



تخصص: قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية

أستاذ المقياس: د. تقية توفيق

السنة الجامعية 2021/2020

مقدمة

يقوم التنظيم الإداري المركزي على أركان تتعلق أساسا، بحصر وجمع الوظيفة الإدارية حسب مبدأ التدرج أو التسلسل الهرمي، وطبقا لقواعد السلطة الرئاسية، ولعل المتتبع لتاريخ الإدارة العامة وتطورها يتبين أن التنظيم الإداري المركزي بمفهوم هذه الأركان ساد بداية نشأة الدولة وما تلاها، غير أنه ومع تطور مفهوم الدولة من خلال تعدد نشاطاتها وتزايد مهامها ووظائفها واختلاف نظام الحكم فيها، صارت هذه الأخيرة متدخلة في شتى المجالات والقطاعات والقضايا واتجاهها لإشباع أكبر قدر من حاجات أفراد المجتمع في مختلف أرجاء إقليم الدولة، الأمر الذي حتم التنازل عن بعض الصلاحيات وتكليف ممثلين تحت سلطة وإشراف السلطة المركزية، وهو ما جعل هذا التنظيم (التنظيم الإداري المركزي) ينحصر في صورتين: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

يجعل التنظيم في صورة التركيز الإداري من الإدارة المركزية صاحبة الشأن كله يرجع إليها للبت في كل الشؤون، مما يحتم على ممثليها الرجوع إليها واستشارتها في كل كبيرة وصغيرة، وتنفيذ القرارات والاستجابة لكافة التعليمات والأوامر الصادرة إليهم، وهو ما يتناسب والمفهوم التقليدي للدولة من كونها حارسة، على اعتبار أن خدماتها كانت محدودة يمكن كفايتها وإشباعها دون حاجة إلى تجزئة وتقسيم، وأكثر مهامها الحرص على إخضاع الأفراد لسلطتها دون اجتهاد في تقديم الخدمات، ولكن بتغير مفهوم دور الدولة وتعدد مهامها وازدياد مسؤولياتها وما صاحبه من اتساع الرغبة في إشباع الحاجات بالنظر للنمو السكاني واتساع أراضي الدولة، الأمر الذي استوجب اعتماد أساليب تتلاءم وتغير دورها الذي أوجدته أسباب منها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي وحضاري، وأن الدولة ليست غاية بذاتها وإنما وجدت لتحقيق غايات اقتضت توزيع المهام وتقاسم الوظائف وعدم التثبيت بالصورة التقليدية من خلال اتباع التنظيم الإداري المركزي في صورته الثانية وهي عدم التركيز الإداري، الذي يقتضي توزيع بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها مع ضمان التبعية والخضوع وعدم الاستقلال عنها، عن طريق ما يعرف بآلية أو إجراء التفويض الإداري.

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان يُعرف منذ القدم فهو لم يظهر طفرة واحدة بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، ولقد كان يعرف في بداية الأمر عند الرومان، حيث كان يتم استعماله في التعبير عن العلاقة التعاقدية في

إطار القانون الخاص، فكانت كلمة تفويض تعني تكليف شخص لشخص آخر للقيام بمهمة معينة أو بتصرف قانوني محدد، كالعقد، أو القيام بنقل التزامات شخصية من فرد لآخر

المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري استثناءً عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا لعدة اعتبارات يقتضيها سير نشاط الإدارة في تحقيق أهدافها، كما أن له أثر كبير في مجال التنظيم الإداري سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والعملية، لأنه يمثل نظاماً قانونياً خاصاً ومتميزاً عن غيره من الأنظمة القانونية التي قد تتشابه معه من حيث ممارسة الاختصاص غير الشخصي.

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للتفويض الإداري

أولاً- لغة

يقصد بالتفويض لغة (Délégation): "تفويض فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلاً عنه، أو فوض إليه الأمر تفويضاً جعل له التصرف فيه، وأيضاً فوض أمره إليه إذا رده إليه وجعله الحاكم فيه. لفظه من فَوَّضَ إليه الأمر تفويضاً رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال، أي اشتركا فيه أجمع وهي شركة، وتفاوض القوم في الأمر، أيفاوض بعضهم بعضاً، كما قيل فَوَّضَ عليه الأمر أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه.

ثانياً: إصطلاحاً

التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جزء من اختصاصه إلى موظف آخر، ونقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري لبعض موظفيه يمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة.

تصرف قانوني بموجبه يعهد صاحب الاختصاص الأصلي إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية.

الفرع الثاني: تعريفه في القانون الإداري وفي الإدارة العامة

أولاً: تعريف التفويض الإداري في القانون الإداري

عرف الفقيه الفرنسي (Veux Liet) التفويض الإداري على أنه: "الاجراء الذي تكلف بواسطته سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة".

عرفه الاستاذ (Maisl) بأنه: "القرار الفردي الذي تخول بواسطته إحدى السلطات جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية".

عرفه الفقيه (Odent) بأنه: "العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها لأي سلطة تابعة بهدف أن تخفف الأولى من أعبائها".

كما عرفه الطماوي على أنه: "إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانبا بعضا من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو نوع من المسائل إلى فرد أو سلطة أخرى".

ثانيا: تعريف التفويض الإداري في الإدارة العامة

وسيلة من وسائل نقل الاختصاص حيث يقوم الرئيس الإداري والذي يسمى المفوض بمنح بعضا من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه درجة في السلم الإداري ويسمى بالمفوض إليه، وذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية.

نقل اختصاصات الرئيس الإداري إلى غيره من المرؤوسين، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمسائلهم ومحاسبتهم عن نتائجها بصفته المسئول عنها.

التفويض هو أن تدع غيرك يتخذ القرار وتكون أنت مسؤولا عنه، أي تعطى المرؤوس السلطة لتنفيذ عمل معين مع احتفاظك أنت بالرقابة، وبالتالي يخصص الرئيس الإداري جزء من صلاحياته المستمدة من القانون للمرؤوس للقيام بها بدلا منه.

المطلب الثاني: تمييزه عن النظم القانونية المشابهة

الفرع الأول: عن الإنابة والحلول

أولا- الإنابة

- تتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصل وممارسته لاختصاصاته،
- فتقوم السلطة الإدارية المركزية بتعيين نائب عنه، وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصل الغائب إلى حين زوال المانع.
- تتقرر الإنابة بموجب قرار صادر عن الهيئة المركزية بتعيين النائب من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت
- شروطها: شغور منصب الوظيفة - صدور قرار بتعيين النائب من قبل الجهة الإدارية التي يحددها النص القانوني، وفي حالة عدم وجوده (النص القانوني) من قبل السلطة الرئاسية - مدتها محددة - أن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصل أو عن الدرجة التي تليها.

أوجه التشابه بين الإنابة والتفويض الإداري

- أ- كلاهما يتطلب وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشخص المفوض إليه أو النائب
 ب- كلاهما يمارس اختصاصات بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المفوض، والنائب يمارس الأعمال التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية على اعتبار أن الإنابة ليست شاملة.

أوجه الاختلاف بينهما

- أ- من حيث السند القانوني التفويض الإداري لا يكون إلا بوجود نص آذن، بينما الإنابة كقاعدة عامة تتطلب وجود: * نص دستوري نص المادة 102 و 104 من دستور 2016
 * نص قانوني المواد 69، 70، 72، 73 من قانون البلدية 10-11 أو لائحي،
 * ويمكن أن تستند أحيانا إلى مبدأ استمرار المرفق العام بانتظام واضطراد وهي قاعدة غير مدونة تستوجب توفر شرطين: —————> عدم وجود نص مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمنا
 —————> أن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة إدارية موازية أو أعلى من الأصل يمكن أن توكل إليها الإنابة.
 ب- قرار التفويض يصدر من نفس الجهة صاحبة الاختصاص (الأصيل - المفوض)، بينما قرار تعيين النائب لا يكون صدوره من قبل الصيل بل من جهة إدارية أخرى.
 ت- التفويض الإداري ينتهي بإرادة الأصيل متى اراد وفقا لمتطلبات حسن أداء الأعمال الوظيفية من وجهة نظر الأصيل، بينما تنتهي الإنابة بغير إرادة الأصيل وتتحدد بحسب الظروف التي أوجدتها (وفاة-مرض-سفر-إيقاف-اقضاء-استقالة-غياب).
 ث- قوة القرار الصادر بناء على التفويض يختلف في قوته باختلاف طبيعة التفويض، بينما قوة القرارات الصادرة عن الإنابة لها نفس قوة القرار الصادر عن اختصاص الأصيل (الموظف الغائب).
 ج- الأصيل يبقى موجودا ولا يختفي بل يبقى ممارسا للاختصاصات التي لم يتم بتفويضها بينما في الإنابة لا وجود للأصيل كونه غائب لسبب من السباب ولا يظهر بجانب النائب في ممارسة أي اختصاص.

الفرع الثاني: عن الاستخلاف والتفويض التشريعي

أولاً- بالنسبة للاستخلاف

- يتقرر الاستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم أو مؤقت يحول دون ممارسة وظيفته، حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة ورتبة والسلوك الإداري ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة.
- من تطبيقاته استخلاف الأعضاء (عضو: مجلس بلدي، مجلس شعبي وطني، مجلس شعبي ولائي، رئيس دائرة لآخر، والي لوالي، وزير لوزير).

أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والاستخلاف

- أ- يكون التفويض الإداري جزئياً ومحدد بينما يكون الاستخلاف غير محدد بمدة زمنية، أي أن المستخلف يمارس جميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضوره وزوال المانع.
 - ب- يعد التفويض وسيلة للتخفيف عن كاهل المفوض، بينما في الاستخلاف بسبب ظروف استحالة ممارسة الاختصاص من قبل صاحبه.
 - ت- درجة المفوض إليه تقل عن درجة المفوض، بينما المستخلف يكون من نفس درجة ورتبة صاحب الاختصاص.
- ثانياً- بالنسبة للتفويض التشريعي (التشريع بالأوامر).**

يقصد بالتفويض التشريعي تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون التفويض.

يعد التفويض التشريعي مظهراً من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال مباشرتها لوظيفتها التشريعية في الدول المعاصرة وحلولها محلها في ممارسة الوظيفة التشريعية على الرغم من وجودها وقيامها بأدائها الطبيعي، إلا أن هذا التفويض لا يعني تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي كلية، وإنما هو تفويض مقيد بشروط عديدة يجب توافرها لإعماله هي¹:

- طلب الحكومة من البرلمان الاذن بإصدار الأوامر التفويضية
- عرض الأوامر التفويضية على مجلس الدولة قبل اصدارها
- اصدار مجلس الوزراء للأوامر التفويضية
- تحديد البرلمان موضوعات التفويضات بعبارات دقيقة

¹ - لم يترك الدستور الفرنسي لسنة 1958 بموجب أحكام المادة 58 منه التفويض التشريعي مطلقاً بل قيده بشروط، أضاف لها الفقه الفرنسي شروط أخرى.

- تحديد البرلمان مدة اصدار الأوامر التفويضية
- تصديق البرلمان عليها.

التفويض التشريعي في الدساتير الجزائرية (التشريع بأوامر)

- دستور 1963 من خلال نص المادة 58 منه، واستمر العمل بهذه المادة في دستور 1976 بموجب نص المادة 23 منه، ثم أغفلها دستور 1989 بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات وإسناد مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة انفرادية بموجب أحكام المادة 92 منه.
- استعاد دستور 1969 بموجب أحكام المادة 124 منه، يمارسها رئيس الجمهورية مناصفة مع البرلمان بغرفتيه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية بصفة انفرادية وشخصية دون تفويض من البرلمان.

أوجه التشابه بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي

- أ- كلاهما من وسائل نقل الاختصاص
- ب- كلاهما يحدد الاختصاصات والموضوعات المفوضة بدقة
- ت- كلاهما يرتكز على أساس قانوني ويحكمهما مبدأ عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة (تفويض التفويض).

أوجه الاختلاف بينهما

- أ- من حيث أطراف وموضوع التفويض الإداري فهو يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري بينما التفويض التشريعي يكون بين سلطتين أحدهما تشريعية والأخرى تنفيذية.
- ب- في التفويض الإداري الاختصاصات تحددها مختلف النصوص سواء دستور أو قانون أو تنظيم (مرسوم، مثلا المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام)، بينما التفويض التشريعي (التشريع بأوامر) يحدده فقط الدستور لضمان حماية الحقوق والحريات العامة.
- ت- التفويض الإداري يتم في ظروف عادية، بينما التفويض التشريعي يتطلب ظروف استثنائية مؤقتة.
- ث- التفويض الإداري شروطه عامة تتعلق بوجود النص الآن الذي يكون صريحا وجزئيا ومحدد بينما التفويض التشريعي يتطلب قيود وإجراءات سابقة ولاحقة لصحته.

الفرع الثالث: نظرية الموظف الفعلي

تبرز نظرية الموظف الفعلي في مجال الوظيفة العامة لارتباطها بنظرية الموظف العام الذي يعد المحرك الأساسي للإدارة العامة في الدولة، حيث تعد هذه النظرية من صنع وإبداع مجلس الدولة الفرنسي بهدف الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وحماية مصالح الغير حسن النية، كما أنها من النتائج القانونية المترتبة على قواعد الاختصاص، بحيث اعتبرت تصرفات صحيحة ترتب آثار معينة خلافا للأصل العام الذي يقضي ببطلان التصرفات الناشئة عن موظف غير مختص.

يعتبر الموظف الفعلي الشخص الذي تم تعيينه تعيينا معيبا أو لم يصدر بشأنه قرار التعيين إطلاقا، وعلى الرغم من أن الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي تصدر عنه لصدورها من شخص غير مختص أو مغتصب ذلك القرار، إلا أن القرارات التي يتخذها ترتب آثار قانونية إذا ما توفرت شروط معينة، على اعتبار أن القضاء سلم بصحة تلك الأعمال في بعض الحالات وعلى أسس مختلفة.

أوجه التشابه بين التفويض الإداري ونظرية الموظف العام

يشترك التفويض الإداري والموظف الفعلي في أن كلاهما يعد استثناء عن قاعدة الاختصاص،

أوجه الاختلاف بينهما

أ- أن الأساس القانوني لممارسة الاختصاص بالرغم من اعتبار كلاهما استثناء عن قاعدة الاختصاص.

ب- أن التفويض الإداري يتم فيه ممارسة الاختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر عن المفوض، بينما في نظرية الموظف الفعلي يكون ممارسة الاختصاص من شخص غير مختص قانونا، إلا أنه يعتبر مشروعا وذلك لحماية مصلحة الغير وحسن سير المرفق العام.

ت- أن التفويض الإداري وسيلة قانونية وفنية، بينما نظرية الموظف الفعلي فهي نظرية قضائية ووسيلة غير قانونية لممارسة الاختصاص، رغم أنها ترتب آثار قانونية لأنها لا تتعارض مع غاية الإدارة في تحقيق أهدافها.

ث- يشترط في التفويض الإداري أن يكون محددا وجزئيا من حيث الاختصاصات المفوضة، بينما يمارس الموظف الفعلي الاختصاصات المقررة للهيئة الإدارية.

ج- تأخذ قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص نفس مرتبة وقيمة تصرفاته، بينما تستند في تفويض التوقيع إلى مرتبة المفوض، بخلاف الموظف الفعلي الذي تأخذ فيه قراراته قيمة ومرتبة الهيئة الإدارية المختصة.

المطلب الثالث: أهمية التفويض الإداري

1- السرعة في إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات

= يسمح التفويض الإداري للمفوض بإصدار القرارات لمواجهة الظروف الطارئة ولدفع العمل بالطريق الطبيعي من دون عرقلة أو تأخر، كونه يسمح له بإصدار القرارات من دون الرجوع لرئيسه المباشر

= اختصار المسافة ما بين صدور القرار مباشرة من قبل الموظف المفوض له والرجوع إلى الرئيس الإداري، مما يسمح بتحقيق فائدة كبيرة في البت في إصدار القرارات الإدارية وتوفير الجهد والوقت المناسب، حيث تظهر بصورة جلية في التفويض الخارجي من الوزير إلى رؤساء الإدارات الواقعة في الأقاليم.

2- تفرغ الرئيس الإداري لمهامه القيادية

= من خلال آلية نقل سلطة الفصل في المسائل والشؤون اليومية للمرؤوسين، وبالمقابل التفرغ للمهام التي تتطلبها وظيفته الرئاسية، من خلال تركيز الجهد في التوجيه والإشراف والتنسيق وتخطيط ورسم سياسة المؤسسة الإدارية ومتابعة وتحقيق أهدافها.

3- التخفيف من حدة التركيز الإداري

باعتبار التفويض الإداري وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري الذي يهدف إلى التخفيف من تركيز الوظيفة الإدارية.

4- الاقتصاد في التكاليف المالية والقرارات الإدارية

حيث أن الأخذ بمبدأ تركيز السلطة وإحالة جميع المسائل الإدارية للرئيس الأعلى للنظر فيها وإصدار القرار المناسب يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية بالنظر لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات مالية من أجل تهيئة التقارير والمذكرات والوثائق والبيانات اللازمة لدراسة المسائل المطروحة قبل البت فيها من قبل الرئيس الإداري.

5- مشاركة الطبقات الوظيفية الأخرى في عملية صنع القرار

حيث يعتبر تركيز السلطة عند الرئيس الإداري وحرمان الطبقات الوظيفية الأخرى من المشاركة له آثار نفسية سيئة وعواقب وخيمة، تتعلق بالغش والتسيب.

6- تحقيق الإصلاح الإداري

حيث يعتبر من الأساليب الأكثر مرونة ويسرا لتحقيق أهداف العمل الإداري، من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء والمرؤوسين.

المبحث الثاني: الأحكام القانونية للتفويض الإداري

يستند التفويض الإداري لجملة من الشروط القانونية شكلا وموضوعا حتى تصح التصرفات الناجمة عنه وتنتج آثارها.

المطلب الأول: الشروط القانونية للتفويض الإداري

يعتبر التفويض الإداري استثناء عن القاعدة العامة القاضية بممارسة الموظف المفوض إليه لاختصاصاته بنفسه، مما يستوجب خضوعه لجملة من الضوابط والشروط القانونية تتعلق بالشكل والموضوع التي ينبغي مراعاتها لتحاكي إلغاء التصرفات الناجمة عنه ويكون التفويض منتجا لآثاره، وحتى يمكن استيعاب هذه الشروط وفهمها ستكون النصوص القانونية والتنظيمية الآتية كمثال المتضمنة التفويض الإداري محل تطبيق عملي للشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بالتفويض الإداري:

1- تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 19-127 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم على أنه: يجوز لأعضاء الحكومة التفويض بموجب قرار، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل، توقيع القرارات الفردية والتنظيمية.

كما نصت المادة الثانية من ذات المرسوم على جواز لأعضاء الحكومة تفويض الشكل نفسه، إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير، على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتقبض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات وكذا توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديرية الفرعية والمعتمدة لها بصفة قانونية، باستثناء ما يتخذ في شكل قرار.

كما نصت المادة 3 من هذا المرسوم على وجوب تضمين قرار التفويض اسم المفوض إليه، وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه.

بينما نصت المادة 4 من هذا المرسوم على انتهاء التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه.

في حين نصت المادة 5 من ذات المرسوم على نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2- بمناسبة تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي 19-127 أعلاه صدر في الجريدة الرسمية قرار مؤرخ في 22 أبريل 2019 يتضمن تفويض بالإمضاء صادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية للمدير العام للحماية المدنية، الذي تضمنت المادة الأولى منه تحديد المفوض إليه باسمه (السيد بوعلام بوخلاف) وصفته (مدير الحماية المدنية)، وفي حدود الصلاحيات الممنوحة له، الإمضاء باسم الوزير على جميع الوثائق والمقررات وأوامر الدفع أو التحويل، وتفويض الاعتمادات ووسائل إشعار بالأمر بالصرف (تفويض التفويض)، ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وأوامر الإيرادات، باستثناء القرارات. كما أوجب نص المادة 2 من ذات القرار نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

3- نصت المادة 27 من المرسوم التنفيذي 03-279 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، بموجب المطة 6 و7 منه على أن: رئيس الجامعة بصفته مسؤول عن السير العام للجامعة يتولى تفويض اعتمادات التسيير إلى عمداء الكليات ومديري المعاهد والملحقات عند الاقتضاء، وتفويض الإمضاء إلى هؤلاء عند الاقتضاء، وهو ما يتوافق ونص المادة 22 من المرسوم التنفيذي 05-299 المحدد لمهام المركز الجامعي والقواعد الخاصة بتنظيمه وسيره بموجب المطة 5 منه على أنه: يصدر مدير المركز الجامعي تفويض اعتمادات التسيير إلى إحدى مديري المعاهد ويفوضهم بالإمضاء.

4- تنص المادة 126 من قانون الولاية 12-07 على أنه: "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

الفرع الأول: الشروط الشكلية

تعد الشروط الشكلية لصحة التفويض الإداري ذات أهمية كبيرة باعتبارها تحدد المظهر الخارجي لإرادة الإدارة عند التجائها لأسلوب التفويض بنوعيه، حيث تتمحور هذه الشروط في النقاط التالية:

أولاً- وجود نص قانوني يجيز التفويض (شرط النص الآن)

استقر الفقه والقضاء الإداري على وجوب صحة التفويض باستناده إلى نص قانوني صريح يجيز التفويض (المرسوم التنفيذي 19-127 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم)، ويستوي أن يكون نصا تشريعيا أو لائحيا (تنظيم)، وذلك نظرا لأن القوانين واللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة.

يجب أن يكون النص الآذن من نفس درجة النص المانح للاختصاص الأصلي أو من درجة أعلى منه:

- فالاختصاص المقرر بالدستور مثلا لا يجوز تفويضه إلا بنص وارد في الدستور،
- والاختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بقانون أو بنص دستوري،
- على اعتبار أن الاختصاص الذي يحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو التفويض فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون.

والحكمة واضحة من وجوب اشتراط النص الآذن بالتفويض، وأن هذا الأخير هو استثناء على الأصل الذي هو وجوب ممارسته شخصا، لأن القانون يمنح الرئيس الإداري واجب يعهده إليه باعتباره أهلا لممارسته شخصا وليس حقا له يتصرف فيه حسب ما يريد، ولكن هناك حالات ينص عليها القانون بشكل صريح يأذن فيها الرئيس بتفويض غيره ببعض اختصاصاته.

ثانيا- أن تتناسب مرتبة النص الآذن بالتفويض مع مرتبة النص المقرر للاختصاص (شرط التناسب)

تختلف مرتبة النص الآذن باختلاف طبيعة التفويض فإذا كان الاختصاص دستوريا فإنه لا يجوز التفويض فيه إلا بنص دستوري سواء في تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع، وذلك راجع لأهمية هذه الاختصاصات والقيمة القانونية أو المرتبة التي تصدرها الدستور في سلم القواعد القانونية لأنه المصدر الأساسي للقوانين.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص المؤسس الدستوري صراحة على إجازة التفويض لرئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، لكنه حدد الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز تفويضها من قبله بموجب أحكام المادة 101 منه، بالإضافة إلى سلطته في التوقيع بموجب المراسيم الرئاسية بالاستناد إلى أحكام المادة 91 النقطة 5، و92 منه، وبمفهوم المخالفة لأحكام المادة 101 أن ما عاد هذه السلطات فيجوز التفويض فيها بموجب نص له نفس مرتبة النص المحدد له أو أقل منه (مرسوم رئاسي)، وهذا ما يقرره نص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 20-07 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها المعدل والمتمم، بنصها على أنه: "يؤول مدير الديوان والأمين العام

لرئاسة الجمهورية، والأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياتهم وفي إطار ممارسة هذه الصلاحيات للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم.

أمل بالنسبة للاختصاصات غير الدستورية أو الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور، فيجوز تفويضها بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص المحدد لها أو أقل منه، ولكن يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، حيث يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص، فإذا كان هذا الأخير محدد بقانون فلا يجوز التفويض فيه إلا بنص قانوني، لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يقوم على أساس التغيير في الاختصاصات، ولتقريب الفهم أكثر نستعين بالنصوص التي أوردناها أعلاه:

المثال التطبيقي:

النص الآذن هو المرسوم التنفيذي 19-127 المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة، والمقصود بهم الوزراء بمختلف قطاعاتهم وليكن على سبيل المثال قطاع وزارة العدل، فالأصل أن وزير العدل حافظ الأختام بالاستناد إلى النص الآذن (19-127) في حال ممارسة حقه في التفويض عملاً بأحكام المادة الأولى منه أن يكون **بموجب قرار**، في حالة ما إذا كان المفوض إليه **مدير** أو في حالة ما إذا كان المفوض إليه **نائب مدير** بموجب أحكام المادة 2 منه، وعلى هذا الأساس فإن القرارات التي يتخذها الوزير في هذا الشأن يجب أن تتناسب وما هو مقرر في النص الآذن 19-127، وعند تصفحنا لمجمل القرارات المنشورة في الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في يونيو سنة 2019 بعنوان وزارة العدل نجد أنها تضمنت قرارات تفويض بالإمضاء إلى مدراء عامون ونواب مديرين بما ينسجم وأحكام المادة 1 و2 من المرسوم التنفيذي 19-127 باعتباره النص الآذن.

غير أنه بالنسبة لتفويض التوقيع فإنه لا يشترط أن يكون فيه النص الآذن بالتفويض من مرتبة النص المقرر للاختصاص، لأن المفوض إليه لا يمارس اختصاص قانونيا بل عملاً مادياً (التوقيع)، فيجوز أن يكون الاختصاص المفوض مقرر بقانون والنص الآذن بالتفويض بموجب نص تنظيمي، وهذا ما نلمسه جلياً في المثال السابق المتعلق بنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي 20-07 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها المعدل والمتمم.

ثالثاً - أن يكون التفويض مكتوباً

تتشرط الكتابة حتى يكون التفويض واضحاً ومحدداً وبالتالي يتم تجنب التداخل في الاختصاص والغموض في توزيع الاختصاص فلو افترضنا أن التفويض ضمناً فلا نحتاج لنص آذن يجيزه.

عندما يقرر النص الآن بالتفويض شكلية معينة فيتوجب على الأصل اتباعها ومراعاتها وعدم مخالفتها وتحديد صفة المفوض إليه باعتبار أن التفويض في الاختصاص يوجه للمفوض إليه بصفته لا بشخصه لأنه تفويض غير شخصي، كما يتم تحديد الصلاحيات المفوضة لأن التفويض الدقيق يعمل على تجنب النزاع والتدخل في مهام الرؤساء والمرؤوسين.

يتأكد شرط الكتابة بصور **قرار إداري صريح** ومسبق تطبيقا لشرط وجود نص قانوني يسمح بالتفويض، يسمى **قرار التفويض** يلتزم فيه المفوض بالحدود الواردة في النص الآن الذي يسمح بتفويض اختصاصه من حيث: الموضوع المفوض، وتحديد المفوض إليه، ومدة التفويض، وشروط ممارسته، وإلا اعتبر قرار التفويض وكل ما ينتج عنه لاغيا وباطلا، وهو ما نلمسه من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر بالعبارات التالية:

- (بموجب قرار، كما هو وارد في نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 19-127)،
- (بقرار تتخذه السلطة المكلفة...)،
- (بقرار من الوزير المعني كما هو الشأن في نص الفقرة الأخير من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري).

رابعا - أن يكون التفويض مؤقتا

يعتبر التفويض مؤقتا بطبيعته نظرا لقابليته للإلغاء أو التعديل أو التقييد، لأن الأصل فيه عدم تخلي الأصل عن اختصاصه، بل هو مكنة يمنحها له القانون يستخدمها إذا وجد أن هناك مصلحة عامة تستدعي وجود مثل هذا التفويض، وهذا ما تؤكد النصوص القانونية لاسيما:

- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 19-127 التي تنص على انتهاء التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه.
- المادة 20 من المرسوم الرئاسي 20-07 بنصها على أنه: "يصبح التفويض المنصوص عليه في المادتين 17 و 19 لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض والمفوض أو المفوض إليه.

غير أن الطابع التأقيتي للتفويض الإداري وقابليته للإلغاء والتعديل لا يتصور أن تكون على إطلاقها، بل قد يرد بموجب نص ما يقيد بها بآلية الرقابة الوصائية على بعض الأشخاص وهذا ما نلمسه من خلال:

- قانون البلدية 10-11 بموجب نص المادة 129 فقرة 5 على أنه: "يتلقى الأمين العام للبلدية تفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتنسيق الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

- بالمقابل نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية التي أوجبت إعلام الوالي بالقرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد الأمين العام للبلدية ولاسيما منها المتعلقة بإلغاء تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث أن الملاحظ على نص هذه المادة أنها تدرج ضمن الفرع الأول بعنوان الحقوق من الفصل الثاني من هذا المرسوم المعنون بالحقوق والواجبات، مما يوحي بأن تفويض الإمضاء للأمين العام للبلدية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر من صميم حقوقه تستوجب إعلام الوالي بالقرارات القضائية بسحب التفويض منه والذي عبّر عنها النص بلفظ "ضد"، مما يفهم منه انتهاك لحق من حقوقه، على غرار ما أشار إليه النص في المطة الثانية والثالثة، والأصل أن التفويض هو استثناء عن الأصل، وبما أن نص هذه المادة أضفى على تفويض الإمضاء صفة الحق فالأصل أن إلغاء التفويض من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يستند إلى مبرر قانوني واضح وإلا عُد ذلك انتهاك لحق من الحقوق تم تقريره بموجب نص قانوني واضح.

خامسا - أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآن

يشترط في النص الآن أن يصدر قرار التفويض من السلطة المختصة أي الأصل كما في المثال 2 أعلاه (وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية) هو الوحيد الذي له صلاحيات التفويض (يتضمن تفويض بالإمضاء صادر عنه)، وإلا عُدّ قرارا منعما لأنه مشوب بغيب جسيم باعتباره قد صدر من فرد عادي أو هيئة لا تختص أصلا بمزاولة هذا الاختصاص مما يجعل منه قرار فاقد لخصائصه عديم الأثر القانوني.

التفويض ذو طابع استثنائي يخضع لقاعدة التفسير الضيق ولا يجوز القياس فيه، فالمفوض ملزم بحدود النص الآن من حيث توجيه التفويض إلى الشخص المحدد في النص، فقد يرد في النص الآن تحديد المفوض إليه:

- باسمه (السيد بوعلام بوخلاف)،
- بصفته (مدير الحماية المدنية)،

- الإقتصار على الصفة دون الاسم (عمداء الكليات ومديري المعاهد والملحقات) حسب نص المادة 27 من المرسوم التنفيذي 03-279 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، وهو ما يعتبر تقييداً لسلطة المفوض في تفويض اختصاصه وهو الغالب في جل النصوص القانونية المقارنة،

- ترك لصاحب الاختصاص حرية اختيار المفوض إليه (لكل موظف) حسب نص المادة 126 من قانون الولاية 12-07، أي لا يتم تحديد الشخص المفوض إليه، وهنا تطرح إشكالية الكيفية التي يتم فيها التفويض؟، وعلى هذا الأساس اتجه رأي من الفه إلى منح التفويض للموظف الذي يتمتع بنفس اختصاص الأصل حيث يؤهله سلطة إصدار القرارات الإدارية بالنسبة لتفويض الاختصاص، أما بالنسبة لتفويض التوقيع فالمفوض حر في اختيار المفوض إليه، لأن هذا الأخير لا يمارس أي سلطة في إصدار القرارات بل عمله مادي فقط، بإمكان أي موظف القيام به في نطاق الثقة الشخصية فهو تفويض شخصي، وهذا ما ينسجم ونص المادة 27 من المرسوم التنفيذي 03-279 أعلاه.

سادساً - النشر

لا يعتبر التفويض صحيحاً ما لم ينشر وفقاً للقواعد المتعلقة بالنشر بالنسبة لكافة القرارات الإدارية، التي تقتضي وضعه في دائرة التنفيذ وإعلام الكافة به، وعدم النشر أو التبليغ به يعتبر قرار التفويض سليماً ومنتجاً لآثاره بالنسبة للإدارة دون الأفراد.

وفي هذا الإطار نظم المشرع الجزائري مسألة النشر ونص على أحكامها بموجب المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن لاسيما الفصل الثاني المعنون بالتزامات الإدارة القسم الأول منه المعنون بإعلام المواطن بموجب أحكام المادة 8 التي ألزمت الإدارة استعمال وتطوير أي سند مناسب للنشر والإعلام لأجل إطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وأحكام المادة 9 التي ألزمت الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

وذهب نص المادة 9 من أحكام هذا المرسوم أنه إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقاً لأحكام التنظيم الجاري به العمل.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

أولاً- أن يكون التفويض جزئياً

يقصد به أن لا يكون كلياً بحيث يشمل كل اختصاصات وصلاحيات الأصل المخولة له قانوناً، لأن ذلك يعني تنازل صاحب الاختصاص الأصل عن اختصاصه، وهو ما يتنافى والحكمة من التفويض، التي تقتضي ممارسة الأصل اختصاصاته كأصل عام، بالإضافة إلى أن هذا القيد تستجبه الاعتبارات التي من أجلها يتم وضع التنظيم لتوزيع السلطة كون التفويض في جميع الاختصاصات يؤدي إلى شل الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص ومصادرة وظائفها، وتهرب من المسؤولية وزيادة مرهقة لاختصاص المفوض إليه، لذا فالنص الآذن بالاختصاص كما في الأمثلة المعروضة أعلاه:

- يعتمد استعمال عبارات دالة على أن التفويض جزئياً كعبارة (باستثناء)، (بعض)،
- أو أن يرد بصيغة التحديد الواضح (...توقيع القرارات الفردية والتنظيمية) حسب نص المادة 1 من المرسوم التنفيذي 19-127.

بينما إذا أجاز المشرع تفويض الاختصاصات كاملة فإن ذلك لا يعتبر تفويضاً رغم ما يتمتع به المشرع من صلاحية وضع الاختصاص ومن له حق ممارسته في حدود القواعد الدستورية، وإنما يعتبر ذلك من قبيل تحويل هيئتين لممارسة ذات الاختصاص.

ثانياً- أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض

- على المفوض الالتزام بالاختصاصات الواردة في قرار التفويض وعدم تجاوزها ومثاله:
- ما ورد في الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي 19-127 المشار إليه أعلاه (...إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير على الأقل، توقيع القرارات الفردية والتنظيمية).
- كما نصت المادة الثانية من ذات المرسوم على أنه: (إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل:

- توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل،
- وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف وبيانات الإيرادات،
- توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهود لها بصفة قانونية.

فعند خروج المفوض إليه عن حدود الاختصاص المتاح له في قرار التفويض، تعتبر تصرفاته بهذا الشأن باطلة وغير مشروعة ويمكن الطعن فيها بالالغاء.

والعلة من ذلك أن التفويض هو الاستثناء فلا يجوز القياس فيه، فإذا نص قرار التفويض على اختصاصات معينة وجب على المفوض إليه الالتزام بتلك الاختصاصات وعدم الخروج عن مضمونها وإلا اعتبرت باطلة وغير مشروعة.

ثالثا - عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة

ويسمى تفويض التفويض، أو التفويض فوق التفويض، ونعني به أنه لا يجوز لمن فوض إليه اختصاصا معيناً أن يعود ويفوض غيره في هذا الاختصاص، لأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة، إلا إذا نص القانون خلاف ذلك¹، وإلا فإن ذلك مدعاة لشيوع الفوضى داخل المرافق العامة وتشتت المسؤولية، وهو ما قرره الفقه في كثير من المواقف من أنه ينبغي أن يكون قرار التفويض محدد بحيث لا يفرض به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحها القانون إياها على أساس أن الاختصاص يمارس ولا يتنازل عنه، وعلى هذا الأساس فإن التفويض في الاختصاص مبني على أساس الممارسة الشخصية وإذا أجاز القانون فإنه أراد تحقيق منفعة عامة فلا يوسع في تفسيره أو بمعنى آخر لا يفسر الاختصاص إلا مرة واحدة.

رابعا - أن ينحصر التفويض على الاختصاص دون المسؤولية

ويقتضي هذا الشرط بأن المفوض الأصل صاحب الاختصاص يضل مسؤولاً إلى جانب المفوض إليه، فالتفويض لا يعفي من المسؤولية عن الأعمال المفوض فيها، وإلا عدّ ذلك بمثابة بابا للتهرب من المسؤولية، إذ لا يحمل التفويض معنى التنازل عن المسؤولية المترتبة. غير أن المفوض إليه يسأل هو الآخر عن صحة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها، كون ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لا بد أن تقابلها مسؤولية بقدرها، ومن ثم تنهض مسؤوليتين من خلال التفويض مزدوجة تقع على عاتق المفوض والمفوض إليه معا، حيث أن أساس المسؤولية في ذلك قائمة على أساس مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه.

خامسا - حق الرئيس في تعديل الاختصاصات المفوضة أو استردادها

لا يجوز للرئيس الإداري الذي فوض جزء من سلطاته أن يمارس هذه السلطات، لأنها أضحت من حق المرؤوس من ناحية، ولأنها من ناحية أخرى تصبح صادرة من غير مختص وبالتالي

1 - لاحظ عبارة "وتفويض الاعتمادات" الواردة في القرار المؤرخ في 22 أبريل 2019 المتضمن تفويض الإمضاء صادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية للمدير العام للحماية المدنية.

تكون باطلة، والحكمة من ذلك أنه لو كان للرئيس الإداري الذي فوض السلطات حق ممارستها لأدى ذلك إلى حدوث تعارض في القرارات الصادرة من المفوض والمفوض إليه في نفس موضوع الاختصاص.

المطلب الثاني: أنواع التفويض الإداري وآثاره

رغم استناد الفقه في تصنيف التفويض إلى عدة تصنيفات أو وفق عدة معايير، غير أنه المتفق عليه في القانون الإداري أن يكون التصنيف وفقا للمعيار الموضوعي الذي يصنف التفويض إلى تفويض في الاختصاص وتفويض في التوقيع، وفق ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في قراري سنة 1957 و1966.

الفرع الأول: تفويض الاختصاص

ويقصد به نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالبا ما تكون هذه الصلاحيات ذات أهمية بسيطة أو ذات طبيعة فنية، وعليه يصبح المفوض إليه يمارس اختصاصا إضافيا على أن يجرّد الأصل من ممارسته إلا بعد إلغاء قرار التفويض أو انتهاء مدة التفويض، حيث تعتبر القرارات الصادرة من المفوض إليه بناء على تفويض الاختصاص في مرتبة قراراته التي يصدرها بناء على اختصاصه الأصلي.

ويتميز تفويض الاختصاص بعدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغاؤه بقرار صريح، لأن قرار التفويض يترتب آثارا قانونية من خلال عملية نشره، كما ترتبط قيمة أو قوة القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص بدرجة ومرتبة المفوض إليه وفقاً للسلم الإداري.

إلا أنه لم يتفق الفقه الفرنسي، بشأن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص فهناك من يرى أن هذه العلاقة لا تحكمها السلطة الرئاسية لأن القرارات التي يصدرها المفوض إليه تنسب له، وما على المفوض إلا القيام برقابة المشروعية دون إصدار أوامر أو توجيهات أو تعديل أو تعقيب، أما الجانب الآخر من الفقه فيرى ضرورة ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه لأن هذه الأخيرة يحددها القانون، ولكن لا يجوز للمفوض أن يحل محل المفوض إليه إلا إذا تم إلغاء التفويض بموجب قرار صريح وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.

إن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه، وإنما له علاقة بوظيفته وهو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض، لذا فإن تفويض الاختصاصات

لا يتضمن إي اعتداء على شرعية الاختصاص كما قد يبدو بل هو استثناء من الصفة الشرعية للاختصاص التي تقضي بوجوب ممارسة الاختصاص من قبل صاحبه ولا ينتج عن هذا النوع من التفويض أي ضرر يلحق الأفراد بل يتضمن حماية لحقوقهم، حيث يجدون أنفسهم أمام سلطة إدارية وليس أمام موظف لا يتمتع باختصاصات ويترتب على ذلك أن يبقى التفويض ساريا وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه لأن التفويض للمنصب وليس لشاغله ما لم يصدر قرار صريح بإلغائه.

الفرع الثاني: تفويض التوقيع

ونعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تندرج ضمن اختصاص المفوض وتكون باسمه ولحسابه، لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهري للسلطة فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري يسمى كذلك بالتفويض الشخصي وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا منه ، فهذا النوع يعبر عن العلاقة الشخصية بين صاحب الاختصاص الأصل تحت رقابة ومسؤولية الأخير المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه، أي يتصرف المفوض إليه لحساب إرادة المفوض ، كما هو الحال بالنسبة:

- للوالي الذي يمكنه بناء على نص المادة 126 من قانون الولاية رقم 12-07 تفويض توقيعه لكل موظف وفق ما ينص عليه القانون.

- ولرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 70 من قانون البلدية الجزائري 11-10 أن يقوم بتفويض إمضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة لهم.

- ونصت المادة 27 من المرسوم 88-131 الذي يحكم علاقة المواطن بالإدارة في الجزائر على ضرورة تفويض أكبر عدد ممكن من الموظفين سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وصحة توقيع الموقعين.

أوجه الاختلاف بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع

أ- تفويض الاختصاص ينقل الاختصاص ويحرم الأصل منه طيلة مدة التفويض، بينما تفويض التوقيع يستمر الأصل في ممارسة اختصاصه باعتبار أن القرارات تتخذ باسمه

- ب- لا يتعلق بالشخص بل بصفته الوظيفية، بينما تفويض التوقيع يعتبر تفويضاً شخصياً ينقضي بتغير أحد طرفي التفويض ولا ينتقل إلى موظف آخر بعد تغير مركز الموظف إليه.
- ت- قوة القرار الإداري الصادر بناء على تفويض الاختصاص يختلف باختلاف طبيعة التفويض إذ يرتبط بدرجة المفوض إليه، بينما في تفويض التوقيع هناك تساوي في قوة القرار الإداري المتخذ
- ث- في تفويض الاختصاص يكون اختصاص اتخاذ القرار للمفوض إليه حصرياً، بينما في تفويض التوقيع لا يكون اختصاص اتخاذ القرار حصرياً
- ج- في تفويض الاختصاص تقوم مسؤولية المفوض له بالإضافة إلى مسؤولية الأصل، بينما في تفويض التوقيع لا يكون المفوض إليه مسؤولاً عما يشوب القرار الإداري من آثار قانونية تصيب الغير.

الفرع الثالث: آثار التفويض الإداري

إن أي تصرف قانوني ينعقد صحيحاً سليماً وفق ضوابط وأحكام قانونية لا بد له من آثار تترتب عليه، سواء على المفوض أو المفوض إليه.

أولاً- آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض

1- بقاء مسؤولية الأصل قائمة

إذ تبقى للمفوض السلطة الكاملة على ضوابط التفويض لأنه من مبادئ التفويض أن لا تفويض في المسؤولية، لأن التفويض لا يرد إلا على السلطات دون المسؤوليات، ذلك أن اصطلاح الاختصاص في القانون الإداري يتضمن شقين السلطة-والمسؤولية، بمعنى أن الرئيس الإداري المفوض يظل مسؤولاً بجوار المرؤوس الذي يمارس الاختصاص المفوض فيه، على اعتبار أن الرئيس يحكم القواعد التي تنظم العمل بصفة عامة مسؤول عن جميع أعمال مرؤوسيه سواء كانت هذه الأعمال ممارسة لاختصاص أصيل أو لاختصاص مفوض، وهو ما يعني عدم إعفائه من المسؤولية اتجاه أعمال من فوضهم، فالمسؤولية لا تفوض ويبقى الرئيس الإداري مسؤولاً عن كافة النشاطات الموكلة إليه وفاعليتها حتى وإن كان قد فوض بعض اختصاصاته لمرؤوسيه لإنجاز هذه الأعمال.

هذا ونصت على السبيل المثال المادة 25 من المرسوم التنفيذي 06-77 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها على أنه: "يمكن المدير العام في حدود صلاحياته وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للموظفين المرسمين الموضوعين تحت سلطته المباشرة".

2- تجريد الصيل من ممارسة الاختصاص المفوض

وهنا يجب أن نفرق بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص

أ- بالنسبة لتفويض التوقيع

بإجماع الفقه أن هذا النوع من التفويض:

- لا يؤدي إلى حرمان الأصل من التصدي لاختصاصه الذي فوض فيه توقيعه، فهو يستطيع أن يمارسه في أي وقت دون الحاجة لإلغاء قرار التفويض، ولا يعد ذلك ازدواجا في الاختصاص أو خروجا عن مبادئ التنظيم الإداري، بل على العكس من ذلك فهو يؤدي إلى مساعدة الأصل، وخلق حيوية في النشاط الإداري.

- عدم امكانية حدوث الاختصاص المزدوج خصوصا وأن المفوض إليهم بحكم قربهم المكاني، وصلتهم الشخصية بالأصل التي تجعلهم يراجعونه في كل وقت قبل التوقيع على التصرفات، أو أنهم يرفعون القرار إليه للتوقيع عليه بنفسه إذا كان التصرف يكتسي أهمية خاصة أو يشكل خطوة على توقيعه من طرفهم.

- هذا النوع لا يستوجب نزع الصلاحية، فهو فقط ينظم المهمة الإدارية للتوقيع الذي تستطيع السلطة الأعلى الشذوذ عنه في أي وقت ودون الحاجة إلى تعديل التفويض، وبذلك هو يُبقي على ازدواجية أو ثنائية الاختصاصات، على اعتبار أن هذا النوع من التفويض يتم إلى أعوان مباشرين ومساعدين للأصل لأجل التخفيف من عبء مادي كان يثقل كاهله وبالتالي فهو لا يوجد إلا في نطاق الجهاز الإداري الواحد (الإدارة المركزية أو اللامركزية)، إذ يبقى إجراء داخلي للوظيفة لا يؤثر على نظام توزيع الاختصاصات وأن المفوض إليه بالتوقيع إنما يقوم بهذه المهمة باسم المفوض وعلى مسؤوليته.

أ- بالنسبة لتفويض الاختصاص

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل الاختصاص المفوض وبالتالي حرمان صاحب الاختصاص الأصل من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، وعلى هذا الأساس ألغى المجلس قرار صادر عن وزير التعليم بتعيين السيد "Buisson" كعميد في إحدى الكليات، لأن اختصاص تعيين المعيد كان قد انتقل إلى عميد الكلية، بمقتضى تفويض مباشر، ومن ثم يتمتع على الوزير ممارسة حق تعيين المعيد بالكلية.

وفي السياق نفسه قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار يفصل أحد العاملين بالمركز الوطني الفرنسي للتجارة الخارجية، لأن لجنة إدارة المركز كانت قبل إصدار قرار الفصل قد فوضت اختصاصها

في ممارسة سلطتها التأديبية على عمال المركز إلى المندوب العام للمركز، وهذا مسلك محمود ومنطقي للمجلس يثبت فاعلية العمل الإداري بإبعاد مراكز اتخاذ القرار عن التضارب وازدواج الاختصاص، وأن القرار الذي يصدره الأصل أثناء مدة التفويض فيما فُوض فيه يعتبر مشوباً بعيب عد الاختصاص الموضوعي، ولا تعتبر ممارسة الأصل بنفسه للاختصاص موضوع التفويض بمثابة إلغاء ضمني له، لأن التفويض قد تم بقرار صريح يجب أن يُلغى أيضاً بقرار صحيح حتى لا تتهدد مصالح الأفراد الذين يرون التفويض قائماً مع أنه قد ألغي ضمناً منذ وقت طويل، وعليه يلزم أولاً إلغاء قرار التفويض صراحة من جانب الأصل حتى يمكنه أن يباشر اختصاصاته بعد ذلك لأن تفويض الاختصاص يغيّر في تنظيم الاختصاصات لهذا يتجرد المفوض من اختصاصته طيلة مدة التفويض.

يستند القضاء الفرنسي في تأسيس هذا الاتجاه على مفهوم أن مفهوم التفويض يقتضي إعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية بواسطة قرار إداري تنظيمي يصدر عن الأصل يتم نشره ليعلم به كافة، ومن الطبيعي أن يحترم الصل قراره إلى أن يلغيه، لأن القاعدة هي ضرورة احترام القرارات الإدارية حتى بالنسبة على أصحابها، حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية، كما أن الازدواج في الاختصاص بين الأصل والمفوض إليه قد يؤدي إلى الاحتكاك بينهما مما لا يتفق مع حسن سير المرافق، ويتنافى مع أحد المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري وهي تحديد الاختصاصات ووضوحها.

أما بالنسبة للنظام القانوني الجزائري فإنه لا يوجد دلي لا في النصوص ولا في القضاء ولا في الفقه يفيد توضيح الوضع حول تجريد الأصل من اختصاصه في تفويض الاختصاص، ولكن باتباع طرق المقارنة والقياس بين قواعد القانون الإداري بصفة عامة المطبقة في الجزائر وتلك المطبقة في فرنسا، وبين قواعد التفويض بصفة خاصة نجد أنها قواعد متشابهة بل ومتطابقة إلى حد كبير، وعليه يمكن القول أن القاعدة التي توجب امتناع الأصل عن ممارسة موضوع التفويض قيام ذلك التفويض عندنا لا تختلف عن مثيلتها المعروفة في النظام الفرنسي، خصوصاً إذا راعينا أن وضع تلك القاعدة من طرف مجلس الدولة الفرنسي كان مستنداً ومبنياً على أسس ومبررات منطقية ومعقولة جداً لا نرى ما يمنع الاستناد إليها في تكييفنا للوضع في الجزائر.

3- مبدأ السلطة الرئاسية

بما أن السلطة الرئاسية تمنح للرئيس حق الرقابة السابقة على أعمال المرؤوس الذي تم التفويض إليه (توجيه الأوامر)، وحق الرقابة اللاحقة (التعقيب).

أ- بالنسبة للرقابة الرئاسية السابقة على أعمال المفوض إليه

يرى القضاء الفرنسي أنه من النتائج المترتبة على التفويض الإداري قطع الصلة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه، وبالتالي انتقاء واجب الطاعة لأن ذلك أقرب لروح التفويض ورعاية للاعتبارات التي يقوم عليها، وأن الأخذ بالرأي العكسي يفضي إلى مشاكل بين طرفي العلاقة الرئاسية، غير أن القضاء المصري يرى عكس ذلك على اعتبار أنهم آثار التفويض أن المفوض إليه إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه، ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتقرر بدون نص وفقا للمبادئ العامة، وتشمل حقه في توجيه المرؤوس باصدار أوامر أو تعليمات يلتزم الأخير باحترامها.

في حين ان الفقه الفرنسي لم يتفق إزاء هذه المسألة، فرأى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في التفويض بالاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، ولهذا فإن المفوض لا يملك إصدار أوامر أو توجيهات إلى المفوض إليه، ان التفويض طالما لم يعدل، فإن الرئيس لا يجوز له ممارسة حقه في توجيه التعليمات إلى مرؤوسيه بصفة مسبقة احتراما لذلك التفويض.

أما البعض الآخر من الفقه خالف الرأي الأول حينما رأى أن عملية التفويض لا تحول دون بقاء السلطة الرئاسية تحكم العلاقة بين المفوض والمفوض إليه، وأن أحقية الرئيس المفوض في مباشرة سلطاته الرئاسية إلى المرؤوس المفوض إليه تبقى قائمة، وأن له أن يصدر ما يراه من تعليمات وأوامر تتعلق بالاختصاص المفوض فيه، تأسيسا على أن التفويض لا يحول دون ممارسة هذه السلطة.

ب- بالنسبة للرقابة الرئاسية اللاحقة على أعمال المفوض إليه

لم يتفق الفقه الفرنسي بالنسبة للرقابة الرئاسية اللاحقة، فالبعض يرى أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في التفويض بالاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، وبالتالي ليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه سواء بالتعديل أو الإلغاء لعدم ملاءمتها، وأن كلما يستطيعه المفوض هو مراقبة القرارات الصادرة عن المفوض إليه للتأكد من عدم مخالفتها لمبدأ المشروعية ولحدود التفويض، فإذا رأى أن المفوض عليه قد خالف المشروعية أو تخطى حدود السلطات المفوضة عليه، فإنه لا يستطيع في هذه الحالة أن يلغي التفويض، وأن يلغي القرارات غير المشروعة، فضلا عن ممارسة سلطاته التأديبية على المرؤوس المفوض إليه.

وبعيدا عن هذا الجدل الفقهي فإنه وفي كل الأحوال تكون الرقابة من أوليات المفوض، لكونها تشكل ضمانا فعالة لحسن سير العمل الإداري، فأحقية المفوض في التوجيه تبعث في نفسية المفوض عليه الشعور بأن أعماله موضع اهتمام، وثبوت أحقيته في التعقيب تجعله يكون حريصا على الأداء الجيد

أو على الأقل السعي لذلك، وعلى العموم فإن كان تطبيق مبدأ السلطة الرئاسية على الاختصاصات الصلية للمرؤوس، فمن باب أولى ولاعتبارات منطقية أن يتم التسليم بتطبيقها في حالة الاختصاصات المفوضة.

ثانيا - آثار التفويض الإداري بالنسبة للمفوض إليه

1- إنجاز الاختصاص المفوض إليه

أ- إذا كنا بصدد تفويض الاختصاص: فإنه عند قيام الأصل بتفويض جزء من اختصاصاته فإنه ينشأ التزام على عاتق المرؤوس الذي فُوض إليه، مقتضاه إنجاز هذه الاختصاصات بالسلطة التي أعطيت له في حدود ما نص عليه قرار التفويض، حيث يترتب على ذلك:

= إعطاء الأولوية لتنفيذ ما فوض إليه، احتراما لشرط التفويض ألا وهو شرط المدة، وإلا عُذ ذلك اعتداء على اختصاصات الأصل، مما يضع التصرف بعدها موضع تصرف غير مشروع.

= أن يوائم المفوض إليه بين الاختصاصات المفوضة إليه وبين تنفيذ الاختصاصات الأصلية له، وبالمقابل يجب على الأصل مراعاة قدرات المفوض عليه، فلا يتحمل كاهله بتفويض اختصاصات إلا بالقدر الذي لا تتعارض مع تنفيذ اختصاصاته الصلية، على اعتبار أن الرئيس الإداري الكفو الذي يعلم بالقدرات الوظيفية لمرؤوسيه.

= تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص إليه، لأنه أصدرها بما له من سلطة بشأن الاختصاص المفوض إليه، وعليه فإن التصرفات الصادرة عنه تأخذ مرتبة قرارات المفوض، وعليه فإن الطعون الإدارية والقضائية التي ترفع ضد هذه التصرفات إنما ترفع ضد المفوض إليه، وأن المسؤولية الإدارية في حالة الخطأ الشخصي توجه إليه دون الأصل.

غير أن الإشكال يثور في حالة إدارة عدم التركيز، ولتكن على سبيل المثال المدراء التنفيذيون على مستوى الولاية باعتبارهم يباشرون اختصاصات مفوضة عن الوزير كل بحسب قطاعه، فأى الجهة التي يوجه ضدها الطعن، ولمن تعود صفة التقاضي؟

لقد نص القانون 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل والمتمم بموجب المادة 126 على أنه: "يختص الوزير المكلف بالمالية بالمثل أمام القضاء..."، وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي 91-454 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها المعدل والمتمم بموجب أحكام المادة 183 منه على أنه: "عملا بأحكام المواد 9 و 125 و 126 من القانون 90-30 يختص الوزير المكلف بالمالية بمتابعة الدعاوى على اختلاف أنواعها بصفته مدعيا أو مدعى عليه..."، غير أن نص المادة

184 في فقرتها الثالثة من ذات المرسوم أشارت إلى إمكانية تفويض وزير المالية من يمثله أمام القضاء حينما نصت على أنه: "ويمكن الوزير المكلف بالمالية أن يكلف موظفي إدارة الأملاك الوطنية، الذين يخولهم قانونا بتمثيله في الدعاوى القضائية.

وعليه يمكن أن يكون للمدير التنفيذي الولائي صفة التقاضي بناء على نص صريح في القانون الذي ينظم الجهاز الإداري التابع له، وهو ما يتيح له تمتعه بالشخصية المعنوية التي تؤهله لذلك، وهو ما كان محل قرار رفض شكلا في عديد الحالات لمجلس الدولة الجزائري:

▪ مثول المديرية التنفيذية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية على غرار رفضه في أحد قراراته مثول مديرية البريد والمواصلات أمام القضاء باعتبارها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يرتب إساءة توجيه الدعوى. قرار مجلس الدولة رقم 149303 الصادر في 1999/03/01.

▪ بالنسبة للمنازعات المتعلقة بمديرية التربية في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2001/04/09، ملف رقم 001192 فهرس رقم 259، علما أنه تم تأهيل مدراء التربوي الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.

- بالرغم من أن القرار الذي يصدر من المفوض إليه يأخذ مرتبته الوظيفية وليس مرتبة الأصل، إلا أن ذلك لا يجيز له تعديل مضمون قرار التفويض حذفاً أو إضافة، وإلا اعتبر ذلك اعتداء على اختصاصات الأصل، وتصرفاً غير مشروع، وهنا يثور التساؤل بشأن هذه القاعدة ومفاده:

أنه في حال ما إذا وجد المفوض إليه أن المصلحة العامة تحتم بشكل قاطع إلغاء أو تعديل بعض القرارات التي سبق وأن اتخذها الأصل قبل التفويض، وأن هذا الأخير أي الأصل لم يحتفظ بالاختصاص الذي يحتم الإلغاء أو التعديل، باعتباره قد فوّضه للمفوض إليه، وهذا يعني أن هناك استحالة مطلقة، على أساس أن المفوض إليه لا يستطيع تعديل أو إلغاء القرارات السابقة (بحكم القاعدة أعلاه)، وبالمقابل فإن التفويض يجرّد الأصل من كل سلطاته فيما فوّض فيه، وهنا نجد أنفسنا أمام قرارات تحتم المصلحة العامة إلغائها أو تعديلها، ولا يستطيع الأصل القيام بذلك لأنه قد فوضها، كما لا يستطيع المفوض إليه ذلك لأن:

- قراراته لا تساوي مرتبة قرارات الأصل (مرسوم رئاسي أمام مرسوم تنفيذي)
- قرارته تمس بقاعدة توازي الأشكال كتحيين موظف، وتستوجب الضرورة عزله أو نقله أو وضعه تحت التصرف أو... هذه الإشكالية تجعل التفويض يضعنا أمام أمور

معقدة، رغم أن جوهر التفويض وأساسه أُدخل ليُضفي مزيد من المرونة والقدرة والفاعلية في مجال الإدارة العامة.ذ.

وقد ذهب الفقه المصري حيال هذه القاعدة أن القرارات الصادرة نتيجة التفويض في الاختصاصات تكون لها قوة القرارات الصادرة من الأصل وهي بهذه القوة أو المرتبة تستطيع أن تلغي أو تُعدل ما قد يكون الأصل قد أصدره في هذا المجال قبل أن يُفوض فيه، وتمنع أيضا المفوض من المساس بها أو تعديلها بعد انتهاء التفويض، فإذا انتهى هذا الأخير (التفويض) فإن القرارات الصادرة من المفوض يجب أن لا يكون لها القدرة على المساس بالقرارات التي صدرت أثناء التفويض، فالأصل وحده هو الذي يلغيها أو يعدلها.

والرأي عندنا أنه في هذه الحالة يعرض المفوض إليه الإشكال على صاحب الاختصاص الأصل، الذي يستطيع بما له من صلاحية سحب اختصاصاته المفوض فيها، ويقوم بإجراء التعديل أو السحب الذي تقتضيه ضرورة المصلحة دون المساس بالقواعد المقررة في القانون الإداري لاسيما قاعدة توازي الأشكال، بما يحفظ المراكز القانونية للأفراد ويحمي المصلحة التي تقتضيها الضرورة من وراء أي تعديل أو سحب.

ب- إذا كنا بصدد تفويض التوقيع: يُنسب القرار الصادر من المفوض إليه إلى المفوض نفسه، ويأخذ قوة القرارات الأخرى الصادرة منه وفقا لموقعه في السلم الإداري، لأن هذه التصرفات تستمد وجودها وقوتها منه لأنها تتم باسمه ولحسابه، ولأنها تُفرض من الناحية القانونية أنها صدرت عنه، وبالتالي فإن الطعون القضائية ترفع ضد الأصل سواء ما تعلّق منها بالالغاء أو المسؤولية عن الأخطاء الشخصية للمفوض عليه، على اعتبار أن طبيعة التفويض بالتوقيع تتم إلى موظفين يُحيطون بالأصل ويساعدونه في مهامه في نفس الجهاز الإداري الذي يرأسه الأصل، كما أن صياغة قرارات المفوض عليه تتم باسم الأصل مثلا: "إن وزير كذا....، ثم يرد توقيع المدير بعبارة "عن الوزير وبتفويض منه".

2- قيام مسؤولية المفوض إليه بجانب الأصل

تنشأ بموجب قرار التفويض مسؤولية إضافية تصعد من المفوض إليه تجاه المفوض تتحدد بقدر السلطة التي فوضت تطبيقا لمبدأ وجوب تعادل السلطة والمسؤولية، فالمسؤولية تتصرف للثنتين معا والعبء الكبير فيها على المفوض إليه، وهو ما يدعو للتساؤل عن مدى تحمل هذا الأخير مسؤولية ذلك؟ وهو ما يستدعي الوقوف على:

أ- مجال امتناع الرؤوس عن قبول التفويض

إن اختيار الموظف العام لأداء عمل معين يتم وفقا لقاعدة التخصص أو تقسيم العمل، التي تقتضي القيام بالعمل الموكل إليه في مقابل المزايا المادية والأدبية المقررة لمنصبه، وهو ما يقتضي منه واجب شغل الوظيفة بطريقة مناسبة ومستمرة في ظل احترام القوانين والتنظيمات، بالإضافة إلى الخضوع للواجبات العامة المتعلقة بالوظيفة العامة، التي تقتضي تكريس نفسه لها والطاعة الرئاسية التي تتضمن سلطة توجيه الأوامر، والرقابة والسلطة التأديبية، وعليه ما مدى مسؤولية المفوض إليه في حالة امتناعه عن أداء الاختصاص المفوض فيه؟.

أكد الفقه أن رفض المفوض إليه العمل بمقتضى قرار التفويض يترتب ركن السبب في المسؤولية التأديبية التي تبرر توقيع الجزاء، أما القضاء الفرنسي نظر للمسالة في صورتها العامة، حيث أنه لم يخص بالذكر الامتناع عن تنفيذ الاختصاص المفوض، وأرجع الجريمة التأديبية إلى كل فعل أو سلوك صادر عن الموظف يتضمن إخلالا بالواجبات الوظيفية، التي تتم أثناءها أو بمناسبةها.

كما تناولها القضاء المصري على وجه العموم بجواز من يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من موظف عند ممارسته أعمال وظيفته يخالف الواجبات المنصوص عليها قانونا أو يخرج على مقتضى الواجب في أي أعمال وظيفته خطأ إداريا يستوجب العقوبة التأديبية المقررة، وأن كثرة أعمال الموظف وتعدد المسؤوليات المكلف بها لا تعتبر مانعا للمسؤولية عن الخطأ، ويمكن اعتبارها عذرا مخففا يترتب عليه توقيع عقوبة مخففة فقط.

وعلى على هذا الأساس عمل المشرع الجزائري على تبني النظام التأديبي بأن خصص له أحكام قانونية بموجب الأمر 06-03، مع مراعاة لعدم حصر كافة الجرائم التأديبية والتنبؤ بها نظرا لصعوبة ذلك بفعل تزايد وتطور النشاط الإداري، وفي هذا السياق نصت المادة 47 من هذا الأمر على أنه: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ولا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمؤوسيه.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن المفوض إليه يلتزم دائما في حدود ما نص عليه قرار التفويض ولو كان كعيبا طالما أنه لم ينطو على مخالفة للقانون، ولا يترتب على ذلك أي مسؤولية اتجاه المفوض لإليه لأنه ليس على من صدر له قرار التفويض أن يبحث في مدى مشروعية قرار التفويض، غير أنه يمكن للمفوض التأكد من صحته من خلال مقتضيات التفويض الغداري التي تشير حتما إلى مدى اختصاص المفوض بتفويض غيره، وفي حالة العيب الواضح في القرار يمكن له ينبه الأصل للخطأ لأجل تداركه وتصحيحه.

ب- مجال تنفيذ الاختصاصات المفوضة على وجه سيء

لقد عبّر القضاء الفرنسي عن هذه المسألة بوجه عام بالإخلال أثناء تأدية الوظيفة، وهو ما عبر عنه أيضا القضاء المصري من أن المخالفات التأديبية ليست كالجرائم الجنائية محصورة في القانون ومحددة أركانها ونوع ومقدار العقوبة لكل فعل منها، لأن هذه المخالفات مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها، وأن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته كمخالفة النصوص واللوائح أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو إهمال أو تقصير أو إخلال بكرامتها إنما يرتكب بذلك خطأ إداريا يسوغ للجهة المختصة تأديبه.

وهو ما أكدته المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 17 من الأمر 06-03 من أنه: يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

المطلب الثالث: نهاية التفويض الإداري

تتوقف عملية استمرار التفويض الإداري على مدى مشروعيته، حيث أن نهايته تخضع لأحكام عامة وأخرى خاصة تختلف حسب طبيعة التفويض.

الفرع الأول: الأحكام العامة لنهاية التفويض الإداري

ينتهي التفويض الإداري حسب ما يقرره النص الآن، أو قرار التفويض في حالة ما إذا لم يتضمن ذلك النص الآن

1- انتهاء مدة التفويض

تتقرر نهاية التفويض الإداري بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، وإن كان تحديد مدة التفويض تعد شرطا من شروط صحة التفويض الإداري باعتباره نظاما استثنائيا مؤقتا، وعليه فإن كل تصرف يقوم به المفوض إليه بعد انتهاء المدة القانونية للتفويض يعد باطلا وغير مشروع

2- إنجاز الاختصاص المفوض

ويكون إذا تم النص في قرار التفويض على انتهائه بعد إنجاز وإتمام الاختصاص أو العمل المفوض، أو تحقيق الغاية التي من أجلها تم تقرير التفويض كمواجهة ظرف معين أو حالة خاصة أو ظروف استثنائية.

3- إلغاء أو سحب قرار التفويض

يقرر ذلك بناء على سلطة التعيين المتمثلة في **الإلغاء** أو **السحب** التي تمارسها السلطة

الرئاسية، حيث:

أ- بالنسبة لإلغاء قرار التفويض

يمكن إلغاء قرار التفويض والقرارات الناجمة عنه طبقا لقاعدة توازي الأشكال بصدر قرار إداري يتضمن إلغاء قرار التفويض، ويكون ذلك في أي وقت ودون التقيد بمدة محددة لأنه قرار تنظيمي يستند إلى مستجدات التسيير الإداري ومتطلبات المصلحة العامة وفقا لمبدأ تكيف المرافق العامة.

أما بالنسبة لإلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة عن المفوض إليه فهنا نميز بين:

= **القرارات الفردية:** حيث لا يمكن إلغاؤها لأنها رتبت حقوقا فردية مكتسبة واحتراما لمبدأ عدم رجعية

القرارات الادارية التي تعتبر من الأسس التي تقوم عليها دولة القانون.

= **القرارات التنظيمية:** فإنه يجوز إلغاؤها دون التقيد بمدة محددة لأنها تتعلق بمراكز قانونية عامة.

الأثر القانوني الذي يترتب إلغاء قرار التفويض هو إزالة قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط.

ب- بالنسبة لسحب قرار التفويض

= يستطيع المفوض سحب قرار التفويض إذا تبين له أم أن المفوض إليه قد أساء استخدام سلطة

التفويض، أو أنه استعملها بوجه سيء تضر بالعمل الإداري.

= يمكن أن يتم السحب عند إعادة تنظيم الجهاز الإداري.

= يشترط في صدور قرار السحب توفر جميع أركان القرار الإداري.

= يهدف سحب قرار التفويض الإداري باعتباره قرار تنظيمي إلى حسن سير العمل الإداري وفعاليته

وتحقيق المصلحة العامة.

= ضرورة التمييز عند سحب قرار التفويض بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية:

▪ إذا كنا بصدد **قرارات إدارية تنظيمية:** فيجوز سحبها وإن كانت مشروعة ما لم يتم

تطبيقها على الأفراد، أما إذا تم تطبيقها على الأفراد فيجب على المفوض إلغاؤها دون

سحبها، لأن المسلم به هو عدم جواز سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي لأن التنظيم

يكون بالنسبة للمستقبل ولا يكون بالنسبة للماضي، وهذا ذهب القضاء المصري من أنه:

"إذا لم يكن القرار فرديا أي قرار لائحي أو تنظيمي يسري على الكافة فإنه للإدارة حق

سحب القرار التنظيمي في أي وقت حسب ما تقتضيه المصلحة العامة"، ولقد ذهب

القضاء الفرنسي إلى أبعد من ذلك حين أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره في قضية "Goulard" المتضمن سحب القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقا ومراكز قانونية للأفراد.

■ أما إذا كنا بصدد قرارات إدارية فردية: فإنه لا يجوز سحبها إذا كانت مشروعة لأنها ترتب حقوقا فردية مكتسبة احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واستقرار المراكز القانونية للأفراد.

الأثر القانوني الذي يترتب سحب قرار التفويض هو إزالة قوته القانونية بأثر رجعي مما يجعل القرار معدوماً كأنه لم يكن، ولا يترتب أية حقوق فردية مكتسبة.

الفرع الثاني: الأحكام الخاصة لنهاية التفويض الإداري

تتطلب نهاية التفويض الإداري أحكاماً خاصة بالنظر لطبيعته لذا يجب التمييز بين نهاية تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

أولاً- نهاية تفويض الاختصاص

= لا ينتهي تفويض الاختصاص بتغير أحد أطرافه لأنه ليس تفويضاً شخصياً، إلا إذا تضمن النص الآن أو قرار التفويض غير ذلك.

= ينتهي تفويض الاختصاص إما :

■ بانتهاء المدة المحددة للتفويض

■ بزوال الجهة المفوض إليها، وهنا يجب التمييز بين: زوال الجهة المفوض إليها مع زوال

اختصاصها فينتهي عندها التفويض، وبين: إلغاء الجهة المفوض عليها وبقاء اختصاصاتها

المخولة إلى هيئة أخرى فهذا لا ينتهي التفويض بل ينتقل إلى الهيئة التي آلت إليها تلك الاختصاصات.

ثانياً- نهاية تفويض التوقيع

= يتميز تفويض التوقيع بقواعد مختلفة عن تفويض الاختصاص فهو يوجه إلى الشخص في حد ذاته وليس على أساس المنصب أو الوظيفة التي يشغلها، وبالتالي فهو ينتهي بتغير وظيفة المفوض أو المفوض إليه لأن القرار يتم باسم المفوض.

- = ينتهي التفويض بالإمضاء بشكل تلقائي دون الحاجة لصدور قرار جديد من الأصل يصرح انتهائه فتتم الإشارة إلى ذلك إما في النص الآذن أو في قرار التفويض. والانتهاء لا يكون بمجرد العزل أو الاستقالة أو الوفاة، وإنما يشمل أيضاً تغيير الوظيفة.
- = لا ينتهي التفويض بالتوقيع بالانتهاء الفعلي للمفوض أو المفوض إليه، وإنما ينتهي من تاريخ الانتهاء القانوني، سواء بالنسبة للمفوض أو المفوض إليه أو كلاهما، ويبدأ هذا التاريخ من نشر قرار التعيين الجديد وليس من تاريخ صدوره.

بالتوفيق مع تحيات أستاذ المقياس

د. تقيّة توفيق