



جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام



## التفويض في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام  
تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ  
زعادي محمد جلول

إعداد الطالب  
العلمي لمين

لجنة المناقشة

الأستاذ: بن صافي علي.....  
الأستاذ: زعادي محمد جلول.....  
الأستاذ: يحيى فاتيح.....  
رئيساً.....  
مُشرفاً ومقرراً.....  
ممتحناً.....

السنة الجامعية  
2016/2015

إهداء:

"إلى الحبيبة أطل الله عمرها وأبسها لباس الصحة والعافية  
التي ضحت من أجلي و تحملتني طيلة أعوام دراستي أمي  
الغالية.

إلى من كان سندي، و تحمل الكثير من مشقات عملي  
و دراستي أبي الفاضل.

إلى أخي وأخواتي متمنيا لهم المزيد من النجاح في  
الدراسة".

## كلمة شكر:

عربون محبة جسر وفاء أسمى عبارة الإعراف هي كلمة شكر إلى من علموني أن الدنيا فناء في سبيل العلم إلى من أعانني بالنصح والتوجيه إلى من ملكني حين علمني ومن علمك حرفا صرت له عبدا حتى يحررك والحر لأساتذته مازال عبدا إلى أساتذتي عبر مختلف الأطوار.

إلى الأستاذ الصديق زعادي محمد جلول المشرف على هذا العمل المتوضع أخصه بكامل الشكر والعرفان.

إلى الأصدقاء الأوفياء جزاهم الله خيرا.

## قائمة المختصرات:

أولا : باللغة العربية

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د س ط : دون طبعة.

ص ص : من صفحة إلى صفحة.

ص : صفحة.

ق إ ج م إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

ر.م.ش.ب: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: باللغة الفرنسية

## **Principales Abréviations :**

**C.E** : Conseil d'Etat

**L.G.D.J** : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence

**O.P.U** : Office des Publications Universitaires.

**O.P.c.it.** : OUVRAGE Précédemment cité.

**P.P:** De la page a la page.

**P.U.F** : Presses Universitaires de France.

**R.F.D.A** : Revue Française de Droit Administratif.

**Rec** : Recueil.

**T** : Tome.

حَقِّقْ حَقِّقْ

يعتبر التنظيم الإداري أمراً هاماً وضرورياً لتسيير وأداء الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة وذلك بسبب اتساع حجمها وتزايد نشاطها و تعدد أعمالها فالسلطة الإدارية تسعى دائماً إلى تحقيق السياسة العامة في الدولة بأفضل السبل وأنجعها، من أجل إشباع الحاجات العامة للأفراد.

تماشياً مع تطور الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فإنه يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية بناء على نصوص قانونية تحدد كيفية ممارسة هذه الصلاحيات والمسؤوليات، بالإضافة إلى منح بعض منها إلى المرؤوسين، سواء 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 البت في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيهـم.

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، حيث يحتل موضوع التنمية الإدارية حيزاً هاماً لدى الكثير من الدارسين والمختصين وامتد هذا الاهتمام إلى السياسيين والإداريين في كل الدول ،ولعل ما ولد هذا الاهتمام خصوصاً على مستوى التنظيم الإداري، هو ضرورة تحديث بعض الأساليب في الإدارة العامة التي لم تعد تخدم لا السير الحسن من الوظيفة العمومية ولا تحقيق الصالح العام لذلك دعت الضرورة إلى تبني أساليب إدارية جديدة مواكبة لمتطلبات المعاصرة في ظل العولمة والتقدم التكنولوجي والمعلوماتية والسرعة في تنفيذ وإنجاز الخدمات والمهام في كافة المجالات خصوصاً في المجال الإداري سواء المركزي واللامركزي.

غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان يعرف 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 .

انتقلت 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.

إن فكرة التفويض لم تقتصر فقط على العلاقات الخاصة فيما بين الأفراد، بل كانت تعرف كذلك في علاقة الحاكم بالأفراد في أوائل العهد المسيحي خلال العصور الوسطى حيث اتجه رجال الكنيسة في أوروبا إلى القول بأن الإمبراطور يستمد سلطته من الله ، ويقول القديس بولس " إن عمل كل شخص يخضع للسلطة العليا لأن كل سلطة مصدرها الله ومن ثم فإن السلطات تستمد وجودها من تفويض إلهي " "السلطة التي يمارسها الإمبراطور هي مفوضة من الله ، وكانت تسمى بنظرية التفويض الإلهي أو نظرية الحق الإلهي غير المباشر.

بعد قيام الثورة الفرنسية والتطور الذي طرأ على المجتمع الفرنسي كان له أثر كبير في ظهور القانون الإداري، وعند نهاية القرن التاسع انتقل أسلوب التفويض إلى القانون الإداري حيث اتضح مفهومه والأسس التي يقوم عليها متميزا عن غيره من الأساليب المشابهة له كالوكالة في القانون الخاص والنيابة والحلول في القانون العام ، ولقد كان القضاء الإداري وفيما لنزعته التحرر من قواعد القانون الخاص ، وإسهام كبير في هذا الشأن إلى جانب الفقه وبدأت فكرة التفويض الإداري تتطور تدريجيا عبر مختلف الأنظمة إلى أن ارتكزت قواعدها وأسسها في إطار القانون الإداري.

لتفويض 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.

نجد كفاءة وفاعلية التنظيم الإداري للدول مؤشر أو مقياس لمدى تطور وتقدم هذه الأخيرة ومدى تطبيق نظام الحاكمة الرشيدة، فالحديث اليوم لا يتمحور حول الإصلاح الإداري فقط وإنما حول إعادة البناء الهيكلي للإدارة العامة في إطار أساليب جديدة للإدارة العامة وهذا الأخير يستهدف تحقيق إدارة ذات جودة شاملة من خلال أساليب حديثة أهمها إعادة هندسة العمليات الإدارية، إدارة الجودة الشاملة، الإدارة الإلكترونية إلى جانب ذلك نجد التفويض الإداري محل بحثنا هذا الذي يعتبر بدوره من مقتضيات الإدارة العصرية الذي يعد من بين ضروريات التحديث من جهة وتحديات التقييم من جهة أخرى و مفتاح لتحقيق عدم التركيز الإداري.

إن تفويض السلطة يعد أمرا ضروريا لما يحققه من مزايا فهو يعتبر حجر الزاوية في التنظيم الإداري ذلك انه من العوامل التي تحقق توازن و استقرار التنظيم وكذا المحافظة على التوحد في الجهود والأهداف من هذا المنطلق فان لتفويض السلطة دورا هاما في تنمية المهارات الإدارية لدى المسؤولين خاصة في ظل تنامي الدور الذي أصبح يلعبه المورد البشري.

وعليه التفويض الإداري هو التجسيد العملي للمشاركة في اتخاذ القرارات على إعتبار أن جوهر الإدارة هو عملية إتخاذ القرارات حيث تمثل هذه الأخيرة القاسم المشترك بين



وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وإشراف ومتابعة وبالنظر إلى أهمية متغير التفويض الإداري حول نقل السلطة وتحمل المسؤولية إضافة لذلك المشاركة في نقل سلطة إتخاذ القرارات إلى المستويات التنظيمية المختلفة.

يعتبر من أهم مقومات الإدارة العصرية في وقتنا الحالي الذي يعتمد على مبدأ تقسيم العمل أو مبدأ التخصيص من أجل القضاء على عيوب المركزية الإدارية إذ أنه يعد وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري هذا من الناحية النظرية والقانونية من خلاله تتحقق السرعة في إنجاز الأعمال بكل كفاءة وفاعلية إذ أن هذا الإجراء الإداري يمثل جزء من التنمية الإدارية الشاملة والإصلاح الإداري التي تسعى مختلف الدول ومن بينها الجزائر إلى تحقيقها فلا يمكن تصور تحقيق تنمية اقتصادية مع وجود جهاز إداري متخلف ومن هنا تظهر لنا أهمية التفويض الإداري في الإدارة العامة الجزائرية بكل مستوياتها المركزية و اللامركزية المحلية المرفقية ودوره في تحقيق التنمية الشاملة في المجال الإداري من جهة وتحقيق المنفعة العامة من جهة أخرى.

إن الأهمية النظرية والعملية لمكنة التفويض الإداري من إحدى الأسباب الذاتية الرئيسية التي دفعتني إلى القيام بهذا العمل المتواضع، بالنظر للواقع العملي للتسيير الإداري سواء المركزي أو اللامركزي بوجهيه الإقليمي والمصلي (المرفقي) نتيجة التعقيدات الإدارية وعدم وجود إطار قانوني خاص لعملية التفويض الإداري في الجزائر على مستوى المنظومة الإدارية العامة.

فمن خلال البحث الذي قمنا به وجدنا إن صح القول ندرة الدراسات والبحوث القانونية في هذا المجال إضافة إلى قلة المراجع الجزائرية التي تناولت الموضوع إلا تلك المراجع التي أدرجته تحت لواء التنظيم الإداري وهذا من الأسباب الموضوعية التي تدفع إلى التوسع والبحث في فكرة التفويض الإداري في التنظيم الإداري الجزائري.

يستخلص الباحث أو الدارس لأسلوب التفويض في النظام الإداري الجزائري سواء الإدارة المركزية أو اللامركزية ، وهذا في ظل النصوص القانونية والتنظيمية القليلة وغياب القرارات الإدارية، والتأطير التشريعي في هذا المجال لذلك يجب إعادة ضبط قواعده وأساسه

وفقا لأحكام القانونية إذ انه بالرجوع للتشريعات المقارنة نجد أن المشرع المصري قد أدرك أهمية موضوع التفويض، وقد أفرد له تقنين خاص به من أجل توضيح شروطه وأحكامه القانونية لأنه من مقومات التنمية الإدارية أما من الناحية العملية فهو لا يعني تهرب الرئيس الإداري من أداء صلاحياته أو دفع المسؤولية الإدارية عنه وإلقاء عبء ذلك للمرؤوس وإنما هو في الحقيقة من مقتضيات عدم التركيز الإداري والحكم الراشد، ونقيض للمركزية الإدارية.

إن المراجع التي تناولت الموضوع بصفة مباشرة ودقيقة قليلة إن لم نقل معدومة أو غير متوافرة، وهي من الصعوبات التي واجهتنا في هذا العمل ضف إلى ذلك أن هذا الموضوع من مقتضيات التنظيم الإداري ولم يتم التوسع فيه إلا من مواضع محدودة المرفق العام وكيفية استخدام أسلوب التفويض الإداري في ظل منظومة الإدارة العامة، إذ أنه من مقتضيات الديمقراطية وأسلوب من أساليب الحكم الراشد حيث لا تتوفر كتب في هذا الشأن في المكتبات الجزائرية.

تظهر أهداف البحث من خلال، تسليط الضوء على مفهوم التأصيلي لتفويض الإداري، وتمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية، مع تحديد الأحكام القانونية له من خلال التطرق إلى أهم الشروط الشكلية والإجرائية له، وتحديد الآثار القانونية التي يحدثها التفويض بالنسبة لكل من الرئيس والمرؤوس، وصولا إلى طرق نهاية مكنة التفويض هذا فيما يخص الفصل الأول، ثم كيفية إجراء التفويض على مستوى التنظيم الإداري الجزائري، على المستوى المركزي واللامركزي مع كشف النفاثات والتغيرات والإصلاحات التي يجب إتباعها في ظل التطور السريع والمستمر للوظيفة الإدارية.

بحكم أن التنمية الإدارية أصبحت مطلبا هام في النظم الإدارية الحديثة وتعد وجها للتطبيق الحاكم الراشد ومن خلال ما سبق نتدبر للذهني الإشكالية التالية: ما مدى تطبيق إجراء التفويض الإداري في ظل المنظومة القانونية السارية المفعول؟

من البديهي أن القيام بأي دراسة، تتطلب تحديد المنهج المعتمد فإننا نعتمد بدرجة الأولى على المنهج الوصفي لشرح وتفسير كل المفاهيم والإجراءات والخطوات والآثار فيما يخص الموضوع، إضافة إلى المنهج التحليلي الذي يظهر جليا من خلال المحاور المثارة في

البحث، لتحليل النصوص القانونية والتنظيمية وكذا بعض القرارات القضائية والإدارية للإحاطة بكل جوانب التفويض الإداري، وتبعنا كذلك المنهج المقارن إذ تمت الاستعانة بأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري لإبراز تباين مواقف وأحكام الأنظمة القضائية المقارنة، وما توصل إليه القضاء الإداري الجزائري قصد مطابقة ما توصل إليه في مجال التفويض الإداري وتقييم مدى تطبيقه.

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم بحثنا إلى فصلين حسب التقسيم الثنائي:

نتناول إجراء التفويض الإداري من خلال تحديد مفهومه من وجهة نظر عدة فقهاء في القانون الإداري و الإدارة العامة تحيلنا هذه الأخيرة إلى ضبط شروطه و أهم أنواعه وأهم المعوقات الإدارية التي تحول دون تطبيقه وصولا الى تحديد آثاره بنسبة للمفوض والمفوض إليه وكيفية نهايته سواء كان مشروع أو مشوب بعيب من عيوب المشروعية وهذا محاولة منا في وضع دراسة شاملة لجانبه النظري على ضوء أهم الأحكام القضائية الإدارية سواء منها المقارنة أو القضاء الإداري الجزائري تحت عنوان النظام القانوني للتفويض الإداري (الفصل الأول).

نتطرق لتطبيقات التفويض في التنظيم الإداري الجزائري في (الفصل الثاني) بإستقراء وتحليل النصوص القانونية السارية المفعول، والقرارات الإدارية سواء المركزية أو اللامركزية معتمدين في ذلك على القوانين والأحكام القضائية المقارنة، نحاول بها الإحاطة بكافة جوانبه العملية على مستوى الإدارة المركزية بكافة أجهزتها في رئاسة الجمهورية والطاقم الحكومي والأجهزة المساعدة لها، ثم ننتقل إلى المستوى الثاني في التنظيم ونبرز مدى تكريس المشرع لمكنة التفويض في الإدارة اللامركزية بصورتها الإقليمية (الولاية، البلدية) والمرفقية من خلال أهم الأساليب التي من خلالها يتم تفويض المرافق العامة.

**الفصل الأول:**

**النظام القانوني**

**للتفويض الإداري**

يعد مبدأ شخصية العمل من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء بمعنى من أسند له اختصاص معين بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح واجب عليه ممارسة هذا الاختصاص بنفسه ذلك أن السلطة التي يقررها القانون ليست حقا وإنما هي إلا وظيفة واجب عليه مباشرتها شخصيا ولا يعهد للغير القيام بها وإلا كان ذلك التصرف مخالفا للقانون ومقيم للمسؤولية على عاتق صاحب الاختصاص الأصيل، إذن فالأصل عدم جواز تخلي السلطات العامة عن اختصاصاتها ويجب عليها مباشرتها بنفسها ولا يجوز تفويض هذه الاختصاصات إلى سلطات أخرى أو أشخاص أخرى.

تمنع الاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية دون التطبيق الجامد لمبدأ شخصية العمل نظرا لأنه قد يؤدي إلى إعاقة العمل الإداري كما قد توجب ضرورات ومقتضيات الوظيفة عدم إمكانية الرئيس الإداري من القيام بجميع الاختصاصات بنفسه داخل المنظمة ومن هنا تظهر حتمية تفعيل المكنة القانونية محل الدراسة وهي التفويض الإداري ما تطلب التطرق لماهية التفويض الإداري في (المبحث الأول) من حيث مفهومه ومقارنته بغيره من النظم القانونية المشابهة له إضافة إلى ذلك تحديد أنواع التفويض الإداري ومبادئه وصولا إلى أهميته أما فيما يخص (المبحث الثاني) نتناول قانونية التفويض الإداري أو الأحكام القانونية له و يحيلنا ذلك إلى تحديد الشروط القانونية لصحة إجراء التفويض الإداري إضافة لذلك وضع إطار قانوني لأثار التفويض بنسبة للمفوض والمفوض له وصولا إلى معيقات وأحكام نهاية التفويض الإداري .

## المبحث الأول

### ماهية التفويض الإداري

يعد التفويض في الاختصاصات الإدارية استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص وهذا لعدة مقتضيات من شأنها تحقيق الهدف الحقيقي من عملية التنظيم الإداري إذ يعد التفويض مكنة قانونية من خلالها يمكن للرئيس الإداري الخروج من التعقيدات الوظيفة الإدارية إذ أنه من مقتضيات عدم التركيز الإداري لضمان فعالية وناجعة النشاط الإداري وتحقيق السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية فالتفويض الإداري يعد من أهم المبادئ الأساسية في القانون الإداري المعاصر وعليه لتفصيل ماهية هذا الأخير يقتضى الأمر تحديد مفهوم و أسس التفويض الإداري من خلال **(المطلب الأول)** ولضبط المصطلح استوجب الأمر مقارنة التفويض بغيره من النظم القانونية المشابهة له سواء في القانون العام أو الخاص في **(المطلب الثاني)** وتحديد أنواعه في **(المطلب الثالث)** وصولاً إلى مبادئ وأهميته في **(المطلب الرابع)**.

### المطلب الأول

#### مفهوم التفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري موضوعاً مشتركاً بين موضوعات القانون الإداري والإدارة العامة إذ أنه من وسائل التنظيم الإداري إذ أنه صورة من صور المركزية المعتدلة أو عدم التركيز الإداري فهو نقطة الالتقاء وتقاطع فقهاء الإدارة العامة والقانون الإداري.

ينظر فقهاء القانون الإداري للتفويض من الجانب القانوني بحكم ارتباطه بالسلطة الإدارية للدولة أما فقهاء الإدارة العامة فتتخصص فيهم إلى الجانب الفني التنظيمي ونحاول إبراز مفهوم التفويض الإداري من خلال هذا المطلب بتعريف التفويض في القانون الإداري في **(الفرع الأول)** وتعريف التفويض في علم الإدارة العامة في **(الفرع الثاني)**.

## الفرع الأول

### تعريف التفويض في القانون الإداري

يعرف تفويض السلطة بأنه منح السلطة أو أن يعهد الرئيس الإداري بجانب من اختصاصه لبعض المرؤوسين يمارسونها تحت رقابة الرئيس الإداري مع عدم تخليه عن هذه الاختصاصات التي يستمدها من القانون<sup>(1)</sup>، ويعرفه جانب من الفقه (الأستاذ جون دي فولف، الأستاذ أبو زيد فهمي، عبد الفتاح حسن وآخرون: بأنه إمكانية أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته وواجباته التي يستمدها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الإدارية التالية له في الدرجة<sup>(2)</sup>، وتفويض السلطة بمعنى آخر عبارة عن عملية السماح الاختياري بنقل السلطة أو جزء منها من الرئيس إلى المرؤوس وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه يلتزم بأداء الواجبات التي يكلفه بها رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسؤولاً عما قام به من أعمال ومنه تعتبر عملية التفويض من العمليات الأساسية في التنظيم الإداري<sup>(3)</sup>

اختلفت تعاريف الفقهاء وتعددت بحسب اختلاف وجهات النظر لدى كل فقيه حيث: عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي "على أنه إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانب أو بعض من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"<sup>(4)</sup>، أما الأستاذ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله يرى أن التفويض "هو الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري والمقصود من قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصه إلى بعض مرؤوسه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسة العليا"<sup>(5)</sup> يقصد بمصطلح التفويض بمفهومه الضيق وفقاً لما عرفته الجمعية العمومية

<sup>1</sup> - عبد العزيز صالح بن حبتور ، مبادئ الإدارة العامة ، د ط ، دار السيرة ، الأردن ، 2009 ، ص 167 .

<sup>2</sup> - عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم و الإدارة، د ط ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2002 ، ص 353 .

<sup>3</sup> - نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، الأردن، 2008، ص 53.

<sup>4</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 97.

<sup>5</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، د ط ، منشأة المعارف ، مصر، 2004 ، ص 116.

للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري" على أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجانب منه في أمر أو في أمور معينة إلى شخص آخر فهو يتمثل في شكل عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر"<sup>(1)</sup>.

يتضح لنا أن فقهاء القانون الإداري ورغم اختلاف وجهات نظرهم إلا أنهم ربطوا مفهوم التفويض الإداري بالسلطة الإدارية حيث تجدر الإشارة إلى أن التعريفات السابقة غير شاملة للفكرة الأساسية التي يستهدفها التفويض ولم تكن جامعة ومانعة من الناحية الإجرائية و بذلك يمكننا أن نعرف التفويض الإداري على أنه " تصرف قانوني يقوم بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل فردا كان أو هيئة بتحويل فرد أو هيئة أخرى بممارسة بعض اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين والأنشطة النافذة بصفة مؤقتة وبموضوع محدد أو أكثر وذلك بناء على نص قانوني يجيز له ذلك وعلى مسؤوليته في إطار المصلحة العامة"<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تعريف التفويض في علم الإدارة العامة

ينظر فقهاء الإدارة العامة إلى التفويض على أنه أحد الدعائم الهامة في التنظيم الإداري، إذ أنه يشكل حجر الأساس في هذا الأخير إلا أنهم اختلفوا في مجال تعريفه فالبعض من فقهاء الإدارة العامة ركز في تعريفه للتفويض على المشروعية، والبعض الآخر ركز على الآثار المترتبة عن التفويض وإغفال المشروعية القانونية أما آخرون ركزوا على بقاء المسؤولية المفوض عن الاختصاصات المفوضة وفريق آخر بجمع بين المشروعية القانونية والآثار المترتبة عن التفويض<sup>(3)</sup>، إن فقهاء الإدارة العامة ورغم أنهم يجمعون على أهمية التفويض باعتباره عنصر من عناصر الإصلاح وتبسيط

<sup>1</sup> - عيد قريطم ، التفويض في الاختصاص الإدارية، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، لبنان 2011، ص 29.

<sup>2</sup> - عيد قريطم المرجع نفسه، ص 39.

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في علم الإدارة العامة، د ط ، دار الفكر العربي ، مصر، 1970، ص 52.



الإجراءات والتخفيف الأعباء الإدارية عن القادة الإداريين إلا أنهم لا يدعون إلى التفويض في جميع الاختصاصات وإنما في بعض الموضوعات التي يؤدي فيها التفويض كفاءة العمل والسرعة وهو الرأي الراجح نذكر من هذه الموضوعات المسائل المالية، التعديل في السياسة العامة للإدارة، القرارات المتعلقة بالتنظيم الداخلي لمنظمة التعيينات في المناصب العليا، فرض عقوبات تأديبية على الموظفين<sup>(1)</sup>، حيث عرفه ماجد راغب الحلو " هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه " أما الأستاذ مسعود أحمد بطة يعرفه " يعني التفويض أن ينقل المدير المركزي بعض صلاحياته أو مسؤولياته بإرادته إلى شخص آخر يليه في الدرجة على أن يكون ذلك التفويض مستندا إلى نص في التشريع يجيز التفويض " أما الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب فقد عرفه بأنه " أن يقوم المدير أو الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته القانونية إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه، بحيث يكون من حق المرؤوس المفوض له سلطة اتخاذ القرارات في حدود التفويض دون الرجوع إلى الرئيس المفوض " (2)

يلاحظ على هذه التعريفات أنها تتشابه في عديد من النواحي العامة وهي:

- التأكيد على جزئية التفويض وعدم جواز التفويض الكامل للاختصاصات.

- عدم تخلي المفوض عن مسؤوليته عن الاختصاصات المفروضة.

- تشابه هذه التعريفات مع تعريفات فقهاء القانون الإداري لأن معظم كتاب الإدارة العامة كتاب في القانون الإداري.

- التفويض إجراء إداري مؤقت أي أنه محدد بمدة الهدف منه التخفيف من الأعباء الإدارية على الرؤساء الإداريين.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، د ط، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص

ص 151، 152.

<sup>2</sup> - عيد قريظم، المرجع السابق، ص ص 36-37.

- لا يمكن للرئيس الإداري التفويض في جميع المسائل ما عدا ما خوله القانون في حدود الاختصاصات المخولة له.

- ارتباط التفويض بخطة متكاملة وواضحة في ذهن المدير أو الرئيس الإداري الماهر لتنمية مرؤوسيه وإعدادهم للوظائف والمسؤوليات أكبر كما أن التفويض يجب أن لا يكون قرار انفعاليا غير مبني على تقييم موضوعي لقدرات المرؤوس وإمكانيته<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### أسس التفويض الإداري

تقوم عملية التفويض الإداري على ثلاثة أسس إجرائية لا يمكن الفصل بينها وهو ما اقتضى دراسة هذه الأخيرة من خلال تناول السلطة التي تعد السند الأساسي للرئيس الإداري (أولا)، والتي تحيل إلى الوجبات التي تناط بالمرؤوس (ثانيا) وصولا إلى تحديد طبيعة المسؤولية ومساءلة في عملية التفويض الإداري (ثالثا).

#### أولا: السلطة

تعد السلطة من أهم الأسس التي يقوم عليها التفويض الإداري وهي: " القدرة الشرعية التي تناط بشخص ما أو بوظيفة ما والتي يجري قبولها من قبل ممارسيها والذين تمارس عليهم السلطة والمتأثرين بها"<sup>(2)</sup>، كما تعرف السلطة بأنها " الحق في التصرف وإصدار الأوامر سواء بعمل ما أو للامتناع عن القيام بعمل ما وتعرف السلطة بأنها قوة صنع القرارات التي توجه أعمال الآخرين وهي علاقة بين شخصين أحدهما أعلى من الآخر الذي هو في مرتبة أقل من الأول بمعنى الحق في اتخاذ القرارات وتوجيه أعمال الآخرين والحق في إصدار الأوامر"<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - طارق المجذوب، الإدارة العامة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 374 .

<sup>2</sup> - سنان الموسوي، الإدارة المعاصرة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي، اليمن، 2003، ص 171 .

<sup>3</sup> - سنان الموسوي، المرجع نفسه، ص 172 .

تعتبر السلطة بذلك بمثابة مكنة قانونية في يد المفوض له للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقه فهذه الأخيرة تتطلب قدر من السلطة التي تمكن المرؤوس من أداء واجبه تجدر الإشارة أيضا أنه لا يقتصر مدلول السلطة على السلطة القانونية التي تتمثل في القدرة على إصدار القرارات الملزمة وعلى توقيع الجزاء عند مخالفتها وإنما تشمل كل سائر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة للإنجاز في نطاقها توفير الإعتمادات المالية وتهيئة نطاق وحدود العمل والعدد اللازم من الموظفين فإن تفويض الواجبات والسلطة يتلازمان دائما والأصل كذلك أنه يكونان متلازمان مقدار إذ تكون السلطة المفوضة على قدر الواجبات حتى يتمكن الموظف من الأداء على أحسن وجه على أن مقدر السلطة المفوضة يختلف بحسب شخصية و كفاءة المرؤوس المفوض له<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الواجبات

يعهد الرئيس للمرؤوس بأداء جملة من المهام والواجبات في صورة اختصاصات إدارية، أو في صورة نشاط يؤديه أو في صورة نتائج محددة يعمل على تحقيقها بمقتضى التفويض، فتعيين محل التفويض يعتبر الخطوة الأولى في إنجاز عملية التفويض الإداري، وتوضيح معالم خطة العمل وميزة هذه الطريقة أنها توضح للمفوض إليه مهمة واضحة محددة و تحمله على بذل قصار جهده للوصول إلى نتيجة وتمكن الرئيس وأجهزة الرقابة في التحقق من إنجاز العمل الإداري<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: المسؤولية والمساءلة

تقوم مسؤولية الرئيس عن الاختصاصات المفوضة، كما تتولد عن التفويض مسؤولية جديدة على عاتق المفوض إتجاه الرئيس وفقا للمبدأ الإداري القائل تطابق السلطة والمسؤولية من حيث الوجود والمدى، فحيث ما وجدت السلطة وجدت المسؤولية<sup>(3)</sup>، فالرئيس يظل مسؤولا عن العمل الذي يفوضه أو فوضه إذ يملك سلطة

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، د ط، الدار الجامعية، لبنان، 1994، ص 58.

2- علي شريف و آخرون، الإدارة المعاصرة، د ط، الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 225.

3- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، د ط، دار الجامعية للنشر، مصر، 2004

إنهاء التفويض ،ويكون مسؤولاً عن إنجازه ومن هنا قيل المسؤولية لا تتأثر بالتفويض وعلى ذلك فإن التفويض يشمل كل من الواجبات والسلطة وبقاء مسؤولية الرئيس أمر منطقي طالما أنه هو الذي رغب في التفويض ،وطالما أنه يملك سلطة تعديله و تقييده أو إلغائه أو إنهائه،ولذلك تستمر مسؤولية الرئيس ولو أخطأ المرؤوس في استعمال السلطة المخولة له فإن رئيسه يكون مسؤولاً عما يترتب عن هذا الخطأ باعتبار أنه لم يحسن التقدير بتفويض سلطات لا تتناسب والقدرة الفعلية للمرؤوس أو أنه لم يحسن الإشراف على مباشرة المرؤوس للسلطات المفروضة له وهي من مقتضيات الأساسية في السلطة الرئاسية<sup>(1)</sup>.

التفويض الإداري من شأنه في الواقع نقل الاختصاص ذاته من وظيفة للأخرى بكل عناصره مما يخل بالتسلسل الإداري ويغير من وضع وظيفة كل من الرئيس والمرؤوس فالتفويض بذلك يعنى أن يعهد الرئيس إلى المرؤوس بجزء من اختصاصاته يمارسها تحت إشرافه ومسؤوليته ومن جهة أخرى يتولد عن التفويض الإداري مسؤولية جديدة هي مسؤولية المفوض له اتجاه رئيسه وتكون هذه المسؤولية على قدر السلطة المفوضة وليس على قدر الواجبات موضوع التفويض.

لاحظ المفتشون أن أحد الشواغل الرئيسية المثارة فيما يتعلق بتفويض السلطة، وخاصة من جانب ممثلي الموظفين في مختلف المنظمات، أن زيادة تمكين المديرين يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ قرارات اعتباطية وإساءة استعمال السلطة في بعض الحالات إن لم توجد آليات مساءلة فعالة ،وكما ذكرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة السلطة والميزانية التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة فإن "تفويض السلطة ليس مرادفاً للتحي عن المسؤولية"، أما الأمين العام للأمم المتحدة فقد أكد أن المساءلة عن استعمال الموارد هي جزء لا يتجزأ من ثقافة التمكين في المنظمة لذلك لبدا من وجود توافق قوي في الآراء على الحاجة إلى نظام للمساءلة متين وموثوق به، وتعرّف لجنة الخدمة المدنية الدولية المساءلة في إطارها الخاص بإدارة الموارد البشرية بأنها "مفهوم يتضمن تحمل جميع المسؤوليات واحترام الالتزامات إعمالاً لحق التصرف؛ وإيصال النواتج التي

<sup>1</sup> - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق ، ص، 89.

يكون الموظف مسؤولاً عنها خلال فترة زمنية وبموجب قواعد محددة تتعلق بالتكاليف والنوعية؛ والعمل وفقاً لنظم وقواعد المؤسسة؛ ودعم المرؤوسين، والإشراف وتحمل المسؤولية بالنسبة للمهام المفوضة؛ وتحمل المسؤولية الشخصية عن أوجه القصور الشخصية، وحيثما ينطبق ذلك<sup>(1)</sup>.

يرى المفتشون أن العناصر الرئيسية لنظام المساءلة هي: المسؤولية وتحمل التبعات، والإبلاغ، والرصد، وإقامة العدل، وفيما يتعلق بالعنصر الأول، متى أُعد الترتيب المتدرج للنتائج المتوقعة وأدرك كل فرد الأعمال التي يُساءل عنها والشخص الذي يسأله وجب عليه أن يتحمل المسؤولية والتبعة عن استخدام الموارد المخصصة له بفعالية وكفاءة لأداء مهام تنفيذ البرامج والأنشطة، وستكون نوعية أداء الموظفين للمهام والمسؤوليات المسندة إليهم، على النحو المبين في تقرير تقييم أداء كل واحد كل منهم مقياساً لتقييم أعمالهم اللاحقة، ويشير العنصر الثاني إلى التزام جميع الموظفين والمديرين على كافة المستويات، بمن فيهم الرؤساء التنفيذيون، باطلاع رؤسائهم بصفة منتظمة على الإجراءات المتخذة لتنفيذ البرامج والأنشطة المنوطة بهم ويتناول العنصر الثالث الواجبات المتصلة برصد الإجراءات التي يتخذها المرؤوسون في تنفيذ المهام المسندة إليهم. وأخيراً، يجب أن تكون أي آلية للمساءلة مدعومة بنظام لإقامة العدل موثوق به وفعال ومستقل ونزيه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- JIU/REP/2004/7 p p , 16-17 . Document Établi par Even Fontaine Ortiz, Ion Gorita, Victor Vislykh, Corps commun d'inspection, Délégation de compétence et de responsabilité, deuxième partie, Gestion de la chaîne pour obtenir des résultats dans le système des Nations Unies, Genève, 2004.

<sup>2</sup>- JIU/REP/2004/7 ,op ,cit p,18.

## المطلب الثاني

### التمييز بين التفويض وغيره من النظم القانونية المشابهة له

يقوم التفويض على وجود علاقة بين شخصين هما المفوض والمفوض إليه بحيث يتولى المرؤوس القيام ببعض الاختصاصات المفوضة له خلال مدة معينة هذه العلاقة لا يقتصر وجوده على التفويض الإداري فقط بل توجد في عدة وسائل وأنظمة قانونية مشابهة للتفويض و تكاد تختلط به إلا أنها في الحقيقة تختلف عنه في جوانب مما يتطلب منا مقارنة التفويض ببعض النظم القانونية المشابهة له سواء في القانون الخاص في (الفرع الأول) وتحديد ما يشابهه من نظم قانونية في مجال القانون العام في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### التفويض الإداري وما يشابهه من نظم قانونية في مجال القانون الخاص

توجد تصرفات قانونية في مجال القانون الخاص تتشابه إلى حد كبير مع إجراء التفويض الإداري والتي كانت وإلى وقت ماضي سبب للخلط فيها بينهما ومن هذه التصرفات فصل نقاط التشابه والاختلاف بين النيابة والتفويض (أولاً) ثم الوكالة والتفويض (ثانياً).

#### أولاً: النيابة والتفويض الإداري

تعرف النيابة على أنها: "تصرف قانوني بمقتضاه يخول الأصيل نائبه إمكان إجراء تصرف قانوني مع الغير، تنصرف أثاره إلى الغير"<sup>(1)</sup>، كما وتعرف بأنها " حلول إدارة النائب محل الأصيل حلولا تاما وحقيقيا في إجراء التصرف القانوني"<sup>(2)</sup>، وتصدر الإشارة

<sup>1</sup> - وليد حيدر صابر التفويض في إدارة و استثمار المرفق العام ، دراسة مقارنة ، د ط ، منشورات ، الحلبي الحقوقية لبنان ، 2009 ، ص 395 .

<sup>2</sup> - عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان ، 2011 ، ص 52 .

إلى أنه ومن المسلم به أن النيابة مرتبطة بعقد بين النائب والأصيل غالباً ما يكون عقد وكالة ويتم التفرقة بين النيابة والوكالة بأن هذه الأخيرة عقد تبادلي يستلزم توافق إرادتي الموكل والوكيل ومفاده التزام الوكيل بالقيام بعمل قانوني الحساب الموكل أما النيابة فإنها تتم بإرادة مفردة هي إرادة الأصيل ينبغ بمقتضاها على صفة النيابة فيمكنه القيام بتصرف قانوني تعود آثاره على الأصيل<sup>(1)</sup>.

يبرز التشابه بين النيابة والتفويض في أن كليهما تصرف قانوني يتم بإرادة واحدة هي إرادة الأصيل دون تدخل طرف آخر وأن كليهما يخول الطرف الثاني إمكانية إجراءات تصرفات قانونية لصالح الأصيل كما أن مصدر كل من التفويض والنيابة هو القانون<sup>(2)</sup>، أما الاختلاف النيابة عن التفويض الإداري يبرز في النقاط التالية:

- النيابة تصرف قانوني ينتمي إلى مجال القانون الخاص بينما التفويض تصرف قانوني ينتمي إلى مجال القانون العام النيابة تكون ضمنية أو اختيارية أو بمقتضى حكم أو أمر قضائي بينما التفويض يكون قانونياً ولا يمكن أن يكون ضمناً.

- في النيابة تكون جميع تصرفات النائب لحساب الأصيل وباسمه ولهذا تتصرف آثار هذه التصرفات إلى ذمة الأصيل بينما التفويض الإداري يتم التصرف فيه لحساب المصلحة العامة باسم المفوض له ويصدر القرار في هذا العدد باسمه لا باسم المفوض بالاستثناء تفويض التوقيع ويمكن أن تكون النيابة عامة بينما لا يمكن ذلك في مجال التفويض الإداري إذ لا يمكن التفويض في جميع المجالات إذ أن هناك مجالات واختصاصات استثناها القانون من دائرة التفويض الإداري<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1989 ص 291 .

<sup>2</sup> - محمود إبراهيم الوالي، المرجع نفسه، ص 292 .

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص ص 293 294.

## ثانياً: الوكالة والتفويض الإداري

إن أصول فكرة التفويض تعود إلى فكرة الوكالة فقد كان للتفويض نفس خصائصها ومنه تعتبر الوكالة " عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو بعدة قضايا أو بإتمام عمل أو فعل ويشترط قبول الوكيل لهذه الوكالة كما يجوز قبول الوكالة ضمناً وأن يستفيد من قيان الوكيل بها"<sup>(1)</sup>، وتعرف بالمعنى القانوني " عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل والوكالة بهذا المعنى لا ترد إلا على الأعمال القانونية فهي لا تشمل الأعمال المادية"<sup>(2)</sup>، ويمكن الاختلاف بين التفويض الإداري والوكالة في النقاط التالية:

- في الوكالة يختار الموكل وكيه وفقاً لإرادته الحرة وهي نتيجة حتمية لكون الوكالة عقد رضائي، بينما لا يملك المفوض أن يفوض إلا لمن يأذن النص بالتفويض لهم<sup>(3)</sup>، بالعودة للمادة 24 من قانون البلدية تنص: " يمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابياً عضو آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه.

لا يمكن نفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة، لا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة."<sup>(4)</sup>

كما نصت المادة 25 من قانون البلدية على: " يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة تؤهله لهذا الغرض وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة "<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - عيد قريظم، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 49.

<sup>3</sup> - إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، د ط، الدار الجامعية، لبنان، 1994، ص 53.

<sup>4</sup> - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 23 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر،

عدد 37، مؤرخ بتاريخ 3 يوليو 2011.

<sup>5</sup> - قانون رقم 11-10 السابق.



- تتميز الوكالة بالعمومية ويمكن أن تكون خاصة وفي كلا الحالتين يمكن أن تنسحب على أعمال الموكل دون البعض الآخر بمعنى، أن يضاف إلى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة وكالات خاصة عن عمل آخر حيث ينتهي الأمر بتولي الوكيل كافة أعمال الموكل ما عدا تلك التي تتصل بشخصه عكس التفويض الذي يجب أن يكون جزئياً ولا يجوز أن يمتد إلى كافة الاختصاصات الأصلية<sup>(1)</sup>.

- تفترض في الوكالة وجود علاقة قانونية بين شخصين طبيعيين بينما في التفويض الإداري فإن المفوض يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً كما قد يكون شخصاً اعتبارياً كتفويض الوزير أحد الوكلاء الوزارة أو إحدى مسيرتي المصالح التابعين للوزارة.

- لا تتم الوكالة إلا بقبول الوكيل لها بينما يتم التفويض دون شرط قبول المفوض له بهذا التصرف أي عدم إمكانية رفض التفويض إضافة إلى ذلك أن الوكالة تنتهي بموت أحد أطراف العلاقة التعاقدية بينما يستمر التفويض حتى ولو توفي المفوض باستثناء تفويض توقيع الذي ينتهي بموت أحد أطراف التفويض<sup>(2)</sup>.

نخلص إلى القول بأن للوكالة شيء مختلف تماماً عن التفويض في الاختصاص وهذا يستوجب عدم الخلط بينهما، فالمفوض إليه ليس وكيلاً للمفوض بالمعنى الذي يعنيه القانون الخاص بهذا التعبير ، ونتيجة لذلك فإن نصوص القانون المدني فيما يتعلق بالوكالة لا تسري مطلقاً على التفويض كون الأخير علاقة تنظيمية تدخل في إطار القانون العام بينما الوكالة عقد من عقود القانون الخاص تحكمه نصوص القانون المدني<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - عيد قريظم، المرجع السابق، ص 50.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه ، ص 51.

<sup>3</sup> - الأمر 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 ، متضمن القانون المدني ج ر، عدد 78 مؤرخ في 30 سبتمبر 1975، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1426 الموافق ل 20 يونيو 2005، ج ر، عدد 44، مؤرخ في 23 يوليو 2005.

## الفرع الثاني

### التفويض الإداري وما يشابهه من نظم قانونية في مجال القانون العام

تسبب بعض الأنظمة القانونية التي تنتمي لمجال القانون العام، في بعض الأحيان خطأ بين التفويض وغيره من النظم، كنظام الإنابة، الحلول، التفويض التشريعي، الإستخلاف، نقل الاختصاصات ونظرية الموظف الفعلي...إلى غيرها من التصرفات القانونية وبناء على ماتقدم نقوم بدراسة أوجه التشابه والاختلاف بين الإنابة و التفويض (أولاً) ثمالترفة بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري (ثانياً) وصولاً لدراسة الفرق بين الحلول والتفويض (ثالثاً).

#### أولاً: الإنابة والتفويض الإداري

يقصد بالإنابة قيام الرئيس الإداري الأعلى في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، بإصدار قرار بإنابة موظف آخر مكانه ليمارس اختصاصاته كقاعدة عامة حتى يعود الأصلي الغائب أو يتم تعيين موظف آخر مكانه<sup>(1)</sup>، بمعنى تتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصلي وممارسته لاختصاصاته فتقوم السلطة الوصية بتعيين نائب عنه وتكليفه بالقيام باختصاصات الأصلي الغائب إلى حين زوال المانع<sup>(2)</sup>، حيث تتقرر الإنابة بموجب قرار صادر عن الهيئة العليا بتعيين النائب من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت<sup>(3)</sup>.

هناك من يرى أن الإنابة تكون بموجب قرار إداري لأنها تكون بشكل مفاجئ ولا تتطلب إجراءات من نوع خاص، أما البعض الآخر فيرى أن الإنابة تستند إلى نص سواء كان مكتوب أو غير مكتوب، إلا أن هذه الحالة الأخيرة تقوم بشرطين وهما عدم وجود نص مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمناً وأن يتضمن التنظيم الإداري وجود

<sup>1</sup> - شريف خاطر، القانون الإداري، د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1988، ص 55.

<sup>2</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الطبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 262.

<sup>3</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص 263.

سلطة إدارية موازية أو أعلى من الأصل يمكن أن توكل إليها الإنابة، أما ماعدا ذلك أي إنابة سلطة أدنى من الأصل في التدرج الإداري لا تعطى إلا بنص مكتوب يسمح بذلك صراحة<sup>(1)</sup>.

وردت عدة نصوص في المنظومة القانونية الجزائرية العامة فيما يتعلق بالإدارة المركزية بالعودة لدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 88 التي تنص: "إذ الاستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس وجوبا وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع... ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون ( 45 ) يوما رئيس مجلس الأمة..."<sup>(2)</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الأخير الصادر بموجب القانون رقم 16-01 لم يغير مضمون المادة وإنما تم النص على ذلك في المادة 102<sup>(3)</sup>، فيما يتعلق بالإدارة المحلية فقد نص قانون الولاية القديم من خلال نص المادة 26 على ما يلي: "يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه وفي حالة وجود مانع يعين المجلس الشعبي الولائي واحد من بين المساعدين لإنابة الرئيس"<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة الدراسات القانونية، العدد 02، الجزائر 2002، ص 74.

<sup>2</sup> - مرسوم الرئاسي، رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76 مؤرخ بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون، رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25 مؤرخ بتاريخ 14 أبريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم، 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، مؤرخ، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، 14، مؤرخ بتاريخ 07 مارس 2016.

<sup>3</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم السابق.

<sup>4</sup> - قانون رقم 90-09، مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر، عدد 15، مؤرخ بتاريخ 11 أبريل 1990.

أما بالنسبة لقانون الولاية الجديد نجد أن المشرع قد غير مصطلح الإنابة بالإستخلاف وهو ما جاء في نص المادة 63 فقرة 02: "في حالة مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه"<sup>(1)</sup>.

تأخذ الإنابة في القانون الإداري نفس أحكام التفويض الإداري وفقا لما جاء في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية حيث جاء فيه: "أن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث نص القانون على ذلك، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها ، لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة وتضامنت طرق إدارتها..."<sup>(2)</sup>.

أن الإنابة تتطلب مجموعة من الشروط لصحتها قانون وهي كما يلي:

- شغور المنصب أو الوظيفة العامة لأي سبب من الأسباب التي وردت في النص القانوني أي غياب الأصل.

- إصدار قرار تعيين النائب من طرف الجهة التي حددها النص القانوني وفي حالة عدم وجود نص قانوني فإنه يصدر عن السلطة الوصية على الجهاز الإداري ويجب أن يكون القرار محدد المدة وأن لا تقل درجة النائب في السلم الإداري عن درجة الأصل<sup>(3)</sup>.

التفويض الإداري والإنابة يتشابهان من حيث بنائهما القانوني في أهمية وجود قرار إداري يتضمن محله الشخص المفوض إليه أو النائب كما أن الاختصاصات التي يمارسها كل من المفوض له والنائب محددة ومؤقتة ولا يمكنه تجوز حدود ما ورد في

<sup>1</sup> - قانون رقم 07-12 ، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فيفري سنة 2012 ، المتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 37 ، مؤرخ بتاريخ 29 فبراير 2012.

<sup>2</sup> - مجدي محمود محب حافظ ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسين عام 1955 حتى عام 2005 خمس أجزاء ، دار محمود للنشر والتوزيع ، مصر ، 2008 ، ص 411.

<sup>3</sup> - خالد خليل الطاهر ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن 1997، ص 128.

القرار الإداري إذ أن الإنابة ليست شاملة<sup>(1)</sup>، هذا من جهة أما من جهة أوجه الاختلاف فإن التفويض الإداري يختلف عن الإنابة من حيث ما يلي:

- يمارس المرؤوس الاختصاصات المفوض إليه في حضور المفوض بينما الإنابة تتم في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي بدافع المانع القانوني.
- من حيث القرار الإداري فإن قرار التفويض الإداري يصدر من المفوض أي صاحب الاختصاص أما قرار الإنابة فلا يصدر عن الأصلي وإنما من طرف جهة تعلقه.
- من حيث الرقابة الرئاسية يخضع المفوض عند ممارسته لاختصاصاته إلى رئيسه الإداري المباشر، لأن التفويض مقرون بمسؤولية المفوض أما في الإنابة فإن النائب يقوم باختصاصات غيره ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته لأنها تتم باسمه ولا يخضع لسلطة الرئاسية المباشرة الأصلي فهو يقيد بقرار الإنابة<sup>(2)</sup>.

نستنتج أن كلا من الإنابة والتفويض تشابهان في بعض الأمور إلا أنها تصرفان مختلفان يقومان على فكرتين مختلفتين وأن لكيلهما نظامه القانوني الخاص به فالتفويض بطبيعته قرار إداري يعهد بمقتضاه أحد أعضاء السلطة الإدارية ببعض صلاحياته إلى عضو أدنى منه درجة أما الإنابة تتم بقوة القانون وبموجب قرار ينص على تعيين النائب بدون دخل لإرادة الأصلي.

### ثانياً: التفويض التشريعي والتفويض الإداري

يسمح التفويض التشريعي بصفة استثنائية لسلطة التنفيذية خلال مدة معينة تفويض اختصاصاتها وفي مواضيع محددة، بإصدار إجراءات تنظيمية يمكن من خلالها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة وتصبح لها قوة القانون لدى التصديق عليها من السلطة

<sup>1</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د ط، الدار الجامعية للنشر، لبنان، 1991، ص 119.

<sup>2</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي و حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة العامة، د ط، دار الجامعية الجديدة للنشر،

مصر 2003، ص ص 443 - 444.

المختصة<sup>(1)</sup>، بمعنى يعد إجراء التفويض التشريعي استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا راجع لظروف والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي فرضت على السلطة التشريعية تفويض اختصاصها التشريعي إلى السلطة التنفيذية حيث تدعى هذه المكنة القانونية باسم اللوائح التفويضية ويطلق عليها الفقه الفرنسي اصطلاح المراسيم أو الأوامر<sup>(2)</sup>.

نصت المادة 38 من الدستور الفرنسي المعدل عام 2008 " للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر خلال مدة محددة تدابير تدخل عادة في مجال البرلمان ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وهي تسري بمجرد نشرها لكنها تصبح لاغية إذ لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الإذن بإصدارها.."<sup>(3)</sup>.

اهتمت كافة الدساتير التي تأخذ بالتفويض التشريعي بتحديد إطار قانوني منها فرنسا ومصر إلا أننا نجد الدستور الجزائري لا يأخذ بفكرة التفويض التشريعي ما عدا ما جاء في دستور الجزائر لسنة 1963 في المادة 53 منه نصت على " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية"<sup>(4)</sup>، أما الدساتير اللاحقة لهذا الدستور فلم تحمل في طياتها مكنة التفويض التشريعي إلا أن للرئيس الجمهورية في الجزائر التشريع بأوامر وفقا لحالات حددها الدستور، هو ما جاء في

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2008، ص 67.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر 2004، ص ص، 165-166.

<sup>3</sup> -La loi constitutionnelle N° 2008-724 De 23 Juillet 2008, Des rapport entre la parlement et le gouvernement, Article N° 38 « Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limite, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi...ect »,in,<<https://www.conseil-constitutionnel.fr> consulté le 04-08-2016>.

<sup>4</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.

الدستور من خلال نص المادة 142 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر لا يوافق عليها البرلمان<sup>(1)</sup> .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور<sup>(2)</sup>، من خلال ما تقدم نشير بذكر إلى أن التفويض الإداري يختلف عن التفويض التشريعي وهذا من عدة أوجه نذكرها كالتالي:

- من حيث أطراف ومحل التفويض فإن التفويض يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري أما التفويض التشريعي فيكون بين سلطتان إحداها تشريعية وأخرى تنفيذية استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات بشرط أن يكون الفصل مرناً وليس جامداً، من حيث الاختصاصات التفويضية أو مصدر التفويض فإنها متعددة من مختلف النصوص سواء دستور قوانين تنظيمات... الخ أما التفويض التشريعي فإن سنده أو أساسه هو الدستور لخطورة هذه المكنة القانونية إذ تعتبر خرق للمبدأ دستوري هام هو مبدأ الفصل بين السلطات وكذا حفاظ على الحقوق والحريات العامة.

- من حيث الظروف فإن التفويض الإداري يتم في إطار الظروف العادية بخلاف التفويض التشريعي الذي ينعقد فيه اختصاص للسلطة التنفيذية بأن تشرع بأوامر تحت وقع الظروف الاستثنائية أو الطارئة أو تهدد أمن وسلامة البلاد أما من حيث البناء القانوني فإن التفويض الإداري يتميز بالبساطة من حيث الإجراءات هو ما سبق ذكره أما التفويض التشريعي فهو يتميز بإجراءات خاصة ومعقدة من أجل مشروعيته وكلا النظامين هو وسيلة للنقل للاختصاص هذا من جهة إلا أن التفويض التشريعي ورغم كل ما يحقق من فوائد على الصعيد التشريعي الاستعجالي فيجب عدم التوسيع فيه

<sup>1</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم .

<sup>2</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم.

ويجب تقييده بشروط من أجل المحافظة على مبدأ استقرار المعاملات بين السلطات وعدم الاختلاط الصلاحيات مما يؤدي إلى نشوب ما يعرف بتنازع الاختصاص<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الحلول والتفويض الإداري

يعني الحل في الاختصاص قيام موظف معين بممارسة اختصاص محدد بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي وهذا بشروط يحددها التشريع المعمول به سواء تغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو حدث له مانع يحول بينه وبين ممارسته لاختصاصه فيحل محله شخص آخر يتم تحديده مسبقا قانونا فيصبح هذا الأخير مالك لنفس الاختصاصات التي يملكها الأصلي وهذا من أجل تحقيق المنفعة العامة وفي إطار سير المرفق العام بانتظام وإطراد<sup>(2)</sup>، ولكي يتسم هذا الإجراء الإداري بالمشروعية من أجل إحداث أثره يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط نذكرها كالتالي:

- عدم قدرة صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة اختصاصاته وعدم الإمكانية قد ترجع لأسباب مادية أو قانونية أو شخصية مما يؤدي إلى شغور منصبه وهذا ما يدخل حق في إطار الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية ويستند الحل إلى نص تشريعي من أجل إمكانية القيام بهذا الإجراء وهذا من أجل تفادي عيب من العيوب في العمل الإداري وهو عيب عدم الاختصاص بصورته الجسيم أو البسيط<sup>(3)</sup>.

نجد للحل أساس قانوني بالعودة للقانون الجزائري سواء في شكله العادي أو في شكله الاستثنائي ومنه فقد نصت المادة 80 من قانون البلدية القديم 90-08 فيما يتعلق بالحل في شقه العادي على: " يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية المعنين بموجب قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة."<sup>(4)</sup>، والتي تقابلها المادة 100

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص ص 172 - 173 .

<sup>2</sup> - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص ص 80 ، 81 .

<sup>3</sup> - المرجع نفسه ، ص 82 .

<sup>4</sup> - قانون رقم 90-08 ، مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990 ، المتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد

15 ، مؤرخ بتاريخ 16 أبريل 1990 .



من قانون البلدية الفصل الثالث بعنوان سلطة حلول الوالي تنص على: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما عنها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية" وقد أشارت لهذا الإجراء أيضا كل من المادة 102،101 من قانون البلدية<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بالحلول في شقه الاستثنائي ويقصد به الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ما ورد في نص المادة 183 ف 04 من قانون البلدية حيث نصت على: "وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي"<sup>(2)</sup>، بمعنى يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لعدم صحة العمل الإداري لضبط الميزانية من أجل تحقيق المصلحة العامة وهو ما أشارت إليه باقي المواد من 184 إلى 186 من قانون البلدية، مما سبق تقديمه فإن كل من التفويض الإداري والحلول يشتركان في عدت أمور نذكر منها:

- استند كليهما على نص قانوني في إطار النظام القانوني في كلا إجرائين ويشتركان في أن كليهما إجراء محله نقل الاختصاص مؤقتا للشخص آخر بحيث يعود الاختصاص للأصيل حسب الظروف<sup>(3)</sup>.

يظهر الإختلاف في الأحكام القانونية التي يتميز بها كل إجراء إداري يظهر ذلك من خلال عدت نقاط جوهرية يمكن أن نصوغها على النحو التالي:

<sup>1</sup> - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد

37، مؤرخ بتاريخ 3 يوليو 2011.

<sup>2</sup> - قانون رقم 10-11 السابق.

<sup>3</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص 258، 259.

- إن الحلول إجراء يكون بقوة القانون أما التفويض الإداري فهو من مقتضيات العمل الإداري ولحسن سير المرفق العام ويمتاز الحلول بأنه إجراء يشمل كافة اختصاصات الأصيل بينما التفويض الإداري يمتاز بأنه جزئي محدد ومؤقت.

- الأعمال التي يقوم بها الشخص الذي يحل محل الأصيل تتسم بأنها أعمال ذات حجية وتكتسي قوة من نفس درجة أعمال الأصيل بينما العكس في عملية التفويض الإداري.

- الحلول لا يشترط فيه صدور قرار إداري من أجل صحة ومشروعية هذا الإجراء أما التفويض الإداري فإنه يشترط لأن يكون مشروعاً صدور قرار إداري سليم الأركان ليحدث الأثر القانوني من عملية التفويض الإداري ولتتسم أعمال المفوض له بالمشروعية القانونية.

- من حيث المسؤولية فإن الحلول يكسب الشخص الحال المسؤولية الفردية التامة عن جميع الأعمال التي قام بها دون الخضوع للسلطة الرئاسية إلى غاية رجوع الأصيل بينما التفويض الإداري تكون فيه المسؤولية مزدوجة بين الرئيس المفوض والمرؤوس المفوض له لأن هنالك علاقة تبعية وهي السلطة الرئاسية تجدر الإشارة إلى أن التفويض الإداري والحلول نظامان قانونيان مستقلان لكل منهما أحكامه القانونية<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - مليكة الصروح، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010، ص

## المطلب الثالث

### أنواع التفويض الإداري

تباينت أنواع وتصنيفات التفويض الإداري حسب الزاوية التي نظر إليها كل فقيه سواء فقهاء الإدارة العامة أو القانون الإداري وكذا حسب المعيار المعتمد عليه لإجراء التصنيف فهناك من يعتمد معيار التقسيم من حيث المصدر أين نجد عدة أنواع منها التفويض المباشر وغير المباشر، الإجمالي والاختياري، البسيط والمركب، أما معيار التقسيم من حيث الشكل فنجد فيه التقسيم كالتالي التفويض المكتوب والشفوي الصريح والضمني إلى غيرها من معيار التقسيم<sup>(1)</sup>.

المعيار العملي والتطبيقي المعتمد عليه هو تقسيم التفويض من حيث الموضوع حيث نجد لهذا التقسيم أساس لدى غالبية فقهاء القانون العام والقضاء في فرنسا أين نجدهم يميزون بين نوعين من التفويض تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع<sup>(2)</sup>، وذلك وفقا للفكرة العامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات الأصلية أي أنه نقل حقيقي بإرادة المفوض لجزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه تفاصيله في (الفرع الأول) وذلك عكس التفويض بالتوقيع أو الإمضاء والذي لا يؤدي إلى التخلي الحقيقي عن السلطات وإنما يقتصر على تحويل المفوض إليه سلطة القيام بعمل مادي يتمثل في التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض<sup>(3)</sup>، تفاصيله في (الفرع الثاني).

<sup>1</sup>- DE LAUBADERAI Andre· Traité de droit administratif, 7<sup>ème</sup> édition, tome(1) par venezia (j c ) et quaudement , L .G.D.J, Paris ,2002,p 331.

<sup>2</sup>- CHAPUS René, Droit administratif général, tome 19<sup>ème</sup> édition, Montchrestien , Paris, 1995 pp 975-976.؛ « Les conséquences des délégations de compétence mettent en présence des deux variétés de ces délégation: selon une terminologie actuellement bien fixée, elles soit des –délégation de pouvoir – soit des –délégation de signatures ».

<sup>3</sup>- RAUAULT Marie Christine, Droit administratif ,4<sup>ème</sup> édition , Galion éditeur , paris· 2007, p 150.

## الفرع الأول

## تفويض الاختصاص أو السلطة (Délégation de compétence)

يقصد بتفويض الاختصاص أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه في المنظمة بمعنى هو مكنة نقل الاختصاصات من الرئيس إلى المرؤوس ويعتبر هذا الأخير ذو طبيعة موضوعية يترتب على ذلك عدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغائه بقرار صريح بمعنى أنه إعادة لقواعد توزيع الاختصاص إذ يؤدي إلى نقل الاختصاص كلية من المفوض إليه، مما يؤدي إلى حرمان صاحب الاختصاص من ممارسة الاختصاص طيلة مدة التفويض، مادام التفويض قائماً ساري المفعول من الناحية القانونية<sup>(1)</sup>.

يرتب قرار التفويض آثار قانونية من خلال عملية تبليغه أو نشره كما ترتبط قيمة القرارات الصادرة في مجال تفويض الاختصاص بدرجة ومرتبة المفوض إليه وفقاً للسلم الإداري، بين من يرى أن علاقة المفوض بالمفوض إليه تحكمها السلطة الرئاسية وبين من يفند ذلك فإن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه وإنما له علاقة وظيفية، وهو ما يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض أي العلاقة تظل محكومة في إطار الوظيفة مع الرقابة أعمال المرؤوس لأن التفويض اختصاص يخوله نوع من أنواع الاستقلالية في اتخاذ القرارات، نهاية هذا التفويض لا تتقرر بموجب تغير أحد أطراف العلاقة التفويضية بسبب انتفاء الصفة الشخصية فيه وإنما انتهائه مقترن بإرادة الرئيس الإداري مصدر القرار التفويضي ذوالحجية المطلقة<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 110.

<sup>2</sup> - بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، د ط، دار الفرقان، الأردن، 1982، ص ص، 61. 62.

## الفرع الثاني

## تفويض التوقيع ( Délégation de signature )

يعد تفويض التوقيع تفويضاً شخصياً يوجه إلى شاغل المنصب الوظيفي بشخصه لا بصفته الوظيفية<sup>(1)</sup>، يفرق معظم الفقهاء بين نوعي التفويض وذلك وفق لفكرة عامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات المختصة ونعني هنا النقل الحقيقي للسلطات بإرادة المفوض مع عدم إمكانية ممارسته لما تم تفويضه تطبيقاً لأحكام العلاقة الوظيفية على عكس تفويض التوقيع والذي لا يؤدي إلى تخلي المفوض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه بل يتمثل فقط في تخويل المفوض إليه الحق في القيام بعمل مادي هو التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض أو على وثيقة من إعداد الرئيس الإداري<sup>(2)</sup>.

تنازل الأصل يكفي لصحة هذا الإجراء من خلال منح صلاحيته في التوقيع للمفوض إليه بصفته الشخصية مع بقاء سلطة التقرير له وبذلك يكون التفويض بالتوقيع من صنع المفوض صاحب الاختصاص الأصل ذاته وبموجب قرار صريح يصدره مستندا فيه إلى نص قانوني يجيزه صراحة شأنه في ذلك شأن التفويض في الاختصاص وأن يتم التفويض في التوقيع وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في النص الإذن أو العرف الإداري<sup>(3)</sup>، فهو إجراء لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض له وإنما يعهد إليه بمهمة مادية المتمثلة في تجسيد إرادة الأصل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - علي خاطر شطناوي، المرجع السابق، ص 110 .

<sup>2</sup> - عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2011، ص ص، 123 - 124.

<sup>3</sup> - عيد قريطم، المرجع نفسه، ص 124.

<sup>4</sup> - De l' AUBADERAI Andre, Traite de droit administratif, op, cit, il a dit à cet égard « ...au contraire, la délégation de signature est personnelle : elle tombe sil, se produit un changement soit dans la personnes du dégèlement soit dans celle de délégataire.. »

من بين تطبيقاته في التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري ما جاء في نص المادة 87 من قانون البلدية الجديد: "في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

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

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

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً<sup>(1)</sup>.

يميز القانون الفرنسي بين تفويض الإختصاص والإمضاء من خلال المرسوم رقم 64-250 الصادر في 14-03-1964<sup>(2)</sup>، يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الإختصاص من حيث طبيعته وأحكامه والتي سبق الإشارة إليها ومنه تظهر أهمية كلا النوعين والجدير بالذكر أن الميزات التي يتمتع بها تفويض التوقيع تتوافق مع سياسة إحتفاظ القيادات الإدارية بمركزية السلطة مع التخفيف من حدها هذا فضلا عن إمكانية استرداد الأصل للاختصاص بالتوقيع حينما يشاء حتى أثناء ممارسة المفوض إليه للتفويض بالتوقيع.

<sup>1</sup> - قانون رقم 10-11، السابق.

<sup>2</sup> - Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative. <<https://www.legifrance.gouv.fr>>.

## المطلب الرابع

### مبادئ وأهمية التفويض الإداري

تطور القانون الإداري ناتج عن حداثة نشأته وتميزه عن غيره من القوانين إذ أنه في تطور مستمر، سواء من حيث نظرية التنظيم الإداري ومن حيث نظرية النشاط الإداري (المرافق العامة) إلى غيرها من مجالات القانون الإداري وبما أننا بصدد التنظيم الإداري وبتحديد نظرية التفويض الإداري فإن هذا الإجراء مكنة قانونية ودعامة أساسية في العمل الإداري تقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية وتكتسي أهمية من خلال أهداف التفويض الإداري وكذا تقدير هذا النظام من حيث المزايا والعيوب وعليه يقتضى المطلب التفصيل في مبادئ التفويض الإداري المتفق عليها فقها في (الفرع الأول) وصولاً إلى إبراز أهمية التفويض الإداري في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### مبادئ التفويض الإداري

يكتسي التفويض الإداري جملة من المبادئ الأساسية، المتفق عليها فقها وقانوناً إذ أنه استثناء على مبدأ شخصية العمل الإداري فهي من أهم العوامل لإنجاح عملية التفويض الإداري من أجل تحقيق الغرض الأسمى من هذه المكنة القانونية وبذلك فإن الرئيس الإداري يجب أن يكون على دراية تامة بهذه المبادئ من أجل التحكم التام في الاختصاصات المفوضة لتفادي عيوب العمل الإداري المشوبة بعيوب عدم اختصاص أو عدم الكفاءة وكذا المسؤولية المقترنة بالسلطة ما اقتضى التطرق لأهم المبادئ التي يقوم عليها هذا الإجراء من خلال مبدأ توازي السلطة والمسؤولية (أولاً) ومبدأ التحديد الوظيفي ومستوى السلطة (ثانياً) ومبدأ وحدة القيادة والتدرج الهرمي (ثالثاً) وصولاً إلى مبدأ التفويض على أساس التخطيط المستقبلي (رابعاً).

## أولاً: مبدأ توازي السلطة والمسؤولية

يجب على الرئيس في أي منظمة إدارية أن يكون ملماً بمبدأ توازي السلطة والمسؤولية بحكم المبدأ القائل أينما تكون سلطة تكون مسؤولية فمن البديهي توازي مقدار السلطة والمسؤولية لدى أي رئيس إداري، فكلما ازدادت السلطة اقترن معها تزايد المسؤولية إلا أن هذه السلطة التي ينجم عنها كثرة الاختصاصات والأعباء تعيق الرئيس الإداري مما سيؤدي إلى التركيز في السلطة ما ينجر عنه البطئ والروتينية في العمل مما يؤدي بالسلب على النشاط الإداري وبذلك أجاز القانون لهذا الأخير تفويض هذه الاختصاصات إلى الموظفين التاليين له في الدرجة، وهذا من خلال تزويدهم باختصاصات ومنحهم مقدار من سلطة التوازي مسؤولية الأعمال التي فوض فيها من أجل تحقيق مبدأ الفاعلية في العمل الإداري ووضوح نظام المسؤولية من خلال توازي قدر السلطة بما فوض له من اختصاصات فهذه العناصر الثلاث لا يمكن الاستغناء عن دراستها وتحليلها من طرف المدير أو الرئيس الإداري المؤهل لتحقيق الغرض الرئيسي من عملية التفويض وهي عدم التركيز الإداري<sup>(1)</sup>.

## ثانياً: مبدأ التحديد الوظيفي ومستوى السلطة

يقوم الرئيس الإداري الماهر بإعداد خطة عمل تتضمن إعداد مخطط إداري يحدد من خلاله تحديد دقيقاً كل الأقسام والإختصاصات وسلطات على مستوى الإداري وتتضمن نظام رقابي يكفل الجدية في العمل الإداري وكذا الإحاطة بمؤهلات الموظفين وتحديد الأكفاء منهم على أساس نظام الإستحقاق وإختيار الأفضل للتفويض له من أجل تحقيق الهدف الرئيسي وهو تحقيق المصلحة العامة فهذا التحديد الوظيفي يتطلب درجة عالية من الخبرة والكفاءة من طرف الرئيس الإداري<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - زيد منير عبوي، التنظيم الإداري ( مبادئ و أساسياته )، د ط، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 29 - 30.

<sup>2</sup> - سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل، التطور التنظيمي، د ط، دار الفكر، الأردن، 2010، ص 152.



نشير فيما يتعلق بمستوى السلطة بأنه يعني أن في كل مستويات التنظيم توجد سلطة موزعة من الأصل للمفوض لهم تمكنهم من الأداء الوظيفي وكذا سلطة إصدار القرارات و ليس كل القرارات وفي كل المجالات ولكن التقيد بالقدر المفوض فيه فيما يتعلق بالسلطات واختصاصات ،وبذلك فكلما انخفض المستوى الإداري قلة السلطات المفوضة وبالمقابل قلة المسؤولية ،وانحصرت سلطة إصدار القرارات وكلما ارتفع المستوى الإداري ازدادت المسؤولية بحكم تلزمها بالسلطة وبالتالي زيادة الأعباء كثرة مجالات إصدار القرارات الإدارية بحكم القانون المحدد لصلاحيات كل مستوى أقطاع إداري في الدولة<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: مبدأ وحدة القيادة والتدرج الهرمي

تتظم الإدارة على مبدأين هما وحدة القيادة والتدرج الهرمي يعني أن توحيد مصدر السلطات والأوامر يعتبر من مقتضيات التفويض الإداري ذلك أن الشخص المفوض إليه يتم من رئيس إداري واحد، فيجب أن لا يؤدي التفويض إلى تعدد الرؤساء الإداريين بنسبة للمرؤوس الواحد إلا في أضيق الحدود أي يتعارض مع هذا المبدأ أن يتلقى المرؤوس تفويض من جهتان رئيسيتان بشأن عمل واحد ولذا فإنه لا يجوز أن يفوض المرؤوس من قبل أكثر من رئيس لما ينجم عنه اضطراب في عمل إزاء ما قد يكون من أوامر متعارضة أو ما قد ينشأ من خلاف بين الرئيس الأعلى صاحب الاختصاص الأصيل والرئيس المباشر بشأن عدم تنفيذ تعليمات كليهما أما إذا تعددت التفويضات من رئيس واحد لأكثر من مرؤوس واجب التنسيق بينهم منع لتضارب اختصاصات أو ازدواجية الأنشطة الإدارية<sup>(2)</sup>.

تعتمد التنظيمات الإدارية في كل دول العالم على السلم الإداري أو الهرم الإداري بحيث يرتب موظفي الإدارة في سلسلة هرمية تصاعدية من المستويات ويلتزم موظفي المستويات الدنيا تنفيذ مهامهم ومسؤولياتهم وفق لأحكام القانون المعمول به في إطار

<sup>1</sup> - سامح عبد الطلب وعلاء محمد سيد قنديل، المرجع السابق، ص 152.

<sup>2</sup> - علي شريف و آخرون ، الإدارة المعاصرة ، د ط ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2008 ، ص 229.

التعليمات والأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم في المستويات العليا<sup>(1)</sup>، من هذا المنطلق يرى الأستاذ الفرنسي "Roger BONNARD" أن موظفي الإدارة العامة في ظل التنظيم الإداري يشكلون هرما إداريا يشتمل توزيعه على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة، بحيث تتبع كل وحدة إدارية منها الأخرى، ومنه يقتضي مفهوم التبعية الإدارية أن يكون الموظف المفوض له مرتبط بالرئيس الإداري الأعلى له حيث يكون المسؤول أمامه عن تنفيذ الاختصاصات المفوض فيها ولا يجوز للمرؤوس تخطي الرئيس و عليه دوما الاتصال به وتلقي تعليمات وأوامر واجبة تنفيذها<sup>(2)</sup>.

تخول السلطة الرئاسية الرئيس الإداري الرقابة على أعمال المرؤوس تتمثل في المصادقة إلغاء تعديل وحتى الحل محلّه وفق شروط محددة قانونا<sup>(3)</sup>، يتطلب هذا المبدأ وجود نظام معلومات فعال من أجل الربط وتنسيق مع باقي المستويات في الإدارة والذي يحقق الاتصال ونقل المعلومات من أعلى إلى أسفل أو العكس في أقصر وقت ممكن وهو من المشاكل التي تعيق التنظيمات الإدارية مؤدية إلى طول القنوات الاتصالية وهو ما يعود بالسلب على عملية التفويض الإداري في المنظمة<sup>(4)</sup>.

#### رابعاً: مبدأ التفويض على أساس التخطيط المستقبلي

يرتبط التفويض الإداري بخطة متكاملة واضحة في ذهن الرئيس الإداري لتنمية مرؤوسه ولإعداده للوظائف والمسؤوليات كبرى وهو ما ينتج عن التفويض العشوائي للاختصاصات إذ أن التفويض المدروس يخلق في المستقبل مديرين أكفاء كما يؤدي إلى تحقيق النتائج المرغوبة وبذلك فقد يجد المدير نفسه أمام مجموعة من الأعباء الإدارية المستقبلية ولضمان إيجاد حل عملي لهذه الأخير يقوم بإعداد خطة لتفويض

<sup>1</sup> - علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 103.

<sup>2</sup> - BONNARD Roger, Précis de Droit Administratif, 4<sup>ème</sup> édition, librairie générale de droit et jurisprudence, 20 rue souffat, Paris 1943, p25.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص 156.

<sup>4</sup> - علي شريف و آخرون، المرجع السابق، ص ص، 229 - 300.

اختصاصاته في إطار تلك الأعمال الإدارية إذ أن التفويض هنا متوقف على النتائج المنتظرة من عملية التفويض الإداري من خلالها تظهر معالم الخطة الموضوعية وما تحتويه من أهداف مستقبلية تقدم إلى كل قسم أو وحدة إدارية في المنظمة تبين نوع العمل الإداري ومقدار السلطة المفوضة وكذا موضوع التفويض وحدوده وكذا المسؤولية المترتبة عنه وهو ما يتطلب أقصى درجات التأهيل والكفاءة لدى الرئيس الإداري الناجح (1).

## الفرع الثاني

### أهمية التفويض الإداري

يعد التفويض الإداري صورة من صور عدم التركيز الإداري وتظهر أهمية هذا الأسلوب من خلال أنه من مقتضيات سير عمل الجهاز الإداري وتحقيق المهام والمسؤوليات والواجبات الإدارية الملقة على عاتقه، فقد أضحي من المستحيل على الرؤساء الإداريين من الناحية العملية ممارسة جميع الصلاحيات والاختصاصات لهذا لجأت الدول إلى التخفيف من حدة التركيز الإداري الصارم بغية التغلب على العراقيل التي واجهت أسلوب التركيز الإداري ومنه نستعرض فيما يلي أهمية التفويض الإداري في الواقع العملي من خلال التخفيف من حدة التركيز الإداري (أولاً) تحقيق الإدارة الديمقراطية (ثانياً) والتغلب على مشكلة ضيق الوقت وعدم التخصص الفني (ثالثاً) وصولاً إلى تنمية قدرات المرؤوسين وإعدادهم لتحمل المسؤولية (رابعاً).

### أولاً: التخفيف من حدة التركيز الإداري

يقوم الرئيس الإداري بإجراء التفويض الإداري لتخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية وهذا ما يؤدي إلى مساعدته إذ أنه لا يستطيع الانفراد بكل الاختصاصات التي خوله إليها القانون لتعددتها وكثرتها لذلك يعهد بجزء من اختصاصاته للمرؤوسين من أجل تفرغه للمهام والصلاحيات الأساسية، إذ أن نجاح العمل الإداري يكمن في مبدأ تقسيم

<sup>1</sup> - سامح عبد المطلب وعلاء محمد سيد قنديل ، المرجع السابق ، ص ص 153 - 154.

العمل والاختصاص النوعي في المجال وفق لفقهاء الإدارة العامة من أجل تحقيق السرعة والمرونة في العمل وتحقيق المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: التغلب على مشكلة ضيق الوقت وعدم التخصص الفني

التطور الحديث للحياة العامة أدى إلى تعقيدات إدارية كثيرة بصورة لم تعد تسمح للرؤساء الإداريين بحكم الوقت الإطلاع على جميع الأعباء الإدارية بدقة وعناية وهو ما يعيق الفاعلية في العمل ومن الجانب العملي لا يمكن للرؤساء الإداريين القيام بجميع الاختصاصات المخولة لهم بحكم القانون، لذلك فإن أفضل وسيلة لتفادي ما سبق تفويض اختصاصاتهم، ودليلنا على ذلك كثرة القرارات الإدارية والنصوص القانونية التي تسمح وتأسس للتفويض الإداري هذا من جهة، أما من جهة أخرى فإن الرئيس الإداري ورغم التكوين أو المؤهلات التي يحوزها وبحكم المنطق العملي لا يمكنه أن يكون ملماً بكافة الأعمال الإدارية وهذا ما يبرز أهمية التخصيص أي الإختصاص الفني الدقيق أوحى الخبرة العملية اللازمة والضرورية في جميع المجالات ومن خلال الواقع العملي الذي يدل على أن الرؤساء الإداريين اقتصر دورهم على توقيع مشروعات القرارات الإدارية المعدة من المختصين بحكم التفويض الإدارة الناجح<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: تنمية قدرات المرؤوسين وإعدادهم لتحمل المسؤولية

تظهر أهمية التفويض الإداري في أنه يؤدي إلى تنمية مهارات وقدرات الأفراد الفكرية والإبداعية وهذا حسب كفاءة وقدرة كل موظف على حدى في المنظمة، فيؤدي إلى التطور القدرات من خلال الممارسة والتطبيق العملي لهذه الاختصاصات المفوضة التي يكون القيام بها صعب نوع ما في بداية الأمر، ثم مع تكرار الوظيفة يأتي الإبداع والسرعة في الأداء واقتراح الحلول العملية جديدة مما يؤدي إلى بعث ديناميكية في العمل الإداري وخلق طبقة من الموظفين مؤهلين في المستقبل لأن يصبحوا رؤساء إداريين أكفاء هذا من جهة أما من جهة أخرى فإن التفويض الإداري نافذة لمشاركة

<sup>1</sup> - علي خاطر شطناوي ، المرجع السابق، ص 105.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 106.

الموظفين لرؤساء الإداريين في إعداد الخطط و السياسة المنتهجة تطبيقا لقواعد الحكم الراشد، في العمل سواء على المدى القصير والمتوسط أو الطويل لتنظيم النشاط الإداري مما يعني إعدادهم لتحمل المسؤولية عن الاختصاصات المفوض لهم فيها وهو ما يشعر المرؤوس بتحمل المسؤولية ويدفعه إلى تفادي الأخطاء ما استطاع وهو ما يعود بإيجاب على التنظيم الإداري للإدارة العامة<sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> - بن محمد قارة السعيد ، التفويض الإداري و مدى آثاره في فاعلة الإدارة ( بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية )، رسالة لنيل شهادة دكتوراة دولة في القانون ،(فرع تحولات الدولة)،كلية الحقوق ، بن عكنون، جامعة الجزائر ، 2010 ، ص 102.

## المبحث الثاني

### الأحكام القانونية لعملية التفويض الإداري

مبدأ المشروعية الإدارية من المبادئ المسلم بها في القانون الإداري بحيث تخضع جميع الأعمال والتصرفات الإدارية للنظام القانوني السائد في الدولة ومنه فإن التفويض الإداري بحكم أنه مكنة قانونية فإنه يخضع لمجموعة من الشروط المتفق عليها فقها وقانونا من أجل حسن سير أعمال الإدارة وحماية لحقوق الأفراد وبمخالفة الإدارة لأحد هذه الشروط تتعرض أعمالها إلى الإلغاء الإداري أو القضائي يتضح ذلك بالتفصيل في **(المطلب الأول)** يعرض الإدارة للمسؤولية هذا من جهة ومن جهة أخرى تنتج عن عملية التفويض الإداري مجموعة من الآثار القانونية بالنسبة المفوض والمفوض له يتم تحليلها في **(المطلب الثاني)** وصولا لدراسة معيقات التفويض الإداري سواء تلك الناتجة عن المفوض أو المفوض إليهم أو تلك التي تنتج عن أسباب تنظيمية وهذا في **(المطلب الثالث)** أما حول نهاية التفويض الإداري سواء بطرق قانونية أو بحكم عدم مشروعية فهو ما نختم به الفصل الأول في **(المطلب الرابع)**.

### المطلب الأول

#### شروط التفويض الإداري

أجمع فقهاء القانون العام والإدارة العامة في فرنسا على ضرورة توفر مجموعة من الشروط في ممارسة التفويض الإداري، إذ أنه يعتمد على مجموعة من الأحكام القانونية تحتاج الكثير من الدراسة لتحديد شروط ممارستها، ولكي تتم عملية التفويض بطريقة صحيحة وناجحة محققة للأهداف المخطط لها في ظل الأهمية التطبيقية له على أرض الواقع فضلا عن ما سبق فإن التفويض، يعد استثناء على مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص الذي فرضتها المصلحة العامة هو ما جاء في نص المادة 47 من قانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائري: **"كل موظف مهما كانت**

رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه" أي لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه<sup>(1)</sup>.

الاختصاص الذي يمنحه القانون لرئيس الإداري حصري له وليس من حقه التخلي عنه أو إسناده لغيره ومنه تظهر لنا وجوبية أن يجيزه القانون بنص صريح الأمر الذي فصله في (الفرع الأول) والزامية أن يكون إجراء مكتوبا وجزئيا نشرح هذا الشرط في (الفرع الثاني) مع عدم جواز التفويض مرة أخرى من قبل المفوض لهم الأمر الذي دفع لشرحه في (الفرع الثالث) ويجب على المفوض أن يحدد الشخص المعني بالتفويض ويحدد الإطار الزمني ما استدعى شرحه في (الفرع الرابع) وصولا إلى مرحلة نشره وتبليغه للموظف المعني تم بيانه في (الفرع الخامس).

## الفرع الأول

### وجود نص قانوني يجيز التفويض

يجب لصحة ومشروعية التفويض الإداري وفقا لما استقر عليه الفقه والقضاء أن يستند هذا التفويض إلى نص قانوني سواء استمد أساسه من الدستور أو القوانين أو المراسيم والأنظمة واللوائح أو التعليمات وهذا في إطار ضمان مبدأ مشروعية أعمال الإدارة<sup>(2)</sup>، حيث صدر عن مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات يقضي فيها بعدم مشروعية التفويض الإداري بسبب عدم استناده إلى نص قانوني يجيزه ومن بين قراراته نجد حكمه الصادر في 30-10-1953 في قضية شركة التعاون الزراعي للحمضيات (Des agrumes)، والذي قضى فيه بعدم جواز تفويض حاكم الجزائر بعض إختصاصاته لمروؤسيه، دون الإستناد إلى نص قانوني يجيز ذلك التفويض<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، مؤرخ بتاريخ 16 يوليو 2006.

<sup>2</sup> - منور كربوعي، المرجع السابق، ص 89.

<sup>3</sup> - C.E.30-10-1953,société coopérative agricole, Rec,p400 pour plus voir aussi:

- C.E,29-07-1953,Sieur Desmeroux.Rec,p334.

- C.E,19-12-1986,ch.Des métiers de charente-maritime,D,adm,1987,p60.

أما عن اجتهادات القضاء الجزائري فقد صادر عن مجلس الدولة الجزائري قرار قضائي يقضي بعيب عدم الاختصاص الموضوعي لعدم استناد التفويض إلى القرار الصادر في 28-02-2002<sup>(1)</sup>.

يجب أن يكون النص المجيز للتفويض من نفس درجة النص المسند للسلطات والاختصاصات أو أدنى منه درجة أو أعلى منه درجة إذا لم يصرح المانع للاختصاص عن إمكانية التفويض فيها أولاً وهذا احترام لمبدأ توازي الأشكال فلتحديد مرتبة النص المجيز التفويض أهمية كبيرة ويجب أن تتناسب مع مرتبة النص المتضمن الاختصاص كما يجب علينا التمييز بين الاختصاصات الدستورية وغير الدستورية إذ أن الاختصاصات الدستورية لا يمكن التفويض فيها إلا بواسطة نص دستوري مثال لها أي من نفس الدرجة بينما في الاختصاص غير دستوري فيمكن التفويض فيها بنص من درجة مساوية أو أدنى منه درجة وهو ما ينطبق على تفويض التوقيع الذي لا يشترط أن يكون النص المجيز للتفويض من درجة النص المتعلق بالاختصاصات<sup>(2)</sup>.

باستقراء المادة 101 من دستور 1996 المعدل و المتمم يتبين لنا إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته الغير الدستورية، بينما وضحت الأمور التي لا يجوز بأي حال من الأحوال التفويض فيها أي في حالة عدم وجود نص يجيز تفويض اختصاصات الرئيس فإن قام بتفويضها فإن عملية التفويض تكون غير مشروعة من الناحية القانونية لإنهاء اختصاصات دستورية ولا يمكن التفويض فيها بنص قانوني أدنى درجة من الدستور لأنه مخالف لأحكام التفويض الإداري<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - لحسين بن شيخ أثملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، د ط، دار هومة، الجزائر 2002، ص 321.

<sup>2</sup> - خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 108.

<sup>3</sup> - دستور 1996 المعدل والمتمم.



على الرغم من صراحة النصوص سواء الدستور والقانون والتنظيمات من حيث ضرورة أن يكون النص الآذن بالتفويض صريحا إلا أن بعض الفقهاء قد أجازوا التفويض في الاختصاص استناد إلى عرف الإداري الجري به العمل داخل الدوائر والهيئات الإدارية سواء المركزية أو اللامركزية ويستند هؤلاء إلى فكرة دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراء وهو قول مردود لأنه لو سلمنا بهذه الفكرة لانتشرت المخالفات الإدارية وأدى ذلك إلى انتهاك مبدأ المشروعية الإدارية بحجة سير المرفق العام باستمرار وإطراء<sup>(1)</sup>، فإن النص المجيز التفويض الإداري شرط أساسي من شروط صحة التفويض الإداري وتجدر الإشارة إلى عدم إمكانية أعمال مبدأ العرف الإداري في مجال التفويض الإداري في ظل وجود المصدر الأساسي وهو التشريع لحماية أعمال الإدارة وإصباغ عليها طابع المشروعية.

## الفرع الثاني

### أن يكون التفويض مكتوبا و جزئيا

يجب أن يكون التفويض في الاختصاص في الشكل الذي حدده النص الذي يجيز التفويض و ذلك في صورة قرار إداري مكتوب يصدره الأصيل و يخضع للقواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية من خلال هذا القرار يحدد فيه الرئيس الإداري اسم المفوض إليه والاختصاصات المفوضة ومدة التفويض لأن التفويض يتطلب الدقة لتجنب النزاع والتدخل في مهام المرؤوسين وبالتالي تحديد مسؤولية كل منهم<sup>(2)</sup> أقر هذا الشرط القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة أن يكون قرار التفويض بالاختصاص صريحا ومكتوبا وأن لا يكون ضمنيا أو شفويا وسواء كان هذا التفويض تليفونيا أو تلغرافيا ( *une délégation téléphonique ou télégraphique* )<sup>(3)</sup>، إلا في حالة الضرورة على أن يتبع الأصيل هذا التفويض بقرار مكتوب وأن يتم بطبيعة

<sup>1</sup> - صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة من المحيط العالى إلى المركز المحلى، د ط، دار النهضة العربية، مصر 1999، ص 358.

<sup>2</sup> - صلاح الدين فوزي المرجع نفسه ، ص 358 .

<sup>3</sup> - Auby Jean marie ,Traite de contentieux administratif , L.G.D.J, tome 11,Paris,1984 .

الحال نشره بإحدى الطرق الإدارية ومنه لا يمكن للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه إلا بناء على تفويض صريح و في صورة قرار مكتوب من الأصيل وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 13-05-1949 في قضية (couvrat) بعدم قدرة المحافظ (Le préfet) في تفويض توقيعه في الاختصاص لسكرتير عام المحافظة، إلا بعد إصدار قرار (Arrêté) كتابيا واضحا وليس ضمنيا<sup>(1)</sup>.

نجد تطبيقات كثيرة لهذا الشرط في القانون الجزائري ومنها ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 14-155 المؤرخ في 05 ماي 2014 الذي يرخص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضائهم بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل مع تحديد الاسم الشخصي للمفوض إليه في قرار التفويض<sup>(2)</sup>، إضافة إلى ذلك لا يوجد أي نص قانوني جزائري يجيز التفويض الشفوي أو الضمني وهذا ما يؤكد وجوبية الكتابة أو شرط القرار الإداري في التفويض الإداري، يجب أن يكون التفويض جزئيا ولذلك نتيجة أن الاختصاص هو وظيفة وليس حق أو امتياز كما سبق الإشارة إليه حتى يتنازل عنه الرئيس الإداري ولا يكون ذلك إلا إذا أجاز له النص القانوني ذلك ولكن يجب أن يكون التفويض في مسائل معينة في بعض الاختصاصات وليس كل الاختصاصات حيث يعد تفويض شامل وتخلي من الرئيس عن اختصاصه وهذا لا يجوز<sup>(3)</sup>.

يكون التفويض في الاختصاصات الإدارية جزئيا ومقتصرا على بعض الاختصاصات وليس كل الاختصاصات حيث أن التفويض الكامل لا يعد تفويض في الاختصاص بل هو تجريد من الاختصاص وتنازل من الأصيل عن وظيفته وهو أمر غير جائز قانونا، أقر الدستور الفرنسي لعام 2008 لبعض الهيئات الإدارية حيث قرر

<sup>1</sup>- C.E, 13-05-1949, Couvrat, D, 1950.p77.

<sup>2</sup>- مرسوم التنفيذي رقم 14-155 مؤرخ في 05 رجب عام 1435 الموافق ل 05 ماي 2014، والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر، العدد 27، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014.

<sup>3</sup>- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 121.

أنه يجب أن يكون قرار التفويض محدد ببعض الاختصاصات وليس عاما لكافة الاختصاصات التي تملكها الحكومة بموجب هذا النص<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### التحديد الشخصي والزمني للتفويض الإداري

يجب أن يكون التفويض واضحا محددًا وهذا من خلال ما جاء في القرار الإداري المتعلق بالتفويض حتى يكون المرؤوس ملما لواجباته وسلطاته ومسؤولياته بمعنى التزام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة التي وردت في قرار التفويض الإداري وعدم تجاوزها أي عدم تجاوز حدود ما جاء في القرار المتضمن التفويض الإداري وهو ما يعرف في القانون الإداري يعيب تجاوز السلطة الذي يؤدي إلى إمكانية إبطال العمل الإداري أو إمكانية الطعن القضائي فيه لعدم مشروعية بإلغاء<sup>(2)</sup>.

#### أولاً: التحديد الشخصي للتفويض

توجد مسائل هامة لا يجوز التفويض فيها تتسم بطابع الشخصي منها المسائل المالية والتصرف في الميزانية الخطط المتعلقة بالتغيرات الهيكلية أو التي تشمل السياسة العامة إجراءات التعيين في الوظائف الأساسية الكبرى إلى غيرها من الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها، وبالعودة للقانون الجزائري ورغم ما سبق ذكره في المجالات التي لا يجوز التفويض فيها وبتحديد " **النظام القانوني التأديبي للموظف العام**" وقد نصت كافة التشريعات على عدم التفويض في مثل هذا اختصاص نظر لخطورة القرار التأديبي على حياة الموظف وحصر هذه السلطة في يد من له سلطة التعيين من له سلطة التأديب إلا أنه وبالعودة للنصوص القانونية الخاصة

<sup>1</sup> La loi constitutionnelle N° 2008-724 De 23 Juillet 2008, « les ordonnances prises en application de **l'article 74-1 de la Constitution** constituent la seule délégation permanente du pouvoir législatif ; elles permettent au Gouvernement, sous diverses conditions, d'étendre en l'adaptant le droit de la métropole aux collectivités d'outre-mer. » ,in,<<https://www.conseil-constitutionnel.fr> consulté le 04-08-2016>.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، ( قضاء الإلغاء ) ، الكتاب الأول ، د ط ، دار الفكر العربي ، مصر

وبتحديد المرسوم التنفيذي 90-99 حيث نصت المادة الثانية منه " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين و سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

وفي هذا الإطار يتلقى مسؤل المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

فقد أجاز العمل بإجراء التفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات والذي يعطي للمديريات العامة على مستوى الولايات سلطة التأديب عملا بالمبدأ القانوني " من له سلطة التعيين له سلطة التأديب" وبهذا يكون المشرع قد خفف من حدة السلطة الرئاسية في التأديب الوظيفي (1).

أكد القضاء الإداري الجزائري على هذا الاستثناء بموجب قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 7 أبريل 2001 بمناسبة فصله في قضية السيد(ب. ط) الذي كان يمارس وظيفة أستاذ في الطور الأساسي منذ 1981 و لما تم سجنه في 1995 بسبب انتمائه إلى شبكة إرهابية اتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تسريحه بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ورفع السيد(ب. ط) طعنه لإلغاء قرار التسريح أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي رفعت الدعوى، استأنف قرار مجلس قضاء باتنة أمام مجلس الدولة مشيرا في ذلك لعدم اختصاص مديرية التربية لولاية قالمة باتخاذ قرار التسريح باعتباره إختصاص يعود إلى وزير التربية والتعليم غير أن مجلس الدولة أيد القرار المستأنف تطبيق للمرسوم رقم 90-99 السالف الذكر ومن ثم فإن مديرية التربية قد

<sup>1</sup> - المرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 01 رمضان 1410 الموافق ل 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، مؤرخ بتاريخ 28 مارس 1990؛ للمزيد راجع هذه النقطة في مذكرة: بخروبة كلثوم النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990، ص 184.

أصبحت في اتخاذ قرار التسريح بناء على تفويض قانوني لها وعليه اعترف مجلس الدولة بوضوح وجلاء بالتفويض القانوني في مجال التأديب الوظيفي<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: التحديد الزمني للتفويض

يعني أنه على الرئيس الإداري ومن خلال قرار التفويض تحديد المدة الزمانية القانونية التي يمكن فيها للمفوض إليه ممارسة تلك المهام المنوط به لا يمكنه تجاوزها ينتهي تفويضه بانتهاء تلك المدة المحددة في القرار لأن التفويض في الاختصاص بطبعه مؤقت وذلك لقابليته للإلغاء أو التقييد أو التعديل والاسترداد وتغيير محله بإنقاص من السلطات المفوضة أو الزيادة في أي وقت من قبل المفوض إلا أنه وجدير بذكر اتفاق الفقه حول هذا الشرط لدى فقهاء القانون العام و الإدارة العامة<sup>(2)</sup>.

يستشف مما تقدم أنه إذا قام الأصيل "المفوض" بإصدار قرار التفويض في الاختصاص مخالفاً للشروط التي يجب مراعاتها لصحة التفويض كأن يصدر القرار التفويض دون نص قانوني يجيزه أو استناد إلى نص مرتبته القانونية دون المرتبة المطلوبة أو أن يكون التفويض كلياً أو ضمناً أو شفوياً ، أو أن يفوض إلى أشخاص لم يجر النص الإذن التفويض لهم أو لم ينشر القرار نشراً صحيحاً وأنه تم تفويض في المسؤولية وأنه خالف النص الآذن نفسه كأن يفوض في الاختصاص بينما النص يجيز تفويض التوقيع أو صدر قرار التفويض ممن لا يجوز لهم التفويض أو في موضوع لا يجوز التفويض فيه وفق النص القانوني<sup>(3)</sup>، ففي كل هذه الحالات يعتبر قرار التفويض مشوباً بعيب مخالفة القانون (*Violation de la loi*)<sup>(4)</sup>، وبالتالي فإن هذا

<sup>1</sup> - قرار رقم 001192 ، مجلس الدولة الغرفة الثانية، مؤرخ في 7 أبريل 2001 ، قضية ( ب ط ) ضد (مديرية التربية لولاية قلمة ) مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، الجزائر ، 2002 ، ص ص من 66 - 71 .

<sup>2</sup> - عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2011، ص 130 .

<sup>3</sup> - عيد قريطم، المرجع نفسه، ص 133 .

<sup>2</sup> - عيب مخالفة القانون: يعد أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقاً و يتعلق بالمشروعية الداخلية أو الموضوعية للقرار الإداري للمزيد من التفصيل في الموضوع للمزيد عد إلى: مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002.؛ ومذكورة: منير فتال، القرار الإداري

القرار يكون باطلا من تاريخ صدوره و لما كان قرارا التفويض قرار تنظيميا من حيث الآثار التي يترتبها بالنسبة للغير لذا يجوز الطعن فيه بصورة مباشرة بدعوى الإلغاء وفقا للشروط المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري .

إتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اعتبار القرارات المستندة إلى تفويض لا يجيزه نص بحكم المنعومة حيث قررت أنه " ... إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصا معيناً بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون و إلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة " منه يتضح أن مخالفة شروط التفويض الإداري يترتب عنها إمكانية إبطال أو انعدام قرار التفويض الإداري والطعن فيه بإلغاء قضائياً أمام المحكمة الإدارية<sup>(1)</sup>.

## الفرع الرابع

### نشر وتبليغ القرار محل التفويض الإداري

يعتبر نشر وتبليغ القرار الإداري من الإجراءات اللاحقة لصحة صدور القرار الإداري حيث يعتبر النشر شكلية جوهرية إذ قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 28 جويلية 1990 على ما يلي : " حيث إنه في هذه الحالة فإن المرسوم رقم 27-76 أن كل تنازل لصالح أشخاص يخضع لقواعد الإشهار وهذا الإشهار منصوص عليه ... حيث أن المجلس الشعبي البلدي لم يقدم الدليل على كونه استوفى هذه الشكلية الجوهرية التي هي من النظام العام"<sup>(2)</sup>.

محل دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص، قانون منازعات الإدارية كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2013.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2002، ص 102.

<sup>2</sup> - قرار رقم 67776 ، المجلس الأعلى ، الغرفة الإدارية، بتاريخ 28 جويلية 1990، المجلة القضائية العدد الثالث ، الجزائر، 1992، ص 163.

أما التبليغ يعرف بأنه الوسيلة التي تنتقل بها الإدارة إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور<sup>(1)</sup>، وقد أقر مجلس الدولة هذا الإجراء في قراره المؤرخ في 11-04-2007 الذي جاء فيه " حيث المتدخلة ... أكدت على أن الوالي ولاية الجزائر لم يبلغها بالقرار محل الطعن رقم 1908 الصادر في 29-12-2003.<sup>(2)</sup> مما سبق يتضح أن شرط النشر والتبليغ من الإجراءات الجوهرية التي يمكن التأسيس بها الدعوى الإلغاء والتي تعد عيب من عيوب المشروعية التي تطرأ على أعمال الإدارة خصوصا فيما يتعلق بقرار التفويض الإداري فهي تعد من وسائل العلم بالقرارات الإدارية فالنشر يكون فيما يخص القرارات التنظيمية كقرار التفويض الإداري أما التبليغ فيكون شخصي وقد أكد المشرع الجزائري إلزامية نشر قرار التفويض الإداري إذا كان صادر عن السلطات المركزية وهو ما نصت عليه مواد المرسوم التنفيذي رقم 14-155 حيث نصت المادة الأولى منه على: يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية " وأضافة المادة الثالثة منه : " يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم الفوض إليه وتعداد الواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه"؛ ومنه وبما أننا أمام قرار إداري فإن من أهم الإجراءات الجوهرية لصحة هذا الأخير هو إجراء النشر و التبليغ للأشخاص المعنيين بالقرار الإداري<sup>(3)</sup>.

فيما يتعلق بالجماعات المحلية والمؤسسات والإدارات العامة فإنه يتم نشر قرار التفويض في سجل القرارات الإدارية أو في أماكن ووسائل الإعلانات والنشر الرسمية الخاصة وقد نصت المادة 06 من قانون نزع الملكية على ذلك بقولها: " يكون قرار فتح

<sup>1</sup> - محمد تاجر " بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء " ، مجلة تصدر عن منظمة المحماة ، النقابة الجهوية للمحماة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005 ، ص 6.

<sup>2</sup> - ، قرار رقم 0311027 ، مجلس الدولة، الغرفة الثانية، بتاريخ 11-04-2007 قضية السيد الوالي ضد القرار الصادر من مجلس قضاء الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، الجزائر، 2009 ، ص 82.

<sup>3</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 14-155 مؤرخ في 05 رجب عام 1435 الموافق لـ 05 مايو 2014 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضائهم ج ر عدد 27، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014.

التحقيق وتعيين لجنة موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية وفي الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض"<sup>(1)</sup>.

وقد نصت أيضا المادة 11 من قانون نزع الملكية على ذلك أيضا بقولها "يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان لما يلي :- أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية"<sup>(2)</sup>، وفي حالة عدم نشر قرار التفويض تعد تصرفات المفوض إليه المستندة إلى قرار تفويض غير منشور صحيحا قانونا ولكن هذه الأخيرة لا يمكن تنفيذها أو تحدث أثارها إلا بنشر قرار التفويض وإلا كان تصرف المفوض له عرضة للإلغاء القضائي وغير مشروعا بسبب وجود عيب الشكل و الإجراءات"<sup>(3)</sup>.

## المطلب الثاني

### آثار التفويض الإداري

إن التفويض الإداري بتأصيله القانوني يتميز بمجموعة من الأحكام والشروط التي تعد أساسا لبنائه القانوني أي بمجرد غياب أحد هذه الأحكام تتعرض عملية التفويض الإداري إلى إمكانية الإلغاء أو إلى ما يسمى بعدم مشروعية عمل الإدارة لذلك فإن الرئيس الإداري يعمل على احترام إرادة المشرع لأن التفويض كما سبق يعد استثناءا على مبدأ الشخصية في العمل الإداري وعليه احترام شروط التفويض الإداري وبما أن هذه العملية استندت إلى أسس قانونية ينجم عنها مجموعة من الآثار سواء كانت حقوق أو الالتزامات على كل من المفوض والمفوض إليه فإذا كان من حق المفوض القيام بممارسة التفويض بناء على نص قانوني يتبعه قرار إداري كاشف لنية المشرع في إمكانية القيام بتفويض الإداري فإنه وبالمقابل ملزم بممارسة السلطة الرئاسية على

<sup>1</sup> - قانون رقم 91-11 مؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر، عدد 21، مؤرخ بتاريخ 08 مارس 1991.

<sup>2</sup> - قانون رقم 91-11 السابق.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2003، ص، ص 393-394.



المفوض إليه لأنه يعتبر رئيساً له أما بالنسبة للمفوض إليه فله الحق في الممارسة الاختصاص ولكن في حدود ما جاء في قرار التفويض وعليه ومما سبق تنتج عن عملية التفويض آثار بالنسبة لصاحب الاختصاص الأصلي تفصيلها ورد في (الفرع الأول) أما آثار التفويض بنسبة للمفوض إليه تفصلها في (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### آثار التفويض الإداري بالنسبة لصاحب الاختصاص الأصلي

يترتب على عملية التفويض الإداري مجموعة من الآثار القانونية والعملية بالنسبة للرئيس الإداري أو الشخص الأصلي في المنظمة أو في الإدارة فالتفويض كما سبق القول لا يعني تخلي المفوض التام عن اختصاصاته التي قام بتفويضها أو التهرب من المسؤولية وإنما هو وسيلة لتوزيع الاختصاص وهذا المصطلح في القانون الإداري له شقين السلطة والمسؤولية وهما عنصرين متلازمين فمسؤولية المفوض تقوم من خلال السلطة الرئاسية التي يجب عليه ممارستها بالنسبة للمفوض إليه لأنه يعد مرئوساً بالنسبة إليه وتتمثل مظاهر السلطة الرئاسية في الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه من خلال إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات بالإضافة إلى سلطة التعقيب أي الرقابة اللاحقة عن طريق المصادقة الصريحة أو ضمنية إضافة إلى حق تعديل وإلغاء أو سحب الأعمال المفوض إليه لذا يجب علينا التمييز الآثار التفويض الإداري بنسبة للأصيل فيما يتعلق بتفويض الاختصاص (أولاً) وتفويض توقيع (ثانياً).

### أولاً: آثار التفويض في الاختصاص

إن المسؤولية لا تفوض إلا أن تفويض الاختصاص يتولد عنه مسؤولية على ذمة المفوض له، ولكن الفقه الإداري قد اختلف بشأن ممارسة الأصيل لسلطته الرئاسية على المرؤوس (المفوض له) فيرى جانب من الفقه أن الرئيس في تفويض الاختصاص لا يملك سلطة إصدار الأمر والرقابة والتوجيه وكذا ليس له حق في الرقابة اللاحقة على الأعمال التي تصدر من المرؤوس ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعة مع مراعاة حدود التفويض استناد لما سبق فإن تفويض الاختصاص

يمنع المفوض من ممارسة الاختصاص المفوضة طيلة المدة التفويض أي انتفاء الطابع الشخصي للعمل الإداري في اختصاص ويعتد فيه بالصفة الوظيفية<sup>(1)</sup>.

أما الجانب أخر من الفقه يرى أن للمفوض الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه لأن الأصل يعد رئيسا إداريا بالنسبة للمرؤوس المفوض له، وهذا ما ينطبق وأركان التنظيم الإداري ولكن لا يمكن للمفوض أن يحل محل المفوض إليه في مباشرة الاختصاصات أو السلطات المفوضة خلال مدة الواردة في قرار التفويض<sup>(2)</sup>

ينبغي على المفوض ( الرئيس ) أن يتمتع عن ممارسة الاختصاصات أو السلطات التي تم تفويضها خلال مدة التفويض هذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء الفرنسي لأن ممارسة الرئيس الإداري للاختصاص المفوض يتعارض مع الفكرة الأساسية للمكنة القانونية وهي عدم التركيز الإداري ويعد تصرفا مشوبا بعيب من عيوب المشروعية وقابل للإلغاء بسبب عدم الاختصاص الموضوعي<sup>(3)</sup>.

حيث عرف هذا العيب من طرف مجلس الدولة الفرنسي بأنه : " ذلك القرار الذي يتخذ من طرف عون آخر غير ذلك العون الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه"<sup>(4)</sup>، حيث أخذ مجلس الدولة الجزائري بهذه الصورة في قراره الصادر بتاريخ 27-07-1998 الذي جاء فيه " حيث أنه في الواقع إذا كان القانون 81-01 ينص على اللجوء إلى لجان ما بين البلديات فإن النصوص المنظمة لعملية بيع المساكن الجديدة تنص على أن الطلب يجب أن يقدم من طرف المستأجر المترشح للشراء إلى الهيئة البائعة وفي قضية الحال إلى ديوان الترقية والتسيير العقاري وبالنتيجة فإن القرار

<sup>1</sup>- VEDEL Georges, droit administratif, puf , Paris 1996, pp, 259 -260 .

<sup>2</sup>-VEDEL Georges et Del volve Pierre , op cit، p356.

<sup>3</sup>- عبد الغاني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، ب ط، منشأة المعارف للنشر، مصر ، 2004 ، ص 250 .

<sup>4</sup>-BONNARD Roger, Precie de Droit Administratif, 4<sup>émé</sup> édition, librairie générale de droit et jurisprudence ,20 rue souffat , Paris 1943,p 221.

المتخذ من طرف جهة غير مختصة بشكل قرار منعها فالانعدام يمثل قواعد الاختصاص الموضوعي<sup>(1)</sup>.

تتضح الحكمة من منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة وهو من جهة ضمان حسن سير العمل الإداري ومن جهة أخرى السماح للمفوض له القيام بالاختصاصات المفوضة له بكل استقلالية تحقيق لعدم التركيز الإداري وتخفيف من أعباء الوظيفة الإدارية وهذا طيلة مدة التفويض القانونية الواردة في القرار الإداري مانعا لكل ما يؤدي إلى تعارض أو تنازع الاختصاص بين الأصيل والمفوض له يؤدي إلى عيب مخالفة القانون أو عيب عدم الاختصاص الموضوعي المؤدي إلى عدم مشروعية عمل الإدارة وإمكانية إلغاء قضائيا ولا يمكن للأصيل ممارسة اختصاصاته إلا في حالة واحدة وهي إلغاء قرار التفويض بشكل صريح عن طريق إصدار قرار إداري جديد يكون موضوعه إلغاء القرار الإداري السابق وتبليغه ونشره وفقا للإجراءات السابقة تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

### ثانيا: آثار التفويض في التوقيع بالنسبة للأصيل

تفويض التوقيع يختلف عن تفويض الاختصاص حيث أن المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه ويملك أيضا سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات أو المقررات أو الوثائق التي تكون محل تفويض التوقيع مع العلم أن المفوض له المرؤوس في مثل هذا النوع من التفويض يقوم بممارسة عمل مادي وليس نقل حقيقي للاختصاص على خلاف تفويض الاختصاص ومنه يجوز للرئيس الإداري ممارسة هذا الاختصاص المفوض أما من الناحية الفقهية فإن التفويض بالتوقيع لا يثير أي جدل فقهي حول مدى وسلطة الرئيس الإداري على مرؤوسه لأن طبيعة هذا التفويض لا تشكل تغييرا في قواعد الاختصاص ومنه يمكن

<sup>1</sup> - قرار رقم 169417 ، مجلس الدولة ، بتاريخ 27-07-1998 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول، الجزائر 2002 ، ص، 81.

لرئيس الإداري ممارسة سلطة الرقابة على أعمال المرؤوس و سلطة التعقيب على أعماله... الخ<sup>(1)</sup>.

نشير إلى أن هناك الاستثناء على الأصل وهذا فيما يتعلق بتفويض الاختصاص أين يمكن للرئيس الإداري أن يمارس الاختصاصات المفوضة في حالة وحيدة وهي في ظل الظروف الاستثنائية وفقا للأصول المقررة في جميع الشرائع بأن الضرورات تبيح المحظورات ويستعمل القاضي الإداري بتقدير الظروف الاستثنائية التي دفعت الأصيل إلى ممارسة اختصاصاته أثناء مدة التفويض بعد نهاية الحالة الاستثنائية لأنها الاستثناء على مبدأ المشروعية الإدارية.

## الفرع الثاني

### آثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه

إن التفويض الإداري وسيلة قانونية لتوزيع الاختصاص وتخفيف من حدة التركيز الإداري وهذا من أجل تحقيق المصلحة العامة منه يترتب على عاتق المفوض له التزام وهو انجاز الاختصاصات المفوضة إليه وفقا لما جاء في محل قرار التفويض على أكمل وجه باعتبارها واجبا قانونيا مكلفا به وليس حقا شخصيا بالمقابل هذه الاختصاصات المفوضة تظهر مسؤولية المفوض إليه بأداء الاختصاصات إذ أن التفويض يقوم على أساس المسؤولية الثنائية أوالمزدوجة ولكن بحسب طبيعة التفويض تتفاوت مسؤولية المفوض له ومنه فصل مسؤولية المفوض له في تفويض الاختصاص(أولا) والتزام المفوض إليه بحدود التفويض الإداري(ثانيا).

### أولا: مسؤولية المفوض له في تفويض الاختصاص

تقوم مسؤولية المفوض إليه نتيجة الالتزام أو الواجب القانوني المنوط به، والمتمثل في أداء الاختصاص المحدد في قرار التفويض، حيث تنحصر هذه المسؤولية أمام

<sup>1</sup> - علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003 ص، ص

المفوض فقط، دون أن تصعد إلى الرئيس الأعلى منه درجة، تطبيقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر<sup>(1)</sup>، ويقصد بهذا المبدأ تحديد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا 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 الإداريين<sup>(2)</sup>.

يترتب على التفويض الإداري مسؤولية مزدوجة أو مشتركة بين أطراف العلاقة التفويضية وهي مسؤولية الأصيل عن أعمال المرؤوس المفوض له أمام السلطات الوصية أو الرئاسية العليا وذلك نظراً إلى أن التفويض لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤوليته وأن ما فوض فيه مرؤوسه هي واجبات أو مهام وبذلك ينبغي إعطاء قدر من السلطة اللازمة لإنجاز العمل الإداري ولذلك قيل «السلطة وسيلة لتنفيذ المسؤولية»<sup>(3)</sup>، من ثم فإن التفويض لا يعني على الإطلاق تفويض المسؤولية عن الاختصاصات المفوضة وتخلي الرئيس عن اختصاصاته ومسؤوليته لذلك قيل " لا تفويض في المسؤولية"<sup>(4)</sup>.

تتحصر مسؤولية المفوض له أمام الرئيس الإداري له فقط دون أن تتعدى ذلك إلى السلطات الوصاية أو رؤساء الرئيس الإداري وهذا تطبيقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس الإداري المباشر له ويتطلب احترام هذا المبدأ تطبيق بدأ تسلسل القيادة داخل الهيئات الإدارية بهدف تحقيق الفاعلية والكفاءة في العمل الإداري<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص. 47.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص. 50.

<sup>3</sup> - عادل عبد المنعم عطية، أساليب ممارسة السلطة الرئاسية والحلول والتفويض فيها، مجلة التنمية الإدارية، العدد 26، مصر، 12 يناير 1994، ص 14.

<sup>4</sup> - عادل عبد المنعم عطية، المرجع نفسه، ص 15.

<sup>5</sup> - محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، ب ط، دار النهضة العربية، مصر 1989، ص 123.

## ثانياً: التزام المفوض إليه بحدود التفويض الإداري

يلتزم المفوض في هذا السياق بممارسة الاختصاصات المفوضة له على أحسن وجه فكما سبق القول فهذه اختصاصات تعد وظيفة وليست حق له وبذلك يمارسها بكل دقة وفاعلية لدفع المسؤولية وكذا عليه الالتزام بمحل وحدود القرار الإداري موضوع التفويض من حيث الصلاحيات مدة التفويض ومكانة لأن أي تصرف خارج النطاق وحدود التفويض يعد غير مشروعاً فقرار التفويض يعتبر ضماناً قانونية بيد المرؤوس لمواجهة الرئيس الإداري من أي تنازع في الاختصاص يؤدي إلى إثارة مسؤولية المفوض له وبالتالي فإن المفوض له يلتزم بمجموعة من الآثار وهي:

- عدم تفويض الاختصاصات المفوضة وهذا لعدم ضياع المسؤولية وعدم تجاوز حدود أو نطاق التفويض الواردة في قرار التفويض حفاظاً على مشروعية أعمال الإدارة.
- التزام المفوض له بالقيود التي يضعها المفوض عند ممارسته للاختصاصات المفوضة إليه ونقصد هنا بسلطة التعقيب أو الرقابة السابقة على أعمال المرؤوس وافتراض الفاعلية في قرارات المفوض إليه والتي تدفع بمسيرة العمل الإداري إلى الوجهة السليمة<sup>(1)</sup>.

تجدر الإشارة إلى مسألة قانونية مهمة متعلقة بآثار التفويض فيما يتعلق بالمفوض له من حيث طبيعة القرارات التي يصدرها وآثار التفويض غير المشروع أما عن طبيعة القرارات الصادرة عن المفوض إليه، فيجب التمييز فيما بين التفويض في الاختصاصات والتفويض بالتوقيع، بالنسبة لتفويض التوقيع فإن قرارات المفوضة إليه تأخذ القيمة القانونية لاختصاص المفوض وهو ما ينجم عنه مسؤولية المفوض سواء من حيث الطعون الإدارية أو القضائية، حيث تدرج هذه القرارات باسمه شخصياً وكأنها صدرت عنه وليس لطبيعة أو مرتبة القرار ولا تأثر في تحديد الوظيفة الإدارية نظراً لعدم امتلاك المفوض إليه في هذا النوع من التفويض اختصاصات أصلية مستمدة من

<sup>1</sup> - عيد قريطم ، المرجع السابق ، ص 208.

الدستور أو القانون أو اللوائح بل إنه يمارس اختصاصات مادية وليست قانونية مملوكة للرئيس<sup>(1)</sup>.

تأخذ قرارات المفوض إليه بالنسبة لتفويض الاختصاص طبيعة ومرتبة القرارات التي تصدر منه شخصيا وليس مرتبة القرارات التي يصدرها الأصيل ولذلك لا يتطلب أن يشير في هذه القرارات إلى أنه قد أصدرها بناء على تفويض في الاختصاص لكي تتمتع بنفس طبيعة ومرتبة قرارات الأصيل لأنه قد فوض له السلطة التي تجيز له التصرف دون العودة إلى الرئيس الإداري<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث

#### معيقات التفويض الإداري

يؤدي التفويض الإداري إلى رفع الروح المعنوية المرؤوسين وإلى زيادة الشعور بالثقة في النفس وتدريبهم على تحمل المسؤولية مما يحمل على تنمية قدراتهم في مجال اتخاذ القرارات الإدارية هذا من جهة ومن جهة أخرى يعود على الإدارة بتخفيف السرعة والمرونة في أداء العمل إلا أن هذه المزايا يقابلها صعوبات ومشاكل تقلل من الاستفادة منها بل وقد تجعل التفويض سبب في تراجع العمل الإداري حيث تختلف هذه الصعوبات وتندرج في الطبيعة فمنها ما يعود للرئيس الإداري نفسها في (الفرع الأول) ومنها ما يعود للمرؤوس نفسها في (الفرع الثاني) ومنها ما يرجع إلى معيقات تنظيمية يتم تحليله وتقديم حلول لها في (الفرع الثالث) لتفعيل الهدف الحقيقي من عملية التفويض الإداري.

<sup>1</sup> - إبراهيم الوالي المرجع السابق، ص 213..

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 122.

## الفرع الأول

### المعوقات التي ترجع للرئيس الإداري

ترتبط بالرئيس الإداري مجموعة من الظروف الداخلية والخارجية التي تؤدي إلى ظهور بعض الصعوبات التي تعيق عملية التفويض الإداري فبحكم أن النص القانوني الآذن بالتفويض الإداري يخول الرئيس الإداري كامل الصلاحية في القيام بعملية التفويض من عدمها أو ما يدعى بالسلطة التقديرية<sup>(1)</sup>، إن الفشل الرئيسي لعملية التفويض الإداري تعود للرؤساء الإداريين وذلك بسبب بعض الاعتبارات النفسية والعملية المتمثلة في التعطش للسلطة، الخوف من عدم السرية، عدم الثقة بالمرؤوسين ونقص الخبرة والكفاءة في عمليات التفويض الإداري، إضافة إلى عدم النضج الذهني والاعتقاد بأن التفويض يدل على عدم المقدرة أو العجز عن أداء الصلاحيات وتحمل المسؤولية<sup>(2)</sup>.

الصعوبات التي تعد عائق حقيقي هي عدم الإلمام بطبيعة التفويض أي الجهل بأحكام وقواعد التفويض الإداري وهذا نتيجة لعدم الكفاءة من جهة أو ضعف نظام التكوين من جهة أخرى إضافة إلى الاعتبارات الشخصية على الصعيد العملي كأن يخشى المسؤولية جراء الخطأ الشخصي للموظف المفوض له<sup>(3)</sup>.

## الفرع الثاني

### معوقات ترجع للمرؤوسين

أقرت الدراسات في مجال الإدارة العامة بأن نجاح عملية التفويض متوقفة على نوعية المرؤوسين من حيث التكوين الكفاءة المؤهلات والقدرة على القيام بكافة الاختصاصات

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 130 .

<sup>2</sup> - صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، د ط ، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 1999، ص

614.

<sup>3</sup> - صلاح الشنواني، المرجع نفسه ، ص 615.



المفوضة لهم إلا أن الواقع العملي يؤكد وجود عدة صعوبات تساهم في فشل عملية التفويض الإداري<sup>(1)</sup>.

عدم ثقة بعض المرؤوسين بالنفس مما يدفع إلى رهبة الرؤساء وتقديسهم والرجوع إليهم في كل الأمور الإدارية خوفا من المسؤولية إضافة إلى ذلك أن هذا السلوك يغيري بعض الرؤساء الإداريين، وتوسيع دائرة السيطرة على المرؤوسين إضافة لذلك ضعف ثقة المرؤوس في رؤسائهم وعدم اطمئنانهم إلى مسلكهم هو ما يدفع بالمرؤوسين إلى السلبية خوفا من تصيد الرؤساء لأخطائهم نتيجة الرقابة على أعمالهم<sup>(2)</sup>.

إضافة إلى تردد المفوض إليه في تحمل المسؤولية فإن خوف المرؤوس من عبء اختصاص نابع من عدم تخويله السلطات الكافية أو التمويل المالي أو اليد العاملة إضافة إلى ذلك إحساس المنعدم بالمصلحة العامة وعدم وجود نظام حوافز في مجال التفويض الإداري تؤدي بالمرؤوس إلى قبول المسؤولية يضاف إلى ما سبق إلقاء الرئيس الإداري بكامل العبء على المرؤوس بتفويض جل الأعمال الأصلية وتجاوز حدود التفويض من قبله بحجة التفويض الإداري وهذا ما يؤثر كذلك في فشل التفويض الإداري<sup>(3)</sup>.

يندرج في هذا الإطار أيضا خشية الرئيس من منافسة المرؤوس له ومخافة ظهوره على الساحة الإدارية، خاصة إذا كان المرؤوس ذو كفاءة عالية وله القدرة الكاملة في تولي صلاحياته بالإضافة إلى الحرص على المصالح الشخصية التي يهدف إلى تحقيقها بعض الرؤساء من خلال ممارستهم لوظائفهم، والتي تتناقض مع أسس ومبادئ

<sup>1</sup> محمد ناصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية و مؤسسة، د ط، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، ص 223.

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

<sup>3</sup> - بوجمعة بولقريعات، القيادة الإدارية و دورها في تطوير الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1982، ص 44.

وأهداف الإدارة العامة أو ما يسمى بتبادل المصالح الخاصة تحت غطاء المصلحة العامة، ولذلك فهم يرون أن التفويض يؤثر على مصالحهم<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### معيقات تنظيمية

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 الأحجام عن التفويض إضافة إلى ذلك تأثير عوامل البيئة التنظيمية عائق أمام التفويض مثال سياسة الرجل الواحد وتبني على شخصية القائد المدير ولا يمكن أن يسير العمل بدون<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - صلاح الشنواني، المرجع السابق، ص.614.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 619.

## المطلب الرابع

### أحكام نهاية التفويض الإداري

عملية تقرير التفويض الإداري لها عدة أسباب تنظيمية وعملية، فهي تهدف إلى تحقيق الاستمرارية والفعالية في أداء العمل الإداري داخل الهيئة الإدارية، أو التنسيق بين مختلف الهيئات الإدارية سواء التابعة لها المتواجدة على مستوى إقليم الدولة والمتمثلة في المصالح الخارجية، كما تتوقف عملية استمرار التفويض على مدى مشروعيتها، حيث أن نهاية التفويض المشروع تخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة تختلف بحسب طبيعة التفويض، أما إذا كان التفويض غير مشروعاً فإنه يزول إما بسلطة المفوض في الإلغاء أو السحب، أو عن طريق القضاء الإداري.

مما سبق يجب علينا معرفة كيفية نهاية التفويض الإداري المشروع سواء في الظروف العادية أو في إطار الأحكام الخاصة حيث أن هناك اختلاف من حيث نهاية التفويض الإداري من خلال أنواع التفويض الإداري نصله (الفرع الأول) وتبين أحكام نهاية التفويض الإداري غير المشروع في (الفرع الثاني) بذلك يمكننا الإحاطة بأحكام نهاية التفويض الإداري .

### الفرع الأول

#### نهاية التفويض الإداري المشروع

تكون عملية التفويض الإداري صحيحة قانوناً إذا ما استوفت كامل الأحكام القانونية السابق ذكرها ومن أهمها الأساس القانوني أو النص المجيز لعملية التفويض متبوعة بقرار إداري يكشف المركز القانوني المراد إنشائه يكون محل هذا القرار مجموعة من اختصاصات ملحقه بسلطة من أجل حسن الأداء معين بذلك مدة التفويض هذا من جانب الشروط الداخلية لصحة قرار التفويض أما من ناحية الشروط الخارجية ومن أهمها نشر وتبليغ القرار وفقاً لقواعد وإجراءات النشر القانونية ليكتسب صفة العمل القانوني المشروع ولكن هذا التفويض كما سبق الإشارة له فإنه إجراء

محكوم بقيد زمني وليس دائم وعليه لابد من نهاية له وبذلك يمكن تقسيم أسباب زوال التفويض الإداري إلى ظروف عامة (أولا) وظروف خاصة لنهاية التفويض الإداري (ثانيا).

### أولا: الظروف العامة لنهاية التفويض الإداري

#### 1- انتهاء التفويض بقوة القانون

ينتهي التفويض الإداري بقوة القانون في ظل الظروف العادية بعدة أسباب هي:

- انتهاء المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض سواء كان تحديدا هذه المدة في النص الأذن أو في القرار الإداري الصادر من الرئيس الإداري وبذلك يلتزم المفوض إليه بالامتناع عن ممارسة أي من الاختصاصات المفوضة سلفا بعد نهاية هذه المدة وبانتهاء مدة التفويض فإن أي عمل إداري فيما يخص اختصاصات المفوض يكون عمل غير مشروع وقابل للإبطال بعبء عدم الاختصاص الزمني<sup>(1)</sup>، ويكون عرضة للإلغاء الإداري أولا أو قضائي لاحقا.

وبشأن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذه الصورة قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 06-10-1991 أن الوالي ألغى استفادة السيد (س،ع) قبل انتهاء الأجل مما جعله مشوب بهذا العيب الذي جاء فيه : " أن القانون رقم 83-83 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية في نص مادته 11 منح المعنى أجل 5 سنوات لاستغلال الأرض وأن والي الولاية المعنى ألغى الاستفادة قبل انقضاء هذا الآجال"<sup>(2)</sup>، مما يجعله غير مختص زمنيا للتنفيذ قرار المنع من الاستفادة.

2- فقدان التفويض أحد الشروط الجوهرية لصحة إصداره مثل عدم استناده إلى نص سابق بحيزه أو إلغاء النص الأذن بسبب أو الآخر وبالتالي إلغاء كافة قرارات التفويض

<sup>1</sup> - محمود إبراهيم الوالي ، المرجع السابق ، ص 431.

<sup>2</sup> - قرار رقم 158306، المجلس لأعلى الغرفة الإدارية، المؤرخ في 6 أكتوبر 1991، قضية (س ع) ضد والي ولاية بسكرة، المجلة القضائية، عدد 11، الجزائر، 1992، ص 128.

التي استندت عليه ما عدا التفويضات التي تتفق على النص الجديد و ذلك استنادا إلى نظرية الأثر الفوري للقانون<sup>(1)</sup>.

### 3- إنتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ينتهي التفويض في الاختصاص أيضا بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصل في قرار التفويض أو بانتهاء الحالات التي قد منح فيها التفويض، كأن ينص قرار التفويض على تفويض أحد المرؤوسين في العمل خارج الإدارة وتمثيل الرئيس والقيام باختصاصاته عند غيابه أو انشغاله ببعض الأمور ومن ثم ينتهي هذا التفويض تلقائيا ومنه فإن إنجاز المهام أو اختصاصات المفوضة يعني وبصفة تقنية انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه<sup>(2)</sup>

### 4- انتهاء التفويض بإرادة المفوض ( الرئيس الإداري )

يملك المفوض (le délégué) سلطة إنهاء التفويض بإرادته المنفردة وذلك إما عن طريق إصدار قرار إداري ينهي من خلال قرار التفويض السابق وله أيضا أن يسحب أو يلغي أو يعدل القرار الإداري، سواء أخل الرؤساء بأحكام التفويض أولا وبذلك فهو قابل للإلغاء دائما من قبل الرئيس الإداري<sup>(3)</sup>.

إذا تبين المفوض عدم قدرة المفوض إليه على ممارسة الاختصاصات المفوضة بالدرجة والكفاءة التي يجب بها العمل وأنه أساء استخدام السلطة فإن الرئيس الإداري يقوم بإصدار قرار إلغاء هذا التفويض وإعادة اختصاصاته المفوضة إليه وينبغي لصحة قرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض وبنفس قواعده وشكله وأن يستهدف منه الرئيس المصلحة العامة ومقتضيات السير الحسن لمنظمة الإدارية التي يقودها وإلا كان قرارا غير مشروع يجوز الطعن فيه بالإلغاء<sup>(4)</sup>، وهذا احترام لمبدأ

<sup>1</sup> - بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ب ط، دار الفرقان للنشر، الأردن، 1982، ص 197.

<sup>2</sup> - بشار عبد الهادي، المرجع نفسه، ص ص، 198-199.

<sup>3</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 149.

<sup>4</sup> - عمر و فؤاد بركات ، التفويض في القانون العام ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ص

توازي الأشكال وبذلك يجوز تعديل وسحب أو إلغاء القرار المتعلق بالتفويض الإداري لأنه من طبيعة تنظيمية ولا يرتب حقوقا مكتسبة أو مراكز قانونية كالقرارات الفردية الشخصية التي لا يجوز إلغائها أو تعديلها أو سحبها إلا لسبب من أسباب الإلغاء أو عيوب عدم المشروعية وهذا احتراماً لقاعدة هامة في القرارات الإدارية وهي عدم رجعية القرارات إلى الماضي<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: الظروف الخاصة لنهاية التفويض الإداري

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 التفويض في كلا صورتيه الاختصاص أو التوقيع.

#### 1- نهاية تفويض الاختصاص

يفوض الاختصاص على أساس وظيفة المرؤوس ويكون باسمه الوظيفي لأن طبيعة التفويض تقتضي أن يكون الشخص المفوض إليه أهلاً لممارسة الاختصاص المفوض وهو ما يتطلبه حسن سير العمل الإداري في مختلف الهيئات الإدارية فالتفويض الإختصاص لا ينتهي بتغير أحد أطرافه لأنه ليس تفويض شخصي ما لم يتضمن النص الآذن أو قرار التفويض<sup>(2)</sup>.

ينتهي تفويض الاختصاص إما بانتهاء المدة المحددة للتفويض أو بزوال الجهة المفوض إليها بالنسبة للحالة الأخيرة فإن الفقه والقضاء الإداري يميز بين نهاية الجهة المفوض إليها مع زوال اختصاصها وبين إلغائها وبقاء اختصاصاتها ففي الحالة الأولى ينتهي التفويض أما في الحالة الثانية ولا ينتهي بل ينتقل إلى الهيئة التي أسندت لها تلك الإختصاصات ، إضافة لذلك أنه لا ينتهي بمجرد إلغاء القانون المتضمن

<sup>1</sup> - عمر و فؤاد بركات المرجع السابق ، ص، ص 128 - 129.

<sup>2</sup> - منور كربوعي ، المرجع السابق ، ص 135

النص المجيز لتفويض في حالة صدور قانون جديد يتضمن النص السابق وينتهي بموجب قرار إداري صريح صادر عن الرئيس الإداري فهو لا ينتهي بشكل تلقائي لأنه تفويض وظيفي وليس شخصي<sup>(1)</sup>.

## 2. نهاية تفويض التوقيع

يتميز تفويض التوقيع بقواعد مختلفة عن تفويض الاختصاص فهو يوجه إلى الشخص في حد ذاته وليس على أساس المنصب أو الوظيفة فهو ينتهي بمجرد انتهاء العلاقة الشخصية الرابطة بين المفوض والمفوض له ولذلك فهو ينتهي بتغيير وظيفة المفوض أو المفوض إليه لأن القرار يتم في كل الحالات باسم الأصيل أو الرئيس الإداري<sup>(2)</sup>.

ينتهي بشكل تلقائي دون حاجة لصدور قرار جديد من الرئيس الإداري من خلال التصريح أو اتجاه إرادة الرئيس الإداري إلى إنهاء التفويض، ومن هنا تتجلى لنا مسألة قانونية يجب التطرق لها وهي كيفية الانتهاء التلقائي لتفويض التوقيع، بالعودة للقضاء الإداري الفرنسي قضى مجلس الدولة أن التفويض بالتوقيع لا ينتهي بانتهاء الفعلي للمفوض أو المفوض إليه، وإنما ينتهي بانتهاء المدة المحددة قانوناً للتفويض سواء بالنسبة للمفوض أو المفوض له أو كليهما ويبدأ هذا التاريخ من يوم نشر قرار التعيين الجديد وليس من تاريخ صدوره<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - PEISER Gustave, Droit administratif, 7<sup>ème</sup> édition, Dalloz, paris, 1976.p 21.« La délégation de signature est toutefois soumise des règles déférentes ‘ elle vise à personne qui a reçu délégation et non le poste ».

<sup>2</sup>- LOURENT Pierre Frère, Précis de droit administratif ,3<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2004,p 287.« La délégation de signature est attribuée à une personne nomment désignée et disparaît lorsque la délégant ou le délégataire changent de fonction et la décision est prise au nom du délégant ».

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم المادة 02 منه "ينتهي التفويض تلقائياً بانتهاء سلطات المفوض أو إختصاصات المفوض إليه"، ج ر، العدد 36، مؤرخ بتاريخ 21 مايو 2006.

تتلخص وقائع القضية في قيام كاتب الدولة للصحة العامة الفرنسي بتفويض توقيعه لأحد المرؤوسين ثم في تاريخ لاحق تم تعيينه في وظيفة جديدة و لكن قبل نشر قرار التعيين وقع قرارا باسم كاتب الدولة وتم الطعن في صحة القرار الموقع من قبل المرؤوس المفوض له، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بصحة هذا القرار استناداً إلى الصفة القانونية التي كان يتمتع بها المفوض له أثناء أداء مهامه لأن قرار تعيينه في المنصب الجديد لم ينشر بعد، فلتفويض ينتهي بإنهاء العلاقة الوظيفية لأحد الطرفين ويجب أن يكون بشكل قانون وليس مجرد انتهاء فعلي (العزل، الاستقالة، الوفاة) مع مراعاة كافة الإجراءات المتعلقة بقواعد النشر وعليه فإن نهاية التفويض الإداري المشروع تخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة تختلف عن طرق زوال التفويض الغير المشروع<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### نهاية التفويض الإداري غير المشروع

تقتضي القواعد العامة التي تحكم لتصرفات الإدارة في الظروف العادية بأن التفويض الذي لا يستند إلى نص يجيزه أو التفويض الكلي للاختصاص والتفويض الدائم يقع باطلا لعدم المشروعية فالتفويض الغير المشروع هو ذلك التصرف الإداري الذي يتم خلاف للقانون وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه لا يمكن لسلمة إدارية أن تتخلى لسلمة أخرى عن ممارسة اختصاصاتها إلا إذ نص على ذلك صراحة قانون أو مرسوم<sup>(2)</sup>، منه نتطرق لأحكام لانتهاء التفويض الإداري الغير المشروع من خلال صور التفويض الإداري الغير المشروع (أولاً) والقيمة القانونية للتصرفات الغير المشروعة في مجال التفويض الإداري (ثانياً).

<sup>1</sup>- CHAPUS René, Droit administratif général, tome 19 ed, Montchrstien, Paris, 1995, p976.

<sup>2</sup>- محمد إبراهيم والي، المرجع السابق، ص 434.



## أولاً: صور نهاية التفويض الإداري غير المشروع

تتم نهاية التفويض غير المشروع بحسب خطورة العيب المشوب به القرار الإداري محل التفويض وتكون نهايته إما إدارية من طرف الرئيس الإداري وإما قضائية من طرف القضاء الإداري.

## 1. نهاية التفويض غير المشروع من طرف المفوض

لا يقطع التفويض الإداري العلاقة الوظيفية بين الرئيس الإداري والمرؤوس المفوض له وذلك من صميم واجبات الرئيس ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه فالقيام بالرقابة على أعمال هؤلاء المفوض لهم في صورة الرقابة سابقة ولاحقة على أعمال هؤلاء وذلك إما بإلغاء أو السحب قرار التفويض غير المشروع لأنه عديم الآثار أصلاً<sup>(1)</sup>.

بالنسبة لقرار التفويض فإنه يكون غير مشروع إذا لم يستوفي أركان القرار الإداري بشكل عام والشروط المتعلقة بالصحة الداخلية والخارجية للقرار الإداري وبذلك لا يمكن للرئيس الإداري إلغاء أو سحب قرار التفويض إذا كان غير مشروع وهي نوع من أنواع الرقابة الداخلية على مشروعية أعمال الإدارة بأن تراقب الإدارة نفسها بنفسها أو يتم إلغاء من خلال تظلم إداري ولائي أو رئاسي<sup>(2)</sup>.

تلعب المدد أو الآجال القانونية دوراً كبيراً في مجال القانون الإداري إذا أنه بانتهاء آجال الطعن في القرار أو التظلم فإن القرار يكتسب حصانة ضد الإلغاء حتى ولو كان غير مشروع وهو ما يستتف من نص المادة 829 من ق إ م إ " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر ، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ النشر القرار الجماعي أو التنظيمي " وما جاء في

<sup>1</sup> - مصطفى شريف، القرارات والعقود الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، السنة الجامعية، 2009، 2010، ص 27.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص ص، 27، 28.

نص المادة 830 " يجوز للشخص المعنى بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها في المادة 829 أعلاه " (1).

رغم أن قرار التفويض قرار تنظيمي ولا يولد حقوق مكتسبة إلا أنه يخضع للأحكام السالف ذكرها ونشير إلى أن الإلغاء ليس له أثر رجعي بينما السحب الإداري فإنه يقوم بإنهاء القرار بأثر رجعي، أما نهاية قرارات المفوض إليه غير المشروعة فإن كانت معيبة بأحد عيوب المشروعية أو في حالة تجاوز حدود التفويض فمن واجب الرئيس الإداري استعمال سلطة الإلغاء الإداري أو السحب بالنسبة للقرارات المفوض له سواء كانت تنظيمية أو فردية أما فيما يتعلق بالقرارات المعدومة مثال المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم فإنها تعد معدومة الأثر ويجوز إلغاؤها أو سحبها دون قيد (2).

## 2. نهاية التفويض غير مشروع 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 الفرنسي ببطلان التفويض الإداري غير المشروع إذا صدر عن سلطة غير مختصة، بسبب عدم الإختصاص البسيط حيث جاءت أغلب أحكامه الخاصة بالتفويض الإداري غير المشروع على أساس درجة العيب البسيط، مما ينجم عنه بطلان القرار (3).

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 باطل 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، حدود تفويضه بالتعيين في بعض الوظائف الخالية، فإن القرار يكون

<sup>1</sup> - قانون رقم 08-09 ، مؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25 فيفري 2008 يتضمن قانون إجراءات المدنية والإدارية ، ج ر ، عدد 21، مؤرخ بتاريخ 23 أبريل 2008.

<sup>2</sup> - محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 434.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص. 435.

قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوماً ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية و سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد<sup>(1)</sup>.

باستقراء 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. إذا لحقه عيب بسيط ويكون قرار التفويض باطلاً، 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 جسيم إلا أنها لا تعد معدومة، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 1964<sup>(2)</sup>.

يرى جانب من الفقه الفرنسي 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"<sup>(3)</sup>، بهذا الخصوص إلى أن الحالة تختلف بحسب درجة العيب فإن كان الموظف قد تلقى تفويض غير مشروع فإن قراره يكون قابلاً للإلغاء وأما في حالة ما إذا اغتصب السلطة (عيب تجاوز السلطة)، فإن قراراته تكون معدومة، ويذهب رأي آخر إلى أن عدم الاختصاص ومخالفة القانون يتساويان في موضوع التفويض وأن المشكلة هنا في معرفة ما إذا كانت السلطة المفوض إليها قد تجاوزت حدود التفويض وأن هذه هي الصيغة التي يستعملها دائماً مجلس الدولة<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - منور كربوعي، المرجع السابق، ص 153.

<sup>2</sup> - منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 154.

<sup>3</sup> - VINCENT François, Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratif, L.G.D.J, Paris, 1966, p 67.

<sup>4</sup> - عيد قريطم، المرجع السابق، ص 214.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فلقد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000 بعيب عدم الإختصاص الموضوعي بالنسبة لقرار صادر عن رئيس الدائرة، لأن هذا الأخير استند إلى تفويض غير مكتوب من طرف الوالي، على الرغم من ذلك فإن النص الآذن لا يسمح للوالي بتفويض هذا الاختصاص<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: القيمة القانونية للتصرفات غير المشروعة في مجال التفويض الإداري

صدور القرار بناء على تفويض غير مشروع هو قرار باطل لعدم مشروعيته لكن قد يترتب على التفويض الباطل نتائج ضارة بالغير حسنى النية، ذهب بعض الفقهاء (دي فورنل، جيز، محمود إبراهيم الوالي، عبد الحميد أبو زيد) إلى أنه لمعالجة هذه الحالة فإنه يحق للأفراد المتضررين أن يتمسكوا بنظرية الموظف الفعلي وأن يحتج بها عليهم وبشبهه هذا الرأي مركز الموظف المفوض له في التفويض غير المشروع المركز القانوني للموظف الذي عين تعيين غير مشروع والذي تعتبر تصرفاته سليمة عملاً بنظرية الموظف الفعلي ذلك من منطلق الحرص على مصالح غير المشروعة<sup>(2)</sup>، أعمال هذه نظرية في مجال التفويض الغير المشروع يؤدي إلى إصباغ الشرعية الإدارية على أعمال المفوض له الذي تلقى تفويضاً مخالفاً للقانون ذلك حرصاً على مصالح الآخرين حسن النية الذين تعاملوا مع ظاهر الأمور، وحفاظاً على سير المرافق العامة في ظل الظروف الإستثنائية وهو الذي استدعى إجازة مثل هذه التصرفات على الرغم من التزامها بقواعد المشروعية الإدارية<sup>(3)</sup>.

بالعودة للقضاء الإداري الفرنسي فإن محكمة النقض الفرنسية قضت في القضية المشهورة باسم عقود الزواج "Mont rouge" بتاريخ 07 أوت 1883 التي قام بإبرامها أحد المستشارين البلديين بقرية "مونتروج" على إثر تفويض غير مشروع من العمدة

<sup>1</sup> - حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2005، ص 90؛ (قرار غير منشور).

<sup>2</sup> - محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 438.

<sup>3</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، ب ط، دار النهضة العربية، مصر 1977، ص 154-155.

وعند الطعن في قانونية هذه العقود أمام محكمة السين المدنية قضت ببطلانها على أساس إنتفاء الصفة القانونية للمستشار البلدي كونه غير مفوض تفويضا مشروعاً وبالتالي فإن تصرفاته تكون باطلة ولا يعتد بها ولكن محكمة النقض قررت نقض الحكم المذكور الصادر في 23 فيفري 1883 وقد اعتبرت هذه العقود صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية رغم عدم قانونية التفويض حرصاً على مصلحة غير حسني النية والذين تعاملوا مع المستشار البلدي المفوض من قبل العمدة تفويضا غير مشروع إعتقاد منهم بأنه الموظف المختص بإبرام عقود الزواج وأنه ليس من اليسير في الحياة العملية إلغاء عقود الزواج لما يترتب عليها من آثار اجتماعية وعائلية هامة ومنه يجوز إستثناء أعمال نظرية الموظف الفعلي على التفويض الإداري غير المشروع<sup>(1)</sup>.

إن تصرفات المفوض إليه الناجمة عن تفويض غير مشروع تعد تصرفات باطلة كقاعدة عامة، غير أنه يجوز تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات المفوض إليه كاستثناء عن المبدأ العام، وهذا حماية لحقوق الأفراد حسني النية وهو ما ذهب إليه كل الأستاذ الفرنسي جيز، الدكتور محمود إبراهيم الوالي، في كتابه "نظرية التفويض الإداري" والأستاذ منور كربوعي، هو الرأي السليم، لأن الأصل في ممارسة الاختصاص هو تطبيق النصوص القانونية حسب ما يقتضيه مبدأ المشروعية، غير أنه يجوز استثناء تطبيق أحكام نظرية الموظف الفعلي على التفويض غير المشروع تحقيقاً لغاية المشتركة و المتمثلة في المصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ص 157-158.

-« le Conseil d'Etat juge, cette théorie a d'abord reçu application à propos des actes pris par les maires dans l'exercice de leurs fonctions d'officier d'état-civil : son illustration la plus fameuse est sans doute l'affaire dite des mariages de Montrouge, dans laquelle la Cour de cassation déclara par un arrêt du 17 août 1883 que des mariages célébrés dans les formes par un conseiller municipal qui n'avait pas rang pour le faire étaient néanmoins valables ».

<sup>2</sup> - منور كربوعي، المرجع السابق، ص 157.

# الفصل الثاني:

تطبيقات التفويض

في التنظيم الإداري

الجزائري

يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدود حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر أداء وتسيير النشاط الإداري في كل جزئياته بيد السلطة المركزية ويطلق على هذه الصورة من التنظيم المركزي بالمركزية المكثفة أو المطلقة.

يطلق على عدم التركيز الإداري اسم المركزية المخففة وهي صورة لتنظيم إداري أملتتها زيادة نشاطات الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة مما أدى إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي يتصف بها التركيز الإداري إذ يقوم عدم التركيز الإداري على تفويض بعض الصلاحيات والسلطات إلى موظفين ممثلين للسلطة المركزية على مستوى العاصمة أو الأقاليم دون منحهم الاستقلال القانوني والانفصال عن الإدارة المركزية وبذلك تجمعهم علاقة تبعية تكون بذلك جميع الإدارات والهيئات تابعة لسلطة واحدة وهي السلطة المركزية.

يشمل التنظيم الإداري المركزي الجزائري على مجموعة من الهيئات الإدارية المتواجدة بقمة الهرم الإداري ومتمثلة في رئيس الجمهورية والأجهزة المركزية وهي الوزير الأول الوزارات والسلطات الإدارية المستقلة والأجهزة الغير المركزية والمتمثلة في الولاية والمديريات التنفيذية والمصالح الخارجية ولقد خولت النصوص القانونية والتنظيمية لهؤلاء تفويض بعض من صلاحياتهم إلى مسؤولي الإدارة المركزية وإلى ممثليهم على المستوى المحلي أو ما يسمى بأجهزة عدم التركيز وهذا بهدف تحقيق الاستمرارية وفعالية الوظيفة الإدارية لفصل ذلك من خلال (المبحث الأول).

يقوم النظام الإداري اللامركزي الجزائري أساسا توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وهيئات اللامركزية حيث تستقل بممارسة الوظيفة الإدارية في نطاق المحدد من طرف المشرع ولللامركزية الإدارية صورتان هما اللامركزية المرفقية (المصلحية) واللامركزية الإقليمية (المحلية) حيث تعمل على تخفيف الأعباء الإدارية عن الدولة في القيام بوظائفها، يمارس مسؤولي الهيئات المحلية اختصاصاتهم الإدارية على المستوى الإقليمي حيث يقوم كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض جزء من اختصاصاتهم إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم وذلك بموجب نصوص قانونية وتنظيمية أما الهيئات المصلحية فهي متعددة ولا تخضع لنظام قانوني موحد نتطرق لأساليب تفويضها في (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### التفويض في التنظيم الإداري المركزي الجزائري

يطلق مصطلح الإدارة المركزية عادة على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وعلى وجه التحديد المصالح الإدارية الموجودة بالعاصمة وبذلك تتمثل الإدارة المركزية في الجزائر من خلال السلطة التنفيذية طبقاً لأحكام دستور 1996 المعدل والمتمم وتقوم على ثلاث مؤسسات إدارية وهي رئاسة الجمهورية، الوزير الأول والوزراء حيث يناط رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور وبالنظر لسلطته الواسعة خول له الدستور تفويض جزء منها ضف إلى ذلك أن النصوص التنظيمية أجازت له ذلك لبعض موظفي المصالح التابعة لرئاسة الجمهورية (المطلب الأول).

بتعديل دستور 1996 بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 أخذت الجزائر بنظام الوزير الأول وهو ما كرسه التعديل الدستوري الأخير من خلال القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 وبذلك فإن الوزير الأول يمارس مجموعة من الصلاحيات والسلطات باعتباره العضو الثاني في السلطة التنفيذية ويعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والذي تعمل على مساعدته بعض الأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية وقد خولت له النصوص التنظيمية تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي الأجهزة (المطلب الثاني) تعددت وظائف للدول المعاصرة بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة ويعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات حيث يقوم الوزير الأول بتوزيع وتحديد صلاحيات كل وزير وذلك بموجب مراسيم تنفيذية وتعهد لأعضاء الحكومة سلطة تفويض بعض صلاحياتها إلى مسؤولي الأجهزة التابعة لهم وإلى مسؤولي المصالح الخارجية على المستوى المحلي فصله في (المطلب الثالث).



## المطلب الأول

### تفويضات رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية القائد الإداري الأول في التنظيم الإداري المركزي في الجزائر بذلك يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية في الدولة ويتولى ممارسة مجموعة من الصلاحيات الدستورية والتي تختلف حسب طبيعة كل نظام سياسي والإداري وبالعودة لأحكام الدستور الجزائري نجد أنه قد وسع من صلاحيات الرئيس على حساب باقي الأجهزة في التنظيم المركزي الجزائري مما يؤدي إلى حتمية تفويض هذه الاختصاصات لكثيرتها من جهة وصعوبة إنجازها فردياً من جهة أخرى استثناء على مبدأ شخصية العمل الإداري وهذا لصالح مسؤولي المصالح التابعة لرئاسة الجمهورية والتي تتولى ممارسة هذه الاختصاصات المخولة لها من طرف الرئيس عن طريق النصوص التنظيمية التي تجيز ذلك.

مما تقدم نحدد هذه الصلاحيات من خلال تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصاته (الفرع الأول) و كذا تفويض إمضاءه (الفرع الثاني) بإضافة إلى تحديد الأشخاص المعنيين بتفويض رئيس الجمهورية (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### تفويض اختصاصات رئيس الجمهورية

إستوجب علينا العودة إلى الدساتير السابقة والاستقراء لنصوص المواد لمعرفة مدى إمكانية رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته بالعودة لأحكام دستور 1963 نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يشير إلى هذه الإمكانية وهذا راجع إلى مقتضيات تلك المرحلة في تاريخ الإدارة العامة الجزائرية أما بالعودة إلى دستور 1976 فقد آجاز لرئيس الجمهورية تفويض بعض صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وهو ما نصت

عليه المادة 111 فقرة 15 من دستور 1976 أنه "يمكن له أن يفوض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية و للوزير الأول مراعاة لأحكام المادة 116"<sup>(1)</sup>.

يتبين لنا أن هذه المادة قد حدت على سبيل الحصر الأشخاص المفوض لهم ولكن مع مراعاة أحكام المادة 116 والتي حددت المواضيع التي لا يمكن فيها لرئيس الجمهورية تفويضها وذلك نظرا لطبيعتها الدستورية وتابعيتها له بحكم مركزه القانوني السامي في الدولة<sup>(2)</sup>، غير أن إستقراء كل من دستور الجزائر 1989 وكذا دستور الحالي 1996 المعدل والمتمم ورغم التعديل الأخير فلقد تم فيها تحديد السلطات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها حيث أن دستور 1996 وسع من صلاحيات الرئيس وكذا استحداث بعض المؤسسات الدستورية في المجال التشريعي والقضائي والاستشاري والتي يختص رئيس الجمهورية بسلطة التعيين فيها.

يتوجب علينا تحديد الاختصاصات التي يمكن تفويضها بحسب طبيعة التفويض وهذا بالعودة لأحكام الدستور والنصوص التنظيمية، حدد دستور 1996 المعدل والمتمم الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها والمنصوص عليها في المادة 110: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور علي طريقة أخرى لتعيينهم كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق لأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 و من 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور"<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - أمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 94، مؤرخ بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

<sup>2</sup> - منور كربولي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر 1985-1986 ص 171.

<sup>3</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76، مؤرخ بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10

حدد المؤسس الدستوري من خلال نص المادة السابقة الصلاحيات التي لا يمكن تفويضها والمذكورة على سبيل الحصر فهي تتمثل في جميع الصلاحيات الإدارية والسياسية إلا أن محل دراستنا هو الصلاحيات الإدارية والمتمثلة على وجه التحديد في سلطة التعيين وسلطة المحافظة على أمن الدولة أي الضبط الإداري تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري لم يستثنى السلطة التنظيمية من مجال التفويض ومنه نتناول الاختصاصات التي يجوز تفويضها نظرا لصلاحيتها الدستورية (أولا) والاختصاصات التي يجوز تفويضها (ثانيا).

### أولا: الاختصاصات التي لا يجوز تفويضها

تتمثل هذه الاختصاصات في السلطات التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية و هي سلطة التعيين وسلطته في المحافظة على أمن الدولة بالإضافة إلى ما جاء في نص المادة 101 حيث أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطاته الواردة في مواد أخرى من الدستور<sup>(1)</sup>.

#### 1- سلطة التعيين

حدد الدستور سلطات رئيس الجمهورية في التعيين من خلال نص المادة 92<sup>(2)</sup>، بالإضافة إلى التعيينات الواردة في المواد الأخرى منه والتي تشمل بعض الشخصيات السياسية ويتعلق الأمر بأعضاء المؤسسات الدستورية المستحدثة بأحكام دستور 1996 المعدل والمتمم غير أن هذه السلطة ليست مقتصرة في شخص رئيس الجمهورية، إذ أن للوزير الأول الحق في سلطة التعيين في وظائف عليا للدولة طبقا لنص المادة 99 فقرة 05

أفريل 2002، ج ر، عدد 25، مؤرخ بتاريخ 14 أبريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19، المؤرخ بتاريخ 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63 مؤرخ بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 14، مؤرخ بتاريخ 07 مارس 2016.

<sup>1</sup> - أنظر المواد: 91-142-144-145-146-147 من دستور 1996 المعدل والمتمم السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 92 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

والتي تنص: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه مراجعة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية :

-يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 91-92 السابقتي الذكر"<sup>(1)</sup>.

لتفادي التنازع في الاختصاص الإيجابي بين سلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في التعيين حيث تم تحديد الوظائف المدنية والعسكرية والتي يختص بها رئيس الجمهورية ووظائف الدولة المخولة للوزير الأول بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-44 وكذا المرسوم رقم 90-127، وبعد التعديل الدستوري لسنة 1996 استمر العمل بالمرسومين السابقين وصدر بعدها المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المتضمن إلغاء كل من المرسومين السابقين وصدر بعدها المرسوم الرئاسي 99-240 والذي يتضمن تحديد الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة<sup>(2)</sup>.

بعد استقرار أحكام المراسيم السابقة نصل إلى نتيجة أن المرسوم رقم 99-240 المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية قد أسند له كذلك سلطة التعيين بالنسبة للوظائف العليا التي كان يختص بها الوزير الأول والمحددة سابقا في المرسوم التنفيذي رقم 91-307 والملغى بموجب المرسوم الرئاسي 99-239 والتي تم من خلاله سحبها منه وإسنادها إلى رئيس الجمهورية بغرض ضمان حسن سير مؤسسات الدولة وهياكلها بعيدا عن العوارض السياسية وتكريس أحد المبادئ الأساسية المنصوص عليها في

<sup>1</sup> - أنظر المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 89-44 مؤرخ في 04 رمضان عام 1409 الموافق لـ 10 أبريل 1989، و يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ، عدد 15، 1989 (الملغى)؛ بالمرسوم التنفيذي رقم 90-127، مؤرخ في 20 شوال عام 1410 الموافق لـ 15 مايو سنة 1990، يضبط كليات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج ر. عدد 20، 1990، (الملغى)؛ بالمرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44، مؤرخ في 04 رمضان عام 1409 الموافق لـ 10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، عدد 76، 1999 (ملغى)؛ بالمرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر، عدد 76، مؤرخ بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

الدستور الحالي هو مبدأ عدم تحيز الإدارة الرامي إلى إخضاع سلطة التعيين لمعيار الكفاءة<sup>(1)</sup>.

بتحليل المادة 92 من دستور 1996 المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، نلاحظ أنها أصبحت تشكل مجالا واسعا وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مقارنة بالمرسوم الملغى<sup>(2)</sup>، وما يستتثى منه أن سلطات الوزير الأول في التعيين تبقى مقيدة وفق لما جاء في نص المادة 99 فقرة 05 "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية... أي أن إمكانية تعيين الوزير الأول تبقى مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية ، دون المساس بأحكام المادتين 91 92 من الدستور"<sup>(3)</sup>.

## 2- سلطة المحافظة على أمن الدولة:

لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في المحافظة على أمن الدولة وسلامتها، وهو ما يندرج تحت خانة النشاط السلبي للإدارة أو ما يعرف بالضبط الإداري، إذ أن الرئيس يعد أهم الجهات في الضبط الإداري الجزائري خاصة في الظروف الاستثنائية وذلك من حيث السلطات التي يضطلع بها الرئيس عن طريق اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة في المحافظة على النظام العام وتحقيقا لهذا الغرض أجاز له الدستور تقدير حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والحرب.

### أ- حالة الطوارئ والحصار:

حمل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 من خلال نص المادة 105 حالة الطوارئ والحصار ولم يميز بينها وذلك بإخضاعهما لنفس القيود الموضوعية والإجرائية حيث نصت على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار

<sup>1</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 91-307 ، مؤرخ في 28 صفر 1412 ، الموافق لـ 07 سبتمبر 1991، يحدد كفايات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة، المصنفة "وظائف عليا"، ج ر ، عدد 43 سنة 1991، مؤرخ بتاريخ 18 سبتمبر 1991 .

<sup>2</sup> - أنظر المادة 92 من القانون رقم 16-01 الدستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعان معا"<sup>(1)</sup>.

إقرار حالة الطوارئ هدفه المحافظة على الأمن العام بما يتضمنه هذا المصطلح من معنى واسع ويترتب على أعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كما أن المؤسس الدستوري جمع حالة الطوارئ مع حالة الحصار رغم إختلاف درجة الخطر في كل حالة نظرا لما تنطوي عليه حالة الطوارئ من خطر بالنسبة للحريات العامة، أما الحالة الثانية تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وهي حالة أقل خطورة من الحالة الإستثنائية أساسها وقوامها حالة الضرورة التي يعود لرئيس الجمهورية صلاحية تقديرها، وقد ذهب الدكتور سعيد بوالشعير بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش<sup>(2)</sup>.

عرفت الجزائر حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992<sup>(3)</sup>، وقد تم تمديدها إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993<sup>(4)</sup>، إلى غاية 2011 حيث تم صدور الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 105 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص ص 200-203.

<sup>3</sup> - مرسوم الرئاسي 92-44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 09 فبراير 1992.

<sup>4</sup> - مرسوم التشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 14 شعبان 1413، الموافق لـ 06 فبراير 1993، يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج ر، عدد 08، مؤرخ بتاريخ 07 فبراير 1993.

<sup>5</sup> - أمر رقم 11-01، مؤرخ في 20 من ربيع الأول عام 1432، الموافق لـ 23 فبراير سنة 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر، عدد 12، مؤرخ بتاريخ 03 يوليو 2011.

أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991<sup>(1)</sup>، وتم إنهاؤها في 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991<sup>(2)</sup>، من خلال نص المادة 105 من الدستور أن المؤسس الدستوري قد أقر جملة من القيود الموضوعية والإجرائية لإعلان إحدى الحالات السابقة وتتمثل القيود الموضوعية في الضرورة الملحة والتي تتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات، وتخضع هذه الأخيرة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى تحديد مدة معينة لحالة الطوارئ والحصار لأنهما يشكلان الإستثناء على الحريات العامة ويمكن تمديد هذه المدة بعد أخذ رأي البرلمان<sup>(3)</sup>، أما بالنسبة للقيود الإجرائية فإن المؤسس الدستوري وحد بين إجراءات إعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار وهي كما وردت في نص المادة 105<sup>(4)</sup>.

- إجتماع المجلس الأعلى للأمن والذي يعتبر مؤسسة دستورية تضم قيادتين في السلك المدني والعسكري، رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير العدل و وزير الداخلية... الخ والغرض من هذا الاجتماع هو سماع الرأي من حيث تشخيص درجة الخطر وتحديد الإجراءات الواجبة الإتباع وقد تمت الإشارة لاجتماع المجلس الأعلى للأمن في ديباجة المرسوم الرئاسي 92-44 السابق الذكر.

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي 91-196 مؤرخ في 21 ذي القعدة 1411، الموافق لـ 04 يونيو 1991، تضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، عدد 29. مؤرخ بتاريخ 12 يوليو 1991.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي 92-44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 09 فبراير 1992.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 105 من الدستور 1996.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 201 - 202.

- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة نظرا للدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية على الصعيد الداخلي خاصة، وأوجب المؤسس الدستوري استشارة رتبها سواء تعلق الأمر بالغرفة الأولى أو الثانية<sup>(1)</sup>.

- إستشارة الوزير الأول لأنه عضو في المجلس الأعلى للأمن ورغم ذلك ذكره الدستور ضمن الشخصيات الواجب اخذ رأيها قبل إعلان حالة الطوارئ لأنه مكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات وهو ما ورد ذكره في المرسوم الرئاسي 92-44.

- إستشارة المجلس الدستوري حيث يلعب هذا المجلس دورا رائدا في المحافظة على المبادئ الدستورية ورعاية الحقوق والحريات العامة، وبالنظر لمركزه ودوره وجب سماع رأي المجلس من خلال الرئيس وهو ما جاء في المرسوم الرئاسي 92-44 السالف الذكر.

ويستثنى مما سبق أن نية المؤسس الدستوري هي إضفاء نوع من المشروعية على القرار المتعلق بحالة الطوارئ أو الحصار.

ب- الحالة الاستثنائية:

نصت المادة 107 من الدستور (1996 المعدل والمتمم) على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تتوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا"<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - لم ترد في المرسوم الرئاسي 92-44 ، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني لأن المجلس قد تم حله قبل هذا التاريخ أما عن رئيس المجلس الأمة فلم يكن مجلس الأمة ساعتها موجودا نقلا عن: عمار بوضياف ،المرجع السابق،ص ص 204 - 205 .



يتضح من المادة أن هذه الحالة هي الأخرى ترد عليها قيود موضوعية وأخرى شكلية فبالنسبة للقيود الموضوعية فإنها تتمثل في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها وسلامة ترابها ومن هنا فإن الأمر لم يعد حالة ضرورة كما سبق البيان بالنسبة لحالة الطوارئ و الحصار بل هناك خطر وهو اشد وقعا أثرا وله نتائج سلبية مما يفرض اتخاذ إجراء أكثر صرامة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ألا وهو إقرار الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>، أما عن القيود الشكلية، فقد أوجب المؤسس الدستوري استشارة وسماع بعض الأشخاص والمؤسسات وهي الاستشارة لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للحكمة السابق ذكرها، كما تأخذ استشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن كما يأخذ رأي مجلس الوزراء<sup>(3)</sup>.

غاية المؤسس الدستوري هي الحفاظ على الحقوق والحريات العامة وإحترام أحكام الدستور في ظل تلك الظروف وإضفاء المشروعية القانونية على القرار المتخذ لإعلان الحالة الاستثنائية وبذلك فإن الحالة الاستثنائية يخول فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء لمواجهة الوضع الراهن وهو ما نصت عليه المادة 142 ف 04 من الدستور، وتجدر الإشارة إن الأوامر التي تتخذ تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها خلافا للأوامر المتخذة مثلا بين دورتي المجلس، حيث تعرض على البرلمان وتعد لاغية إذا لم يوافق عليها المادة 142 ف 03<sup>(4)</sup>.

ج- حالة الحرب:

نصت المادة 109 من الدستور 1996 المعدل والمتمم: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع فيها، نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى

<sup>1</sup> - أنظر المادة 107 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 204.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 205.

<sup>4</sup> - أنظر نص المادة 142 ف 4 و 3 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري"<sup>(1)</sup>، العدوان المقصود من النص أعلاه هو العدوان الخارجي الذي تنظم إجراءاته وقواعده المواثيق الدولية، فإذا تحقق ذلك أو كان على وشك أن يتحقق عاد لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحرب بعد الإجراءات الواردة في نص المادة السالفة الذكر، حيث يجتمع البرلمان وجوبا و يوجه الرئيس خطابا للأمة يعلمها بذلك، وأضافت المادة 110 من الدستور في نصها "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع العمليات"<sup>(2)</sup>.

ثانيا: الاختصاصات التي يجوز تفويضها

يجوز لرئيس الجمهورية بتفويض سلطته التنظيمية الواردة في نص المادة 143 لأنها جاءت خارج نطاق ما جاء في نص المادة 101 من الدستور ،ومما سبق يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا بين قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية أو المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وقد أسست لذلك المادة 143 من خلال نصها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون"<sup>(3)</sup>.

نستنتج أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ويقوم بموجبها بإصدار قرارات محلها الوظيفة الإدارية في الدولة أو في المجال الاقتصادي والاجتماعي وكذا تنظيم المرافق العامة والحفاظ على النظام العام من خلال الضبط الإداري ومنه تشمل السلطة التنظيمية جميع المسائل غير المخصصة للقانون، إلا أن مجال القانون لا يشمل فقط القانون العادي وإنما يمتد إلى القانون العضوي والذي يتضمن مواضيع لها علاقة بالتنظيم العام للدولة وعمل السلطات الدستورية في الدولة وخاصة من حيث تنظيمها وصلاحيتها، إذا فهي وسيلة

<sup>1</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم.

<sup>2</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم.

<sup>3</sup> - دستور 1996 المعدل و المتمم.

قانونية تمثل التطبيق المباشر لنصوص الدستور وهي حصر من إختصاصات رئيس الجمهوري<sup>(1)</sup>.

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تكون خارج نطاق ومجال الموضوعات المحجوزة للبرلمان، ومنه يجوز للرئيس أن يفوض جزء من إختصاصاته في هذا المجال إلى موظفي رئاسة الجمهورية والعاملين تحت إشرافه ومساعدته في ممارسة صلاحياته الدستورية والتي تتابع وتشارك في تنفيذ برنامجه عند الاقتضاء وهو ما جاء في نص المادة 02 فقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 15-203 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها: "تساعد رئيس الجمهورية عند الحاجة في ممارسة صلاحياته ومسؤولياته الدستورية" كما أضافت المادة 03 من نفس المرسوم: "يمكن أن يعهد رئيس الجمهورية الى مصالح رئاسة الجمهورية بكل مهمة أو نشاط أو مأمورية أخرى زيادة على الصلاحيات المحددة في المادة 02 أعلاه"<sup>(2)</sup>.

يستشف مما سبق أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اتبع أسلوب الاستثناء بشأن تحديد مجال التفويض كما ورد في نص المادة 101 السابق الإشارة إليها من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم على خلاف الدستور المصري في نص المادة 148 منه التي تنص: "لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض إختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء ولنوابه أولوزراء أو للمحافظين ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره وذلك على النحو الذي ينظمه القانون"<sup>(3)</sup>.

يستنتج مما سبق أن المؤسس الدستوري الجزائري في مجال سلطات رئيس الجمهورية في مجال التفويض الإداري، لم يكن دقيقا وواضحا من خلال نصوص الدستور الجزائري إذ أن

<sup>1</sup> - عزاوي عبد الرحمان، فئة القوانين الجديدة -القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري الممتدة لسنة 1996، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، عدد 03، تونس، 2002، ص 60-61.

<sup>2</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 01-197 مؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1422 الموافق ل 22 يوليو 2001 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها، ج ر، عدد 40، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 15-203 مؤرخ في 10 شوال عام 1436 الموافق ل 26 يوليو، 2015، ج ر، عدد 27، مؤرخ في 24 مايو 2015 .

<sup>3</sup> - دستور الجمهورية المصرية العربية الصادر في 17 ربيع الأول 1435 الموافق ل 11 يناير 2014.

المؤسس الدستوري قد حدد ما لا يمكن تفويضه من إختصاصات دستورية وترك أمر تفويض إختصاصات الغير الدستورية في يد رئيس الجمهورية وهذا لحسن سير الوظيفة الإدارية في الدولة ولعل ابرز مثال لذلك ما ورد في المرسوم الرئاسي رقم 14-156 المؤرخ في 08 مايو 2014 للوزير الأول لرئاسة إجتتماعات الحكومة حيث نصت المادة 01 منه على ما يلي: " طبقا لأحكام المادة 77 فقرة 06 من الدستور: **يفوض للسيد عبد المالك سلال الوزير الأول لرئاسة إجتتماعات الحكومة**"<sup>(1)</sup>، وهذا قبل التعديل الدستوري الجديد<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تفويض توقيع رئيس الجمهورية

سبقت الإشارة إلى أن نص المادة 101 من الدستور المعدل والمتمم<sup>(3)</sup>، لا تجيز بأي حال من الأحوال تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصاته في مجال التعيين خاصة في المناصب العليا، ضف إلى ذلك فإنه قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 فإن نص المادة 77 من دستور 1996<sup>(4)</sup> كانت تنص في فقرتها 06 بأنه: " **يمكن رئيس الجمهورية أن**

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 14-156، مؤرخ في 08 رجب عام 1435 الموافق لـ 08 مايو 2014، يفوض للوزير الأول رئاسة إجتتماعات الحكومة، ج ر، عدد 27، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014.

<sup>2</sup> - في ظل تعديل أحكام دستور 1996، فإن المؤسس الدستوري قد حذف الفقرة 06 من المادة 77 وقد غيرت بالمادة 91، وبذلك فإن هذه المادة جاءت خالية من أي إشارة إلى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية، إختصاصاته في مجال رئاسة إجتتماعات الحكومة إلا أن المرسوم الرئاسي لا يزال ساري المفعول رغم التعديل الدستوري الذي مس المادة 77 فقرة 06، أي أن النص الأذن بتفويض الإختصاص معدوم في هذا الإجراء لأنه ركن أساسي في عملية التفويض الإداري ومنه فإن أعمال الوزير الأول في مجال رئاسة إجتتماعات الحكومة تقنيا غير مشروع، ويمكن إلغاؤها لأنها مشوبة بعيب مخالفة القانون، ومنه فإن المرسوم رقم 14-156 وبعد التعديل الدستوري أصبح يتعارض مع أحكام الدستور الجديد الذي يسموا عليه فكيف لقاعدة قانونية أدنى أن تخالف قاعدة قانونية أسمى، فالأجدر بالمشرع الجزائري تدارك هذه الثغرة القانونية وبيادر إلى إلغاء هذا المرسوم وأعلى المجلس الدستوري التدخل في رقابة مدى دستورية هذا المرسوم ومدى مطابقتها لأحكام الدستور المعدل و المتمم.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 101 من الدستور المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> - المادة 77 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، رقم 63 المؤرخ بتاريخ 16 نوفمبر 2008. (معدل ومتمم)

يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور" والتي أصبحت بموجب التعديل الدستوري المادة 91<sup>(1)</sup>، التي ألغت هذه المكنة إن صح التعبير لأنه جاء في ذات الفقرة: "يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية".

نستنتج أن المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الدستوري قد ضيق من مجال تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصاته إلا أنه على النقيض من ذلك يمكن أن يفوض إمضاه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته باستثناء المراسيم الرئاسية وفقا لما جاء في نص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 السالف الذكر، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها والتي جاء فيها: "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم وفي إطار ممارسة هذه الصلاحيات للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم"<sup>(2)</sup>.

الملاحظ على هذه المادة أن المشرع لم يكن صريح بشأن التفويض من خلال عبارة "يؤهل" بمعنى ينعقد الاختصاص إلا أنه يستفاد منها بشكل صريح وضمني إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لامضاه من خلال عبارة للتوقيع باسم الرئيس ولتأكيد هذه المكنة نصت المادة 18 من نفس المرسوم صراحة<sup>(3)</sup>: "يصح التفويض المنصوص عليه في المادة 15 و17 لأغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض له" ومنه يستدرك المشرع الغموض في المادة 15 للتأكيد على أن للرئيس إمكانية تفويض توقيعه وبذلك توفر شرط مهم من شروط عملية التفويض إلا وهو النص الآذن بالتفويض.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 91 من الدستور المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 15-203 السابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 18 من المرسوم الرئاسي 01-197 المعدل و المتمم.

## الفرع الثالث

## الهيئات المعنية بتفويض رئيس الجمهورية

حددت المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المعدل والمتمم بتحديد الأشخاص المعنيين بتفويض رئيس الجمهورية وهم كل من مسؤولي مصالح رئاسة الجمهورية وبالأخص نتناول مدير الديوان رئاسة الجمهورية (أولا) والأمين العام لرئاسة الجمهورية (ثانيا) ثم الأمين العام للحكومة (ثالثا) (1).

## أولا: مدير ديوان رئيس الجمهورية

يضطلع مدير الديوان باسم رئيس الجمهورية، التوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات التي تتدرج ضمن صلاحياته، وطبقا لنص المادة 15 المذكورة أعلاه تتمثل صلاحيات مدير الديوان والتي جاء النص عليها في المادة 10 من المرسوم الرئاسي 01-197 المعدل و المتمم: "يكلف مدير الديوان في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه على الخصوص بما يأتي:

- يدرس الملفات السياسية وينفذها.
- يتابع النشاط الحكومي، ويقوم بتحليله ويقدم عرضا بذلك لرئيس الدولة.
- يعلم رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتطورها ويمده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار.
- يرسل عند الاقتضاء إلى السلطات والأجهزة والمؤسسات المعنية قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته وتوجيهاته يتابع تطبيقها.
- يتابع حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.
- يتولى العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي السابق.

- يقيم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوي التي يرفعها المواطنون والجمعيات ويتولى معالجتها.
- يحضر وينسق نشاطات الاتصال موجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته.
- يشرف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية".

إضافة إلى ما سبق ذكره فإنه تلتحق بمدير الديوان مجموعة من المديريات المذكورة في نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي 01-197 المعدلة بالمرسوم الرئاسي 15-203 وقد حددت في التعديل كما يلي:

"تلتحق بمدير الديوان:

- المديرية العامة للتشريفات.
- مديرية الصحافة والاتصال.
- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين.
- مديرية التوجيه الفورية وفن الخط<sup>(1)</sup>.

الملاحظ أنه قد تم نزع المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسية من الهيكلية التي تلتحق بمدير الديوان من خلال التعديل الجديد وهذا لأسباب سياسية وأمنية خاصة، وبالعودة لنصوص المواد 17 و18 من المرسوم الرئاسي السابق ذكره، نجد أنها أجازت لمدير الديوان أن يقوم بتفويض إمضائهم للمعنيين في الوظائف السامية برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم والذين لهم رتبة مدير على الأقل<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي السابق.

<sup>2</sup> - المادة 17 من المرسوم الرئاسي 01-197 والتي تنص: "يمكن مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم تفويض امضاءهم للمعنيين في الوظائف السامية برئاسة الجمهورية

### ثانيا: الأمين العام لرئاسة الجمهورية

يقوم الأمين العام لرئاسة الجمهورية بالإشراف على الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، فيقوم بالتوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات بإسم رئيس الجمهورية مع مراعاة ما جاء في نص المادة 11 من المرسوم الرئاسي السابق، حيث: **"يكلف الأمين العام لرئاسة الجمهورية في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادة 02 من نفس المرسوم بما يأتي:**

- **ينظم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها.**
- **ينشط وينسق نشاطات الهياكل التابعة لها.**
- **يحضر ميزانية رئاسة الجمهورية وينفذها.**
- **يعد أو يشارك عند الاقتضاء في إعداد ملفات ودراسات وغيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لاتخاذ القرار.**
- **يحدد وينفذ إجراءات و كفايات التعيين في الوظائف و المناصب السامية المدنية<sup>(1)</sup>.**

تساعد الأمين العام لرئاسة الجمهورية مجموعة من المديريات في أداء اختصاصاته أما فيما يتعلق بالتفويض الإداري، فإنه بالعودة لنص المادة 17 من المرسوم الرئاسي فإنها تنص صراحة أنه يمكن للأمين العام وفي إطار الصلاحيات المنوطة إليه تفويض بعض اختصاصاته وتفويض توقيعه للموظفين السامين الذين لهم رتبة مدير ونائب مدير على الأقل.

التابعين لسلطتهم والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل؛" أما المادة 18 فقد نصت على انه: "يصبح التفويض المنصوص عليه في المادتين 15 و 17 لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض له".

<sup>1</sup> - أنظر المادة 11 من المرسوم الرئاسي السابق.



أكد ذلك المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفيات تنظيمها من خلال المادة 05 منه والتي تنص: "يخول الأمين العام لرئاسة الجمهورية أثناء ممارسة صلاحياته التوقيع بإسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والمقررات والقرارات ويمكنه أن يفوض إمضائه بقرار إلى موظفي رئاسة الجمهورية الموضوعين تحت سلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، قصد إمضاء جميع القرارات الفردية والنظامية التي تدخل في نطاق اختصاصاتهم"<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الأمين العام للحكومة

يضطلع الأمين العام للحكومة بدعم عمل رئيس الجمهورية والحكومة في مجال تحرير إجتماعات مجلسي الوزراء والحكومة وإعداد مشاريع نصوص ذات الطابع التشريعي أوالتنظيمي، وبذلك فإن مهمته تتمثل على وجه الخصوص في مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي، كما يحضر مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يتولى نشرها في الجريدة الرسمية،ضف إلى ذلك يشارك في إجتماعات مجلس الوزراء،ويعد خلاصة أعمال مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة ويتابع كل مراحل الإجراء التشريعي لا سيما ما يخص إرسال مشاريع قوانين الحكومة واستعمال سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري، وهذا ما ورد في نص المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321 السالف<sup>(2)</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن الأمين العام للحكومة تساعده مجموعة من الأجهزة منصوص عليها في المادة 24 من نفس المرسوم الرئاسي<sup>(3)</sup> أما بخصوص التفويض فقد نصت

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 90-321، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1411، الموافق لـ 17 أكتوبر 1990، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية و هيكلها ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها ، ج ر، عدد 45 ،مؤرخ بتاريخ 24 أكتوبر 1990.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 23 من المرسوم الرئاسي 90-321 السابق .

<sup>3</sup> - المادة 24 من المرسوم الرئاسي 90-321 والتي تنص على: " يساعد الأمين العام للحكومة في ممارسة صلاحياته :

المادة 26 من ذات المرسوم الرئاسي على أنه: "يخول الأمين العام للحكومة في ممارسة صلاحياته التوقيع بإسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات أو المقررات ويمكنه أن يفوض إمضائه بقرار إلى الموظفين الموضوعين تحت سلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأمر قصد التوقيع على كل الوثائق أو المقررات التي تدخل في إختصاصات كل منهم"<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### تفويضات الوزير الأول

يقوم النظام الدستوري الجزائري الحالي على ازدواجية السلطة التنفيذية بحيث أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية، بمساعدة الوزير الأول والذي يعد أحد أعضاء الإدارة المركزية في السلطة التنفيذية وفق لما جاء في دستور 1989 ودستور 1996 المعدل والمتمم<sup>(2)</sup> يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

استحداث منصب نائب الوزير قد تجسد لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-149 المؤرخ في 28 ماي 2010 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة في المادة الأولى منه تنص " ..أحمد أويحي الوزير الأول"<sup>(3)</sup>، تطبيقا لأحكام المادة 77 فقرة 07 من دستور 1996، وهو ما جاء كذلك في المرسوم الرئاسي رقم 09-128 المؤرخ في 27-أبريل 2009 المتضمن تجديد مهام السيد " أحمد أويحي" بصفته وزير أول في المادة الأولى

- مديرو الدراسات.

- مديرون مكلفون بالدراسات و التلخيص.

- نواب مديرين.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 26 من نفس المرسوم الرئاسي.

<sup>2</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق ل 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر، عدد 09 مؤرخ بتاريخ 01 مارس 1989 (ملغى).

<sup>3</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 10-149 مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1431 الموافق ل 28 مايو 2010، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر، عدد 36. مؤرخ بتاريخ 30 مايو 2010. (ملغى)

منه<sup>(1)</sup>، مما سبق يختص الوزير الأول بممارسة جملة من الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة دستوريا وأهمها تقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويمكن له بعد المناقشة مع الرئيس أن يكيف هذا البرنامج أو المخطط على ضوء النتائج المقترحة أثناء النقاش، كما يقدم مخطط العمل لمجلس الأمة، يعتبر رئيس لمجلس الحكومة وهو من يقوم بتوزيع الاختصاصات على أعضاء الحكومة.

أما بخصوص الاختصاصات الإدارية للوزير الأول فنتمثل في السلطة التنظيمية والسهر على حسن سير الإدارة العمومية حيث تعمل تحت إشرافه شلة من الأجهزة المساعدة وذلك بموجب التفويضات الصادرة منه وعليه تقتضي دراسة هذا المطلب تبيان سلطات الوزير الأول في تفويض اختصاصاته (الفرع الأول) سلطات الوزير الأول في تفويض اختصاصاته، والأشخاص المفوض لهم من طرف الوزير الأول في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### سلطات الوزير الأول في تفويض اختصاصاته

نصت عدة تنظيمات على إمكانية تفويض الوزير الأول لبعض صلاحياته وهو مقتضى تفصيله فيما يتعلق بتفويض اختصاصاته (أولا) وتفويض إمضاءه إلى مسؤولي المصالح التابعة له (ثانيا).

#### أولا: تفويض اختصاصات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية المحددة في الدستور باعتباره الرجل الثاني في الإدارة المركزية، والممثل الثاني للسلطة التنفيذية تكريسا لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية المنصوص عليه في أحكام الدستور، وقد نصت المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم على صلاحيات الوزير الأول والمتمثلة أساسا في السلطة

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 09-128 مؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1430 الموافق لـ 27 أبريل 2009، المتضمن تجديد مهام الوزير الأول "السيد أحمد أويحيى" بصفته الوزير الأول، ج ر، عدد 25، مؤرخ بتاريخ 29 أبريل 2009 .

التنظيمية وسلطته في تسيير الإدارة العمومية، وسلطة التعيين في وظائف الدول ولكن بشرط موافقة رئيس الجمهورية. بالإضافة إلى الصلاحيات الأخرى التي خولها له الدستور<sup>(1)</sup>.

نجد من خلال استقراء نصوص المواد 99 والمواد من 93 إلى 98 أنها لم تشر صراحة إلى تفويض بعض هذه الاختصاصات أو إستثنائها كما هو الحال بالنسبة لتفويضات رئيس الجمهورية وإعمالا بالمبدأ العام في التفويض الإداري، فإن الاختصاصات الدستورية لا يجوز تفويضها إلا بنص دستوري سواء كان تفويض اختصاص أو توقيع وبذلك فإن المؤسس الدستوري كان صريحا فيما يتعلق بتفويض اختصاصات الوزير الأول إذ لا يوجد أي نص دستوري يخول الوزير الأول تفويض اختصاصاته الدستورية<sup>(2)</sup>، أما فيما يتعلق باختصاصات الوزير الأول غير دستورية فإنه يجوز له تفويضها وهي تلك المتعلقة بمتابعة العمل الحكومي إلى مدير ديوانه وذلك طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه من خلال نص المادة 04 منه التي تنص: "يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي: يتولى بتفويض من الوزير الأول متابعة النشاط الحكومي بالاشتغال مع الأجهزة والهيكل المعنية"<sup>(3)</sup>.

نستنتج بعد إستقراء نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي السابق أن المشرع الجزائري وفيما يتعلق بتفويضات الاختصاص بالنسبة للوزير الأول، فيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية مكرسة قانونا، إلا أن الاختصاصات المفوضة لم تكن محددة بشكل دقيق في نص المادة، ضف إلى ذلك أن العمل أو النشاط الحكومي مجال واسع سواء تعلق الأمر بالاتصال مع الأجهزة أو هيكل الحكومة وما يستتف من نص المادة انه ترك السلطة

<sup>1</sup> - أنظر المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - أنظر المواد من 93 إلى 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 11 صفر 1430 الموافق 07 فبراير 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 11 فبراير 2009، حيث نصت المادة 09 منه: "تلغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 03-176 المؤرخ في 13 صفر عام 1424 الموافق ل 15 ابريل سنة 2003 و المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة و تنظيمها".

التقديرية للوزير الأول في مجال التفويض الإداري لأنه منح الإمكانية من جهة ولم يقيد من جهة أخرى، لعل ذلك من أجل تسهيل العمل الإداري على مستوى ديوان الوزير الأول إلا أن ديوان الوزير يتكون من ثلاث أجهزة وهي مدير الديوان، رئيس الديوان، ومكلفين بمهمة ولم يوضح النص أن كان هذا التفويض يشملهم جميعا، إذ أن النص قد جاء صريحا بتحديد " يكلف مدير الديوان على الخصوص" وبذلك فإن التفويض في الاختصاصات لا يتعد هذا الجهاز في الديوان الخاص بالوزير الأول.

### ثانيا: تفويض التوقيع

يضطلع الوزير الأول بممارسة السلطة التنفيذية والمتمثلة في تنفيذ القوانين والتنظيمات بموجب المراسيم التنفيذية التي يوقع عليها، وبما أن هذا اختصاص ذو صبغة دستوري فإن القاعدة توجب نص دستوري يجيز تفويض هذا الأخير ولكن بخصوص إختصاصات الغير الدستورية فإنه يمكن للوزير الأول تفويض توقيعه وهذا ما يستشف من خلال نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009 السالف الذكر والتي تنص: **"يؤهل مدير الديوان ورئيس الديوان للتوقيع في حدود صلاحيات كل منهما باسم الوزير الأول على كل الوثائق والقرارات والمقررات"**<sup>(1)</sup>، ومن خلال تحليلنا لنص المادة، نجد أن المشرع الجزائري قد نص صراحة على تفويض توقيع الوزير الأول وهذا بأنه حدد الشخصيتان معنيتان بتفويض إمضاءه وهما مدير الديوان ورئيس الديوان دون المكلفين بالمهمة إذ انه حدد بشكل دقيق الأشخاص المعنية بتفويض الوزير الأول.

### الفرع الثاني

#### الأشخاص المفوض لهم من قبل الوزير الأول

يعمل الوزير الأول بمساعدة مجموعة من المصالح التابعة للسلطة والتي تمارس مهامها تحت إشرافه وبتفويض منه وتتمثل مصالح الوزير الأول وفق لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-63 السالف الذكر في: مدير الديوان، رئيس الديوان، المكلفين بمهمة.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 09-63 السابق.

تجدر الإشارة إلى أن المكلفين بمهمة خارجون من مجال تفويضات الوزير الأول، ضف إلى ذلك ما جاء في مرسوم تنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 07 فبراير 2009<sup>(1)</sup> الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها إضافة إلى الأجهزة الأخرى حيث لا يمكننا الإحاطة بكافة التفويضات والأشخاص المفوض لهم من قبل الوزير الأول ولذلك نتناول التفويض لصالح مدير ديوان الوزير الأول (أولا) ثم التفويض لصالح رئيس الديوان (ثانيا).

### أولاً: مدير الديوان

يكلف مدير الديوان بتفويض من الوزير الأول بمتابعة النشاط الحكومي وبالارتباط مع الأجهزة والهيكل المعنية، كما يقوم بدراسة كل المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة إذا انه يتولى متابعة النشاطات القطاعية والتنسيق بين الدوائر الوزارية ويسهر على إعداد وتوزيع وحفظ الوثائق المقترحة لأشغال الحكومة والأجهزة الحكومية، كما يحضر لعناية الوزير الأول كل أعمال التلخيص والتحليل والتقييم التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار، كما ينسق نشاط الهيئات والمؤسسات العمومية الموضوعة لدى الوزير الأول وتجدر الإشارة إلى أن مدير الديوان يساعده مديرو دراسات ومديرون<sup>(2)</sup>، ومن تطبيقات تفويض الوزير الأول لامضاه لصالح مدير الديوان نجد القرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الديوان، جاء في نص المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيد المهدي نواري مدير الديوان الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات"<sup>(3)</sup>.

<sup>2</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 09-64 مؤرخ في 11 صفر عام 1430 الموافق ل 07 فيفري 2009، يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 11 فبراير 2009.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 09-63 السابق.

<sup>2</sup> - قرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 2012، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الديوان ج ر، عدد 36، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

## ثانيا: رئيس الديوان

يكلف رئيس الديوان بالقيام بكل أعمال البحث والدراسات والاستشارة والإدارة المرتبطة بالعلاقات مع المحيط المؤسسي والسياسي والنقابي والجمعي الإتصال الحكومي والعلاقات مع أجهزة الإعلام ويطلع بتسيير الإطارات السامية في الدولة والشؤون الخاصة التشريعات وأمن مقر الوزير الأول، صف إلى ذلك إدارة الوسائل والممتلكات، كما ويساعد رئيس الديوان، المكلفون بالدراسات والتلخيص وملحقون بالديوان وله زيادة على ذلك مديرية الوسائل التي تحدد صلاحياتها وتنظيمها بنص خاص<sup>(1)</sup>.

تطبيقا لأحكام المادة 06 من المرسوم التنفيذي 09-63 السابق الذكر، فإن رئيس الديوان يؤهل للتوقيع في حدود الصلاحيات المنوط له باسم الوزير الأول ومن تطبيقات هذه المادة ما ورد في القرار المؤرخ في 04 سبتمبر 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى "السيد محمد سبايي" رئيس الديوان، الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات، إضافة إلى ما سبق، فإن الوزير الأول يفوض توقيعه كذلك إلى مدير إدارة الوسائل وهذا من خلال القرار المؤرخ في 04 سبتمبر 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير إدارة الوسائل. وقد جاء في نص المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيد صالح خوثان" مدير إدارة الوسائل، الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات"<sup>(2)</sup>.

وكذا ما جاء في القرارات المؤرخة في 04 سبتمبر 2012 تتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب مديرين في المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيدة ليندة شيبان نائبة مدير الموارد

<sup>1</sup> - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 السابق.

<sup>2</sup> - قرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 2012، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير إدارة الوسائل، ج ر، عدد 56 ، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

البشرية بمديرية إدارة الوسائل، الإمضاء في حدود صلاحياتها باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تفويضات أعضاء الحكومة

يخضع تنظيم الوزارات في الجزائر وعددها وصلاحياتها لإرادة السلطة التنفيذية وحدها فبعد تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول يتولى هذا الأخير إختيار أعضاء الحكومة ويعرضهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء، يتولى الوزير الأول تحديد صلاحيات كل وزير في الحكومة<sup>(2)</sup>، كما يتولى تنظيم الإدارة المركزية لكل وزارة، وتعتبر الوزارات أهم الأقسام الإدارية وأكثرها شيوعا وإنتشارا لما تتميز به من تركيز لسلطة .

الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولا من وزارته أمام الوزير الأول، فالوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة، يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، وتجدر الإشارة أن هناك من الوزراء من لا يعهد إليه الإشراف على الوزارة، جرى العرف الإداري على تسمية هؤلاء "بوزراء بلا وزارة"

وتشمل سلطات الوزير ثلاث مجالات وهي السلطة الرئاسية والسلطة التنظيمية والسلطة الوصائية المتمثلة في الرقابة البعدية ومثالها رقابة وزير الداخلية على الولايات، ومما لا شك

<sup>1</sup> - قرارات مؤرخة في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 04 سبتمبر 2012، يتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب مديرين، ج ر، عدد 56 ، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

<sup>2</sup> - الحكومة الأخيرة والحالية مشكلة بموجب المرسوم الرئاسي 15—125 مؤرخ في 25 رجب عام 1436 الموافق ل 14 مايو 2015، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر، عدد 25، مؤرخ بتاريخ 18 مايو 2015؛ المعدل والمتمم بالمرسوم رقم الرئاسي 15-194 مؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر، عدد 40، مؤرخ بتاريخ 23 يوليو 2015.



فيه أن كل هذه السلطات لا يمكن أو ليس بمقدور الوزير الاضطلاع بممارستها كلها ولذلك ولحسن سير العمل الإداري وتسهيل لمهمة إدارة الوزارة فإن الوزير يقوم بتفويض بعض إختصاصاته أو تفويض توقيعه للأجهزة المساعدة له في وزارته لذا إقتضى بنا الأمر تبيان سلطة الوزير في التفويض الإداري (الفرع الأول) وتبيان الأشخاص المفوض إليهم في (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### سلطة الوزير في التفويض الإداري

يباشر الوزير بحكم أنه الرئيس الإداري في قطاعه أو وزارته بهذه الصفة السلطة السلمية العليا وهذا ما يؤهله إلى إصدار قرارات فردية (التعيين، التثبيت، النقل والترقية... الخ)، سواء تعلق الأمر بالنسبة لموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها وعادة نجد السادة الوزراء ونظرا لانشغالاتهم الكثيرة يفوضون الأمناء العامون لوزارتهم لممارسة بعض الاختصاصات الإدارية وهذا بغرض التحكم في شؤون القطاع ومن أجل تحقيق الكفاءة والاحترافية في العمل ومنه نبين سلطة الوزير في تفويض إختصاصاته (أولا)، تفويض توقيعه (ثانيا).

### أولاً: تفويض الاختصاص

بالعودة للمرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990، الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات وبتحديد نص المادة 19 منه والتي تنص «يمكن أن يعين الوزير لمدة محددة وعلى أساس برنامج يعد مسبقاً، مسؤولين عن دراسات أو مشاريع ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات وإنجاز مشاريع خاصة»<sup>(1)</sup>.

ينبغي أن يوضح مقرر التعيين حدود المهمة أو المشروع الذي هو بصدد الإنجاز وتحديد آجال ذلك، كما يجب أن يحدد الوسائل الواجب استعمالها لإنجاز هذه المهمة أو هذا

<sup>1</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 01 ذي الحجة عام 1410 الموافق لـ 23 يونيو 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر، عدد 26، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1990.

المشروع وباستقراء نص المادة 19 نجد أن المشرع الجزائري قد خول الوزير تفويض إختصاصاته لصالح الأجهزة المشار إليها في النص ويضيف النص تحويلهم قدر من السلطة لتنفيذ تلك الاختصاصات المفوضة زيادة على ذلك فإن عبارة "لمدة محددة" أي مؤقتة أنه تفويض مؤقت.

نجد أن المشرع قد نص على جميع الشروط لصحة ومشروعية تفويض الاختصاص لصالح الوزير و أولها النص الآذن بالتفويض وكذا في الفقرة الثانية من المادة في عبارة "يوضح مقرر التعيين" أي قرار التفويض وهو الركن الثاني لصحة عملية التفويض وكذا عبارة "حدود المهمة" أي محل أو بوضوح التفويض أي اختصاصات المراد تفويضها، وبالإضافة إلى ما سبق التطرق إليه، فإنه يمكن للوزير أن يفوض بعض من إختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري وهو ما جاء من خلال المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من خلال نص المادة 02 منه والتي تنص "يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطته التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"<sup>(1)</sup>.

يفوض الوزير سلطاته في التعيين والتنظيم لصالح الموظفين "مسؤول المصلحة" وهذا بقرار من الوزير المعني بكل قطاع في الحكومة وما يؤخذ على النص أنه لم يكن واضحا ومحددا فيما يتعلق بسلطة التعيين وسلطة التنظيم التي تعد من صميم سلطات الوزير.

كان أجدد على المشرع أن يوضح ما هي السلطات محل التفويض في هذا الخصوص بالعودة إلى القرارات الإدارية الصادرة من الوزارة نجد مثال تطبيقيا لنص المادة 02 أعلاه

<sup>1</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 01 رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات، ج ر، عدد 13، مؤرخ بتاريخ 28 مارس 1990.

وهو ما جاء في القرار المؤرخ في أول صفر عام 1432 الموافق لـ 06 يناير 2011 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري البيئة في الولايات الصادر وزارة التهيئة العمرانية والبيئة<sup>(1)</sup>، حيث جاء في نص المادة الأولى منه: "تطبيقاً لأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99 السابق ذكره، يفوض إلى مديري البيئة في الولايات، سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا"

ضف إلى ذلك ما ورد في القرار المؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1432 الموافق لـ 20 أبريل 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الطاقة والمناجم في الولايات، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة عن وزارة الطاقة و المناجم، حيث جاء في نص المادة الأولى منه تطبيقاً لأحكام المادة 02 من المرسوم رقم 90-99 "يفوض إلى مدير الطاقة و المناجم في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم باستثناء إنهاء المهام و التعيينات في المناصب العليا"<sup>(2)</sup>.

تبين لنا من استقراء هذه القرارات المركزية أنه ولحسن سير العمل الإداري، منح المشرع الجزائري مكنة لوزراء من أجل تفويض اختصاصاتهم سواء في مجال التعيين والتسيير الإداري للموظفين التابعين لمصالح كل وزارة من أجل التخفيض من حدة التركيز الإداري من جهة ومن أجل تسهيل الوظيفة الإدارية وإنجاز بكل سرعة وفاعلية إلا أنه يحضر على هؤلاء التعيين في المناصب العليا إذ إن النص جاء صريح و واضح من خلال عبارة " باستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا".

<sup>1</sup> - قرار مؤرخ في أول صفر 1432 الموافق 6 يناير 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير لمديري البيئة في الولايات، ج ر، عدد 23، المؤرخ بتاريخ 17 أبريل 2011.

<sup>2</sup> - قرار مؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1432 الموافق لـ 20 أبريل 2011، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلي مديري الطاقة والمناجم في الولايات، ج ر، عدد 46، مؤرخ بتاريخ 17 أوت 2011.

## ثانيا: تفويض الإمضاء

يرخص لأعضاء الحكومة أن يفوضوا توقيعاتهم إلى الموظفين التابعين لوزاراتهم سواء على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى المصالح الخارجية، والمقصود هنا الهيئات الإدارية غير مركزية ويأخذ تفويض الإمضاء مجالا واسعا إذ نجد عدة نصوص قانونية تنظيمية تحول هذه المكنة للوزراء ومن بين هذه النصوص نذكر ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق ذكره من خلال نص المادة 16 منه والتي تنص: "يفوض الوزير إلى مدير الديوان ورئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتهما"<sup>(1)</sup>، من الأمثلة التطبيقية لنص هذه المادة ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 14-155 المؤرخ في 05 مايو 2014 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم<sup>(2)</sup>، حيث جاء نص المادة منه على ما يلي: "يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بموجب قرار إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل توقيع القرارات الفردية و التنظيمية". كما جاء في نص المادة 02 منه: "يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا على الشكل نفسه إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر العرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات وكذا توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهودة لها بصفة قانونية باستثناء ما يتخذ في شكل قرار".

أما فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المركزية المتعلقة بتفويض الإمضاء فإننا نجد عدة قرارات صادرة عن الإدارة المركزية تبرز أهم تطبيقات التفويض في الإدارة العامة الجزائرية<sup>(3)</sup>، فتطبيقات تفويض الإمضاء في الإدارة المركزية الجزائرية من متطلبات العمل

<sup>1</sup> - أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق.

<sup>2</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 14-155 مؤرخ في 05 رجب عام 1435 الموافق لـ 05 مايو 2014، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر، العدد 27، تضمنته المادة 03 منه: "يجب أن يتضمن قرار التفويض إسم المفوض إليه وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض و التي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه".

<sup>3</sup> - القرارات الإدارية المركزية المتعلقة بتفويض الإمضاء:

الإداري وبذلك فإن كل وزارة من الوزارات في التنظيم الإداري المركزي تعتمد على عملية التفويض سواء كان تفويض إختصاص أو تفويض توقيع من أجل تحقيق المصلحة العامة من جهة والإنقاص من التركيز الإداري وما يعود به من معيقات على حسن سير الإدارة العامة في الجزائر وهذا تكريسا لمبدأ التخصيص وتقسيم العمل.

## الفرع الثاني

### الأجهزة المفوض لها

يعتمد الوزير في الإدارة المركزية الجزائرية على مجموعة من الأجهزة التي تساعده في أداء صلاحياته من خلال المساعدة في تحضير الأعمال والقرارات وتسعى إلى التوجيه والتنسيق وتسهر على تطبيق تعليمات وأوامر الوزير، ضف إلى ذلك تسهر على تطبيق القوانين والقرارات على مستوى كل القطاعات التابعة لسلطة الوزير، ومن خلال ما سبق فإن

- قرار مؤرخ في 03 ربيع الأول عام 1435 الموافق ل 05 يناير 2014، يتضمن تفويض إمضاء المدير العام للإصلاح الإداري، ج ر، عدد 07، الصادر عن مصالح الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. نص المادة الأولى منه: " يفوض إلى السيد بومدين بن عثمان المدير العام للإصلاح الإداري، الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات".

- قرار مؤرخ في ربيع الأول عام 1435 الموافق ل 05 يناير 2014، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للتوظيف العمومية، ج ر، عدد 07، حيث جاء في نص المادة الأولى منه: "يفوض إلى السيد بلقا سم بوشمال المدير العام للتوظيف العمومية الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. على جميع الوثائق و المقررات بما في ذلك القرارات باستثناء القرارات المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا".

- قرار مؤرخ في 08 ذي القعدة عام 1436 الموافق ل 23 غشت 2015، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير المالية المحلية، ج ر، عدد 51، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث نصت المادة الأولى منه: يفوض إلى السيد عزالدين كري مدير المالية المحلية الإمضاء في حدود صلاحياته باسم وزير الداخلية و الجماعات المحلية بصفة الأمر بالصرف الرئيسي لحساب التخصيص الخاص رقم 020-302 الذي عنوانه "صندوق تضامن الجماعات المحلية".

- قرار مؤرخ في 28 رجب عام 1436 الموافق ل 17 مايو سنة 2015، يتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب مدير الموظفين، ج ر، عدد 35، الصادر عن وزارة العلاقات مع البرلمان حيث نصت المادة الأولى منه: " يفوض إلى السيد عباس عبد الكريم كشرود نائب مدير الموظفين الإمضاء في حدود صلاحياته باسم وزير العلاقات مع البرلمان على جميع الوثائق و المقررات باستثناء القرارات".

هذا الأخير يجد نفسه أمام كثرة الصلاحيات التي يحوزها مجبرا على تفويض البعض منها إلى الأجهزة المساعدة له وتحت سلطته الرئاسية وهذا من مقتضيات العمل الإداري في الإدارة المركزية الحديثة ونتناول في هذا إطار الأمين العام (أولا) ورئيس ديوان الوزارة (ثانيا) والمسؤولين عن تسيير مهمة في الوزارة (ثالثا) وأجهزة الإدارة المركزية والمصالح الخارجية (رابعا).

### أولا: الأمين العام للوزارة

استحداث هذا المنصب بموجب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-203 المؤرخ في 26 يوليو 2015، حيث نصت: "وظيفة الأمين العام في الوزارة وظيفة عليا في الدولة و هي تحل محل وظيفة مدير ديوان الوزارة"<sup>(1)</sup>، وبذلك تحال مهام مدير الديوان إلى الأمين العام في الوزارة و هي الصلاحيات التي المنصوص عليها في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 السابق ذكره<sup>(2)</sup>.

تحدث في كل وزارة وظيفة أمين عام يتولى تحت سلطة الوزير، تنشيط أعمال جميع هياكل الوزارة و تنسيقها و يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين لهذه الهياكل، حيث يفهم من ما سبق أن الوزير يفوض بعض إختصاصاته للأمين العام و يمنحه قدر من السلطة لممارستها و تحت مسؤوليته، إذا يضطلع الأمين العام بممارسة السلطة السلمية والتنسيق مع كافة الموظفين التابعين لهيكل الوزارة هذا من جهة، كما يخول الأمين العام وفي حدود صلاحياتها لإمضاء على جميع الوثائق والمقررات ومن بينها القرارات بمعنى

<sup>1</sup>- مرسوم الرئاسي 01-197 السابق.

<sup>2</sup>- مرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق لـ 23 يونيو 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر، عدد 26، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1990؛ نص المادة 14 منه: "يضطلع مدير الديوان بتنشيط عمل هياكل الوزارة وتنسيقه ومراقبته والسهر على وحدة تصور القرارات وإعدادها وتنفيذها ويمارس سلطة التسلسل السلمي المباشر على هياكل الوزارة، ويشارك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها وتكامل أعمالهم".

يفوض الوزير للأمين العام سلطة التوقيع على القرارات المركزية التي تعنى بها وزارته<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: رئيس الديوان في الوزارة

ينشط رئيس الديوان في إطار المهام المنوطة به أعمال المكلفين بالدراسات والتلخيص والملحقين بالديوان وينسقها ويتابعها ومن بين أهم المهام تحفيز مشاركة الوزير في أعمال الحكومة وفي ميدان العلاقات الخارجية وتنظيم علاقة الوزارة مع المؤسسات العمومية التابعة لها، إعداد التلاخيص والحصائل عن الأعمال لحساب كامل الوزارة<sup>(2)</sup>، وفي خضم هذه المهام يقوم الوزير بتفويض إمضائه إلى رئيس الديوان وهذا ما جاء في نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 90-188 السابق ذكره بنصها: **"يفوض الوزير إلى مدير الديوان ورئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتهما"**، المثال التطبيقي لهذا النص ما جاء في قرار المؤرخ في 04 سبتمبر سنة 2012 يتضمن تفويض الإمضاء إلى رئيس الديوان الصادر عن مصالح الوزير الأول<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: المسؤولين عن تسيير مهمة في الوزارة

يعين الوزير لمدة محددة وعلى أساس برنامج مسؤولين عن دراسات ومسؤولين عن المشاريع ويخولهم في ذات الوقت سلطة الإدارة والتسيير وذلك لدراسة ملفات وإنجاز المشاريع الخاصة بالوزارة وذلك من خلال مقرر تعيين يوضح حدود المهمة محل الانجاز كذا تحديد الأجل ومنه فان الوزير يفرض جزء من اختصاصاته متبوعة بقدر من السلطة

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 01 جمادى الأولى عام 1422 الموافق لـ 22 يوليو 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر، عدد 40، مؤرخ بتاريخ 25 يوليو 2001، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 15-203 مؤرخ في 10 شوال 1436 الموافق لـ 26 يوليو 2015، ج ر، عدد 42، مؤرخ بتاريخ 05 أوت 2015.

<sup>2</sup> - أنظر المواد 12 و 15 من المرسوم التنفيذي 90-188 السابق.

<sup>3</sup> - القرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق لـ 04 سبتمبر 2012 يتضمن تفويض إمضاء إلى رئيس الديوان حيث نصت المادة الأولى منه على: **"يفوض إلى السيد محمد سبائي رئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياته باسم الوزير الأول على جميع الوثائق والمقررات بما في ذلك القرارات"**، ج ر، عدد 56، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

لهؤلاء من أجل انجاز المهمة وذلك وضح من خلال مقرر التعيين الذي يتضمن الاختصاصات المفوضة ومدة التفويض وكذا حدود التفويض وينبغي على المسؤول عن الدراسات أو المسؤول عن المشاريع أن يبقى الوزير دائما على اطلاع عن مدى تقدم الأشغال أو الدراسات من خلال التقارير الدورية وهو ما يؤكد التبعية الرئاسية من خلال سلطته الرقابية و التوجيه والتعقيب<sup>(1)</sup>.

#### رابعا: أجهزة الإدارة المركزية و المصالح الخارجية

تتكون الوزارة من هياكل متفاوتة الأهمية من بينها مديريات مركزية ومديريات فرعية يشرف إدارتهم مديرين ونواب مديرين بالإضافة إلى الأقسام والمكاتب وللتفصيل أكثر في هذا الخصوص عدنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 14-155 الذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم المؤرخ في 05 مايو 2014 وبتحليلنا لنصوص المواد 01 و 02 منه نخلص أن المشرع قد أجاز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا اختصاصاتهم أو إمضائهم إلى موظفي إدارتهم المركزية وهذا بشرطين هما وجوبية أن يكون هذا الإجراء بموجب قرار إداري مركزي وعلى الأشخاص المفوض لهم أن يحوزا رتبة مدير على الأقل، يخول لهم هذا الإجراء التوقيع على القرارات الفردية أو التنظيمية أجاز المشرع لأعضاء الحكومة أن يفوضوا بنفس الإجراءات السابقة إلى الموظفين الذين يعملون في إدارتهم المركزية والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الإعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر العرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات وكذا توقيع القرارات الداخلية في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهود لها بصفة قانونية باستثناء ما اتخذ في شكل قرار<sup>(2)</sup>.

تجدر الإشارة إلا أن المشرع قد وضع بعض الشكليات التي يجب أن تتوفر في قرار التفويض وهي إسم المفوض إليه والاختصاصات المفوضة مع الإشارة إلى حضر تعدي

<sup>1</sup>-أنظر المواد 19 و 20 من المرسوم السابق.

<sup>2</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 14-155 مؤرخ في 05 رجب عام 1435 الموافق لـ 05 مايو 2014، المتضمن ترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر، عدد 27، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014.



حدود التفويض أي عدم تجاوز الصلاحيات الموكلة إليه وتتطرق أيضا إلى كيفية إنتهاء التفويض الإداري من خلال أنه ينتهي تلقائيا بانتهاء مدة التفويض أو بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه<sup>(1)</sup>.

أما الوضعية الإدارية للمصالح الخارجية والوزارات على مستوى الولاية تدعى أيضا بالمديريات التنفيذية وتشكل مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري وتمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية وتمثل الدولة في شتى القطاعات والمحافظات على وحدتها وتنفيذ قوانينها فهي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة، اقتصادية ومالية اجتماعية وثقافية وفلاحية... الخ، من الخطأ اعتبار المديريات التنفيذية أحد الهياكل الإدارية للولاية أو أنها جزء من التنظيم الإداري للولاية كإدارة محلية رغم اعتراف المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية بعضوية مديري هذه المصالح في مجلس الولاية طبقا لنص المادة 20 منه، ومن بين هذه المصالح الخارجية نذكر:

- مديرية التربية على مستوى الولاية.
- مديرية التجارة على مستوى الولاية.
- مديرية الأشغال العمومية على مستوى الولاية... الخ<sup>(2)</sup>.

تجدر الإشارة إلى أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث أنه ليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري، بل هي فرع متصل بالوزارة يتلقى مديريها تفويض من قبلها من خلال

<sup>1</sup> - أنظر المادة 03 والمادة 04 مرسوم تنفيذي رقم 14-155 السابق.

<sup>2</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر، عدد 48، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1994.

القرارات والمراسيم الرئاسية مثال: القرار المؤرخ في 22 ماي 2012 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري للمديرين الجهويين والمديرين الولائيين<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### التفويض في التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري

تبنى المؤسس الدستوري النظام اللامركزي في الجزائر من خلال نصوص المواد في الدساتير المتعاقبة، حيث نصت المادة 16 من دستور 1996 المعدل والمتمم "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية"، وبذلك تتمثل الهيئات الإقليمية في الجزائر في الولاية والبلدية"، إذ يقوم الوالي بتسيير شؤون الولاية وتمثيلها في جميع الأحوال المنصوص عليها قانونا بإعتباره الممثل القانوني للولاية، ضف إلى ذلك تقوم بعض الأجهزة الإدارية بمساعدته في أداء مهامه بتفويض منه كما أنه يعد ممثل للسلطة المركزية على مستوى الولاية، فهو الوسيط بين الدولة والإدارة المحلية بإعتباره مفوض الحكومة في إقليم الولاية، فهو جهاز إداري ذو تمثيل مزدوج يعمل لحساب الولاية بإعتباره ممثل لها، ويعمل لحساب الدولة بإعتباره الوسيط بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وعليه تفصل سلطات الولي في مجال التفويض في (المطلب الأول).

يمثل رئيس المجلس الشعبي السلطة الإدارية البلدية ويتمتع بجملة من الصلاحيات، تساعده في أدائها مجموعة من الأجهزة والمصالح الإدارية وقد خولته مجموعة من النصوص القانونية تفويض مهامه لهذه الأخيرة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى إقليم الولاية والبلدية وتجدر الإشارة كذلك إلى أنه شخص إداري ذو تمثيل مزدوج يتمتع بصلاحيات مزدوجة بحكم تمثيله للبلدية و تمثيله لدولته ونحول إبراز سلطات ر.م.ش.ب في مجال التفويض الإداري في (المطلب الثاني).

<sup>2</sup>- القرار مؤرخ في 01 رجب عام 1433 الموافق ل 22 مايو 2012، يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري للمديرين الجهويين والمديرين الولائيين، ج ر، عدد 45، مؤرخ بتاريخ 01 أوت 2012.

لا يقتصر التنظيم الإداري اللامركزي على الهيئات الإقليمية وإنما يتعدى ذلك إلى ما يعرف بالتنظيم الإداري اللامركزي المرفقي أو المصلحي والمتمثل في المؤسسات العامة الإدارية التي تعمل على مساعدة الدولة في القيام بوظائفها من خلال منحها الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال الإداري والمالي مشمول بنوع من الرقابة الوصائية، وهذا لتسهيل ممارستها لنشاطها، يتم تسييرها بأساليب التفويض الإداري وهو ما نشرحه في (المطلب الثالث)

### المطلب الأول

#### سلطات الوالي في مجال التفويض الإداري

تضمنت مختلف القوانين المتعلقة بالولاية في الجزائر، الوالي كمثل للسلطة المركزية في إقليم الولاية وكرست المركز القانوني السامي له ومهيمن في أن واحد باعتباره هيئة تنفيذية في الولاية وله صلاحيات واسعة ومتنوعة تتجاوز الصلاحيات الممنوحة له في قوانين الولاية والبلدية، وتمتد إلى مختلف القوانين والتشريعات الأخرى<sup>(1)</sup>.

يتمتع الوالي بالصلاحيات الادارية في مجال تمثيله للدولة وبحكم أنه مفوض الحكومة ومن أهمها نذكر تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير ممرضة في الدولة ويعمل على حماية حقوق المواطنين من خلال السهر على حسن تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يسهر على المحافظة على النظام العام والأمن في الولاية حيث توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في قانون الولاية<sup>(2)</sup>.

يضطلع الوالي بتمثيله للولاية بجميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يمثلها أمام القضاء

<sup>1</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيللة و آفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 42.

<sup>2</sup> - أنظر المواد من 110 إلى 123 من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12، مؤرخ بتاريخ 11 أبريل 1990.

ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يعد الأمر بالصرف ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم<sup>(1)</sup>، وفي إطار كثرة هذه الصلاحيات دعت مقتضيات العمل تفويض إختصاصات الوالي فصله في (الفرع الأول)، وتفويض إمضاء الوالي في (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تفويض إختصاصات الوالي

بإستقراء أحكام قانون الولاية رقم 07-12 فإننا لم نجد أي نص قانوني يفيد بتفويض إختصاصاته لصالح المجلس الشعبي الولائي سواء إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو إلى أعضائه، هذا من جهة، أو إلى أجهزة الإدارة العامة في الولاية ما عدا ما جاء في نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة وهيكلها، حيث أنه وبحكم أن رئيس الدائرة يعد عضو في الإدارة العامة للولاية ويعمل تحت سلطة الوالي فقد نصت المادة: **يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وتفويض منه على الخصوص ما يأتي:**

- ينشط و ينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها.
- يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و التي يكون موضوعها كمايلي:
- الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.

<sup>1</sup> - أنظر المواد من 102 إلى 109 من قانون رقم 12-07 السابق.

**-شروط الإيجار التي تتعدى مدتها 09 سنوات<sup>(1)</sup>.**

بإستقراء نص المادة نصل إلى نتيجة وهي أن هذه الصلاحيات في الأصل تخص الوالي خوله المرسوم التنفيذي تفويضها إلى رئيس الدائرة من أجل تخفيف العبء عليه وذلك لتحقيق المصلحة العامة وتكريس عدم التركيز الإداري في الإدارات الجزائرية، وبغياب أي نص أو مرسوم تنفيذي يخوله تفويض تلك الاختصاصات فإنه لا يجوز للوالي تفويضها ضف إلى ذلك لم نجد التعليمات الوزارية في هذا المجال وهذا ما يؤدي بنا إلى نتيجة في مجال تفويض اختصاصات الوالي، أن مجال تطبيق إجراء التفويض الإداري ضيق جدا ما عدا ما ورد في نص المادة 09 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 والتي تنص: **"يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها و كذلك وفي أية مهمة يفوضها إليه الوالي"**<sup>(2)</sup>، ومنه فإن عبارة "أية مهمة يفوضها الوالي" تعني إختصاص

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق لـ 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر، عدد 48، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1994.

<sup>2</sup> - مرسوم التنفيذي 94-215 السابق؛؛ يسيطر الوالي على الحياة الإدارية في الولاية ويملك تحت سلطته باعتباره ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة كل المصالح غير المركزة، والمتمثلة أساسا في المديرية القطاعية، يسير وينسق الوالي بين هذه القطاعات من خلال مجلس الولاية الذي لم يذكر في قانون الولاية الحالي، غير أنه عاد إلى الوجود القانوني من خلال المرسوم التنفيذي 94-215 لكن بمحتوى آخر من حيث جماعة التسيير إذ بعد الوالي المهيم عليه بالنظر إلى قانون الولاية ويحتكر الهيئة التنفيذية وهو ما يبرر تراجع المشرع عن تسمية المجلس التنفيذي للولاية بحذف كلمة تنفيذي، و في خضم كل هذه المهام إلا أن المشرع لم يبين أو يكرس إمكانية تفويض اختصاصات الوالي لهذه الأجهزة السابقة؛ كما نظم المرسوم المذكور سابقا أجهزة الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي لمساعدته في مهامه في إدارة شؤون الولاية وهي الكتابة العامة والديوان والمفتشية العامة، كما نظم صلاحيات رئيس الدائرة كجهاز مساعد للوالي من حيث الرقابة على البلديات والتنسيق بينها بتفويض منه؛ يملك الوالي تحت سلطته أيضا الإدارة المحلية ومديرية التقنين والشؤون العامة وهذا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 94-217 المؤرخ في 23 يوليو 1994 يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، ج ر، العدد 48؛ كما يظهر مؤخرا توجه السلطات المركزية لدعم مركز الوالي وإعطائه البطاقة البيضاء، فقد ورد في خطاب رئيس الجمهورية على إثر اختتام إجتماع الولاية بالحكومة يوم 02 مايو 2002 مايلي: "... أما على مستوى الولايات فهناك الولاية الذين يمثلون السلطة الأولى التي تمثل كافة الحكومة وذاك لا يقلل في شيء لا من مسؤولية الوزراء المكلفين بقطاعات محددة ولا من فعاليتهم ولا من قيمة الخدمات التي يمكنهم تقديمها

أصيل للوالي مفوض إلى رئيس الدائرة، وبذلك فإن هذا الأخير هو الجهاز الوحيد المعني بتفويض اختصاصات الوالي، ورغم صدور قانون الولاية الجديد إلا أن المرسوم التنفيذي السابق لا يزال ساري المفعول.؛ تعقبا على ما سبق فإن سلطات الوالي في مجال تفويض الإختصاص ضيقة، وما يعاب على المشرع أنه لم يوضح ذلك في قانون الولاية وهو ما يعيق إجراء التفويض الإداري على مستوى الولاية كهيئة إدارية تمثل عدم التركيز الإداري في الجزائر وهو ما يعود بالسلب على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على مستوى إقليم الولاية.

## الفرع الثاني

### تفويض إمضاء الوالي

بلعودة لأحكام قانون الولاية رقم 07-12 فيما يتعلق بتفويض الإمضاء تنص المادة 126 منه: **"يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها"**، فالملاحظ أن النص لم يحدد الهيئات المفوض لها في هذا المجال محيلا بذلك إلى التنظيم وهذا من أجل مقتضيات تسيير المرافق العامة في الولاية، ضف إلى ذلك أن مجال تفويض التوقيع له مجال واسع في المجال التطبيقي على المستوى المحلي خصوصا في الولاية<sup>(1)</sup>.

بالعودة للتنظيم وبتحديد المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر نجد عدة تطبيقات لتفويض الإمضاء في نصوصه منها المادة 08 فإن الوالي يقوم بتفويض إمضائه إلى رئيس

---

للبلاد"- خطاب رئيس الجمهورية في إختتام إجتماع ولاية الجمهورية، يوم 02 مايو 2002 موقع رئاسة الجمهورية على الانترنت:

[WWW.EL-MOURADIA.DZ](http://WWW.EL-MOURADIA.DZ). تم الإطلاع عليه: يوم 23 يوليو 2016 على الساعة 11:30؛ في ظل هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة هذا ما يجعلنا نميل إلى الحكم بأن النظام الإداري الجزائري نظام عدم تركيز بالرغم من وجود بعض مقومات اللامركزية فيه في ضل عدم فعالية صلاحيات وسلطات المجالس المنتخبة.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 126 من قانون 07-12 السابق.

الديوان الذي يمثل عضو في الإدارة العامة للولاية يعمل تحت سلطة الوالي وهذا في حدود إختصاصه بأن لا يتجاوز حدود التفويض الموضحة في قرار التفويض المستوفي لكل الشروط من أجل الحفاظ على مشروعياته القانونية، صنف إلى ذلك ما جاء في نص المادة 28 من المرسوم السابق الذي يخول الوالي تفويض إمضاءه إلى أعضاء مجلس الإدارة في الولاية فيما يتعلق بكل المواضيع التي تدخل في صلاحياته وبذلك يمنحهم تفويض التوقيع على جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك من أجل تحقيق السرعة والفعالية في العمل على مستوى الولاية لتحقيق المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التفويض الإداري

البلدية هي تلك الوحدة التي تنتج عن تقسيم إقليم الدولة في الجزائر إلى وحدات محلية متماثلة تمثل المستوى القاعدي، وتشكل كل مجموعة من البلديات ولاية، تشكل هذه الأخيرة

<sup>1</sup> - أنظر المادة 08 و 28، من المرسوم التنفيذي 94-215 السابق؛ كان لزاما على المشرع الجزائري أن يسن قانون واضح يتعلق بالتفويض الإداري على مستوى الهيئات اللامركزية يحدد من خلاله الاختصاصات أو التوقيعات المفوضة وهو ما قام به المشرع المصري الذي استخدم في تنظيمه للتفويض اتجاهين مختلفين هما:

الاتجاه الأول: تنظيم التفويض في الاختصاص بتشريع عام.

النوع الأول: تنظيم التفويض لبعض الاختصاصات الإدارية داخل الإدارة المركزية للدولة أو فيما بينها و الإدارات اللامركزية بنوعها المرفقية و الإقليمية وحدها.

النوع الثاني: تنظيم تفويض بعض الاختصاصات الإدارية داخل الإدارات اللامركزية الإقليمية وحدها.

الاتجاه الثاني: تنظيم التفويض الإداري في نصوص متفرقة بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين و قرارات إدارية متفرقة البعض منها جمهورية و الأخرى وزارية.؛ للمزيد عد إلى: عيد قرطيم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2010، ص 272؛ أما التفويض في الإدارة العامة الفرنسية فهو مشابه جدا لتطبيقاته في الإدارة العامة الجزائرية بحكم تأثر المشرع الجزائري بالقانون الفرنسي واجتهادات القضاء الإداري الفرنسي في الأصل العام في التفويض هو تأسيسه على نص تشريعي أو لائحي يتضمن أحكام عامة تنظمه أي كان نوعه تفويض اختصاص أو تفويض توقيع، voir:

- VEDEL Georges et DELVOLVE Pierre, Droit administratif, Puf, paris, 1996 p 198.

وحدة المستوى الثاني أو الأعلى في التقسيم الثاني للإدارة اللامركزية في الجزائر، وبذلك تعد البلدية جماعة إقليمية قاعدية وأساس اللامركزية وهذا ما كرسته المادة 16 من دستور 1996 المعدل والمتمم في الفقرة الثانية منها والتي تنص: "البلدية هي الجماعة القاعدية"<sup>(1)</sup>. وهذا لاتصالها المباشر بالمواطنين، وتمكنهم من المشاركة في تسيير شؤونها وهو ما ذهبت إليه مختلف التعاريف التي تناولت البلدية في قوانين البلدية إذ أكدت المادة 01 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية على: "ان البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"<sup>(2)</sup>.

تتشكل البلدية من هيئات منتخبة محليا حيث أنها تشكل الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية، تتكون من هيئة مداولة تدعى المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وبحكم أنه الهيئة التنفيذية للبلدية، وله جملة من الصلاحيات الإدارية في تسييره للبلدية حيث أنه الممثل الحصري للبلدية ويمثلها في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وتجدر الإشارة إلى أنه ذو تمثيل مزدوج فهو يمثل الدولة على مستوى البلدية ويكلف بهذا الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريعات والتنظيم، وعليه نحدد سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض اختصاصاته الإدارية (الفرع الأول) وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض إمضائه في (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76، مؤرخ بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25، مؤرخ بتاريخ 14 أبريل 2008 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63 مؤرخ بتاريخ 16 نوفمبر 2008 المعدل بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 14، مؤرخ بتاريخ 07 مارس 2016.

<sup>2</sup> - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37 مؤرخ بتاريخ 03 يوليو 2011.



## الفرع الأول

## سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض اختصاصاته

بالعودة إلى أحكام قانون البلدية رقم 11-10 السابق ذكره وبتحديد في مجال صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا نجد أنها خولته تفويض إختصاصاته، ولكن المشرع لم يشر إلى ذلك صراحة لتأكيد صحة ما سبق قوله نعود إلى نص المادة 86 من قانون البلدية التي تنص: "لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا"<sup>(1)</sup>، أعقبها المادة 87 من قانون البلدية التي تنص " وفي إطار أحكام المادة 86 أعلاه، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.
  - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
  - إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
  - \*التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
  - التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي النائب العام المختص إقليميا"<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 86 من قانون 11-10 السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 87 من قانون البلدية السابق .

\*التصديق: ألغت الحكومة نهائيا إلزامية التصديق طبقا للأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارة العمومية وهذا حسب المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبقا للأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارة العمومية، ج ر ، عدد 72، مؤرخ بتاريخ 16 سبتمبر 2014، فإنه لا يمكن للمؤسسات والإدارة والأجهزة والهيئات العمومية والجماعات المحلية وكذا المصالح التابعة لها أن تشترط التصديق

بإستقراء لكل من نص المادة 86 و 87 من قانون البلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدية هو الشخص الأصيل في تنفيذ المهام المنصوص عليها في المادة 87، إلا أنه ولكثرة انشغالاته يقوم بتفويضها إلى المندوبين البلديين والمندوبين الخاصين من أجل القيام بهذه الاختصاصات ومنه تجدر الإشارة إلى ان صياغة المادة لم تكن سليمة، فالقصد من المادة وفي الواقع العملي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يفوض اختصاصاته بحكم انه ضابط الحالة المدنية وبذلك فإن هذه الاختصاصات تحدث أثار قانونية وتنشئ مراكز قانونية من خلال تفويضها فإنه ينقل معها سلطة حقيقية للمفوض إليه و يقوم بها دون الرجوع إلى الأصيل وهذا وفقا لقرار التفويض المنصوص عليه في الفقرة 06 من المادة 87 تخص هذه الأحكام تفويض اختصاص وليس تفويض الإمضاء.

بذلك لا يمكننا القول إن ما جاء في نص المادة السابقة هو تفويض الإمضاء لأن مميزات هذا التفويض تقتضي عدم نقل إختصاص للمفوض إليه وإنما تقتصر على نقل عمل مادي لا ينتج مراكز قانونية ولا يتطلب نقل سلطته لأدائه، وإنما هو تجسيد لإرادة الأصيل (ر.م.ش.ب) ويتم بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض ما يؤكد أن ما جاء في نص المادة 87 هو تفويض اختصاص عندما نتوقف عند عبارة "تحت مسؤوليته"

المتفق عليه أن تفويض الإمضاء لا ينتج عنه مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسه لأنه لا ينقل السلطة والاختصاص وإنما ينقل العمل المادي وبذلك نصل إلى نتيجة إلى أن ما جاء في نص المادة السابقة من قانون البلدية هو تفويض إختصاص وليس تفويض توقيع، لذلك يجب على المشرع الجزائري إعادة صياغة نص المادة 87.

بالعودة لأحكام قانون البلدية القديم رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، من خلال نص المادة 171 التي تضمنت تفويض صريح لاختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض اختصاصاته المالية والمتمثلة في إصدار حوالات الصرف، وما يأخذ على

---

طبقا للأصل على نسخ الوثائق الصادرة عنها أو عن أي منها في إطار الإجراءات الإدارية التي تعدها، فيما أستثنى المرسوم الحالات المنصوص عليها صراحة بموجب قانون أو مرسوم رئاسي.

النص أنه لم يحدد الشخص المفوض له<sup>(1)</sup>، إلا أنه بالعودة إلى قانون البلدية الحالي من خلال نص المادة 203 التي تنص على: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل..."<sup>(2)</sup>.

مما سبق فإن المشرع من خلال قانون البلدية الحالي حذف هذه المكنة في مجال تفويض إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا الأمر مشوب بنوع من الغموض وعدم التحديد والتوضيح من خلال استقراء نصوص قانون البلدية ولعل السبب وراء حذف مكنة تفويض الاختصاص في المجال المالي هو عدم كفاءة موظفي البلدية أو المندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين نظرا لعدم تلقيهم تكوين متخصص في هذا المجال أو سبب ذلك هو ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15، مؤرخ بتاريخ 11 أبريل 1990، (ملغى)؛ نصت المادة 171: "يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي حوالات العرف، ويمكن تفويض هذا الاختصاص وإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقته لازمة يتخذ الوالي قرار يقوم مقام حوالة الرئيس طبقا للتشريعات السارية المفعول".

<sup>2</sup> - أنظر المادة 203 قانون البلدية 11-10 السابق.

<sup>3</sup> - إن عدم اشتراط قانون الانتخابات الجزائري الصادر بموجب القانون العضوي 12-01 مؤرخ في 18 صفر الموافق ل 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 01؛ لأي مستوى دراسي معين على المترشحين يفسح المجال لوصول منتخبين محدودي المقومات العلمية الى المجالس المحلية المنتخبة، مما ينعكس سلبا على تثمين وحسن استغلال الموارد المالية للجماعات المحلية وبالنسبة للبلديات يهيمن الأمين العام على المجالس المنتخبة ويصبح هو الرئيس الفعلي للبلدية أمام إنعدام الكفاءة للمنتخبين؛ لذلك نرى ضرورة تكوين الإطارات المحلية وفقا لحاجيات ومتطلبات الإدارة الحديثة إضافة إلى إشتراط مستوى تعليمي جامعي للمترشحين للانتخابات المحلية، الشيء الذي من شأنه أن يحسن من تسيير المالية المحلية و يقلل من التبعية للسلطة المركزية لان رفع المستوى لهؤلاء أصبح أكثر من ضروري، وفي هذا الإطار كتب الأستاذ MUZELLEC Raymond " أن الإدارة الحسنة للأعوان لم تصبح كافية و تحتاج الجماعات المحلية إلى مهارة عالية وأصبح تأهيل المستخدمين أمرا حتميا" أنظر:

-MUZELLEC Raymond, Finances Locales, Dallez, France, 1996, p 172. « Le bon vouloir des agents ne suffit plus, Les collectivités locales ont besoin d'un savoir faire de plus en plus aigu. La qualification du personnel est une exigence absolue. »

## الفرع الثاني

## سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض إمضائه

بالعودة إلى أحكام قانون البلدية الحالي رقم 10-11 وفيما يتعلق بتفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن المشرع الجزائري قد نص صراحة على هذه المكنة القانونية في العديد من المواد، ففيها بسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض إمضائه إلى الأمين العام للبلدية، فقد نصت المادة 129 على أنه: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه.
- إعداد محضر تسليم وإستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68.

يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية، باستثناء القرارات، تستثنى القرارات الإدارية من تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي لأنها من صميم الاختصاصات التي لا يجوز تفويضها بحكم طبيعتها القانونية<sup>(1)</sup>.

تنشئ البلدية المندوبيات والملحقات لضمان حسن سير مهام المرافق العامة ينشط هذه المندوبية البلدية منتخب يدعى المندوب البلدي ويعين بموجب مداولة باقتراح من رئيس المجلس البلدي، حيث أن هذا المندوب يتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي

<sup>1</sup> - قانون البلدية رقم 10-11، السابق.

البلدي وبإسمه ويتلقى تفويض بالإمضاء منه لضمان حسن سير ذلك المرفق البلدي بانتظام وفق لما جاء في نص المادة 135 من قانون البلدية<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بالمندوب الخاص فإنه وفي الكثير من الأحيان يصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو لضرورة. يحدث المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولته ملحقة إدارية ويحدد مجال اختصاصاتها ويعين لها مندوبا خاصا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعي قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتلقى تفويض بالإمضاء بإسمه، ويتولى المندوب الخاص كذلك وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية<sup>(2)</sup>، نستنتج أن المندوب الخاص يتلقى نوعان من التفويض الأول تفويض بالإمضاء بإسم رئيس المجلس الشعبي البلدي لتسيير الملحقة الإدارية والثاني تفويض إختصاص فيما يتعلق بتوليه وظائف ضابط الحالة المدنية في ذلك الجزء من البلدية وهي حالة جديدة أضافها المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الحالي رقم 10-11 .

### المطلب الثالث

#### أساليب التفويض الإداري في مجال الإدارة اللامركزية المرفقية الجزائرية.

عاشت الجزائر منذ 1989 إلى غاية 2016 عدة التحولات السياسية والاقتصادية والتي انعكست على الدولة ومؤسساتها وعلاقاتها بالمواطن وفي ظل تزايد الحاجة العامة وضرورة تلبيةها بفعالية ونوعية أضحي من أهم نتائج التحولات التي وراء الحد من العجز الذي تعرفه الهيئات اللامركزية المرفقية بالموازاة مع ضمان المستوى المطلوب من الخدمة العمومية والذي يتحقق من خلال انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتحرير النشاطات العمومية وإزالة الاحتكارات وظهور التعاون ما بين القطاع العام والخاص وتفعيل دور الخواص.

<sup>1</sup> - تنص المادة 135 من قانون 10-11 السابق: "يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وبإسمه ويتلقى منه تفويض بالإمضاء".

<sup>2</sup> - أنظر المادة 138 من قانون البلدية رقم 10-11 السابق.

أسس المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية والتنظيمية لهذه المكنة القانونية سواء على المستوى المحلي أو المستوى المركزي من خلال عدة أساليب لتفويض المرافق العامة من بينها نذكر عقد الامتياز، عقد الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير، عقود البيوت التي تعد من أهم الوسائل القانونية للتفويض في مجال الإدارة اللامركزية المرفقية. ونكتفي بدراسة في هذا المجال بدراسة عقد الامتياز **(الفرع الأول)**، والتسيير المفوض في **(الفرع الثاني)** ومما سبق فان تفويض المرفق العام هو: " ذلك العقد الذي يتولى من خلاله شخص من أشخاص القانون العام تسيير المرفق العام بكل مسؤولية ويكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر لشخص آخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجديد و التسيير العادي للمرفق"<sup>(1)</sup>.

## الفرع الأول

### عقد الامتياز

يتمثل واجب الدولة الأساسي في اختيار الطريقة المناسبة لإدارة المرافق العامة المكلفة بإدارة النشاط وإشباع الحاجة الجماعية، ذلك أن كفاءة المرفق العام وفعاليتيه في تقديم الخدمة العامة المنوطة به، تتوقف إلى حد كبير على اختيار الطريقة المناسبة والمثلى لإدارة المرفق العام فالسياسة التنموية الهادفة والجادة هي التي تسعى إلى الرفع من المستوى المحلي وتهدف إلى جعل الجماعة المحلية البنية الأساسية للتنمية وبعد عقد الامتياز أحد الطرق التي تلجأ إليها الدولة لإدارة المرافق العمومية، إذ تعهد بمقتضاه إلى أحد أشخاص القانون الخاص بمهمة إدارة مرفق عام على نفقته وحسابه لقاء تقاضي مقابل نقدي من المستفيدين

<sup>1</sup>- DELVOLVE Pierre, Droit public de l'économie,(T : 03), Dalloz, Paris, France, 1998, p 608.

من خدماته لذلك يتعين علينا قبل إبراز دور عقد الامتياز كأداة شراكة بين الإدارة العامة والقطاع الخاص وقبل ذلك نتطرق إلى تعرف هذا العقد (أولا) ثم بيان أركانه وتفصيل أهم خصائصه (ثانيا) وصولا لتطبيقات عقد الإمتياز في الإدارة العامة المرفقية (ثالثا).

### أولا: تعريف عقد الامتياز

اختلف وتطور تعريف المرفق العام باختلاف وجهات النظر إلى المرافق العامة الصناعية والتجارية وهكذا كانت التعاريف الفقهية والاجتهادية مترافقة مع هذه النظرية إلا أن تقنية الإدارة المفوضة *la gestion déléguée* بمعناه التقليدي والكلاسيكي قد تطورت بتطور النظرية إلى المرفق العام، وفكرة تحقيق النفع العام فأصبح للإمتياز معنى أوسع ويات يعرف كالتالي: "إمتياز المرفق العام هو العقد الذي بموجبه تكلف جماعة شخص حقيقي أو معنوي هو الغالب من أشخاص القانون الخاص بإدارة وإستثمار مرفق عام على حسابه ومسؤوليته بواسطة عماله وأمواله وتحت رقابة الإدارة لمدة محدودة و طويلة نسبيا لقاء أجر يتقاضاها منتفعي المرفق العام، أو تحدده النتائج المالية للإستثمار"<sup>(1)</sup>.

لم يقدم المشرع الجزائري تعريف للمصطلح القانوني غير أنه وبرجوع بعض القوانين نجدها عرفت عقد الإمتياز ومن ذلك نص المادة 76 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه: "عقد من عقود القانون العام و يسلم لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يقدم طلبا لذلك طبقا لشروط"<sup>(2)</sup>.

ضف إلى ذلك ما ورد في المرسوم الرئاسي المنظم للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من خلال نص المادة 210 من المرسوم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الفقرة 02 منها: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام وإستغلاله، إما تعهد له فقط بإستغلال المرفق

<sup>1</sup> - علي خاطر الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2003، ص 282.

<sup>2</sup> - قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 14 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر، عدد 60. مؤرخ بتاريخ 04 سبتمبر 2005.

العام. يستغل المفوض له المرفق العام بإسمه و على مسؤوليته تحت مراقبة السلطة المفوضة ويتقاضى عن ذلك إتاوة من مستخدمي المرفق العام، يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات وإستغلال المرفق العام بنفسه"<sup>(1)</sup>، وبذلك فإن المشرع الجزائري خرج عن القاعدة المعهودة وهي عدم تعريف المصطلحات، إذ أنه يتبين لنا من خلال نص هذه المادة أنه قد حدد تعريف وأركان عقد الإمتياز وأعتبرف بأنه أسلوب إداري لتفويض المرافق العامة.

بالعودة القضاء الإداري الجزائري جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 مارس 2004 قضية رقم 11950 فهرس رقم 11952 مايلى: "إن عقد الإمتياز التابع لأملاك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الإمتياز للمستغل، بالإستغلال المؤقت لعقار تابع للأملاك الوطنية بشكل إستثنائي وبهدف محدد ومتواصل مقابل دفع أتاوة لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه" ومن هذا التعريف يتضح لنا أن مجلس الدولة إعتبرف صراحة بالطابع الإداري والعام لعقد الإمتياز باعتباره أسلوب للتفويض في الإدارة اللامركزية المرفقية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: أركان وخصائص عقد الإمتياز

يتمتع عقد الإمتياز بأركان وخصائص تميزه عن غيره من أساليب تفويض المرافق العامة وبذلك نتناول أولا أركان عقد الإمتياز ثم ثانيا نتناول خصائصه كالتالي:

#### 1- أركان عقد الإمتياز

- أطراف العقد أو ما يطلق عليه الجانب العضوي لعقد الامتياز ويتمثل أساسا في أن عقد الامتياز أو الالتزام يضم وجوبا جهة إدارية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية من جهة أو

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، عدد 50، مؤرخ بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

<sup>2</sup> - قرار رقم 11950، فهرس رقم 115952، مجلس الدولة الغرفة الثالثة، مجلة مجلس الدولة، عدد 25، الجزائر، 2004.



الشركات أو أحد الأفراد من جهة أخرى أو كما يتداول عليه قانون شخص من أشخاص القانون الخاص<sup>(1)</sup>.

- محل عقد الامتياز ينصب على إدارة مرفق عام عادة ما يكون اقتصاديا فلا يتصور أن تعهد الإدارة لأحد أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق إداري لما في ذلك من خطورة تمتد آثارها لفئة المنتفعين من خدمات تلك المرافق الإدارية هي عادة لا تستدرج الخواص للاستثمار فيها بحكم عدم استهدافها الربح وهو المحرك لهذا القطاع<sup>(2)</sup>.

- الشكلية بمعنى إن نقل المرفق العام لأحد الأفراد والشركات يتم بموجب وثيقة رسمية تتضمن جميع الأحكام المتعلقة بتسيير المرفق وضمان أداء الخدمة التي تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة و يجب على الملتزم التقيد بها إذا ارتضى التعاقد مع الدولة أو البلدية أو الولاية، ومما سبق فلا إلزام إلا بموجب دفتر الشروط تحدد فيه الإدارة سلفا سائر الأحكام المتعلقة بتسيير المرفق ويدخل في هذا المجال آثار العقد بالنسبة للإدارة والملتزم معها يحدد من خلاله سلطات وامتيازات الإدارة من جهة وحقوق والتزامات المتعهد مع الإدارة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

ومن أمثلة دفاتر الشروط المطبقة في الجزائر: دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بمنح امتياز الطريق السريع والمنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-38 المؤرخ في 08 سبتمبر 1998<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012-2013، ص 40.

<sup>2</sup> - أكلي نعيمة، نفس المرجع السابق، ص 44.

<sup>3</sup> - أكلي نعيمة، نفس المرجع السابق، ص 42.

<sup>4</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 96-38 مؤرخ في 12 جمادى الأولى الموافق ل 08 سبتمبر 1996 المتضمن منح امتياز الطريق السريع، ج ر عدد 55، مؤرخ بتاريخ 25 سبتمبر 1996؛ مصدر الإلزام في عقود الامتياز مستمد من دفتر الشروط وهذا ما كرسه المشرع في القانون 12-07 حيث أحال بموجب المادة 149 التنظيم بخصوص دفتر شروط نموذجي يحكم سائر

## 2- خصائص عقد الامتياز

يعتبر عقد الامتياز في التشريع الجزائري أسلوب استثنائي لتسيير المرافق العامة، إذ أن الأصل هو تسيير الإدارة لمرافقها العامة تسييرا ذاتيا أو ما يعرف بأسلوب الاستغلال المباشر، وهو ما ورد في نص المادة 149 من قانون الولاية رقم 12-07 التي تنص:

"إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فانه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به"<sup>(1)</sup>، فبذلك فإن عقد الإمتياز يعد إستثناء على مبدأ شخصية التسيير الإداري للمرافق العامة وأسلوب من أساليب التفويض الإداري في مجال الإدارة المرفقية<sup>(2)</sup>، لذلك فإنه عقد إداري بما يربط بين سلطة وبين أحد أشخاص القانون الخاص، والإدارة من خلال هذا العقد تتمتع بسلطات إستثنائية تفرضها صفتها كشخص من أشخاص القانون العام وهذا بغرض حماية فئة المنتفعين بمقابل حقوق المتعهد والتزاماته. يلزم المتعاقد مع الإدارة أن يتولى تسيير مرفق عام يحدده العقد ويتقيد بكل الضوابط بما فيها

الولايات من باب التوحيد في مجال قواعد العمل و تقادي للاختلافات التي قد تحدث بين الولايات وهو ذات الأمر الذي أشارت إليه المادة 155 من قانون البلدية 11-10 السابق.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 149 من قانون رقم 12-07 مؤرخ في 12 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12، مؤرخ بتاريخ 29 فبراير 2012.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدانمرك، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الدراسات العليا، ص 04، عن الموقع:

فحص الموقع يوم 11 جوان 2016 على الساعة [www.ao\\_academy.org/docs/3aqd\\_alimtiyaz.doc](http://www.ao_academy.org/docs/3aqd_alimtiyaz.doc)

.22:30

\* - "نظرية فعل الأمير" هو عمل غير متوقع ناجم عن إجراء مشروع قامت به السلطات العامة مهما كان أساس هذا الإجراء أو مضمونه. يؤدي من حيث النتيجة إلى جعل تكاليف العقد أشد إرهافاً بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة. مما يسمح له بالمطالبة بالتعويض الكامل عن الأضرار التي لحقت به. ويتفق الاجتهاد والفقهاء الإداريان على ذلك، وللمزيد من المعلومات حول مفهوم هذه النظرية عد إلى: DE LAUBADERE Andre, Traité théorique et Pratique des contrats, administratif, L.G.D.J, 1956, pp, 778-789.

المالية وكذلك تجسيد المساواة بين فئة المنتفعين ضف لذلك أن المتعاقد يتحمل في عقد الإمتياز النفقات الناتجة عن تسيير المشروع ويضمن له سيرا منتظما ومستمر وبالمقابل تلتزم جهة الإدارة في حال إختلال توازنه المالي بأن تعيد له هذا التوازن وهو ما جاء في إجتهد القضاء الإداري الفرنسي من خلال \*نظرية فعل الأمير"

ثالثا: تطبيقات عقد الإمتياز في الإدارة العامة المرفقية

يمنح الإمتياز في التشريع الجزائري من جانب الإدارة المركزية بإعتبارها ممثلا للدولة أو من جانب الإدارة المحلية ممثلة في الولاية والبلدية، ومنه نتناول هذا الموضوع كالتالي:

1-منح عقد الإمتياز من جانب السلطة المركزية بالعودة للمرسوم التنفيذي رقم 02-40 المؤرخ في 14 جانفي 2002،<sup>(1)</sup> المتضمن المصادقة على إتفاقية إمتياز إستغلال الخدمات المتعلقة بالنقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران الخليفة للطيران، نجد المادة الأولى من هذا المرسوم قد ورد فيها صراحة عبارة "تمنح الدولة بموجب هذه الإتفاقية شركة الخليفة للطيران التي تقبل إمتياز إستغلال خدمات جوية للنقل العمومي وذكرت المادة 02 منه "أن مدة الإمتياز حددت بـ 10 سنوات من المصادقة على الإتفاقية ويمكن تجديدها" أما المادة 04 فحملت صاحب الإمتياز مسؤولية إدارة المرفق وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 2000-43 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2000<sup>(2)</sup>.

حملت المادة 08 منه صاحب الإمتياز أيضا مسؤولية تجاوز الأسعار المصادق عليها من قبل السلطة المكلفة بالطيران المدني وأعطت المادة 16 من المرسوم السابق دفتر شروط خاص بالدولة و الحق المطلق بالشراء مقابل تعويض عادل ومنصف، وفي حالة الخلاف على المبلغ ترفع الدعوة أمام القضاء المختص، وأعتبرت المادة 17 أن تحويل الإمتياز

<sup>2</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 02-43 مؤرخ في 30 شوال عام 1422 الموافق لـ 14 يناير 2002، يتضمن المصادقة على اتفاقية إمتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة طيران "الخليفة للطيران"، وكذا دفتر الشروط المرافق لها، ج ر، عدد 04، مؤرخ بتاريخ 16 يناير 2002.

<sup>2</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 2000-43 مؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1420 الموافق لـ 26 فبراير 2000، يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية وكيفياته، ج ر، عدد 08، مؤرخ بتاريخ 01 مارس 2000.

للغير باطل ولا أثر له مما يؤكد على طابعه الشخصي، وحدد الملحق الخطوط الداخلية والخارجية<sup>(1)</sup>.

وفي تطبيق آخر لعقد الإمتياز الصادر عن الإدارة المركزية ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 02-41 المؤرخ في 14 جانفي 2002 المتضمن المصادقة على إتفاقية إمتياز إستغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "أنتينيا للطيران" وقد أبرمت هي الأخرى بإسم الدولة كما ورد في المادة الأولى من المرسوم أعلاه، وحددت مدتها بـ10 سنوات، أما المادة 02 تضمنت مسؤولية صاحب الإمتياز في تسييره للمرفق، أما المادة 04 منه إلزامه خاصة بإحترام الأسعار المتفق عليها في الإتفاقية<sup>(2)</sup>.

## 2- منح عقد الإمتياز من جانب الإدارة اللامركزية

أسس المشرع الجزائري لأسلوب الإمتياز كمكنة قانونية لتفويض تسيير المرافق العامة ومهما يكن من أمر فإن عقد الإمتياز بالنسبة للإدارة المحلية يأتي بعد أسلوب التسيير المباشر أو أسلوب المؤسسة العمومية، وهو الترتيب الذي جاء به المشرع الجزائري من خلال عدة نصوص قانونية أهمها ما جاء في قانون الولاية من خلال نص المواد 142 و146<sup>(3)</sup>.

وقانون البلدية من خلال نص المواد 151 و153<sup>(4)</sup>، التي نص من خلالها المشرع على أولوية تسيير الإدارة لمصالحها بنفسها أو بأسلوب المؤسسة العامة، غير أنه وبالرجوع للواقع المالي للبلديات والذي عانت منه كثيرا أدى بها إلى عدم إقدامها على إستغلال المرافق العمومية الاقتصادية بهذين الأسلوبين مما حتم عليها إعتقاد أسلوب الإمتياز بهدف المحافظة على دورها الاقتصادي من جهة وتلبية الحاجة العامة من جهة أخرى ويجعلنا أمام

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر النشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص ص 472 .473.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع نفسه ، ص 473.

<sup>3</sup> - أنظر المواد 142 من 146. قانون رقم 12-07 السابق.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 151 و 153 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2011 يتعلق بالبلدية ج ر، عدد 37، مؤرخ بتاريخ 03 يوليو 2011.

حقيقة لا يمكن إنكارها، وهي أن رهان المستقبل سيجعل عقد الإمتياز أحد أهم أدوات وأليات مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة العمومية في الاضطلاع بأعباء التنمية الشاملة. كرس هذا الأسلوب من خلال قانون الولاية في نص المادة 149 السابق ذكرها.

أما قانون البلدية فقد نصت المادة 155 تحت عنوان الإمتياز وتفويض المصالح العامة على: **"يمكن لمصالح العمومية المذكورة في المادة 149، أعلاه أن تكون محل إمتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول ويخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم"**<sup>(1)</sup>

## الفرع الثاني

### التسيير المفوض

تفويض الخدمات العمومية هي وسيلة جديدة من أجل تبني رؤيا جديدة من خلال تقليص دور تدخل الدولة في تسيير الخدمات العمومية ومنه لفائدة أعوان وهيئات جديدة وهو ما أملت الحاجة الملحة إلى نماذج جديدة بإمكانها دخول المنافسة على أساس تحقق المردودية والنجاعة فالانفتاح الذي تعرفه الأسواق العالمية في شتى المجالات وأمام الابتكارات أصبح من الضروري تخلي الدولة ولو تدريجيا عن تسيير بعض المصالح العمومية لا سيما تلك التي تتمتع بالصفة التجارية والصناعية لإمكانية دخولها عالم المنافسة وهذا لتفادي النقائص والاختلالات التي يعرفها التسيير العمومي ضمن ما يسمى حاليا التسيير المفوض وعليه نقد مفهوم للتسيير المفوض (أولا) ثم نحدد أهم خصائصه (ثانيا) وصولا الى تقييم التجربة الجزائرية في مجال التسيير المفوض (ثالثا).

<sup>1</sup> - المادة 149 من قانون 10-11 السابق تضمنت المصالح العمومية التي يجوز تفويضها عن طريق عقد الإمتياز وهذه الموضوعات هي التي تكون محل تفويض عقد الإمتياز وفقا لما جاء في نص المادة 155 من قانون البلدية، وعدم ذكر مجالات الامتياز في قانون الولاية سببه أن الاختصاصات البلدية أوسع من الاختصاصات الولائية.

## أولاً: تعريف التسيير المفوض

إن التسيير المفوض يعد مصطلحاً جديداً عرف في فرنسا من خلال نص القانون 93-122 المؤرخ في 09 جانفي 1993<sup>(1)</sup>، فحسب الأستاذ CHENUAUD Carole "هو عقد من خلا له يمكن أن يعهد الشخص المعنوي بتسيير المرفق العام وتحت مسؤوليته للمفوض له الخاص، وهذا بالمقابل المالي ويلتزم بتسيير الحسن للمرفق حتى وإن إقتضى الأمر بناء هياكل أو عملية تمويل المرفق العام"<sup>(2)</sup>.

وعرفه الأستاذ عبد الله حداد: " بأنه طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة، تشابه عقد الامتياز وتختلف عنه لان المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول. كما أن الملتمزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين بينما في التسيير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم"<sup>(3)</sup>.

## ثانياً: خصائص تفويض التسيير

يتميز التسيير المفوض في وجود خدمة عمومية محل لتفويض تسييرها من خلال توكيل شخص آخر يقوم بهذا النشاط في ظل علاقة بين الطرفين هي علاقة تعاقدية بشروطها: التنفيذ، المقابل المالي، مدة معينة تحدد في العقد، الرقابة، إذ أنه اتفاق بين إرادتين، السلطة العمومية و المتعامل المتعاقد وتعلق تفويض التسيير بالاستغلال للمصلحة العمومية بوجود نوع من الاستقلالية مع تمسك الإدارة بسلطة تنظيم النشاط العمومي وتكون العلاقة مباشرة

<sup>1</sup>- loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative a la prévention de la corruption et a la loi transparence de la vie économique et des procédures publiques.

<sup>2</sup> - CHENUAUD Carole -frazier ,la notion de la délégation de service public revue de droit public , 1995,p-p, 09-11.؛ La délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.»

<sup>3</sup> - عبد الله الحداد، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، منشورات عكاظ، الأردن، 2001، ص 152.

بين المستعملين والمستغل للمصلحة العمومية، وتكون مسؤولية المفوض هي مسؤولية مباشرة، لأنه نظرا لكونه الواجهة أمام المستعملين فهو مسؤول على استمرارية الخدمات العمومية مع احتفاظ الإدارة بحق الرقابة<sup>(1)</sup>

### ثالثا: التجربة الجزائرية في مجال التسيير المفوض

كانت أول التجارب الجزائرية للتسيير المفوض من خلال تفويض خدمات تسيير المياه والتطهير في كبرى المدن الجزائرية إلى هيئات دولية ذات تجربة عالية في هذا المجال على غرار Suez-Environnement<sup>(2)</sup>، على سبيل المثال سنتطرق الى العقد الذي تم تجديده مع الهيئة الاقتصادية السابقة فيما يخص تسيير المياه والتطهير لولاية الجزائر حيث أنه في 25 نوفمبر 2005 أبرمت كل من المؤسسة العمومية الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير مع Suez-Environnement عقد لتسيير خدمات المياه والتطهير لولاية الجزائر دخل حيز التنفيذ في 01 مارس 2006 لمدة 05 سنوات متبوعا بفترة إنتقالية لمدة 06 أشهر، وقد أبرم هذا العقد من أجل تسيير شركة المساهمة للمياه والتطهير للجزائر Seaal وهو العقد الذي إنتهى بحلول 31 أوت 2011 وقد كان الهدف من هذا التعاقد بالإضافة إلى تحسين عمليات للتزويد والخدمات المقدمة للمواطنين بلوغ فترات التزويد بالمياه 24/24 ساعة خلال ثلاث سنوات ونصف الموائية إبرام العقد.

بإنتهاء العقد قررت السلطات العمومية من خلال بروتوكول إتفاق<sup>(3)</sup>، مواصلة منهج تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير عملا بما جاء في القانون رقم 05-12

<sup>1</sup> - بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-2012، ص ص 59-60.

<sup>2</sup> - هي تطور للشركة ليون للمياه التي نشأت سنة 1880 والتي تكفلت فيما بعد بتوفير المياه لمدينة كان الفرنسية (موناكو)، وفي سنة 2001 نشأت suez-lyonnaise des eaux من خلال انصهار ليون للمياه والهيئة المالية suez وتجمعت من خلال ذلك مصالح المياه تحت اسم lyonnaise des eaux وفي سنة 2008 دخلت suez-environnement البورصة كفاعل معترف به في مجال تسيير المياه والفضلات من خلال اندماج GAZ de France et suez.

<sup>3</sup> - بودراف مصطفى، المرجع السابق، ص 78.

المتعلق بالمياه من خلال نص المادة 76 منه التي تنص "يسلم إمتياز استعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه الذي يعتبر عقدا من عقود القانون العام لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون"<sup>(1)</sup> ومنه نستنتج أن المشرع الجزائري بدأ يكرس هذا الأسلوب في تفويض المرافق العامة نظرا لمقتضيات المرحلة الراهنة التي تعيشها الجزائر في ضل تراجع عائدات البترول وضعف التأطير البشري للجماعات المحلية.

فالهدف المرجو من خلال تفويض تسيير الخدمات العمومية يتمثل أساسا في اختيار التوجه نحو الكفاءة والفعالية وكذا إرساء الإنضباط والجدية وتحسين مردود المؤسسات وتعميق تشجيع روح المبادرة والإبداع وعصرنة طرق لتسيير حسب المعايير الحديثة والعمل على نقل الخبرات والمعارف الخاصة بالتسيير وبوجه عام العمل على تقليص دور تدخل الدولة في التسيير المباشر للمؤسسات وتكليف الأدوار التي ينبغي عليها لعبها، حيث ينبغي عليها تبني إصلاحات رشيدة ومجدية حول إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، مع فسخ المجال أمام المبادرات الخاصة في ضل الرأسمالية الإقتصادية.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 76 من قانون المياه السابق.



الذاتية

بعد دراستنا لموضوع التفويض الإداري توصلنا إلى نتائج متعددة إذ أن عدم التركيز الإداري هي الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية وبمقتضاها يخفف العبء عن السلطة المركزية، ومن أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام التفويض الإداري الذي يسير في خط متوازي مع نظرية الإختصاص فإذا كان القانون هو الذي يحدد الإختصاص فهو من يأذن بتفويضه.

تستلزم ضروريات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الرؤساء المختصين بعض من أعمالهم واختصاصهم إلى موظفين آخرين مرؤوسين لهم وهذا بأن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصه إلى أحد المرؤوسين بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض ويجب أن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل وبغياب الرقابة يفقد التفويض معناه الحقيقي.

توجد صور أخرى مشابهة لنظام التفويض الإداري سواء في مجال القانون الخاص مثال النيابة أو الوكالة أو في مجال القانون العام والتي قد تتسبب في بعض الأحيان الخلط بينهما كنظام الإنابة والحلول التفويض التشريعي الاستخلاف نقل الاختصاص ونظرية المفوض الفعلي و التي سبق التطرق لها.

يتميز التفويض الإداري بكثرة أنواعه وهذا حسب نظرة كل فقيه في المجال الإداري أو الإدارة العامة إلا أن أهم نوعين للتفويض الإداري ومعمول بهما حالياً هما تفويض الاختصاص الذي يتم من خلاله النقل الحقيقي للاختصاص أما التفويض في التوقيع الذي يتم من خلاله نقل الاختصاص المادية دون القانونية وبالتالي فإن لكل نوع قيمته القانونية وأوجه اختلاف وأحكام خاصة بكل نوع.

يعتمد التفويض الإداري في جانبه التأسيلي على جملة من المبادئ التي ينبأني عليها نظامه القانوني وهي أساسه من بينها مبدأ توازي السلطة والمسؤولية مبدأ التحديد الوظيفي ومستوى السلطة، مبدأ وحدة القيادة والتدرج الهرمي، ومبدأ التفويض على أساس التخطيط المستقبلي.

نظرا لأهمية التفويض الإداري في حسن سير المرافق الإدارية إذ أنه يخفف من حدة التركيز الإداري بالدرجة الأولى ويحقق المعنى الحقيقي للديمقراطية ويساهم في ربح الوقت وكذا تبسيط الإجراءات الإدارية ويساهم كذلك في تنمية قدرات المرؤوسين وإعداد قيادات مستقبلية قادرة على تحمل المسؤولية.

لنجاح عملية التفويض الإداري لبدأ من مراعاة مبدأ المشروعية الإدارية إذا أن هذا إجراء تحكمه مجموعة من الشروط القانونية والفنية لضمان صحة هذا الإجراء لكي يحدث أثاره القانوني وبالتالي فإن عد احترام الإدارة لهذه الشروط يؤدي إلى إمكانية إبطال ذلك إجراء إما من طرف الإدارة نفسها ما يسمى بإلغاء الإداري أو من خلال القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء إلا في الحالات الإستثنائية أين يجيز القضاء الإداري مخالفة هذه الشروط القانونية .

تتجم عملية التفويض الإداري مجموعة من الآثار القانونية سواء بالنسبة للرئيس الإداري من خلال تفويض اختصاص أو تفويض توقيعه أو بنسبة للمرؤوس المفوض له وما ينتج عن ذلك من مسؤولية اتجاه رئيسه الإداري، وبما أنه إجراء زماني هو وسيلة مؤقتة محددة بحكم هذه الخاصية فإن لنهاية التفويض الإداري عدت أحكام قانونية، يتبع ذلك عدة مشاكل الإدارية تؤدي إلى إعاقة إجراء التفويض الإداري منها ما يعود إلى الرئيس الإداري وأخرى ترجع إلى المرؤوس ومنها ما يعود إلى التنظيم الإداري.

وعليه نقدم مجموعة من الحلول المقترحة لعلاج المعوقات التفويض الإداري:  
أولا بالنسبة للمعوقات التي ترجع للرئيس الإداري قد توجه القائد الإداري المسائل الصعبة في تحقيق نظام فعال للاتصال والمتابعة والرقابة بحيث يمكن من خلاله التأكد من حسن استخدام السلطة المفوضة وتحقيق الأهداف المطلوبة إذ يجب على السلطة صاحبة الاختصاص في التعيين 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 و الإحاطة بجوانب الأمور قبل البت

فيها وتمكنه من إيجاد الحلول والثبات في مواجهة الصعوبات والأزمات حتى يتسنى ويسهل عليه تفويض بعض صلاحياته وأن يهتم بالأمور الأساسية وضرورة العمل على تغيير الفهم الخاطئ للتفويض لدى الرؤساء الذين ينظرون إلى التفويض على أنه إقراراً بعدم قدرة الرئيس على تحمل المسؤولية والتخوف من ممارسة السلطة أضعف سلطة الرئيس أو تقليل من هيئته ويجب على ذلك الإهتمام بتدريب وتأهيل القادة الإداريين وإيضاح مزايا التفويض باعتباره وسيلة فعالية لحسن سير العمل الإداري من أجل تحقيق أهداف التنظيم الإداري فرفض التفويض سيؤدي إلى إضعاف مركز الرئيس لأنه يصبح عاجز عن إنجاز كافة اختصاصات المسندة إليه قانون وهو ما يعود بالسلب على الوظيفة الإدارية والمصلحة العامة.

أما ثانياً الحلول المقترحة لعلاج المعوقات التي تعود للمرؤوسين فعلاج 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 مرؤوسهم ويزيد من ثقتهم بهم والعمل على تكوين المرؤوسين حتى تكون لهم الرغبة والثقة الكبيرة في القيام باختصاصاتهم إلى جانب استخدام امتيازات السلطة العامة في إطار الوظيفة الإدارية دون حقوق من الخطأ الشخصي أوالمسؤولية بإضافة إلى رفع معنويات المرؤوسين من خلال خلق نظام للحوافز فيما يتعلق بقبول التفويض الإداري للقضاء على ظاهرة الرفض الجماعي المرؤوسين في هذا المجال من أجل خلق روح المنافسة بين العاملين وهو ما يساعد في عملية إنتقاء الموظفين الأكفاء الذين يستحقون الترقية في الرتبة أو الدرجة في أقرب وقت من خلال أن التفويض الإداري يفتح المجال الخبرة و يدخل في نقاط تقييم الموظفين هو ما يساهم في إعداد نخبة من القادة الإداريين في المستقبل متمكنة من أساسيات التنظيم الإداري.

إن المعوقات التنظيمية تلعب دوراً كبيراً في عدم وضوح وفشل فكرة التفويض الإداري وهذا ما سبق الإشارة إليه ولتفادي هذا الأمر يجب أولاً من الناحية القانونية أن يوضح المشرع النصوص القانونية المجيزة للتفويض كما وبيبان ما هو موضوع

للتفويض وما هو خارج عن إطار التفويض و هذا من خلال الدستور أو القوانين العادية وخاصة العضوية إضافة إلى المراسيم الرئاسية و التنفيذية والتعليمات التي من شأنها التأسيس للتفويض القانوني في إطار مبدأ المشروعية الإدارية.

أما من الناحية العملية فإن الرئيس الإداري و بحكم أنه مصدر السلطة يجب أن يكون مؤهلا فكريا ذو كفاءة إدارية عليا في مجال القانون الإداري له نظرة شاملة للمنظومة الإدارية التي يرأسها هذا من جهة وقادر على وضع الخطط العملية في مجال التنظيم والتسيير الإداري كما يجب أن تكون لدى الرئيس الإدارة الحقيقية في تفعيل مكنة التفويض وذلك من خلال منح فرصة حقيقية للمرؤوس بشأن القيام ببعض الاختصاصات محل العملية الإدارية وبالمقابل يكون الرئيس ملزم بتقبل الأخطاء الشخصية التي قد تقع وهذا في إطار التكوين المستقبلي للقادة الإداريين ضف لذلك أن الخطة الإدارية الناجحة تحتوي على شرح وتوضيح للسياسات والأهداف التي يجب تحقيقها في إطار السلطة الرئاسية يفترض تدخل الرئيس في عمل المرؤوس من خلال التوجيه السليم و الإرشاد من أجل تنمية قدراته الإدارية.

ونخلص إلى حتمية التطبيق الحسن لمبادئ التنظيم الإداري وفي كثافة المستويات سواء المركزية أو اللامركزية وذلك من خلال التدرج في السلطات والمسؤوليات والتوازن بينهما وتقسيم العمل والتخصص فيه كما أن وجود نظام معلومات قوى داخل التنظيم يسهل عملية الاتصال داخل الإدارة ويحقق الغاية من عملية التفويض الإداري، وبهذا نكون قد تطرقنا للجانب النظري للتفويض في مجال القانون الإداري.

توصلنا من خلال دراستنا للجانب تطبيقي للتفويض الإداري في الإدارة العامة الجزائرية إلى نتائج متعددة من خلال مستويين، المستوى الأول الإدارة المركزية الجزائرية، بالعودة لسلطات رئيس الجمهورية في مجال التفويض الإداري نجد أن الدستور يخوله جملة من الصلاحيات السياسية والإدارية بحكم أنه القائد الإداري الأول في البلاد وبحكم طبيعتها الدستورية لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها إلى غيره، مثل سلطة التعيين و سلطة الحفاظ على أمن وسلامة البلاد.

أما فيما يتعلق بإختصاصاته في مجال التنظيم أو تلك الإختصاصات الإدارية غير دستورية، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض إختصاصاته أو إمضائه إلى مسؤولي مصالح رئاسة الجمهورية وهو ما جاء في مجموعة من القوانين والتنظيمات والقرارات الوزارية والرئاسية وبالأخص مدير الديوان والأمين العام للحكومة، وقبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 كان يجوز لرئيس الجمهورية تفويض إختصاصاته إلى الوزير الأول فيما يتعلق برئاسة مجلس الوزراء، إلا أن هذه المكنة قد حذفها المؤسس الدستوري في التعديل الأخير الذي مس دستور 1996.

صلاحيات الوزير الأول محدودة في ضل ازدواجية السلطة التنفيذية، حيث يساعد في إدارة السلطة المركزية ويخوله الدستور مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية، حيث أن الصلاحيات الدستورية المنوطة بالوزير الأول لا يجوز له تفويضها، ضف إلى ذلك أنه لا يوجد أي نص دستوري يخول الوزير تفويض إختصاصاته أو إمضائه فيما يتعلق بهذا المجال أما فيما يتعلق بإختصاصات الوزير غير دستورية وهي المتعلقة بمتابعة العمل الحكومي، فإنه يجوز له تفويضها إلى بعض الموظفين في الوزارة على رأسهم مدير ديوان الوزير الأول ورئيس الديوان من أجل التخفيف من حدة التركيز الإداري وتحقيق الفاعلية والسرعة في العمل الإداري وهذا من خلال مجموعة من التنظيمات والقرارات الوزارية.

تطبيقا لمبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه، فان لكل قطاع وزير يعمل على حسن إدارته، يتلقى هؤلاء صلاحياتهم من الوزير الأول، ويعملون في ظل برنامج رئيس الجمهورية، حيث إن مقتضيات العمل الوزاري تفرض على الوزراء تفويض اختصاصاتهم أو إمضائهم إلى الموظفين العاملين في وزارتهم وهذا طبقا لما أجازته النصوص والتنظيمات والقرارات الإدارية الوزارية حيث يكون محل تفويضات الوزراء كل من الأمين العام للوزارة ورئيس ديوان الوزارة و المسؤولين عن تسيير المهام في الوزارات، ضف إلى ما سبق أن استقرار التنظيمات والقرارات الإدارية الوزارية يفيد بأنه يمكن أن تتلقى أجهزة الإدارة المركزية والمصالح الخارجية تفويضات من الوزارة حسب نوعية نشاط تلك الأجهزة أو المصالح الخارجية.

أما تطبيقات المستوى الثاني فنقصد به الإدارة اللامركزية المحلية و المرفقية في الجزائر، إذ أن الإدارة اللامركزية في الجزائر لها وجهان الإدارة المحلية الإقليمية والإدارة المحلية المرفقية أو المصلحية، فتفويضات الإدارة المحلية الإقليمية في الجزائر تتمثل من خلال سلطات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض إختصاص أو إمضاء، أما فيما يتعلق بالتفويض في مجال الإدارة اللامركزية المرفقية، نجد أن المشرع الجزائري قد نص على جملة من الأساليب لتسيير مصالح الجماعات المحلية المرفقية وهذا من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، ويتعلق الأمر بعقد الامتياز وأسلوب التسيير المفوض اللذان يعدان من أحدث وسائل التفويض في مجال المرافق العامة من أجل تحقيق التنمية في ظل ضعف التأطير البشري للإدارات المحلية.

تقييما لتطبيقات التفويض في التنظيم الإداري الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري لم يكن واضح فيما يتعلق بإجراء التفويض الإداري من خلال إستقراء نصوص الدستور رغم التعديل الدستوري الأخير، ضف لذلك أن تحليلنا لنصوص مواد المراسيم سواء الرئاسية أو التنفيذية كشف عن عدم تأطير قانوني واضح خصوصا فيما يتعلق بتفويض الإختصاص، على عكس تفويض الإمضاء الذي وجدنا له عدة تطبيقات في المنظومة الإدارية الجزائرية كما أن قوانين الإدارة المحلية جاءت شبه خالية من إجراء تفويض الإختصاص، ما عدا بعض المراسيم التنفيذية المنظمة لها بينما تفويض الإمضاء مكرس في بعض النصوص القانونية بشكل محتشم، رغم أن الواقع يكشف عن عدم إتباع الإدارة لأي ضوابط قانونية بهذا الخصوص بعد محولة حصولنا على نماذج للقرارات تتضمن تفويض الإختصاص أو الإمضاء.

ومما تقدم نرى أن مجال تطبيق التفويض الإداري في الجزائر مطبقا سواء في المستوى الأول أو المستوى الثاني للتنظيم الإداري في الجزائر، إلا أنه يعاني نقص في التأطير القانوني في المنظومة القانونية الجزائرية، لذلك فإن المشرع الجزائري ملزم بتنظيم إجراء التفويض الإداري وتنظيمه بقانون خاص أو تقنين ولو في إطار الإجراءات وشروط صحة هذه المكنة، من أجل تحقيق الغرض الحقيقي منه وهو

عصرنة وتحديث التنظيم الإداري الجزائري في ظل مفهوم عدم تركيز السلطة والديمقراطية الحقيقية وفاعلية النشاط الإداري و تحقيق أهداف الإدارة.

نقترح عدت حلول في شكل توصيات في الأخير من أجل دعم تكريس حقيقي لمكنة التفويض الإداري في الإدارة الجزائرية نعددها فيما يلي:

- نقترح أن يقوم المؤسس الدستوري بتخصيص فصل كامل في الدستور بعنوان تفويضات الإدارة العامة في الجزائر.
- يجب أن ينظم التفويض بقانون خاص وفقا للأسس المنظم بها في فرنسا لأن هذا التفويض يمارس في الواقع العملي دون ظوابط.
- القواعد القانونية لا تكفي وحدها للتطوير الإداري، لذلك يجب أن يصاحبها عدة تنظيمات لاحقة للتفسير والتطبيق.
- أن يتضمن قانون التفويض وجوبية نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية للجمهورية إذا كان القرار مركزيا، أو نشر في مقلر الإدارة المحلية إذا كان مصدر القرار محليا، للحفاظ على حقوق الغير حسني النية.
- وجوب تعديل قانون الإنتخابات الحالي 01-12، إذ أنه يكرس الرداءة وسبب وصول أشخاص عديمي الكفاءة محدودي القدرات للمناصب العليا في الإدارة لعدم نصه على أي مؤهل أو مستوى دراسي للترشح، مما يؤثر في عملية إجراء التفويض الإداري.
- مراعاة الجهات الإدارية المختلفة لأسس الجدارة في إختيار وإنتقاء الموارد البشرية شاغلي الوظائف القيادية بما ينعكس على الإدارة بإيجاب والفاعلية في الأداء.
- إعتقاد موضوع التفويض مقياس يدرس في كلية الحقوق و العلوم الإدارية الجزائرية.
- تكريس أساليب تفويض المرافق العامة في قوانين الإدارة المحلية في ظل عدم كفاءة الأخيرة في تسيير المرافق من جهة ومحدودية مواردها المالية الذاتية.



# قائمة المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

1 - الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د ط، الدار الجامعية لبنان، 1994.
2. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، الطبعة الأولى، دار الفرقان للنشر عمان، 1982.
3. حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في مجلس قضاء الدولة، الجزء الأول، دار هومة للنشر، الجزائر، 2002.
4. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د ط، الدار الجامعية للنشر الإسكندرية، مصر، 1991.
5. حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2005.
6. خالد خليل ظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
7. زيد منير عبوي، التنظيم الإداري - مبادئ وأساسياته، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
8. سامح عبد المطلب عمار وعلاء محمد سيد قنديل، التطور التنظيمي، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر، الأردن، 2010.
9. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في علم الإدارة العامة، د ط، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
10. \_\_\_\_\_ الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، د ط دار الفكر العربي، مصر، 1977.
11. \_\_\_\_\_ الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1982.

12. \_\_\_\_\_ الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2002.
13. سنان الموسوي، الادارة المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الجدلاوي، اليمن 2003.
14. شريف خاطر، القانون الاداري، د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1989.
15. صلاح الدين فوزي، الادارة العامة من المحيط العالمي الى المركز المحلي، د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
16. صلاح الشنواني، التنظيم والادارة في قطاع الأعمال، د ط، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 1999.
17. طارق المجذوب، الادارة العامة، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005.
18. عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم والادارة، د ط، الجامعة الجديدة مصر 2002.
19. عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الادارة العامة، د ط، دار السيرة، الأردن 2009.
20. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
21. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الادارة العامة، د ط، دار الجامعية لبنان، 1983.
22. \_\_\_\_\_ عبد الله، التنظيم الاداري، د ط، منشأة المعارف، مصر، 2004.
23. عبد الله الحداد، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، د ط، منشورات عكاظ، الأردن، 2001.
24. عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف للنشر مصر، 2004.
25. علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.

26. علي شريف و آخرون، الادارة المعاصرة، د ط، دار الفكر الجامعي، مصر 2008.
27. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015.
28. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
29. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، 2001.
30. عيد قرطيم، التفويض في الاختصاصات الادارية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
31. ماجد راغب الطلو، علم الادارة العامة و مبادئ الشريعة الاسلامية، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.
32. مجدي محمود محب حافظ، موسوعة أحكام المحكمة الادارية العليا المصرية في خمسين عام - من عام 1955 حتى 2005، خمس أجزاء، دار محمود للنشر و التوزيع، مصر، 2007.
33. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الاداري، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
34. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الاداري، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
35. محمد عبد الحميد أبو زيد، آثار التفويض في الاصلاح الاداري - دراسة مقارنة- د ط، دار النهضة العربية، مصر، 1977.
36. محمد ناصر المهنة، التحديث في الادارة العامة و المحلية و المؤسسات، د ط دار شباب الجامعة، مصر، 2003.
37. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

38. مصطفى أبو زيد فهمي و حسين عثمان محمد عثمان، الادارة العامة، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003
39. مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010.
40. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الأول، دار الثقافة الأردن، 2008.
41. وليد حيدر حابر، التفويض في إدارة وإستثمار المرفق العام - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 2- الرسائل و المذكرات:
- أ- الرسائل:
1. بن محمد قارة السعيد، التفويض الاداري، ومدى آثاره في فاعلية الادارة ( بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010.
2. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة - دراسة مقارنة - رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة عين الشمس، مصر، 1982.
- ب - المذكرات:
1. أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
2. بو خروبة كلثوم، النظام القانوني، للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الادارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1990.
3. بوجمعة بو لقرينات، القيادة الادارية، ودورها في تطوير الادارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر 1982.

4. بودراف مصطفى، التسيير المفوض التجربة الجزائرية في مجال المياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2012.
5. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012-2013.
6. مصطفى شريف، القرارات و العقود الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
7. منور كربوعي، التفويض الاداري وتطبيقاته في الادارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الادارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
8. منير قتال، القرار الاداري محل دعوى الالغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون منازعات الادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

### 3- المقالات:

1. عادل عبد المنعم عطية، أساليب ممارسة السلطة الرئاسية والحلول والتفويض فيها، مجلة التنمية الإدارية العدد 26، بالقاهرة، مصر، 2006.
2. عزوي عبد الرحمان، فئة القوانين الجديدة: قوانين العضوية، أو النظامية، وفقا للدستور الجزائري، لسنة 1996، المجلة القانونية التونسية، تونس، عدد 03، 2002.
3. عمار بوضياف، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الادارة المحلية والقطاع العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الدراسات العليا، الدانمرك، 2003 .
4. محمد تاجر " بدأ سريان ميعاد رفع دعوى الالغاء "، المحاماة، مجلة تصدر، عن منظمة المحاماة، منطقة تيزي وزو، العدد 03، 2005.

5. مخلوفي باهية، تأثير المنافسة على فكرة المرفق العام ، الملتقى الوطني حول التسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون الخاص ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، يومي 27-28 أبريل 2011.
6. منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلات الدراسات القانونية، الجزائر، العدد 02، 2002.

#### 4- النصوص القانونية:

##### أ- الدستور:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1963.
- 2- أمر رقم 67- 97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور الجمهورية الجزائرية، ج ر، عدد 94 مؤرخ بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- 3- مرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر، عدد 09، مؤرخ بتاريخ 01 مارس 1989، (ملغى).
- 4- مرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76، مؤرخ بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25، مؤرخ بتاريخ 14 أبريل 2008 المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 مؤرخ بتاريخ 16 نوفمبر 2008 المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 14، مؤرخ بتاريخ 07 مارس 2016.

##### ب- القوانين:

- 1- أمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر، عدد 78 مؤرخ في 30 سبتمبر 1975، المعدل

- والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1426 الموافق ل 20 يونيو 2005، ج ر عدد 44، مؤرخ في 23 يوليو 2005.
- 5- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية ج ر، عدد 15، مؤرخ بتاريخ 11 أبريل 1990، (ملغى).
- 6- قانون الولاية، رقم 90-09، مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر، عدد 15، مؤرخ بتاريخ 11 أبريل 1990.
- 7- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق ل 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، مؤرخ بتاريخ 08 مارس 1991.
- 8- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه ج ر عدد 60، مؤرخ بتاريخ 04 سبتمبر 2005.
- 9- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق ل 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومي ج ر عدد 46 مؤرخ بتاريخ 16 يوليو 2006.
- 10- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر 1429، الموافق ل 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ج ر عدد 21 مؤرخ بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 11- أمر رقم 11-01 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق ل 23 فبراير سنة 2011 يتضمن رفع حالة طوارئ ج ر عدد 12، مؤرخ بتاريخ 23 فبراير 2011.
- 12- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يوليو 2011 يتعلق بالبلدية ج ر، عدد 37، مؤرخ بتاريخ 03 يوليو 2011.
- 13- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 12 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ج ر، عدد 12، مؤرخ بتاريخ 29 فبراير 2012.



ج-المراسيم التنظيمية:

1- المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم الرئاسي رقم 89-44 مؤرخ في 04 رمضان عام 1409 الموافق لـ 10 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ج ر عدد 15، مؤرخ بتاريخ 12 ابريل 1989، (ملغى).
- 2- مرسوم الرئاسي رقم 90-321 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1411 الموافق لـ 17 أكتوبر 1990 يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها ويضبط اختصاصات وكيفية تنظيمها ج ر عدد 45، مؤرخ بتاريخ 24 أكتوبر 1990.
- 3- مرسوم الرئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 21 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 04 يوليو 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، عدد 29، مؤرخ بتاريخ 12 يوليو 1991.
- 4- مرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 13 ربيع الأول 1412 الموافق لـ 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر، عدد 44، مؤرخ بتاريخ 25 سبتمبر 1991.
- 5- مرسوم الرئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992 يتضمن اعلان حالة طوارئ، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 09 فبراير 1992.
- 6- مرسوم الرئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 17 رجب 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999 يتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ج ر عدد 76، مؤرخ بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
- 7- مرسوم الرئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 01 جمادى الأول عام 1422 الموافق لـ 22 يوليو 2001 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها، ج ر، عدد 40، مؤرخ بتاريخ 25 يوليو 2001، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 15-203 المؤرخ في 10 شوال 1436 الموافق لـ 26 يوليو 2015، ج ر، عدد 42، مؤرخ بتاريخ 05 أوت 2015.

8- مرسوم الرئاسي رقم 09-128 مؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1430 الموافق لـ 27 أبريل 2009، المتضمن تجديد مهام الوزير الأول " السيد أحمد أو يحي بصفته الوزير الأول ، ج ر ، عدد 25 ، مؤرخ بتاريخ 29 أبريل 2009 .

9- مرسوم الرئاسي رقم 10-149 مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1431 الموافق لـ 28 مايو 2010 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر ، عدد 36 ، مؤرخ بتاريخ 30 مايو 2010 .

10- مرسوم الرئاسي رقم 14-156 مؤرخ في 08 رجب عام 1435 الموافق لـ 08 مايو 2014 يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماع الحكومة، ج ر ، عدد 27 ، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014 .

11- مرسوم الرئاسي رقم 15-203 مؤرخ في 10 شوال عام 1436 الموافق لـ 26 يوليو ، 2015 ، ج ر ، عدد 27 ، مؤرخ بتاريخ في 24 مايو 2015 .

12- مرسوم الرئاسي رقم 15-125 مؤرخ في 25 رجب عام 1436 الموافق لـ 14 مايو 2015 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 25 ، مؤرخ بتاريخ 18 مايو 2015 ، المعدل والمتمم بالمرسوم رقم الرئاسي 15-194 مؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليو 2015 ، ج ر ، عدد 40 ، مؤرخ بتاريخ 23 يوليو 2015 .

13- مرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2016 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ، عدد 50 ، مؤرخ بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

## 2- المراسيم التشريعية:

1- مرسوم التشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 06 فبراير 1993 يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ ، ج ر ، عدد 08 ، المؤرخ بتاريخ 07 فبراير 1993 .

3- المراسيم التنفيذية:

- 1- مرسوم التنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 01 رمضان 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، مؤرخ بتاريخ 28 مارس 1990.
- 2- مرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في 01 ذي الحجة 1410 الموافق لـ 23 يوليو 1990 يحدد هيكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ج ر عدد 26، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1990.
- 3- مرسوم التنفيذي رقم 91-307 مؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق لـ 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا في الدولة ج ر عدد 43، المؤرخ بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق لـ 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، الجريدة الرسمية، عدد 48، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1994.
- 5- مرسوم التنفيذي رقم 94-217 مؤرخ في 23 يوليو 1994 يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية وعملها ج ر عدد 48، مؤرخ بتاريخ 27 يوليو 1994.
- 6- مرسوم التنفيذي رقم 2000-43 مؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1420 الموافق لـ 26 فبراير 2000 يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية و كفاءته ج ر، عدد 08، مؤرخ بتاريخ 01 مارس 2000.
- 7- مرسوم التنفيذي رقم 02-43 مؤرخ في 30 شوال عام 1422 الموافق لـ 14 يناير 2002 يتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة طيران " الخليفة للطيران" و كذا دفتر الشروط المرافق لها ج ر عدد 04، مؤرخ بتاريخ 16 يناير 2002.

- 8- مرسوم التنفيذي رقم 06-194 مؤرخ في 4 جمادى الأولى عام 1427 الموافق ل 31 ماي 2006، يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر، العدد 36، مؤرخ بتاريخ 21 مايو 2006. (ملغى).
- 9- مرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 11 صفر 1430 الموافق 07 فبراير 2009 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه، ج ر، عدد 10، مؤرخ بتاريخ 11 فبراير 2009.
- 10- مرسوم التنفيذي رقم 09-64 مؤرخ في 11 صفر عام 1430 الموافق ل 07 فبراير 2009 يحدد صلاحيات مديرية ادارة الوسائل للوزير الأول و تنظيمها ج ر عدد 10، مؤرخ بتاريخ 11 فبراير 2009.
- 11- مرسوم التنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبقا للأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارة العمومية، ج ر، عدد 72، مؤرخ بتاريخ 16 سبتمبر 2014
- 12- مرسوم التنفيذي رقم 14-155 مؤرخ في 05 رجب عام 1435 الموافق ل 05 مايو 2014 يرخص لأعضاء الحكومة تفويض امضائهم ج ر عدد 27، مؤرخ بتاريخ 10 مايو 2014.

#### د-القرارات:

##### 1- القرارات القضائية:

- 1- قرار رقم 76077، المجلس الأعلى الغرفة الادارية، مؤرخ في 28 جويلية 1990م، المجلة القضائية العدد الثالث، الجزائر، 1992.
- 2- قرار رقم 158306، المجلس الأعلى، الغرفة الادارية، مؤرخ في 6 أكتوبر 1991م، المجلة القضائية عدد 11، الجزائر، 1992.
- 3- قرار رقم، 169417، مجلس الدولة الغرفة الثانية، مؤرخ في 1998م، مجلة مجلس الدولة العدد 01، الجزائر، 2002.

4- قرار رقم 001192، مجلس الدولة الغرفة الثانية، المؤرخ في 07 أبريل 2001 م ،  
مجلة مجلس الدولة ،العدد 01 ،الجزائر، 2002 .

5- قرار رقم 115950، فهرس رقم 11952، الصادر عن مجلس الدولة الغرفة  
الثالثة، مجلة مجلس الدولة، عدد 25 ،الجزائر، 2004 .

6- قرار رقم 0311027 مجلس الدولة، الغرفة الثانية ،المؤرخ في 11 أبريل 2007  
مجلة مجلس ،الدولة ،العدد 09،الجزائر، 2009.

## 2-القرارات الإدارية

1- قرار مؤرخ في أول صفر 1432 الموافق 6 يناير 2011 ،يتضمن تفويض سلطة  
التعيين و التسيير لمديري البيئة في الولايات ،ج ر ، عدد 23 ،المؤرخ بتاريخ 17  
أبريل 2011.

2- قرار مؤرخ في 01 رجب عام 1433 الموافق ل 22 مايو 2012 ،يتضمن تفويض  
سلطة التعيين والتسيير الإداري للمديرين الجهويين و المديرين الولائيين ،ج ر ، عدد 45  
مؤرخ بتاريخ 01 أوت 2012.

3- قرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 2012 ،يتضمن  
تفويض الإمضاء إلى مدير الديوان، الجريدة الرسمية، عدد 36،مؤرخ بتاريخ 11  
أكتوبر 2012.

4- قرار مؤرخ في 16 جمادى الاول عام 1432 الموافق ل 20 ابريل 2011 يتضمن  
تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلي مديري الطاقة والمناجم في الولايات ،ج  
ر ، عدد 46 ،المؤرخ بتاريخ 17 أوت 2011.

5- قرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 4 سبتمبر 2012 ،يتضمن تفويض  
إمضاء إلى رئيس الديوان، ج ر ، عدد 56، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

6- قرار مؤرخ في 22 مايو 2012، يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري للمديرين الجهويين ، والمديرين الولائيين ، ج ر، عدد 54، مؤرخ بتاريخ 07 أكتوبر 2012.

7- قرار مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق ل 4 سبتمبر 2012م، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير إدارة الوسائل، ج ر، عدد 56، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012

8-قرارات مؤرخة في 17 شوال عام 1433 هـ الموافق ل 4 سبتمبر 2012م، تتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب المديرين، ج ر، عدد 56، مؤرخ بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

9- قرار مؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1435 هـ الموافق ل 5 يناير 2014 ،الصادر عن مصالح الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للإصلاح الإداري ، ج ر، عدد 07، مؤرخ بتاريخ 16 فبراير 2014.

10- قرار مؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1435 هـ الموافق ل 5 يناير 2014 م، يتضمن تفويض إلى المدير العام للتوظيف العمومية، ج ر، عدد 07، مؤرخ بتاريخ 16 فبراير 2014.

11-القرار المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1436 هـ الموافق ل 23 أوت 2015 م، الصادر عن الوزارة الداخلية والجماعات المحلية، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير المالية المحلية ، ج ر، عدد 51، مؤرخ بتاريخ 27 سبتمبر 2015.

12- قرار مؤرخ في 28 رجب عام 1436 هـ الموافق ل 17 مايو 2015 م، الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، يتضمن تفويض الإمضاء إلى نائب مدير الموظفين ، ج ر، عدد 35، مؤرخ بتاريخ 28 يوليو 2015.

3- المراجع باللغة الفرنسية:

Les ouvrages :

- 1- CHENUAUD Carole Frazier, La notion de la délégation de service public, revue de droit public paris 1995.
- 2- DELAUBADERAI Andre, Traite de droit administratif ,tome(1) pour venezia (JC)et gaudement 7<sup>eme</sup> edition,L.G.D.J, paris,2002.
- 3- DELAUBADERAI Andre ,Traité théorique et Pratique des contrats administratif,L.G.D.J.,1956.
- 4- PEISER Gustave, Droit administratif ,7<sup>eme</sup> edition, Dolliz, paris, 1976.
- 5- Auby jean marie , Traite de contentieux administratif , L.G.D.J, tome 11,Paris,1984.
- 6- RAUAULT Marie Christine ,Droit administratif ,4<sup>eme</sup> édition ‘ Galion éditeur ‘ paris‘ 2007.
- 7- Lourent Pierre Frire, Précis de droit administratif ,3<sup>eme</sup> édition, montchrestien, Paris, 2004.
- 8- DELVOLVE PIERRE, Droit public de l'économie, tome 03, Dollez, Paris , 1995.
- 9- MUZILLAC Raymond, Finance sociales ,Daloz, France 1996.
- 10-BONNARD Roger, Precie de Droit Administratif, 4<sup>eme</sup> édition, librairie générale de droit et jurisprudence ,20 rue souffat , Paris 1943.
- 11-CHAPUS René, Droit administratif général, tome 19 ed,Montchrstien, Paris, 1995.
- 12- VEDEL Georges et DELVOLVE Pierre, Droit administratif, puf, Paris, 1996.
- 13-VEDEL Georges, droit administratif, puf , Paris 1996.
- 14-VINCENT François, Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratif L.G.D.J, Paris, 1966.

**Article**

1- La loi constitutionnelle N<sup>0</sup> 2008-724 De 23 Juillet 2008.

2-(Loi) n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prétention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

3-Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs **des** préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans, les départements et à la déconcentration administrative.

**Jurisprudence :**

-C.E,13-05-1949,Couvrat,D,1950.

-C.E,29-07-1953,Sieur Desmeroux.Rec.

-C.E.30-10-1953,société coopérative agricole,1953.

-C.E,19-12-1986,ch.Des métiers de charente-maritime,D,adm,1987.

- JIU/REP/2004/7.

المواقع الإلكترونية:

-<http://www.el-mouradia.dz>

-<http://www.ao-academy.org>

-<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

-<http://www.legifrance.gouv.fr>



الفهرس

01	مقدمة	
08	الفصل الأول النظام القانوني للتفويض الإداري	
10	ماهية التفويض في الاختصاصات الإدارية	المبحث الأول
10	مفهوم التفويض الإداري	المطلب الأول
11	تعريف التفويض في القانون الإداري	الفرع الأول
12	تعريف التفويض في علم الإدارة العامة	الفرع الثاني
14	أسس التفويض الإداري	الفرع الثالث
14	السلطة	أولا
15	الواجبات	ثانيا
15	المسؤولية والمساءلة	ثالثا
18	التمييز بين التفويض وغيره من النظم القانونية المشابهة له	المطلب الثاني
18	التفويض الإداري وما يشابهه من النظم القانونية في مجال القانون الخاص	الفرع الأول
18	النيابة والتفويض الإداري	أولا
20	الوكالة والتفويض الإداري	ثانيا
22	التفويض الإداري وما يشابهه من النظم القانونية في مجال القانون العام	الفرع الثاني
22	الإنبابة والتفويض الإداري	أولا
25	التفويض التشريعي والتفويض الإداري	ثانيا
28	الحلول والتفويض الإداري	ثالثا
31	أنواع التفويض الإداري	المطلب الثالث

32	تفويض الاختصاص أو السلطة	الفرع الأول
33	تفويض التوقيع	الفرع الثاني
35	مبادئ و أهمية التفويض الإداري	المطلب الرابع
36	مبادئ التفويض الإداري	الفرع الأول
36	مبدأ توازي السلطة والمسؤولية	أولا
37	مبدأ التحديد الوظيفي و تحديد السلطة	ثانيا
37	مبدأ وحدة القيادة و التدرج الهرمي	ثالثا
38	مبدأ التفويض على أساس التخطيط المستقبلي	رابعا
39	أهمية التفويض الإداري	الفرع الثاني
39	التخفيف من حدة التركيز الإداري	أولا
40	التغلب على مشكلة ضيق الوقت و عدم التخصص الفني	ثانيا
40	تتمية قدرات المرؤوسين و اعدادهم لتحمل المسؤولية	ثالثا
42	الأحكام القانونية لعملية التفويض الإداري	المبحث الثاني
42	شروط التفويض الإداري	المطلب الأول
43	وجود نص قانوني يجيز التفويض	الفرع الأول
45	أن يكون التفويض مكتوبا و جزئيا	الفرع الثاني
47	التحديد الشخصي و الزماني للتفويض الإداري	الفرع الثالث
47	التحديد الشخصي للتفويض	أولا
49	التحديد الزماني للتفويض	ثانيا
50	نشر و تبليغ القرار محل التفويض الإداري	الفرع الرابع
52	آثار التفويض الإداري	المطلب الثاني
53	آثار التفويض بالنسبة لصاحب الاختصاص الأصيل	الفرع الأول
53	آثار التفويض في الاختصاص	أولا
55	آثار التفويض في التوقيع بالنسبة لأصيل	ثانيا
56	آثار التفويض بالنسبة للمفوض له	الفرع الثاني

56	مسؤولية المفوض له في تفويض الاختصاص	أولا
58	التزام المفوض اليه بحدود التفويض الاداري	ثانيا
59	معيقات التفويض الإداري	المطلب الثالث
60	المعيقات التي ترجع للرئيس الإداري	الفرع الأول
60	معيقات ترجع للمرؤوسين	الفرع الثاني
62	معيقات تنظيمية	الفرع الثالث
63	أحكام نهاية التفويض الإداري	المطلب الرابع
63	نهاية التفويض الإداري المشروع	الفرع الأول
64	الظروف العامة لنهاية التفويض الإداري	أولا
66	الظروف الخاصة لنهاية التفويض الإداري	ثانيا
68	نهاية التفويض الإداري غير المشروع	الفرع الثاني
69	صور نهاية التفويض الإداري غير المشروع	أولا
72	القيمة القانونية التصرفات غير المشروعة	ثانيا
74	<b>الفصل الثاني</b> <b>تطبيقات التفويض في التنظيم الإداري الجزائري</b>	
76	التفويض في التنظيم الإداري المركزي الجزائري	المبحث الأول
77	تفويضات رئيس الجمهورية	المطلب الأول
77	تفويض اختصاصات رئيس الجمهورية	الفرع الأول
79	الاختصاص التي لا يجوز تفويضها	أولا
86	الاختصاصات التي يجوز تفويضها	ثانيا
88	تفويض توقيع رئيس الجمهورية	الفرع الثاني
90	الأشخاص المعنيين بتفويض رئيس الجمهورية	الفرع الثالث
90	مدير ديوان رئاسة الجمهورية	أولا
92	الأمين العام لرئاسة الجمهورية	ثانيا
93	الأمين العام للحكومة	ثالثا
94	تفويضات الوزير الأول	المطلب الثاني

95	سلطات الوزير الأول في تفويض اختصاصاته	الفرع الأول
95	تفويض اختصاصات الوزير الأول	أولا
97	تفويض التوقيع	ثانيا
97	الأشخاص المفوض لهم من قبل الوزير الأول	الفرع الثاني
98	مدير الديوان	أولا
99	رئيس الديوان	ثانيا
100	تفويضات أعضاء الحكومة	المطلب الثالث
101	سلطة الوزير في التفويض الإداري	الفرع الأول
101	تفويض الإختصاص	أولا
104	تفويض الإمضاء	ثانيا
105	الأجهزة المفوض لها	الفرع الثاني
106	الأمين العام للوزارة	أولا
107	رئيس الديوان في الوزارة	ثانيا
107	المسؤولون عن تسيير مهمة في الوزارة	ثالثا
108	أجهزة الإدارة المركزية و الأجهزة الخارجية	رابعا
110	التفويض في التنظيم الإداري اللامركزي الجزائري	المبحث الثاني
111	سلطات الولي في مجال التفويض الإداري	المطلب الأول
112	تفويض اختصاصات الوالي	الفرع الأول
114	تفويض امضاء الوالي	الفرع الثاني
115	سلطات المجلس الشعبي البلدي في مجال التفويض الإداري	المطلب الثاني
117	سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض اختصاصاته	الفرع الأول
120	سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفويض امضائه	الفرع الثاني
121	أساليب التفويض الإداري في مجال الإدارة اللامركزية المرفقية الجزائرية	المطلب الثالث
122	عقد الإمتياز	الفرع الأول
123	تعريف عقد الإمتياز	أولا
124	أركان و خصائص عقد الإمتياز	ثانيا

127	تطبيقات عقد الامتياز في الإدارة العامة المرفقية	ثالثا
129	التسيير المفوض	الفرع الثاني
130	تعريف التسيير المفوض	أولا
130	خصائص التسيير المفوض	ثانيا
131	التجربة الجزائري في مجال التسيير المفوض	ثالثا
133	خاتمة	
141	قائمة المراجع	
157	الفهرس	