

جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -

كلية الحقوق

قسم القانون العام

عنوان الرسالة

التفويض الإداري و مدى آثاره في فاعلية الإدارة
— بين الشرعية القانونية و الفاعلية التسييرية —

اطروحة حائزة على درجة الدكتوراه دولة مع مرتبة الشرف الاولى

المشرف و المقرر الأستاذ الدكتور:
- **موسي بلعيد**

من إعداد الطالب:
- **السعيد بن محمد قارة**

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	احمد بوضياف	الأستاذ الدكتور
مقررا	بلعيد موسي	الأستاذ الدكتور
عضوا	خلوفي رشيد	الأستاذ الدكتور
عضوا	ابو حميدة عطاء الله	الأستاذ الدكتور
عضوا	الطيب السعيد	الأستاذ الدكتور

السنة الجامعية 2010/2009

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

* جاء في القرآن الكريم في سورة النجم .

(وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى ثُمَّ يُجْزَاهُ
الْجَزَاءَ الْوَافِيَّ وَأَنَّ إِلَى رَبِّكَ الْمُنْتَهَى).

صدق الله العظيم

* وفي الحديث الشريف يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم

(مثل المؤمنون في توادهم، وتراحمهم، كمثل الجسد الواحد، إذا اشتكى منه عضو، تداعى له
سائر الجسد بالسهر والحمى).

رواه البخاري

* ويقول أستاذنا مالك بن نبي رحمه الله.

{ لا يجوز لأحد إن يضع الحلول، والمناهج، مغفلا مكانة أمته ومركزها، بل يجب عليه
أن تنسجم أفكاره وعواطفه، وأقواله، وخطواته، مع ما تقتضيه المرحلة التي فيها أمته.
أما أن يستورد حلولاً من الشرق، أو الغرب، فإن ذلك تضييعاً للجهد، ومضاعفة للذاء .
إذ كل تقليد في هذا الميدان جهل وانتحار... فالفرق شاسع، بين مشاكل ندرسها في
إطار الدورة الزمنية الغربية، ومشاكل أخرى تولدت في نطاق الدورة الإسلامية } .

شروط النهضة

شكر و عرفان

أفتتح محاولتي هذه على مدارج البحث العلمي، باسم الله العليّ القدير، الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لو لا أن هدانا الله، وأشكره عزّ وجلّ على حسن توفيقه أيّاي، وكريم عطائه نحوي، لإنجاز هذا العمل، الذي أرجو أن يكون مقبولا إن شاء الله.

وفي مستهل هذه الرسالة، تتفاعل في نفسي معاني الشكر العميق، والثناء الجزيل لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور بلعيد مويسي - حفظه الله -

والذي تشرفت بالعمل معه، والذي شدّ من أزمي في هذا البحث المتواضع، ولما أفادني من تبصير وتوجيه، ونصح وإرشاد، وبما يتمتع به من سماحة خلق، وسعة صدر، وحزم وعزم، في الحثّ على إتمام العمل، والذي تعلمت منه إلى جانب العلم الموضوعي، الأمانة والتواضع، مع علوّ الهمة.

وعليه؛ أنتهز هذه الفرصة، لأتقدم إليه بخالص الشكر والعرفان، على توجيهاته، ونصائحه القيّمة، التي أسداها إلي طيلة إعداد هذه الرسالة.

وللأمانة العلمية، أعترف بأنه منحني كامل الحرية، في التعبير عن آرائي في كافة جوانب البحث، ممّا يجعلني أتحمّل بمفردي، كامل المسؤولية عن أي نقص، أو تقصير، أو أخطاء وردت فيه.

فأنا ممنون، لكل من ساعدني من قريب، أو من بعيد في إنجاز هذا العمل.

فجزاهم الله عني أحسن الجزاء، يوم لا ينفع مال ولا بنون، إلا من أتى الله بقلب سليم.

وما توفيقني إلا بالله.

مقدمة

لقد اختفى الدور التقليدي للدولة - الإدارة - الدولة الحارسة " l'Etat gendarme " وذلك إثر التطورات المتلاحقة والسريعة التي تجتاح العالم المعاصر ، وأصبحت الإدارة الرشيدة من أهم سبل إصلاح المجتمع في الدول الحديثة ، أو ما يعرف بدولة ما بعد الحداثة والعولمة " (1) "l'Etat post Moderne et Mondialisation" فلم تعد قائمة على الأسس والأدوار ، والمبادئ التقليدية من اللاتماثل ، " l'asymétrie " ، وامتيازات السلطة العامة

" le privilège de la puissance publique " ، واللامساواة " L'inégalité " ،

والتصرف بالإرادة المنفردة والإكراه "la contrainte et La L'unilatéralité " وأن مبدأ الصالح العام . "L'intérêt général" الذي كانت تقوم عليه كأساس لمشروعيتها . (2) " La légalité juridique " لم يعد يكفي لإصباح هذه المشروعات القانونية على تصرفاتها وعلاقاتها مع المتعاملين معها ، بل أصبح يتوجب عليها تحقيق الفعالية القانونية . " L'efficacité juridique " والرشاد ، والنجاعة في التسيير والأداء . (3)

" Rationalité managériale " ولكن بأساليب جديدة ومختلفة على ما كان في الماضي القريب وتجاوزت تلك المبادئ وبرزت مفاهيم ، ومبادئ أساسية في مجال التنظيم والتسيير الإداريين . كمبدأ الإحتياطية . " (4) "Le principe fondamental de la subsidiarité" الذي يقوم على أساس النيابة "La suppléance" والجوارية " La proximité " والمشاركية . " Le partenariat " والأفقية التعددية "

"L'horizontalité , et la pluridisciplinarité

إن هذه الأساليب والأنظمة تقوم على عدم تركيز السلطة ووظائف الدولة ، بل تقوم على التفويضات "le principe des délégations" الذي أصبح عصب الإدارة الحديثة ، وتعزز في ضوء هذه المبادئ الجديدة ، ولكن بمنظور جديد ، أي التركيز على مدى آثار التفويضات في فاعلية ونجاعة العملية الإدارية من منظور تسييري . "l'approche managériale" فالإدارة العمومية ، مثلها مثل المؤسسات الخاصة ، مجبرة على تحسين أدائها (5) " Ses performances "

(1) André – Jean , Arnaud : entre modernité et mondialisation : cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'Etat . L.G.D.J coll , droit et société, N°= 20 1998 . p 20 .

(2) Jacques caillousse : le droit administratif contre la performance publique ? A.J.D.A. N° 3.1999.P.195

(3) Jacques Chevallier , Danielle loschak : rationalité Juridique et rationalité managériale dans l'administration Française R.F.A.P -oct,Dec .1982 .P.53 et S .

(4) J. Chevallier : L'Etat post – moderne , coll . Droit et société N°= 35 2^e Edition , L. G. D .J Paris , 2004 P . 63.

« la subsidiarité signifie que l'intervention de l'Etat n'est légitime qu'en cas d'insuffisance , ou défaillance des mécanismes d'auto – régulation sociale (suppléance) .

(5) Jacques Chevallier , op , cit . p 63 .

« du dogme de L'internet général à l'impératif d'efficacité . l'idée est que L'administration

والتقليل من التكلفة ومطالبة بتقديم الخدمات وتسيير المرافق العمومية في أحسن الظروف الممكنة ،
والمحافظة على النوعية والاستعمال الأمثل للوسائل الممنوحة لها ، " **l'utilisation optimale des moyens** " ، وبذلك تقلصت الفروق السابقة بينها وبين المؤسسات الخاصة .
(1) " **L'approche du Bilan ,coûts - avantages** " .

ففي خضم هذه التحولات ، وعلى ضوءها ، برزت إشكالات جديدة ، بحيث أصبحت دراسة التفويض من المنظور القانوني البحث - القانون الإداري - تشكل عقبة نحو الأداء الرشيد للإدارة العمومية (2) ولم تعد الضرورات العملية تخضع لمبدأ التبريرات القانونية المجردة ، بحيث يكون القانون في خدمتها ، لا أن يحدث العكس . ولذا فإن الواقع العملي ينفصل عن القاعدة القانونية في هذه الحالة . فكان من الضروري ارتباط المبادئ القانونية بالفن الإداري ، وأن يمتزج القانون بالدراسات الاجتماعية والنفسية ، والإدارية .

وأمام ضغوط الحياة العملية ، فإن القاعدة القانونية المجردة التي لا تخدم واقعا عمليا ، أو تصطدم به ، لا تجد تبريرا عمليا كافيا ، وإطارا تحيا فيه ، فتضطر أن تحيا دون ضابط حياة ، حياة عشوائية في متاهات الحياة الإدارية ، فتزيدها تعقيدا ، وتتكاثر الأمراض الإدارية والبيروقراطية . ولذا يأتي علم الإدارة الحديث ، ليضع الإطار الصحي لها ، حيث يلتقي الفن الإداري مع الصياغة القانونية لتتلاقى الهيمنة القانونية والتضخم القانوني ، " **l'inflation Juridique** " (3) وعليه؛ فإن النقاشات والأبحاث الحديثة تتركز على النمط الجديد في تسيير الإدارة العمومية

(4) " **La nouvelle gestion publique** " . " **New public management** " (4)
والبحث على نموذج من القانون النفعي البراغماتي . " **Un Droit pragmatique** " منظور
ضمن مبدأ الحكم الراشد (5) " **La Bonne gouvernance** " . " **Good governance** " هذا

publique doit être , a l'instar du prive «efficace» et qu' elle doit cet effet emprunter a celui –ci des recettes de bonne gestion » .

(1) Mustapha Trari Tani :le droit au service de la performance de l'entreprise . le management Juridique colloque international sur la transparence et l'efficacité des entreprises . du 31 Mai 2003 vers une nouvelle pratique du droit " **le management Juridique** "

(2) J. Caillousse : l' administration Française doit elle s évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ? in action publique , l' harmattan , 1996 . P .307
- J. Caillousse : le droit administratif contre la performance publique ?
« **Dans le discours de la performance publique , le droit administratif apparaît comme un pôle de résistance aux avancées de la pensée économique** » .

(3) J . Chevallier : vers un droit post - moderne ? les transformation de la régulation Juridique R.D.P. N°3 . 1998 . P. 660 et . S .

« **la performance publique contre les excès de la régulation juridique l'invocation du principe de subsidiarité . c'est aux services décentralisés qui incombent la responsabilité des taches de gestion qui n'entrent plus dans le champ de compétence des administrations centrales** » .

(4) Jacques caillousse : le droit administratif contre la performance publique ? A .J.D.A. 20 Mars 1999.P. 195

(5) Allain Rosembourn . gouvernance et décentralisation ; leçons de l'expérience R.F.A.P.N° 88 .1998 .P. 508 .

ويرى روزن بلوم آلان ، بأنه لا يوجد تعريف للحكم – الحاكمية . " **gouvernance** " بل هناك أربع سمات أساسية لها :

الحكم المفضي إلى إرساء النموذج الجديد من الديمقراطية التشاركية - التساهمية -
" **démocratie participative** " المبنية على التطورات الحاصلة في العلاقة بين الإدارة
والمعاملين معها ، في إطار المواطنة الجديدة "المواطنة الإدارية النشيطة "
" **L'active citoyenneté administrative** " ولو خارج نطاق العلاقة السياسية ، ونظام
الجنسية .

وعليه؛ فقد أضحى التفويض الإداري ضرورة من ضروريات حسن تنظيم العمل الإداري،
وأحد العناصر الأساسية في مجال القانون العام والقانون الإداري على وجه الخصوص ، ويحظى
بدراسات مستفيضة من علماء الإدارة ، وذلك لما يكتسبه من أهمية بالغة من النواحي العلمية
والاجتماعية والاقتصادية ، والسيكولوجية ، والتسييرية ، والتصرفات القانونية عن طريق
التفويض أصبحت شائعة والمتأمل في نتائجها من الناحية الاجتماعية ، يلاحظ أنه في حقيقة الأمر
مظهر للتعاون الاجتماعي والوظيفي بين الأفراد والمؤسسات، حيث ينوب المفوض إليه صاحب
الاختصاص الأصلي في إجراء التصرفات القانونية، التي يريد هذا الأخير ويعجز عن القيام بها
بنفسه، لأن طاقة الإنسان محدودة أو يرى أن غيره أقدر وأجدر، وأكثر تخصصاً في إجراءاتها،
ويتفرغ الأصلاء للمهام الكبرى بعدما يكونوا قد تخلصوا من المهام الأقل أهمية ، والروتينية ، وذلك
بتفويضها إلى مرؤوسيه ، كما يساهم نظام التفويض في بث روح التعاون في المجتمع وبناء روح
الفريق في العمل الإداري⁽¹⁾ " **Le principe d'horizontalité** " وتنمية العملية الديمقراطية
، والشورى . ومن أهم أسباب فعالية اتخاذ القرارات من الأفراد الذين هم أقرب إلى موقع المشكلة
الإدارية ، وكذلك دوره الفعّال في إعداد القادة والرؤساء الإداريين للمستقبل .

ولقد تبين لنا من خلال تفصيلاتنا للموضوع، أنّ الأبحاث المتصلة به متفرقة ومتداخلة في
مواضيع أخرى ، ولكنّها في الأغلب الأعمّ ، تأخذ ثلاثة اتجاهات :

فالاتجاه الأول : وهو ذو منحى قانوني ، يتناول موضوع التفويض الإداري من جانب مدى
مشروعيته ، وترد أبحاثه لدى فقهاء القانون العام والقانون الإداري على وجه الخصوص ، وفي
المؤلفات القانونية ، عند البحث في نظرية الاختصاصات والصلاحيات

(1) انتخابات حرة ، نزيهة ، ومنصفة .

(2) نظام حزبي منظم ، وتنافسي

(3) نظام ناجح لحماية الحريات العامة ، والحقوق الأساسية للإنسان .

(4) تشجيع ودعم المجتمع المدني ، بإنشاء مجموعات و مصالح للقضايا العامة ، ومشاركة نشيطة .

(1) « **L'horizontalité favorise le travail en commun , et le travail d'équipe , et la pluridisciplinarité , au sein d'une organisation .** »

Voir : petit lexique des valeurs dans la fonction publique fédérale canadienne . Novembre 2001.
secrétariat du conseil du trésor du canada .

- القرارات القضائية- ، وعند التعليق على الأحكام **Théorie de la compétence**

-والقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص بأنواعه المختلفة، ضمن دعوى تجاوز السلطة

" وخاصة القرارات الصادرة عن **l'action pour excès de pouvoir** دعوى الإلغاء ."

تفويض باطل .

كان هذا أول مدخل لدراسة الموضوع ، وكان له أثره في الإهتمام بالجانب الشرعي والتنظيمي

له "**l'aspect légal et réglementaire**" .

الاتجاه الثاني : فيعالج الموضوع ، من الزاوية الفنية ، والتطبيقية له ، بالبحث في أثر التفويض الإداري على عملية التنظيم الإداري ، ونطاق الإشراف ، ونظرية القيادة الإدارية ، ونظام تدرج الوظائف ، وترتيبها. وذلك في نطاق علم الإدارة الحديث ، أي الإهتمام به على أساس الأداء والإنجاز وتحقيق الأهداف، وقياس النتائج ، وتحديد عوامل الانحراف الإداري ، وأسبابها ، والمعوقات التي تعترض مدى فاعليته في العملية الإدارية ، وتقديم المعالجات الفنية ، والنفسية لها، أي دراسته من المنظور التسييري - الأداء ، الكفاءة، والفعالية- "**l'aspect managérial**" .

أما الاتجاه الثالث : فينظر للمسألة من منظور إسلامي، ضمن السياسة الشرعية في النظام الإداري الإسلامي، مقارنة بالأنظمة المعاصرة ، حيث أن الفقهاء المسلمين ، قد أرسوا قاعدة راسخة لنظرية التفويض، ضمن نظام الخلافة ووزارتي التفويض والتفويض ، أي من منظور تاريخ النظم القانونية والمؤسسات . "**L'histoire des institutions juridiques**" .

ولكن وبالرغم من هذه الأهمية القصوى ، التي يكتسبها التفويض من كل هذه الجوانب ، إلا أنه لم يحظ بالدراسات المستحقة ، ⁽¹⁾ ولم تعط له هذه الأهمية في منظومتنا القانونية، والإدارية. لا بصفته تصرفاً قانونياً - قرار إداري- يشكل معضلة نظرية وقانونية ، من حيث تحديد من المسؤول عن التصرفات والقرارات المتخذة بناء على تفويض ؟ هل صاحب الاختصاص الأصلي- المفوض- ، أم المفوض إليه ؟ ما هي مرتبة قرار التفويض في التدرج الإداري للقرارات ؟ وما هي الجهة القضائية المختصة - نوعياً ومحلياً - مجلس الدولة ، أم المحاكم الإدارية ؟ في حالة الطعن في قرارات الإذن بالتفويض ، أو قرارات التفويض نفسها ؟.

كما أنه لم يحظ أيضاً بالدراسة من الناحية التطبيقية ، والفنية في مجال فن التسيير الإداري وفن

التفويض "**art of management , and délégation**" .

وتعتبر دراسة الجوانب التطبيقية والنظرية في بلادنا، ومن الدراسات الصعبة، ذلك أن حركة التشريع سواء الأصلي ، أو المعدل ، الدائم أو المؤقت ، تسير بسرعة تقطع أنفاس من يتابعها

⁽¹⁾ ما عدا رسالة ما جستير لمنور كربوعي ، مقدمة لكلية الحقوق جامعة الجزائر . 1983 ، تحت عنوان: التفويض الإداري في الإدارة المركزية .

ويلاحقها فلا يكاد يصدر قانون، ولا يلبث الباحث أن يعتمد عليه، ويدرسه ويقرّر فيه النتائج ، حتّى يصدر قانون أو تنظيم آخر ، بسرعة عجيبة يعدّله ، أو يلغيّه ، فالقوانين، والتنظيمات عندنا، تتغيّر وتتبدّل في فترات متعاقبة ، تفتقر إلى الثبات أو التنسيق ، والتبويب، مما يجعلها بحوثاً تاريخية بحثة⁽²⁾ ، يضاف إلى ذلك ندرة المراجع الفقهية، والدوريات المتخصصة، وقلة الأحكام القضائية والتعليقات عليها.

" Les commentaires d' arrêts " زيادة على عدم نشرها بانتظام، وخاصة موضوع التفويض كل هذه الاعتبارات كانت لنا الحافز، والدافع لاختيار موضوع: " التفويض الإداري ومدى أثره في فاعلية الإدارة ، بين الشرعية القانونية ، والفاعلية التسييرية. " والتصدي للبحث فيه ، وبذل الجهد والوسع في تأصيله ، وتحليله ، وبيان أسسه النظرية ، وتطبيقاته العملية . وبدا لنا أن أحسن منهج، ومنظور للإلمام به، هو المنظور المقارن، الجامع بين الشرعية القانونية، والفاعلية التسييرية، وذلك ضمن إطار المنهجية المعتمدة في ميدان العلوم القانونية . وقد حبّذنا أن تكون الدراسة شاملة للتفويض الإداري، في كل من فرنسا- فقها، وقضاء، وتشريعا- حتى يكون لنا هاديا لمعرفة التفويض في النظامين الإداريين المصري والجزائري، إذ لا يخفى أن النظام القانوني الفرنسي، كان وما يزال المعين الذي يستمد منه النظامان المصري و الجزائري زادهما وهو معين خصب ، توافرت له من أسباب النمو والاستقرار، والازدهار، ما لم يتوافر لهما .

وأما اختيارنا لدراسة التفويض في النظام القانوني والإداري المصري ، فلأن جمهورية مصر العربية، تعتبر دولة عربية رائدة بين مثيلاتها من الدول العربية، في مجال التشريع الدستوري والإداري على وجه الخصوص، وقد اهتمّت مبكرا بتنظيم أحكام التفويض اهتماما ملحوظا - فقها وقضاء، وتشريعا - وقد تأثر النظام القانوني الجزائري بهذين النظامين تشريعا، وتنظيما إداريا وقضائيا - الازدواجية القضائية - .

إن هذا التأثير أمر لا معدى عنه ، وهذا راجع لأسباب موضوعية معروفة، يصعب تجاهلها ، فمنها التاريخية - عامل الاستعمار- والبشرية - حيث استعانت الدولة الجزائرية بعد استقلالها، في إعداد منظومتها التشريعية بالخبراء الفرنسيين، والمصريين، سواء بصفتهم مستشارين لدى الحكومة الجزائرية أو أساتذة في جامعتها - .

(2) أنظر تعليقات أستاذنا العميد أحمد محيو حول المسألة ، حيث يقول :

"Le droit public Algérien évolue rapidement et , parfois , a peine croit - on avoir analyse une Institution, ou un statut , que déjà , il faut reprendre le travail , pour tenir compte des changements et transformations d' ampleur variable . le travail du Juriste en Algérie est a l'image de celui de pénelope ...aussi éprouve t-on un sérieux scrupule à rééditer et à présenter au public des études qui supportent difficilement l'épreuve du temps et du changement , c'est déjà de l'histoire. " Ahmed Mahiou : étude du droit public Algérien . O.P.U. Alger , 1984 , p , 05 .

أما اختيارنا للنظام الأمريكي، فبحكم أنه صاحب السبق، و الريادة، في مجال علم الإدارة الحديث . **"The Modern Management"** .

وأما تطرّقنا للتفويض في السياسة الشرعية في الإسلام ، فبحكم سبقه الحضاري ، ودوره في استجلاء مفهوم التفويض ، الذي كان يقوم على مبدأ الإنابة والوكالة، ثم تطوّر إلى مفهوم جديد في الحكم والإدارة ، وكذا الإطلاع على ما أسهم به المسلمون الأوائل في هذا الحقل من المعرفة .
وعليه ؛ فقد إرتئينا أن نقسّم هذا البحث إلى بابين :

ففي الباب الأول : نقوم بادئ ذي بدء بالتأصيلات المفاهيمية للتفويض الإداري، وتطوراتها التاريخية وذلك ضمن الفصول الثلاثة التالية :

ففي الفصل الأول : نستعرض الأحكام العامة للتفويض، أي النطاق المفاهيمي للموضوع، بحيث نبين مفهومه لغة واصطلاحاً ، وفي كلّ من القانون الإداري، وعلم الإدارة العامة .

أما الفصل الثاني : فسنطرقّ للتأصيلات التاريخية بحيث نستعرض تطور مفهومه ، منذ العهد الروماني القديم إلى النظام الفرنسي الحديث فقها ، وقضاء ، وتشريعاً ولدى الفقهاء العرب المحدثين، وفي التشريع المصري .

أما الفصل الثالث : نستعرض فيه الضوابط القانونية للتفويض باعتباره تصرفاً قانونياً بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصلي، فقد ألزم المشرّع توافر شروط وضوابط موضوعية وشكلية لصحّته ومشروعيّته ، من حيث الاستناد إلى نصّ يأذن لصاحب الاختصاص، أن يتخذ قراراً بتفويض جزء من اختصاصاته الأصلية، ضمن حدود هذا النص ونشر، وتبليغ هذا التصرف القانوني، وما ينجم عن مخالفة هذا الشرط. ثم نبين أنواعه المختلفة ومعرفة درجة، ومرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه، ومداه الزماني، وما يترتب عنها من آثار، سواء ما تعلّق منها بالأصيل، أو المفوض إليه، وحدود كل منهما في مكنة التفويض .

ونختتم هذا الفصل ، بالمقارنة بين التفويض الإداري وما يشبهه من تصرفات قانونية أخرى. كالوكالة، والإنابة المدنية، في مجال القانون الخاص. والحلول، والنيابة الإدارية، والتفويض التشريعي وتفويض المرفق العام، في نطاق القانون العام .

أما الباب الثاني : فقد حاولنا التطرّق فيه للجوانب الفنيّة، والتطبيقات العملية للتفويض، من حيث القواعد، والعناصر الواجب توافرها فيه ، ليكون تفويضاً فعّالاً، وناجحاً، ومن الواجبات، والسلطات والمسؤولية من أطراف التفويض، وكذلك المعوقات النفسية، والعملية، المؤثرة التي تعترض التفويض الفعّال، والأداء الناجح، والبحث على معالجتها ، ثم نعقد مقارنة، نبين فيها أوجه الاختلاف ، والتقارب بين عملية التفويض والعمليات المرتبطة به في مجال علم الإدارة الحديث، في كل من نظرية التنظيم الإداري ونظام ترتيب الوظائف، المرتبط بنظرية نطاق الإشراف والتمكّن والرقابة،

وعلاقة كل ذلك بنظرية القيادة الإدارية، والنظام المركزي واللامركزي - الاحتياطية - من وجهة النظر الفنية، كل ذلك في **الفصل الأول** من هذا الباب .

أما **الفصل الثاني** : فقد خصّصناه لمحاولة البحث في التطبيقات العملية للتفويض الإداري عبر التاريخ الإسلامي . بداية بعهد الرسول- صلى الله عليه وسلم - ، وخلفائه الراشدين من بعده - رضي الله عنهم- وفي العصور اللاحقة، ليتبين لنا، ما هي الأسس التي قام عليها هذا النظام؟ ونختتم هذا الباب ، **بفصل ثالث** ، نحاول فيه تقصي نظام التفويض، في إطار التنظيم الإداري الجزائري، في كل من الإدارة المركزية، والإدارة اللامركزية - المحلية - حيث نستعرض صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية بصفته رئيس الجهاز التنفيذي للدولة، ومدى إمكانية تفويضه لهذه الصلاحيات ، من حيث الموضوعات التي يجوز له التفويض فيها لغيره، والموضوعات الشخصية التي منعه الدستور من تفويضها ، ثم نتطرق لسلطات وصلاحيات رئيس الحكومة، والجهاز الحكومي معه ومدى مشروعية تفويضاتهم ، من حيث الموضوعات المفوضة ، والأشخاص المفوض إليهم ، أمّا في الإدارة المحلية ؛ فقد عالجنا مسألة التفويض في نظام الولاية، ونظام البلدية، والمؤسسات العمومية الإدارية - الجامعة نموذجاً - .

وختمنا البحث بالنتائج التي أمكننا التوصل إليها، وما في وسعنا تقديمه من اقتراحات للتخفيف، أو لتلافي بعض القصور في مجال التنظيم الإداري، وترشيده نحو الفعالية، والرشاد التسييري، والأداء الفعال ضمن إرساء نظام قانوني فعال في مجال التنظيم، ومجال التفويض الإداري على وجه الخصوص .

والله نسأل أن يوفقنا في تقديم عمل نافع مفيد وهو ولي التوفيق .

الباب الأول

التأصيلات المفاهيمية والضوابط القانونية للتفويض: معالجة قاصرة لبلوغ الفعالية

إن الأهداف المتوخاة من أي جهاز إداري تتناط بالرئيس -القائد- وتحت مسؤوليته، غير أن طاقة الإنسان محدودة، ونكليف الرئيس الإداري بكافة الأمور الصغيرة والكبيرة، هو تكليف بما لا يطاق وخارج نطاق التمكن والإشراف، وأنه لا وجود للقائد الإداري الملهم، والخبير بكل شيء، وحتى وإن وجد فسيغرق في الكثير من المهام والمسؤوليات، ويؤدي بذلك حتما إلى عجزه، وتعطل المؤسسة الإدارية. ولذا فمن الضروري أن يعاونه أفراد آخرون ويتقرّع هو للمهام والمسؤوليات الكبرى، بعدما يكون قد تخلّص من الأعباء والمهام الثانوية، وذلك بتفويضها إلى معاونيه.

ومن الحقائق الثابتة أن الكلمات تتطور في معانيها المستعملة من عصر إلى عصر، وذلك بتطور الفكر اللغوي والمصطلحي، والقانوني والفني، ومن بين هذه الكلمات المتطورة المعنى كلمة (تفويض) التي اختلفت معانيها، واختلطت في أول الأمر في نطاق القانون الخاص ببعض التصرفات القانونية الأخرى المشابهة، ثم انتقلت الفكرة إلى القانون العام ولكن محملة ببعض آثاره.

وعليه، توجب أن نوضح إطاره النظري والمفاهيمي في نطاق كل من الفقه والقضاء والتشريع وفي مجال علم الإدارة العامة والسياسة الشرعية في الإسلام، ثم نستعرض مراحل تطوره التاريخي وبيان ضوابطه وآثاره على أطراف عملية التفويض، وأوجه التشابه بينه وبين التصرفات القانونية الأخرى في نطاق كل من القانون الخاص والقانون العام.

ولذا ينقسم هذا الباب إلى الفصول الثلاثة التالية:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للتفويض.

الفصل الثاني: التأصيلات التاريخية للتفويض

الفصل الثالث: الضوابط القانونية للتفويض الإداري: البحث عن المشروعية

الفصل الرابع: أنواع وآثار التفويض الإداري والتصرفات القانونية المشابهة:

ضرورة التفرقة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للتفويض

لقد اختلفت مفاهيم التفويض حسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه ، ولذلك سوف نستعرض في هذا الباب مفهوم التفويض الإداري⁽¹⁾ لغة واصطلاحاً، والتعاريف المتعددة له لدى الفقهاء العرب المحدثين والقضاء الإداري، وذلك من وجهة النظر القانونية، ثم مفهومه من وجهة النظر الفنية -نطاق علم الإدارة الحديث- وفي النظام الإسلامي، ونختتم هذا الباب بتتبع التطور التاريخي لمفهوم التفويض في كل من القانون الروماني القديم، والنظام القانوني الفرنسي، والنظام المصري، وصلة فكرة التفويض بنظرية الاختصاص، وتوزيعه في القانون الإداري.

وعليه؛ ينقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الفكر الإداري.

المبحث الثاني: مفهوم التفويض في الفكر العربي الحديث ونطاق علم الإدارة

(1) ونعني بالتفويض في هذا الخصوص، التفويض في الاختصاصات الإدارية Délégation administrative تمييزاً له عن التفويض في الاختصاصات التشريعية Délégation législative. ففي هذا النوع الأخير يحق لرئيس الدولة - ملكاً أو رئيس جمهورية - إصدار تنظيمات ولوائح تفوضية أو قرارات لها قوة القانون، وهذا بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تدخل أصلاً في وظيفة البرلمان التشريعية، ويكون هذا التفويض في مواضيع معينة ولمدة محددة، وتعرض هذه التصرفات على البرلمان في أول دورة له. انظر على سبيل المثال المادة 124 من الدستور الجزائري لعام 1996، وكذلك المادة 108 من الدستور المصري لعام 1971، وسوف نقوم بالمقارنة بين هذين النوعين في الفصول اللاحقة. للتوسع أكثر حول هذا الموضوع انظر:

- محمد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 84 وما بعدها.
- عبد العزيز إبراهيم شيجا: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء الممارسة الدستورية العامة، منشأة المعارف، مصر، 1983 ص 73 وما بعدها.
- عمار عابدي: القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 216.
- السعيد بوشعير: التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الوطني الشعبي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 01، مارس 1988.
- محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعات، مصر، 1983، ص 728 وما بعده.
- فتحي فكري، وجيز القانون الدستوري في مصر ، دراسة تحليلية نقدية ، شركة ناس للطباعة ، مصر 2006 ، ص 417 وما بعدها .

المبحث الأول

مفهوم (1) التفويض في الفكر (2) الإداري

إن كلمة "تفويض" ترد في مجالات كثيرة كالتفويض البرلماني والنقابي ونسمع كلمة وزير مفوض أو سفير مفوض فوق العادة، ويمكن أن ترادف كلمة تفويض كلمة "مهمة" و "وكالة" أو "تعاون".

ومن البديهي أن التعريف بالشيء مقدم على الخوض في تفاصيله، لذلك فإننا نقوم في أول هذا المبحث بتوضيح مفهوم التفويض الإداري من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، ثم مفهومه لدى فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وذلك في المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول: مفهوم التفويض لغة واصطلاحاً.

المطلب الثاني: مفهوم التفويض وتعريفاته لدى الفقهاء العرب المحدثين

المطلب الثالث: مفهوم التفويض في نطاق علم الإدارة العامة الحديث

(1) المفهوم هو ما يحتويه الشيء أو الأمر من صفات مميزة له عن غيره من التصورات.

(2) مفهوم الفكر الإنساني: يعنى الفكر أعمال الذهن تدبراً أو تأملاً في أي من شئون الدنيا والدين، فهو نشاط بشري أدواته العقل وثمرته الرأي والعلم والمعرفة. أنظر: د. حمدي أمين عبد الهادي، الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثالثة 1990. ص5.

المطلب الأول

تعريف التفويض لغة واصطلاحاً⁽¹⁾

نستخلص فكرة التفويض من خلال تتبع هذه الفكرة عند فقهاء اللغة العربية وفي التطبيق العملي لها، ومدى استخدامها، حيث أنها كانت تجمع عدّة معان وأفكار منها: "المعاونة"، "المشاركة"، "شدّ الأزر" و"الإنبابة" حتى استقرّ هذا في الفكر الإداري وأصبح يطلق صراحة لفظ التفويض ووزارة التفويض في العصر العباسي. كما سوف نوضّحه في الفصل المتعلق بتطبيقات التفويض في الفكر الإداري الإسلامي.

ولهذا؛ نقوم بتعريف التفويض من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

التفويض لغة

يُعرف التفويض لغة : " بأنه تكليف الفرد لآخر بمهمة يؤديها له بدلا عنه " فقد جاء في القاموس المحيط: لفظ فوض إليه الأمر أي سيره إليه وجعله الحاكم فيه⁽²⁾ " وقيل جعل له التصرف فيه⁽³⁾ وقيل ردّ إليه الأمر. وقوم (فوضى) بوزن سكرى، أي متساوون لا رئيس لهم.⁽⁴⁾ وقيل قوم مختلطون وهم الذين لا أمير لهم، ولا من يجمعهم " ⁽⁵⁾.

وجاء في معجم ألفاظ القرآن الكريم الصادر عن مجمع اللغة العربية في مادة: " فوّض " و " أفوض " ومن الحسي باتو فوضى أي مختلطين، ومالهم فوضى بينهم أي مختلط فيهم، ومنه يجيء الاتكال في الأمر على آخر ورده إليه، فيقال: "فوّض إليه أمره". ومن هذا المعنى ورد المضارع في أفوض . وتفاوض الشريكان

⁽¹⁾ المصطلح: هو أداة من أدوات التفاهم والتواصل بين جماعة أو مجموع الناس في مجال من مجالات المعرفة، إذ يعتبر لغة مشتركة بين مجموعة من العلماء، وتعبير آخر هو رمز بين فئة من المختصين في حقل من حقول المعرفة العلمية والأدبية، وهو يتوحد ولا يتعدد في معناه بحيث لا يجوز أن يحمل أكثر من معنى واحد وهو على النقيض من المعنى المعجمي اللغوي فهو يتصف بالخصوصية والوضوح والدلالة التي لا تحمل الاحتمالات، ولذلك فالمدلول المصطلحي غير المدلول اللغوي. أنظر:

- صالح مفقودة: نصوص وأسئلة، دار الكتاب الجزائر، 2000، ص21.

⁽²⁾ لسان العرب المحيط لأبن منظور، قدمه عبد الله العلايلي الجزء الرابع، باب الفاء، دار الجيل، دار لسان العرب، لبنان، 1984، ص1144.

⁽³⁾ المعجم الوسيط: مادة فاوزه، الطبعة الثانية، ص 706.

⁽⁴⁾ مختار الصحاح للإمام محمد أبي بكر الرازي: مادة فوّض، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1977، ص 514.

⁽⁵⁾ لسان العرب، المرجع السابق، ص 3485.

في المال، أي اشتركا فيه وهي شركة، ومفاوضة، وفاوضه في أمره جازه، وتفاوض القوم في الأمر أي فاوض بعضهم بعضاً⁽¹⁾.

وفي حديث الدعاء: " فَوَضْتُ أَمْرِي إِلَيْكَ يَا رَبِّي " أي رددته إليك ومن الحديث الفاتحة: " فَوَضُّ إِلَيَّ عَبْدِي، وَالتفويض في النكاح بلا مهر ".

وقد جاء في القرآن الكريم قوله تعالى: (فَسَتَكُونُونَ مَا أَقُولُ لَكُمْ وَأَفْوضُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بَصِيرٌ بِالْعِبَادِ)⁽²⁾ وذلك بمعنى أَرَدَ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ.

كما أن لفظ التفويض يدخل في فكرة الإنابة، وهي أن يقوم شخص مكان شخص. كما يشمل هذا اللفظ معنى المعاونة والمؤازرة، ومن ذلك قول الله تعالى على لسان سيدنا موسى عليه السلام:

(وَاجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِ هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي)⁽³⁾.

فكلمة وزير من ضمن معانيها المعاونة، والمؤازرة فهي في هذا الأساس مشتقة من الأزر وهو الظهر، فالوزير يسند ويقوي ظهر الخليفة، أو حاكم المسلمين، ولا يستطيع بأي حال من الأحوال أن يقوم بمفرده بكل مهام الدولة، لاستحالة ذلك من الوجهة العملية. لذلك فمن الضروري أن يتخذ مساعدين وأعاون، يفوض لهم بعض اختصاصاته لتأدية المهام المتعددة للدولة.

الفرع الثاني

التفويض اصطلاحاً

إن مقتضى التفويض في نظر الفقهاء المسلمين، هو أن يتولى، أو يستوزر ولي الأمر من يفوض إليه. وقد جاء بهذا المعنى في كتاب: "الأحكام السلطانية" للإمام الماوردي قوله: "إن ما وكل للإمام من تدابير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلا باستنابة"⁽⁴⁾.

وقد ذهب إلى مثل ذلك العلامة عبد الرحمن بن خلدون حين قال: "اعلم أن السلطان في نفسه ضعيف، يحمل أمراً ثقيلاً، فلا بد له من الاستعانة ببني جنسه، وإن كان يستعين بهم في ضرورة معاشه، وسائر مهنة، فما ظنك بسياسة نوعه، ومن استرعاه الله من خلقه، وعباده على بعض في أنفسهم"⁽⁵⁾.

(1) معجم اللغة العربية، معجم ألفاظ القرآن الكريم، المجلد الثاني، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، 1970، ص 349.

(2) الآية 43 من سورة غافر.

(3) الآيات 29 إلى 32 من سورة طه.

- حسن حسين شرف: التفويض في القانون الإداري، دار الصفا، مصر، 1972، ص 5-6.

(4) أبو الحسن علي بن محمد الماوردي: الأحكام السلطانية، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الثانية، 1966، ص 20. - وهو المعروف بالماوردي نسبة إلى بيع ماء الورد، ولد بالبصرة عام 366 هـ، وتوفي ببغداد عام 450 هـ.

(5) عبد الرحمن بن خلدون: المقدمة دار الرائد العربي، لبنان، 1982، ص 34.

بل أننا نجد اتخاذ الأعوان والوزراء أمرا ضروريا حتى في أمور الرسائل السماوية، كما جاء ذلك في القرآن الكريم في الآية السابقة، ويرجع بعض الكتاب أن النظم الدينية هي أول من عرف نظام التفويض⁽¹⁾، ولذلك نجد مسجلا في القرآن الكريم من تفويض سيدنا موسى عليه السلام سلطته لأخيه هارون عندما ذهب لميقات ربه. وهذا في قوله عز وجل (... قَالَ مُوسَى لِأَخِيهِ هَارُونَ اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلَحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ) ⁽²⁾

ومنه، نجد أن تفويض موسى لأخيه هارون، يعتبر أول أثر مكتوب لتطبيق مبدأ تفويض السلطة. فإذا كان جائزا في أمور النبوة فإنه يكون في أمور الحكم والإدارة أجوز، وقد استدلت الفقهاء المسلمون على شرعية التفويض بما جاء في القرآن على لسان نبيه موسى في الآية سابقة الذكر كما تضمن الأسس العامة التي يقوم عليها نظام التفويض في العصر الحديث، كما سوف نوضحه في الفصول اللاحقة من البحث.

وأكثر من ذلك، حيث اشتملت هذه الآية الكريمة على العناصر الأساسية للتفويض ومنها على الخصوص:

1- تحديد الشخص المفوض، وهو أخوه هارون عليه السلام، "بالاسم والصفة".

2- موضوع التفويض، وهو خلافته في قومه، "اخلفني في قومي".

3- حدود الصلاحيات المفوضة للشخص المفوض إليه، "أصلح ولا تتبع سبيل المفسدين".

4- مدة التفويض محددة في صدر الآية وليست مطلقة، "أربعين ليلة". ⁽³⁾

ومن هنا نستنتج أن التفويض إنما يكون للسلطة فقط، وأمّا المسؤولية فتضلّ عالقّة بذمة المفوض فالأصيل مسؤول عن أعمال من فوّضه.

وهذا ما قام عليه التفويض في صدر الإسلام، حيث كان النبي - صلى الله عليه وسلم - يتخذ من أصحابه الكرام وزراء ومستشارين ومنفذين لبعض الأحكام، وعلى رأس هؤلاء الصحابة رضي الله عنهم: أبو بكر الصديق، عمر بن الخطاب، عثمان بن عفان، علي بن أبي طالب. ⁽⁴⁾

وقد جاء في قوله - صلى الله عليه وسلم - : { إذا أراد الله بالأمير خيرا جعل له وزير صدق إذا نسي ذكره وإذا ذكره أعانه. وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء، إذا نسي لم يذكره، وإذا ذكره لم يعنه } ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ يوسف الشلب: التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات الدعوة الإسلامية طرابلس، ليبيا 1992، ص24.
- عبد الغنى بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، القاهرة، 1986، ص 106-107.

⁽²⁾ الآية 141 من سورة الأعراف.

⁽³⁾ يوسف الشلب: التفويض الإداري، المرجع السابق ص25 وما بعدها.

⁽⁴⁾ سوف نعرض بالتفصيل ذلك في المبحث الخاص بالتفويض في الشريعة الإسلامية.

⁽⁵⁾ رواه الإمام أحمد في مسنده، دار الصياد، لبنان، جزء 6، 1970، ص 71.

وأنه عليه الصلاة والسلام قد اتخذ من بين أصحابه أعوانا، وولاة، وقضاة، وأمراء مثل زيد بن حارسة، سعد بن أبي وقاس، معاذ بن جبل، خالد بن الوليد، حيث أوكل إليهم مهمات محددة وفوض إليهم قدرا من

السلطات الإدارية، تمكنهم من مباشرة اختصاصاتهم دون مساس بالسياسة العامة للدولة.⁽¹⁾

وعلى مثل هذا النهج سار الخلفاء الراشدون من بعده وتوسّعوا في مبدأ التفويض، تبعا لآتساع رقعة الدولة، وتعدد شئونها حتى أصبحت فكرة التفويض راسخة في يقين الفكر الإداري الإسلامي.⁽²⁾

وكانت وزارة التفويض كما يقول الفقهاء يتقلدها الوزير بعقد تنبئ ألفاظه عن تعيين الخليفة للوزير في هذه الوزارة، كقوله: "قد فوّضت إليك الوزارة".

وكان هذا التفويض لا يعفي الخليفة من تحمل مسؤولياته، فيما فوّض فيه، وكان ينظر فيما يقوم به الوزير من تصرفات، وله أن يوافق عليها ويجيزها، أو أن ينهي أعماله إذا تجاوز حدود التفويض الممنوح له.⁽³⁾

ومن خلال هذا العرض الموجز، لفكرة التفويض في النظام الإسلامي يمكننا القول بأنه: "عقد بمقتضاه يعهد الأصيل بجزء من مهامه إلى فرد آخر يؤديها نيابة عنه، وتحت مسؤولياته وإشرافه".⁽⁴⁾

(1) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1968، ص 217.

(2) محمود فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار، مصر، 1986، ص 12-14.

(3) سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، 1976، ص 656.
- الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 237.

(4) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 26.

المطلب الثاني

مفهوم التفويض الإداري في الفقه العربي الحديث

لقد تأثر فقهاء القانون العام العرب المحدثين بفقهاء القانون الإداري الفرنسي، ولذلك جاءت تعريفاتهم للتفويض مشابهة لها، وتعددت بذلك تعريفاتهم، وهذا بحسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه له. فمن حيث طبيعته القانونية، يعرفه العميد الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: "الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر".⁽¹⁾

ومن حيث مدى مشروعيته فيعرفه العميد محمد عبد الحميد أبو زيد بقوله: "أن يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين، بناء على نص قانوني يجيز له ذلك".⁽²⁾ أما من حيث ما يرتبه التفويض من علاقات خاصة بين صاحب الاختصاص الأصلي والمفوض إليه فيعرفه العميد الدكتور بكر القباني بأنه: "أن يعهد الرئيس إلى مرؤوسيه ببعض اختصاصاته على أن لا يؤدي ذلك إلى تخلي الرئيس عن سلطاته ومسؤولياته، وترتبطا على ذلك يحتفظ الرئيس بسلطة تعديل التفويض وإلغائه تحقيقاً للصالح العام".⁽³⁾

أما الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن فيعرفه تعريفا عاما فيقول: "التفويض هو أن يوكل بجزء من اختصاصات جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى أدنى منها مرتبة".⁽⁴⁾

أما الأستاذ سعيد الحكيم المحامي، فيعرفه بأنه: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصاته كلها أو بعضها إلى عضو إداري آخر".⁽⁵⁾

أما أحدث تعريف للتفويض فيقول به الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة الذي جاء فيه: "يتمثل تفويض الاختصاص في قيام موظف في مستوى إداري أعلى بتكليف موظف آخر بمستوى إداري أدنى، بمباشرة بعض الاختصاصات المنوطة به، بموجب نص قانوني يأذن له بذلك".⁽⁶⁾

(1) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 286.

(2) عبد الحميد أبوزيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 1977، ص 44. - دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1975، ص 86.

(3) بكر القباني: الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 175 وما بعدها.

(4) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 44 وما بعدها.

(5) سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، 1987، ص 429.

(6) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 21.

أما الدكتور محمود إبراهيم الوالي الذي أنجز رسالة دكتوراه حول نظرية التفويض فيعرفه بأنه:
"القرار المشروع الذي تسند بمقتضاه إحدى السلطات جزء من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى، أو فرد
آخر، دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص"⁽¹⁾.

وفي النظام التونسي فقد عرفه الفقيه الإداري عياض بن عاشور بقوله: " التفويض الإداري هو
آلية قانونية من آليات تنظيم وتوزيع السلطة السياسية أو الإدارية ، وهي آلية تسمح لهيئة تملك سلطة
ما بأن تعهد بتسييرها إلى هيئة أخرى " .⁽²⁾

أما في الجزائر فيعرفه العميد أحمد محيو بقوله: "التفويض هو السماح لسلطة ما بأن تعهد لعون
محدد بأحد، أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا"⁽³⁾.

من خلال الاستعراض السابق لمختلف تعاريف التفويض، يتضح أنها لم تتفق على وضع تعريف
شامل ومحدد، وجامع، بحيث يشمل جميع أفراد الشيء المعرف، ويمنع دخول أفراد آخرين فيه، وهذا
راجع إلى اختلاف الفقهاء في العناصر الأساسية التي يريدون التركيز عليها.

وأخيرا، فإنه إن كان لنا أن نختار تعريفا مناسباً، ومتفقاً مع طبيعة التفويض الإداري ومقوماته
الأساسية فإننا نعتقد أن التعريف الذي صاغه الدكتور محمود إبراهيم الوالي، والذي حدّد فيه كافة عناصر
التفويض، فضلا عن إجماله لما استقرّ عليه الفقه و القضاء في الموضوع، حيث لم يغفل مقومات التفويض
التي لا يقوم أصلا إلا بها مجتمعة من حيث:

1 - ضرورة الإذن به قانونا حتى يكون مشروعاً.

2 - ضرورة أن يكون جزئياً

3 - أنه عملية مؤقتة لا تجب سلطة الأصيل.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1971، ص 58.
⁽²⁾ عياض بن عاشور : وظائف التفويض في القانون العام التونسي : المجلة القانونية التونسية ، العدد 2 ، 1976 ، ص 99 وما بعدها .
" La délégation est une technique d'aménagement et de distribution du pouvoir politique ou administratif , elle permet a une autorité investie d'un pouvoir donné d'en confier l'exercice a une autre autorité "

وفي النظام المغربي أنظر :

J.Garagnon et M.Rousset : Droit administratif marocain , 2^e Ed , 1975 , p 47.48.67 .

⁽³⁾ Ahmed Mahiou : Cours d'institutions administratives, 3^{ème} Ed. 1981. O. P. U, p 205.

"La délégation permet à une Autorité de confier, si elle l'estime utile à un agent déterminé une ou plusieurs de ses attributions".

⁽⁴⁾ للمزيد من التفاصيل حول التعريفات المختلفة للتفويض في الفقه العربي انظر :

- Mohamed Midoun : La délégation en droit administratif. Tunis, 1979. Centre d'étude de recherche et publication de la faculté de droit de sciences politiques et économiques, p 08 et s.

- طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2002 ص 374.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

- يوسف الشلب: التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص 20.

- جوزيف أسعد رزق: التفويض في الحقل الإداري، مجلة الحياة النيابية، لبنان، ديسمبر 1997، ص 42 إلى 53.

- علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 693.

وحسب وجهة نظرنا المتواضعة فإن التفويض هو: "إجراء قانوني يتم بمقتضاه منح جزء من اختصاصات أو توقيع سلطة إلى سلطة أخرى ، أو من فرد إلى فرد آخر".

المطلب الثالث

مفهوم التفويض الإداري في نطاق علم الإدارة العامة الحديث

لقد عرضنا فيما سبق من تعريفات للتفويض الإداري، وتبين لنا بأنها تركز على الجوانب اللغوية والاصطلاحية، والقانونية وحدها.

ولكن هذا التركيز غير كاف، وذلك بالنظر إلى أن عملية التفويض الإداري زيادة على كونها عملية قانونية، فإنها وسيلة فنية، وأسلوب فعال في إدارة الأفراد والمؤسسات، وتطوير كفاءاتها، وذلك باعتبار أن الإدارة هي علم وفن، ومهنة في آن واحد⁽¹⁾ حيث تقوم على أداء العمل عن طريق الآخرين.

وعليه؛ فلا تكتمل صورة التفويض الإداري إلا بدراسته من ناحية علم الإدارة، أو معالجته من المنظور الحديث للإدارة – المنطلق الأمريكي للإدارة "*Americ approach*".

ولهذا نخصّص المطلب الثالث من هذا المبحث لمفهوم التفويض في نطاق علم الإدارة الحديث.

ولقد تعددت تعريفات فقهاء الإدارة العامة الحديثة للتفويض الإداري، حسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه. ويمكن تقسيم هذه التعريفات إلى ثلاثة اتجاهات: نخصص لكل اتجاه فرع مستقل بعدما نعرف معنى علم الإدارة العامة الحديث في الفرع الأول.

الفرع الأول

مفهوم علم الإدارة العامة

يعرّف علم⁽²⁾ الإدارة العامة بأنه: "ذلك الفرع من العلوم الاجتماعية الذي يعنى بوصف، وتفسير وتكوين، ونشاط المنظمات الإدارية العامة، التي تعمل لتحقيق الأهداف العليا للسلطة السياسية".⁽³⁾

⁽¹⁾ يثور التساؤل في وقتنا الحاضر حول الإدارة، هل هي علم له نظرياته وقواعده ومبادئه؟ أم فن يعتمد على الموهبة الشخصية والخبرة العملية والمهارة الفردية؟ فالعلم هو: "مجموعة منظمة من المعرفة، والتي تم تجميعها وقبولها بالإشارة إلى فهم الحقائق الأساسية المتعلقة بظاهرة معينة، أو موضوع دراسة، وتكون موضوعية وخالية من التحيز والميل". أما معنى فن الإدارة "فهو الوصول إلى النتيجة المنشودة عن طريق تطبيق المهارة، أي أن الفن يتعلق بتطبيق المعرفة، أو العلم أو الخبرة في الأداء. فالعلم يعلم المرء "أن يعرف، *To Know*" بينما الفن يعلمه: "أن يعمل، *To Do*" فمثلا الفلك هو العلم، بينما الملاحة هي الفن ومن ثم فإن العلم والفن يكمل كل منهما الآخر". انظر: - جميل أحمد توفيق: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 21-22. - سعيد محمد المصري: التنظيم والإدارة الدار الجامعية، مصر، 1998، ص 3-4.

⁽²⁾ يعرف العلم في حد ذاته بأنه: " كل بحث منظم طبقا لطرق محددة من طرق التحليل، ويقصد به استخلاص القوانين العامة من الظواهر الفردية"، وتعرف كلمة علم بأنها: "إدراك الشيء بحقيقته، وتعنى اليقين، وكلمة معرفة أكثر شمولاً من كلمة علم" أنظر: - سعيد إسماعيل صيني: قواعد أساسية في البحث العلمي، مؤسسة الرسالة لبنان، 1994، ص 9. - محمد فاروق النبهان: الاتجاه الجماعي في التشريع الاقتصادي الإسلامي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثالثة، لبنان، 1985، ص 15.

⁽³⁾ محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم شبحا: أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1998، ص 25.

ويعرفها آخرون بأنها: "علم إنساني يعنى بوصف وتفسير ونشاط جهاز الدولة، والقائم على توفير سياستها العامة، بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز".⁽¹⁾

وتعريف عملية الإدارة تعنى في اللغة العربية أصلاً، جعل الشيء يدور كما جاء في القاموس المنجد: "فيقال محرك السيارة يدير عجلاتها، وإدارة العجلات معناها تسبب في دورانها أو دفعها إلى الدوران".⁽²⁾

أما في الاصطلاح فيقصد بالإدارة استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف محدد، ويقابلها في اللغة الإنجليزية اصطلاحان: الأول أكثر استخداماً في إدارات الدولة، والإدارات الكبرى وهو "Administration" والثاني أكثر استعمالاً في الإدارات الخاصة وهو "Management" فالإدارة تقتض وجود جهد مشترك، أو جماعي يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واع، ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم، سواء كانت هذه السلطة رئاسية أو وصائية تمارسها سلطة أعلى. ولذلك فالجهد الفردي لا يتصف بصفة إدارية أيًا كانت الكفاءة المبذولة في تقديمه.⁽³⁾

ويعرف البعض فن الإدارة بأنه :

« Le management est un terme Anglo-Saxon, qui désigne à la fois l'esprit de commandement au sein d'une organisation et des techniques de gestion devront être utilisées dans un cadre organisé et minutieusement élaboré ». ⁽⁴⁾

أما إبراهيم النجار فيعرف مصطلح "Management" فنّ الإدارة بأنها: "مجموعة من المعلومات التي من شأنها الإسهام في تنظيم مؤسسة، أو إدارتها من النواحي المهنية والفنية والاقتصادية".⁽⁴⁾ وقد بحث فقهاء العرب المسلمون أحكام الإدارة وأسماها "علم التدبير"، واستعملت الكلمة للدلالة على المفهوم المعاصر لكلمة إدارة Management، فقد استعملها -أبو الحسن علي المأوردي- في كتابه "الأحكام السلطانية والولايات الدينية". وكذلك العلامة -عبد الرحمن ابن خلدون- في مؤلفه المشهور "بمقدمة ابن خلدون"، كما استعمل مصطلح التدبير من قبل الفيلسوف -أبو نصر محمد الفرابي- للدلالة على علم الإدارة.⁽⁵⁾

(1) ماجد راغب الحلو: أصول علم الإدارة العامة منشأة المعارف مصر 2006 ص 18 وما بعدها.

(2) القاموس المنجد، ص 228.

(3) ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ص 70.

(4) Mezaâche Ali : Les aspects techniques des concepts de « Gestion » et de « Management » des entreprises.

- Revue, IDIRA. E. N. A. Alger. Volume 01, N° 1 2001, p 130.

(5) إبراهيم النجار، القاموس القانوني الجديد، مكتبة لبنان، 2006، ص 402.

(6) أبو نصر محمد الفرابي: آراء أهل المدينة الفاضلة، دار الشروق، لبنان، 1991، ص 133.

حيث يقول: "وملوك الجاهلية على عهد مدنها، أن يكون كل واحد منهم إنما يدبر المدينة التي هو مسلط عليها ليحصل هواه ميله" وللزيد من التفاصيل حول علم الإدارة العامة أنظر:

- طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2002 ص 49.

الفرع الثاني

المسئولية والسلطة في التفويض

في هذا الاتجاه يركز فقهاء الإدارة العامة⁽¹⁾ على عنصرَي التفويض الأساسيين وهما: السلطة والمسئولية. ومن هؤلاء الفقيه الهندي "*New Man*" نيومان حيث يعرف التفويض الإداري بأنه: "إسناده جزء من عملية، أو مهمة إدارية إلى آخرين"⁽²⁾. وفي نفس الاتجاه نجد تعريف الفقيه الأمريكي "*Thomas Nelson*" توماس نيلسون، الذي جاء فيه: "التفويض الإداري هو عبارة عن تحويل المدير غيره سلطة القيام ببعض المسئوليات، التي تدخل في حدود سلطاته ومسئوليته"⁽³⁾.

الفرع الثالث

عدم تفويض السلطة والمسئولية

في هذا الاتجاه نرى الفقهاء يضيفون العنصر الثالث في عملية التفويض، وهو عدم تفويض المسؤولية فنجد منهم الفقيه الأمريكي "*L. Allen*" حيث يعرف التفويض الإداري في مجال علم الإدارة بقوله: "إنجاز العمل عن طريق آخرين، بأن يعهد إليهم بالمسئولية والسلطة، وبهذا تنشأ مسؤوليتهم عن النتائج"⁽⁴⁾.

وكذلك؛ التعريف الذي جاء به "*Guerrier*"، حيث يعرف التفويض بأنه: "القرار الذي يكلف بمقتضاه الأصيل المفوض إليه مهمات حددها تحديدا دقيقا، مع تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها دون أن يفوض في مسؤولياته"⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ يطلق على علم الإدارة العامة في اللغة الإنجليزية *Public Administration* وفي اللغة الفرنسية *Science Administrative*، وأصل كلمة إدارة *Administration* في اللغات الأوروبية الحديثة بصفة عامة، هو تعبير *Ad. Ministrare* في اللغة اللاتينية القديمة، ويحمل معنى الخدمة والتبعية. انظر في ذلك:

- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1993، ص 18.

- عبد الرحمن العيسوي: سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية، مصر، 1999، ص 25.

- Dic. Petit Robert. Paris, 1973, p 23.

⁽²⁾ مارشال ديموك: الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم البر لنسي، دار الفكر العربي، 1975، ص 15.

⁽³⁾ New Man. W. E. Kirly Warren, the process of management concepts behaviour and practice, 4th Ed. Prentice Hale India, 1977, p 39.

- Thomas Nelson: Analysis of the feinting of directing. Chicago. USA, 1956, p 390.

⁽⁴⁾ أحمد رشيد: الإدارة العامة، دار المعارف، مصر، 1977، 213.

⁽⁵⁾ علي الشراوي: إدارة الأعمال، الوظائف والممارسات الإدارية، دار النهضة، دون تاريخ، ص 294.
- صلاح الشنواني: التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، 1966، نقلا عن يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 22.

وقد اختلف فقهاء علم الإدارة حول مدلول هذا المصطلح، فجاءت تعريفاتهم متقاربة تارة ومختلفة أخرى. فقد ذهب البعض منهم إلى اعتبارها حقا من الحقوق فيعرفها هنري فيول "H; Fayol" بأنها: "الحق في إصدار أوامر، وفرض الطاعة"⁽⁶⁾.

أما الأستاذ السيد الهوا ري فيعرفها بأنها: "الحق في اتخاذ قرارات تحكم تصرفات مرؤوسين في الجهاز الحكومي"⁽¹⁾.

إن هذين التعريفين للسلطة يجعلانها "حقا" سواء في إصدار الأوامر، أو اتخاذ القرارات، أو أداء عمل من الأعمال، وهذين التعريفين في تقديرنا لا يخلوآن من نظر. وذلك أن اعتبار السلطة حقا من الحقوق هو مذهب تقليدي لفكرة الحق لدى كل من "جون لوك" و"جون جاك روسو"، وذلك في أن الشخص يملك أصلا حقوقا ذاتية يحملها معه إلى أي مجتمع يعيش فيه، ورتبا على ذلك، أن الحق هو السلطة والإرادة يعترف بها القانون.⁽²⁾

ولكن واقع الأمر يعتبر مفهوم الحق في الدولة الحديثة مخالفا لمفهومه في الدولة الحارسة، فلم يعد الحق سلطة على شيء بل هو مصلحة يحميها القانون.⁽³⁾

أما الباحث بشار جميل عبد الهادي، فيعتبر أن السلطة "قوة" من القوى فيعرفها بأنها: "قوة قانونية أو شرعية تعطى الحق في الأمر، أو الفعل، أو هي قوة على إصدار الأوامر للآخرين، ليقوموا بعمل أو ليمتنعوا عنه، بصورة يراها صاحب السلطة كفيلة بتحقيق هدف المنظمة أو القسم".⁽⁴⁾

ويخلص الباحث إلى أن التفويض يتجه إلى الاختصاص فقط، وليس للسلطة، ولكل من الاصطلاحين معنى ووظيفة مختلفة عن الآخر، ومنتقدا للآراء الأخرى المخالفة له.⁽⁵⁾

أما الباحث محمود إبراهيم الوالي، فقد أنتهي بعد التحليل إلى أن التفويض الإداري أصبح الآن في السلطة والاختصاص معا مقبولا. بل أصبحت كلمة سلطة "Pouvoir" في فرنسا مرادفة لكلمة اختصاص "Competence" ونفس الوضع في الفقه والقضاء الإداريين في مصر. وتحوّلت من معنى القوة والقهر في المفهوم القديم إلى معنى محدد. فهي في بعض الأحيان تعد قيда على من يتمتع بها أكثر من اعتبارها امتيازاً له.⁽⁶⁾ وتطور فكرة السلطة العامة جعل وجوه التقاء بين مفهومها القانوني مع المفهوم الفني في

⁽⁶⁾ H. Fayol: General and industrial management, 1949, p 20.

⁽¹⁾ السيد الهوا ري: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 74-75.
- حسن حسين عبد الهادي شرف: التفويض في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1996، ص 14.

⁽²⁾ ثروت أنيس الأسيوطي: مبادئ القانون والحق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 41-42.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص 43.

⁽⁴⁾ بشار جميل عبد الهادي: التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، رسالة عين شمس، 1989، ص 55.

⁽⁵⁾ نفس المرجع، ص 71 "هي مكنة شرعية مستندة للدستور والقانون واللائحة تمكن من تنفيذ الاختصاصات المحددة"، ص 58.

⁽⁶⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1971، ص 278.
- ويعرف سيريل أونيل السلطة بأنها: "قوة قانونية وشرعية تعطى الحق في الأمر أو الفعل".

مجال علم الإدارة العامة الحديث. إذ يلتقي العلمان على أن السلطة ما هي إلا مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، وأن التفويض في جزء منها أمر مرغوب فيه لحسن أداء هذه الواجبات والمسؤوليات.⁽¹⁾

ويضيف الباحث إلى أن تقارب الألفاظ المستخدمة في العلمين عن السلطة، بالرغم من اختلاف اللغة، و ساهم هذا التقارب بين المفهومين من حيث كلمتي " **Pouvoir, Autorité** " في علم القانون وكلمتي " **Power, Authority** " في علم الإدارة العامة.

وبهذا أصبح تعبير الاختصاص، أو السلطة، يستخدمان مترادفان في الفقه والقضاء الإداريين، في كل من فرنسا، مصر والجزائر. وهذا للتعبير عن التزامات، وقيود وواجبات، أكثر مما يحمل ظاهر التعبير من معنى القوة " **La force** " والقهر القديم.⁽²⁾

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي لواقعته الحالية، حيث أصبح لفظ السلطة مجرد وظيفة ذات اختصاصات قانونية، وذلك بتأهيل صاحبها لإصدار بعض القرارات الإدارية - فردية أو تنظيمية- وذات اختصاص تقديري، حين يرخص لصاحب السلطة إصدار بعض القرارات، مع وجود جوانب رقابية بالإضافة إلى الاختصاص الفني وهو المجال التخصصي الذي تمارس فيه الوظيفة.

فالسلطة إذا لا بد أن تفوض دائماً مع تفويض الاختصاص، وذلك لإمكانية تنفيذه من المفوض إليه⁽³⁾.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار فكرة التفويض في الاختصاص تقوم على "المنح" أو "الإنابة".⁽⁴⁾

ولكن مع تقديرنا لهذا الاتجاه، إلا أننا لا ما نميل إلى قبوله، سواء اعتبر التفويض منحة أو إنابة. فمن حيث كونه "منحة" فإن هذا الرأي يتعارض مع الحقيقة والواقع، وذلك أن الاختصاص ليس ملكاً ولاحقاً لصاحب الوظيفة لكي يمكن التسليم بأنه منحة يمكن منحها للغير كيفما أئفق، ولكن في الحقيقة هو التزام وواجب يفرضه المشرع ويحدّد أسسه ومنهجه على اعتبارات علمية وعملية، ومواصفات تتصل بمن يزاول هذا الاختصاص.

- Harold, koontz, Cyril, O'Donnell: principles of management and analyses of managerial functions. Op. Cit, p 59.

(1) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، مرجع سابق، ص 279. - حسن حسين عبد الهادي شرف: التفويض في القانون الإداري مع تطبيقاته في قطاع الشرطة، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1998، ص 14 وما بعدها.

(2) محمود إبراهيم الوالي: نفس المرجع، ص 278.
- سليمان محمد الطماوى: مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1978، ص 115.

(3) محمد عساف محمد عبد المنعم: أصول الإدارة والتنظيم، غير موضح النشر، 1974، ص 222.
- حسن حسين عبد الهادي شرف: التفويض في القانون الإداري مع تطبيقاته في قطاع الشرطة، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1998، ص 15 وما بعدها.

(4) بكر القباني: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.

والمرجع يضع شروطاً موضوعية وشكلية، ويحددها بدقة لمشروعية هذا التفويض. ومن ثم فليس للموظف حق أن يفوض اختصاصاته خولها إياه المرجع، إلا بناء على إرادة المرجع، وهو بذلك ليس منحة، أو عطاء ولا منة من صاحب الاختصاص الأصيل على المفوض إليه.

أما من حيث اعتباره "إنابة" فهذا الرأي لا يخلو أيضاً من النظر، لأن كل من التفويض والإنابة تصرف مختلف، وكل منهما يقوم على فكرتين مختلفتين، رغم بعض التشابه. وقد نظم المرجع قواعد كل من منهما. وسوف نفصل ذلك في المطالبات اللاحقة.

وعليه؛ سوف نستخدم هذين التعبيرين كمترادفين، فالتفويض يسرى على السلطة وعلى الاختصاص معاً. ويمثل له بتعبيرات متعددة تؤدي نفس المعنى، مثل: **يفوض، يمنح، يعطي، يخول** وغيرها من الألفاظ التي تفيد التعبير عن رغبة المرجع في التفويض، وصدر قرارات الأصيل به والعمل بمقتضاه. ⁽¹⁾، ولكن تعريف السلطة يستوجب أيضاً التعرض للمسئولية، لأنها مرتبطة بها ومتصلة اتصالاً وثيقاً. فهما متلازمان، فالمسئولية تقابلها السلطة، والسلطة تتبعها المسئولية، والمسئولية هي المحاسبة عن قصور في أداء الواجبات من طرف موظف بالطرق الشرعية، وذلك استناداً إلى ما أعطي من سلطات لتنفيذ تلك الاختصاصات.

الفرع الرابع

المتابعة في التفويض

يركز هذا الاتجاه في تعريفه للتفويض على العناصر الثلاثة السابقة، مع إضافة عنصر رابع وهو **المتابعة**. على رأس هؤلاء الفقهاء، الفقيه محمد سعيد أحمد، حيث يعرف لنا التفويض في مجال علم الإدارة بأنه: "تحويل الرئيس بعض الصلاحيات مسندة إلى غيره، ومن بينهم رؤوسيه، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها، بحيث يضمن ممارستهم لتلك الصلاحيات على الوجه الذي يترأى له، بصفته المسئول الأول عنها". ⁽²⁾

ومن خلال استعراض هذه التعريفات، يظهر لنا أن التعريف الأخير، هو أفضلها، وذلك لاحتوائه كافة عناصر التفويض، ولما استقرّ عليه الرأي في الموضوع.

⁽¹⁾ إننا لم نتوسع في هذا البحث، ولتفاصيل أكثر نكتفي بالإشارة إلى المراجع التالية:

- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 26 وما بعدها.

- بشار عبد الهادي: أطروحته سابقة الذكر، ص 55 وما بعدها.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 270 وما بعدها.

- حسن عبد الهادي شرف: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 14 وما بعدها.

- بشار عبد الهادي: عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق والشرعية، العدد 4، ديسمبر 1981، الرياض، ص 229.

- (Jean) Delvolvé thèse précitée, p 159. et s.

⁽²⁾ محمد سعيد أحمد: التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري، لجمهورية مصر والعراق، مجلة الإدارة العامة، مصر، عدد 1، عام 1969، ص 105.

- أنظر تعريف عبد الغنى بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، الدار الجامعية، لبنان، 1993، ص 297 وما بعدها.

- مصطفى محمد عفيفي: مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، أركان العملية الإدارية، دار النهضة العربية، 1993، ص 263 وما بعدها.

وعليه؛ يتبين لنا أن التفويض في مجال علم الإدارة العامة الحديثة، هو: "إجراء يستهدف تحقيق التنظيم الأمثل للعمل الإداري " Organisation Optimale " بعد بناء الهيكل التنظيمي للمشروع أو المؤسسة. وذلك لسد ما قد يعترض هذا التنظيم من ثغرات لدى التطبيق. وهذا بإسناد بعض مهام، أو وظائف الرئيس إلى أحد رؤوسيه أو إحدى السلطات مع منحهم السلطات الكفيلة بأدائها دون أن يتخلل عن مسؤوليته عنها، أو يهمل في متابعتها لتحقيق الهدف المقصود من هذا الإجراء، باعتباره عنصر مرونة، ودفع للعمل الإداري، وتدريب مهارات التابعين وتنميتها."

الفصل الثاني

التأصيلات التاريخية للتفويض: القانون المدني المجال الأصلي للتفويض

لقد تطور مفهوم التفويض، ومر بمراحل تاريخية، وأستخدم فيها بمعان عدة، فتطوره التاريخي ينحدر من القانون الروماني القديم إلى القوانين الغربية القديمة والحديثة، الآخذة عنه، كالقانونين الفرنسي والألماني ذوي الجذور اللاتينية.

وعليه ، فسوف نستعرض هذا التطور التاريخي لمفهوم التفويض في كل من القانون الروماني القديم والقانون الفرنسي القديم، وفي الفقه، والقضاء، والتشريع الفرنسي ، وفي التشريع المصري ، ونختتم هذا الفصل بالتعرض لفكرة التفويض الإداري وصلته بنظرية الاختصاص، وتوزيعه في القانون العام، كل ذلك في المباحث التالية:

المبحث الأول: تطور فكرة التفويض في القانون الروماني القديم.

المبحث الثاني: تطور فكرة التفويض في القانون الفرنسي القديم.

المبحث الثالث: تطور فكرة التفويض في القضاء الفرنسي.

المبحث الرابع: تطور فكرة التفويض في الفقه الفرنسي الحديث.

المبحث الخامس: تطور فكرة التفويض في التشريع الفرنسي الحديث.

المبحث السادس: تطور فكرة التفويض في التشريع المصري.

المبحث السابع: فكرة التفويض وصلته بنظرية توزيع الاختصاص.

المبحث الأول

فكرة التفويض في القانون الروماني

لقد مرّت فكرة التفويض بمراحل عديدة وذلك اندحاراً من القانون الروماني القديم، وكانت تستخدم في القانون المدني في موضوع الالتزامات " **Les obligations** " وكان لفظ التفويض يُطلق على عدة أنواع من العقود المدنية مثل عقد الاستبدال " **Contrat de novation** " وعقد الاشتراط لمصلحة الغير " **Stipulation a autrui** " وعقد الوكالة " **Mandat** " وكان الرومان يستخدمون نظام التفويض لإمكانية استيفاء حقوق الدائنين أو نقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق تحويل أحد طرفي الالتزام لالتزاماته إلى فرد آخر بأدائها بدلاً عنه إلى الطرف الأول في الالتزام ويطلق على الفرد الذي يقوم بعملية الإحالة - المفوض " **Délégué** " والفرد الذي يحال عليه التفويض - المفوض إليه " **Délégataire** " أما الفرد الملتزم - بالأداء - فيطلق عليه " **Délégant** " ⁽¹⁾.

ففي عقد الاستبدال كان يقصد بالتفويض استبدال المدين المفلس بأخر مليء ميسر (موسر) **Solvable** " يستطيع سداد دينه بدلاً عنه.

وكانت وسيلة ذلك فكرة الأمر الصادر من شخص لآخر بهدف القيام بعملية التحويل، ويطلق على هذا الإجراء عملية " **الجوسيم** " **Jussum** ⁽²⁾.

ولكن الفكرة تطورت إلى اعتبار التفويض وكالة بين الأطراف، وليس استبدال شخص بأخر. ⁽³⁾ وكان يقصد بالتفويض وفقاً لهذا المفهوم: " أنه القرار الذي يحيل به المدين دائنه إلى شخص آخر مقتدر

⁽¹⁾ (René) Lanata: De la délégation en Droit Romain. Paris, 1882, p 414.

- مرجع أشار إليه: محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1979، ص 11.

والتفويض من اللاتينية **Délégation** من **Déléguer** فوض، أناط، عهد إلى أحدهم، ومنهم تفويض السلطان الخاص بالوالدين **Délégation de l'autorité parentale** انظر في هذا: جيرار كورنو: Gérard Cornu معجم المصطلحات القانونية: ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1998، ص 527.

⁽²⁾ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق: ص 12.

- محمد فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة دار المنار مصر، 1986، ص 17 وما بعدها.

⁽³⁾ Hubert (Frédéric). Essai d'une théorie juridique de la délégation en droit français. Thèse. Poitiers, 1899, p 94.

ليحل محله في سداد دينه، فيقوم هذا الأخير بمنح تعهده إلى المفوض إليه"، وكان البعض يرى في هذا التعريف تطابقاً مع تعريف خطاب التبادل "Lettre de change"⁽¹⁾.

ففي البداية نجد الفقيه جان باجزي - Jean Pagezy - يعرف التفويض "Délégate" أو Délégaré "بمفهومين مختلفين:

ففي المفهوم الأول يعرف التفويض بأنه: "تحويل شيء إلى شخص ما؟ تكليف أحد بوصاية أو وظيفة أو بالقضاء" وهذا هو المعنى العادي لكلمة تفويض "Délégaré" لدى الكتاب الرومانيين غير الفقهاء⁽²⁾ "Jurus-consultes".

أما في المفهوم الثاني فيعرف التفويض بأنه "أن يعهد إلى شخص بأداء مهمة Assigner quelqu'un une prestation"، وهو المعنى المرادف أو المماثل للوكالة: Mandant وهذا المعنى الفني لكلمة تفويض"⁽³⁾.

أما الفقيه ج بيري (Berry G.)، فيرى بأن التفويض بهذا المعنى هو:

"الأمر الصادر من شخص إلى آخر بهدف إعطاء شخص ثالث يعينه الأول شيئاً، أو وعداً، وغالباً ما يكون هذا الشيء عبارة عن تكليف دائن مدينه بتقديم الشيء الملزم به لدائن آخر يحل محله"⁽⁴⁾.

أما ماكسويل (Maxwell) فيرى بأن "التفويض في القانون الرماني كان يعني لغوياً أن يكلف آخر بمهمة Donner mission à quelqu'un حينما يتعذر على المكلف القيام بها وفيما يقوم هذا الأخير بالحلول محله في القيام بهذه المهمة". ثم يفسر الكاتب كلمة تفويض "Délégaré" بأنها تعني تحويل الدائنية، كما تعني لغوياً حلول فرد محل فرد آخر في القيام بعمل ما، وتعني قانوناً حلول فرد محل آخر في إجراء عقد أو عمل التزام، أو لتحقيق هبة⁽⁵⁾.

ولقد انتقلت هذه الفكرة حول التفويض من القانون الخاص إلى القانون العام، ولكن بقي الخلط بينها وبين بعض الأفكار القانونية المشابهة لها في القانون العام، كالتعيين والحلول، وكذا بعض الأفكار من القانون الخاص كفكرة الوكالة⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Maxwell (S) : De la délégation en droit Romain. Thèse. Bordeaux. 1895, p 06.

⁽²⁾ Pagezy (G) : De la délégation en droit Romain. Thèse. Paris, 1899, p 10.

⁽³⁾ Ibid, p 10

⁽⁴⁾ Berry (G) : De la délégation des droits successifs des enfants naturels. Thèse. Bordeaux, 1876, p 8.

- خليفة ثامر الحميدة: تفويض الاختصاص الإداري في التشريع الكويتي، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الأول، المجلد الثاني، ص 341.

⁽⁵⁾ Maxwell (S). Op. Cit, p 6

⁽⁶⁾ إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1979، ص 18.

وعليه؛ فسوف نبين في المبحث التالي: تطور هذه الفكرة في النظام الفرنسي القديم، وكيف أصبحت فكرة متميزة في القانون العام.

المبحث الثاني

فكرة التفويض في القانون الفرنسي القديم: مرحلة الخلط ؟

لقد انتقلت فكرة التفويض من القانون المدني الروماني إلى النظام القانوني الفرنسي القديم، خاصة في مجال القانون الخاص -المدني على وجه التحديد- بحيث كان ينظر إلى التفويض على أنه: "عملية تجديد الدين Novation de dette وذلك بطريقة تجديد المدين" ⁽¹⁾.

وبقي التشريع الفرنسي المدني، يستعمل نفس المصطلح ونفس الألفاظ القديمة التي كانت مستخدمة في هذه العملية، وهي ألفاظ التفويض في وصف هذه العلاقات المدنية وكذلك ألفاظ الحلول والتخلي عن الدين، قبل أن تنتقل إلى فقه التفويض في القانون العام حالياً، ولكن محملة بآثاره المدنية ⁽²⁾.
ففي المجال القضائي، كان الملك هو القاضي الوحيد، وبالتفويض أنشئت المحاكم القضائية، وبالتفويض مارس ممثل الملك سلطته في الأقاليم ⁽³⁾.

وقد مرت فكرة التفويض في القانون العام الفرنسي بعدة مراحل من أهمها:

المطلب الأول

التفويض الإداري في مرحلة ما قبل الثورة 1789

كانت تسود في هذه الفترة نظرية التفويض الإلهي، التي بمقتضاها كان الملك يعتبر مبعوث العناية الإلهية وقد استخدم الملوك نفس الفكرة، فأنشؤوا نوعين من المفوضين عنهم:

فانوع الأول : هم المفوضون المرسلون -Les Officiers-، فيعهد لهم ببعض مهامهم، حيث يلتزم فيه المفوض بالتطبيق الحرفي للعهد المسلم له، وإلا أدى تجاوزه لهذا النطاق إلى إلقاء قراراته.

⁽¹⁾ Capitant (H) : Les grands arrêts de la jurisprudence civile.

- Dalloz : Répertoire 55. « Délégation... effets rapports du délégataire et du délégué.

- Billian (M) : La délégation de créances, L. G. D. J. 1989, p 120.

⁽²⁾ انظر: المادة 1270 من المجموعة المدنية الحديثة.

⁽³⁾ لقد كانت الأحكام تصدر وتمهر وتنفذ باسم الملك، وليس باسم الشعب (Au nom du Roi).

أما النوع الثاني: فهم المفوضون الرسميون -Les Commissaires-، والذين يتمتعون بسلطات واسعة في قراراتهم.⁽¹⁾ ولكن هذا التطور أدى إلى انتقال هذه الفكرة إلى نطاق القانون العام، ولكن في المجال الدستوري، حيث أوجدت جدلاً طويلاً بين فقهاء القانون الدستوري وحول مدى تفويض السلطة التشريعية *délégation législative* والسيادة *Souveraineté* التي تملكها الأمة، وهي التي تفوضها إلى ممثليها الذي يمارسونها بالنيابة عنها، وهذا هو التفسير الذي يعطي الحكومات الممثلة للديمقراطية.⁽²⁾

المطلب الثاني

التفويض بعد الثورة

أحدثت فكرة التفويض جدلاً طويلاً بين فقهاء القانون العام في ذلك العهد، حيث كانت الفكرة السائدة أن أية سلطة لا تمارس إلا بتفويض مشابه للتمثيل التعاقدية في القانون الخاص، وأن كل سلطة تصدر عن الأمة لا تمارس إلا بالتفويض عن طريق الوكالة التمثيلية.⁽³⁾

وقد اتجه الفقه الفرنسي في هذا لأمر اتجاهين:

- **الاتجاه الأول** : يعادي فكرة تفويض السلطة وينادي بأفكار بديلة عنها، ومن أنصاره فريق يتزعمه كل من: أيزنمان " eisenman"، بيرتلمي Berthelemy، وليون دوقي L. Duguít، فقد كان هذا الأخير يرى استبعاد هذه الفكرة من نطاق القانون العام، وذلك بانتقاده لفكرة السيادة الوطنية، وفكرة التمثيل السياسي.

- **أما لاتجاه الثاني**: فيؤيد فكرة التفويض، ومن أبرز زعماء هذا الاتجاه الفقيه "كاستون جاز

" G. jeze " الذي كان يعتبر السلطة العامة أمراً واقعاً، وأن الوظيفة هي مركز موضوعي قانوني " *Situation juridique* " يعني بالنسبة للموظف، سلطة الإدارة بصفة شرعية للقيام ببعض الأشياء.⁽⁴⁾

ولكن بتطور دور الدولة وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حدثت عملية تزواج بين الألفاظ والأفكار، وانتقلت الفكرة من فقه القانون الخاص إلى فقه القانون العام، واصطبغت بصبغته، ولكن وقع مرة أخرى خلط آخر بين فكرة التفويض وأفكار أخرى مشابهة لها في القانون العام وأفكار أخرى مشابهة في القانون الخاص، والتي سنفصلها في المباحث التالية:

(1) Olivier Martin (F) : Histoire du droit Français. Paris. Dalloz. 1948, p 457.

(2) Pujol (E) : Essai Critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté. Dalloz. Paris, 1968. p 13.

(3) Pujol (E). Op. Cité, p 13.

(4) Hubert (Frédéric) : Essai d'une théorie de délégation en droit Français. Thèse précitée, p 96.

- محمد إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 16 وما بعدها.

وفي خضمّ هذا الجدل حول فكرة التفويض، ظهرت أبحاث عديدة في فرنسا معبرة عن هذه الأفكار؛ فعلى سبيل المثال نجد دوفورنال -De Fornel- الذي يعرفه بقوله: "قرار شرطي لاختصاص سببه القانون". ثم يقارن بين التفويض وفكرة التعيين، مقررًا أنه هو الجنس **Le Genre** والتفويض هو النوع **L'espèce**.⁽¹⁾

أما الفقيه مالفان -R. Mallivin- فيعرف التفويض بقوله: "التفويض بمعناه الواسع بأنه يعني التوصية التي تعطي للفرد الحق في العمل باسم آخر، وأن الوكالة نوع من أنواع التفويض، وأنه عن طريق هذا الإجراء يمكننا ممارسة حقوقنا تماما كما نمارسها بأنفسنا".⁽²⁾

وضرب مليفان مثالا على ذلك بالقانون البلدي الفرنسي لسنة 1884، الذي ورد فيه أن رئيس البلدية يقوم بمفرده بإدارة البلدية، ولكن يمكنه، وتحت مسؤوليته أن يفوض بقرار منه جزءًا من وظائفه إلى أحد مساعديه، وفي حالة غياب هؤلاء أو وجود المانع الذي يحول بينهم وبين هذا التكليف، فله أن يعهد بذلك إلى أحد أعضاء المجلس البلدي.⁽³⁾

كما ساهم الفقيه ج دلفولفي -J. Delvolvé- في مطلع الثلاثينات من القرن الماضي في البحث في موضوع التفويض، حيث قدم أطروحة دولة حول تفويض الموضوعات في القانون العام.⁽⁴⁾ ، وقام باستعراض الفوارق بين نظرة التفويض في القانون العام ونظرية الوكالة.

فقد عرّف هذا الأخير التفويض بأنه: "القرار الذي بمقتضاه تحول سلطة إدارية موضوعا معينًا من مجال سلطاتها في إصدار القرار، إلى مجال سلطة إصدار القرارات، لعضو آخر".⁽⁵⁾

ويرى دلفولفي -Delvolvé- أن التفويض يعد تحديدا قانونيا للاختصاص، فهو لا يصدر من السلطة المؤسسة أو المؤسسة مباشرة كما هي الطريقة العادية لمنح الاختصاصات، وإنما يتم في مرحلة لاحقة على ذلك بعد قيام هذه السلطات بتحديد الاختصاصات.⁽⁶⁾

كما ساهم الفقه الإداري الفرنسي مساهمة كبيرة في إقامة نظرية قانونية للتفويض، ووضع فروقا بينه وبين بعض الأفكار المشابهة له في كل من القانون العام والقانون الخاص. وكان لمفوض الدولة

⁽¹⁾ De Fornel de la Laurene : De la délégation de compétence en Droit administratif Français. Thèse. Bordeaux. 1901, p 105 et s.

⁽²⁾ Mallivin (René) : La délégation en Droit public. Thèse. Paris. 1920, p 9.

⁽³⁾ Ibid.

⁽⁴⁾ Delvolvé, J : La délégation de matières en droit public. Thèse. Toulouse. 1930, p107 et suivantes

⁽⁵⁾ Delvolvé J. Op. Cit ; p 96. : « La délégation est l'acte par lequel un organe transfère une matière à régler de son propre domaine de décision, dans le domaine de décision d'un autre organe ».

- جورج قودال، بيار دلفولفي: القانون الإداري الجزء الأول، ترجمة -منصور القاضي-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 229 وما بعدها.

⁽⁶⁾ Delvolvé. Op. Cit , p 96.

الشهير جون روميو "Commissaire du gouvernement, Jean Romieu" الفضل الكبير في هذا وذلك في تقريره الرصين، ومذكرته المقدمة لمجلس الدولة حول قضية "موجمبوري Mogambury". ونظرا لأهمية هذه القضية فسوف نفرّد لها مطلبا خاصا.

المبحث الثالث

فكرة التفويض في القضاء الإداري الفرنسي : روميو وتأصيل التفويض

لقد كان للقضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة "Conseil d'Etat" الدور الكبير في استنباط واقتباس وابتداع القواعد القانونية والنظريات من القانون الخاص وتطويرها وتطويرها لتتلاءم مع طبيعة الروابط والعلاقات القانونية في القانون العام، ومن ضمن هذه النظريات والأفكار، فكرة التفويض الإداري. فقد كان الفقه الإداري قبل قضية موجمبوري "affaire Mogambury"، يرى عدم مشروعية اختصاص رئيس الدولة بتفويض بعض سلطاته إلى الموظفين بمقتضى مرسوم رئاسي

"Décret présidentiel" وذلك على أساس أن السلطة لا تصدر أصلا من الأصل، إنما ترجع أساسا إلى القانون، ولذلك فلا بد عند تفويضها أن يرخص بذلك القانون ذاته. لأن رئيس الدولة حسب وجهة نظر هذا الفقه، وبالرغم من أنه هو الذي يعين الموظفين السامين العسكريين والمدنيين، ولكن هذا لا يعني أنهم مفوضوه القانونيين في ممارسة جزء من السلطة التنفيذية، وأن تصرفه هذا تصرف تطبيقا للقانون فقط. أما السلطات الممنوحة لهؤلاء الموظفين فأساسها التعيين "La nomination"

وكذلك الوزراء فهم ليسوا ممثلين لرئيس الدولة، وإنما منحت لهم السلطات التي يمارسونها بنص القانون.⁽¹⁾ وبعد أحداث قضية "موجمبوري" توحد رأي الفقه والقضاء حول مفهوم التفويض الإداري، وحول اختصاص رئيس الدولة بتفويض بعض سلطاته إلى موظفين بمقتضى مرسوم منه.

وعليه؛ فإن قضية السيد "موجمبوري" Sieur Mogambury " تعتبر حجر الزاوية

"La pierre angulaire" في فكرة التفويض الإداري، بحيث وضعت حدا فاصلا لموقف القضاء والفقه الإداريين من مسألة التفويض، وعلى إثرها قامت نظرية قانونية للتفويض ما تزال قائمة إلى حد الآن.

ونظراً لأهميتها، فمن الأفضل أن نخصّها بشيء من التفصيل. مستخلصين منها بعض النتائج الهامة.

(1) De Fornel. Op. Cit, p 46 et s.

- انظر: عمر فؤاد بركات: تفويض في القانون العام، دراسة مقارنة، دار النهضة القاهرة، 1989، ص 48-49.
- انظر: ج. قودال، ب. دالفولفي، المرجع السابق، ص 230.

وتتمثل وقائع قضية السيد موجمبيري "**Le sieur Mogambury**" باعتباره أحد الكتاب البحريين "**Secrétaire Marin**" حيث أنه تقدم بطلب إلى نائب كاتب الدولة "**Sous secrétaire d'Etat**" ⁽¹⁾ للشؤون الحربية، ملتمسا فيه منحه معاشا.

فرفض نائب كاتب الدولة هذا الطلب على أساس أن هذا المساعد لا يعدّ من موظفي وزارة البحرية، فتقدم السيد "موجمبيري" بدعوى أما مجلس الدولة طاعنا في صفة نائب كاتب الدولة في البت في طلبه، باعتبار أن التفويض الممنوح له من الوزير لا يجوز منحه قانونا، وبالتالي إلغاء هذا القرار وتقرير أحقيته في المعاش الذي يطالب به.

فكان هذا الطعن في قرار نائب كاتب الدولة فرصة سانحة لمفوض الدولة "**Romieu**" الذي قدّم أمام مجلس الدولة تقريرا عن القضية، عارضا فيه الصعوبات التي تثور، ومعالجا إياها خطوة بخطوة.

ففي أول الأمر تساءل السيد "روميرو" عن الأصل القانوني لنظام نائب كاتب الدولة، وعن أساس اختصاصهم من الناحية الدستورية. ⁽²⁾ وهذا بمناسبة رفض نائب كاتب الدولة للبحرية بقراره المؤرخ في 22 ديسمبر 1890 الطلب المقدم من السيد "موجمبيري".

وقد وجه محافظ الدولة "روميرو" تساؤله إلى مجلس الدولة، وهل يعترف بوجود هذا النظام؟ وبالتالي هل كان نائب كاتب الدولة حين رفض الطلب يتصرف في حدود اختصاصاته؟

فإن كان الرد على ذلك بالإيجاب، فإنه يمكن تناول الموضوع من الناحية الموضوعية، وفي هذه الحالة يكون الطلب مرفوضا، لعدم وجود ما يبرره، وفي حالة الإجابة بالنفي، فإن الوزير وحده هو المختص بالتقرير -أخذ القرار- في هذا الموضوع، وإن القرار المطعون فيه ما هو إلا قرار من قرارات الإدارة الداخلية، "**Acte d'instruction interne**"، الذي لا يمكن أن يسبب ضررا للغير، وبالتالي لا يحول بين الطاعن وبين تقديم طلب جديد إلى الوزير المختص.

وقد أشار "روميرو" إلى أن هذا الموضوع قد سبق عرضه على مجلس الشيوخ الفرنسي "**Sénat**" ولكن المناقشات لم تسفر عن مزيد من الضوء، وقد حان الوقت لفحصه بصفة جدية، باعتبار إن هذا قد يكون مفيدا للحكومة والمتقاضين.

ففي البداية نجد، أن هذا النظام لا يجد له سند في الدستور أو القانون، ففيما يخص الوزراء نجد أساس هذا النظام في الدستور الذي يضع مبدأ ازدواج المسؤولية البرلمانية والتوقيع المجاور "**Contre seing**".

⁽¹⁾ يرجع إنشاء نظام نائب كاتب الدولة في فرنسا إلى الأمر الصادر في 9 ماي 1816 والذي ينص على: يعين نائبا كتاب الدولة بمعرفة رئيس الدولة، ويلحقوا بالوزراء إذا ما ارتأى هؤلاء ضرورتهم لحسن سير المرافق العامة. وفي المادة الثانية من الأمر على: "يكلف هؤلاء النواب بجزء من الإدارة وبالمكاتبات التي تفوض إليهم من الوزراء للبت فيها".

⁽²⁾ تم إحداث منصب نائب كاتب الدولة للمستعمرات بمقتضى مرسوم 19 مارس 1889، وقد كانوا يعينون بمراسيم، ولكن اختصاصاتهم تحدد بمعرفة الوزراء بقرارات منهم يفوضون إليهم بمقتضاها جزءا من اختصاصاتهم، ولكن تغير الأمر وأصبحت اختصاصاتهم تحدد بمرسوم.

أما فيما يتعلق بنائبي كتاب الدولة، فهنا الأمر يختلف، فعلى سبيل المثال، فإن القانون الصادر في 30 نوفمبر 1875 يشير إلى وجود هذه الطائفة من الموظفين. وذلك بمناسبة انتخاب النواب، وموانع الانتخاب، ولكن لا يوجد أي نص تشريعي يحد اختصاصاتهم.

ومن هذا العرض يستخلص "روميو" عدم وجود قانون أساسي "Statut particulier" ينظم اختصاصات نواب كتاب الدولة، وإن السلطات التي تمنح لهم تختلف بحسب النصوص التي تحددها اختصاصاتهم، والتي يتم تحديدها بمعرفة الوزير، ومن ثم هل يمكن تفويض اختصاصات الوزراء إلى هذه الطائفة من النواب "Les sous secrétaires"؟ ولكن قبل الإجابة عن هذا السؤال، فإن الأمر يتطلب البحث عن نقطتين أساسيتين، هما:

- الأولى: ما هو بصفة عامة مصدر اختصاصات الموظفين العموميين؟ من يحددها؟ وما هي السلطات التي يمكنها التفويض في هذه الاختصاصات؟ وما هي شروط وجود هذا الحق في التفويض؟

- أما الثانية: فتتعلق بالسؤال عن اختصاصات نائبي كتاب الدولة للمستعمرات في موضوع منح المعاشات؟ ثم يجيب "روميو" عن التساؤل الأول عارضا بذلك نظريته في التفويض الإداري فيقول: "إن التفويض ما هو إلا حق منح بعض الاختصاصات إلى موظف آخر غير الموظف صاحب الاختصاص الأصلي".⁽¹⁾

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

ثم يتناول هذا الحق مقررا أن توزيع الوظائف، وتنظيم المرافق العامة يتم بمعرفة رئيس الدولة. فهو الذي يقرر أن هذه الفروع تتبع هذه الوزارة أو تلك. وبمرسوم رئاسي منه يلحق هذا الفرع بهذه الوزارة أو بغيرها، أو بإحدى المستعمرات، أو المراكز المستقلة، حيث يملك في هذا الصدد سلطات واسعة، فهو الذي ينشئ الوزارات الجديدة عدا بعض الاستثناءات التي لا تؤثر في هذا الأصل. فإذا كان للرئيس حق إنشاء الوزارات وتعديل تكوين مختلف إداراتها، فكيف نرفض أن نعترف له بحق توزيع الوظائف بين مختلف الموظفين، وأن يكون له الحق في أن ينقل الاختصاصات من موظف لآخر، وأن يرخص للموظف صاحب الاختصاص الأصلي بأن يقوم بإجراء هذا التفويض في بعض الحالات.

ومن جهة، فإن الموظفين المسند إليهم هذه الاختصاصات لا يملكون الحق في تفويضها، وأنه نتيجة لذلك فإن التفويض الذي يجريه الوزراء إلى نائبي كتاب الدولة في حالة عدم وجود تصريح من

(1) « Le droit de délégation n'est autre chose que le droit de conférer certaines attributions à un fonctionnaire autre que celui qui en est le titulaire », Mogombury. Op. Cit, p 99.

- محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 27.
- عمر فؤاد بركات: التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها.

رئيس الدولة يكون حالة من حالات عدم المشروعية "L'illégalité" التي يمكن الطعن فيها، وأن المختص بإجراء هذا التفويض هو رئيس الدولة وحده، الذي يستطيع بمرسوم بسيط أن يفوض نائبه كتاب الدولة جزءا من اختصاصات الوزراء.

ثم يتساءل روميو عن مدى وجود سلطة رئيس الدولة فيما يجريه من تفويضات، وهل هي سلطة بلا حدود؟ ويجيب على ذلك مقررًا أنه لا يذهب في تحليله إلى هذا الحد. فامتيازات رئيس الدولة محددة في الدستور، فهذه التفويضات لا يمكن أن تمس المسؤولية الوزارية، أو قاعدة التوقيع المجاور.

فطبقا للدستور الصادر في 25 فيفري 1875، فإن الوزراء وحدهم هم المسؤولون أمام البرلمان. وكل قرار صادر من رئيس الجمهورية لا بد أن يكون موقعا من وزير، ولذا فإن التفويض نواب كتاب الدولة - سكرتيري الدولة- لا يمكن أن يرتب أثرا إذا تعلق بالمسؤولية الوزارية، أو بتوقيع مجاور لتوقيع رئيس الجمهورية.

والوزير المختص يجب أن يبقى دائما مسئولا عن جميع القرارات الصادرة من موظفي إدارته.⁽¹⁾ وخصوصا بالنسبة للذين فوضت إليهم اختصاصات أصيلة، كنائبى كتاب الدولة، سواء كان هناك تفويض أم لم يكن، وكذلك فإن التوقيع الوزاري على مرسوم رئيس الجمهورية، يغطي عدم المسؤولية الخاصة برئيس الدولة، إلا أنه يقيم المسؤولية الوزارية، وأن القدرة المحجوزة لرئيس الجمهورية بالتفويض يمكن أن تعد قوانين عادية حين تجري هذه القوانين توزيعا أو تفويضا في الاختصاص وتتعارض معها، وبذلك تحد أي مبادرة من السلطة التنفيذية، فإذا كان القانون نفسه هو الذي يجري توزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات، فإن تفويض رئيس الجمهورية سيذهب ضد رغبة وإرادة المشرع، حين يقوم بتعديل هذا التوزيع، ومن ثم تغلب إرادة هذا الأخير إرادة الأول باعتبارها الإرادة العليا.

وكذلك إذا كان المشرع نفسه هو الذي أقام تنظيم القواعد المتعلقة بتفويض الاختصاص، فإن هذه النصوص ستحد من قدرة السلطة التنفيذية في تنظيم هذا التفويض على نحو آخر، كما يمكن أن يكون الحظر الصريح أو الضمني "Tacite ou implicite" للتفويض ناتجا عن بعض النصوص التشريعية.

ولكن فيما عدا هذه القيود، فإن حق التفويض بالنسبة لرئيس الدولة يبدو كحق مطلق .

"Droit absolu" ويعتبر التفويض إلى موظفي الإدارة هو العمق المشروع للسلطة

"Fond du pouvoir" الخاصة برئيس الإدارة العليا، وعندما يذكر أي قانون مصطلح وزير، فإنه يجب أن يبادر إلى الذهن أن المراد هو الوزير أو من يفوضه بصفة منتظمة.

وكذلك حينما يقابلنا مصطلح -محافظ" **Préfet** " في القانون الصادر في 10 أوت 1871 بشأن التنظيم الإداري في المحافظات " **Préfectures** " فهذا المصطلح يشمل لمحافظ ومن يفوضه شرعا.

⁽¹⁾ « Le ministre conserve le contrôle supérieur et la responsabilité des actes de son délégué ». C. E., 2 Déc. 1892, Mongambury, précitée.

ويعتقد روميو أن هذه هي القاعدة العامة " **La regle Générale** " ولا يوجد استثناء لها إلا إذا أشار إليها المشرع بعبارة صريحة، بأن لديه النية في أن يعارض في حالة خاصة هذه القاعدة العامة، بأن يعتبر إحدى الاختصاصات الخاصة برئيس الدولة اختصاصا مباشرا مسندا إليه

" **Attribut direct du chef de l'Etat** "، ثم يستعرض محافظ الدولة "روميو" الحالات العديدة لتوزيع أو تفويض الاختصاصات التي يقوم بإجرائها رئيس الدولة فيما يختص بالمحافظين، والذي يختلط الأمر بينهم ومن الأمناء العامين للمحافظات

" **Secrétaires généraux des préfectures** " فإن هذا لم يكن منصوبا عليه إلا بالأوامر " **Les ordonnances** " أو المراسيم، وقد كان قانون 26 بلفيوز للسنة الثامنة، يحدد اختصاصات الأمناء العامين للمحافظات بحفظ الأوراق وتوقيع المراسلات، كما كان قانون 29 مارس 1821 يرخص للمحافظ لدى غيابه بتفويض وظائفه إلى الأمين العام.

وبمقتضى المرسوم الصادر في 29 ديسمبر 1884 بأنه يمكن أن يكلف المحافظ الكتاب العامين للمحافظات بتفويضهم بجزء من الإدارة بالمحافظة، ولم يثر أية معارضة بشأن شرعية هذه التفويضات، كما أن مجلس الدولة قضى بشرعية هذه التفويضات في عدة أحكام قرارات سابقة⁽¹⁾ " **Les arrêts** ".

وكما رخص للمحافظين بالتفويض، فقد تقرر نفس الأمر بالنسبة للوزراء، فقد قضى كل من المرسومين الصادرين في 31 جويلية 1838 و 31 ماي 1862، فالمرسوم الأول رخصت المادة 62 منه للوزراء سلطة تفويض إحدى اختصاصاتهم الأكثر أهمية، وهي حق تصفية ديون الدولة

" **Les dettes de l'Etat** "

وكذلك الأمر في مرسوم 9 نوفمبر 1853 في المادة 29 منه والمفسرة بالمادة 19 من قانون 9 جويلية 1858 والتي تقضي باختصاص الوزراء بإحالة الموظفين على التقاعد وعلى نفس المنوال، فإن السلطة التي تختص بإحالتهم على التقاعد تختص أيضا بإحالتهم " **Révocation** " فهل يمكن لنا أن نعتبر من الناحية الموضوعية أن مرسوم 9 نوفمبر 1853 لائحة من لوائح الإدارة العامة صادرة بمقتضى تفويض خاص من المشرع؟ ويجيب "روميو" عن هذا التساؤل بأن المادة 19 من قانون 9 جويلية 1858 لا تدخل ضمن الموضوعات التي من أجلها منع المشرع تفويضا بإصدار لائحة إدارة عامة. وبناء عليه، فإن لائحة 9 نوفمبر ليس لها إلا قيمة مرسوم بسيط، وقد أسند هذا المرسوم إلى رؤساء الإدارات سلطة الإحالة على التقاعد، والتي كانت تمارس قانونا بمعرفة الوزير.

وينتهي "روميو" من تحليله، إلى أنه بتطبيق هذه المبادئ يمكن القول بأنه مرسوم بسيط من رئيس الدولة يمكن تفويض اختصاصات الوزراء لنائبي كتاب الدولة، وعندما يتم هذا التفويض يصبح نائب

⁽¹⁾ Arrêt du 30 mai 1884. Paignon, 1886. 3.19 Chro.
- 1^{er} mai 1885. Larase S. 1887.3.8 Chr et Rep, p 417.

كاتب الدولة مختصا اختصاصا كاملا في هذه الموضوعات مع التحفظ السابق فيما يخص القواعد الدستورية للمسؤولية الوزارية، والتوقيع المجاور والقوانين الخاصة السابقة الذكر.

وفيما يتعلق بمدى اختصاص الوزير في مرسوم 19 مارس 1889 بشأن الإحالة على التقاعد فهو يفرق بين فرضيتين:

فالأولى: تتعلق بمنح التقاعد، وهي سلطة لا تكون إلا بمرسوم يختص بإصداره رئيس الجمهورية، ولا تفويض فيه، إذ يتطلب صدور هذا المرسوم توقيعاً مجاوراً من الوزير.

أما الفرضية الثانية: فهي متعلقة بموضوع تسوية التقاعد، وهو من أصل وزاري، ويمكن التفويض فيه إلى نائب كاتب الدولة.

وينتهي السيد "روميو" إلى أن تفويض الاختصاصات الوزارية إلى نائب كاتب الدولة بمقتضى مرسوم 19 مارس 1889 هو تفويض مشروع فيما يخص بتسوية التقاعد، وحين لا يتطلب استصدار مرسوم بمنح معاش.

وبناء على كلما تقدم اقتراح المفوض "ورميو" في مذكرته رفض الطعن، وقد أخذ مجلس الدولة بوجهة نظره استناداً إلى مشروعية التصرف الصادر من نائب كاتب الدولة بالتصرف في شكوى السيد "موجمبوري"، وقد كان هذا الحكم -القرار "Arrêt" موضوع تعليق من العميد "هوريو" Houriou "متأثراً بحجج مفوض الحكومة "روميو"، حيث يرى، أن حق رئيس الدولة في التفويض بمرسوم يستند إلى ثلاثة أسس هي:

- 1 - الوجود الشرعي لهذه الطائفة من الموظفين (نواب كتاب الدولة).
 - 2 - لرئيس الدولة من حيث المبدأ حق التفويض السلطة العامة في كل مرة لا يمنعه القانون من إجراء هذا التفويض، وهذا من شأنه أن يخلق نوعاً من المرونة الضرورية لتسيير الأعمال الحكومية.
 - 3 - أنه يرى العمل بصفة دائمة على أن رئيس الدولة يمكنه إن يعدل في توزيع الاختصاصات بين الوزراء بإنشاء وزارات جديدة أو إلغائها، وهذا لا يستقيم بدون إجراء ما يراه من تفويضات، وأنه إذا كان بإمكانه أن يجري هذا التوزيع بالنسبة للوزراء، فمن باب أولى إمكانه أن يجريه بالنسبة لنائبي كتاب الدولة.⁽¹⁾
- وقد لقي هذا الحكم استحساناً من الفقه الفرنسي، وأصبح التفويض في مجال القانون الإداري يتم بمرسوم من رئيس الدولة، ما لم يحضره القانون صراحة أو ضمناً.⁽²⁾

واستقر منذ هذا الحكم الشهير، بأن القاعدة العامة في الاختصاص تلزم المنوط به الاختصاصات إن يمارسها بنفسه، لأنها واجب عليه، ولا يتخلّى عنها لغيره، لأنها ليست حقاً شخصياً له يسوغ له أن يعهد

⁽¹⁾ C. E. 2 Déc 1892. Mogambury, S. 1894 III, p. 97. *Conclusion Houriou.

⁽²⁾ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 33، 34.
- عمر فؤاد بركات: التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص 15.

به إلى سواه بالوكالة أو النيابة، وأن التفويض الذي يمنحه الأصل ما هو إلا استثناء عن القاعدة العامة للاختصاص، التي أصبحت حجر الزاوية " Cheville ouvrière " في القانون العام ومن المسلمات فيه.

وعليه؛ توجب أن نفرد لهذه القاعدة مطلباً خاصاً.

المطلب الرابع

تعريف التفويض في الفقه الفرنسي الحديث: مرحلة الوضوح

اختلفت تعريفات التفويض الإداري في الفقه الفرنسي الحديث، حيث استند كل تعريف إلى معايير وأسس تختلف بحسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إلى هذا الإجراء القانوني.

فالبعض منهم يركز في تعريفه على نوعية وحجم الاختصاصات المفوض، والبعض الآخر يركز على آثار التفويض في الاختصاصات المفوض بها، وأما البعض الآخر فيركز على صفته العابرة.

ولكننا نقصر على ذكر بعض التعريفات الضابطة لمفهومه الحديث.

فمن الاتجاه الأول نجد "ليو فو" Lieut Veaux "الذي جاء فيه: "إن التفويض في الاختصاصات، الموضوعات " Les matières " هو الإجراء الذي يكلف بواسطته سلطة إدارية أخرى للتصرف باسمها في حالة ما، أو عدة حالات معينة".⁽¹⁾ ومن الاتجاه الثاني تعريف العميد "ريمان أودن" R. Odent "الذي عرفه بقوله: "هو العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة، بهدف أن تخفف من بعض أعبائها".⁽²⁾

أما الاتجاه الثالث الذي يركز على الصفة العابرة للتفويض، نجد تعريف الأستاذ "ميل" Maïsl "الذي جاء فيه: "التفويض هو القرار الفردي الذي تخول بواسطته إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها إلى سلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية".⁽³⁾

⁽¹⁾ Lieut Veaux. (G): Délégation vacance et interim. R. A. 1952, p 519.

- منور كربوعي: المرجع السابق، ص 62.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 55.

- خليفة ثامر الحميدة: تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، المرجع السابق، ص 343.

⁽²⁾ Odont. (R). Contentieux administratif. Paris. Dalloz. 1971, p 114.

⁽³⁾ Maïsl. (H). Recherche sur la notion de delegation de competences en Droit public. Thèse. Paris.02 . 1972

P. 115.

- Guillaume tusseau ;le Juge administratif et la délégation ,R.F.D.A ;2005 ;P.937 .

- G.Guiheux :la notion de délégation en droit public ,thèse ,Rennes ,01 ,1996 ,P. 274 .

- A. le foulon ;la notion de compétence des agents administratifs en droit français,Thèse Rennes ,01,1970

P.259-263

ويرى هذا الأخير أن لتعريفه ميزتان: فهو تعريف واسع يمكن أن يجمع بين التفويض في الاختصاصات، والتفويض في التوقيع، وكذا إجراءات التنفيذ.

أما الميزة الثانية لهذا التعريف، هو تحقيق وحدة الفكرة بتحاشي التقدير الجزئي لها، الذي يقام على النظام القانوني أو الوظيفة العملية.

كما انتقد ميل التعريف الذي جاء به مفوض الدولة "روميو" في حكم "Mongambury" الذي عرّف التفويض بأنه: "ليس شيئا آخر سوى منح اختصاصات معينة إلى موظف آخر غير الأصل، مع احتفاظ هذا الأخير بالرقابة العليا، ومسؤولية القرارات الصادرة عن مفوضه".

"Le droit de délégation n'est autre chose que le droit de conférer certaines attributions à un fonctionnaire autre que celui qui en est le titulaire, ce dernier conserve le contrôle et la responsabilité des actes de son délégué"

ويعيب الفقيه "ميل" على تعريف "روميو"، ويرى أنه لا يحقق المزايا التي عرضها هو في تعريفه. كما أنه ينتقد أيضا تعريف الفقيه "دالفولفي" J. Delvolvé "الذي عرّف التفويض بقوله: "هو القرار الذي بمقتضاه، يحول عضو اختصاص من مجال سلطة اتخاذ القرارات الخاصة به، إلى دائرة اختصاص عضو آخر".⁽¹⁾

"La délégation est l'acte par lequel un organe transfère une matière à régler de son domaine de décision, dans le domaine de décision d'un autre organe"

ويرى بأن هذا التعريف لا يسمح بوضع المشكلة في المضمون الصحيح.

ويوجه النقد أيضا إلى التعريف الذي جاء به "ليون دوجي" L. Duguit⁽²⁾ والذي ساوى فيه بين التفويض والتعيين، وينتقده من ناحيتين: فمن الناحية الأولى: فإن التعيين ينصب على الشخص فقط، فيما التفويض ينصب على تعيين الشخص وتحديد الاختصاص.

ومن الناحية الثانية: فإن تعريف الفقيه L. Duguit، يخفي ميزة هامة للتفويض، المتمثلة في أن الأصل يحول اختصاصا يملكه، وسبق له أن مارسه، وذلك عكس السلطة المعينة للموظف، فهي لم يسبق لها ممارسة اختصاصات الوظيفة المعين عليها الموظف، وأن الفقيه يقلل من هذه الفروق الجوهرية.

وهو يرى بأن التعريف الذي جاء به هو الذي يحدد فكرة التفويض تحديدا كافيا، ويميز بين فكرة التفويض ومجرد تفويض المهام.⁽³⁾ **"Délégation d'attributions"**

⁽¹⁾ Delvolvé. (J): Op. Cit, p 96.

⁽²⁾ Maïsl. (H). Recherche sur la notion de delegation de competences en Droit public. Thèse. Paris. 1972, p 118.

⁽³⁾ Maïsl. (H). Op. Cit, p 119.

ويرى الدكتور محمد إبراهيم الوالي بأن هذه التعريفات غير شاملة للفكرة الأساسية، التي تستهدف عملية تفويض الإداري، وأن معظم لتعريفات تنصب على الهدف الأساسي الذي يقدرونه من التفويض باعتباره إجراء وأن أشمل التعاريف هو التعريف الذي جاء به "ميل" Maïsl، وذلك بالرغم من أن لتعريفه عيوب ثلاثة:

أولاً: أنه لا يشير إلى مدى شرعية القرار الفردي الذي تحول بمقتضاه إحدى السلطات اختصاصاتها لسلطة أخرى.

ثانياً: أنه لا يشير إلى فكرة مسؤولية السلطة الأصلية عن الاختصاصات المفوضة، بل يستبعدا تماماً.

ثالثاً: إن هذا قاصر على القرارات الفردية، ولا يشمل القرارات التي تصدرها بعض المجالس المنتخبة بتفويض جزء من اختصاصاتها.⁽¹⁾

أما الفقيه الفرنسي "دولبدير" A. De laubadere فيعرفه بأنه : "التفويض الإداري هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته، التي يستمدّها من القانون إلى أحد مروضيه وهو كطريقة لتنفيذ العمل يقبل الإلغاء والتعديل وعادة ما يقتضي على القيام بواجبات محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها".⁽²⁾

أما أحدث تعريف في الفقه الفرنسي للتفويض فهو تعريف للفقيه ج.م. مايو "J.M.Maillot" الذي جاء فيه : "التفويض الإداري هو ذلك التصرف الإداري بالإرادة المنفردة والتي بواسطته تقوم سلطة بتحويل جزء من اختصاصاتها إلى سلط أخرى ، مع الاحتفاظ باختصاصاتها"⁽³⁾

لقد أتينا على ذكر بعض التعريفات الهامة للتفويض الإداري في الفقه الفرنسي الحديث، هذا الفقه الإداري الذي كان له الدور الكبير والتأثير على المشرع الفرنسي.

وعليه؛ سوف نستعرض في المبحث الموالي التطور التشريعي للتفويض في القانون الفرنسي.

⁽¹⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1979، ص 57-58.

⁽²⁾ De laubadere. (A). Traité élémentaire de Droit administratif. L. G. D. A. Paris. 1995, p 234.
- A. M. Le Bos- Le pour hiet, les substitutions de compétences en Droit public Français. Thèse. Paris 1. 1985.
- Pour de plus amples informations sur la délégation en doctrine Française. Voir:
- Encyclopédie DALLOZ. 10^{ème} Ed, répertoire Droit administratif. 1995, p 39.
- J. M. Auby., R. Drago. Traité de contentieux administratif, 3^{ème}, Ed. L. G. D. J. 1984, p 285.
- Groshens. Les délégations administratives de compétences DALLOZ. 1958. Chron. 197.
- A. Coude Vylle. La notion de monâat en Droit administrative. A. J. D. A. N°9. 1979, p 7.
- Waline. (M). Délégation des pouvoirs et délégation de signature. R. D. P. 1966, p 765.
- Maïsl. (H). Recherche sur la notion de délégation de compétences en Droit public. Thèse. Paris. 1972.
D.

⁽³⁾ J.M.Maillot :l'indisponibilité des compétences en droit public francais .L.P.A N= 194 ,2004 P.3-14.

المبحث الخامس

التطور التشريعي للتفويض في القانون الفرنسي.

لقد أرست الثورة الفرنسية مبدأ: أن الإرادة الرشيدة للإنسان هي الأساس الحقيقي للأنظمة بعدما كان الاعتقاد السابق هو عفوية التاريخ. فقام رجال الثورة بإلغاء كافة المؤسسات السابقة، وقسمت البلاد إلى وحدات أساسية هي المحافظات "Départements"، ثم إلى دوائر "Arrondissements"، ثم إلى بلديات "Les Communes".

وكان هناك تياران فكريان يتنازعا فلسفة التنظيم الإداري في ذلك الوقت.

أحدهما يرى في تركيز السلطة في يد الإدارة المركزية، حفاظا على كيان الدولة ووحدتها

"Pce de la centralisation" أما التيار الثاني فيرى في اللامركزية "Décentralisation" لمصلحة المحكومين وفاعلية في أداء المهام الإدارية.

ولكن ظهر بعد ذلك أسلوب وسط يجمع بين الفلسفتين، وهو الأسلوب اللاوزاري، أو عدم التركيز الإداري "Déconcentration" وكانت وسيلة تطبيق هذا الأسلوب هو التفويض الإداري من السلطة المركزية إلى الموظفين التابعين لها في الإدارات المحلية دون أن تتنازل عن هذه السلطات، أو سلطتها الرئاسية نحو هؤلاء التابعين، وتحفظ بنوع من الرقابة والمراجعة على هذه السلطات المفوضة، كما إن هؤلاء التابعين يتمتعون علاوة على ذلك بسلطات خاصة بهم.⁽¹⁾

وكان أول نص تشريعي هو الأمر الملكي الصادر في 29 مارس 1821، الذي أجاز للمحافظ "Prefet" إن يفوض بعض اختصاصاته إلى الأمين -الكاتب- العام للمحافظة أو إحدى المستشارين بها ولكن بشرط تصديق وزير الداخلية على ذلك.

وهذا الأمر هو أول بداية لحركة قانونية -تشريعية- لتفويض الاختصاصات، ثم تلتها نصوص أخرى وكان من أهمها دستور 1958، والقانون العضوي ليوم 28 نوفمبر 1958، وعليه؛ فسوف نخصص مطلب أول لنصوص التفويض قبل دستور 1958، وأما المطلب الثاني، فأتناول فيه؛ الإجراءات القانونية وتطورها المتعلقة بالتفويض الإداري بعد 1958، ولا سيما مرسوم 14 مارس 1964.

⁽¹⁾ De laubadere. (A). Traité élémentaire de Droit administratif. L. G. D. J. Paris. 1995, p 93.

- Luchaire. J. Les sources des compétences législatives et réglementaires. A. J. D. A. 1979. N°6, p 3 et s.

المطلب الأول

التفويض الإداري في القانون الفرنسي قبل 1958

كانت بداية التطور التشريعي للتفويض الإداري، الأمر الملكي الصادر في 29 مارس 1821 بشأن الغياب المؤقت "Absence momentanée" للمحافظ عن المحافظة وعن تفويض وظائفه. فهذا الأمر ينص في مادته الأولى على أنه: "لا يجوز للمحافظين المرخص لهم بالغياب عن المحافظة أن يفوضوا وظائفهم إلا بناء على موافقة وزير الداخلية، إلى مستشار بالمحافظة أو الكاتب العام للمحافظة بها، حسب اختيارهم، ولا يتطلب الأمر موافقة الوزير إذا لم يغادروا المحافظة".

كما ينص كذلك في مادته الثانية على: "في حالة غياب المحافظ عن المحافظة، أو وجود مانع لديه، دون أن يكون قد سبق له أن فوض بالإدارة، أو حالة قيامه بإجازة، يتولى الإدارة بالمحافظة الأول في ترتيب القائمة من مستشاري المحافظة "Les conseillers de prefecture" إلا إذا كان المحافظ سبق له أن فوض آخر، فيظل هذا الأخير يمارس السلطات المفوض بها إلى إن يقرر الوزير ما يراه في هذا الشأن".

ونصت المادة الثالثة من نفس الأمر الملكي بأنه: "في حالة غياب نائب المحافظ "S. préfet" أو وجود مانع لديه، يحول بينه وبين ممارسته وظائفه، فإن المحافظ ينظر فيمن يحل محله من الموظفين الإداريين من نفس الدائرة، وفي حالة عدم وجوده فيعين لذلك مستشار من المحافظة". كما نصت المادة الرابعة من نفس الأمر على أنه: "في حالة غياب الكاتب العام للمحافظة أو وجود مانع يمنع من ممارسة وظائفه، أو كان مكلفا بالتفويض بأعباء المحافظة، فإنه يحل في وظائفه بصفته كاتباً عاماً مستشاراً للمحافظة الأخير في القائمة"⁽¹⁾.

وقد تلا هذا الأمر المرسوم الصادر في 21 ديسمبر 1854 الذي ينص: "في حالة غياب المحافظين عن محافظاتهم، فإنه يجوز لهم أن يفوضوا بعض اختصاصاتهم إلى أحد الموظفين العاملين بالمحافظة"، وقد أجاز هذا المرسوم المحافظ أن يكلف الكاتب العام للمحافظة بالقيام بجزء من إدارة المحافظة تحت إشرافه، وكذلك الأمر بالنسبة لنائبي المحافظ.

وقد قنن هذا المرسوم للمرة الأولى إجراء تفويض التوقيع، إذ أجاز للمحافظين أن يفوضوا بقرار منهم توقيعاتهم إلى رؤساء مكاتبهم أو رؤساء الأقسام، والمكاتب بالمحافظة. كما صدر مرسوم في 31 ماي 1862 والذي رخص للوزراء التفويض بجزء من اختصاصاتهم فيما يتعلق بحق تصفية ديون الدولة "Délégation de liquidation des dettes de l'Etat"، كما صدر قانون 05 أبريل 1884 -قانون البلدي- "La loi municipale" الذي أجاز لرؤساء البلديات "Les maires" أن يفوضوا جزءاً من اختصاصاتهم إلى مساعديهم، هذا القانون الذي تحول في سنة 1955 إلى مجموعة التقنين البلدي

⁽¹⁾ نقلا عن: محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1979، ص 38.

"Code d'administration communale" كما صدر مرسوم في أول سبتمبر 1939 يرخص للوزراء بتفويض توقيعاتهم إلى مديري الإدارات المركزية في موضوعات التعيين والترقية والتأديب للموظفين التابعين لهم.

وقد تلا ذلك مرسوم 23 جانفي 1947 والذي رخص للوزراء بتفويض بعض اختصاصاتهم بمقتضى قرارات وزارية " Arrêtés ministériels "

وهذا المرسوم يجيز للوزراء أن يفوضوا توقيعاتهم إلى المديرين والمديرين المساعدين ورؤساء مكاتبهم والموظفين المدنيين التابعين لوزارتهم، وكان يقضي هذا المرسوم بأن التفويضات تنتهي بانتهاء سلطات الوزير المانح لها.

وكان يقضي أيضا بأن قرار التفويض يجب أن يحدد المفوض إليهم بأسمائهم وموضوعات التفويض، كما يجب أن ينشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية.

ثم تلا ذلك مرسوم 24 جويلية 1950 بشأن تفويض سلطات المحافظين ونائبي المحافظين والكتاب العامين للمحافظات، وكان هذا النوع من التفويض يجمع بين التفويض في السلطة والتفويض في التوقيع، وبقي الحال على ما هو عليه إلى غاية صدور دستور 1958.

المطلب الثاني

التفويض الإداري في القانون الفرنسي بعد 1958

بقي الحال على ما هو عليه إلى غاية صدور الدستور الفرنسي -دستور الجمهورية الخامسة- وهو الدستور الذي أحدث ثورة تشريعية، حيث حصر اختصاصات السلطة في مجالات محددة،⁽¹⁾ وأطلق سلطة التنظيم "**Le pouvoir réglementaire**" للوزير الأول فيما عدا تلك الاختصاصات التشريعية.⁽²⁾ حيث أن دستور 1958 أجاز في مادته 13 لرئيس الجمهورية أن يفوض بمقتضى مرسوم منه الوزير الأول سلطة تعيين الموظفين المدنيين في الدولة، وذلك باسم رئيس الجمهورية.⁽³⁾ كما أن القانون العضوي الصادر بأمر 1958/11/28 في مادته الثالثة قد أجاز أيضا للوزير الأول أن يفوض بعض اختصاصاته وسلطاته للوزراء.⁽⁴⁾ وبهذا أصبح مجال التفويض من صلاحيات الوزير الأول، الذي أصدر المرسوم رقم 64-250 ليوم 1964/03/14، والمتعلق بتنظيم الإدارة المحلية، وكان هذا المرسوم يهدف إلى إصلاح الإدارة الفرنسية وتكييفها مع المتطلبات الجديدة. وبهذا تم إعطاء سلطة حقيقية لرؤساء المصالح المدنية بالمحافظات، وتبسيط الإجراءات، وقد عمم نظام عدم التركيز الإداري "**La déconcentration**" على المستوى المحلي، وأصبحت مهمة السلطة المركزية تحديد المفهوم العام لسياسة الوزارة والرقابة على حسن التنفيذ، وبمقتضى هذا المرسوم أحييت جميع السلطات في المحافظة للمحافظ، بعدما كان يمارسها رؤساء المصالح الخارجية للوزارات بها "**Les sces déconcentrés**" ، وتم إيقاف إرجاء التفويض إلى هؤلاء من رؤسائهم بالعاصمة إلا عن طريق المحافظين، الذي أصبحوا هم المسؤولين عن تنسيق، وتنمية الرقابة الإدارية، والوصاية على المؤسسات التابعة للدولة.⁽⁵⁾ ولكن نظرا لضخامة هذه السلطات ستحال على المحافظين ممارستها بصفة شخصية، ولذا تمت إعادة تفويضها من المحافظين لرؤساء مصالح

⁽¹⁾ Voir : Article 34, de la constitution Française. 1958.

⁽²⁾ Voir : Article 37, de la constitution Française. 1958.

⁽³⁾ **La constitution autorise le président de la république, à déléguer par décret son pouvoir de nomination des fonctionnaires au premier ministre pour qu'il l'exerce "en son nom"**. Article 13.
- Ordonnance organique du 28/11/1958. Article 03, Autorise d'autre part le premier ministre à déléguer "certains de ses pouvoirs" aux ministres. Article 21.
- "Quant aux ministres, ils sont autorisés à déléguer par arrêté certaines de leurs attributions à divers membres de leur cabinet et fonctionnaires de leurs services" (décret du 23/01/1947, modifié en dernier lieu par celui du 15/06/1987).

⁽⁴⁾ Ordonnance organique du 28/11/1958. Article 03, "Autorise d'autre part le premier ministre à déléguer "certains de ses pouvoirs" aux ministres". Article 21.
- "Quant aux ministres, ils sont autorisés à déléguer par arrêté certaines de leurs attributions à divers membres de leur cabinet et fonctionnaires de leurs services" (décret du 23/01/1947, modifié en dernier lieu par celui du 15/06/1987).

⁽⁵⁾ Voir : La Loi de décentralisation du 02/03/1982.

- Le décret N° 82-389 du 10/05/1982, relatif aux pouvoirs des commissaires de la république.

الدولة على مستوى المحافظة.⁽¹⁾، كما صدر مرسوم 19 جانفي 1968 يرخّص لمحافظة باريس والإقليم الباريسي أن يفوض توقيعه في السلطات المفوضة إليه، سواء كانت هذه السلطات سلطات أصلية، أم مفوضة، وكان هذا النص يجيز تفويض التفويض "la sub délégation"⁽²⁾

وبعد مرسوم 14 مارس 1964، صدر لقانون رقم 1297.70 ليوم 31 ديسمبر 1970، المتعلق بالإدارة البلدية والحريات البلدية "Gestion municipale et libertés Cles"، وقد تضمن هذا القانون إمكانية أن يقوم المجلس البلدي بالتفويض في بعض اختصاصاته لرئيس البلدية في بعض الموضوعات التي حددها القانون على سبيل الحصر، أي أن يكون التفويض لمدة معينة، وأن يكون ممنوحا بصفة شخصية، بحيث لا يجوز له أن يفوضها إلى أحد معاونيه، كما يفعل بالنسبة لاختصاصاته الأصلية، وأن هذه الموضوعات الجائز التفويض فيها، تخضع لنفس قاعد النشر، ورقابة المشروعية، والوصاية التي تخضع لها حين تصدر عن المجلس "Conseil municipal"⁽³⁾

وحسب العميد جورج "فدال" G. Vedel فإن هذه النصوص قد حققت إصلاحات فيما يتعلق بالتنظيم الإداري الحديث والرشد في المحافظات، إذ خففت على السلطات المركزية من كثير من المهمات، من إصدار القرارات مع الاحتفاظ بسلطاتهم بصفة أصلية، والقيام إذا اقتضى الأمر باتخاذ ما يرونه من قرارات خاصة وذلك باعتبار أن المحافظ هو الممثل الوحيد لسلطات الدولة في المحافظة ومفوض الحكومة "délégué du gouvernement" وممثل كل وزير، وله حق تفويض السلطات أو التوقيع إلى تابعيه، وهم جميع الموظفين بالمصالح المدنية للدولة بالمحافظة

" Les services extérieurs de l'Etat "⁽⁴⁾

لقد تبين لنا من المطالب السابقة، مفهوم التفويض وتطوره لدى الفقه، والقضاء، والتشريع في النظام الفرنسي وسوف نتابع تطوره في التشريع المصري .

⁽¹⁾ Instruction générale du 26/03/1964. A. J. D. A. 1964, p 324.
- Décret du 14/03/1964, relatif a l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'administration régionale.

⁽²⁾ Chapus. R. Op. Cit, p 973.

⁽³⁾ Auby. G. M. Les délégations des maires aux adjoints municipaux. L. P. A. 24/02/1988, p 09.

⁽⁴⁾ Vedel. J. Droit administratif. P. U. F. Paris, 1976, p 586.

- Voir : circulaire du premier ministre du 15/06/1987. J. O, du 17/06/1987, p 6459.

- Voir : Code communal. Art. L-122-11, loi du 20/11/1990. Art. 23 & Art. R-122-8^{ème}.

- Loi du 02/03/1982. Art. 25, al 4 & Art. 73.

Pour les commissaires de la république de régions et départements :

- Voir : Art. 16 pour les régions. Et Art. 17 pour les départements du décret du 10/05/1982.

من أجل الفعالية الإدارية فقد صدر المرسوم رقم 850-2005، الذي جعل تفويض التوقيع الخاص بالإطارات الشاغلة للمناصب والوظائف العليا في الوزارات، بأنهم يعتبرون مفوضين في التوقيع بمجرد تعيين هؤلاء في هذه المناصب وأن التغييرات التي تحصل لهؤلاء الأعضاء لا تنهي التفويضات وبذلك لم يعد طابع شخصي قائما في التفويض في التوقيع .

المبحث السادس

التطور التاريخي للتفويض في التشريع المصري

لقد اخترت أن تكون الدراسة منصبة على النظام المصري، حيث تعتبر مصر، دولة رائدة بين مثيلاتها من الدول العربية في مجال التشريع الدستوري، والإداري على وجه الخصوص، حيث أنها تأخذ بنظام الازدواجية القضائية "Dualité Juridictionnelle" واهتمت بأحكام التفويض اهتماما ملحوظا وذلك إدراكا منها بأهميته وضرورته، كتصرف فعال لمواجهة الظروف التي تمر بها الدولة، ولإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة وفعالية.

المطلب الأول

التفويض الإداري في نطاق الإدارة المركزية

تحقيقا لنظام اللامركزية وتفويض السلطات، صدر المرسوم بقانون رقم 137-1952 ليوم 05 أوت 1952 المتعلق بنظام وكلاء الوزارات الدائمين، والذي تم بمقتضاه تم إنشاء وكيل وزارة دائم يعين بمرسوم، وحدد لتعيينه بعض الشروط، كما منحت له بعض الضمانات لممارسة وظيفته، وبعض التفويضات. وقد حدد هذا المرسوم بقانون ثلاثة أنواع من الاختصاصات.⁽¹⁾

1 - اختصاصات أصلية: وهي الاختصاصات المنصوص عليها في المادتين 7، 8 من هذا القانون كتعيينات الموظفين، وترقيتهم، وتحديد اختصاص كل منهم، ووضع نظام العمل بالوزارة، وإعداد مشروع الموازنة العامة، والمشروعات التي يعهد بها إليه الوزير، ودراسة الصلاحيات الوزارية في الوزارة.⁽²⁾

2 - الاختصاصات التي يقوم بها نيابة عن الوزير: وهي الاختصاصات المقررة في القوانين للوزراء وقد نصت عليها المادة 9 من هذا القانون واستثنت منها الاختصاصات التالية:

أ - المسائل التي تتعلق بصلة الوزارة بالبرلمان، أو التي تكون محل نقاش فيه.

ب - المسائل التي يشترط أن تصدر في شأنها قرارات من مجلس الوزراء، أو مراسيم.

ج - المسائل التي يرى الوكيل أن يتخذ الوزير قرار فيها، وكذلك المسائل التي يطلب الوزير عرضها عليه ليتولى الفصل فيها بنفسه.

3 - اختصاصات إشرافية: وهي الاختصاصات الرئاسية التي يمارسها وكيل الوزارة الدائم على السلطات الأدنى، وقد نصت عليها المواد 10، 11، 13 من هذا القانون، كما حددت الفقرة الأولى من المادة 14 من

⁽¹⁾ يوسف الشليب: المرجع السابق، ص 124.

⁽²⁾ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 64.

يجوز أن يقوم مقام الوكيل الدائم لدى غيابه، وهم أقدم وكلاء الوزارة، أو أقدم مديري المصالح الإدارية، أو الإدارات حسب الأحوال.

كما تضمنت الفقرة الثانية من ذات لمدة إمكانية وكيل الوزارة الدائم في تفويض بعض اختصاصاته لمن يجوز إن يقوم مقامه لدى غيابه.

وقد بينت المادة 14 من نفس القانون بأن لوكيل الوزارة الدائم أن يفوض بعض اختصاصاته الأصلية أو الإشرافية دون التي ينوب فيها عن الوزير.

كما بينت الأشخاص الذي يجز التفويض إليهم، وهم أقدم وكلاء الوزارة أو أقدم مديري المصالح أو الإدارات.

ولكن نظرا لوجود بعض الوزارات ليست بها وكيل دائم، فقد صدر القانون رقم 224-1952 معدلا المرسوم بقانون السالف الذكر وذلك بإضافة المادة 14 مكرر، تخول للوزير حق إنابة وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح في بعض اختصاصاته التي خولها القانون للوكيل الدائم، كما أجاز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع.

ولكن زادت الحركة التشريعية في مجال التفويض بعد صدور المرسوم بقانون السالف الذكر، وقد جرى المشرع المصري على تنظيم التفويض بإحدى طريقتين.⁽¹⁾

- إما أن ينص على حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة اختصاص معين، وإما أن يصدر قانون عام بالتفويض في الاختصاصات.

ومن أمثلة التفويض الجزئي في نطاق الإدارة المركزية ما ورد في القانون 210 لسنة 1952 بشأن موظفي الدولة، والذي نص على تفويض ديوان الموظفين في تحديد مواعيد العمل الرسمية بالوزارات والمصالح، بما يتلاءم مع طبيعة العمل في كل وزارة أو مصلحة، وكذا ما ورد في المادة 6 من القانون رقم 124 لسنة 1961، من أنه يجوز لكل وزير أن يعهد بقرار منه إلى المحافظ ببعض اختصاصاته، ومن أمثلة التفويض الصادر في قوانين خاصة ما ورد في المادة 40 من قانون الأحكام العسكرية رقم 5 لسنة 1966م والتي تنص على أنه: "إذا كان هناك وجه لإقامة الدعوى، فيجب على النيابة العسكرية أن تستصدر أمرا بالإحالة على الوجه التالي:- من رئيس الجمهورية أو من يفوضه أو من ضابط مرخص له بذلك، بمقتضى تفويض من الضابط الذي أعطيت له السلطة في الأصل من رئيس الجمهورية أو من يفوضه وذلك بالنسبة للضباط..." الخ.⁽²⁾

(1) محمد سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1973، ص 97.
- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 208.

(2) المواد: 1، 2، 36 و 27 من قانون الأحكام العسكرية.

ومن أمثلة ذلك في نطاق الإدارة المركزية القانون رقم 390 لسنة 1956، فيما يتعلق بالتفويض بالاختصاصات والذي عدل بالقانون رقم 42 لسنة 1967، والقانون رقم 37 لسنة 1968 في شأن التفويض ببعض الاختصاصات في نطاق الإدارة المحلية.⁽¹⁾

فقد جاء في المادة الأولى من قانون 1967 على أن: "الرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم، أو المحافظين."⁽²⁾

وقد أثار هذا القانون جدلاً لدى بعض فقهاء القانون العام، ذلك أن النص السابق كان ينصّ على :
"أن لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخول له بموجب القوانين"،⁽³⁾ لأنه من المعلوم أن لفظ القوانين يشمل النصوص الدستورية، كما يشمل اللوائح لذلك ثار التساؤل حول إمكانية لتفويض في الاختصاصات التي خص الدستور بها رئيس الجمهورية؟

ولكن العرف فيما جرت عليه لغة القانون أن كلمة التشريع حين تذكر دون وصف آخر، إنما تعني التشريع الصادر من السلطة التشريعية، أي القوانين العادية.⁽⁴⁾

وعليه؛ فإن الاختصاصات التي أجاز المشرع لرئيس الجمهورية إن يفوض فيها هي الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية، أما الاختصاصات التي يستمدها من الدستور فإنه لا يستطيع التفويض فيها، إلا إذا وجد نص بالدستور يسمح بذلك.⁽⁵⁾

وقد أصبح هذا المبدأ من المسلّمات الآن في قوانين التفويض.⁽⁶⁾

ويلاحظ على هذا القانون أنه وسع نطاق الرؤساء الذين يجوز لرئيس الجمهورية إن يفوض إليهم ممارسة بعض اختصاصاته، كما وسّع أيضاً من قاعدة السلطات التي يجوز لها إجراء التفويض.

وعليه؛ فقد أجاز القانون لرئيس الجمهورية التفويض ببعض اختصاصاته إلى الفئات التالية:

أولاً: نواب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء.

ثانياً: نواب الوزراء ومن في حكمهم.

ثالثاً: المحافظون (الولاة).

(1) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 210-211.

(2) انظر: الجريدة الرسمية، العدد 83 ليوم 1967/10/12.

(3) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 65.
- بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص 23-24.

(4) عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، دار الفكر العربي، 1975، ص 18، 22.

(5) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1989، ص 550.

(6) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 211-212.

وعلى ضوء ذلك يجوز لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو الوزراء، أو نوابهم ومن في حكمهم، أو إلى المحافظين، كما يجوز للوزراء أيضا أن يفوضوا بعض اختصاصاتهم المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات، أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم، أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص.

ويحق له أن يفوض بعض اختصاصاته إلى:

1 - المحافظون

2 - وكلاء الوزارات

3 - رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة

4 - رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة.

ويلاحظ على هذا القانون ما يلي:

1 - إن التفويض الوارد به، إنما هو تفويض جزئي للاختصاص، وهذا ما يتفق مع القواعد العامة في التفويض.

2 - إن المشرع المصري قد عدل عن التفويض المباشر الذي كان يتم من بعض السلطات بالرغم عن الأصل، ذلك لما وجه لهذا النوع من التفويض من نقد.

3 - إن التفويض الوارد في هذا القانون، إنما ينصب على الاختصاصات الأصلية دون الاختصاصات المفوضة.

وقد أشار القانون صراحة إلى ذلك، حين نص على أن التفويض يكون في الاختصاصات المخولة للعضو بموجب التشريعات، وهذا ما يتفق مع المبدأ المسلم به فقها وقضاء من أن الاختصاص المفوض به لا يجوز إعادة تفويضه إلا إذا كان هناك نص قانوني يسمح بذلك.⁽¹⁾

⁽¹⁾ يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 137.
- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 226، 227.

المطلب الثاني

التفويض الإداري في ظل نظام الإدارة المحلية والمؤسسات العامة.

لقد صدر القانون رقم 124 لسنة 1961 بشأن الإدارة المحلي، وقد وردت أحكام التفويض في نصوص متناثرة منه، ثم صدر القانون رقم 37 لسنة 1968 بشأن التفويض في بعض الاختصاصات في نطاق الإدارة المحلية، وتدارك هذا القانون النقص الذي شاب القانون السابق، وتضمن إمكانية تفويض المحافظ بعض اختصاصاته، فضلا عن صلاحيته لتلقي تفويضات من الوزراء.

ولكن هذا القانون تم إلغاؤه بالقانون رقم 52 لسنة 1975 بشأن نظام الحكم المحلي.

الفرع الأول

التفويض الإداري في نطاق الحكم المحلي

صدر القانون رقم 52/ 1975 بإعادة تنظيم الإدارة المحلية⁽¹⁾ مستحدثا ما يسمى بنظام الحكم المحلي الجديد، ومستحدثا مفهوما جديدا للإدارة اللامركزية، يقوم على توسيع قاعدة الديمقراطية، وذلك عن طريق الأجهزة اللامركزية وهيئات التمثيل الإقليمية التي يتم انتخابها انتخابا مباشرا. وبرزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم الحكم المحلي، بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات، فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكثيرة، ومن حل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية دون حاجة إلى الرجوع للعاصمة في معظم الأمور.⁽²⁾

ولذلك؛ صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الحكم المحلي، وقد وردت فيه إمكانية التفويض في هذا لقانون في مواد متفرقة منه.

ففيما يتعلق بسلطة الوزير في تفويض بعض اختصاصاته للمحافظ، فقد أجاز هذا القانون لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته، علما بأن سلطة المحافظ طبقا لنفس القانون سلطة الوزير بالنسبة للسلطات التي نقلت اختصاصاتها للحكم المحلي، وكذلك السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة.

وباعتبار المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة، ويتولى الإشراف على السيادة العامة للدولة، فإن هذا القانون قد أجاز إمكانية أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أن السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح، أو رؤساء الوحدات المحلية

(1) صدر بتاريخ 1975/05/13.

(2) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 139 وما بعدها.

الأخرى، وقد ورد هذا النص في المادة 2/44 وهي تنص على أنه: "يجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز، ولرئيس المركز تفويضه في بعض اختصاصاته".

وعلى ذلك يعتبر رئيس المركز السلطة الوحيدة بعد المحافظ في سلطات الحكم المحلي التي تملك التفويض ببعض اختصاصاتها.

الفرع الثاني

التفويض الإداري في نطاق الهيئات والمؤسسات العامة

تشكل الهيئات والمؤسسات العامة وحدات مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة ضمن نظام الرقابة والوصاية التي تمارسها السلطة المركزية عليها.

وقد صدر في هذا الشأن القانون رقم 1963/60 بشأن المؤسسات العامة، والقانون رقم 1963/61 بشأن الهيئات العامة، ثم انفردت الهيئات العامة بأحكام خاصة، بصدر قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم 1966/32، الذي ألغي وحل محله القانون رقم 1971/60 بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام، ثم ألغيت المؤسسات العامة بالقانون رقم 1975/111 ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام، كما صدر أيضا القانون رقم 1978/48 بشأن نظام العاملين المدنيين في القطاع العام.

وقد تضمنت هذه القوانين جميعها نصوصا تسمح بتفويض الاختصاص.

ففيما يخص الهيئات العامة فقد نصت المادة السابعة من قانون 1963/61 على أن مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شؤونها وتصريف أمورها، واقتراح السياسة العامة التي تسير عليها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله، ومن ذلك:

- إصدار القرارات واللوائح الداخلية، والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية... الخ.

- يجوز بحسب الإدارية أن يعهد إلى لجنة من أعضائه أو إلى رئيس المجلس أو مدير الهيئة ببعض اختصاصاته، كما يجوز لمجلس الإدارة تفويض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة.

ومن ذلك تبين أن المجلس إدارة الهيئة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى الهيئات التالية:

1 - لجنة من بين أعضائه

2 - رئيس المجلس

3 - مدير الهيئة.

كما يجوز لمجلس الإدارة أيضا التفويض بمهمة محددة باختصاص من اختصاصاته إلى الهيئات

التالية:

أ- أحد أعضاء المجلس

ب - أحد المديرين.

وتنص المادة الثامنة من القانون المذكور بأن "يتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة إدارة وتصريف شؤونها وفقا للأحكام التي تضمنها قرار رئيس الجمهورية بإنشاء الهيئة وتحت إشراف الجهة الإدارية المختصة وله أن يفوض مديرا أو أكثر ببضع اختصاصاته".

أما فيما يتعلق بالمؤسسات العامة وشركات القطاع الخاص فقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم 1971/60 على: "أنه يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجانا يعهد إليها ببعض اختصاصاته، كما يجوز له أن يعهد إلى رئيس مجلس الإدارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته، ولمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة".

وعلى ذلك فإن مجلس إدارة المؤسسة العامة يمكنه أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى الفئات التالية:

أ - لجنة

ب - أو عدة لجان من بين أعضائه يقوم المدلس بنفسه بتشكيلها أو رئيس مجلس الإدارة أو أحد المديرين.

أما فيما يخص سلطة الوزير في التفويض، فقد أجازت المادة 21 من القانون له أن يفوض في بعض اختصاصاته رئيس مجلس إدارة المؤسسة، ولرئيس مجلس المؤسسة أن يفوض مديرا أو أكثر في بعض اختصاصاته، ولكن لا يجوز له التفويض في الاختصاصات الإشرافية، كما أن رئيس مجلس الإدارة يجوز له تفويض اختصاصاته الأصلية فقط دون الاختصاصات المفوضة، إعمالا لمبدأ أن لا يجوز التفويض فيما فوض فيه (التفويض الفرعي غير جائز)

ونختم هذا اطلب بالأحكام الخاصة بالتفويض الواردة في القانون رقم 1978/48 المتعلق بنظام العاملين بالقطاع العام، حيث أجازت المادة 83 منه إمكانية التفويض للسلطات التأديبية بعض اختصاصاتها.

وفي ختام هذا المبحث يمكن أن نلاحظ أن القوانين العامة للتفويض في التشريع المصري سواء كان ذلك في الإدارة المركزية أو اللامركزية أو الهيئات والمؤسسات العامة، ما يلي:

1 - إن التفويض الوارد بهذه القوانين هو تفويض جزئي للاختصاص، وهو ما يتفق مع القواعد العامة في هذا المجال.

- 2 - إن القانون رقم 67/42 يعتبر القانون العام للتفويض في مجال الإدارة المركزية للدولة والهيئات العامة.⁽¹⁾ وهذا لا يمنع المشرع من تنظيم التفويض بأحكام خاصة. وهذا المجال تطبق القاعدة القانونية المعروفة "أن القانون الخاص يقيد العام" وأن هذا القانون يقتصر على الإدارة اللامركزية للدولة ولا يمتد إلى الإدارة اللامركزية لاختلاف الأسس والمقتضيات.⁽²⁾
- 3 - إن التفويض الذي تنظمه قوانين التفويض العامة، والجزئية في مصر إنما هو تفويض الاختصاص أو السلطة، ولا يعرف المشرع المصري غير هذا النوع من التفويض.
- 4 - إن التفويض في الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين السالفة الذكر، إنما يتجه إلى الاختصاصات الأصلية للأصيل، فلا يسري على الاختصاص المفوضة، إلا إذا أجاز ذلك القانون نفسه صراحة.⁽³⁾

(1) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 323.

(2) سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102.

(3) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 150.

- محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 347، 348.

- محمد فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية، المرجع السابق، ص 137.

- السيد عليوة: تنمية المهارات القيادية والإدارية والسلوكية، دار الامين للنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص 33-47.

المبحث السابع

التفويض الإداري وصلته بنظرية الاختصاص

إن التنظيم الإداري الرشيد الذي تقوم عليه الدول المتحضرة والديمقراطية يقتضي أن تنص دساتيرها على مبدأ فصل السلطات الثلاث فيها، وتحديد الاختصاصات المنوطة بكل سلطة حيث يتوجب على كل منها أن تباشرها بنفسها ولا تتخلى عنها بالتفويض إلا ضمن الشروط القانونية المنصوص عليها في الدستور نفسه.

ويستتبع هذا المبدأ أيضا تحديد وتوزيع الاختصاصات في نطاق كل سلطة، وموضوع التفويض الإداري له صلة وثيقة بتحديد قواعد الاختصاص في نطاق السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

فقاعدة الاختصاص تقتضي أيضا، تحديد وتوزيع وتعيين مجال ونطاق عمل كل هيئة، وكل موظف في الجهاز الإداري للدولة الذي ألزم الكل بالتصرف ضمن حدود هذا الاختصاص.

وقد اختلف أغلب الفقهاء والشرّاح الذين تعرضوا لموضوع الاختصاص، بحيث لا يفرقون بين مدلول كل من عبارتي "تفويض الاختصاص" *Délégation de competence* و"تفويض السلطة".

"*Délégation de pouvoir*" وهم يستخدمون العبارة التالية في مكان الأولى والعكس، مما جعلهم يخلطون بين التفويض الجزئي والتفويض المطلق، لأن التفويض في السلطة، أو نقلها إلى الغير يعتبر تفويضا في جميع الاختصاصات. وهذا إجراء غير مشروع.⁽²⁾ فعبارة تفويض الاختصاص، ليست مرادفة لعبارة تفويض السلطة.

ولذلك، سوف نستعرض وبايجاز لتعريفات كل من مصطلحي: الاختصاص والسلطة، وتقدير كل منهما في المطالب التالية:

المطلب الأول

تعريف الاختصاص

يعرّف الفقه الحديث نظرية الاختصاص بأنها: "صلاحية قانونية، لموظف معين، أو جهة إدارية محددة، في إبرام التصرفات القانونية العامة – قرارات إدارية وعقود إدارية - " ⁽³⁾ وتحدّد هذه الصلاحية

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة الطبعة الخامسة، دارا لفكر العربي، مصر، 1984، ص 279 وما بعدها.

⁽²⁾ فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري: "...إن التفويض لا يكون إلا جزئيا، ولا يتصور أن يفوض موظف موظفا آخر في كل اختصاصاته، وإلا تعدى تفويض الاختصاص إلى تفويض السلطة ذاتها وهو ما لا يجوز قانونا " انظر مجموعة المبادئ 16، 17، القاعدة 266 صفحة 673 .

⁽³⁾ سامي جمال الدين : الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1987، صفحة 214.

بموجب أحكام القانون، أو وفقا لمبادئه العامة، وهذه القواعد هي التي تقرر منح الرخصة القانونية لشخص معين، لكي يمارس نشاط معين يعتدّ به شرعا.⁽¹⁾

ويعرفها الفقيه الفرنسي - "مارسال فالين" M. Waline " بأنها: "مجموعة الواجبات التي يؤديها موظف عام".⁽²⁾

أما الفقيه "دولوبدار" A. Delaubadere " فيعرف الاختصاص بقوله: "هو التصرف الذي لا يمكن إصداره من أية سلطة إدارية، وإنما لا بد أن يصدر من السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لإصداره، وأن هذه المقدرة الشرعية تكوّن الاختصاص"⁽³⁾ أما الفقيهان "ج م أوبي ور دراكو" : J. M. Auby, R. Drago " فيعرفان الاختصاص بأنه: "القدرة القانونية لفرد أو جماعة في كيان السلطة الإدارية، التي يمكنها من إصدار التصرفات القانونية باسم شخص عام".⁽⁴⁾

ويعرفه البعض، بأنه: "الصلاحية المخولة لرجل الإدارة، طبقا للقانون أو النظام بممارسة نشاطه، والقيام بما عهد إليه في الحدود الموضوعية والمكانية الزمنية، التي حددها القانون، أو النظام".⁽⁵⁾

إن المتمعن في هذه التعاريف يلاحظ أن البعض منها يركز على المحتوى الموضوعي للاختصاص، أما البعض الآخر فيعالجه من زاوية الأهلية أو القدرة أو السلطة القانونية.

بل إن بعض الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الفقيه "ق جاز" G. Jeze فقد ربط وطابق بين اختصاص الموظف العمومي في القانون العام، ونظام الأهلية في القانون الخاص، ويرى أنهم امن نفس الطبيعة القانونية، فالاختصاص والأهلية كلاهما أوضاع قانونية عامة وغير شخصية "des situations juridiques générales et impersonnelles".⁽⁶⁾

ولكن هذا الربط قد عارضه معظم فقه القانون العام، وذلك للاختلاف البين بين هدفي وسببي الاختصاص والأهلية، حيث أن قواعد الاختصاص في القانون العام تهدف إلى حماية المصلحة العامة، بينما ينحصر هدف الأهلية في القانون الخاص إلى حماية الفرد. هذا بالإضافة إلى أن سبب عدم الأهلية مرجعه إلى عدم النضج العقلي للشخص، بينما يتمثل باعث تحديد الاختصاص في تحقيق التخصص في

(1) طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973، ص 80.

(2) M. waline : Droit administratif, 4^{ème} Ed. Paris. 1970, p 452.

(3) A. Delaubadere : Traité élémentaire de droit administratif 3^{ème} Ed. 1963, p 234.

(4) Jean-Marie Auby, Roland Drago : Traité de contentieux administratif, Librairie générale de Droit et Jurisprudence 3^{ème} Ed, 1984. Tome Deuxième, pages 24 et suivante.

(5) منور كريوي: مفهوم التفويض الإداري - مجلة الدراسات القانونية الجزائرية، ليوم 01 جوان 2002.

(6) Gaston Jeze : Essai de théorie de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit Français. Revue de droit public, 1923, p 58.

العمل، وتقسيمه بين أعضاء السلطة الإدارية وما يحقّه ذلك من مزايا وضمانات للأفراد⁽¹⁾، ويضاف إلى ما تقدم، أن قواعد الاختصاص أهمية بالغة في تحديد المسؤوليات إذا ما وقع خطأ إداري يستوجب المساءلة، ولولاها لشاعت المسؤولية واستعصت على التحديد مما يؤدي إلى وقوع المزيد من الأخطاء التي تؤثر بالسلب على الأداء الوظيفي بصفة عامة.

وبعد استعراض هذه التعاريف يبدو لنا أن أحسنها هو ما جمع بين المحتوى لموضوعي والسلطة القانونية للاختصاص، حيث يعرفه بأنه: "القدرة القانونية لعون الإدارة لاتخاذ تصرفات قانونية - عقدية كانت أم بإرادة منفردة في زمان ومكان محددين، والاختصاص بهذا المفهوم يعد التزاما يفرض على صاحبه القيام به بنفسه"⁽²⁾.

المطلب الثاني

عناصر الاختصاص

تتحدد عناصر الاختصاص كالتالي :

أولاً: **العنصر الموضوعي**، الاختصاص الموضوعي: "**Competence ratione materiae**"، وهو الذي يحدد أنواع المهام والوظائف التي تدخل في نطاق اختصاص موظف معين، وعليه؛ فلا يجوز له أن تمتد يده إلى غير تلك المهام والوظائف والموضوعات المحددة.⁽³⁾

ثانياً: **العنصر المكاني**: "**Competence ratione loci**" وهو العنصر الذي يحدد فهي الدائرة المكانية - الجغرافية - التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاص فيها ولا يتعداها.⁽⁴⁾

ثالثاً: **العنصر الزمني**: "**Competence ratione temporis**"، وهذا العنصر يحدد النطاق الزمني الذي يمارس خلاله الموظف وظائفه فلا يجوز له أن يمارس هذه الوظائف، وهذه المهام في غير تلك الأوقات التي حددها القانون.⁽⁵⁾

(1) محمد فؤاد عبد الباسط: المرجع السابق، ص 120.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 6-10-11.

- محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية 1968، ص 452.

- أحمد السيد عوضين: الرقابة السياسية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الإدارية، مصر، عدد ديسمبر 1990، ص 135-136.

(2) منور كربوعي: مفهوم التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 5*، 59.

- Mohamed Midoun : La délégation en droit administratif. Tunis, 1979. Centre d'étude de recherche et publication de la faculté de droit de sciences politiques et économiques

(3) منور كربوعي: المرجع السابق، ص 60.

(4) سليمان محمد الطحاوي: دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 207 وما بعدها.

(5) يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام الجزء الأول 1998 صفحة 213 وما بعدها.

على خطار شطناوي : موسوعة القضاء الإداري المرجع السابق ص 289
للمزيد من التفاصيل حول عناصر الاختصاص انظر :

رابعاً: العنصر الشخصي: "Competence ratione Personae" وهو الذي يحدد الشخص أو الهيئة التي تملك حق التصرف في موضوع معين ومكان وزمن معين، ويحدد عنصر الاختصاص الشخصي بالتعيين إن كان شخصاً ويقرر الإنشاء- التشكيل أن كان هيئة عامة، ولذلك فإن تحديد العنصر الشخصي مهم جداً بحيث لا يجوز لهذا الشخص أو الهيئة التنازل عن هذا الاختصاص إلا في النطاق المنصوص عليه قانوناً، مع الأخذ بعين الاعتبار نظرية الموظفين الفعليين الواقعيين.⁽¹⁾

" La théorie des fonctionnaires de Fait "

فالاختصاص إذا يعد أهم ركن في التصرفات القانونية العامة وأن تخلفه يترتب عنه وصم التصرف بعدم المشروعية "L'illégalité" وقد ينحدر له إلى هاوية الانعدام "L'inexistence" بحيث لا يصح التصرف بالتصديق اللاحق، "Post-factum" أو بقبول الحجة صاحبة الاختصاص أو تغيير قواعد الاختصاص بل ستطبع القاضي بل عليه أن يتصدى له من تلقاء نفسه ولو لم يثيره صاحب الشأن وعلى أية حالة كانت الدعوى . ولكنه وهو يفعل ذلك لا يستطيع أن يقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم.

"Ultra petita"⁽²⁾ وذلك باعتبار أن قواعد الاختصاص من النظام العام.⁽³⁾ "L'ordre public".⁽⁴⁾

ولكن وبرغم تلك الاعتبارات القانونية التي تحدد ضوابط ممارسة الاختصاص إلا أن هناك ضرورات عملية توجب الخروج على هذا الأصل العام، فقد ينص القانون على السماح لصاحب الاختصاص بتفويض غيره في ممارسة بعض اختصاصاته رغبة في سرعة وتسيير أداء العمل الإداري. كما أن صاحب الاختصاص قد يتغيب أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فهنا يسمح القانون لغيره من الموظفين بأداء اختصاصاته.

- حسين عبد العالي محمد : الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 30 وما بعدها.

- سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 304 - ماجد راغب الحلو : المرجع السابق، ص 518 وما بعدها

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي: دروس في القضاء الإداري، المرجع السابق، ث ص 200..

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 312.

⁽³⁾ يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص 312-313

⁽⁴⁾ للمزيد من التفاصيل حول النظام العام في القانون الإداري انظر:

- محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 121 وما بعدها.

- Heurté : La notion d'ordre public dans la procédure administrative. R. D. P. 1953, p 615.

- P Bernard : La notion d'ordre public en droit administratif. 1962, p 205.

- C. Debouy : Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse. 1980.

- Normand : L'office du juge. 1965, p 200 et S.

الفصل الثالث

ضوابط وأنواع وآثار التفويض و التصرفات المشابهة

لقد سبق أن قدمنا، أن نظرية التفويض الإداري تسير في خط مواز مع نظرية توزيع الاختصاص. فالقانون هو الذي يقوم بتحديد الاختصاص بكل عناصره، الشخصية والموضوعية، والزمانية، والمكانية وكما يمكن أن يعدل فيه، أو يعهد بإمكانية التعديل إلى سلطه أخرى. فالاختصاص وظيفة يعهد بها المشرع لسلطة معينة لتباشرها في الحدود المرسومة لها، فإذا تجاوزتها كان تصرفها هذا باطلاً.⁽¹⁾

ولهذا، فإن صاحب الاختصاص الأصل يلزم بان يمارس اختصاصاته بنفسه، ولا يجوز له أن يفوض غيره في ممارستها، إلا في إطار ضوابط قانونية يجيزها المشرع نفسه صراحة. إلا في الظروف الاستثنائية. وذلك لما لها من آثار في تحديد مسؤولية، وسلطات كل من الأصل- المفوض- والمفوض إليه. وما يترتب على ذلك من جزاءات قانونية، ولما يميزها عما يشبهها من تصرفات قانونية أخرى، في كل من القانون العام والقانون الخاص.

وعليه؛ فسوف نستعرض الشروط الموضوعية، والشكلية الواجب توافرها لصحة التفويض، ونبين أنواع التفويض المختلفة، والآثار المترتبة عن عملية التفويض بالنسبة للرئيس- الأصل والمفوض إليه- المرؤوس. ونختتم بالمقارنة بين التفويض الإداري والتصرفات القانونية المتشابهة له، كالحلول والنيابة وتفويض المرفق العام، والوكالة، والنيابة المدنية.

ولذلك؛ فإن هذا الفصل يحتوي على المباحث التالية:

المبحث الأول: الضوابط القانونية لمشروعية التفويض.

المبحث الثاني: أنواع التفويض من الزاوية القانونية.

المبحث الثالث: آثار التفويض والمسؤولية.

المبحث الرابع: التفويض الإداري والتعريفات القانونية المشابهة له في كل من القانون الخاص والقانون العام.

⁽¹⁾ فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1967، ص 302.

- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 312.

- سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 118.

J. Vedel: droit administratif presses universitaires de France. Paris. 1976, p 191.

المبحث الأول

الضوابط القانونية لمشروعية التفويض

لقد استقرّ الفقه والقضاء الإداريين، على أن التفويض باعتباره قراراً إدارياً صادر بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصلي، يشترط لصحته ومشروعيته من الناحية القانونية عدة شروط: منها الموضوعية كالاستناد إلى نص يأذن به ابتداءً، وأن يكون جزءاً فقط من الاختصاصات الأصلية، وأن يكون من الصراحة والوضوح بحيث لا يمكن افتراضه، وأن يمارس في حدود النص الآن به من حيث الأشخاص والموضوعات، وأن يصدر قرار التفويض قبل البدء في ممارسة الاختصاصات المفوضة. أما من الناحية الشكلية فكغيره من القرارات الإدارية يشترط لنفاذه توافر شروط أساسية وجوهرية كالكتابة، والتسبيب، والتاريخ، والتوقيع، واحترام الإجراءات، والشكليات الجوهرية كالنشر والإشهار والتبليغ.

ولكن قبل تفصيل ذلك، نحذ إعطاء لمحة ولو وجيزة، عن مبدأ المشروعية، ثم نتطرق بعد ذلك للشروط الموضوعية والشكلية في القانون العام، ونختتم هذا المبحث بحكم التفويض في الظروف الإستثنائية والتفويض غير المشروع وجزاؤه .

وعليه؛ نقسم هذا المبحث إلى المطالب الخمسة التالية:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية في القانون الإداري.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للتفويض الإداري.

المطلب الثالث: الشروط الشكلية للتفويض الإداري.

المطلب الرابع: التفويض في الظروف الاستثنائية.

المطلب الخامس: التفويض غير المشروع وجزاؤه.

المطلب الأول

مبدأ المشروعية

لم تعرف النظم الوضعية مبدأ المشروعية⁽¹⁾ خلال الفترات التي اختلطت فيها الدولة بشخصية الحاكم، ففي العصور القديمة والوسطى، وسيادة النظريات الثيوقراطية -الحق الإلهي المباشر والحق الإلهي الغير مباشر- لم يكن يتصور الحديث عن مبدأ المشروعية، فالحكم المطلق لا يعترف للمحكومين بأية حقوق قبل الحاكم، ولا يقبل الحكام المساءلة أمام أي من البشر.⁽²⁾

أما في الدول القانونية فإن جميع تصرفات السلطات العامة، والأفراد فيها تخضع للقانون، وهو ما يطلق عليه بمبدأ المشروعية **"Le principe de la légalité"** "و الشرعية"⁽³⁾

"principe de la légitimité" وقد اختلف الفقه والقضاء، حول تعريفات هذا المبدأ إلى اتجاهات عديدة، نتطرق لها بإيجاز في الفرع الأول، ثم نوضح مفهوم هذا المبدأ -الشرعية الإسلامية- في الفرع الثاني، وفي الفرع الثالث نطاق مبدأ المشروعية.

الفرع الأول

تعريف مبدأ المشروعية

ذهب الاختلاف بفقهاء القانون العام في تعريفهم لمبدأ المشروعية إلى أبعد مما تضمنه تعريف المبدأ من ألفاظ وعبارات. فلحق بالتسمية ذاتها، حيث أطلق عليها البعض " المشروعية " (**Légalité**) وأطلق عليها البعض الآخر لفظ " الشرعية " **la légitimité** وأخذ الرأي الثالث بالتسميتين معا.

فالرأي الأول : أخذ باستخدام مصطلح المشروعية⁽⁴⁾ مبررا استخدامه لهذا المصطلح، لأنه أوسع في مفهومه ومذاه من مصطلح الشرعية، بل ذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن المشروعية هي الأساس الذي تقوم عليه الشرعية، مميزا بذلك بين المشروعية في ظل النظم العقائدية، أو ما اسماء بالنظم المذهبية،

(1) يعرف المبدأ بأنه: "تعبير عام أو حقيقة جوهرية تقدم مرشدا للفكر أو التصرف، وتطبق الحقيقة الجوهرية على سلسلة من الضواهر موضوع الدراسة، وتوظف النتائج المتوقعة حدوثها عندما ينطبق المبدأ" انظر في ذلك: - جميل أحمد توفيق: إدارة الأعمال، دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 16.

(2) د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري - طبعة 1 - 1990 - ص 9
- فؤاد محمد النادي : القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 40.
- أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، الناشر غير معروف، 2004، ص 9 وما بعدها.

(3) ويطلق عليه أيزل باللغة الإنجليزية

"The supremacy of law, the principle the rule of law"

Lucien szez: Légalité. P . U.D. france. 1989, p 252-342

(4) رأفت فودة: المشروعية الإدارية ومنحنياتها، المرجع السابق، ص 28.
- يحيى الجمل: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1986، ص 10-11.

ولخص هذا الاتجاه الفرق بين المفهومين في كنف التعاليم التحررية وبين مفهومها في ظلّ الدولة العقائدية بالقول : " أن المشروعية في الحالة الأولى تكون شكلية أما في الثانية فتكون موضوعية.

وبالتالي تكون العدالة في الإطار الأول هي النص الشكلي، ومن ثم فإن عدالة القانون هي نصه وشكله وليست حكمته وروحه.

أما في النظام الثاني -الدولة العقائدية- فإن العدالة تكمن في الإيمان الأعلى والمذهبية المقررة".⁽¹⁾

أما الرأي الثاني فذهب أي أن هناك فرق دقيق بين مفهومي الشرعية والمشروعية. بالرغم من أنهما مشتقان من أصل واحد هو "الشرع" أو "الشريعة" أو "الشريعة" وهي العادة أو السنة أو المنهج، وفي ذلك يقول سبحانه وتعالى في كتابه العزيز : (ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَى شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ).⁽²⁾ وفي الآية الكريمة (لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا).⁽³⁾

ومع هذا الأصل الاشتقاقي اللغوي الواحد، فإن اللفظين يختلفان من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة (الفعلية)، ومعناها "موافقة الشرع". أما المشروعية فهي مشتقة من الشرع بصيغة (المفعولية) وتفيد "محاولة موافقة الشرع"، والمحاولة قد تصيب وقد تخبب.⁽⁴⁾

ويخلص هذا الاتجاه إلى القول بأن مصطلح "الشرعية" أوسع من مصطلح "المشروعية" التي تعد في حقيقتها مشروعية وضعية لا تحمل في معناها أكثر ما يضعه المشرع الوضعي من قواعد وأحكام أو تقنيات. "Codifications" بل ولكي يحظى هذا المصطلح بالشرعية لا بد أن يستهدي بأصول وقواعد الشرعية العليا. فتصدر كافة قواعده وتقنياته بناء عليها، وبل ومعبرة عن مضمونها.⁽⁵⁾

(1) مصطفى كمال وصفي: النظم الإسلامية، مكتبة وهبة، مصر، دون تاريخ، ص 154-155.
- محمد على عبده سليمان: الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية، دكتوراه، عين شمس، 2000، ص 16 و17.

(2) الآية 18 من سورة الجاثية.

(3) الآية 48 من سورة المائدة

(4) مصطفى كمال وصفي: النظم الإسلامية، مكتبة وهبة- مصر، دون تاريخ ص 155.
- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ، ص 18.
- علي جريشة: مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري الإسلامي، دكتوراه، جامعة الأزهر، 1972، ص 5 .

(5) مصطفى كمال وصفي: النظم الدستوري في الإسلام، ص 33 وما بعدها.
- "و يرى أن التمييز غير مجد في النظم الغربية، على العكس من أهميته وفاعليته في ظل المذهبية الإسلامية".

ويذهب الفقيه عبد الحكم فودة في اتجاه ثالث، حيث يرى بأن: " المشروعية هي تعبير قانوني بحت معناه احترام قواعد القانون القائم فعلا في المجتمع، أي مبدأ سيادة القانون بصرف النظر عن المضمون الاجتماعي لهذه القوانين، سواء كانت لصالح الناس أم لم تكن كذلك " (1).

أما مبدأ الشريعة، فهي فكرة تحمل في طياتها معنى العدالة، وما يجب أن يكون عليه القانون نفسه، ولها مفهوم أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي العادية. بل تتضمن قواعد أخرى يستطيع عقل الإنسان المستقيم أن يكشفها. ويجب أن تكون المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرع الوضعي في الدولة ويعمل على تحقيقه إذا أراد الارتفاع بمستوى ما يصدره من تشريعات.

وعليه؛ فإن الشريعة تتطابق مع المشروعية في حدود ما تتضمنه هذه الأخيرة من قواعد عادلة ولكنها تتضمن قواعد أخرى قد تتنافر معها. فمن هنا كانت الثورة على المشروعية الظالمة -والثورة بطبيعتها الحال لا يمكن أن تكون مشروعة لأنها خروج عن قواعد القانون المطبق التي تمثل المشروعية-، ولكنها قد تكون شرعية إذا اتفقت مع قواعد الشريعة القائمة على الحق والعدل. ويستطيع المفكر المتأمل أن يتبين أن قواعد الشريعة القائمة على الحق، والعدل، موجودة في هذا الكون المنسق البديع، وأن لهذا الكون منظما يتولاه وقد شاء هذا المنظم جل شأنه رحمة بالعباد، أن يودع قواعد الشريعة التي يجب على كل مشرع وضعي أن يراعيها في مشروعيته بل هي القانون الطبيعي الذي نادى به كثير من الفقهاء، والمفكرين من قديم الزمان لأنها فطرته التي فطر الناس عليها لا تبديل لخلق الله. (2)

وقد ذهب بعض الفقه، إلى اعتبار مصطلحي المشروعية والشرعية مترادفان في المعنى، بحيث يغطي كل منهما الآخر في مضمونه وفحواه. (3)

ونحن لا نوافق هذا الرأي الذي قد ينطبق على بعض الأنظمة الغربية والدول العلمانية اللادينية بالرغم من أننا نعتقد أن البواعث الدينية في تشريعات هذه الدول نفسها لا يمكن تجاهلها، بالرغم من الادعاء بالعلمانية واللا دينية " Laicite " " اللانكية ". ونؤيد ما جاء به أستاذنا عبد الحكم فودة السالف الذكر، والذي استلهمه من مفهوم، ومبادئ الشريعة الإسلامية الغراء.

(1) ومن أمثلة القوانين المشروعة لكنها لا تحقق الشرعية المطلوبة: قوانين جنوب أفريقيا قبل حكم "مانديلا" القائمة على العنصرية بين البيض والسود حيث تلتزم المحاكم بهذه القوانين وتطبق مبدأ المشروعية القائم. وكذلك القوانين الإسرائيلية التي تفرق بين اليهود والعرب المقيمين في إسرائيل فهي مشروعية شكلية ووضعية لا تتفق مع متطلبات الشرعية التي لا تفرق بين شخص وآخر بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة.

(2) عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997، ص 11.
- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 19.

(3) محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، طبعة 2، 1990، ص 9.
- مصطفى كمال وصفي: المرجع السابق، ص 33.
- محمد عبده سليمان: الرسالة السابقة، ص 17 وما بعدها.

الفرع الثاني

مفهوم الشرعية الإسلامية

يرى فقهاء السياسة الشرعية في الإسلام، والفقهاء الإسلاميين المحدثين، بأن هناك فرق شاسع بين المصطلحين:

- مصطلح الشرعية وما يختزنه من قيم، وأهداف عليا للمجتمع الذي يدخل في الهدف النهائي للدولة الإسلامية بثتى تقنياتها، منذ أن بدأت وما زالت تعمل على تحقيق هذا الهدف من جانب القائمين بأمر السلطة.

وهو على تعبير الفقه الإسلامي "شرط ابتداء وشرط بقاء" بالنسبة لولايتهم،⁽¹⁾ أما مصطلح المشروعية فيجب أن يصدر عن قواعد الشرعية التي يتضمنها الكتاب الكريم والسنة المطهرة، أي يجب على المقتن الوضعي أن يراعي اتساق التقنيات الوضعية مع قواعد الشريعة الإسلامية.

ولذا ذهب البعض إلى أن بين الشرعية والشريعة جناس كامل، وأن الشرعية هي اشتقاق لفظي ومعنوي مما نزل به القرآن الكريم بمكة المكرمة، حيث تحدث عن شرع وشريعة وشرعة والشارع الحكيم.⁽²⁾

وما يعيب بعض الفقهاء المحدثين على المشروعية الوضعية، أن السلطة هي التي تضع القانون وليس هناك ما يمنع الجهة المشرعة من أن تضع من القوانين ما يحقق مصالحها، كما أنها يمكن تعديلها وقتما شاءت وكيفما شاءت. فقواعد هذه المشروعية تختلف من وقت لآخر حسب رأي الجهة المشرعة. كما تختلف من نظام إلى نظام، فهي ليست قواعد ثابتة، وعرضه للتغيير حسب أهواء واضعيها، أو المصالح الظاهرة حسب اعتقادهم.

وعليه؛ فلا تستقر الأمور إلا إذا كان المشرع جهة عليا منزّهة عن كل مصلحة من وراء التشريع وهو أدرى بمصالح الناس، وهي جهة وسلطة يخضع لها الراعي والرعية.⁽³⁾

فالقواعد الإلهية هي التي تحكم النظام القانوني داخل الدولة الإسلامية، وتتشكل وفقا لها غايات الدولة وأهدافها، وتحدّد بناء عليها حدود ونطاق كل سلطة من السلطات، وحقوق وحريات الأفراد، فتكون

(1) محمد علي عبده سليمان: الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 17-18.

- فؤاد محمد النادي: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، 1980، ص 72 وما بعدها.

- عبد الله مرسى سعد: سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، المكتب المصري الحديث، دون تاريخ، ص 252.

- عبد الله مرسى سعد: القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام، دراسة مقارنة، 1972.

(2) مصطفى وصفي: النظام الدستوري في الإسلام، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

- محمد عبد الهادي السناري: تطور مبدأ المشروعية ومبدأ الفردية الشكلية إلى الموضوعية المذهبية، دراسة مقارنة، دار النهضة، مصر، 1986، ص 20 وما بعدها.

- محمد عبد الهادي السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية وفرنسا، دراسة مقارنة، 1990، ص 25.

(3) محمد علي أبو جريشة: المشروعية في الفقه الدستوري، مرجع سابق، ص 17. ويرى "أن الشرعية الإسلامية لا تتحقق إلا عندما تجد السلطة حدودها وعندما تكون السلطة بمجموع درجاتها والشعب من ورائها يخضعان لسلطة أعلى منهم جميعا وأقوى وأكبر، وأن القانون ليس من صنع أيديهم، ولكن من صنع من هو أعلى وأقوى وأكبر".

هي الإطار الذي يحكم الجماعة الإسلامية، وتلك هي الشرعية الإسلامية، التي تردّ الجميع، حكما ومحكومين إلى الأحكام الإلهية التي فرضها الله سبحانه وتعالى.

ولهذا فهي مشروعية ثابتة ومستقرة، قوامها الآيات البيانات التالية: (... **إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ...**)⁽¹⁾
(... **مَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ**)⁽²⁾ (**مَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ**)⁽³⁾
(... **مَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ**)⁽⁴⁾ .. **أَحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ...**)⁽⁵⁾

فهذه الشرعيّة من المنظور الإسلامي تتميز بعدة خصائص نذكر منها: (6)

أولاً: إن مرجعها إلى المولى عزّ وجلّ، ومصدرها الأساسيين، القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة

ثانياً: أنها عامة قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان، و شاملة تنظم كافة أوجه الحياة.

ثالثاً: أنها سابقة في وجودها على الدولة الإسلامية، والدولة الإسلامية تشكلت وفقاً لها.

رابعاً: أنها شرعية أبدية تتسم بالثبات والتطور، وفي نفس الوقت فهي ثابتة ثباتاً مطلقاً في قواعدها الكلية، وأحكامها القطعية، بينما يحقق الاجتهاد المنضبط صفة التطور لأحكامها الاجتهادية.

وعليه؛ فقد تكفلت المذهبية الإسلامية الضمانات الشعبية الفعّالة، لعدم عسف السلطة الحاكمة وجورها وحيادها عن العدل والصالح العام، حيث اعتبرت هذه الضمانات من التكاليف الوجوبية في إلزام الأفراد بعدم طاعة السلطة الحاكمة الظالمة، والخارجة، عن مبادئ الشرعية الإسلامية، وعلى السلطة واجب معاقبة الأفراد في حالة الخروج عليها أيضاً.⁽⁷⁾

ويذهب أبو الأعلى المودودي في مؤلفاته العديدة إلى : "إنّ الحاكمية في الإسلام خالصة لله وحده، فالقرآن الكريم يشرح عقيدة التوحيد شرحاً، يبيّن أنّ الله وحده لا شريك له ليس بالمعنى الديني فحسب، بل بالمعنى السياسي والقانوني كذلك إنّ وجهة نظر العقيدة الإسلامية تقول أن الحق تعالى

(1) سورة يوسف الآية 40.

(2) سورة المائدة الآية 44.

(3) سورة المائدة الآية 45.

(4) سورة المائدة الآية 47.

(5) سورة المائدة الآية 49.

(6) راجع في تفاصيل ذلك: فؤاد النادي، المرجع السابق، ص 27 وما بعدها.

(7) محمد عبد الهادي السناري: النظرية الحديثة للمشروعية في القانون الإداري، مجلة مجلس الدولة، 1985، ص 10.
ويذهب العلامة والمصلح محمد عبده إلى أن شرعية الحاكم -التاج في الإسلام-، مستوحاة من هذا المفهوم وأن أي مخالفة من التاج لهذه الشرعية فهي: "إما رأس بلا تاج أو تاج بلا رأس". أنظر:
- محمد عمارة: مستقبلنا بين التجديد والحداثة الغربية، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2003.

وحده هو الحاكم بذاته واصله وان حكم سواه موهوب وممنوح، وأن الإنسان لا حظ له من الحاكمية إطلاقاً. وخلافة الإنسان على الأرض لا تعطي الحق للخليفة في العمل بما يشير به هواه، وما تقضي به مشيئة شخصه، لأن عمله ومهمته تنفيذ مشيئة المالك ورغبته.، وأن الأساس الذي ارتكزت عليه دعامة النظرية السياسية في الإسلام، أن تنزع جميع سلطات الأمر "Powers" والتشريع من أيدي البشر منفردين ومجتمعين ولا يؤذن لأحد منهم أن ينفذ أمره في بشر مثله، فيطيعوه، أو ليس قانوننا لهم، فينقادوا له ويتبعوه، فإن ذلك أمر مختص بالله وحده لا يشاركه فيه أحد غيره...".

فالخصائص الأولية للدولة الإسلامية "State" ثلاث:

- 1- ليس لفرد أو أسرة أو وظيفة أو حزب أو سائر القاطنين في الدولة نصيب من الحاكمية، فإن الحاكم الحقيقي هو الله، والسلطة الحقيقية مختصة بذاته تعالى وحده، والذين من دونه في هذه المعمورة إنما هم رعايا في سلطانه العظيم .
 - 2- ليس لأحد من دون الله شيء في أمر التشريع، والمسلمون جميعاً ولو كان يعظم لبعض ظهيرا، لا يستطيعون أن يشترعوا قانوناً.
 - 3- أن الدولة الإسلامية لا يؤسس بنيانها إلا على ذلك القانون الذي جاء به النبي صلى الله عليه وسلم من عند ربه، مهما تغيرت الظروف والأحوال. (1)
- إن الإسلام يستعمل دائماً لفظ الخلافة "Vicegerency" في الحديث عن الذين يقومون بتنفيذ القانون الإلهي على الأرض - يدلّ من لفظ الحاكمية "Sovereignty" حيث جاء في القرآن الكريم:
- (وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ...)
- (2) فلفظ "إله" واصطلاح "الحاكمية" هما اسمان لحقيقة واحدة. (3)
- لكن المودودي من جهة أخرى لا ينكر الخلافة، أو نيابة الشعب -إذا كانت الدولة إسلامية- واستخلافه لله في ظل سيادة الله، وحاكميته، وهي تعني أن الله قد خول المسلمين في الحكومة الإسلامية حاكميه شعبية مقيدة "Limited popular sovereignty" فالإنسان هو حاكم الأرض لا ليس في ذاته واصله، وإنما هو حكم مفوض فيه "Delegated" فمجالس الشورى والبرلمانات لا يباح لها أن تسن نظاماً أو تصدر حكماً فيما ورد فيه نص تصريح في شريعة الله...، أما ما لم يرد فيه نص شرعي، وهو المجال الأوسع، فلاهل الحل والعقد أن يجتهدوا في سنّ الأنظمة التي تحقق مصلحة الأمة، بالمشورة

(1) أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلامية ترجمة، أحمد أدريس، طبعة القاهرة، 1977، ص 116.
----- : نظرية الإسلام السياسية: ترجمة خليل حسن الإصلاحي، طبعة بيروت، 1969، ص 34-35.
----- : موجز تاريخ تجديد الدين وإحيائه، ترجمة محمد كاظم سباق، بيروت، 1975، ص 16.
----- : القانون الإسلامي وطرق تنفيذه في باكستان، ترجمة محمد عاصم الحداد، بيروت، 1969، ص 150 وما بعدها.

(2) سورة النور، الآية 55.

(3) أبو الأعلى المودودي: نظرية الإسلام السياسية، مرجع سابق، ص 36 .

المتبادلة. ومعنى ذلك أنه وكل إلينا أن نضع الضوابط التفصيلية في قانوننا الدستوري، وقانوننا الإداري حسب حاجتنا، وأحوالنا، وكل ذلك ضمن الشريعة الإسلامية وقواعدها الأساسية... فالأمة نائبة عن الله وهي تنتخب حاكمها ونوابها بطريقة ديمقراطية، الأمر الذي يجعل الخلافة الإسلامية ديمقراطية مقيدة بقانون الله عز وجل.⁽¹⁾

الفرع الثالث

نطاق مبدأ المشروعية

إن مفهوم المشروعية في الدولة القانونية، يتطلب بأن تكون جميع تصرفات السلطات العامة والأفراد داخل الدولة تخضع للقانون، سواء كانت هذه التصرفات إيجابية تقتضي القيام بإجراء معين، أو مزولة نشاط معين، أو كانت تصرفات سلبية تتمثل في الامتناع عن القيام بعمل معين يجب القيام به. المقصود بالقانون في هذا الصدد، القانون بالمعنى الواسع، كافة القواعد القانونية الملزمة المكتوبة (الدستور، القانون، اللائحة) أو غير مكتوبة (العرف والمبادئ العامة للقانون)،⁽²⁾ وتتجاوز نطاق الإدارة والقانون الإداري ليحكم كافة السلطات العامة في الدولة، فيقيد السلطين التشريعية والقضائية، كما يقيد السلطة التنفيذية - الإدارة -.⁽³⁾

فمبدأ المشروعية يفرض على السلطة التشريعية عند سنّها القوانين وإصدارها لها ألا تخرج تلك التشريعات عن الضوابط التي تفرضها عليها النصوص الدستورية - الرقابة الدستورية - وفي الشريعة الإسلامية ضرورة مراعاة أن تكون التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية بالدرجة الأولى.⁽⁴⁾

أما مبدأ المشروعية فيفرض على السلطة القضائية التزام هذه القوانين واللوائح عند حسن تطبيقها على المنازعات المعروضة عليها بشأنها. وخير كفيل على سلامة ذلك ما تضمنته القوانين من طرق الطعن في الأحكام والإجراءات، وردّ القضاة وأعضاء النيابة العامة ومخاصمتهم.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ أبو الأعلى المودودي: تدوين الدستور الإسلامي، المرجع السابق، ص 259-260.

نظرية الإسلام السياسية، المرجع السابق، ص 36-37.
- محمد عمارة : مقالات الغلو الديني واللا ديني، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 18 وما بعدها.

⁽²⁾ أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، مرجع سابق، ص 9 وما بعدها.

⁽³⁾ محمد علي عبده سليمان: الرسالة سابقة الذكر، ص 19.

⁽⁴⁾ سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص 90. "إن قواعد الشريعة الإسلامية تمثل الأساس الذي يقوم عليه التراث العربي بوجه عام و بالتالي يجب أن يستمد النظام القانوني بشكل عام في هذه البلاد مقوماته من هذه الحقيقة، فضلا عن عدم دستورية أي تشريع يخالف الأحكام القطعية الثبوت والدلالة في التشريع الإسلامي".

- يوسف عبد الله القرضاوي: المرجعية العليا في الإسلام للقرآن والسنة، مكتبة وهبة، ص 115.

⁽⁵⁾ كمال أبو المجد: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 10.
- محمد محمد بدران : رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1991، ص 12.

وفيما تمثل السلطة التنفيذية -الإدارة العامة- أهم تلك السلطات بالنسبة للأفراد وأعمالها في الغالب أكثر الأعمال خروجاً عن المبدأ، وتحيزاً وتعسفاً، وذلك لصدورها في الغالب الأعم عن موظف فرد، وتكون لها اتصال مباشر بالأفراد وذوي الشأن، فتكون فرصة أكبر لرجال الإدارة للتأثر بالاعتبارات والأهواء الشخصية، زيادة عن الامتيازات الغير مألوفة، وتمتعها في معظم الأحيان بالسلطة التقديرية، وبالتالي تتطلب الحاجة أكثر لحماية الأفراد حماية جديّة في مواجهتها.⁽¹⁾

لكلّ ذلك ألزم المشرّع الإدارة أن تكون تصرفاتها المادية منها والقانونية، والتي تكون فيها مقيدة التصرف، أو صاحبة سلطة تقديرية، في نطاق المشروعية وعلى أساس منها.

ولكن فقه القانون العام اختلف في مدى نطاق خضوع الإدارة لهذا المبدأ إلى اتجاهات ثلاثة:⁽²⁾

الاتجاه الأول: يرى بان تتفق أعمال الإدارة وحكم القانون: طبقاً لمدلول هذا الرأي تعتبر أعمال الإدارة مشروعية ما دامت لم تخالف فيها القانون القائم وقت التصرف، وهذا الرأي يوسع من مجال وامتيازات الإدارة وسلطتها التقديرية ويفسر المبدأ تفسيراً ضيقاً، حيث اكتفي بعدم المخالفة للقانون فقط، وهذا يهدد حقوق وينقص من ضمانات الأفراد وحرياتهم اتجاه الإدارة، ولا سيما عند غموض القواعد القانونية، وهو ما يدعو إلى عدم المبالغة في تطبيق مدلول هذا الرأي.⁽³⁾

الاتجاه الثاني: فيرى استناد الإدارة في كافة تصرفاتها لقواعد القانون: مدلول هذا الرأي يتطلب أن لا تقوم الإدارة بأي تصرف مادي أم قانوني، إلا إذا كان له أساس من القانون مسبقاً، حيث لا يكفي بأن تصرف الإدارة متفقاً مع القانون، وغير مخالف له، وإنما يستلزم أيضاً أن يكون التصرف بناء على سند صحيح وأساس واضح منه وإلا صار غير مشروع.

ويعمل هذا الاتجاه على توسيع مبدأ المشروعية ويفسّره تفسيراً أوسع من الرأي الأول، ويضيّق من سلطة الإدارة وحرّيتها في التصرف.

الاتجاه الثالث: فيرى أن أعمال الإدارة وتصرفاتها لا تعتبر صحيحة ومنتجة لأثارها إلا إذا كانت مجرد تنفيذاً للقوانين، أو تطبيقاً لقاعدة قانونية قائمة قبل مباشرة التصرف " Règle pré-établie".

⁽¹⁾ يرى الأستاذ سامي جمال الدين: "أنه لا يكفي لتحقيق سيادة القانون خضوع الإدارة فعلاً للقانون، حيث تصبح الحقوق الفردية مرهونة بإرادة ومشينة المشرع بأن القانون إذا توافرت شوطه الشكلية سيكون واجب الاحترام بغض النظر عن مضمونه، وبالتالي تكون الحماية المقررة للفرد في مواجهة الإدارة بالتزام هذه الأخيرة الخضوع للقانون، وهي حماية مشروطة لما يتضمنه القانون نفسه من قواعد" أنظر:

- الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 11.

- أحمد الموافي: المرجع السابق، ص 15.

⁽²⁾ وللإطلاع أكثر على هذه الاتجاهات أنظر:

- محمد علي عبده سليمان: الرسالة السابقة، ص 21-22.

- محمود حافظ محمد: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص 22.

- أحمد عودة موسى الغويزي: قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة، دكتوراه، جامعة القاهرة، 1988، ص 2 وما بعدها.

- أحمد الموافي: المرجع السابق، ص 15.

⁽³⁾ محمد عبده سليمان: الأطروحة السابقة، ص 22-23.

- عبد المحسن السيد ريان: دروس في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 164.

وعليه: فهذا الاتجاه يذهب إلى تضيق سلطة الإدارة ، وتوسيع مضمون المبدأ إلى أقصى مدى فيجعلها مجرد آلة منقذة للقوانين، سالبا منها كل قدرة على الإبداع والابتكار والمبادأة في أداء وظائفها، وهذا الرأي يتجاهل حقيقة وظيفة الدولة الحديثة وأهدافها الحقيقية.⁽¹⁾

ويظهر لنا ، أنّ هذا الرأي الأخير يجانب الحقيقة بحصره نشاط الإدارة في دائرة التنفيذ البحت وأن الإدارة التنفيذية لابدّ من منحها قدرا من السلطة التقديرية - تحت الرقابة القضائية- للتصرف في الظروف والملابسات المستجدة، وأن الرأيين الأول والثاني يتفقان مع أحكام القانون الوضعي في معظم الدول الحديثة واتساع النشاط العام للإدارة المعاصرة .

أما في الشريعة الإسلامية فإن نطاق مبدأ الشرعية في تصرفات الإدارة الإسلامية، لا ينحصر في التطبيق الحرفي للنصوص الشرعية، بل إنّه يعطي للإدارة - الحاكم- سلطة تقديرية في الاجتهاد ، لأن الشريعة الإسلامية كما هو معروف تتضمن نوعين من القواعد:

- قواعد قطعية الدلالة والثبوت تتميز بالثبات المطلق، وهذه لا دخل للإرادة البشرية والهيئة الحاكمة في وضعها ولا مجال للاجتهاد في نطاقها. ويدخل في هذا النوع العقائد والعبادات، فهي لا تتغير بتغير الزمان والمكان، ولا الحدّ من تطبيقها، ومصدرها الأدلة النقلية (الكتاب الكريم، والسنة النبوية الصحيحة) ومنبعها الوحي.

- أما النوع الثاني، فهي التي لم يرد بها نص قطعي الدلالة والثبوت، أو كان النص فيها ظنيا. هذا النوع الأخير هو عبارة عن أصول كلية يتولى فقهاء الأمة ومجتهدوها تحديد مراد الشارع منها، واستنباط القواعد والأحكام التي تناسب والظروف المحيطة. فهذه القواعد تمكن الشريعة من مواجهة كافة المستجدات الطارئة على المجتمع في أي وقت وزمان، ومصدرها الإجماع، والقياس، والاستحسان، والمصالح المرسلة، والاستصحاب أو شرع ما قبلها، وعمل أهل المدينة المنورة، على اختلاف بين المذاهب في الأخذ بهذه المصادر، ومنبعها الأدلة العقلية من خلال النظر، والتمحيص، والتدبر ولكن شريطة موافقتها للشرع.⁽²⁾

ومنه فالأدلة النقلية تضع القواعد العامة، بينما تكفل الأدلة العقلية استنباط الأحكام الشرعية، في إطار هذه الأدلة بما يسمح بعنصري الثبات والتطور، والحدثة، في ذات الوقت لأحكام الشريعة الإسلامية.⁽³⁾

ودور السلطة السياسية في الدولة الإسلامية يختلف تماما عن دور الدولة العلمانية الحديثة، فالسلطة في الإسلام عليها واجب القيام بنوعين من الوظائف :

(1) محمد عبده سليمان: الأطروحة السابقة، ص 22-23.
- أحمد المواقفي: المرجع السابق ص 23-24.

(2) فؤاد النادى: المرجع السابق، ص 57.
- عبد الرزاق السنهورى: الخلافة، ص 21.

(3) محمد أبو زهرة: أصول الفقه الإسلامي، ص 66.
- يوسف عبد الله القرضاوى: شريعة الإسلام صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، دار الشروق، مصر، 1996.

- وظائف دينية، ووظائف دنيوية، في شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،

والتي تحكم فيها أيضا قواعد الشريعة الإسلامية، ويترتب على هذا المبدأ الإسلامي العظيم :

"أنه لا يوجد احد من البشر فوق القانون، وفوق المسؤولية وترفض كليا النظريات الشيوعية التي تضفي نوعا من القداسة على الحاكم، أو عدم مساءلته أو عدم خضوعه للقانون".⁽¹⁾

وتتمتع الإدارة التنفيذية في الإسلام بقدر كبير من السلطة التقديرية المشروطة والمضبوطة بقواعد عديدة منها: "درا المفاسد أولى من جلب المنافع"، "الضرورات تبيح المحظورات" وغيرها من القواعد الثابتة.⁽²⁾

وفي ختام هذا المطلب لا يسعنا إلا أن نؤيد بكل إخلاص ما جاء به الدكتور/ فؤاد محمد النادي في رسالته القيمة حيث يقول: "إن مبدأ الشرعية الإسلامية هي الأمل والهدف، كما أنها المخرج الوحيد للأمة الإسلامية، وللبنشورية قاطبة، وتحدد هذه الشرعية في خضوع الجميع حكاما كانوا أم محكومين للقواعد والأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والتشريع التي فرضها الله عز وجل، بحيث يتحدد بمقتضاها الإطار العام الذي يلتزم به المسلمون حكاما ومحكومين-، ويحدد نطاق السلطة العامة وأهدافها وعلاقتها بين الهيئات الحاكمة في الدولة، والمسلمين من جهة وغير المسلمين من جهة ثانية".⁽³⁾

(1) "الدولة الإسلامية ليست ثيوقراطية دينية بل هي دولة مدنية يتعايش فيها جميع الناس مسلمين وغير مسلمين"، انظر: فؤاد النادي: المرجع السابق، ص 83.

- أحمد أبو المجد: نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام، مرجع سابق، ص 34.

(2) عبد الرزاق السنهوري: الخلافة، مرجع سابق، ص 21.

"ولذلك فإن ما ذهب إليه بعض المذاهب الإسلامية، كالشيعة الأمامية، من إضفاء التقديس، والعصمة على بعض الأئمة -البشر-، يتعارض مع المبادئ الصحيحة للإسلام".

(3) راجع مؤلفة: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار النهضة، 1980، ص 72 وما بعدها.

لقد جاء في توصيات مؤتمر العدالة الدولي الأول. ما المغزى الأسمى من سن القوانين؟

"من السهل أن تسن الدولة القانون...، ولكن الأصعب من سن القانون هو إقناع الناس باحترام هذا القانون، إلا إذا كان يعبر عن معتقداتهم. والقانون هو سبيل المواطنين إلى تقرير وتنظيم حقوقهم وحماية حرياتهم، وإذا لم ستلهم القانون آمال الأمة ويمثل خلاصة حكمها، ويحرص على مقاصدها، غدا مجرد أوامر ونواه تفرضها السلطة العامة....

فمبدأ سيادة القانون -الشرعية- تعني في المقام الأول أن يتبع القانون ضمير الأمة ويعبر عن إرادتها تعبيرا صحيحا صادقا، فتخضع السلطة أولا لأحكامه، ويكون هو الأساس الوحيد لشرعيتها ومشروعية أعمالها، وأن القوة الحقيقية للقانون، إنما تستمد من إقناع الناس بأنه جاء معبرا عن معتقداتهم وأمالهم...."

وفي مقال للمستشار احمد مكي رئيس محكمة النقض المصرية حول الرسالة العميقة عن فلسفة القانون، والإصلاح التشريعي المرجو حيث يعطي لنا مثلا مدهشا فيقول:

"حين أرادت الحكومة المصرية في عهد الخديوي إسماعيل أن تسن تشريعات تحكم علاقات الناس نصحتها مستشارها القانوني - وهو ايطالي الجنسية ومسيحي الديانة- أن تستلهم نصوصها من مبادئ الشريعة الإسلامية ... لا عن قناعة منه بأنها حكم الله، ولا لأنها تفضل غيرها من الشرائع، فهو لم يكن مسلما، ولم يستظل بثقافة إسلامية، وحضارة إسلامية، وإنما إخلاصا منه لعمله. فما من رجل قانون يقبل أن يترخص في الفكرة التالية:

أن تعبر القوانين عن آمال المخاطبين بإحكامها ومعتقداتهم، وأخلاقهم وثقافتهم". انظر في هذا:

- أحمد بهجت: الناس والقانون، جريدة الأهرام المصرية 1988.

إننا لم نوف موضوع المشروعية حقه من الدراسة، والتفاصيل أكثر انظر المراجع المتخصصة التالية:

- د. طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، تنظيم القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، دون ناشر، ص 10 وما بعدها.

- د. عبد الجليل محمد علي: مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص 224.

- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، دراسة مقارنة، طبعة 2002، دون ذكر دار النشر، ص 17 وما بعدها.

- د. محمد عبد العالي السناري: تطور مبدأ المشروعية ومبدأ الفردية الشكلية إلى الموضوعية المذهبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1986.

----- مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية وفرنسا، دراسة مقارنة.

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية

بما أن التفويض الإداري هو نظام استثنائي لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاصات المنوطة بأية هيئة أو شخص، لذا توجب أن يكون لهذا الاستثناء وجهها شرعيًا، من نص صريح يأذن للأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الأصلية ضمن حدود هذا الإذن.⁽¹⁾

وعليه؛ سوف نستعرض كافة هذه الشروط ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول

الاستناد إلى نص آذن بالتفويض

أرجع كتاب القانون الإداري على أنه لا يعتد بالتفويض الذي لا سند له من نص قانوني يجيزه، إذ: "لا تفويض إلا بنص قانوني."⁽²⁾ وأن يكون بنفس قوة النص الذي منح الاختصاص الأصلي، سواء كان ذلك في الدستور أو القانون أو القرار.⁽³⁾ ، وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في العديد من أحكامه - قراراته المبدئية - "Les arrêts de principe" حيث قضى بأنه: "لا يجوز بغير نص لوزير أن يفوض اختصاصاته إلى المحافظ "Le préfet".⁽⁴⁾ ، كما أن مجلس الدولة الفرنسي لم يجز للحاكم العام بالجزائر "Gouverneur général d'Algérie" في عام 1953 بأن يفوض اختصاصاته إلى محافظ منتدب بالجزائر "Préfet en mission en Algérie".⁽⁵⁾ كما طبق المجلس هذا المبدأ على التفويض في التوقيع في العديد من أحكامه - قراراته.⁽⁶⁾

----- النظرية الحديثة للمشروعية في القانون الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، 1985.

- د. أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، دون دار الطبع، 2004.

⁽¹⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 253.

⁽²⁾ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 84.

- Encyclopédie. DALLOZ. 1995. Répertoire Droit administratif, p 40.

- (J) Vedel et (P). Delvolvé : Droit administratif, Edition Themis. PU F. 1988, p 260.

⁽³⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 282.

- محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، مصر، 1968، ط 2، ص 464.

⁽⁴⁾ Conseil d'Etat. 29/7/1953. Sieur Desmeroux. R, p 398.

⁽⁵⁾ CE. 30/10/1953. Société coopérative agricole des agrumes, fruits et légumes de la Mitidja. Répertoire, p 400.

⁽⁶⁾ Voir les arrêts suivants:

- C. E 15. 6. 1955. Adjemian. R, p443

- C.E. 15.7.1955. Sieur Christian Balanchine ,R, p 446

- C.E. 16.2. 1951 Diana ,R, p 650

- C.E. 05.02.1954. Le Roy ,R. D. 723.

- C.E. 23 Janvier 1959. Ministre des anciens combattants et victimes de guerre.

- Voir aussi : Le décret du 23 janvier 1947 «réglementant les conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leur signature aux membres de leur cabinet ou aux fonctionnaires de leur administration centrale.

كما أن محكمة القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية قد أكدت في أحكام مختلفة لها:

فقد أبطلت قرار تفويض تمّ دون وجود نص يأذن به، حيث قرّرت أن: "القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء، أنه إذا نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين، أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه وتفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى؛ لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقا لها يجوز أن تعهد به سواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضا في الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمدا مباشرة من القانون".⁽¹⁾ وكان هذا قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا، والتي بدورها بعدا إنشائها قد أيدت ذلك في عدد من أحكامها.⁽²⁾ كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في جلسة 1971/04/30 بأنه: "إذا أناط المشرع بموظف ما اختصاصا معينا بنص صريح فلا يجوز لغيره التصدي لهذا الاختصاص، أو أن يحل محل صاحبه، إلا بناء على حكم القانون -إحالة أو تفويض-، وإلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة".⁽³⁾ ولا يكفي أن يكن النص الآذن بالتفويض قد صدر، بل يجب أن يكون قائما عندما يصدر الأصل قراره بالتفويض، ويستوي في وجوب استثناء التفويض إلى نص، أن يكون الأصل فردا أو مجلس أن أو هيئة، وذلك لاتحاد الحكمة في ذلك. والملاحظ أن المشرع حينما ينظم قواعد التفويض فإنه يسلك أحد سبيلين:

أولهما: أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين، ومن أمثلة ذلك في القانون المصري المادة 31 من القانون 43 لسنة 1979 في شأن الحكم المحلي والتي سبقت الإشارة إليها حيث تنص على: "للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعديه أو السكرتير العام للمحافظة أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى".⁽⁴⁾ ونفس الوضع في القانون الفرنسي المادة 122-20 من قانون البلدية التي تنص: "يجوز للمجلس البلدي أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس المجلس".⁽⁵⁾

(1) محكمة القضاء الإداري: 14 مارس 1955، القضية رقم 444 لسنة 9 قضائية، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري للسنة التاسعة، ص 367.

(2) انظر: حكمها الصادر بتاريخ 01 جوان 1959 الذي جاء فيه: "إن الاختصاص الذي يتحد بقانون لا يجوز النزول عنه، أو الإجابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، كما لو كان ثمة قانون يرخّص في التفويض"، المجموعة الرسمية، السنة، 4 ص 1564.

(3) المجموعة الرسمية، السنة 16، ص 218.

(4) محمد سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 121.
- محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 288 وما بعدها.

(5) انظر: القانون رقم 39-313 ليوم 2 مارس 1982، دالوز، 1982، ص 113.

وفي القانون الجزائري مثال ذلك المادة 105 من قانون الولاية التي تنص: "يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط، والأشكال المنصوص عليها في القانون والتنظيمات".⁽¹⁾

ثانيهما: أن يصدر قانون خاص ينظم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات، ومن أمثلة ذلك المادة الأولى من القانون المصري رقم 42 لسنة 1967 التي تنص: "لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم، أو المحافظين".⁽²⁾

ولكن السؤال المطروح ما هي مرتبة النص الآذن بالتفويض؟

في واقع الأمر لا يوجد نص قانوني أو قضاء يحدد صراحة مرتبة النص لآذن بتفويض أحد الاختصاصات لذا يتعين دراسة الموضوع من خلال النصوص الآذنة به. وأحكام القضاء والفتاوى والمبادئ العامة للقانون الإداري وكتابات الفقهاء.⁽³⁾

وفي هذا الشأن يفرّق بين الاختصاصات الواردة بالـدساتير والاختصاصات الواردة في القوانين والتنظيمات.

أولاً : الاختصاصات الواردة بالـدساتير

لقد نصت بعض الدساتير على أنه لا يجوز لرئيس الدولة، أو رئيس الوزراء أو لغيرهما التفويض في اختصاصاتهم المقررة في الدستور، ما لم يرد نص دستوري صريح يسمح بذلك، لأن هذه الاختصاصات تعتبر اختصاصات لصيقة بالشخص "Compétences strictement personnelle". أما الاختصاصات الأخرى، فقد يأتى بها الدستور نفسه ويعيّن لمن تفوض هذه الاختصاصات "La délimitation de compétences vise le titulaire d'un poste in abstracto".

فعلى سبيل المثال نصت المادة 87-2 من الدستور الجزائري لعام 1996 على: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رنس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها، الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77، 78 و 91 ومن 93 إلى 95، 97،

⁽¹⁾ انظر القانون رقم 90-09- المؤرخ في 7 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، رقم 90/15.

⁽²⁾ محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 289.

- Voir aussi : Puisoye (J) : Des délégations de signature: actualité juridique de droit administratif, 1960. N° 5, p 69.

⁽³⁾ يوسف الشليب: المرجع السابق، ص 67-68.

- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 92-93.

- Liet-veaux. Op. Cit, p 585.

124، 126، 127 و128 من الدستور".⁽¹⁾

فكل هذه الاختصاصات شخصية لرئيس الدولة، لا يجوز له التفويض فيها أبداً. ويجوز له في ما وراء ذلك.

وقد أجازت المادة 21 من الدستور الفرنسي لعام 1958 للوزير الأول: "أن يفوض بعض اختصاصاته غير اللصيقة بشخصه إلى أحد الوزراء".⁽²⁾

كما أجازت المادة 144 من الدستور المصري العام 1971 والتي تنص على: "لرئيس الجمهورية أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها"،⁽³⁾ وهذا استثناء على القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 137 من نفس الدستور.⁽⁴⁾

ثانياً: الاختصاصات الواردة بالقوانين

يتبين من استقراء قوانين التفويض، سواء القوانين العامة أو الجزئية، أنها تشير إلى أن الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها هي الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين.⁽⁵⁾ وقد استقر رأي لمحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ.⁽⁶⁾

وعليه فالقرار الصادر بالتفويض في غير الحالات المنصوص عليها قانوناً يعتبر قراراً غير مشروع ومعيباً بعبء عدم الاختصاص، ولا يلحق هذا القرار الإجازة اللاحقة، ولو تدخل العضو الإداري المختص بعد ذلك لتصحيحه،⁽⁷⁾ إذ يعتبر التدخل اللاحق بمثابة قرار جديد يجب صدوره في حدود الشروط والقواعد القانونية القائمة وقت صدوره، ولا يسري إلا من بعد إصداره، وإلا كان رجعيًا.⁽⁸⁾

وعليه يجب التقرير بهذا الشأن بأن النص الآذن بالتفويض يجب أن يكون في مستوى النص القانوني المانع للاختصاصات، أو من مستوى أعلى منه، وأنه إذا وجد نص خاص يسمح بالتفويض في

⁽¹⁾ دستور الجمهورية الجزائرية للسنة 1996.

⁽²⁾ Virally. Op. Cit, p 97.

-Encyclopédie. DALLOZ. 1995. Op. Cit, p 40.

- محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 289 وما بعدها.

⁽³⁾ محمد سليمان الطماوي: نفس المرجع.

⁽⁴⁾ تنص المادة 137 على: "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور".

⁽⁵⁾ انظر: على سبيل المثال القانون المصري رقم 42 لسنة 1967 بشأن التفويض ببعض الاختصاصات.

⁽⁶⁾ انظر الحكم الصادر 1959/6/27: "إن الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة (التفويض) فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، كما لو كان ثمة قانون يرخّص بالتفويض".

⁽⁷⁾ محمود حلمي، المرجع السابق، ص 63.

⁽⁸⁾ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 132.

- سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 160 2

انظر: في النظام الفرنسي:

- Voir à titre d'exemple la loi 90.1067 du 28 novembre 1990 déterminant les quelques agents habilités à recevoir une délégation.

أحد المجالات مع وجود القوانين العامة للتفويض، فإن النص القانوني الخاص أولى بالتطبيق طبقاً لقاعدة "الخاص يقيد العام".

ثالثاً : القواعد المنصوص عليها في اللوائح

أما قواعد التفويض المنصوص عليها في اللوائح أو التنظيمات " **Les reglements** " ، فمن أمثلتها المرسوم رقم 76-380 الصادر بتاريخ 28 أوت 1976 الذي يجيز للوزراء تفويض إمضاءاتهم⁽¹⁾ وكذلك المادة 17 من المرسوم رقم 82-389 ليوم 10 ماي 1982 الذي يجيز لمفوض الجمهورية - والمحافظ - تفويض توقيعه للأعوان الخاضعين لسلطته، كل ذلك في النظام الفرنسي.⁽²⁾

أما النظام الجزائري فقد رخصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-100 المؤرخ في 18 جانفي 1991، حيث أجازت لأعضاء الحكومة بتفويض إمضاءاتهم.⁽³⁾

و قد تسأل بعض الفقه الإداري حول العرف هل هو آذن بالتفويض، وهذا في حالة غياب النص؟ فقد ذهب الفقيه عبد الفتاح حسن⁽⁴⁾ ونحن نؤيده في ذلك بأن العرف باعتباره مصدر من مصادر القاعدة القانونية يعتبر آذناً بالتفويض بشروط ألا يخالف في ذلك قانوناً بمفهومه الواسع- ويجب أن تحترم قواعد توازي الأشكال والصلاحيات. " **Parallélisme des formes et compétences** "

والخلاصة مما تقدم نقول بالأبجديات يجوز التفويض والصلاحيات لقاعدة عامة إلا استناداً إلى نص يأذن به، وأن يكون من ذات مرتبة النص الذي خول الاختصاص موضوع التفويض، تستوي في ذلك الاختصاصات المقررة في الدستور وفي القانون وفي القرارات الإدارية على اختلاف مستوياتها، وتستوي وحدات الإدارة المركزية واللامركزية بأنواعها، ويستوي التفويض داخل كل من هذه الوحدات أو فيما بينها، ولا تتور فكرة التفريق بين الاختصاص الذي يقدم ضماناً للأفراد والذي لا يقدم هذه الضمانة، لأن النص أيّاً كانت مرتبته، متى خول اختصاصاً لجهة ما فذلك يعني -كقرينة قانونية قاطعة- انه قدر أن ممارستها له بنفسها أدنى حماية لمصالح الأفراد وحقوقهم، فلا تفويض فيه، إلا بناء على إذن يرد في نص مماثل أو في نص أعلى منه.

⁽¹⁾ انظر على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: "لا يجوز لمجلس الجامعة تفويض اختصاصه الوارد بنص المادة 288 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 103-1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي شملها قرار التفويض باطلاً بطلاناً مطلقاً ينحدر إلى درجة الانعدام".

- Voir J. O. R. E. du 23 aout 1976.

⁽²⁾ Voir R. DALLOZ ،1982 ،p 237.

- Voir le décret N° 95-562, du 6 mai 1995. (Relatif aux délégations des assemblées générales).

⁽³⁾ تنص المادة الأولى: "يجوز للوزراء أن يفوضوا بموجب قرار توقيع القرارات الفردية والتنظيمية، إلى موظفي إداراتهم المركزيين الذين لهم رتبة مدير على الأقل". انظر: - الجريدة الرسمية رقم 91/30.

⁽⁴⁾ عبد الفتاح حسن: التفوي في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 114. - محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 256 ما بعدها.

الفرع الثاني

أن يكون التفويض جزئياً

وإذا كان الهدف الأساسي من التفويض هو التخفيف من أعباء الرؤساء الإداريين، والرغبة في سرعة وتيسير أداء العمل الإداري وسدّ الفراغ في حالات الغياب والامتناع، وذلك بالإتجاه إلى تفويض بعض الاختصاصات إلى المرؤوسين، ويتفرّع الرؤساء للمهام الرئيسية - الإشراف، التوجيه، التخطيط والرقابة - ⁽¹⁾ وباعتبار أن هذا الأسلوب يخالف المبدأ العام الذي أشرنا إليه سابقاً، وهو واجب قيام الأصل بمهامه والاختصاصات المنوطة به بصفته الشخصية، لذلك يحاط بكثير من الضوابط لرده إلى مبدأ المشروعية.

وعليه؛ فإن تخلي الأصل عن مجمل الاختصاصات كلية بتفويضها إلى غيره، أمر غير جائز ومخالف للقانون، وتفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة، وهو يعتبر تنازلاً من جانبه على جميع اختصاصاته التي أسندت إليه بالقانون، وهذا الأمر لا يعتبر تفويضاً، بل هو تنازل عن السلطة والمسؤولية، وقد سبق لنا أن هذا التصرف باطل بطلاناً مطلقاً، بل إنّ هذا التصرف يقوض النظام الإداري للدولة، ويشل حركتها، وتضيع المسؤولية بين موظفي الدولة واعتبره بعض الفقهاء استقالة ضمنية. ⁽²⁾

غير أنّه إذا أجاز المشرع ذلك في الحالات الاستثنائية تفويض السلطة بكاملها، فلا مناص من احترام إرادته. ⁽³⁾ لأن المشرع وفقاً للقواعد العامة هو الذي ينشأ الاختصاص، وهو الذي يحدد من له حق ممارسته في حدود القواعد الدستورية.

وعليه؛ فإن ضابط -جزئية التفويض- "Délégation partielle" منصوص عليه في النصوص الآتية بالتفويض ذاتها، حيث جاءت النصوص على تعبير **البعض منها** "Une partie"، بل أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترطها دون نص طبقاً للمبادئ العامة للقانون. ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 112 وما بعدها.

- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 724 وما بعدها.

- حمدي أمين عبد الهادي: الإدارة العامة في الدول العربية، المرجع السابق، ص 143.

- سعد عصفور، محسن خليل: القضاء الإداري، منشأة المعارف، 1992، ص 461.

⁽²⁾ عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1997، ص 20 وما بعدها.

- يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول، 1998، ص 319.

⁽³⁾ نفس المرجع.

⁽⁴⁾ Voir : Chapus R. Op. Cit, p 85 et s

- Ency. DALLOZ. 1995, p :40 "Les délégations doivent être partielles. Cette condition est elle même rappelée le plus souvent par les textes autorisant les délégations, elle s'impose même sans texte, conformément aux principes généraux du droit Français"

- Voir aussi : Arrêt Chauvet du 08 février 1950 R. p 85.

- Arrêt. Couvrat du 13 mai 1949 R. p 216.

- "Une délégation de pouvoir ne peut être que partielle, une délégation de l'ensemble des pouvoirs appartenants a une autorité étant contraire aux principes généraux du droit français".

- انظر أيضاً: عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المرجع السابق، ص 32.

وشرط الجزئية ينطوي على عنصرين أساسيين:

فمن جهة فإن بعض المسائل -الموضوعات- لا يجوز للسلطة الإدارية أن تفوض فيها بالمطلق وذلك باعتبارها اختصاصات لصيقة بالشخص ذاته لا يجوز أن يبت فيها إلا هو وهذا بحكم الدستور.⁽¹⁾

كما لا يجوز أيضا للوزير الأول -أو رئيس الحكومة- أن يفوض غيره في التوقيع على المراسيم

التنفيذية "Les décrets exécutifs".

و يقتضي هذا الشرط من جهة أخرى ولو في الحالات التي يجوز فيها التفويض أن يكون واضحا ومحددا ومعروفة مواضعه وأشخاصه، لأن التفويض غير المحدد يعتبر تفويضا عاما وهو غير مشروع.⁽²⁾

فإذا افترضنا أن قيام الأصيل بإحالة كافة اختصاصاته عن طريق التفويض إلى عضو آخر أدنى فإن ذلك سيؤدي إلى نتيجتين متناقضتين:

- الأولى : أن تسند الاختصاصات إلى عضو آخر بغير طريق قانوني، وفي من لا تتوفر فيه الضمانات التي يتطلبها القانون نفسه في من يمارس اختصاصات معينة، وذلك حين يضع المشرع اعتبارات خاصة لشغل إحدى الوظائف، ثم يتخلى الأصيل عنها لعضو آخر -المفوض إليه- وهذا الأمر يؤدي إلى تكليفه بأعباء مضاعفة من حيث الكم والنوع والذي له اختصاصات هو بدوره أصلية، وهذا يؤدي إلى تناقض من جهة أخرى من حيث عدم التوازن في الوظائف العمومية، والتعقيد في العمل الإداري، الذي شرع التفويض أصلا لتنظيمه وحسن سيره بانتظام واطراد.⁽³⁾

وعليه؛ فإن الرأي مجمع من قبل الفقه والقضاء، وفي كل من القانون وعلم الإدارة العامة على عدم شرعية التفويض الكلي.

⁽¹⁾ انظر على سبيل المثال المادة 87 من الدستور الجزائري لعام 1996 التي لا تسمح لرئيس الجمهورية بأن "يفوض سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها ورؤساء المؤسسات الدستورية، اللجوء إلى الاستفتاء، حل المجلس الشعبي الوطني، تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها...".

⁽²⁾ محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، دار النهضة العربية، 1978، ص 487.

- André DeLaubadere : Traité de droit administratif. Op. Cit, p 240.

- C.E. Ass 22 juin 1962 Houillères du bassin d'Aquitaine Rec, p 413.

“ Une délégation imprécise deviendrait une délégation générale”.

⁽³⁾ C.E. Ass 7 janvier 1966. Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires. Rec p. 171.

- Ass 13 juillet 1968. moreau. R, p 441.

- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 76.

- محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 319.

- Caude (Roland) : Comment déléguer. Op. Cit, p 74.

- انظر مبدأ جزئية التفويض، حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، طعن رقم 2794 لسنة 30 قضائية، 12 / 04 / 1986 مرجع أشار إليه:

- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 33.

الفرع الثالث

يجب أن يكون التفويض صريحا

مما سبق يتضح أنه لكي يمارس المفوض إليه إحدى الاختصاصات أو التوقيع بالتفويض أن يكون مفوضا فعلا بهذه الاختصاصات أو الإمضاءات، وإلا شاب تصرفه البطلان⁽¹⁾ ولهذا توجب أن يكون التفويض صريحا سواء كان الترخيص صادر من المشرع بإسناد إمكانية التفويض إلى السلطات أو استعمال هذه الإمكانية، فلا يكفي مثلا النص في القرار الوزاري على تكليف الوزراء أو المساعدين بتنفيذه للدعاء هؤلاء بتعديله، أو إضافة شروط جديدة إليه، بل يجب أن ينص عليه في قرار التفويض صراحة.

كما أنه من المسلم به، لا يجوز لسلطة أدنى أن تعدل في قرار تنظيم صادر إليها من سلطة أعلى وكذلك إذا لم يصدر من الوزير المختص تفويض صريح في إصدار أوامر التكليف وجب أن يقوم هو نفسه بإصدارها وهذا تطبيقا صريحا لنص المادة الأولى من القانون التي ناطت بإصدار أوامر التكليف أساسا بالوزير المختص، ثم أجازت له أن يفوض غيره في إصدارها.

وفي كل الحالات فالتفويض يجب أن يكون صريحا وواضحا، بحيث لا يجوز افتراضه بصورة ضمنية⁽²⁾ بل يجب أن يكون هناك قرار صريح وسابق بالتفويض، تطبيقا للإجازة القانونية⁽³⁾. ولا يجوز أن يكون عاما، لدرجة يتعدى معها تحديد الموضوعات المفوضة تحديدا كافيا⁽⁴⁾.

الفرع الرابع

أن يمارس التفويض في حدود النص الآن به.

تمارس السلطات العامة اختصاصاتها طبقا للقانون، فإذا وضع القانون شروطا معينة وحدودا لممارستها توجب على السلطة المخولة ممارستها ضمن هذه الشروط والحدود والكيفيات المنصوص عليها ولا يخرج نظام التفويض عن هذه القاعدة. فإذا خالف المفوض إليه ذلك اعتبر تجاوزا لحدود التفويض، لأن التفويض استثناء عن القاعدة والمبدأ العام، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسّع في تفسيره.

(1) محمد كامل ليلة: المرجع السابق، ص 160.
- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 76-77.

(2) محمد فؤاد مهنا: المرجع السابق، ص 488.

(3) يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص 417.

- Voir :Encycl: DALLOZ, p 41: “Les délégations doivent être précises, ces conditions doivent être déterminées avec suffisamment de rigueur, pour qu’on sache exactement sur quoi elle porte”.

- C.E 12 mars 1975 stipule : “Considérant que cet arrêté -arrêté de délégation- ne définit pas avec précision suffisante la limite de la délégation donnée au sieur gentier”.

- Qu’il soit de la ‘qu’il a été en violation de l’article 64 du code de l’administration communale qui n’autorise la délégation que d’une partie de fonction du maire”.

(4) فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص 73.

- C.E. 01/03/1975. Commune de loges. Morgueron. Rec, p 189.

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على تفسير قواعد الاختصاص، ومبدأ التفويض تفسيراً ضيقاً.⁽¹⁾

وقد أخذ بنفس المبدأ - التفسير - القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه ، منها حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه: "إن الإنابة -التفويض- في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها لأنها مقيدة، ولا الأخذ فيها بطريق التماثل أو التشابه أو ما إلى ذلك"⁽²⁾

كما أكدت نفس المبدأ المحكمة الإدارية العليا حيث نصت: "إن أحكام التفويض في الاختصاصات ذات طابع استثنائي، تخضع لقاعدة التفسير الضيق."⁽³⁾

وتطبيقاً لهذا الشرط، يتوجب على عاتق صاحب الاختصاص الأصل، وكذلك المفوض إليه إلزامان:

- **فالإلتزام الأول:** على الأصل بأن يلتزم حدود النص الآذن له بالتفويض من حيث الاختصاصات المسموح له بتفويضها، ومن حيث الأشخاص الذين يمكن له التفويض إليهم، بل يلتزم بأن يتخذ ويصدر قراراً محدداً بالتفويض، إذ أنه لو صدر قرار بتفويض عام لأدى هذا إلى خلط في توزيع الاختصاصات بين الأصل والمفوض إليهم.

ويعني التحديد في التفويض إن يوجه ويخاطب قرار التفويض المفوض إليه الأكثر تأهيلاً وتخصصاً لأداء الاختصاصات المفوضة.⁽⁴⁾

أما الإلتزام الثاني : فعلى الأصل عندما يفوض أي اختصاص مسموح به، عليه التزام الحدود المرسومة له من حيث:

أ - الأشخاص الذين يجيز له التفويض إليهم.

ب - من حيث الموضوعات المفوض فيها.

فمن الناحية الأولى، فإن حدود النص الآذن يجب بأن تحترم الأشخاص المعنيين وظيفياً للتفويض وأن تفويض سواهم يعيب القرار -قرار الأصل- بعيب عدم المشروعية " **Arrêté vicié illégal** " كما أن النص الآذن قد يرتب ويحدد الأشخاص حسب ترتيب حصري وحسب الأسبقية، حسب قائمة معينة أو تسلسل إداري معروف.

⁽¹⁾ André de laubadere : Traité de droit administratif. Op. Cit, p 329 :

" Les règles concernant la compétence sont interprétées et appliquées avec rigueur, ainsi que les règles concernant les délégations."

- C.E. 2 Janvier 1966 'Syndicat des parents d'élèves R. F. D. A. N° 395/1966.

⁽²⁾ انظر الحكم الصادر في 20 ماي 1957، المجموعة السنة 11، ص 476.

⁽³⁾ انظر الحكم الصادر في 15 جويلية 1965، المجموعة السنة 10، ص 1403.
- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 726، 727.

⁽⁴⁾ يوسف الشلب: المرجع لسابق، ص 78.

فعلى سبيل احترام هذا الترتيب ، فلا يجوز التفويض لآخر مع وجود الأسبق منه في الترتيب، وقد يترك له حرية التحديد، وفي هذه الحالة له السلطة التقديرية ضمن حدودها المشروعة.⁽¹⁾

أما من الناحية الثانية المتعلقة بالموضوعات المفوض فيها، فإن حدود النص الآذن بالتفويض هذه الموضوعات، فلا مناص من الالتزام بها، وصدر قرار التفويض في حدود هذه الموضوعات دون غيرها. وعليه؛ فلا يصح أن تكون موضوعات التفويض عامة يتعدّر معها التحديد الكافي لها وتصبح غير مشروعة قانوناً.

أما فيما يخص التزام المفوض إليه، فيجب عليه التزام الحدود التي وضعها له الأصل المفوض في قرار التفويض، فعلى سبيل المثال، فإن التفويض لصالح الرئيس محافظ إقليمي لا يصح استخدامه فيما يخصّ رئيس محافظ غير إقليمي، لأن هذا الأخير أدنى من الأول.⁽²⁾

كما أنه إذا منح تفويض لرئيس إحدى الإدارات، ثم أعيد تنظيم تلك الإدارات، فإن الرئيس الجديد الذي حلّ محلّ السابق يستفيد من التفويض الممنوح للأول، ومن البديهي أنه لا يجوز للمفوض إليه الثاني من السلطات أكثر مما يجوز للأصيل فيما يتعلق الاختصاصات المفوضة.

ويجب أن يكون التفويض محدّد المدّة، لأن الأصل العام فيه أنه إجراء مؤقت بطبيعته، اقتضته ظروف عمل غير عادية. ولكن ذلك لا يعني التزام الأصل بالمدّة المحددة في التفويض، بل يجوز له إنهاء التفويض ولو لم تنتهي مدته، باعتباره استثناء عن الأصل العام، لأن التفويض المؤبد يعدّ بمثابة تنازل غير مشروع عن الاختصاص. ويستتبع تأقيت التفويض " **Temporisation** " امتناع المفوض بمجرد المدّة المحددة عند مباشرة اتخاذ القرارات في شأن الاختصاصات التي فوضت إليه، وإلا كانت هذه القرارات معيبة لصدورها من غير مختص.⁽³⁾

وتحديد مدّة التفويض يمكن أن ترد في النص الآذن به، والذي قد يحدّد المدّة، وقد يترك للأصيل مطلق الحرية في تحديدها، تاركاً ذلك لسلطته التقديرية في الترخيص والممارسة.

وعليه؛ فإن التفويض كتصرف إداري مؤقت، يجوز في أي وقت إلغاؤه أو تعديله، أو تقييده، دون التقيد بالمدّة التي تحددت سلفاً.⁽⁴⁾

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري، ص 36.
- بشار جميل يوسف عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات، دار الفرقان للنشر ولتوزيع، عمان الأردن، 1982، الطبعة الأولى، ص 193.

(2) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 216.
- انظر مجموعة أب شادي، مبدأ رقم 13، ص 24.

(3) جميل يوسف عبد الهادي: المرجع السابق، ص 192.

(4) عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

الفرع الخامس

الأصالة في الاختصاص

يتعين لسلامة التفويض أن يصدر من صاحب الاختصاص الأصلي، وأن تكون تلك الاختصاصات المفوض بها من الاختصاصات الأصلية له، وليس الاختصاصات التي يمارسها بطريق التفويض، لأنه لا يجوز كقاعدة عامة أن يعاد تفويض ما فوض فيه من الغير. وهذا ما يطلق عليه - تفويض التفويض- أو التفويض الفرعي "Sub delegation، Sous délégation" ويعتبر تجاوزا لحدود الاختصاص، باعتبار أن التفويض لا يحدث إلا مرة واحدة بالنسبة لاختصاص معين.⁽¹⁾ إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز -تفويض التفويض- في بعض أحكامه،⁽²⁾ والعبرة من هذا القيد هي ضرورة تحديد المسؤولية عن تصرفات الإدارة ولا تضيع بين عدد كبير من الإداريين.⁽³⁾ ولا تتدرج الاختصاصات بعد أن يتم تفويضها استنادا إلى نص في خطواته الأولى إلى مستويات دنيا لا نعرف نهايتها، ولم تكن تخطر على ذهن المشرع.⁽⁴⁾

وعلى ذلك ، فإذا فوض وزير اختصاصات معينة إلى أحد المحافظين، فلا يجوز لهذا الأخير أن يعود فيفوض توقيعه فيه، وذلك ولو وجد نص عام يسمح للمحافظ بتفويض توقيعه، لأن مثل هذا النص إنما ينصرف إلى اختصاصات المحافظ الأصلية دون غيرها.⁽⁵⁾ وقد أكد هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي في عدة قضايا.⁽⁶⁾ ولكن قد يكون التفويض الفرعي مشروعاً إذا سمح به نص خاص، ففي هذه الحالة فهو جائز قانوناً.⁽⁷⁾

وللتنبية فإنه لا يجوز الخلط بين التفويض الأصلي والتفويض الفرعي للاختصاص، أو التوقيع وبين مكنة التفويض ذاتها، فالوزير قد يفوض اختصاصاته، أو توقيعه إلى أحد الموظفين استنادا إلى نص ولكن هذا النص لا يكفي وحده لكي يفوض الوزير حقه في التفويض طبقاً للقاعدة:

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 407، 408.

(2) C.E. 21 Oct 1977. Assoc. Française des producteurs de films, p 397.

- C.E. 19 Juil 1991. Heintz. J. C. P. 1991, p 409.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة، مرجع سابق، ص 260.
----- التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 47.

(4) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 87.

(5) C.E 15 Dec 1967. Secrétaire d'Etat au logement. C/Sieur Frédou. R, p 499. R. Odent. Op. Cit, 566.

(6) انظر مجلس الدولة الفرنسي:

- C.E. 02 Novembre 1962. Géraud R. p 587

- C.E. 09 Février 1977، Université Paris 10، Nanterre R. p 691.

(7) انظر النظام الفرنسي المادة 17-2 من مرسوم 10 ماي 1982 المتعلق بسلطات محافظي الجمهورية، كذلك مرسوم 19 جانفي 1968، الذي يخصص لمحافظ باريس والأقاليم الباريسية أن يفوض توقيعه في السلطات المفوضة سواء كانت أصلية أم مفوضة.

- C.E. 10 Juillet 1974. Association des artistes du Boulevard Arago R. p 406.

- للمزيد من التفاصيل حول التفويض الفرعي انظر:

- عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص 87 إلى 91.

- محمود إبراهيم الوالي: مرجع سابق، ص 328، 329.

"Delegatus non potest delegare" "Le pouvoir de déléguer ne se délègue pas"

وقد أفتى مجلس الدولة المصري على أنه: "لا يجوز لمن عينه القانون لإصدار لائحة تنفيذية أن يفوض غيره في هذا الاختصاص".⁽¹⁾ غير أنه إذا كان لا يجوز للمفوض في التوقيع أن يفوض في الاختصاص⁽²⁾، فإنه بالمقابل يجوز للمفوض في الاختصاص أن يفوض في التوقيع.⁽³⁾، إن الغاية من منع التفويض الفرعي، هي أننا لو سمحنا به لأدى هذا إلى انحدار الاختصاص إلى سلطات لا يعرف مداها، وبذلك يؤدي هذا الوضع إلى فقدان حكمة وغاية مشروعية التفويض بحيث لا يمكن للسلطات الأصلية إحكام رقابتها مباشرة فيما يتعلق بالاختصاصات المفوض بها، حتى ينحدر الاختصاص إلى مستويات بعيدة عن إشرافها وهذا هو الهدف من تحديد السلطة التي لا يجوز التفويض فيها دون المسؤولية التي تبقى كاملة من الاختصاصات المفوض بها مهما تدنى مستوى التفويض في ذمة الأصيل،⁽⁴⁾ لأن الاختصاص كما هو معروف يشمل شقين -السلطة والمسؤولية- "Responsabilité, pouvoir" و لا ينصب التفويض إلا على السلطة فقط. وطبقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية، فإن المفوض إليه يكون مسئولاً أمام رئيسه المباشر بقدر السلطة التي انتقلت إليه ممن هم أعلى منه في السلم الوظيفي وفي حدودها.⁽⁵⁾

وعليه، فإنه إذا فوضت إحدى السلطات جزءاً من سلطاتها إلى أحد تابعيها، ثم فوض هذا التابع جزءاً منها إلى تابع آخر، ثم فوض هذا الأخير هذه السلطة لتابع ثالث، فهذا لا يعني عملية هروب وتخلص من اختصاصاته القانونية، فمسؤوليته تبقى قائمة عن السلطة المفوضة حتى التابع الثالث، فمثل هذه التفويضات المتعاقبة كذلك لا تخلي كل من التابعين الأول والثاني والثالث عن هذا الاختصاص المفوض به، ويسأل كل منهم مسؤولية تصاعدية أمام الرئيس المفوض، وتبقى مسؤولية الأصيل بالرغم من قيامه بالتفويض، كذلك وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة -القيادة- والأمر.⁽⁶⁾ وبالتالي لا يكون التفويض منطقياً إلا من أعلى إلى أسفل.

⁽¹⁾ فتوى القسم الاستشاري ليوم 1959/02/02 المجموعة 13 رقم 155، ص 332: "إن التفويض لا يجوز أن يرد عليه تفويض آخر". - حكم المحكمة الإدارية العليا: جلسة 1986/12/28، وكذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع 1995/01/12.

⁽²⁾ C.E. 03 Juin 1953. Consorts Brenelle. R, p 256 "Le titulaire d'une délégation de signature ne peut évidemment procéder à une délégation de pouvoirs".

⁽³⁾ C.E. Ass. 12 Dec 1969. André et syndicat national de d'éducation physique de l'enseignement public. R, p 575. A. J. D. A 1970 p 366, note. V. S. "Le titulaire d'une délégation de pouvoirs peut procéder à une délégation de signature."

⁽⁴⁾ محمد فؤاد مهنا: مرجع سابق، ص 387.

- Voir : M. Long, P. Weil, Guy, Brabant, P. Delvolvé, B. Genevois : "Les grands arrêts de la jurisprudence administrative", 15ème Edition, 2005".

- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة، مرجع سابق، ص 260، 261.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية لتفويض، مرجع سابق، ص 329.

⁽⁵⁾ محمد سعيد أحمد: مرجع سابق، ص 186.

- عبد الغني بسيوني: التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 46.

⁽⁶⁾ محمد يوسف عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شبحا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 245.

غير أننا نحبذ عدم جواز تفويض التفويض، أو التفويض من الباطن، لأن المشرع في حالة قيامه بتوزيع الأعباء على الجهات الإدارية يقوم بذلك اعتباراً لجملة من الأهداف:

من بينها: ضمان الحيطة والعدالة في من سيقوم بهذه الأعباء، ويبنى على هذا أنه، إذا قرّر المشرع جهة معينة للقيام باختصاصات محددة، وأجاز لها نقل جزء من هذه الاختصاصات إلى أشخاص محددين، فقد راعى في هؤلاء حيازتهم لتلك الصفات والمزايا التي يتمتع بها صاحب الاختصاص الأصلي، وأنّ إباحة تفويض التفويض تؤدي إلى انحدار الاختصاصات المفوض فيها إلى درجة من الموظفين لا يتمتعون بمثل تلك المميزات من الخبرة والكفاءة، وهي ضمانات للأفراد المنتفعين بالمرفق العام، يحرص عليها المشرع عندما يصدر القانون الأذن بالتفويض.⁽¹⁾

الفرع السادس

صدور قرار الإذن بالتفويض

إنه إذا صدر الإذن بالتفويض بصورة مباشرة، سواء بقانون أو مرسوم، فكل ما يلزم حتى يصبح صحيحاً، هو أن يقتصر على الموضوعات التي يجوز التفويض فيها بواحدة من الأداتين السابقتين، ولكن الإشكال يكمن في حالة التفويض غير المباشر حيث ينفصل النص الذي يسرح بالتفويض

"Acte d'Habilitation" عن قرار التفويض "Acte de Délégation" الذي يستند إليه. لأن مجرد الإذن لسلطة معينة بتفويض بعض اختصاصاتها وتحديد من يجوز له التفويض لهم، لا يكفي لأن يمارس هؤلاء الاختصاصات الجائز تفويضها بالنص الأذن.⁽²⁾

إذ لا بد لكي يتم ذلك أن تظهر إرادة الأصل في استخدام مكنة التفويض المصرح له بها، وإصداره لقرار صريح وصحيح بالتفويض.

ولكن ما هي الشروط الواجب توافرها في هذا القرار حتى يكون صحيحاً وناظراً؟⁽³⁾

وهذا ما سوف نبينه في النقاط التالية.

(1) وعلى العكس من معظم التشريعات الحديثة، فإن المشرع الكويتي قد أجاز تفويض التفويض في نص المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 1992 بشأن تنظيم الإدارة وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها. ولكن شريطة الحصول على إذن الجهة الأصلية التي قامت بالتفويض أولاً. كما أن هذا القانون قد حرم الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض. انظر في ذلك: إبراهيم الحمود: التفويض في القانون الإداري الكويتي، مكتبة كلية الحقوق، جامعة الكويت، سنة 2000. - محمد المقاطع: أحمد الفارسي: القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، 2000، ص 64. - أحمد حمد الفارسي: التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، 1994، ص 457.

(2) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 74.

(3) يعرف القرار الإداري بأنه: "القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، أو تعديله أو إنهائه، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة". انظر في ذلك:

- محكمة القضاء الإداري المصرية - 11/24 / 1953، المجموعة، السنة الثانية 8 ص 29.
- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 295 وما بعدها.

أولا : شروط صحة قرار التفويض

حتى يكون قرار التفويض صحيحا وناظرا، يجب أن يصدر استنادا إلى نص يأذن به، وضمن الشروط والإجراءات الإلزامية التالية:

1 - من حيث النص الآذن بالنسبة للأصلاء:

إذ لا يجوز أن يستخدم مكنة التفويض سوى هؤلاء الذين أجاز لهم النص الآذن به طبقا للقاعدة المستقر عليها والقاضية بأن "أحكام التفويض بالاختصاصات ذات طابع استثنائي تخضع للتفسير الضيق، ولا تفترض وفي حالة النزاع العودة إلى الأصل وهو اختصاص الأصل بعمله".⁽¹⁾ وقد ذهب بعض الفقه⁽²⁾ والقضاء⁽³⁾ في فرنسا إلى اعتبار هذا القرار قرارا شرطيا⁽⁴⁾

" **Acte condition** " وذلك لاستعمال المفوض إليه السلطات المفوضة له، مثل قرار التعيين الذي يتم بصدوره إسناد وظيفة عامة إلى أحد الأفراد.

وعليه؛ فعلى الأصل أن يتخذ قرارا باستعمال مكنة التفويض، أي التعبير عن إرادة منح التفويض. ومن طبيعة الحال فإن قرار التفويض كغيره من القرارات الإدارية، لا بد من استيفائه كافة الأركان المطلوبة لصحة القرارات الإدارية. وفي هذا الشأن ثار التساؤل حول مدى سرعان التفويض الصادر من الوزير عند سقوط الوزارة؟

فقد أجاز النظام الفرنسي ذلك بشأن تفويض التوقيع،⁽⁵⁾ حيث ينتهي التفويض في نفس الوقت الذي تنتهي في سلطات الوزير الذي أصدر التفويض، كما أجاز مجلس الدولة الفرنسي هذا التفويض في حالة إعادة تعيين الوزير المستقيل في الوزارة الجديدة وقام بوظائفه دون انقطاع.⁽⁶⁾ فالأصلاء إذن ليسوا أحرارا في تعيين من يفوض إليهم وهم مقيدون دائما بتحديد النص، ويعطي الفقيه الفرنسي "ماليفيان"⁽⁷⁾ مثلا لذلك

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 117.

- L'interprétation restrictive : "Les délégations de droit étroit et ne se présument pas".

⁽²⁾ André de Laubadère, Op. Cit, p 20.

⁽³⁾ C.E. 05 Fév 1947. Société des établissements alimentax.

⁽⁴⁾ محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 76، 77.
- ويعرف الفقيه - دولبادير - القرار الشرطي بأنه: "ذلك القرار الذي يسند إلى فرد معين وضع قانونيا عاما وموضوعا ويعتبر هذا القرار من بعض الوجوه المكمل للقرار القاعدة - **Acte règle** - ويعتبر القرار الذي يسند للأفراد أوضاعا قانونية عامة محددا محتواها بقواعد قاعدية، إلا أنها تظل قرارات نظرية مجردة إذا لم تصل إلى الواقع بقرارات شرطية".

⁽⁵⁾ C.E. 17 Mai 1961. D^{lle}. Cavaignac R. 319.

⁽⁶⁾ C.E. 09 MARS 1951. Verbecke et Lacroix ; R. p 144.
- C.E. 18 fév 1953. Société des ambassadeurs R, p 600.

⁽⁷⁾ Malliavan : Op. Cit, p 135.

بالمحافظ الذي لا يستطيع أن يفوض إلا للكاتب العام للمحافظة، أو مستشاري المحافظة، وعلى سبيل الحصر، ونفس الضابط نجده في كل من القانون المصري⁽¹⁾ والجزائري⁽²⁾.

وذهب القضاء الفرنسي إلى إلقاء عبء الإثبات على الطاعن "**Requérant**" بأن التفويض لم يستوف شروطه المنصوص عليها قانوناً، وعليه عبء إثبات أن الأصل لم يكن في الحقيقة غائباً، أو أن لديه عائقاً يحول بينه وبين التوقيع على القرار.⁽³⁾ غير أن بعض الفقه الحديث يرى عكس ذلك، وأن عبء الإثبات يقع على الإدارة⁽⁴⁾ طبقاً للقاعدة العامة، وأنه إذا ما طعن على قرار الإدارة المستند إلى تفويض الاختصاص بأنه مشوب بعين عدم الاختصاص لصدوره من غير مختص، فيقع عليه إثبات استناد القرار إلى تفويض قائم ومشروع لنفي عيب عدم الاختصاص عن مصدر القرار.⁽⁵⁾

2 - من حيث احترام النص الآن بالنسبة إلى المفوض إليهم:

إن هذا الشرط يقتضي أن يتم التفويض إلى الأشخاص الذين أجاز النص الآن بالتفويض لهم دون غيرهم، فإن أجاز النص للوزير بتفويض توقيعه إلى مدير مكتبه امتنع عليه تفويضه إلى المدير المساعد للمكتب، وحتى ولو كان يجوز التفويض غالباً. والتعداد الوارد في النص تعداد حصري "**limitative**"⁽⁶⁾

وفي النظام المصري أجاز قانون 1956/390 السالف الذكر لوزير التربية والتعليم تفويض اختصاصه إلى وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد فقط، ولم يجز له التفويض إلى مديري التربية والتعليم في المحافظات.⁽⁷⁾

غير أن السؤال يطرح في حالة سكوت النص الآن عن تعيين المفوض إليهم، ففي هذه الحالة يذهب بعض الفقه إلى حرية الأصل في الاختيار من يفوض إليه أياً كان نوع التفويض.⁽⁸⁾

(1) انظر القانون رقم 1956/390 الذي أعطى للوزراء السلطة تفويض سلطاتهم، وقد جاء في فتوى لمجلس الدولة المصري: "أن المفوض إليهم محددين على سبيل الحصر، وأن التفويض الصادر لغيرهم باطل، وإن قرار المحافظين باطل فيما تضمنه من تفويض مراقب مأموري الضرائب العقارية في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين التابعين للمراقبة" انظر: - الفتوى رقم 233 ليوم 06 / 02 / 1975.

- د. شفيق حسن زكي: التفويض في الاختصاصات - مجلة الإدارة المصرية، أكتوبر 1970، ص 81.

(2) انظر: المرسوم رقم 91-200، ليوم 18/01/2000، ج. ر، رقم 91/30.

(3) Voir. C.E. 02 mars 1966, premier ministre contre / Dlle Blanchet Rec Lebon, p 824.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق ص 78.

(4) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص 678

(5) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 30.

(6) C.E. 24/10/1995, 1. Union Nat Interprofessionnelle du matériau de construction. R, p. 494.

- Voir aussi. C.E 23. 11.1951. Sieur Bonnet. R, p 562

(7) انظر فتوى الجمعية العمومية، 1957/9/5، السنة 10، ص 455.

(8) عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 122.

3 - احترام النص الآذن بالنسبة إلى مواضيع التفويض:

فمبدئياً لا يجوز للأصيل التفويض إلّا في المواضيع التي يأذن بها النص المجيز له التفويض فيها وقد يجيز النص الآذن للأصيل تفويض الاختصاصات بصفة عامة دون تحديد للمواضيع، ففي هذه الحالة يجوز له التفويض في اختصاصاته ما عدا بعض الاختصاصات الهامة، وعادة ما ينص على استثنائها في النص نفسه⁽¹⁾ وقد يعدد الاختصاصات حصرياً التي يجوز التفويض فيها.⁽²⁾ وهذان الأسلوبان يستعملان في التفويض في التوقيع، أما الأسلوب الثالث فيظهر في توزيع الاختصاص وفي هذه الحالة لا يفوض الأصيل اختصاصاته إلا في حالات معينة وظرف معينة كحالة الغياب ولو في حالة عدم الإشارة في النص الآذن وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي.⁽³⁾ وهكذا يكون التفويض وسيلة احتياطية

"Moyen subsidiaire" "سواء بصفة دائمة **"Permanente"** أو غير دائمة

"Impermanente" " بحيث يبقى دائماً يواجه كل حالة غياب لصاحب الاختصاص الأصيل، أو يكون بصفة غير دائمة بصدد حالة غياب محددة ويسقط بزوالها.

وعليه؛ فإنّ قرار التفويض يخضع من زاوية موضوعية – مواضعه - إلى قاعدتين هما:

أ- فالأصيل لا يفوض إلا فيما يدخل في اختصاصاته، ولا يملك أن يفوض مثلاً فيما لا اختصاص له فيه، لذا قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه إذا صدر قانون ونص تنظيم موضوع معين بلائحة إدارة عامة: **"Règlement d'administration générale"** فلا يستطيع وزير العدل التفويض في ذلك الحاكم العام للجزائر.⁽⁴⁾

ب- والأصيل في القاعدة الثانية لا يملك التفويض إلا فيما أجاز له النص الآذن به، وإذا سمح له النص بالتفويض في التوقيع، امتنع عليه التفويض في الاختصاص.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ سوف نبين المواضيع الهامة التي لا يحبز التفويض فيها من الناحية القانونية والفنية.

- Groshens ® op. Cit. P 200.

⁽²⁾ C.E. 29.6.1951, Confédération nationale des locataires R, p 382.

⁽³⁾ Groshens. Op. Cit. P. 200

⁽⁴⁾ C.E du 04.06. 1958. Saurel R, p 307.

⁽⁵⁾ C.E. 13.7.1961. R, p 473.

- Auby (J. M) R.D.P, 1966, p 824.

- Andre de Laubadere: Traite de contentieux administratif. Op. Cit, p. 287.

- عبد المنعم خليفة: المرجع السابق، 22، 23

- Voir: Fournier et Braibant. A.J.D.A. 1957, II, P 391.

وللتفاصيل أكثر انظر: عبد الرحمن توفيق، المناهج التدريبية، تفويض السلطة، المرجع السابق، ص 23 وما بعدها.

الفرع السابع

أن يكون التفويض على أساس متطلبات وظروف عملية

إضافة إلى الشروط السابقة المتفق عليها من جلّ الفقهاء، فإن الباحث بشار جميل عبد الهادي قد اقترح شرطاً آخر، يتمثل في ألا يقوم الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه إلا إذا وجدت متطلبات، وظروف تدعو إلى ذلك في مجال العمل، وقد سبق للفقهاء عبد الفتاح حسن أن اشترطه⁽¹⁾. فهذا الشرط هو الميزان الذي يحدد مدى الإفراط في التفويض من عدمه.

فالتفويض هو في الأساس وسيلة مثلى لإنجاز الأعمال بسرعة، وكفاءة، وفاعلية، ولكنه وسيلة استثنائية لا ينبغي إعماله إلا إذا اقتضت متطلبات، وظرف، واعتبارات عملية تدعو لذلك.

فالأصل دون هذا الشرط يكون حراً في التفويض، سواء كانت متطلبات وظروف العمل تستوجب ذلك أم لم تكن، فكثير منهم - الأصلاء - قد يفوضوا دونما حاجة لهذا التفويض من الناحية الواقعية العملية، وهذا يعتبر هروبا عن الإرهاق والعناء، دونما التفات إلى مصلحة العمل وإنجازاته السليمة، وقد يكون من الأفضل والأجدى للمصلحة العامة الاحتفاظ بهذه الاختصاصات لأنفسهم.

إن التفويض دون مبررات عملية تنتفي الحكمة منه، تنهار غاياته الأساسية، ويصبح وسيلة للتهرب من ممارسة الاختصاصات، وتحمل المسؤولية.

وعليه؛ فمن المستحسن اشتراطه في النصوص الآذنة بالتفويض، وكذلك في ديباجة، وإبداء الأسباب عند اتخاذ قرارات التفويض، بحيث تذكر فيه ما هي متطلبات العمل، وظروفه التي استوجبت القيام بالتفويض⁽²⁾.

ونحن نؤيد هذا الاقتراح العملي، ويجب مراعاته من أجل فاعلية لإدارة، وحسن سير المرفق العام الإداري، وعدم الإفراط أو التفریط في عملية التفويض الحساسة، التي تتطلب فعلاً مثل هذه الموازنة.

وعدم منح السلطة التقديرية الكاملة للأصيل في هذا المجال، وإنما تقدر بقدر الظروف وملابسات العمل الإداري.

(1) عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 122: "وللأصيل أن يقصر التفويض على توافر شروط معينة كحالة الغياب وهي وسيلة احتياطية *Moyen subsidiaire* وتترك لسد الفراغ". ولا نوافق على هذا الرأي لأن الوسيلة القانونية لسد الفراغ هي الحلول والابتاء وليس التفويض، فالتفويض لا علاقة له بغياب أو حضور الأصل.

(2) بشار جميل عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات دراسة مقارنة، رسالة سابقة، ص 195 وما بعدها - عبد العظيم عبد السلام: التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 107. - حسن حسين شرف: التفويض في القانون الإداري، رسالة سابقة، ص 100 وما بعدها.

المطلب الثالث

الشروط الشكلية

إلى جانب الشروط الموضوعية السالف تفصيلها في المطلب السابق، أجمع الفقه والقضاء أيضا على أن قرارا التفويض - الاختصاص غير المباشر - كغيرها من تصرفات الإدارة بالإرادة المنفردة "Unilateral" لا بدّ أن تتوفر فيه شكليات معينة، كالكتابة والنشر والتبليغ، وإلا أصبح عرضة للطعن فيه بالإلغاء، وهذا ما سوف نفضله في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: شكل قرار التفويض.

الفرع الثاني: نشر وتبليغ قرار التفويض.

الفرع الأول

شكل قرار التفويض

يقصد بشكل القرار الإداري، ومنه قرار التفويض الصورة التي يظهر عليها، فالكتابة والتسبيب "motivation" والتاريخ والتوقيع، كلها من أشكال القرار الإداري، وهو بهذه المثابة يختلف عن الإجراءات التي تعني المراحل التي يجب أن يمر بها القرار في طور تكوينه، إلى أن يكتمل ببلوغ ذروة هذه المراحل.⁽¹⁾

والأصل العام في هذا الشأن أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين، ولا لإجراءات معينة إلا إذا كان هذا الشكل أو إجراء منصوصا عليهما في القانون صراحة أو ضمنا، وعندئذ يعتبر من النظام العام، ويرتب انعدامهما البطلان المطلق للقرار⁽²⁾ وهذا البطلان مقرر للصالح العام، ولو لم يرد نص بذلك. وهذا خلاف حكم البطلان في القانون الخاص الذي لا يتقرر إلا بنص صريح. والحكمة من صدور القرار في شكل معين، هو تحقيق الصالح العام، وصالح الأفراد في آن واحد، وهي ضمانات قانونية للأفراد، وتأكيد لحسن سير المرافق العامة، وضمانة الدقة والسلامة في الأعمال الإدارية، وحرية الأفراد ورعاية حقوقهم من تسرع الإدارة وتحكمها.⁽³⁾

(1) عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 127.

(2) يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 82.

(3) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 570.
- سعيد الحكم المحامي: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1987، ص 437.

- فتحي فكري: وجيز دعوى الإلغاء، شركة ناس للطباعة، مصر، 2004، ص 232 وما بعدها.
لقد أوجب المنظم الجزائري بموجب مرسوم 88- 131 ليوم 04 / 07 / 1988 المتضمن لتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة المواد 10، 12، 25، الجريدة الرسمية رقم 88 / 27.

وعليه، فإذا تطلب النص الآذن صدور قرار التفويض في شكل معين فيجب احترامه، كأن يشترط في النص الآذن بالتفويض، أن المفوض إليه إنما يتصرف باسم الأصيل، وأنه بتفويض منه أو نيابة عنه، أو يشترط أن يصاحب النص الآذن، أو يلحق به تعليمات خاصة فيجب عندئذ تطبيق ذلك كله.

وقد يلزم النص الآذن بالتفويض الكتابة في قرار التفويض وقد يفرضها ضمناً، كأن يطلب النص الآذن به تسبب قرار التفويض. ففي هذه الحالة لا يتصور تسبب قرار غير مكتوب، وكذلك إذا فرض النشر أو التبليغ، فلا يتصور كذلك إلا بمناسبة قرارات مكتوبة، حتى يصبح القرار نافذاً.⁽¹⁾ بل ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى أن قرارات التفويض يجب أن تكون مكتوبة في كل الأحوال.⁽²⁾

وقد يشترط لإجراء أحد أنواع التفويض الحصول على موافقة جهة معينة كما هو الشأن في تفويض السلطة في النظام الفرنسي الذي يوجب فيه هذا النوع صدور مرسوم موقع عليه بجانب الوزير الأول، توقيع وزير الإصلاح الإداري "Co-Signature".⁽³⁾

وقد ألزم المشرع المصري في قانون 1955 بشأن الحجز الإداري

"internement Administratif" الوزير، أو المدير، أو المحافظ، أو ممثل الشخص الاعتباري، كتابة قرارات الحجز الإداري.⁽⁴⁾

أما في النظام الجزائري فإن قرارات التفويض تكون مكتوبة في كل الأحوال، حيث تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،⁽⁵⁾ أو في النشريات المحلية لدى الولايات والبلديات والمؤسسات الإدارية. فإذا انتفت هذه الشكلية فلا يمكن احتجاج بهذا القرارات في مواجهة الغير.

وقد أصبح الآن الإجماع على رفض التفويضات الشفهية من كل من الفقه والقضاء. والحكمة من ذلك هي أن صاحب الاختصاص الأصيل قد ينقضه - وقد يعزل المفوض إليه- دون أن يدري أحد عن ذلك شيئاً، كما أنه يكفي أن يتبرأ الأصيل من تصرفات المفوض إليه حتى تسقط كلياته.⁽⁶⁾

(1) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 128.
- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 230، 231.
- عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1988، ص 210.

(2) C.E. 13-05-1949 Couvrat. D. 1950, p 70 : « Le préfet ne peut déléguer au secrétaire général de préfecture, pour une partie de ses attributions qu'en prenant un arrêté, à cet effet, et ce que la dite délégation ne saurait être verbale ni tacite. »

(3) Auby. Drago : Contentieux administrative. Op. Cit, p 1074.
- Groschens (J). Op. Cit, p 202.
- Puisoye; A. J. D. A. 1060 I, p 70.

(4) انظر المادة الأولى من القانون رقم 308 لسنة 1955 التي تنص: "لا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز الإداري إلا بناء على أمر مكتوب من الوزير، أو رئيس المصلحة أو المحافظ، أو المدير أو ممثل الشخص الاعتباري العام، حسب الأحوال أو من ينوبه، كل من هؤلاء كتابة".

انظر: كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 778، جلسة 10/ 04 / 1982، المجموعة ص 457.

(5) انظر المادة الأولى من المرسوم 91، 200 السالف الذكر التي تنص: "يجوز للوزراء أن يفوضوا بموجب قرار توقيع القرارات الفردية والتنظيمية إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل".

(6) Delvolvé (P). Op. Cit, p 187.

والحكمة من تطلب الكتابة في قرار التفويض أنه يحقق إلى جانب ضبط مدى وجود التفويض هدفاً آخرًا فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عما يترتب عليه من أضرار تصيب الغير، فبواسطة شرط الكتابة أصبح في الإمكان استخدام قرار التفويض للتمييز بين الخطأ المرفقي - الذي يرتبط بالوظيفة و تسأل عنه الإدارة- و الخطأ الشخصي- الذي هو خطأ مرتبط بشكل مباشر بسلوك الموظف، و عدم تبصره أو تهوره فيسأل عنه شخصياً وعلى ذمته الخاصة- عند مباشرة الاختصاصات المفوض فيها.

وكذلك معرفة الجهة القضائية المختصة في حالة الطعن فيه ، إما إدارياً - تظلماً- أو قضائياً أمام القضاء الإداري المختص- إلغاء وتعويضاً - ولذلك يجب أن ينص على التفويض صراحة وبشكل مكتوب ولا تستثنى من ذلك سوى حالة الظروف الاستثنائية.⁽¹⁾

وقد تسأل بعض الفقه والقضاء في هذا الصدد، عن مدى ضرورة هذه الشكليات لصحة قرارات التفويض وهل يؤدي إغفالها إلى البطلان؟

وقد ذهب البعض⁽²⁾ إلى أنه ينطبق على قرارات التفويض ما ينطبق على سائر القرارات الإدارية، من حيث التفريق بين الشكليات الجوهرية، " **Formalités Substantielles** " والشكليات الثانوية " **Formalités Secondaires** " حيث رتبوا البطلان على مخالفة الشكليات الجوهرية دون غيرها.⁽³⁾

⁽¹⁾ للتفاصيل أكثر حول هذا الشرط أنظر:

- عبد العزيز السيد الجوهري : القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر، المرجع السابق، ص 120 وما بعدها.
- محمد عبد الباسط: أعمال السلطة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1989، ص 214.
- محمد فتوح عثمان: التفويض في الاختصاصات، دار المنار، مصر، 1968، ص 116.
حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، 1960/04/20 مشار إليه في المرجع السابق، ص 116.
- J. malinie : la publication en droit public français, thèse Paris 1976, p 272 et suiv.
- Andre de laubadere : traite de droit administratif tome 1 L.G.D.J. 1984, p348.
- C.E 16 avril 1943, lanquetot . S. 1943-341.

⁽²⁾ من أجل الاطلاع أكثر في هذا الشأن، انظر:

- سعيد الحكم: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 238.
- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 264
- عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 267 وما بعدها.
- (J). Révero : Droit administratif, 8^{ème} Edition. Dalloz, Paris, 1977, pp 248, 249.
- عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، ص 214، 215.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 89 إلى 143.

⁽³⁾ انظر حكم مجلس الدولة في قضية قيش، C.E. 18/7/1885 Affaire Guiches

الفرع الثاني

نشر وتبليغ قرار التفويض

يخضع قرار التفويض على غرار القرارات الإدارية بصفة عامة إلى " مبدأى النشر والتبليغ" وهذا تطبيقاً للقاعدة العامة المتعلقة ببداية سريان ونفاذ القرارات الإدارية، إلا أنه يختلف عنها من حيث الآثار فيما يتعلق بالشخص الصادر لصالحه التفويض.

فعلى حين تعتبر القرارات الإدارية سارية المفعول بمجرد صدورها من حيث المبدأ، حتى ولو لم يتم نشرها، فإنه بالنسبة للتفويض لا يمكن للمفوض إليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة استناداً إلى قرار لم ينشر، ويعتبر القرار الصادر بناء على تفويض لم ينشر قراراً صادراً من سلطة غير مختصة. كما أن النشر اللاحق له لا يغطي هذا العيب.⁽¹⁾ بل لا بد من إعلام الوسط الذي يعمل فيه المفوض إليه بصور قرار تفويضه.⁽²⁾ بل يتوجب أن يكون قرار التفويض معلناً، وذلك بالإعلان القانوني " **Publicité Régulière** " حتى يصل إلى علم الكافة ما تم تفويضه من سلطات وهذا لإتاحة الفرصة أمام كل من يريد الاعتراض على قرار التفويض أن يباشر إجراءات الاعتراض المقررة قانوناً. وأن أي قرار غير منشور أو غير مبلغ لا يمكن الاحتجاج به.

"Toute décision n'est opposable à autrui qu'après publication régulière"

ويرى كثير من الفقهاء أن القرار غير المنشور هو قرار سليم و نافذ في حق الإدارة دون الأفراد. فإذا لم ينشر القرار الإداري فلا يلزم الأفراد به، لكن رغم ذلك يحتفظ بقيمته القانونية، فعدم النشر لا يعيبه و لا يكون سبباً في إلغائه إلا إذا نص القانون صراحة على عكس ذلك، و يجوز التمسك بالقرار الإداري الغير منشور بالنسبة للأفراد، على العكس من ذلك، لا يجوز للإدارة الاحتجاج به في مواجهتهم قبل نشره و شهره أو تبليغه .

أما القرارات الإدارية التنظيمية الغير منشورة فلا تنفذ في حق الإدارة و لا القضاء و لا بالنسبة للأفراد.

وعليه؛ فقرارات التفويض التي صدرت صحيحة و لكنها لم تنشر، أو لم تبلغ، تنطبق عليها نفس القواعد المذكورة آنفاً، لأن القوانين و القرارات لا تكون سارية في مواجهة الكافة إلا من تاريخ نشرها أو تبليغها.

(1) انظر عبد العزيز السيد الجوهري: القانون الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 119 وما بعدها.

- Voir la loi du 17/07/1978 " ... toute décision individuelle prise ... n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette lui a été préalablement notifiée "

(2) محمد سعيد أحمد: المرجع السابق، ص 192.

لقد أتينا في المطلب السابق على ذكر الشروط الموضوعية والشكلية لمشروعية قرار التفويض ولكن ما جزاء تفويض لم تتوفر فيه هذه الشروط ؟

وللإجابة على هذا التساؤل، انقسم الفقه والقضاء الإداريين، بين المشروعية تارة، والبطلان والانعدام تارة أخرى.

لذلك؛ سنخصّص المطلب الرابع من هذا المبحث، للتفويض في الظروف الاستثنائية، وفي المطلب الخامس التفويض غير المشروع وجزاؤه.

المطلب الرابع

التفويض الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد سبق أن ذكرنا أنّ التفويض كتصرّف قانوني من تصرفات الإدارة العامة، يجب أن يخضع لمبدأ المشروعية، والذي شرحناه سابقا، من منظور الفقه والقضاء المقارنين، وفي منظور الشريعة الإسلامية.

وعليه؛ فإن الإخلال بالشروط السابقة الذكر، يعيب قرار التفويض ويجعله إما باطلا بطلانا مطلقا أو معدوما⁽¹⁾. وذلك حسب الحالات التي سوف نبينها لاحقا، ماعدا حالات الضرورة والظروف الاستثنائية، لأننا درسناه في إطار النصوص القانونية العادية، التي سنت لحكم الظروف العادية، ولكن قد تطرأ ظروف غير عادية وغير متوقعة، وإن إجبار الإدارة في هذه الظروف على تطبيق القانون العادي، والالتزام الصارم بمبدأ المشروعية يؤدي حتما إلى نتائج غير مستساغة، تتعارض مع نية واضعي تلك النصوص العادية، بل إن هذه الصرامة قد تؤدي إلى انهيار المبدأ في حد ذاته، فغاية مبدأ المشروعية أولا وقبل كل شيء، هو العمل على "سلامة وبقاء الدولة، والدولة قبل القانون أو فوق القانون.

"La Raison d'Etat".

ولذلك؛ يصوّغ القانون نفسه للسلطات العامة، اتخاذ إجراءات غير عادية لازمة لدرء الخطر الذي يواجه الدولة -الإدارة- في إطار من مشروعية جديدة، واستثنائية وغير عادية حفاظا على مصالح الأفراد ومنح صلاحيات استثنائية للإدارة -كتقييد بعض الحريات العامة، وتشديد العقوبات المفروضة، والاستيلاء على الممتلكات الخاصة مؤقتا-، وذلك تطبيقا لنظرية الضرورة والظروف الاستثنائية .

ولذلك، سوف نعطي لمحة عنها، على أن تقتصر على القدر المناسب للبحث، ونذكر المراجع التفصيلية المتخصصة.

(1) عليوة مصطفى فتح الباب : القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة . مصر، 1998، ص 05 وما بعدها.
- يوسف سعد الله الخوري : مرجع سابق ص 214 .

وعليه؛ نعرف حالة الضرورة في الشريعة الإسلامية أو في الفقه المقارن، ثم نبين ما مصير حكم التفويض في مثل هذه الظروف ؟

الفرع الأول

حالة الضرورة

الضرورة لغة تعني الضرر، وهو الضيق، والضرورة جمعها ضرورات تفيد المبالغة في الضرر وتفيد النقصان وسوء الحال والشدة⁽¹⁾. وهي اسم المصدر الاضطرار الذي هو التجاء عن طريق القهر⁽²⁾. أيًا كان المصدر الذي تولدت عنه، سواء كان قوة طبيعية أم بشرية⁽³⁾.

واصطلح على تعريف الضرورة، بأن يكون الشخص في حالة تهدد مصلحته الضرورية، ولا تدفع إلا بتناول محظور لا يمس حق غيره⁽⁴⁾.

وللضرورة أساس شرعيتها في مصادر الشريعة الإسلامية المعروفة، من القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة، وفي الإجماع، والقواعد الكلية الشاملة⁽⁵⁾.

وفي الفقه والقضاء المقارنين، ترد نظرية الضرورة كأساس، ومبرر لمشروعية تصرفات الإدارة في الظروف الاستثنائية، وقيل بها في فروع عديدة من القانون، ولكنها تكتسب أهمية خاصة في مجال القانون العام (الدستوري والإداري على وجه الخصوص). وفحوى هذه الفكرة يكمن في وجود خطر جسيم يهدد مصلحة جوهرية يحميها القانون، فيسمح بمخالفة النص القانوني لحماية المصلحة المهددة بالخطر، وحماية النص القانوني، ولكن تطبيقها مرهون بالشروط الأساسية الثلاثة :

(1) فخر الدين محمد بن عمر الشافعي : مفاتيح الغيب . طبعة بيروت - لبنان 1980 . ص 82 .

(2) لسان العرب . جزء 19 . ص 483 .

(3) يوسف قاسم : نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الإسلامي والقانون الوضعي، دار النهضة العربية . مصر . 1981 . ص 76 .

- أبو زهرة محمد : أصول الفقه، مرجع سابق . ص 43 .

- يعقوب عبد الوهاب الباحسين : رفع الحرج . رسالة كلية الشريعة والقانون . القاهرة 1972 . ص 507 وما بعدها .
" ... فرفع الحرج من الشارع الحكيم عن المكلف يرخص له بحكم آخر اخف وينتقل بفعل الضرورة الحكم العزيمة في الظروف العادية إلى الرخصة في الظروف القاهرة ... "

(4) محمد أبو زهرة: أصول الفقه، المرجع السابق، ص 43 .

وتعريف أبو زهرة للضرورة يقصر نطاقها على المحافظة على مقصدي النفس والمال، ولكن بعض الفقهاء يرى أنها تشمل مقاصد الشريعة الخمس، (الدين، النفس، العقل، العرض والمال).

(5) راجع في تفاصيل ذلك:

- فؤاد النادي: نظرية الضرورة في القانون الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة الزهراء للإعلام، 1988 .

وفي أسس نظرية الضرورة الآيات البيّنات التالية:

173، 185، 286 من سورة البقرة.

28 و119 من سورة الأنعام.

وفي السنة النبوية حديث عدم قطع الأيدي في الحرب. {وما أمرتكم به فأتوا منه ما استطعتم} .

وفي القواعد الكلية: "الأصل في المنافع الإباحة، والأصل في المضار التحريم". "المشقة تجلب التيسير"، "والضرورات تبيح المحظورات".

- وهبة الزحيلي: نظرية الضرورة، ص 164-165 .

1- وجود خطر جسيم، أو تهديد بحدوث خطر جسيم ناشئ عن الظرف الاستثنائي، وأن محل الخطر والتهديد الجسيم والحال، هو كيان الدولة⁽¹⁾.

2- أن يستحيل على الدولة مواجهة الوضع بالوسائل العادية المتوفرة لديها.

3- أن يكون لجوء الدولة إلى هذه الوسيلة لدفع الخطر الجسيم الداهم، أو التهديد به، منوط بقيام هذا الخطر أو التهديد. ولكن الفقه المقارن في أساس هذه النظرية فريقان :

أ - فريق يعوزها إلى أساس واقعي، ويرى أنه لا توجد قواعد قانونية لهذه المشروعية الاستثنائية، وعلى الحكومة -الإدارة- أن تلتزم بمبدأ المشروعية في كل الظروف، ولا يتم إعفاؤها من مسئولية تصرفاتها المخالفة للمبدأ إلا الالتجاء للبرلمان ليعفيها من هذه المسئولية استناداً إلى قانون التضمنيات، أو إصدار تشريعات بأثر رجعي إلى تاريخ اتخاذ الإجراء الباطل⁽²⁾. وعليه، فالتصرفات تبقى في أساسها باطلة بطلاناً مطلقاً، ولكن كل ما في الأمر أن الإدارة لا تسال عن هذا التصرف الغير مشروع نظراً لحالة الضرورة⁽³⁾.

ب- أما الفريق الثاني، فيبني النظرية على أساس قانوني، وعلى رأس هؤلاء الفقيه ديجي

" L. Duguit " الذي يرى بأن الحالة هي التي تبيح للحكومة أن تتدخل وتصدر لوائح الضرورة في حالات الحرب، والاضطرابات الداخلية، والعصيان المدني، والكوارث التي تؤثر على سلامة الدولة ووجودها، ويكون البرلمان غائباً بسبب هذه الظروف والحاجة ملحة لاتخاذ الإجراءات السريعة لاستتباب الأمن، فتسن القوانين الاستثنائية- قانون الطوارئ أو اللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة -⁽⁴⁾ أما في

(1) سامي جمال الدين : لوائح الضرورة، وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، مصر، 1990، ص 13 وما بعدها.
"والمقصود بالدولة هنا : الدولة الكيان القانوني منفصلاً عن النظام الحاكم، ومتكامل عناصره، وليس فقط يتهدد الخطر النظام السياسي القائم، أو جماعة نظام الحكم في الدولة"
- أحمد الموافي : المشروعية الاستثنائية، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها .

(2) Carre de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1920. Tome 1, p 610.
- Jean Michel de forges: Droit Administratif. P. U. F, 1993, p 63.

(3) راجع تفاصيل هذه الآراء في المراجع التالية :
- سامي جمال الدين : لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها .
- يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، 1994، ص 20.
وفي النظام الجزائري انظر:
- عبد الرحمن تقيدة: نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، ماجستير، حقوق عنابة، الجزائر، 1990.
- لباد ناصر: القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مطبعة دالي إبراهيم، 2004، ص 45 وما بعدها.

(4) (L) Duguit: Droit constitutionnel, 3ème Ed, 1924, p 700.
(M) Houriou: Droit constitutionnel, 2ème Ed, 1929, p 448.

(4) راجع تفاصيل هذه الآراء في المراجع التالية :
- سامي جمال الدين : لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 19 وما بعدها .
- أحمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية، دكتورة، حقوق القاهرة، 1977، ص 332.
- إبراهيم درويش: نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة قضايا الحكومة، السنة 10، عدد4، ص 97 .
- يسري محمد العصار : نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة البرلمانية، دار النهضة، مصر. 1995، ص17
- هاني علي إبراهيم : نظرية الضرورة في القانون الإداري، والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، 1992، دون دار الطبع ، ص 52.

مجال القضاء الإداري، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن : "النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتما إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى مع نية واضعي تلك النصوص العادية".

فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، بما أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل، تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها . "غير أن سلطة الحاكم في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية، أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهة هذه الحالة، وبصفة الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون راند الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة".⁽¹⁾

وكذلك في حكمها الذي عطّلت فيه الإدارة حكم قضائي بقرار إداري تقول: "فرغم أن تنفيذ الأحكام النهائية واجب، ويعدّ مظهرا من مظاهر احترام القانون، بل ويلزم تنفيذها جبرا إذا لزم الأمر"⁽²⁾. ولكن المحكمة الإدارية العليا أجازت في هذا الحكم أن تهدر هذه القاعدة القانونية بأن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية في حالة الظروف الاستثنائية، حيث قدرت المحكمة أن من شأن تنفيذ الحكم تعطيل سير مرفق التعليم، وهو من المرافق العامة الهامة. وقدرت المحكمة الضرورة بقدرها، فرأت إمكانية تعويض المالك هنا، رغم أن الإدارة لم ترتكب خطأ ما، وذلك ما تقتضيه قواعد العدالة، طالما أن مصلحة الجماعة هي التي اقتضت إصدار قرار الاستيلاء.⁽³⁾

والجدير بالذكر أن الإدارة وهي تتصرف في مثل هذه الظروف خارجة عن مبدأ المشروعية العادية، وضمن الظروف الاستثنائية الملجئة للخروج، تكون تحت الرقابة الصارمة، بل أن الفقه والقضاء يريان بأن الرقابة هنا تكون أشد من الظرف العادي، نظرا لتلك الحرية والامتيازات الغير مألوفة في الظروف العادية . فهي تحت الرقابة السياسية -البرلمانية- من جهة والرقابة القضائية من جهة أخرى .

فللبرلمان حق الرقابة على التصرفات الاستثنائية -اللوائح التفويضية، لوائح الضرورة- وهي رقابة سابقة، بحيث يشترط حصول السلطة التنفيذية الإذن لها من السلطة التشريعية.

(1) حكمها لجلسة 1962/04/14، في الطعن رقم 928 السنة 5، المجموعة س. 7.6، ص 601

(2) حكمها لجلسة 1929/1/10 في الطعن رقم 724، السنة 3 ق س . 4 . ص 533.
ولكن بعض الكتاب يرى بأن هذا التعويض يكون على أساس نظرية المخاطر التي تسال عنها الدولة، انظر:
- فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحرية العامة، ج . 2، 1991، ص 670
- رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 دراسة مقارنة، 2000، ص 324 .

(3) أحمد موافي: المشروعية الاستثنائية، مرجع سابق، ص 60-61.

أما الرقابة اللاحقة فهي إحالة وعرض هذه اللوائح على البرلمان لإبداء الرأي بالموافقة والتصديق أو التعديل والإلغاء.⁽¹⁾

أما الرقابة القضائية، فتتمثل في رقابة المحكمة الدستورية العليا المصرية، حيث قضت في حكمها الشهير⁽²⁾ الذي انتهت فيه إلى عدم دستورية المادة الخامسة مكررا من القانون 38 لسنة 1972 في شأن انتخابات مجلس الشعب الذي انتخب على أساس نص تشريعي ثبت عدم دستوريته، ومؤدى ذلك أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه، ولكن الانتخابات كانت قد تمت، وأكمل المجلس ما يقارب من أربع سنين وإصدار العديد من القوانين .

ولكن المحكمة راعت حالة الضرورة والمتمثلة في حدوث عواقب وخيمة إذا رتب على بطلان المجلس النتيجة الطبيعية وهي انهيار دستوري.⁽³⁾ وبالتالي فإنّ هذا البطلان لا يؤدي البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين خلال الفترة السابقة على نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية.⁽⁴⁾

الفرع الثاني

حكم التفويض في الظروف الاستثنائية

كل الشروط السابق ذكرها فيما يتعلق بالضرورة والقوة القاهرة والظروف الاستثنائية تسري أيضا على موضوع قرار التفويض، فتبرّر هذه الظروف التغاضي عن النص الآن والتغاضي عن وجود قرار التفويض، والإقرار بالتفويض الضمني، والتصديق اللاحق لما يشوب قرار التفويض من عيوب ففي مثل هذه الظروف تبنى سلامة القرارات الإدارية على "مبدأ ضرورة سير المرافق العامة سيرا منتظما

"La nécessité du bon Fonctionnement des services publics"

وعندئذ ليس من الضروري أن يكون مصدر القرار قد عين تعيينا قانونيا، ولا تفويضا صحيحا، بل يجوز ألا يكون قد صدر قرار بتعيينه إطلاقا.⁽⁵⁾

وقد أقرّ كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري هذه النظرية في كثير من القرارات -الأحكام- وهي قرارات تفويض غير مشروعة " Les arrêtés de délégation illégaux " ونكتفي بذكر البعض منها:

(1) يسري العطار : نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 53 .
- السيد خليل هيكل: الاتجاه نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، ص 32 وما بعدها.
" حيث يرى عدم جدوى هذه الرقابة."

(2) انظر: الحكم الدستوري لجلسة 19/05/1990، في القضية رقم 37، السنة 9، ق دستورية، ج4، ص 256

(3) محمود حافظ البناء: مفاهيم أساسية حول حكم بطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه، مجلة القضاء، عدد جانفي، جوان، 1990.

(4) عبد المنعم محفوظ: القضاء الدستوري في مصر، 1991، ص 372.
- محمود عصفور: جريدة الوفد ليوم 1991/07/17، حيث يرى: " إن هذا الحكم الدستوري قد تحول إلى قضاء سياسي يضيف الشرعية على ما هو غير مشروع وغير دستوري."

(5) محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 112 وما بعدها.

ففي القرار الصادر في 01 أوت 1919 فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي تصرفات السلطات العسكرية الصادرة منها بناء على تفويض من السلطة العسكرية الأعلى صحيحة. وهذا رغم عدم وجود نص يجيز التفويض وذلك بالنظر إلى ظروف الحرب العالمية الأولى.⁽¹⁾

وهذا القرار - الحكم - الذي استند إليه الفقيه الفرنسي جاز G. Jeze ورأى بإجازة التفويض الضمني.⁽²⁾ وقد استمر المجلس على نفس المنوال في أحكام أخرى فقد أقر التفويض دون نص في حالة الضرورة وظروف الحرب العالمية الثانية⁽³⁾ وكذلك في ظروف حرب الهند الصينية

" La guerre d'Indochine " وكذلك في حالة الاستعجال " Cas d'urgence " التي أحاطت بقرار المفوض إليه المطعون فيه. وكان هذا القرار متعلقا بطرد موجه إلى شخص اعتبر وجوده في الهند الصينية خطرا على الأمن العام.⁽⁴⁾

وقد أقر أيضا تصحيح أعمال المفوض إليه المعيبة.⁽⁵⁾

وقد أخذت بهذه المبادئ محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الشهير بتاريخ 3 نوفمبر 1957 ولذلك بقولها: "إن الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه، إلا أن الأصول العامة تقتضي عند الضرورة بأن ينحدر مباشرة إلى من يليه متى قام بالأصيل مانع، أو عذر حتى لا يتعطل سير العمل".⁽⁶⁾

وقد سبق هذا الحكم فتوى للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري أن أفنت "بجواز التوكيل عن الحكومة دون تفويض إذا دعت إلى ذلك ضرورة قصوى".⁽⁷⁾

كما يمكن للقوة القاهرة أو الظرف الاستثنائي أن يبرر الخروج عن احترام الأشكال المقررة قانونا في مقررات التفويض، ويجعل منها أشكالا لا تؤثر في مشروعيتها.⁽⁸⁾ ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري التي

(1) طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص 135 وما بعدها

- C.E. 07/ 08 / 1919 Ste des établissements Saupiquet R, p 713.

(2) G. JEZE. Les principes généraux du droit administratif T2, p 367-368.

(3) C.E. du 26/06/1946. Sieur Vignier R, p 179.

(4) C.E. 10/12/1954 Andriani R. P. D. A. 1955 N° 63 Conclusion Chaudeau, p 30.

(5) نفس المرجع، ص 145، والتي أشار فيها مفوض الدولة Ribaut في تقريره في قرار 1919/8/01 السالف الذكر مسألة التفويض التفويض الضمني Déléation tacite وفكرة التصحيح اللاحق لقرار التفويض في حالة الظروف الاستثنائية. للتفاصيل أكثر، أنظر:

- رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 120.

- محمد مرغني خيري: مجلس الدولة وقضاء الإلغاء، الجزء الأول، القاهرة، 1989، ص 57.

- عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، مصر، ص 171.

- محمد شريف إسماعيل: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، 1968، القاهرة، ص 110.

- (A) De Laubadere : Traité élémentaire de droit administratif. Op. Cit, p 239.

(6) أنظر المجموعة - السنة الثالثة، ص 157.

(7) أنظر فتاها الصادرة في 1951/3/31.

(8) القرار رقم: 75، ليوم 31-05-1951.

تغاضت عن عدم عرض قرار وزير المالية مقدما قبل صدوره على مجلس الدولة، طبقا للمادة 35 من قانون إنشائه الملزم بذلك، ولكن المحكمة تقول: "... ومما لا جدال فيه أن هذه هي حالة الاستعجال والضرورة التي تعفي الحكومة من عرض القرار على مجلس الدولة، كما يقضي بذلك القانون...، ومن ذلك تكون الحكومة في حل من إصدار القرار المطعون فيه دون ذلك العرض، دون أن يشوبه أي بطلان لهذا السبب، ولذلك يكون القرار المطعون فيه صحيحا وسليما من الوجهة الشكلية".⁽¹⁾

وفي النظام الإسلامي فقد عرف الظروف الاستثنائية⁽²⁾ وأعطاهها معنى أوسع نطاقا، لأن مقاصد الشريعة الإسلامية هي تحقيق المنافع للناس ودرء المفساد عنهم، وعليه، فهي لم تقتصر على التشريع للظروف العادية. بل راعت أيضا الظروف الاستثنائية، وقررت صراحة إباحة الخروج عن الأحكام التي شرعها الله ابتداء لتكون قانونا عاما لازما لكل المكلفين، وفي جميع الأحوال وذلك في حالة توافر ظروف استثنائية معينة، وهي مؤسسة على المبدأ الفقهي الأصولي القائل: "إن الضرورات تبيح المحظورات" وهذا المبدأ مستنبط من الآيات القرآنية الكريمة، ومن الأحاديث النبوية الشريفة.

ففي الآية الكريمة: (قُلْ لَا أَجِدُ فِي مَا أُوحِيَ إِلَيَّ مُحَرَّمًا عَلَى طَاعِمٍ يَطْعَمُهُ إِلَّا أَنْ يَكُونَ مَيْتَةً أَوْ دَمًا مَسْفُوحًا أَوْ لَحْمَ خَنْزِيرٍ فَإِنَّهُ رَجَسٌ أَوْ فِسْقًا أَلْهَ غَيْرَ اللَّهِ بِهِ فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَإِنَّ رَبَّكَ غَفُورٌ رَحِيمٌ)⁽³⁾

ففي هذه الآية الكريمة أباح الله أكل الميتة ، والدّم ، ولحم الخنزير، تقديرا منه سبحانه لحالة الاضطرار والخوف على النفس من الجوع والهلاك.

وفي الآية الكريمة: (مَنْ كَفَرَ بِاللَّهِ مِنْ بَعْدِ إِيْمَانِهِ إِلَّا مَنْ أَكْرَهَ وَقَلْبُهُ مُطْمَئِنٌّ بِالْإِيْمَانِ وَلَكِنْ مَنْ شَرَحَ بِالْكُفْرِ صَدْرًا فَعَلَيْهِمْ غَضَبٌ مِّنَ اللَّهِ وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ)⁽⁴⁾

ففي هذه الآية الكريمة أباح الله سبحانه وتعالى التلّظ بكلمة الكفر، تقديرا منه لحالة الاضطرار والإكراه على ذلك بالقتل أو إتلاف بعض الأعضاء.

وقد طبق الرسول الأعظم – صلى الله عليه وسلم - ، نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية في كثير من الحالات ، وعلى سبيل المثال:

(1) حكمها في الدعوى رقم 1377، ورقم 1405، جلسة 30-07-1957، المجموعة س 11، ص 645.
- أحمد الموافي: المشروعية الاستثنائية، المرجع السابق، ص 76.

(2) سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، والنظم الوضعية، المرجع السابق، ص 120.
وللمزيد من التفاصيل حول نظرية الظروف الاستثنائية، انظر المراجع الهامة التالية:
- عبد الله مرسي: سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، المكتب المصري الحديث، دون تاريخ، ص 252.
- أحمد مدحت: نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1977، ص 9.
- رأفت فودة: مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، دار النهضة، 1994، ص 29.
- السيد حامد التهامي: نظرية الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والإسلامية، عين شمس، ص 199.

(3) سورة الأنعام، الآية 145.

(4) سورة النحل، الآية 106.

لقد روي عنه صلى الله عليه وسلم أنه نهى عن قطع الأيدي في الغزو، مع أنه حدّ من حدود الله نص عليه القرآن الكريم. لأن تطبيق هذا الحد في هذه الظروف قد يترتب عليه ما هو أشدّ من السرقة إذ ربّما أخذته الحمية وركبه الشيطان فالتحق بدار الحرب، أو ربّما إطلع الأعداء على بعض أسرار المسلمين لقربه منهم.⁽¹⁾

كما أنه - صلى الله عليه وسلم - لم يقطع في السفر أيضا على رأي بعض الفقهاء.⁽²⁾

وفي ظل هذه الظروف تبرر تصرفات الحكام والولاة ذوي الاختصاصات التنفيذية.⁽³⁾ الذين يقومون بإجراء تصرفات تنتمي إلى مجال الفئة المفوضة منهم، وقد برّر الفقهاء هذه الظروف رغم عدم شرعيتها على أساس هذه الظروف، إلا أنهم تمسّكوا بمبدأ عدم شرعية تولي هؤلاء بهذه الصفة.⁽⁴⁾ وكذلك كان الحال في حالة الولاة المستبدّين الذي يضطرّ الخليفة إلى التفويض إليهم بالإمارة ما استولوا عليه، فيترك لهم ولاية الحكم، على أن تكون له الولاية الدينية وحفظ الأحكام الشرعية.⁽⁵⁾

المطلب الخامس

التفويض غير المشروع وجزاؤه

Les sanctions à la délégation viciée

إذا كان كأصل عام يحق لصاحب الاختصاص الأصلي - المفوض - أن ينهي التفويض بإرادته المنفردة، فإنه قد ينتهي بغير هذه الإرادة، وذلك إذا شاب قرار التفويض عيب من العيوب - عدم الاختصاص، الشكل والإجراءات، مخالفة القانون، عيب الانحراف بالسلطة، انعدام الأسباب - وأحيل الموضوع إلى القضاء، وأصدر حكمه - قراره - باعتباره أن قرار التفويض مشوب بعيب عدم المشروعية.

وبما أن قواعد الاختصاص شرعت لتضع قيودا على الإدارة تكون ملزمة لها، وهذا تحقيقا للصالح العام. ويترتب على مخالفتها أو تجاوزها أن يشوب القرار الإداري المتعلق بالتفويض عيب يؤدي به إلى الإلغاء - البطلان - كما وضعت للتفويض قواعد خاصة باعتباره نظاما استثنائيا من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص. ويتعلق هذا الأمر بقرارات المفوض إليه، أو الأصلي التي لم تستوف شروط الصحة فيما يتعلق بالتفويض، ويوصف القرار في هذه الحالة بعدم المشروعية، وقد رتب القضاء في العديد من أحكامه بطلان قرارات التفويض أو انعدامها حسب الحالات مع بعض الاستثناءات.

(1) سنن النسائي، المرجع السابق، ص 262.

(2) نفس المرجع.

(3) سوف نبين الفرق بين وزراء التفويض ووزراء التنفيذ في الفصول اللاحقة.

(4) يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 86.

(5) محمد علي جريشة: مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1974، ص 154.
- محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 340.

وعليه، فسوف نحلل ذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

التفويض غير المشروع بين الانعدام وعدم الاختصاص

ذهب بعض الفقه إلى أن القضاء الإداري يعتبر التصرفات التي تخالف قواعد التفويض تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط.⁽¹⁾

وعلى العكس من ذلك يرى البعض الآخر أن القضاء يجري في وصف العيب بين عدم الاختصاص الجسيم والانعدام أو اغتصاب السلطة "l'usurpation de pouvoir"⁽²⁾. فقد وردت أحكام من القضاء الإداري في مصر تصف العيب بعيب اغتصاب السلطة ومن هذه الأحكام - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 5 جانفي 1954 والذي جاء فيه "إن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1931 أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكك الحديدية لطائفة من موظفيها، ولا يجوز قانونا التفويض في هذا الاختصاص، بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عينة القانون بالذات، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة سكة الحديد بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة، فهو قرار معدوم ولا أثر له."⁽³⁾

وقد انتقد الفقيهان سليمان محمد الطماوي وطعيمة الجرف هذا المسلك من القضاء المصري، وهما يعتبرانه من صور عدم الاختصاص البسيط، ووجهة نظرهما أن مصدر القرار يعتمد في ممارسة سلطاته على سند هو واقعة تفويضه من صاحب الاختصاص الأصل، فإنه يكون بلا شك قد رخص له في أن يكون هو وسيلة الإدارة في التعبير عن إرادتها الملزمة في شأن موضوع القرار. فإن ثبت أن تفويضه كان باطلا، فإن معنى ذلك أن إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها قد وقع معيبا، مما يؤدي إلى بطلان القرار "Nullité absolue" وليس انعدامه.⁽⁴⁾

أما الفقيه محمود حلمي فيرى أن القضاء المصري يتفق في شأن التفويض الباطل مع نظرية الانعدام وإن كان لا يتفق معه في خصوص هذه الدعوى، ووجهة نظره في ذلك هي: "إن التفويض

(1) شفيق حسن زكي: التفويض في الاختصاص، مجلة الإدارة، مصر، 1970، ص 81.

(2) للمزيد من التفاصيل حول البطلان والانعدام في القرارات الإدارية، انظر:

- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 334.

- زين العابدين بركات: مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض دمشق، سوريا، 1979، ص 556.

- M. Corbel : l'Annulation partielle des actes administratifs. A. J. D. A, 1972, p 138.

- عليوة مصطفى فتح الباب: القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية، مصر، 1998.

(3) المجموعة، السنة الثامنة، ص 373.

(4) يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 108.

انظر: مؤلفيهما السلفي الذكر.

- عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 126.

الباطل يعتبر كأن لم يكن، فلا يملك مصدر القرار بناء على هذا التفويض تمثيل جهة الإدارة في إصدار القرار، ولهذا فلا يعتبر القرار صادر من جهة إدارة لأن المفوض إليه لا يملك ذلك، ويعتبر قراره بتفويض غير صحيح من قبل اغتصاب السلطة " **Usurpation de pouvoir** ".

" أما إذا كان مصدر القرارات ممن يختصون أصلا بإصدار قرارات إدارية في الجهة الإدارية، وإن لم يكن مختصا بإصدار قرارا موضوع البحث، فإن قراره بغير تفويض صحيح يكون من قبل الاعتداء على اختصاصات الرئيس أو من قبل عدم الاختصاص البسيط. " (1)

وقد شايعت محكمة القضاء الإداري المحكمة الإدارية العليا في هذا الاتجاه، حيث قضت: " أنه إذا كان مأمور المركز مفوضا من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة فتجاوز حدود تفويضه وأصدر قرارا بالتعيين في إحدى الوظائف الخالية فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوما، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد القانونية". (2)، وفي أحكام أخرى انتهى مجلس الدولة المصري فيها إلى وصف العيب الذي يلحق التفويض بعيب عدم الاختصاص البسيط، ومن ذلك حكم المحكم الإدارية العليا الذي تقول فيه: "إنه إذا ما أنشأ الأصل متجاوزا حدود النص الآذن - لجنة فرعية- أناط بها اختصاص اللجنة الرئاسية، رغم أن الاختصاص الممنوح بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بناء على نص قانوني، فإن قصارى ما يعاب على هذه اللجنة أنه قد تشابه عليها سند وظيفتها لأمر لا يرجع لإرادتها، وليس من شأن هذا العيب المتعلق باختصاصاتها وقد فرض عليها أن يجعل تلك اللجنة غاصبة لسلطتها، ولا من شأنه أن يهبط بقرارها إلى درجة الانعدام، وتأسيسا على ما تقدم فإن القرار الصادر من هذه اللجنة الفرعية ينبغي الطعن فيه في ميعاد دعوى الإلغاء بعد تقديم التظلم الواجب قانونا. " (3)، وفي حكم حديث نسبيا للمحكمة القضاء الإداري، حيث ذهبت إلى اعتبار من فوض في اختصاص لا يجوز له التفويض فيه، فإن قراره في هذا الشأن منعدم. (4) " **C'est un arrêté Nul et non avenu** ". من كل ذلك تبين لنا أن القضاء يكيّف العيب حسب ظروف كل حالة وطبقا لتطور قضائه في فكرة الانعدام. (5)، وفي القضاء الجزائي، فقد كيّفته المحكمة العليا سابقا - مجلس الدولة حاليا - بعدم الاختصاص البسيط. (6)

(1) محمود حلمي: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 141.

(2) انظر حكمها الصادر في 28 جوان 1964 ان المجموعة السنة التاسعة، ص 1362.

(3) انظر حكمها الصادر في 9 نوفمبر 1964، مجموعة أبي شادي، مبدأ رقم 231، ص 402.

(4) انظر الطعن رقم 1090 للسنة 21 ق جلسة 1986/12/08، س 32، ص 519.

(5) Voir : René Chapus. Op. Cit, p 888.

(6) Pour de plus amples informations sur la théorie de l'inexistence, voir :

- J. M. Auby, l'inexistence des actes administratifs. A. J. D. A. 1968, p 69.

- F. Gazier et M. Long, la notion d'acte administratif inexistant.

- F. Wodié : l'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif Français A. J. D. A. 1969, p 76

(6) Voir : H. Bouchahda, R. Khelloufi, Recueil d'arrêts jurisprudence administrative, OPU, Alger 1979, p 10.

الفرع الثاني

مدى إمكانية تصحيح العيب اللاحق بقرار التفويض

كما سبق وقدّمنا، فإن عدم مشروعية التفويض يترتب عنه البطلان أو الانعدام، وفي هذا تغليب لمبدأ المشروعية، ولكن قد يترتب على هذا البطلان أو الانعدام أضراراً بحقوق الغير حسني النية، الذين يتأثرون من قرار التفويض، وذلك دون أن يتصل بعلمهم عدم مشروعيته. ولذا فإن هذا الموضوع يتجاذبه هذان الاعتباران.

ويرى بعض الفقه⁽¹⁾ والقضاء⁽²⁾ في هذا الشأن بأن القرار الذي صدر معيباً في البداية لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق " **Procédure post factum** " من الجهة المختصة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته - أحكامه - غير أنه قد تراجع جزئياً عن هذه القاعدة فيما بعد.⁽³⁾

ويسلك الفقه⁽⁴⁾ والقضاء في مصر نفس المسلك، وإن كانت أحكام القضاء متعارضة في هذا الشأن، حيث نجده في حكم محكمة القضاء الإداري الذي لا يجيز التصحيح اللاحق إذ تقول: "ومن ثمّ يكون الإنذار المطعون فيه بصدوره من أحد المفتشين قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً، ولا يغيّر من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به، أو اعتماده له، لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحّح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له".⁽⁵⁾

ثمّ تغيّر الوضع في بضع الأحكام حيث أجاز التصحيح اللاحق بإجراء إداري⁽⁶⁾ أو تشريعي لاحق.⁽⁷⁾

وقد فرّق القضاء في هذا الشأن فيما إذا كان العيب جوهرياً أو غير جوهرى - ثانوياً - وقرّر في الحالة الأولى إلى ضرورة استيفائه وفقاً لما نص عليه القانون، إما في ذات القرار وإما في تصحيح لاحق ولا يجوز التصحيح في هذه الحالة بإجراء إداري إذا أريد أن ينسحب أثر الوضع على الماضي، وليس ما

- C.S. du 03 Décembre 1965, affaire Imad Ali. Contre. Etat

حيث أن الوالي المتخذ للقرار الغير مفوض في التوقيع. ولكننا نرى أن مثل هذا التصرف يعتبر منعماً لأنه اعتداء جسيم على الاختصاص.

⁽¹⁾ Marcel Waline : Traité élémentaire de droit administratif, Op. Cit p, 457.

⁽²⁾ انظر على سبيل المثال قرارات مجلس الدولة الفرنسي في القضايا التالية:

- C.E. 13 Mars 1936, Chevreau, R. Serey, 1936, p 62.

- C.E. 02 Mai 1945, Machet, Recueil Sirey, p 299.

- C. E 13 Mars 1959, Pieux. R. Sirey, p 299.

⁽³⁾ Voir affaire Dame Bouret Blanc. C.E. 1^{er} Oct 1954. R. Dalloz, 1955, p 21.

⁽⁴⁾ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 602 وما بعدها.

⁽⁵⁾ انظر حكمها الصادر في 1953/12/21، المجموعة السنة الثامنة، ص 493.

⁽⁶⁾ انظر محكمة القضاء الإداري، قرار 1959/05/9 وحكم المحكمة الإدارية العليا 1961/04/26.

⁽⁷⁾ حكمها الصادر في 03 جوان 1961.

يمنع الإدارة من إتمام الإجراءات الناقصة، على أن ينقذ القرار من تاريخ استكمال الإجراءات الجوهرية. وكل ذلك تطبيقاً للإجراءات والقواعد العامة⁽¹⁾.

ولكن الإشكال يطرح، حول ما يترتب على التفويض الباطل من آثار، ونتائج ضارة بالغير الحسن النية. فهل يمكن في هذا الحالة حماية هؤلاء الذين تضرروا من تصرفات المفوض إليه الذي تجاوز بها حدود التقوي، أو الذي شاب تفويضه أحد العيوب ممن لا يكون لديهم علم بها؟

وللإجابة على هذا التساؤل، فقد ذهب البعض⁽²⁾ إلى أن المركز القانوني للمفوض إليه يشبه المركز القانوني للمفوض -الأصيل- الذي عين تعييناً غير مشروع، ويرى تطبيق نظرية الموظفين الفعليين⁽³⁾ "Théorie des fonctionnaires de fait" في مجال التفويض غير المشروع، طالما أن هذا التفويض قائم لم يبلغ، وذلك لإسباغ الصفة الشرعية على التصرفات التي أنجزت بواسطة تفويضات مخالفة للقانون، وذلك طالما كانت هناك ضرورة ملحة وملجئة أو ظروف استثنائية تبرر ذلك، عملاً بمبدأ "دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد".

وبذلك يتحقق إحدى حالات تطرية الموظف الفعلي في التفويضات، وذلك بطريقة الاستثناء من المبدأ العام الذي يرجع دائماً إلى "نظرية الاختصاص"، وتغليب مبدأ المشروعية على ما عداه من الاعتبارات.

الفصل الرابع

(1) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 811.

(2) انظر رأي العميد محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص، 157.

(3) من أجل تفاصيل أكثر حول هذه النظرية، انظر:
- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 284.
وفي الفقه الفرنسي، انظر:

- André de Laubadere. Op. Cit, p 334.

- René Chapus : Dt Aditif général, Montchrétien, 9^{ème} Edition, 1995, p 890 et s.

- الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يؤدي مهام وظيفة معينة دون أن يصدر قرار بتعيينه. فهو بهذه المثابة ينتمي إلى فئة تتوسط الموظف القانوني الذي تقلد الوظيفة طبقاً لأوضاعها المشروعة، ومنتحل للوظيفة الذي اغتصبها دون وجه حق. Usurpateur de fonction

- انظر: القضية المشهورة لعقد زواج السيد: "ماروج" Mont Rouge حيث قام بإبرامه موظف على إثر تفويض غير مشروع، ولكن محكمة النقض الفرنسية اعتبرت عقد الزواج صحيح ومنتج لآثاره القانونية رغم عدم قانونية التفويض، مستندة لهذه النظرية. ولكن مجلس الدولة خالف محكمة النقض من حيث التأسيس القانوني فقط واعتمد على أساس نظرية عدم الاختصاص، ولكن الاجتهادات الحديثة رجعت إلى هذه النظرية.

- جورج شفيق ساري: قواعد وأحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، مصر، 2003، ص 497.

- G. Jeze : Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait. R. D. P, 1914, p 48.

- Jouve : recherche sur la notion d'apparence en droit administratif Français. R. D. P, 1968, p 283.

C.E, 07/07/1967, élection de gagno. Rec, p 303.

أنواع و آثار التفويض الإداري و التصرفات القانونية المشابهة: ضرورة التفرقة

لقد ثار التساؤل حول أنواع التفويض والمعايير المختلفة للتفرقة بينها ، وذلك لما لها من آثار حول المسؤولية والدعوى الإدارية المتعلقة بقرارات المفوض والمفوض إليه في النوعين من التفويض ، وماهي الجهة المختصة ؟ وهل يتجرد الأصل من الاختصاصات المفوضة أم له الحق في الممارسة الموازية والمنافسة للمفوض إليه في تلك الاختصاصات ؟

كما أنه يترتب على استعمال مكنة التفويض آثار هامة ، من حيث التعديل والتوزيع في الاختصاصات ، وهل ينتهي التفويض بالتعديل في وضعية أطرافه ؟ وما مدى مسؤولية الأصل ، و المفوض إليه في التصرف بمقتضى التفويض ؟ وما هي مرتبة ودرجة القرارات الصادرة عن التفويض سواء في التوقيع أو في الاختصاصات ؟

كما اختلط مفهوم التفويض بمفاهيم قانونية أخرى مشابهة له ، كالإنابة المدنية و الوكالة التي كانت تعتبر تفويضا رغم الفارق بينها وبين التفويض كل ذلك في القانون الخاص ، كما اختلط أيضا مفهوم التفويض بنظام الحلول والإنابة الإدارية و التفويض التشريعي و نظرية تفويض المرفق العام في القانون العام .

وللإجابة على هذا السؤال توجب علينا أن نحلل التفويض من الزاوية القانونية

" L' optique juridictionnelle "

و ذلك في المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : أنواع التفويض من الناحية القانونية .

المبحث الثاني : آثار التفويض : التفويض والمسؤولية .

المبحث الثالث : التفويض الإداري والتصرفات القانونية المشابهة : وضوح

الرؤية

المبحث الأول

أنواع التفويض الإداري من الناحية القانونية

ينقسم التفويض من الزاوية القانونية إلى عدة أنواع ، وذلك بحسب الزاوية التي ينظر منها إليه ، من حيث الجهة الصادرة لقرار التفويض ، ومن حيث الشكل الصادر به ، وكذلك يتنوع من حيث الاختصاصات المفوضة ، ومن حيث المدى الزمني ، و ينقسم أخيرا من حيث الطبيعة القانونية .

وهذا ؛ ما سوف نحله في المطالب الخمسة التالية :

المطلب الأول: أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به.

المطلب الثاني: أنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به.

المطلب الثالث: أنواع التفويض من حيث الاختصاصات المفوضة.

المطلب الرابع: أنواع التفويض من حيث المدى الزمني.

المطلب الخامس: أنواع التفويض من حيث الطبيعة القانونية.

المطلب الأول

أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به.

يقسم التفويض من حيث الأداة الصادرة به إلى قسمين أساسيين: هما التفويض المباشر والتفويض غير المباشر. كما يقسم من هذه الزاوية نفسها إلى تفويض اختياري، وتفويض إلزامي، ومركب وبسيط، وتفويض للمرؤوس المباشر، ولغير المرؤوس المباشر، وهو ما نبينه في الفروع التالية:

الفرع الأول

التفويض المباشر وغير المباشر

يقصد بالتفويض المباشر، ذلك التفويض الذي يتمّ بنصّ يصدر من سلطة أعلى من صاحب الاختصاص الأصلي، فيفوض بعضا من اختصاصاته وتوقيعه هذا الأخير إلى غيره مباشرة دون أي عمل إداري مستقل من جانبه.⁽¹⁾ ومثال ذلك أن يصدر قرار من رئيس الجمهورية يفوض فيه بعض اختصاصات الوزير إلى وكيل الوزارة - الأمين العام للوزارة، ففي النظام الفرنسي يجوز الإذن بالتفويض بمرسوم حتى في الاختصاصات المقررة بقانون يتم التفويض بصورته هذه بعمل واحد هو المرسوم الذي يمثل قرار التفويض "Arrêté de délégation" وهذا دون حاجة إلى قرار يصدر عن صاحب الاختصاص الأصلي، فهذا القرار يصدر من غيره.

ومثاله في النظام المصري ما نص عليه المرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1952 والمضاف بالقانون 224 لسنة 1953 الخاص بنظام وكلاء الوزارات الدائمين والذي يجيز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة لوكيل الوزارة، بموجب القوانين إلى الوكلاء المساعدين، أو رؤساء المصالح.

وقد لقي هذا النوع من التفويض انتقادات من بعض الفقه، مما حدا بالمشروع إلى إلغائه بموجب القانون رقم 42 لسنة 1968، والذي لا يجيز التفويض المباشر، بحيث لا يتم في كل الحالات إلا بقرار من الأصل ذاته.⁽²⁾

أما التفويض غير المباشر فيحتاج لإتمامه إلى عمليتين:

- 1- أحدهما - وهو قرار التفويض- ويصدر دائما عن الأصلي.
- 2- ثانيهما فهو النص الأذن بالتفويض، والذي يستند إليه مصدر قرار التفويض .

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 68.

- محمود الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 354.

- أحمد حمد الفارسي: التفويض في الاختصاصات الإدارية، في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامع الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 1994، ص 468.

- عبد العظيم عبد السلام: التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة، مصر، 1995، ص 226 وما بعدها.

⁽²⁾ محمود الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 354 .

" L'acte d'habilitation de délégation "

وقد سبق وأن أثار هذا الموضوع مفوض الدولة "روميو" في قضية "موقميري" السالف الذكر والذي تعجب كيف لا يكون لرئيس الجمهورية سلطة تفويض موظف إلى آخر أو الإذن له بإجراء هذا التفويض وهو صاحب الاختصاص الأصيل في إنشاء وتنظيم الإدارة العامة التنفيذية.⁽¹⁾ كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد طبق التفويض المباشر في بعض أحكامه.⁽²⁾

ويرى العميد عبد الفتاح حسن، ونحن نؤيده في ذلك، أن الحكمة من هذا النوع من التفويض هي في تلك المساوئ التي قد تحدث من جانب الأصيل، بحيث إذا ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الأصيل وحده، فقد يحجم عن التفويض، كضعف ثقته في نفسه، أو عدم الثقة في مرؤوسيه، أو ميله الطبيعي إلى تركيز السلطة في يديه سواء عن رغبة كامنة في الاستئثار والتسلط، أو عن فلسفة خاصة في الإدارة. وبهذه العقلية تضيق الحكمة العليا التي من أجلها شرعت النصوص الآذنة بالتفويض.⁽³⁾

الفرع الثاني

التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي

يقصد بالتفويض الاختياري ذلك النوع من التفويض الذي يكون فيه الأصيل مخيراً بين إجراء التفويض أو عدمه، وهذا هو الأصل العالم في التفويض.

ويوجد في أغلب النظم القانونية المقارنة للتفويض.⁽⁴⁾

أما التفويض الإلزامي فهو ذلك النوع الذي يكون فيه الأصيل ملزماً باتخاذته متى دعي إليه، ومثاله ما أشارت إليه المادة 83 من قانون الإدارة المحلية المصري، والتي تلزم المحافظ بإصدار قرار تفويض اختصاصاته متى طلب منه وزير الإدارة المحلية ذلك.⁽⁵⁾ وقد انتقده العميد عبد الفتاح حسن، لأنه حسب وجهة نظره ينشأ عنه تعقيدات إذا امتنع المحافظ من إصدار قرار التفويض، وهو يحبذ أن يكون هذا التفويض تفويضاً مباشراً.⁽⁶⁾ ونجد لهذا النوع من التفويض في النظام الإسلامي، حيث أن الخليفة يقوم بتفويض أحد الأمراء أو القادة الذين يستبدون بإحدى الولايات فيضطر إلى التفويض إليهم في أن يحكموا هذه الأقاليم مقابل أن يحتفظ له بسلطته الدينية.⁽⁷⁾

⁽¹⁾ Voir Rapport du commissaire du gouvernement Romieu, Arrêt du C. E, du 02/12/1892. Mongambury.

⁽²⁾ C.E du 01/11/1955. Fritzinger, R. p 517.

⁽³⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، المرجع السابق، ص 70-71.
- وسوف نبين في الفصول الآتية هذه الأمراض Bureau pathologies، عند الكلام عن معوقات التفويض.

⁽⁴⁾ يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 44.

⁽⁵⁾ انظر المادة 83 من القانون رقم 124، لسنة 1961.

⁽⁶⁾ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 72.

⁽⁷⁾ يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 45.

المطلب الثاني

التفويض من حيث الشكل الصادر به.

من هذه الناحية، فهو إما أن يكون كتابيا، أو يكون شفهيًا، كما يمكن أن يكون صريحا أو غير صريح، أو تفويضا مقنعا، وهو ما سوف نبينه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

التفويض الكتابي والتفويض الشفهي.

فالتفويض الكتابي هو ذلك التفويض الذي يصدر به قرار مكتوب، ورغم أن قرار التفويض هو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية لا تعدّ الكتابة ركنا أساسيا فيه، إلا أنّ النصّ الآن يتطلب في أغلب الحالات أن يتمّ التفويض كتابة، ويتطلب أن تكون الكتابة على نحو محدّد ومعين يجب احترامه، كما سبق لنا في الشروط الشكلية لصحة قرار التفويض.

أما التفويض الشفهي، فهو الذي لا تتضمنه وثقة مكتوبة تجمع أركانه، وقد وجد هذا النوع من التفويض في القانون الفرنسي القديم، وتحكمه عادة عرفة ناجمة عن تطبيق قانون 1854 غير أنّه قد عدلّ عنه الآن نظرا للمشاكل المتعددة التي نشأت عنه، ولم يعد له قبولا إلا من الناحية التاريخية، أو في حالات الظروف الاستثنائية التي سبق البحث فيها.

وقد سبق لمحكمة القضاء الإداري المصرية أن أرست هذا المبدأ، حيث قضت في حكم لها بعدم جواز التفويض الشفهي.⁽¹⁾

الفرع الثاني

التفويض البسيط والتفويض المركّب

يعتبر التفويض بسيطا إذا تمّ من الأصل بالتفويض لجزء من اختصاصاته إلى مفوض إليه واحد ويكون مركبا إذا فوّض الأصل عددا من المفوّض إليهم لممارسة عملية معينة على وجه المشاركة في التنفيذ. ومن أمثلة ذلك ما جاء في المادة 13 من القانون المصري رقم 60 لسنة 1971 المتعلق بالمؤسسات العامة، حيث تنص على أنه يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان يعهد إليها ببعض اختصاصاته.

⁽¹⁾ انظر حكمها الصادر في 21 جانفي 1949 الذي جاء فيه: "إنه يلتفت إلى القول بصحّة تفويض شفهي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء، لأن مثل هذه التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة، ثم يبلغه إلى وزير المالية." نظر المجموعة السنة الثانية، ص 249.

الفرع الثالث

التفويض للمرؤوس المباشر ولغير المرؤوس المباشر

يعتبر تفويضاً للمرؤوس المباشر إذا كان الأصل رئيساً سلمياً مباشراً للمفوض إليه "Le délégrant est un chef hiérarchique immédiatement supérieur" ومثاله تفويض الوزير لمدير ديوان الوزارة.

أما التفويض للمرؤوس غير المباشر فهو الذي يتم من سلطة إلى أخرى لا تتبع الأصل مباشرة كتفويض الوزير رؤساء المصالح أو مدراء الإدارات والفروع ببعض سلطاته⁽¹⁾.

الفرع الرابع

التفويض الصريح والتفويض الضمني

يقصد بالتفويض الصريح "Délégation expresse" ذلك النوع من التفويض الذي يصدر في شكل صريح وتنتج نية الأصل فيه إلى تفويض في إحدى اختصاصاته المحددة لا تحتل التأويل، وقد يستعمل ذلك ألفاظاً متعددة، إلا أن إرادته تكون مؤكدة معروفة، ونجد مثالا له في التشريع والفقهاء المصريين، حيث يعبر عن التفويض بألفاظ متعددة كما سبق لنا في بعض الأحكام القضائية والقوانين فأحيانا يستعمل لفظ "يفوض" وفي البعض الآخر لفظ "يعهد" أو "ينيب" بقصد يفوض⁽²⁾.

وفي القانون الفرنسي لا نجد مثل هذا التعدد في الألفاظ، فهو يستعمل لفظ "Délégation" في التسمية التي تصاحب القانون أو المرسوم مقرونة بوصف سلطة "Pouvoir" أو الاختصاص "Compétence" أو الموضوعات "Les matières" أو مقرونة بوصف التوقيع - الإضاء "Signature" وفي النظام الأميركي نجد "Délégation" يضاف إلى أحد اللفظين.

"Powers , Authority" موضحاً اتجاه النية إلى التفويض⁽³⁾.

أما التفويض الضمني "Délégation tacite" فيقصد به ذلك التفويض الذي يرخص نص إذن به، ولكن لا يصدر به قرار من السلطة صاحبة الاختصاص الأصل، ومثاله في القانون الفرنسي بشأن إمكان المحافظ في تفويض بعض اختصاصاته إلى الكاتب العام للمحافظة، ولكن في واقع الأمر ما كان يحدث هو أن الأمناء العاميين للمحافظات كانوا يمارسون سلطات المحافظين لدى غيابهم دون قرار تفويض، ولكن قبل هذا النوع من التفويض بالاعتراض، ما عدا حالات الضرورة

(1) محمود الوالي: المرجع السابق، ص 360-361.

(2) انظر قانون رقم 42 لسنة 1967، المتعلق بالتفويض في الاختصاصات.

(3) محمود الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 362.

والظروف الاستثنائية والحرب. حيث أجازته مجلس الدولة الفرنسي نظرا لظروف الحرب العالمية الأولى.⁽¹⁾ وقد أبطل مجلس الدولة المصري هذا النوع من التفويض في بعض أحكامه.⁽²⁾

المطلب الثالث

أنواع التفويض من حيث الاختصاصات

ثار التساؤل حول مكنة التفويض ومداه ، وهل يجوز للأصيل أن يفوض كافة اختصاصاته ، وهل هو نوع من الاستقالة والتخلي عن الوظيفة ؟.

من هذه الناحية يمكن تقسيمه إلى نوعين رئيسيين وهما:

- التفويض الجزئي أو التفويض الكلي، وهو ما نبخته في الفرع الأول.

- التفويض العام أو التفويض الخاص، وهو موضوع الفرع الثاني.

الفرع الأول

التفويض الجزئي أو الكلي

يكون التفويض جزئيا " **Délégation Partielle** " عندما يعهد الأصيل بجزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه.⁽³⁾ ويعتبر هذا النوع من تفويض محققا للهدف الرئيسي منه، باعتباره عملية تخفيف من الأعباء الوظيفية للأصيل لتوفير جهوده إلى المهام القيادة والإشرافية، وهي عملية دفع ومرونة للعمل الإداريين وهذا هو المبدأ العام في التفويض⁽⁴⁾، بل إنه من ضمن الشروط الأساسية في صحة التفويض. وهذا ما نصّت عليه قوانين التفويض في كل من فرنسا، مصر والجزائر، كما نجد هذا النوع في النظام الإسلامي وفي مجال علم الإدارة العامة.⁽⁵⁾، وقد يكون التفويض كليا " **Délégation Totale** " عندما يقوم الأصيل بتفويض كل سلطاته إلى المفوض إليه، وهذا النوع من التفويض مخالف للمبادئ العامة للتفويض، لأنه يعتبر تخليا من صاحب الاختصاص الأصيل عن اختصاصاته، ويرى الفقه الفرنسي عدم جواز مثل هذا التفويض.⁽⁶⁾

⁽¹⁾ انظر المادة الثالثة من الأمر Ordonnance الصادر في 1821/03/29.

Voir : CE du 01/08/1919 Ste des établissements Saupiquet. R, p 713. Conclusion Riboulet.

⁽²⁾ انظر حكمي المحكمة الإدارية العليا في 1965/6/17 و 1975/06/01.

⁽³⁾ محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 265.

De fornél, op. Cit p 87.

⁽⁴⁾ يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 47.

⁽⁵⁾ محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق.

⁽⁶⁾ J Vedel. Op. Cit, p 191 « La délégation de toutes les attributions du Maire est considérée comme une démission de ce dernier ».

فعندما فوّض رئيس البلدية جميع سلطاته إلى معاونيه اعتبر ذلك نوعا من الاستقالة قدّمها رئيس البلدية في غير الأحوال المرخص بها قانونا.⁽¹⁾

وكذلك الأمر في القوانين العربية المختلفة، وفي النظام الإسلامي لا يجوز مثل هذا التفويض وكذلك الشأن في مجال علم الإدارة، بحيث يعتبر هذا النوع تخليًا من الرئيس عن كافة وظائفه.⁽²⁾

الفرع الثاني

التفويض العام والتفويض الخاص

فالتفويض العام هو ذلك النوع الذي لا يحدّد فيه الأصل اختصاصا معينًا يفوض به المفوض إليه، وإنّما يعهد إليه مجموعة معيّنة من الاختصاصات مبيّنا حدودها في قرار التفويض نفسه.

ومثاله في النظام الفرنسي ذلك التفويض الذي يمنح للأمين العام للمحافظة من محافظ الجمهورية بجزء من إدارة المحافظة، وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي من أجل صحة هذا النوع من التفويض أن يكون محددا بطائفة من الأعمال " **Catégories D'attributions** " ولا يكون عاما جدا " **Très Générale** " إلى درجة يتعذر معها تحديد ما هي هذه الاختصاصات.⁽³⁾

أما التفويض الخاص، فهو الذي يتم لمجموعة من الأفراد، وتكون مهمته شغل مكان أحد المجالس أو اللجان المنحلة، أو المستقلة لتصرف الأعمال الجارية " **Gestion des affaires courantes** " لحين تشكيل المجلس الجديد. هو التفويض الذي يتمّ من إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بمهمة من مهمّة الحلول " **Substitution** "

ومثال هذا النوع من التفويض نجده في النظام الفرنسي، حيث يتمّ التفويض الخاص لمجموعة من الأفراد لتقوم بوظائف المجلس البلدي لدى حله، أو استقالة كل أعضائه، وهذا لحين انتخاب المجلس الجديد⁽⁴⁾، وكذلك تفويض المحافظ لأحد الأفراد لسلطة رئيس البلدية " **Maire** " في حالة حله قانونا محله.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Voir Gerbet., Op. Cit, p 12.

⁽²⁾ يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 48.

⁽³⁾ Voir la loi française relative au code municipal de 1884.

- Voir l'arrêt du CE du 13 mars 1972, comme des loges Marguerson :

" **Considérant que cet arrêté ne définit pas avec précision suffisante les limites de la délégation donnée au sieur Gautier, qu'il suit de la qu'il a été prise en violation de l'article 64 du code de l'administration communale, qui n'autorise la délégation que d'une partie de fonctions du maire** " Recueil Lebon, p 186.

⁽⁴⁾ M. Houriou. Précis de Droit Public Général. Paris, p 510-511.

⁽⁵⁾ J P. Delvolvé, op. Cit, p 160.

المطلب الرابع

التفويض من حيث المدى الزمني

يثير التفويض من حيث مداه الزمني مشكلة عويصة بحيث يطرح التساؤل متى ينتهي التفويض، وهذه معضلة عملية في المنازعات الإدارية أثارت عدة مشاكل وصدرت فيها أحكام قضائية مختلفة وعليه، فإن التفويض ينقسم من حيث مداه الزمني إلى نوعين هما:

- التفويض المؤقت (الفرع الأول)

- التفويض الدائم (الفرع الثاني)

الفرع الأول

التفويض المؤقت

يقصد بالتفويض المؤقت، ذلك التفويض الذي يقوم فيه الأصل بتفويض جزء من اختصاصاته لظروف طارئة ولفترة زمنية معينة يمكن تحديدها بصفة عامة، وعندما يمتنع عليه ممارسة الاختصاص خلال هذه الفترة لمانع لديه، كحالة مرضية أو لعدم وجوده في مقر ممارسة وظيفته، وحينئذ يعهد إلى سلطة أخرى بممارسة اختصاصاته بدلا عنه، وينتهي بانتهاء الوقت المحدد له، ويوجد مثل هذا النوع من التفويض في حالتين:

الأولى: حالة غياب المحافظ عن المحافظة بصفة مؤقتة.

الثانية: حالة الموانع الأخرى المتلفة كالمرض الذي يحول بينه وبين قيامه بوظائفه⁽¹⁾ ويوجد مثل هذا النوع من التفويض في القانون المصري، حيث يعهد أحد مجالس الهيئات العامة لأحد المديرين، أو اللجان المؤقتة بمهمة محددة ينتهي التفويض بانتهاء المهمة⁽²⁾.

الفرع الثاني

التفويض الدائم

يقصد بالتفويض الدائم " **Délégation permanente** " هو التفويض الذي يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصل بجزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، لممارستها بصفة دائمة ما لم يصدر قرار بانتهائه⁽³⁾. ومثاله في النظام الفرنسي تفويض المحافظ للأمين العام للمحافظة بجزء من إدارة المحافظة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ C. E 27-05. 1966. Ste de Crédit commercial et immobilier, **la délégation du 1^{er} ministre en cas d'absence temporaire.**

⁽²⁾ محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 268.

⁽³⁾ Malivian. Op. Cit, p 114.

⁽⁴⁾ Une partie de l'administration départementale – Préfectorale.

المطلب الخامس

أنواع التفويض من حيث الطبيعة القانونية

لم يكن فقه القانون العام في فرنسا يعرف التفرقة بأنواع التفويض من هذه الوجهة، فعندما تعرض مفوض الدولة - الحكومة - روميو في مذكراته في الحكم الشهير "Mogambury" لسنة 1892، ولم يتحدث إلا عن التفويض عموماً، وكان يعني به، ذلك الإجراء الذي يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية⁽¹⁾.

ونفس الشيء فعله مفوض الدولة "ربولي" Riboulet "في مذكراته في حكم "سويكي".⁽²⁾ ولم يبدأ الحديث عن نوعين من التفويض والتمييز بينهما إلا في مذكرات مفوض الدولة "ميريك" J Meric⁽³⁾ الذي وضع لأول مرة الفروق بين النوعين ومعاييرها في الحكم الشهير société X وبين الآثار المترتبة على ذلك وكذلك مفوض الدولة "برنار" Bernard⁽⁴⁾. ونفس الشيء فعله المشرع الفرنسي، حيث بدأ يفرق بين التفويض في الاختصاصات، أو السلطات Compétences, Pouvoirs "والتفويض في التوقيع أو الإمضاء "Délégation de signature"⁽⁵⁾.

وعليه، فالتفويض في الاختصاصات أو السلطة، ينصبّ على جزء من سلطة الأصل أو اختصاصاته إلى المفوض إليه، وحرمان صاحب الاختصاص الأصل منه خلال فترة التفويض.⁽⁶⁾ وأما التفويض في الإمضاء، فهو تحويل المرسوم المفوض التوقيع نيابة عن رئيسه، وباسمه ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته، ويبقى صاحب الاختصاص الأصل بكامل صلاحياته، لأن التفويض في التوقيع يعطى بالنظر إلى شخص كل منهما "Intuitu Personae".

⁽¹⁾ De Formel. Op. Cit, p64 et S.

- Voir conclusion du commissaire du gouvernement. Romieu sous l'arrêt Mogambury.

⁽²⁾ Conclusions du commissaire du gouvernement Riboulet sur l'arrêt du CE du 01/08/1919 Saupiquet R, p 713.

⁽³⁾ Conclusion Meric sous. C. E, 28.06 1957 Société. X. R. D. P, 1957, p 1072.

⁽⁴⁾ Conclusion Bernard sous C. E, 30.06.1961. Procureur Gl de la cour des comptes Sieur Mazer. R. D. P, p 1961, p 859 et S.

⁽⁵⁾ Defornel. Op. Cit, p 65 et S.

⁽⁷⁻⁶⁾ يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص 214-215.

وللمزيد من التفاصيل في هذا الشأن، انظر:

- محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 1171.
- عبد الغني يسوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 130.
- عبد الغني يسوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 280.
- مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الخامسة، ص 673.
- ماهر خير نصر: الأصول العامة للقضاء الإداري، المرجع السابق، ص 355.
- طارق المجذوب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 376-377.
وفي المراجع الفرنسية:

- Odent : Contentieux administratif. Op. Cit, p 180 et s.

- (A) Delabadère : traité de droit administratif. Op. Cit, p 333.

- J. Pusoye : Une reforme souhaitable : La simplification des règles de délégation de signature des ministres. R. A, 1962, p 373.

وعليه يمكن القول بأن هذا النوع من التفويض هو عمل مادي، ويبدو وكأنه نوع من التنظيم الداخلي في الجهاز الإداري بحيث أنه لا يحرم الأصل من ممارسة اختصاصاته.⁽¹⁾

وعليه، فسنحاول في الفروع التالية بيان أحكام كل من هذين النوعين من التفويض والفوارق الجوهرية بينهما، وهذا من حيث مدى تجريد الأصل من اختصاصات المفوضة (الفرع الأول)، ومن حيث مرتبة القرار الصادر من المفوض إليه (الفرع الثاني)، ثم من حيث نهاية قرار التفويض من أشخاص أطراف التفويض (الفرع الثالث)، ومن حيث المدى الزمني التعويض من حيث العلاقة بين أطرافه (الفرع الرابع).

الفرع الأول

من حيث مدى تجريد الأصل من اختصاصاته المفوضة

يثور السؤال في هذا المجال، هل يتجرد المفوض - الأصل " **Le délégrant** " من كل سلطة بالنسبة للاختصاصات التي فوضها - نقلها إلى المفوض إليه " **le delegataire** " أم لا؟

وقد أجاب كلّ من الفقه والقضاء على هذا السؤال، بحيث بيّن بأن الحكم يختلف بالنسبة لكل نوع من التفويض. ، فالتفويض في الاختصاصات كما سبق الذكر، يؤدي إلى تخلي الأصل عن الاختصاصات التي فوضها، فلا يستطيع أن يمارسها إلا إذا ألغى قرار التفويض واسترد اختصاصاته وصلاحياته. وبالتالي يجب عليه الامتناع عن اتخاذ أي قرار يتعلق بالاختصاصات المفوض طوال مدة سريان التفويض. وأن أي قرار يصدر منه بشأنها يعتبر معيباً بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، ويعتبر تجاوزاً للسلطة.⁽²⁾

كما أن المفوض إليه يملك سلطة أصلية في هذا الشأن بحيث لا يستطيع الأصل أن يمارس إزاءها اختصاصاً منافساً. "**compétence concurrente**" ، والعلة في ذلك كما يرى الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله، تتمثل في أن التفويض في الاختصاص يحدث تعديلات في توزيع الاختصاصات بين موظفي الإدارة الواحدة، و أن قرار التفويض قد اتخذ صراحة وتمّ نشره، وعلم به الأفراد، فلا يصحّ بعد كل ذلك أن يمارس المفوض - الأصل - أية سلطة بشأن هذه الاختصاصات أو يصدر أي قرار يتعلق بها، لأن ذلك سيحدث لبلة واضطراب في العمل الإداري وعند الأفراد، ولأنه لا يصح القول بأن مباشرة

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، المرجع السابق، ص 81.
- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 131.

⁽²⁾ - Benoit (J. F.) op. Cit p 472.

- Meric. Conclusion sur C. E. 29.06.1957. « La délégation de pouvoir au contraire présente un caractère impersonnel, elle opère une nouvelle répartition des compétences en dessaisissant le délégrant du pouvoir qu'il a délégués au profit du délégataire ; le dernier est alors le seul à pouvoir légalement exercer le pouvoir délégué, le délégué ne peut plus prendre la décision dans la matière déléguée. »

- Voir le contraire; Guillaume tusseau ,le juge administratif et la delagation de pouvoir R.F. D. A 2005 ,P 935.

وقد منع المشرع الكويتي صراحة المفوض الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة ما دام قرار التفويض بها قائماً، انظر: - المادة 16 من المرسوم بقانون، رقم 116، لسنة 1992 بشأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها.

المفوض - الأصل - للاختصاص الذي فوضه يعتبر إلغاءً ضمنياً للتفويض، إذ لا يجوز أن يتم إلغاء التفويض إلا بقرار صريح، كما منح بقرار صريح⁽¹⁾. ومع ذلك فإن جانباً من الفقه الفرنسي ينتقد هذا الاتجاه إلى تجريد الأصل من اختصاصاته المفوضة. ويرى أن النص الآذن إنما يمنح الأصل مكنة تفويض اختصاصاته، ولكنه لا يسمح له بأن يتخلّى عنه، مثل الأصل في ذلك مثل السلطة التشريعية، التي تفوض بعض ما يدخل في اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، ويبقى لها مع ذلك حق التشريع فيه. فتجريد الأصل لا يكون إلا إذا أشار إليه صراحة النص الآذن به⁽²⁾.

وقد أفتى مجلس الدولة المصري بأن التفويض في الاختصاصات لا يجبُ سلطات الأصل نهائياً، بل للأصل حق ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض. وتطبيقاً لما تقدم يكون من حق الوزير بالرغم من تفويض وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور أن يباشر نفس الاختصاص⁽³⁾.

ونحن لا نوافق على هذا الرأي ونؤيد ما ذهب إليه اجتهاد القضاء الإداري الحديث والمشرع الكويتي من حيث أنه يحرم على الأصل التصرف، والبت في الاختصاصات المفوضة، ما دام لم يصدر قراره بهذا الشأن طيلة مدة التفويض.

أما فيما يتعلق بالتفويض في التوقيع فلا يحرم المفوض -الأصل- من حق التوقيع بجوار المفوض إليه طيلة فترة التفويض⁽⁴⁾.

ويرجع السبب في ذلك لاختلاف طبيعة التفويض في التوقيع عنه في الاختصاصات، هذا الأخير الذي يعتبر فيه المفوض إليه الفاعل الحقيقي " *L'auteur réel* " للتصرف الذي صدر منه بصفته مفوضاً في هذا الاختصاص، بينما يحتفظ المفوض -الأصل- بدور الفاعل الحقيقي للتصرف في التوقيع⁽⁵⁾.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 131.

- عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، المرجع السابق، ص 24.

- محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شبحا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 255.

(2) سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص 266.

<http://www.conseil d Etat>

C .E .22 Nov2004 ministre de la jounesse C/M .A .cpompetence concurrente entre le delegataire et le delegue

(3) انظر فتوى القسم الاستشاري المؤرخة في 23-9-1959، المجموعة السنة 13، ص 375.

كذلك فتوى الجمعية العمومية، في 10.08.1965، المجموعة السنة التاسعة عشرة، ص 442.

(4) سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 111.

(5) J. Vedel : Op. Cit, p 192.

(A) Delaubadère : Traité de droit administratif, Tome 1, 9^{ème} Ed. L. G. D. J. Paris, 1984, p 331.

الفرع الثاني

مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه

لقد طرح السؤال حول مرتبة ودرجة القرارات الصادرة بالتفويض، هل تأخذ مرتبة المفوض، أو المفوض إليه؟

بالنسبة للتفويض في الاختصاصات -السلطة- تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه نفسه لأنه أصدرها بما له من سلطة بشأن الاختصاصات المفوضة إليه.

وعليه، فإن هذه القرارات التي يصدرها بهذه الصفة تأخذ مرتبته بحكم مركزه في الهرم الوظيفي للإدارة ولا تأخذ مرتبة المفوض.⁽¹⁾

فالتفويض في الاختصاصات يعدل في الطبيعة القانونية للقرار في التدرج الرئاسي فتتحدد قوة ومرتبة القرارات بحسب مرتبة المفوض إليه.

فمثال ذلك، الاختصاص الوزاري المفوض للمحافظ، يصبح لدى ممارسة هذا الأخير لهذا الاختصاص قرارا للمحافظ -وهو بمثابة قرارا ولائي في النظام الجزائري- ولا يعتبر قرارا وزاريا ويطعن فيه قضائيا بهذه المثابة.

وعلى المفوض إليه أن يتحمل كل مسؤولية محتملة بالنسبة للقرارات الصادرة عنه، بناءً على هذا التفويض⁽²⁾، ويرفع أي طعن في القرارات اتجاه المفوض إليه وحده.

كما أن هذا الأخير يسأل عنده وحده مدنيا في حالة الخطأ الشخصي، ولا يسأل عنه الأصل⁽³⁾ وهذا في كل الأنظمة المقارنة.⁽⁴⁾

وفي هذا المجال، ثار التساؤل عما إذا كان المفوض، يباشر السلطة الرئاسية على المفوض إليه في التفويض في الاختصاصات التي تم التفويض فيها؟

ولقد اختلف الفقه حول طبيعة هذه الصلة وفي تحديد أبعادها.

(1) محمد سليمان الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 725.
- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 188.
- صبيح بسكوني: المرجع السابق، ص 341.
- فوزي حبيش: المرجع السابق، ص 185.

(2) (André) Delaubadère : Op. Cit, p 333.

(3) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 151.

(4) فوزي حبيش: المرجع السابق، ص 185.

Vignal : Op. Cit, p 53.

C. E. 29. 7. 1953. BRUGNONI. R, p 600.

-Voir Larrosa recherche sur la notion de hiérarchie en droit administratif français .thèse ,Toulouse 1 ,1998 ,
P 133.

فالبعض يرى أن العلاقة بين المفوض - الأصيل والمفوض إليه في هذا النوع من التفويض لا تحكمها السلطة الرئاسية التدريجية، ولهذا فإن المفوض لا يملك إصدار أوامر وتوجيهات إلى المفوض إليه، وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه، سواء بالتعديل أو الإلغاء، أو لعدم الملائمة، وأن كل ما يستطيعه الأصيل هو مراقبة القرارات الصادرة عن المفوض إليه للتأكد من عدم مخالفتها لمبدأ المشروعية، أو تخطي حدود السلطات والاختصاصات المفوضة إليه. وأن في هذه الحالة يستطيع أن يلغي التفويض، وأن يلغي القرارات غير المشروعة فضلا عن ممارسته سلطته التأديبية على المروؤس المفوض⁽¹⁾

" Le pouvoir disciplinaire sur le subordonné délégué "

ولكن جانب آخر من الفقه، ذهب إلى أحقية الرئيس المفوض في مباشرة سلطته الرئاسية على المروؤس المفوض إليه، وأن له الحق أن يصدر إلى المروؤس ما يراه من تعليمات، وأوامر تتعلق بالاختصاصات المفوضة ولكنه لا يملك أن يحل محله في هذه الاختصاصات، لأن ما سيصدره من قرارات في شأن السلطات والاختصاصات المفوضة تعتبر باطلة.⁽²⁾

ولكن قد يحدث وأن يتم التفويض إلى شخص لا ينتمي إلى ذات الوحدة الإدارية التي ينتمي إليها الأصيل، كأن يفوض وزير الاقتصاد اختصاصاته إلى مدير مؤسسة عامة تابعة لوزير آخر كوزير الصحة مثلا، فمن يمارس عندئذ السلطة الرئاسية اتجاه رئيس المؤسسة في الموضوع الذي فوض فيه؟ هل هو وزير الاقتصاد أم وزير الصحة؟

فقد ذهب الفقه الغالب، أن من له حق ممارسة هذه السلطة هو الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل التي فوضت أي وزير الاقتصاد، وقد تعددت الجهات الرئاسية بالنسبة للمفوض إليه الواحد إذا ما آلت إليه بموجب التفويض اختصاصات من مصادر متعددة. كما هو الحال في تفويض عدد من الوزراء جزءا من اختصاصاتهم للولاية كل في نطاق ولايته، فمن يمارس السلطة الرئاسية؟ فمثلا إذا فوض كل من وزير التربية والتعليم ووزير الصحة اختصاصاتهما التأديبية في نطاق الولاية للوالي. فإن التعقيب على أعمال الوالي لوزير التربية فيما يخص اختصاصاته، ولوزير الصحة فيما يخصه أيضا⁽³⁾، كل ذلك في مجال التفويض في الاختصاصات، أما التفويض في التوقيع فإن القرار الصادر من المفوض إليه ينسب إلى الأصيل -المفوض- نفسه ويأخذ قوة ومرتبة الأصيل بالنظر إلى مرتبته وموقعه في السلم الإداري.

(1) للتفاصيل أكثر حول وجهة النظر هذه، انظر:

- عبد الفتاح حسن، التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 152.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية.

(2) Olivier: Op. Cit, p 380.

- Groschens (J. C.): Op. Cit, p 204.

- J. M. Aubry R. Drago : Traité de contentieux administrative. Op. Cit, p 576.

(3) طارق المجنوب، المرجع السابق، ص 380.

قرارات – مقررات- " **Decisions** " رئيس الدائرة في النظام الإداري الجزائري، وهو مفوض في التوقيع عن الوالي، تأخذ قوة مرتبة قرارات الوالي، وكذا قرارات مديري الإدارة المحلية، ويتم الطعن فيها أمام القضاء الإداري بهذه الصفة. وكذلك مقررات وقرارات الأمين العام للوزارة التي يُمضيها باسم الوزير فهي قرارات وزارية، لأن مدير الديوان أو رئيس الديوان في الوزارة كل منهما مفوض في التوقيع دون الاختصاصات.

فالعلاقة في مثل هذه التفويض أكثر وضوحاً، فهو يملك ممارسة سلطاته الرئاسية بإصدار التعليمات والتوجيهات إلى المفوض إليه عند نقل التفويض إليه. كما يملك أن يحل محله في مباشرة التوقيع. ولكنه لا يملك أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوض بشأن موضوع التفويض، لأنها تنسب إليه وتعتبر كأنها صادرة منه شخصياً. فهو على ذلك لا يملك إزاء هذه القرارات إلا ذات السلطة التي يملكها بالنسبة للقرارات الصادرة منه في غير حالة التفويض. وهذا يعني أنه يملك سلطة سحب هذه القرارات إذا كانت منعدمة، ويستطيع أن يسحبها خلال مواعيد الطعن بالإلغاء المحددة قانوناً.⁽¹⁾

الفرع الثالث

المدى الزمني للتفويض من حيث العلاقة بين أطرافه.

أولاً، وفي ما يتعلق بالتفويض في الاختصاصات، فإن أي تغيير يطرأ على شخص الأصل " **Le Titulaire** " أو على شخص المفوض إليه " **Déléataire** " لا ينهي التفويض ما لم ينص صراحة على ذلك في النصّ الأذن به، أو في قرار التفويض ذاته.⁽²⁾ فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أن قرار التفويض يعتبر قائماً رغم صدوره في سنة 1957 بالرغم من أن العمل الذي استند إليه صدر في عام 1948، فالمجلس لا يرى ضرورة تجديد التفويض عند كل تغيير يطرأ على أطرافه.⁽³⁾ لأن الأصل في هذا النوع أنه ذو صفة مجردة ويوجه لشاغل الوظيفة بصفته " **Es Qualité** " لا بشخصه " **Es Personae** ".⁽⁴⁾ مما يرتب نتيجة بالغة الأهمية، وهي بقاء التفويض قائماً بالرغم من انتهاء أي من أطرافه ولا يحتاج إلى تجديد صريح للاستفادة منه من المفوض إليهم المتتابعين، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا خاصة في قضية شركة إكس " **Société X** ".⁽⁵⁾ وهذه تعتبر إحدى مزايا هذا النوع من التفويض،

⁽¹⁾ صبيح بسكوني: أثر القرار الإداري في توقيع التفويض، مجلة كلية الحقوق، مصر، عدد 6، ص 204.

⁽²⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 153.

C.E. 25. 03. 1960. Sieur De Lambilly R ; p 882.

⁽³⁾ C. E. 28-06-1957. Société X. R. D, p 1957, p 1072. Conclusion Meric.

⁽⁴⁾ Bernard Gournay : Administration publique. DALLOZ. 1967, p 156.

"La délégation de compétence est une délégation consentie abstraitement d'autorité à autorité, par conséquent si le titulaire de la compétence supérieure ou celui de la compétence inférieure vient à changer la délégation de compétence subsiste, tant qu'elle n'est pas révoquée."

⁽⁵⁾ (André) De Laubadère, Op. Cit, p 332.

« La délégation de pouvoirs vise quant à son bénéficiaire, le titulaire d'un poste in abstracto. »
C. E. 28-06-1957. Arrêt précité.

فإذا أصدر وزير عدة قرارات بالتفويض بالاختصاصات، فلا يحتاج من يليه في المنصب إلى إصدار هذه القرارات ذاتها من جديد. لأن قرارات التفويض كغيرها من القرارات الإدارية يحكمها المبدأ العام فيما يتعلق بانتهائها وهو الإلغاء بقرارات صريحة تكون من ذات المرتبة على الأقل، أو بانتهاء أجلها المحددة فيها، أو انتهاء الظروف التي صدرت من أجلها. فقرار تفويض صادر من وزيرين لا يمكن إلغاؤه من وزير واحد.⁽¹⁾

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إذا صدر التفويض استنادا إلى نص في القانون ثم ألغي هذا القانون واستبدل به قانون آخر يحتوي على نص مماثل فإن قرار التفويض لا يسقط، ولو غير القانون الجديد في الأسلوب التعيين للأصل، ذلك أن القانون الأخير (قانون حالة الطوارئ لعام 1957) الذي وردت فيه نفس المادة 17 التي كانت في عام 1954 المتعلق بالأحكام العرفية".⁽²⁾

كما لا يسقط قرار تفويض الاختصاصات ويبقى ساري المفعول إذا صدر لصالح رئيس مصلحة ثم أعيد تنظيمها، وتغيرت تبعاتها.⁽³⁾

أما فيما يخص النوع الآخر من التفويض، وهو التوقيع بالنيابة، فإن السمات الأساسية لهذا النوع أنه يقوم على أساس الثقة الشخصية - بين طرفيه. فمن الطبيعي أن يتأثر وجوده بأي تغيير يطرأ على شخص الأصيل أو المفوض إليه، ما عدا الحالات الاستثنائية التي يتحدد فيه المفوض إليه بصفته وليس باسمه.⁽⁴⁾

وعليه، فالتفويض في التوقيع ينتهي إذا ترك المفوض إليه المنصب نهائيا. إما بالتسريح، أو الاستقالة، أو الوفاة، أو إذا ترك الوظيفة التي أهلكته لتلقي التفويض، والتحق بغيرها من الوظائف. وينتهي التفويض عندئذ بنشر قرار النقل أو قرار التعيين الجديد وليس بصدوره،⁽⁵⁾ ولذلك فإن استقالة الوزير والوزارة تسقط جميع تفويضات التوقيع، وفي حالة إعادة تعيين الوزير، يجب إعادة تفويضات التوقيع لمعاونيه.⁽⁶⁾

وتعتبر هذه السمة من أهم مثالب -عيوب- التي ينسبها الفقه إلى تفويض التوقيع، حيث يتوجب على كل وزير، أو صاحب اختصاص أصيل معين جديد، أن يكون في حاجة إلى استصدار وإصدار العديد من قرارات التفويض من أجل سد الثغرة، التي نتجت عن سقوط التفويضات التي تمت في عهد من سبقه في

⁽¹⁾ C.E 13-11-1964. Union nationale des camps aménagés de France.

⁽²⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا. 1964-01-04، المجموعة، السنة 9، ص 393.

⁽³⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 155.

⁽⁴⁾ انظر: على سبيل المثال المرسوم الصادر في 1947 الذي أوجب على الوزير تحديد المفوض إليه باسمه الشخصي.

⁽⁵⁾ Voir : C. E 28-06-1957. Ste X précitée.

⁽⁶⁾ Liet-Veau : La cloaque des délégations des signatures R. A. 1949, p 581.

الوظيفة، وأن إغفال ذلك يؤدي إلى صدور قرارات عن المفوض إليه بعد انتهاء التفويض، تكون بعيب عدم الاختصاص " Vice D'incompétence " وبالتالي الإلغاء القضائي.⁽¹⁾

ولهذا فقد خفف مجلس الدولة الفرنسي من هذه الشروط بالنسبة للتفويضات الوزراء، فقد أجاز البقاء على تفويض الوزير عند الاستقالة الجماعية للوزراء، ولكن تم تعيين الوزير نفسه في نفس الوزارة فإن تفويضه بالتوقيع الذي جاء ممنوحا لمدير الإدارة القانونية والمالية بنفس الوزارة يبقى ساري المفعول.⁽²⁾

وفي حكم سابق لمجلس الدولة قضى بأنه إذا فوض الوزير توقيعه لمدير مكتبه ثم استقالت الوزارة وأعيد تعيين الوزير في ذات الوزارة، وعاد وأصدر قرار جديدا بالتفويض لذات المدير، فإن التفويض لا يعتبر قائما في الفترة ما بين استقالة الوزير وصدور قرار التفويض الجديد، لأن قرار التفويض يسقط تلقائيا باستقالة الوزير.⁽³⁾

لأن الوزير في الحالة الأولى لا ينقطع عن وظيفته بالاستقالة إلى غاية تعيين الوزير الجديد، حيث يبقى يسير الأمور الجارية، وبالتالي لا تسقط تفويضاته السابقة إذا أعيد تعيينه في نفس الوزارة.

أما في الحالة الثانية، فإن المبدأ هو انتهاء مهام مدير مكتب الوزير تلقائيا بمجرد استقالة الوزير ولا يعود إلى وظيفته إلا بعد تعيين جديد من الوزير، وإصدار قرار جديد بتفويض التوقيع.⁽⁴⁾

وخلاصة القول أن تفويض التوقيع يعتبر وسيلة تسمح للأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته دون أن يتخلى عن ممارستها، وبالتالي فهذا يحثه على أن يفوض لأكبر قدر ممكن من معاونين أو المرؤوسين، فهو يعهد بالتوقيع نيابة عنه وباسمه، ولكن لا يتنازل عن هذه السلطات المفوضة. ويظل قرار المفوض إليه تحت مسؤولية الأصيل. إذ القاعدة: "أنه لا تفويض في المسؤولية في كل الأحوال".⁽⁵⁾

(1) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 161.
- سعيد الحكم: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 432.

(2) C. E. 09-03-1951. Sierus Verbecke et LaCroix. R, p 144.

(3) 13-07-1951. Société protectrice des animaux. R. p 403.

(4) Viraley : Op. Cit, p 104.

- C. E. 10-01-1951. Discours. R, p. 12. d'après André Delaubadère, Op. Cit, p 332.

(5) يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 314، 320.
- فوزي حبش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1999، ص 184.
- وللمزيد من التفاصيل حول المدى الشخصي لنوعي التفويض راجع في المراجع الفرنسية:

- (M) Waline : Précis de droit administratif. Op. Cit, p. 333.

- (J) Vedel : droit administratif. Op. Cit, p 192.

- ® Odent : Contentieux administratif. Op Cit, p 1806.

C. E. 28-06-1961. Ministre de la construction C. Demoiselle. Larivain R, p 438.

- Voir les récentes modifications en droit français le décret N= 2005 – 850 du 27 juillet 2005 ,relatif aux délégations de signature du nombre du gouvernement ,ce texte brouille les distinctions traditionnelles entre les deux types de délégations .que le changement du nombre de gouvernement ne met pas fin a la délégation de signature ,et qu elle s opère Es qualités .R. F. D. A .septembre ,octobre 2005 . P 940.

وفي النظام القانوني الجزائري، فإنه بالرغم من وجود نصوص خاصة بالتفويض في التوقيع - مراسيم التفويض " **Décrets** " إلا أنه بالنسبة للتفويض في الاختصاصات لم نعثر على نص خاص ينظم هذه المسألة، وأن القانون والقضاء الجزائريين لا يعرفان إلا نوعا واحدا من التفويض، وهو التفويض في الإمضاء.

ويا حبذا لو يستدرك المشرع هذا النقص في هذا الأمر الهام، من أمور تسيير وتنظيم الإدارة العامة، الذي بلغت فيه بعض الأنظمة شأنا كبيرا.

المبحث الثالث

آثار التفويض: التفويض والمسؤولية

يترتب على استعمال الأصل مكنة التفويض إلى مرؤوسيه مظهران أساسيان، ونتيجة هامة.

فمن جهة، أنه بمجرد استخدام الأصل إمكانية التفويض فإنه ينشأ عن ذلك تعديل في كل من اختصاصاته واختصاصات المفوض إليه، حيث تزداد اختصاصات المفوض إليه، وينقص من اختصاصات الأصل بما انسلخ عنه من اختصاصات لصالح المفوض إليه، ولكن الأصل من حيث المبدأ يبقى محتفظا باختصاصاته بصفة أصلية، بحيث يمكنه إلغاء التفويض في أي وقت شاء.

ومن جهة أخرى تتغير العلاقة الرئاسية بين الأصل والمفوض إليه، حيث تتولد عن التفويض علاقات رئاسية من نوع جديد تؤدي إلى تغيير في نظام المسؤولية كما أنه نتيجة كون الأصل هو السلطة التي أسندت الاختصاصات، فإنه يكون من حقها أن تنتهيه إذا كان منحه لا يتفق والصالح العام.

وقد ينتهي التفويض بغير هذا الطريق إذا شاب قرار التفويض أي عيب من العيوب المقررة في القضاء الإداري، وقد يبقى بعض آثاره مما يحفظ حقوق المضرورين حسني النية.

وعليه، فسوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: سلطات الأصل.

المطلب الثاني: سلطات المفوض إليه.

المطلب الأول

سلطات الأصل

عندما تتجه نيّة الأصل نحو استخدام إمكانية التفويض ، فإنه يجب عليه والحالة هذه أن يراعي بعض الأمور، لأنه بصدور قرار التفويض سوف تنشأ علاقات قانونية جديدة فيما يتعلق بالاختصاصات التي خوّله له الأصل بمحض إرادته، وبقرار منه من مجال اختصاصاته إلى مجال اختصاص المفوض إليه.

ولكن السؤال المطروح ما مدى سلطات الأصل بالنسبة لهذه الاختصاصات المخوّلة إذا مارس المفوض إليه هذه الاختصاصات؟ فهل يمكن للأصل ممارستها صحبة المفوض إليه؟ وهل يملك الأصل حق الرقابة على الاختصاصات المفوض؟ وإلى أي مدى تصل هذه الرقابة؟

وهذا ما سوف نجيب عنه في الفروع التالية:

الفرع الأول: سلطات الأصل فيما يتعلق باستخدام إمكانية التفويض

الفرع الثاني: سلطات المفوض إليه

الفرع الثالث: رقابة الأصل على الاختصاصات المفوضة

الفرع الرابع: إنهاء التفويض

الفرع الأول

سلطات الأصل فيما يتعلق باستخدام إمكانية التفويض

حينما يرخص نصّ آذن بالتفويض لإحدى السلطات الإدارية إمكانية التفويض بجزء من اختصاصاتها، فإنه يحدّد عادة نطاقاً معيناً تمارس في حدوده هذه الإمكانية، ومن ثمّ يتعيّن عليها ممارستها في هذا النطاق.

وبناء عليه، فإنه لا يجوز للأصل أن يفوض فيما لا يملك من اختصاصات، أو في أكثر مما يملك حيث يعتبر ذلك تعدياً على مجال اختصاصات سلطة أخرى.

فلو أن النصّ الإذن حدّد من يفوض إليهم بأسمائهم، أو صفاتهم تعيّن على الأصل أن يكون قراره بالتفويض ينصبّ على هؤلاء الأشخاص دون غيرهم، وكذلك الأمر فيما لو حدّد النصّ الإذن موضوعات معينة للتفويض، أو ترتيباً معيناً لأشخاص أو حدّد التزاماً على جانب الأصل باستخدام مكنة التفويض في حالات معينة وجب مراعاة ذلك كلّها وإلا شاب قرار التفويض عدم المشروعية.⁽¹⁾

الفرع الثاني

سلطات الأصل فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة

كمبدأ عام لا يجوز للأصل أن يمارس عملاً سبق أن فوضه إلى سلطة أخرى إلا إذا ألغى ذلك صراحة. وهذا لما يترتب على ذلك من ازدواج في ممارسة الاختصاص وإنما له أن يشرف على القرارات الصادرة من المفوض إليه.

وقد استقرّ الفقه والقضاء الإداريين في جمهورية مصر العربية على هذا المبدأ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها تقول: "أنه لا يسوغ القول باختصاص رئيس المصلحة المركزي بتوقيع العقوبات على موظفي فروع الوزارة بالمحافظة بما يؤدي إليه هذا القول من ازدواج في الاختصاص وهو أمر تأباه طبيعة الأشياء، ومقتضيات التنظيم الإداري للمصالح العامة، ويضطرب معه سير المرافق العامة بانتظام."⁽²⁾

ويمكن أن نستخلص في هذا الحكم مبدأين قررتهم المحكمة العليا، وهما:

أولاً: إن الازدواج في الاختصاص أمر تأباه طبيعة الأشياء ويخلّ بحسن سير المرافق العامة.

ثانياً: إنّ التصديّ للاختصاص لا يتمّ إلا بناء على حكم القانون، أصالة أو تفويضاً، وفي أي من الحالتين المنوه بهما في المبدأ الثاني، إذا تمّ التصديّ بالمخالفة لهما كان المتصديّ مغتصباً للسلطة. ومن ثمّ فإذا فوّضت إحدى السلطات اختصاصاً معيناً لا يصحّ للسلطة الأصلية أن تتصديّ لممارسة هذا الاختصاص

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 92 وما بعدها.

⁽²⁾ انظر حكمها الصادر في 11 نوفمبر 1967.

وإلا حدث الازدواج في ممارسته، وهو الأمر الذي يخالف ما انتهت المحكمة في المبدأ الأول، كما أن القانون الفرنسي قد أخذ بمبدأ تجريد الأصل للاختصاصات المفوضة وذلك نظرا لما يؤدي إليه الاختصاص من تحويل للسلطة من الأصل إلى المفوض إليه، ومن ثم لا يجوز للأصل ممارسة اختصاصات موازية، حرصا على مبدأ وجوب تحديد الاختصاصات ووضوحها. كما أن في ممارسة ومباشرة هذه الاختصاصات الموازية "**Competences parallèles**" إضاعة لحكمة التفويض التي تهدف إلى نقل مركز السلطة إلى من هم أقرب إلى خطوط التنفيذ المباشر.⁽¹⁾ كل هذا فيما يخص التفويض في الاختصاصات، أما النوع الثاني من التفويض وهو التفويض في التوقيع، فيجوز للأصل ممارسة اختصاص مواز، وهذا الأمر يتفق ولا يتعارض مع هذا النوع من التفويض.

وهذا لا يختلط أيضا بالسلطة الرئاسية لا يتمتع بها الأصل بالنسبة للمفوض إليه وحققها في التعديل أو الإيقاف، أو الإلغاء لقرارات المفوض إليه، فيما يتعلق بقرارات التفويض أو غيرها.⁽²⁾

أما في حالة ما إذا لم يكن للمفوض إليه سلطة رئاسية بالنسبة للأصل، فإنه يمكن لهذا الأخير في هذه الحالة أن يلجأ إلى السلطة الرئاسية المشتركة، وقد يكون هذا مبررا له فيما بعد لإلغاء قرار التفويض.

وقد عرف النظام الإسلامي أيضا مبدأ عدم ممارسة الأصل لاختصاص مواز ووضوح الاختصاصات لدى ممارستها.

فقد كان الخليفة لا يستطيع أن يمضي أمرا على خلاف ما يقرره وزير التفويض باجتهاده، أو كان يخص أحد التصرفات المالية فيما عدا حالة تعيين الحكام، فلها حكم خاص.

وفي هذا يقول الماوردي: "فإذا كان في حكم نفذ على وجهه، أو في مال وضع في حقه، ولم يجز نقض ما نفذ باجتهاده من حكم ولا استرجاع ما فرق برأيه من مال"⁽³⁾

أما في حالة تعيين الحكام فقد كان يراعى الأسبقية بين الخليفة ووزير التفويض في إجراء هذا التعيين ويبقى الأسبق تعيينا منهما، ولعل في خطورة هذا الاختصاص ما يبرر للخليفة حقه في ممارسته إلى جانب وزير التفويض، وأن يحتفظ برقابته الكاملة على ممارسة هذا الاختصاص والحلول محل الوزير المفوض إذا أساء استخدامه بتعيين آخرين بدلا ممن عينهم هذا الوزير، ولا يخل هذا بمبدأ الاختصاص الموازي ما دام أن ذلك عرفا قد جرا العمل به. ويعتبر هذا داخلا في مجال تحديد الأصل للاختصاص الممارس منه في موضوع الاختصاص الموازي.

(1) عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص 149 وما بعدها، وقد خالف القضاء الفرنسي هذا المبدأ في حكمه

-C. E. du 22 – 11- 2005, ministre de la jeunesse C/ M. A.

(2) للمزيد من التفاصيل حول فكرة السلطة الرئاسية، انظر:

- عمار عوادي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.

(3) أبو الحسن علي بن محمد حبيب المصري البغدادي الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة التوفيقية، القاهرة، 1978، مراجعة ج. محمد فهمي سرحان، ص 23.

والجدير بالذكر، أننا نجد هذا المفهوم واضحاً لدى الفقهاء المسلمين بل مجمع عليه منهم، وكذا مفهوم السلطة الرئاسية، وكيفية ممارستها واتساقها مع هذا المبدأ خلافاً لما رأينا من عدم استخلاص الفقه والقضاء الوضعي إلا بعد تطور طويل.⁽¹⁾

الفرع الثالث

رقابة الأصل على الاختصاصات المفوضة

من حيث المبدأ العالم يخضع المفوض إليه حين يمارس الاختصاصات المفوضة لنفس قواعد الرقابة التي يخضع لها حين يمارس الاختصاصات العادية، سواء كانت هذه الرقابة صادرة عن سلطة رئاسية "Autorité hiérarchique" أو سلطة وصائية "Autorité de tutelle".

ويذهب بعض الفقه⁽²⁾ إلى أنه إذا كانت قوانين التفويض بالاختصاص تسمح للرئيس بأن ينقل بعض اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه، فإن التفويض لا يعفيه من مسؤولية ما فوض فيه، "لأنه لا تفويض في المسؤولية"، ولأن سلطة الرئيس تمتد لتشمل الإشراف على جميع أعمال وتصرفات المرؤوسين، سواء استمدوا اختصاصاتهم من القوانين واللوائح مباشرة أو من قرارات التفويض ومن ثم فإن قرارات التفويض تخضع لإشراف الأصل وفقاً للقواعد المنظمة للتفويض في الاختصاص.

وقد عرف النظام الإسلامي الرقابة على الاختصاصات المفوض، حيث لم يكن ليتخلى الأصل من مسؤولية ما فوض فيه. ومن ذلك ما كان يفعله الخليفة هارون الرشيد مع وزيره المفوض يحيى بن خالد البرمكي، حيث كان يستدعيه ليسأله فيما أتمه من أعمال.

فقد جاء في الأحكام السلطانية: "فإن كان في تقليد وال وتجهيز جيش وتدبير حرب جاز للخليفة - الإمام - معارضته بعزل المولى والعدول بالجيش حيث يرى، وتدبير الحرب بما هو أولى للإمام أن يستدرك ذلك من أفعال نفسه، فكان أولى أن يستدركه من أفعال وزيره."⁽³⁾

وكانت وسيلة الخليفة أو الولي المفوض في الإشراف على تابعيه بما فوضوا إليهم به من اختصاصات رسل يطلق عليهم "أصحاب البريد" مهمتهم نقل الأخبار عن هؤلاء التابعين.⁽⁴⁾

وعليه، فالمبدأ هو عدم التفويض في المسؤولية أو تفويض الالتزام، فالشخص الذي فوض إلى مساعديه جزءاً من سلطاته أو توقيعه يبقى دوماً ملتزماً أمام رئيسه عما قام بتفويضه، وسيتبع هذا أن

(1) يوسف الشلب: مرجع سابق، ص 100.

(2) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1971، ص 175 وما بعد.

(3) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 26.

(4) يوسف الشلب، مرجع سابق، ص 102.

مسؤولية الأصل عن السلطة المفوضة لا زالت قائمة، وبالتالي فإنه يتعين أن يتابع ممارسة الاختصاصات المفوضة سواء أثناء التفويض أو بعده، وهذا للاستفادة فيما يتم من تفويضات مستقبلية.⁽¹⁾

الفرع الرابع

سلطة إنهاء التفويض

من الطبيعي أن السلطة التي تملك منح الاختصاص تكون لها القدرة على إنهائه، ولذا يبدو أمرا عاديا أن يكون للأصيل سلطة ومكنة إنهاء التفويض الذي أصدره، وقد ينتهي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كانهاء مدته إن كان قد حدد له أجل ينتهي فيه أو يتحقق الهدف الذي منح من أجله، أو لمحاولة الأصيل استرجاع الاختصاص المفوض به واسترداده، وتطبق في هذا الشأن القواعد العامة بشأن اتخاذ القرار العكسي أو مبدأ توازي الاختصاصات⁽²⁾

" **La règle du parallélisme des compétences** " ، ومقتضى ذلك أنه فيما عدا ما استثنى بنص قانوني صريح فإن الاختصاص في سحب قرار أو إلغائه أو تعديله ينتمي إلى مجال السلطة المختصة باتخاذ القرار الأصلي.

فالسلطة التي تمنح رخصة القيادة هي السلطة المختصة بسحب هذه الرخصة وكذلك الأمر إذا كانت إحدى السلطات معلقة اتخاذ القرار على موافقة السلطة أخرى فإن نفس اتفاق السلطتين يجب أن يتم لإلغاء هذا القرار أو تعديله.⁽³⁾

ولا يعتبر إنهاء التفويض عقوبة تأديبية، بحيث يجوز للمفوض إليه أن يطلب الاطلاع على ملف خدماته قبل إصدار القرار.⁽⁴⁾

وقد ينتهي التفويض بإلغاء النص الإذن بالتفويض، وبالتالي يترتب على ذلك انتهاء كل التفويضات الصادرة استنادا إليه.

وطبقا لنظرية الأثر المباشر للقانون، فإن هذا الإلغاء لا يؤثر على قرارات التفويض التي سبقت إلغاء النص الإذن. كما يبقى من التفويضات ما يتفق مع النص الإذن الجديد.⁽⁵⁾

(1) صلاح الشنواني: التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، دار الأحد البحري، بيروت، 1966، ص 124.

(2) سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 272.

« **Le maintien de la responsabilité du délégant n'exclut en rien celle de l'agent recevant délégation. En effet, tout agent est personnellement responsable, tant sur le plan disciplinaire que pénal des fautes commises dans l'exercice de ses fonctions** ». Voir : Yves Palau : Revue française de droit administratif, 1998, p 812.

(3) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، مرجع سابق، ص 429.

(4) محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري، دار الفكر العربي، 1878، ص 648.

(5) انظر التفويضات التي صدرت في ظل القانون رقم 390 لسنة 1956، فإنه يصدر القانون رقم 42 لسنة 1967، بحث تضمن أحكام مخالفة لما جاء في قانون 1956، لكنه أبقى من التفويضات السابقة ما كان متفقا مع أحكام القانون الجديد، ويسقط ما كان مخالفا للأحكام الجديدة وتعود السلطات إلى الاختصاصات الأصلية لها.

والجدير بالملاحظة أن التفويض في الاختصاصات يتم بطريقة غير شخصية "Impersonnelle"، ولذلك لا ينتهي عند انتهاء مهام الأصل، وعلى العكس من ذلك التفويض في التوقيع حيث ينتهي بانتهاء مهام كل من الأصل أول المفوض إليه.⁽¹⁾

المطلب الثاني

سلطات المفوض إليه

يترتب على تلقي المفوض إليه زيادة في اختصاصاته بمقدار التفويض الذي أسند إليه، وسنتناول في الفرعين التاليين طبيعة هذه الاختصاصات المفوضة وهل لها نفس الطبيعة القانونية التي هي للاختصاصات المفوض إليه الأصلية؟ أم أن له طبيعة خاصة؟ وما هي حدود ممارسة المفوض إليه لهذه الاختصاصات الجديدة؟

الفرع الأول

طبيعة الاختصاصات المفوضة

تتميز الاختصاصات الجديدة بالنسبة للمفوض إليه بأنها تحمل صفة التأقيت "Temporaire" وذلك راجع إلى أن الأصل من حقه أن ينهي هذا التفويض فهي بذلك اختصاصات عابرة، وفيما عدا ذلك هل تختلف اختصاصات التي يمارسها المفوض إليه عن باقي اختصاصاته الأصلية؟

ويرى البعض⁽²⁾ أن المفوض إليه يباشر الاختصاصات المفوضة إليه كما لو كان يباشر اختصاصا أصليا، أو كما لم يكن هناك تفويض، ويحاول البعض الآخر المطابقة بين طبيعة الاختصاصات المفوضة والاختصاصات الأصلية بالتقليل من أهمية الصفة العابرة له.⁽³⁾ وذلك بالقول بأن القرار الوزاري الذي تخول به سلطة مختصة جزءا من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى مع الاحتفاظ بهذا الاختصاص لمفوض به بصفة أصلية يعدّ تحويلا أو تنازلا منها عن الاختصاص المفوض، وأن الاختصاص الأصل لا تملكه إلا السلطات المؤسسة. فإذا كان المفوض إليه قد تلقى اختصاصاته عن الأصل، أفلم يتلقى الأصل بدوره هذا الاختصاص من المشرع أو من الدستور؟

وفي مجال التطبيق فإن الاختصاصات المفوضة تختلط بالأصلية⁽⁴⁾، حتى يمكن القول بأن المفوض إليه يملك اختصاصات أصلية في كلتا الحالتين، وذلك لأن المفوض إليه ملزم بممارسة

(1) انظر موسوعة دلو، ص 40.

Encyclopédie DALLOZ, précité, p 40.

(2) H. Maisl : Recherche sur la notion de compétence en droit public français ; thèse. Paris. 1972, p 337. - مرجع أشار إليه محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص 395.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص 126.

(4) محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 396.

الاختصاصات المفوض إليه التزامه بممارسة الاختصاصات الأصلية، وذلك باعتباره موظفاً عاماً. والقاعدة العامة أن الاختصاص ليس حقاً يجوز له ممارسته أو عدم ممارسته حسب هواه، فهو عندما يمارس اختصاصه فإنه يمارسه بهدف تحقيق المصلحة العامة. فإذا كان الأمر كذلك فإن طبيعة السلطة التي يمارسها كل منهما طبيعة واحدة. ويؤكد ذلك القضاء المصري حيث أنه لا يتطلب من المفوض إليه عند ممارسته للاختصاصات المفوضة بأن يشير في قراراته إلى أنها صدرت بناء على تفويض.

الفرع الثاني

المظهر القانوني لالتزامات المفوض إليه

إن الاختصاص بصفة عامة وجد لكي يمارس، فهناك إذا التزم مبدئي على كل سلطة إدارية بممارسة اختصاصاتها، وينظم القانون الجزاء على مخالفة هذا الالتزام، ومن ثمّ، فإن على المفوض إليه التزام باحترام القرار المحال عليه بالاختصاص المفوض به، والعمل بمقتضاه.⁽¹⁾

وعلى سبيل المثال، أنه في حالة امتناع مساعد العمدة - رئيس البلدية أو المستشار البلدي عن ممارسة التفويض الممنوح له، فإن هذا الامتناع يعتبر سبباً لتحريك السلطة التأديبية ضده. ويمكن أن تصل إلى حد التسريح - الطرد - هذا فيما إذا كان الأصيل سلطة رئاسية للمفوض إليه.⁽²⁾ أما إذا لم يكن الأصيل سلطة رئاسية للمفوض إليه، فإنه لا يملك سلطة تأديبية نحوه، مثال ذلك: التفويض الذي يصدر من الوزير للمحافظ، فبالرغم من أن المحافظ يعتبر في ظل مرسوم 14 مارس 1964 ممثلاً لكل وزير في نطاق المحافظة، إلا أنه لا يعد مرئوساً لكل منهم. وإنما يخضع في السلطة الرئاسية لوزير الداخلية، فيما يتعلق بصفته التمثيلية للسلطة التنفيذية في نطاق المحافظة.⁽³⁾

ويرى البعض بأنه ينشأ عن رفض المفوض إليه ممارسة الاختصاص، فراغ لا يسدّه إلا اعتبار المفوض إليه في هذه الحالة صاحب اختصاص، بحيث إذا رفض ممارسته، فإنه يمكن إجباره على ذلك إدارياً وقضائياً.⁽⁴⁾

ويتحدد هذا المظهر القانوني لدور الأصل في معرفة الأمور التالية:

- مدى دور المفوض إليه في ممارسة الاختصاصات المفوضة.
- مرتبة القرار الصادر من المفوض إليه فيما يتعلق بالاختصاصات المفوضة إليه.
- مدى سلطة المفوض إليه في إعادة تفويض الاختصاصات المفوضة.

(1) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 289.

(2) يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 90.

(3) وهو نفس النظام المعمول به في تنظيم الولايات في الجزائر.

(4) محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 399.

أولاً: بالنسبة لدور المفوض إليه في ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه، فإنه لا يعتبر اختصاصاً مقيداً فإليه وحده يرجع ما إذا كان يجب استخدام هذه السلطة أم لا. وأن أي تدخل من الأصل في هذا الشأن يعتبر وجهاً من أوجه عدم المشروعية.

ويرى البعض أن المفوض إليه يلعب دوراً كبيراً في ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه ويتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته حتى في حالة تفويض التوقيع.⁽¹⁾

ثانياً: و أما بالنسبة لمعرفة مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه في تدرج القرارات الإدارية، فمن المبادئ المقررة مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقضي بأنه "لا يجوز السلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي قاعدة تنظيمية وضعتها سلطة أعلى، أو أن تضيف أحكاماً جديدة إليها".

ويُفرق الفقه والقضاء في هذا الصدد، بين التفويض في الاختصاصات والتفويض في التوقيع على النحو التالي:

- في التفويض في التوقيع كما سبق أن ذكرنا يقع قرار لتفويض في نفس المستوى وقوة القرار الصادر من الأصل في تدرج القرارات الإدارية، ويأخذ مرتبته، أي يعتبر كأنه صادر من الأصل نفسه، ومثاله قرارات رؤساء الدوائر في النظام الإداري الجزائري، حيث تأخذ مستوى ومرتبة قرارات الولاية ويطعن فيها قضائياً بهذه الصفة والمرتبة.

- وأما بالنسبة لمدى سلطة المفوض إليه في التفويض في الاختصاصات المفوضة إليه، فقد سبق وقدمنا أنه غير جائز مبدئياً، إلا إذا أجازته النص الإذن.⁽²⁾

الفرع الثالث

نطاق ممارسة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة

هذا هو المظهر الثاني في حدود اختصاص المفوض إليه في ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه، فهناك التزام مبدئي يقضي بأن على كل سلطة إدارية استخدام سلطاتها بالطريقة المحددة في النص الذي أسند إليها هذا الاختصاص، والمفوض إليه كأى سلطة إدارية أخرى ملزم بهذا المبدأ.

وفي غالب الأحيان، فإن قرار التفويض يحدّد الإطار الذي يمارس فيه المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، ومن ثم فيجب على هذا الأخير التزام هذه الحدود.

فإذا نص قرار التفويض مثلاً على أن مداه يسري في حالة الغياب، أو امتناع الأصل، فإن على المفوض إليه أن يمارس اختصاصاته المفوضة إليه في هاتين الحالتين، ويسترد الأصل اختصاصاته لدى وجوده أو عند انتهاء المانع، "L'empêchement" أو الظروف التي منح التفويض من أجلها.

(1) عبد لفتاح حسن: المرجع السابق، ص 161.

(2) Selon la maxime latine : « Délégate potestas non potestas délégame ».
انظر: بشار جميل عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات، مرجع سابق، ص 210. "لا يجوز تفويض ما فوض فيه"

واختصاص المفوض إليه أما أن يكون اختصاصا مقيدا أو اختصاصا غير مقيد. وقد يصعب التمييز بين هاتين الحالتين، حين يكون الاختصاص المفوض به اختصاصا غامضا. فكيف تتم ممارسة المفوض إليه لهذه الاختصاصات في هذه الأحوال الثلاث؟

وهذا ما سوف نجيب عنه في الجزئيات الثلاث التالية:

أولاً: حالة الاختصاص المقيد

ثانياً: في حالة السلطة التقديرية

ثالثاً: حالة الغموض

أولاً: حالة الاختصاص المقيد

إذا حول للمفوض إليه اختصاص مقيد " *Compétence liée* " وهو الاختصاص الذي تحدّد نطاقه قاعدة قانونية، فإن اختصاصات الأصيل هي الإجراءات التنفيذية لهذه القاعدة بقرار منه. وكذلك يكون تصرف المفوض إليه، حيث يلتزم بممارسة هذه الاختصاصات كما حدد النص. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إذا كان قرار رئيس الجمهورية لا يتولد أثره حالاً ومباشرة من تاريخ نشره، لأنه لم يعين الوظائف المعرضة لخطر العدوى ووحدات الأمراض بل فوض وزير الصحة في هذا التعيين بالاتفاق مع الوزير بعد موافقة ديوان الموظفين ووزير الخزانة... ويتولد الأثر عند قرار وزير الصحة على الوجه المبين بالكيفية التي حددها قرار التفويض." ⁽¹⁾ وكذلك الأمر في القرارات التنفيذية الصادرة بالتطبيق للقوانين، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "لا محل للدعاء بأن القرار الصادر من وزير المعارف في 21 جوان 1951 بتقرير نسب النجاح، أنه صدر من سلطة لم يفوضها القانون بحجة أنه كان يجب صدوره بمرسوم، ذلك لأن المرسوم الصادر في 24 أكتوبر 1950 بشأن تقديرات النجاح والرسوب لا يتضمن أحكاماً جديدة، ومن ثم فهو داخل في سلطة الوزير باعتباره إجراءً من إجراءات تنفيذ المرسوم السالف الذكر." ⁽²⁾

⁽¹⁾ انظر حكمها الصادر في 03 فبراير 1969، مجموعة، السنة الرابعة عشرة، ص 349.

⁽²⁾ المجموعة، السنة السابعة، ص 994.

ثانياً: في حالة السلطة التقديرية

إذا أسندت للمفوض إليه اختصاصات تقديرية⁽¹⁾، فإنه يملك في هذا الصدد السلطة التقديرية التي يتصف بها الاختصاص المفوض تماماً كالأصيل حين كان يمارس هذا الاختصاص. فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول: "إذا كان المرسوم بقانون رقم 105 لسنة 1945 قد فوض وزير المالية في الفقرة السابقة من المادة الأولى منه مهمة اتخاذ القرارات اللازمة لتحديد البلدان التي يجوز الاستيراد منها وكذلك السلع التي يجوز استيرادها، فلا وجه للتحدي، بأن هذا المرسوم مقصور على تحديد البلدان دون السلع، إذ أن النص عام، وكلما كان عاماً لا يجوز فيه التخصيص بدون مخصص قانوناً، وما دام لوزارة سلطة تحديد السلع، فله أن يستعين في ذلك برأي لجنة يوكل إليها التحديد، وإليه يرجع الأمر في النهاية".⁽²⁾

وقد يثور التساؤل في هذا الصدد عما إذا كان يجوز للسلطة الأصلية وضع قيود على ممارسة هذه الاختصاصات المفوضة؟

وإجابة على ذلك نقول: "أن المفوض إليه ملزم بممارسة الاختصاصات المفوضة إليه بما يتبعه من قيود وتوجيهات من الأصيل".

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري: "إن للبطريك وحده حق الإشراف المالي والإداري للكنائس، وذلك لا يمنع بطبيعة الحال من أن يعهد بإدارة كنيسة أو أكثر إلى هيئة أو جمعية بتفويض منه ويتركها تباشر هذا العمل طالما كانت تسير فوقاً للنظام الذي رسمه لها، وإلا سلبها إياه وأرجع الكنيسة إليه. فإذا كان المدعون بصفته قد خرجوا عن هذه الحدود ونازعوه في صميم اختصاصه، فسلبهم ما كان قد منحهم، واسترد الكنيستين وأعانتته جهة الإدارة على ذلك، فإنه لا يكون ثمة تعسف أو إساءة لاستعمال السلطة ووجود هيئات أو جماعات أخرى تدير كنيسة أو أكثر لا يتضمن هذا المعنى ولا هذه الدلالة، لأن تلك الهيئات تسير في الحدود المرسومة لها".⁽³⁾

(1) السلطة التقديرية "pouvoir discrétionnaire" هي حينما يترك القانون للإدارة حرية في أن تتدخل أو تمتنع و وقت هذا التدخل وكيفية، انظر في ذلك :

سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 32، وعلى وجه التفصيل انظر المراجع الهامة التالية:
- عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة لتقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة، 1978.
- محمد مصطفى حسين، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، مصر، 1974.
- محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، المرجع السابق، ص 1145.
- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، 1982، ص 04.
- Bockel (A) : Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration A. J. D. A. 1978, p 355.
- Laubadère (A de) : le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du conseil d'Etat. Melanges. Waline, 1974.

(2) المجموعة لسنة 4 ص 595. حكمها بتاريخ 18/07/1950.

(3) انظر حكمه الصادر في 16 أوت 1690، المجموعة السنة 14، ص 389...

ثالثاً: حالة الغموض

يحدث أحياناً أن يصدر قرار التفويض عاماً، دون تحديد دقيق لمستوى هذا التفويض، وهنا يصدق الموقف بالنسبة للاختصاصات المفوضة التي سيتعين على المفوض إليه ممارستها.

وقد يحدث أن يدخل المفوض إليه في جدل مع القضاء حول تفسير إرادة الأصيل وبطريقة غير مباشرة، وفي هذه الحالة يمكن المفوض إليه أن يتخلص من الصياغة الجامدة لقرار التفويض بالتفسير الذي يقرره القاضي عليه.

فإذا أعطى القضاء للقرار تفسيراً واسعاً، كان ذلك مشجعاً للمفوض إليه على العمل بحرية أكثر مما لو أعطي تفسيراً ضيقاً.⁽¹⁾

⁽¹⁾ محمد عب الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 94.
انظر: حكم قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية في القضية رقم 631، 69 ليوم 1990/6/30 حول تفويض التوقيع.

المبحث الرابع

التفويض الإداري والتصرفات القانونية المشابهة: وضوح الرؤية

سبق وأن بيّنا بأن مفهوم التفويض كثيرا ما يختلط ويتشابه مع بعض المفاهيم الأخرى. وقد يأخذ في بعض الأحيان عدة معانٍ، منها الوكالة والإنابة، كما أنه يشبه بعض التصرفات القانونية، كالحلول والنيابة إلا أنه يختلف عن هذه التصرفات في كثير من الأحيان في اللفظ وفي المعنى.

ولذلك ، سوف نستجلي الأمر في هذا المبحث، حيث نتناول بالتحليل العمليات المرتبطة بالتفويض، لأن العمليات الإدارية في واقع الأمر هي حلقات متصلة ومتشابهة، وتتأثر وتؤثر كل واحدة منها بالأخرى.

وعليه ينقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات قانونية في نطاق القانون الخاص

المطلب الثاني: التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات قانونية في نطاق القانون العام

المطلب الأول

التفويض الإداري وما يشبهه من تصرفات في نطاق القانون الخاص.

نستعرض بإيجاز في هذا المطلب التفويض الإداري وما يشابهه من أنظمة قانونية في القانون الخاص حيث نبين فيه أوجه التشابه والاختلاف بين الوكالة لمدينة و التفويض الإداري في الفرع الأول، ثم نعد مقارنة بين النيابة المدنية والتفويض الإداري في فرع ثان .

الفرع الأول

التفويض والوكالة.

بين الوكالة و التفويض أوجه شبه كثيرة، كانت في الماضي وما تزال سببا للخلط بينهما، وهذا ليس بأمر عجيب، حيث نجد أن أصول فكرة التفويض ترجع إلى فكرة الوكالة، فقد كان للتفويض نفس خصائصها إلا أنه بتطور الفكر الإداري والقانون الإداري على وجه الخصوص وظهور فكرة الصالح العام وتميزه عن المصالح الفردية بدأت فكرة التفويض تأخذ مظهرا آخر، وانفصلت فكرة الوكالة عن التفويض بتمايز أفكار القانون العام⁽¹⁾ عن أفكار القوانين الخاصة.

وتعتبر الوكالة من أدقّ المواضيع الحقوقيّة، لتعلّقها بشخص الوكيل والموكل ومصالحهما، ولها آثار بالغة الأهمية، وكثير التعامل بها بين الناس، خاصة أنها تلبي حاجات ملحة بحيث يحلّ الوكيل محلّ الموكل في تأمين مصالحه والقيام بأعماله التي يجيزها القانون. وهنا يكون وجه الشّبه، حيث يقوم المفوض إليه بتصرفات إدارية هي من صميم تصرفات صاحب الاختصاص الأصلي وتحت مسؤوليته.⁽²⁾

وعليه، فسوف نقوم بالتعريف بها وبيان أنواعها و المقارنة بينها وبين نظام التفويض الإداري.

أولا :تعريف الوكالة

الوكالة اسم مصدر من التوكيل، وتصحّ بفتح الواو وكسر ها.⁽³⁾ والوكيل الرجل الذي يقوم بأمره سمي وكيلاً لأن موكله قد وكل إليه القيام بأمره، فهو موكل إليه الأمر.⁽⁴⁾ وجاء في القرآن الكريم:

(وَآتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَاهُ هُدًى لِّبَنِي إِسْرَآئِيلَ أَلَّا تَتَّخِذُوا مِن دُونِي وَكِيلًا)⁽⁵⁾ أي كفيلاً.

⁽¹⁾ يوسف الشلب: التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 31.

⁽²⁾ بدوي حنا: الوكالة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1998، ص 5، 6.

⁽³⁾ لسان العرب، لابن منظور، جزء 11، ص 735.

⁽⁴⁾ نفس المرجع.

⁽⁵⁾ سورة الإسراء، الآية 2.

والوكالة في اللغة التفويض.⁽¹⁾ ، والوكالة في الاصطلاح قد عرّفها مجلة الأحكام العدلية في مادتها 1449 كالآتي: "الوكالة هي تفويض أحد في شغل آخر وإقامته مقامه في ذلك الشغل، ويقال لذلك الشخص موكل ولمن أقامه وكيل ولذلك الأمر الموكل به".⁽²⁾

ويعرفها الفقيه المالكي ابن عرفة بأنها: "نيابة ذي حق غير ذي أمر، ولا عبادة لغيره فيه، غير مشروطة بموته".⁽³⁾

وقد جاء تعريفها في القانون المدني الجزائري كالآتي: "الوكالة أو الإنابة هو عقد بمقتضاه يفوض شخص شخصا آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه"⁽⁴⁾. فهي تصرف بمقتضاه يخول شخص لآخر سلطة إجراء عمل لأجل الموكل وباسمه. ولذلك جاء تعريفها في القانون المصري الجديد كالآتي: "الوكالة هي عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل".⁽⁵⁾

ولمعرفة سمات وتحديد نطاق الوكالة ورسم معالمها، فمن الضروري معرفة أنواعها، التي ترجع إلى القيود، والأوصاف التي تضاف إلى العقد فيتبين شموله أو عدم شموله، وإطلاقه أو تقييده، والتزام المتعاقدين أو عدم التزامهما.⁽⁶⁾ فمن حيث الشمول أو عدمه، فهي إما وكالة عامة أو وكالة خاصة، فالأولى تشمل التصرف في جميع الشؤون دون استثناء أما النوع الثاني فعلى العكس من ذلك فموضوعها محدد لا يجوز للوكيل أن يتجاوزه. أما من حيث إطلاق اللفظ وتقييده فهي إما وكالة مطلقة أو وكالة مقيدة.

فالوكالة المطلقة هي التي لا يقيد فيها الموكل الوكيل، وبصرح له بالإذن دون تقييد. أما الصورة الثانية فيحدد فيه الموكل نوع التصرف من بيع وشراء، ولكنه لا يقيد الوكيل في كيفية البيع ولا في ثمنه،... الخ ومن حيث التوقيت في العقد وعدمه، فهي إما مؤقتة أو غير مؤقتة.

ومن حيث التزام الطرفين بها، فهي لازمة وغير لازمة، فاللازمة هي التي لا يستطيع الموكل أو الوكيل إنهاءها متى أراد، لأن حقوق الآخرين تتعلق بها، وذلك عندما تكون شخصية الوكيل معتبرة عند خصم الموكل وقد تكون بأجرة في نظر بعض الفقهاء.⁽⁷⁾

(1) محمد رضا عبد الجبار العاني: الوكالة في الشريعة الإسلامية والقانون، مطبعة العاني، بغداد، 1975، ص 35.

(2) مجلة الأحكام العدلية هي فقه حنفي مقنن أصدرته الدولة العثمانية وظلت مرجعا للأحكام في بعض البلدان العربية، ثم استبدلت بالقوانين الغربية، انظر في ذلك: محمد رضا عبد الجبار في مرجعه السابق، ص 41.

(3) أحمد حمد: نظرية النيابة في الشريعة والقانون، دار القلم، الكويت، 1981، ص 123.

(4) انظر: المواد من 571 إلى 589 من القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل ولتمتم، وقد جاء تعريفها في النص الفرنسي كالآتي:

« Le mandat ou procuration est l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandat et en son nom ».

Voir Dictionnaire de droit privé. Maximes et locutions latines utiles, p 102.

(5) محمد كامل مرسي: شرح القانون المدني الجديد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1952، ص 244.

(6) محمد رضا عبد الجبار العاني: المرجع السابق، ص 212.

(7) يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 31.

أما الوكالة غير اللازمة وهذا الأصل فيها، لأنها تبرّع، والتبرّع ليس فيه إلزام لأنه إحسان، والمحسن لا سبيل عليه، فكلّا الطرفين يمكنه إعفاء الآخر متى شاء.⁽¹⁾

ثانيا : أوجه الاختلاف والاتفاق بين الوكالة والتفويض الإداري

من التعاريف السابقة للوكالة يمكن أن نستخلص نواحي الاختلاف بين النظامين على الوجه الآتي:

أولا: في الوكالة يختار الموكل وكيله بكل حرية، بينما لا يملك الأصل هذا الحق في نظام التفويض الإداري إذ أن المفوض إليه مفروض عليه بتحديد النص الإذن بالتفويض .

ثانيا: الوكالة لا تتمّ إلا بقبول الوكيل لها، بينما يتمّ التفويض الإداري بغير اشتراط قبول المفوض إليه. ويترتب على ذلك أن الوكيل يمكنه رفض الوكالة بينما المفوض إليه لا يمكنه الرفض.⁽²⁾

ثالثا: تنتهي الوكالة بموت الموكل أو الوكيل⁽³⁾ بينما يستمرّ التفويض إذا مات الأصل، إلا أن هناك بعض أنواع التفويض تنتهي بانتهاء سلطات الأصل كتفويض التوقيع، وبعض أنواع التفويضات في الشريعة الإسلامية.⁽⁴⁾

رابعا: يلتزم الوكيل بتعليمات الموكل، بينما لا يلتزم المفوض إليه بهذه التعليمات فهو مطّبق للقانون فقط في إطار السلطة الرئاسية وغيرها.

خامسا: الوكالة عقد ينتمي أطرافه إلى مجال القانون الخاص - أشخاص خاصة- أمّا التفويض فليس عقدا بين الأصل والمفوض إليه وإثما هو تصرف من تصرفات القانون العام، وذو طابع تنظيمي - قرار إداري - رغم إرادة المفوض إليه.

سادسا: تقتض الوكالة وجود شخصين قانونيين مستقلين : الوكيل والموكل، أمّا الأصل والمفوض إليه فقد يكون كلّ منهما شخصا قانونيا عاما مستقلا أو نفس الشخص القانوني العام، كتفويض الوزير لأحد رؤساء الهيئات العامة أو أحد وكلاء الوزارات. ولكنهما قد ينتميان إلى شخص قانوني عام واحد، كتفويض الوزير أحد وكلاء الوزارة أو مديري المصالح التابعين له.

- أحمد حمد: نظرية النيابة في الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 28 وما بعدها.
للمزيد من التفاصيل حول الوكالة، أو النيابة المدنية، انظر:
- عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الثالث، نظرية الالتزام بوجه عام، مكتبة النهضة، 1958، ص 1014.
- أنور سلطان: النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، دار المعارف، 1966، ص 51.
- إسماعيل غانم: النظرية العامة للالتزام، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1966، ص 150.
(1) أحمد شوقي محمد عبد الرحمن: حدود سلطة الموكل في إنهاء عقد الوكالة في الفقه والقضاء العربي والفرنسي، منشأة المعارف، مصر، 2005.

(2) يوسف الشلب: المرجع السابق الذكر، ص 32.

(3) نصت المادة 586 من القانون المدني الجزائري على: "تنتهي الوكالة بإتمام العمل الموكل فيه أو بانتهاء الأجل المعين للوكالة وتنتهي أيضا بموت الموكل أو الوكيل كما تنتهي الوكالة أيضا بعزل الوكيل أو بحدول الموكل".

(4) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 32.

سابعاً: يجوز للموكل التصديق على أعمال الوكيل التي تخرج عن حدود الوكالة، بينما لا يجوز ذلك للأصيل بالنسبة للقرارات التي يتجاوز المفوض إليه حدود التفويض، إذ لا يصححها التصديق اللاحق كما سبق لنا ذلك في المباحث السابقة، ويوصف كل قرار لاحق بعدم المشروعية عندما يطعن فيه أمام القضاء الإداري المختص ولكنهما قد لا ينتميان إلى شخص قانوني عام واحد كتفويض الوزير أحد وكلاء الوزارة أو مديري المصالح التابعين له.

ثامناً: يلتزم الوكيل لدى القضاء الوكالة بتقديم حساب الموكل مدعماً بالمستندات، ما لم يكن معفي من ذلك صراحة أو ضمناً، وللموكل رفع دعوى قضائية في هذا الصدد، وعلى خلاف ذلك في نظام التفويض الإداري حيث لا يملك الأصيل دعوى مشابهة.⁽¹⁾

تاسعاً: الأصل أن الوكيل يمكنه أن يوكل غيره فيما وكل فيه، أما المفوض إليه فلا يجوز له ذلك كقاعدة عامة فالتفويض في الاختصاصات المفوضة لا يجوز التفويض فيه.⁽²⁾

عاشراً: يستطيع الموكل رغم قيام الوكالة أن يقوم بنفسه بالتصرف الذي وكل فيه، وهذا الأمر غير جائز في بعض أنواع التفويض، كالتفويض في الاختصاصات حيث يمنع على الأصيل ممارسة الاختصاصات التي فوض فيها، ما لم يبادر بإلغاء التفويض ذاته⁽³⁾، ويظهر من كل الفوارق الكثيرة والجوهرية السالفة الذكر أن النظام القانوني للوكالة يختلف اختلافاً جذرياً عن النظام القانوني للتفويض وأنه لا سبيل للخلط بينهما، فالمفوض إليه لا يعتبر وكيلاً للأصيل بالمعنى الذي يعنيه القانون الخاص ونتيجة ذلك لا يسري على التفويض أي نص من نصوص القانون المدني الواردة في شأن الوكالة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 35.

- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 35.

⁽²⁾ Delvolvé (J): Les delegation de matieres en droit public. These. Toulouse, 1930, p 67.

- Duguit (Léon) : Traité de droit constitutionnel. Op. Cit. p 124.

- Stassinopoulos (Michel) : Traité des actes administratifs. Paris 1973, p 12.

⁽³⁾ Laubadère (André de). Op. Cit, p 412.

- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 36.

- خليفة ثامر الحميدة: تفويض الاختصاص الإداري والتشريع، المرجع السابق، ص 354.

⁽⁴⁾ وقد أخطأ المشرع الجزائري بين الوكالة و التفويض، ووصف الوكالة بأنها التفويض في المادة 571 من القانون المدني وهذا رغم الاختلاف الجوهرى بين النظامين القانونيين لكل منهما. كما أخطأ أيضاً في مشروع تعديل قانون الأسرة فيما يتعلق بالولاية عن المرأة في الزواج حيث جاء النص في المادة 11: "الولاية حق للمرأة الراشدة تمارسه بنفسها أو تفوضه لأبيها أو لأحد أقاربها." والأمـر هنا متعلق بالوكالة وليس بالتفويض لأن التفويض ليس بحق للأصيل يفوضه لمن شاء ويمنعه عن شاء، بل يحدده النص الآن به من حيث الموضوعات والأشخاص.

انظر: جريدة الشروق ليوم 09 أوت 2004، ص 06.

الفرع الثاني

التفويض والإنابة.

تكتسي الإنابة أهمية كبرى في التعامل بحيث أنها تعطي الحماية القانونية لغير القادر عن الدفاع عن حقوقه بسبب انعدام أو نقص الأهلية من جهة ومن جهة أخرى يستطيع كامل الأهلية أن يوسع دائرة نشاطه، خاصة بالنسبة للأعمال التجارية، كما أنها تعطي حماية قانونية لأي جماعة منظمة، بحيث تحمي نفسها بواسطة الالتجاء إلى الإنابة، كما هو الحال مثلاً في دائني المفلس في نظام الإفلاس والتسوية القضائية "La faillite et le règlement judiciaire" أو حملة السندات في نظام الشركات.⁽¹⁾

وعليه، سوف نعرض وبإيجاز أحكام الإنابة وأنواعها، ثم نقيم مقارنة بين نظامها القانوني ونظام التفويض الإداري.

أولاً : أحكام الإنابة Représentation, Procuration

جاء في المعجم الوسيط: " أناب عنه في كذا، أقام مقامه، والنيابة هي التصرف عن الغير ويراد به أن ينوب إنسان عن غيره في عمل تعود منفعته إلى الأصل "⁽²⁾.

ويعرفها "بيون إسطاش" pilon Eustache بأنها: "حلول إرادة النائب محل إرادة الأصل حلولاً تاماً وحقيقياً في إجراء التصرف القانوني."⁽³⁾

وغالباً ما تكون مرتبطة بعقد بين النائب والأصل، وغالباً ما يكون عقد وكالة ومن هنا ينشأ الخلط بين الإنابة والوكالة، إلا أن الإنابة وإن كثر اجتماعها مع الوكالة أو مع غيرها من العقود، فإنها تتميز عنها بطبيعتها ولا تختلط بها. ويفرق بينهما حيث أن الوكالة كما سبق القول عقد تبادلي يستلزم توافق إرادتين ومؤداه التزام الوكيل بالقيام بعمل قانوني لحساب الموكل، أما الإنابة فإنها تتم بإرادة منفردة، هي إرادة الأصل يصب بمقتضاها على النائب⁽⁴⁾ صفة الإنابة، فتمكّنه القيام بتصرف قانوني تعود آثاره على الأصل

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في الاختصاصات الإدارية، المرجع السابق، ص 71.

(2) المعجم الوسيط: معجم اللغة العربية، مادة - أناب -

(3) Pillon Eustache : Essai d'une théorie générale de la représentation dans les obligations. Ed. Dalloz. Paris, 1970, p 47.

- جمال مرسي بدر: النيابة في التصرفات القانونية، مكتبة الإسكندرية، مصر، 1968، ص 115.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 291. وما بعدها.

(4) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 291، 292. انظر: حكم محكمة لنقض المصرية في 14.06.1954، المجموعة، السنة الخامسة، ص 971 والنيابة إما أن تكون:

1 - نيابة قانونية كنيابة الولي.

2 - قضائية مثل نيابة الوصي والقيم، والحارس القضائي.

3 - النيابة الاتفاقية، وهي الوكالة أي نيابة الوكيل عن الموكل.

دون النائب⁽¹⁾. ويرى بعض الفقه أن مصطلح الإنابة يختلف عن مصطلح النيابة في القانون المدني، فالإنابة عمل قانوني يتم عن طريقه حصول المدين على موافقة الدائن بالتزام شخص آخر بوفاء الدين بدلا عنه. ومعنى ذلك أنه يوجد ثلاثة أطراف في الإنابة:

المنيب وهو المدين، والمناب لديه وهو الدائن، وأخيرا المناب وهو الغير.

أما النيابة فأطرافها اثنين: النائب الذي يحل محل إرادة شخص آخر ويسمى الأصيل أي نائب وأصيل فقط.⁽²⁾

ومن ذلك وجود النيابة العامة، ووظيفة النائب العام، ويمارسها في الشريعة الإسلامية قاضي القضاة، وتعرف بالخلافة أو الإمامة بأنها: "نيابة عن صاحب الشريعة في حفظ الدين وسياسة الدنيا"⁽³⁾ أما في القوانين الوضعية فهناك هيئة قضائية خاصة تحرس العدالة وتسهر على حسن تطبيق القانون وملاحقة من يخالفه وهذه نيابة عن المجتمع وعن الدولة (وكيل الدولة أو وكيل الجمهورية أو الملك) ما دام المتهم من حقه من ينوب عنه ويدافع عنه كذلك المجتمع يجب أن يكون له من يدافع عنه.⁽⁴⁾

ومن كل ما سبق ذكره يظهر لنا أن الإنابة أوجه تشابه واتفاق بينها وبين نظام التفويض الإداري وهو ما سوف نبينه في الآتي:

(1) أما في الشريعة الإسلامية تأخذ النيابة صورا متعددة من حيث المصدر ومن حيث أذن الأصيل، فهي من الوجه الأول، إما:

- 1 - نيابة شرعية، مصدرها الشرع، فالأب يستمد سلطته في الإشراف والرقابة والتصرف في شؤون أبنائه القصر حتى يرشدوا من المشرع (الشارع الحكيم) وليس من الابن، وكذلك حضانة الأم للأبناء إلى سن معين فهي نيابة إجبارية.
- 2 - النيابة القضائية: فالقاضي يختار الشخص المناسب، يضيف عليه صفة النيابة، كولي اليتيم، واليتيم الذي لا ولي له، وكذلك المفقود، حيث يعين قيم على أمواله، فكل هؤلاء يستمدون النيابة من القضاء.
- 3 - النيابة الاستخلافية: وهي بيعة الرعية لمن يعهد فيه الأمانة والقوة ليتولى شؤون الأمة ويقوم فيهم شرع الله، فيحل الحلال ويحرم الحرام، وينشر فيهم العدل والأمن وقاضي القضاة نائب عن الإمام ونائب عن الرعية.
- 4 - النيابة التمثيلية: وهي تفويض شخص يقوم بتمثيل الإمام في بلد غير إسلامي لتحقيق أمر ما في مصلحة الأمة، كالبعثات السياسية والدبلوماسية.
- 5 - النيابة التعاقدية: ومصدرها العقد بين الطرفين، ويطلق عليها الفقهاء النيابة الاتفاقية، وتتنوع من حيث مداها إلى عامة تخول صاحبها القيام بجميع التصرفات لشخص آخر ونيابة خاصة تقتضي المسؤولية فيها على أشخاص معينين وعلى تصرفات محددة، فالأولى مثل الولاية والثانية كالوكالة في بيع أو إيجار.

ومن حيث أذن الأصيل فهي: النيابة التعاقدية وهي في شؤون معاملات الناس بصورها المتعددة أو فضالة وتتمثل في الجهود الإنسانية التي قوم بها شخص لحساب شخص أو رعاية شؤونه دون إذن مسبق منه، وأساسها خلق الفضل ومن هنا اشتقت الفضالة. انظر في كل ذلك:

- محمد الألفي: الفضالة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

- أحمد محمد: نظرية النيابة في الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 21 وما بعدها.

- عبد الرزاق السنهوري: الالتزامات - حكم الفضالة، المرجع السابق، ص 860 وما بعدها.

- سليمان مرقص: أحكام الالتزام، المرجع السابق، ص 487 وما بعدها.

- يسوف الشلب: المرجع السابق، ص 34.

انظر أحكام الفضالة في القانون المدني الجزائري (المواد 150 إلى 159).

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها.

(3) انظر: أبو الحسن علي ابن محمد ابن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة التوفيقية، القاهرة، دون تاريخ، ص 5 وما بعدها.

(4) أحمد حمد: النيابة في الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 19 وما بعدها.

- انظر المواد 29 إلى 37 من قانون الإجراءات الجزائية فيما يتعلق بشكل النيابة العامة واختصاصاتها.

لتفاصيل أكثر بخصوص الإنابة في الوفاء. انظر:

- عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص 855 وما بعدها.

- سليمان مرقص: المرجع السابق، ص 485 وما بعدها.

ثانيا : أوجه الشبه والاختلاف بين الإنابة والتفويض.

إنه باسترجاع أحكام التفويض وشروطه السابقة فإننا نجد أن النظامين يختلفان إلى حد بعيد مع بعض التشابه بينهما

أولا: أوجه الشبه:

1- يتشابه التفويض الإداري مع الإنابة في أن كليهما تصرف قانوني يتم بإرادة واحدة هي إرادة الأصل أو المنيب، دون تدخل الطرف الآخر، وفي كليهما يخول الطرف الآخر إمكانية إجراء التصرف.

2- ويتشابهان أيضا من حيث المصدر في بعض أنواع الإنابة كحالة الإنابة القانونية حيث يكون القانون مصدرا لكليهما في هذه الحالة.

3- ويشابه التفويض في بعض أنواعه كتفويض التوقيع مع الإنابة في أن كليهما تصرف قانوني تعود آثاره إلى الأصل.

ثانيا: أوجه الاختلاف

1- فمن حيث القانون الواجب التطبيق، فالإنابة تصرف قانوني مجاله القانوني الخاص وعلى العكس من ذلك فالتفويض الإداري مجاله القانون العام والقانوني الإداري على وجه الخصوص - تصرف بالإرادة المنفردة - قرار .

2- ومن حيث الآثار فإن تصرف المناب تصرف لحساب المنيب وباسمه، ولهذا تتصرف الآثار إلى ذمة الأصل. بعكس الحال في نظام التفويض إذ يتم التصرف لوجه المصلحة العامة، ويصدر باسم المفوض إليه ويأخذ القرار الصادر في هذا الشأن مرتبته هو، " Délégrant " لا مرتبة الأصل، باستثناء تفويض التوقيع⁽¹⁾، أو الإمضاء الذي يأخذ مرتبة المفوض - الأصل - " Le Titulaire " .

3- قد تكون الإنابة ضمنية كنيابة الزوجة عن زوجها في التصرفات بحاجيات منزل الزوجية، بينما لا يجوز أن يكون التفويض ضمنيا⁽²⁾ " Tacite "

(1) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 34، 35.

(2) انظر حكم محكمة النقض المصرية ليوم 6 مارس 1952 الذي قررت فيه: "ان مجرد قيام علاقة الزوجية لا ينهض دليلا على إنابة الزوجة الضمنية لزوجها ما لم يتم في الوقع الدعوى ما يسوغ القول بوجود تلك الإنابة" حكم مشار إليه في مرجع محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 293.

4- قد تكون الإنابة عامة وذلك حين تنوب الزوجة زوجها في استغلال أموالها دون توكيل صريح بإدارة هذه الأموال⁽¹⁾ بينما لا يصح أن يكون التفويض عاما، بل يجب أن يكون جزئيا ومحددا وصريحا.⁽²⁾ "Délégation limitée partielle".

5 - وكبدأ عام إنابة النائب غير جائزة إلا إذا صرح بمنع النائب من ذلك. أما التفويض الفرعي، أو تفويض التفويض، فهو مخالف للقانون، إلا إذا كان ذلك على سبيل الاستثناء وبنص آذن صريح.⁽³⁾

المطلب الثاني

التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات قانونية في نطاق القانون العام

لقد علمنا بأن التفويض يتعلق بالعلاقة بين جهتين: المفوض "Délégant" والمفوض إليه "Déléataire" وبمقتضاه يقوم الثاني بعمل يدخل أصلا في اختصاصات الأول، وهذا هو الطابع الأساسي التفويض، وهذا يوجد أيضا في بعض التصرفات القانونية الأخرى في القانون العام، مثل نظام الحلول L'intérim حيث تظهر علاقة بين الأصيل والحال الذي يحل محله "L'intérimaire" وفي نظام النيابة "Suppléance" وهي علاقة بين الأصيل ونائبه "Suppléant".

ولذلك، نبين في فرع أول مفهوم الحلول ونظامه القانوني وأوجه التشابه والتقارب بينه وبين التفويض الإداري. أما في الفرع الثاني، نبين أوجه الاختلاف والتمايز وأوجه التقارب بين التفويض الإداري والنيابة الإدارية وفي الفرع الثالث، نقارن فيه بين التفويض الإداري و التفويض التشريعي وفي الفرع الرابع التفويض الإداري وتفويض المرفق العمومي. "délégation du service public".

الفرع الأول

التفويض والحلول

قبل بيان أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين كل من نظامي التفويض والحلول في الاختصاصات ووصولاً إلى التمييز بينهما، لابد من إعطاء تعريف مختصر لنظام الحلول في الاختصاصات ونظامه القانوني المقارن، وهذا ثم نقارن ونبيّن أوجه التقارب والاختلاف بين النظامين.

أولا : مفهوم الحلول ونظامه القانوني

سوف نعرّف نظام الحلول "La suppléance" بالقدر الذي يعنينا على تبيان أوجه الاختلاف وأوجه الاتفاق بينه وبين التفويض ودون الخوض في التفاصيل.

(1) أحمد حمد، المرجع السابق، ص 10.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 72.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 178 ق ص 1096: "الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره، وليس حقا يسوغ له أن يعهد به إلى سواه."

الحلول في الاختصاص يعني: " أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يمنع من ممارسته لاختصاصاته فيحل محله في ممارستها شخص يعينه المشرع، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل".⁽¹⁾

ويعرفه العميد سليمان محمد الطماوي بقوله: " يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته فحين إذن يحل محله في ممارستها من عينه المشرع لذلك وتكون سلطاته هي عين سلطات الأصيل".⁽²⁾

وقد جاء النص على نظام الحلول على سبيل المثال في دستور جمهورية مصر العربية بأنه: "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية"⁽³⁾ وكذلك قانون نظام العاملين المدنيين: "في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فإذا لم يكن له نائب، جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة".⁽⁴⁾

وقد جاء تعريف الحلول في فتوى لمجلس الدولة المصري، حيث نصّت: "الحلول الإداري هو انتقال اختصاص الموظف الأصيل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته إلى موظف آخر بقوة القانون".⁽⁴⁾ أما في الفقه الفرنسي الحديث فإن الفقيه ريمان أودن " R. Odent " يعرفه بأنه:

"Le suppléant est la personnalité qu'en cas d'absence ou empêchement du titulaire d'une fonction se trouve automatiquement investie de tous les pouvoirs afférents à cette fonction."⁽⁵⁾

فالحلول يفترض أولا وجود نص قانوني يجيزه صراحة، وينشأ مسبقا في إحدى حالات الحلول الثلاث التي سبق تبيانها لاحقا. والمقصود بالنص هنا يكون من ذات مرتبة النص الذي يخول الاختصاص للأصيل.

وقد ثار الخلاف حول هذه النقطة بين فقهاء القانون العام، وذلك في حالة عدم وجود النص الآذن الصريح بالحلول.⁽⁶⁾

⁽¹⁾ Ahmed Mahiou :cours d institutions administratives ,O .P. U. Alger 1981 .P .205 et s.

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1985، ص 113.

⁽³⁾ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1985، ص 113.

⁽⁴⁾ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1985، ص 113.

⁽⁵⁾ فتوى أشار إليها إبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، صر، 1995. ص 283.

⁽⁶⁾ R. Odent : cours de contentieux administratif, Paris, 1970. P 1430.

⁽⁶⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العام، المرجع السابق ص 291 وما بعدها، وكذلك مرجعه: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 81.

فقد ذهب الفقيه سليمان محمد الطماوي بأنه : " إذا أغفل المشرّع تنظيم الحلول أصبح إجراؤه مستحيلا قانونيا " (1)

أما الفقيه مصطفى أبو زيد فهمي فيخالفه في هذا الرأي ويسلم مبدئيا بأن الحلول يستوجب وجود نص يأذن به غير أنه يرى أن الواجب يقتضي إجراء الحلول ولو لم يوجد نص صريح بذلك، والحكمة من ذلك ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد. (2) وهذا يطلب عدم تعطيل سير المرفق لوجود مانع يحول بين الأصل - الرئيس - ومزاولة اختصاصاته. (3)

ويعزز الفقيه أبو زيد رأيه هذا باجتهاد المحكمة الإدارية العليا التي جاء في حكم لها: "إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع، حل محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل، وهو في هذه الحالة وكيل المصلحة". (4)

والملاحظ أن هذه الحالة تنثير مشكلا في الواقع العملي بحيث يسهل الطعن بالبطلان لتجاوز السلطة في قرارات الحال " Le Suppléant " الذي يقوم بها، وذلك لعدم استنادها إلى النص القانوني الذي يجيز له ذلك، فهي مخالفة صريحة للقانون. (5)

ولكن مع كل ذلك، يصح أن يكون حولا بغير نص مكتوب في حالتين:

الأولى، حالة الظروف الاستثنائية، وهي تبرر الخروج مبدئيا عن القواعد العادية للمشروعية الإدارية. (6)

الثانية، حالة الحكومة المستقلة التي تستمر في ممارسة التصرفات الإدارية بصفة مؤقتة وتصريف الشؤون العامة العادية فقط إلى غاية تشكيل حكومة جديدة وهذا في حالة عدم وجود نص دستوري يجيز ذلك وهذا تطبيقا لاعتبارات سير المرافق العامة

" Les considérations de la nécessité de continuité du service public "

ففي هذه الحالة الأخيرة يختلط فيها الحال والأصل، فالحال هنا هو ذات الأصل بعد أن تغيرت صفته

" La qualité. "

(1) سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 113.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص 409.

(3) انظر المجموعة، السنة الرابعة بند 11 ص 117 وكذلك انظر حكمها التالي: "إن الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه، إلا أن الأصول العامة تقتضي عند الضرورة أن ينحدر مباشرة اختصاص الأصل إلى من يليه... حتى لا يتعطل سير العمل الإداري." بند 27، ص 316.

(4) أبو زيد فهمي: المرجع السابق.

(5) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 596.

(6) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة، المرجع السابق، ص 38.

والظروف التي تؤدي إلى الحلول فهي عادة وجود مانع " **L'empêchement** " بين الأصل وممارسة اختصاصاته وهو أما إداري مثل الإجازات والاستقالة أو المرض، أو التوقيف عن العمل " **Suspension** " وانتهاء الخدمة أو انتهاء ولاية المجالس المنتخبة أو التسريح " **Licenciement** " أو الوفاة المفاجئة.

ولأنه في كل الأحوال يجب أن تؤدي الوظيفة والمرفق العام يجب أن يسير دون انقطاع.⁽¹⁾

فإذا تحققت هذه الظروف حلّ الحال محل الأصل فوراً بقوة القانون، ودون حاجة إلى قرار يصدره بذلك.⁽²⁾ فالحلل إذن يظهر آلياً بتحقيق سببه وهو ظهور المانع لدى الأصل، وقد فصل هذا الأمر الفقيه الفرنسي ج م أوبي J. M. Auby بقوله : "إن الحلل قد يتحقق إما بموافقة شرطية " **Fait conditionné** " أو واقعة شرطية تزود بعمل شرطي " **Acte conditionné** " مثله تحقيق الحلل بمرض الأصل أو وفاته والمثل الثاني ليس مجرد المرض أو الوفاة ولكن أيضاً قرار يعلن قيام هذا الظرف".⁽³⁾

وينتهي الحلل بزوال السبب الذي أدى على قيامه كانتهاء إجازة الأصل وعودته أو تعيين من يخلفه.

والسؤال المطروح: ما هي مرتبة وقوة القرارات الصادرة من الحال في سلم القواعد القانونية؟

ولقد اعتبر الفقه والقضاء أنه إذا مارس الأصل الاختصاصات بدلا عن الأصل كانت له فيه مرتبة الأصل ذاته، فقرار وكيل الوزارة الذي حل محل الوزير يعتبر قرارا وزاريا. ويعامل بهذه الصفة حسب قاعدة توازي الإشكال.⁽⁴⁾

لقد قدمنا صورة من صور الحلل والتي لا يجوز الخلط بينها وبين نوع آخر من الحلل، وهي الصورة التي تحلّ فيها جهة إدارية أعلى محل جهة إدارية أدنى في مباشرة اختصاصاتها

"Le pouvoir de substitution"

⁽¹⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 29.

⁽²⁾ Leit-Veaux : la cloaque des délégations de signatures, Revue de droit administratif, 1966, p 582.
- Voir arrêt de saint Turin : C.E. 08.03. 1912.

⁽³⁾ Auby (JM) op. Cit p 875.

وقد علق العميد هوريو على هذا بقوله:

« Il faut que l'acte à accomplir soit urgent et que l'on ne puisse pas attendre le retour du titulaire »

Auby (JM) Contentieux administratif p 1073.

⁽⁴⁾ للمزيد من التفاصيل حول الحلل، انظر:

- ناصر لباد: القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، 2004، ص 358.
- طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 267-275.
- فوزي حبيش: الإدارة العالية والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 1999، الفصل الثامن: التفويض الإداري، الحلل والوكالة، ص 183 إلى 197.
- علي خطر شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 722.

ويظهر هذا الحل عادة في نطاق العلاقة الوصائية "Relation de tutelle" فهذا النوع يفترض وجود شخصيتين قانونيتين عامتين، بحيث تتخلى فيها جهة أصلية عن ممارسة اختصاص معين أو تهمله أو ترفض القيام به، فتحل محلها السلطة الوصائية قانوناً.⁽¹⁾ ومثاله أن تقوم الجهة الوصائية في القيام بإدراج النفقات الإلزامية "Dépenses obligatoires" لإنشاء المرافق الإلزامية إذا ما أهملت المجالس المحلية في إدراجها أو تعمدت ذلك، أو أهملت إدراج سد قرض مالي عليها، وتعرف برقابة الحل عن طريق القيد المباشر.⁽²⁾ تقوم به الجهة الأعلى "Le Substituant" تجاه الجهة الأدنى "Le Substitué" وهذا استثناء عن القاعدة القاضية: "عدم اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة أخرى ولو أدنى منها".⁽³⁾

ونجد صورة أخرى للحلول بحيث تقوم سلطة إدارية بالحلول محل الأفراد المقصرين في نطاق العلاقة التعاقدية "Relation contractuelle" بحيث يجوز للإدارة أن تنقذ العقد على حساب المتعاقد المقصر.⁽⁴⁾

وكذلك الحل في صورة ثالثة، وهي حلول الجهة الإدارية في إطار الضبط الإداري

"Police administrative" بأن تقوم بإصلاح وترميم المنازل الآيلة للسقوط

"Immeubles menaçants ruine" وهذا في حالة امتناع أصحابها عن القيام بهذا الواجب وعلى حسابهم.⁽⁵⁾

والآن وبعد هذا العرض الموجز لنظام الحل يمكننا أن نبين أوجه التشابه وأوجه التفرقة بينه وبين نظام التفويض الإداري .

(1) انظر المادة 68 من القانون الفرنسي قانون الإدارة البلدية التي تجيز للمحافظ أن يحل مل رئيس البلدية في حالة رفض هذا الأخير التزماً حدده القانون.

- انظر المواد 81 - 83 - والمادة 83 من قانون البلدية الجزائري: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

(2) عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 490.

- Zilminos (Constantin) : Substitution et délégation en droit administratif Français, Edition Dalloz, 1964, p 14.

(3) Vignes (Claude-Henri) : le pouvoir de substitution R. D. P. 1960, p 756.

(4) انظر المرسوم الرئاسي رقم 02، 250 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03 301 ليوم 11.09 2003 (ج ر رقم 55 ص 6)

(5) Voir code français de l'urbanisme.

- إبراهيم محمد الوالي: المرجع السابق، ص 297.

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد نظام للحلول في القانون المدني ويقع في حالة وفاء المدين عن طريق الغير، وليس مباشرة من المدين وفي هذه الحالة ليكون للغير الحق في الرجوع على الدين بالدعوى القانونية، ولكنه يتعرض للمزاومة من الدائنين الآخرين للمدين فله اللجوء حينئذ إلى الوفاء مع الحل لتتجنب تلك المزاومة ويقسم الحل في القانون المدني إلى حلول اتفاقي مع المدين، وحلول قانوني يقع في حالات محددة بالقانون، راجع في ذلك د. أنور سلطان: النظرية العامة للالتزام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص 291.

ثانيا :أوجه التمايز والاتفاق بين الحلول والتفويض

إن الحلول الإداري والتفويض الإداري يتشابهان من ناحيتين، فكلاهما يحث علاقة قانونية بين جهة إدارية وأخرى أدنى منها مرتبة، وكلاهما يشتركان في نقل سلطات مقررة للرئيس الإداري بواسطة القانون وبصفة مؤقتة على نائبه أو مرؤوسه.

ولكن الحلول الإداري يتميز عن التفويض الإداري من حيث الوجوه التالية:

1 - يفترض الحلول وجود نص مكتوب، أو قاعدة غير مكتوبة تحدد الحال سلفا، ويتحقق الحلول بتحقيق سببه دون حاجة إلى قرار آخر يصدر لا من الأصل ولا من غيره، فيما عدا حالة الفرض **Hypothèse** " الذي أشار إليه الفقيه ج م أوبي والذي فيه يتحقق الحلول بموافقة شرطية وعمل شرطي، أما التفويض فقد يظهر بنص واحد يفوض مباشرة اختصاصات الأصل إلى غيره وقد يظهر بنصين متتاليين، النص الإذن بالتفويض **Acte d'habilitation** " ثم يليه قرار التفويض **" L'acte de delegation "**(1)

2 - لا يترك الحلول للأصل خيارا لا في مبدأ الحل، ولا في تحديد من يحل محله، لأن الحال محدد سلفا، أما التفويض فهو يترك في بعض صورته الحرية للأصل في أن يفوض أو لا يفوض وكذلك حرية اختيار المفوض إليه في نطاق النص الإذن به، ولا يفقد الأصل الحرية في مبدأ التفويض ولا في اختيار الشخص المفوض إليه إلا إذا تقرر بنص مباشر لا خل للأصل فيه.(2)

3 - يفترض الحلول ظهور واقعة معينة يحل فيها الحال محل الأصل بقوة القانون في جميع اختصاصاته، أي أن الحلول يكون بصفة أصلية في كل أعباء الوظيفة، والأمر على العكس من ذلك في حالة التفويض إذ لا يجوز التفويض الكلي، فهو مبدئيا تفويض جزئي.

4 - يتحدد الحال في كل الأحوال بصفته وحدها، ولا يمكن تحديده باسمه، لأن شخص الحال لا يعرف إلا عند تحقق سبب بالحلول، أما في التفويض فإن المفوض إليه فقد يتحدد في قرار التفويض بصفته واسمه معاً.(3)

(1) عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 43، 44.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 298.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 292.

- التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 84.

(J. M). Auby. Op. Cit .P . 876.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا: المرجع السابق، ص 285

(2) Jeze (Gaston) : Les principes généraux du droit adtif T 2, 3^{ème} Ed, 1930, p 322.

- علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 701.

- حسين ابن الشيخ آث ملويا: دعوة تجاوز السلطة، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2004، ص 72 وما بعدها.

- خليفة ثامر الحميدة: تفويض الاختصاص الإداري، المرجع السابق، ص 360.

(3) Voir : Encyclopédie – DALLOZ 10^{ème} Ed, 1995, Répertoire droit administratif. A 39.

5 - في الحلول يكون الحال صاحب اختصاص حتى قبل تحقق سبب الحلول، غير أنه لا يستطيع مزاولة هذا الاختصاص إلا بتحقيق شرطه، أما في التفويض فلا يظهر اختصاص المفوض إليه إلا بالنص الذي يفوض أي قرارا التفويض⁽¹⁾ " Arrêté".

6 - يحتلّ الحال ذات مرتبة الأصل في سلم تدرج القرارات الإدارية، ولا يخضع لسلطته الرئاسية، أما التفويض فلا يرفع في بعض صورته المفوض إليه إلى مرتبة الأصل، ولا يعفيه من سلطته الرئاسية والتأديبية كما أن الأصل لا يتحمل مسؤولية تصرفات الحال، بينما يتحمل الأصل في التفويض مسؤولية تصرفات المفوض إليه⁽²⁾.

7- ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض أو بانتهاء المدة التي تم التفويض من أجل تحقيقها، أو بقيام المفوض بسحب سلطاته المفوضة، أو بتغيير أحد أطراف التفويض سواء المفوض أو المفوض إليه.

أما الحلول فينتهي بعودة الأصل إلى مقر عمله ومباشرته لاختصاصاته بنفسه أو بتعيين من يحلّ محله في حالات الوفاة، والاستقالة، أو غيرهما من الحالات التي تتطلب إجراء هذا التعيين⁽³⁾، والقضاء الإداري يراقب باستمرار مدى مشروعية الحلول في الاختصاصات، فإذا اتضح له عدم مشروعيته فإنه يقضي بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بناء عليه لأنها تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص⁽⁴⁾ ولذا يجب التفرقة بين الحلول والتفويض لاختلاف نظاميهما القانونيين.

الفرع الثاني

التفويض الإداري والنيابة الإدارية

لكي نتّضح لنا أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين النظامين نستعرض أولاً أحكام النيابة الإدارية ثم نبين فيها أوجه التفرقة والتطابق بينهما ثانياً .

⁽¹⁾ Jeze (Gaston) : Les principes généraux du droit public. Op. Cit, p 323

⁽²⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 276.

- إبراهيم عبد العزيز شبحا: المرجع السابق، ص 276 وما بعدها.
- محمد باهي يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 200-201.

⁽³⁾ سعد عصفور محسن خليل: القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر 1995 ص 465.

- محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 1159.

انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في 1970/02/21.

وللتفاصيل أكثر حول التفرقة بين التفويض الإداري والتصرفات المشابهة له، انظر:

- بشار جميل عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، مقدمة لحقوق عين شمس، 1979، ص 111 وما بعدها

⁽⁴⁾ انظر: حكم المحكمة العليا في جمهورية مصر، الصادر في 21. 02. 1970.

أولا : أحكام النيابة الإدارية

تعني النيابة في القانون العام، وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين صاحب الاختصاص الأصل وممارسته في الزمان والمكان المطلوبين، فتقوم سلطة إدارية أعلى بتعيين شخص آخر ينوب الأصل وتكلفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصل الغائب، حتى يتم زوال المانع وأسباب هذه النيابة.⁽¹⁾

فالنيابة هي أحد الأنظمة التي تواجه حالة خلو المنصب العام، وتستجيب لمصلحة عامة ملحة "Nécessité absolue de service" وهي ضرورة سير المرافق العامة بانتظام ودون انقطاع.

ويشير الفقيه الفرنسي (ج م أوبي) (J. M. Auby) في مجال استخلاصه لفكرة النيابة الإدارية، إلى أن الفقه⁽²⁾ كان كثيرا ما يخلط بينها وبين الحلول والتفويض، وينهي القول بأنه من النادر أن نجد أحد الفقهاء قد أستخلص فكرة النيابة بطريقة واضحة ومحددة، ولذا فقد جاء بتعريف لها حيث يقول : "النيابة هي حالة شغور الوظيفة، الذي يحدث عند امتناع سلطة عامة ويمتنع عليها ممارسة اختصاصاتها، فتقوم سلطة عامة أخرى أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل بدلا ومكان السلطة الغائبة وذلك لحين صدور قرار بإنهاء هذه النيابة، أو انتهاء حالة الغياب أو الامتناع"⁽³⁾ ويعزز الكاتب وجهة نظره هذه بما جاء في المادة 16 من قانون 1884 المتعلق بالإدارة البلدية. ولذلك فإن النيابة في القانون العام، لها نظام استثنائي لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص.

أما الفقيه ر.شابي، فيعرفها:

"Est une suppléance, le remplacement provisoire du président de la république (en cas de vacance ou d'empêchement) par le président du sénat.

Au contraire, est intérim le remplacement provisoire d'un ministre par un autre. Quant le président de la république confie à un ministre les pouvoirs

⁽¹⁾ محمد رفعة عبد الوهاب: إبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 262.

⁽²⁾ وهم الفقهاء: شارل أيزنمان (Ch) Eisanman الذي اعتبر الحلول المنصوص عليه في المادة 7 من الدستور 1875، فيما يخص نيابة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية بأنه نيابة، وذلك فيما يتعلق بممارسة السلطة التنفيذية لدى وفاته أو خلو منصبه -cas de vacance- حالة شغور، وكذلك الفقيه جاز. ج. jeze، عندما يستخدم تعريفا عاما للتفويض، بحيث يمكن أن يشمل تعريف النيابة الإدارية. ونفس الشيء بالنسبة للفقيه إدوارد لافريار. edouard laferiere الذي اعتبر الحالة التي ينوب فيها رئيس الجمهورية أحد الوزراء محل آخر حالة تفويض. وهذا ما ذهب إليه بعض الفقهاء في مصر منهم: فؤاد مهنا في مرجعه السابق الذكر ص 141 وعبد الحميد أبو زيد في مرجعه السابق ص 162 وسمير يوسف البهي في المرجع السابق ص 469.

⁽³⁾ منور كربوعي: المرجع السابق، ص 72-73.

- (J.M) Auby : l intérim .R.D.P 1966.P 869." **Quant aux pouvoirs du suppléant et de l intérimaire ils sont ceux de l'autorité provisoirement remplacée...**"

- C.E 29/01/1965 Mollaret. R.P.61.

- A.M le bosle pourhiet : Le remplacement du premier ministre empêche intérim ou délégation ? R.D.P 1984 P.993.

Les substitutions de compétences en droit public français. Thèse Paris (1) 1985.

que le premier ministre n'exerce pas, du fait de sons absence ; il institue un intérim".⁽¹⁾

فالفقيه شابي يفرّق بين المصطلحين لأن الإنابة الإدارية " Suppléance " محتملة، ومفترضة ومنظمة بنص دستوري أو قانوني أو تنظيمي، تحدد السلطة أو الشخص الذي يتولاها في حالة توافر شروطها.⁽²⁾

وعلى العكس من ذلك، الحلول من النوع الأول " l'intérim " الذي لا ينص عليه القانون، ولا يحدد من يقوم به، فيحق للسلطة الرئاسية أن تتخذ قرارا بتعيين من يحلّ محله مؤقتا. وقد جاء في المادة 88 من الدستور الجزائري 1996 الذي اعتبر نيابة رئيس الأمة رئيس الجمهورية في مهامه، في حالة شغور منصبه بسبب مرض خطير مزمّن أو الاستقالة أو الوفاة، وفي حالة شغور رئاسة مجلس الأمة حيث يتولى الرئاسة رئيس المجلس الدستوري، ففي كلتا الحالتين يعتبر الإجراء نيابة إدارية " Suppléance " وليس حولا " -Intérim -".

وكذلك المادة 52 من قانون البلدية التي تنص على " إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه"⁽³⁾، وكذلك الأمر في نظام الولاية حيث نصت المادة 37 من المرسوم رقم 79 141 المؤرخ في 08/09/1979 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية على على : "إذا شغل منصب الوالي مؤقتا، أو حصل له مانع عين نائبه من قبل وزير الداخلية".⁽²⁾

وكذلك الأمر في نظام الولاية، حيث نصت المادة 37 من المرسوم 79-141 المؤرخ في 08.09.1979 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية على أنه: "إذا شغل منصب الوالي مؤقتا، أو حصل مانع له عين نائبه من قبل وزير الداخلية، وهذا التصرف يعتبر " Intérim "

ويرى الدكتور علي خطار شطناوي بأن الإنابة الإدارية تتمثل في: " حالة وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاص، فتقوم الإدارة المختصة بتسمية نائب للتصرف بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي، لحين صدور قرار مضاد، أو إنهاء المانع الذي أدى إلى هذه الغيبة".⁽³⁾

⁽¹⁾ Article. 7 Al 4. Constitution Française

⁽²⁾ René chapus : Droit administratif général Op. Cit, p 971.
C.E. ASS 31 Oct 1980 fed. Nat des unions de jeunes avocats R, p 394.
C .E 28/01/1978 dame Lartigue chro P.278.
C.E 23/02/1983. Machinet. R.D.P 1983 P1671.

⁽³⁾ انظر: القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج. ر، 90/15.

⁽²⁾ أنظر القانون 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج. ر، 90/15.

⁽³⁾ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 702.

ولهذا تعد الإنابة إجراء إداري يسمح حتى في ظل غياب النص القانوني بتأمين مزاولة بعض الصلاحيات التي عجز صاحب الاختصاص الأصلي عن ممارستها لسبب من الأسباب، فهي وسيلة لتجنب الشغور "Vacance" في الوظيفة وتلافي شلل الإدارة.

فمن خلال الاستعراض السابق يمكننا استخلاص أحكام النيابة الإدارية من حيث العناصر التالية:

العنصر الأول:

إن نظام النيابة الإدارية لا يسمح بممارستها إلا في حالة الغياب الخاص بالأصيل لأسباب و موانع قد تكون مؤقتة، أو دائمة، وتكون هذه الموانع تمنع وتعوق صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة اختصاصاته المنوطة به عن بعد "A Distance" وعندئذ يجوز للسلطة المخولة قانونا الإنابة عنه إلى غاية زوال هذه الموانع، والتحاق الأصيل بمنصب عمله.

العنصر الثاني:

إن النيابة الإدارية "La Suppléance" تستند إلى نص صريح يجيزها⁽¹⁾ سواء كان هذا النص مكتوبا أو غير مكتوب ويذكر "ج م أوبي" بأن النيابة تتميز بكثرة القواعد المكتوبة ومن أمثلة ذلك إنابة رئيس الجمهورية مهمة أحد الوزراء عند غيابه إلى وزير آخر⁽²⁾. أو تعيين الوزير لنائب عن أحد العاملين التابعين له عند غيابه، إذ خشي تعطيل سير المرفق العام بسبب ذلك.⁽³⁾

غير أن جواز النيابة بغير نص مكتوب مقيد بشرطين:

1 - ألا يوجد نص مكتوب يمنع النيابة صراحة أو ضمنا.

2 - أن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة إدارية موازية، أو أعلى من الأصيل يمكن أن توكل إليها النيابة، أو ما عدا ذلك، وخاصة نيابة سلطة أدنى في التدرج الإداري من الأصيل لا تمنح إلا بنص صريح.⁽⁴⁾

العنصر الثالث:

القاعدة أن النص الإذن بالنيابة يجب ألا يحدد سلفا النائب بصورة آلية، أي لا يعين من يتولى مهام الأصيل عند غيابه، بل يترك مهمة ذلك إلى سلطة أخرى مهما كان القدر من التقدير المتروك لها من ذلك النص.

⁽¹⁾ منور كربولي، المرجع السابق، ص 73.

⁽²⁾ JM Auby, op. Cti p 871.

⁽³⁾ انظر في هذا الشأن: حكم محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري ليوم 1957/05/20

⁽⁴⁾ Auby : Op. Cit, p 874.

أمّا إذا حدّد النص أو القاعدة من يولى مهام واختصاصات الأصيل عند غيابه، ودون تطلب إصدار قرار بذلك كنا عندئذ أمام حالة نيابة " Suppléance "، وليس حالة حلول " Intérim " ⁽¹⁾

العنصر الرابع:

تحتاج النيابة إلى قرار بتنصيب النائب، يصدر من الجهة التي يحددها النص، وتكون هذه الجهة في الأصل أعلى مرتبة من الأصيل الغائب، أما عند سكوت النص عنها، أو حالة إسناد النيابة إلى قاعدة غير مكتوبة، فإن الجهة المختصة بتعيين النائب، هي السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري، والمختصة بتحديد اختصاصات العاملين فيه، وهي ليست حتما الجهة المختصة بتعيين الأصيل ⁽²⁾، كما يمكن تكون الأصيل نفسه ⁽³⁾.

العنصر الخامس:

الأصل في اختيار النائب يحكمه يحدده النص الإذن، إذا كان هذا النص مكتوبا، أما إذا كان غير مكتوب فيجب احترام القاعدة، أن الوزير الغائب لا ينوب عنه إلا وزير مثله، أما على مستوى غير الوزارة، فسلطة المختصة بتعيين النائب مطلقة الحرية في الاختيار.

وعليه، فالنيابة مقيدة المدة والظروف التي دعت إليها، وفي حالة المنازعة على المدة والظروف، يرجع إلى تقدير القاضي الإداري. ويشترط لصحة قرار النيابة بصفة عامة أن تكون الوظيفة الممارسة بالنيابة ذات وجود قانوني. ⁽⁴⁾

العنصر السادس:

بالنسبة لتحديد اختصاصات النائب، يمكن الرجوع إلى النص الإذن، أو قرار تعيين النائب، والقاعدة في تحديد اختصاصات النائب، أما أن تكون على سبيل الحصر كالأعمال الجارية فقط .

" Gestion des affaires courantes " أو على سبيل الإطلاق إلا ما استثنى منها.

ولكن المسألة تدقّ، عندما لا يرد تحديدها، لا في النص الإذن، ولا في قرار التعيين. ولحلّ هذا الإشكال ذهب بعض الفقه ⁽⁵⁾ إلى التفريق بين فرضيتين:

⁽¹⁾ J. M. Auby: Op. Cit. P 876.

⁽²⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 49.

⁽³⁾ انظر المادة 52 من قانون البلدية التي تنص: "إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه".

انظر: القانون رقم 08-90 ليوم 07-09-90 المتعلق بالبلدية (ج ر رقم 90/15، ص 488)

⁽⁴⁾ منور كربوعي: مفهوم التفويض، المرجع السابق، ص 76.

- حكم محكمة العدل العليا الإدارية في الأردن ليوم 22.02.1981، مجلة نقابة المحامين، 1981.

- J. M. Auby: Op. Cit. P 871 et suivantes.

⁽⁵⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري وعلم الإدارة، المرجع السابق، ص 50.

1 - إذا كان الأصل وزيراً ونائب عنه وزير أو غيره، كانت النيابة في كافة اختصاصاته، وذلك بالاستناد إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي.⁽¹⁾

2 - أما إذا كان غير الوزير، فإن معظم الفقه يميل إلى أن اختصاصات النائب تحدّد بظروف وشروط النيابة، أي القيام بالأعمال التي تفرض ظروف غياب الأصل القيام بها، وهذا رأي منطقي لأنه يراعي اعتبارات العمل ومهام النيابة.

العنصر السابع:

أما بالنسبة للتكليف القانوني لأعمال النائب، فتعتبر كأنها صادرة عن الأصل نفسه، فتأخذ مرتبته وعلى النائب تحمل نتائج عمله بحيث يُسأل عنها مدنياً اتجاه الإدارة واتجاه الغير. كما يسأل عنها تأديبياً وسياسياً إن كانت الوظيفة سياسية كالوزير مثلاً.⁽²⁾

العنصر الثامن:

أما بالنسبة لانتهاء النيابة، فتنتهي بأسباب متعددة: منها القانونية، كانهاء مدتها، أو زوال ظروفها أو أسباب إدارية، كاستقالة النائب أو صدور قرار بانتهاء النيابة، أو تعيين نائب جديد عن ذات الأصل وتجدر الإشارة أن قرار إنهاء النيابة لا يعتبر قراراً تأديبياً " **Mesure disciplinaire** " سواء كان صريحاً أو ضمناً.⁽³⁾

ثانياً : أوجه التفرقة والتطابق بين النيابة والتفويض

من الاستعراض السابق لأحكام النيابة الإدارية، يتضح لنا أن النيابة لها أوجه تشابه مع التفويض الإداري من حيث أن كلا منهما يتطلب ما يلي:

- 1- يحتاج إلى نص أذن أو قاعدة يتكئ عليها وتسند قانونياً.
- 2- يحتاج إلى قرار يصدر بتعيين النائب أو المفوض إليه.
- 3- يحمل كل منهما طابع التأقيت، أي تحديد مدة النيابة ومدة التفويض.
- 4- تحديد أعمال وتصرفات النائب أو المفوض إليه.⁽⁴⁾

أمّا ما عدا هذه العوامل المشتركة، فهما يختلفان في النقاط الست التالية:

⁽¹⁾ Voir Arrêt du conseil d'Etat du 29.01.1965, Sieur Mollaret R. p 61.

⁽²⁾ Voir (Jacques) Vignal, la délégation en droit administratif, op. Cit. p 6.

⁽³⁾ (J. M.) Auby op. Cit. P 873.

وللمزيد من التفاصيل حول النيابة الإدارية، انظر:

- منور كربوعي: التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1982.

- ناصر لباد: القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 358 وما بعدها.

⁽⁴⁾ يوسف الشلب: التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 39.

- صبيح بسكوني: مبادئ القانون الإداري الليبي، طبعة بيروت، 1972، ص 75.

1- إن قرار تعيين النائب يصدر من الجهة التي يعينها النص الإذن ، وفي الغالب الأعم تكون هذه الجهة غير الأصل، بينما قرار التفويض يصدر حتماً عن الأصل نفسه.⁽¹⁾

2- إن مجال القواعد غير المكتوبة التي تستند عليها النيابة في القانون العام أوسع منها عن تلك التي تسند التفويض.⁽²⁾

3- إن النيابة الإدارية تتصدى لمعالجة حالة الغياب المادي، بينما التفويض لا يشترط ذلك بل يمكن التفويض مع وجود الأصل.⁽³⁾

4- إن النيابة تكون شاملة لجميع اختصاصات الأصل، عند عدم التحديد في النص الإذن بينما في التفويض وفي كل صورته لا يكون إلا جزئياً كأصل عام، لأن نظام النيابة يقوم على مبدأ ضرورة سير المرافق العامة، بانتظام واطراد، أما التفويض ما هو إلا ضرورة من ضرورات التنظيم الإداري الرشيد، وإن الضرورة تقدر بقدرها ولا يجوز الخروج عن مقتضاها، وبالتالي فاختصاصات النائب أوسع مجالاً من اختصاصات المفوض إليه.

5- يمارس الأصل اتجاه المفوض إليه سلطة رئاسية، وله أن يلغي هذا التفويض، أو يعدله أو يوسع في نطاقه في أي وقت. بينما الأصل الغائب لا يمارس هذه السلطة على النائب، لأن هذا الأخير يستمد اختصاصاته مباشرة من القانون، فهو لا يتقيد إلا بقرار النيابة، ولا يخضع إلا للقانون.

6- تأخذ أعمال النائب مرتبة الأصل الغائب، حتى ولو كان يمارس وظيفته باعتباره أصيلاً، دون مرتبة وظيفته باعتباره نائباً، بينما في التفويض لا تأخذ أعمال المفوض إليه هذه المرتبة في بعض أنواع التفويض، كالتفويض في التوقيع.⁽⁴⁾

من كل ما سبق من أوجه اختلاف وتطابق بين نظام التفويض ونظامي الحلول والنيابة، اتضح لنا مدى استقلال كل نظام رغم بعض التشابه.

وعليه، فإنه إذا ما باشر غير الأصل اختصاصات معينة، فيجب أن يحدد صفته، هل هو مفوض فيها، أم هو حال، أو نائباً؟، وذلك لمعرفة مدى مشروعية تصرفاته في حالة الطعن فيها قضائياً أو التظلم منها إدارياً.

(1) منور كربوعي: المرجع السابق، ص 78.

(2) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 52.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 75.

(4) منور كربوعي: الرسالة المشار إليها في المرجع السابق، ص 200.

- بشار عبد الهادي: الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية، دار الفرقان، عمان، 1982، ص 41.

وللمزيد من التفاصيل حول التفرقة بين النيابة الإدارية والتفويض الإداري انظر:

- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 82 وما بعدها.

- بشار جميل يوسف عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات: رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عين شمس، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها، 1979.

- أحمد حمد الفارسي: التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، المقال السابق، ص 489، وما بعدها.

الفرع الثالث

التفويض الإداري والتفويض التشريعي

من أجل المقارنة الموضوعية بين هاذين النوعين من التفويض، يجدر بنا أن نعطي لمحة وجيزة حول نظام التفويض البرلماني – التشريعي – وأحكامه القانونية، ثم نبين بعد ذلك أوجه الاختلاف والتقارب بينهما

أولا: النظام القانوني للتفويض التشريعي

يوجد مبدأ دستوري متفق عليه، وهو فصل السلطات الثلاث في الدولة، وتحديد اختصاصات كل سلطة، ويتبع هذا مبدأ آخر يحكم مسألة الاختصاصات التي تسند إلى كل سلطة عامة في الدولة، ويتمثل هذا المبدأ في: "أن هذه الاختصاصات ليست حقا لها ولكنها وظيفة والتزام عليها أن تباشره بنفسها دون التصرف فيها أو التنازل عنها إلى غيرها من السلطات الأخرى القضائية والتنفيذية، وأن مثل هذا التصرف يعتبر باطلا واعتداء خطيرا وجسيما على الاختصاصات والصلاحيات يعيب التصرف ويجعله باطلا بطلانا مطلقا، بل في بعض الحالات ينحدر إلى مرتبة الانعدام"⁽¹⁾.

ولكن توجد حالات يمكن فيها التخفيف من صرامة هذا المبدأ حيث يجيز القانون بمفهومه العام تفويض بعض الاختصاصات من سلطة إلى أخرى، وتتجسد في التفويضات التشريعية

"Delegations legislatives" والتفويضات الإدارية "Délégations Administratives"، وهذا تحت ضغط الظروف والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وعليه، فقد أقرت معظم الدساتير المقارنة للسلطة التشريعية أن تفوض للسلطة التنفيذية في إصدار قرارات لها قوة القانون، تعرف في الاصطلاح القانوني باللوائح التفويضية أو المراسيم بقوانين

"Décrets lois" أو المراسيم التشريعية أو الاشتراعية "Décrets Législatifs" تعرف هذه اللوائح التفويضية بأنها قرارات تنظيمية تصدرها الإدارة التنفيذية، وتتضمن قواعد عامة ومجردة، تعالج بها مسائل تشريعية هي أصلا من اختصاص البرلمان، ولكن تفوض الحكومة في إصدارها لظروف طارئة واستثنائية، تكون الإدارة فيها أقدر على معالجة هذه المسائل⁽²⁾

ويعرف التفويض التشريعي بأنه "الإجراء الذي تأذن فيه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية بصفة استثنائية في خلال مدة معينة، وفي موضوع محدد بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدل، أو تلغي قوانين سابقة وتصبح لها قوة القانون عند التصديق عليها من السلطة الأذنة"⁽³⁾.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2002، ص 20.
- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص، 91.

(2) عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، المكتبة القانونية، مصر، 1997، ص 214.

(3) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، ص 294.

فهذه اللوائح أو المراسيم تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من البرلمان في موضوعات معينة " **Matières** " هي أصلاً من اختصاصات البرلمان، وتتسم هذه اللوائح بطابع الخطورة، لأنها لا تصدر فقط في غياب البرلمان كلوائح الضرورة ولكن تصدر في حالة انعقاده كذلك.⁽¹⁾

وقد انتشر هذا النظام من التفويض في دول عديدة منها سويسرا، بلجيكا، الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة في فرنسا التي تواتر العمل فيها بنظام التفويض التشريعي فيها، خاصة بين سنوات 1934-1939، مما حرم الجمعية الوطنية من أهم صلاحياتها، وهذا ما اضطرّ المشرع الدستوري الفرنسي إلى النص في دستور 1946 على: "تصوّت الجمعية الوطنية وحدها على القانون، وأنها لا تملك أن تفوض في هذا الحق".⁽²⁾

ولكن تحت الضغوط السياسية والاجتماعية اضطرّ مرة أخرى في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 حيث أجازت المادة 34 منه التفويض للحكومة بإصدار أوامر لها قوة القانون " **Ordonnances** " وهذا لتنفيذ برامجها خلال مدة معينة.

ولكن المجالس البرلمانية في العالم تحرص دائماً على تقييد التفويض التشريعي من حيث المواضيع، ومن حيث المدة الزمنية، على أن تعرض هذه اللوائح على البرلمان لإبداء الرأي فيها والتصديق عليها.⁽³⁾

وقد أقرّ المشرع الدستوري المصري صراحة التفويض التشريعي في المادة 108⁽⁴⁾ من دستور 1971 وصدر في ظلّه القانون رقم 06 لسنة 1973 الذي أجاز في مدته الأولى التفويض لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون.⁽⁵⁾

كما أنّ القضاء المصري قد تعرّض قبل ذلك للتفويض التشريعي في ظل دستور 1964 حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصري: "إنّ مردّ حرص الدستور على هذا الوجه، هو

(1) محمود محمد حافظ: القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 278 وما بعدها.
- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 471
- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية مصر، 1995، ص 489.

(2) (A) De Laubadère : Traité de droit administratif, op. cit pp 200, 2001.
"L'assemblée nationale vote seule la loi; elle ne peut déléguer ce droit." Article 03 de la constitution de 1946).

(3) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 473.
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر، الطبعة الأولى، 1968.
Voir : Vigny. Op. Cit, p 20.
R. Chapus. Op. Cit, p 586. « L'habilitation législative ».

(4) "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي 3/2 أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

(5) "يفوض رئيس الجمهورية وفقاً لما تقتضيه الظروف الاستثنائية لمتطلبات وأعباء المعركة في إصدار قرارات لها قوة القانون..."

ما ينطوي عليه من دقة بالغة، ذلك أن الولاية التشريعية وظيفة عهد بها الدستور إلى مجلس الأمة، ووفقا لما تقضي به المادة 47 منه والأصل أن يمارسها هذا المجلس ولا يتخلى عنها..⁽¹⁾

أما المشرع الدستوري الجزائري، وأسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري، فقد كرّس نظام التشريع بالأوامر في دستور 1963 في مادته 58 التي تنص "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر".⁽²⁾

وكان التشريع في شكل أوامر هو الأداة الوحيدة للتشريع وذلك منذ 19 جوان 1965.⁽³⁾

واستمر العمل بها في ظل دستور 1976 والذي أوكل مهمة سنّها وإصدارها إلى رئيس الجمهورية وفي أوقات محددة تنحصر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني.⁽⁴⁾

وفي ظل الدستور الحالي (1996) فقد جاء النصّ على التشريع بأوامر من رئيس الجمهورية في المادة 124 حيث تنص: "لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لآغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

(1) انظر: حكمها في القضية رقم 1054. 29. 07. 1967، المجموعة 15، الجزء الأول، ص 469-470.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، 2002، ص 24.

(2) "Le président de la république peut demander à l'assemblée nationale de lui déléguer pour un temps limité le droit de prendre des mesures d'ordre législatif par voie d'ordonnances législatives prises en conseil des ministres et qui sont soumises à la ratification de l'assemblée dans un délai de 3 mois".

(3) جاء في المادة 6 من الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 والمتضمن تأسيس الحكومة على: "إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر، أو مراسيم".
والجدير بالذكر أن أغلب التشريعات الهامة كانت في شكل أوامر ابتداء من عام 1966. وعلى سبيل المثال الأوامر التالية:
- الأوامر رقم 66. 154. 155. 156. مؤرخة في 08 جوان 1966، والمتضمنة على التوالي: قانون الإجراءات المدنية، والإجراءات الجزائية وقانون العقوبات. وكذلك الأمر 66. 133 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.

(4) لمزيد من التفاصيل حول التفويض التشريعي أنظر :
- طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري، المرجع السابق.
- ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، دار الفكر، 1984.
- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مطابع الطويجي التجارية، القاهرة، 1982، ص 223.
- عبد الحكم فودة، المرجع السابق، ص 213، 214، 215.
- بدرية جابر صالح: السلطة اللاتحجية في مجال تنفيذ القوانين، منشأة المعارف، مصر، 1993، ص 119.
(L) Favoreu : Ordonnances ou règlements d'administration publique. La destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la constitution R.F.D.A., 1997, p 686.
- فتحي فكري وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس 2006، ص 391.

والجدير بالملاحظة أن الدستور الحالي لا يعترف باللوائح التفويضية، أو التفويض التشريعي إنما لوائح الضرورة فقط " **Les règlements de nécessité** " ويشترط لصحة اللائحة التفويضية ما يلي:

- 1- تحديد المدة الزمنية للتفويض.
- 2- تحديد موضوعات محل التفويض.
- 3- قيام حالة الضرورة.
- 4- عرض اللائحة على البرلمان بعد انتهاء مدة التفويض.

ثانيا :الموازنة بين التفويض الإداري والتشريعي

يتّضح لنا من معرفة أحكام التفويض التشريعي أن له عدة فروق أساسية بينه وبين التفويض الإداري وبالمقابل له عدة وجوه التقاء نوجزها فيما يلي:

أولا: الفروق الأساسية بينهما:

- 1- يحدث التفويض التشريعي عندما تنتازل السلطة التشريعية عن جزء من سلطاتها واختصاصاته المقررة دستوريا إلى السلطة التنفيذية فالعملية تتم بين سلطتين عامتين في الدولة، بينما يقع التفويض الإداري بين أعضاء السلطة التنفيذية، وفي داخلها بشأن الاختصاصات الممنوحة لهم بواسطة الدستور أو القانون.⁽¹⁾
- 2- يقع التفويض التشريعي في ظروف استثنائية وغير عادية، أما التفويض الإداري فيتم في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية على حد سواء.
- 3- يجب تحديد مواضيع التفويض التشريعي ومدته، في حين أن التفويض الإداري قد يتحدد بمدة معينة، أو بأداء عمل معين، أو مهمة إدارية محددة.
- 4- يجب أن تعرض القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية بموجب التفويض التشريعي على البرلمان ليصادق عليها.⁽²⁾ ولا يوجد مثل هذا الالتزام على عاتق المفوض إليه بعرض ما يتّخذ من قرارات بشأن السلطات المفوضة إليه على الأصيل.
- 5- يستمر التفويض التشريعي في السريان طوال مدته المحددة سلفا.⁽³⁾ بينما يملك الرئيس

⁽¹⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 95، 96.

⁽²⁾ إبراهيم محمود الوالي: نظرية التفويض، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 294.
- بعد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 96.

⁽³⁾ Gasquet : Op. Cit p 89.

الإداري المفوض - الأصل - أن يقطع سريان مفعول التفويض ويستردّ سلطاته المفوضة وقت ما شاء ذلك.⁽¹⁾

ثانيا: أوجه الالتقاء بين النظامين:

بالرغم من وجود هذه الفروق الأساسية بين التفويضين فإنه توجد عدة نقاط للالتقاء بينهما، نوجزها في الآتي:

1 - يلتقيان من حيث أن التفويض التشريعي عبارة عن نقل اختصاص مقرر أصلا للسلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية وفي التفويض الإداري يتمثل في نقل سلطة مقرر لموظف أو مجلس أو هيئة - الأصل إلى موظف آخر - المفوض إليه -

2 - وجوب تحديد المواضيع " **Les Matières** " التي يتم بشأنها التفويض التشريعي بدقة في السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.⁽²⁾ وكذلك يقوم الرئيس الإداري المفوض وصاحب الاختصاص الأصل ببيان السلطات المفوض فيها وتحديد بوضوح في التفويض الإداري.⁽³⁾

3 - يحكم كلا النظامين مبدأ عام وهو: " **عدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة** " **Subdélégation** لأن من مبادئ التفويض في كل الأحوال، أنه لا يتم إلا مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد. ولكن بعض الفقه والقضاء في فرنسا يجيز ذلك.⁽⁴⁾

4 - يتفق كل من التفويض التشريعي والإداري من حيث المبدأ، أنّ كليهما لا يكون إلا جزئيا.

5 - يتفقان أيضا من حيث أنّ كلاهما تقوم فيه السلطة التنفيذية بالاختصاصات المفوضة على أساس التفويض الذي منح لها من السلطة التشريعية، كما هو الحال في التفويض الإداري، بناء على نص قانوني يأذن به.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ انظر قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية سكك حديد الشرق لعام 1908.
- حسن حسين شرف: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 25.

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 471.

⁽³⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 294، 295.

⁽⁴⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 97.

⁽⁵⁾ Voir : @ Chapus. Op. Cit, p 76.

وللمزيد من التفاصيل حول الفروق الجوهرية بين التفويضين، انظر:

- بشار جميل يوسف بعد الهادي: التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان، عمان الأردن، ص 982.

- عبد الحكم فودة: الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، 1997، ص 15 وما بعدها.

ولا يجوز لمن فوض في التوقيع أن يفوض غيره فيه، انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي:

C.E, 03 Juin 1953, cons Brahellec, p 256 ; 09 février 1955, Université de Paris, 10, p 691. 13 Mai 1988, S. A. Citroën, 1988. N° 329.

الفرع الرابع

التفويض الإداري وتفويض المرفق العام

لقد ارتبط التفويض في القانون الإداري كما سبق وقدمنا في المباحث السابقة باختصاص السلطات الإدارية، ولكنه انتقل حديثاً إلى مجال أكبر هو إدارة المرافق العامة وقد تغيرت طبيعة التفويض في كل من هذين المجالين.

فإذا كان التفويض الإداري في الاختصاصات يدخل ضمن دائرة القرارات الإدارية، فإن نوعاً جديداً من التفويض أصبح يدخل في دائرة إدارة المرافق العامة، وبشكل طائفة جديدة من العقود الإدارية " **Les Contrats administratifs** " ⁽¹⁾ والتي يكون موضوعها أن يعهد باستغلال المرفق العام إلى مشروع مستقل عن الشخص العام المسئول عن المرفق العام.

وعليه، فسوف نبين وبشكل موجز ما المقصود بتفويض المرفق العام؟ وما هي خصائصه؟ وبصورة تجلي لنا الفروق الجوهرية بين هذا النوع من التفويض والتفويض الإداري في الاختصاصات

أولاً : تعريف تفويض المرفق العام

ظهر مصطلح "تفويض المرفق العام" **Délégation de service public** " ⁽²⁾ في بداية الأمر وفي الواقع العملي للإدارة، فقد استخدمه المنشور الوزاري في فرنسا في 1987 والخاص بتفويض إدارة المرافق العامة المحلية. ⁽³⁾ وهذا بشأن تطبيق الإدارة المفوضة **"La Gestion déléguée"** فيما يتعلق ما إذا كان جائزاً لسلطة محلية أن تفوض إدارة مرفق عام إداري محلي إلى مشروع خاص؟.

فاللغة في بادئ الأمر لم يستخدم اصطلاح التفويض في مجال المرافق العامة إلا نادراً ⁽⁴⁾ وكان يستخدم اصطلاح **"اتفاق وكالة" Convention de mandat** ⁽⁵⁾. ويمكن أن نرصد في هذا السياق أيضاً

⁽¹⁾ Douence (J. C) : Les Contrats de délégation de service public, R. F. D. A, 1993, p 932.

Vedel (G) P. Delvolvé : Droit Administratif. Tome 2. P. U. F, 1993, p 792.

⁽²⁾ J. O, 20 décembre 1987, p14863.

⁽³⁾ A. Delaubadere. F. Moderne. P. Delvolvé : Traité des contrats Administratifs. L. G. D. J. Tome2, 1984, N° 1584.

⁽⁴⁾ لقد استخدم الأستاذ J. F. Auby اصطلاح الإدارة المفوضة ويقصد به إدارة المرفق العام بواسطة شخص معنوي غير الجهة المنظمة أو المؤسسة العامة التي تنشأ لهذا الغرض، والمفوض إليه عادة من أشخاص القانون الخاص، انظر:

J. F. Auby : Les services publics locaux P. U. F, que sais je ? 1982, N° 20-23, p39.

Claudie Boiteaux ,les sociétés d'économie mixte et les contrats de délégation de service public 2005 P. 946.

⁽⁵⁾ G. Marcou : La notion de délégation de service public après la loi du 29 Janvier 1993. R. F.D. A, 1994, 1994, p 692.

استخدام اصطلاح التفويض في مجال عقود الالتزام بشكل خاص، أي تفويض سلطة عامة سلطاتها إلى الملتزم⁽¹⁾.

أما في الفقه المصري فإن هذا الإصلاح بالمعنى المتقدم لو يظهر بعد في مؤلفات القانون الإداري⁽²⁾. ولكنه ظهر في مؤلفات غير قانونية والتي اهتمت بدراسة ظاهرة "خصخصة المشروعات العامة" **Privatisation** حيث ينظر إلى التفويض بأنه قيام الدولة بتوكيل- "التفويض" القطاع الخاص في القيام بالنشاط نيابة عنها⁽³⁾.

وقد ظهر هذا المصطلح في المؤلفات الاقتصادية في الجزائر إثر موجة الخصخصة الخاصة ببعض المرافق العامة – كمرفق المياه الصالحة للشرب، حيث تم تفويض انجازها وتسييرها للشركات الخاصة.

وعليه يجب عدم الخلط بين خصخصة المرافق العامة وتفويض المرافق العامة، حيث لا يجوز خصخصة المرافق العامة السيادية " **Les services régaliens** " وقد دخل المصطلح دائرة التشريع في فرنسا بصدور قانون 06 فيفري 1992 بشأن الإدارة الإقليمية للجمهورية الذي اشترط إجراءات خاصة في كيفية إبرام هذه العقود⁽⁴⁾.

ولكن قانون 29 جانفي 1993 بشأن الوقاية من الرشوة، ووضوح الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة⁽⁵⁾ وقد بلور الفكرة أكثر، ووسّع نطاق عقود تفويض المرفق العام التي يبرمها كل شخص عام. كما يمنح القانون هذه العقود نظاما قانونيا أكثر اكتمالا من النظام الوارد في القانون السابق. غير أن بعض الفقه يستخدم مصطلح نقل المرفق العام " **Dévolution, transfert** " ⁽⁶⁾

وقد استخدم القضاء الفرنسي أيضا اصطلاح " **Devolution** " في بعض أحكامه⁽⁷⁾. ولكن مصطلح " **نقل الاختصاص** " للتعبير عن تفويض المرفق العام قد انتقد من طرف بعض الفقه الفرنسي وأنه مصطلح غير دقيق.

⁽¹⁾ C. Betingier : La concession de service public et de travaux publics. Berger levrant, 1978, p 17-19-226.

⁽²⁾ ما عدا مؤلف دكتور محمد محمد عبد اللطيف: تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000.

⁽³⁾ أحمد ماهر: الخصخصة الإسكندرية، مصر، دون تاريخ، ص 101.

⁽⁴⁾ L'administration territoriale de la république.

⁽⁵⁾ La loi relative la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

⁽⁶⁾ G. Dupuis sur la concession de service public. D, 1978. Ch, 222.

C. Huglo : Point de vue sur une notion très discutée : La délégation de service public, les petites affiches 16 Mai 1994, N° 58, p 12.

P. Delvolvé : Les contradictions de la délégation de service public. A. J. D. A. 1996, p 678.

⁽⁷⁾ T. C., 06 Juin 1989, SAEDE. C/SA Lyonnais des eaux et ville de Pamiers, rec. p 293. R. F. D. A 1989, concl Stirn.

فالأستاذ "ب. دالفولفي"⁽¹⁾، ينتقده من حيث أنه لا يوجد ما يسمى "انتقال" لأن الشخص العام حينما يعهد إلى شخص آخر بمهمة استغلال مرفق عام يبقى له حق تنظيم المرفق، ويعهد بإدارته فقط إلى شخص آخر. "Simple gestion" ولا يفقد اختصاصاته في مواجهة المرفق العام المفوض، بحيث يلتزم بمراقبة مدى احترام المفوض إليه "Le Délégué" قواعد المرفق العام التي يمكن أن تكون محل منازعة قضائية من جانب المستفيدين من المرفق، ويجوز للسلطة العامة أن تعدّل من الشروط، بل يجوز لها أن تضع نهاية لعقد التفويض .

كما أن فكرة نقل الاختصاص غير صحيحة، فالقاعدة أنه لا يجوز لشخص عام أن يتنازل للغير عن هذا الاختصاص، فهو تنازل غير جائز⁽²⁾، ومنه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه : "لا يجوز لأحد المجالس العمومية أن يتخلى تماما عن اختصاصاته في المجال الزراعي لمصلحة شخص خاص، ولا أن يمارس هذه الاختصاصات وفقا لنظام القانون الخاص"⁽³⁾.

وباختصار شديد فإن نظام تفويض المرفق العام لا يشكل انتقالا للاختصاص بحيث لا تتوقف السلطة العامة عن ممارسة اختصاصاتها حين تفوض مرفقا عاما، ولكن اصطلاح "تفويض المرفق العام" قد حظي بالرضا من اغلب الفقه والقضاء وشاع هذا الاستخدام الجديد وأصبح المقصود به "تفويض إدارة المرفق العام"⁽⁴⁾

ومن كل ما تقدم تظهر لنا طبيعته القانونية لهذا "المصطلح" :

ثانيا : الطبيعة القانونية لتفويض المرفق العام

إن إسناد إدارة المرفق العام – تفويضه – للقطاع الخاص يتم عن طريق العقد، فالأسلوب التعاقدية يتفق مع نقل الإدارة إلى أشخاص القانون الخاص⁽⁵⁾. وتوجد حالات أخرى يجوز إسناد إدارة المرفق العام إلى المشروعات الخاصة بواسطة أسلوب الترخيص "Autorisation" أو الإذن "Habilitation" أو الموافقة. "Agrément" كذلك وفقا لقرار إداري منفرد. "Acte Unilateral"⁽⁶⁾

ولكن موضوع تفويض المرافق العامة هو بالضرورة من طبيعة عقدية، وقد أبدى مجلس الدولة هذا الاتجاه بصدد رأيه في قانون 93 جانفي 1993 الذي لا ينطبق إلا على اتفاقات تفويض المرفق العام . ففي رأي قسم الأشغال العامة أن اصطلاح "تفويض المرفق العام" الوارد في المادتين 38 و40 من القانون السلف الذكر

(1) Pierre Delvolvé : Les contradictions de la délégation de service public, précité, p 677.

(2) محمد محمد عبد اللطيف: نظرية التنازل في القانون الإداري، القاهرة، 1990، ص 79 وما بعدها.

(3) C.E, 27 Mars 1995, Chambre d'agriculture des alpes maritimes, rec. P 142 ; A. J. D. A, 1995, p 921. Note Braud.

(4) J. C ; Douence. Op. Cit. P 2.

(5) L. Richer, remarques sur les entreprises de service public. AJDA, 1997, p 18.
- Ph. Terneyre, la convention de délégation de service public. AJDA, 1996, p 591.

(6) Voir code de la constricton et de l'habitation. Art. L 2223-19. Code des Coll. Territoriales

لا يتناول إلا الحالات التي يعهد فيها شخص عام مسئول عن مرفق عام بإدارة هذا المرفق إلى شخص يختاره ... ولا تنطبق إلا إذا كان هذا التفويض تعاقديا " **Délégation contractuelle** " وذلك كشرط العلانية الذي يسبق اختيار المفوض إليه .

وبناء عليه ، فإن رأي المجلس أن التصاريح الخاصة بنقل الغاز لا يخضع للإجراءات المنصوص عليها في المادتين 38 و 40 من قانون 29 جانفي 1993 لأنها قرارات من جانب واحد⁽¹⁾.

وعلى العكس من ذلك فإن التكييف القانوني لتفويضات المرافق العامة أنها من طبيعة تعاقدية – عقود إدارية بحتة " **Contrats Administratif** " .

وقد اتجه الفقه الإداري إلى اعتبار عقود المرفق العام بأنها من أصول قضائية، وذلك منذ حكم – "برتان" **Epoux Bertin** ⁽²⁾ وبالتالي يمكن القول أن فكرة العقود التي يكون موضوعها تنفيذ مرفق عام ليست جديدة⁽³⁾.

وقد تبلورت مساهمة القضاء خلال هذه العقود في اتجاهين :

- فمن ناحية استخدام القضاء هذه الفكرة لإضفاء الصفة الإدارية لهذه العقود، وبالتالي تقرير الاختصاص للقضاء الإداري، وتطبيق القواعد العامة للعقود الإدارية.

- ومن ناحية أخرى حدث تطور قضائي يتعلق بالتزامات المرافق العامة بعيدا عن البحث عن معيار العقد الإداري حيث قبل دعوة الإلغاء ضد رفض مانح الالتزام إلزام الملتزم تطبيق شروط العقد⁽⁴⁾.

وكان من شأن هذا القضاء مولد فكرة الشروط اللائحية في التزام المرافق العامة، واعتبار أن كل النصوص الواردة في عقد ما تتعلق بتنظيم وتسيير مرفق عام لائحية بطبيعتها، أي تحدث أثارا بالنسبة لغير المستفيدين من المرفق – استثناء من المبدأ العام بشأن نسبية أثر العقود⁽⁵⁾.

كل هذه الاعتبارات أدت بالمشرع الفرنسي بالتدخل وإصدار ما لا يقل عن سبعة قوانين.

⁽¹⁾ Voir. C.E. Avis, section de travaux publics, 28 Sep 1995.

⁽²⁾ R. Chapus. Op. Cit. N° 616.
G. Vedel. P. Delvolvé. Op. Cit, p 765.

⁽³⁾ Voir. C.E, 20 Avril 1956, Epoux Bertin. Rec., p 167. R. P, 1956.

⁽⁴⁾ J. B. Auby., C. Mauge. Précité, p 01.

للمزيد من التفاصيل انظر:

- عمر حلمي: معيار العقد الإداري، 1995.

- مصطفى عبد المقصود سليم: معيار العقود الإدارية وأثره على اختصاص مجلس الدولة، 1995.

- حكم المحكمة الإدارية العليا ليوم 19 ماي 1962، السنة السابعة، ص 890.

- محمد محمد عبد اللطيف: تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 30-31.

⁽⁵⁾ J. C. Douence : Les contrats de service public, précité, p 938-939.

ومن أشهرها القانون المعروف باسم قانون "سبان"، "La Loi Sapin"⁽¹⁾ والصادر بتاريخ 29 جانفي 1993 والمتعلق بالوقاية من الرشوة والوضوح في الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة ومن قبله القانون الصادر في 08 فيفري 1980 بشأن العقود العامة وتفويض المرفق العام .

والملاحظ على هذه التشريعات أن المشرع كان فيها يهدف إلى إضفاء أكبر قدر من الوضوح والشفافية في الحياة الاقتصادية العامة والبحث عن الفعالية والتجاعة "performance et efficacité" الموجودتين في ظل التسيير الخاص، "gestion prive" والتي يشكل تفويض المرفق العام عنصرا أساسيا فيها⁽²⁾.

ووضع بذلك ولأول مرة تسمية هذه الطائفة، وأدى تدخله إلى تكريس ظهور نوعية من العقود الإدارية التي كانت حتى هذا الوقت كامنة⁽³⁾.

ثالثا : المقارنة بين التفويض في الاختصاص وتفويض المرفق العام

من كل ما تقدّم يمكننا القول أنه توجد أوجه تشابه بين هذين النوعين من التفويض وتفرقهما بعض الخصائص لكل منهما :

- فكل من النظامين يرتبط بالمرفق العام، وبنشاط المرفق العام وتسييره سواء بشكل مباشر أو غير مباشر أي ارتباط بشكل عضوي بين النشاط وبين شخص عام.
- كما في أن كل من التفويضين يتم ممارسته بقصد تحقيق المصلحة العامة، أي يتعلق بالفكرة الموضوعية أو الوظيفية للمرفق العام وهي فكرة تتعلق بالهدف من النشاط⁽⁴⁾.
- كما يشتركان في أن كل من المنازعات الناجمة عن التفويض -دعوى إلغاء أو تعويض- ينعقد الاختصاص فيها للقضاء الإداري وتنطبق عليها قواعد القانون الإداري.

وأما ما يفرقهما ، ففي الدرجة الأولى اختلاف الطبيعة القانونية لكل منهما، فنظام تفويض الاختصاصات من طبيعة تنظيمية، فهو تصرف إداري بالإرادة المنفردة للأصيل - قرار إداري- يعهد بموجبه بتفويض هذا الاختصاص لموظف عمومي ضمن الإدارة نفسها ولا يجوز للمفوض إليه رفضه ولا التفاوض في شأنه قبله أو عدم قبله- فعليه واجب الطاعة وممارسة الاختصاصات المفوضة إليه وإلا اعتبر خروجاً عن طاعة الرؤساء ويستوجب التأديب، ويحق للأصيل إنهاؤه في أي وقت شاء، ولا يترتب

⁽¹⁾ ينسب هذا القانون إلى السيد Michel Sapin الذي كان وزيرا للاقتصاد في وقت صدور هذا القانون، ثم عاد إلى عمله الأصلي مستشارا في المحكمة الإدارية لباريس.

⁽²⁾ E. Fatome : Le nouveau cadre légale. A. J. D. A, 1996, p 577.

- G. Marcou. Précité, p 693.

- D. Laurent : Convention de délégation de service public local et la loi sapin, les petites affiches, 11 Mars 1994. N° 30, p 7.

⁽³⁾ N. Symcho Wieg : La notion de service public A. J. D. A, 1998, p 197.

- محمد محمد عبد اللطيف: تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 32.

⁽⁴⁾ R. Chapus. Op. Cit, N° 628 et S.

عنه تعويض مالي. وعلى العكس من ذلك فإن تفويض المرفق العام يرد على تسيير وإدارة مرفق عمومي لصالح الشخص المعنوي العام، ولكن من طرف شخص من أشخاص القانون الخاص. شخص معنوي خاص "أو شخص طبيعي". وعن طريق التعاقد والتفاوض بحيث يجوز للمفوض إليه رفض التفويض وله مقابل مادي.

وعليه؛ فبالرغم من تشابه التسمية والمصطلح وبعض الخصائص لكل من التفويض في الاختصاص وتفويض المرفق العام فكلّ منهما نظامه القانوني الخاص ولا يجوز الخلط بينهما⁽¹⁾.

⁽¹⁾ محمد محمد عبد اللطيف: المرجع السابق، ص 34 وما بعدها.

خلاصة الباب الأول

انتهينا مما سبق عرضه، أن فكرة التفويض ومفهومه مرت بمراحل عديدة، انحدارا من القانون الروماني القديم، وكان يطلق على عدة عقود مدنية، كالوكالة، الاستبدال، والاشتراط لمصلحة الغير. وكان الرومان يستخدمون نظام التفويض لنقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق تحويل أحد طرفي الالتزام إلى فرد آخر لأدائها بدلا عنه إلى الطرف الآخر في الالتزام. فيطلق على المحلول : **المفوض** " **Délégué**، والذي يحال عليه: **المفوض إليه** " **Délégataire** ". أما الفرد الملزم بالأداء فيطلق عليه **Déléguant**. ولكن الفكرة تطورت إلى اعتبار هذا التفويض وكالة بين الأطراف وليس استبدالاً، ثم انتقلت هذه الفكرة حول التفويض من نطاق القانون الخاص إلى القانون العام. ولكن بقي الخلط بينها وبين بعض الأفكار الأخرى المشابهة كالتعيين، والحلول و الوكالة والنيابة، ثم تطور مفهوم التفويض من القانون الروماني القديم إلى القوانين الغربية القديمة والحديثة المنحدرة منه كالقانونين الفرنسي والألماني ذوي الجذور اللاتينية. وفي ضوء هذا المفهوم كان ينظر إلى التفويض على أنه عملية تجديد الديون **Novation de dettes**. وبقي التشريع المدني الفرنسي يستعمل نفس المصطلح ونفس الألفاظ القديمة. ثم انتقلت إلى فقه القانون العام، ولكن محملة بآثاره المدنية. حيث كان الملك هو القاضي الوحيد وبتفويض منه مارس ممثلو الملك سلطته في الأقاليم. وكان الملك يعتبر نفسه مفوض الله في أرضه، وسادت بذلك نظرية التفويض الإلهي في الفقه الدستوري القديم، وأحدثت جدلا كبيرا بين الفقهاء حول مدى تفويض السلطة التشريعية والسيادة " **Délégations de la souveraineté** " التي تملكها الأمة وتفوضها لممثلها في الحكومات الديمقراطية.

ولكن بتطور مفهوم ودور الدولة، وتدخلها في المجالات الجديدة، حدثت عملية تزواج بين الألفاظ والأفكار، وانتقلت الفكرة من فقه القانون الخاص إلى فقه القانون العام في مجال القرارات والعقود الإدارية – **تفويض المرفق العام** - ، واصطبغت بصبغته رغم الخلط الذي وقع مرة أخرى بينها وبين أفكار في نفس القانون، كالحلول والنيابة الإدارية. وقد تصدى الفقه الفرنسي الحديث، وسأيره القضاء - **مجلس الدولة** - في توضيح معالم فكرة التفويض الإداري، حيث ساهم المجلس في إقامة نظرية قانونية للتفويض، ووضع فروقا واضحة بينه وبين كل من المصطلحات المشابهة له في القانون الخاص، والقانون العام، وذلك في الحكم المبدئي الشهير "موقميري". **ليوم 02 ديسمبر 1892**

Arrêt de Principe "Mogambury" C.E. 02 Décembre 1892 الذي يعتبر حجر الزاوية في هذا الموضوع. وفي نظرية الاختصاصات، ومن يملكها، ويوزعها، ومن ثم تعددت تعريفات الفقهاء له كل حسب الزاوية التي ينظر منها إليه. من حيث حجم الاختصاصات المفوضة، أو من حيث آثار التفويض في الاختصاصات المفوضة، أما الفريق الثالث فيركّز على صفته العابرة، ثم توالت بعد ذلك تشريعات التفويض في إطار التنظيم الإداري، ومبدأ اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، الذي تبنته الدولة الفرنسية بعد الثورة، وفي تعديلاتها الدستورية اللاحقة وخاصة تعديلات 28 مارس 2003.

أما في الفكر الإداري الإسلامي والعربي الحديث، فقد تتبعنا موضوع التفويض عند فقهاء اللغة العربية، حيث كان يجمع عدة أفكار ومعان منها: المعاونة، والمشاركة، وشدّ الأزر، والإنابة، ولكنه يعرف لغة بأنه: " تكليف فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلا عنه، و فوّض إليه الأمر صيرَه إليه وجعله الحاكم فيه". أما في اصطلاح فقهاء السياسة الشرعية، فقد حدّدت معالمه قبل أن تحدّد في العصور اللاحقة فهو: "عقد خاص يقوم به الخليفة نيابة عن الأمة وذلك باعتباره مفوضا هو الآخر في تسيير شؤون الأمة من الأمة نفسها" ، وقد عرف نظام التفويض في صدر الإسلام حيث كان النبي صلى الله عليه وسلم يتخذ من أصحابه، أعوانا وولاة وقضاة، وأمراء، و كان يفوّض إليهم قدرا من السلطات الإدارية تمكنهم من مباشرة اختصاصاتهم دون أي مساس بالسياسة العامة للدولة.

وعلى نهجه سار الخلفاء الراشدون من بعده، وتوسّعوا في مبدأ التفويض، لانتساع رقعة الدولة الإسلامية، وأصبحت فكرة التفويض الإداري راسخة في الفكر الإداري الإسلامي بعد نزوح الحضارة الإسلامية، وتدوين الدواوين، خاصة في العهد العباسي بإحداث وزارة التفويض.

أما الفقهاء العرب المحدثين، فقد تأثروا بالفكر الغربي، وخاصة الفرنسي منه في هذا المجال، ولذلك جاءت تعريفاتهم للتفويض مشابهة لتعريفات الفقهاء الفرنسيين .

وعلى غرار المشرّع الفرنسي، فقد اهتم المشرّع المصري بتنظيم أحكام التفويض منذ صدور المرسوم بقانون رقم 1377 لسنة 1952، المتعلق بنظام وكلاء الوزارات الدائمين، ثم توالى حركة التشريع في مجال التفويض الإداري، حيث صدر قانون 124 لسنة 1964 الذي يجيز لكل وزير أن يفوض إلى المحافظين ببعض اختصاصاته.

وكذلك قانون 390 لسنة 1956 فيما يتعلق بالتفويض في نطاق الإدارة المحلية المعدل قانون رقم 52 لسنة 1975. كما وردت أحكام التفويض في القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الحكم المحلي وكذلك القانون رقم 488 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين في القطاع العام.

وقد استقر الفقه والقضاء على ألا يكون التفويض إلا ضمن ضوابط قانونية، وشروط شكلية وموضوعية لصحة هذا التفويض ومنها :

أولاً: الاستناد إلى نص سابق صادر- سواء نص دستوري، أو تشريعي، أو لائحي- يأذن بالتفويض.

ثانياً: لا يجوز أن يكون التفويض في كل الاختصاصات، بل في جزء منها، وإلا عدّ تخلياً عن ممارسة الاختصاصات الواجبة.

ثالثاً: الصراحة والوضوح في التفويض: فلا يجوز افتراضه بصورة ضمنية، بل يجب أن يكون بقرار صريح وسابق عن عملية التفويض ، ولا يجوز أن يكون عاما، لدرجة يتعذر معها تحديد الموضوعات المفوضة.

رابعاً: الأصالة في الاختصاص : فمن يجيز له القانون التفويض ببعض اختصاصاته ، يجب أن تكون هذه الاختصاصات المفوضة من الاختصاصات الأصلية له، وليس اختصاصات مفوضة له من غيره .

خامساً: عدم الخروج عن النص الآذن ، فعلى المفوض إليه التزام حدود ما فوض فيه من موضوعات وكذلك الالتزام من حيث الأشخاص المفوض إليهم بذاتهم، في بعض أنواع التفويض أو بوظائفهم.

سادساً: صدور قرار التفويض في الشكل الذي يقره القانون من حيث، الكتابة والتاريخ والتوقيع، والنشر والتبليغ، وهذه شروط جوهرية، وإن إغفالها يؤدي إلى إبطال قرار التفويض، أو انعدامه .

وللتفويض الإداري أنواع ، فهو من حيث الأداة الصادر بها : مباشرة أو غير مباشر ، وتفويض اختياري وتفويض إلزامي، ومركب وبسيط ، وتفويض للمرؤوس ولغير المرؤوس، وتفويض صريح، وفي بعض الأحيان ضمني.

أما من حيث مداه الزمني : فهو إما مؤقت أو دائم. ومن حيث الطبيعة القانونية، فهو إما تفويض في الاختصاصات والسلطات ، أو تفويض في التوقيعات.

فالنوع الأول ينصبّ على جزء من الاختصاصات ويحرم صاحب الاختصاص الأصل من ممارسة الاختصاصات المفوضة كقاعدة عامة، وغالبا ما يكون ويمنح على أساس وظيفي " *es qualité* " وبالتالي لا ينتهي بانتهاء مهام أطراف التفويض. أما النوع الثاني فهو تحويل المفوض إليه التوقيع نيابة عن رئيسه، وباسمه ولحسابه. ويعطي بالنظر إلى شخص كل منهما " *intuitu personae* " ولا يتجرد الأصل من اختصاصاته المفوضة.

أما مرتبة القرارات الصادرة بتفويض الاختصاصات ، فتعتبر بمثابة قرارات المفوض إليه. وتأخذ مرتبته في التنظيم الهرمي الإداري ، في حالات الطعون الإدارية والقضائية ، أما في النوع الثاني- التفويض في الإمضاء - فهي بمثابة قرارات الأصل نفسه.

وبعد ما ظهرت لنا كافة عناصر التفويض، عقدنا مقارنة بينه وبين بعض التصرفات القانونية المشابهة له، كالحلول والنيابة الإدارية، والتفويض التشريعي. حيث أن كل من التفويض والحلول كلاهما يحدث علاقة قانونية، وكلاهما يشترك في نقل اختصاصات وسلطات مقررة إلى النائب أو مرؤوسيه.

ويتمايزان من حيث أن الحلول منصوص عليه مسبقا، ومحدد مسبقا للشخص الحال. ولا اختيار للأصل في الحلول. على العكس من ذلك في التفويض.

كذلك الحلول يكون بحكم القانون إذا توافرت واقعته، وفي كافة الاختصاصات ووظائف الغائب. وفي كل الأحوال، فالحال يحدد بصفته لا بشخصه، ويحتل مرتبة من حيل محلّه وفي كافة صلاحياته، ولا ينتهي إلا بعودة الأصل، وعلى العكس من ذلك في التفويض إذ يمكن إنهاء التفويض في أي وقت من الأصل ، أما في النيابة الإدارية " *interim ou suppléance* " فهي أن تقوم سلطة عليا بتعيين شخص ينوب مكان شخص آخر، في حالة وجود مانع دائم أو مؤقت يحول دون ممارسته لاختصاصاته فهي تشبه

التفويض من حيث النص الآن، وتحتاج إلى قرار يصدر بتعيين النائب، وبصفة مؤقتة، وتحدد اختصاصاته ، ويختلفان في أن قرار تعيين النائب يصدر من الجهة التي يعينها النص ، وهي حالة غياب، وهي شاملة لجميع الاختصاصات ، ومستمدة من القانون وتأخذ أعمال وتصرفات النائب الإداري مرتبة الأصل - المناب - وعلى العكس من ذلك التفويض، خاصة تفويض الاختصاصات.

أما التفويض التشريعي، فهو الإجراء الذي تأذن به السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية وبصفة مؤقتة، وفي خلال مدة محددة، ومواضيع محددة، بإصدار إجراءات تنظيمية لها قوة القانون، بعد المصادقة عليها من السلطة الآذنة .

وعليه ؛ فهذا النوع من التفويض يختلف عن التفويض الإداري من حيث أن الأول يكون بين سلطتين - تشريعية وتنفيذية - وفي ظروف غير عادية واستثنائية، وتحدد المدة والمواضيع وتعرض على البرلمان وجوبا للمصادقة ، وهذا لا وجود له في التفويض الإداري . أما أوجه الالتقاء فكلاهما نقل للاختصاصات مقررة للأصل ، ويحكمها المبدأ العام القاضي بعدم تفويض التفويض، والجزئية، وشرط النص الصريح الآن بهذا التفويض. كما يشابه التفويض مع الوكالة أو الإنابة المدنية . ففي الوكالة يختار الموكل وكيله بكل حرية ، وبقبول الوكيل، وننتهي بموت أحد الأطراف ويلتزم الوكيل بتعليمات الموكل، والوكالة كما سبق هي عقد مدني، على العكس من ذلك التفويض الإداري، الذي هو قرار إداري تصرف بالإرادة المنفردة، وكذلك يجوز للموكل التصديق على تصرفات الوكيل الخارجة عن الوكالة، بينما لا يجوز ذلك في التفويض الإداري. والوكالة تفترض وجود شخصين أو شخصيتين مستقلتين، بينما التفويض قد يكون شخصا عاما مستقلا، أو نفس الشخص المعنوي العام.

ولذلك؛ فإن النظام القانوني للوكالة يختلف اختلافا جذريا عن النظام القانوني للتفويض الإداري، الذي يحكمه القانون العام والإداري على الخصوص.

أما الإنابة المدنية " **La représentation** " فهي حلول إرادة النائب محل إرادة الأصل ، حلولاً تاماً وحقيقياً في إجراء التصرف القانوني، وغالبا ما تكون بمقتضى عقد وكالة

" **Contrat mandat** " ولكنها ليست وكالة " **Procurat** " لأنها تتم بإرادة منفردة، هي إرادة الأصل يصيغ بمقتضاها على النائب صفة الإنابة، فتمكنه القيام بتصرف قانوني تعود آثاره على الأصل دون النائب.

والإنابة المدنية - النيابة المدنية - إما أن تكون نيابة قانونية أو شرعية كنيابة الولي، أو قضائية كنيابة الوصي، والقائم، والحارس القضائي أو نيابة اتفاقية، هي الوكالة - نيابة الوكيل عن الموكل. ومن ذلك وجود النيابة العامة - النيابة الإدارية في القضاء الإداري - ووظيفة النائب العام وهي هيئة خاصة تحرس العدالة، وتسهر على حسن تطبيق القانون وملاحقة من يخالفه، وذلك نيابة عن المجتمع، وكيل الملك في الدول الملكية.

وعليه، فإن للنيابة المدنية أوجه تشابه مع التفويض، فيتشابهان من حيث أن كلاهما تصرف قانوني بإرادة واحدة منفردة ، ومن حيث المصدر كالإنابة القانونية، وفي كليهما تصرف قانوني تعود آثاره على الأصيل ، كالتفويض في التوقيع. أمّا أوجه الاختلاف، فمن حيث القانون الواجب التطبيق فالنيابة يحكمها القانون الخاص ، على العكس من ذلك التفويض الإداري الذي يحكمه القانون العام .

أمّا من حيث الآثار، فإن تصرف النائب تصرف لحساب المنيب وباسمه، وترجع الآثار إلى ذمته، بينما التفويض يتم للصالح العام ؛ وقد تكون الإنابة ضمنية كنيابة الزوجة في التصرفات بحاجيات المنزل الزوجين ، على العكس من ذلك في التفويض ، لا يمكن أن يكون ضمناً كقاعدة عامة .

وقد تكون النيابة عامة كنيابة الزوج عن زوجته في استغلال أموالها دون توكيل صحيح وصريح بإدارة هذه الأموال ، فيما لا يصح أن يكون التفويض عاماً، بل صريحاً ومحدداً.

إن إنابة النائب غير جائزة إلا إذا صرح بمنع النائب من ذلك ، أما التفويض الفرعي فلا يجوز إلا إذا أجاز القانون صراحة، وفي حالات خاصة.

كلّ الذي سبق ذكره ، هي الأحكام العامة للتفويض، وصلته بالتصرفات المشابهة، وهذا من الناحية القانونية - من ناحية مدى مشروعيته "**La conception rigoureuse de la légalité**".

ولكنّ السؤال هل كانت المعالجة اللغوية والاصطلاحية والقانونية كافية لنجاعة عملية التفويض؟

فمما لا شكّ فيه أن المعالجة القانونية للموضوع ضرورية وحتمية ولها فائدتها الكبرى ، ولكنها تبقى قاصرة⁽¹⁾ ولا تكفي وحدها لبلوغ الهدف والغاية من عملية التفويض التركيز على الجوانب اللغوية والاصطلاحية، والقانونية للتفويض لم تعد كافية، لأن عملية التفويض ليست عملية قانونية بحتة، بل أصبحت وسيلة فنية وأسلوباً فعالاً في إدارة الأفراد والمؤسسات وذلك باعتبار أن عملية التفويض **علم وفن** معاً، وبدأت معالجته من منظور آخر هو المنظور الأمريكي للإدارة "**American approach**"

أي الجانب الفني والتطبيقي .

وعليه ؛ توجب علينا معالجة موضوع التفويض الإداري من وجه نظر العلوم الإدارية.

"**L'Approche managériale من منظور تسييري**"

وهذا ما سنتطرق إليه في الباب الثاني من هذا البحث .

(1) J. caillousse : le droit administratif contre la performance publique. op , cit ,p. 196 .

" **L'impuissance du droit administratif a servir une gestion publique performante**"

الباب الثاني

الصواب الفنية والتطبيقات العملية للتفويض : البحث عن الفعالية

لقد بينا في الباب الأول من هذا البحث الأحكام العامة للتفويض الإداري، وذلك من حيث تطور مفهومه، في كل من الفكر القانوني الغربي والعربي قديمه وحديثه، ثم فصلنا شروطه، وأنواعه وطبيعته القانونية، والتصرفات القانونية الأخرى المشابهة له.

وقد تبين لنا أنه يحتلّ مكانة هامة بين موضوعات القانون العام، والقانون الإداري على وجه الخصوص، في مجال النشاط الإداري ونظرية الاختصاص على وجه الدقة.

ولكن كل ذلك كان من الزاوية القانونية " **L'approche juridique** "، حيث يكون التركيز على الصواب القانونية للتفويض، ليبقى في حدود المشروعية. دون الاهتمام بكيفية الأداء .

ولكن، وكما ألمحنا في المقدمة العامة، بأن موضوع التفويض الإداري موضوع مشترك بين دراسات القانون الإداري ودراسات علم الإدارة العامة الحديث في نفس الوقت.⁽¹⁾ بل أصبح البعض يشكك في مدى قدرة القانون الإداري على مسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومقتضيات الفعالية الإدارية وعليه ، فإن التركيز على الجوانب القانونية البحتة وحدها غير كاف ، ولا يكتمل البحث فيه ويرقى، ولا تظهر أهميته ومدى تأثيره في كفاءة وفاعلية العملية الإدارية ، إلا بعد إظهار صوابه، وأساسه من الناحية الفنية وتطبيقاته العملية ، أي دراسته من زاوية علم الإدارة الحديث " **Approche managériale** " ⁽²⁾. بحيث يعتمد في دراسته على المنهج التحليلي والتجريبي، والبحث عن الظواهر الإدارية باعتبارها ظواهر اجتماعية من خلال تفاعلها مع التطبيق العملي والمشاكل المرتبطة بذلك، وبحسب البيئة التي توجد فيها ولذلك اختلفت مدلولات الكثير من المصطلحات بحسب الجانب الذي ينظر إليها منه.

فالقرار الإداري⁽³⁾، والسلطة، والمسؤولية والتفويض كلها ، لها في كلّ من القانون الإداري وعلم الإدارة معان خاصة.

⁽¹⁾ يعرف أبلي L. A. Appley الإدارة بأنها : "تنفيذ الأشياء عن طريق جهود أشخاص آخرين، وتنقسم هذه الوظيفة على الأقل على مسؤوليتين أساسيتين، إحداهما التخطيط والأخرى فهي الرقابة".
"ويعرف Jean. Mée الإدارة بأنها فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد حتى يمكن تحقيق أقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين، مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع". انظر في ذلك:
- جميل أحمد توفيق: إدارة الأعمال، دار النهضة العربية، لبنان، 1984، ص 14.
- طارق المجذوب: المرجع السابق، ص 113.

⁽²⁾ - Dans le discours actuel de la performance publique ,le droit administratif apparaît comme un pôle de résistance aux avancées de la pensée économique ...et l'efficacité devient la condition et la caution de sa légitimité

- voir J.Chevallier Vers un droit post – moderne Op.Cit .P .680.

⁽³⁾ على سبيل المثال: القرار الإداري يتعرض له القانون الإداري من حيث تحديد أركانه، وبحث مدى مشروعيته، فبين شروط صحته، والآثار القانونية المترتبة عليه، وكيفية تنفيذه وسحبه وإلغائه إداريا، وتبيان حالات البطلان والاعدام والآثار القانونية المترتبة على كلتا الحالتين .

وعلى هدى من ذلك ،خصصنا الباب الثاني من هذا البحث لاستعراض الضوابط الفنية وبعض التطبيقات العملية له مقتصرين على نموذجين ، نموذج النظام الإسلامي والنموذج الجزائري.

وارتأينا أن نقسمه إلى الفصول الثلاثة التالية :

الفصل الأول: الضوابط الفنية للتفويض الفعال ومعوقاته ، وعوامل نجاحه .

الفصل الثاني: التطبيقات العملية للتفويض عبر التاريخ الإسلامي ..

الفصل الثالث : تطبيقات التفويض في النظام الإداري الجزائري .

أما علم الإدارة العامة فيعني بالقرار الإداري على نحو مختلف، فيعمد للاختيار بين البدائل، ويهتم بكيفية صنع القرار وتبيان المراحل التي تمر بها عملية صنع القرار حتى لحظة صدوره، ويتناول مدى تأثير الأحزاب والجماعات والرأي العام في إصدار القرار ويظهر مقومات القرارات في حالة عارضها. انظر في ذلك:

- طارق المجذوب، المرجع السابق، ص 149، 150.

- إبراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 57.

"إن دراسة الإدارة العامة هي الجزء المكمل للدراسات القانونية الإدارية التي تتضمنها أفرع القانون".

الفصل الأول

الضوابط الفنية للتفويض الفعال ومعوقاته وعوامل نجاحه

يعلق الفقهاء الأمريكيون أهمية خاصة على موضوع التفويض ، لأن النظام الأمريكي يعتبر السلطة الإدارية مركزة و محصورة بيد رئيس المنظمة أو الإدارة ، والمساعدون له لا يتمتعون قانونا بأية سلطة أو اختصاص ، ما لم يمنحهم رؤسائهم تفويضات لممارسة الاختصاصات المحددة .

ولكن طبيعة الأعمال المتزايدة ، والتخصصات المعقدة ، تفرض عليهم تفويض بعض صلاحياتهم التي من شأنها أن تخفف عن كاهلهم بعض الأعباء وترفع من معنويات المفوض إليهم ، وتزيدهم ثقة بأنفسهم ومقدرة على تحمل المسؤولية ، ويؤدي بالتالي إلى انتظام العمل وحسن سيره . لأن الفقهاء الأمريكيين - فقهاء علم الإدارة الحديث - يدرسون التفويض من منظور البحث عن شروط نجاحه التسييرية وضوابطه الفنية ، والعوائق التي تعترض هذه الفعالية ومعالجتها . أي دراسة التفويض باعتباره فنا إداريا .

" *Art of délégation and art of administration* " .⁽¹⁾

وبناء عليه ؛ نحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على عناصر التفويض من حيث الواجبات والسلطة والمسؤولية المتعلقة بالتفويض، وبيان المواضيع القابلة للتفويض، والغير قابلة للتفويض، وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول: عناصر وقواعد وأنواع التفويض في نطاق علم الإدارة

المبحث الثاني: التفويض الإداري والعمليات المرتبطة به في مجال علم الإدارة،

المبحث الثالث: أهمية التفويض ومعوقاته وعوامل نجاحه.

⁽¹⁾ Koontz ,Odonall :practicing the art of délégation Op .Cit .P.11.

المبحث الأول

عناصر وقواعد وأنواع التفويض

لقد سبق وتناولنا التفويض من الزاوية القانونية، من حيث القواعد التنظيمية التي تحتويه، والنتائج المترتبة عليه دون الأخذ بعين الاعتبار مدى فاعلية هذه القواعد في تحقيق الأهداف التي من أجلها نشأ هذا النظام، والإدارات العمومية الخاضعة للقانون العام، لا تهتم بكيفية الأداء، بقدر ما تهتم بمدى مشروعية التصرف، وهذا منظور منتقد وتجاوزته الزمن⁽¹⁾ " *c'est une optique caduque et critiquée* "

وهذه مواضيع علم الإدارة العامة حيث يهدف نظام التفويض تحقيق التنظيم الأمثل للعمل بعد بناء الهيكل التنظيمي، وهذا بإسناد بعض مهام أو وظائف الرئيس إلى أحد المرؤوسين أو إحدى السلطات مع منحهم السلطات الكفيلة بأدائها، ودون أن يخلى مسؤوليته عنها، أو يهمل في متابعتها لتحقيق الهدف المقصود من هذا الإجراء باعتباره عنصر مرونة ودفعاً للعمل الإداري، وتدريب مهارات التابعين وتنميتها " *Decision Making* "

لذلك سوف نبين عناصر التفويض من هذه الزاوية في المطلب الأول من هذا المبحث، وفي المطلب الثاني نستعرض قواعده ونختمه بأنواع التفويض من منظور علم الإدارة العامة في المطلب الثالث

المطلب الأول : عناصر التفويض الإداري

المطلب الثاني : قواعد التفويض الإداري

المطلب الثالث : أنواع التفويض الإداري

(1) "Le droit peut être considéré ,non plus comme le garant nécessaire du progrès ,mais comme un frein et un obstacle entravant de dynamisme de l'économie et de la société ."

- J .chevallier :vers un droit post - moderne ? " Crise de la modernité juridique – Conception nouvelle d'efficacité " Op. cit .P .671.

المطلب الأول

عناصر التفويض

يقصد بعناصر التفويض الأجزاء التي تحلل إليها عملياته، ويقصد بقواعده الأسس التي يجب أن تراعى فيه حتى يحقق الغرض منه.

وعناصر التفويض في هذا المجال ليست أركاناً له⁽¹⁾، قد توجد وقد لا توجد، مع ما يترتب على ذلك من أثر على وجوده، ولكنها أجزاءه التي تظهر فيه حتماً، وهي ليست ك شروط انعقاده أو شروط لصحته في العمل القانوني.

أما قواعده فهي خارجية عنه وعن عناصره.

وعليه، فإنّ العناصر والقواعد الآتية ليست قواعد لشرعية التفويض، ولكن تبحث في أسسه وقواعده العلمية باعتباره فناً من الفنون الإدارية⁽²⁾.

لذلك فعملية التفويض من هذه الناحية تتضمن ثلاثة عناصر هي:

- الواجبات *duties*

- السلطة *authority*

- المسؤولية *responsibility*

وسوف نفصل كل عنصر في فرع مستقل

الفرع الأول

الواجبات

تتضمن عملية التفويض "*Process of délégation*" ثلاث عناصر: على رأسها الواجبات التي يعهد بها الرئيس إلى تابعيه، وتظهر في شكل نشاطات يكلفهم القيام بها، أي في صورة نتائج محددة

⁽¹⁾ "الركن في اللغة هو الجانب القوي الذي عليه اعتماده، وفي الاصطلاح هو ما به قوام الشيء الذي لا يتحقق ولا يوجد إلا به"، انظر في ذلك:

- لسان العرب لابن منظور، الجزء الثالث عشر، ص 18.
- محمد مصطفى شلبي: المدخل لدراسة الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص 239.

⁽²⁾ للمزيد من التفاصيل حول العلاقة والتكامل بين موضوعات القانون الإداري وعلم الإدارة، انظر:

- عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 179، 177.
- محمد رفعت عبد الوهاب: إبراهيم عبد العزيز شبحا: أصول الإدارة العامة، مرجع ساق، ص 314.
- محمد عبد الرحيم عنبر: الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، دار الفكر، 1975، ص 76.
- محمد حسن ياسين إبراهيم درويش: المشكلة الإدارية وصناعة القرار، المرجع السابق، ص 201.
- Ahmed El-Hafni : Les rapports entre le droit et la science administrative dans la rationalisation de développement et la socialisation, thèse Paris, 1969, p 30 et s.

يكون على المرؤوسين محاولة تحقيقها، فعناصر الواجبات قد يتحدد إما بنشاط أو نتيجة، فإذا فوض الوزير المختص أحد وكلاء الوزارة في شؤون التصدير فهو تفويض بالقيام بواجب، أمّا إذا فوضه في شؤون التصدير ولكن لتحقيق رقم سنوي معين، فهو تفويض بتحقيق نتيجة، ولهذا النوع الأخير من التفويض ميزة هامة، حيث يلتزم المفوض إليه بأداء العمل، وكذلك الوصول إلى نتيجة، أو بذل أقصى طاقاته للوصول لهذه النتيجة، كما أنه يوضح للمفوض إليه حقيقة مهمته وذلك بإبراز النشاطات التي وكلت إليه، وكذلك النتائج والأهداف التي يجب الوصول إليها.⁽¹⁾ هذه الواجبات المفوضة هي في حقيقة الأمر من اختصاص الرئيس - الأصيل- لأنه أصلا لا يملك أن يفوض فيما لا يملكه، والضابط في ذلك يكون بالأخذ بنظام وصف الوظائف " *Job description* " والذي تتحدد بمقتضاه واجبات، وأعمال كل وظيفة.⁽²⁾

الفرع الثاني

السلطة

إنّه من العسير تحديد مفهوم السلطة تحديدا دقيقا، وهذا لاعتبارات نفسية، واجتماعية تتصل بهذا المفهوم. والتي أظهرتها الكتابات الحديثة في مجال علم الإدارة والتنظيم. فالنظرية التقليدية كانت تنظر إليها من الوجهة القانونية، وتفسرها على أساس الحقوق والواجبات، والقواعد المتفق على أنها مشروعة بواسطة أعضاء الجماعة، وتتركز السلطة القانونية في المكتب لا في شاغله، ويمكن لأي شخص يصل إلى المنصب أن يمارسها وفقا للقواعد المقررة. فالذي يتمتع بهذه السلطة من حقه أن يطلبها أو الذي يؤمر المرؤوس من واجبه أن يطيع، فالسلطة هنا تعتمد على التدرج الرئاسي والمستويات التي يتيحها البناء الهرمي للمنظمة.⁽³⁾

ولذلك ، فتفويض الواجبات وتفويض السلطة متلازمان، لأنه لا معنى لأن يعهد الرئيس إلى تابعه بواجب دون أن يخوله السلطة اللازمة للقيام به، ولا معنى كذلك لأن يخوله سلطة دون تحديد المجال الذي سوف تستخدم فيه، أي للواجب الذي من أجله فوضت السلطة، ولكن ما هي السلطة؟⁽⁴⁾

ولذلك، فإن تعريف السلطة من وجهة النظر الفنية، يختلف عنه من وجهة النظر القانونية، ومنه فقد عرّفت بعدة تعريفات منها:

(1) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 184.
وتأخذ بهذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية، والتي لا تقر بنظام المهنية في الوظائف العامة.

(2) عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة لعامة، المرجع السابق، ص 295.

(3) عبد الكريم درويش، ليلي تكلّا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1976، 371.

(4) عبد الفتاح حسن: التفويض، المرجع السابق، ص 184.

فيعرّفها عالم الإدارة - ليونارد وايت - بأنها: "القدرة على اتخاذ قرارات تكون مقبولة لدى التابع كمرشد سلوكه، بغض النظر عن تقديره الشخصي لمزايا القرار." (1) ويعرفه كونتز و أودونيل بأنها: "قوة قانونية أو شرعية تعطي الحق في الأمر أو العمل". أو هي: "القوة على إصدار الأوامر للآخرين ليقوموا بعمل، أو يمتنعوا عنه، بصورة يراها صاحب السلطة كفيلة بتحقيق هدف لمنظمة، أو لقسم." (2) فالرئيس إذا هو الذي يلتزم بواجبات معينة، وتكون له السلطة اللازمة لانجازها، فإن فوّض جانباً من واجباته إلى تابعيه، فإنه يكون من المنطقي أن يفوض إليهم، القدر من السلطة الضروري لأدائها، فتفويض الواجبات وتفويض السلطة إذا متلازمان ومتعادلتان - وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية. (3)

ويرى فقهاء الإدارة والتنظيم بأن تكون السلطة المفوضة على قدر من الواجبات المفوضة، فلا تمنح سلطة تزيد عن الاحتياجات المطلوبة، أو تقل عنها، وهذه السلطة الرسمية المفوضة. (4)، ولكن المدخل السلوكي لعلم الإدارة قد أضاف إلى هذا النوع من السلطة المقبولة من جانب التابعين " *acceptance theory* " السلطة الناشئة عن الكفاءات الشخصية الفنية للرئيس " *competence theory* " (5)

فالمفوض إليه الذي يتحلى بصفات القيادة الإدارية يستطيعه أن يسد بها النقص في سلطته، وبالمقابلة قد يعرف صاحب السلطة رغم كفايتها كيفية استعمالها، بل أنه قد يتهيب تحريكها عندما يقتضي الأمر ذلك، وهذا ما يفسر تفاوت ديناميكية - فاعلية الإدارة - في المنظمة الواحدة، أو في قسم منها مع تغيير مديرها رغم ثبات عنصر الواجبات والسلطة. (6)

(1) L. White. Op. cit p 35 "Authority is the capacity to make decisions. That are accepted by subordinate as a guide to his behaviour, irrespective of his own judgement as to the merits of That decision."

(2) Harold Koontz and Cyril O'Donnell, "Principles of management, an analysis of managerial functions." 4th Ed. 1968, p 59.

"The legal or rightful power; a right to commander to act."

"... Authority is the power to command others; to act or not to act in a manner deemed by the possessor of the authority to further enterprise or departmental purpose."

- نقلا عن: عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 185.

- ويقسمها ماكس فيبر إلى ثلاثة أنواع رئيسية:

- السلطة التقليدية: وهي ترتكز على السن والمكانة التقليدية التي يحتلها صاحب السلطة ويتقبلها أفراد الجماعة.

- السلطة الكاريزماتية: *charismatic authority*، ويعتمد هذا النوع من السلطة على الصفات والمميزات والقدرات الشخصية والخصائص القيادية والجاذبية، وقد يصاحب هذا النمط شعور القائد بأنه بطل ذو قوة خارقة، *superman* وتتمثل هذه السلطة في الأنبياء والرسل وأبطال الحروب والقادة الممتازين.

- السلطة الرشيدة: *rationnel authority*: وهي السلطة القانونية القائمة على مجموعة متفق على أنها مشروعة، راجع في هذا الخصوص:

- إبراهيم درويش وليلى تكللا، المرجع السابق، ص 372.

(3) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 185.

- عبد العزيز شيجا أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 295.

(4) ويشير الفقه أن تحقيق هذا المبدأ - تلازم السلطة والمسؤولية - يتمشى مع فكرة العدالة التي تأبى تقرير مسؤولية الإنسان دون أن تسند إليه سلطة. كما تأبى أيضا الإعفاء من المسؤولية رغم مباشرة السلطة، فإذا اقترنت السلطة بالمسؤولية، فمن المتوقع أن تؤدي الواجبات على وجه أفضل، انظر:

- محمد رفعت عبد الوهاب، عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 270.

(5) عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 295.

(6) يضرب لنا العميد عبد الفتاح حسن على ذلك مثلا، "فالأزواج يتمثلون جميعا في مراكزهم القانونية، ويتمتعون بذات الحقوق والسلطات، ولكنهم داخل بيوتهم يتدرجون مع ذلك من القوة المتطرفة، إلى الضعف المتطرف"، انظر مرجعه السابق، ص 186.

فالسطة التي يملكها الرئيس والتي يفوض جزءا منها إلى مرؤوسيه، قد تكون سلطة أصلية له، وقد تكون مفوضة إليه، فالتفويض الفرعي مسموح به في نطاق علم الإدارة والتنظيم بل أن توالي التفويض وتتابعه هو الذي يسمح بإقامة البناء الهرمي للمنظمة الذي ينتهي في قاعدته بتفويض إنجاز الأعمال المحددة إلى هؤلاء الذين يقعون في أدنى المستويات. "Rank and file" كالسطة في إبرام العقود وإقامة الدعاوى والتصالح والاقتراض من البنوك⁽¹⁾. ولكنها ليست سلطة مطلقة، بل ترد عليها قيود من جوانب متعددة. ففي عملية التفويض يجب على كل من الرئيس والمفوض إليه احترام القواعد القانونية النافذة، وما تضعه المنظمة ذاتها من قواعد، وإجراءات، وما تجيزه من السلطات لمستويات أخرى⁽²⁾. هذا فضلا عن القيود البيولوجية والطبيعية أو التكنولوجية أو الاقتصادية⁽³⁾.

الفرع الثالث

المسؤولية

إنه بتفويض الواجبات والسلطة اللازمة لها ينشأ على عاتق المفوض إليه التزام بالإنجاز، فهو غير حر في قبول التفويض أو رفضه، بل يجب عليه اتجاه رئيسه بأداء العمل المنوط به عن طريق التفويض وهنا تظهر مسؤوليته، فبالرغم من قيام الرئيس الإداري بالتفويض، فإن هذا لا يخلي مسؤوليته عن السلطة المفوضة⁽⁴⁾.

فلو فوض وزير الصحة مديره العام للإشراف على شؤون صحة طلاب المدارس، فإن هذا الوزير لا يستطيع أن يكون بحدّ من مسؤوليته أمام مجلس النواب - البرلمان - في الشؤون المتصلة بصحة الطلاب المدرسية بحجة أنه فوض هذه الصلاحيات إلى مديره العام، لأن المسؤولية تظل قائمة رغم التفويض فالمسؤولية لا تفوض⁽⁵⁾.

وهذه المسؤولية لا تكون قدر الواجبات موضوع التفويض، ولكن على قدر السلطة التي وضعت لإنجازها، وهذا هو المبدأ المتعارف عليه في هذا المجال وهو: "على قدر السلطة تكون المسؤولية"⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Ibid. p 63

- عبد الفتاح حسن: التفويض لإداري، المرجع السابق، ص 187.
- إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 120 وما بعدها.

⁽²⁾ سيأتي الكلام عن السلطات والواجبات التي لا يجوز التفويض فيها وذلك لأهميتها القصوى في التنظيم.

⁽³⁾ عبد الفتاح حسن: نفس المرجع.

⁽⁴⁾ يعرف فقه الإدارة المسؤولية بأنها: "محاسبة الأفراد عن أداء الواجبات، أو أنها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة؛ فالعنصر الأساسي في المسؤولية هو الالتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه."، انظر: محمد عبد الرحمن عنبر: الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، المرجع السابق، ص 76.

⁽⁵⁾ طارق المجنوب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 375

⁽⁶⁾ عبد الفتاح حسن: التفويض، المرجع السابق، ص 187.

فدور المفوض - الأصل - هو المسؤولية عن تدريب هذا التابع على تحمل هذه المسؤولية، فالتفويض يترتب عليه مسؤولية مزدوجة، مسؤولية من فوض السلطة أمام رئيسه عن نتائج الأعمال، ثم مسؤولية المفوض إليه أمام الأصل عن استخدام السلطات والاختصاصات المفوضة إليه.⁽¹⁾

ولكن المسؤولية باعتبارها واجب يلزم القيام به، تشكل دينا للرئيس على المروءوس ولا يمكن الانتقاص منها، عن طرق طلب القيام بها إلى آخرين، وتقتصر هاهنا المسؤولية أما الرئيس الذي فوضه فقط.

ولكن مسؤولية المفوض - الأصل - تبقى قائمة أمام رئيسه، على النتائج كلها، وهي مسؤولية مشتركة بين الأصل والمفوض إليه، ولكن اللوم أساسا يقع على المفوض إليه إذا قصر في أداء المهمات والواجبات المفوضة، ولكن الأصل باعتباره مسؤولا عن إنجاز العمل كله، سيسأل إذا تعددت الأخطاء.⁽²⁾

فالاختصاصات التي لم تمنح بمقتضى نص لغير الوزير، من اختصاصات الوزير وحده، وهو الذي يتمتع بسلطات إنجازها، والمسئول كذلك عن هذا الانجاز، فإذا فوض بعض منها مع بعض السلطات إلى وكيل الوزارة - الأمين العام للوزارة - ظل الوزير مع ذلك مسئولا عن إنجاز الوكيل فيما فوض فيه وكان الوزير بدوره مسئولا في حدود التفويض عن هذا الانجاز اتجاه الوزير، فإذا أعاد الوزير وفوض في الموضوع ذاته أحد مديري المصالح - بفرض جواز ذلك - ظل هو أي الوكيل مسئولا تجاه الوزير، وصار المدير المصلحة بدوره مسئولا تجاه الوكيل، وهكذا مهما تدنى التفويض، فلا الوزير ولا الوكيل يستطيعان دفع مسؤوليتهما عن سوء الانجاز بحجة التفويض فيه.

وهذا ما يفسر مسؤولية الوزير عن خطأ يرتكبه موظف صغير في وزارته يؤدي عمله في محافظة نائية أو خارج الوطن، وقد لا يعرف الوزير حتى الاسم والهيئة التي يعمل بها، ولكن المقصود هنا بالمسؤولية ليست المسؤولية المدنية والتأديبية أو الجنائية وحدها، بل مسؤولية في أوسع صورها التي تمتد حتى تشمل المسؤولية السياسية، بل المسؤولية الأدبية التي تظهر وحدها عندما تستغل أبواب المسؤوليات الأخرى. وهذا ما يعرف عند كتاب الإدارة بالمساءلة "Accountability" ⁽³⁾ وقد يكون جزاء المسؤولية في المجال الإداري سحب الثقة من الوزير أو إرغامه على الاستقالة -الإقالة- والتسريح

"Révocation" و للرئيس أن ينقله مكانيا أو إلى وظيفة أخرى أو مجازاته تأديبيا.⁽⁴⁾

(1) محمد سعيد أحمد: نظرية الإدارة، المرجع السابق، ص 106.

(2) Koontz, O'Donnall: Practicing the art of delegation. Op. Cit, p 10

(3) عبد الفتاح حسن: التفويض، المرجع السابق، ص 188، 189.

(4) وقد اعتبره أحد الكتاب من أهم عناصر التفويض وعرفه بأنه: "الفعل الخاطئ الذي يرتكبه أحد الموظفين لدى قيامه بإتجاز الواجبات الواجبات المسندة إليه ويطلق عليها البعض بالالتزام -Obligation" انظر: - محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، ص 121.

وقد عرف النظام الإسلامي مبدأ التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية، وقد أقر مبدأ هاما يتصل أيضا بالسلطة الإدارية، ويعتبر عصب التنظيم الإداري وهو مبدأ السلطة الرئاسية للرئيس على المروءوس، أو مبدأ التدرج الرئاسي ومصدره الآية الكريمة.

والحكمة من هذه القاعدة هي، ابتغاء منطقي، لأن الرئيس هو الذي رغب في التفويض، وله أن يقيده كيفما يراه ملائماً، ويملك إنهاءه في أي وقت، ولو فوضت الواجبات والسلطة والمسؤولية معاً لأدى ذلك في الواقع إلى نقل الاختصاص ذاته، من وظيفة إلى أخرى، وهذا يخل بالتسلسل الإداري ويغير من شكل كل من وظيفة الرئيس ووظيفة المفوض إليه.

المطلب الثاني

قواعد التفويض وموالاته

قد سبق القول بأن عناصر التفويض هي: تلك الأجزاء التي تخلص إليها عملته، ولكن للتفويض قواعد أيضاً وهي: الأسس التي يجب أن تراعى فيه حتى يتحقق الغرض منه، أي المزايا التي يجنيها المرفق من هذه العملية. فقواعد التفويض خارجة عنه، وعن عناصره، فهي نظرة لا يعينها مدى شرعية لتفويض بقدر ما تنظر إليه عن قرب باعتباره فناً من فنون الإدارة له أسسه، وقواعده العلمية. لأن عملية التفويض في حد ذاتها ليست عملية سهلة وآلية، بل هي عملية معقدة لا يقدر على حسن أدائها إلا القلة من الرؤساء، بل اعتبرها البعض علماً قائماً بذاته، علم التفويض، أو فن التفويض⁽¹⁾

"*Art of délégation*" يجب تدريب القادة الإداريين عليه باعتباره علماً وفن القدرة على إدارة الأفراد، بمعنى أن يكون الرئيس قادراً حين يتولى شأن جماعة من الأفراد العاديين الذين يتعثرون في عملهم اليومي أن يحولهم إلى جماعة قادرة، متعاونة، متحمسة، تحصل من عملها على أجر أوفر - وهو فن من فنون القيادة - وهو أول مبدأ من مبادئ الإدارة الحسنة⁽²⁾ وعاملاً من عوامل فاعليتها⁽³⁾ بل ضرورة من ضرورات التنظيم في العصر الحديث⁽⁴⁾.

(يا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا)

= - انظر الآية 58 من سورة النساء، آية الشورى - (وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ)، (وشاورهم في الأمر).
- إسماعيل البوي: دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية، والنظم الدستورية المعاصرة، دار الفكر العربي 1978 ص 392.
- عصام أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء، عالم الكتب، مصر، 1990، ص 90.

(1) Lapawsky (albert) Administration – the art and science of organisation and management. Oxford and IBM publishing Co. India, 1970, p 337.
Koontz, O'Donnel, op. cit. p 349-

- مرجع أشار إليه محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 193.

(2) محمود سعيد أحمد: المرجع السابق، ص 104.

(3) Caude (Roland): Pourquoi et comment déléguer. Op. cit. p 63.

(4) من أشهر خبراء الإدارة في العالم اليوم يتبوأ توم بيتر Tom Peter مكاناً بارزاً حيث ألف كتاباً بعنوان "التفوق" والذي بحث فيه بعمق في عناصر الامتياز ثم أصدر كتاباً آخر سماه "زمن مجنون يحتاج إلى تنظيم إداري مجنون"، وتدور الفكرة الأساسية للكتاب حول التفويض أي التفويض الموظفين والعاملين في المؤسسة للقيام بمهام العمل وتخويلهم حقوقاً تحول كل منهم إلى قائد، ومنه تتحول المؤسسة كلها إلى قياديين، وهي فكرة تبدو مجنونة بمعنى تجاوز الساحر لا الشطط الأخرق وهي مناسبة لزمن مجنون بالفعل، مجنون بمعنى أن كل يوم يمر فيه تتضاعف معرفة الإنسان ثم يتضاعف التضاعف وهكذا. ومفهوم تحويل كل العاملين إلى قادة في مفهوم هذا الخبير الإداري الأميركي ليس معناه وضع كل الرؤوس فوق كل الرؤوس وإنما تحويل كل العاملين في منطق الإدارة الحديثة إلى مبدعين والإبداع هو طريقة للتعامل مع المعلومات والموارد والطاقة الموجودة لإيجاد طرق جديدة في العمل وحل المشكلات"، انظر في ذلك:

وعليه، فسوف نبين أهم قواعد التفويض ومزاياه في الفرع الأول، ثم نستعرض في الفرع الثاني معوقات التفويض بالنسبة للأصيل والمفوض إليه، وفي فرع ثالث علاج الصعوبات التي تعترض عملية التفويض الرشيد.

الفرع الأول

الضوابط الفنية للتفويض

إن الإنسان بطبعه يحب أن يساهم في السلطة أيا كانت، سواء في الأسرة أو في الوظيفة أو في المجتمع، ومن يحرم من هذه المشاركة، إما أن ينظم في تيار مضاد لتلك السلطة أو يعتريه شعور بعدم الاهتمام والإهمال.

ولذلك، فإن حب مشاركة العاملين في السلطة في أية مؤسسة يمثل قيمة إيجابية لإنجاح نشاطها والمشاركة في الإدارة، لا تعني تمثيلهم في مجلس الإدارة، بقدر ما تعني مخاطبة إيجابية لمشاعرهم تعزز من سلوكهم الإيجابي وتحفزهم على النهوض بالأدوار المحددة لهم في المؤسسة العامة، أو الخاصة، بذلك يشاركون في نجاح أهدافها.⁽¹⁾

وبقدر مراعاة القواعد والضوابط الفنية للتفويض يكون خطوة في تحقيق مزاياه، وأن الالتجاء إليه بأسلوب عفوي يؤدي إلى نتائج عكسية، تضرّ أولاً بالرئيس نفسه، والمرؤوسين، والمنظمة أيضاً.

وعليه، وبصفته أسلوباً لتخفيف الأعباء على الرؤساء والمديرين. فقد أجمع فقهاء علم الإدارة على أن هناك موضوعات هامة يحبذون عدم تفويضها، وعلى الرئيس أن يمارسها بنفسه، ولكن يتعذر عميلاً وضع تعريف موحد لهذه الموضوعات، ولكن يمكن القول وبصفة عامة أنها تلك الموضوعات التي لها تأثيراً جوهرياً، سواء من حيث التنظيم، أو من حيث الأهداف، أو من حيث سياستها، أو مالياتها. وقد حاول البعض حصرها فيما يلي:

- المسائل المالية والتصرف في الميزانية.

- القرارات الكبرى المتعلقة بالتنظيم داخل المنظمة وخارجها من النواحي القانونية

- اقتراح التغيير في السياسة العامة التي تدير عليها المنظمة.

- تخصيص مبالغ معينة وربطها بالمشاريع التي تقوم بها الإدارة.

- محمد الرميحي: رئيس تحرير مجلة العربي الكويتية، تحت عنوان، فن التفويض لا يعترف به العرب المعاصرون، مجلة العربي الشهرية، الكويت، العدد 440، جولية 1995، ص 22.

(1) محمد الرميحي: نفس المرجع السابق، ص 23.

ويرى توم بيتر أن القاعدة الذهبية في الإدارة هي الثلاثية التالية:

- الدعم والتشجيع للعاملين في المؤسسة

- تحميل المسؤولية للعاملين في المؤسسة وفق هامش أكبر من الحرية في التصرف.

- تثمين قدرات العاملين معاً في المؤسسة مع بعض التحليلات المقارنة.

انظر د. إسماعيل صبري مقلد: دراسات في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 23.

- التعيين في الوظائف الأساسية والكبرى في الإدارة.

- التغييرات الكبرى في طرق العمل وإجراءاته، وإعادة توزيع القوى العاملة.⁽¹⁾

ويضيف البعض الآخر:

- الإشراف على العلاقات العامة.

- إقامة الدعاوى أمام القضاء.

- رفع التقارير والتوصيات إلى الجهات العليا، مثل رئيس الدولة، البرلمان.

- النظر في التظلمات المقدّمة من تصرفات المسؤولين المباشرين.⁽²⁾

ولكن هذه الأمثلة ليست قوالب جامدة، لا يحدّد التفويض فيها في كل الأحوال، وإذا كان من الأفضل تركيزها في يد الرئيس في بداية حياة المنظمة، فقد يقوض البعض منها بعدما تستقرّ المنظمة وترسخ تقاليدها كالتفويض في الاعتمادات المالية ضمن حدود معيّنة، أو ربط العلاقات العامة بأحد المسؤولين المباشرين للرئيس، و الأمر يختلف من منظمة إلى أخرى، ويختلف داخل المنظمة الواحدة على حسب ظروفها وظروف البيئة المحيطة بها.

ولكن، بالرغم من تعدد دائرة موضوعات التفويض، فإن هناك قواعد أخرى ضابطة لعملية التفويض منها ما يتعلق بالرئيس ومنها ما يتعلق بتابعيه.

أولاً: الضوابط المتعلقة بالرئيس المفوض

ما دام الرئيس - الأصل المفوض - يظلّ مسئولاً عن واجباته رغم التفويض فيها، فالواجب عليه قبل أن يفوض أن يتحقّق من مدى قدرته على المتابعة والإشراف التوجيه والرقابة، وذلك في ضوء أعبائه الخارجية، وفي ضوء مدى كفاية نظام الاتصالات الكائن داخل المنظمة. ففترات الاتصال إذا استغلقت في إحدى حلقاتها، سوف لا تسمح بتدفق البيانات من الرئيس وإليه، أو سمحت بتدفقها ناقصة، أو محرّرة، مما يفقده وضوح الرؤيا لما فوض فيه. غير أن ذلك لا يجب أن يؤدي إلى إرهاب المفوض إليه بتصديد الأخطاء والنقد فيما يستأهل و ما لا يستأهل، بل إلى معاونته والأخذ بيده وتنمية مهاراته.

فالرقابة المفرطة مدعاة إلى التوقّع واللامبالاة، وإيثار السلامة، مع أن من أهداف التفويض تنمية عنصري المبادرة والمبادأة "initiative" والابتكار لدى المفوض إليه. وتدريبه على تحمّل المسؤوليات

(1) سعيد الحكيم المحامي: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، المرجع السابق، ص 431.

- سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 109-110.

- عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 190.

(2) محمد توفيق رمزي: المرجع السابق، ص 64.

L. White, op. cit; p 82 et s.

- عبد الكريم درويش ليلي تكلّا: المرجع السابق، ص 376.

من خلال المحاولة - الخطأ والصواب - ولأسباب ذاتها يستحسن ألا يتدخل المفوض في الموضوعات التي
فوض فيها مرؤوسيه.⁽¹⁾

ثانيا : الضوابط المتعلقة بالمفوض إليه

أما طرف العلاقة الآخر في التفويض، فهو المفوض إليه، وهو التابع، فيجب أن تراعى فيه مدى
إمكانياته هو بدوره، فلا يمنح من الاختصاصات إلا ما يتفق وكفاءاته المستمدة من تأهيله وخبرته ومهاراته
الشخصية، ومع ما يتفق مع أعبائه خارج المنظمة. كعضوية اللجان والنشاط السياسي والاجتماعي
والاشتراك في المؤتمرات مع نطاق تمكنه الرسمي وغير الرسمي، ومع قدرته بحكم موقعه في التنظيم
الرسمي وغير الرسمي على الحصول على البيانات، والمعلومات اللازمة للتصرف على كافة القرارات
البديلة، وتخيّر القرار المناسب والملائم من بين البدائل المتاحة، وعلى الرقابة والمتابعة عن طريق ما
تقدمه نظام الاتصالات من تغذية عكسية، وأن تفويضه دون وزن واعتبار لهذه المؤثرات يعني تحميله ما لا
طاقة له به، وتعجزه أمام رؤسائه ومرؤوسيه، ولن تجديه عندئذ السلطة المخولة له بموجب التفويض،
طالما أنها لا تجد المناخ المواتي لاستعمالها.⁽²⁾

وعليه، فإن علماء الإدارة يدفعون التفويض إلى أسفل حتى يصدر القرار من الرئيس الذي يواجه
المشكلة ويعيشها، ولذلك يفضل البعض أن يتم التنظيم ذاته من أسفل إلى أعلى⁽³⁾، وليس من أعلى
إلى الأسفل.⁽⁴⁾

ويرى عالم الإدارة دروكر " Drocker " بأنه : " ينبغي أن تتخذ القرارات دائما في أدنى
المستويات، وأقرب ما يمكن إلى موضع التنفيذ، وينبغي كذلك أن تتخذ في مستوى تتأكد عنده الإدارة
العليا من أن جميع النشاطات، و الأهداف التي تتأثر بهذه القرارات، قد أخذت في الاعتبار. ⁽⁵⁾ ومتى وجد
الرئيس المفوض أن ثمة خللا يسود أداء المهام المفوض فيها ولو كانت من الجزئيات وجب عليه إنهاء
التفويض " .⁽⁶⁾

ويكون التفويض واسعا كلما زاد عدد القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا، وزادت أهميتها، وزاد عدد
الوظائف التي تتأثر بها وقلت وسائل المراجعة عليها.⁽⁷⁾

(1) عبد الفتاح حسن: التفويض، المرجع السابق، ص 192.

(2) نفس المرجع.

(3) Botton-up

(4) top-down

انظر في هذا:

- Newman, summer and warren. Op. Cit, p 52, 53

نقلا عن عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري المرجع السابق، ص 192.

(5) Peter Drocker And Kooning op.cit p 338.

(6) Lapawsky ®: op. cit pp 337.

(7) Kuntz, O'Donnell, op.cit. p 349

ومن الضوابط الأساسية أيضا في مجال التفويض ألا تتعارض ضوابط التفويض مع المبادئ العامة في التنظيم، بحيث لا تتعدّد الرئاسات إلى التابع الواحد، مبدأ وحدة الأمر - القيادة - والذي يعني في علم التنظيم أن المرؤوس يجب أن يتلقى الأوامر من رئيس واحد.⁽¹⁾

لأنه لا يستطيع أن يرضي رئيسا أو أكثر معا.⁽²⁾ فإذا تعدّدت التفويضات من الرئيس الواحد، وتعدّد المفوض إليهم، وجب التنسيق بينهم، بحيث يختص كل منهم بقطاع معيّن، ويحذر أحد الكتاب من خلق مراكز قوى داخل المنظمة الذي يؤدي إلى الإخلال بتوازنها، كأن يتركز التفويض داخل وزارة معينة مثلا في أحد المديرين رغم تعددهم، وهذا يجعله في رتبة وسط بين زملائه وبين الوزير، بل قد يجعل من نفسه وزيرا.⁽³⁾ كذلك من ضوابط التفويض الوضوح والتحديد، بحيث يكون المفوض إليه على بينة من الأمر ومن واجباته، وسلطاته، ومسؤوليته، ومن الأفضل أن تكون مكتوبة وثابتة.

وقد أوصى العالمان كونتر وأودونيل بسبعة مبادئ يجب احترامها، وإلا أخفق التفويض وتعطلت العملية الإدارية بصورة خطيرة، ومن هذه المبادئ:

1 - التحديد الوظيفي " Functional Definition ": وهي تجميع الأنشطة بصورة تسهل تحقيق الأهداف، ويعرف كل موقع داخل المنظمة النشاطات المطلوب منه إنجازها، والنتائج المنتظرة منه، وهذا بتحديد الواجبات المفوضة، والسلطة المخولة للمفوض إليه.

2 - نظام التدرج: " Scalar system ": أي بناء المنظمة على أسس من تعدّد المستويات مع ارتباطها فيما بينها بصلة الرئيس والمرؤوس، بحيث يعرف كل مستوى من فوض السلطة إليه، ولمن يرجع في الموضوعات التي تخرج عن حدود اختصاصاته. وكلما كان ذلك واضحا زادت فاعلية " Efficiency " اتخاذ القرارات ونظام الاتصالات.

3 - مستوى السلطة: " Authority Level ": يجب على كل مستوى الانفراد بممارسة السلطة المخولة له، ولا يرجع إلى المستويات الأعلى إلا فيما يخرج عن نطاق سلطته، وهذا يتطلب امتناع الرئيس عن ممارسة السلطات التي فوضها، ووضوح التفويض، وفهم المفوض إليه ذلك بدقة.

- مرجع أشار إليه عبد الفتاح حسن من الترجمة العربية لإبراهيم البرلنسي، ص 441.

⁽¹⁾ لقد جاء في القرآن الكريم: (لَوْ كَانَ فِيهِمَا آلِهَةٌ إِلَّا اللَّهُ لَفَسَدَتَا) فتعدّد الآلهة أو القادة يؤدي إلى الفوضى وتضييع المسؤولية والتصادم بين الرؤساء ولكن هذا المبدأ لا يحول دون قيام فكرة القيادة الجماعية والتي تقوم على الوحدة رغم تعدد الأعضاء". انظر في هذا:

- محمد رفعت عبد الوهاب: إبراهيم عبد العزيز شيا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 217-218.

- بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 119.

⁽²⁾ وقد شبه البعض إخضاع المرؤوس لرئاسة مزدوجة يجعله كقطعة شطرنج وقد عاقت حركتها قطع أخرى كثيرة سدت عليها المنافذ، انظر:

- عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 194.

⁽³⁾ Newman, summer and warren, Op. Cit, p 90.

4 - وحدة القيادة: " *Unity of Command* ": ومعناه أن يصدر التفويض من رئيس واحد، ويكون المرووس مسئولاً أمام رئيس واحد، وهذا يمنع التضارب في التعليمات داخل المنظمة.

5 - التفويض في ضوء النتائج المرتقبة: " *Delegation by expected results* ": بمعنى أن يكون التفويض بالدرجة والأسلوب الكفيلين بتحقيق أهداف المنظمة، والبدء بتحديد هذه الأهداف، ووضع الخطوط للوصول إليها وتلاؤم التفويض ومهارات المفوض إليه.

6- عدم المساس بالمسؤولية " *Absoluteness of responsibility* "

أي عدم تفويض مسؤولية الرئيس ويبقى مسئولاً عن أعمال المفوض، وتبقى مسؤولية المفوض إليه كاملة تجاه رئيسه.

7 - تعادل السلطة والمسؤولية: " *Parity of authority and responsibility* "

فالتابع - المفوض إليه - يجب أن يمنح السلطة اللازمة لإنجاز الواجبات المنوطة به، فلا يخول سلطة دون أن يتحمل مسؤولية الأداء. وهذا ما يظهر عند ضعف التوجيه، والرقابة. كما يجب أن تتعادل، وتتناسب السلطة المخولة للتابع مع مدى مسؤوليته.⁽¹⁾

الفرع الثاني

أهمية ومزايا التفويض من الناحية الفنية

لقد قدمنا فيما سبق أن النتائج، والأهداف المرجو تحقيقها تناط بالرئيس، وأنه هو المسئول عنها ولا يجوز له التخلي عنها لغيره إلا في الحالات الاستثنائية المحددة في النصوص والمبادئ العامة.

ولكن تعدد الأعباء والتخصصات الدقيقة في الواقع العملي، وفي ظل دور الإدارة الحديثة أصبح من العسير أن تتحمل قدرة رجل واحد هذه الأعباء المتزايدة، فأصبح من الضروري للرؤساء لكي ينهضوا بهذه الأعباء الكثيرة والمعقدة أن يفوضوا جزء منها إلى بعض الأفراد يأنسون فيهم الثقة، والكفاءة على القيام بها، على أي يظل لهم حق الرقابة والتوجيه، أو سحب هذا التفويض إذا ما تراءى لهم ذلك.⁽²⁾

وقد سبق لنا في المطلب السابق عرض بعض الوصايا الهامة التي إن طبقت تأتي بالثمار المرجوة وتحقق مزايا عديدة سواء بالنسبة للمؤسسة - الإدارة - التي يتم فيها التفويض، أو بالنسبة للمتعاون المفوض إليه، أو بالنسبة للرئيس صاحب الاختصاص الأصلي.

ولذا سنعالج هذه المزايا في النقاط الثلاثة التالية:

أولاً: مزايا التفويض العائدة للمؤسسة

⁽¹⁾ كورتز وأودونيل: المرجع السابق، ص 72.

- عبد التفاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 196.

⁽²⁾ محمد سعيد أحمد: المرجع السابق، ص 14، 105.

إن عملية التفويض تحقق مزايا عديدة بالنسبة للمؤسسة التي يجري فيها، ومن أهم هذه المزايا:

1 - تحقيق أكبر عائد ممكن بالنسبة للمؤسسة :

حيث يتم العمل الإداري بأقل تكلفة ممكنة من حيث التكلفة المالية واستهلاك الآلات والأجهزة، وإيجار الأماكن وأجور العمال ومكافآتهم عن ساعات العمل التي تستغرقها عملية تحضير القرار وإصداره.⁽¹⁾

فالأخذ بتركيز السلطة وإحالة جميع المسائل الإدارية إلى الرئيس للبت فيها يؤدي إلى زيادة التكاليف، نظرا لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات مالية لإعداد التقارير والمذكرات وتجميع الوثائق التحضيرية اللازمة لدراسة تلك المسائل، قبل البت فيها من جانب الرئيس. هذا إلى جانب الوقت الضائع "Time is money" والمجهود المفقود في إنجاز هذه السلسلة من العمليات.

أما عند تطبيق نظام التفويض وذلك باتخاذ القرار من طرف الموظف الذي تلقى الطلب من المواطن مباشرة، دون الرجوع إلى الرئيس يؤدي إلى توفير الكثير من التكاليف بكافة عناصرها.⁽²⁾

2 - سرعة اتخاذ القرارات :

إن أول مزايا تفويض السلطة وأكثرها أهمية على الإطلاق هو المساهمة على قضاء على الروتين الإداري وتعقيداته، والقضاء على البطء في الإجراءات.⁽³⁾ والتفويض يسمح بصعود القرارات بسرعة بمواجهة الوقائع حين حدوثها وبحل المشاكل قبل تعقدها وهذا بسبب انتظار وتباطأ الرد من السلطات العليا، وخاصة في حالة التفويض الخارجي، الذي يتم من الوزير إلى الرؤساء الإداريين التابعين له في الأقاليم، إذ يحقق ذلك بسرعة كبيرة من إصدار القرارات في الوقت المناسب ولهذه السرعة في اتخاذ القرار مزية هامة تتمثل في رفع قيمة القرار، الذي يكون عادة قرارا رشيديا معالجا للمشكلة علاجا حاسما لصدوره من واقع الظروف المحيطة به، حيث يجتمع لدى موظف الإدارة الفرعية المعلومات والبيانات الصحيحة نتيجة اتصاله المباشر مع الجمهور.⁽⁴⁾

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 51.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، - المرجع السابق، ص 264.

- عمار عوابدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 250.

- محمد رفعت عبد الوهاب: المرجع السابق، ص 120.

ولتفاصيل أكثر حول محدودات تفويض السلطة، انظر:

- منال طلعت محمود: أساسيات في علم الإدارة العامة، الكتب الجامعي الحديث، مصر 2003، ص 99 وما بعدها.

- طارق المجذوب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 276.

- عبد الرحمن توفيق: المناهج التدريسية المتكاملة، تفويض السلطة، المرجع السابق، ص 25.

(2) محمد إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 104.

(3) بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 220.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 263.

- Gournay (B): Introduction à la science administrative, Paris, 1966L. A. C. P. 113.

- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 27.

3 - إن التفويض يحقق مزية إنسانية هامة بحيث يكشف لنا العناصر القيادية ورؤساء المستقبل: وهذا بالتعود من تفويض إليهم السلطة التفكير الموضوعي والمقارنة ورؤية النتائج، ويسمح بذلك بإجراء اختبارات مناسبة للوظائف العليا بعد التجربة العملية.⁽¹⁾

4- إن للتفويض الإداري فوائد أخرى تعود على المؤسسة من حيث توفير المناخ المناسب للعمل: بحيث يتم عن طريق التفويض ربط الاتصال بين الرؤساء والموظفين، وتتولد الثقة بينهم، بحيث يحققون هدفا عاما مشتركا بينهم، فيضع كل فرد في المؤسسة أو المنظمة حجرا في بنائها وبهذا تخلق روح وأخلاقيات الديمقراطية الإدارية وعامل من عوامل ازدهار مبدأ المشاركة في صنع القرار وهذه الأمور تشجع الناس على إعطاء أحسن ما عندهم من أفكار وآراء وإرساء مبادئ الحكم الراشد.⁽²⁾

" Good governance "

5 - والتفويض الإداري يساعد على مراقبة مدى مشروعية التصرفات الإدارية: بحيث يزيد من درجات التظلمات الإدارية من القرارات الإدارية. فالمواطن لا يملك تجاه قرار الوزير سوى شكوى - تظلم- إلى الوزير نفسه باعتباره في نهاية التسلسل القيادي في الوزارة، فإذا فوض الوزير في اختصاص معين وكيل وزارة جاز التظلم من القرار الذي يصدره هذا الأخير فيما فوض فيه أمام الوزير المختص، وهذا ما يفتح طريقا جديدا للتظلم الإداري، لم يكن قائما قبل التفويض، وهو التظلم الرئاسي

" Recours hiérarchique "، أمام الوزير بالإضافة إلى التظلم الولائي " Recours gracieux " "أمام مصدر القرار نفسه. ولهذا أهمية إذا ما تعذر الطعن القضائي بالنظر إلى مشروعية القرار أو استغل هذا الطريق بنص تشريعي.⁽³⁾

هذا بالإضافة إلى التظلم الإداري بنوعيه يجوز بناؤه على عدم مشروعية التصرف، أو عدم ملاءمته، بينما لا يجوز الطعن القضائي إلا استنادا إلى عدم المشروعية " L'illegalite ".

6 - إن التفويض يحقق مزية هامة ،من حيث أنه يضمن استمرار العمل في غياب الرئيس.⁽⁴⁾

ثانيا: مزايا التفويض العائدة للمفوض إليه

(1) حسين الهواري: الإدارة العامة، الأصول والأسس العلمية، دار النهضة، الطبعة لثالثة، 1973، مصر، ص 224.

- منال طلعت محمود: المرجع السابق، ص 99، 100.
- السيد عليوة: تنمية المهارات القيادية والإدارية والسلوكية، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص 33 وما بعدها.

(2) عوايدي عمار: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 121.
- ناجي البصام: العلاقات الإنسانية ودورها في، إنجاز العمل الإداري، مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ع 1، أبريل 1971.

(3) انظر المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تغلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد، فأمام من أصدر القرار نفسه".

- Caude ®: Op. Cit, p 67.

(4) خميس السيد إسماعيل: القيادة الإدارية، المرجع السابق، ص 51.

- سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 118.

- عبد التفاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 57.

- بسيوني البرادعي، المرجع السابق، ص 103. " للتفويض مزية تجعل العمل يسير في حضور الرئيس مثلما يسير في غيابه."

إنّ التفويض بالإضافة إلى مزاياه العائدة على المنظمة -المرفق- والمتعاملين معه، فإن له مزايا أيضا تتحقق لصالح المفوض إليه -المروّس-، ومن أهمها:

1-: إشباع الحاجات النفسية للعامل:

إن الآثار النفسية الإيجابية للتفويض لا يمكن نكرانها، فتفويض السلطة من الرئاسيات العليا نحو المرؤوسين في المستويات الدنيا ولصغار الموظفين، له آثار إيجابية وفعالية على نفسية وشخصية الموظفين المفوض إليهم، فمن شأنه زيادة إحساسهم بالمسؤولية، وزيادة الدافع للعمل وإتقانه. أي خلق هذا الدافع، مما يحقق في النهاية الارتفاع بمستوى الكفاية في أداء الوظيفة الإدارية، وله اعتباره وقيّمته وأنه قدوة، بل أن تفويضه بعض السلطات هو في وقع الأمر تفضيل له. ودافع أيضا لغيره من أقرانه ذوي الكفاءة بأن يكونوا يوما ما مثله محل ثقة واعتبار من الرؤساء، وهو دفع للروح المعنوية لديهم بأن يحذوا حذوه مستقبلا، وأن تركز السلطة في المستويات العليا وحرمان المستويات الدنيا من كل سلطة ومشاركة في اتخاذ أي قرار حتى تلك القرارات البسيطة له آثار سلبية خطيرة منها: تفشي أمراض السلبية

" **Népotisme, laisser aller, Négativisme** " بين الموظفين وأن هذا الحرمان من شأنه إضعاف الروح المعنوية وروح المبادرة والتفكير الإيجابي ويعمق الإحساس لدى الموظفين المرؤوسين بأن أي اقتراح أو مشروع من جانبهم سيقابله عدم الاهتمام والمعارضة من جانب الرؤساء، وهذا ما يقلل من اهتماماتهم ويثبط من عزائمهم، وهذا ما يفسر الطابع السلبي والتباطؤ الأكثر من اللازم بالنسبة للكثير منهم، لأنهم اعتادوا أن تصدر إليهم الأوامر والقرارات من أعلى، وهم ملزمون بالتنفيذ فقط وطاعة الرؤساء. ولكن في واقع الأمر ينفذون كل ذلك بطريقة سلبية وتراخ مشهود⁽¹⁾ بل النكوص وعدم تحمل أي مسؤولية أو بالوساطة والإسراف في العمل⁽²⁾.

2- خطر الغش والإلتواء

فالموظف أو أحد الرؤساء في المستويات الدنيا، لو نزعا عنه كل سلطة في التقرير فقد يسعى بطريقة غير مشروعة من أجل استعادة سلطته، وهو في هذا قد يلجأ إلى وسائل ملتوية منها: التهرب من كل مراقبة ممكنة، وعدم إرسال كل المعلومات المطلوبة منه والضرورية للقيادة العليا، أو إرسال معلومات مشوشة وغير صحيحة، مما يؤثر على القرار، ويجعله أقلّ ملائمة ورشدا⁽³⁾.

(1) ومما يؤسف له أن هذه الظاهرة متفشية في الإدارة الجزائرية، عامها وخاصها.

(2) أحمد محمد عبد الهادي: الانحراف الإداري، المرجع السابق، ص 86، 87. وللمزيد من هذه المزايا انظر:

- محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1977، ص 53-55.

(3) فؤاد العطار: مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1974، ص 161 وما بعدها.

- Gourny (B): Introduction à la science administrative. Op. Cit, p 113 et s.

- كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1961، ص 160 وما بعدها.

إن التفويض الإداري يربي في حدّ ذاته لدى المفوض إليه، روح المشاركة وروح التفويض، كذلك بحيث يقوم هو نفسه بدوره بتفويض معاونيه في المستقبل، وهذا ما يترتب نتائج تعود على المستويات الإدارية وعدم التفويض وتمركز السلطة ينمي في موظفي المستويات الدنيا روح القلق والانزعاج والتذمر، ويجعل البعض منهم لا يعيش إلا على أمل عطلة نهاية الأسبوع أو الإجازة السنوية، ولذا فإن أغلب الموظفين يفرحون عند غياب الرؤساء عن العمل.⁽¹⁾

ثالثاً : مزايا التفويض العائدة على الرؤساء

إذا كان من أهم مزايا التفويض العائدة للرئيس هي تفرغه للمهام القيادية ، وأن يخفف من أعبائه الإدارية – الروتينية- التي تعرقله عن مهامه الرئيسية بتفويض المسائل اليومية العادية للمرؤوسين، تركيز جهوده في التوجيه والتنسيق ورسم السياسة العامة، ومتابعة تحقيق أهدافها الأساسية، غير أن عليه أن يحتفظ بوقت لديه لكي يجدد معلوماته ويستريح ليحتفظ دائماً بالروح الدافعة والرؤية الواضحة لاتخاذ القرارات الهامة ولتدريب معاونيه، وأن يحتفظ بالأعمال الأساسية ولو كانت قابلة للتفويض، لأنه لا يجد من معاونيه من هو قادر على أدائها، وأن يكون دائماً - بالرغم من التفويض- محاطاً بكل فكر جديد.

كما أن التفويض يحقق إمكانية استمرار العمل إذا ما تغيب الرئيس وذلك بالحلول مكانه من فوض لهم سلطته.⁽²⁾

وقد بيّنت الدراسات الحديثة لأمراض الإدارة وأمراض القيادة وفي مقدّمتها عدم تفويض السلطة أي الجهل بفن التفويض⁽³⁾ " *The Art of Delegation* "

فقد كتب أحدهم تحت عنوان "تعلم أن تنظم... وتفوض... وتشرف" يقول: "كثير من رجال الأعمال والرؤساء يدفعون بأنفسهم إلى القبور قبل الأوان، لأنهم لم يتعلموا كيف يفوضون الآخرين السلطة من خلال إصرارهم على فعل كل شيء بأنفسهم والنتيجة؟ ... تسحقهم التفاصيل والفوضى تسيطر عليهم مشاعر اللهاث والأرق والقلق والتوتر. على أنه من الصعوبة بمكان تعلم التفويض في السلطة، أنا أعرف ذلك، وقد كان الأمر لي صعباً... صعباً بشكل مخيف، كما أن لدي خبرة بالكوارث التي يمكن أن تنتج عن تفويض السلطة إلى أشخاص لا يصلحون لها، ولكن بقدر أنه من الصعوبة التفويض بالسلطة فإنه يجب على المديرين التنفيذيين الالتزام بتنفيذه إن هم أرادوا تجنب القلق والتوتر والإجهاد.

إن المديرين التنفيذيين الذين يقيمون مشروعات كبيرة دون أن يتعلموا كيفية تنظيم التفويض والإشراف على تلك المشروعات، سرعان ما يسقطون في هوة الاضطرابات القلبية..."⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Gerbet: Op. Cit, p 40.

⁽²⁾ إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 107.

⁽³⁾ طريف شوقي: السلوك القيادي وفعالية الإدارة، مكتبة غريب، مصر، 1995، ص 260، 261.

⁽⁴⁾ ديل كارنيجي: "دع القلق وابدأ الحياة"، ترجمة محمد فكري أنور، مكتبة مديولي، القاهرة، 2002، ص 428.

الفرع الثالث

المعوقات العملية للتفويض وعلاجها

إذا كان التفويض في أساسه هو الحصول عمل بواسطة تحديد مهام آخرين، إلا أنه ليس "بالعلاج الكامل لكل الأمراض الإدارية" **Bureau pathologies** "وأن عملية التفويض لا تسير بيسر وسلاسة دون أن تعترضها صعوبات ومعوقات عديدة في الواقع العملي تؤدي في بعض الأحيان إلى عكس النتيجة والغاية المرجوة من التفويض في حد ذاته، بل التشكيك في المزايا التي أشرنا إليها في الفرع السابق، وتؤدي إلى إخفاق النظام برمته⁽¹⁾.

ويرجع علماء الإدارة أسباب هذه المعوقات إمّا إلى الرؤساء "الأصلاء"، أو إلى المرؤوسين الذين يتمّ التفويض إليهم، أو إلى عوامل أخرى خارجة عن إرادة أطراف التفويض.

ولذا ما يزال علماء الإدارة الحديثة يبحثون عن أنجع الطرق وأفضل السبل، لحلّ تلك الصعوبات وتذليلها ووضع بعض العلاج لتدعيم فعاليتها.

ولذلك ، فسوف نقوم بتحديد هذه الصعوبات ، ثم نستعرض أمثل السبل لعلاجها ..

أولاً : معوقات التفويض

يرجع علماء الإدارة المعوقات التي تعترض حسن سير عملية التفويض إلى معوقات شخصية وأخرى تنظيمية، فالمعوقات الشخصية قد تكون متعلقة بالرئيس الإداري نفسه، أو بالمفوض إليه أيضاً.

1- المعوقات المتعلقة بالأصلاء :

أرجع معظم فقهاء علم الإدارة إخفاق عملية التفويض في الأساس الأول إلى الرؤساء الإداريين - الأصلاء- أنفسهم وألقوا الفشل الذي يصيب العملية على عاتقهم ، وذلك باعتبارهم هم الذين يتنازلون عن جزء من مهامهم ليقوم بها غيرهم.⁽²⁾

وقد كتب أبو إسحاق الشيرازي ينصح القادة الإداريين، يقول: "إنما الأمور كلها أمران: صغير لا ينبغي أن يباشره القائد الرئيس بنفسه، وكبير لا ينبغي أن يوكله بفوضه- إلى غيره، فمتى باشر صغار الأمور شغلته عن كبارها، ومتى وكل فوض- كبارها إلى غيره أضاع أكثر مما حفظ." انظر طريف شوقي، المرجع السابق، ص 04.

وللاطلاع أكثر حول الأمراض الإدارية، انظر:

- أحمد محمد عبد الهادي: الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، 1997، مصر، ص 45-46 وص 86.
- أمير أحمد السيد التوني: قياس اتجاهات الرؤساء نحو عمليتي التفويض والانضباط لمرؤوسيه في بيئة العمل الإداري، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، عدد 1، جوان 1992، ص 1660.

⁽¹⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 55.

⁽²⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 128.

- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة، المرجع السابق، ص 268.

وللتفاصيل أكثر حول إخفاق عملية التفويض انظر:

- د. حسن حسين شرف: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 247.

- عبد الرحمن توفيق: المناهج التدريجية المتكاملة -تفويض السلطة- المرجع السابق، ص 27 وما بعدها.

ويرجعها البعض إلى عوامل نفسية لدى بعض الرؤساء، فالرئيس من هذا النوع يعرف مزايا التفويض ويعرف كيف يفوض، ولكن هل يرجع ذلك إلى اقتناعه الشخصي بأن نواحي خاصة من عمله تمتنع عن التفويض، أم أن مرسوميه ليس فيهم ذلك النوع الذي يمكن التفويض إليه، أم أن رئيسه لا يرضى بتفويضه أحياناً؟⁽¹⁾

والسبب في عدم الرغبة في التفويض في هذه الحالة، هو مشكلة نفسية وليست عقلية ولا منطقية، فهي ناشئة عن شيء داخل نفسية المدير.

وعلى المدير من هذا النوع أن يواجه المشكلة للوقوف على أسبابها الصحيحة والمنطقية، ويرى بعض علماء سيكولوجية الإدارة - علم النفس الإداري - أنّ هذا الإحجام عن إجراء عملية التفويض مرجعها لأسباب متداخلة، وهي مضاعفات لبعضها البعض ومن أهمها:⁽²⁾

أ- سيطرة روح الأنانية " Egoïsme " والاعتداد بالنفس الزائد على الحدّ المعقول لدى بعض الرؤساء، والتي يصاحبها عادة عدم النضج الذهني والعقلي، والاعتقاد بأن التفويض في بعض سلطاته دليل على عجزه عن القيام بواجبات ومهام عمله الرئاسي.⁽³⁾

ب- المبالغة في الشعور بالكمال والاعتقاد بأنه أقدر على أداء المهام من تابعيه - مرسوميه - وهذا اعتقاد خاطئ في كثير من الأحيان، لأنه لا تجوز المقارنة بين مستوى أداء الرئيس ومستوى أداء المرسوم، بل العبرة بما يعود على المنظمة - الإدارة - ككل من مزايا التفويض، وهذا حبّ للسيطرة والاستئثار بالسلطة وبسط النفوذ على أكبر عدد من المرسومين، ويظهر ذلك بانشغال الرئيس بكل كبيرة وصغيرة وجزئية العمل الإداري واهتمامه الزائد بعرض كل الأمور اليومية عليه ليبيد رأيه فيها ويتخذ القرار بنفسه، ويصدر تعليمات في ذلك⁽⁴⁾؛ ولا شك أنّ هذا النوع من الرؤساء نوعية سيئة. وهذا النوع يخشى التفويض، حيث يخشى ألا يؤدي من يفوض إليهم العمل على الوجه الأكمل والشعور أنّه الشخص الذي لا يستغنى عنه.⁽⁵⁾ "l'indispensable"، ويلاحظ على هذا النوع الشكوى الدائمة من مرسوميه، ومع مرور الزمن يتأصل فيه هذا الشعور بالكمال والاعتقاد الزائف، ويصبح له حالة مزاجية يشعر بالحاجة الدائمة إلى التحري في أي وقت، ولأي سبب، ويمتد هذا الشعور - المرض - إلى حالته

(1) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 129.
- بشار عبد الهادي: التفويض في الاختصاصات، المرجع السابق، ص 201.

(2) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 194 وما بعدها.

- Allen L. A. Op. Cit, p 209.

(3) محمود سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992، ص 134.
* وقد لاحظت خلال تجربتي في العمل الإداري، أن أكثر الأصلاء يوقعون على أمور تعرض عليهم دون أن يعرفوا فحواها، بل من المسنولين من يأخذ الملفات والقضايا إلى بيته كل يوم، وهذا ضعف بشري، وغرور بالنفس، يزيد الأمور الإدارية تعقيداً، وأحسن حال نراه في التفويض السليم.

(4) عبد الغاني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 56، 57.

(5) William. H. Newman: Practicing the art of Delegation. Op. Cit, p 50.

- محمود إبراهيم عبد الهادي: المرجع السابق، ص 131.

المعيشية. وهذا يدفعه إلى أن يبحث كل شيء بنفسه وهذه الحالة المزاجية تؤدي به إلى ارتكاب أخطاء أكثر ويعوق العمل الإداري بدلا من إنجازه، ويرجع كتاب الإدارة هذا المسلك من الرئيس إلى نقص الكفاءة الإدارية، ولذلك يخشى من فشل التفويض.⁽¹⁾

ج- انعدام الثقة في المرؤوسين وعدم الاطمئنان إلى قيامهم بالعمل الموكل إليهم على خير وجه، وينتج عن انعدام الثقة أن يشك الرئيس الإداري دائما في مقدرة مرؤوسيه على الاضطلاع بأعمالهم كما ينبغي وقيامهم بإصدار القرارات السليمة المحققة للمصلحة العامة. وأحيانا يتولد انعدام الثقة هذا عن ضيق الرئيس الإداري بتساؤلات واستفسارات مرؤوسيه الكثيرة حول العمل الذي يكلفون به، مما يجعلهم يظهرن أمامه بمظهر التردد وعدم الفهم لمتطلبات عملهم.⁽²⁾

ويتخوف بعض الرؤساء من أن إجادة المرؤوس وتفوقه في عمله يشكل عائقا، ويجعل منه منافسا لسلطاتهم وتألقهم، ويرون في الإبقاء على ضعفه حفاظا لهذه السلطات، وقد يحسّ بالانحدار والخوف في أن يحلّ المفوض إليه محل الرئيس وبالتالي يرفض أن يفوض بعض سلطاته لخوفه من التقاعد أو لخوفه واعتقاده بأن التفويض في السلطة يقلل من هيئته.⁽³⁾

د- عدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض لدى بعض الرؤساء، وعدم إدراكهم لمزاياه الهامة العائدة أولا على الرئيس نفسه وعلى المؤسسة وعلى المرؤوس في نفس الوقت، فهو لا يعرف ماذا يفوض وللمن يفوض، ولأي درجة يفوض، وماذا سيكون موقفه مع التفويض، وهذا راجع لضعف ثقافة الرئيس الإداري وضحالة معلوماته التي يجب أن يكون محيطا بها.⁽⁴⁾

تخوف الرئيس من عملية التفويض لذاتها كعملية مجردة كحالة نفسية، لا يستطيع نفسه أن يقدم لها تفسيراً معقولا وعدم التسليم بأن هناك من يعرف أحسن منه في بعض القضايا.

هـ- التساهل والليونة والخوف الأساسي من الصراع، وهذا المسلك يأتي نتيجة الرغبة في أن يكون الإنسان محبوبا ظاهرا أن أحسن طريقة هي التساهل والليونة مع التابعين ونقص الحزم في مطالبتهم بأداء وجباتهم الوظيفية كاملة وهو بهذا المسلك يجلب لنفسه النقد والذم.⁽⁵⁾ وبهذه السلوكيات -إما تقيطا أو إفراطا-، تذهب أهم مزايا التفويض سدى.⁽⁶⁾

2- المعوقات الناجمة عن المرؤوس.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب إبراهيم شيجا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 241 - أنور أحمد رسلان: المرجع السابق، ص 139.

(2) كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة، المرجع السابق، ص 190.

(3) محمد إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 132، 134.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 268.

(5) William Newman: Op. Cit, p 62.

(6) محمود إبراهيم الوالي: المرجع السابق، ص 137.

- محمد بهجت جاد الله كشك: المنظمات وأسس دارتها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، مصر 1999، ص 237 وما بعدها.

أ- إنَّ عملية إخفاق التفويض بالنسبة للمفوض إليه ، ترجع في أكثر الأحوال إلى خطأ منه هو أكثر مما ترجع إلى تجاوزات الأصل. فسلوك بعض المرؤوسين القائم على الضعف وعدم الثقة بالنفس عند تحمّل المسؤولية وتقديس الرؤساء وتبجيلهم والتملق إليهم، والتطوُّع بنقل أسرار زملائهم والوشاية بهم وقد يصل الأمر إلى خلق المشاكل والفتن داخل المنظمة الإدارية. إن هذا السلوك غير السليم يدفع ببعض الرؤساء إلى التمسك بأهداب السلطة والنفوذ ، والميل إلى توسيع دائرة السيطرة على المرؤوسين.

ب- إن خوف المرؤوسين من تصيّد لأخطائهم لنقص ثقتهم فيهم ، يؤدي هذا الأمر إلى روح الاتكالية والضعف والتعوّد على الأوضاع الفاسدة في علاقة الرئيس بمرؤوسيه، التي تقوم أصلاً على مبدأ الحوار بينهما، ولكن بعض المرؤوسين يعبرون على مضض إلى حين يأتي دورهم في الترقية ويصبحون رؤساء، لكي يقوموا بتمثيل نفس الدور البغيض مع مرؤوسيه انتقاماً لأنفسهم.⁽¹⁾

ج- رفض بعض المرؤوسين في المستويات الدنيا لسلطة الالتزامات التي يفرضها التفويض، لعدم رغبتهم في فقدان صداقاتهم مع زملائهم.⁽²⁾ كل ذلك ناجم عن ضعف ثقته في نفسه، وفي كفاءته وإحجابه عن زيادة حجم اختصاصاته وسلطاته بأي ثمن ومهما كانت التوضيحات.⁽³⁾

د- كما أن بعض المرؤوسين يجد أنه من الأسر عليه الرجوع إلى رئيسه لاتخاذ القرار ، بدلاً من التصدي للمشكلة، مع ما يتطلبه ذلك من جهد مادي وذهني، وهذا فضلاً عن تفاديه للمسؤولية في حالة الخطأ واعترافاً منه بأنه كلما زادت واجباته كلما زادت فرصة تعرّضه للخطأ.⁽⁴⁾

3-: المعوقات الخارجية.

هذه المعوقات لا تنسب لا للمفوض ولا للمفوض إليه، بل هي أسباب عديدة متفرقة تعرقل عملية التفويض، وتحول دون نجاحها، ويطلق عليها بعض فقهاء الإدارة المعوقات التنظيمية.⁽⁵⁾ وقد يسهم فيها كلاهما في بعض الأحيان، وتتلخّص هذه المعوقات في النقاط التالية:

أ- اختلاط المسؤولية وتجزئة الاختصاصات: وذلك بإجراء تفويضات عامة غير محدّدة المعالم، كأن يقوم المفوض بممارسته بعض الاختصاصات التي فوض فيها، أو يفوض نفس الاختصاصات لمرؤوسين كثيرين، فيختلط الأمر ويعتقد كل واحد منهم بأن الآخر سيقوم بأداء هذا العمل، وهذا يؤدي إلى ضياع المسؤولية في هذه الحالة.

(1) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، لمرجع السابق، ص 136.

(2) كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة، المرجع السابق، ص 191.

(3) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 201.

(4) نفس المرجع، ص 200.

(5) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 138.

ب- كما يحدث أن يقوم الرئيس بتفويض جزء من عملية إدارية إلى المروؤوس ويقوم بنفسه بجزء آخر، وقد يشترك مروؤوس آخر ثالث في جزء آخر من هذه العملية ويؤدي التفويض في هذه الحالة إلى تجزئة الاختصاص، وإلى تعقيد العملية الإدارية بدلا من تبسيطها، ممّا يؤدي إلى عكس المقصود من التفويض.⁽¹⁾

ج- عدم إيمان المستويات العليا بفعالية التفويض نظرا لأن ظاهرة التفويض هي ظاهرة تنحدر من الأعلى.

د- عدم وجود سياسة طويلة المدى للإدارة وعدم تحديد أهداف لها وعدم وجود رقابة إدارية فعالة.⁽²⁾

هـ- نقص المشاركة في وجهة النظر بين الرؤساء في المستويات الرئاسية العليا كما ينقصهم روح الفريق، وتسود الروح التسلطية وروح المركزية الشديدة.

و- الاعتبارات السياسية المختلفة ومدى تأثيرها على سير عمل الإدارة.

ي- كبر أو صغر حجم الإدارة -المنظمة الإدارية- إذ أنّ المنظمات الكبيرة تكون في حاجة أكبر من المنظمات الصغيرة لتطبيق التفويض في السّلطة للقضاء على التركيز في السلطات، وما يسببه من تعقيدات ومعوقات.⁽³⁾

ثانيا :مقترحات لعلاج المعوّقات

سبق لنا من الفرع السابق، أنّ المعوّقات الشّخصية سواء من جانب الرّئيس أو المروؤوس، مرجعها أساسا إلى سلوك كل منهما، والتي يمكن التغلب عليها ببعض الجهد والمران الشّخصي والالتزام بأصول وقواعد فنّ التفويض.

وعليه، فسوف نستعرض أهم المقترحات والحلول التي تصلح للقضاء على الصعوبات التي تواجه عملية التفويض ، والاستفادة من مزاياه التي عرضناها سابقا، وذلك في النقاط التالية.

1- علاج الصعوبات النابعة من الرؤساء.

بما أن التفويض عملية إداريّة يجب أن تتمّ في اللحظات والظروف الملائمة⁽⁴⁾، بعد الإعداد بالتخطيط الكامل والرقابة والإشراف، ثم خلال التنفيذ وتقويم وتقييم النتائج، وهذا لتحقيق عنصر الفاعليّة للعملية ككلّ، وهذه الأعمال يقوم بها الرّؤساء ولذا يحرص معظم فقهاء علم الإدارة على مراعاة بعض القواعد الأساسيّة لنجاح عملية التفويض ومن أهمّها:

⁽¹⁾ William, Newman. Op. Cit, p 5.

⁽²⁾ Gerbet. Op. Cit, p 88.

⁽³⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 58، 59.
- للمزيد من التفاصيل حول هذه المعوّقات، انظر:

- كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة، المرجع السابق الذكر، ص 160 وما بعدها.

- محمد بهجت كشك: المنظمات وأسس إدارتها، المرجع السابق، ص 237 وما بعدها.

⁽⁴⁾ Gerbet: Op. Cit, p 52 et s.

أ- وجوب العمل على تغيير معتقدات الرؤساء، وسلوكهم ونظرتهم الخاطئة في كثير من الأحيان إلى عملية التفويض، وتوعية هؤلاء الرؤساء وتعميق ثقافتهم ومعلوماتهم الخاصة به. وإيضاح مزايا التفويض من حيث كونه وسيلة فعالة لسير الأعمال الإدارية بدقة وانتظام ، وبأعلى كفاءة ممكنة، وأنه في واقع الأمر لا يمثل انتزاعا لبعض سلطاتهم، أو دلالة على عدم كفاءتهم أو انتقاصا لكرامتهم.⁽¹⁾

ب- ففي حقيقة الأمر إن الرئيس الذي يرفض أن يفوض جزءا من اختصاصاته يعمل على إضعاف مركزه ومكانته الوظيفية، فيصبح عاجزا عن أداء كل الأعمال والمهام المنوطة به، وعن تمكين مساعديه من تنمية كفاءتهم.⁽²⁾

ج- ويرى العميد كمال الدسوقي أنّ علم النفس الإداري، له دور هام في إصلاح وإزالة الانحرافات في شخصية الرئيس الإداري، بحيث يعالج ويدرب على كيفية التخلص من دوافع الأنانية، وحب الاستئثار بالسلطة، ووضع حد للثقة الزائدة للشخصية فلا يتعداها إلى نطاق الغرور.⁽³⁾

د- وفي نطاق البرامج التدريبية أو الدراسية - الجامعات والمعاهد المتخصصة-، يمكن إفهام الرؤساء الإداريين بأن مهمتهم ليست إصدار القرارات في كل صغيرة وكبيرة، ولكنها تكمن في الإشراف والتوجيه ورسم السياسة العامة، والتخطيط للمستقبل " **Travaux de conception** " وإصلاح العيوب وإعادة التنظيم والتغلب على المشاكل التي تواجه تحقيق أهداف المنظمة.⁽⁴⁾

هـ- العمل على تغيير نظرة الرؤساء إلى المرؤوسين، ومدى كفاءتهم وقدرتهم على مباشرة ما يوكل إليهم من مهام، والتأكيد على ما تخلقه عملية التفويض من ثقة واحترام متبادلين. وفي هذا المجال تظهر شخصية الرئيس الإداري القيادية الناجحة "**Leadership**"، فالرئيس المحنك هو الذي يختار العناصر الصالحة والكفأة والمتخصصة في مجالها من بين مرؤوسيه، لتفويضهم السلطة ومساعدته في إنجاز الأعمال الإدارية، التي تعوق انطلاقه في ممارسة مهامه الرئيسية، ومسؤولياته الكبرى. ولذا يجب على الرؤساء أن يعرفوا أن عدم إشراك العناصر الممتازة وأصحاب الخبرة في مساعدتهم في إدارة المنظمة، يعد خسارة كبيرة لهم شخصيا وللمنظمة، وأن هذا قد يدفع المرؤوسين إلى ترك المنظمة والبحث عن مواقع للعمل تتفق مع طموحاتهم وكفاءاتهم.⁽⁵⁾

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة، المرجع السابق، ص 270.

(2) محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 134.

(3) كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة في مرجعه السابق، ص 204، ويطلق عليها بوظائف المدير **Managerial functions**، والمتثلة في أربع أو خمس وظائف أساسية، التخطيط، التنظيم والتوظيف والتوجيه الرقابية، وقد زاد البعض مسألة تكوين وتنمية الآخرين، وهذا هو المدخل الحديث للإدارة العلمية الذي يعرف بمدرسة نظرية القرار. وتقوم القاعدة هناك في مجال التفويض: "**لا تعمل ما تستطيع أن تفوض غيرك عمله. ولا تعمل ما يستطيع غيرك أن يقوم به بصورة أفضل وأسرع**"، انظر في ذلك:

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 148.
- سيد محمود الهواري: الإدارة، الأصول والأسس العلمية، الطبعة الرابعة، دار الفكر، 1985، ص 84-85.

(4) Koontz: Op. Cit, p 47.

(5) يرى بعض كتاب الإدارة، هذا من أهم عناصر هجرة وتهجير الكفاءات. إما هجرة خارجية أو داخلية، بالتفوق على الذات وتشبيط العزائم ويروي الكاتب عبد الكريم درويش وليلى تكلأ، مقولة للفيلسوف الصيني المعروف "كونفوشيوس" عندما سأل الأمير

و- يجب أن تكون رقابة الرئيس على مرؤوسيه رقابة رشيدة وهادفة، تتغني المصلحة العامة، والكشف عن العيوب والمساوئ الإدارية التي تعوق سير عملية لتفويض بنجاح وتجعل منه ليس رئيساً بل قائداً ويصبح المرؤوسون أتباعاً ومريدين⁽¹⁾، لا مجرد موظفين تُبْع، بل يجب الاعتراف صراحة للمفوض إليه بحق الخطأ الإنساني "Droit a l'echec"، والمكافأة في حالة النجاح في أداء المهام، وأكبر مكافأة للمرؤوس -المفوض إليه-، هي رعاية الجوانب النفسية فيه، والصبر ضروري في هذه الحالة من أجل تأهيل المفوض إليه وكسب الولاء، والإخلاص والموضوعية والشجاعة⁽²⁾.

2: علاج الصعوبات النابتة من المرؤوسين :

أ- إنَّ أول علاج لفاعلية التفويض، هو تأهيل المفوض إليهم وتدريبهم بأبسط الطرق وأسرعها، بما يحقق أحسن النتائج وأفضلها، بعد التمرس على تلقي الاختصاصات، وإنجاز المهام وتحمل الأعباء الجديدة المفوضة، وعن طريق التدريب يتحقق هذا الهدف ويتمّ القضاء على تشكك الرؤساء في قدرات المرؤوسين وعدم ثقتهم فيهم⁽³⁾.

ب- تدريب المرؤوسين على تحمل المسؤولية في مواجهة الرؤساء المباشرين لهم، وعلى كيفية مواجهة المشاكل وتحمل تبعات العمل بلا خوف أو وجل من المسؤولية، وخلق روح التعاون مع رؤسائهم في إنجاز أعماله. وبهذه الكيفية يمكن القضاء على الظاهرة المتفشية في معظم الإدارات، من تهرب الموظفين من تلقي اختصاصات من رؤسائهم عن طريق التفويض، وخوفهم من مغبة الخطأ في تنفيذ هذه الأعمال على الوجه المطلوب، وما يتولد عن ذلك من مسؤولية⁽⁴⁾.

وفي هذا الإطار يبرز دور الرئيس الإداري الناجح، في بث روح الحماس، والتنافس الشريف بين مساعديه على إنجاز الأعمال الإدارية بسرعة ودقة، عن طريق وضع نظام للحوافز المادية والمعنوية - الأدبية- ومنح مكافآت مالية وإعطاء شهادات تقديرية من وسائل الحفز والتشجيع⁽⁵⁾.

3- مقترحات عامة لإنجاح عملية التفويض :

بالإضافة إلى المقترحات السابقة لعلاج الصعوبات التي تعود إلى الرؤساء أو المرؤوسين، وتقف حائلاً دون نجاح التفويض، توجد مقترحات أخرى يمكن تطبيقها على مستوى المنظمة الإدارية ككل، لأن العلاج لا يكمن أساساً في إصدار التشريعات واللوائح المتلاحقة، وإنما في داخل المنظمة ذاتها. وفي

ما الذي يفعله لكي يحظى باحترام الشعب ورضاه، فرد الفيلسوف قاتلاً: "إذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل... أكبرك شعبك واحترمك. أما إذا رفقت أهل الفساد والكسل احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك"، انظر في هذا: عبد الكريم درويش وليلى تكلّا: أصول الإدارة العامة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1976، ص 622.

(1) أحمد رشيد: المرجع السابق، ص 57.

(2) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 152.

(3) هروالد كونتر وسريل أوجنيل: مبادئ الإدارة: ترجمة بشير العريفي و محمود فتحي عمر، مؤسسة فرانكلين للنشر بيروت، لبنان، 1968، ص 60.

(4) عبد الغني بسيوني عيد الله: أصول علم الإدارة العام، المرجع السابق، ص 272.

(5) نفس المرجع.

إصلاح الواقع الإداري نفسه. وفي هذا الخصوص يجب زيادة الوعي والإدراك بأهمية إنجاز الأهداف الخاصة بالمنظمة، وما يؤديه من تحقيق للمصلحة العامة، وذلك بزيادة مشاعر الإخلاص والتفاني، وخلق روح العمل كفريق متكامل يعمل بنظام وأسلوب متناسق، نحو الوصول إلى أهداف محددة سلفاً، أي أسلوب الإدارة بالأهداف لا الإدارة بالأزمات.⁽¹⁾

وهنا يأتي دور التنظيم سواء الرسمي أو غير الرسمي لبيئ هذه الروح، ويخلق هذا الجو من الترابط والتعاون والتكاتف والحرص على مصلحة المنظمة كما يجب إيجاد خطوط اتصال سهلة وسريعة، بين المنظمة الإدارية وفروعها المختلفة والمتشابهة، لأن أعمال المنظمة متكاملة، وحدث قصور في نشاط فرع منها يؤثر على بقية الفروع، وبالتالي في سير النشاط العام للمنظمة، وعن طريق الاتصال السريع والمباشر يستطيع الرئيس أن يواجه المشاكل، ويتمكن من إزالة الصعوبات التي تنشأ أثناء تطبيق عملية التفويض.⁽²⁾ ويجب أخيراً وصف الوظائف وتحديد أركانها ببيان واجباتها وأعمالها، والمسؤوليات التي تقع على من يشغلها، والقدر من التعليم والخبرة المطلوبين فيه.⁽³⁾

المبحث الثاني

التفويض الإداري والعمليات المرتبطة به في مجال علم الإدارة

(1) السيد الهواري: الإدارة بالأهداف والنتائج، مكتبة عين شمس - القاهرة، 1976، ص 290. ويضرب لنا الكاتب مثلاً عن هذه الروح في لعبة كرة القدم، كيف تأتي بالنتائج الإيجابية ويتعجب من تطبيق روح الفريق في اللعب وعدم تطبيقها في العمل.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: أوصل علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 273.
- محمد رفعت عبد الوهاب إبراهيم شياح: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 245.

(3) أحمد رشيد: نظرية الإدارة، المرجع السابق، ص 418-419.
وللتفاصيل أكثر حول مشكلة التفويض وعواقبه، انظر:
- محمد بهجت جاد الله كشك: المنظمات وأسس إدارتها، المكتب الجامعي الحديث، مصر 1999، ص 237 وما بعدها.
- عبد الرحمن توفيق: العوائق السلوكية في التفويض، المرجع السابق، ص 38 وما بعدها.

يعدّ التنظيم واحداً من أهم العمليات الإدارية، سواء في نطاق الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة ولا أدلّ على أهميته تلك من أنه يستمد منه تعريف الإدارة، باعتبارها تنظيماً للقوى البشرية والمادية والفنية، المتاحة لتحقيق الأهداف العامة.⁽¹⁾ بل أن بعض العلماء يطلقون اسمه على علم الإدارة فيقولون "علم التنظيم"⁽²⁾. وتتمثل عملية التنظيم في تحديد من يقوم بكل عمل من الأعمال المتنوعة التي يضطلع بها الإدارة، وبيان العلاقات بين القائمين بهذه الأعمال وما يتبع كل منهم من سلطة وما يتحملة من مسؤولية وكذلك كيفية إنجاز الأعمال وما يتبع فيها من إجراءات.⁽³⁾

وعليه، فالكلام عن التفويض يؤدي بنا بالضرورة إلى ربطه بنظرية التنظيم، التي لها علاقة وثيقة بنظام ترتيب الوظائف، الذي تربطه بنظرية نطاق الإشراف والتمكن، رابطة تدرجية.

لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى نظرية التنظيم الإداري ومدى أهميتها ومدى علاقتها بالتفويض الإداري، ثم نستعرض مبدأ التدرج الإداري ونطاق ترتيب الوظائف وعلاقته بالتفويض، ثم نتطرق لنظرية نطاق الإشراف وصلتها بالتفويض، ثم نعقد مقارنة بين نظامي المركزية واللامركزية والتفويض ونختتم هذا المبحث بتبيان العلاقة بين التفويض ونظرية القيادة الإدارية.

وعليه؛ فهذا الفصل ينقسم إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: نظرية التنظيم الإداري ومدى أهميتها ومدى علاقتها بالتفويض الإداري

المطلب الثاني: مبدأ التدرج الإداري ونطاق ترتيب الوظائف وعلاقته بالتفويض

المطلب الثالث: نظرية نطاق الإشراف وصلتها بالتفويض

المطلب الرابع: المقارنة بين نظامي المركزية واللامركزية والتفويض

المطلب الخامس: بين التفويض ونظرية القيادة الإدارية.

المطلب الأول

التفويض والتنظيم

(1) سليمان محمد الطماوي: مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 71 وما بعدها.

(2) محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار الفكر العربي، 1978، ص 26.

(3) ماجد اغب الحلو: علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، دون تاريخ، ص 184. وللمزيد من التفاصيل حول نظرية التنظيم، انظر:

- محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والإدارة، فصل جوهر التنظيم، وطبيعته، دار الفكر، 1995، ص 72.

- محمد باهي يونس: الوجيز في أصول الإدارة العام، المرجع السابق، ص 120..

- Baratin (H. L). Organisation et méthodes dans l'administration publique. Collection administration nouvelle. 1963. Paris, p 60.

- Gournay : Introduction a la Science administrative, p 163.

- R. Drago : Sciences administratives, les cours de Droit. Ed. Mouton. Paris, 1977, p 23.

إن العمليات الإدارية حلقات متصلة ومتشابكة تتأثر كل واحدة منها بالأخرى. كما تؤثر فيها بحيث لا يمكن التعرض لموضوع معين دون الإشارة إلى المواضيع المرتبطة به والمؤثرة فيه، والكلام عن التفويض يؤدي بنا بالضرورة إلى ربطه بنظرية التنظيم الإداري، الذي يعتبر عصب الإدارة الرشيدة، لأن التفويض لا يتم إلا في إطار تنظيمي، فالدول تملك القوة البشرية والمادية، ولكن يتوقف النجاح على حسن التنظيم⁽¹⁾

ولذا ، فسوف نبين ما هو التنظيم وأنواعه في فرع أول وفي المطلب الثاني نبين علاقته بالتفويض الإداري.

الفرع الأول

مفهوم التنظيم الإداري

إن التنظيم هو تقسيم العمل وتوزيعه بين وحدات النشاط بالمنظمة ، وتحديد سلطات واختصاصات كل واحدة، والعاملين بها تحديدا يتنافي والخلط والتكرار والتداخل بينها، ثم ربط هذه الوحدات ببعضها بشبكة من الاتصالات والعلاقات تكفل سير العمليات والإجراءات في سلاسة وكفاءة⁽²⁾

ومن الأحسن أن نذكر بعض التعريفات الخاصة به.

فقد عرفه "فريد لندرز" بأنه مجموعة الوسائل والأساليب التي تحدد واجبات العاملين بالمؤسسة بشكل واضح، وأن التنظيم هو مرآة لأسلوب العمل بالمؤسسة، كما أنه أسلوب النشاط التنفيذي من حيث تقسيم العمل وتوزيعه إلى وحدات النشاط، وتحديد اختصاصات ومسؤوليات هذه الوحدات والعاملين بها وطريق الاتصالات وسير الإجراءات التنفيذية⁽³⁾.

أما عالم الإدارة "دونالد كلو" فقد عرفه بأنه: "ترتيب الأعمال والنشطة إلى وحدات طبيعية وسهلة القيادة، مع تحديد العلاقات الرسمية بين أولئك الذين يعينون أو يتخصصون للقيام بتلك الأعمال المختلفة"⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ فقد تنجح دولة من الدول في إنجاز مشاريع تعجز عن إنشائها دولة أخرى تملك ما لا تملكه الدولة الأولى من وسائل بشرية ومادية، لأن الأولى تتمتع بقدرة على التنظيم الذي هو روح الإدارة، وأن نجاح أي تنظيم كذلك يتوقف على مدى قدرة قيادته على تحسين العلاقات مع الأفراد وتوضيح الأهداف، والتنظيم بدون قواعد للعلم وأهداف محددة لا فائدة تجدى منه، وأحسن الأمثلة على ما نقول اليابان؛ الذي يحتل الصدارة في صفوف العالم المتقدم رغم ندرة الموارد الطبيعية وبلد كالبرازيل بالرغم من إمكانياته التي لا تقل عن إمكانيات الولايات المتحدة الأميركية لا يزال يركن ضمن مجموعة البلاد المتخلفة، انظر: - عمار بوحوش: نظرية التنظيم، مكتبة الشعب، الجزائر، دون تاريخ، ص 22. - ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر 2004، ص 325 وما بعدها.

⁽²⁾ منال طلعت محمود: المرجع السابق، ص 85.

⁽³⁾ نعمات محمد الدامرداش: إدارة المنظمات الاجتماعية، دون دار نشر، القاهرة، 1997، ص 59. - سليمان اللوزي وآخرون: أساسيات في الإدارة، المرجع السابق، ص 60.

⁽⁴⁾ Donald. J. Clough: Conception in Management Science, New DL prentice Hall6 India Private limited, 1986 p 60

أما الفقيه "ففر"، فيعرفه بـ: "الوسيلة التي ترتبط بها أعداد كبيرة من البشر أكبر من تمكن أفرادها من لقاء المواجهة المباشرة، لينهضوا بأعمال معقدة، ويرتبطوا معا في محاولة واعية منظمة لتحقيق أغراض متفقين عليها".⁽¹⁾

وكان للعالم الألماني ماكس فيبر الفضل في إبراز خصائص التنظيم وخاصة الرسمية منه، التنظيم البيروقراطي المثالي، والذي حدد هذه الخصائص في وجود تنظيم مستمر للوظائف الرسمية، وتدرج السلطات في شكل هرمي، ووضع سياسات محددة للعمل، واختيار العاملين في المنظمة على أساس مؤهلاتهم، وقدراتهم التي تتفق مع نوع العمل الذي يعهد به إليهم، ويرى أن التنظيم ليس هدفا في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لهدف اجتماعي.⁽²⁾

الفرع الثاني

أنواع التنظيم الإداري

سنحدد أنواع التنظيم بطريقة موجزة، وبالقدر الذي يتيح لنا المقارنة بينه وبين التفويض الإداري، وبيان الصلة التي تربطهما، فالتنظيم؛ إما أن يكون رسمي أو غير رسمي، فلق كان لأفكار "ماكس فيبر" M.weber أثر كبير لدى رواد حركة مدرسة الإدارة العلمية، وعلى رأسهم الأمريكي "فريدريك تايلور" F.Taylor رائد المدرسة العلمية، والفرنسي "هنري فايول" H.Fayol اللذين انتقدا المدرسة التقليدية وخاصة "فايول" الذي قسم التنظيم إلى قسمين:

فالأول تنظيم مادي " **Organisation materiale.** والثاني تنظيم اجتماعي

" **Organisation sociale.** " ولأن النظرية التقليدية للتنظيم تركز على التنظيم الهندسي الدقيق، والهدف منه تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بأعلى كفاءة ممكنة بصفة أساسية، دون الالتفات إلى الجوانب السلوكية والاجتماعية فيه، ولذلك وجهت انتقادات عديدة وعلى وجه الخصوص: أنها لا تتفق مع المبادئ الديمقراطية والإنسانية، في محاولتها الضغط على الفرد ليدوب في قوانينها، ونظمها. كما أنها تغفل شيئا مهما وفعالا وهو التنظيم غير الرسمي.⁽³⁾

وهو مرجع أشارت إليه الدكتورة هنا حافظ بدوي في: إدارة المؤسسات الاجتماعية، المرجع السابق، ص 46.

⁽¹⁾ Jean M. Phiffner: Organization of administration, Op. Cit, p 35-36.

⁽²⁾ Max Weber: The theory of social and economic organisation. New York. Three Press. 1964, p 324-406.
مرجع أشار إليه:
- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 297.
- محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 155.

⁽³⁾ Henry Fayol: Administration industrielle et générale. DUNOD. Paris. 1970. P 11.

- Frederic Taylor. Shop Management

ويعتبر الكاتب الفرنسي "فيبيان" أول من كتب في مجال علم الإدارة العامة بعد "فايول":

- Alexandre François Vivien: Etudes administratives. 1945.

هذا التنظيم الذي أتت به المدرسة الجديدة المسماة : حركة العلاقات الإنسانية " *Humanizing* " والتي تنظر إلى مشكلة التنظيم من وجهة نظر علم الاجتماع وعلم النفس.

ويعتبر الباحث "جورج ألتن مايو" « G. Elton Mayo » أحد رواد مدرسة الحركة الإنسانية ويرجع إليه الفضل في تأكيد وجود هذا التنظيم غير الرسمي، بعد بحوثه في شركة

" *Hawthorne Western Electric* ".

وقد خلص إلى النتائج الهامة والمتمثلة في الناحية المعنوية للعمال، التي يبين أن لها أثرا كبيرا على الإنتاج وكذا الظروف الاجتماعية المحيطة بهم، وما لها من تأثير على روحهم المعنوية والزيادة في الإنتاج، وأن الحافز المادي بزيادة الأجور وحده لا يكفي لزيادة كفاءة الإنتاج. أما النتيجة الأخيرة الحاسمة، فهي وجود تنظيم غير رسمي يجمع مجموعات معينة من العمال، يجمعها روح التفاهم والترابط والانسجام، الذي ينشأ بينهم نتيجة الاتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة، وأن تنمية هذا التنظيم يساعد على تحقيق أهداف هذه المنظمة إلى حد كبير.⁽¹⁾

إن لهذه الإشكالات والترتيبات مصادر معينة حددها علماء الإدارة بخمسة مصادر أساسية:

- التأثيرات العقائدية
- الارتباطات الاجتماعية
- الضغوط السياسية
- الشئلة
- الكاتب الخاص

وإن القيادة الواعية والرشيده في أي نظام لا يمكنها أن تتغافل عن هذا الأمر عند اتخاذ أي قرار أو تفويض، فعلى القائد الإداري أن يهتم بالتنظيم الاجتماعي للموظفين لديه، وأن يجري معهم اتصالات غير رسمية حتى يقترب منهم، ويطلع على ما يعانونه من ضغوطات، ويعمل على وضع الحلول لها، ويشاركهم ويشاركونه في الحلول عن طريق التفويض لهم، وعلى هذا النحو يتأكد أن التنظيم الرسمي وحده لا يمكن أن يكون قادرا على قيام المنظمة بتحقيق أهدافها، وتفوقها في أداء وظائفها، وإنما للتنظيم غير الرسمي أو الاجتماعي أثر بالغ في تحقيق هذه الأهداف، وهذا ما تأخذ به النظرية الحديثة في علم التنظيم.⁽²⁾

⁽¹⁾ G. Elton Mayo: The social problems of industrial civilization, Boston, Harvard University, 1945.

نقلا عن عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 205.
للتوسع أكثر حول أفكار هذه المدرسة، انظر:

- حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.
- أحمد رشيد: نظرية الإدارة، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.
- مارشال ديموك وآخرون: المرجع السابق، ص 154 وما بعدها.

⁽²⁾ محمد باهي أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 170 وما بعدها.
- أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 202.

الفرع الثالث

المقارنة بين التنظيم والتفويض

من كل ما تقدّم ، تبين لنا أن التفويض هو جزء من التنظيم، فبعد أن تحدد الأهداف والسياسات والخطط لبرامج معينة، فإن الخطوة التالية هي تفويض السلطة التي تصاحب هذه البرامج، وتحقيق التنسيق، وتوفير القيادة الفنية والإستراتيجية⁽¹⁾.

ويستطيع المنفذ في الوقت الأمثل أن يفوض وظائف معينة إلى رؤوسه الرئيسيين، بدلا من أن يقوم بنفسه بإصدار الأوامر في كل صغيرة وكبيرة، وهو يستطيع أيضا أن يضاعف نشاطه بتفويض جزء من سلطته إلى رؤوسه، حتى يكون قادرا على أن يهتم بكل احتياجات منشأته⁽²⁾.

ويتأثر التفويض بمدى حجم ودقة التنظيم في المؤسسة وعلى أساسه تحدّد درجة تفويض السلطة وإعادة التوازن بين الهيكل التنظيمي النظري والواقع العملي في المؤسسة.

كما يعتبر التفويض نظاما لمطابقة بين التنظيم الوظيفي النظري والتنظيم الرئاسي المحدد في المنظمة. فإنه يحدث لدى شغل هذه الوظائف اختلالا بين التطور النظري والواقع العملي، أي قدرة الأشخاص المعيّنين على شغل هذه الوظائف. وهنا تنتج مشكلة الاختلال بين هذا التصوّر وما انتهى إليه هذا التعيين، ومن ثمّ فإن التفويض يحلّ هذه المشكلة⁽³⁾.

المطلب الثاني

التدرج الإداري ونظام ترتيب الوظائف.

سنعرض في المطلب لمبدأ التدرج الإداري ونظرية ترتيب الوظائف دون التفاصيل، ونتطرق للعناصر التي لها صلة بموضوعنا - التفويض - حيث أنه لا يمكن إقامة نظرية للتفويض الإداري

وكان الرسول الأعظم - صلى الله عليه وسلم - يأخذ بهذه النظرية حيث كان يستشير أصحابه ويتفقد أحوالهم وحالاتهم الاجتماعية: وكان يقول : {أشيروا علي أيها الناس} وهذا امثالاً لقول الله تعالى: (فَمَا رَحْمَةٌ مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ) وقوله: (وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ)

(1) مارشال ديموك وآخرون: المرجع السابق، ص 49.

- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 114 - 115.

(2) عمار عوايدي: مبدأ تدرج السلطة، المرجع السابق، ص 214.

(3) يوسف الشلب التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 115.

وممارسته بفاعلية دون نظام سابق على العملية. فقبل أي تفويض لا بد من تحديد التنظيم والتدرج المعمول بهما، ونظام ترتيب الوظائف، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة التفويضات ضمن هذا التدرج.

وعليه؛ فسوف نبين في الفرع الأول مفهوم لتدرج الإداري وجذوره التاريخية والفكرية، ثم في فرع ثاني أسسه وخصائصه، وفي ختام المطلب نبين مدى تأثيره وصلته بنظرية التفويض في فرع ثالث.

الفرع الأول

مفهوم وجذور مبدأ التدرج الإداري

إن كلمة تدرّج " Hiérarchie " تعني لغة : " تصنيف الأشياء والأمور والمواد وتقسيمه وترتيبها وتبويبها في قوالب وأقسام، بحيث يشكل كل صنف أو قسم أو نوع أو باب أو درجة أو وظيفة كيانا مستقلا قائما بذاته، له مميزاته وذاتيته وخصائصه المتميزة، والمستقلة عن بقية الأصناف، والأنواع والأقسام والدرجات أو الطبقات الأخرى، وتكون قالبا أو درجة أو مركبة في سلم تدرج وتسلسل الأشياء والأمور والحقائق، وتتابعها تنازليا وتصاعديا⁽¹⁾.

وأساس تدرّج وتسلسل الأشياء، والأمور والحقائق بصفة عامة، هو الفرق والاختلاف، واللامساواة في القوة والقيمة، النفوذ الدرجة بين أجناس وأنواع وفصول وفروع الأشياء والأمور والحقائق، وخصائصها وماهيتها⁽²⁾.

والأصل الفكري لظاهرة التدرج وتسلسل الأشياء والأمور والحقائق هو منطق "أرسطو" في باب ترتيب الأشياء، والأمور إلى الكليات الخمس الشهيرة في مجال تحديد العلاقة بين المفهوم و"المصدق"⁽³⁾. ويرجع الفضل إلى العالم اليوناني " أرسطو " الذي رتب و وضع علم المنطق للكليات الخمس المتكونة من : الجنس ، والنوع، الفصل، الخاصية والعرض العام⁽⁴⁾.

وبدأت كلمة التدرج، أو التسلسل تعرف وتستعمل في ميدان التطبيق في النظم الاجتماعية والسياسية، وفي المؤسسات الدينية والعسكرية والإدارية.

وقد عُرف نظام التدرج أولا في تنظيم العائلة ثم في نظم تدرج الطبقات الاجتماعية، في نظام دول المدينة الإغريقية. حيث أخذ شكل هرم متدرج الطبقات الاجتماعية المتكونة من ثلاث طبقات، اقتصادية واجتماعية وسياسية رئيسية هي:

- طبقة الأرقاء والعبيد: وهي طبقة محرومة من المشاركة في نظام الحكم.

(1) عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 15.

(2) نفس المرجع السابق.

(3) محمد فتحي الشنيطي: أساس المنطق، والمنهج العلمي، المرجع السابق، ص 52، 53.

(4) نفس المرجع.

- الطبقة الوسطى، المؤلف من الأجانب المقيمين في المدينة، وهم محرومون أيضا.

- طبقة المواطنين الأحرار: والمتألفة من أعضاء المدينة والذين لهم وحدهم حق المشاركة في الحياة السياسية، وحق العضوية في جمعية المدينة، وحق الإشراف والتسيير، وتقسم هذه الطبقة بدورها إلى عدة فئات تتقاسم وظيفة الحكم وتسير شؤون المدينة، ووظيفة الإنتاج على أساس مبدأ تقسيم العمل والتخصص وعلى رأس هذه الفئة الفلاسفة، ثم الجنود، ثم العمال.⁽¹⁾

ثم تطور هذا النظام داخل المؤسسات الدينية حتى بلغ درجة الوضوح في ترتيب وتنظيم وظائف رجال الدين في دولة الكنيسة الكاثوليكية، ورتبت وظائف رجال الدين بشكل يجعل البابا في قمة الهرم، ثم الكرادلة، ثم الأساقفة، ثم رؤساء الكهنة ثم القساوسة. ويلاحظ على هذا التنظيم قلة الدرجات والرتب في التسلسل بالرغم من دورا لكنيسة. ويعزى ذلك إلى قوة تأثير العقيدة التي تتميز بها المؤسسة الدينية. هذه القوة التي تساعد تلقائيا وطوعية على الالتفاف والتجمع، بما يحقق عملية إحكام التنسيق، وهو ما يعطي الدليل القوي على أهمية دور الفكرة أو الأيديولوجية في سهولة إقامة التنظيم وتحقيق التنسيق.⁽²⁾

وقد انتقل هذا النظام إلى المجال العسكري والنظام العسكري، ولكن من نوع التدرج الرئاسي نظرا للعقلية العسكرية التي تتطلب واجب التزام الطاعة والتنفيذ تصاعديا،⁽³⁾ ومنه تسرب إلى ميدان الإدارة بصفة عامة، وإلى ميدان الإدارة العامة والوظيفة العامة بصفة خاصة، وأصبح يسودها مبدأ التدرج الإداري الرئاسي، ثم التدرج الإداري الوظيفي، ثم تدرج الأعمال، إلى أن أصبح مبدأ التدرج الإداري المركب أو المختلط، يسود كل التنظيمات الإدارية، وأدخل ضمن النصوص الدستورية والقانونية، واللوائح التنظيمية والقرارات الإدارية، وأحكام القضاء الإداري المتعلقة بالإدارة والوظيفة الإدارية، وأصبح هذا المبدأ قانونيا في وجوده وممارسته وحدوده وضوابطه وأهدافه، وفي ضمانته الخضوع له.⁽⁴⁾

كما ساهم تطور العلوم الإدارية وفنونها في هذا المجال وظهرت أفكار ونظريات علمية جديدة متمثلة في أفكار المدرسة العلمية أو المدرسة الرسمية، والمدرسة السلوكية، والعلاقات الإنسانية، ونظرة النموذج البيروقراطي "لماكس فيبر" **M. Weber**. حيث ركزت المدرسة التقليدية بزعامة "ف. تيلور" على الوظيفة قبل الاهتمام بالإنسان، له ظروفه النفسية والسلوكية والموضوعية، ورغباته وأهدافه الذاتية، التي تؤثر تأثيرا كبيرا - سلبيا أو إيجابيا - على الأعمال والمهام المنوطة به وفقا لحسن أو رداءة أحواله.⁽⁵⁾

(1) عمار بوحوش: تطور النظريات والأنظمة السياسية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1977، ص 54-55.

(2) جون ففتر فرانك لـ وود: التنظيم الإداري ترجمة محمد توفيق رمزي خير الدين عبد القوي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1965، ص 70.

(3) للمزيد من التفاصيل انظر:

- عوابدي عمار: المرجع السابق، 20-25.

- محمد فرج: المدرسة العسكرية الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969، ص 286.

(4) كمال دسوقي: سيكولوجية إدارة الأعمال، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1960، ص 67-74.

(5) علي السلمي: تطور الفكر التنظيم، وكالة المطبوعات، الكويت، 1975، ص 62.

واعتمدت على نظرية س أو X، والتي تقوم على ثلاثة افتراضات أساسية: من أن الإنسان العادي مخلوق كسول بطبعه، يتهرب من العمل كلما استطاع إلى ذلك سبيلا، ويتصف باللامبالاة وقذلة الذكاء، وعدم الطموح، ويميل إلى الضغط عليه، ويركن تلقائيا إلى التوجيه والإرشاد، وهو خوَّاف من المسؤولية وهياب من القيام بالمبادرة.

وفي ظلّ هذه الظروف وجب أن يقيّد عن طريق تنظيم مخطط ومسبق للوظائف في خرائط وهياكل تنظيمية ورسمية وملزمة، وتفرض عليه رقابة دائمة ودقيقة.⁽¹⁾

وترتكز السلطة في الإدارات الرئاسية العليا وتنساب من أعلى إلى أسفل عموديا عن طريق نظرية التفويض، ونقل الاختصاصات واعتماد أسلوب الاتصال الرئاسي العمودي والرقابة من أعلى، والتنظيم يقوم على أساس التدرج الإداري الوظيفي الرئاسي.⁽²⁾

أما المدرسة السلوكية - مدرسة العلاقات الإنسانية- فأساسها قائم على تجميع الأشخاص وتوحيدهم وتوجيههم وتنسيق أعماله ومجهوداتهم، من أجل الأهداف المشتركة المراد تحقيقها. فهي ترى أن الجهد الجسدي والعقلي طبيعيان في الإنسان، وأن الصرامة والشدة والتشديد في الرقابة غير مجدية لحمل الناس على العمل بانتظام، وعلى الوجه الأفضل. وأن القناعة الذاتية هي العامل الهام والأساس لكي يعطي الإنسان أحسن ما عنده من جهد عضلي وفكري، والناس يستطيعون تحمل المسؤولية والقدرة على الإبداع والخلق وهي صفة ملازمة للغالبية العظمى من الناس، وليست حكرا على مجموعة فقط من القادة.⁽³⁾

فمنطق وفكر هذه المدرسة، هو الذي أدّى إلى حتمية سيادة مبدأ التدرج الإداري المركب، أو المختلط المرن، والديمقراطي.⁽⁴⁾

أمّا مدرسة النموذج البيروقراطي التي تعزى للعالم الألماني "ماكس فيبر"، فترى بأن أي مجتمع أو منظمة عامة كانت أم خاصة، لا يمكنها أن تحقق أهدافها بانتظام وبطريقة رشيدة، وفي نطاق المشروعية القانونية، إلا إذا وُجدت منظمة بيروقراطية نموذجية تستعمله لتحقيق هذه الأهداف والغايات.⁽⁵⁾

(1) علي محمد عبد الوهاب: الإدارة بالأهداف، الإطار النظري وأسس التطبيق، مجلة الإدارة، المجلد 9 العدد 1، جولية 1976، 23.

(2) عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 48.

(3) علي محمد عبد الوهاب: المقالة السابقة، ص 24.

(4) كمال دسوقي: سيكولوجية الإدارة، المرجع السابق، ص 83.

لقد نادت مدرسة الإدارة العلمية *Scientific Management School* بالصفة العلمية لدراسة الإدارة، وأخذت تبحث عن مبادئ الإدارة السليمة، حتى أبرزت عددا من الأفكار التي سادت وانتشرت، كفكرة وحدة القيادة، فكرة التخصص، فكرة تدرج المسؤولية وتفويضها.

(5) إبراهيم أبو سن: المرجع السابق، ص 159-160.

وفي إطار البحث عن مصادر القوة والقدرة والسلطة للمنظمة البيروقراطية اكتشف وجود ثلاثة عناصر كبرى للقوة والسلطة والتأثير والفاعلية وهي:

- القانون وما تفرضه تقاليد المجتمع.

- القيادة الفردية وهي غالب الأحيان عاطفية ويسمىها "كريسما" Charismatisme، فهناك ظروف اجتماعية وتاريخية تؤدي إلى ظهور الرجل العظيم الذي يستطيع بفضل مصادر القوة والجاذبية لхарقة للعادة فيه أن يسيطر على المنظمة وينفرد بممارسة السلطة واتخاذ القرارات فيحقق بذلك القيادة أو السلطة الفردية.⁽¹⁾

- مجموعة المديرين الذي يتولون تنفيذ القوانين والسياسة العامة للحكومة أو المنظمة وباختصار فإن نظرية فيبر M.Wiber تقوم على أسس هي:

1 - ضرورة شرعية العمل الإداري

2 - الرسمية المطلقة وعدم الاهتمام بالتنظيم غير الرسمي (عكس المدرسة السلوكية)

3 - الموضوعية في تشكيل وبناء الهرم الوظيفي الجامد من أعلى إلى أسفل هرم النظام.

وعليه، فقد شكلت نظرية النموذج البيروقراطي مصدرا فكريا لمبدأ التدرج الإداري، وسببا في إقامته، حيث أنها تعتبر مبدأ التدرج بكل أنواعه (التدرج الرئاسي العضوي، والتدرج الوظيفي، والتدرج في الأعمال) ركنا من الأركان الأساسية لإقامة أي منظمة أو هيئة إدارية رشيدة وفعالة، في تحقيق الأهداف المحددة.⁽²⁾

الفرع الثاني

أسس وخصائص مبدأ التدرج ونظام ترتيب الوظائف

إن جهاز أي دولة بمؤسساته هو نتائج ثمرة المجتمع في مرحلة معينة من مراحل تطوره، وأن الإدارة العامة باعتبارها أداة من أدوات الدولة، فهي وإن كانت تبدو مستقلة داخليا إلا أن الحقيقة الاجتماعية تقول أن النظام الاجتماعي يشكل أساس وقاعدة انطلاقها، ومصير وجودها، وضابطا لنشاطها، ومددا لأهدافها، ومصدرا لمبادئها ومرجعا لتنظيمها.⁽³⁾ وإذا أردنا التعرف على أي نظام إداري فلا بد من إلقاء

⁽¹⁾ عمار عوايدي: المرجع السابق، ص 55.

- جون فرانك. ب شيرود: التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 63.

⁽²⁾ أحمد رشيد: نظرية الإدارة، دار المعارف، مصر، 1977، ص 37-40.

وللمزيد من التفاصيل حوله هذه النظرية، انظر أستاذنا عمار عوايدي في مرجعه السابق الذكر، ص 55 إلى 57.

⁽³⁾ Jacques Chevallier, Danielle Loschak: Sciences administratives L. G. D. J. 1978. Tome 2. Paris, p 470.

- عمار عوايدي: المرجع السابق، ص 81-82.

نظرة فاحصة وتحليلية على خارطة تدرج النظام الاجتماعي. فالنظام الاجتماعي بقوّته وضعفه بتقدّمه وتأخّره بتقاليده وحضارته، وبأفكاره يطبع النظام الإداري عضويا وفنيا ببعصماته⁽¹⁾.

ولذا، فإنه توجد مجموعة من الأسس الاجتماعية والسياسية والفنية والقانونية لمبدأ التدرج الإداري، باعتباره مقوما من مقومات التنظيم الإداري، حيث يعدّ ضرورة فنية وتنظيمية لترابط بناء هيكل الجهاز الإداري برابطة السلطة الرئاسية، بين الرئيس الإداري ومروؤسيه، وتدرج الوظائف الإدارية وترابطها عن طريق العلاقات والروابط الفنية من القمة إلى القاعدة، وكذلك التصرفات الإدارية في درجة قوتها القانونية من أعلى إلى أسفل، مع وجود رابطة الخضوع.

فالتدرج الإداري بشتى أنواعه⁽²⁾ يلعب دور العمود الفقري لهيكل النظام الإداري في الدولة ويحقق ترابطه وتماسكه⁽³⁾.

ويؤدي مبدأ التدرج إلى تحديد الوظائف وتقسيمها وتوصيفها وترتيبها في مجموعة متميزة ومنفصلة وبذلك يمكن حصر وتحديد المهام والمسؤوليات تحديدا دقيقا. ومنه يسيل تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتوزيع السلطة وتفويضها،⁽⁴⁾ كما يساهم في سهولة مهام الرقابة على المروؤسين والكشف عن الأخطاء المهنية وتحديد المسؤولين عنها، مما يؤدي إلى ضمان تطبيق مشروعية شخصية الجريمة والعقوبة التأديبية المناسبة.

فالتدرج يقوم بدور قني عملي في تحديد ركن الاختصاص بعناصره الشخصية الموضوعية الزمانية والمكانية - وعلى وجه الخصوص - عنصريه الموضوعي والشخصي من حيث تبيان من هو صاحب الاختصاص الأصيل ومن هم أصحاب الاختصاصات غير المباشرة - المفوضين فيه - وما هي الموضوعات التي يجوز التفويض فيها والموضوعات الهامة التي لا يجوز التفويض فيها..

كما يلعب دورا أساسيا في ترتيب الوظائف والمراكز الوظيفية وتحديد من تتوفر فيه الشروط والمؤهلات القانونية لشغلها. كما يترتب على هذا المبدأ التدرج الإداري القانوني في الدولة، ضمانة من ضمانات مبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الحكام والمحكومين، لأحكام وقواعد النظام القانوني السائد

⁽¹⁾ J. Chevallier. D. Loshak. Op. Cit, p 474 et s.

⁽²⁾ للتدرج الإداري أنواع: لتدرج الإداري الرئاسي، الوظيفي، التدرج الإداري للأجور والمرتبات، التدرج الاقتصادي للوظيفة الإدارية، وتدرج الأعمال الإدارية، انظر في هذا: - عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 99 وما بعدها.

⁽³⁾ فريتس موريشن ماركس: Fritz Mortien Marx: دولة الإدارة: ترجمة ومراجعة إبراهيم علي البرلنسي، محمود توفيق رمزي، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1963، ص 35-36.

⁽⁴⁾ حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 405. - عصمت عبد الكريم خليفة: نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية، والتشريعات المقارنة، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر، 1983، ص 50 وما بعدها.

في الدولة، ومنه مشروعية وسلامة التصرفات الإدارية عضويا وموضوعيا، من الناحية القانونية، وضمان الترابط والتسلسل لتلك التصرفات.⁽¹⁾

فالسطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة هي المسئولة سياسيا وإداريا عن الوظيفة التنفيذية في الدولة.⁽²⁾ ومبدأ التدرج بشتى أنواعه يدعم فنيا، وعمليا وقانونيا حصر سلطة اتخاذ القرار وإسنادها وتفويضها للسلطة التنفيذية العليا في الدولة، والتي تملك وحدها سلطة التقرير النهائي، والبت والتوجيه وإعطاء الأوامر للمرؤوسين.⁽³⁾

ونظام التفويض يتبع هذا التسلسل، بحيث تكون التفويضات كذلك من الأعلى إلى الأدنى، دون تجاوز لمبدأ التدرج الرئاسي الهرمي.

وعليه، فإن لمبدأ التدرج الإداري والرئاسي تأثير وصلة بنظام التفويض، بل أنه يسبق أي إجراء من إجراءات التفويضات، سواء في الاختصاص أم في التوقيع، وهذا ما نعالجه في الفرع الثالث:

الفرع الثالث

التفويض وعلاقته بمبدأ التدرج الإداري ونظام ترتيب الوظائف

بعد التعمق في الدراسة والتحليل والتأمل، يظهر لنا أن مبدأ التدرج الإداري بجميع صور له صلة وثيقة بنظرية الاختصاص، ومن ثم بنظرية التفويض التي هي جزء من نظرية الاختصاص بوجه عام بحيث تبين لنا أنه ضرورة قانونية وفنية لتحقيق نظرية التفويض، بحيث يساهم في تحديده وبيان مقوماتها إذا كان هذا المبدأ واضحا ومحددا لمسؤولية في حالة التفويض، سواء كان تفويضا في الاختصاص أم تفويضا في التوقيع.

فمبدأ تدرج الأعمال والتصرفات الإدارية⁽⁴⁾، - مادية كانت أم قانونية -، خاصة التدرج العضوي للقرارات من حيث مصدرها ومعرفة درجاتها يساعد على معرفة درجة ومرتبة تصرف المفوض والمفوض إليه. وفي حالة الطعن بالبطلان في قرارات التفويض غير المشروعة - موضوعيا أو شخصيا - التي تأخذ درجات ورتب مختلفة وتخضع لإجراءات محددة، طبقا لدرجة مصدر القرار، سواء من الأصل أو المفوض إليه، ومنه يمكن معرفة القضاء المختص وإجراءاته العملية.

(1) انظر في تفاصيل ذلك:

- فؤاد محمد النادي: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980.

(2) (P. M) Gaudemet: Le declin de l'autorité hiérarchique. Paris. DALLOZ. 1947, p 137.

(3) (P.) Di Malta: Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique L. G. D. J. 1966, P 43.

(4) يرجع الأصل الفكري للتدرج العضوي للتصرفات الإدارية إلى المدرسة النمساوية بزعامة الفقيه هانز كيلسن. Heinz Kelsen، انظر في ذلك:

- عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 66.

وحسب فكر المدرسة التيلورية، "*Taylorism*"، فإنه من المستحيل أن تتوفر في الشخص الواحد مهما بلغت درجة قوته وعبقريته والصفات والشروط الموضوعية اللازم توفرها في الرئيس الإداري والقدرة على تسيير المنظمة، إلا ضمن تدرج وظيفي وإسناد كل وظيفة لمن يحسنها، ضمن نظرية التفويض، حيث تبدأ من المستوى الأعلى ابتداء من النائب أو مساعد الرئيس إلى المستويات الدنيا على أساس التفويض المبني على تقسيم العمل والتخصص.⁽¹⁾، ولكن دون أن يتخلى الرئيس نهائيا عن هذا الجزء من الاختصاص المفوض، وحق الرقابة والتابعة.

فالتفويض في مثل هذه الحالات ضرورة فينة وعملية لترشيد العمل، ونجاعته وتجسيد مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، والعمل المنسب والأجر المناسب حسب العمل المبذول.⁽²⁾

وبهذا يمكن تطبيق التخصص والكفاية في التسيير الإداري الحديث.

وعليه، فإن نظرية التدرج تعتبر عاملا من عوامل وجود نظرية التفويض، فالعلاقة جدلية، وتأثيرية وتأثرية فيما بينهما، ولا يمكن تصور نظام ونظرية للتفويض إلا ضمن مبدأ لتدرج الإداري ونظام ترتيب الوظائف الذي أصبح خاصية من خصائص الإدارة الحديثة، دولة الإدارة- التي تقوم على نظم دقيق وفعال في ترتيب الوظائف "*Job classification*".⁽³⁾

وهنا تظهر أهمية وضرة نظام التدرج وعلاقته الوطيدة بنظرية التفويض وهو عملية أساسية سابقة لبناء نظرية رشيدة للتفويضات الإدارية، فبقدر ما تكون العملية الأولى عقلانية ومبنية على أسس علمية بقدر ما تساهم في تحقيق شروط وضوابط التفويض الإداري تطبيقا سليما وشرعيا.⁽⁴⁾

فهو حسب رأي أستاذنا "عمار عوايدي" عملية حتمية لازمة من النواحي القانونية، والفنية ولعملية لتحقيق فكرة التفويض الإداري، وأن العملية ذاتها تتم من خلال الخطوط والقنوات الرسمية للتدرج الإداري نفسه".⁽⁵⁾

(1) عمار بوحوش: نظرية الإدارة، المرجع السابق، ص 16 وما بعدها.

(2) عمار عوايدي: المرجع السابق، ص 121.

(3) انظر تفاصيل ذلك في:

- عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة القاهرة، 1974، ص 16-17.

- فرانز ماركس: دولة الإدارة، المرجع السابق، ص 36-37.

(4) بكر القباني: المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.

(5) عمار عوايدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 121، 122.

المطلب الثالث

التفويض ونطاق الإشراف والتمكن

في هذا المطلب نعرّف نطاق الإشراف وأسسهِ والعوامل المؤثرة في تحديده، وذلك بشيء من الإيجاز، ثم نميز بينه وبين التفويض، ومدى الصلة التي تربطهما، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

تعريف نطاق الإشراف و التمكن

لهذا المصطلح عدّة مسميات منها: **النطاق المعقول للإشراف والتمكن، نطاق التمكن المناسب، نطاق الإشراف والرقابة**، وهو المصطلح المعروف في مجال علم الإدارة الحديث، والذي يعني عدد المرؤوسين الذين يراجعون مباشرة مديراً أو رئيساً معيناً، بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الإدارة اتجاههم، وتقسيم وقته عليهم، دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال⁽¹⁾. وهذا انطلاقاً من النظرية التي تقول: "إن الإنسان يجب أن يعمل تحت افتراض أنه إنسان ذكي وليس مجرد آلة، فيكفي الإشراف العام، والقائد يقوم بدور المرشد والناصح ويقدم المساعدة، إنها ما يسمى الإدارة بالأهداف *"By Objectives management"*، في مقابل الإدارة عن طريق التحكم والضغط⁽²⁾

"By crisis management" .ويطلق عليه كل من "ماكس فيبر"، و"ليونارد وأيت"، وعالم الإدارة "كوننغ" Koenig "مصطلح *Span of control* " نطاق الرقابة، أما "نيومن" Newman " فيطلق عليه *"Span of supervisor"* أي نطاق الإشراف. أما "كونتس" Koontz " فيطلق عليه مصطلح *"Span of management"* نطاق التسيير.

ويعرفه الفقيه "كوننغ" Koenig بعدة تعريفات منها: "إنه عدد المرؤوسين الذين يستطيع الإداري أن يعطيهم وقته دون أن يجاوز حدود الانتباه الفعال، وهو يشبه مبدأ العائد المتناقص في الاقتصاد"⁽³⁾.

ويعرفه في موضع آخر بأنه: "عدد العلاقات التنفيذية التي ينتج عن أي زيادة فيها التأخير والارتباك"⁽⁴⁾. والأصل في نطاق الإدارة أنه لا يعنى بعلاقة المدير بكافة الوحدات والمستويات الأدنى

(1) إبراهيم عبد العزيز شبحا: أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 246.

(2) عبد الرحمن العيسوي: سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية، مصر، 1999، ص 157.

(3) *"Span of control is the number of subordinates to which on administrator can give his time without exceeding the limits of effective attention; it resembles the principal of admonishing returns in economics"*.

- Koenig. Op. Cit, pp 151, 141, 380.

- نقلاً عن عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 223.

(4) *"The effective span of control is the number of executive relationships beyond which any addition will cause delay and confusion"* Koenig. Op. Cit, p 141.

في التنظيم، وإنما يعني فقط بالعلاقة بين المدير وكافة الوحدات الأدنى منه مباشرة، و المرؤوسين المباشرين في خط السلطة، ولكن دون عضو الطرف عما يحدث في المستويات الأخرى الأدنى، ولكن يهتم بها عن بعد فقط.⁽¹⁾

فلو افترضنا أن مؤسسة يديرها مدير عام وله خمس (5) وحدات للتخطيط والتنفيذ والشؤون المالية والمشتريات والمبيعات، ويكون على كل واحدة منها مدير ومديرين مساعدين، وعدد من الموظفين، فإذا أردنا أن نحدد نطاق الإشراف بالنسبة للمدير العام، فإننا نعني بها العلاقة بين هذا الأخير ومديري الوحدات الخمس أي خمسة أفراد، فإذا استطاع المدير العام في المثال السابق القيام بكافة وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وإصدار الأوامر وتنسيق واتصال ورقابة بالنسبة لهذا العدد وفقا لخرائط ولتنظيم المؤسسة، وقام بهذه الوظائف بفاعلية وكفاءة، اعتبر أن نطاق الإدارة الفعلي بالنسبة للمدير يطابق نطاق الإدارة الرسمي. أما إذا لم يتمكن من ذلك، بحيث أن طاقته لا تتسع إلا لإدارة ثلاثة مثلاً قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أضيق من نطاق الرسمي. أما إذا كان العكس بحيث تكون للمدير قدرات أكبر في الإدارة ويقوم بجدارة بأعباء الإدارة بالنسبة لعدد أكبر من الخمسة، قلنا أن نطاق الإدارة أوسع من نطاق الإدارة الرسمي.

ولكن حسن التنظيم يستوجب أن يكون نطاق الإدارة الفعلي للمدير يطابق الإدارة الرسمي ويجب أن يكون عدد المرؤوسين المباشرين معقولا، حتى يستطيع المدير الإشراف عليهم وتوجيههم توجيهها حسنا وفعالا.⁽²⁾

ولكن السؤال المطروح؛ ما هو النطاق المعقول للإدارة والإشراف؟ وما هو العدد الأمثل الذي يتولى الرئيس الإداري الإشراف عليه وتوجيهه بفاعلية؟

تعددت الإجابات على هذا السؤال وظهرت عدة اتجاهات أو مدارس، ومن أبرزها المدرسة التقليدية أو الكلاسيكية، والمدرسة العملية للإدارة "Operational school".

ويعتمد أصحاب المدرسة التقليدية في تحديد العدد المعقول للمرؤوسين الذين يستطيع المدير -الرئيس- أن يديرهم بكفاءة وفعالية على الملاحظة والمشاهدة لأوضاع المديرين في منظمات إدارية قائمة بالفعل.⁽³⁾ ولم يتفق أنصار هذه المدرسة على تحديد العدد المعقول الذي يستطيع الرئيس الإداري أن يشرف عليه بفاعلية.

وللمزيد من التفاصيل حول مبدأ نطاق الإشراف، انظر:

- محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية لتنظيم والإدارة، 1970، ص 165.

- عادل حسن، مصطفى زهير: المرجع السابق، ص 47.

- هناء حافظ بدوي: إدارة المؤسسات الاجتماعية، أسس وعمليات، 1997، ص 60.

(1) عبد الفتاح حسن: التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 223.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 83-84.

(3) انظر ليندل أورووك Lyndall Urwick : عناصر الإدارة، ترجمة علي حامد بكر، دار الفكر العربي، 1987، ص 80 وما بعدها.

فقد حدّد البعّض بين 4 و8، وحدّده الآخر بين 3 و4.

وفي المستويات الدنيا حدّد جانب مهم هذا العد ما بين 8 و15 مرؤوسا في حين ذكر آخرون بأن عددهم يتراوح بين 30 و40 مرؤوسا ، أما أنصار المدرسة العملية الإدارية، فيرون أنه يوجد حد أقصى لعدد المرؤوسين الذين يستطيع الرئيس الإداري الإشراف عليهم بمقدرة وكفاءة، ويتوقف هذا العدد على عدّة عوامل يعود بعضها إلى الرئيس الإداري ومقدرته الذاتية والبعّض الآخر يرجع إلى مدى الاتصالات بين الرئيس ومرؤوسيه.⁽¹⁾، وأيا كان الأمر، فإنّه من الصعوبة بمكان أن نحدّد رقما معيّنا لعدد المرؤوسين الذي يجب أن يخضعوا لإشراف الرئيس ورقابته، لأنّه توجد عوامل كثيرة مؤثرة في هذا التحديد، تعود إلى طبيعة نشاط المنظمة الإدارية نفسها ومكان العمل، وإلى المقدرة الشخصية للرئيس الإداري، وإلى تكوين الهيكل التنظيمي للمنظمة الإدارية، وتقسيم الوظائف داخل هذا الهيكل، وغير ذلك من العوامل.⁽²⁾

الفرع الثاني

صلة نطاق التمكن بالتفويض

من كل ما تقدّم ، يظهر أنّه توجد صلة هامّة بين نطاق التمكن والإشراف والتفويض في السلطة الإدارية، وأن هذه الصلة لها تأثير كبير على سير العمل في الجهاز الإداري للمنظمة، وعندما يقوم الرئيس الإداري بتفويض بعض سلطاته إلى مرؤوسيه يجب عليه أن يضع نصب عينيه مبدأ نطاق التمكن، أو مدى الرقابة، بحيث يوزع هذه السلطات على العدد المناسب لنطاق تمكّنه أو مدى رقابته، حتى يستطيع أن يؤدّي دوره معهم بمقدرة وفاعليّة.⁽³⁾، وذلك نظرا للعبء الذي يقع على عاتقه عند قيامه بمهامه في الإشراف والتوجيه والتنسيق، والتأكد من سير العمل الإداري في الطريق الصحيح ونحو تحقيق الأهداف المحددة للمنظمة الإدارية. فلو قام الرئيس بتفويض جانب من سلطاته على عدد كبير من مرؤوسيه دون مراعاة لمدى رقابته، فإنّه طبقا للمعادلة السالفة الذكر تزداد مسؤولياته بمتوالية هندسية، وقد يصل به الأمر إلى وضع يجد نفسه فيه عاجزا عن متابعة الإشراف والتوجيه، لهذا العدد الكبير من المفوض إليهم.⁽⁴⁾ ولهذا يجب على الرئيس أن يراعي نطاق تمكّنه عند إجرائه

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 89.

- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 224-225.

يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 117-118.

- محمد رفعت عبد الوهاب: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 225.

(2) وقد لاحظ العميد عبد الفتاح حسن بأن: "الكثير من المديرين لا يعترفون بهذه الحقيقة، والدافع إلى ذلك هو الرغبة في بناء إمبراطوريات *Empires Buildings* لا يقدرّون على التحكم فيها والإشراف عليها، قد يشكون من قلة الأيدي العاملة التابعة له، ناسيا أنه بذلك يدخل في حلقة مفرغة لأن العمل يميل إلى التضخم في كل الظروف".

- عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 224.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 89.

- يوسف الشلب: التفويض الإداري بين الشرعية والقانون، المرجع السابق، ص 117.

(4) عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 232.

التفويضات الضرورية حتى يتحقق النجاح لهذه العملية وتجني المنظمة الإدارية المزايا والفوائد التي تعود من ورائها.⁽¹⁾

المطلب الرابع

التفويض والمركزية واللامركزية

سيقصر كلامنا في هذا المبحث على معنى المركزية واللامركزية من منظور علم الإدارة العامة وكيفية اتخاذ القرارات في هذا المجال وهذا في الفرع الأول ثم نبين صلة نظام التفويض الإداري بهذا الأسلوب من التنظيم في فرع ثاني.

الفرع الأول

المركزية واللامركزية

تعتبر المركزية واللامركزية "Centralisation, Décentralisation" من المفاهيم التي تصل اتصالاً وثيقاً بنظرية التنظيم ويقصد بالمركزية في نطاق علم الإدارة: "الحالة التي تتخذ فيها القرارات⁽²⁾ عند مستوى إداري معين، غالباً ما يكون عند قمة التنظيم، أي الإدارة العليا، ولا يكون فيها للتابعين حق اتخاذ القرارات الرئيسية، أي مركزية الأداء".⁽³⁾

أما اللامركزية فتعني التشتت وعدم تركيز الأداء، أي إعطاء حق البت في بضع الأمور وتفويضها إلى من هم أدنى في التنظيم الإداري، وهذا التدرج في المستويات هو أحد مظاهر اللامركزية، بحيث يقسم العلم الإداري وتوزع المهام المختلفة على المستويات الإدارية المتعددة، والحقيقة أن مركزية أو لامركزية السلطة مفهوم نسبي، فلا توجد مركزية مطلقة ولا مركزية مطلقة، ففي كل منظمة أو إدارة ما توجد مركزية ولا مركزية في نفس الوقت، بحيث تكون هناك قرارات هامة يتطلب الأمر أن تكون مركزية، وقرارات أخرى ينبغي أن تكون لامركزية يترك الأمر فيها للمستويات الأدنى أن تتخذ القرارات الملائمة وهو ما يطلق عليه أسلوب اللامركز "Deconcentration"⁽⁴⁾ ولكن تحت رقابة وإشراف

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 90.
- سعيد محمد المصري: التنظيم والإدارة، الدار الجامعية للنشر وتوزيع، مصر، 1999، ص 176.
- محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم الإداري، 1980، ص 165.
- رمضان محمد القذافي: العلوم السلوكية في مجال الإدارة والإنتاج، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1997، ص 321.

(2) يعرف القرار في مجال علم الإدارة بأنه: "الاختيار المدرك بين البدائل المتاحة في موقف معين أو عملية المفاضلة بين حلول بديلة لمواجهة مشكلة معينة واختيار الحل الأمثل من بينها". انظر في هذا:
- إبراهيم درويش، محمد حسن يسين: المشكلة الإدارية وصناعة القرار، المرجع السابق، ص 201.
- عبد الفتاح حسن: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 147.

(3) يوسف الشلب: التفويض بين الشرعية والقانون، المرجع السابق، ص 115.
- إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 111.

- Allen (L. A). Op. Cit, p 206.

(4) ظهر مصطلح عدم التركيز ضمن نظام اللامركزية، وأطلق عليه بعض الفقه العربي مصطلح المركزية النسبية والمركزية اللامركزية، الحصرية واللاحصرية، انظر:
- خالد القباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، 18981، ص 43، 44.

السلطات العليا ، وصنع القرار في نطاق علم الإدارة هو: عملية " *Process* " معقدة ومتشابكة تمتزج فيها عوامل عديدة نفسية وسياسية واقتصادية واجتماعية، ولذلك يوصي علماء الإدارة على ضرورة المشاركة في صنع القرار وعدم التركيز فيه على السلطات العليا فقط، بل يجب مشاركة من يعينهم الأمر باتخاذ هذا القرار وتنفيذه ميدانياً، وهو الشيء الذي يؤدي بهم إلى الإخلاص في العمل والتفاني في خدمة وإعلاء صالح المنظمة -المؤسسة- الإدارة الدولة -العمل على تحقيق أهدافها ، وذلك لما للعوامل النفسية- السيكولوجية⁽¹⁾ من دور هام في إعداد واتخاذ القرارات الرشيدة " *Rational decision* " ⁽²⁾

الفرع الثاني

العلاقة بين التفويض والمركزية واللامركزية

يعتبر التفويض في علم القانون الأداة التي يمكن أن ينشأ بمقتضاها نظام لا وزاري بتفويض بعض السلطات إلى المستويات الأدنى، التابعة لها في الإدارة المركزية أو في الأقاليم، وكذلك الأمر في مجال علم الإدارة، مع اختلاف في بعض المفاهيم السابق شرحها، من حيث دلالة الألفاظ ولكنها تتفق في المعنى والقصد، فقد يقصد بها لا مركزية الوظائف، أو لا مركزية المناطق الجغرافية أو لامركزية الإنتاج.

وعليه، يظهر أن للتفويض واللامركزية صلات، وأن التركيز الشديد يعتبر سبباً من أسباب إخفاق عملية التفويض، وأن الرقابة الشديدة في كل كبيرة وصغيرة على الفروع يؤدي إلى اللامبالاة وعدم المبادرة من المرؤوسين.

وعليه، فإن التفويض غير السليم يؤدي إلى عدم تحقيق اللامركزية السليمة.

ويرى عالم الإدارة الشهير مارشال ديموك " *Marchal Dimock* " بأن: "المبدأ الأساسي في هذا الأمر هو التركيز على رسم السياسة، واتخاذ القرارات الهامة في المركز الرئيسي بالتشاور مع المستويات الدنيا، ولكن يترك لهم التنفيذ والتصرف فيه ميدانياً".⁽³⁾

- جميل أحمد توفيق: المرجع السابق، ص 230.

- J.Ziller :le droit administratif et le droit communautaire :du bon usage du principe du "subsidiarité" mélanges chapus ,P 685.

⁽¹⁾ عبد الرحمن العيسوي: سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية، مصر، 1999، ص 200.

⁽²⁾ يطلق في اللغة الإنجليزية مصطلح *Décision* على القرار وهو مشتق من أصل لاتيني *décisio* ويعني البت النهائي والإدارة المحددة لصانع القرار بشأن ما يجب وما لا يجب عليه في موقف معين للوصول إلى نتيجة محددة ونهائية، انظر في ذلك: محمد رفعت عبد الوهاب، عبد العزيز شبحا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 313. للتفاصيل أكثر حول المركزية واللامركزية وسياسة اتخاذ القرارات، انظر: عبد الرحمن عبد الباقي عمر: مبادئ علم النفس الإداري، مكتبة عين شمس، 1966. - زهير الصباغ: البعد الأخلاقي في الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1995. مصر ، ص 122. - علم الهدى حماد: القيادة وأثرها في التقدم الإداري، مجلة العربي الكويتية، العدد 193، ديسمبر 1974، ص 20 وما بعدها.

⁽³⁾ مارشال ديموك وآخرون: المرجع السابق، ص 174 وما بعدها.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق ص 114. وقد قال عالم الإدارة فايول "إن كل شيء يزيد من أهمية ودور المرؤوس فهو لا مركزية، وكل شيء ينقص منه فهو مركزية". أنظر في هذا:

- محمود عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والإدارة، المرجع السابق، ص 115. - محمد باهي أبو يونس: أصول الإدارة العامة، ص 73 وما بعدها.

إن تطبيق اللامركزية وتفويض السلطة يشجع المبادرة الشخصية ويرفع الروح المعنوية وينمي القدرة على معالجة المواقف والمشاكل في عين المكان، مما يسرع في إنجاز الأعمال الإدارية بفعالية ويسهم في خلق القيادة الرشيدة.

المطلب الخامس

التفويض ونظرية القيادة الإدارية

تنبؤاً لنظرية القيادة الإدارية في فقه الإدارة مكاناً علياً، فهي تعتبر ركناً لذاته في قيامها وهي تارة أخرى تعدّ الأساس الذي تستقرّ عليه العملية الإدارية، وليس من قبل المغالاة في شيء القول بأن تقدم المجتمع وحضارة الأمة يتوقفان إلى حد بعيد على القيادات العليا، التي تقع على عاتقها مسؤولية تحديد الأهداف العليا للمجتمع، والمتابعة والإشراف على التنفيذ والكفافية في تنفيذ تلك الأهداف يتوقف على القيادات الإدارية الرشيدة. وهي مفتاح التقدم وهي روح الإدارة، تلك القيادات ذات الإلمام المتوازن بالعلوم والثقافة والمهارات الإدارية والإنسانية⁽¹⁾، ولم يعد القائد الإداري شخصاً منفرداً يعمل في القمة، في عزلة من أتباعه من العاملين أعضاء التنظيم، فقد ولى العهد الديكتاتوري للإدارة وأصبحت السمة الجوهرية للإدارة الحديثة هي العمل الجماعي، حيث تتخذ القرارات نم خلال التشاور والجهد المشترك بين أعضاء أي تنظيم، ودور القائد الإداري وهو المنسق والموجه والزعيم، لا صاحب السلطة المنعزل والمتعطر، وعلى هدي من هذا فسوف نقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: التعريف بالقيادة الإدارية

الفرع الثاني: أنواع القيادة الإدارية

الفرع الثالث: خصائص القائد الإداري

الفرع الرابع: خصائص القيادة الإدارية في الفكر الإسلامي

الفرع الخامس: التفويض وصلته بالقيادة الإدارية

⁽¹⁾M. Dimock and others, Public Administration. 1958: Op. Cit, p . 220.

- نفيسة محمد باشري: السلوك الإنساني في المنظمات، دار الثقافة العربية، دون تاريخ، ص 49.

الفرع الأول

تعريف القيادة الإدارية

سنقوم بعملية تحديد مفهوم القيادة الإدارية بصورة مركزة وموجزة، بالقدر الضروري واللازم فقط لعملية التفرقة، والصلة بينه وبين نظرية التفويض.

ولم يجمع فقهاء الإدارة على تعريف محدد للقيادة الإدارية **"Administrative Leadership"** وإنما تفرقت بهم السبل في هذا الشأن، وتباينت مناحي نظرهم في تحديد مدلولها، ومرجع ذلك الزاوية التي ينظر من خلالها كل منهم للقيادة وطبيعتها، وتعددت المعايير والمدارس. غير أنه يمكن حصرها في ثلاثة تيارات أو اتجاهات متميزة:

- 1 - يعتمد الاتجاه الأول على نظرية السلطة الرسمية **"Formal Authority Theory"**
- 2 - ويقوم الاتجاه الثاني على نظرية السلطة المقبولة **"Accepted Authority Theory"**
- 3 - ويرتكز الاتجاه الثالث على الأساس الوظيفي **"Functional Theory"**

وعليه، فسوف نتعرض وباختصار لأهم هذه الاتجاهات في النقاط التالية

أولاً: معيار السلطة الرسمية

لقد تطوّر مفهوم القيادة الإدارية، حيث كان مرادفاً للسلطة القانونية التي تمنحها القواعد الرسمية سلطة الرؤساء، والذي يعزى لأفكار العالم الألماني، "ماكس فيبر" ⁽¹⁾ رائد المدرسة البيروقراطية، وهي سلطة موضوعية مصدرها الوظيفة التي تخوله حق الأمر والجزاء، فظل هذا المعنى هو السائد أيضاً في ظل حركة المدرسة العلمية للإدارة، حيث يربط رواد ⁽²⁾ هذه المدرسة بين القيادة السلطة القانونية أو الرسمية وهم من هذه الناحية يعرفون القيادة الإدارية على أساس فكرة السلطة الرسمية، داخل المنظمة ويعتبرون أن القيادة هي الوجه الآخر للسلطة الرسمية. فمن هذه الزاوية يعتبر قائداً إدارياً كل شخص في المنظمة تمتع بسلطة إصدار الأوامر والنواهي إلى جماعة من التابعين على نحو يكون معه عليهم سلطة الأمر والنهي، عليهم الامتثال لها وإلا تعرضوا للجزاء الذي يوقعه عليهم. وهو يستمدّ هذه السلطة من طبيعة عمله ووظيفته لا من شخصه ⁽³⁾.

⁽¹⁾Max Weber: theory of social economic organization

- خميس السيد إسماعيل: القيادة الإدارية، المرجع السابق، ص 33-34.

⁽²⁾الأميركي فريدريك تايلور والفرنسي هنري فايول: رائدا حركة الإدارة العلمية **"Scientific Management"** - عبد الغني عبد الله: الجانب الإنساني في الإدارة العامة الإسلامية والحديثة، مجلة الحقوق، عين شمس العدد: 1، 2، 1991، ص 171.

⁽³⁾محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 259.

ولكن بالرغم أهمية سلطة الجزاء والعقاب، وتلازم السلطة مع القيادة لإنجاح العملية الإدارية وأن طبائع العاملين ليست واحدة فمنهم من يخشى القائد بتأثيره الشخصي، ومنهم من لا يردعه هذا النفوذ الأدبي ولا يمنعه من الخروج على التنظيم تأثير المدير -القائد- مهما كان قوي الإقناع، ومثل هذا تكون سلطة الجزاء لازمة لإعادته إلى النظام.⁽¹⁾

ولكن أنصار هذا الاتجاه قد تناسوا الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية التي تقوم عليها الإدارة، والتي تستلزم معاملة الموظفين ليس كآلات صماء، أو سوام التي يسوقها ربها إلى حيث يريد، وإنما تقوم في معاملتهم كبشر لهم مطالب وأهداف، وهذا لا ريب سيتوجب مشاركتهم لقادتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمنظمة والتشاور حول تحقيق أهدافها.

ولذا، فلم يعد المعيار الرسمي وحده قائما، على اعتبارا للنظرة الرسمية الجامدة، وما قد تسببه من استبداد وديكتاتورية، ومعارضات داخل المنظمة، والإضرابات القانونية والمصطنعة.⁽²⁾

ثانيا: معيار السلطة الرضائية

إزاء قصور رواد الحركة العلمية في الإدارة على التوصل إلى تعريف دقيق للقيادة، قدم أنصار حركة الإدارة الإنسانية - مدرسة العلاقات الإنسانية- تعريفات لها لا يتصل أساسا على السلطة الرسمية القانونية المرتبطة بالأوامر وما يصاحبها من جزاءات تأديبية عن مخالفتها، ولكن تنحدر بناء على قدرة القائد في التأثير على العاملين أعضاء التنظيم، وغرس روح الفريق الواحد من أجل بلوغ الأهداف المشتركة، باقتناع ورضا تامين، لا بالخوف والرهبة وسطوة الجزاء والعقاب، وأن القيادة هي السلطة ولكنها السلطة القائمة على القبول الاختياري واحترام القائد قائم على إنسانيته ومهاراته الشخصية التي تجذبهم نحوه عن طريق الأهداف العامة والرضا.

وكدليل على ذلك يقول العالم الأميركي "هربرت سيمون": **H.Simon** "لا يخضع العاملون لأوامر قائدهم إلا بسبب ما يتمتع به من ملكات وقدرات ذاتية تجعله محلا لتفقتهم وإقناعهم وليس بسبب ما له من سلطة رسمية".⁽³⁾

(1) محمد باهي أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 45.
وهذا مصداقا للقول المأثور: "إن الله يردع بالسلطان ما لا يردع بالقرآن".
وكما قال الرئيس الأميركي روزفلت: "تكلم برفق واحمل عصا غليظة". انظر في ذلك:
- طارق المجنوب: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 488، 489.
- محمد أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق، ص 45.

(2) محمد رفعت الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 362.

(3) يعتبر هيرت سايمان **Herbert Simon**: من أهم رواد المدرسة السلوكية والتي أنشأت في إطار الحركة الإنسانية للإدارة العامة والتي اهتمت بالجوانب الإنسانية والسلوكية والنفسية في الإدارة العامة. ومن أشهرهم أيضا العالم جورج ألتن مايو **G. E. Mayo** والأمريكية ماري باركر فلت **P. F. F.**؛ والأميركي سبنسر برناردو وتد أوردو **T. Ordaw** مؤلف كتاب "فن القيادة"، "وفن الإدارة"، ومن أهم مؤلفات سيمان كتاب، "السلوك الإداري" وكتاب "الإدارة العامة".

كما تؤكد رائدة من رواد هذه المدرسة ماري باركر فولت بقولها: "إن القيادة لا تعني الشخصية المتسلطة، وإنما تعني الشخصية المقبولة من الجماعة، كما أنها ليست هبة تمنح ولكنها تكتسب بالتعلم وتفهم السلوك البشري ، فالقادة يصنعون ولا يولدون." (1)

كما يضيف إلى ذلك رائد آخر وهو أوردواي تيد: "إن الأساس الحقيقي للسلطة ليس هو الفرد أي القائد، لأن السلطة ليست شيئاً يدعيه المدير لنفسه، ويتفاخر به، ويكسبه أهمية ذاتية والسلطة لا تكمن في أي مصدر مفرد بما في ذلك المهابة، أو المكانة في السلم الإداري، بل إنها أكثر ارتباطاً بالمقدرة والفهم والسلامة التصور الذي يبدو من الفرد الذي يشغل السلطة." (2)

ولقد أسهمت هذه المدرسة في إرساء دعائم مفهوم القيادة الإدارية وربطت ربطاً جليلاً بين القيادة الرسمية والإعتبارات الإنسانية، وأبرزت أهمية تلك الاعتبارات، في تحقيق فاعلية القيادة الإدارية، وعظيم أثرها في إذابة الفوارق بين القادة والعاملين. (3) وأسهمت أيضاً في إرساء دعائم الديمقراطية الإدارية وبيّنت أن القيادة في منطقتها هي سلطة بالفعل ولكنها سلطة الرضا والإقناع، لا الإكراه والقهر. (4)

ولكن يعاب على هذه المدرسة أنها لم تقدم مفهوماً متكاملًا للقيادة، وأنها عرفت الإدارة بوسائلها لا بمضمونها وفحواها. (5) وأن السلطة المقبولة كقاعدة عامة هي السلطة الرسمية الرضائية والسلطة الغير الرسمية هي الاستثناء. (6)

ثالثاً: النظرية الموضوعية

على خلاف الاتجاهين السابقين ، ونظراً لما وجه إليهما من انتقادات، ذهب البعض الثالث في تعريفه للقيادة الإدارية إلى الاستناد إلى أساس موضوعي لا شكلي. أي الاعتماد على النشاط الإداري أو الوظيفة التي يقوم بها القائد الإداري، وليس على ما يتمتع به من سلطة سواء كانت رسمية أو رضائية.

فالقائد الإداري في مفهوم هذا الاتجاه، هو ذاك الذي يقوم في إطار المنظمة بتوجيه وتنسيق عمل جميع أفراد المنظمة على نحو تتحقق معه أهدافها. (7)

ويعدّ من أنصار هذه النظرية العالم الأمريكي ل. هـايت، الذي عرّف القائد الإداري: "بأنه ذلك الشخص الذي يقوم بالتوجيه، والتنسيق، والرقابة، على أعمال الآخرين". (1)

(1) Mary Parker Follet: Papers on the Science of Administration. New York. I. P. A. 1937.

(2) Ordway Tead: Human Nature and management. New York. M. C. Book Company. 1929. The art of administration. 1921, p 22.

- حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري، المرجع السابق، ص 102.

(3) عبد الغني بسيوني: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 318.

(4) باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 49.

(5) محمد عدنان النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم، المرجع السابق، ص 199

(6) عمار عوايدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 244.

(7) خميس السيد إسماعيل: القيادة الإدارية، دراسة مقارنة، عالم الكتب، 1971، ص 33، 38.

ويرجع الفضل إلى هذه النظرية في تنبيه الأذهان بشكل موضوعي إلى مضمون القيادة، فربطتها بطبيعة ما ينشغل به القائد في إطار المنظمة، فحددت وظائفه ومثلتها بأنها تنظيم، وتنسيق، وتخطيط، وإشراف على ما يقوم به الخاضعون له من تصرفات، وأعمال في إطار المنظمة الإدارية.

ولكن المأخذ على هذه النظرية أنها جاءت بنصف الحقيقة، فالقيادة ليست مضمونا أو وظائف فحسب، وإنما أيضا وسائل تكفل حسن القيام بتلك الوظائف.

وحسب وجهة نظرنا، فإن أحسن تعريف هو الذي يجمع بين المضمون والوسائل، وهذا ما جاء به الفقيه محمد باهي أبو يونس حيث قال: "القيادة تعني قدرة القائد الإداري على توجيه العاملين لديه في نطاق المنظمة الإدارية نحو تحقيق أهدافها، سواء كان ذلك عن طريق التأثير، أو الإقناع، أو استخدام السلطة الرسمية عند الاقتضاء أو الضرورة".⁽²⁾

الفرع الثاني

أنواع القيادة

تبعاً لعلاقة القائد الإداري بمؤوسيه وطريقة تعامله معهم داخل المنظمة، تنقسم القيادة الإدارية إلى نوعين:

- قيادة ديمقراطية

- قيادة تسلطية أو استبدادية.

وهذان النوعان تربط كلاهما بحركة فكرية معينة، فالقيادة الديمقراطية، تتعلق أساساً بحركة الإدارة الإنسانية، والاتجاه الآخر يرتبط بحركة الإدارة العلمية، وسوف نجلي ذلك في النقاط التالية:

أولاً: القيادة الإدارية الديمقراطية

إن مفهوم الديمقراطية في القيادة الإدارية أوسع نطاقاً من حيث معناه من الديمقراطية في السياسية، إذا كانت في السياسة هي مشاركة الشعب في الحكم، فإنه لها في القيادة الإدارية معنى مزدوج:

فمن ناحية تعني ضرورة مشاركة العاملين لقادة الإداريين في حل المشاكل واتخاذ القرارات المتعلقة بها،

⁽¹⁾ طارق المجذوب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 49.

- L. White. Op. cit, p 2.

⁽²⁾ انظر مؤلفه: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 51.
- وذهب أستاذنا عمار عوادي إلى تعريف القيادة الإدارية بأنها: "ظاهرة اجتماعية إنسانية تنظيمية وفنية، تتجسد في الطاقة والقدرة تنظيمية الاستثنائية و غير المألوفة ناجمة عن التفاعل التلقائي الرضائي بين شخص تتوفر فيه سمات وصفات ومقومات قيادية استثنائية و متميزة عن مجموعة الأفراد التابعين المترابطين والمتوحدون في ظل مجموعة، أو منظمة معينة حول هدف أو أهداف محددة يراد تحقيقها في ظل مجموعة من المواقف، والظروف، والاعتبارات الاجتماعية، والإنسانية، والتنظيمية." انظر مرجعه:

- مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 246

ومن جهة ثانية تعني بمراعاة الجوانب الإنسانية في العلاقة بين القائد والعاملين معه، وأن يقوي بينهم روح التعاون وإقامة العلاقات الطيبة بينهم وبينه.⁽¹⁾

والقيادة الديمقراطية الإدارية لا تعني التساهل من جانبه، ولا الفوضى من جانبهم، ولكن تقدير جهد المجتهد فتثبيته لأجله، وتذكر جرم المسيء فتعاقبه عليه.⁽²⁾

وإذا كانت القيادة الديمقراطية قد بزغت شمسها في النظم الوضعية مع مطلع القرن العشرين في نطاق علم الإدارة، بفضل رواد الحركة الإنسانية، فإن الشريعة الإسلامية كان لها فضل السبق في إرساء دعائمها وتقرير أصولها، وكفل لها الإسلام كافة الضمانات في مبدأ الشورى.⁽³⁾

ففي الكتاب العزيز جاء قوله تعالى: (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ).⁽⁴⁾

وقوله عز وجل: (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ).⁽⁵⁾

فقد فصلت هاتان الآيتان خصائص القيادة الديمقراطية وبينتا دعائمها.

فأوضحت الأولى منهما ضرورة أن يكون القائد- حاكما كان أو غير ذلك- لئلا الجانب ولا يكون فظا مع تابعيه، وأفصحت بذلك عن أهمية الجوانب الإنسانية في القيادة.

وتلك نظرة إسلامية تقدّمية، ينادي بها مفكرو هذا العصر ورواده من علماء الإدارة والقانون.

ومن ناحية أخرى أبانت تلك الآية ضرورة أن يتشاور القائد مع تابعيه حول ما يتخذ من قرارات قبل إصدارها، مع ما يستوجب ذلك من ضرورة أن يحسن الاستماع إليهم، وأن يقدر آراءهم مهما بدت تافهة، وألا يسخر من تفكيرهم مهما بدا سقيما، ولا يلومهم على رأي أبدوه؛ لأن هذا يقتل فيهم روح الابتكار ويجردهم من حقهم في المشاركة، فضلا عن أن اللوم سرعان ما يرتد على قائله، فاللوم كالطيور القريبة من ديارها، ترتدّ دوما إلى ديارها.⁽⁶⁾

(1) عبد الغني بسيوني: الجوانب الإنسانية للإدارة العامة، المرجع السابق، ص 180.

(2) محمد باهي أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق، ص 53.

(3) زكريا عبد المنعم الخطيب: نظام الشورى في الإسلام والنظم الديمقراطية، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1985.

(4) الآية 159 من سورة آل عمران.

(5) الآية 38 من سورة الشورى

- إبراهيم الغمري: السلوك الإنساني في الإدارة الحديثة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، دون تاريخ

- مصطفى أبو زيد فهمي وحسين عثمان: الإدارة العامة الإطار العام لدراسة الإدارة العامة وفن الحكم في السياسة والإسلام الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2003، ص 501.

(6) زكريا عبد المنعم الخطيب: نظام الشورى في الإسلام والنظم الديمقراطية المعاصرة، رسالة حقوق، عين شمس، 1985، ص 200.
- ديل كارنجي: كيف تكسب الأصدقاء وتؤثر في الناس، مكتبة الخانجي، القاهرة، ترجمة عبد المنعم الزبادي، ص 22 وما بعدها.

لقد كان الرسول – صلى الله عليه وسلم - يستشير ويتبع في الشورى المنهج المشار إليه وهو أكمل الناس عقلاً، وأعظم القادة قدراً، لذلك كانت قيادته أعظم قيادة ديمقراطية عرفها التاريخ، قديمه وحديثه، تسمعه – صلى الله عليه وسلم - يقول: {ما خاب من استخار، ولا ندم من استشار، ولا عال من اقتصد}.⁽¹⁾

والملاحظ أن القائد الديمقراطي ليس معناه استشارة جميع العاملين فرداً فرداً، ولكن يتخذ فئة أو طائفة، أو بطانة من المستشارين من أهل الخبرة والعقل، من بين العاملين ويرجع في كل أمر يهم المنظمة إليهم. أي مجالس شورى، ومجالس نقباء المكونة من ذوي الرأي والبصيرة وصولاً للرأي الأمثل وتحرياً للصالح العام.⁽²⁾

وقد نهى الله سبحانه وتعالى أن يتخذ المرء من أهل السوء بطانة له. لأن هذا يؤدي إلى الفساد، والظلال في الحكم، وهذا الأمر يهدد المنظمة ويؤدي إلى فشلها. يقول الله تعالى: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا بَطَانَةً مِّن دُونِكُمْ لَا يَأْلُونَكُمْ خَبَالًا وَدُّوا مَا عَنِتُّمْ قَدْ بَدَتِ الْبَغْضَاءُ مِنْ أَفْوَاهِهِمْ وَمَا تُخْفِي صُدُورُهُمْ أَكْبَرُ قَدْ بَيَّنَّا لَكُمُ الْآيَاتِ إِن كُنتُمْ تَعْقِلُونَ).⁽³⁾

فمثل بطانة السوء، كمثل الخمر، تعطي لذّة عابرة، ولكنها على المدى الطويل تدمر الجسم والعقل، وحسن الاعتبار.⁽⁴⁾

ثانياً: القيادة السلطوية

يرتبط هذا النوع من القيادة بفكر حركة الإدارة العلمية، الذي كان يغلب في القيادة الطابع المادي على الاعتبارات الاجتماعية في إطار المنظمات الإدارية وفقاً لدرجة، ونطاق التسلط القيادي. وتتنوع هذه القيادة إلى نوعين:

1 - قيادة تسلطية مطلقة.

2 - قيادة تسلطية نسبية.

فالقيادة التسلطية المطلقة: تعني انفراد القائد باتخاذ جميع القرارات دون مشاركة أحد من المرؤوسين، ودون أن يعتدّ في اتخاذها بأرائهم، واعتراضاتهم، وهو الذي يرسم السياسة العامة للمنظمة ويحدد أسلوب تنفيذها.⁽¹⁾

⁽¹⁾ محمد أبو يونس: الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 45، 46.

ومما يؤثر عن عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) قوله: "لا خير في أمر أبرم من غير شورى."، وكما قال علي ابن أبي طالب كرم الله وجهه، "لا غنى كالعقل، ولا فقر كالجهل، ولا ميراث كالأدب، ولا ظهير كالشورى."

⁽²⁾ عبد السمیع سالم الهراوي: لغة الإدارة في صدر الإسلام، الهيئة المصرية للكتاب، 1986، ص 265.

⁽³⁾ الآية 118 من سورة آل عمران - يعقوب محمد المليجي: مبدأ الشورى في الإسلام، مؤسسة الثقافة الجامعية، دون تاريخ، ص 141.

⁽⁴⁾ مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، 1993، ص 253.

ومن هنا تأخذ هذه القيادة مظهرها استبدادياً، يتمثل في الجزاء والعقاب، ويتخذ على أساس شخصي بحث، فلا تتخذ العقوبة تبعاً لجسامة الجرم، وإنما وفقاً لشخصية الفاعل، على نحو يمكن معه تشديد العقوبة والإعفاء منها لأسباب خاصة يقدرها القائد ذاته، وليس لاعتبارات موضوعية.⁽²⁾

وهذا النوع من القيادة لا يهتم بالاتجاهات النفسية، أو الاعتبارات الإنسانية داخل المنظمة، ذلك أن سلطة الإقرار والتنفيذ تتركز في يد القائد وحده دون الاكتراث بالعاملين، أو رغباتهم وميولهم، والعلاقات التي تربطه بالمرؤوسين تعتمد على الاتصالات الرأسية في شكل أوامر وتعليمات واجبة النفاذ، ووضع كهذا يؤدي ولا ريب إلى خلق العداء والتمرد على القيادة.⁽³⁾

أما القيادة الاستبدادية النسبية، فتتفق مع القيادة التسلطية في أن سلطة التقرير والتنفيذ تكون مركزة في القائد، ففي كل من النوعين لا يشارك القائد أحد من مرؤوسيه في اتخاذ القرار. والقيادة تستند في كليهما إلى السلطة الرسمية للقائد، لا للسلطة الرضائية أو المقبولة.⁽⁴⁾

ولكن نسبية التسلط هنا تكمن في أن القائد يشاور مرؤوسيه، ولكنه لا يشاركهم في اتخاذ القرارات، ولا يلجأ في غالب الأحيان إلى سلطة العقاب، بل يلجأ إلى المدح والثناء.⁽⁵⁾

الفرع الثالث

خصائص القائد الإداري

لقد تعددت النظريات التي تحدد الخصائص اللازمة للقادة الإداريين، وأبرز نظريات القيادة Leadership theories " ثلاث:

- نظرية الشخصية " Individualistic theory "

- نظرية المواقف " Situational theory "

- نظرية التفاعل " Interactional theory "

(1) عزيزة الشريف: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 241.

(2) إبراهيم درويش: الإدارة العامة بين النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 123.

(3) عبد الكريم درويش، ليلي تكلّا: أصول الإدارة، المرجع السابق، ص 408.

(4) ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1985، ص 325.

(5) محمد أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق، ص 63.

للمزيد من التفاصيل حول أنماط القيادة، أنظر:

- أحمد رشيد: الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مؤسسة دار الشعب 1976

- Likert rensis: New patterns of management

- ر. ليكرت: أنماط جديدة في الإدارة، ترجمة علي برلنسي، مراجعة محمد توفيق رمزي سلسلة الألف كتاب، 1966.

= - Ordway tead : The art of leader ship

- أ. تيد: فن القيادة والتوجيه ترجمة محمد عبد الفتاح إبراهيم، دار غريب القاهرة، دون تاريخ.

- مصطفى صبحي السيد: سلطة القيادة وأسس مشروعيتها في ظل نظرية الضمير الجمعي، مجلة العلوم الإدارية جون، 1993.

أولا: نظرية الشخصية

تحدّد هذه النظرية الصفات والمؤهلات اللازمة للقادة الإداريين، وتنقسم بدورها إلى ثلاث نظريات: نظرية السمات، ونظرية الرجل العظيم، ونظرية الإشباع.

1- نظرية السمات:

تقضي هذه النظرية بتعيين الخصائص اللازمة للقادة، فيحددها بعض العلماء الإداريين بعدد من الصفات وهي: الطاقة الجسدية والعصبية، وإدراك بالهدف، وإحساس بالاتجاه والحماسة والمسالمية، والمحبة والاستقامة، والسيادة الفنية، والذكاء والأيمان. هذه الصفات تميّز القادة الفعالين عن غيرهم من الأشخاص والقادة العاديين.⁽¹⁾

ولابد من القول، أنه لا يمكن حصر خصائص القيادة في مجموعة مواصفات فهي أقرب إلى الوصف النظري المثالي منها إلى الواقع العملي.⁽²⁾

2- نظرية الرجل العظيم

تفترض نظرية الرجل العظيم "Great man theory" "في القائد أن يكون رجلا عظيما، له تأثير قوي في الجماعة التي يقودها، إلا أن هذه النظرية لم تلق تأييدا من معظم الفقهاء على اعتبارا أن القيادة علم وفن وليست بالتالي محصورة على الرجال العظماء."

3- نظرية الإشباع

تشتط هذه النظرية في القائد، القدرة على إشباع الحاجات الأساسية للجماعة التي يقودها، وهذه النظرية لم تجد التأييد الكافي، فالقدرة على إرضاء المرؤوسين وسيلة وهدف الإدارة وليست غاية.

ثانيا: نظرية المواقف

تضيف هذه النظرية على نظرية الشخصية أثر الجماعة وردود فعلها في تكوين القيادة، ذلك أن صفات وسمات القيادة تتأثر بالمواقف الإدارية التي تجابه الرئيس، فالمواقف المتغيرة تؤدي دون شك إلى اختلاف في السمات التي يجب توافرها في القائد.

ويبدو أن نظرية المواقف تؤسس على فكرة جوهرية: وهي أننا لا نستطيع أن نحدد طريقة مثلى واحدة لمعالجة القضايا الإدارية واقتراح الحلول لها، ذلك أن المديرين يواجهون مواقف متباينة من حيث حجم المنظمات، ونوع الأعمال التي يقومون بها، ومتطلبات البيئة الخارجية، وحاجات القوة البشرية فيها.

(1) محمد النجار: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والإدارة، المرجع السابق، ص 202.

(2) طارق الجنوب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 492، 493.

ولقد قام الأستاذ قبلي Ghiselli بدراسة أشار فيها إلى وجود علاقات إيجابية هامة بين الفعالية الإدارية وبين عدد من الصفات الشخصية التي تشمل: الذكاء، كفاءة، الإشراف، المبادرة، الثقة بالنفس، الفردية. E. E. Ghiselli: Managerial Talent.

ونتيجة ما تقدم، فإن هذه النظرية تربط الخصائص المطلوب توافرها في القائد بالموقع، أو المركز الذي يشغله، ومجاله، وطبيعته، والظروف المحيطة به، وعلاقته بالمواقع القيادية الأخرى، لذلك فإن القائد الإداري الناجح في موقع معين قد لا يصلح لموقع آخر، وهذه ظاهرة دلت عليها المشاهدة العملية في موقع العمل الإداري.⁽¹⁾

ثالثا: نظرية التفاعل

تقضي هذه نظرية باعتبار القائد الإداري من يستطيع التجاوب، والتفاعل مع جميع من وما يحيط به وبعمله من عناصر بشرية، وعوامل إنسانية، واجتماعية، ووظيفية، ومادية، وغيرها. فهو شخص مرن يستطيع التصدي لكل المشكلات ومواجهة كل الاحتمالات، ومعالجة كل الحالات، وأن يقود المجموعة التي يرأسها بحكمة وروية، ويحقق الغاية المنشودة.⁽²⁾

رابعا: تقدير نظريات القيادة

يحسب لنظرية الخصائص العامة أنها أبرزت ما ينبغي أن يتحلى به من يتولى القيادة، من خصال وخلال صحبة وفكرية، فلا يعقل أن يتولى القيادة شخص عليل أو متبلد الذهن، أو سقيم الفكر، كما أن جوهر القيادة هي قوة الإقناع، والقدرة على التأثير في الآخرين، ولا يتصور أن بتعهدا شخص عديم الإحساس بالمسؤولية، أو لا يملك القدرة على الإقناع، أو فاقد لكل ملكات الاتصال، والتأثير في الآخرين. ولكن يعاب عليها أن ما عدته من خصال وصفات تعد ناقصة، فالقائد لا ينبغي أن يتصف بالصفات التي حددتها فحسب، وإنما يجب أن يتحلى بصفات أخرى، ترتبط أساسا بطبيعة النشاط الذي تقوم به المنظمة، ودليل ذلك أن الشخص الواحد قد يكون ناجحا في القيادة في منظمة معينة، وقد يكون في منظمة أخرى فاشلا، لأنه يفقد الخصائص التي تؤهله لقيادة هذه الأخيرة على الرغم من توافر الخصائص العامة التي حددتها هذه النظرية. صحيح أن الخصائص الفطرية لها أهمية ولكنها غير كافية، فلا بد من الخصائص المكتسبة، لأن القائد في الواقع لا يولد قائدا فقط، وإنما يصنع كذلك. وأن القيادة ليست قدرا ومصيرا مكتوبا

(1) السيد محمود الهواري: المدير الفعال، مكتبة عين شمس القاهرة، 1975، ص 20، 21.
- محمود إسماعيل بدر: القيادة موهبة... أم استعداد؟، المرجع السابق، ص 70، 71.
- محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم شيجا: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 457.

(2) عبد الغني بسيوني: الجانب الإنساني للإدارة، المرجع السابق، ص 172.
- عبد الفتاح حسن: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 236.
- هاني أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 68، 69.
يمكن الإشارة إلى بعض الكتاب الذين ينتمون إلى نظرية الصفات القيادية العامة،
- تشستر برنارد Chester Bernard، ريتشارد ويل Richard Weil ماصون و كلينتن Rensis Likert-Masson -Cleton أنظر في ذلك:

- عبد الفتاح: حسن مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 384
بسيوني البرادعي: صديقي المدير والتقويض، إصدارات بميك مصر 1999، ص 103. حيث يقول: "لن تكون مديرا ناجحا، إلا إذا كان العمل يسير في عدم وجودك، مثلما يتم أثناء وجودك"

على جبين من تتوفر فيه الصفات الفطرية منذ مولده.⁽¹⁾ والثابت واقعا أن معظم خصائص القيادة تكتسب بالخبرة والمران، والتدريب، وإلا لما أنشئت مدراس للإدارة والقيادة، وتعليم أصولها في معظم البلدان.⁽²⁾

أما مناقب نظرية الخصائص المتفاوتة، فإنها قد نبهت الفقه إلى أن هناك قدر من التفاوت في خصائص القيادة تستلزمه طبيعة عمل المنظمة، وبالتالي وضع الرجل المناسب في المكان المناسب. وهو ما غفلت عنه النظرية الأولى. كما أنها اعتدت بصورة مباشرة بالملكات الخاصة للإنسان التي تؤهله للقيادة في مجال بصورة فائقة، ولا تؤهله في مجال آخر.

أما مثالبها فإنها قد أغفلت جانبا هاما من خصائص القائد الإداري، وهي الخصائص العامة التي ينبغي توافرها في كل قائد أيّا كان موقعه القيادي، أو عمله بالمنظمة أو المؤسسة.⁽³⁾

وأخيرا فإنه إذا كان الفقه يرى ضرورة أن يتحلى من يتصدى للقيادة بمهارات فنية، وأن يكون على علم وإدراك بالسياسة العامة للدولة وذلك باعتباره مساهما في تنفيذها، فإن منطق هذه نظرية يتجاهل المهارات الإنسانية بتركيزها على المهارات الفنية وغيض الطرف عن المهارات السياسية والإنسانية.

إن الاتجاه المختار حسب وجهة نظرنا المتواضعة، هو ذلك الاتجاه الذي يوفق بين نظرية المواقف ويؤمن بوجود قدرا أدنى من الخصائص والصفات الواجب توافرها في القيادة الإدارية الرشيدة، ولكننا نؤكد أن هناك مبادئ أساسية يجب أن يتسم بها القائد الجيد، وهي:

- النزعة الاجتماعية، والرغبة في العمل في وسط الجماعة التي يقودها.
- إيمانه بسياسة، وأهداف المنظمة، وقابليته لتجسيدها في الواقع.
- القابلية لتشخيص إمكانات وقدرات العاملين معه كي يتسنى له تحديد أدوار كل واحد منهم، والتفويض لأكفئهم .
- سلامته الجسدية، والعقلية، والنفسية، وقدرته على تحمل المتاعب.
- الرأي الحصيف، وتحرير نفسه من الأنانية، ووضع المصلحة العامة فوق الخاصة.
- محاسبة نفسه وتصرفات بضمير حي قبل محاسبة غيره، وأن يكون نبراسا في أفعاله وأقواله.
- ليقنتدي به رؤوسيه، وإحسانه لفن التفويض الإداري.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص372.

(2) محمد أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق، ص69.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة العامة، المرجع السابق، ص384.
وللمزيد من التفاصيل حول سيكولوجية القيادة، وخصائصها، وأنماطها، والعوامل المؤثرة، والمبادئ العامة المسترشد بها في هذا المجال انظر:

- عمر محمد التومي الشيباني: علم النفس الإداري، الدار العربية للكتاب، ليبيا، 1988، ص267 - 321

الفرع الرابع

خصائص القائد الإداري في الفكر الإسلامي

بلغ الفكر الإداري الإسلامي في تبيان خصائص القائد الإداري، مبلغاً لم تصله النظم القانونية الوضعية، وحداً لم تبلغه النظريات الفقهية التي قيلت في هذا الشأن.

ففي كلمات قليلة المبني، جامعة في المعنى، حدد القرآن الكريم هذه الخصائص في آية جاءت على لسان ابنة نبي الله شبيب، بشأن سيدنا موسى عليه السلام، حين قالت: (قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ)⁽¹⁾.

أولاً : القوة

فمن خلال هذه الآية الكريمة، يبدو واضحاً أن القائد، وولي الأمر ينبغي أن يتصف بالقوة، وأن يتحلى بالأمانة. والقوة هنا كصفة لا تنصرف إلى القوة المادية فحسب، وإنما القوة المعنوية وتتصف في منطق الإسلام بالقوة الراشدة والحكيمة، ولا تعرف بالبطش والقسوة، بل قوامها الرأفة والرحمة.

أما القوة المادية فهي الصحة البدنية، والعقلية، والحسية، أي الكفاءة الصحية بما يعنيه ذلك من ضرورة سلامة الجسد من العلل، والعقل من الخبل، والحواس من السقم.

وعليه، فالقيادة لا تجوز لغير القوي صحياً.⁽²⁾ ومن جهة أخرى يجب أن يتصف القائد بقوة العقل ورجاحته، فهو يقود جماعة نحو هدف معين، وهذا يقتضي أن يكون ذكياً لا يغبن، كيساً لا يخدع.⁽³⁾ بحيث يكون قادراً على إدراك ما يدور حوله من تصرفات، وأن يكون حاذقاً في اختيار القرارات المتناسبة معها.⁽⁴⁾ أما القوة المعنوية تعني الخبرة والكفاءة الفنية، والقوة في إمارة الحرب، ترجع إلى شجاعة القلب وإلى الخبرة في الحروب والمخادعة فيها، وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب وكر وفر، والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل، الذي دل عليه الكتاب والسنة وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام. ولقد جسّد النبي يوسف عليه السلام تلك المعاني حين قال لملك مصر، كما أشار إليه القرآن الكريم: (قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ)⁽⁵⁾

(1) الآية 26 من سورة القصص.

(2) محمد أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق ص 73.

(3) وهذا تطبيقاً لقوله - صلى الله عليه وسلم - : "المؤمن كيس فطن" وليس أجل من تطبيق هذا الحديث الشريف في مجال القيادة مما قاله عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - "احترسوا من الناس بسوء الظن". وكذلك ما قاله: "لست بالخبّ - المخادع - ولكن الخب لا يخدعني".

وكذلك نقرأ في أروع الوثائق الإدارية الإسلامية نصيحة الإمام علي كرم الله وجهه لأحد ولاته حيث يقول: "ليس بشيء أضيع لأمر الولاء من التواني، واغتنام تأخير يوم إلى يوم، وساعة إلى ساعة، والتشاغل بما لا يلزم، فاجعل لكل شيء تنظر فيه وقتاً لا تقتصر به عنه، ثم أفرغ فيه مجهودك، وأمض لكل يوم عمله، وأعط لكل ساعة قسطها، واجعل لنفسك فيما بينك وبين الله أفضل المواقيت، وإن كانت كلها لله، إذا صحت فيها نيتك". انظر في هذا:

- مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم في الإسلام.. المرجع السابق، ص 346.

- محمد باهي أبو يونس: الوجيز، المرجع السابق، ص 75، 76.

(4) أحمد عبد الحليم بن تيمية: السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة بيروت، دون تاريخ، ص 14.

(5) الآية 55 من سورة يوسف

أي أنه خبير بضبط الزراعة، وحفظ المحاصيل وصيانتها، وهو عليم بكيفية التصرف الصحيح فيها في سنين الخصب، وعند حلول سنوات الجذب العجاف.

وكان النبي - صلى الله عليه وسلم - أحرص كل الحرص على تطبيق هذا المبدأ، فقد كان لا يعهد لأحد بالقيام بعمل إلا بعد تأكده بأنه خبير به عليم، ومن ذلك لم يعين معاذ بن جبل إلا بعد تأكده من خبرته وكفاءته في كيفية الحكم⁽¹⁾، والقوة في المنظور الإسلامي لا تعني الغلظة، أو القسوة في معاملة الرعية، وإنما الرفق والرحمة بهم، مصداقا لقوله تعالى: (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ)⁽²⁾

والرفق في القيادة الإسلامية لا يرسم معالم العلاقة بين القائد وتابعيه فحسب، وإنما يمتد ليحدد طبيعة الروابط، بين القائد، وجماعة المتعاملين مع إدارته، فهو يفرض عليه أن يتصل دوما بهم ولا يحتجب عنهم⁽³⁾.

ولا يحسب البعض أن الرفق وفقا للمنهج الإسلامي، يعني الضعف، أو عدم الحزم، أو أن يخضع الحاكم، أو القائد لكل ما ترغبه الرعية، أو يدع كل ما يكرهونه، أي أن يتبع في الحكم والقيادة أهواء الرعية، وإنما يعني كما قال الفاروق عمر - رضي الله عنه - محدد الفصل بين الرفق والضعف: "إن هذا الأمر - الولاية والقيادة - لا يصلح إلا بالشدة التي لا جبرية فيها، وباللين الذي لا وهن فيه"⁽⁴⁾.

ثانيا : الأمانة :

والخاصية الثانية في القيادة في المنظور الإسلامي هي الأمانة في كل من الدين والحكم والمال والسر. فالأمانة في هذا المقام تعني الكفاية الخلقية التي تنبع من خشية الإنسان الله عز وجل، وذلك أن القوة بلا أمانة فجور وطغيان، والأمانة بلا قوة ضعف وخذلان⁽⁵⁾ وكلاهما يبغضه الإسلام ويرفضه. ذلك أن القوي غير الأمين سيكون طاغية مستبد، فيه قيادة غير ديمقراطية، والأمين من غير قوة سيكون ضعيفا لا سيطرة له على مرؤوسيه، وهذه قيادة فوضوية. وقد صدق رسول الله - صلى الله عليه وسلم - في قوله: "المؤمن القوي خير وأحب عند الله من المؤمن الضعيف"⁽⁶⁾.

(1) محمد أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق ص 79.

(2) الآية 159 من سورة آل عمران.

(3) لقد أوصى الإمام علي كرم الله وجهه أحد ولاته قائلا: "... وأشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم، واللفظ بهم، ولا تكونن عليهم سبعا ضاريا تغتتم أكلهم، فإنهم صنفان: إما أخ لك في الدين، وإما نظير لك في الخلق، يفرط منهم الزلل وتعرض لهم العلل، ويؤتى على أيديهم في العمد والخطأ، فأعطيهم من عفوك وصفحك، مثل الذي تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه، فإنك فوقهم، وولي الأمر عليك فوقك، والله فوق من ولاك، وقد استكفأك أمرهم وابتلاك بهم..."

(4) يعلن الإمام الثوري بأن الرفق أن تضع الأمور في مواضعها: الشدة في موضعها واللين في موضعها، والسيف في موضعه والوسط في موضعه.

(5) وقد قال النبي أيضا لأبي ذر الغفاري: "يا أبا ذر إنك امرؤ ضعيف، وإنها أمانة..."

(6) مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم في الإسلام، المرجع السابق، ص 102.

والأمانة في الدين تعني تقوى وورع وخشية الله تعالى، من القيام على أوامر الله، والحرص على أداء الفرائض، فالقائد الإداري في الإسلام يستحيي أن يراه الله حيث نهاه، أو يفترقه حيث أمره.⁽¹⁾

وفي منظور الإسلام أن تقوى القائد وأمانته في الدين لا يقتصر أثرها على الحياة الأخروية فحسب، بل لها أثرها العملي، وهذا ما يبينه علماء الإدارة المحدثين وما تعج به مؤلفاتهم، وهي شيم غايتها توفير الاحترام والوقار في شخص القائد، وهو القدوة لمروسيه.⁽²⁾ فهم تابعون له في الخطأ والصواب، والخير والشر والقائد هو سوق ما راج عنه وصل إليه. فإذا كانت تقوى الله هي بضاعته ومنهجه فإن هذا سيلقي بظلاله على تابعيه، فهم يتبعونه في هذا المنهج، إما اقتداء به، أو تقرباً منه، و زلفى إليه.⁽³⁾

أما الأمانة في الحكم فتعني العدل مصداقاً لقوله تعالى: (نَّالِلَّهِ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا).⁽⁴⁾

ومفهوم العدل مفهوم شامل لا يقتصر على إقامته حال فضّ، الخصومات والفصل في المنازعات، وإنما يتعدّى إلى النصح والإنصاف في حقوق تابعيه، ولا يؤثر أحدهم دون الآخرين بمعاملة خاصة، أو ميزة معينة بسبب قرابة أو نسب أو صداقة، وأن يخضع الكلّ في التنظيم إلى مبدأ المشروعية والقانون، فإنه إن قصر في ذلك فإن هذا يصمه بالظلم، وظلم القائد يحلّ تابعيه من طاعته.⁽⁵⁾

وأما الأمانة في الأسرار تعني حفظها وكتمانها، فالقيادة لا يمكن أن تنجح في أداء مهمتها إلا باتباع سياسة الكتمان.

وقد حرص الرسول -صلى الله عليه وسلم- على أهمية الكتمان، وضرورة حفظ أسرار العمل وخططه فقال: {استعينوا في قضاء حوائجكم بالكتمان}.⁽⁶⁾ وقال أيضاً: {إذا حدّث الرجل بالحديث ثم التقت فهو أمانة}.

على هذا فإن كل ما يصل إلى علم القائد من أسرار العاملين معه بمناسبة وظيفته أو بسببها هو أمانة عنده لا يجوز له البوح بها إلا بإذن صاحبها.⁽⁷⁾

(1) وهذا امتثالاً لقوله تعالى: (الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ).

(2) وقد ربط عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- بين تقوى وصلاح القائد وصلاح الرعية وجعل الأولى شرطاً للثانية فقال: "إن الناس لم يزالوا مستقيمين ما استقامت لهم أئمتهم، وهدايتهم، والرعية مؤدية للإمام ما أدى الإمام لله، فإذا رتع الإمام راتعوا." انظر محمد بن سعد: الطبقات الكبرى، دار التحرير القاهرة، الجزء الثالث، ص 27.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم، المرجع السابق، ص 72.
- ماجد راغب الحلو راغب الإدارة العامة الدار الجمعية الجديدة مصر ص 140.

(4) الآية 26 من سورة ص.

(5) بن جرير الطبري: تاريخ الطبري، دار المعارف، القاهرة، الجزء الرابع، ص 203.

(6) قال عليه الصلاة والسلام: "المجالس بالأمانة، إلا ثلاثة، مجالس سفك دم حرام، أو فرج حرام، أو اقتطاع مال بغير حق". انظر: محمد باهي أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة، المرجع السابق، ص 90.

(7) أبو عبيد القاسم بن سلام: الأحوال، المكتبة التجارية، القاهرة، ص 381، 382.
- القطب محمد القطب: نظام الإدارة في الإسلام، دار الفكر، القاهرة، 1978، ص 63، 64.
- محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام، المرجع السابق، ص 291.

أما الأمانة في المال فهي أن يكون حفيظا على ما وكل إليه من أموال مملوكة للدولة، أو أحد الأفراد، فلا يغفل فيها، ولا يختلسها ولا يهمل في حفظها فهو ملزم حيالها بقوله تعالى:

(إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا)⁽¹⁾ ، كما ينبغي في هذا المقام على الإمام - القائد - ألا يقبل رشوة مقابل تسهيل التعدي على المال العام، أو الاستيلاء عليه، ولا أن يبرّر لنفسه ذلك باسم الهدية، لأن الهدايا المقدمة للقادة والأمراء هي غلول.

الفرع الخامس

التفويض وصلته بالقيادة الإدارية

لقد أتينا في المطالب السابقة على ذكر مفهوم وأنواع وخصائص القيادة الإدارية الرشيدة. وبيننا خصائصها من منظور الفكر الإداري الإسلامي، وتبين لنا من كل ذلك بأنّ له علاقة لا انفصام لها بنظرية وفكرة التفويض الإداري.

فالقائد الإداري الحقيقي والفعال الذي توكل إليه مهمة تحقيق الأهداف في أي منظمة هو الذي يشرح هذه الأهداف للعاملين معه في اجتماعات عامة معهم، ومشاركتهم له، بحيث يضمن رضاهم ولا يضمن هذا الرضا سوى التفويض لهم ببعض المهام والسلطات التي يجوز تفويضها.

والقائد الناجح هو ذلك القائد الذي يعرف كيف يفوض بالقدر المناسب ويعرف ما هي الموضوعات الهامة التي لا يجوز التفويض فيها، والمهام الأقل أهمية التي يجوز التفويض فيها. فبقدر ما يكون القائد حاذقا بأساليب القيادة و متمرسا يكون التفويض سلسا وفعّالا، وبقدر ما يكون القائد الإداري متصفا بالديمقراطية يكون التفويض. فالقائد الديمقراطي هو القائد المفوض والمحسن لهذا الفن والقائد الديكتاتوري المتسلط هو القائد الذي يخشى التفويض والعلاقة جدلية بن نمط ونوع القادة والتفويض الإداري.

فالقائد المشارك للعاملين معه في الرأي يفوض إليهم الصلاحيات والمهام والسلطات اللازمة لتنفيذها، وينظر إليهم على أنهم يعملون معه ولا يعملون عنده.⁽¹⁾

إن هذا التفويض يشعر مرؤوسيه بأن الأهداف العامة لمنظمة تمثل في ذات الوقت القاسم المشترك لأهدافهم الشخصية أيضا، فيعمل الجميع لتحقيق الهدف العام، وكأنهم يعملون لأهدافهم الذاتية.

ولذلك، فإن عملية تفويض السلطات والمهام من المسؤول أو القائد لمعاونيه، ومنحهم القدر الكافي من السلطة ومن المسؤولية المباشرة وتصريف الأعمال الإدارية وضرورة احترام هذه التفويضات التي

⁽¹⁾ سورة النساء الآية 58

⁽¹⁾ عبد الكريم درويش، ليلي تكل: أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 423، 424. - طارق المجنوب: الإدارة العامة، مرجع ساب، ص 493.

تؤدي بدورها إلى الثقة في نفس المرؤوسين وإعدادهم أيضا لأدوارهم القيادية في المستقبل، أي مدى مسؤولية القائد في إعداد الرجل الثاني في المنظمة.⁽¹⁾

وعن طريق عملية التفويض تبرز أهمية ارتباط القائد بمسؤولياته في المستويات التنظيمية أي مستويات السلطة والمسؤولية ومستويات البت في المشكلات والإشراف والتوجيه، وهذا يتطلب منه أن يكون مستعدا للتفويض في السلطة ومراقبة كيفية التصرف فيها بمعرفة من فوضت إليهم وعدم ضياع وقته وجهده في أعمال يمكن أن يؤديها غيره من الماعدين والمرؤوسين.

فالتفويض هو إمكانية وسلطة اتخاذ القرار أي امتلاك القيادة من الوجهة الرسمية، ولكن حسن تفويض هذه السلطة والاختصاصات من حيث الأشخاص والموضوعات، والتوقيت والتخصص يكون بناء على ما يملكه هذا القائد من اقتناع بهذا الأسلوب، وما يملكه من قدرة على إقناع الآخرين والتأثير في الأفراد أعضاء المنظمة.

ومن كل ذلك يظهر أن فكرة أو نظرية القيادة الإدارية وفكرة التفويض الإداري فكرتان متشابكتان، ومتداخلتان في بعض عناصر وجوانب التنظيم الإداري للوظيفة الإدارية، فالقيادة كما رأينا تتطلب، خصائص ومميزات ذاتية، والتفويض كما علمنا هو عملية قانونية وفنية يكون عادة من الرؤساء والقادة الإداريين على مرؤوسيه، فإن أحسنوا التفويض وأسلوبه وموضوعاته يكون هذا بمثابة حسن القيادة ورشادتها. فالقانون يترك حرية التفويض للرئيس القائد الذي يستعمله حسب مهاراته الفنية وخصائصه القيادية وعلى ضوءها يمكنه أن يتصرف ويتكيف مع من يفوض إليهم، ومتى يفوض وكيف يفوض طبقا للمواقف والظروف.

فالتفويض هو عملية يقوم بها صاحب السلطة بصفته رئيسا وقائد في الوقت نفسه.

وعليه، فإن فكري التفويض والقيادة الإداريتين متلازمتان، وحتميتان، ومتساندتان، ومتكاملتان في كثير من النواحي والجوانب، فحق التفويض في سلطة أو في التوقيع هو مظهر من مظاهر السلطة العامة في الوظيفة الإدارية وهو طاقة وقوة تنظيمية رسمية لمتطلبات وحتميات ومقتضيات التنظيم الرسمي للجهاز الإداري في الدولة، بينما كيفية التفويض تنبع من الجانب القيادي باعتبارها - القيادة - قوة وطاقة سلوكية وتنظيمية وهي ظاهرة حتمية اجتماعية إنسانية ونفسية وسلوكية وواقعية تستجيب لمقتضيات ولوازم وحتميات الظروف والشروط والملائمات الاجتماعية والإنسانية والنفسية والسلوكية والأخلاقية والفنية لنظام الإداري السائد في الدولة.

وهكذا تتكامل وتتساند وتتلازم كل من الفكرتين القيادة والتفويض في القيام بالعمليات الإدارية اللازمة لتحقيق وظائف وأهداف التنظيم الإداري، ولهذا، لا بدّ من اعتماد الوسائل والطرق والنظم لضمان وجود الأشخاص الذي تتوفر فيهم مقومات القيادة الإدارية إلى جانب صفاتهم الرسمية كرؤساء يحسنون فن

⁽¹⁾ نفس المرجع.

التفويض حتى تتحقق عملية التلازم في عملية تحريك وقيادة وتوجيه ومراقبة النظام الإداري في الدولة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة.

فالتفويض إذن عملية إدارية يتلازم فيها كل من الجانب القانوني، أي الجانب الرسمي الرئاسي، والجانب الفني أي الجانب القيادي، أي تطابق الفعالية الفنية مع الفعالية القانونية.⁽¹⁾

" L'efficacité managériale ,et l'efficacité juridique "

الفصل الثاني

التفويض الإداري وتطبيقاته العملية عبر التاريخ الإسلامي

إن التفويض الإداري ليس حديث العهد، فقد عرف منذ زمن بعيد عرفه الفكر السياسي والإداري الإسلامي حيث ازدهرت الإدارة الإسلامية وتفرعت مع الفتوحات العديدة، بل إن اصطلاح التفويض ورد أول ما ورد في هذا الفكر وتلك الإدارة الكبيرة، وذلك عندما أنشئت وزارة خاصة سميت

⁽¹⁾ للتفصيل أكثر حول القيادة وخصائصها وأساليبها في الفكر الإسلامي والحديث. انظر:

- أستاذنا عمار عوايدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسي، المرجع السابق، ص 243.

- محمود إسماعيل بدر: القيادة موهبة أم استعداد؟ مجلة الشروق، ص 40، 71.

- السيد محمود الهواري: المدير الفعال، مكتبة عين شمس، 1995، ص 20 وما بعدها.

- خميس السيد إسماعيل: القيادة الإدارية، دراسة مقارنة، عالم الكتب، 1971، ص 33-38.

- مصطفى صبحي السيد: القيادة الإدارية في العصر الحديث، رسالة، الإسكندرية، كلية الحقوق، 1981.

Orday Tead: The Art of Leadership

ترجمة محمد عبد الفتاح إبراهيم: دار الكتاب، 1998.

- نواف كنعان: القادة الإدارية، دار العلوم، الطبعة الأولى، الرياض، السعودية- 1980.

- زهير الصباغ: البعد الأخلاقي في الخدمة العامة، والإدارة العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 1995.

- عبد الغني عبد الله: الجانب الإنساني في الإدارة العامة الإسلامية والحديث، مجلة الحقوق، القاهرة، العدد، 1، 2، 1991.

- أحمد ماهر البكري: القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، 1981.

"بوزارة التفويض" ووزير التفويض هو الذي فوضه الخليفة القيام ببعض المهام والاختصاصات، وذلك بمقتضى عقد بمن يستوزره.⁽¹⁾

وهذا ما سوف نتطرق إليه حيث نتابع تطبيقات التفويض الإداري عبر التاريخ الإسلامي بداية من عهد الرسول والخلفاء الراشدين من بعده، وفي العصور اللاحقة، حيث نبين تطبيقات التفويض عبر التاريخ الإسلامي في المبحث الأول و التنظيم الوزاري ووزارة التفويض، في المبحث الثاني وعليه؛ فإن هذا الفصل يحتوي على المبحثين التاليين:

المبحث الأول: تطبيقات التفويض عبر التاريخ الإسلامي

المبحث الثاني: وزارة التفويض ووزارة التنفيذ في الفكر الإداري الإسلامي

المبحث الأول

تطبيقات التفويض الإداري عبر التاريخ الإسلامي

منذ أن تأسست أول دولة إسلامية على يدي الرسول صلى الله عليه وسلم في المدينة المنورة بدأت جذور التنظيم الهيكلي والإداري للدولة الناشئة تتحدد وتتضح، وفي البداية كان الرسول - صلى الله عليه وسلم - يتولى بنفسه الحكم والإدارة وكذلك القضاء في المدينة، ولكن عندما فتحت الأمصار، بدأ الرسول

(1) "للخليفة استكفاء الأمناء، وتقليد النصحاء، فيما يفوض إليهم من الأعمال ويوكل إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة. وله أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتفحص الأحوال لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ولا يعول على تفويض تشاغلا بلذة وعبادة فقد يخون الأمين ويغش الناصح". انظر: - الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 14.

- صلى الله عليه وسلم - يبعث بالولاة ليتولوا الحكم والقضاء فيها، ولم يكن حينئذ فصلا بينهما، ومن هؤلاء: معاذ بن جبل والي اليمن، وعتاب بن أسيد والي مكة، والعلاء بن الحضرمي والي البحرين، وكان الرسول - صلى الله عليه وسلم - يفوض السلطة لهم، في الحكم والقضاء، موضحا لهم حدود هذه السلطة، وهذا التفويض، وكان يسألهم ليتحقق منهم مدى قدرتهم على استخدامها.⁽¹⁾

وكانت السلطة التنفيذية من مسؤولية رئيس الدولة وهو - الخليفة أو الإمام - ويختص بها وحده، ومن واجباته القيام بكل الأعمال التنفيذية لإقامة الإسلام وإدارة شؤون الدولة، مقيدا بأحكام الله تعالى من نصوص واردة في الكتاب الكريم والسنة المطهرة، ومن مصالح مرسله لجلب المصالح ودرء المفسدات، في أمور الدين الخمسة: (حفظ الدين، النفس، المال، النسل والعرض)، على وجه الضرورة والحاجة والتحسين.⁽²⁾

ويدخل في هذا التعبير العام اختصاصات شتى منها: تعيين الموظفين وعزلهم، ومراقبة أعمالهم، قيادة الجيش، إبرام المعاهدات وإعلان الحرب، وعقد الصلح والهدنة وإقامة الحدود وتنفيذ الأحكام، وولاية الصلاة والحج، وحمل الناس على ما يصلح أمرهم بما يصدر من تنظيمات وما يصدره من قرارات العفو عما يجوز العفو عنه من الجرائم والعقوبات.⁽³⁾

والأصل في الإسلام أن رئيس الدولة هو المسئول الأول عن أعمالها، وهي مسؤولية تامة، ولكن هذا لا يعني أن الخليفة أو الإمام لا يستعين بغيره من الوزراء، والأمراء في القيام بشؤون الدولة وتوجيه أمورها، وذلك بأن يفوض لهم ببعض من سلطاته في تسيير بعض الأعمال التنفيذية بشكل يناسب كل إقليم⁽⁴⁾ ولكنهم مسئولون أمامه وليس لهم سوى تنفيذ سياسته وإتباع أوامره ومركزهم منه مركز النواب عنه - المفوضين، والمرؤوسين - وهم أفراد أو مجموعا يستمدون سلطاتهم منه.⁽⁵⁾

وكان هذا هو الأصل في سلطة رئيس الدولة أو الخليفة وسلطة الوزراء والأمراء، ولكن التطورات التاريخية قد انتهت إلى جعل الوزارة على ضربين: وزارة تفويض ووزارة تنفيذ، وقد درج

(1) لقد سأل الرسول - صلى الله عليه وسلم - معاذ بن جبل قبل إرساله إلى اليمن حاكما وقاضيا قائلا: بما تقضي؟ قال معاذ بكتاب الله، قال: فإن لم تجد، فقال بسنة رسوله، فقال: فإن لم تجد، فقال معاذ قرأني، فقال - صلى الله عليه وسلم - الحمد لله الذي وفق رسول الله إلى ما يرضي الله ورسوله."

(2) فرناس عبد الباسط البناء: محاضرات في نظام الحكم والقضاء في الإسلام، الطبعة الأولى 1988، ص 30، مرجع أشار إليه محمد رفعت عبد الوهاب في مرجعه السابق، ص 76.

(3) إبراهيم سلمان الكروي: المرجع في الحضارة العربية الإسلامية، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1984، ص 80 وما بعدها - بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق ص 77.

(4) بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق ص 103 وما بعدها.

(5) محمود الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق ص 168-169.

(4) عبد القادر عودة: الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، لبنان، 1997، ص 229-231.

(5) عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر، والنظم السياسية في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1983، ص 149، 154.

- إسماعيل بدوي: نظام الوزارة في الدولة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1980، ص 19.

المسلمون من بعد على أن "الحكمة ضالة المؤمن، أُنًى وجدها فهو أولى بها" وأن المسلم مطالب بإعمال فكره في سائر ما يعرض عليه من شؤون الدنيا، فيأخذ منها وفق نظام يحقق له المصلحة والنفع، دون أن يكون في ذلك خروج عن مبادئ دينه.

وعليه، فلم يتردد المسلمون في الاستفادة القصوى مما بلغت الحضارات السابقة من تطور مدني وعمراني وتنظيمي وعلمي واقتباس العناصر الحيوية المساعدة على مد الحضارة الإسلامية بكل الروافد المادية البناءة التي تنعشها وتغذيها، ولعل أوضح مثال على ذلك تبني عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) نظام الدواوين الذي هو خبرة إدارية بيزنطية.⁽¹⁾

وقد ظلت الدواوين تكتب في العراق باللغة الفارسية وفي الشام باللغة الرومية وفي مصر باللغة اليونانية، إلى أن جاء عبد الملك بن مروان فعرب دواوين العراق والشام واستكملها ابنه الوليد بن عبد الملك بتعريب دواوين مصر.⁽²⁾

كما أقر الإسلام مبدأ إداريا هاما، يتصل بالسلطة الإدارية، ويعتبر عصب التنظيم الإداري، ألا وهو مبدأ "السلطة الرئاسية للرئيس على المروءوس، أو مبدأ التدرج الرئاسي"⁽³⁾ ومصدر هذا المبدأ هو قوله تعالى: (أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا)⁽⁴⁾

وعليه؛ سوف نتطرق لتطبيقات التفويض الإداري في عهد الرسول - صلى الله عليه وسلم - وذلك في المطلب الأول من هذا المبحث، أما المطلب الثاني نبين فيه تطبيقات التفويض الإداري في عهد الخلفاء الراشدين من بعده، وفي المطلب الثالث تطبيقات التفويض في العصور اللاحقة، ونختتمها بمطلب رابع حول أسس التفويض الإداري في النظام الإسلامي .

المطلب الأول

تطبيقات التفويض في عهد الرسول - صلى الله عليه وسلم-

كان الرسول صلى الله عليه وسلم يستخدم التفويض في شؤون الدولة، وذلك بأن ينيب عنه في أداء الواجبات الدينية، أو نشر الدعوة الإسلامية أو إرسال الرسل لإبلاغ دعوة الإسلام، وفي إرسال الكتائب نيابة عنه لصد غزوات المشركين.⁽⁵⁾

(1) إسماعيل البدوي: دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار الفكر العربي 1978، ص 90.

(2) إبراهيم سلمان الكروي: المرجع السابق، ص 85-86.

(3) مصطفى كمال وصفي: النظم الإسلامية الأساسية، عالم الكتب، مصر دون تاريخ، ص 46.

(4) الآية 58 من سورة النساء

(5) أمين دويدار: حياة الرسول، الطبعة الثالثة، القاهرة، 1967، ص 289.

- يوسف الشلب: التفويض بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 152.

ومن ذلك إنابته عنه أصحابه لإمامة الناس في الصلاة، حين كان يخرج للغزو بنفسه، وإنابته من يأنس فيهم الكفاية لقيادة السرايا، أو التحسس على أخبار الكفار، أو لفتح إسلامي يستنقذ به المستضعفين من المسلمين، ويثبت للكفار أن للمسلمين قوة وشوكة، ومن ذلك إرساله حمزة بن عبد المطلب، وعبيد بن الحارث بن عبد مناف، وزيد بن حارثة في غزوات لرد المشركين.⁽¹⁾

وكان الرسول - صلى الله عليه وسلم- يرسل الرسل إلى قريش نيابة عنه ليبلغ أمرا من الأمور أو يفاوضهم في صلح أو غيره.⁽²⁾

ومن ذلك كذلك أنه بعث دحية بن خليفة الكلبي إلى هرقل قيصر الروم، ليبلغه دعوته للإسلام وكذلك إرساله لعبد الله بن أبي حذافة السهمي إلى كسرى بن هرمز ملك الفرس لنفس الغرض.⁽³⁾

ومن كل هذه التطبيقات، يمكننا أن نقرر أن الرسول - صلى الله عليه وسلم- كان ينيب (يفوض) بعضا من أصحابه ممن يرى أنهم أقدر على المهمة، ولكن تحت إشرافه إما بنفسه أو برسله ومبعوثيه.

المطلب الثاني

تطبيقات التفويض الإداري في عهد الخلفاء الراشدين

بعد أن أخذت الدولة الإسلامية في الاتساع في أنحاء الجزيرة العربية، أرسل الرسول - صلى الله عليه وسلم- المبعوثين إلى المناطق الجديدة وفوضهم في تولي أمور المسلمين بها وإمامتهم في الصلاة، والقضاء بينهم طبقا لأحكام الشريعة الغراء.⁽⁴⁾، وعندما لحق الرسول الكريم بالرفيق الأعلى، اجتمع المسلمون في سقيفة بني ساعدة، حيث دار الحوار التاريخي حول الخلافة ومن أحق الناس بها، المهاجرون أم الأنصار؟ ولكن انتهى بإجماعهم على البيعة لأبي بكر الصديق (رضي الله عنه) وفي اليوم التالي تمت

⁽¹⁾ لقد أناب - صلى الله عليه وسلم- عبد الله بن جحش في قيادة سرية ليرصد بها قريش ويجمع الأخبار عنهم، وكتب له كتابا وأمره ألا ينظر فيه قبل مسيرة يومين، كما أمره ألا يستكره أحدا من أصحابه وفي الموعد المحدد فتح عبد الله الكتاب فإذا فيه "إذا نظرت في كتابي هذا فامض حتى تبلغ نخلة - مكان بين مكة والطائف - فترصد بها قريش وتعلم لنا من أخبارهم، وكذلك الأمر في غزوة بدر الكبرى حيث أناب عنه عليا بن أبي طالب والزبير بن العوام وسعد بن أبي وقاص، لاكتشاف موقع قريش وتقدير قوتها، فذهبوا إلى ماء بدر ووجدوا غلامين لقريش فأتوا بهما إلى النبي - صلى الله عليه وسلم- فسألهما عن قريش فقالا: هم وراء هذا الكثيب الذي ترى بالعدوة القصوى، ثم سألهما عن عددهم فقالا هم كثير فسألهما عما ينحرون كل يوم فقالا: يوما تتسعا ويوما عشرا، فقال - صلى الله عليه وسلم-: القوم بين التسعمائة والألف.

⁽²⁾ يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 152

⁽³⁾ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 172.

- حسنين هيكل: حياة محمد، المرجع السابق، ص 366.

- ابن هشام: السيرة النبوية، الجزء الثاني، ص 602.

- محمد ضياء الدين الرئيس: النظريات السياسية، عام 1960، ص 178.

⁽⁴⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 103-104.

البيعة العامة له من جميع المسلمين في المسجد، ليصبح أول خليفة لرسول الله - صلى الله عليه وسلم- على المسلمين وبذلك أخذت رئاسة الدولة الإسلامية شكل الخلافة وأطلقت على الخليفة ألقاب أخرى كأمر المؤمنين والإمام.⁽¹⁾

وعليه؛ فسوف نستعرض في الفروع الموالية تطبيقات التفويض في عهد الخليفة أبي بكر الصديق وعمر بن الخطاب، وعثمان بن عفان، وعلي بن أبي طالب رضي الله عنهم أجمعين.

الفرع الأول

تطبيقات التفويض في عهد أبي بكر الصديق (رضي الله عنه)

عرفت الدولة الإسلامية في عهد أبي بكر الصديق نظام التفويض، إذ جعلته على رأس فكرة إقامة هذه الدولة، ثم استعمل في نواحي الإدارة الإسلامية المختلفة نزولا من الخليفة ويعد بمثابة الحاكم العام إلى الحكام الذين يلونه، ومن هؤلاء الحكام إلى الذين يلونهم من العمال. ، وقد ظهر مبدأ التفويض كموضوع فقهي حين بدأ التفكير في إقامة الإمامة، باعتبارها فرضا عاما اجتماعيا.⁽²⁾ ومن أجل هذا فكر علماء الشريعة في فكرة الاكتفاء أو الإنابة فيما يتعلق بالتصدي لتنفيذ هذه الفروض، و من هنا جاءت تسميتها بأنها كفائية، أي إذا قام بها بعض الأفراد في الأمة سقط الطلب عن الباقيين.⁽³⁾

وأداء هذه المهمة يتطلب بلوغ مستوى معين من المعرفة، وكون القائم بها على جانب كبير من الكفاية والمقدرة، ومن مقتضى ذلك أن يوكل اختيار الإمام أو على الأقل إتمام العقد معه لعدد معين تتوافر فيهم شروط خاصة، ولهم صفات تمكنهم من أداء هذا الواجب على أكمل وجه وأتمّه. وهذه هي الفكرة التي تتداول في أبحاث العلوم السياسية تحت اسم التمثيل، فالفروض الكفائية هي الفروض التي من شأنها أن تؤدي بطريق التمثيل أو الإنابة.

(1) جاء تعريف الخلافة بأنها: "خلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا". ويعرفها البعض الآخر بأنها: "نيابة عن صاحب الشريعة في حفظ الدين وسياسة الدنيا، فصاحب الشرع متصرف في الأمرين: أما في الدين فيمقتضى التكاليف الشرعية الذي هو مأمور بتبليغها، وحمل الناس عليها، أما سياسة الدنيا فيمقتضى رعايته لمصالحهم في العمران البشري". مقدمة ابن خلدون دار الرائد، لبنان، 1982، الطبعة الخامسة، ص 218.

وقد اختلف القائلون بوجود الخلافة حول أساس هذا الوجوب، فمن قائل بأنها أصل من أصول الحكم في الإسلام وأنها من فروض الكفاية التي لا يسقط إلا بقيام من هو أهل لها، ومنهم من اعتبرها ركن الدين وقاعدة الإسلام ولا يجوز لنبي إغفاله ولا تفويضه إلى الأمة، بل يجب عليه تعيين الإمام لهم. انظر في هذا:

- أبو الحسن علي الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مكتبة الحلبي، مصر، 1993، ص 65.

- أبو يعلى الفراء: الأحكام السلطانية، مطبعة الحلبي، 1987، ص 19.

- محمد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، مصر، 1984، ص 413.

- فاضل عباس الحسب: الماوردي: في نظرية الإدارة الإسلامية العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان - الأردن، 1989، ص 23.

(2) وهو الفرض الذي لا يمكن أن يقوم به كل أفراد الأمة في وقت واحد، وإلا لزم منه إشغال الأمة بالقيام بواجب واحد دون بقية الفروض.

- الفلقشندي: مآثر الإنافة في معالم الخلافة، الجزء الأول، ص 31، 32.

- محمد رأفت عثمان: الإمامة العظمى في الفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، 1974، ص 45، 46.

- عباس محمود العقاد: عبقريّة الصديق، دار المعارف، مصر، 1966، ص 28.

- عبد الغني بسيوني: الجانب الإنساني في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 174.

(3) مصطفى أبوزيد فهمي: فن الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 346.

- مصطفى أبوزيد فهمي: الإدارة العامة، الجزء الثاني، الدار الجامعية، مصر 1991، ص 437.

وعلى هذا الأساس تمت خلافة أبي بكر الصديق وأصبح صاحب السلطة الشرعية في الدولة بحيث لا يجوز لغيره أن يمارس أي سلطة عامة إلا بمقتضى تفويض منه،⁽¹⁾ وقد تنوعت حاجات الدولة وتعددت مطالبها، الأمر الذي جعل ما يصدر من الخليفة من تفويضات متنوعا بحسب الأحوال.⁽²⁾

وتشمل سلطات الخليفة في هذا الصدد، ضمان الأمن الداخلي والخارجي وإدارة الدولة، يعاونه في ذلك الشرطة والجيش عن طريق قواد يعينهم على رأس كل منهما، وقد يرأس نفسه إحداهما، وإلى جانب الولاية عماله على أقاليم الدولة المختلفة الذين كانوا يديرونها بتفويض منه.⁽³⁾

وكان أبو بكر الصديق يفوض السلطة والمهمة المناسبة لأدائها، ثم يراقب المفوض إليه، إن أحسن أمده بالتأييد، وإن أساء قومه وسدده وإن أساء عمدا عاقبه وعزله.

ومن ذلك بعثه أسامة بن زيد لتأديب القبائل المتمردة على الحدود فأحسن أداء مهمته، لذلك كانت معاونة أبي بكر له، وشدّ أزره ووقوفه ضد المعارضين في قيادته، كما أنه يحتفظ لنفسه ببعض السلطات لا يفوض فيها أحدا. من ذلك ما حدث من رده من حاول من بني عبس وذبيان إعفاءهم من الزكاة، فخرج إليهم بنفسه، وطهر نجدا منهم⁽⁴⁾ وكان يراعي في من يعهد إليه بإحدى مهامه، أن يكون كفأ لهذه المهمة، ذا مقدرة على إنجاز ما فوض فيه، ومن ذلك تكليف "زيد بن ثابت الأنصاري" بتتبع القرآن وجمعه، فأتّم المفوض إليه مهمته، وتمّ جمع القرآن الكريم.⁽⁵⁾

الفرع الثاني

التفويض الإداري في عهد الفاروق عمر بن الخطاب

في عهد عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) فرضت أحوال الدولة الإسلامية المركزية في الحكم بل إن عمر قد سلك أسلوبا مركزيا فريدا، لا يكاد يذكر له مثيل في التاريخ.⁽⁶⁾ ولعل ذلك كان مفروضا عليه، لتثبيت دعائم الإسلام التي امتدت دعوته إلى آفاق بعيدة.

إلا أنه رغم ذلك فلم يحيل هذا بين عمر وبين تفويض الكثير من سلطاته إلى الولاية، وحكام الأقاليم التابعة للدولة الإسلامية، وكان يفوض إليهم أن يتصرفوا في مواجهة المواقف بما يقضي به الحال⁽¹⁾ أو

(1) محمد ضياء الدين الرئيس: المرجع السابق، ص 178.

(2) د. سيدة إسماعيل الكاشف، مصر في عهد الولاية من الفتح العربي إلى قيام الدولة الطولونية، مجموعة ألف كتاب، ص 51، 241.

(3) سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 284.

- Voir Sanhoury Abde ElRezak: Khalifa. Thèse. Paris, 1926. P. 7

(4) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 154-155

(5) عبد الفتاح شحاتة: تاريخ الأمة العربية، دراسات في عصر الخلفاء الراشدين، الجزء الأول، ص 52.

- عبد الفتاح شحاتة: المرجع السابق، ص 54.

- عبد الفتاح حسن: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 174.

(6) سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 289.

- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 174.

يحدد لهم أسلوب العمل وقواعده، إما في صورة كتاب خاص، أو توجيهات عامة يشهدها جمع من المسلمين؛ من ذلك أنه إذا استعمل عاملاً كتب له كتاباً، وأشهد عليه رهطاً من المهاجرين والأنصار اشترط عليه "ألا يركب برزونا، ولا يأكل نقياً ولا يلبس رقيقاً، ولا يغلق بابه دون حاجة المسلمين. ثم يشيعه ويقول له: (إني لم أسطك على دماء المسلمين ولا على أبشارهم، ولكني استعملتك لتقيم فيهم الصلاة وتقسم فيهم، وتحكم بينهم بالعدل، وتقضي بينهم بالحق، ولا تجلد العرب فتذلها، ولا تجهلها فتفتنها، ولا تجعل عليها فتحرمها وجود القرآن، وأقل الرواية عن رسول الله - صلى الله عليه وسلم- واتق الله، وإني شريكك، فانطق). " فكان يتحمل المسؤولية مع التفويض.⁽²⁾ وكان عمر يرجع إلى أصحابه وناصحيه عندما يريد أن يفوض جزءاً من مهامه إلى أحدهم. وقال لأصحابه: "أشيروا علي، ودلوني على رجل استعمله في أمر قد هممتي، فقال ما عندكم، فإني أريد رجلاً إذا كان في القوم وليس أميرهم، كان كائنه أميرهم، وإذا كان فيهم وهو أميرهم، كان كائنه واحد منهم"، فقالوا نرى لهذه الصفة "الربيع بن زياد الحارثي" فنشير على أمير المؤمنين به. فأحضره، وولاه. فكان موفقاً في عمله، فشكر عمر لمن أشاروا عليه بتوليته.⁽³⁾

وكان ميزان الاختيار هو الكفاءة، والمقدرة، والخبرة والميران وتحمل المسؤولية. كل هذه الصفات كانت تسيطر على عمر في اختيار أعوانه، ومساعديه في سياسة الدولة.⁽⁴⁾

من هذه التطبيقات العمرية الفريدة في التاريخ الإسلامي، تبين لنا كيف كان عمر يفوض عماله ويسند لهم جزءاً من مهامه، ثم يتبعهم ويراقبهم، مراقبة شديدة، ويحاسبهم على أعمالهم.⁽⁵⁾

الفرع الثالث

تطبيقات التفويض الإداري في عهد عثمان بن عفان (رضي الله عنه)

سار عثمان بن عفان في إدارة الدولة الإسلامية على سنة الرسول صلى الله عليه وسلم، وطريقة الخليفين من قبله، فكان يستخدم التفويض، ويحدد للولاة وأمراء الأمصار، أسلوب العمل والقواعد التي ينبغي عليهم إتباعها. فقد كتب مرة إلى عماله نشرة دورية بتعبير العصر الحديث، جاء فيها قوله: "أما بعد

(1) عبد الفتاح علي شحاتة: المرجع السابق، ص 40، 56، 134، 207.
- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 156.

(2) سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 289.
- القطب محمد طبلية: نظام الإدارة في الإسلام، دار الفكر، القاهرة، 1978، ص 77.

(3) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، الجزء الأول، ص 118.
- سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب، المرجع السابق، ص 134.

(4) كان عمر يقول "إني لأتخرج أن أستعمل الرجل وأنا أجد أقوى منه" انظر في ذلك:
- يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 157.

(5) سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب، ص 116.

فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، وليوشكن أنمتكم أن يكونوا جباة وليصيروا رعاة، فإذا عادوا كذلك، انقطع الحياء، والأمانة، والوفاء، ألا وإن أعدل السيرة أن تنظروا في أمور المسلمين وفيما عليهم، فتعطوهم مالهم، وتأخذوهم بما عليهم، ثم تعتنوا بالذمة فتعطوهم الذي لهم وتأخذوهم بالذي عليهم، ثم العدو الذي تنتابون فاستفتحوا عليهم بالوفاء".⁽¹⁾

ومن ذلك عزله لسعد بن أبي وقاص، عامله على الكوفة، عندما اقترض منه عبد الله بن مسعود مالا من بيت مال المسلمين، فأقرضه إياه، فلما تقاضاه لم يتيسر عليه إرجاعه، فارتفع الحديث بينهما حتى استعان عبد الله ببعض من الناس على استرجاع المال، واستعان سعد بجمع من الناس على تأجيله فافترقوا، وجعل بعضهم يلوم سعدا، والآخر يلوم عبد الله، وبلغ ذلك الخليفة، فغضب غضبا شديدا، وانتزع المال من سعد وعزله، واستعمل الوليد بن عتبة بدلا منه.⁽²⁾

وهكذا كان الخليفة الثالث يفوض بعضا من سلطاته إلى عماله، ثم يراقبهم، ويتتبعهم فإن أحسنوا أمدهم بعونه وتأبيده، وإن أخطئوا حاسبهم، وربما عزلهم.

الفرع الرابع

تطبيقات التفويض الإداري في عهد الخليفة علي بن أبي طالب

لقد تولى علي ابن أبي طالب الخلافة في فترة صعبة، إثر مقتل عثمان بن عفان، ورأى من واجبه أن يسرع بعزل الولاة الذين نصبهم عثمان، ولم يقبل نصيحة من نصحوه بتأجيل ذلك حتى يستقر له الأمر وولى أقاربه مكانهم، وفوض لهم سلطات واسعة، وقد أحسن الاختيار من جهة وجعل الصالح العام هدفه من جهة أخرى، ثم راقب ولاته مراقبة شديدة بالرغم من قرابتهم منه، ومع هذا لم يستتب له الأمر طويلا ولم يقبل معاوية في الشام العزل، وحدثت الحروب، والاضطرابات والتي انتهت بقتل علي كرم الله وجهه.⁽³⁾

المطلب الثالث

تطبيقات التفويض في العصور اللاحقة : التأصيل الفقهي للتفويض

مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية شرقا وغربا، ولم يعد باستطاعة الخليفة أن يشرف بنفسه على هذه الأرجاء المتباعدة، فقام بتعيين الولاة من قبله على الأقاليم المفتوحة، وكان يراقب أعمالهم، بعدها

(1) محمد حسنين هيكل: عثمان بن عفان، دون ذكر دار النشر، 1960، ص 59.

(2) الإمام الطبري: تاريخ الأمم والملوك، الجزء الثالث، ص 311.

(3) محمد القطب طبلية: نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، المرجع السابق، ص 77.

أنشئت الدواوين في عهد الخليفة الثاني،⁽¹⁾ وعهد لكل ديوان بشأن من شؤون الدولة، وكذلك أنشئت الوزارات في العهد الأموي، وبلغ التنظيم الإداري مستوى رفيعا من الدقة في عهد الدولة العباسية.

وكان منصب الوزير أوضح مما سبق، ولكنه كان غير محدد العمل، فهو أحيانا مع الخليفة يشاوره في أمور الدولة كلها -الوزير المستشار حاليا- وأحيانا يعاونه في إدارة الأقاليم فيسند إليه أمره، ويؤليه شؤون حكمه ويسمى أيضا وزيرا، وكان الوزير يلي الخليفة في السلطات.⁽²⁾

وهكذا يتضح أن الخليفة كان يستعين في إدارة شؤون الدولة بالوزراء، الذين كانوا يؤلون السلطات من بعده مباشرة، وكانت سلطاتهم شبه مطلقة، وذلك لأن الإدارة في العصر الأموي انتظمت واتضحت بعض الشيء، فلم يعد الوزير مجرد مشاور للخليفة، ولكنه كان يقوم بعمل مستقل عن الدواوين الخمسة التي ظهرت في ذلك الوقت، وهي ديوان الجند، ديوان الخراج، ديوان الرسائل، ديوان الخاتم وديوان البريد.

وقد اشتهر من الأمويين، معاوية بن أبي سفيان الذي كان داهية عصره، وخليفة اهتم بالشورى فما كان يصدر في المهمات إلا عن مشورة، وكان له ولآل بيته مجالس يعقدونها في المسجد الجامع⁽³⁾ تدور بحوثها حول سياسة البلاد وحكمها، وقد أحسن معاوية اختيار عماله، واصطفاهم من ذوي الكفاءة، والعقل، وحسن التدبير، فأخلصوا له، وآزروه حتى سارت شؤون دولته على أحسن وجه.⁽⁴⁾

وقد بلغ التنظيم الإداري مستوى رفيعا من الدقة، في عهد الدولة العباسية بمساعدة العناصر الفارسية، وزادت أعداد الدواوين، وبالتالي زادت مهام الخليفة، الأمر الذي اضطر معه إلى أن يفوض ببعض سلطاته لمعاونيه.⁽⁵⁾ وظهر لأول مرة تقسيم الوزارة إلى نوعين، وزارة تفويض ووزارة تنفيذ، وأصبح تقليدا متبعا في هذا العصر، واشتهرت أسر معينة بتوليها للوزارة كأسرة البرامكة في عهد هارون الرشيد.⁽⁶⁾

(1) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 226.
- يوسف الثلب: المرجع السابق، ص 160.

(2) يقول ابن خلدون ي دولة بني أمية: "حينما استفحل الملك بعد ذلك؛ ظهر المشاور والمعين في أمور القبائل، والعصائب واستتلافهم، وأطلق عليه اسم الوزير، وبقي أمر الحسبان في الموالي النعميين واتخذ للسجلات كاتب مخصوص يحوطه على أسرار السلطان أن تشتهر فتنفسد سياسته مع قومه، ولم يكن بمثابة الوزير... هذا في سائر دولة بني أمية، فكان النظر للوزير عاما في أحوال التدبير والمفاوضات وسائر أمور الحمایات، المطالبات وما يتبعها من النظر في ديوان الجند وفرض العطاء وغير ذلك"، انظر في هذا: عبد الرحمن بن خلدون: المقدمة، فصل 35، ص 208.
- محمد كرد علي: الإسلام والحضارة، الجزء الثاني، ص 147-156.

(3) المقصود بالمسجد الجامع: "هو الذي يؤدي فيه الإمام أو نائبه صلاة الجمعة، أو يحكم بأنه مسجد الجمعة، مكل جامع مسجد ولا عكس"، شرح مختصر خليل الجزء الثاني، ص 158.

(4) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، المرجع السابق، ص 148.
- يوسف الثلب: المرجع السابق، ص 162.

(5) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 176.
- محمد جمال الدين سرور: الدولة الفاطمية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 141
- عبد الرحمن بن خلدون: المقدمة، المرجع السابق، ص 235، 243.

(6) مصطفى الرفاعي: الإسلام نظام إنساني، دار المعارف، القاهرة، 1964، ص 153، 155.
- Dominique Sourdel: Le vizira abbasside (749 a 936, Damas 1959, p 10-11.

غير أن نفوذ الوزراء تزايد في العصر الفاطمي الثاني، نتيجة ضعف سلطة الخليفة وأصبحت الوزارة وزارة تفويض، واستقل أمر الوزير حتى أصبح تعين، وعزل الخليفة نفسه يتم وفقا لمشئته الوزير.⁽¹⁾ ودخلت الدولة الإسلامية في عصر الانقلاب الوزاري بتولي رجال السيف مهام وزارة التفويض، وسلب الخليفة سلطته، واستأثر بكل السلطات تاركا له المظاهر الاسمية فقط. فكان يرجع لأمر الجيوش أمر السلم والحرب وجميع إدارة الدولة.

يتضح مما سبق، أن رئيس الدولة الإسلامية -الخليفة- يلزم له الالتجاء إلى تفويض جانب من سلطاته واختصاصاته العديدة، التي تتركز في يده بصفته نائبا عن الأمة، ووكيلها في إدارة شؤونها، وفقا لأحكام القرآن والسنة المطهرة.⁽²⁾

المطلب الرابع

أسس التفويض الإداري في النظام الإسلامي⁽⁵⁾

رأينا أن رئيس الدولة الإسلامية، يتولى منصبه بناء على اختيار من أهل الاختيار، ثم مبايعة عامة من الأمة له، ليكون خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم في حراسة الدين، وسياسة الأمة. وتعتبر هذه البيعة بمثابة وكالة، أو تفويض من الأمة الإسلامية له في النهوض بشؤونها الدينية والسياسية، ولهذا فإن السلطة التنفيذية تتركز في يده، ولا يضطلع أحد بشيء منها إلا بتفويض منه، وأن هذه التفويضات كانت تصدر عن أسس عامة، تضمنتها تصرفات الخليفة، والتي كانت تصدر في الغالب بعد شورى الصحابة، كما تضمنتها أيضا خطبه وكتبه إلى المعاونين - عامليه - إلى أن دون عمر بن الخطاب الدواوين، فظهر بعض هذه القواعد في شكل كتابي مسجل، كما ظهرت في كتابات الفقهاء،⁽⁴⁾ وفي تصرفات الخليفة وعرف الجهة التي كان يتم فيها التصرف، وكانت قمة السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية تتكون من.

1 - الوزراء

2 - الأمراء في الأقاليم

(1) عطية مصطفى مشرفة: نظام الحكم في مصر في عهد الفاطميين، القاهرة، 1948، ص 120.

(2) عبد الغني بسيوني: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 105.

(5) الإسلام لغة مصدر أسلم وهو يأتي بمعنى خضع واستسلم وبمعنى أدى، يقال أسلمت الشيء إلى فلان إذا أدبته إليه، وبمعنى دخل في السلم وهو الصلح والسلام، وتسميته دين الحق إسلاما يناسب كل معنى من معاني الكلمة في اللغة، والإسلام بمعنى هو التسليم لله، وبتفويض الأمر كله إليه، وهو أيضا الاستسلام والانقياد لجلال الله وعظمته، انظر في هذا تفسير المنار للشيخ رشيد رضا، دار الشعب للطباعة، الجزء الثالث، ص 211.

- عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظم السياسية وفي الإسلام، مرجع ساب، ص 149.

أما النظام الإسلامي، فهو مجموع الأصول والمبادئ التي فرضها القرآن، وقررتها السنة الصحيحة المطهرة في تنظيم شؤون الحكم، تلك الأصول والمبادئ التي طبقت في صدر الإسلام تطبيقا واقعا مستقيما، انظر في هذا - محمد عبد الله العربي: نظام الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، لبنان، 1984، ص 23.

(4) وخاصة في كتاب الأحكام السلطانية لأبي الحسن الماوردي، ونفس الكتاب بنفس العنوان والموضوع للقاضي أبي يعلى الفراء، وهما كتابان متشابهان سواء في تبويب الموضوعات أو في الصياغة أو في الأفكار ما عدا بعض الاختلافات الطفيفة والراجح أنه للإمام

- الماوردي - من تحقيق محمد سليمان داود وفؤاد عبد المنعم أحمد.

3 - بعض الوظائف الإدارية الكبيرة المتخصصة، كإمارة الصلاة، وإمارة الجهاد، وولاية القضاء، وولاية المظالم... الخ، وكان التعيين في هذه الوظائف يتم بالتفويض، أو للتنفيذ⁽¹⁾، وكانت السلطة أساساً تنبع من الخليفة ويقوم بتوزيعها على معاونيه، وأن كل منهم وبخاصة المفوضون منهم، كان يختصّ بجزء منها فقط، وعلى ذلك فقد كان التفويض من حيث المبدأ جزئياً.⁽²⁾

وكان التفويض ينتهي بانتهاء سلطات الأصيل من حيث المبدأ، وأحياناً كان يظل رغم انتهاء وظيفة الأصيل، إذا تحدد مسماه في النص⁽³⁾

وعليه؛ يمكن إجمال هذه القواعد الخاصة بالتفويض، في النظام الإسلامي كما يلي:

- 1 - إن التفويض يتم بمقتضى عقد خاص، أو إذن.
- 2 - إن التفويض لا يكون إلا جزئياً، ولا يجوز التفويض الكلي.
- 3 - كما أن للمفوض إليه اختصاصات محددة بالعناصر الثلاثة - الموضوعي، المكاني والزمني -.
- 4 - يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة، كما لو كان يمارسها الأصيل، وإن كان يخضع لإشرافه ورقابته.

ومن كل ما تقدم، يمكن القول أن قواعد، وأسس التفويض في النظم الإسلامي كما يلي:

أ- التفويض يتم بمقتضى عقد خاص أو إذن:

بانعقاد الخلافة يتم التفويض بمقتضى عقد خاص، أو إذن نتيجة لقعد البيعة، فيصبح الخليفة صاحب السلطات الشرعية في الدولة، بحيث لا يجوز لغيره أن يمارس أية سلطة عامة إلا بمقتضى تفويض خاص منه.⁽⁴⁾

ب- التفويض بجزء من الاختصاصات.

ويؤسس الفقهاء المسلمون استعانة الخليفة بأعوان له في الحكم، على ما جاء في القرآن الكريم،

مما قصّه الله عن نبيه موسى عليه السلام: (وَاجْعَلْ لِّي زَويًا مِّنْ أَهْلِي).⁽⁵⁾

ومن ذلك، يتبين أن الخليفة يستعين بعدد من الأعوان، كالوزراء، والأمراء، والولاة، ووزراء التفويض، ووزراء التنفيذ⁽⁶⁾ وغيرهم، ويفوضهم بجزء من اختصاصاته، ولا يتصور أن يفوض أي واحد منهم بكل اختصاصاته، بل يحتفظ لنفسه بسلطة الإشراف، والرقابة، أي سلطات الإدارة العليا بالمفهوم

(1) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 165 وسوف نتطرق في الفصل الموالي لوزارة التفويض بالتفصيل.

(2) سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 390.
- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 180، 181.

(3) يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 166.

(4) مصطفى الرافي: الإسلام نظام إنساني، المرجع السابق، ص 42.

(5) الآية 29 من سورة طه.

(6) كان الولاة في أول الأمر يسمون عمّالاً، وهي تسمية تدل على أن متوليها ليس مطلق السلطة، ثم سموا بعد ذلك بالولاة، وهي تسمية تدل على النفوذ والسلطان، ثم أطلقت عليهم تسمية أمير، وهذا يدل على تطور سلطانهم نحو الازدياد، انظر في هذا:
- حسن إبراهيم حسن، عادل إبراهيم حسن: النظم الإسلامية، المرجع السابق، ص 220.
- محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 182.

المعاصر.⁽¹⁾ وذلك عن طريق مراسلين خاصين له، يطلق عليهم "أصحاب البريد" وللولاة نفس النظام لمراقبة عمال الأقاليم.⁽²⁾

ج- : تحديد الاختصاصات المفوضة:

بعد تقليد الخلية، أو الوالي لوزير التفويض، أو غيره من معاونين الذين يفوضهم ببعض سلطاته، يقوم بتحديد الاختصاصات المفوضة، ويكون ذلك إما مشافهة بينهما في مجلس الخلافة، أو بكتاب خاص، وفي كلتا الحالتين يتبين إن كان المعني مفوضاً في الإدارة أم منفذاً.⁽³⁾ وكان تفويض التفويض، أو التفويض الفرعي غير جائز، إلا إذا أذن بذلك كما جرى عليه العرف بذلك فيما يخص وزراء التفويض الذين يجوز لهم التفويض في بعض اختصاصاتهم حيث يؤذن لهم بذلك.⁽⁴⁾

المبحث الثاني

التنظيم الوزاري - وزارة التفويض في النظام الإسلامي -

من خصائص الشريعة الإسلامية⁽⁵⁾ أنها دين ودولة، أو عقيدة وشريعة، وهذا يعني أنها طبقاً لمصدريها الرئيسيين، الكتاب والسنة، تتضمن من ناحية أولى العقيدة من إيمان بالله ورسوله وليوم الآخر والصلاة والصيام والزكاة، وحج البيت الحرام، كما تتضمن من ناحية ثانية أحكام الدولة وشؤون المعاملات في الدنيا، كالمسائل الدستورية، والتشريعية، وأحكام الأسرة، والميراث، والمعاملات بين الأفراد. وقد أورد

⁽¹⁾ يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 166.

⁽²⁾ وقد أشار الماوردي لهذه الرقابة بقوله: "إن على الخليفة أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال، ولا يعول على التفويض، متشاعلاً بلذة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح"، انظر الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 26.

⁽³⁾ الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 24.

⁽⁴⁾ محمد إبراهيم الوالي: نظرية التفويض، المرجع السابق، ص 190.

⁽⁵⁾ محمد بن عبد الله الشيباني: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض، 1991.

القرآن الكريم في شأن الدولة والمعاملات والأحكام الدستورية والتشريعية مبادئ عامة كلية دون الدخول في التفاصيل، حتى تكون مبادئ الشريعة صالحة لكل زمان ومكان، فلم يلجأ القرآن الكريم للتفاصيل إلا في أمور لا تحتاج إلى تأويل أو تغيير، مثل الحدود في بعض الجرائم الكبرى، وأحكام الميراث⁽¹⁾.

وإذا كان الإسلام دين ودولة أو دين وسياسة الدنيا، فلا بد إذن ومنطقياً، أن تكون لهذه الدولة جهازها الإداري العام الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة الإسلامية التي يضعها الخليفة بمشورة أهل الحل والعقد، وذلك تطبيقاً لمبادئ ونصوص القرآن الكريم، والسنة المطهرة، وتطبيقاً لما يقضي به الاجتهاد البشري بما لا يعارض مبادئ القرآن والسنة⁽²⁾.

ومن هذا سوف نقتصر في بحثنا هذا على نظام الوزارة وعلى وجه الخصوص وزارة التفويض لما لها من علاقة بموضوعنا -التفويض- والذي قبل أن نبحت عن مفهومه لا بد أن نبين الأصل اللغوي الذي اشتق منه هذا اللفظ، ولكن بإيجاز، وبالقدر الذي يساعدنا على استجلاء مفهومه، ثم نتطرق لشروط وزير التفويض، وكيفية تعيينه وعزله، والاختصاصات النوعية المنوطة به، والفارق في المهام بينه وبين وزير التنفيذ، ثم نختم بتقييم وزارة التفويض في النظام الإسلامي .

وبناء عليه ، فهذا المبحث ينقسم إلى المطالب الأربعة التالية:

المطلب الأول: مفهوم وزارة التفويض وشروط توليها.

المطلب الثاني: كيفية تعيين وزير التفويض.

المطلب الثالث: اختصاصات وزير التفويض .

المطلب الرابع: تقييم نظام التفويض في الإسلام .

المطلب الأول

مفهوم وزارة التفويض وشروط توليها

اختلف في بيان اشتقاق اسم الوزارة، واصطلاح الوزير على ثلاثة أوجه:

أولها: أنه مأخوذ من يؤزر (بكسر الواو وسكون الزاي) وهو الثقل، لأنه يحمل عن الخليفة - الرئيس - أثقاله.

والثاني: أنه مأخوذ من الوزر (بفتح الواو، والزاي) وهو الملجأ، ومن ذلك قوله تعالى:

⁽¹⁾ محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، الفتح للطباعة ونشر، مصر، 1992، ص 58.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 61، 72.

(كَلَّا لَا وَزَرَ).⁽¹⁾

وأخيراً: أنه مشتق من الأزر، وهو الظهر، لأن الخليفة يقوى بوزيره كقوة البدن بالظهر.⁽²⁾

ويرى العلامة ابن خلدون: "أن الوزارة مأخوذة من الموازنة، وهي المعاونة، أو من الوزر، وهو الثقل كأنه يحمل مع مفاعله أوزاره، وأثقاله، وهو راجع إلى المعاونة المطلقة".⁽³⁾

وقد جاء في القرآن الكريم ذكر المنصب بالاسم في دعاء موسى عليه السلام لربه:

(وَجْعَلْ لِّي وَزِيْرًا مِّنْ أَهْلِي ، هَارُونَ أَخِي ، اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي ، أَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي).⁽⁴⁾

ذكر رسول الله -صلى الله عليه وسلم اسم الوزير في أحاديثه الشريفة، فعن عائشة أم المؤمنين رضي الله عنها قالت: قال رسول الله (ص): "إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق، إن نسي ذكره، وإن ذكر أعانه، وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء، إن نسي لم يذكره، وإن ذكره لم يعنه".⁽⁵⁾

والوزارة كما يقول ابن خلدون: "هي أم الخطط السلطانية والرتب المملوكية، لأن اسمها يدل على مطلق الإعانة، فطبيعة الوزير أن يعاون الخليفة في شتى الأمور كالنظر في شؤون الجند، والسلاح وسائر أمور المال والإدارة وغيرها".⁽⁶⁾

وهي بهذا الشمول تفوق المناصب الأخرى⁽⁷⁾

ومع ذلك لم يظهر تقليد الوزارة في الدولة الإسلامية إلا في مرحلة متأخرة، وإن كان المنصب ومسؤولياته قد عرف قبل ذلك، وبالتحديد منذ عهد الخلفاء الراشدين، حيث كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقوم بمهمة الوزير الأول لأبي بكر الصديق رضي الله عنه.⁽⁸⁾

ولم يصبح المنصب تقليداً إلا في عهد الدولة العباسية، حيث اشتهرت أسر معينة بتوليها له.⁽⁹⁾

(1) الآية 10 من سورة القيامة.

(2) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 25.
- أبو يعلى الفراء: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 29.

(3) عبد الرحمن بن خلدون: المقدمة، دار لرائد العربي، 1982، الطبعة الخامسة، ص 236.

(4) الآيات 29 إلى 32 من سورة طه
- إسماعيل البدوي: نظام الوزارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1994، ص 18.

(5) رواه أبو داود بإسناد صحيح على شرح مسلم، انظر الإمام النووي: رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين، دار العلم للملايين، لبنان، ص 241.

(6) عبد الرحمن بن خلدون: المرجع السابق، ص 165 وما بعدها.

(7) أحمد شلبي: موسوعة النظم والحضارة الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، 1974، ص 128.

(8) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 107.
- عمر الشريف: نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة - دار الشباب للطباعة والنشر، 1987، ص 25 وما بعدها.

(9) كان الخليفة هارون الرشيد يفوض إلى أمير الأمراء - الوزير الأول بالمفهوم الحديث - صلاحيات واسعة، بحيث يقلده رسمياً أمور الدولة وقد قلد يحيى بن خالد البرمكي الوزارة قائلاً له: "أفوض إليك ما وكل الله تعالى إلي من أمور الرعية في شرق الأرض وغربها، وتدبيرها في جميع جهتها، سواء خاصتي وأسبابي وما وراء بابي، فتولى ذلك مستخيراً بالله تعالى". انظر في هذا: - خير الدين الزركلي، قاموس الأعلام، الجزء 9، ص 177.

كما احتل وزراء الدولة الفاطمية في مصر مكانة رفيعة، ولكنهم كانوا وزراء تنفيذ فقط في العصر الأول، ثم قويت شوكتهم وأصبحوا وزراء تفويض.⁽¹⁾

وبناء على ذلك ذكر كل من الماوردي وابن خلدون وغيرهما من الفقهاء والمؤرخين بأن الوزارة نوعان أو ضربان : **وزارة تفويض**، و**وزارة تنفيذ**، وبينوا الشروط الواجب توافرها في من يتولاها، والاختصاصات التي يضطلع بها المتولي لكل منهما.⁽²⁾

لكن ما يهمنا نحن في هذا البحث هي وزارة التفويض.

وهي أن: **"يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده"**.⁽³⁾

وتشتمل الوزارة على لفظين: عموم النظر، والنيابة، فإذا اقتصر به على عموم النظر دون النيابة لم تتعد به الوزارة، وإن اقتصر به على النيابة لم تتعد أيضا، فإن جمع بينهما انعقدت.⁽⁴⁾

ويعلل الفقهاء المسلمون وزارة التفويض بقياس الخلافة على النبوة، حيث دعا موسى عليه السلام ربه -جل شأنه- أن يجعل أخاه هارون وزيرا له يشد به أزره، ويشركه في أمره، فإذا جاز ذلك في النبوة، كان في الإمامة - الخلافة - أجوز.⁽⁵⁾

وكذلك: لأن ما يوكل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرته جميعه، إلا بالاستئابة ونيابة الوزير المشارك له في التدبير، أصلح في تنفيذ الأمور، من تفرده بها يستظهر به على نفسه، وبها يكون أبعد من الزلل، وأمنع من الخل.⁽⁶⁾

ويتطلب الفقهاء أن تتوافر في من يعين وزيرا للتفويض الشروط الواجب توافرها في الإمامة، ما عدا شرط النسب، أي أنه يشترط في وزير التفويض: العدالة على شروطها الجامعة، والعلم المؤدي إلى الاجتهاد في النوازل والأحكام، وسلامة الحواس من السمع والبصر واللسان، ليصح معها مباشرة ما يدرك بها، وسلامة الأعضاء من نقص يمنع عن استيفاء الحركة وسرعة النهوض، والرأي المفضي إلى سياسة الرعية وتدبير المصالح، والشجاعة والنجدة المؤدية إلى حماية البيضة، وجهاد العدو.

زيادة على ذلك فإنه يحتاج إلى شرط زائد على شرط الإمامة، وهو أن يكون من الكفاية فيما وكل إليه من أمر الحرب والخراج خبرة بهما، ومعرفة بتفاصيلهما، فإنه مباشر لهما تارة ومستنيب فيهما أخرى... وهذا الشرط مدار الوزارة وبه تنظيم السياسة.⁽¹⁾

- محمد سفر الزهراني: نظم الوزارة في الدولة العباسية، مؤسسة الرسالة، مصر، 1986، ص 24.

(1) محمد جمال الدين سرور: الدولة الفاطمية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 141.

(2) عبد الحميد متولي: مبادئ نظم الحكم في الإسلام، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، مصر، 1978، ص 229.

(3) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 23.

(4) أبو يعلى الفراء: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 29.

(5) نفس المرجع.

(6) الماوردي: ذات المرجع.

هذه أهم شروط وزير التفويض، ولكن ما هي الكيفية التي يتم تعيينه بها، أو الصيغة التي يصحّ بها تقليد وزير التفويض؟

المطلب الثاني

صيغة قرار تعيين وزير التفويض

لقد نشأت وزارة التفويض عندما ضعف سلطان الخليفة، واستبد الوزراء بالسلطة، فتحوّلت الوزارة من وزارة تنفيذ إلى وزارة تفويض. وأصبح الوزراء يقلدون وظائفهم بمقتضى تعبيرات خاصة، تصدر عن الخليفة، تنبئ عن تعيينهم لهذا النوع من الوزارة، كقول الخليفة للوزير: "قد استوزرتك تعويلا على نيابتك، أو فوضت إليك الوزارة"⁽²⁾ وغيرها من العبارات، ويذهب الماوردي إلى اعتبار هذه الصيغ بأنها من العقود العامة، التي يباشرها الخلفاء وملوك الأمم، ولا يراعى فيه ما يراعى في العقود الخاصة من شروط.⁽³⁾

وقد ذهب بعض الفقهاء المحدثين⁽⁴⁾ إلى اعتبار تولية الخليفة لوزير التفويض بمثابة عقد من نوع خاص، أطلق عليه اسم عقد التفويض، وأنه يتميز بخصائص ذاتية، وأن الإمام حين يقعد هذا العقد إنما يعقده بالنيابة عن الأمة، لا عن نفسه، وأنه يقلد هذا الشخص الذي يمنحه سلطة ما ليتصرف في حق من حقوق الأمة، وينتج عن ذلك أن السلطة التي تمنح بمقتضى هذا العقد تكون سلطة استقلالية، ومركز الذي يتولى الوزارة على هذا النحو يكون ثابتاً آمناً، ما دام قائماً بعمله على الوجه المعين، وانتهى إلى أن كل المقلدين للمناصب بعقود تفويض، يققون مع الإمام على قدم المساواة في أنهم جميعاً مؤدون لحقوق الأمة، وجميعهم ولاية، ولا تختلف ولايتهم عن ولايته في النوع، وإن كان بينهما اختلاف في الدرجة. ونعتقد مع الدكتور يوسف الشلب، والدكتور محمود حلمي بأن، تعيين الخليفة لوزير التفويض أقرب إلى تكليف بمهمة يؤديها الوزير نيابة عن الخليفة، أو التعيين في إحدى الوظائف العامة بتعبير العصر الحديث، وهو ما يقارب تعبير -التقليد- الذي كان سائداً في ذلك العصر. منها -أي المهمة- من العقد، وذلك بما اشتمل عليه من شروط التعيين والعزل.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ الماوردي: المرجع السابق، ص 23.
- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 109.
- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 177.

⁽²⁾ انظر الإمام الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 23، ومن هذه العبارات "قد قلدتك نيابة عني، أو نب عني، أو فوضت إليك وزارتي، أو أفوض إليك الوزارة" وهذا التعبير الأخير أفخم تعبير عقدت به وزارة التفويض وأوجزه.

⁽³⁾ نفس المرجع ونفس الصفحة.

⁽⁴⁾ ضياء الدين الرئيس: النظريات السياسية الإسلامية، الطبعة الرابعة، 1967، ص 214.
- محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام، المرجع السابق، ص 283.
- محمد سلمان الطماوي: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 40.
- يوسف الشلب: المرجع السابق 176.

⁽⁵⁾ انظر كل من:

ونرى مع الدكتور محمود إبراهيم الوالي، أن الفارق بين وزير التفويض وبين الخليفة ليس فارقاً في الدرجة، وإنما هو فارق في النوع.⁽¹⁾ وخاصة في مجال الإعفاء من الولاية، إذ يجوز للخليفة أن يطلب الإعفاء من الخلافة من الأمة، ولا يجوز ذلك لوزير التفويض، لأنه موظف عام بتعبير العصر الحديث. ويرى ابن خلدون أن إسناد وزارة التفويض كان لأمر واقع حين يستبد الوزير بالأمر ويغلب الخلفية على أمره، ثم يلجأ إلى طلب التفويض منه ليلبس تصرفاته ثوباً من الشرعية، فيضطر الخليفة إلى تفويضه ليحتفظ بالسلطة الاسمية بعد أن فقد السلطة الفعلية.⁽²⁾

غير أن التفويض لم يكن في جميع الحالات نتيجة ضعف في الخلافة، واستبداد الوزير بالأمر، بل دليل أن أول تفويض في تاريخ الدولة الإسلامية كان يحيى بن خالد البرمكي، الذي ولاه هارون الرشيد وفوضه أمور الدولة بغير أن يتغلب على الخليفة أو يستبد به، بل هي اختيارية من الخليفة، بل إن الخليفة هارون الرشيد قد عزله وسجنه في ما يعرف بنكبة البرامكة في التاريخ العباسي.⁽³⁾

والملاحظ أنه يوجد إلى جانب هذه الوزارة نوع آخر يطلق عليه إمارة الاستيلاء وهي نظام مستقل عن وزارة التفويض، وإن كان نوعية خاصة منهم، وهي حالة من حالات الولايات التي تعقد على اضطراب لأحد الولاة حين يستولي بالقوة على أحد البلاد، وينفرد بها، فبدلاً من شقاق الخليفة معه، يضطر بحكم الواقع إلى تقليده إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ويترك له تنفيذ الأحكام الدينية.⁽⁴⁾

وهو التفويض الفعلي بالمفهوم الحديث "Délégation de fait"

المطلب الثالث

اختصاصات وزير التفويض

لقد تولد عن سوابق الخلفاء العباسيين تقاليد في تحديد اختصاصات وزراء التفويض، وما يجوز لهم تفويضه من هذه الاختصاصات وما يمتنع عليهم ممارستها.

- يوسف الشلب: المرجع السابق، ص 175، 176.

- محمود حلمي: المرجع السابق، ص، ص 288.

(1) محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 185.

(2) "وصار الوزير إذا استبد محتاجاً إلى استنابة الخليفة إياه لذلك، لتصبح الأحكام الشرعية وتجيء على حالها... فانقسمت الوزارة حينئذ إلى وزارة تنفيذ وهي حال ما يكون السلطان قائماً على نفسه، وإلى وزارة تفويض، وهي حال ما يكون الوزير مستبداً عليه".

- عبد الرحمن بن خلدون، المقدمة، المرجع السابق، ص 239.

(3) محمود حلمي: المرجع السابق، ص 289.

- حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي، المرجع السابق، ص 197.

(4) الماوردي، أبو يعلى الفراء: الأحكام السلطانية، ص 25 و 37 وما بعدها. وللتفاصيل أكثر حول إمارة الاستيلاء وإمارة الاستكفاء والإمارة الخاصة، انظر:

- عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 110 وما بعدها.

- محمود حلمي: المرجع السابق، ص 288.

- نادية فركوس: تاريخ النظم، الجزء الثاني، النظم الإسلامية، أمكس للنشر، الجزائر، 1995، ص 62 وما بعدها.

وكقاعدة عامة يمارس الوزير المفوض جميع ما للخليفة من اختصاصات بصفته الرئيس الإداري الأعلى للدولة الإسلامية، سواء في تقليد الحكام والنظر في المظالم، أو الجهاد، أو غيرهما من الاختصاصات ما عدا ثلاثة أمور:

1 - ولاية العهد: إذ أن للإمام أن يعهد لمن يرى وليس ذلك لوزير التفويض.

2 - استعفاء الأمة: فله وحده أن يستعفي الأمة من الإمامة وليس للوزير ذلك.

3 - عزل الحكام والولاة: للإمام أن يعزل من قلده الوزير وليس للوزير أن يعزل من قلده الإمام.⁽¹⁾

وبخلاف هذه الأمور الثلاثة، فإن حكم التفويض إلى الوزير يقتضي جواز فعله وصحة نفاذه فيه فلا يجوز نقض ما نفذه باجتهاده في حكم ولا استرجاع ما فرقه برأيه من مال، أما ما يتعلق بتقليد الولاة وتجهيز الجيوش وتبرير الحروب، فإنه يجوز للإمام معارضتها، لأنه يستدرك ذلك من أفعال نفسه، فكان أولى أن يستدركه من أفعال وزيره.⁽²⁾

أما علاقة الوزير بالإمام -الخليفة- فإنها تتجسد في أمرين هامين يوضحان الفرق بين الإمامة والوزارة: أحدهما خاص بالوزير، وهو وجوب قيامه بمطالعة الإمام لما أمضاه من تدبير وما أنفذه من ولاية وتقليد حتى لا يستبد في النهاية بسلطة الإمام. والأمر الثاني يخص الإمام، إذ يجب عليه أن يتصفح أفعال الوزير وتدبيره للأمور ليُقر منها ما وافق الصواب ويستدرك ما خالفه، لأن تدبير الأمة إليه موكول على اجتهاده محمول.⁽³⁾

وبناء على ما تقدم يفترق وزير التفويض عن وزير التنفيذ في عدة أمور أساسية نجزها في:

1 - لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر في المظالم، ويمتنع ذلك عن وزير التنفيذ.

2 - يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاة، وليس ذلك لوزير التنفيذ.

3 - يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب، وليس ذلك لوزير التنفيذ.

4 - يملك وزير لتفويض التصرف في الأموال - أموال بيت الأموال - ولا يجوز ذلك لوزير التنفيذ.

5 - يجوز لوزير التفويض أن يوقع عن نفسه إلى عماله، وعمال الخليفة، ويلزمهم قبول توقيعاته، ولا يجوز أن يوقع عن الخليفة إلا بأمره، وليس لوزير التنفيذ أن يوقع عن نفسه، ولا عن الخليفة إلا بإذنه.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 109، 110.

(2) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 23.
- أبو يعلى الفراء: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 30.

(3) يوسف الشلب: لتفويض الإداري بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص 78، 79.
- الماوردي: المرجع السابق، ص 25، 30.
- طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 91.

6 - أخيرا يجوز للخفية أن يقدر أكثر من تنفيذ في وقت واحد كما يصح أن يقلد وزير تنفيذ بجوار

وزير لتفويض: "فيكون وزير التفويض مطلق التصرف، ووزير التنفيذ مقصورا على تنفيذ

ما وردت به أوامر الخليفة، ولا يجوز لوزير التنفيذ أن يولى معزولا ولا أن يعزل مولا".⁽¹⁾

وقد طرح السؤال حول مدى سلطات المفوض إليه في ممارسة الاختصاصات المفوضة ومدى

إشرافه الأصيل عليه؟ وهل يجوز للأصيل أن يمارس الاختصاصات السابق التفويض فيها؟

وذهب أغلب الفقه في هذا المجال إلى أن المفوض إليه يمارس الاختصاصات المفوض بها كالأصيل تماما، بل ذهب البعض إلى رفض وصاية الأصيل عليه في هذا الصدد، ومن ذلك ما جرى من حوار بين عمر بن الخطاب ومعاوية عامله على الشام، حيث أخذ عليه الخليفة بعض مظاهر الملك والترف التي لا يرضاها عمر، ومنها أنه يتخذ المراكب الفخمة ويتحجب عن الناس، ولكن بالرغم من اعتراف معاوية بما نسب إليه وتبريراته، ولكن عمر قال له : "إن كنت صادقا، فإنه رأي لبيب، وإن كنت كاذبا فإنها خدعة أريب، فلا أمرك ولا أنهاك".⁽²⁾

يفهم من هذا الكلام أن المفوض الأصيل لا يجوز له ذلك، ويتبين من كتابات الفقهاء عن تقييمهم لتصرفات الخليفة ووزير التفويض في الاختصاصات المفوضة، أن الخليفة لا يستطيع أن يمضي أمرا على خلاف ما يقرره وزير التفويض، فيما عدا تعيين الحكام التي لها وضع خاص.

ولكن هذا لا يعني أن وزير التفويض مطلق القيود في ممارسة سلطاته بل يجب عليه عرض نتائج أعماله على الخليفة.⁽¹⁾ وأن هناك التزام تبادلي على الخليفة حيث أن عليه أن ينظر فيما يقوم به الوزير من تصرف للأعمال إنفاذ لها حيث لا يعفيه تفويضه إليه من مسؤولية ما يجريه من تصرفات، بحيث أن العلاقة بين وزير التفويض والخليفة يحكمها مبدآن:

- أولهما: أن ولاية الخليفة هي الولاية الأصلية - والأصيلة - والمستمدة من عقد الخلافة - البيعة - أما ولاية الوزير بالرغم من عموميتها، إلا أنها مشتقة من ولاية الخليفة.

- ثانيهما: هو أن الخليفة بالرغم من تعيينه لوزير التفويض يلتزم شخصيا بالإشراف على أمور المسلمين، وأن لا يركن في ذلك إلى أحد ولاته، فدور الوزير هو دور المعاونة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 25 "كل ما صحّ من الإمام صحّ من وزير التفويض إلا أشياء ثلاثة..."

⁽²⁾ لقد جرى حديث بين عمر بن الخطاب وخالد بن الوليد قائد الجيش حي ثقال خالد: "إما أن تدعني وعلمي وإلا فشانك وعملك". فقد أدرك هذا القائد الفذ أن مفتاح النصر يكمن في حرية الحركة، ومواجهة الظروف وفقا لمقتضياتها، وهو السبب فيما حققه من انتصارات، وهذا ما اهتدى إليه فقهاء الإدارة والتسيير، حيث لم يجيزوا التصرف وممارسة الاختصاصات المفوضة ما دامت في إطار مشروع، انظر:

- سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 300.

⁽¹⁾ وقد أرسى هذا المبدأ هارون الرشيد، حيث كان يستدعي جعفر بن يحيى البرمكي ووزيره المفوض ليسأله عما أتاه من أعمال، انظر في هذا:

- يوسف الشلب، المرجع السابق، ص 182.

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 289.

وفي كل الأحوال فإن بقاء وزير التفويض في منصبه مرهون بحسن أدائه للواجبات المفوضة له، وعدم مجاوزته لحدود وصلاحيات وزارة التفويض إلا كان عرضة لإنهاء تفويضه.⁽¹⁾

بل يجوز للخليفة أن ينهي هذا التفويض للصالح العام دون أن ينسب إلى المفوض إليه أي تقصير، كما حدث مع عمر بن الخطاب مع خالد بن الوليد، حين خاف أن يفتتن الناس به.⁽²⁾

المطلب الرابع

تقييم التفويض في النظام الإداري الإسلامي

قد اتضح لنا من كل ما تقدم أن الدولة الإسلامية عرفت نظام التفويض منذ بزوع فجرها، وعرفت مبدأ أنه مقابل الحقوق والسلطات توجد المسؤوليات المقابلة، فقد عرفت مبدأ التلازم بين المسؤولية والسلطة المعروف حديثاً: "لا مسؤولية بدون صلاحية ولا صلاحية بدون مسؤولية" وكذلك مبدأ تدرج السلطة الرئاسية للرئيس على المروءوس.

وقد أرسى علماء وفقهاء الإسلام فقهاء السياسة الشرعية، أنواع وأسس وجود التنظيم الوزاري - وزارة التفويض- فيكون شاغلها صاحب رأي ووزير التنفيذ يكون شاغلها مقصوراً على مجرد الأداء ويرى بعض الفقه الحديث⁽³⁾ بأن هذا التقسيم النوعي للوزارة أسساً للتقسيم الحديث للوظائف العامة، بين استشارية ووظائف تنفيذية.

وقد عرفنا أن وزير التفويض من أصحاب الولاية العامة في جميع شؤون الأمة إلا أنه غير مفوض في كل ما يختص به الخليفة، فهو تفويض جزئي، وهذا ما يتوافق مع مبدأ جزئية التفويض في

(1) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 26 "وعلى الخليفة أن يباشر بنفسه مشاطرة الأمور وتصفح الأحوال، ولا يعول على التفويض متشاعلاً بلدة أو بعبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح".

(2) عبد الفتاح شحاتة: تاريخ الأمة الإسلامية، دراسات في عصر الخلفاء الراشدين، 1972، الجزء الأول، 142. - علي علي منصور: نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتاح، لبنان، 1971، ص 343.

(3) حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي، المرجع السابق، ص 197.

الوقت الحاضر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن ما يصدر من وزير التفويض يكون ملزماً وصحيحاً ونافذاً بحيث لا يجوز نقض ما نفذه من أحكام باجتهاده أو استرجاع ما قام بتوزيعه من مال برأيه.⁽¹⁾

وهذا ما يتوافق مع قيام المفوض إليه في الوقت الحاضر بإصدار ما يراه من قرارات واتخاذ ما يشاء من تصرفات بشأن السلطات التي تم تفويضها إليه، دون الرجوع إلى رئيسه الإداري الذي فوضه ولكن هناك ثلاثة استثناءات على ذلك، بحيث للإمام حق معارضته فيما يتعلق بتقليد الولاية، وتجهيز الجيوش، وتدبير الحروب، ووزير التفويض ملزم بإطلاع رئيس الدولة -ال خليفة- على كل ما اتخذ من تدابير وما قام به من أمور وله حق مراجعته، ليقره على الصائب منها ويصح ما أخطأ فيه، لأنه هو المسئول الأول أمام الأمة بحسب عقد البيعة.

وهذا ما يتوافق كذلك مع القاعدة الحديثة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة القائلة:

" بعدم تفويض المسؤولية عن السلطات المفوضة من الرئيس للمرؤوس " ⁽²⁾

كما أن هناك تحديد للأمور التي يمنع فيها صاحب الولاية التفويض بمباشرتها، ففي وزارة التفويض كانت توجد اختصاصات يمنع على الوزير ممارستها، ويختص بها الخليفة وحده، وعلى الوزير أن يباشر سلطاته في الحدود السابقة بالنسبة لبقية الاختصاصات، وكذلك الأمر بالنسبة لأمراء الأقاليم والأمصار فقد حدد فقهاء السلف الأمور التي لهم سلطة مباشرتها سواء بالنسبة لولاية الاستكفاء أو ولاية الاستيلاء.

وهذا ما يتفق مع مبدأ ووضح التفويض، وتحديد الموضوعات المفوضة في العصر الراهن.⁽³⁾

ولكن رغم أوجه الاتفاق السابق ذكرها بين معظم قواعد وشروط التفويض الآن وما كان يجري في عصر الدولة الإسلامية وخاصة في المرحلة العباسية، فإنه يوجد اختلاف بينهما من بعض الوجوه.

ولعل أهم أوجه الاختلاف أن التفويض في العصر الحاضر ينصب على السلطات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بصفة أساسية، في حين أن التفويض في الدولة الإسلامية كان يجيب في الشؤون الإدارية البحتة، والشؤون الأخرى من دينية، وحربية، ومالية وقضائية على حد سواء.⁽⁴⁾

ومن ناحية أخرى لم تكن إدارة الشؤون العامة معقدة بالدرجة التي هي عليه الآن، ولهذا فإن نطاق التفويض كان أوسع بكثير من النطاق الذي يتم فيه في أيامنا هذه، والملاحظ أن الحاجة إلى التفويض في السلطة كانت قوية، خاصة بعد أن اتسعت رقعة الدولة الإسلامية، حيث كان لا بد من الالتجاء إلى تفويض الوزراء والولاة يتحمل جانباً من العبء الأكبر الذي كان واقعا على عاتق الخلفاء في إدارة شؤون الدولة.

(1) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص 28.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 116 وما بعدها.

(3) عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص 116.

(4) محمد الوالي: نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص 190.

وعلى ضوء ما سبق فقد شبه بعض الفقهاء المعاصرين نظام الخلافة في صورته الأولى بالنظام الرئاسي، Régime présidentiel في النظم الدستورية الحديثة، وأن ظهور وزارة التفويض في الدولة الإسلامية يعتبر البذرة الأولى للنظام البرلماني من حيث العلاقة بين رئيس الدولة -ال خليفة- ورئيس الوزراء -رئيس الحكومة-⁽¹⁾

الفصل الثالث

تطبيقات التفويض في النظام الإداري الجزائري : ضرورة إعادة النظر

لم ينظم المشرع الجزائري قواعد التفويض في قانون خاص، أو نظام مستقل، إنما أورد بعض أحكامه بصورة متفرقة في دستور 1996، حيث حدّد صلاحيات رئيس الجمهورية والموضوعات التي لا يجوز له أن يفوض غيره فيها، وكذلك الشأن في بعض القوانين كقانون الولاية⁽²⁾ وقانون البلدية⁽³⁾ وبعض التنظيمات واللوائح كالمرسوم التنفيذي رقم 279-08 المؤرخ في 23 أوت 2003 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها.

وعليه، فسوف نقوم ببحث المسألة ضمن إطار دستور 1996 ، فيما يتعلق بالتفويضات في نطاق الإدارة المركزية الجزائرية ، من حيث اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية ، والموضوعات التي يجوز له أن يفوض مساعديه فيها والموضوعات والصلاحيات اللصيقة بالشخص والتي لا يجوز له أن يفوضها لغيره.

(1) سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص 289.

- السلطات الثلاث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 398.

- أحمد شلبي: موسوعة النظم والحضارة الإسلامية، المرجع السابق، ص 129.

- ضياء الدين الرئيس: النظريات السياسية، المرجع السابق، ص 231.

(2) القانون 90. 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية.

(3) انظر القانون رقم 90. 09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج. ر. 15، ص 504.

كما نبين أيضا صلاحيات وسلطات أعضاء الحكومة (رئيس الحكومة والوزراء) ومدى أهليتهم في التفويض سواء سلطة أو إمضاء، كل ذلك في المبحث الأول أما المبحث الثاني فنتطرق فيه للتفويض الإداري في الإدارة اللامركزية، من حيث تحديد صلاحيات وسلطات الولاية، ورؤساء البلديات ورؤساء المؤسسات الإدارية ومدى إمكانية التفويض فيها.

ونختتم هذا الفصل بمبحث ثالث نقدر فيه نظام التفويض وخصائصه في الإدارة الجزائرية، ومدى فاعليته في التسيير الرشيد للإدارة.

المبحث الأول

التفويض في الإدارة المركزية

تتألف الإدارة المركزية في الدولة الجزائرية من مجموعة من الهيئات تشكل السلطة التنفيذية وتعتبر السلطة التنفيذية عن نشاطها الإداري بواسطة الوظيفة الإدارية. فالإدارة على المستوى المركزي تتكون من السلطات الإدارية المتخذة للقرارات الإدارية وإلى جانبها مؤسسات أخرى تلعب الدور الاستشاري لدى هذه الهيئات، وتتمثل هذه السلطات في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وفي الوزراء. ولقد تولى دستور 1996 تحديد الوظائف الأساسية في الدولة، وبيّن اختصاصات وصلاحيات كل سلطة من السلطات الثلاث، كما تضمن تحديد سلطات كل من رئيس الدولة - رئيس الجمهورية - ورئيس الحكومة.

ففي النظام الجزائري الذي يوصف بأنه النموذج الرئاسي يعتبر رئيس الجمهورية وهو في ذات الوقت رئيس الجهاز الإداري التنفيذي في الدولة -رئيس مجلس الوزراء-، فهو يحكم مباشرة، والوزراء هم مجرد معاونين له، ومن ثمّ فإنّ تصرفاته وأعماله الإدارية تصدر في شكل قرارات جمهورية (مراسيم

رئاسية) **présidentiels " décrets** تؤخذ في مجلس الوزراء⁽¹⁾ وهذه من صلاحياته وحده يوقعها الرئيس شخصيا وبمفرده.

أما رئيس الحكومة فيصدر قراراته في شكل مراسيم تنفيذية **" décrets exécutifs "** فهو الذي يضمن تنفيذه القوانين عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية.⁽²⁾

فالقانون الأساسي في الدولة والقوانين واللوائح التنظيمية⁽³⁾ العامة هي المحددة لتنظيم هياكل رئاسة الجمهورية والوزارات⁽⁴⁾ وتحديد اختصاصات وسلطات ووظائف الوزير داخل وزارته، والاختصاص الموضوعي والشخصي لكل وزير ووظائف الرؤساء الإداريين على جميع مستويات درجات وحلقات تدرج سلم لنظام الإداري السائد في الدولة.

وعليه، فسوف نبين في المطالب التالية:

- صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية ومدى إمكانية تفويضها من حيث الموضوعات ومن حيث الأشخاص.
- صلاحيات وسلطات رئيس الحكومة والوزراء ومدى مشروعية تفويضاتهم من حيث الموضوعات المفوضة والأشخاص المفوض إليهم.

المطلب الأول

اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية الغير قابلة للتفويض

يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية ويمثل السلطة السامية للإدارة، وتكمن صلاحياته أساسا في ممارسة السلطة التنظيمية، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وضمان أمن الدولة.⁽⁵⁾

إن السلطة التنظيمية للرئيس هي الاختصاص السياسي للسلطة التنفيذية والتي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية الإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطن، وهذا ميدان وسع يسمح للرئيس بالدخل في كل وقت وفي كل مكان، فعن طريق القرار التنظيمي يحدد شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرها.⁽⁶⁾ ولرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا للدولة وقد حددت المواد 77، 78، 79 من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية الشخصية والتي لا يجوز له فيها التفويض لغيره بممارستها هي:

(1) انظر المادة 177-6 من دستور 1996.

(2) انظر المادة 85-3 من الدستور.

(3) اللوائح التنظيمية هي قرارات إدارية شكلا، وتشريعية موضوعا.

(4) انظر المرسوم رقم 94-132، المؤرخ في 1994/5/29 الذي يحدد أجهزة الرئاسة.

(5) لباد ناصر: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 74-75، المادة 72 من الدستور الحالي.

(6) المادة 177-6 من الدستور.

-
-
- قيادة القوات المسلحة .
 - مسؤولية الدفاع الوطني .
 - إقرار السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها .
 - رئاسة مجلس الوزراء .
 - تعيين رئيس الحكومة .
 - تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه .
 - حق الدعوة للاستفتاء .
 - إبرام المعاهدات .
 - تسليم أوسمة الدولة .

فـرئيس الجمهورية هو صاحب سلطة التعيين في الوظائف والمناصب العليا في الدولة، بما فيها تعيين رئيس الحكومة والوزراء، وكذلك إنهاء مهامهم.⁽¹⁾ وعلى وجه الخصوص :

- كل التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء .
- رئيس مجلس الدولة .
- الأمين العام للحكومة .
- محافظ بنك الجزائر .
- القضاة .
- مسئولو أجهزة الأمن .
- الولاية .
- الثلث من أعضاء مجلس الأمة .
- تعيين ثلث (3/1) أعضاء من المجلس الدستوري، بما فيهم رئيس المجلس.⁽¹⁾
- السفراء والقناصل العامون في الخارج .

وقد حدّد المرسوم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الأشخاص الذين يعينهم الرئيس في هذه المناصب.⁽¹⁾

⁽¹⁾ المادة 79 من دستور 1996 .

⁽¹⁾ المادة 164 من الدستور .

ولرئيس الجمهورية صلاحية وسلطة الضبط الإداري المحافظة على ضمان أمن الدولة، فبهذه الصفة فهو صاحب الاختصاص الأصيل في إقرار الحالة الاستثنائية⁽²⁾ وحالة الطوارئ⁽³⁾، حالة الحصار⁽⁴⁾ وحالة الحرب⁽⁵⁾ أو قرار التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي المجلس الوطني، ورئيس مجلس الأمة.⁽⁶⁾

وفي إطار العلاقات الخارجية، له صلاحية التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

كل هذه الموضوعات والسلطات جعلها المشرع الدستوري الجزائري من اختصاصات الرئيس الشخصية بحيث لا يجوز له دستوريا تفويضها وذلك وفقا للمادة 87 من الدستور التي تنص: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و78 و91 ومن 93 إلى 95 و97 و124 و126 و127 و128 من الدستور".

وما عدا هذه الصلاحيات والسلطات، يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض الموظفين الساميين في الدولة بعض سلطاته، أو تفويض التوقيع لهم للإمضاء باسمه في ما يتعلق بوظائفهم وعلى سبيل المثال.⁽⁷⁾

التفويض الممنوح لمدير ديوان رئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، والأمين العام لوزارة الدفاع، وقائد أركان الجيش الوطني الشعبي والملاحظ على مراسيم التفويض الممنوحة من الرئيس أنها تفويضات في التوقيع باسمه فقط دون السلطة.

المطلب الثاني

سلطات رئيس الحكومة وأعضائها في التفويض

(1) الجريدة الرسمية، رقم 76، ص 03.

(2) المادة 93 من الدستور 1996، وقد أعلنت لأول مرة في 03 أكتوبر 1963.

(3) أعلنت حالة الطوارئ في الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 ليوم 09 / 02 / 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج. ر رقم 10، ص 285 وما تزال سارية إلى اليوم.

(4) أعلنت حالة الحصار المرسوم الرئاسي رقم 91. 196 ليوم 4 جوان 1991 المتضمن حالة الحصار ج. ر رقم 29، ص 1087.

(5) انظر المواد 95، 97 من الدستور،

(6) انظر المادة 94 من الدستور.

(7) وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 94 - 132 ليوم 29/5/1994 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية يجوز لرئيس الجمهورية التفويض للأمين العام لرئاسة ورئسي ديوانها والأمين العام للحكومة والمستشارين وفي الرئاسة وذلك بصفتهم مساعدين له.

يعتبر رئيس الحكومة مسئولاً عن السياسة الحكومية، ولهذا الغرض منحه الدستور 1996 مجموعة من الصلاحيات والسلطات تمكنه من تحقيق ذلك، وهذه الصلاحيات هي التعيين في الوظائف العليا المدنية للدولة، والصلاحيات التنفيذية ووظيفة إدارة المصالح العمومية.

الفرع الأول

سلطات رئيس الحكومة ومدى إمكانية التفويض

يتمتع رئيس الحكومة في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستورياً بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا، وهذا طبقاً لأحكام البند الخامس من المادة 85 من دستور 1996.⁽¹⁾

وعلى سبيل المثال يعين رئيس الحكومة وبمرسوم تنفيذي منه عمداء الكليات ونواب رئيس الجامعة، والأمين العام للجامعة.⁽²⁾

وتجدر الإشارة أن المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة قد بين الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية والوظائف المتبقية التي يمكن لرئيس الحكومة التعيين فيها، ومنع الالتباس الذي قد يحدث بين صلاحيات الرئيس الجمهورية، وصلاحيات رئيس الحكومة.

ولرئيس الحكومة الصلاحيات التنفيذية حيث يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية. فهو مكلف ببناء على نص المادة 85-03 من الدستور بالسير على تنفيذ القوانين الصادرة من البرلمان والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، وهذا بمقتضى المراسيم التنفيذية التطبيقية.⁽³⁾

وكذلك المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح الإدارية للوزارات، والمصالح الإدارية لرئيس الحكومة، والمصالح الإدارية في الإدارة اللامركزية، والمراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات الخاصة بأعضاء الحكومة -الوزراء-.

وبهذه المناسبة يتمتع رئيس الحكومة بصلاحيات تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها، وتوزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة، ويتولى التعيين في الوظائف العليا فيها.

(1) يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية - يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقين الذكر.

(2) انظر المواد 29، 30، 52 من المرسوم رقم 279/03 ليوم 23 أوت 2003، المحدد لمهام الجامعة.

(3) انظر المادة 85-04، وفيما يخص المجال التنظيمي المستقل والمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين انظر: - الدكتور سعيد بو شعير في مرجعه السابق، ص 280. - ناصر لباد: المرجع السابق، ص 81.

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة رئيس الحكومة⁽¹⁾، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات.⁽²⁾ ومصالح رئاسة الحكومة⁽³⁾ والمصالح الإدارية في الولايات⁽⁴⁾ وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويساعد رئيس الحكومة في مهامه السابقة أجهزة إدارية منها:

- مدير ديوان رئيس الحكومة

- الأمين العام للحكومة.

- المكلفون بمهمة، والمندوبون.

كل هذه الاختصاصات والسلطات يمارسها رئيس الحكومة وحده، ولا يجوز له دستوريا أن يفوضها لغيره من معاونين أو أعضاء الحكومة.

وأعضاء الحكومة يحملون اسم وزير دولة، أو وزير مستشار لدى رئاسة الجمهوري، أو لدى رئيس الحكومة وهو وزير بدون حقيبة وزارية، وقد يكون وزيرا منتدبا ونائب وزير وكاتب دولة أو وزيرا محافظا وتنظم الوزارات إلى:

- الأمانة العامة للوزارة.

- ديوان الوزير

- المديريات العامة والمركزية وتتفرع كل مديرية إلى مديريات فرعية ومكاتب.

- ومصالح خارجية للوزارات، وهي تمثل الوزارات على مستوى المحلي، وأجهزة أخرى استشارية ورقابية.

توضع جميع هذه الأجهزة والهياكل تحت السلطة الرئاسية للوزير، فهو صاحب سلطة التعيين والترقية والتأديب عليهم. وهو الممثل القانوني للدولة في قطاعه، حيث يبرم باسمها العقود ويمثلها أمام القضاء -مدعيا أو مدعى عليه- وهو الأمر بالصرف لنفقاتها، وله سلطة إعطاء الأوامر لأعوان مصالحه عن طريق المنشور أو التعليم، وسلطة الحلول محل موظفيه التي تمكنه من تعديل وإلغاء قراراته مؤوسيه. وله سلطة الوصاية، التي يمارسها على الهيئات اللامركزية، على الأجهزة أو على تصرفاتها.⁽⁵⁾

(1) المادة 85-6.

(2) انظر المرسوم التنفيذي رقم 94-260 ليوم 6 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير التعليم العالي.

(3) انظر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 95-323 ليوم 04/29/95 يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومي، ج ر 26، ص 18.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 94 . 215 يقوم 23 . 07 . 1994 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة في الولاية.

(5) انظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 98-61 ليوم 11 فيفري 1998 الذي يخول لوزير التعليم العالي، سلطة الوصاية على المعهد الوطني للتجارة.

وفي إطار - عدم التركيز الإداري- يجوز للوزير أن يفوض بعض سلطاته، أو توقيعه لموظفي الدولة الخاضعين لسلطته الرئاسية. كالأمين العام للوزارة، ورئيس الديوان، والمديرين العامين، وغيرهم من موظفي الوزارة، والذين يشغلون مناصب عليا فيها، وذلك بمقتضى قرارات وزارية، وضمن النص لآذن لهم بذلك وفي نطاقه الموضوعي والشخصي، وتحت مسؤوليته الشخصية.⁽¹⁾

وهذه هي الوسيلة التي تمكن من التخفيف عنه من بعض الأعباء الوظيفية المنوطة به في تسيير الوزارة.

فالنص الآذن بالتفويض قد حدد الموضوعات التي يمكن تفويضها، والأشخاص الذين يمكن التفويض لهم.

المبحث الثاني

التفويض الإداري في الإدارة اللامركزية

في هذا المبحث نتطرق إلى لتنظيم الهيكل للولايات، والبلديات بصفقتها مجموعات محلية

-جماعات إقليمية- للدولة، وكذلك لدى المؤسسات الإدارية العمومية كالجامعات.

ففي المطلب الأول نبين أجهزة الولاية وسلطة الوالي بصفته ممثلاً للدولة، وبصفته ممثلاً للولاية من جهة أخرى، والأساس القانوني لتفويضاته.

أما المطلب الثاني فنخصصه للتنظيم الهيكلي للبلدية وصلاحيات رئيس بلدية بصفته ممثلاً للدولة، وبصفته ممثلاً للبلدية وحدود صلاحياته في التفويض.

أما المطلب الثالث نتطرق فيه للتنظيم الهيكلي للجامعة كمؤسسة إدارية وصلاحيات رئيسها وسلطته في التفويض.

⁽¹⁾ انظر المرسوم الذي يرخص لأعضاء الحكومة بتفويض إمضاءاتهم.

المطلب الأول

التفويض على مستوى الولاية

ورثت الجزائر عادة الاستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت منظمة حسب المستويات الثلاثة التالية:

- مستوى الدوائر

- مستوى المحافظة وجهاز تنفيذي هو المحافظ

- ومستوى ثالث جهوي، وهي ثلاث جهات: الجزائر، وهران، وقسنطينة⁽¹⁾

ولكن ابتداء من عام 1968 بدأ التفكير في تنظيم المحافظات - الولايات - من جديد وتسمية جديدة حيث أصبح الوالي هو الممثل الوحيد لكل الوزارات في الولاية، لأن النظام السابق كان فيه مسؤولي القطاعات المختلفة للوزارات على مستوى الولاية يمثلون الوزارات المعنية، وبهذه الصفة كان كل وزير يمنح تفويض لكل مدير لممارسة صلاحيات الوزير المعني، وكان هذا الأمر يعوق السير الحسن لمصالح الولاية، والتنسيق الواجب أن يكون بين الوالي والقطاعات الأخرى. وعلى هذا الأساس تم إصدار أول قانون للولاية في الجزائر، حيث كرّس هذا المبدأ⁽²⁾

وبذلك أصبحت الولاية تسير بجهازين:

1 - جهاز لا مركزي تداولي (المجلس الشعبي الولائي): *assemblée délibérante*

يمثل اللامركزية الإدارية، حيث ينتخب أعضاؤه لمدة 5 سنوات. ومن أهم صلاحياته

- التصويت على الميزانية وإدارة أموال الولاية، عقد الصفقات... الخ.

- وصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي⁽³⁾.

- وتصرفات المجلس الشعبي الولائي تصدر في شكل مداولات بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

2 - جهاز عدم تركيز: " *Conseil exécutif déconcentré* "

تتمثل في الجهاز التنفيذي في الولاية ومصالحه - الدوائر - ووالي الولاية.

⁽¹⁾ لباد ناصر: المرجع السابق، ص 118، 119.

⁽²⁾ انظر: الأمر 38-96 المؤرخ في 23 مارس 1969، المتضمن قانون الولاية، ج 44، ص 520.

⁽³⁾ انظر المرسوم 82 - 190 المؤرخ في 29 ماي 1982 ج 22، ص 1112.

ومن أجل تنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، يؤسس مجلس تنفيذي ولائي⁽¹⁾ ويتألف هذا المجلس من مديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة، ماعدا وزارات الدفاع، العدل والخارجية، ومن الوالي الذي يتولى رئاسة هذا المجلس.

فهذا المجلس يتألف من أعضاء معينين بمرسوم رئاسي.

ويعتبر الوالي سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت، ولكن ما يهمنا نحن هو الصلاحيات واختصاصات والسلطات الإدارية للوالي، حيث يتمتع بصلاحيات تتمثل في كونه ممثلا للدولة من جهة وممثلا للولاية في نفس الوقت.⁽²⁾

وتجدر الإشارة أنه لا يوجد قانون أساسي يحكم الولاية، ولكن الوالي هو القائد الإداري في الولاية، وحلقة اتصال بينها وبين السلطة اللامركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، وهو مندوب الحكومة، والممثل المباشر والوحيد لكل وزير وهو معين بموجب مرسوم رئاسي.⁽³⁾

كل هذه السلطات والصلاحيات العديدة لا يمكن للوالي أن يمارسها بنفسه، ولذلك أجاز له قانون الولاية أن يفوض توقيعه لكل موظف في الولاية، حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات.⁽⁴⁾

فقانون الولاية هو النص الأذن للوالي بتفويض توقيعه لكل موظف في الولاية، حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في قانون الولاية السالف الذكر، وكذلك نص المرسوم التنفيذي رقم 94. 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 والمتضمن تحديد أجهزة وهيئات الإدارة العامة للولاية، حيث أجاز له أن يفوض كل من المدراء التنفيذيين، والأمين العام للولاية، ورئيس الديوان، ورؤساء الدوائر، وكل موظف يشغل منصب عالي أو نوعي في الولاية الإمضاء باسم الوالي وتحت مسؤوليته كافة الوثائق المتعلقة بوظيفته، وذلك بمقتضى صدور قرار والذي يحدد فيه الأشخاص بأسمائهم المفوض إليهم، وكذلك الموضوعات المفوض فيها، ماعدا اتخاذ القرارات الإدارية.

والجدير بالملاحظة أن هذا النوع من التفويض ينتهي بانتهاء مهام كل من الوالي أو المفوض إليهم. وأن تصرفات هؤلاء المفوضين تعتبر قرارات ولائية يطعن فيها حسب الشروط المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية بهذه الصفة والمرتبة.⁽⁵⁾

(1) انظر المادة 92 من القانون رقم 90-09 ليوم 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية.

(2) المادة 83-91 من قانون الولاية.

(3) 92. 101 من نفس القانون.

(4) المادة 105 من قانون الولاية.

(5) للمزيد من التفاصيل حول اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للدولة وللولاية انظر بإسهاب: - لباد ناصر: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132 وما بعدها. - انظر المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية الجزائري.

المطلب الثاني

التفويض على المستوى البلدي

تعتبر البلدية جماعة محلية قاعدية، وتمثل النظام اللامركزي في التنظيم الإداري الجزائري وبدأت الجزائر بإصلاح هذه الهيئة بصدور الأمر رقم 67-24 لمؤرخ في 18 جانفي 1967 والذي يعرف البلدية بأنها: "المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية القاعدية".⁽¹⁾

والجدير بالملاحظة، هذا القانون قد تعرض لعدة تعديلات كان آخرها بالقانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 والمتضمن قانون البلدية.⁽²⁾

بهذا التعديل أصبحت البلدية تسير وتدار عن طريق جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

أ - **المجلس الشعبي البلدي:** وهو جهاز المداولة، وهو الجهاز الأساسي في البلدية وينتخب أعضاؤه من بين سكان البلدية البالغين سن الانتخاب ولمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.⁽³⁾

ومن أهم اختصاصات هذا المجلس:

- يعالج من خلال مداولاته الشؤون الخاصة بالبلدية.

- من التصويت على الميزانيات والأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية العقارية والمنقولة.

ب - **الجهاز التنفيذي البلدي:** هذه الهيئة جماعية وتتكون من رئيس للبلدية وعدة نواب له، من

2 إلى 4 حسب عدد المنتخبين لكل مجلس، ويعين رئيس الجهاز لتنفيذي (رئيس البلدية من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي).

وبسبب ظاهرة الازدواج الوظيفي يتصرف رئيس البلدية أحيانا باسم البلدية، وأخرى باسم الدولة، وفي هذه الحالة الأخيرة، يعتبر تحت السلطة الرئاسية للوالي، أما في الحالة الأولى فهو تحت السلطة الوصائية.

فبصفته ممثلا للبلدية يكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.⁽⁴⁾

- تمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

⁽¹⁾ انظر المادة الأولى من قانون لبلدية ج ر 06، ص 05.

⁽²⁾ ج ر رقم 15 نص 488.

⁽³⁾ لباد ناصر: لمرجع السابق، ص 197 وما بعدها.

⁽⁴⁾ انظر المادة 60 من قانون البلدية.

- إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها، وقبول الهبات والوصايا والصفقات والإيجارات، رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها. توظيف وتعيين موظفي البلدية وفقا للشروط القانونية والتنظيمية.

- يسهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها.

أما بصفته ممثلا للدولة فهو يتولى على وجه الخصوص:

- نشر وتنفيذ القوانين ولتنظيمات عبر تراب البلدية، وهذا تحت السلطة الرئاسية لوالي الولاية.

- السهر على حسن سير النظام والأمن العمومي، وعلى النظافة العامة.

وهو بهذه الصفة ضابط للحالة المدنية، وله صفة الضبطية الإدارية والقضائية.

كل هذه الصلاحيات والسلطات يمارسها رئيس البلدية يعاونه في ذلك نوابه وعدة مصالح إدارية وموظفين وعلى وجه الخصوص.

- الأمين العام للبلدية.

- المصالح الإدارية والتقنية التي توضع تحت تصرفه ورئاسته المباشرة.⁽¹⁾

هذه أهم صلاحيات واختصاصات رئيس بلدية وهي كثيرة ومتشابهة، ويستحيل عليه القيام بها بمفرده من الناحية العملية، ولكي يتفرغ للمهام الأساسية والرئيسية، وعلى السير الحسن للمصالح البلدية، فقد أجاز له القانون تفويض بعض اختصاصاته لبعض نوابه من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أو بعض رؤساء المصالح ومدير الإدارة العامة لديه، وكذلك التفويض إلى الأمين العام للبلدية.

وقد نصت المادة 53 من قانون البلدية على "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينيب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا انتدبه خصيصا لذلك تحت رقابته".

وكذلك نصت المادة 66 من نفس القانون على: "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية يعين المجلس الشعبي البلدي أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود". وهذا تفويض من المجلس الشعبي إلى أحد الأعضاء.

أما بخصوص تصريحات الولادات والزواج والوفاة فتتص المادة 77 "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب، أو موظف البلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية فسجلات الحالة المدنية، وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه يرسل قرارا التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا".

⁽¹⁾ تنص المادة 128 من القانون البلدي: "تخضع إدارة البلدية للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي." وللمزيد من المعلومات حول سلطات المجلس الشعبي البلدي، انظر: - المراسيم رقم 81-371 إلى 387 المؤرخة في 1981/12/26 المتعلقة بنشاطات البلدية.

المطلب الثالث

تفويضات رؤساء المؤسسات الإدارية

سيقصر هذا المطلب في دراسة التفويض في المؤسسة الإدارية العمومية - الجامعة كنموذج - حيث نبين اختصاصات رئيس الجامعة وسلطاته في التفويض في بعض اختصاصاته أو توقيعه، وهذا طبقاً لأحكام القانون رقم 99-05 لمؤرخ في 4 أبريل 1999، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 23 أوت 2003 المحدد لمهام الجامعة، والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها⁽¹⁾.

وعليه، فسنبين هيئات الجامعة وتنظيمها الإداري وصلاحيات، وسلطات رئيس الجامعة، ثم صلاحيته في التفويض والأشخاص الممكن التفويض إليهم، والموضوعات الجائز التفويض فيها وغير الجائز.

فالجامعة كمؤسسة عمومية إدارية تعليمية - المرفق العمومي للتعليم العالي - هيكل إداري تحت سلطة رئيس الجامعة مكون من:

- نواب رئيس الجامعة يتم تحديد عددهم عن طريق مرسوم تنفيذي.
- الأمانة العامة للجامعة.
- المكتبة المركزية الجامعية.

فرئيس الجامعة هو صاحب الاختصاص الأصيل فيها، وهو من الموظفين السامين للدولة يعين بمقتضى مرسوم رئاسي طبقاً لأحكام المادة 78 من دستور 1996 وذلك من بين الأساتذة ذوي رتبة أستاذ العليم العالي، وفي حالة عدم وجودهم من بين الأساتذة المحاضرين، أو الأساتذة المحاضرين الاستثنائيين الجامعيين، وبهذه الصفة له الصلاحيات التالية:

- يمارس السلطة السلمية - الرئاسية - على جميع المستخدمين.
- يبرم كل صفقة واتفاقية وعقد واتفاق في إطار التنظيم المعمول به.
- هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية الجامعة. **Ordonnateur principal**.
- يعين مستخدمي الجامعة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، وله حق ترقيتهم وحق تأديبهم.
- وهو المسئول عن حفظ الأمن والانضباط داخل الجامعة⁽²⁾.

(1) انظر ج ر، رقم 51، ص 4.

(2) انظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي المحدد لمهام الجامعة.

ويساعد رئيس الجامعة في أداء مهامه العديدة والمسائل المشتركة مجلس مديريةية يتكون من نواب الرئيس وعمداء الكليات ومديري المعاهد، والملحقات إن وجدت.

وضمن هذا الإطار يجوز له أن يفوض إمضاءه - توقيعه - إلى عمداء الكليات، ومديري المعاهد والملحقات عند الاقتضاء كل حسب اختصاصاته، وبهذه المثابة يصدر تفويض اعتمادات التسيير إلى عمداء الكليات ومديري المعاهد، والملحقات فيصبحون أمرين بالصرف ثانويين.

(1) **Ordonnateurs secondaires "**

كما أذن له القانون أن يفوض توقيعه وتحت مسؤوليته لكل من:

- الأمين العام للجامعة.

- مدير المكتبة المركزية للجامعة.⁽²⁾

وعليه، فإن مدير الجامعة هو المختص أساسا بالتصرف واتخاذ كافة القرارات الإدارية في الجامعة، وكل من نوابه وعمداء الكليات والأمين لعام، ومدير لمكتبة المركزية ما هم إلا مفوضين في التوقيع باسمه وتحت مسؤوليته الشخصية و ترفع الدعاوى أمام القضاء ضده ممثلا للجامعة (مدعي أو مدعى عليه) لأن كل تصرفات المفوضين تعتبر في مثل هذا النوع من التفويض تصرفات رئيس الجامعة، وتأخذ مرتبته ودرجته.

وتجدر الإشارة إلى أن رأس الجامعة يعتبر مفوضا من وزير التعليم العالي والبحث العلمي فيما يتعلق بمنح الشهادات الأكاديمية التي هي صلاحية أصلية للوزير.⁽³⁾

المبحث الثالث

تقدير نظام التفويض في الإدارة الجزائرية

يتضح من العرض السابق لنظام التفويض، سواء في الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية ومن العيّنات المذكورة، ومن استقراء الدستور الجزائري، والقوانين والتنظيمات المتصلة بالموضوع، بأن المشرع الجزائري قد أكد على أهمية التفويض في تسيير شؤون الإدارة العمومية، وتخفيف العبء على الرؤساء قصد التفرغ للأعمال الإدارية العليا، والمهام الأساسية، لأنّ من الصعوبة بمكان أن يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بكلّ التصرفات الإدارية المتزايدة، ولا بدّ من الاستعانة بهذا الفن وذلك بتفويض بعض المهام إلى المرؤوسين.

وما يمكن استنتاجه من التفويض في الجزائر ما يلي:

(1) المادة 27-4 من المرسوم السابق.

(2) المواد 27-6 و30، 31 من نفس المرسوم.

(3) المادة 27-8.

- 1 - إن المشرّع الدستوري قد احترّم قاعدة التفويض الجزئي، فكلّ الأمثلة المقدمة كان التفويض فيها جزئياً إذ لا يجوز ولا يمكن أن تفوّض كل الاختصاصات، ولا المسؤولية، لأن الأصل العام هو ممارسة صاحب الاختصاص الأصل، الاختصاص بنفسه، والتفويض هو الاستثناء، فالرئيس يتنازل عن بعض الاختصاصات ولا يجوز له التنازل عنها جميعاً، بل إن المشرّع الدستوري قد منع رئيس الجمهورية أن يفوّض بعض الموضوعات والاختصاصات إطلاقاً، وألزمه شخصياً بممارستها.⁽¹⁾
- 2 - التفويض في النظام الجزائري لا يتمّ إلا بمقتضى نصّ آذن به -دستوري، قانوني. تنظيمي-، ويجب أن يكون محدّداً أو دقيقاً، ويجب أن يصدر في شكل قرار، بحيث يتضمّن قرار التفويض اسم المفوض إليه والمواضيع التي يشملها التفويض، والتي لا يمكن أن تتجاوز الاختصاصات الموكلة إليه.
- 3 - التفويض يكون دائماً صادراً من أعلى إلى أدنى، وهذا ما لاحظناه من الأمثلة السالفة الذكر، وكذلك يكون صريحاً وهذا شرط من شروط التفويض، فينبغي أن يكون صريحاً وواضحاً ولا يجوز افتراضه. وهذا ما لاحظناه في تفويضات رئيس الجامعة، لكل من الأمين العام للجامعة، ومدير المكتبة الجامعية للإمضاء باسمه وتحت مسؤوليته.⁽²⁾
- وتفويضات اعتمادات التسيير إلى عمداء لكليات ومديري المعاهد والملحقات.
- 4 - ممارسات المفوض إليهم يجب أن تكون محدودة، ومحصورة بالنص الآذن بذلك.
- 5 - ما يمكن استنتاجه من التفويض الإداري في الجزائر، أنه كقاعدة عامة "لا تفويض فيما فوّض فيه" أي لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة، وأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة.
- 6 - قرارات التفويض بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ينبغي أن ترسل إلى والي الولاية والنائب العام لمجلس القضاء المختص إقليمياً.
- 7 - بإمكان المفوض أن يسترد السلطات -التوقيعات- المفوضة وأن التفويض ينتهي تلقائياً بانتهاء مهام المفوض إليه أو المفوض الأصل.⁽³⁾
- ويعاب على المشرع الجزائري أنه لم يصدر قانوناً يبيّن فيه مسألة التفويض في التوقيع أو الاختصاص وشروطهما .

⁽¹⁾ المادة: 87 من دستور 1996.

⁽²⁾ المادة 7 من المرسوم المحدد لمهام الجامعة، والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج. ر، 51، ص 6.

⁽³⁾ المرسوم رقم 91-200 المؤرخ في 8 جوان 1991، المتعلق بترخيص أعضاء الحكومة بتفويض إمضاءهم.

خلاصة الباب الثاني

اتضح لنا أن العمليات الإدارية حلقات متصلة، ومتشابكة تتأثر كل واحدة منها بالأخرى، وتؤثر فيها وموضوع التفويض الإداري ظهر لنا أن له علاقة بالعمليات الإدارية الأخرى، كعملية التنظيم ونظام ترتيب الوظائف، ونظرية المركزية واللامركزية، ونطاق الإشراف والتمكّن والرقابة والتوجيه التي لها علاقة وطيدة بنظرية القيادة الإدارية.

وعليه؛ فلم نكتفي بمعالجة الموضوع من الناحية القانونية وحدها، والتي ثبت لنا أنها قاصرة، بل عتبة لبلوغ الفعالية الضرورية من النشاط الإداري العمومي، فكان من الضروري أن يكون القانون العام - الإداري على الخصوص - قانوناً تفعيلاً براغماتياً "**Droit pragmatique**" ومرناً، وتتكامل فيه القواعد القانونية مع الفنون الإدارية التطبيقية، للوصول إلى النجاعة، والرشاد التسييري، والأداء العقلاني

"Rationalité Managériale".

لذلك؛ توجب أن ندرس التفويض من منظور العلوم الإدارية

" les Sciences de la gestion publique " ، والتي أصبحت لا تختلف عن قواعد التسيير الخاص كثيرا ، بل أصبح القانون العام يستمد و يستعير منها بعض القواعد للوصول إلى الأداء الفعال والإيجابي **" l'efficacité administrative "** ،فالتفويض الإداري يتطلب القيام بواجب معين ، وتحقيق نتيجة محدّدة في إطار المنظور الجديد لإدارة المهمات والنتائج **" l'administration de mission et de résultats "** ، التي يجب الوصول إليها من المفوض إليهم ، وهي في واقع الأمر من اختصاصات الرؤساء – الأصلاء- الذين يتوجّب عليهم احترام قواعد ، وضوابط أرساها علماء الإدارة الحديثة ، فالتفويض بمفهومه الإيجابي لا يتأتى بأسلوب عفوي وإلا أدى إلى عكس النتائج المرجوة منه ، بل تضرّ بالأصلاء أنفسهم والمفوض إليهم ، والمؤسسة والمجتمع معا .

والتفويض في الأساس في الاختصاصات ، والمهام ، دون المسؤولية التي تبقى على عاتق الأصلاء ويكون التفويض في المشاركة ، والمساهمة في إنجاز المهام، والمخاطبة الايجابية عن طريق التفويض للعاملين ، ومراعاة شعورهم الإيجابي وتحفيزهم على النهوض بالأدوار ، وتحقيق الأهداف المشتركة للمنظمة الإدارية .

ومن أجل الفعالية المطلوبة ، أوصى علماء هذا الفن الإداري باحترام قواعد وضوابط هذا الفن من الرؤساء أنفسهم أولا ، بحيث يجب أن يكون التفويض ضمن حدود ، ومدى قدرتهم على المتابعة والإشراف ، والتوجيه الفعال ، والرقابة لمفوضيهم ، دون تخطي هذا المدى ، وفي المواضيع الأقل أهمية والأخذ بأيدي المفوض لهم ، وتنمية مهاراتهم الإدارية ، وبتّ روح المبادرة ، والابتكار لديهم ولا تفوض لهم ما لا يستطيعون القيام به ، وما لا طاقة لهم به، وبذلك تتحقّق مزايا التفويض العائدة بالدرجة الأولى على الأصلاء أنفسهم : من التخلص من ضغوط الأعمال المتزايدة ، والروتينية والتفرّغ للمهام الكبرى والقيادية ، والإشرافية ، والتقليل من التكلفة المالية و الجهد والوقت، وحلّ المشاكل الإدارية في أماكن وقوعها ، وممن هم أقرب إليها ، والمعرفة بها ، دون اللجوء للمركز – وهو أسلوب الإدارة الجوارية الحديثة **" l'administration de proximité "** وكذا إشباع الحاجات النفسية للعاملين التي دلت الأبحاث - أبحاث سيكولوجية الإدارة - بأنها المحفّز الحقيقي للشعور بالمسؤولية والإقبال على العمل، والتفاني فيه ، و به تبنى روح الفريق **" l'horizontalité "** وأن عدم إشراك هذه الكفاءات هي خسارة كبيرة وهي طاقة مهدورة ، ومعطلة للمجتمع برمته .

كما دلت الدراسات أيضا بأن إخفاق عملية التفويض تقع على الرؤساء ، وذلك باعتبارهم أول حلقة في التنظيم الإداري ، ومنهم تصدر التفويضات ، وباعتبارهم القادة ، وأن القيادة الرشيدة والديمقراطية ليست سلطة إعطاء الأوامر والنواهي ، والطاعة العمياء ، وإنما هي سلطة بالفعل ، ولكن سلطة الرضا والاقتناع ، ولها دورها – السلبي والإيجابي – في نجاح ، وفشل عملية التفويض، وأن أسباب أحجام الرؤساء عن التفويض تعود أساسا إلى نفسية فيهم : من أنانيّة مفرطة ، واعتداد بالنفس الزائد ، وحبّ السيطرة والاعتقاد الزائف بأنهم لا بديل عنهم **" les indispensables "** ، وأن التفويض دليل عجز عن

أداء المهام الوظيفية، والخشية من إطلاع المرؤوسين على أخطائهم، والجهل بمزايا التفويض، وضعف ثقافتهم في مجال علم الإدارة الحديث .

ولكن في واقع الأمر، فإن معوقات التفويض الفعال، لا ترجع للأصلاء وحدهم ، ولا للمفوض إليهم فحسب، بل في معظم الأحيان ترجع للتنظيم نفسه والظروف الخارجية المحيطة : من عدم دقة التنظيم وتجزئة الاختصاصات الواحدة ، وتداخل المسؤوليات ، وإجراء تفويضات غير سليمة ، ونقص في المشاركة بين المستويات العليا والدنيا ، والمركزية الشديدة .

لذلك؛ يأتي علم النفس الإداري ليعالج هذه المعوقات النفسية، والاجتماعية والتنظيمية ، ويوصي ببعض الحلول : من تغيير معتقدات الرؤساء وسلوكهم، ونظرتهم القاصرة لفن التفويض ، ومزاياه وإجراء دورات تدريبية للأصلاء والمفوضين ، للتخلص من دوافع الأنانية، والثقة الزائدة بالنفس إلى حد الغرور وإبصارهم بأن التفويض لا ينقص من قيمتهم، أو كرامتهم شيئاً ، وهو ليس دليل ضعف في التسيير بل هو وسيلة كفيلة بحسن سير العمل وسلاسته وتسيير المؤسسة الإدارية بانتظام واضطراد، سواء في حضور الرؤساء أو في غيابهم.

ولا ننسى تفويضات وخصائص القيادة لرسول الله على عليه وسلم ، والتي جاء وصفها في القرآن في الآيات التالية :

(قَدْ جَاءَكُمْ رَسُولٌ مِّنْ أَنْفُسِكُمْ عَزِيزٌ عَلَيْهِ مَا عَنِتُّمْ حَرِيصٌ عَلَيْكُمْ بِالْمُؤْمِنِينَ رَؤُوفٌ رَّحِيمٌ)
(فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِظَ الْقَلْبُ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ)

فقد جمعت هذه الآيات البيّنات خصائص القائد الإداري ، التي لم يتوصل إلى البعض منها علم النفس الإداري الحديث ، من حرص ورأفة ورفق من القائد، ليس على تابعيه فحسب ، ولكن على الجمهور المتعامل مع الإدارة أيضاً، وهو مفهوم جديد للإدارة والقيادة الديمقراطية، بحيث يتم ربط السلطة الرسمية بالاعتبارات الإنسانية وهو ما يسمى حديثاً في أدبيات سيكولوجية الإدارة: " الإدارة والقيادة بالقُدوة والحب" .

وقد عرفنا من خلال تطبيقات التفويض في النظام الإسلامي ، وفي إطار نظرية السياسة الشرعية بأنه عرف نظام التفويض، بما يحتويه من مبادئ، وبدرجة من الوضوح، تقترب من الأنظمة الحديثة وقد تفوق عليها في بعض الجوانب ، مما حدى ببعض الكتاب بتشبيه نظام الخلافة في صورته الأولى بالنظام البرلماني، من حيث العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء أو الوزير الأول.

ولكننا نرى أن معالجة مظاهر إخفاق عملية التفويض، لا تعالج بإصدار التشريعات والتنظيمات المتلاحقة - رغم أهميتها- ولكن بإصلاح الواقع الإداري، وفي هذا الصدد يجب زيادة الوعي بأهمية التفويض وأهمية إنجاز الأهداف المشتركة للمنظمة - الإدارة - وما يؤديه في تحقيق المصالح المشتركة وكذلك بزيادة مشاعر الإخلاص والتفاني والعمل بروح الفريق، وتحديد الأهداف بدقة، وبطريقة مدروسة مسبقاً. وهذا ما يأتي به التنظيم الرشيد لخلق هذا الجو التعاوني، ووضع الخطوط السهلة، والسريعة، بين المنظمات وفروعها الأخرى، لأن القصور في إحداها يؤثر على البقية.

ويجب أخيراً؛ وصف الوظائف، وتحديد أركانها، وبيان واجباتها، وأعمالها، والمسؤوليات التي تقع على من يشغلها، وإسنادها لمن هم أهلا لها، والقدر من التعليم والخبرة المطلوبين في كل مهمة، ووضع نظام واضح للتفويض ضمن هذا الإطار.

الخاتمة :

لقد انتهينا، وبتوفيق من الله العليّ القدير، إلى نهاية محاولة البحث في موضوع : " التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة بين الشرعية القانونية والعقلانية التسييرية "

وقد تبين لنا بأن فكرة التفويض تعود جذورها إلى القانون الروماني القديم، حيث كان هذا المفهوم يطلق على عدة عقود مدنية، ويستخدم لنقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق تحويل أحد طرفي الالتزام، ثم انتقل هذا المفهوم إلى القوانين الغربية، كالقانون الفرنسي و الألماني ، وكان مفهوم التفويض يعني تجديد الدين " **Novation de dette** "، ثم انتقلت الفكرة إلى فكر القانون العام، ولكن محملة بآثاره المدنية ووقع خلط كبير بينها، وبين أفكار ومفاهيم أخرى في نفس القانون، كالحلول والإنابة الإدارية، والتعيين وتحويل الاختصاص . وقد تصدى كل من الفقه والقضاء الإداريين، لتوضيح ، وإقامة نظرية كاملة للتفويض الإداري ضمن دراسة نظرية الاختصاص ، ومدى إمكانية تفويضه في نطاق القانون العام ، ووضع الفروق الواضحة بين التفويض والتصرفات الأخرى المشابهة له ، في إطار نفس القانون

، ثم تتبعا تشريعات التفويض في إطار التنظيم الإداري ونظريّة اللامركزية ، وعدم التركيز الإداريين وذلك في كل من النظامين الفرنسي والمصري .

أمّا في الفكر الإداري الإسلامي والعربي الحديث ، فقد عرفنا أن فكرة التفويض كانت تجمع عدة معان منها : المعاونة ، والمشاركة ، وشد الأزر ، والإنابة ، وقد عرفت الدولة الإسلامية منذ نشأتها في المدينة المنورة ، فكرة التفويض ، حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم يفوض سلطاته الإدارية على أصحابه وكذلك فعل أصحابه من بعده .

وقد أرسى فقهاء القانون العام الحديث ضوابط ، لردّه لمبدأ المشروعية بصفته قرارا إداريا من حيث الاستناد إلى نص قانوني سابق صادر يأذن بالتفويض في الاختصاصات الأصلية والوضوح والصراحة والجزئية ، بحيث لا يكون في كافة الاختصاصات ، وإلا اعتبر تخليّا عن الوظيفة واستقالة ضمنية "Délaissement,et démission" وعدم الخروج عن حدود النص الآن من حيث الأشخاص ، والمواضيع و صدور قرار التفويض ضمن الشروط الشكلية ، والموضوعية المنصوص عليها قانونيا ، ما عدا حالات الضرورة والظروف الاستثنائية .

وبرزت إشكالية نظرية ، وعملية ، من حيث معرفة درجة ، ومرتبة تصرفات المفوض إليه عند التصرف بتفويض . هل تأخذ مرتبة ، ودرجة المفوض – الأصل – أم المفوض إليه ؟ ودرجة الطعن فيها قضائيا ؟ وكذلك التساؤل حول مدى العلاقة بين الأصل والمفوض إليه . هل يسقط التفويض أم يبقى عند تغيير وضعية الأصل ؟ وقد أوضح الفقه والقضاء ، والتشريع ، بأن تصرفات المفوض في الاختصاصات تأخذ مرتبة ودرجة المفوض إليه ، على العكس من ذلك تفويض التوقيع ويطعن فيها بهذه الصفة والدرجة ، ويبقى المفوض في الاختصاصات محتفظا بهذا التفويض ولو تغير الأصل ، وعلى العكس من ذلك يسقط التفويض في الإمضاء إذا تغير أحد أطرافه .

كل ذلك، كان من وجهة النظر القانونية ، ولكن هذه المقاربة لم تعد كافية ، لاستجلاء مزايا التفويض و أهميته ، ومدى تأثير في فاعلية الإدارة ، وذلك باعتباره علما ، وقفا إداريا أيضا ، من حيث البحث عن ضوابطه ، وقواعده ، و أسسه الفنية ، ومزاياه التسييرية ، والمعوقات التي تعترض سبيل نجاعته لأن التفويض الإيجابي لا يتأتى بأسلوب عفوي ، بل باحترام ضوابط متعلقة في المقام الأول بالأصلاء أنفسهم بحيث يتحققوا من مدى قدرتهم على المتابعة ، والتوجيه ، والإشراف والرقابة ، دون إفراط ولا تفريط ، مع مراعاة إمكانية المفوض إليهم ، ومدى قدرتهم في التصرف فيمنحوا التفويض حسب التخصص ، وحسب الخبرة الشخصية ، والموقع من التنظيم ، وحسب الطاقة .

وعليه؛ فإن علماء الإدارة يحذرون عدم تفويض بعض الاختصاصات ، والمسائل الأكثر أهمية كالمسائل المالية ، والتصرف في الميزانية ، والقرارات الكبرى المتعلقة بالتنظيم ، والنواحي القانونية والتعيين في الوظائف الأساسية ، والنظر في التطلّعات ، ووضع التقارير للهيئات العليا ، وإقامة الدعاوى القضائية والعلاقات العامة ، كل ذلك ليحقق التفويض ، الثمرات والمزايا المرجوة ، من التقليل في التكاليف المالية وتوفير الجهد ، والوقت، وحلّ المشاكل في أماكنها القريبة ، دون اللجوء إلى المركز ، زيادة على

القضاء على الروتين الإداري، وترشيده. بالإضافة إلى المزايا الإنسانية العديدة ؛ من الكشف عن العناصر القيادية للمستقبل و إشباع الحاجات النفسية للمفوض إليهم ، مما يؤدي إلى إحساسهم بالمسؤولية ، والقيمة الاعتبارية ، والتشجيع على التفاني في العمل ، وبث الروح المعنوية ، وروح الفريق ، حول تحقيق أهداف المنظمة الإدارية ، وتفرغ الرؤساء إلى معالجة المسائل الهامة و الإشرافية ، والتخفيف من أعبائهم الكثيرة ، والمثيرة للقلق ، والتوتر والإجهاد العصبي مما ينعكس بالضرورة بالنفع على الأصلاء ، والمفوض إليهم ، والمؤسسة الإدارية والمحيط العام ، وهي من أسمى مزايا التفويض .

ولذلك ، فقد أرجع علماء سيكولوجية الإدارة إخفاق عملية التفويض في المقام الأول إلى الأصلاء وذلك باعتبارهم أول حلقة في العملية ، وهي مشكلة في نفسيّتهم ، وهذا بإحجامهم عن التفويض ، وسيطرة روح الأنانية ، والاعتداد بالنفس الزائد ، وحب السيطرة ، والظن الخاطئ بأن التفويض دليل عجز منهم على أداء المهام ، والخشية بالأداء يقوم المفوض إليهم بالأعمال المفوضة على أكمل وجه ، بل الخشية من تفوق المفوض إليهم وتظهر عوراتهم ، وعدم كفاءتهم أمام رؤسائهم ، ومروسيهم . وأما الإخفاق الناجم عن المفوض إليهم فمرجعه إلى أخطاء في سلوكهم القائم على الضعف ، وعدم الثقة بالنفس في تحمل المسؤولية وأداء الاختصاصات المفوضة ، وتقديس الرؤساء والتملق إليهم ، وحب الرجوع إليهم في كل صغيرة وكبيرة والخوف من التصدي للمشاكل ، والخوف من الخطأ أمامهم ، وهذا ما يؤدي إلى روح الاتكالية ، والتعود على الأوضاع الفاسدة بينهم ، و تمسك الرؤساء بالسلطة ، والسيطرة على مروسيهم. ولكن المعوقات لا تنبع من هؤلاء وحدهم ، بل تكون أيضا نابعة من المحيط والتنظيم ، والظروف الخاصة من تجزئة للاختصاصات الواحدة، وإجراء تفويضات غير واضحة المعالم ، ولأشخاص متعدّدة ، وانعدام سياسة مدروسة ، وطويلة المدى، وعدم تحديد الأهداف بدقة ، وضعف الرقابة ونقص المشاركة والحوار بين المستويات العليا والدنيا ، و المركزية الشديدة ، وطغيان الاعتبارات السياسية في المناصب الإدارية العليا واعتبارها غنائم حزبية وسياسية ، مما يزيد العملية الإدارية تعقيدا لا تبسيطا .

وعلاجا لهذه المعوقات النفسية ، والتنظيمية ، والاجتماعية ، يوصي علماء النفس الإداري ببعض الحلول ، للحد من هذه المعوقات ، والاستفادة المثلى من مزايا التفويض ؛ من تغيير معتقدات الرؤساء ونظرتهم الخاطئة للتفويض ، وتعميق ثقافتهم بفن التفويض ، وأنه لا ينقص من هيبتهم ونفوذهم ، ولا كرامتهم شيئا ، بل هو الوسيلة الأمثل ، والفعّالة في سلامة ، وسلاسة العمل الإداري والتخفيف عنهم ودورهم يكمن في التخطيط ، ورسم السياسة العامة وحسن الإشراف ، والتوجيه والرقابة ، مع رعاية الجوانب النفسية للعاملين، بالمشاركة والحوار ، والمشاركة في اتخاذ القرار ، وتدريب المفوض إليهم بأبسط الطرق ، وبث روح الثقة ، وروح الفريق بينهم ، وبين المروسين والتعاون المشترك في إنجاز أهداف المنظمة ، مما يخفف من مغبة الأخطاء ، كل ذلك في إطار نظام عادل ومنصف ، للحوافز المادية ، والمعنوية ، وتشجيع روح المنافسة الشريفة ضمن نظام إداري سليم وقيادة إدارية رشيدة .

ومن كل ما تقدم ظهرت لنا أهمية التفويض ، من النواحي الفنيّة، والتنظيمية، والقانونية والسياسية والاجتماعية، للعمل الإداري، ودوره في مدى فاعلية الإدارة وفي مدى مساهمته في إرساء دعائم الإدارة

والقيادة الديمقراطية ، والرشيده ، وانسياب العمل الإداري ، وتنظيمه ، وتحديد المسؤولية في كل مستوى ووضوح ، العمل، وإعداد القادة للمستقبل، وبت روح العمل الجماعي نظرا لتوسع نشاط الدولة الحديثة وتعدد التخصصات الفنية الدقيقة ، مما يتطلب الاستعانة بعلم ، وفن التفويض ، الذي أصبح علما قائما بذاته ، وفنا في آن واحد ، له أصوله ، وقواعده ، التي تدرس في معظم الدول المتقدمة .

ملاحظات واقتراحات حول المنظومة الإدارية الجزائرية :

لا نجانب الحقيقة إذا قلنا أن الإدارة العامة هي مرآة الدولة ، وأدواتها التنفيذية، فبواسطتها توضح الخطط وترسم السياسات ، وتحقق الأهداف ، وقيمة أية دولة من قيمة الإدارة العمومية فيها، وقيمة الإدارة من قيمة موظفيها .

لكننا أيضا لا نجانب الصواب إذ قلنا أن جهازنا الإداري ما يزال مثقلا بالعديد من المشاكل الحقيقية والمفتعلة، وفساد إداري كبير، وأسبابه اليوم متعددة ومتجذرة، منها التاريخية، منذ الوجود العثماني الذي لم يهتم بالإدارة وتنظيمها، ثم رعى هذا الفساد الاستعمار الفرنسي لاحقا، بتوظيف الأوروبيين غير المختصين ومجازاة أبناء العائلات الموالية له من الجزائريين، بالوظائف العمومية. وهذا زيادة على الاعتبارات العشائرية والفئوية، والاستيلاء على الوظائف باسم الشرعية الثورية دون تخصص، وأخطرها اليوم، الاعتبارات اللغوية- متفرنسين ومعربين - والاعتبارات الحزبية بعد الفتنة والمأساة الوطنية . ويمكن حصرها في النقاط التالية :

أولاً: الازدواج في توزيع الاختصاصات الأصلية، وعدم توضيح المسؤولية وعدم تفويض الاختصاصات الغير ضرورية للرؤساء : حيث تقوم أكثر من إدارة ومؤسسة، بل ومصلحة بنفس النوع من الاختصاصات، مما يؤدي إلى تمييع المسؤولية، وتفتيت الإمكانات المالية والبشرية، وهذه ظاهرة مشاهدة في تنظيم الجامعات الجزائرية .

ثانياً: سوء استخدام الموظفين : إنها ظاهرة عدم وضع كل موظف في مكانه المناسب، وضمن تخصصه، فكثير من الموظفين يقومون بأعمال متواضعة وبأعمال بعيدة الصلة بمجال تخصصهم، أو لا تمت له بصلة على الإطلاق . وعلى العكس من ذلك فهناك موظفين ذوي كفاءات عالية، وخبرات واسعة يقومون بأعمال متواضعة، يستطيع القيام بها موظف أقل درجة وكفاءة . وهناك من صغار الموظفين من يقوم بأعمال بالغة الأهمية تتطلب المزيد من الكفاءة والخبرة ، ولكنهم لا يملكونها. وهذه الآفة الإدارية والاجتماعية تؤدي إلى تخلف العمل الإداري، من حيث الجودة، والسرعة في الإنجاز والتكلفة الباهظة دون مبرر، وتؤدي إلى هجرة الكفاءات من الإدارات العمومية، بل من الوطن نحو الخارج. وهذا ناتج عن ظاهرة المحسوبية والمحاباة، والولاءات المتعددة، وغيرها من الأمراض البيروقراطية .

ثالثاً: قصور وتناقض في القوانين والأنظمة السارية المفعول : فهي إما فيها عيب في ذاتها معقدة أو ناقصة، أو لا تتماشى مع مقتضيات العمل ، وأسس التنظيم العملي للإدارة، وقد يرجع الأمر إلى

قدمها، وعدم مسايرتها للتطورات الحديثة والسريعة، وقد يرجع في أحيان أخرى إلى الارتجال في إصدارها، فكم من قانون أو تنظيم ألغي ، أو عدّل إلى نقيض منه في فترة وجيزة ، أو هي تعديلات وقوانين ظرفية، وقد يعدّها، ويسنّها موظفون غير متخصصون في القانون، وعلم الإدارة والتنظيم الحديثين. بل هم في أغلب الأحيان إداريون بسطاء الكفاءة ، عديمي المعرفة والخبرة . فبعض القواعد المطبّقة منذ زمن بعيد على الإدارة تتنافى وأبسط مبادئ علم التنظيم و الإدارة، و ما يزال ينظر إليها بعين التقديس، وانقلبت الوسيلة إلى غاية وتدمّر مستخدمو المرافق العمومية ، مواطنون وأجانب، وهذه ظاهرة منقّرة للاستثمار الوطني والأجنبي، وهي من أخطر الأمراض في تعطيل التنمية الوطنية.

رابعاً: ظاهرة الترهل الإداري : إن إدارتنا مع الأسف الشديد، إدارة بذهنيّة مترهّلة وبطيئة في إنجاز العمل، واتخاذ القرارات، وارتجالية ومزاجية، من ديمومة النمطية والركون إلى بيروقراطية عاجزة ، ومتخلفة عن ركب العالم الخارجي والداخلي في عصر العولمة والإنترنت ، وبعيدة عن الوعي والهمّ الشعبي بعدا نفسيا، رغم قربها جغرافيا. " **Les distances psychologiques** " ، فمن مركزية شديدة في واقع الأمر خاصة المركزية المالية بالرغم من وجود اللامركزية وعدم التركيز الإداريين، ولكن الناس تشعر أن حلّ مشاكلها صغيرة وكبيرة تكون دائما في العاصمة - الباب العالي - وهذه الظواهر ناجمة عن رغبة في عدم تفويض الاختصاصات من السلطات العليا، والاستئثار بالسلطة والتوقيع على الصغيرة والكبيرة معا ، وقد تجد من الرؤساء من يفوّض ، ولكن مع الإصرار على مراجعة كل صغيرة وكبيرة من أعمال المفوضين، وبهذا فالرئيس يشغل نفسه وغيره بنفس العمل ، ومنهم من يفوّض ، ولكن لا يتبعون ما فوضوا بالمراقبة والتوجيه وينسون مسؤولياتهم عن تحقيق الأهداف، وهذا مما أدى إلى التسيب والتذمر الحاصلين في جهازنا الإداري، و ما يزال السياسيون والإداريون عندنا، ينظرون إلى الإدارة على أنها أداة تحكم، وتسلب أكثر منها أداة لتقديم الخدمة العمومية، والدافع لتحقيق التنمية الوطنية . بل إنّ إدارتنا إدارة فاقدة لأهم مقومات الإدارة الحديثة وهي وضوح الرؤية ، بل هي طاردة للكفاءات العليا، ومبذرة للمال العام، عوض خلق الثروة الوطنية بل مهدرة لها .

من كلّ ما تقدّم من ملاحظات، يمكننا أن نقدّم بعض الاقتراحات، نرى أنها قد تدعّم البحث، أو تساعد أو تخفّف على الأقلّ من هذه العيوب .

أولاً: الإطلاع على هذه العيوب أولاً: وتشخيصها بدقة، دون إخفاءها ، لأنّها في واقع الأمر أمراض بيروقراطية " **Bureau pathologies** " يجب تشخيصها قبل وضع الحلول لها والاعتراف بأن تخلفنا هو تخلف إداري بالدرجة الأولى، وأنّ إصلاح الإدارة لا يمكن أن يكون إلا بمعرفة المبادئ ، والأصول العلمية والحديثة لهذا العلم والفن، والاستعانة بالدراسات الميدانية الرّصينة بدل الترفيعات الظرفية .

ثانياً: تعديل دستوري، توضّح فيه مسألة التفويضات التشريعية، والإدارية وسنّ قانون إطار للتفويض " **Loi cadre** " يوضّح فيه موضوع التفويض في الاختصاصات والتفويض في

التوقيعات، وإحاطته بضمانات قانونية، حفاظا على حقوق ذوي الشأن في قرارات التفويض الغير مشروعة، وتنظيم خاص بمسألة التفويض في كل هيئة، ومؤسسة إدارية، وفي الإدارة المركزية والإدارة المحلية .

ثالثا: إصدار قانون أساسي للوظيفة العمومية، يعتمد فيه على تحديد، وحصر الوظائف ودراستها وتحليلها، وتقييمها، وتوصيفها، ثم ترتيبها في مجموعات وفئات متدرجة وفقا لاختلافها، وانعدام مساواتها في الأهمية، وخطورة المهام، والأعباء، والمسؤوليات، والواجبات التي تقتضيها، وفي الكفاءات، والمهارات والقدرات ، والشروط المطلوب توفرها لشغلها، وذلك لتحديد كل نطاق اختصاصات ومسؤوليات السلطات الإدارية ، سواء المركزية أو اللامركزية، وبذلك يمكن ضبط الأمور وتطبيق مبدأ العدالة، والمساواة في توزيع الأجور، والمرتببات بين الموظفين ، على أسس موضوعية، بحيث يرتبط الأجر بالأعباء المنيطة بكل موظف، كيفاً وكمّاً، وذلك باعتماد نظام الجدارة.

" Le système de mérite " والخروج من النظام السائد المبني على تسعير الشهادات.

" Tarification des diplômes "

رابعا: إصلاح المنظومة الإدارية، من حيث التنظيم الهيكلي الذي يتماشى مع الصلاحيات والمسؤوليات دون إغفال لمسألة التفويض، والتركيز على الجوانب الإنسانية والأخلاقية، لأننا لاحظنا أن جلّ (الإصلاحات) - اللجنة الوطنية لإصلاح الإدارة الجزائرية- في معظم الأحيان تركز على الجوانب المادية "عالم الأشياء، دون عالم الأفكار".

خامسا: إعادة إدراج مقرر علم الإدارة، وعلم النفس الإداري والتسيير " Management ". ضمن مقررات كليات الحقوق بعدما تمّ إلغائه، وهذا ما لا يقبله عقل ولا منطق، كيف يتمّ حذف هذا العلم والفنّ اللذين أصبحا عصب العلوم الإدارية والحقوقية في الدول المتقدمة.

وعليه؛ نهيب بتدخّل المشرّع، أو المنظمّ الجزائري بإعادة الاعتبار لهذه المادة الحيوية، ووضع المسألة في موضعها الصحيح .

سادساً: نظرا لما يشوب من غموض، وعبوب في موضوع التفويض لدى الموظفين الجزائريين نقترح الإستعانة بعلم النفس الإداري ، وإجراء دورات تدريبية للرؤساء والموظفين معاً حول فكرة التفويض ودورها في المجال الإداري و القانوني، والمجال التطبيقي الفني، ومدى أهميتها للأصلاء أنفسهم والموظفين، ولإصلاح العمل، وترشيد الإداريين إلى أفضل الطرق والوسائل لمعالجة وإصلاح هذه العيوب وإرساء دعائم العمل الديمقراطي والقيادة الرشيدة، في الحال وفي المال، وخلق روح الفريق في المنظمات والإدارات المختلفة ، و إيقاظ الضمير الأخلاقي ، والقانوني والحس الوطني باستمرار وانتظام، وإفهام الكل بأن التفويض السليم يؤدي إلى الإدارة السليمة، ورفع الروح المعنوية لدى العاملين ، و نحذب أن يتعلم الرؤساء أساليب التفويض، وان يتدربوا على أنماطه وفنونه، وجوانبه القانونية والفنية.

سابعاً: لكي تتم عملية التفويض بصورة سليمة وسلسة وفعالة ، لا بد من إتباع الخطوات التالية :

- الاعتراف بأهمية التفويض لدى الرؤساء .

- مساعدة الرؤساء على الثقة بالنفس، والتخلص من الأنانية والشعور بالأمان، وأن النجاح يتحقق في ظل إدارة قوية وعلى درجة من الكفاءة العالية، والخبرة دون أن ينقص ذلك من قدرهم، وهيبتهم الإدارية والاجتماعية.

- التخطيط لعملية التفويض بدقة، بحيث تحدّد الأهداف التي تطلبت تلك العملية، ثم اختيار من يقوم بها.

- تشجيع المفوض إليهم على الاستعداد لتحمل ما أسند إليهم من إنجاز أعمال، دون خوف من خطأ أو عقاب شديد .

- إيجاد خطوط اتصال سهلة، وسريعة بين الإدارة ، أو المنظمة وكافة فروعها.

- تنمية مشاعر الإخلاص والتفاني ، وخلق روح التعاون والرغبة في العمل كفريق. حيث تساعد هذه الروح على الإقدام على تحمل المسؤولية ومساعدة الزملاء على القيام بأعمالهم دون صراع أو عرقلة عمل .

في الختام يمكننا أن نقول أن أفضل التنظيمات الإدارية وأرقاها قاطبة، تفشل في ظل مناخ عدم الثقة والارتياح ، وغياب الديمقراطية، وروح التضامن الوطني. وأنه لا إصلاح إداري دون أخلاق إدارية، ولا أخلاق إدارية دون إرادة سياسية راشدة ، وسوف تذهب كل محاولات الإصلاح، والتنمية في مهب الريح، ما دامت الإدارة على حالها البائس والمضطرب، وتفشتي نظام " البوليفارشية" "Polyarchie" فمن أبرز مقومات نجاح الإصلاحات الإدارية ، والسياسية ، والاجتماعية والاقتصادية، حسب وجهة نظرنا المتواضعة ثلاث :

أولاً: إرادة سياسية حازمة، ومصممة على إنجاح الإصلاح الإداري، وبرجال مصلحين.

ثانياً : رأي عام مساند .

ثالثاً : عنصر بشري مؤهل .

وكل أملنا أن نصل إلى الإدارة بالأهداف " **Management by objectives** " والخروج من النمط السائد -الإدارة بالأزمات " **Management by crises** " ونأخذ بأحسن الأنظمة الملائمة لنا. وبني كياننا الإداري، والقانوني، والتنظيمي الخاص، النابع من قيمنا الإسلامية، وما يتفق مع موروثنا الحضاري والخروج من القابلية للاستعمار القانوني " **l'hétéronomie** " دون أن نتخلّى عن التراث الحضاري الأصيل، الذي استخلصته البشرية على تعاقب الحضارات، والذي يعتبر إرثاً حضارياً مشتركاً بين الناس جميعاً.

هذا كل ما وسعنا الإتيان به في هذا الموضوع، وقد بذلنا غاية جهدنا ووسعنا في إجلاء مفاهيمه وتحليله، وتأصيله وبيان أسسه القانونية والفنية. وقد نكون قد أخطأنا في جوانب، وحالفنا الصواب في جوانب أخرى، فإن أصبنا فذلك ما كنا نبغي والحمد لله رب العالمين، وإن أخطأنا فإن قصدنا كان يصبو إلى الصواب ، وأن الخشية من الخطأ يقعد بالكثير من الباحثين والمؤلفين عاجزين عن التأليف والبحث ، وفي اعتقادنا أن الخطأ هو سبيل المعرفة ، ومن ثم فلا ضير على الباحث أن يخطئ في سبيل المعرفة ، إن كان يستهدف الصواب . و لا نجد أفضل من الحكمة المتواضعة في مجال البحوث والدراسات، والتي نفضلها دائماً وهي للعلامة العماد الأصفهاني القائلة :

" لا يكتب إنسان كتاب في يومه إلا قال في غده : لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن ولو ترك هذا لكان أفضل . وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر " .

والله نسأل أن ييسّر لنا سبيل المناقشة، وأن يحسّن وقع هذا العمل في القلوب، وأن يحقق به النفع، وهو على كل شيء قدير، والمسدد والمعين ، والهادي إلى الصراط المستقيم، وعليه التكلان، والحمد لله رب العالمين .

(رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا)

صدق الله العظيم

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1/ المراجع العامة:

1. ابن منظور جمال الدين: لسان العرب، المحيط باب لقاء، دار الجيل لبنان، 1984.
2. ابن تيمية أحمد عبد الحليم: السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة، بيروت لبنان، بدون تاريخ.

3. ابن سعد محمد: الطبقات الكبرى، دار التحرير، القاهرة، الجزء الثالث، ص، 21.
4. ابن سلام أبو عبيد الله القاسم: الأموال، المكتبة التجارية، القاهرة، دون تاريخ.
5. ابن هشام أبو محمد: السيرة النبوية، تحقيق الشيخ أحمد جاد: دار الغد الجديد، مصر، 2003.
6. ابن خلدون عبد الرحمن: مقدمة بن خلدون، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر، دار الرائد العربي، لبنان، 1982.
7. أبو يعلى بن الحسين الفراء الحنبلي: الأحكام السلطانية، طبعة مصطفى البابي الحلبي: مصر، 1966.
8. أبو العينين محمد باهي: إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة، دار الفكر، 1998.
9. أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتبة التوفيقية، 1978.
10. أبو شادي: مجموعة أحكام المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا المصرية.
11. أبو يونس محمد باهي: الوجيز في أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1995.
12. أبو زيد مصطفى فهمي: الإدارة في الإسلام، مكتبة وهبة، مصر، 1984.
13. أبو زيد مصطفى فهمي: الإدارة العامة، الجزء الثاني، الدار الجامعية، مصر، 1991.
14. أبو زيد مصطفى فهمي: الأصول العامة للقضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1978.
15. أبو زيد مصطفى فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، 1973.
16. أبو زيد مصطفى فهمي: فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام، العملية الإدارية، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2003.
17. أبو زيد مصطفى فهمي حسين عثمان: الإدارة العامة، الإطار العام لدراسة الإدارة العامة.
18. آث ملويا لحسين بن الشيخ: دعوى تجاوز السلطة، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2004.
19. أبو العزم فتوح: القيادة الإدارية في الإسلام، دار غريب، مصر، دون تاريخ.
20. أبو بكر الرازي: مختار الصحاح، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1977.
21. أبو زهرة محمد: أصول الفقه، دار النهضة العربية، 1966.
22. أبو زيد محمد عبد الحميد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، دراسة مقارنة، دون دار النشر، 2002.
23. أبو جريشة محمد علي: المشروعية في الفقه الدستوري.

-
-
24. الأسيوطي ثروت أنيس: مبادئ القانون والحق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
25. أبو المجد كمال: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الجزء الأول، مبدأ المشروعية ومجلس الدولة واختصاصاته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
26. أبو الهيثم فهم عبد الكريم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، الأردن 2005.
27. البناء فرناس عبد الباسط: محاضرات في نظام الحكم والقضاء في الإسلام، الطبعة الأولى، دون تاريخ ولا دار الطبع.
28. البر ادعي بسيوني: صديقي المدير والتفويض، إصدارات بميك، مصر، 1999.
29. باشري نفيسة محمد: السلوك الإنساني في المنظمات، دار الثقافة العربية، دون تاريخ.
30. بكري أحمد ماهر: القيادة وفعاليتها في ضوء الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، 1981.
31. بطيخ محمد رمضان: أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
32. بدران محمد محمد: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
33. بدوي إسماعيل: نظام الوزارة في الدولة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1980.
34. بدوي إسماعيل: القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
35. بدوي إسماعيل: دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار الفكر العربي، 1978.
36. بدوي ثروت: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، دار الفكر العربي، مصر، 1984.
37. بدوي هناء حافظ: إدارة المؤسسات الاجتماعية الأسس والعمليات، المكتب العلمي للنشر، القاهرة، 1997.
38. بسكوني صبيح: مبادئ القانون الإداري الليبي، طبعة بيروت، 1972.
39. البرزنجي عصام عبد الوهاب: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر 1978.
40. بسيوني عبد الغني عبد الله: القضاء الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، 1998.
41. بسيوني عبد الغني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، 2006.
42. بسيوني عبد الغني عبد الله: القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، 1986.

43. **بوحوش عمار**: تطورات النظريات والأنظمة السياسية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1977.
44. **بوحوش عمار**: نظرية التنظيم، مكتبة الشعب، الجزائر، دون تاريخ.
45. **بيكارت رانيسيس**: أنماط جديدة في الإدارة، ترجمة إبراهيم علي البرلنسي: تحقيق محمد توفيق رمزي: سلسلة ألف كتاب، 1966
46. **بركات زين العابدين**: مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض دمشق، 1979.
47. **تيد أور دوي**: فن القيادة والتوجيه في إدارة الأعمال العامة، ترجمة محمد عبد الفتاح إبراهيم: القاهرة، 1986.
48. **توفيق عبد الرحمان**: منهج المهارات الإدارية، تفويض السلطة، منشورات بميك، القاهرة، 2004.
49. **الجرف طعمية**: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973.
50. **الجرف طعمية**: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1973.
51. **جمال الدين سامي**: الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1987.
52. **جمال الدين سامي**: أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989.
53. **جمال الدين سامي**: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، مصر، 1982.
54. **جمال الدين سامي**: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مطابع التونخي، القاهرة، 1993.
55. **جمال الدين سامي**: إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 2004.
56. **جان فيفندر فرانك. ل. وود**: التنظيم الإداري، ترجمة محمد توفيق رمزي خير الدين عبد القوي: مؤسسة فراكلين للطباعة والنشر، القاهرة، 1965.
57. **جابر صالح بدرية**: السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، منشأة المعارف، مصر، 1993.
58. **الجمال يحيى**: القضاء الإداري، مطبعة القاهرة، مصر، 1994.
59. **جاد الله كشك محمد بهجت**: المنظمات وأسس إدارتها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999.
60. **جورج فдал بياردلفولفي**: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي: الجزء 2. 1، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 2001.

-
-
61. جعفر محمد أنس قاسم: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1990.
62. الجوهري عبد العزيز السيد: القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
63. جميل أحمد توفيق: إدارة الأعمال، دار النهضة العربية، لبنان، 1984.
64. حشيش عبد الحميد: دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة القاهرة 1974.
65. حبش فوزي: الإدارة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، لبنان، 1999.
66. حلمي محمود: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
67. حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1990.
68. حمدي أمين عبد الهادي: الإدارة العامة في الدول العربية، الأصول العلمية وتطبيقاتها العلمية، دار الفكر العربي، 1975.
69. حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1971.
70. حسين عبد العالي محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
71. حافظ محمود محمد: القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
72. حافظ محمود محمد: القضاء الإداري المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
73. حلمي عمر: معيار العقد الإداري دون دار نشر 1995.
74. حسين إبراهيم حسن، عادل إبراهيم حسن: النظم الإسلامية، دار الفكر العربي، 1993.
75. حسن محمد مصطفى: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف مصر، 1974.
76. حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، 2001.
77. حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
78. حاتم سمير لبيب جبر: نظرية الخطأ المرفقي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

-
-
79. **الحسب فاضل عباس:** الماوردي في نظرية الإدارة الإسلامية العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1984.
80. **حناء بدوي:** الوكالة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1998.
81. **حمد أحمد:** نظرية النيابة في الشريعة والقانون، دار القلم، الكويت، 1981.
82. **الحلو ماجد راغب:** علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1987.
83. **الحلو ماجد راغب:** القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1986.
84. **الحلو ماجد راغب:** القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1982.
85. **الحكيم سعيد عبد المنعم:** الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، 1987.
86. **الحلو ماجد راغب:** علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
87. **خلوفي رشيد:** القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
88. **خلوفي رشيد:** قانون المسؤولية الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 1994.
89. **خلوفي رشيد:** قانون المنازعة الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 2001.
90. **خليفة عبد العزيز عبد المنعم:** الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2001.
91. **خليفة عبد العزيز عبد المنعم:** أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002.
92. **خليل محسن:** القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1968.
93. **الخوري يوسف سعد الله:** القانون الإداري العام، الجزء الأول، دار الطبع غير معروفة، 1998.
94. **دويدار أمين:** حياة الرسول - صلى الله عليه وسلم - ، الطبعة الثالثة، مصر، 1967.
95. **دروكر بيتر:** التكنولوجيا والإدارة، ترجمة صليب بطرس، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1976.
96. **دسوقي كمال:** سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، 1961.
97. **الدمرداش نعمات:** إدارة المنظمات الاجتماعية، دون دار نشر، 1977.
98. **ديموك مارشال، إدوارد ديموك، جلال يزاجدن:** الإدارة العامة 1958، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، مراجعة محمد توفيق رمزي.

99. درويش إبراهيم ياسين محمد حسن: المشكلة الإدارية وصناعة القرار الإداري، دار الفكر العربي، 1978.
100. درويش إبراهيم: التنمية الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
101. درويش عبد الكريم، ليلى تكللا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة 1976.
102. داود الباز: مبادئ علم وفن الإدارة العامة في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي، دون دار نشر، 1996.
103. الديدومني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1992.
104. رسلان أنور أحمد: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
105. الرفاعي مصطفى: الإسلام نظام إنساني، دار المعارف، مصر، 1964.
106. رشيد أحمد: نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، مصر، 1964.
107. رشيد أحمد: الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مؤسسة دار الشعب، 1976.
108. رفعت عبد الوهاب محمد شيحا إبراهيم عبد العزيز: أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1998.
109. الرئيس محمد ضياء الدين: النظريات السياسية، دار الطبع غير معروفة، 1960.
110. الزعبي خالد سمارة: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، 1999.
111. الزركلي خير الدين: قاموس الأعلام، الجزء 9، ص 177.
112. الزهراني محمد محمد مسفر: نظام الوزارة في الدولة العباسية، دون تاريخ.
113. زيدان علي الدين، السيد محمد: الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، المكتب الفني للإصدارات القانونية، الجزء الثالث، القرارات الإدارية، مصر، 2006.
114. الزحيلي وهبة: نظرية الضرورة في الشريعة الإسلامية، دار الفكر، لبنان، 1998.
115. سرور محمد جمال الدين: الدولة الفاطمية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
116. السنهوري عبد الرزاق: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الثالث نظرية الالتزام بوجه عام، مكتبة النهضة، مصر، 1958.

-
-
117. السناري محمد عبد الهادي: تطور مبدأ المشروعات والفردية الشكلية إلى الموضوعية المذهبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1986.
118. السناري محمد عبد الهادي: مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية وفرنسا، دراسة مقارنة، مصر، 1990.
119. سليم مصطفى عبد المقصود: معيار العقود الإدارية وأثره على اختصاص مجلس الدولة، دون دار نشر، مصر، 1995.
120. السيد مصطفى أحمد: المدير ومهاراته السلوكية، الناشر المؤلف، مصر، 2005.
121. سلطان أنور: النظرية العامة للالتزام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
122. السلمي علي: تطور الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات، الكويت، 1975.
123. السلمي علي: السلوك الإنساني في الإدارة، دار غريب، القاهرة، 1995.
124. شيحا إبراهيم عبد العزيز: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء الممارسة الدستورية العامة، منشأة المعارف، مصر، 1983.
125. شيحا إبراهيم عبد العزيز: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1993.
126. الشرقاوي سعاد: القضاء الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1984.
127. الشرقاوي سعاد: المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
128. الشرقاوي علي: إدارة الأعمال، الوظائف والممارسات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978.
129. الشوبكي عمر محمد: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1998.
130. الشنواني صلاح: التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، دار الأسد البحري، بيروت، لبنان، 1966.
131. الشيباني محمد بن عبد الله: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض السعودية، 1991.
132. شلبي أحمد: موسوعة النظم والحضارة الإسلامية، مكتبة النهضة العربية، مصر، 1974.
133. الشيباني عمرو محمد التومي: علم النفس الإداري، الدر العربية للكتاب، ليبيا، 1988.
134. الشريف عزيزة: أصول الإدارة والتنظيم في دولة الإسلام الأولى، دار النهضة، 1990.

135. الشريف عمر: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الشباب للطباعة والنشر، مصر، 1987.
136. الشلبي محمد مصطفى: المدخل لدراسة الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
137. الشامي علي حسين: الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية وتطبيقية، بيروت، 1993.
138. شوقي ظريف: السلوك القيادي وفعالية الإدارة، مكتبة غريب، مصر، 1995.
139. الشنيطي محمد فتحي: أساس المنطق والمنهج العلمي، دون دار نشر ولا تاريخ.
140. الشطناوي علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004.
141. الشطناوي علي خطار: دراسات في الوضيفة العامة، المنشورات الجامعية الأردنية، 1999.
142. الشافعي فخر الدين محمد بن عمر: مفاتيح الغيب، طبعة بيروت، لبنان، 1980.
143. شحاتة عبد الفتاح: تاريخ الأمة العربية، دراسات في عصر الخلفاء الراشدين، الجزء الأول، دون تاريخ
144. صيني سعيد إسماعيل: قواعد أساسية في البحث العلمي، مؤسسة الرسالة، لبنان، 1994.
145. الصباغ زهير: البعد الأخلاقي في الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1995.
146. طلبة عبد الله: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1998.
147. طبليية القطب محمد: نظام الإدارة في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
148. الطبري أبو جرير: تاريخ الأمم والملوك، الجزء الثالث، تاريخ الطبري، دار المعارف، الجزء الرابع، 1982.
149. طنطاوي ممدوح: الدعوة التأديبية، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
150. الطماوي محمد سليمان: السلطات في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
151. الطماوي محمد سليمان: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
152. الطماوي محمد سليمان: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1986.
153. الطماوي محمد سليمان: الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

154. الطماوي محمد سليمان: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، الطبعة الأولى، 1969.
155. الطماوي محمد سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1974.
156. الطماوي محمد سليمان: التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، 1950.
157. عطية نعيم: الموسوعة الإدارية الحديثة، دار النهضة، 1985.
158. العيلي عبد الحكم حسن: الحريات العامة في الفكر الغربي والنظم السياسية، في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1983.
159. العربي محمد بن عبد الله: نظام الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، لبنان، 1984.
160. عصفور سعد خليل محسن: القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1992.
161. العيساوي عبد الرحمان: سيكولوجية الإدارة، الدار الجامعية، مصر، 1999.
162. عجيلة عاصم أحمد: طاعة الرؤساء، عالم الكتب، مصر، 1996.
163. العقاد عباس محمود: عبقرية الصديق، دار المعارف، مصر، 1966.
164. علي الدين زيدان محمد السيد أحمد: الموسوعة الشاملة في القانون الإداري.
165. عنبر محمد عبد الرحيم: الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1975.
166. عودة عبد القادر: الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، لبنان، 1977.
167. عبد الفتاح محمد سعيد: الإدارة العامة، الدار الجامعية، مصر، 1992.
168. عبد الهادي أحمد محمد: الانحراف الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
169. عبد الباسط محمد فؤاد: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2000.
170. عبد الباسط محمد فؤاد: أعمال السلطة الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1989.
171. العطار فؤاد: مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1986.
172. عمر عبد الرحمن عبد الباقي: مبادئ علم النفس الإداري، مكتبة عين شمس، 1966.
173. عيد إدوارد: القضاء الإداري اللبناني، دار الفكر العربي، لبنان، 1985.

174. عبد الهادي إبراهيم: الإدارة "مفاهيمها وأنواعها وعملياتها"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
175. عوابدي عمار: القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
176. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
177. عوابدي عمار: النظرية العامة للمنازعة الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
178. عوابدي عمار: القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
179. عبد المنعم فؤاد: مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، القاهرة 1992.
180. عبد السلام عبد العظيم: القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار، دراسة مقارنة، 1995.
181. عكاشة حمدي يسين: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار المعارف، الإسكندرية، 1987.
182. العاني محمد رضا عبد الجبار: الوكالة في الشريعة الإسلامية والقانون، مطبعة العاني بغداد، العراق، 1975.
183. العبودي محسن: الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
184. عفيفي مصطفى محمود: مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، أركان العلمية الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
185. عساف محمد عبد المنعم: أصول الإدارة والتنظيم، الناشر غير موضح، مصر، 1974.
186. عمارة محمد: مستقبلنا بين التجديد والحداثة الغربية، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.
187. عليوة السيد: تنمية المهارات القيادية والإدارية، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 2005.
188. عبد اللطيف محمد محمد: تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
189. عبد اللطيف محمد محمد: نظرية التنازل في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1990.
190. عمارة محمد: مقالات الغلو الديني واللا ديني، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.
191. غانم إسماعيل: النظرية العامة للالتزام، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1966.
192. الغمري إبراهيم: السلوك الإنساني والإدارة الحديثة، دار الجامعات المصرية، دون تاريخ.
193. فتح الباب محمد أحمد: مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

-
-
194. فتح الباب ربيع أنور: العلاقة بين السياسة والإدارة دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
195. فودة رأفت: مصادر المشروعات الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
196. فودة عبد الحكم: الخصومة الإدارية، الجزء الأول والثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997.
197. فرج محمد: المدرسة العسكرية الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1969.
198. فرانتر موريشن ماركس: دولة الإدارة ترجمة ومراجعة إبراهيم علي البر لنسي ومحمود توفيق رمزي: مكتبة الانجلو المصرية، 1963.
199. فوزي صلاح الدين: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
200. فوزي صلاح الدين: الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
201. فكري فتحي: وجيز دعوى الإلغاء، شركة ناس للطباعة، مصر، 2004.
202. القباني خالد: اللامركزية ومسألة تطبيقاتها في لبنان، منشورات عويدات، لبنان، 1981.
203. القباني محمد إسماعيل: علم الاجتماع الإداري، مشكلات التنظيم في المؤسسة البيروقراطية، دار الكتب، مصر، 1993.
204. القباني بكر: الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
205. القذافي رمضان أحمد: العلوم السيكلوجية في مجال الإدارة والإنتاج، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1997.
206. القلقشندى أبو العباس: مآثر الأنافة في معالم الخلافة، الجزء الأول، المؤسسة المصرية العامة، دون تاريخ.
207. القطب محمد القطب: نظام الإدارة في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
208. قاسم يوسف: مبادئ الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
209. قاسم يوسف: نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الإسلامي والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، مصر، 1981.
210. القرضاوي يوسف عبد الله: المرجعية العليا في الإسلام للقرآن والسنة، مكتبة وهبة، مصر، 2004.

211. **القرضاوي يوسف عبد الله:** شريعة الإسلام صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، دار الشروق مصر، 1996.
212. **كرد علي محمد:** الإسلام والحضارة العربية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.
213. **الكاشف السيدة إسماعيل:** مصر في عهد الولاة، مجموعة ألف كتاب، دون تاريخ.
214. **كنعان نواف:** القيادة الإدارية، دار العلوم، الرياض، السعودية، 1986.
215. **كشك محمد بهجت جاد الله:** المنظمات وأسس إدارتها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999.
216. **الكروي إبراهيم:** المرجع في الحضارة العربية الإسلامية، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1984.
217. **كورنو جيرار:** معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1998.
218. **كارنيجي ديل:** دع القلق وأبدأ الحياة، ترجمة محمد فكر أنور: مكتبة مدبولي، القاهرة، 2002.
219. **كارنيجي ديل:** كيف تكسب الأصدقاء تؤثر في الناس، ترجمة عبد المنعم الزيارى: مكتبة الخانجي، القاهرة 1998.
220. **لباد ناصر:** القانون الإداري الجزء الثاني، المطبعة الولائية، قالمة، الجزائر، 2001.
221. **لباد ناصر:** القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة دالي إبراهيم: الجزائر، 2004.
222. **اللوذي سليمان وآخرون:** أساسيات في الإدارة، دار القلم، دون تاريخ.
223. **ليندال أروسيك:** عناصر الإدارة، ترجمة علي حامد بكر: دار الفكر، مصر، 1987.
224. **الموردي أبو الحسن علي بن محمد:** الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مطبعة مصطفى البابي الحلبي: مصر، 1966.
225. **مفقودة صالح:** نصوص وأسئلة، دار الكتاب الجزائر، 2000.
226. **مشرفة عطية مصطفى:** نظام الحكم في مصر في عهد الفاطميين، القاهرة، 1948.
227. **مرقص سليمان:** أحكام الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
228. **مرسي محمد كامل:** شرح القانون المدني الجديد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1952.
229. **المصري سعيد محمد:** التنظيم والإدارة، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 1999.
230. **محمود منال طلعت:** أساسيات في علم الإدارة العامة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003.

231. محمد علي عبد الجليل: المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1996.
232. متولي عبد الحميد: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، مصر، 1978.
233. متولي عبد الحميد: الشرائح الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
234. منصور علي علي: نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الفتح، لبنان، 1971.
235. مرسي عبد الله: سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، المكتب المصري الحديث، دون تاريخ.
236. ماهر خير نصر: الأصول العامة للقضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
237. ماهر خير نصر: الإدارة العامة، الجزء الثاني، الدار الجامعية، مصر، 1991.
238. المجذوب طارق: الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.
239. مهنا محمد نصر: الإدارة العامة الحديثة تحليل الخبرات، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1998.
240. مهنا محمد فؤاد: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعات، مصر، 1983.
241. مهنا محمد فؤاد: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
242. مهنا محمد فؤاد: القانون الإداري العربي، دار النهضة العربية، مصر، 1967.
243. مهنا محمد فؤاد: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1967.
244. المليجي إبراهيم عبد الهادي: الإدارة مفاهيمها وأنواعها وعملياتها، المكتب العلمي للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1997.
245. محمد عبد الرحمن أحمد شوقي: سلطة الموكل في إنهاء عقد الوكالة في الفقه والقضاء العربي والفرنسي، منشأة المعارف، مصر، 2005.
246. المقاطع محمد أحمد الفارسي: القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، 2000.
247. الموافي أحمد: المشروعية الاستثنائية، الناشر غير معروف، 2004.
248. المودودي أبو الأعلى: تدوين الدستور الإسلامي، ترجمة محمد عاصم الحداد: طبعة بيروت، لبنان، 1967.

249. المودودي أبو الأعلى: نظرية الإسلام السياسية، ترجمة خليل حسن الإصلاحي: طبعة بيروت، لبنان، 1969.
250. المودودي أبو الأعلى: الحكومة الإسلامية، ترجمة أحمد إدريس: طبعة القاهرة، 1977.
251. المودودي أبو الأعلى: موجز تاريخ تجديد الدين وإحيائه، ترجمة محمد كاظم سياق: بيروت، لبنان، 1975.
252. المودودي أبو الأعلى: القانون الإسلامي وطرق تنفيذه في باكستان، ترجمة محمد عاصم الحداد: طبعة بيروت، لبنان، 1969.
253. ناشد محمد: الفكر الإداري في الإسلام مطبوعات مركز جمعية المقاصد للثقافة والتراث دبي الإمارات العربية المتحدة 1997
254. النجار محمد عدنان: الأسس العلمية لنظرية التنظيم والإدارة، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
255. النبهان محمد فاروق: الاتجاه الاجتماعي في التشريع الاقتصادي الإسلامي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثالثة، لبنان، 1985.
256. نسيم كيالي: دور الإدارة العامة في التنمية الوطنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
257. النادي فؤاد محمد: مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، مصر، 1986.
258. النادي فؤاد محمد: القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
259. الهواري عبد السميع سالم: لغة الإدارة في صدر الإسلام، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 1986.
260. الهواري حسين: الإدارة العامة، الأصول والأسس العلمية، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، مصر، 1973.
261. الهواري السيد أحمد: المدير الفعال، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1975.
262. الهواري السيد أحمد: الإدارة بالأهداف والنتائج، مكتبة عين شمس، 1976.
263. هيكل محمد حسنين: عثمان بن عفان: دون دار طبع، مصر، 1960.
264. وصفي مصطفى كمال: أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
265. وصفي مصطفى كمال: النظم الإسلامية الأساسية، عالم الكتب، مصر، دون تاريخ.
266. وصفي مصطفى كمال: الإسلام والنظام الإداري، دار الإتحاد العربي للطباعة، مصر، 1974.

267. **ويليام. ج. أوشي:** النموذج الياباني في الإدارة، نظرية "Z" ترجمة حسن محمد ياسين، معهد الإدارة العامة، السعودية، 1995.

2/ مؤلفات متخصصة:

1. **أبو زيد الشلب يوسف:** التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات الدعوى الإسلامية، طرابلس، ليبيا، 1992.
2. **الوالي محمود إبراهيم:** نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي الطبعة الأولى، القاهرة، 1979.
3. **إبراهيم المحمود:** التفويض في القانون الإداري الكويتي، منشورات جامعة الكويت، كلية الحقوق، 2000.
4. **بركات عمرو فؤاد:** التفويض في القانون العام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989.
5. **بسيوني عبد الله عبد الغني:** التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، القاهرة، 1986.
6. **حسن حسين شرف:** التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، دار العفا للطباعة والنشر الحديثة، 1997.
7. **دونالد ويز:** تفويض المسؤولية بأسلوب أكثر فعالية، شويكار زكي، مجموعة النيل العربية، مصر، 2000.
8. **عبد العظيم عبد السلام:** التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
9. **عبد الفتاح حسن:** التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
10. **عبد اللطيف محمد محمد:** تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
11. **عبد الهادي بشار جميل يوسف:** الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارة في مصر وفي الأردن، دار الفرقان للنشر، عمان، 1982.
12. **عثمان محمد فتوح محمد:** التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، القاهرة، 1996.
13. **فهمي عبد الحميد:** أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
14. **محمد عبد الغني حسن هلال:** مهارات التفويض الفعال، مركز تطوير الإدارة والتنمية، مصر، 2001.

3/ الرسائل الجامعية:

1. **التهامي السيد أحمد:** نظرية الحرب والظروف الاستثنائية في الدولتين الحديثة والإسلامية، دكتوراة دولة، عين شمس، 1999.
2. **أبو زيد عبد الحميد:** دوام سير المرافق العامة، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1975.
3. **جريشة محمد علي:** مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1974.
4. **حسن عبد الفتاح:** التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1971.
5. **حمدي أمين عبد الهادي:** نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دكتوراة دولة، جامعة الأزهر، 1968.
6. **عثمان محمد رأفت:** الإمامة العظمة في الفقه الإسلامي، دكتوراة دولة، جامعة الأزهر، 1974.
7. **عبد الهادي بشار جميل يوسف:** الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية، دكتوراة دولة، عين شمس، 1979.
8. **خميس السيد إسماعيل:** القيادة الإدارية، دكتوراة دولة، كلية الحقوق عين شمس، مصر، 1971.
9. **خليفة عصمت عبد الكريم:** نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، دكتوراة دولة، جامعة الجزائر، 1983.
10. **الشلب يوسف:** التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، ماجستير جامعة الأزهر الشريف، مصر، 1990.
11. **مدحت أحمد:** نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1977.
12. **كربوعي لمنور:** التفويض الإداري في الإدارة المركزية، ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1983.
13. **الوالي محمود إبراهيم:** نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، عين شمس، مصر، 1979.
14. **الخطيب زكريا عبد المنعم:** نظام الشورى في الإسلام والنظم الديمقراطية المعاصرة، رسالة دكتوراة دولة، عين شمس، مصر، 1985.
15. **مصطفى صبحي السيد:** القيادة الإدارية في العصر الحديث، رسالة دكتوراة دولة، حقوق الإسكندرية، مصر، 1981.
16. **ثروت حسن حسين:** التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية، في قطاع الشرطة، رسالة دكتوراة دولة، عين شمس، مصر، 1972.

17. أحمد عودة الغويري: قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1988.
18. يعقوب عبد الوهاب الباحثين: رفع الحرج، رسالة دكتوراة، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، 1972.
19. حسن حسين شرف: التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، دكتوراة، عين شمس، 1996.
20. محمد علي عبده سليمان: الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في جمهورية اليمن، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، عين شمس، 2000.
21. محمود عمر معتوق علي: مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري، رسالة دكتوراة، حقوق، عين شمس، 2001.
22. محمد بسيوني محمد بسيوني: الخلافة والنظام الرئاسي، دكتوراة، عين شمس، مصر، 1998.
23. مجدي المتولي السيد يوسف: أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية، دراسة مقارنة، دكتوراة عين شمس مصر 1990.
24. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني، دكتوراة، عين شمس، 1998.
25. محسن محمد العبودي: الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، عين شمس، 1984.
26. مصطفى محمود كامل: بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، جامعة أسيوط - مصر 2003.
27. ناصر غنيم الزبد: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دكتوراة دولة، القاهرة، 2004.
28. صبري محمد السنوسي محمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دكتوراة حقوق، القاهرة، مصر، 1996.
29. عجيلة عاصم أحمد: طاعة الرؤساء، دكتوراة دولة، جامعة القاهرة، 1995.
30. تقيدة عبد الرحمان : نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانوني الجزائري ،ماجستير حقوق عنابة 1990.

4/ الدوريات والمجلات المتخصصة:

1. البصام ناجي: العلاقات الإنسانية ودورها في إنجاز العمل الإداري، مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 1، أبريل 1971.

2. **أحمد بهجت:** الناس والقانون، جريدة الأهرام المصرية، 15 جوان 1988.
3. **أحمد حافظ نجم:** السلطة التقديرية للإدارة ودعوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، 2001/02/12.
4. **أحمد حمد الفارسي:** التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، سبتمبر 1994.
5. **أسعد رزق جوزيف:** التفويض في الحقل الإداري، مجلة الحياة النيابية، لبنان، ديسمبر 1997.
6. **التوني أمير أحمد:** قياس اتجاهات الرؤساء نحو عمليتي التفويض والانضباط لمروسيهم في بيئة العمل الإداري، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، عدد 1، جوان 1992.
7. **بدر محمود إسماعيل:** القيادة موهبة. . . أم استعداد: مجلة الشروق المصرية، ديسمبر 1990.
8. **حماد بن عبد الله الحماد:** عقد الوكالة في الفقه الإسلامي وتطبيقاته في كتابات العدل، مجلة العدل السعودية، السنة السادسة، رجب 1425هـ.
9. **حماد عالم الهدى:** القيادة وأثرها في التقدم الإداري مجلة العربية، الكويت، عدد 193، ديسمبر 1974.
10. **د. خليفة ثامر الحميدة:** تفويض الاختصاص الإداري والتشريع الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت العدد الأول، المجلد الثاني، ص 337.
11. **د. شفيق زكي:** التفويض في الاختصاص، مجلة الإدارة، مصر، أكتوبر 1970.
12. **د. محمد عبد الحميد أبو زيد:** التفويض في الاختصاص في النظام الإداري بجمهورية مصر العربية والعراق، مجلة الإدارة العامة، مصر، 1969.
13. **سامي جمال الدين:** التفويض والإصلاح الإداري، منشورات كلية الحقوق، جامعة الكويت.
14. **صبيح بسكوني:** أثر القرار الإداري في تفويض التوقيع، مجلة كلية الحقوق، العدد 6، ص 204.
15. **عاصم الأعرجي:** مقاومة التغيير والتطور الإداري، نظرة في السلوك الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، أوت 2002.
16. **عامر الكبيسي:** المعوقات الإدارية في الدول النامية وطرق حلها، مجلة العلوم الإدارية.
17. **عبد الهادي مساعدة:** جوانب قانونية في التفويض الإداري، مجلة الإدارة العامة بالرياض، السعودية، العدد 44، جانفي 1985، ص 36.
18. **لمنور كربوعي:** مفهوم التفويض الإداري، مجلة الحقوق، الجزائر، 2000.

19. **ماكو دونالد سولنز:** تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة، مجلة الإدارة العامة، الرياض، السعودية، ص 81-82.
20. **محمد السيد الدماصي:** الجوانب السلوكية بين الإدارة العامة والقانون الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ديسمبر 2003.
21. **محمد عبد الهادي السناري:** النظرية الحديثة للمشروعية في القانون الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، 1985.
22. **مدني عبد القادر علاقي:** دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، 1985، ص 414.
23. **مصطفى صبحي السيد:** سلطة القيادة وأسس مشروعيتها وتفسيرها في ظل نظرية الضمير الجمعي، مجلة العلوم الإدارية، يونيو 1993.
24. **ناجي عصام:** العلاقات الإنسانية ودورها في إنجاز العمل الإداري، مجلة العلوم الإدارية، عدد 1، أبريل 1971. يحيى الجمل: مفهوم التنظيم وبعض أسسه في نظام علم الإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، مصر، أوت 2002.

Ouvrages en langue française :

1/ Ouvrages généraux :

1. **Auby (J.M), Drago (Roland),** traité de contentieux administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, 3^e édition Paris 1984.
2. **AUBY (J.F),** les services publics locaux P.U.F que sais je ? 1982.
3. **ALIBERT (R),** le contrôle juridictionnel de l'administration pour le recours pour excès de pouvoir, 1926.
4. **GUTIER Y,** la délégation en droit communautaire LGDP, 1992,
5. **BILLIAM M,** la délégation de créance LGDJ, 1989.
6. **J.F Auby:** la délégation de service public grande pratique, Dalloz 1997.
7. **BILLIAN (M),** la délégation de creances.L.G.D.J paris 1989.
8. **BETINGER (ch),** la concession de services publics et de travaux publics Berger levraut 1978.
9. **DU PUIS,** sur la concession de services publics DALLOZ 1978.
10. **HUGLO (CH),** point de vue sur une notion très discutée : la délégation de services publics, les petites affiches mai 1994.

-
-
11. **BENOIT (J.Francis)**, le droit administratif français Dalloz, paris 1968.
 12. **BARTIN (HL)** organisation et méthodes dans l'administration publique, collection administration nouvelle 1963.
 13. **BOULOIS (Jean)**, droit administratif, D. Paris 1968.
 14. **BOUCHEHDA (H)** khalloufi R, recueil d'arrêts de la jurisprudence administrative OPU Alger 1985.
 15. **BURDEAU (J)**, droit constitutionnel, institutions politiques D.1968.
 16. **CHEVALIER (J)**, procédures administratives contentieuses D. paris 1980.
 17. **CHEVALIER (J)**, introduction à la science administrative, précis D.1968.
 18. **CHEVALIER (J)**, L'Etat post- moderne 2^{ème} Edition .L .G .D.J.Paris 2005.
 19. **CARRE DE MALBERG**: contribution a la théorie générale de L Etat tome 01, 1920.
 20. **DEBBASCH (CH)**, sciences administratives, précis Dalloz 1971.
 21. **DEBBASCH (CH)**, contentieux administratif, Dalloz, Paris 1978.
 22. **DEBBASCH (CH)**, **DECCI (Jean Claude)**, contentieux administratif, Paris 1999.
 23. **Encyclopédie Dalloz** : 1995 répertoire droit administratif.
 24. **DUGUIT (Léon)**, droit administratif, traité de droit constitutionnel T.3 .1938.
 25. **DE FORGES (JM)**, droit administratif P.U.F 1993.
 26. **DEBOY (ch)**, les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse. Paris 1980.
 27. **CHAPUS (Réné)**, droit administratif général T 1 9^o édition, Montchrestien Delta. Paris 1995.
 28. **CHAPUS (Réné)**, droit de contentieux administratif, delta, Paris 2001.
 29. **CLAUDE (Roland)**, pourquoi et comment déléguer Paris EMD 1969.
 30. **CAPITANT (H)**, les grands arrêt de la jurisprudence civile, Dalloz répertoire, 55 délégation...effets..., rapports du délégataire et du délégué.
 31. **DE LAUBADERE (André)**, traité élémentaire de droit administratif 4^oédition 1970.
 32. **DE LAUBADERE (A)**, moderne (F). Del volve (p) traite de contrats administratifs, LGDJ, Paris 1984
 33. **DE LAUBADERE (André)**, traité de droit administratif 9^oédition Paris J.C.vénizia et Y.goudemet, LGDJ, Paris 1984, 10 édition 1995.
 34. **Fayol (Henri)**, administration industrielle et générale DUNOD Paris 1970.

-
-
35. **FROISSORT (Daniel)**, déléguer avec succès les responsabilités
. Paris 1969
 36. **GOUDEMET (Yves)**, traité de droit administratif LGDJ delta,
16^e édition paris 2001.
 37. **GOUDEMET (Yves)**, le déclin de l'autorité hiérarchique Dalloz,
Paris 1947.
 38. **GOURNAY (B)**, administration publique hiérarchique Dalloz, paris
1967.
 39. **GOURNAY (B)**, introduction à la science administrative L.A.C,
Paris 1966.
 40. **DRAGO Roland**, Sciences administratives, cours de droit paris
1977.
 41. **DIMOSTHEON TSEVAS**: le contrôle de la légalité des actes
administratifs L.G.D.J 1995.
 42. **GROSHENS (J.C)**, la délégation administrative de compétences
Dalloz 1958, chronique P.197.
 43. **HOURIUO André**, droit constitutionnel et institutions politiques
Paris Dalloz 1965.
 44. **ODENT Bruno**, l'incompétence, répertoire administratif,
 45. **JEZE Gaston**, les principes généraux du droit administratif, T.2
3^e édition 1930.
 46. **Long .M. weil. P, G.braibat.delvolvé.P.genevois.B**, les grands
arrêts de la jurisprudence administrative, 15 éditions Dalloz 2004.
 47. **LAURENT (D)**, convention de délégation de service public local et
la loi SAPIN les petites affiches 1994.
 48. **LEGRAND André**, l'incompétence in répertoire contentieux
administratif.
 49. **LUCIEN SFEZ** : l'égalité P.U.F 1989.
 50. **MALTA Pierre (DI)**, Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique
Dalloz 1996.
 51. **MAHIOU Ahmed**, Etude de droit public Algérien, OPU Alger
1984.
 52. **MAHIOU Ahmed**, cours d'institutions administratives 2^e édition
OPU Alger 1981.
 53. **MAHIOU Ahmed**, contentieux administratif, OPU Alger 1981.
 54. **ODENT Raymond**, contentieux administratif université de paris,
institut d'études politiques T.3 1966.
 55. **ODENT Raymond**, l'incompétence in répertoire contentieux
administratif
 56. **PUJOL Etien**, Essai critique sur l'idée de la délégation de
souveraineté Dalloz paris 1968.
 57. **STASSINOPOLOS. (M)**, traite des actes administratif, DALLOZ
,Paris 1964.

-
-
58. **Planty Alain**, traité pratique de la fonction publique T.1 Dalloz 1963.
 59. **PILLON Eustache**, Essai d'une théorie générale de la représentation ed.Dalloz paris 1970.
 - 60.**RAINAUD (J.M)**, la distinction de l'acte réglementation et l'acte individuel, Dalloz 1966.
 61. **RIVERO Jean**, le juge administratif français, un juge qui gouverne D.1951.
 62. **RIVERO Jean**, le juge administratif gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité, in mélange, M ; Waline, p.701, 1972.
 63. **RIEVERO Jean**, droit administratif, paris Dalloz 1984.
 64. **VIVIEN Alexandre F**, études administratives, 1954.
 65. **VIGNAL Jacque** : la délégation en droit administratif français, Dalloz 1963.
 66. **VEDEL (J), DELVOLVE (P)**, droit administratif tome 2 P.U.F 1993.
 67. **VINCENT François** : le pouvoir de décisions unilatérales des autorités administratives. Dalloz 1966.
 68. **VIRALY Michel**, (acte administratif), répertoire de droit public et administratif- encyclopédie Dalloz droit administratif.
 - 69.**WALINE Marcel** : Précis de droit administratif, T2 Dalloz 1969.
 - 70.**WALINE Marcel** : droit administratif, 4^eédition 1970.
 71. **WEINER Céline** : le pouvoir réglementaire des ministres 1966.
 72. **ZILMENOS Constantin** : substitution et délégation en droit administratif français, Dalloz 1964.
 73. **André –Jean Arnaud** :entre modernité et mondialisation :cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'etat .L. G .D . J 1998 .

2/ Thèses et Mémoires :

1. **LANANTA René**, de la délégation en droit romain, thèse paris 1882,
- 2.**HUBERT Frédéric**, Essai d'une théorie juridique de la délégation en droit français, thèse poitier 1899.
- 3.**HUBRECHT (G)**: les contrats de service public, thèse Bordeaux 1980.
- 4.**MAX Weill Serge**, de la délégation en droit romain, thèse paris 1899.
- 5.**BERRY Gérard**, de la délégation des droits successifs des enfants naturels, thèse bordeaux 1876.
- 6.**PUJOL Etien**, Essai critique sur l'idée de la délégation de souveraineté, thèse paris 1968.
- 7.**DE Formel De La Laurence**, de la délégation de compétences en droit administratif français, thèse Bordeaux 1901,
- 8.**Mallivian René**, la délégation en droit public thèse Paris 1920.

-
-
9. **DELVOLVE Jean**, la délégation de matières en droit public, thèse Toulouse 1930.
 10. **GASQUET Henri**, la nature juridique des règlements d'administration publique, thèse, paris 1913.
 11. **GROSHENS.J.C**, la délégation administrative de compétences thèse Paris 1958.
 12. **TOMSA.A.B**, de la délégation imparfaite, thèse, paris 1914.
 - MAISL HUBERT, la délégation administrative de compétences thèse Paris 1958.
 13. **BOS Le Pourhiet**, (A.M), les substitutions de compétences en droit public français, thèse paris 1985.
 14. **EL HAFNI Ahmed**, les rapports entre le droit et la science administrative dans la rationalisation et le développement et la socialisation, thèse paris 1969.
 15. **CHATALAIN (A)**, de la compétence descriptionnaire du gouvernement à l'application des lois et jugements, thèse Paris 1942.
 16. **SANHOURI Abd El Rezek**, le califat, thèse Paris 1926.
 17. **STASSINOPOLOS. (M)**, la délégation en droit administratif mémoire D.E.S université de Paris 1963.
 18. **Larrosa .J** .Recherche sur la notion de Hierarchie en droit administratif français .thèse .Toulouse 1.1998.

3/ ARTICLES ET REVUES :

1. **JEZE Gaston**, Essai d'une théorie de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit français, revue de droit public, France 1923.
2. **JEZE Gaston**, Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait, R.D.P 1914.
3. **JOUE (J)** : recherche sur la notion d'apparence en droit administratif Français, R.D.P 1968.p.283.
4. **LAVROFF (R)** le collaborateur benivole de l'administration A.J.D.A.1996.p. 159.
5. **MEZAACHE Ali**, les aspects techniques des concepts de gestion et de management des entreprises, revue IDARA E.N.A, Algérie, volume 1 n°1, 2001.
6. **MARCOU (G)** : la notion de délégation de service public après la loi du 29 janvier 1993. R.F.D.A .1994.
7. **Heurte jean**, la notion d'ordre public dans la procédure administrative R.D.P 1953.

-
-
8. **DOUENCE (G)**: les contrats de délégation de service public R.F.D.A 1993,p.937.
 - 9.**Vignes Claude Henri**, le pouvoir de substitution, revue de droit public France, 1960. page 756.
 - 10.**OLIVIER Jean**, signature et forme des décisions administratives RDP 1952.
 - 11.**Liet Veaux George**, délégation, vacance, et intérim à la présidence du conseil des ministres, revue administrative 1952,
 - 12.**CORBEL (M)**, l'annulation partielle des actes administratifs, AJ.D.A 1972, p.138.
 - 13.**Liet Veaux George**, le cloaque des délégations de signature RA 1949. P581.
 - 14.**Liet Veaux George**, une limité aux délégations de signature, R.A 1953, P378.
 - 15.**Liet Veaux George, Dupuis (G)**, l'acte administratif, JC.A fasc.106.
 - 16.**CLAUDE Vylle Alain**, la notion de mandat en droit administratif, annuaire juridique de droit administratif n°9.1979.
 - 17.**Waline marcel**, délégations des pouvoirs et délégations de signatures R.A.D.P 1966, P.765.
 - 18.**Liet Veaux George**, l'incompétence rationné loci .revue .Administrative, 1964. P.29
 - 19.**Luchaire Jean**, les sources des compétences législatives et réglementaires AJDA, N° 1979, P.3 et 9.
 - 20.**AUBY Jean Marie**, les délégations des maires aux adjoints municipaux L.P.Afévrier1988.P.9.
 - 21.**AUBY Jean Marie**, l'énéxistence des actes administratifs, AJD.A 1989.
 - 22.**AUBY Jean Marie**, l'intérim R.D.P 1966, P869.
 - 23.**GAZIER (F), Long (M)**, la notion d'acte administratif énéxistant D.J.D.A1978.
 - 24.**BOUNARD (R)**, le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir, RDP 1923, P363.
 - 25.**WODIE François**, l'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français AJDA 1969, P.76.
 - 26.**Puisoye Jack**, une réforme souhaitable la simplification des règles de délégations de signature des ministres R.A 1962 P.373.
 - Puisoye Jack, les délégations de signatures A.J.D.A 1960, P69.
 - 26.**DALLAN Yves** : les délégations, revue française de droit administratif, 1998, P812.
 - 27.**BOCKTEL (A)**, contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire A.J. D.A 1978, P355.

-
-
- 28.**DE LAUBADERE (A)**, le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du conseil d'Etat, mélange 1974.
 - 29.**DELVOLVE (P)**: les contradictions de la délégation de services publics A.J.D.A. 1996.p.678.
 - 30.**LAFAS (Aub)**, délégation de signature des ministres E.L et doctrine 1949.
 - 31.**FAVOREU (L)** : ordonnances, ou règlements d administration publique ? la destine singulière des ordonnances R.F.D.A 1987.p .686 .
 - 32.**SYMCHOWIEG (N)** : la notion de service public A.J.D.A 1998.p.197.
 - 33.**WODIE (F)** : l enexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français, A.J.D.A 1969.p.74.
 - 34.**TERNEYRE (PH)**: la convention de délégation de service public A.J.D.A 1997.p.18.
 - 35.**RICHER (L)**: remarque sur les entreprises de service public A.J.D.A.1997.p.591.
 36. **Jacques chevalier Danielle loschak** :rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française .R.F .A. P 1982 .
 37. **Jacques caillosse** :le droit administratif contre la performance publique A.J. D .A 1999.
 38. **Jacques chevalier** : vers un droit post-moderne ? les transformation de la régulation juridique R.D.P , 1998 .
 39. **Allain Rosembourn** . gouvernance et décentralisation leçons de l'expérience R.F.A.P .1998 .

OUVRAGES EN LANGUE ANGLAISE :

1. **NEW MAN (W)**, *the process of management concepts behavior and practice*, 4ed.prentice hall, India, 1977.
2. *U.N training in public administration*), généva.1957.
U.N (A Hand book of public administration current concepts and practice with special reference to developing countries, New York, 1961.
3. **KENETH Davis**, (*Hand BOOK an administrative law*), series west publishing co. St, Paul, 1951.
4. **Allen (L.A)** *the management profession*, Mac graw hill brooks, New York, 1957.
5. **Allen (L.A)** *the management and organization*, Mac graw hill brooks New York, 1958.
6. **KONTZ (Harold), O'Donnell (Cyril)** *practicing the art of delegation*.

-
-
7. **KONTZ (Harold), O'Donnell (Cyril)** management a book of reading, mc graw hill book company, Los Angeles, 4^{ed}. 1976.
 8. **MARX (Fritz Morstein)**, elements of public administration 2^{ed}.prentice hall, India, 1968.
 9. **MAC (Mahon James)**, making delegation work, administrative management, New York, august, 1978.
 10. **Nelson (Thomas.H.)**, analysis of the function of directing and coordinating, filth annual institute of modern management of the cooperating management development programme, CHICAGO, USA 1956.
 11. **Nelson (Thomas.H.)**, analysis of the fainting of directing Chicago USA, 1956.
 12. **NEW Man (W), and Charles summer (Catherine schien)**, organization and management.
 13. **NEW Man (W), and Charles summer (Catherine schien)**, practicing, the art of delegation.
 14. **MAX WEBER**: the theory of social and economic organization tree press. NEW YORK 1964.
 15. **WOODROW Wilson**, study of public administration political, science, quarterly, June 1887.
 16. **FREDERICK Taylor**, the differential wage system. 1895.
 17. **FREDERICK Taylor**, the principles of scientific management 1911.
 18. **FREDERICK Taylor**, shop management.
 19. **ELTON Mayo**, the social problems of industrial civilization.
 20. **HERBERT Simon and others**, administration Behavior. 1947.
 21. **HERBERT Simon, and others**, public administration, 1964.
 22. **LEONARD White**, introduction to the study of public administration Mac Milan comp 1955.
 23. **LAPAWSKY (Albert)**, administration the art and science of organizations and management Oxford, and IBM, publishing co. India 1970.
 24. **DONALD (J) Clough**: conception in management science New Delhi prentice Hall, 6^o India, private limited: 1968.
 25. **ORDWAY Tead**, Human nature and management New York, M.C book, company, 1929.
 26. **ORDWAY Ted**, the art of administration New York .1921.
 27. **MARY Parker Follet**: papers on the science of administration N.Y IPA.1937.
 28. **RUSSELL (B)**: authority and individual. NEW YORK 1949.
 29. **PETER.F. DRUCKER**: managing for the future 1995.

***المختصرات : Les abréviations ***

- ق.إ.م.ج : قانون الإجراءات المدنية الجزائري
- د.ش.ط : دار الشعب للطباعة . الجزائر .
- د.ن.ع.م : دار النهضة العربية . مصر
- د.م.ج.ج : ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر
- م.ج.ع.ق.أ.أ : المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- م.ح : مجلة الحقوق . الجزائر
- م.ت.ق : المجلة التونسية للقانون .
- C. G.J. A : Chronique générale de jurisprudence administrative .
- A. J. D .A : actualité juridique de droit administratif .
- R . F .D . A : Revue française de droit administratif .
- G. A .J .A : Grands arrêts de jurisprudence administrative.
- L. G .D .J : Librairie générale de droit et de jurisprudence
- E .D .C. E : Etudes et documentations du conseil d'Etat .
- R.F . A .P : Revue française d'administration publique .
- R.I.E .G : Revue Interdisciplinaire des études juridiques.
- A .J .F .P : actualité juridique de la fonction publique .
- R.D .P : Revue de droit publique .
- R.A : Revue administrative .
- R.F .D : Revue Française de Décentralisation .
- C.E : conseil d'Etat .
- D : Dalloz
- R.L : Recueil lebon
- R.: Répertoire
- O . P .U : office de publications universitaires
- S.J : Semaine Juridique .
- J . C : Jurisclasseur
- D.F : documentations françaises
- J.P : La gazette du palais .
- P.U .F : presses Universitaires de France .
- D.C: droit et culture .
- R.I.S.A : Revue internationale des sciences administratives

فهرس المواضيع

01 المقدمة

الباب الأول

08 التأسيسات المفاهيمية للتفويض

الفصل الأول

09 الإطار المفاهيمي للتفويض

10 المبحث الأول : مفهوم التفويض في الفكر الإداري

11 المطلب الأول : تعريف التفويض لغة واصطلاحاً

11 الفرع الأول : التفويض لغة

12 الفرع الثاني : التفويض اصطلاحاً

15 المطلب الثاني : مفهوم التفويض الإداري في الفقه العربي الحديث

17 المطلب الثالث : مفهوم التفويض في نطاق علم الإدارة العامة الحديث

17 الفرع الأول مفهوم علم الإدارة لعامة

19 الفرع الثاني : المسؤولية والسلطة في التفويض

19 الفرع الثالث : عدم تفويض السلطة والمسؤولية

22 الفرع الرابع : متابعة في التفويض

الفصل الثاني

23 التأسيسات التاريخية للتفويض : القانون المدني المجال الأصلي للتفويض

24 المبحث الأول : فكرة التفويض في القانون الروماني

26 المبحث الثاني : فكرة التفويض في القانون الفرنسي القديم

26 المطلب الأول : التفويض الإداري في مرحلة ما قبل الثورة

27 المطلب الثاني : التفويض بعد الثورة

29 المبحث الثالث : التفويض في القضاء الإداري الفرنسي : روميو وتأسيس التفويض

35 المطلب الرابع : تعريف التفويض في الفقه الفرنسي الحديث : مرحلة الوضوح

38 المبحث الخامس : التطور التشريعي للتفويض في القانون الفرنسي

39 المطلب الأول : التفويض الإداري في القانون الفرنسي قبل 1958

41 المطلب الثاني : التفويض الإداري في القانون الفرنسي بعد 1958

43 المبحث السادس : التطور التاريخي للتفويض في التشريع المصري

المطلب الأول :التفويض الإداري في نطاق الإدارة المركزية	43
المطلب الثاني :التفويض الإداري في ظل نظام الإدارة المحلية والمؤسسات العامة ..	47
الفرع الأول : التفويض الإداري في نطاق الحكم المحلي	47
الفرع الثاني :التفويض الإداري في نطاق الهيئات والمؤسسات العامة	48
المبحث السابع :التفويض الإداري وصلته بنظرية الاختصاص	51
المطلب الأول : تعريف الاختصاص	51
المطلب الثاني : عناصر الاختصاص	53

الفصل الثالث

الضوابط القانونية للتفويض الإداري : البحث عن المشروعية	55
المبحث الأول :الضوابط القانونية لمشروعية التفويض	56
المطلب الأول : مبدأ المشروعية	57
الفرع الأول :تعريف مبدأ المشروعية	57
الفرع الثاني : مفهوم الشرعية الإسلامية	60
الفرع الثالث : نطاق مبدأ المشروعية	63
المطلب الثاني : الشروط الموضوعية	67
الفرع الأول : الاستناد إلى نص آذن بالتفويض	67
1- الاختصاصات الواردة بالداستاتير	69
2- الاختصاصات الواردة بالقوانين	70
3- القواعد المنصوص عليها في اللوائح	71
الفرع الثاني :أن يكون التفويض جزئيا	72
الفرع الثالث :أن يكون التفويض صريحا	74
الفرع الرابع :أن يمارس التفويض في حدود النص الآذن به	74
الفرع الخامس : الأصالة في الاختصاص	77
الفرع السادس :صدور قرار الإذن بالتفويض	79
الفرع السابع :أن يكون التفويض على أساس متطلبات وظروف عملية	83
المطلب الثالث :الشروط الشكلية	84
الفرع الأول :شكل قرار التفويض	84
الفرع الثاني : نشر وتبليغ قرار التفويض	87
المطلب الرابع : التفويض الإداري في الظروف الاستثنائية	88

- الفرع الأول : حالة الضرورة 89
- الفرع الثاني : حكم التفويض في الظروف الاستثنائية 92
- المطلب الخامس : التفويض غير المشروع وجزأؤه 95
- الفرع الأول : التفويض غير المشروع بين الانعدام وعدم الاختصاص 96
- الفرع الثاني : مدى إمكانية تصحيح العيب اللاحق بقرار التفويض 98

الفصل الرابع

- أنواع و آثار التفويض الإداري و التصرفات القانونية المشابهة: ضرورة التفرقة 100
- المبحث الأول : أنواع التفويض الإداري من الناحية القانونية 101
- المطلب الأول : أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به 102
- الفرع الأول : التفويض المباشر وغير المباشر 102
- الفرع الثاني : التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي 103
- المطلب الثاني : التفويض من حيث الشكل الصادر به 104
- الفرع الأول : التفويض الكتابي والتفويض الشفهي 104
- الفرع الثاني : التفويض البسيط والتفويض المركب 104
- الفرع الثالث : التفويض للمرؤوس المباشر ولغير المرؤوس المباشر 105
- الفرع الرابع : التفويض الصريح والتفويض الضمني 105
- المطلب الثالث : أنواع التفويض من حيث الاختصاصات 106
- الفرع الأول : التفويض الجزئي أو الكلي 106
- الفرع الثاني : التفويض العام والتفويض الخاص 107
- المطلب الرابع : التفويض من حيث المدى الزمني 108
- الفرع الأول : التفويض المؤقت 108
- الفرع الثاني : التفويض الدائم 108
- المطلب الخامس : أنواع التفويض من حيث الطبيعة القانونية 109
- الفرع الأول : من حيث مدى تجريد الأصل من اختصاصاته المفوضة 110
- الفرع الثاني : مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه 112
- الفرع الثالث : الندى الزمني للتفويض من حيث العلاقة بين أطرافه 114
- المبحث الثاني : آثار التفويض : التفويض والمسؤولية 118
- المطلب الأول : سلطات الأصل 119
- الفرع الأول : سلطات الأصل فيما يتعلق باستخدام إمكانية التفويض 120

120	الفرع الثاني : سلطات الأصل فيما يتعلق بالإختصاصات المفوضة
122	الفرع الثالث :رقابة الأصل على الاختصاصات المفوضة
123	الفرع الرابع : سلطة إنهاء التفويض
124	المطلب الثاني : سلطات المفوض إليه
124	الفرع الأول :طبيعة الاختصاصات المفوضة
125	الفرع الثاني : المظهر القانوني لالتزامات المفوض إليه
126	الفرع الثالث :نطاق ممارسة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة
127	1- حالة الاختصاص المقيد
128	2- حالة السلطة التقديرية
129	3- حالة الغموض
130	المبحث الثالث : التفويض الإداري والتصرفات القانونية المشابهة :وضوح الرؤية
131	المطلب الأول: التفويض الإداري وما يشبهه من تصرفات في نطاق القانون الخاص .
131	الفرع الأول : التفويض والوكالة
131	1- تعريف الوكالة
133	2- أوجه الاختلاف والاتفاق بين الوكالة والتفويض
135	الفرع الثاني : التفويض والإنابة
135	1- أحكام الإنابة
137	2- أوجه الشبه والاختلاف بين الإنابة والتفويض
	المطلب الثاني :التفويض الإداري وما يشبهه من تصرفات قانونية في نطاق القانون
138	العام
138	الفرع الأول :التفويض والحلول
138	1- مفهوم الحلول ونظامه القانوني
143	2- أوجه التمايز والاتفاق بين الحلول والتفويض
144	الفرع الثاني : التفويض الإداري والنيابة الإدارية
145	1- أحكام النيابة الإدارية
149	2- أوجه التفرقة والتطابق بين النيابة والتفويض
151	الفرع الثالث :التفويض الإداري والتفويض التشريعي
151	1- النظام القانوني للتفويض التشريعي
154	2- الموازنة بين التفويض الإداري والتشريعي
156	الفرع الرابع : التفويض الإداري وتفويض المرفق العام

156	1- تعريف تفويض المرفق العام
158	2- الطبيعة القانونية لتفويض المرفق العام
	3- المقارنة بين التفويض في الاختصاص وتفويض المرفق العام
160	 العام
162	 خلاصة الباب الأول

الباب الثاني

167	 الضوابط الفنية والتطبيقات العملية للتفويض : البحث عن الفعالية
-----	---

الفصل الأول

169	 الضوابط الفنية للتفويض الفعال ومعوقاته وعوامل نجاحه
170	 المبحث الأول : عناصر وقواعد وأنواع التفويض
171	 المطلب الأول : عناصر التفويض
171	 الفرع الأول : الواجبات
172	 الفرع الثاني : السلطة
174	 الفرع الثالث : المسؤولية
176	 المطلب الثاني : قواعد التفويض ومعوقاته
177	 الفرع الأول : الضوابط الفنية للتفويض
178	1- الضوابط المتعلقة بالرئيس المفوض
179	2- الضوابط المتعلقة بالمفوض إليه
181	 الفرع الثاني : أهمية ومزايا التفويض من الناحية الفنية
182	1- مزايا التفويض العائدة للمؤسسة
184	2- مزايا التفويض العائدة للمفوض إليه
185	3- مزايا التفويض العائدة على الرؤساء
186	 الفرع الثالث : المعوقات العملية للتفويض وعلاجها
186	1- معوقات التفويض
190	2- مقترحات لمعالجة المعوقات
194	 المبحث الثاني : التفويض الإداري والعمليات المرتبطة به في مجال علم الإدارة
195	 المطلب الأول : التفويض والتنظيم
195	 الفرع الأول : مفهوم التنظيم الإداري
196	 الفرع الثاني : أنواع التنظيم الإداري

198	الفرع الثالث : المقارنة بين التنظيم والتفويض
199	المطلب الثاني : التدرج الإداري ونظام ترتيب الوظائف
199	الفرع الأول : مفهوم وجذور مبدأ التدرج الإداري
202	الفرع الثاني : أسس وخصائص مبدأ التدرج ونظام ترتيب الوظائف
204	الفرع الثالث : التفويض وعلاقته بمبدأ التدرج الإداري ونظام ترتيب الوظائف ...
206	المطلب الثالث : التفويض ونطاق الإشراف والتمكن
207	الفرع الأول:صلة نطاق التمكن بالتفويض
209	المطلب الرابع : التفويض والمركزية واللامركزية
209	الفرع الأول : المركزية واللامركزية
210	الفرع الثاني :العلاقة بين التفويض والمركزية واللامركزية
211	المطلب الخامس : التفويض ونظرية القيادة
212	الفرع الأول : تعريف القيادة الإدارية
212	1- معيار السلطة الرسمية
213	2- معيار السلطة الرضائية
214	3- النظرية الموضوعية
215	الفرع الثاني : أنواع القيادة الإدارية
215	1- القيادة الديمقراطية
217	2- القيادة التسلطية
218	الفرع الثالث :خصائص القائد الإداري
219	1- نظرية الشخصية
219	2- نظرية المواقف
220	3- نظرية التفاعل
	4- تقدير نظرية القيادة التفويض الإداري في القانون الفرنسي
220	قبل 1958
222	الفرع الرابع : خصائص القائد الإداري في الفكر الإسلامي
223	1- القوة
224	2- الأمانة
226	الفرع الخامس :التفويض وصلته بالقيادة الإدارية

الفصل الثاني

- 228..... التفويض الإداري وتطبيقاته العملية عبر التاريخ الإسلامي
- 229..... المبحث الأول : تطبيقات التفويض الإداري عبر التاريخ الإسلامي
- 231..... المطلب الأول : تطبيقات التفويض في عهد الرسول - صلى الله عليه وسلم -
- 232..... المطلب الثاني : تطبيقات التفويض الإداري في عهد الخلفاء الراشدين
- 233..... الفرع الأول : تطبيقات التفويض الإداري في عهد أبي بكر الصديق
- 234..... الفرع الثاني : تطبيقات التفويض الإداري في عهد عمر بن الخطاب
- 235..... الفرع الثالث : تطبيقات التفويض الإداري في عهد عثمان بن عفان
- 235..... الفرع الرابع : تطبيقات التفويض الإداري في عهد علي
- 236..... المطلب الثالث : تطبيقات التفويض في العصور اللاحقة: التأصيل الفقهي للتفويض
- 237..... المطلب الرابع : أسس التفويض الإداري في النظام الإسلامي
- 240..... المبحث الثاني : التنظيم الوزاري ووزارة التفويض في النظام الإسلامي
- 241..... المطلب الأول : مفهوم وزارة التفويض وشروط توليها
- 243..... المطلب الثاني : صيغة قرار تعيين وزير التفويض
- 245..... المطلب الثالث : اختصاصات وزير التفويض
- 248..... المطلب الرابع : تقييم التفويض في النظام الإداري الإسلامي

الفصل الثالث

- 250..... تطبيقات التفويض في النظام الإداري الجزائري : ضرورة إعادة النظر ..
- 251..... المبحث الأول : التفويض في الإدارة المركزية
- 252..... المطلب الأول : اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية الغير قابلة للتفويض
- 254..... المطلب الثاني : سلطات رئيس الحكومة وأعضائها في التفويض
- 254..... المطلب الثالث : سلطات رئيس الحكومة ومدى إمكانية التفويض
- 257..... المبحث الثاني : التفويض الإداري في الإدارة اللامركزية
- 257..... المطلب الأول : التفويض على مستوى الولاية
- 259..... المطلب الثاني : التفويض على مستوى البلدية
- 261..... المطلب الثالث : تفويضات رؤساء المؤسسات الإدارية
- 263..... المبحث الثالث : تقدير نظام التفويض في الإدارة الجزائرية
- 265..... خلاصة الباب الثاني
- 268..... خاتمة البحث

275	قائمة المراجع
302	الفهرس