدم الأساس القانوني له، كما يجب ألا يكون محظوراً صراحة أو ضمناً من طرف نص قانوني متعلق بالمادة التي يتدخل فيها¹.

ثانياً/ التفويض في جزئ من الاختصاصات

لا يكون التفويض شاملاً لكافة اختصاصات وصلاحيات الأصل المخولة له قانوناً²، فتفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة، إذ أنه يؤدي الى شل السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي ومصادرة وظائفها³. فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري أحد مرؤوسيه بممارسة جميع اختصاصاته، لأنه يتضمن تتصل الرئيس من مزاوله كل أعماله، ولا يتصور أن يسمح التشريع بذلك⁴، محكمة ذلك أنه لو جاء كلياً في جميع اختصاصات الموظف الأصل، لأصبح هذا الأخير بدون عمل أو اختصاص وهذا لا يسوغ منطقياً⁵، والا انعدم مركزه في البناء التنظيمي⁶.

ثالثاً/ تحديد المدة التفويض

التفويض اجراء مؤقت بطبيعته⁷، إذ تقتضي شرعية التفويض أن يكون محدد المدة⁸. فلا يصح أن يكون أبدياً، حيث يؤدي الى تنازل غير جائز من الأصل عن ممارسة ما منحه له القانون من

¹ - محمد علي الشباط، ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة التاسعة، العدد 27، سنة 2017، ص 82.

² - نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، ط5، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998، ص 236.

³ - نداء محم أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتفويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 81.

⁴ - نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، مذكرة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص 59.

⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 149.

⁶ - سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ للنشر، السعودية، 2013، ص 289.

⁷ - رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 150.

⁸ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 156.

اختصاص¹. وعليه يبطل إذا كان متراميا غير محدد المدة، فلا يمارس المفوض اليه الاختصاص المفوض الا خلال فترة زمنية لا يتعدها والا كان ممتدا في الزمان الى غير حد، متضمنا اعراض الجهة المختصة عن مباشرة ولايتها الأصلية، ناقلة مسؤوليتها، مما يعني النزول عن مباشرة الاختصاص بالمخالفة للقانون².

وحكمة ذلك تنحصر في عودة الاختصاص المفوض الى الأصيل بانتهاء المدة المحددة، محافظة على قواعد الاختصاص. وعليه يمتنع على المفوض اليه بمجرد انتهاء المدة المحددة عن مباشرة اتخاذ القرارات والا كانت معيبة لصدورها من غير مختص. ومدة التفويض قد تكون محددة في النص الآذن بالتفويض، وقد يترك أمر تحديدها لتقدير الأصيل في القرار الصادر منه³.

ومن المفروض أن تحدد النصوص التشريعية الآذنة بالتفويض مدة ممارسته تماشيا مع الطابع الاستثنائي الذي يميزه، فمعظمها لم تحدد ذلك، إذ تكتفي بالنص على انهاء التفويض كما ورد بالمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-186 المتضمن تفويض امضاء أعضاء لحكومة بقولها: "ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض اليه"⁴.

رابعاً/ التفويض ينصب على السلطة دون المسؤولية

حيث يقوم الرئيس الإداري بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة، مع بقاء مسؤوليته عنها كاملة أمام الرئاسات العليا، وذلك لان اصطلاح الاختصاص في القانون الإداري يتضمن شقين السلطة والمسؤولية، وكقاعدة عامة لا يجوز التفويض في المسؤولية، انما يقع التفويض بالنسبة للسلطة فقط⁵.

¹ - نواف طلال فهيد العازمي، مرجع سابق، ص 60.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، مصر، 2007، ص 62.

³ - بشار يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 193.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 07-186، مرجع سابق.

⁵ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1991، ص 184.

فيعني المبدأ "لا تفويض في المسؤولية"، أن المفوض يظل مسؤولاً بجوار المرؤوس الذي يمارس الاختصاص المفوض فيه، ومرجع ذلك أن الرئيس بحكم القواعد التي تنظم العمل بصفة عامة مسؤول عن جميع أعمال مرؤوسيه، سواء أكانت هذه الأعمال ممارسة لاختصاص أصيل أو الاختصاص مفوض¹.

خامساً/ التفويض يكون من الأعلى إلى الأسفل

هذا الشرط بديهي، لأن الغرض من التفويض هو التخلص من تركيز السلطة في قمة السلم الإداري، فيجوز لجوء الرئيس إليه لنقل جانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه، فلا يعقل إذن أن يحدث العكس، أي أنه من غير المتصور أن يتم التفويض من المرؤوس إلى رئيسه²، لأنه لا يجوز أن يتم التفويض إلا للمرؤوسين أي لمستويات أدنى وظيفياً من مستوى الأصيل، وليس موازية له أو أعلى منه³.

المطلب الثاني

الآثار القانونية المترتبة عن التفويض

إن استناد عملية التفويض الإداري على أسس قانونية، ينجم عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات على كل من المفوض والمفوض إليه. فإذا كان من حق المفوض القيام بممارسة التفويض بناء على نص قانوني وبموجب قرار إداري، فإنه ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأنه يعتبر رئيساً له. أما بالنسبة للمفوض إليه، فله الحق في ممارسة الاختصاص المفوض ولكنه ملزم بحدود التفويض. ويستلزم التفويض الإداري تناسب السلطة مع المسؤولية. فإذا كانت السلطة تتدرج نزولاً من القمة إلى القاعدة فإن المسؤولية تتدرج صعوداً من القاعدة إلى القمة في الهرم الإداري⁴.

¹ - تطبيقاً لهذا المبدأ في قانون نظام العاملين بالقطاع العام والذي يقرر: "يتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته"، أورده: سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1996، ص 616.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1999، ص 199.

³ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1998، ص 414.

⁴ - محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992، ص 375.

بمعني أي تصرف قانوني ينعقد صحيحا سليما، وفق ضوابط وأحكام قانونية، لا بد له من آثار تترتب عليه، وأكد أن العلاقة التفويضية كعملية إدارية لا يعدو أن تخرج عن هذا الإطار.

وعليه إذا كانت آثار التفويض تختلف باختلاف طبيعته، فما هي آثاره اتجاه المفوض (الفرع الأول) وبالمقابل ما هي آثار التفويض الإداري للمفوض إليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آثار التفويض الإداري على المفوض

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

تنص القاعدة العامة على أنه لا تفويض في المسؤولية¹، لأن التفويض لا ينصب إلا على السلطة فقط إذ تبقى مسؤولية المفوض عن الاختصاصات التي قام بتفويضها، لأنه يختص بممارسة السلطة الرئاسية على جميع مرؤوسيه بما فيهم المفوض إليه، فهو يعد مسؤولاً أمام الرئيس الإداري الذي يعلوه أي أمام السلطة الرئاسية العليا².

فالتفويض لا يعني تخلي المفوض تماماً عن الاختصاص الذي قام بتفويضه أو التهرب عن المسؤولية، وإنما هو وسيلة لتوزيع الاختصاص. فمصطلح الاختصاص في القانون الإداري له شقين، فالشق الأول يتمثل في السلطة، أما الشق الثاني فيتضمن المسؤولية. كما أن الهدف من توزيع الاختصاص هو القضاء على تركيز السلطة والسعي إلى تحقيق مصلحة العمل الإداري³.

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

¹ - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 54.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996، ص 597.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 120.

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

بمعنى ان الرئيس الذي يفوض يظل مسؤولاً بجوار المرؤوس الذي يمارس الاختصاص المفوض فيه ومرجع ذلك الى ان الرئيس بحكم القواعد التي تنظم العمل بصفه عامه مسؤول عن جميع اعمال مرؤوسيه سواء كانت هذه الأخيرة ممارسة لاختصاص اصيل او لاختصاص مفوض. فتفويض السلطة لا يعني اعفاء المدير من المسؤولية تجاه اعمال من يفوضهم فالمسؤولية لا تقوض، ويبقى مسؤولاً عن كافة النشاطات الموكلة اليه وفاعليتها حتى وان كان قد فوضى بعض من سلطاته الى مرؤوسيه لإنجاز هذه الاعمال¹.

لمعرفه مدى امكانيه احتفاظ المفوض في الموضوع محل التفويض باختصاص مواز لاختصاص المفوض اليه، يقتضي ذلك التفرقة بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص.

أولاً/ تفويض الاختصاص

إذا كانت القاعدة العامة في التفويض أنه لا تفويض في المسؤولية، إلا أن تفويض الاختصاص يترتب مسؤولية المفوض إليه². إلا أن الفقه³ قد اختلف بشأن ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه حيث أن الفقه الفرنسي لم يتفق إزاء هذه المسألة، فيرى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، أي أن المفوض لا يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات إلى المفوض إليه، وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالسحب لعدم وملاءمتها، ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعية مع مراعاة حدود التفويض.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى أن المفوض له الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأن المفوض يعد رئيساً إدارياً بالنسبة للمفوض إليه، وهذا ما تقتضيه أركان التنظيم

¹ - فؤاد الشيخ سالم، المفاهيم الإدارية الحديثة، ط6، مركز الكتب الأردني، 1998، ص 176.

² - غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الواد سوف، ص 60.

³ - مقتبس عن: منور كربوعي، مرجع سابق، ص 135.

الإداري المركزي. ولكن لا يمكن للمفوض أن يحل محل المفوض إليه في مباشرة الاختصاصات أو السلطات المفوضة خلال مدة التفويض.

كما يجب على المفوض أن يتمتع عن ممارسة الاختصاصات أو السلطات التي تم تفويضها خلال مدة التفويض وهذا ما ذهب إليه كلا من الفقه والقضاء الفرنسي¹. لأن ممارسة الأصل للاختصاص المفوض يعد تصرفاً غير مشروعاً وقابلاً للإلغاء بسبب عدم الاختصاص الموضوعي².

لقد صدر عن مجلس الدولة الفرنسي، قراراً بتاريخ 20 ماي 1966 قضى بإلغاء قرار فصل أحد العاملين بالمركز الوطني الفرنسي للتجارة الخارجية، الصادر عن لجنة إدارة المركز بسبب عدم الاختصاص الموضوعي، لأن هذه اللجنة قد فوضت اختصاصها في ممارسة سلطتها التأديبية إلى المندوب العام لهذا المركز³.

وهو ما ذهب إليه البعض من الفقهاء المصريين، حيث يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأن المفوض ملزم بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة مادام التفويض قائماً، ولكن هذا لا يمنع من ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية من حيث التوجيه والتعقيب على أعمال المفوض إليه⁴.

وخلافاً لهذا الرأي يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ⁵، على أنه يجب التمييز بين الاعتبارات القانونية والعملية للتفويض. أما فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية والتمثلة أساساً في بقاء مسؤولية المفوض عن الاختصاصات المفوضة، لأن المفوض يمارس سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه وهو ما يستلزم ممارسته للاختصاصات المفوضة تقادياً أو درءاً لهذه المسؤولية.

أما بالنسبة للاعتبارات العملية، فإن ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة يتناقض مع أهداف التفويض ويتعارض مع أهم المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري، وهما مبدأ وحدة القيادة أو الأمر ومبدأ تحديد الاختصاصات المفوضة ووضوحها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن

¹ - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 62.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 250.

³ - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 135.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 118.

⁵ - رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص ص 220-221.

ممارسة الاختصاصات المفوضة من طرف المفوض يؤدي إلى الازدواجية والتضارب في أدائها مما يترتب عليه تعطيل العمل الإداري.

إن السبب من تجريد الأصل في ممارسة الاختصاص المفوض، هو ضمان حسن سير العمل الإداري لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يحدث تغيراً في قواعد توزيع الاختصاص. ولهذه الأسباب لا يجوز للمفوض ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها، إلا إذا تم إلغاء قرار التفويض بشكل صريح عن طريق النشر باعتباره قراراً تنظيمياً وتبليغاً للشخص المفوض إليه باعتباره قراراً فردياً بالنسبة إليه، وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

ثانياً/ تفويض التوقيع

إن تفويض التوقيع يختلف عن تفويض الاختصاص حيث أن المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه، وذلك بإصدار التعليمات والتوجيهات ويملك أيضاً سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات أو المقررات أو الوثائق التي تكون محل التفويض بالإمضاء. مع العلم أن المفوض في تفويض التوقيع يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه بخلاف ذلك في تفويض الاختصاص. هذا النوع من التفويض لا يؤدي إلى حرمان الأصل من التصدي لاختصاصه الذي فوض فيه توقيعه فهو يستطيع أن يمارسه في أي وقت ودون الحاجة لإلغاء التفويض لا ضمناً ولا صراحة.

أما من الناحية الفقهية فإن التفويض بالتوقيع لا يثير أي جدل فقهي حول ممارسة الرئيس الإداري أي المفوض لسلطته الرئاسية على المفوض إليه، لأن طبيعة هذا التفويض لا تشكل تغييراً في قواعد توزيع الاختصاص¹.

إذ يرى "فالين" أن تمييز تفويض التوقيع بأنه لا يجرد الأصل من اختصاصه، من شأنه أن يدفعه دائماً إلى التوسع فيه، وعدم التردد في إجراءه على خلاف الحال في تفويض الاختصاص، ولم يرى في ذلك ازدواجاً في الاختصاص أو خروجاً على مبادئ التنظيم الإداري، وإنما يراه تعاوناً يؤدي إلى مساعدة الأصل، وبالتالي، إلى الحيوية في النشاط الإداري، كما أن الاختصاص المزدوج لا يمكن حدوثه خصوصاً أن المفوض إليهم بحكم قربهم المكاني واصلتهم الشخصية بالأصل،

¹ - علي خطار شنتاوي، مرجع سابق، 697.

تجعلهم يراجعونه في كل وقت قبل التوقيع على التصرفات او انهم يرفعون القرار اليه للتوقيع عليه بنفسه اذا كان التصرف يكتسي اهمية خاصة او يشكل خطورة على توقيعه من طرفهم¹.

وقد أيد ذلك شارل دباش بذكره أن تفويض الامضاء يبقى على ازدواجية أو ثنائية الاختصاصات، وهذا راجع الى طبيعة هذا النوع من التفويض الذي يتم الى اعوان مباشرين ومساعدين للأصيل من اجل التخفيف من عبء مادي كان يثقل كاهله. فهذا النوع لا يوجد الا في نطاق الجهاز الإداري الواحد، اي في الإدارة المركزية او في الإدارة اللامركزية فهو يبقى إجراء داخلي للوظيفة لا يؤثر على نظام توزيع الاختصاصات².

وقد سير الفقه المصري هذا الاتجاه وفي هذا الإطار يقول الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: "كما يملك ان يحل محله في مباشره التوقيع المفوض فيه..."³.

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

الفرع الثاني: آثار التفويض الإداري على المفوض اليه

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

أي عند قيام الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه، فانه لا يكفي تنفيذ ما فوض اليه في نطاق التفويض المعين من حيث موضوعه، وفي مدته. بل ينشأ التزام على عاتق

¹ - نقلا عن: منور كربولي، مرجع سابق، ص 140.

² - المرجع نفسه، ص 141.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 133.

المرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص من جراء عملية التفويض، مقتضاه انجاز العمل بالسلطة التي أعطيت له وفقاً لقرار التفويض¹.

أولاً/ مسؤولية المفوض إليه في تفويض الاختصاص

تقوم مسؤولية المفوض إليه نتيجة الالتزام أو الواجب القانوني العائق عليه، والمتمثل في أداء الاختصاص المحدد في قرار التفويض، حيث تنحصر هذه المسؤولية أمام المفوض فقط، دون أن تصعد إلى الرئيس الأعلى منه درجة، تطبيقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر². ويقصد بهذا المبدأ تحديد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات. ويتطلب احترام هذا المبدأ تطبيق مبدأ تسلسل القيادة داخل الهيئات الإدارية بهدف ضمان سير العمل الإداري، وتحقيق السرعة والدقة في تنفيذ التعليمات والأوامر والقرارات الصادرة عن الرؤساء الإداريين³.

تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص إليه، لأنه أصدرها بما له من سلطة بشأن الاختصاص المفوض إليه، ولهذا فإن هذه القرارات تأخذ نفس مرتبة القرارات التي يصدرها، بحكم مركزه في الهرم الوظيفي للإدارة، ولا تأخذ مرتبة قرارات المفوض⁴.

حيث أكد ذلك كروشن بقوله: "أن تتخذ تصرفات المفوض إليه نفس مرتبة تصرفاته بصفته أصيلاً، ويترتب على هذا القول نتائج هامة منها: ان الطعون الإدارية والقضائية التي ترفع ضد هذه التصرفات انما ترفع ضد المفوض إليه، كما أن المسؤولية الإدارية، وفي حالة الخطأ الشخصي توجه إليه دون الأصل"⁵.

ثانياً/ التزام المفوض إليه بحدود التفويض

ويلتزم المفوض إليه في هذا السياق بممارسة الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه، فهي لا تعتبر امتيازاً بالنسبة إليه بل يجب عليه أن يمارسها بنفس الشكل الذي يقوم به في أداء

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصور الإدارة العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1993، ص 242.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 47.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 50.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 132.

⁵ - منور كربول، مرجع سابق، ص 135.

اختصاصاته، وعليه الالتزام بمضمون وحدود قرار التفويض من حيث الموضوع والزمان والمكان، لأن أي تصرف خارج عن نطاق أو حدود التفويض يعد غير مشروعاً.

فقرار التفويض يعتبر ضماناً قانونية بالنسبة للمفوض إليه في مواجهة المفوض غير أن إخلال المفوض إليه بأداء الاختصاص المفوض يترتب عليه المسؤولية أمام المفوض، وفي هذا الصدد يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع¹.

تكون القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه في تفويض الاختصاص بنفس القيمة المقررة لاختصاصاته، وهو ما يترتب عنه عدة نتائج من حيث الطعون الإدارية والقضائية فهي تعود على المفوض إليه، لأنه يمارس الاختصاص المفوض باسمه وليس باسم الأصيل أو المفوض.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع، فإن القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه تأخذ القيمة المقررة قانوناً لاختصاص المفوض، وهو ما ينجم عنه مسؤولية المفوض سواءً من حيث الطعون الإدارية أو القضائية². إذ ينسب القرار الصادر من المفوض إليه في التفويض بالتوقيع إلى المفوض نفسه، ويأخذ قوة القرارات الأخرى الصادرة منه وفقاً لموقعه في السلم الإداري³.

لكون ان هذه التصرفات تستمد وجودها وقوتها منه لأنها تتم باسمه ولحسابه، ولذلك يفترض من الناحية القانونية انها صدرت منه، وتستخلص هذه القاعدة من طبيعة تفويض التوقيع ذاته من جهة، ومن الصياغة القانونية لتصرفات المفوض إليه من جهة أخرى.

بشكل عام لا يجوز للمفوض إليه القيام بإعادة التفويض، لأن الأصل في عملية التفويض ألا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بنفس الاختصاصات المفوضة، تقادياً لضياع المسؤولية. غير أنه يجوز للمفوض إليه أن يفوض بعضاً من اختصاصاته المقررة قانوناً، بناءً على نص قانوني يجيز له. عملية التفويض إلى جانب ممارسته للاختصاصات المفوضة⁴.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 50.

² - منور كريبوي، مرجع سابق، ص 135.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 132.

⁴ - المرجع نفسه، ص 47.

وبعد التعرف على شروط التفويض الإداري والآثار القانونية التي يترتبها التفويض الإداري يستلزم علينا التعرف على آخر مرحلة من مراحل سيره والمتمثلة في نهايته وتقديره لأنه مجرد إجراء مؤقت وسواءً كان مشروع أو غير مشروع. وهو ما سوف نتطرق له في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

نهاية التفويض الإداري وتقديره

بما ان التفويض يعد اجراءً مؤقتاً فان ذلك يقتضي انتهاءه، بمعنى لا بد من استرجاع السلطة الاصلية اختصاصاتها المفوضة وتكون نهاية التفويض لعدة الاسباب قد تكون بإرادة المفوض او بقوة القانون وذلك حسب الاحكام التي تقتضيها طبيعة التفويض من حيث مدى مشروعيته، ويزول قرار التفويض الإداري المشروع بزوال وانتهاء اثاره القانونية بإرادة المفوض وذلك عن طريق الغائه او تغير أحد طرفيه، وقد ينتهي بقوة القانون اما بانتهاء مدته او بتنفيذ موضوعه اما قرار التفويض الإداري الغير مشروع يزول عن طريق المفوض بالإلغاء او السحب ويزول ايضا باللجوء الى القضاء الإداري.

كما أشرنا يعد التفويض الإداري عنصر أساسي من عناصر الإصلاح الإداري، حيث كثرت في الآونة الأخيرة المرافق العامة التي أسست من أجل إشباع حاجات الجمهور العامة ومتطلباته، مما أدى إلى ازدياد أعباء الدولة وبالتالي زيادة أعباء الرؤساء الإداريين، وضعف العمل والبطيء في اتخاذ القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى إصابة المرافق العامة بالعجز في القيام بواجباتها لدى تبرز أهمية التفويض في تحسين أداء الجهاز الإداري، وتقدم الخدمة العمومية بكل كفاءة وجدارة وسرعة، لهذا فإن التفويض يحقق الكثير من المزايا، ولكن قد أعاب عليه البعض أنه يجعل قواعد توزيع الاختصاصات غير محددة وغير واضحة، مما يزيد من احتمال إلغاء القرار الإداري لعييب عدم الاختصاص، وقد يؤدي إلى سيورة للاختصاصات في حركة دائبة من الأصيل والمفوض إليه، وكذلك من التجاذبات بينهما مما يؤدي إلى صعوبة تحديد المسؤولية عند الخطأ، كما أن هناك عيوب تكون ناشئة عن الرئيس الإداري وعن المرؤوسين وأسباب أخرى خارجة عن إرادة الطرفين.

وسنحاول في هذا المبحث التطرق بنوع من التفصيل الى نهاية التفويض الإداري (المطلب الأول)

وبعدها نتطرق تقدير التفويض الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نهاية التفويض الإداري

إن التفويض الإداري كما أوضحنا عملية هامة وسيلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية داخل المؤسسات الإدارية، ولكن هذه الوسيلة لا تتمتع بصفة الديمومة والاستمرار، وإنما هي وسيلة مؤقتة، وبناء على ذلك فإن التفويض ينتهي بعدة طرق بحيث تعود الاختصاصات إلى الجهات الأصلية المفوضة.

تقتضي نهاية التفويض الإداري التمييز بين نهاية التفويض المشروع (الفرع الأول) والتفويض غير المشروع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نهاية التفويض الإداري المشروع

يكون قرار التفويض مشروعاً إذا تم وفقاً للشروط القانونية السابق ذكرها، أي مستنداً إلى نص قانوني صادر عن سلطة مختصة وأن يكون صريحاً وجزئياً ومحدداً، وأن يتم نشره حسب الإجراءات والأشكال القانونية. وبما أن التفويض يعد إجراءً مؤقتاً فإن ذلك يقتضي نهايته أو إنهائه لعدة أسباب، إلا أنه يجب التمييز بين الأحكام العامة المشتركة لنهاية التفويض والأحكام الخاصة التي تقتضيها طبيعة التفويض.

أولاً/ الأحكام العامة لنهاية التفويض

ينتهي التفويض الإداري حسب ما هو مقرر في النص الآذن، أو بما هو منصوص عليه في قرار التفويض، بحيث يجب أن يتضمن هذا الأخير كيفية زوال التفويض حتى وإن لم يحدد النص الآذن ذلك¹.

1. انتهاء مدة التفويض:

تتقرر نهاية التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، فعلى المفوض إليه الامتناع عن ممارسة الاختصاص المفوض بعد نهاية هذه المدة، وهناك من يعتبر أن تحديد مدة التفويض تعد شرطاً من شروط التفويض باعتباره نظاماً استثنائياً ومؤقتاً في ممارسة هذا الاختصاص². فكل

¹ - علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 696.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

تصرف يقوم به المفوض إليه بعد نهاية المدة القانونية للتفويض يعتبر باطلاً وغير مشروع وقابل للإلغاء أو السحب من طرف المفوض.

2. انجاز الاختصاص أو العمل المفوض:

ينتهي التفويض بإنجاز وإتمام الاختصاص أو العمل المفوض إذا تم النص عليه في قرار التفويض، وذلك بعد تحقيق الهدف أو الغرض الذي تم من أجله التفويض، فأحياناً يكون بسبب مواجهة ظرف معين أو حالة خاصة، كتراكم الأعمال الإدارية على عاتق الرئيس الإداري نتيجة بعض الظروف الاستثنائية، فينتهي هذا التفويض بعد إنجاز المفوض إليه للاختصاص المفوض طبقاً لقرار التفويض.

3. قيام المفوض بإلغاء أو سحب التفويض:

يجب أن يكون التفويض صادراً عن سلطة عليا والموجه إلى سلطة أدنى، فالعلاقة أو الصلة التي تربط بينهما هي السلطة الرئاسية والتي يمارسها المفوض على المفوض إليه. غير أن ما يهمنا في هذا المجال هي سلطة التعقيب المتمثلة خصوصاً في الإلغاء والسحب.

فمن حق المفوض أن يلغي قرار التفويض والقرارات الناجمة عنه، ويكون الإلغاء بموجب قرار إداري المستوفي لجميع الأركان. يتم إلغاء قرار التفويض في أي وقت دون التقيد بمدة محددة لأنه قرار تنظيمي وذلك استناداً إلى مستجدات التسيير الإداري ومتطلبات المصلحة العامة وهذا تطبيقاً لمبدأ تكيف المرافق العامة وهو ما استقر عليه كل من القضاء الفرنسي والمصري¹.

أما بالنسبة لإلغاء القرارات الصادرة عن المفوض إليه فهذا يجب التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية، حيث أن الأولى لا يمكن إلغاؤها لأنها رتبت حقوقاً فردية مكتسبة واحتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. ويقرر الفقهاء في هذا الخصوص أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الفردية هي من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كاحترام المشروعية سواء بسواء².

¹ - نقلا عن: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص 645.

² - المرجع نفسه، ص 647.

إلا أن هناك بعض القرارات الفردية التي تنشئ حقوقاً فردية مكتسبة كالقرارات المؤقتة والولائية والسلبية¹. وإذا كانت القرارات الصادرة عن المفوض إليه تنظيمية فإنه يجوز للمفوض إلغائها دون التقيد بمدة محددة لأنها تتعلق بمراكز قانونية عامة. كما يستطيع المفوض سحب قرار التفويض إذا تبين له أن المرؤوس قد أساء استخدام السلطة المفوضة إليه، أو أنه استعملها بطريقة لا تعود بالنفع على العمل الإداري، وأحياناً يتم السحب عند إعادة تنظيم الجهاز الإداري². كما يشترط في قرار السحب توفر جميع أركان القرار الإداري، ولكن ما هو الأثر القانوني المترتب عن سحب قرار التفويض؟

إذا كان إلغاء قرار التفويض يعني إزالة قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، فإن السحب يقوم على إزالة هذه القوة بأثر رجعي، مما يجعل القرار معدوماً وكأنه لم يكن. وبما أن قرار التفويض الإداري يعد قراراً تنظيمياً فإنه يجوز سحبه لأنه يهدف إلى حسن سير العمل الإداري وفعالته وتحقيق المصلحة العامة، فهو لا يرتب أية حقوق فردية مكتسبة.

إن سحب قرار التفويض لا يعني سحب القرارات الصادرة عن المفوض إليه في مجال التفويض إلا إذا قام المفوض بسحبها. وفي هذا الصدد يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية فالأولى يجوز سحبها حتى وإن كانت مشروعة ولكن إذا تم تطبيقها على الأفراد فإنه يجب على المفوض إلغائها دون القيام بسحبها. إلا أن المسلم به فقهيًا هو عدم جواز سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي لأن التنظيم يكون بالنسبة للمستقبل ولا يكون بالنسبة للماضي.

إلا أن القصاص الفرنسي والمصري يرى أنه يجوز سحب القرارات التنظيمية حيث قضى مجلس الدولة المصري في 11 أبريل 1950 على أنه "إذا لم يكن القرار فردياً أي أنه قرار لائحي عام يسري على الكافة، وأن العلاقة التي تربط الموظف بمجلس المديرية هي علاقة لائحية لا تعاقدية للإدارة حق سحب القرار اللائحي العام في أي وقت حسب ما تقتضيه المصلحة العامة". ولقد ذهب القصاص الفرنسي إلى أبعد من ذلك حيث أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره بتاريخ 1923/05/27 في قضية (Goualard) المتضمن سحب القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد.

¹ - محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 132.

² - طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 375.

أما بالنسبة للثانية أي القرارات الفردية فإنه لا يجوز سحبها من طرف المفوض إذا كانت مشروعة لأنها ترتب حقوقاً فردية مكتسبة، وهذا احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واستقرار المراكز القانونية للأفراد.

ثانياً/ الأحكام الخاصة لنهاية التفويض

إن نهاية التفويض الإداري لا تخضع للأحكام العامة فقط بل تتطلب أيضاً أحكاماً خاصة لنهايته وذلك بالنظر إلى طبيعته، فالكيفية التي ينتهي بها تفويض الاختصاص تختلف عنها في تفويض التوقيع وهذا راجع إلى تباين الأسس التي يقوم عليها كل واحد منهما. وعليه يجب علينا التمييز بين نهاية تفويض الاختصاص والتوقيع.

1. نهاية تفويض الاختصاص:

يتم تفويض الاختصاص على أساس وظيفة المفوض إليه ويكون باسمه الوظيفي، لأن طبيعة التفويض تقتضي أن يكون الشخص المفوض إليه أهلاً لممارسة الاختصاص المفوض¹، وهو ما يتطلبه حسن سير العمل الإداري في مختلف الهيئات الإدارية. فالتفويض بالاختصاص لا ينتهي بتغيير أحد أطرافه، لأنه ليس تفويض شخصي، ما لم يتضمن النص الآذن أو قرار التفويض ذلك، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1960/03/25².

ينتهي تفويض الاختصاص إما بانتهاء المدة المحددة للتفويض أو بزوال الجهة المفوض إليها³. أما بالنسبة للحالة الأخيرة فإن الفقه والقضاء الإداريين يميزان بين زوال الجهة المفوض إليها مع زوال اختصاصها، وبين إلغائها وبقاء اختصاصاتها المخولة إلى هيئة أخرى. ففي الحالة الأولى ينتهي التفويض، بينما في الحالة الثانية لا ينتهي بل ينتقل إلى الهيئة التي آلت إليها تلك الاختصاصات.

كما أن التفويض بالاختصاص لا ينتهي بمجرد إلغاء القانون المتضمن النص الآذن في حالة صدور قانون جديد يتضمن النص السابق⁴. ولكنه ينتهي بموجب قرار إداري صريح صادر عن المفوض، فهو لا ينتهي بشكل تلقائي لأنه تفويض وظيفي وليس شخصي.

¹ - غريبي أحسن، مرجع سابق، ص 66.

² - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 135.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 134.

⁴ - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 138.

2. نهاية تفويض التوقيع:

ينتهي التفويض بالتوقيع بمجرد انتفاء العلاقة الشخصية الرابطة بين المفوض والمفوض إليه والتي تقوم على أساس الثقة بين طرفيه. فالتفويض بالتوقيع يتميز بقواعد مختلفة عن تفويض الاختصاص، فهو يوجه إلى الشخص في حد ذاته وليس على أساس المنصب أو الوظيفة التي يشغلها، ولذلك فهو ينتهي بتغيير وظيفة المفوض أو المفوض إليه لأن القرار يتم باسم المفوض¹.

ينتهي التفويض بالإمضاء بشكل تلقائي دون الحاجة لصدور قرار جديد من الأصل يصرح بانتهائه فتتم الإشارة إلى ذلك إما في النص الآذن² أو في قرار التفويض. والانتفاء لا يكون بمجرد العزل أو الاستقالة أو الوفاة، وإنما يشمل أيضًا تغيير الوظيفة.

الفرع الثاني: زوال التفويض الإداري غير المشروع

يكون التفويض الإداري غير مشروعًا، إذا تخلفت فيه إحدى الشروط القانونية السابق ذكرها، سواء تعلقت هذه الشروط بقرار التفويض الصادر عن المفوض أو القرارات الصادرة عن المفوض إليه عند تجاوزه لحدود التفويض. ولكن السؤال المطروح، كيف يتم زوال هذا التفويض الإداري غير المشروع؟ وما هي القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض إليه؟

أولاً/ كيفية زوال التفويض الإداري غير المشروع

يتم زوال التفويض الإداري غير المشروع، سواء عن طريق سلطة المفوض بالإلغاء أو السحب هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يتم عن طريق القضاء الإداري.

1. من طرف المفوض:

من واجب الرئيس الإداري ممارسة سلطته الرئاسية على مرؤوسيه وعلى أعمالهم، ومن باب أولى يمارسها المفوض على المفوض إليه لأنه يعد مرؤوسًا بالنسبة إليه. ولكن ما يهمنا هنا هو

¹ - عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والخلول والانتابة في مباشرة الاختصاصات - دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، مصر، 2014، ص 215.

² - انظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 06-194، مرجع سابق.

سلطة المفوض في إلغاء أو سحب قرار التفويض غير المشروع الصادر عنه، وإلغاء أو سحب القرارات غير المشروعة الصادرة عن المفوض إليه¹.

أ. بالنسبة لقرار التفويض:

يكون قرار التفويض غير مشروعاً، إذا لم يستوفي أركان القرار الإداري بشكل عام والشروط المتعلقة بصحة قرار التفويض بشكل خاص، أي الشروط الشخصية والموضوعية والشكلية. ويمكن للمفوض إلغاء وسحب قرار التفويض إذا كان غير مشروع سواءً من تلقاء نفسه أو بناءً على تظلم من الغير، فالمفوض لا يتقيد بمدة محددة لإلغائه لأنه يعد قراراً تنظيمياً. فهو يهدف إلى تحقيق حسن سير العمل الإداري ولا يرتب حقوقاً فردية مكتسبة. فالإلغاء ليس له أثر رجعي، بخلاف السحب الذي يقوم على إنهاء آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل².

ب. بالنسبة لقرارات المفوض إليه غير المشروعة:

تكون قرارات المفوض إليه غير مشروعة إذا كانت معيبة بأحد العيوب التي تشوب أركان القرار الإداري أو يتجاوز فيها هذا الأخير حدود التفويض. فمن واجب المفوض استعمال سلطة الإلغاء والسحب بالنسبة لقرارات المفوض إليه غير المشروعة، سواءً كانت تنظيمية أو فردية.

بالنسبة للقرارات التنظيمية يجوز إلغائها وسحبها في أي وقت، أما القرارات الفردية فتكون سلطة المفوض في الإلغاء والسحب مقيدة من حيث المدة القانونية المحددة لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، لأنه لا يمكن أن يخول للإدارة ما لا يخول للقاضي. وعليه فإن القرارات الغير المشروعة والصادرة عن الإدارة بموجب قرار التفويض فإنه يتم إلغائها خلال أربعة (04) أشهر وفقاً لنص المادة 829 من ق إ م³.

¹ - عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص 218.

² - السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، رسالة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009، ص 265.

³ - انظر المادة 829 و 830 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، صادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

في حين يجب التمييز بين الخطأ البسيط والجسيم للقرارات غير مشروعة، ففي الأول تكون سلطة المفوض في الإلغاء والسحب مقيدة بالميعاد المقرر قانوناً للطعن القضائي، وإلا اكتسبت هذه القرارات حصانة المشروعية. أما في الثاني فتكون فيه القرارات معدومة ويجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بمدة محددة لأنها تتحول إلى مجرد عمل مادي ولا ترتب أي أثر قانوني وكذلك الشأن بالنسبة للقرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس.

2. عن طريق القضاء الإداري:

تختلف أحكام القضاء الإداري بشأن الحكم على التفويض الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية بين وصفه بالبطلان أو وصفه بالانعدام، حسب الأحوال والأنظمة. لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي¹ ببطلان التفويض الإداري غير المشروع إذا صدر عن سلطة غير مختصة، بسبب عدم الاختصاص البسيط حيث كيف أغلب أحكامه الخاصة بالتفويض الإداري غير المشروع على أساس درجة العيب البسيط، مما ينجم عنه بطلان القرار.

أما بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا بمصر، اعتبرت أن الحكم على التفويض الإداري غير المشروع يعود إلى درجة العيب الذي لحقه. فإذا كان العيب بسيطاً كان القرار باطلاً، أما إذا كان جسيماً فيعد القرار معدوماً. وهو ما قضت به في أحد قراراتها بقولها "إذا كان مأمور المركز مفوضاً من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة، وتجاوز حدود تفويضه، وأصدر قراراً بالتعيين في بعض الوظائف الخالية، فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوماً، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد"².

ومن خلال استقراء هذا القرار، يتبين لنا أن قرار التفويض غير المشروع يعد قراراً معدوماً بسبب عيب عدم الاختصاص الجسيم لأن المفوض إليه تجاوز حدود التفويض، بالإضافة إلى حق المفوض في سحب هذا القرار في أي وقت. ويكون قرار التفويض باطلاً إذا لحقه عيب بسيط. فإذا قام المفوض بإصدار قرار التفويض إلى المفوض إليه ليمارس بعضاً من اختصاصاته دون الاستناد إلى نص قانوني آذن، فتكون القرارات الصادرة عن المفوض إليه باطلة على الرغم من وجود عيب

¹ - منور كربولي، مرجع سابق، ص 152.

² - مقتبس من: المرجع نفسه، ص 153.

جسيم إلا أنها لا تعد معدومة، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها الصادر بتاريخ: 1964/11/29¹.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري² فلقد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2000/02/28 بعبء عدم الاختصاص الموضوعي بالنسبة لقرار صادر عن رئيس الدائرة، لأن هذا الأخير استند إلى تفويض غير مكتوب من طرف الوالي، على الرغم من ذلك فإن النص الآن لا يسمح للوالي بتفويض هذا الاختصاص.

إلا أن الفقه الإداري³، يرى أن درجة جزاء التفويض الإداري غير المشروع تكون بقدر درجة العيب الذي لحقه. وفي هذا السياق، يرى الأستاذ دي فورنل أن تجاوز المفوض إليه حدود التفويض يندرج تحت عيب عدم الاختصاص البسيط، فيكون قراره قابلاً للإلغاء إذا كان قرار التفويض أصلاً غير مشروع. أما إذا كان قرار التفويض مشروعاً وتجاوز المفوض إليه حدود التفويض فإن قرار هذا الأخير يعد معدوماً.

ثانياً/ القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن المفوض:

رأينا أن التفويض الإداري الغير مستوفي لشروطه يعد تفويضاً غير مشروعاً، فقد يوصف بالبطلان أو الانعدام وهذا حسب درجة العيب الذي يلحق به. ولكن قد يترتب على هذا التفويض غير المشروع نتائج ضارة بالنسبة للغير حسن النية، فما هو إذن حكم هذه التصرفات؟

وللإجابة على هذا السؤال نأخذ بما قضى به القضاء الفرنسي، ورأي الفقه في ذلك.

إذ قضت محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 1883/08/07⁴ بصحة التصرفات القانونية الناجمة عن التفويض غير المشروع وذلك في قضية مونت روج MONT ROUGE، حيث تتلخص، وقائعها في قيام مستشار بلدية مونت روج بإبرام عقود زواج على إثر تفويض من رئيس البلدية، وكان هذا التفويض غير مشروع من ناحيتين:

■ عدم استناد قرار التفويض إلى نص قانوني، بشأن تفويض هذا الاختصاص،

¹ - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 154.

² - مقتبس عن: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 321.

³ - منور كربوعي، مرجع سابق، ص 154

⁴ - المرجع نفسه، ص ص 155-156.

▪ عدم اختصاص الشخص المفوض إليه (المستشار الذي قام بإبرام عقود الزواج).

عندما تم عرض القضية على محكمة لاسين، أصدرت حكمها الصادر بتاريخ 1883/02/23 القاضي ببطلان هذه العقود باستثناء الآثار المدنية التي تعود إلى الزوجين والأطفال. وبعدها تم الطعن أمام محكمة الاستئناف فأيدت الحكم الأول الصادر عن محكمة لاسين، إلا أن محكمة النقض أصدرت قرارًا يقضي بصحة تلك العقود حماية لحقوق الغير.

يتبين لنا من خلال هذا القرار أنه تم تغليب مصلحة الغير حسن النية، وهذا قياسًا على نظرية الموظف الفعلي، التي تقتضي صحة تصرفات الموظف المعين بطريقة غير مشروعة تغليبًا لمصلحة سير المرفق العام.

أما الفقه الإداري، فلقد اختلف بشأن صحة التصرفات الناتجة عن التفويض غير المشروع.

حيث يرى الفقيه دي فورنل، أن تصرفات المفوض إليه المبنية على قرار تفويض غير مشروع تعد تصرفات غير مشروعة وباطلة، دون مراعاة لمصلحة الغير، وعليه فإن عقود الزواج المتعلقة بقضية مونت روج تعد باطلة¹.

أما الفقيه جيز، فيرى أن تصرفات المفوض إليه الناجمة عن تفويض غير مشروع تعد تصرفات باطلة كقاعدة عامة، غير أنه يجوز تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات المفوض إليه المعيبة كاستثناء عن المبدأ العام، وهذا حماية لحقوق الأفراد حسني النية². وهو ما ذهب إليه كلا من الدكتور محمود إبراهيم الوالي، في كتابه "نظرية التفويض الإداري" والأستاذ منور كربوعي.

أما الدكتور عبد الحميد أبو زيد، فيرى أن مركز المفوض إليه في حالة التفويض غير المشروع لا يختلف عن الموظف الذي عُين تعيينًا غير مشروع، لذلك لا يوجد ما يمنع من تطبيق نظرية الموظف الفعلي على التفويض غير المشروع³.

¹ - عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1977، ص ص 157-158. نقلًا عن: منور كربوعي، مرجع سابق، ص 157.

² - محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص ص 442-443. نقلًا عن: منور كربوعي، مرجع سابق، ص ص 157-158.

³ - عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص ص 157-158. نقلًا عن: منور كربوعي، مرجع سابق، ص 157.

وأمام هذه الآراء المتضاربة، نرى أن رأي الفقيه جيز هو الرأي السليم، لأن الأصل في ممارسة الاختصاص هو تطبيق النصوص القانونية حسب ما يقتضيه مبدأ المشروعية، غير يجوز استثناءً تطبيق أحكام نظرية الموظف الفعلي على التفويض غير المشروع، تحقيقاً للغاية المشتركة والمتمثلة في المصلحة العامة.

المطلب الثاني

تقدير التفويض الإداري

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

الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري

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

أولاً/ المزايا المتعلقة بالعمل الإداري

إن التطور الذي تشهده الحياة الإدارية يفرض على السلطة الإدارية انتهاج أسلوب التفويض الإداري من أجل تحقيق السرعة في إصدار القرارات الإدارية والقضاء على البطء في الإجراءات وخصوصاً لمواجهة بعض الوقائع الاستثنائية والظروف الطارئة والأمور المستعجلة.

وبمعنى أدق فإن صدور القرار الإداري من المرؤوس مباشرة دون الرجوع إلى رئيسه يحقق فائدة كبيرة من حيث توفير الوقت والجهد، لأن السرعة في اتخاذ القرار لها أثر هام في علاج المشكلة علاجاً حاسماً¹.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996، ص 187.

يؤدي التفويض الإداري إلى الفعالية في أداء وإنجاز الأعمال الإدارية وذلك بالاعتماد على حقائق وأسس موضوعية من حيث الزمان والمكان، فكلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة كلما قلت التكاليف والأعباء التنظيمية والمالية لهذا القرار. كما يعمل على تأمين أكبر قدر من المشاركة الفعالة في عملية صنع القرارات وحسن الأداء الوظيفي داخل الجهاز الإداري¹.

ثانياً/ المزايا التي تعود على الرؤساء

إن عملية التفويض الإداري تخفف العبء عن أعمال الرئيس حتى يتمكن من القيام بالمهام الأساسية لأن التوسع في حجم التنظيمات الإدارية الحديثة وتعدد الأعمال الإدارية وتعدد المهام تؤدي إلى تزايد الأعباء الوظيفية التي تواجه قيادة التنظيم الإداري وهو ما يفرض عليهم رفع هذه الأعباء الروتينية أو الواجبات اليومية الأقل أهمية ونقلها إلى المرؤوسين².

ويرى البعض من فقهاء الإدارة العامة³ أن التفويض لا يجوز في الاختصاصات ورسم السياسة العامة للعمل واقتراح تعديلها. بالإضافة إلى إنشاء الوحدات داخل الهيئة الإدارية وإعادة تنظيمها، كما لا يتم بشأنه اتخاذ القرارات الهامة.

ثالثاً/ المزايا التي تعود على المرؤوسين

يؤدي التفويض الإداري إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وإلى زيادة الشعور بالثقة في أنفسهم وتدريبهم على تحمل المسؤولية مما يعمل على تنمية قدراتهم في مجال اتخاذ القرارات هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يعودهم على السرعة والمرونة في اتخاذ الإجراءات المختلفة ويمنحهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق الأهداف العامة. كما يزيد من درجة اعتزازهم والثقة بأنفسهم، ويساعد أيضاً على خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية في المستقبل⁴.

¹ - طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 377.

² - حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1997، ص 71.

³ - محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992، ص 376.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 127.

وعمومًا فإن للتفويض دور كبير في التأثير على نفسية وشخصية المرؤوس، مما ينجم عنه التأثير في قيمة العمل الإداري ومدى تحقيق الإدارة لأهدافها، حيث يكون أداء المفوض إليه بطريقة أفضل مما لو كان مكلفا به قانونًا من أجل أن يثبت كفاءته، ولكن هذا راجع للاختيار السليم من قبل الرئيس. إلا أن تحقيق هذه المزايا مقترن بمواجهة بعض الصعوبات والتي نتطرق لها بنوع من التفصيل.

الفرع الثاني: الصعوبات العملية للتفويض الإداري

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

أولاً/ الصعوبات التي ترجع الى الرؤساء

يشترط في التفويض أن يكون بنص قانوني، وفي معظم الأحوال نجد أن النص يترك الحرية أو السلطة التقديرية لصاحب الاختصاص في القيام بعملية التفويض، فالأمر إذن جوازي بالنسبة له وليس ملزم لأنه يتوقف على سلطته التقديرية في بعض الأحيان¹. غير أن الفشل الذي يصيب عملية التفويض يعود بالأخص على الرؤساء وذلك بسبب بعض الاعتبارات النفسية والعملية، والمتمثلة في سيطرة روح الأنانية والاعتزاز بالنفس الزائدة عن الحد المعقول والتي يصاحبها في العادة عدم النضج الذهني والاعتقاد بأن التفويض يدل على العجز وعدم القدرة على تحمل المسؤولية أو أنه يقلل من شأنهم وعدم كفاءتهم.

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

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 130.

إلى جانب ذلك فإن انعدام الثقة بين الرئيس ومرؤوسيه والتشكيك في قدراتهم من خلال ممارسة مهامهم، أو بناءً على استفساراتهم حول الصلاحيات المخولة لهم. ونتيجة لهذه الأسباب يتجنب الرئيس تفويض بعضًا من اختصاصاته باعتباره المسؤول الأول في الجهاز الإداري¹.

ويندرج في هذا الإطار أيضًا خشية الرئيس من منافسة المرؤوس له ومخافة ظهوره على الساحة الإدارية، خاصة إذا كان المرؤوس ذو كفاءة عالية وله القدرة الكاملة في تولي صلاحياته²، بالإضافة إلى الحرص على المصالح الشخصية التي يهدف إلى تحقيقها بعض الرؤساء من خلال ممارستهم لوظائفهم، والتي تتناقض مع أسس ومبادئ وأهداف الإدارة العامة أو ما يسمى بتبادل المصالح الخاصة تحت غطاء المصلحة العامة، ولذلك فهم يرون أن التفويض يؤثر على مصالحهم.

ومن بين هذه الصعوبات عدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض من طرف بعض الرؤساء وعدم إدراكهم لمزاياه، نتيجة لنقص الكفاءة والثقافة القانونية³. وفي بعض الأحيان نجد أن الرئيس على علم ودراية بأهمية التفويض، إلا أنه يتجنبه كعملية مجردة لسبب أو لآخر، كأن يخشى المسؤولية في حالة خطأ المفوض إليه، أو بسبب غياب الثقة في المرؤوسين نتيجة لتضارب المصالح⁴.

ثانياً/ الصعوبات التي تعود إلى المرؤوسين

يتوقف نجاح عملية التفويض على موقف المرؤوسين وقدرتهم على القيام باختصاصاتهم المحددة لهم قانوناً، ثم الاختصاصات المفوضة إليهم، إلا أن هذه الأخيرة تواجهها عدة صعوبات عملية تتمثل في خوف المرؤوس من الوقوع في الخطأ ورغبته في التصل من المسؤولية، حيث يقوم برفع كل ما يعرض عليه إلى رئيسه، حتى يتخذ القرار المناسب ويصبح هو مصدر القرار وهو المسؤول عنه⁵.

إن سياسة الرئيس اتجاه المرؤوس قد تدفع بهذا الأخير إلى التهرب من التفويض والتعاس في أداء مهامه بشكل قانوني، نتيجة العلاقة التي قد تربط بينهم من سوء التفاهم، وقيام بعض

¹ - صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 1999، ص 614.

² - طارق المجذوب، مرجع سابق، ص 377.

³ - أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 156.

⁴ - محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005، ص 223.

⁵ - منور كربولي، مرجع سابق، ص 83.

المرؤوسين بالتأثير على الرئيس نتيجة السلوك غير السليم، وهو ما يترتب عنه تسلط الرئيس على بعض المرؤوسين¹ كما أن عدم ثقة المرؤوس بنفسه وبكفاءته الشخصية ورؤيته المحدودة لاختصاصاته تجعله لا يعتمد اعتمادًا كاملاً على مواهبه وقدراته ولا يسعى إلى تتميتها بشكل مناسب وفي مقابل ذلك تقدم عمره الوظيفي، وفي بعض الأحيان تكون الصعوبة من حيث البيانات والحقائق والأسس التي يُبنى عليها اتخاذ الأعمال الإدارية غير واضحة وكافية، وهذا ما يجعل المرؤوسين يتهربون من التفويض² بالإضافة إلى هذه الصعوبات هناك غياب لنظام الحوافز المادية والمعنوية، بغرض تشجيع المرؤوسين على تحمل المسؤولية ورفع معنوياتهم، من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتحقيقاً للمصلحة العامة³.

ثالثاً/ الصعوبات التنظيمية

تتعلق هذه الصعوبات بالهيكل التنظيمي للجهاز الإداري من حيث طبيعته وقواعد تسييره إذ تتمثل هذه الصعوبات في الاعتبارات السياسية المختلفة، ومدى تأثيرها على سير عمل الإدارة العامة وعدم إدراك المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، ومن بينها الأسس المتعلقة بالتفويض الإداري كغياب النصوص القانونية أو عدم وضوحها بدقة تعيق عملية سيره وتؤدي إلى تجنبه من طرف الرؤساء. بالإضافة إلى عدم كفاية وسائل التنسيق والرقابة والاتصال بين الرئيس والمرؤوسين، وعدم فعالية الرقابة الإدارية للحد من استبداد الرؤساء، وقلة التنسيق على مستوى الجهاز الإداري وكذا عدم الاستقرار أو الثبات الوظيفي لأن كثرة التنقلات قد تدفع بالرؤساء الإداريين إلى الإحجام عن التفويض⁴.

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

¹ - محمد ناصر مهنا، مرجع سابق، ص 224.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص 132.

³ - بوجمعة بولقرينات، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1982، ص 44.

⁴ - رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص 228.

الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات

لن تتحقق أهمية التفويض الإداري ومزاياه إلا بمواجهة هذه الصعوبات، سواء الشخصية منها أو التنظيمية وللد منها يجب اتباع مجموعة من المقترحات والتوصيات.

أولاً/ علاج الصعوبات النابعة عن الرؤساء

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

وباعتبار التفويض أحد أهم هذه الأساليب فإنه يجب تصحيح الأفكار التي ينتجها بعض الرؤساء فهناك من يعتقد منهم أن التفويض يمثل انتزاعاً للسلطة أو أنه يشكل خطراً أو تهديداً على منصبه، بل العكس هو وسيلة قانونية وفنية إلى التخفيف عن أعباء الرئيس، حتى يستطيع أداء مهامه الرئيسية في الوقت المناسب وعلى أحسن وجه. وأن تكون للرئيس الرغبة في إعطاء أو منح الفرصة للمرؤوس بشأن القيام ببعض الاختصاصات الثانوية، وأن يكون على استعداد لتقبل الأخطاء وتوضيح السياسات والأهداف، والعمل على التوجيه السليم والإرشاد من أجل تنمية القدرة الإدارية¹.

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

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

¹ - صلاح الشنواني، مرجع سابق، ص 609.

غير أن أسلوب التفويض يقتضي وجود رقابة فعالة ورشيده وهادفة، بحيث تكون غايتها تحقيق السير الحسن لنشاط الإدارة واستمراريته. ويعتبر فقهاء الإدارة العامة¹. أن عملية التفويض تعد من بين المسائل الصعبة التي تواجه القائد الإداري في تحقيق نظام فعال للاتصال والمتابعة والرقابة، بحيث يمكن من خلاله التأكد من حسن استخدام السلطة المفوضة وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويجب على السلطات المركزية أن تراعي عند اختيارها للرؤساء الإداريين شرط الكفاءة والتخصص المطلوب حسب طبيعة نشاط الإدارة، وهذا استجابة لمتطلبات المصلحة العامة. وعلى الرئيس الإداري أن يتحلى ببعض الميزات ومن أبرزها القدرة على الإقناع والاتصال والتوجيه والاحاطة بجوانب الأمور قبل البث فيها، وتمكنه من إيجاد الحلول، والثبات في مواجهة الصعوبات والأزمات، يتسنى له أو يسهل عليه تفويض بعض صلاحياته وأن يهتم بالأمور الأساسية².

ثانياً/ علاج الصعوبات التي تعود الى المرؤوسين

إن علاج الصعوبات التي تواجه المرؤوسين تتطلب تدريبهم على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوضة إليهم بأبسط الطرق وأسرعها، مما يحقق أحسن النتائج ويقضي على تشكيك الرؤساء في قدرات مرؤوسيههم ويزيد من ثقتهم بهم³. والعمل على تكوين المرؤوسين حتى تكون لهم الرغبة والثقة الكبيرة في القيام باختصاصاتهم إلى جانب تطلعهم إلى الصلاحيات المفوضة إليهم دون الخوف من الوقوع في الخطأ أو التهرب من المسؤولية. بالإضافة إلى رفع معنويات المرؤوسين مما يؤدي إلى خلق روح التعاون في أداء الأعمال الإدارية والقضاء على ظاهرة تهرب الموظفين أو المرؤوسين من التفويض.

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

¹ - محمد سعيد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 377.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 229.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 136.

ثالثاً/ علاج الصعوبات التنظيمية

إن المقترحات أو الحلول التنظيمية لها أثر هام على الجهاز الإداري في حد ذاته وعلى أهدافه، حيث أنها لا تتعلق فقط بالنصوص القانونية، بل تكمن أساساً في الواقع الإداري المعمول به. وذلك من خلال الوعي والإدراك بأهمية الأهداف المطلوب تحقيقها للهيئة الإدارية، والعمل الجماعي المنظم عن طريق التفويض الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة.

العمل بالتطبيق الحسن والسليم لمبادئ أو توجيهات التنظيم الإداري في كافة التنظيمات الإدارية العامة، وذلك من حيث التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات والتناسب بين السلطة والمسؤولية، وتقسيم العمل والتخصص فيه¹. كما أن تسهيل عملية الاتصال داخل الهيئة الإدارية وبين فروعها يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء تطبيق عملية التفويض².

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ص 43.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، دار الفكر العربي، مصر، 1987، ص 118.

الفصل الثاني

تطبيقات التفويض

الإداري لتقريب

الإدارة من المواطن

تعتبر الإدارة العامة القلب النابض في أغلب دول العالم، لما يقع على عاتقها من أعباء، بصفتها الجهاز التنفيذي الممثل للدولة، وهمزة وصل بين المواطن والهيئات المركزية واللامركزية. حيث تقوم بنشاطها الإداري في مختلف لمجالات سواء السياسية، الاقتصادية أو الاجتماعية، عن طريق القرارات التي تصدرها بهدف تحقيق المصلحة العامة وتقديم جل الخدمات المتنوعة، وإشباع الحاجات العامة للجمهور¹.

ولقد ساهم التقدم العلمي والتكنولوجي في انشاء نشاطات إدارية مختلفة² بسبب دخول لمجتمعات الى عالم لتكنولوجيا المتطورة والانترنت، مما أدى الى تزايد وظائف الإدارة العامة وتنوعها، ولم يعد بإمكان الهيئات القضائية بسط رقابتها على هذه الأنشطة والتصدي لها بشكل منفرد وتلبية لهذه المتطلبات كانت الضرورة ملحة للجوء الى الوسائل البديلة أو المستحدثة لفض النزاعات الناشئة بين الإدارة والمواطن وهذا له من أجل قريب الإدارة من المواطن لضمان استقرار الدولة واستمراريتها.

من ثم نشأت الحاجة لإيجاد آليات قانونية تمكن الافراد أو أطراف النزاع من أجل حل خلافاتهم وبشكل سريع فكان استحداث منصب وسيط الجمهورية لأول مرة من طرف المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113، لمؤرخ في 23 مارس 1996³ (المبحث الأول)، ومن أجل القضاء على البيروقراطية وتلبية حاجات المواطن وتلبية طلباته الموجه للإدارة في أقرب وقت تم استحداث ولايات منتدبة (مقاطعات إدارية) على رأسها ولاية منتدبين (المبحث الثاني).

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 89.

² - سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني، سنة، 2013، ص 02.

³ - مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 20، صادر بتاريخ 30 مارس 1996، ملغى بالمرسوم الرئاسي رقم: 99-170، مؤرخ في 02 غشت 1999، يتضمن الغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج ر ع 52، صادر بتاريخ 04 غشت 1999.

المبحث الأول

المبادئ المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن

نتعرض في هذا المبحث الذي قسمناه لمطربين الى اهم المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، والتي تنهل منها الاسس القانونية احكامها المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن وذلك بالتطرق الى مبداء شفافية الإدارة ومشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام (المطلب الأول) ثم الى مبدأ حياد الإدارة ومشروعية نشاطها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مبدأ شفافية الإدارة ومشاركته المواطنين في تسيير الشأن العام

نتناول بالتحليل في هذا المطلب الذي قسمناه الى فرعين مبدأ شفافية الإدارة في معاملتها مع المواطن (الفرع الأول)، ثم الى مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام بما قد يحققوا الهدف المنشود والمتمثل في المواطنة والديمقراطية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ شفافية الإدارة العامة

ان مبدأ الشفافية الإدارية هو عمود من الأعمدة التي تقوم عليها الإدارة الحديثة، التي احدثت القطيعة مع نموذج الإدارة التقليدية التي تتسم بالسرية والانغلاق، فهذا المبدأ هو وجه من أوجه الحوكمة الرشيدة التي في ظلها يتم احترام الحقوق والحريات والديمقراطية بمختلف اشكالها، بما يحتم علينا تناول مبدأ الشفافية في هذا الفرع وفقا لما يلي:

أولا/ مفهوم مبدأ الشفافية

لقد اعطيت عدة مفاهيم لمبدأ الشفافية، فالبعض يعطيها مفهوم بسيطاً، بجعلها عبارة عن ظاهره تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. في حين عرفها البعض بأنها ضرورة التوفير السريع للمعلومات الدقيقة في اوانها وبصورة مفيدة وانيه، مع سهوله الوصول اليها، فالمواطنون بحاجة الى

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

معرفة ما ينتظرهم من الإدارة، مما يتيح لهم ابقاء اعمالهم تحت رقابتهم، وهي تنطوي ايضا على وضوح المسؤولية بين وداخل المؤسسات¹.

كما تم تعريفها بانها حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها وفي كنف الوضوح التام اي توفير المعلومات بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الزمن المناسب واكتشاف الأخطاء، وكذا لتقديم التظلمات اللازمة ولمقاضاة الجهة المعنية، فهي نقيض الغموض والسرية².

ومن ابرز المفاهيم التي منحت لها تعريف الدكتور سامي الطوخي بتعريفه لها بانها "التزام الإدارة باشتراك المواطنين في اداره الشؤون العامة التي تمارسها لصالح ولحساب المواطنين مع الالتزام باتخاذ كافة الاجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خطوطها وانشطتها واعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداوماتها واعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق واجراءات مساءلة الإدارة عن اوجه القصور والمخالفة واقرار حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف للمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام³.

ثانيا/ اهمية الشفافية في النشاط الإداري

ان مبدا الشفافية في النشاط الإداري، هو بمثابة ميثاق العمل يخلق الثقة بين الإدارة والمواطن، ويؤدي الى اخلقت عمل الإدارة وعقلنته، فالتطور الرهيب الذي شهدته وسائل الاعلام والاتصال زاد من أهميته.

فالدولة اليوم على اختلاف انظمتها السياسية، تعيش مرحلة من المراجعة الشاملة لقوانين الاصلاح الإداري، فإنها لا شك تبذل غاية الجهد من اجل الاقتراب أكثر من المواطنين وتلبية حاجته العامة، ولا يكون ذلك الا إذا كانت علاقة الإدارة بالمواطن على درجة من الوضوح مما يستوجب تجسيد مبدا الشفافية في ارض الواقع كأحد أهم وسائل التنمية الإدارية ورفع نسبة اداء العمل الإداري.

¹ - عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 223.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 160.

³ - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق - فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص 71.

ان مبدأ الشفافية يحرك قنوات الرقابة بجميع أنواعها، فالإدارة لا يمكن ان تخضع لآلية المساءلة الا إذا كانت انشطتها خاضعة للشفافية، فالمواطن يتمكن من معرفة القرارات الإدارية المتخذة، ما يسهل عليه رصد وتحري اخطاء الإدارة وسلوكياتها السلبية، بما يوسع مجال الرقابة الشعبية على نشاطات الإدارة، الرقابة التي لا يمكن الوصول إليها إذا اتسمت أعمال الإدارة بالسرية¹.

ان مبدأ الشفافية يجسد ويعزز آليات الاتصال بين الإدارة والمواطن بما يحقق انفتاح الإدارة على المواطن، فهي بمثابة ضمانة للمواطنين الذي به يعلم كيفية سير الإدارة².

إن مبدأ الشفافية يستغرق وسيلة افصاح الإدارة عن مختلف الأسباب التي كانت وراء قيام الإدارة بنشاطاتها أو العمل المشروع بتعليل سبب قبولها، أو رفضها لطلبات معينة كرفضها منح الترخيص للقيام بتظاهرة مثلا أو قبولها منح الاعتماد لحزب سياسي، ففي مقتضيات القرار الإداري نجد الاسباب القانونية أو الواقعية لقبول أو الرفض.

ثالثا/ تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري

ان مبدأ الشفافية كمبدأ قانوني مادي نهلت منه القوانين من مختلف أنواعها، بإدراجها له في مختلف احكامها، فنجد المادة 41 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على ان حرية التعبير مضمونة، الحريات التي تشمل حق الاعلام بمفهومه العام والاعلام الإداري بمفهومه الخاص الذي هو نتيجة منطقيه لمبدأ الشفافية الذي وجب على الإدارة تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم بالكشف عن اعمالها وانشطتها بنشر المعلومات وتبليغها للمواطنين، كما كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة بموجب نص المادة 08 التي نصت على قيام الإدارة باطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تصدرها باستعمال وتطوير الاسانيد المناسبة للنشر والاعلام. كما أوجبت المادة 09 منه على ان الإدارة تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقتها بالمواطن، اضافة الى نص المادة 10 من هذا المرسوم على حق المواطنين في الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية.

ونص المرسوم ايضا على وجه اخر من اوجه الشفافية الا وهو تسبب القرارات الإدارية السلبية، في المادتين 10 فقرة 03 و25 فقرة 03 نصتا على اشعار كل مواطن يمنع من الاطلاع على الوثائق الإدارية التي يطلبها من الإدارة بمقرر مبين لأسباب ذلك، نهيك عن أن قانون البلدية لسنة 2011 قد كرس الحق في الاعلام والاطلاع الإداريين في المادة 11 منه التي نصت على ضرورة اتخاذ المجلس الشعبي البلدي

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 163.

² - عبد القادر كاس، مرجع سابق، ص 223.

كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم باستعمال الوسائط الإعلامية المتاحة، وعرض نشاطه السنوي امام الموظفين.

كما نصت المادة 14 منه على امكانية الاطلاع ونسخ مستخرجات مداولات المجلس والقرارات البلدية، في حين ألزمت المادة 22 من هذا القانون على الزامية لصق جدول اعمال دورة المجلس البلدي في قاعه الاجتماعات وفي الاماكن المخصصة في اعلام الجمهور¹، الجلسات التي يجب ان تكون علنية طبقا للمادة 26 من قانون البلدي الجديد، وتكريسا لمبدأ الشفافية أرسى المادة 97 من قانون البلدية قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ قرارات البلدية، وأقرت بصريح النص عدم قابلية قرارات رئيس المجلس الشعب البلدي للتنفيذ، الا اذا تم اعلام الأطراف المعنية بها، إما بوسيلة النشر ان كان القرار يتضمن احكام عامة، او بعد اشعار فردي باي وسيله قانونية اذا كان القرار يمس مركزا فرديا².

وتم تكريس هذا المبدأ أيضا في قانون الولاية لسنة 2012، فالمادة 18 منه ألزمت لصق جدول الاعمال لمجلس الشعبي الولائي فور استدعاءه، عند مدخل قاعه مداولة المجلس الشعبي الولائي، وفي اماكن اللصاق المخصصة للجمهور وفي الموقع الالكتروني للولاية او المجلس وفي مقر الولاية والبلدية التابعة لها، الاعمال التي يجب ان تكون في جلسه علنية (المادة 20)، كما اجازت المادة 27 من قانون الولاية حق الاطلاع في عين المكان لكل شخص على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي على ان يحصل على نسخة منها على نفقته³.

ناهيك عن أن المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 19/11/2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الاول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، في المادة 09/02 منه نص على تولي الوزير المنتدب التشجيع على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها، بما يشكل مكسبا من مكاسب مبدأ الشفافية، بما يجعل الشفافية عنصرا بارزا للإصلاح الإداري، لأنها تساهم في بناء الثقة واستعادتها داخل الإدارة ذاتها وبينها وبين المواطن.

كما انها آلية لرد الاعتبار للخدمة العمومية، في الإعلام الإداري يحقق فرصة الحوار بين الإدارة والمواطن مما يجعل علاقه الإدارة بالمواطن تتسم بالشفافية والوضوح والبساطة، لان كل ما هو غير شفاف يؤدي الى اضطراب العلاقة بين المواطن والإدارة، فالشفافية هي مظهر من مظاهر الحوكمة الرشيدة،

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 164.

² - المرجع نفسه، ص 165.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص ص 190-192.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

والديمقراطية الإدارية، لذلك اتسع مجالها وأثرها سلبا على مبدأ السرية الذي بات اليوم يشكل استثناءً محدود المعالم والنظام، بل ان مجاله يضيق يوما بعد يوم فكأنما نحن امام منافسه بين مبدأ سرية المعلومة الذي عمر طويلا ولازمه تطور الدولة على اختلاف مراحلها، وبين مبدأ الشفافية الذي اتسع مجال تطبيقه خاصة بعد المصادقات على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ: 31 اكتوبر 2003، الاتفاقية التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹.

فتفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف اوجه نشاط الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقته بالجمهور يؤسس لنظام معلومات قوامه الوضوح، وينتج عنه مما لا شك فيه علاقة متينة بين المواطن والإدارة مبنية على اسس النزاهة والصدق في المعاملة بما يرفع نسب ومعدلات الثقة في الإدارة ويدعم علاقة الحاكمين والمحكوم².

الفرع الثاني: مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام

ان مبدأ المشاركة في التسيير الشأن العام يعد عنصرا حيويا لتحقيق المواطنة فلذلك يتعين منح فرصه لكل المواطنين للمشاركة في التسيير الشؤون العامة مهما كانت توجهاتهم السياسية والثقافية، تكريسا لديمقراطية وحقوق الانسان والمواطن، فهذا المبدأ وجه وعنصر من العناصر التي يقوم عليها الحكم الراشد، ما يتطلب منا تناوله وفقا لما يلي:

أولا/ مفهوم مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام

لقد عني مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام بعده تعاريف، منها من عرفه بأنه تهيئه السبل والاليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات قصد المساهمة والمشاركة في عمليات صنع واتخاذ وتنفيذي القرارات الإدارية، بطريقه مباشره او غير مباشره من خلال المجالس المنتخبة، ويعد هذا المبدأ أحد اهم مؤشرات وعناصر الحكم الراشد وارتباطه بجمله من المبادئ الاخرى المتعلقة بممارسه

¹ - مرسوم رئاسي رقم 04-128، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج ر ع 26، صادرة بتاريخ: 25 أبريل 2004.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 161.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

الحقوق والحريات وارساء النظام الديمقراطي، وممارسه المواطنة، كما ان له علاقة بمؤشر الشفافية والفاعلية والعدل الاجتماعية¹.

كما يمكن تعريف المشاركة الإدارية بانها مساهمه المواطنين في الإدارة والتسيير بمشاركتهم في اتخاذ القرارات ليس بصفتهم كموظفين في الإدارة العمومية، وانما كمستفيدين او مستعملين للمرافق العمومية لاعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة الحكومية حتى تكون قراراتها معبره ومترجمة لحاجات ورغبات المواطنين الملحة، والتي ينتظرونها من الإدارة كسلطة عمومية صاحبة الامتياز².

فهذين المفهومين للمشاركة يعبران عن المشاركة الخارجية للمجتمع المدني، الذي يعبر عن ارادة المواطنين ورغباتهم بما يمثل انشغالاتهم التي يجب على الإدارة ان تنبئها والتي تحب ارافي من روافد الاصلاح الاداري.

ثانيا/ اهمية المشاركة في التسيير الشأن العام

ان مبدا مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، له اهمية كبيره تتجلى في تحقيق علاقة مباشرة بين الإدارة والمواطنين من خلال احتكاك الموظفين العموميين بالمواطنين بما يسمح لهم بالتزود والاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليهم، بما يمددهم بالحلول في مختلف الميادين، وبالنتيجة يعزز الفاعلية الإدارية، التي تستجيب عن طريق تلك الحلول لوقائع المواطن، بما يعزز ثقته في الإدارة واعوانها.

ان مبدا المشاركة هو معيار حيوي في الاصلاح الإداري، بتقديمه فرصه عادله امام جميع المواطنين في اداره الشؤون العامة، وذلك عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة، وبإنشاء جمعيات المجتمع المدني التي تقدم الآراء والاستشارة³.

ان مبدا المشاركة هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد، لارتباطه وصلته الوثيقة بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن، بما يعزز مبدا المواطنة وارساء النظام الديمقراطي⁴.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 180.

² - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 124.

³ - عبد القادر كاس، مرجع سابق، ص 222.

⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 154.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

ان المشاركة تسمح بتنفيذ أسهل وسلس للقرارات الإدارية الماسة بشتى جوانب الحياة العمومية للمواطنين، لأنهم يكونون قد شاركوا في بلورتها وتكوينها، فيجعلهم يقبلونها بسهولة حتى وان كانت تناقضه مصالحهم الشخصية، بما يفعل بما يفعل نشاط المرافق العامة.

ان المشاركة الإدارية للمواطنين تحد من امتيازات الإدارة غير المألوفة في القانون الخاص، بمشاركة المواطن في بلورة القرارات الإدارية وصناعتها بما يضمن شيئا من التوازن على علاقة المواطن بالإدارة، واحداث نوع من الثقة في الإدارة.

ان مبدأ المشاركة يؤدي الى ترشيد وعقلنة العمل الإداري، لأنه يؤدي الى تعديل الإدارة لبرامجها وتوجهاتها حسب اقتراحات المواطنين، بما يسمح بالقضاء على البيروقراطية التي تعد سببا للقطيعة بين الإدارة والمواطن، الذي يصبح ينظر للإدارة على اساس انها سلطه وليست شريكا يقدم خدمات عمومية،

ان المشاركة تدعم وتزيد من فعالية الإدارة وشرعيتها، وتعمل على الحد من النزاعات بين الإدارة والمواطنين، لتقبلهم لما تتخذه الإدارة من قرارات حتى ولو كانت في غير صالحهم، وتؤثر سلبا عليهم (سيما نتعلق منها بالقرارات المرفوضة)¹.

ان مبدأ المشاركة يسمحوا بنظام التعددية الحزبية، الذي يسمح بالمشاركة في شؤون العامة، بما يسمح بتوسيع مساهمة شرائح الشعب في الحياة العامة والتعبير عن مختلف الآراء والاتجاهات، على وجهه يرسخ روح الديمقراطية في الدولة، ويعمق الممارسة السياسية ويوسع نطاقها فينعكس ايجابا على مبدأ المشاركة². في الأخير المشاركة هي الحيز والحقل الامثل للتعبير عن اراده وتطلعات المواطنين.

ثالثا/ تطبيقات مبدأ المشاركة في القانون الجزائري

إن مبدأ المشاركة كمبدأ سياسي وقانوني نجد له عده تطبيقات في القانون الجزائري، فنجد المادة 19 من دستور 1996 المعدل والمتمم³، تنص على انه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في التسيير شؤون العمومية".

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص ص 124-126.

² - بوحفصي أمال، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص ص 90-91.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر ع 76 صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25 صادر في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ع 63 الصادر في 16 نوفمبر

فانطلاقاً من هذه المادة التي تقر بحق المواطن في المشاركة في ادارته وتسيير الشأن العام عن طريق المجالس المحلية المنتخبة والتي تعبر عن اللامركزية الإقليمية، بتولي ومشاركة أبناء الاقليم أنفسهم انشاء وإدارة مرافقهم المحلية، سواء كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية او كعاملين في الأجهزة الإدارية اللامركزية، فهم لا شك أقر وأجدر في معرفه احتياجات اقليمهم من مرافق وادارتها محليا في السرعة وكفاءه واقتصاد لا سيما إذا توفرت فيهم الخبرات والكفاءات البشرية اللازمة¹.

ان وسيله تجسيد مبدا المشاركة في ادارته الشؤون العامة، هو تأسيس احزاب سياسية وجمعيات معتمده وفقا لما يقتضيه ويشترطه القانون، كما أكد الدستور على ان حرية التعبير وانشاء الجمعيات، والاجتماع مضمونه للمواطن، وحرية الصحافة المكتوبة والمسموعة، وحق الوصول الى المعلومة والاحصائيات كما للمواطنين حق انشاء الاحزاب السياسية، وتعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة².

كما كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدا المشاركة غير المباشرة للمواطنين في تسيير الشأن العام، التي هي بمثابة الاتصال والحوار المباشر بين الإدارة والمواطن لتسيير شؤونه المحلية العامة، عن طريق قنوات الاقتراح الاداري التي عن طريق مجموع الاقتراحات التي يقدمها الى الإدارة بقصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها ونشاطاتها، او بتوجيه النقد لقراراتها التي أصدرتها.

نجد في المادة 30 من المرسوم 88-131 أنها نصت على وجوب ان يساهم المواطن في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناء من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيله اخرى موضوعها تحت تصرفه³. فالاقترح صورة من صور الديمقراطية الإدارية، غير ان المواطنين لا يقبلون عليه لاعتقادهم بعدم جدواه، لذلك يجب تحفيز المواطنين للإقبال عليه.

كما يعد أسلوب الاعتراض الاداري رافدا من روافد مبدا المشاركة كونه أداة رقابية، بقصد القضاء على مسببات العيوب التي تشوب وتعترى القرار الإداري، وذلك بنص المادة 34 من المرسوم 88-131

2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ع 46 الصادر في 03 غشت 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ع 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية والمعاصرة، دار الفكر العربي، مصر، 1997، ص 192.

² - انظر المواد: 51 الى 59 من دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مرجع سابق.

المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة، بإلزام الإدارة على القيام بالرد على رسائله وتظلمات والطلبات التي يوجهها المواطنين إليها، بإحداث هياكل على المستوى الوطني والمحلي للبت في عرائض المواطنين¹.

ناهيك عن نص المادة 36 من المرسوم أعلاه، على وجوب تبيين السلطة أو الجهة الإدارية التي يمكن ان يقدم إليها الطعن المجاني، على توضيح إن اقتضى الأمر وسيلة أخرى أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن، كما كرس هذا المرسوم في مادته 38 احقيه المواطنين في التكتل في جمعيات طبقاً للتشريع المعمول به للدفاع عن اهدافهم المشتركة².

وقد تم تكريس مبدأ المشاركة غير المباشرة للمواطن في تسيير شؤون العامة، بانتهاج أسلوب اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة من المواطن، بمنح المواطنين حق المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية بما يتلاءم مع اهتماماتهم وانشغالاتهم المحلية التي هم على دراية بها أكثر من السلطات المركزية في العاصمة³، بانتخاب ممثليهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، بما يجسد الديمقراطية الإدارية، فقانون البلدية⁴ نص في مادته الثانية على ان: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسه المواطنة، وتشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

فانطلاقاً من هذه المادة المذكورة انفا يتعين حينئذ العمل على فتح مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية العامة على مستوى البلديات، وهذا طبقاً عن طريق المجالس البلدية المنتخبة بما يؤسس للديمقراطية المحلية، ويشكل آليه من آليه الحكم الراشد⁵، فالباب الثالث من قانون البلدية عنون بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، فالمادة 11 منه اقرت ان البلدية هي الاطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، على ان يتخذ المجلس الشعبي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات واولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، باستعمال خصوصاً الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، على ان يعرض نشاطه امام المواطنين⁶.

¹ - انظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مرجع سابق.

² - انظر المادتين 36 و38 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مرجع سابق.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، مرجع سابق، ص 193.

⁴ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ع 37، صادرة بتاريخ: 03 يوليو 2011، معدل ومتمم بالأمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 غشت 2021، ج ر ع 67، صادرة بتاريخ: 31 غشت 2021.

⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 154.

⁶ - انظر المادة 11 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

وقد تضمنت المادة 12 منه مبدأ المشاركة بنصها على أنه: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية الهادفة لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"، وفي هذا الإطار منحت المادة 13 من هذا قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضت شؤون البلدية ان يستشير شخصيه محليه وكل خبير او كل ممثل جمعية محليه لتقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس او لجانه.

اضافة الى هذا كرس قانون الولاية¹ مبدأ المشاركة، على اعتبار ان الولاية طبقا للمادة الاولى شعارها بالشعب وللشعب، مما يتعين حينئذ العمل لفتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير شؤون العامة على المستوى الولائي، وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس عديد القطاعات والميادين، فالمجلس الشعبي الولائي هو إطار اللامركزية الإقليمية على مستوى الولاية.

فأعضاؤه يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، من طرف مواطني الولاية طبقا للمادة 12 من قانون الولاية²، بما يجعل المواطن الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب يساهم بطريقه غير مباشرة في تسيير شؤونه العامة لان اعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق الاحتكاك بالمواطنين يكونون على دراية بانشغالاتهم وحاجاتهم.

لذا ولتقريب الإدارة من المواطن وبلوغ هدف مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام تم احداث مقاطعات اداريه يشرف عليها والي منتدب في بعض المناطق بالجنوب الكبير لبعد المسافة بين تلك المناطق ومقر الولاية وهو ما سنعالجه بالتفصيل لاحقا وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن احداث مقاطعات اداريه داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها³.

¹ - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر ع 12، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

² - انظر المادة 12 من القانون رقم ...المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ع 29، صادر بتاريخ: 31 مايو 2015، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 18-303 مؤرخ في 05 ديسمبر 2018، ج ر ع 72، صادرة بتاريخ: 05 ديسمبر 2018، وكذا بالمرسوم الرئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 08 ديسمبر 2019، ج ر ع 76، صادر بتاريخ: 08 ديسمبر 2019.

المطلب الثاني

مبدأ حياد الإدارة ومشروعيته نشاطها

نعالج في هذا المطلب الذي قسمناه الى فرعين مبدأ حياد الإدارة (الفرع الأول) وبعدها سندرس فيه مبدأ مشروعيتها نشاطاتها (الفرع الثاني) كمبدأين لهم اتصال مباشر في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطنين.

الفرع الأول: مبدأ حياد الإدارة

ان مبدأ حياه الإدارة وعدم تحيزها هو مبدأ من المبادئ التي تحس وتوطد العلاقة بين الإدارة والمواطنين، فهذا المبدأ هو وجه من اوجه الحكومة الرشيدة، التي في ظلها يتم احترام الحقوق والحريات والديمقراطية بمختلف في اشكالها، بما يحتم علينا تناول هذا المبدأ في هذا الفرع وفقا لما يلي.

أولاً/ مفهوم حياد الإدارة

يقصد بالحياد في مفهومه العادي بعد أخذ موقف والتحيز في اتجاه معين، وهو عدم الالتزام لجانب جهة معينة دون أخرى، وبهذا المعنى، فان الحياد يذهب الى ابعاد من المساواة¹. فالحياد هو قيام الإدارة والمرافق العامة بالخدمات اتجاه مواطنيها على اساس التكافؤ والمساواة ومن دون تمييز بين معارضه ومؤيد لسياستها. فعدم حياه الإدارة يؤدي الى حصول قطيعة بينها وبين المواطنين والى حصول فجوة كبيرة، كون ذلك لا يخدم الاهداف التي انشأت من اجلها الإدارة المتمثلة في اداء الخدمات العمومية للمواطنين، فمبدأ عدم حياد الإدارة وعدم تحييزها يعد مبدأ من المبادئ التي تسيير وتلتزم بها المرافق العامة والإدارة العمومية.

فتبعاً لذلك فان المساواة بين المرتفقين تعتبر وجه من أوجهه مبدأ الإدارة كون المرفق لا يحققه المساواة الا إذا لم يتحيز ولم يفاضل بين المرتفقين.

ثانياً/ اهمية مبدأ حياد الإدارة

ان مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها له اهمية كبيرة تتجلى في تحسين وتوطيد علاقة الإدارة بالمواطن وإبعاد الإدارة عن الصراعات السياسية.

¹ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 207.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

إن هذا المبدأ يؤدي الى تفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام لأن الإدارة تعاملهم على قدم المساواة، لأنها لو عاملتهم معاملة تمييزية فيبتعدون عنها ويدخلون في صراع محتدم معها.

ان مبدأ حياد الإدارة يؤدي الى خلق نوع من الاستمرارية والاستقرار في النشاط الإداري لأن هذا المبدأ يبعد الإدارة عن التحيز الذي يخلق نوعا من الصراع السياسي داخل الإدارة.

ثالثا/ تطبيقات هذا المبدأ في القانون الجزائري

ان مبدأ حياد الإدارة هو مبدأ قانوني عام دستوري كرسه المادة 02/26 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والتي نصت على ان: "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة". فهذه المادة منحت للمواطن وكل شخص يتواجد في التراب الوطني ضمانا دستورية تضاف الى الضمانات الدستورية الأخرى التي تعمل على حماية حقوق وحرية الأفراد المعترفین بها قانون، ناهيك عن نص المادة 37 منه نصت على ان: "كل المواطنين سواسية امام القانون، ولا يمكن ان يندرج باي تمييز يعود سببه الى المولد او العرق او الجنس او الرأي او اي شرط او ظرف آخر، شخصي او اجتماعي".

كما ان المادة 02/35 نصت على انه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية".

فالمادتين المذكورتين انفا نصتا على المساواة بين المواطنين ومعاملتهم معاملة متماثلة في جميع المجالات والميادين، حسب ما توجبه احكام القانون الساري المفعول، لان المساواة هي خصيصه من خصائص ووجه من اوجه مبدأ حياد الإدارة¹.

وقد كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ حياها الإدارة، فالمادة 02 منه ألزمت الإدارة واعوانها بحمايه حقوق وحرية المواطن المنصوص عليها دستوريا²، كما نصت المادة 30 منه على وجوب ان يؤدي الموظفين واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به³. على ان يعاقب كل موظف يخل بواجباته، لا سيما واجب عدم المساس باحترام وكرامه المواطن، وسمعه الإدارة، بما يجعل

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للطباعة والنشر، الجزائر، 2007، ص 334.

² - انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 30 من المرسوم نفسه.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

قياسا على ذلك ان التمييز والمحبات شكل من الاشكال التي تمس باحترام وتوجهات المواطنين على اختلاف طبيعتها.

كما تضمن الأمر 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية¹، مبدأ عدم التحيز، السلوك والفعل الذي يتمثل في التعامل بمحاباته مع أحد الاطراف او ضده من طرف الموظف العمومي، وهو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها، ومع مبدأ مساواة المواطنين امام القانون كحق من حقوق الانسان والمواطن.

فعلى الموظف ان يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية (المرتفقين) بدون اي تمييز قائم بينهم، لا على اساس العرق ولا الجنس ولا الافكار والرأي، ولا على اي سبب اخر شخصي او اجتماعي.

وتعتبر اغلب الأنظمة الإدارية مقاومة هذا السلوك ضمانا اساسية للمواطن في علاقته مع المرافق العامة، غير ان اثبات مادية هذا السلوك لا يأتي بسهولة، اذ لا يمكن تبيانه الا من خلال وقائع خارجيه ومقرر قابله للتنفيذ. وكيف ما كان الحال، فان النصوص المنذرة به متعددة المراجع والمستويات ومجمعه على تجريمه وتشديد العقاب عليه ومضاعفته في بعض الأحيان، فالأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نص في مادته 41 على انه: "يجب على الموظف ان يمارس مهامه بكل امانه وبدون تحيز".

وتضمنت المادة 132 من قانون العقوبات ان القاضي او رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الاطراف او ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر الى ثلاث سنوات وبغرامه ماليه من 20.000 دج الى 100.000 دج². وحددت التعليم المؤرخة في 10 ماي 1993 مضمون واجب عدم التحيز والاعمال التي تشكل مساسا صارخا بها ومن ضمن هذه الاعمال تزوير او محاوله تزوير وثائق اداريه قصد الإساءة للمستفيد من الخدمة العمومية. واستعمال الوظيفة قصده تفضيل مستفيد من الخدمة العمومية او المساس بحقوقه او اعطاء الأولوية لمن لا يستحقها³.

¹ - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، صادرة بتاريخ: 16 يوليو 2006، معدل ومتمم.

² - انظر المادة 132 من الامر رقم 66-155 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ع 48، صادرة بتاريخ: 10 يونيو 1966، معدل ومتمم.

³ - هاشمي خرشي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص 283-285.

وكذلك من بين القوانين التي تضمنت مبدأ عدم حياد الإدارة هي القوانين العضوية المتعلقة بنظام الانتخابات التي عرفتها الجزائر قبل سنة 2019 أي قبل الحراك المبارك كما سماه رئيس الجمهورية، لأنها الطريق الأكثر شيوعا التي تظهر وتثبت بها وزاره الداخلية بصورة اعم بوصفها الوزارة المنظمة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والانتخابات المحلية والاقتراع غير المباشر على مجلس الامه ناهيك عن الاستشارات الشعبية لمعالجه مشكله محاباة الإدارة لمرشحي الحزب الممارسة لسلطه او التكتل الحزبي الحاكم بمعنى انحياز الإدارة لمرشح السلطة دون مرشح المعارضة.

كما تتجلى في مخاطبه وزير الداخلية الجسم الانتخابي الوطني خطابا مطمئنا يوجهه للمعارضة ليفصح عن حياد اداره الدولة بمنع استعماله وسائل الدولة وشعاراتها من طرف المرشحين وتوزيع متساوي لاستخدام وسائل الاعلام العمومية بمنح كل مترشح لحصص ساعيه متساوية¹. الا أنه نتيجة المطالب الشعبية وبعد حراك 2019، الرامية الى اجراء انتخابات نزيهة تم اسناد عملية تنظيم الانتخابات الى سلطة وطنية مستقلة للانتخابات وسحبها من وزارة الداخلية تجسيدا لمبدأ حياد الإدارة. إذ تقوم هذه اللجنة على التحضير للعملية الانتخابية والاشراف عليها من بدايتها الى غاية الإعلان النهائي للنتائج في ظل احترام الدستور والتشريع المعمول به.

الفرع الثاني: مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية هو مبدأ من المبادئ التي تخضع لها تصرفات ونشاطات الإدارة كما انه أحد الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة التي تمنح للحقوق والحريات الفردية والجماعية مكانة مرموقة في دساتيرها وقوانينها، فهذا المبدأ إطار من الأطر التي تقوم عليها الحوكمة والحكم الراشد، المبدأ الذي نعالجه في هذا الفرع كما يلي.

أولا/ مفهوم مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون، بحيث يجب ان تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، بمعناه العام الواسع والشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء كانت مكتوبة او غير مكتوبة وأيا كان مصدرها، مع مراعاته التدرج في قوتها². ومبدأ المشروعية بالمعنى العام، مستقل عن نوعيه النظام السياسي المتبع في الدولة، فهو يسري على الدولة الديمقراطية كما يسري

¹ - عبد الله بوقفة، المؤسسات والقانون الدستوري، الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 137.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 08.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

على الدولة التي تأخذ بالملكية المطلقة أو باي صوره اخرى من صور الحكم غير الديمقراطي، ما دام هناك قوانين تنظم شتى مناحي الحياة في الدولة¹.

فتبعاً لهذا فان مبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الافراد او من جانب اعوان الدولة، بما يعبره الحاكمين والمحكومين لسيادة القانون، وعلو احكامه وقواعده فوق كل ارادة سواء ارادة الحاكم او المحكوم. اذ لا يكفي ان يخضع الافراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري ومن اللازم ان تخضع له ايضا الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات واعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة ومتطابقة مع أحكام القانون بمعناه الواسع وضمن أطره واحكامه².

ثانيا/ اهمية مبدأ المشروعية

ان مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة عندما تقوم بنشاطاتها ان تقوم بها في إطار القانون، بما يعزز ويكرس دولة القانون والحق وبالنتيجة تعزيز ثقة المواطن في الدولة بصفه عامة والإدارة بصفه خاصه.

ان مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام والصمام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الافراد، فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ ان تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع، وان بادرت الى فعله فيتعين على القضاء بعد رفع الأمر اليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دوله القانون وارجاعاً لثقة المواطن.

وبذلك يكون مبدأ المشروعية صمام الامان والجدار الحامي للحقوق وحرية الافراد فهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء³.

ثالثا/ تطبيقات مبدأ المشروعية في قانون الجزائري

ان من اهم القوانين التي نلمس فيها مبدأ المشروعية هو الدستور باعتباره القانون الاساسي الذي يضمن ويحمي الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، كما يكفل الرقابة على عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، إذا

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 15.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 08.

³ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، مرجع سابق، ص 10.

الدستور بالنظر الى مصدره اي السلطة التأسيسية، يتميز بالسمو والعلوي بما يتضمن من قواعد ومبادئ تعتبر اساسا يبنى عليها المجتمع في مختلف منظوماته وجوانب حياته¹.

وتبعاً لذلك عند سرد بعض العينات والأمثلة لمبدأ المشروعية في الدستور الجزائري نجد المادة 86 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مثلاً نصت على انه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في حدود أحكام الدستور". فهذه المادة قيدت تلك السلطات السامية التي يمارسها رئيس الجمهورية بأحكام الدستور، فـرئيس الجمهورية مثلاً لدى قيامه بإصدار مرسوم رئاسي عليه ان يصدره في إطار اختصاصاته المحددة دستورياً، مع احترام صلاحيات السلطة التشريعية والسلطة القضائية المحددة في الدستور.

اضافه الى نص المادة 39 منه التي تنص بانه يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الانسان البدنية والمعنوية". فهذه المادة الى جانب مواد اخرى من الدستور تتضمن مبدأ المشروعية كونها ضمانات دستورية للحقوق والحريات الأساسية للمواطن، وذلك بإقرارها للحقوق والحريات والنص على معاقبة كل انتهاك لها سواء من الإدارة او اعوانها او المواطنين.

كما كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ المشروعية، في المادة 04² منه اوجبت على السلطة الإدارية ان يندرج عملها في اطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، على ان تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها، فهذه المادة قد تضمنت مبدأ المشروعية بإلزامها للإدارة عند قيامها بنشاطها وعملها ان تحترم القوانين والتنظيمات السارية المفعول حتى يكون نشاطها قانونياً ومشروعاً، بما يحسن علاقتها بالمواطن، الذي يصبح يطمئن للإدارة التي تقوم بنشاطها طبقاً للقانون السري المفعول بما يوطد العلاقة بينهما.

ناهيك عن احتواء هذه المادة على شق يتعلق بإلزامية احترام التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء الصادرة عن الإدارة للنصوص القانونية، بما يضيف الرغبة والإرادة في اضعاف المشروعية على كل اعمال الإدارة، وحتى تلك الاعمال الداخلية التي يجب ان تحترم القواعد القانونية الاعلى منها، تجسيدا لدولة القانون والحق بمعناها الحقيقي والسليم، بالتالي تحقيق هدف المواطنة بالنسبة للمواطن الذي تصان حقوقه في اطار القانون بعدم انتهاكها من طرف الإدارة وكذا تحقيق المواطنة من جهة اخرى بالنسبة لأعوان الإدارة في اطار القانون والتعليمات والمناشير الداخلية الصادرة تماشياً مع القواعد القانونية الاسمي منها.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 09-10.

² - انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة، مرجع سابق.

المبحث الثاني

الوسائل المستحدثة لتقريب الإدارة من المواطن

نظرا لمظاهر القصور والضعف والتعقيد التي شهدتها مختلف الوسائل التقليدية المخصصة لحماية حقوق وحرّيات المواطن اتجاه سلطات الإدارة، التجأت عدة دول الى إعادة التبصر في ميكانيزمات واليات جديدة من شأنها ان تحقق اكبر ضمانة للحقوق وللحرّيات، وتتصدى لمشاكل المواطن اليومية الناجمة عن الاختلالات الإدارية باقل عناء وتكلفة وبأكثر سهولة وبساطة، انعكست في استحداث هيئة وسيطة¹ بين الإدارة والمواطن تتلقى دعاوى المواطن المتضرر من الأداء الإداري، وتتكفل بحماية الحقوق والحرّيات الفردية ضد تعسف المرافق العمومية، وهي هيئة تحتل مرتبة وسطى بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، باعتبارها أكثر حرصا وأفضل تسلحا من الأول لحل المشاكل الفردية، واقل شكلية وتطلبا للإجراءات من الثانية².

ضمن هذا الإطار وحرصا منها على ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وترشيدها للحفاظ على أخلاقيات الخدمة العمومية الموجهة للمواطن، دعمت الجزائر بمكسب هام في مجال حماية الحقوق والحرّيات بإعادة تفعيل هيئة وسيط الجمهورية (مطلب أول) بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45³ وهي هيئة غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطن وحرّياته، وفي تكريس قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية.

كما تم انشاء ولايات منتدبة أي مقاطعات إدارية (مطلب ثان) قصد تقريب الإدارة من المواطنين وترقية الولايات المنتدبة الى ولايات فعلية كله من أجل خدمة عمومية راقية تحقيقا للمساواة بين المواطنين الجزائريين.

¹ - سماعلي عواطف، دور الحكومات المغربية في حماية و ترقيّة حقوق الإنسان - دراسة مقارنة - اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق - شعبة القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لحضر باتنة، 2015، ص 86.

² - عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، مجلة إدارة المدرسية الوطنية، الجزائر، المجلد السابع، العدد 02، 1997، ص 08.

³ - مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 15 فبراير 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 09، صادر بتاريخ: 19 فبراير 2020.

المطلب الأول

إعادة تفعيل هيئة وسيط الجمهورية

ان المغزى الحقيقي من انشاء هذه الهيئة بالجزائر هو محاربه ظاهره البيروقراطية المتفشية في الإدارة الجزائرية بكل مظاهرها منذ الازل البعيد، وهذا من خلال تفويض لها بعض الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية بغية تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، هذه الأخير التي اصبحت لها مكانه معتبره في اي مجتمع من المجتمعات من بينها الجزائر، ويظهر ذلك من خلال المجهودات التي حققتها، فلقد تمحورت حمله من الاصلاحات الإدارية التي انتهجتها بغية التكافل بخدمه الإدارة للمواطن واعاده خلق الثقة بين الطرفين التي غابت، وهو الاتجاه الذي بقي مفقودا في ظل اداره الاحتلال بسبب بعضها عن المواطن وانشغالها بتحقيق اهداف استثماريه¹.

حيث نجم عن سوء العلاقة بين الإدارة والمواطن عدم ثقة ونزاعات لا تعد ولا تحصى² لذا عملت الجزائر على تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وجعلتها من اهم ورشات الاصلاح الاداري من اجل القضاء على البيروقراطية والسلوكيات السلبية الانفرادية المتفشية داخل الأجهزة الإدارية التي كانت عائقا امام سياسات الدولة المرسومة³.

ولكي تضمن الشفافية واستقرار المعاملات عمدت الدولة على تعزيز هياكل الرقابة على الاعمال الإدارية. وبسط الحماية على الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

تزاوّل هذه الهيئة اعمالها عن طريق الشكاوى المقدمة او المرفوعة اليها من طرف المواطنين وفقا للشروط القانونية التي حددتها المادة 03 من المرسوم الرئاسي 20-45 السالف الذكر اثناء قيام الوسيط بمهامه يترتب عليها اثار قانونيه بالنسبة للمواطن (الفرع الأول) واثار قانونيه بالنسبة للإدارة (الفرع الثاني) ثم الى الاثار القانونية بالنسبة للدولة (الفرع الثالث).

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 03.

² - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال أمير ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 47.

³ - أحمد بلحاجي، علاقة المواطن بالإدارة، دراسة مقارنة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بويكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2016، ص 02.

الفرع الأول: الآثار القانونية بالنسبة للمواطن

ان المواطن هو الشخص المرتبط بالدولة عن طريق رابطة الجنسية، لما يجعله يتمتع بحقوق ويلتزم بالتزامات محددة ومسطرة قانونا، فهو يلتزم حتما ان يكون مرتفقا باستفادته وانتفاعه من الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العمومية للدولة بشتى أنواعها، ووسائل تسييرها، فالمواطن عند احساسه بالمواطنة تكون الدولة ضامنة لجبهة داخلية مستقرة ومتراصة خاصة عند حصول ازيمات اجتماعية او سياسية او اقتصادية في الدولة¹.

لعبت مساله حقوق المواطن وحياته دورا كبيرا في تفجير كثير من الانتفاضات والثورات على مدى تاريخ الإنسانية². حيث كان الدين الاسلامي السباق في تجسيد مبادئها ومعالمها في الشريعة الإسلامية لذا سوف نتطرق الى حماية الحقوق والحريات التي تستوجب الحماية والتدخل من طرف وسيط الجمهورية عند الاعتداء عليها.

أولا/ حماية حقوق المواطن

إن حماية حقوق المواطن من أهم المبادئ الأساسية والشغل الشاغل بالنسبة لكل دولة اذ نصت عليها جل المواثيق الدولية وكذا الدساتير، خاصة الجزائر التي تناولتها عبر جميع دساتيرها المتعاقبة وصولا الى التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نظمها في الباب الثاني تحت عنوان: الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات، أما الفصل الاول المعنون بالحقوق الأساسية والحريات العامة من المادة 34 الى المادة 77 كلها نصت على وجوب احترام الحقوق والحريات.

تستمد الحقوق اساسها القانوني من الدستور والمواثيق الدولية حيث جاء في نص المادة الاولى من الاعلان العالمي لحقوق الانسان: "يولد جميع الناس احرار متساويين في الكرامة والحقوق وقد وهبوا عقلا وضميرا وعليهم ان يعامل بعضهم بعضا بروح الاخاء"³.

¹ - أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 03.

² - زهرة دليس، بسمة هدلة، تطور مفهوم حقوق الانسان في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص حقوق الانسان، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج، البويرة، دس المناقشة، ص 03.

³ - المادة 01 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، المعتمد بموجب الجمعية العامة 217 ألف د.3، مؤرخ في 10/12/1948، تم الاطلاع عليه في الموقع: www.oic-iphrc.org، بتاريخ: 2022/05/28 على الساعة: 20:26.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

بالإضافة الى نص المادة 37 من التعديل الدستوري: "كل المواطنين سواسيه امام القانون ولهم الحق في حماية متساوية ولا يمكن ان يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد او العرق او الجنس او الرأي أو اي شرط او ظرف اخر شخصي او اجتماعي".

من خلال استقراء نص المادتين اعلاه يتضح ان المواثيق الدولية ودساتير تسير في نفس الاتجاه، وهو اضافة الحماية القانونية لحقوق المواطن دون اي تمييز وهي ذاتها المبادئ التي نصت عليها الشريعة الإسلامية والدليل قوله تعالى: "يا ايها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وخلقناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان اكرمكم عند الله اتقاكم ان الله عليم خبير"¹.

يتضح ان ديننا الاسلامي هو دين المساواة بين الناس لا يفرقوا بينهم لا بالحسب ولا بالعرق، والدليل ان الله عز وجل عندما ينزل القران يوجهه الى كافة الناس على اختلاف اجناسهم والوانهم ودياناتهم. وقبل التطرق الى هذه الحقوق بالتفصيل وجب علينا اولا اعطاء تعريف للحقوق ثم التعرض الى انواعها الثانية.

1. تعريف الحقوق:

الحقوق هي جمع لكلمه حق، وفي هذا الصدد قدمت العديد من التعريفات. فيعرف الحق لغة: بمعاني عدة، والحق نقيض الباطل وحتى الامر صار حقا². اما اصطلاحا فهو استئثار شخص بقيمه معينه او شيء معين عن طريق التسلط عن تلك القيمة او هذا الشيء³.

وعرفه ابراهيم بدوي الشيخ: "أن الإنسان كونه بشر فانه يتمتع بمجموعة من الحقوق اللازمة واللصيقة به، وذلك بغض النظر عن جنسيته او جنسيه او ديانتته او أصله أو وضعه الاجتماعي والاقتصادي"⁴.

2. أنواع الحقوق:

تنوعت الحقوق الخاصة بالمواطن وتعددت الى ان امتدت جذورها الى جل القوانين العامة والخاصة، مستمدة وجودها من مبادئ الشريعة الإسلامية.

¹ - الآية 13 من سورة الحجرات.

² - سمية ناجمي، الحريات العامة بين الدساتير الجزائرية والشريعة الإسلامية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص 07.

³ - سمية ناجمي، مرجع سابق، ص 07.

⁴ - زهرة دليس، بسمة هدلة، مرجع سابق، ص 08.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

وأول الحقوق اللصيقة بالإنسان هو الحق في الحياة وهذا ما نصت عليه المادة 38 من الدستور بقولها: "الحق في الحياة لصيق بالإنسان، يحميه القانون ولا يمكن ان يحرم أحد منه الا في الحالات التي يحددها القانون". وهو ما نصت عليه المادة 03 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على: "لكل فرد الحق في الحياة والحرية".

أما الحق في المساواة امام القانون يجد اساسه القانوني في نص المادة 37 من التعديل الدستوري ونص المادة 07 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان المعتمد من قبل الجمعية العامة.

كما كفلت المادة 47 من الدستور الحالي الحق في حماية الحياة الخاصة والحق في سرية المراسلات¹.

وكفل الدستور الحق في التعليم والتربية، ويقصد بمصطلح "التعليم العمومي" لان هناك تعليم خاص جامعات ومدارس خاصة ولذلك فان الدولة تكفل التعليم في المدارس العامة فقط، أي مساهمة الدستور لمتطلبات التغيرات والانفتاح الذي تعيشه الجزائر².

وأقرت المادة 66 من التعديل الدستوري حق العمل والراحة، وهو نفسه ما أكدته المادة 6 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في فقرتها الاولى على ان: "تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق"³.

كما نجد الحق في الصحة اساسه القانوني في المادة 30 من قانون الصحة التي تنص على انه: "تنظيم هياكل الصحة في إطار تنفيذ برامج الصحة بمساعدة السلطة المعنية، حملات التوعية والاعلام واعمال الوقاية من الامراض والآفات الاجتماعية والحوادث والكوارث مهما كانت طبيعتها"⁴. ان حماية المواطن في مجال الصحة في الحصول على العلاج على قدم المساواة، كما أن الاعلام يعتبر أداة حماية

¹ - انظر المادتين 39 و47 من دستور الجزائر لسنة 1996، معدل ومتمم.

² - بغداد كرنيش، جديد الحقوق والحريات وآليات ضمانها وترقيتها في التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، جامعة البليدة، ص 09.

³ - <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant->

⁴ - المادة 30 من القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ع 46، صادر بتاريخ: 29 يوليو

2018، معدل ومتمم.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

قانونية من اجل المحافظة على صحة المواطن من الامراض والآفات الاجتماعية¹، وهو ما أكدته المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثالثة.

أما حق إنشاء الجمعيات مكفول بالدستور في مادته 53، ويقصد بإنشاء الجمعيات من الناحية القانونية على انها اتفاق يجتمع في إطار اشخاص الطبيعيين ومعنويين على اساس تعاقدية وتربوي وديني².

حق انشاء الاحزاب جاء ضمن نص المادة 57 من التعديل الدستوري، حيث تعتبر من ضمن انشغالات السلطة الرسمية التي هي في حاجة مستمرة لان تكون على علم في الوقت المناسب بالأحداث والوقائع وما تتركه من اثار على الراي العام³.

ثانيا/ حماية الحريات

إذا كانت الحقوق تستمد أساسها القانوني من الدساتير والمواثيق الدولية والمعاهدات ومختلف القوانين الخاصة فالأمر نفسه بالنسبة للحريات التي مجالها واسع ومتعدد لذا سوف نتطرق الى تعريف الحرية وثم الى انواع الحريات.

1. تعريف الحريات:

لقد تعددت التعاريف المقدمة للحريات واختلفت باختلاف وجهات نظر الفقهاء والفلاسفة ولا باس ان نقدم البعض منها. فالحرية هي ان يفعل الفرد ما يريد بإرادته الخاصة على ان يخضع لإرادة شخص اخر وهذه الحرية تنتهي عندما تبدأ حرية الآخرين. وتعرف ايضا على انها: قدرة الانسان إتيان كل عمل لا

¹ - أحلام بوعزيز، فلة ذيب، علاقة الإدارة بالمواطن في مجال الصحة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019، ص 13.

² - زهرة دليس، بسمه هدلة، مرجع سابق، ص 59.

³ - شريف إبراهيم الخليل، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018، ص 45.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

يضر بالآخرين وأن تكفل به هذه الحرية كل شيء، بما فيها حرية التعبير عن الرأي وتقيد بعدم اضرار الشخص بغيره¹.

ويطلق عليها أيضا: المقدرة للسيطرة على الذات وبالتالي يقصد بها في معناها البسيط تلك الحالة التي يستطيع فيها الانسان القيام بما يريده، اي عدم وجود اي ارغام خارجي، وبالمعنى العام هي تصرف الإنسان وفقا لإرادته وطبيعته².

2. أنواع الحريات:

عملت جل الدساتير المتعاقبة في الجزائر على حماية الحريات الخاصة للمواطنين وتبدو اهمية هذه الحماية في أن النصوص القانونية الداخلية التي تتلاءم مع مختلف نصوص الدستور، وذلك عن طريق مختلف الوسائل التي تكفل للأفراد ممارسه حرياتهم فعليا، والحريات الأساسية للمواطن مضمونة بموجب المادة 35 من الدستور 2020 وتتمثل هذه الحريات فيما يلي:

- حرية الرأي والتعبير والتي تعني إمكانية الفرد التعبير عن آراءه وتفكيره، حول أية مشكلة كانت أساسية أو دينية وذلك بالوسيلة التي تتناسب بالحديث، بالمطبوعات، بالعرض أو عن طريق الموجات³.
- حرية التنقل تجد أساسها القانوني في المادة 49 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2020، ويقصد بها السماح للفرد بأن ينتقل من مكان الى آخر داخل بلاده أو خارجها فهو غير خاضع لذلك لأي مانع أو قيد، الا ما يفرضه القانون⁴.
- حرية ممارسه الشعائر الدينية وهي تلك الممارسات الفعلية والقولية التي يؤديها أصحاب الملل الدينية بغية التقرب من الذي يؤمنون به ويعتقدون فيه، والأساس لقانوني لممارسة الشعائر الدينية للمسلمين وغير المسلمين في الجزائر، نصت عليه المادة 51 من دستور الجزائر.
- الحرية الأكاديمية والبحث العلمي، وتعرف الحريات الأكاديمية بأنها استقلالية هيئات التدريس في الوسط الأكاديمي والجامعي والبحث عن المعلومات والأفكار في مجال التخصص ونشرها وتفسيرها في

¹ - بومدين لمحريزي، ضمانات الحريات العامة في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق والحريات، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، د س، ص 05.

² - سمية ناجمي، مرجع سابق، ص 05.

³ - انظر المادتين 51 و 52 من دستور الجزائر لسنة 1996، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴ - بومدين لمحريزي، مرجع سابق، ص 09.

إطار المبادئ والمناهج المتعارف عليها والبحث العلمي، دون أي ضغوط وفتح أبواب الحوار وتبادل الأفكار والمعلومات¹، وهذا ما جاء في المادة 75 من التعديل الدستوري لسنة 2020².

■ حرية الاجتماع والتظاهر العلمي، يقصد بهذه الحرية تمكين الافراد من الاجتماع في فترات من الوقت ليعبروا عن آرائهم بالمناقشة، أو تبادل الرأي أو الدفاع عن رأي معين أو إقناع الآخرين بالعمل به، أو على سبيل التعليم والمنفعة العامة³.

■ حرية التجارة والاستثمار والمقاوله، يعد هذا المبدأ حديث النشأة في الجزائر مقارنة مع الدول الأخرى، ويستمد سنده القانوني من نص المادة 61 من التعديل الدستوري الحالي⁴.

■ حرية الصحافة والتي تعد مظهر من مظاهر حرية الرأي، وهي وسيلة لقيام أي نظام ديمقراطي ومصدرا رئيسيا للإعلام الذي يركز على عدة وسائل سواء كانت مكتوبة كالجرائد والمجلات، أو سمعية كالإذاعات الوطنية والجهوية، أو السمعية البصرية كالقنوات التلفزيونية سواء العمومية أو الخاصة⁵.

من خلال ما تم التطرق اليه بخصوص الحقوق والحريات الخاصة بالمواطن يمكن القول ان جل ومعظم هذه الحريات تم دسترتها وتجسدها في مواثيق دوليه وقوانين داخلية خاصه فاذا تم التعدي والتعرض لها يتدخل وسيط الجمهورية لحمايتها لكن وفقه شروط قانونيه والتي تم تحديدها ضمن المرسوم الرئاسي 20-45 السالف الذكر.

¹ - عبد النور ميروك، حقوق الانسان والحريات العامة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، العدد 03، أكتوبر 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص 08.

² - تنص المادة 75 من الدستور على أن: " الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي مضمونة. تعمل الدولة على ترقية البحث العلمي وتمثينه خدمة للتنمية المستدامة للأمة".

³ - بومدين لمحرزي، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - تنص المادة 61 من الدستور على: " حرية التجارة والاستثمار والمقاوله مضمونة، وتمارس في إطار القانون".

⁵ - تنص المادة 54 من الدستور على: " حرية الصحافة، المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية، مضمونة. تتضمن حرية الصحافة على وجه الخصوص ما يأتي: - حرية تعبير وإبداع الصحفيين ومتعاوني الصحافة، - حق الصحفي في الوصول إلى مصادر المعلومات في إطار احترام القانون، المهني - الحق في حماية استقلالية الصحفي والسر. - الحق في إنشاء الصحف والنشرات بمجرد التصريح بذلك، - الحق في إنشاء قنوات تلفزيونية وإذاعية ومواقع وصحف إلكترونية ضمن شروط يحددها القانون، - الحق في نشر الأخبار والأفكار والصور والآراء في إطار القانون، واحترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية والأخلاقية والثقافية. لا يمكن أن تستعمل حرية الصحافة للمساس بكرامة الغير وحرياتهم وحقوقهم. يحظر نشر خطاب التمييز والكرهية. لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية. لا يمكن توقيف نشاط الصحف والنشريات والقنوات التلفزيونية والإذاعية والمواقع والصحف الإلكترونية إلا بمقتضى قرار قضائي.

الفرع الثاني: الآثار القانونية بالنسبة للإدارة العامة

للإدارة العامة مكانتها في حياة الفرد بصفه خاص، والدولة بصفه عامة، إذ تعد الجهاز التنفيذي للسلطة التنفيذية في الدولة. وتكمن أهميتها في توفير احتياجات المواطنين وتلبية طلباتهم على قدم المساواة من خدمات المرافق العمومية وتحقيق المنفعة العامة. كما يقصد بالإدارة العامة: "مجموعة الأجهزة ذات الطابع الإداري التي تنشئها الدولة لضمان تنفيذ سياستها العامة في المجتمع"، معنى هذا ان الإدارة العامة بمفهومها الوظيفي في تنفيذ السياسة العامة للدولة اتجاه مواطنيها¹.

وقد عرف الأستاذ Leonard D whithe الإدارة العامة في اوسع معانيها: "تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة..."². أما الإدارة العامة في معناها العام هي تنظيم نشاط بشري جماعي بقصد تنفيذ السياسة العامة للدولة. إن هذا التنظيم الانساني الجماعي المرتب والمتمتع بامتيازات السلطة العامة، يهدف الى تلبية واشباع مجموعه من الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، بقصد تنفيذ السياسة العامة للدولة المسطرة في البرامج السياسية لحكومتها³.

إن السمة البارزة للدولة الحديثة انها دولة قانونية تسعى الى فرض حكم القانون على جميع الافراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية⁴. فدولة القانون لا تقوم لها قائمه إلا باعتمادها على مبادئ وأسس دستورية أهمها مبدأ المشروعية الذي يعد من اهم الضمانات لحماية حقوق وحرريات الافراد في الدولة التي لا بد من توفرها والاخذ بها ووضعها في النصوص الدستورية الذي تم التفصيل فيه سابقا.

كما أكد وسيط الجمهورية، كريم يونس بأن هيئة وسيط الجمهورية هيئة مستقلة تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية تهدف إلى مرافقة وتسهيل كل إجراء يسمح بضمان الحقوق الكاملة للمواطنين. وأوضح أيضا خلال لقاء مع المسؤولين المحليين وممثلي الولاية بغرفتي البرلمان في إطار زيارة عمل لولاية وهران ان هذه الهيئة تضطلع في إطار التدابير التشريعية والتنظيمية بمهمة استقبال كل شكوى تتعلق بسير الهيئات الإدارية والجماعات المحلية وكل هيئة تضطلع بمهام المرفق العام.

¹ - علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن، قراءة جدلية للإدارة الحاكمة أو الخادمة - الوضع في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2011، ص 12.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 17.

³ - أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 02.

⁴ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، ط3، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص

وأبرز في ذات السياق انه لتنفيذ مهام وسيط الجمهورية بشكل صحيح تدعم بمندوبين يعملون في تنسيق وتعاون وثيق مع المنتخبين، ممثلي الشعب، وكل المرافق الادارية من أجل تحديد الاحتياجات الحقيقية للمواطن على المستوى المحلي. وفي معرض حديثه عن مهام مندوب وسيط الجمهورية، قال ان المندوب ليس واليا وليس قاضيا وليس محاميا عن المواطن والإدارة بل هو إطار سامي في الدولة تم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية يضطلع بمهام مساعدة المواطنين.

وأضاف أن دور مندوب وسيط الجمهورية يكمن في مساعدة الأفراد على تسوية أي نزاع مع الإدارة إذا رأى أنها لم تعمل وفق مهمة المرفق العام التي تضطلع بها وكذا حماية حقوق المواطنين وحياته الأساسية وترقية وتعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها¹.

الفرع الثالث: الاثار القانونية بالنسبة للدولة

تقوم الدولة على ثلاثة اركان أساسية، إقليم، شعب وسلطة، حيث تمارس هذه الأخيرة عن طريق مختلف هيئاتها الإدارية المناط بها تنفيذ سياسة الحكومة. ان موضوع الدولة بصفه خاصة شائع بين علم القانون وعلم الاجتماع، وهو في نطاق الدراسات القانونية شائع كذلك بين القانونين الدولي العام والدستوري²، فهذا الاخير القانون الدستوري الذي يعد العمود الفقري للدولة، وتعرف الدولة بأنها: "مجموعه بشرية تعيش حياه دائمة ومستقرة على اقليم معين تحت تنظيم سياسي معين بحيث يسمح لبعض أفراد الدولة بالتصدي لحكم الاخرين".

او هي: "عبارة عن الشخص المعنوي الذي يرمز الى الشعب مستقر على اقليم معين حكاما ومحكومين بحيث يكون لهذا الشخص سلطة سياسية ذات سيادة"³.

ويكمن جوهر الدولة في السلطة التي هي سلطه اكره لا تعارضها سلطه اخرى منافسة لها في المجتمع تمنعها من تنفيذ ارادتها⁴.

¹ - <https://www.elitihadcom.dz> تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2022/05/31 على الساعة: 18:09.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 17.

³ - حسن أبو بكر، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 32.

⁴ - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص ص 47-48.

لدراسة الاثار القانونية المترتبة عن ممارسه وسط الجمهورية بالنسبة للدولة سوف نحاول التركيز على نقطتين اساسيتين هوما سرعه انهاء المنازعة الإدارية وتخفيف العبد على كامل القضاة الاداريين.

أولا/ السرعة في انهاء الخلاف بين الإدارة والمواطن

من اهم اهداف نظام وسط الجمهورية هو انهاء الخلاف القائم بين الإدارة والمواطن في وقت قصير وبشكل فعال، لكي يخفف على الطرف الضعيف والذي هو في الغالب دائما المواطن من مشقة تكاليف توكيل محامي واجراءات الخبرة وغيرها. كما يحاول الوسيط ايجاد نقطه التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة¹، خاصة في ظل الظروف التي تعيشها البلاد حاليا، وكثرة المنازعات الإدارية وتنوعها بتنوع القوانين الخاصة التي تحكمها. وبإمكان الأفراد الطعن القضائي في كل عمل من اعمال الإدارة²، ذلك لأنهم لا يريدون إلا تحقيق مصالحهم الخاصة التي قد تتعارض مع المصلحة العامة³، والسعي على الحصول على الحق المعتدى عليه في أقصر وقت وبأقل التكاليف.

ثانيا/ تمكين المواطن من استيفاء حقوقه على درجتين

ان الهدف من تقرير مبدأ التقاضي على درجتين، يتمثل من جهة للسماح للمتقاضي بطلب إعادة النظر في الحكم الصادر مرة واحدة، وذلك تقاديا لتأييد المنازعات الصادرة عن المحاكم والمجالس القضائية⁴.

ونظرا للخصوصية التي تمتاز بها اجراءات التقاضي والتي تستغرق مده زمنية للفصل فيها، مما يؤدي الى ضياع حقوق المواطن، وبتبني نظام وسيط الجمهورية في الجزائر، اقر المشرع ضمن نص المادة 03 من المرسوم الرئاسي 20-45، بإمكانية الحصول على فرصه ثانية للتقاضي وذلك باللجوء الى الوسيط الذي يعتبر وسطا بين المواطنين ورئيس الجمهورية، وبهذا يكون المشرع الجزائري مكن المواطن من الحصول على حقوقه عن طريق درجة ثانية والمتمثلة في رفع الطعن لدى وسيط الجمهورية.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 114.

² - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 76.

³ - سهيلة بوخميس، النظام القانوني لمحافظ الدولة، دراسة مقارنة (فرنيا، مصر، الجزائر)، أطروحة مقدمة لحصول على شهادة الدكتوراه في القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012، ص 212.

⁴ - محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 283.

المطلب الثاني

استحداث الولايات المنتدبة (المقاطعات الإدارية)

لقد تم انشاء الولايات المنتدبة (المقاطعات الإدارية) بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140¹، حيث نصت المادة الاولى منه على أن: "تنشئ مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات...". كما أقر الدستور الحالي من خلال المادة 17 أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

كذلك أقر للسلطة التشريعية مسألة الاختصاص في التقسيم الإقليمي للبلاد من خلال أحكام المادة 139 في فقرتها 11²، أيضا وبموجب المادة 01/141 منه أقر لرئيس الجمهورية صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون³.

ووفقا لهذه المعطيات القانونية أعلاه، نجد أن الدستور أكد على أن البلدية والولاية جماعات إقليمية، وأن أي تقسيم إقليمي للبلاد يكون من صلاحيات البرلمان عن طريق التشريع بقانون، وبالرجوع إلى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 15-140، نجدها تنص على أن المقاطعات الإدارية تنشئ داخل الولايات، مما يتضح لنا أن هذه المقاطعات لا تتعدى أن تكون مسألة تنظيمية تدرج تحت إصلاح التنظيم الهيكلي لإدارة الولاية، ولا ترتقي لدرجة التقسيم الإقليمي الإداري الذي هو من صلاحيات البرلمان، بالتالي فإن المنظم الجزائري باستحداثه للمقاطعات الإدارية بموجب مرسوم رئاسي لم يخالف الأحكام الدستورية، بل عمل بمقتضاها على اعتبار أن المسألة تدرج في إطار العمل التنظيمي الذي هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية منحها له الدستور يصدر بمقتضاها تنظيمات لتنظم المسائل غير المخصصة للقانون⁴.

وقد استند استحداث هذا التنظيم على جملة من المبررات والمعايير لذا سوف نتناول مبررات استحداث الولاية المنتدبة (الفرع الأول) ثم الى معايير استحداث الولاية المنتدب (الفرع الثاني).

¹ - مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

² - انظر المادة 11/139 من دستور 1996 المعدل والمتمم وخاصة تعديل سنة 2020.

³ - انظر المادة 01/141 من دستور 1996 المعدل والمتمم وخاصة تعديل سنة 2020.

⁴ - علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2006، ص 85.

الفرع الأول: مبررات ومعايير استحداث الولاية المنتدبة

يعتبر الارتقاء بالخدمة العمومية، من خلال التخفيف من البيروقراطية وإزالة العراقيل التي تحرم المواطن من الاستفادة المثلى من هذه الخدمة واحدة من الأهداف الاستراتيجية التي تحرص الدولة باستمرار على تحقيقها، وهذا من خلال التحيين المستمر للمنظومة الإدارية وإعادة تنظيم بنيتها الهيكلية وترقية أساليب تسييرها وعملها وتحسين أدائه وفي هذا الاتجاه تم تبني الولاية المنتدبة، كهيئة جديدة في التنظيم الإداري الجزائري وادراجها كهيئة تابعة للولاية.

أولا/ مبررات استحداث الولاية المنتدبة

من اهم المبررات الذي اتخذها المشرع الجزائري في استحداث الولاية المنتدبة هي:

1. تقريب الإدارة من المواطن:

يعد هذا العنصر في طليعة الأهداف والمبررات التي من شأنها تم استحداث المقاطعات الإدارية العشر بولايات الجنوب، وذلك لتخفيف العبء على المواطن في عدم تكبده عناء السفر إلى مقر الولاية، حيث المسافة تصل أحيانا مئات الكيلومترات، في حين أن مواطنا آخر بولاية أخرى في الشمال، لا تكبده أي عناء، كما أن تقريب الإدارة من المواطن يحقق العدالة الاجتماعية، ويشعر المواطن بالاستقرار¹.

2. تحقيق التنمية المحلية:

يؤدي إنشاء المقاطعات الإدارية إلى تدعيمها بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية وبحكم أن السكان المحليين هم الأدرى باحتياجاتهم اليومية فهم الأقدار على كيفية إشباعها داخل حدود المقاطعة، وذلك سيسمح بتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات بصورة أفضل، لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية أقل وبإمكانيات اقتصادية أكبر².

¹ - سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقته بالإدارة المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018، ص 883.

² - عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية، اعمال الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي، 2015، ص 37.

3. مكافحة البيروقراطية:

وهي من أهم الإشكالات الإدارية المفتشية في الإدارة الجزائرية.

حيث اتخذت السلطات العمومية جملة من التدابير من شأنها أن تسمح بتسهيل الأمور للمواطن ورفع العوائق البيروقراطية، من أجل تقليص الشرخ الموجود بين الإدارة والمواطن، حيث عملت على تحسين الخدمات وتخفيف الإجراءات الإدارية، بوضع عدة آليات لتطوير الإدارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي مما يحد من هذه الظاهرة، ويعمل على تحسين الأداء الإداري وتسريع وتيرة إنجاز الخدمة بأقل وقت وجهد من جهة، ومن جهة أخرى باستحداث المنظم لهذه المقاطعات وبتفويض المهام للوالي المنتدب مما يؤدي إلى إنجاز العمل على المستوى المحلي في أقل وقت، بالإضافة إلى تخفيف الضغط والعبء على الولايات الام من جراء كثرة الملفات والمعاملات المتراكمة لديها¹.

ثانيا/ معايير استحداث الولايات المنتدبة

من خلال إجابة الوزير المنتدب للجماعات المحلية عن السؤال الذي طرح عليه من قبل أحد نواب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالمعايير والمقاييس المعتمدة في ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة استشف من إجابته اقتراح المعايير التالية: معيار الكثافة السكانية معيار عدد البلديات المنضمة إليها، معيار البعد عن مقر الولاية، معيار السيادة.

بحكم التقسيم الإداري شمل ولايات الجنوب والتي لا تتوافر على كثافة سكانية عالية ولا على عدد كبر من البلديات بالمقارنة مع ولايات الهضاب وولايات الشمال²، ولهذا نستنتج المعيار الأول والثاني نظرا لعدم اعتمادهم بصورة أساسية في المقاطعات الإدارية المنصبة إلى غاية وقتنا الحالي وإنما المعايير الذي اعتمدها المنظم في استحداث 10 مقاطعات إدارية في الجنوب هما:

1. معيار البعد عن مقر الولاية (المعيار الجغرافي):

وهذه الوضعية على كثير من الدوائر الواقعة بجنوب البلاد، حيث لا تعمل هذه الوضعية على تشجيع تقريب الإدارة من المواطن، ولا على توفير الظروف الملائمة لتحقيق التنمية المطلوبة، ولا على التكفل الفعلي بمتطلبات الساكنة وانشغالاتهم، ويعتبر هذا المعيار من أهم المعايير المعتمدة لإنشاء

¹ - عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 38.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

المقاطعة الإدارية، إذ يعتبر بعد المسافة بين الدوائر التي تم ترقيتها إلى مقاطعات إدارية ومركزية الولاية، وهو أحد أهم المعايير الأساسية التي اعتمدها المنظم الجزائري لإنشاء المقاطعة الإدارية¹.

فلا يمكن أن ينتقل المواطن مثلا مسافات بعيدة تبلغ 500 كلم أو 800 كلم للوصول لمقر الولاية، من أجل القيام بخدمة أو معاملة إدارية ما، فالأكيد أن بعد المسافة سيؤدي إلى العديد من العراقيل للمواطن من أجل أداء عمله، ومن أهم هذه العراقيل إضاعة الوقت المال والأكثر من ذلك إضاعة الكثير من فرص العمل، فاستحداث مقاطعات إدارية حتما سيساعد في حل الكثير من المشاكل والعراقيل للمواطنين ومن أهم هذه الحلول تقريب الإدارة من المواطن وقضاء مصالحه في أسرع وقت واقتصاد النفقات والمصاريف وقضاء المعاملات الإدارية في أقل وقت مما يساهم في ترقية الخدمات العمومية والإدارية.

2. معيار الكثافة السكانية:

يعتبر معيار الكثافة السكانية من أهم المعايير والمقاييس المعتمدة من قبل المشرع لإنشاء المقاطعات الإدارية وإن كان هذا المعيار لم يتم الاعتماد عليه بصورة أساسية في المقاطعات التي تم تنصيبها إلى غاية وقتنا الحالي، بحكم أن التقسيم الإداري في البداية شمل الجنوب والتي تتوافر على كثافة سكانية قليلة مع ولايات الهضاب العليا والولايات الشمالية التي تتوافر على كثافة سكانية عالية، جعلت من المشرع يسابق الزمن من أجل تخفيف الضغط على هذه الولايات بإنشاء مقاطعات إدارية، غير أن الازمة المالية الناتجة عن تراجع أسعار النفط حالت دون ذلك وتأجل الأمر إلى سنة 2016 بالنسبة لولايات الهضاب العليا وسنة 2017 بالنسبة لولايات الشمال².

3. معيار عدد البلديات:

تعرف الجزائر تفاوتاً كبيراً في عدد بلديات كل ولاية، حيث نجد بولايات الشمال عدد كبيراً من البلديات مقارنة مع ولايات الجنوب، فأكثر من 14 ولاية تضم من 52 بلدية لتصل إلى حد 67 بلدية³.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 154.

² - حواجلي جمال، المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2016، ص 74.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

لذلك وجب تنظيم هذا العدد الكبير من البلديات من جهة ولتسهيل عمل الوالي الذي لم يعد قادرا على إدارة شؤون هذه البلديات من جهة أخرى، ولهذا لجأت السلطات المعنية إلى نظام المقاطعة الإدارية، لتسيير هذا العدد من البلديات في الولاية، وإدارة شؤون المواطنين داخل بلدياتهم، وتخفيف العبء عن الولاية الأصلية.

4. معيار السيادة:

نظرا لما تواجهه المناطق الحدودية ولاسيما ولايات الجنوب الكبيرة من توتر وتجاوزات قد تكون خطيرة ناجمة عن ضغوطات داخلية وخارجية، ولمواجهة ذلك وجب تكثيف دور الدولة وبسط سيادتها في المنطقة.

كما يعتبر معيار السيادة من أهم المعايير في الدولة الجزائرية، لإنشاء المقاطعة الإدارية ومن هنا تظهر رغبة الدولة الجزائرية في إعادة النظر الجذرية والشاملة في حضورها على المستوى القاعدي وجعل من أدوات مواجهة التحديات الأمنية الخطيرة التي تعرفها العديد من المناطق الجنوبية، محاولة تعزيز سيادتها في ولايات الجنوب الحدودية¹.

حيث حاول المشرع الجزائري قدر الإمكان إنشاء هذه المقاطعات الإدارية، بمحاذاة المناطق الحدودية حتى يتم التحكم بهم بصورة أفضل وتحقيق الأمن والاستقرار والتنمية لهذه الأجزاء من التراب الوطني.

الفرع الثاني: العلاقة القانونية للولاية المنتدبة بالأجهزة الإدارية الأخرى

بعد استحداث جهاز جديد على المستوى المحلي في بعض الولايات في الجزائر فإنه لا بد من تبيين العلاقة التي تربط الجهاز بمختلف الأجهزة الإقليمية سواء التي تنشط في إطار النظام المركزي أو في إطار النظام اللامركزي وخاصة جهاز الدوائر.

وتعتبر المقاطعة الإدارية جهاز إداري غير واضح المعالم باعتبار أن المشرع لم يعطيها الشخصية المعنوية ولم ينص عليها دستوريا، هذا من جهة وأخرى تطلق السلطة التنفيذية في الدولة على هذا الجهاز الولاية المنتدبة وهي تسمية تتضمن شقين الولاية اسم يتعلق بجهاز له الشخصية المعنوية وهو الولاية ومصطلح منتدبة الذي نقصد به بتخصيص القانون لجهة إدارية لتقوم بمهام معينة.

¹ - حنان بريقلي، النظام القانوني للوالي المنتدب في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017، ص 25.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

فمن خلال ما سبق ما طبيعة العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالدائرة على وجه الخصوص، وبجهاز البلدية.

أولاً/ علاقة الولاية المنتدبة بالدائرة

باستقراء أحكام المرسوم 15-140 السالف الذكر والمرسوم 15-141¹ اللذان لم يشيرا صراحة إلى علاقة الدائرة بالمقاطعة الإدارية على عكس اشارته لعلاقة هذه الأخيرة بالبلدية والولاية، يمكن القول إن العلاقة بين الجهازين هي علاقة سلطة رئاسية، حيث أن العلاقة التي تربط رئيس الدائرة بالوالي المنتدب هي علاقة الرئيس بمرؤوسه، حيث يخضع له ويراقبه كونه موظف تابع له رئاسياً، وذلك بالرجوع للملحق التابع للمرسوم الرئاسي 15-140 الذي وضع قائمة المقاطعات الإدارية المستحدثة والدوائر والبلديات التابعة لها والتي تشرف عليها.

وعليه تؤدي هذه العلاقة بين الجهازين إلى ممارسة السلطة الرئاسية من الوالي المنتدب على رئيس الدائرة وهي التي تعتبر عنصر من العناصر النظام المركزي، تشمل مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه وأعمالهم لضمان عمل إداري أفضل، وهكذا يكون للوالي المنتدب الحق في مراقبة الأعمال التي يقوم بها رئيس الدائرة، له الحق في إجازتها أو تعديلها أو إبطالها وإصدار الأوامر وليس لرئيس الدائرة سلطة الرفض، فالمرؤوس يعتبر مسؤولاً عن أعماله المفروضة له لأن التفويض يكون في الاختصاص وبذلك يكون رئيس الدائرة مسؤولاً عن التصرفات المفوضة له من قبل الوالي وبالتالي فطبيعة عدم التركيز في الدائرة تكمن من خلال وجود سلم إداري، رقابة رئاسية والتفويض².

لكن بالرغم من هذه السلطة الرئاسية هناك مجموعة من المهام يقوم بها الوالي المنتدب هي نفسها المهام التي خولها القانون لرئيس الدائرة، وهي الأصل ومهام أخرى ليست بكثيرة ينفرد بها الوالي المنتدب دون رئيس الدائرة.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج ر ع 29، صادر بتاريخ 31 مايو 2015.

² - مرسوم رئاسي رقم 15-140 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

1. تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب:

منح القانون، الوالي المنتدب مهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي وذلك حسب المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 15-140 وهي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة استنادا للمرسوم التنفيذي 94-215¹.

المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، لكن هذا الأخير عبر عنها بمساعدة رئيس الدائرة للوالي في ممارسة، بمعنى أن الوالي يقوم بها ويساعده في ذلك رئيس الدائرة حيث نصت المادة التاسعة من هذا المرسوم التنفيذي على يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية.

إذن هذه المهام يقوم بها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ويقوم بها رئيس الدائرة في إطار مساعدته للوالي لكن في الولايات التي لا تتضمن مقاطعات إدارية وهذا يجعلنا أمام ثلاث احتمالات بالنسبة لرئيس الدائرة عندما نكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة، فإما أن رئيس الدائرة لا يقوم بتاتا بهذه المهام إلا في إطار التفويض من الوالي المنتدب أو أنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي وفي هذا الاحتمال الأخير شيء من الغموض من منطلق أن رئيس الدائرة يعلوه الوالي المنتدب فهل سيساعد موظف السلطة السليمة التي تعلوه وهو ما يجعلنا نستفسر عن موضع نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 بالنسبة لرؤساء دوائر الولايات المنتدبة، خاصة وأن المرسومين 15-140 و 15-141 المذكوران أعلاه سكتا عن توضيح وضع رئيس الدائرة بالنسبة للوالي المنتدب وكذا الوالي بالنسبة للولايات التي تشمل مقاطعات إدارية.

أما الاحتمال الثالث فهو الأقرب إلى المنطق حيث أن رئيس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي المنتدب وليس الوالي في مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة، فرئيس الدائرة يمثل الوالي المنتدب على مستوى دائرته وهو بمثابة جهاز تنفيذي بتفويض من الوالي المنتدب².

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ع 48، صادر بتاريخ، 27 يوليو 1994.

² - انظر نص المادة 09 فقرة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

هذا الغموض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وعليه نسجل نفس الملاحظة بخصوص تنفيذ هذه المهام بالنسبة لرئيس الدائرة في وجود والي منتدب في الولاية.

لا بد من القول في الأخير أن إعطاء القانون نفس الاختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني فيه إشكال قانوني كبير، مما يجعلنا نتساءل عن الأولوية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشمل على دوائر كالمقاطعة الإدارية بني عباس ودائرة بني عباس.

2. تمييز مهام الوالي المنتدب عن رئيس الدائرة:

وفي هذا السياق هناك بعض الوظائف التي حددها المشرع الجزائري يقوم بها الوالي المنتدب على وجه الخصوص ويمكن القول بأنها هي ما يميزه عن رئيس الدائرة، لكن قد يقوم بها هذا الأخير بتفويض من الوالي.

فنصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي 15-140 على أنه: "يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بتحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومي وتنفيذها ومتابعتها، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها تطبيقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية، السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية، المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والاندماج المهني والاجتماعي، المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية وترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار"¹.

كما يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية على حفظ النظام العام والأمن العمومي، كما يمكنه أن يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروري

¹ - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

لحفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات وهو ما ورد في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-140¹.

إذا كنا أنشأنا مقاطعة إدارية تشرف على مجموعة من الدوائر من الولاية دون باقي الدوائر فيها كما هو مبين في الملحق التابع للمرسوم الرئاسي رقم 15-140، فمن يقوم بنفس المهام ونفس الإشراف الذي تقوم به المقاطعة الإدارية على باقي دوائر الولاية التي لم ننشأ لها هذا الجهاز المستحدث، كما هو الحال بالنسبة للمقاطعة الإدارية بني عباس بالنسبة لدوائر بني عباس، كرزاز، الواتة، تلبالة، أولاد خضير وإيقل، فالمهام التي يقوم بها الوالي المنتدب والتي هي غير المنوطة برئيس الدائرة من يقوم بها بالنسبة لدائرة بني ونيف مثلاً².

ثانياً/ العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالجماعات المحلية

إن إنشاء ولاية منتدبة كمقاطعة على المستوى المحلي تبرز أهمية إبراز العلاقة القانونية بين هذا الجهاز والولاية كجماعة محلية وبينه وبين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية في الدولة.

1. العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالولاية:

يعتبر جهاز الولاية في الجزائر كما سبق بيانه جماعة إقليمية في الدولة، وبإحداث المشرع الجزائري لمقاطعة إدارية في شكل ولاية منتدبة داخل الولاية، لا بد أن يخلق علاقة قانونية بين الجهازين، ظهرت من خلال المرسوم الرئاسي 15-140، السالف الذكر.

فتمثل العلاقة بينهما من حيث المقاطعة الإدارية جهاز تابع إدارياً للولاية، فيعمل الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي، وهو ما نصت عليه صراحة المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم، حيث نصت المادة 03 ينشط والي منتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية...، ونصت المادة 05 على أن: "يسهر الوالي المنتدب، تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات

¹ - انظر نص المادة 06 من المرسوم نفسه.

² - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تلمسان، 2011، ص 25.

الفصل الثاني تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن

المعمول بها وقرارات الحكومة...." وأيضاً بينت المادة 06 الاختصاصات التي يمارسها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي فيسهر الوالي المنتدب على حفظ النظام العام والأمن العمومي.

كما نصت المادة 07 من نفس المرسوم الرئاسي يكلف الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية، تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها وتمييتها، السهر الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير والسهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها، وغيرها من الاختصاصات¹.

وبالتالي يعمل الوالي المنتدب عند ممارسته للاختصاصات المذكورة في المواد أعلاه تحت سلطة الوالي استناداً لمقتضيات السلطة الرئاسية بما تفرضه من الرقابة الإدارية.

المدراء المنتدبون على نفس التفويض من الوالي، وهو ما ورد في الفقرة 02 من المادة 12 من نفس المرسوم، فبالرجوع لمبادئ القانون الإداري التي تحكم قواعد التفويض لا يمكن للسلطة السليمة منح التفويض سواء بالتوقيع أو الامضاء لجهة تدنو الجهة التي تدنوها مباشرة فهذا انتهاك لمبدأ التدرج الإداري الذي يعتبر أحد عناصر السلطة السليمة في النظام المركزي.

ويلزم كل من الوالي المنتدب والمدراء المنتدبون إعلام الوالي بكل العمليات التي يقومون بها في إطار هذا التفويض وهو ما أضافته المادة 12 في الفقرة 04 منها، علاوة على إرسال الوالي المنتدب ولو بما يحصل على هذا التفويض بتقرير كل شهر على الوضعية العامة في المقاطعة وهذا بناء على المادة 13 من نفس المرسوم الرئاسي.

2. العلاقة القانونية للمقاطعة الإدارية بالبلدية:

إن العلاقة التي تربط المقاطعة الإدارية بالبلدية اختزلتها مادتين من المرسوم الرئاسي 15-140 وهما المادتان الثانية والثالثة، حيث جاء في الثانية بأنه تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بالمرسوم التنفيذي

¹ - انظر نص المواد 03، 05، 06، 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-140 المتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

المذكور، أما المادة 03 منه ورد فيها بأن الوالي المنتدب ينشط ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.

وباستقراء هاتين المادتين نلاحظ أن الدور الذي تقوم به المقاطعة الإدارية في مواجهة البلدية هو نفسه الدور الذي تقوم به الدوائر ويعني ذلك بأن الولاية المنتدبة ستقوم بدور الاشراف والمراقبة والتنشيط للبلديات التابعة لها بموجب القانون، وهو ما يجعلنا ننير نفس الإشكال الذي أثير سابقا بالنسبة للعلاقة بين الدوائر والبلدية، من حيث أن عضو معين يشرف ويراقب وأحيانا يمارس الوصاية بموجب التفويض، على شخص منتخب وهو الحال بين رئيس الدوائر ورئيس البلدية من جهة وبين الوالي المنتدب ورئيس البلدية من جهة أخرى، وهذا الإشكال يأخذنا إلى إشكال ثاني يتعلق بمدى خضوع رئيس البلدية في نفس الوقت لكليهما فلمن يخضع من باب أولى للوالي المنتدب الذي يمارس نفسه سلطة سليمة على رئيس الدائرة أو يخضع لهذا الأخير الذي يمارس نفس مهام الوالي المنتدب على البلدية¹.

يعتبر لجوء المنظم الجزائري إلى استحداث المقاطعة الإدارية، كهيئة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة الجزائرية، وذلك من أجل تحقيق العديد من الأهداف أهمها، تقريب الإدارة من المواطن والحد من البيروقراطية، حيث تم استحداث نظام المقاطعة الإدارية بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 تحت اشراف الولاية المنتدبون، كما نلاحظ أن المقاطعة الإدارية لم يتطرق إليها او يعرفها القانون والدستور وذلك من خلال نص المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إلا أنه تم تنظيمها من خلال المرسوم الرئاسي 15-140 اکتفى بتنظيمها فقط دون تعريفها، حيث حاول المنظم الجزائري قدر الإمكان استحداث أسلوب المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري لتحقيق العديد من الأهداف التي تمثلت في الأهداف الاقتصادية والإدارية والسياسية، وأيضاً لجأ إلى العديد من المعايير لإنشائها وتمثلت في معيار الجغرافي (معيار البعد عن مقر الولاية)، ومعيار الكثافة السكانية، ومعيار تعدد البلديات، ومعيار السيادة وتمتعت المقاطعة الإدارية بالصلاحيات المتمثلة في صلاحيات الوالي المنتدب، بالرغم من أهمية المقاطعة الإدارية إلا أنها واجهت الصعوبات منها: عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية وعدم تمتعها بالمركز القانوني والتداخل بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر وعدم تمتع الوالي المنتدب باتخاذ القرارات على مستوى المقاطعة الإدارية.

¹ - المواد 03، 05، 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق.

خاتمة

يعتبر التفويض وسيلة قانونية يتم من خلالها تخفيف العبء على الرئيس الإداري الذي ينقل بموجب التفويض جزءا من صلاحياته لمرؤوسيه أو لأحد منهم مع تحمله قدرا من المسؤولية وخصوصا بسط الرقابة الرئاسية على المرؤوس أثناء ممارسة الاختصاصات المفوضة. فالمشرع الجزائري حين يرخص للرئيس الإداري بتفويض بعض صلاحياته للمرؤوس يكون قد توخى جملة من المقاصد العامة لتلبية حاجات الأفراد بعيدا عن تركيز السلطة في العاصمة وكذا حسن أداء العمل الإداري.

فيمكن القول بأن نقل الاختصاص بواسطة التفويض لا يعني الانفصال التام عن المفوض لأن الأصل هو المسؤول أولا وأخيرا عن حسن أداء هذه الصلاحيات المفوضة وعن حسن سير المرافق وتقديم الخدمات العامة للجمهور.

يمكن أن نستنتج من خلال هذه الدراسة النتائج التالية :

❖ يعتبر تفويض الاختصاص في الجزائر استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي أن الأصل يمارس الصلاحيات التي منحها القانون إياه شخصا غير أن تخفيف العبء عن المرؤوس ومن أجل فاعلية النشاط الإداري قد يسمح القانون بنقل جزء من صلاحيات الرئيس للمرؤوس وهذا ما يجعل التفويض مقيدا وليس مطلقا حيث يتقيد في اللجوء إليه بضرورة وجود نص قانوني يسمح به مع صدور قرار إداري بالتفويض يحدد الجزء الذي ينقله الرئيس للمرؤوس كما يتقيد المرؤوس بما جاء في قرار تفويضه. إذا التفويض هو إجراء استثنائي حيث يعتبر خروجاً على الأصل العام في مباشرة الاختصاص، ويترتب عليه مسألتان وهما:

○ زيادة اختصاصات المفوض إليه.

○ إحداث تغيير في العلاقة الرئاسية بين الأصل والمفوض إليه الذي يباشر اختصاصات الأصل كما لو كان يمارس اختصاصات أصيلة.

❖ يترتب على مخالفة قواعد التفويض الإداري بطلان قرار التفويض وبطلان كل التصرفات التي تبني عليه بالرغم من أن بعض الفقه يتشدد في درجة البطلان حيث يترتب على مخالفة قواعد التفويض انعدام كل القرارات التي تترتب على ذلك، غير أن التصرفات التي نشأت في ظل التفويض الباطل يمكن اعتبارها مشروعة إذا ما استدعت ذلك نظرية الموظف الفعلي.

- ❖ لا تفويض إلا بموجب نص في القانون أو التنظيم وهذا النص لا بد أن يحدد التفويض بدقة، وعليه يعتبر النص الذي يسمح بالتفويض استثناء من الأصل العام، ومن ثم لا يؤخذ إلا في حدود النص ويمنع التوسع في تفسيره سواء في فرنسا أو مصر أو الجزائر.
- ❖ يكمن الفرق الرئيسي بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص في أن الأول يقوم على اعتبارات شخصية بينما الثاني يقوم على صفة أطرافه.
- ❖ يؤدي التفويض الإداري إلى تحقيق الفاعلية الإدارية عن طريق تخفيف الأعباء عن الرؤساء الإداريين ومنحها للمرؤوسين وبالتالي يؤدي إلى سرعة إصدار القرارات الإدارية والاقتصاد في الوقت، كما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وإلى زيادة الشعور بالثقة في أنفسهم وينمي القدرات المختلفة ويقضي على السلبية والروتين داخل الإدارة المركزية.
- ❖ يعتبر التفويض الإداري أسلوباً مرناً لإعادة توزيع الاختصاص بما يتلاءم ويتناسب مع مقتضيات الواقع وسير المرافق العامة بانتظام وتقديم الحاجيات العامة للجمهور بشكل فعال وبالتالي يمكن القول بأن التفويض هو أنجع وسيلة قانونية لتقريب الإدارة من المواطن.
- ❖ فكرة التفويض الإداري تساعد على تحقيق العدالة ومراقبة شرعية الأعمال الإدارية، إذ تؤدي إلى تعدد درجات التظلم الإداري ضد التصرفات القانونية غير المشروعة التي تصدر عن المفوض إليه.
- ❖ يعتبر التفويض الإداري وسيلة فعالة لإعداد وتكوين رؤساء إداريين أكفاء قادرين على تسيير شؤون المواطنين في الأقاليم وفي نفس الوقت يعتبرون ممثلين للسلطات المركزية في تلك الأقاليم.
- ❖ رغم تفويض الرئيس الإداري لجزء من صلاحياته بصفة مؤقتة فإنه يبقى مسؤولاً عنها مسؤولية كاملة، إذ في حال خروج المرؤوس عن المواضيع المحددة في قرار التفويض يتحمل هذا الأخير المسؤولية عن خرقه لقواعد الاختصاص ومخالفته لقاعدة قانونية تم بموجبها إعادة توزيع الاختصاصات كما يتحمل الرئيس الإداري هو الآخر المسؤولية لأنه مطالب بفرض رقابة رئاسية على المرؤوس ومتابعة كل الأعمال التي يقوم بها المرؤوس من خلال سلطته في تعديلها أو إلغائها أو سحبها ومن هنا يكون متحملاً للمسؤولية عن تصرفات المفوض إليه ويستوي الأمر بالنسبة لتفويض التوقيع.

- ❖ إن مؤسسة وسيط الجمهورية تم احداثها بموجب نص تنظيمي وليس نص تشريعي صادر عن السلطة التشريعية، وهذا يعني أنه على الرغم من منحه الاستقلالية الإدارية والمالية، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقترح أي تدبير أو قرار لصالح المواطن، ضد الجهة التي أحدثته مخافة أو خشية الغاءه بنفس الشكل والإجراءات التي تم إحداثه بها.
- ❖ إن الاختصاصات التي يتمتع بها وسيط الجمهورية جد محدودة، فهي تكاد تنحصر في الاختصاصات الاستشارية، وتتوقف عند اقتراح تدبير أو قرار على رئيس لاتخاذ قرار قابل للتنفيذ بخصوص الشكاوى المعروضة على الوسيط من قبل المواطنين، وهذا من شأنه أن يثير التساؤل حول مدى جدوى نظام وسيط الجمهورية.
- ❖ ان المرسوم الرئاسي 20-45 لا يكفل لوسيط الجمهورية الضمانات القانونية الكافية لتمكينه من أداء مهامه في مواجهة الإدارة العامة، وأهمها عدم القابلية للعزل والاستقلالية اللازمة لممارسة اختصاصاته حتى لو كانت محددة.
- ❖ الولاية المنتدبة (المقاطعة الإدارية) صورة من صور عدم التركيز الإداري، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فمجالها التنظيم وليس القانون.
- ❖ استحداث نظام الولايات المنتدبة أدى للحد من البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية، والتخلص من عبء التنقل وريح الوقت.
- ❖ الوالي المنتدب لا يوجد نص قانوني ينظمه باعتبار منصبه من المناصب السامية في الدولة، تنحصر صلاحياته في المبادرة بالتنشيط والتنسيق فقط ودائما يكون خاضعا لسلطة الوالي والرجوع اليه في كل صغيرة وكبيرة بالرغم من تعدد صلاحياته.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع

أولا/ الكتب والمؤلفات

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1993.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، 2004.
3. أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
4. بشار يوسف عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الأردن، 1992.
5. جمال الدين العويسات، مبادئ الإدارة، دار هومه للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2005.
6. حسن محمد عوضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1997.
7. حسن أبو بكر، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
8. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية والمعاصرة، دار الفكر العربي، مصر، 1997.
9. خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
10. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
11. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
12. سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ للنشر، السعودية، 2013.
13. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، دار الفكر العربي، مصر، 1987.
14. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
15. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1996.
16. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1998.
17. صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 1999.
18. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.
19. عبد الله بوقفة، المؤسسات والقانون الدستوري، الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دار الهدى، الجزائر، 2013.
20. عبد العزيز صالح ابن حبتور، اصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2000.

21. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، مصر، 2007.
22. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
23. عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1977.
24. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1999.
25. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1991.
26. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1996.
27. عمار عوابدي، نظريه القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.
28. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
29. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للطباعة والنشر، الجزائر، 2007.
30. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
31. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
32. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، دار الجسور، الجزائر، 2012.
33. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
34. عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
35. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2011.
36. علي خطار شنطاوي، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995.
37. عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والحلول والائابة في مباشرة الاختصاصات - دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، مصر، 2014.
38. علي فيلاي، مقدمه في القانون، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
39. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
40. علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
41. فؤاد الشيخ سالم، المفاهيم الإدارية الحديثة، مركز الكتب الأردني، الأردن، 2000.

42. فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2005.
43. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
44. محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
45. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتب الأول، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.
46. محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
47. محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005.
48. محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
49. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في أسس التنظيم الإداري، أساليب العمل الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997.
50. محمد انور حماده، القرارات الإدارية ورقابه القضاء، دار الفكر العربي، مصر، 2004.
51. نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، ط5، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998.
52. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.
53. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
54. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال أعمار ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
55. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992.
56. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
57. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992.
58. محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005.
59. محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
60. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
61. هاشمي خرشى، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
62. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

ثانيا/ الرسائل والمذكرات الجامعية

• الرسائل الجامعية:

1. السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى أثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، رسالة مقدمة للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009.
2. سماعلي عواطف، دور الحكومات المغربية في حماية وترقية حقوق الإنسان (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق –شعبة القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.
3. غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق – فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.
4. سهيلة بوخميس، النظام القانوني لمحافظ الدولة، دراسة مقارنة (فرنيا، مصر، الجزائر)، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012.

• المذكرات الجامعية:

- مذكرات الماجستير:

1. أحمد بلحاجي، علاقة المواطن بالإدارة، دراسة مقارنة، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوبكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2016.
2. بوجمعة بولقريعات، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1982.
3. بوحفصي أمال، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.
4. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تلمسان، 2011.
5. عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
6. ممدوح سودي منوخ الظفيري، أثر تفويض السلطة على فعالية الأداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة الكويت، دراسة تطبيقية على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مذكرة مقدمة استكمالا

لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

7. منور كريوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1986.

8. نداء محم أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010.

9. نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري، دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، مذكرة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

- مذكرات الماستر:

1. أحلام بوعزيز، فلة ذيب، علاقة الإدارة بالمواطن في مجال الصحة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019.

2. بومدين لمحرزي، ضمانات الحريات العامة في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق والحريات، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، دس المناقشة.

3. حواجلي جمال، المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2016.

4. حنان بريقلي، النظام القانوني للوالي المنتدب في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017.

5. زهرة دليس، بسمة هدلة، تطور مفهوم حقوق الإنسان في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص حقوق الإنسان، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج، البويرة، تاريخ المناقشة: دس.

6. سمية ناجمي، الحريات العامة بين الدساتير الجزائرية والشريعة الإسلامية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

7. شريف إبراهيم الخليل، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018.

ثالثا/ المقالات العلمية

1. بغداد كرنيش، جديد الحقوق والحريات وآليات ضمانها وترقيتها في التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، جامعة البلدة.
2. سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقته بالإدارة المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018.
3. عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، مجلة إدارة المدرسية الوطنية، الجزائر، المجلد السابع، العدد 02، 1997.
4. عبد النور مبروك، حقوق الانسان والحريات العامة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، العدد 03، أكتوبر 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة.
5. علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن، قراءة جدلية للإدارة الحاكمة أو الخادمة - الوضع في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2011.
6. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، جانفي 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الواد سوف.
7. سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني، سنة، 2013.
8. محمد علي الشباط، ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة التاسعة، العدد 27، سنة 2017.
9. عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية، اعمال الملتقى الدولي حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الحديثة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي، 2015.

رابعا/ النصوص القانونية

• القوانين:

1. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، صادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

2. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ع 37، صادرة بتاريخ: 03 يوليو 2011، معدل ومتمم بالأمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 غشت 2021، ج ر ع 67، صادرة بتاريخ: 31 غشت 2021.

3. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر ع 12، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

4. قانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ع 46، صادر بتاريخ: 29 يوليو 2018، معدل ومتمم.

• الأوامر والمراسيم الرئاسية:

1. أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ع 48، صادرة بتاريخ: 10 يونيو 1966، معدل ومتمم.

2. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، صادرة بتاريخ: 16 يوليو 2006، معدل ومتمم.

3. مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 28 نوفمبر 1996، ج ر ع 76 صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25 صادر في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ع 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ع 46 الصادر في 03 غشت 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ع 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

4. مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 20، صادر بتاريخ 30 مارس 1996، ملغى بالمرسوم الرئاسي رقم: 99-170، مؤرخ في 02 غشت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج ر ع 52، صادر بتاريخ 04 غشت 1999.

5. مرسوم رئاسي رقم 04-128، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج ر ع 26، صادرة بتاريخ: 25 أبريل 2004.

6. مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ع 29، صادر بتاريخ: 31 مايو 2015، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 18-303 مؤرخ في 05 ديسمبر 2018، ج ر ع 72، صادرة بتاريخ: 05 ديسمبر

قائمة المراجع

2018، وكذا بالمرسوم الرئاسي رقم 19-328 مؤرخ في 08 ديسمبر 2019، ج ر ع 76، صادر بتاريخ: 08 ديسمبر 2019.

7. مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 15 فبراير 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 09، صادر بتاريخ: 19 فبراير 2020.

• المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر ع 27، صادرة بتاريخ 06 يوليو 1988.

2. مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ع 13، صادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

3. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر ع 48، صادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

4. مرسوم تنفيذي رقم 03-176 مؤرخ في 15 أبريل 2003، يتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، ج ر ع 27، صادرة بتاريخ 16 أبريل 2003.

5. مرسوم تنفيذي رقم 07-186 مؤرخ في: 11 يونيو 2007، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر ع 39، صادرة بتاريخ: 13 يونيو 2007.

6. مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج ر ع 29، صادر بتاريخ 31 مايو 2015.

خامسا/ مواقع الكترونية

<https://www.oic-iphrc.org>

<https://www.ohchr.org>

<https://www.elitihadcom.dz>

فہرِس

المحتویات

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

اهداء

قائمة بأهم المختصرات

02.....	المقدمة
08.....	الفصل الأول: القواعد الخاصة بالتفويض الإداري
09.....	المبحث الأول: شروط التفويض الإداري والآثار المترتبة عنه
10.....	المطلب الأول: شروط التفويض الإداري
10.....	الفرع الأول: الشروط الخاصة بشكل قرار التفويض
14.....	الفرع الثاني: الشروط الخاصة بطرفي العلاقة التفويضية
19.....	الفرع الثالث: الشروط الخاصة بموضوع التفويض
22.....	المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن التفويض
23.....	الفرع الأول: آثار التفويض الإداري على المفوض
27.....	الفرع الثاني: آثار التفويض الإداري على المفوض اليه
30.....	المبحث الثاني: نهاية التفويض الإداري وتقديره
31.....	المطلب الأول: نهاية التفويض الإداري
31.....	الفرع الأول: نهاية التفويض الإداري المشروع
35.....	الفرع الثاني: زوال التفويض الإداري غير المشروع
40.....	المطلب الثاني: تقدير التفويض الإداري
40.....	الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري
42.....	الفرع الثاني: الصعوبات العملية للتفويض الإداري
45.....	الفرع الثالث: الحلول المقترحة لعلاج الصعوبات
49.....	الفصل الثاني: تطبيقات التفويض الإداري لتقريب الإدارة من المواطن
50.....	المبحث الأول: المبادئ المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن
50.....	المطلب الأول: مبدأ شفافية الإدارة ومشاركه المواطنين في تسيير الشأن العام
50.....	الفرع الأول: مبدأ شفافية الإدارة العامة

54	الفرع الثاني: مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام
60	المطلب الثاني: مبدأ حياد الإدارة ومشروعيه نشاطها
60	الفرع الأول: مبدأ حياد الإدارة
63	الفرع الثاني: مبدأ المشروعية
66	المبحث الثاني: الوسائل المستحدثة لتقريب الإدارة من المواطن
67	المطلب الأول: إعادة تفعيل هيئة وسيط الجمهورية
68	الفرع الأول: الآثار القانونية بالنسبة للمواطن
74	الفرع الثاني: الآثار القانونية بالنسبة للإدارة العامة
75	الفرع الثالث: الآثار القانونية بالنسبة للدولة
77	المطلب الثاني: استحداث الولايات المنتدبة (المقاطعات الإدارية)
78	الفرع الأول: مبررات ومعايير استحداث الولاية المنتدبة
81	الفرع الثاني: العلاقة القانونية للولاية المنتدبة بالأجهزة الإدارية الأخرى
89	خاتمة
93	قائمة المراجع
102	فهرس المحتويات