

تحدد الوظائف العامة في الدولة بموجب الدستور الذي يسهر على تحديد السلطات وتنظيمها كما يحدد بموجبه اختصاص كل السلطات و الصلاحيات الممنوحة لهم.

وسوف نسلط الضوء على السلطات المرمية على عاتق السلطة التنفيذية ولاسيما السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية وبالرجوع إلى نصوص الدستور نجد أن رئيس الجمهورية يضطلع إلى العديد من المهام سواء على المستوى الخارجي أو الداخلي الأمر الذي قد يؤدي

إلى بطئ نظام العمل بما لا يكفل سريان نشاط الدولة بكفاءة وتحقيق المصلحة العامة.

وللتخفيف على كاهل رئيس الجمهورية وضماناً لسرعة انجاز الاختصاص الواجب على هذا، الرئيس أجاز للمؤسس الدستوري بتفويض من بعض سلطاته.

هذا التفويض هو تفويض يستمد أحكامه من الدستور وهناك من فقهاء القانون من أطلق عليه مصطلح التفويض الدستوري، لأنه يستمد مشروعيته من الدستور مباشرة.

فالمشرع الجزائري أجاز لرئيس الجمهورية تفويض بعض سلطاته إلى بعض الأشخاص والهيئات.

التفويض الدستوري من أهم الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة، رغم غموض هذا المصطلح و إهمال دراسته من قبل الباحثين.

سوف نتناول من خلال هذا الفصل إلى التطرف إلى مفهوم التفويض الدستوري وأنواعه وشروطه كمبحث أول ثم إلى التفرقة ما بين التفويض الدستوري وبعض المفاهيم المشابهة له كمبحث ثاني ثم إلى سلطات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض والهيئات المعنية بالتفويض كمبحث ثالث.

المبحث الأول : مفهوم التفويض الدستوري

يعتبر تفويض الاختصاص الدستوري من أهم الموضوعات التي ينبغي معرفة تفاصيلها ومنها تفويض سلطات رئيس الجمهورية الذي هو محور دراستنا وسوف نتناول تفاصيل هذا الموضوع من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول: تعريف التفويض الدستوري

Mandat constitutionnel لم يتطرق الفقه إلى وضع تعريف للتفويض الدستوري بل درج إلى الاعتماد على التعريفات الواردة بشأن مصطلح التفويض بصورة عامة ولاسيما من الجانب الإداري سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف تفويض الاختصاص الدستوري لغة و اصطلاحاً و قانونياً وفقهياً.

الفرع الأول :تعريف التفويض لغة

من فوض أي فوض إليه الأمر وصيره إليه و جعله الحاكم فيه وفوضت أمري إليك أي رددته إليه¹، وتعنى كذلك فاوز بمعنى مفاوضة في الأمر أي شاركه فيه أو جراه وذاكره وحادثه ، تفاوض القوم في كذا، فاوز بعضهم البعض.

الفرع الثاني: تعريف التفويض اصطلاحاً

التفويض هو منح السلطة أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لأخرى لغرض تحقيق واجبات معينة²، ويعرف جانب من الفقه بأنه إمكانية أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته و واجباته التي يستمدها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات التالية له في الدرجة³.

¹ د/ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، الفاموس المحيط ،دار الكتاب العربي، دون طبعة ، بيروت ،لبنان

2011 ،ص 372

² د/ عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة ، ط1، منشورات حلبي الحقوقية ، 2011 ، ص 22.

³ عبد العزيز صالح بن حبتور ،مبادئ الإدارة العامة ، د ط ، دار المسيرة ، عمان ، 2009 ، ص 167.

الفرع الثالث : تعريف التفويض الدستوري من الجانب الفقهي

عرف التفويض على مستوى القانون الإداري على انه يعهد عضوا إداري ببعض اختصاصاته إلى عضوا إداري آخر ليمارس مؤقتا هذه الاختصاصات بدلاً عنه إذا كان هناك نص قانوني في القانون نفسه الذي منحه الاختصاص أو نص قانوني آخر في مستوى هذا النص أو أعلى منه يجيزه له التفويض¹.

وعرفه الدكتور أحمد محيو التفويض بأنه² "Permettre à un pouvoir de donner une aide spécifique à un ou plusieurs de ses termes de référence s'il le juge utile السماح لسلطة ما بأن تعهد لموظف محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا".

أما الأستاذ محمد سليمان الطماوي فعرف التفويض "بأن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر"³.

في حين يرى الدكتور عبد الغني بسيوني التفويض "بأنه الأسلوب الأمثل وأحد ميزات نظام عدم التركيز الإداري ومفاده قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولياتهم أمام رئيسهم"⁴.

ويرى الأستاذ "عمار بوضياف" أن التفويض هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك"⁵.

¹ الأستاذ محمد جبار طالب، (تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2015)، مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الأول 2015، ص 288.

² Ahmed Mahiou, Cours d'institutions Administratives, 3 eme Edition, O.P.U, Alger, 1981, p. 205.

³ د/سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر الغربي، القاهرة مصر، 2006، ص 320.

⁴ د/عبد الغني عبد الله بسيوني، التنظيم الإداري، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 116.

⁵ د / عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، ط 1، دار الفكر العربي، الجزائر، 2006، ص 313.

فتقريباً كل التعريفات متشابهة تصب في معنى واحد هو أن التفويض ، أن تعهد السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل ببعض صلاحياتها إلى سلطة أخرى يخضع لها رئاسياً.

فهو إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصيل إلى نقل جزء من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى مع بقاء مسؤولية المفوض ودون الرجوع فيها¹.

ولعلنا نستطيع أن نقيس ما عرفه الفقه على المستوى الإداري لنضع تعريفاً للتفويض على المستوى الدستوري بالقول انه:

« La procédure utilisée par un ou autorité exécutive constitutionnel en vertu duquel certaines de ses fonctions sont déléguées à une personne, autorité, commission ou autre délégation par l'organisme en vertu d'une disposition constitutionnelle ».

إي أنه إجراء تلجأ إليه سلطة تنفيذية أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض ، ومنها التفويض التشريعي التي (Mandat législatif) اعتمدها دساتير الجزائر ولاسيما دستور 1963 حيث يعرف التفويض التشريعي على :

« La procédure par laquelle l'autorité législative de l'autorité exécutive est autorisée de manière exceptionnelle dans un certain délai et dans un domaine déterminé en édictant des règlements »

أنه الإجراء الذي تآذن بمقتضاه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية بصفة استثنائية في خلال مدة معينة وفي موضوع محدد بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدل أو تلغى قوانين سابقة وتصبح لها قوة القانون عند التصديق عليها من السلطة

¹ - الأستاذ محمد جبار طالب ، المرجع السابق ، ص 288.

الأذنة"، وبالرجوع إلى المادة 58 من الدستور¹ لرئيس الجمهورية إمكانية الذهاب إلى المجلس الوطني لطلب ترخيص بتفويض خلال مدة من الزمن بغية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية في نطاق مجلس الوزراء، تعرض على المجلس الوطني للتصويت عليها خلال ثلاثة أشهر على أقصى تقدير².

ولتفويض الاختصاص الدستوري في الجزائر له (Base historique) أساس تاريخي وبالرجوع إلى دستور 1976 نص صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في التفويض بانتهاج أسلوب التحديد (Méthode de sélection) بشأن الأشخاص المفوض لهم، والاستثناء بالنسبة لموضوع التفويض، حيث نصت المادة 111 في الفقرة 15 على أنه يرخص لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية باستثناء الصلاحيات الدستورية الواردة في المادة 116³. والتي تقابلها المادة 101 من الدستور المعدل في 2016، التي تبين لنا سلطات رئيس الجمهورية غير قابلة لتفويض فما خرج على أحكام هذه المادة فهي قابلة للتفويض⁴.

¹ - المادة 58 من دستور 1963.

² - د/ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعا، فقها، د ط، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2005، ص 133.

³ - أنظر للمواد 111، 116، من دستور 1976.

⁴ - المادة 101 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

المطلب الثاني: أنواع التفويض الدستوري

لا يختلف أنواع التفويض الدستوري (Mandat constitutionnel) عن أنواع التفويض التي وضعها الفقه في القواعد العامة للتفويض وهي ذات الأنواع حيث تنقسم إلى نوعين هما التفويض بالاختصاص (Délégation de juridiction) والتفويض بالتوقيع، لذلك سنتطرق في البداية إلى التفويض بالتوقيع ومن ثم إلى تفويض الاختصاص والفرق فيما بينهما .

الفرع الأول : تفويض التوقيع

(Autorisation de signature) تعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية تمثيل مظهري للسلطة فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصيل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري¹.

وهناك من يعرفه على أنه تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ، ويقصد به أن يفوض الرئيس للمرؤوس التوقيع مكانه ولتفويض التوقيع مجموعة من الشروط وهي² :

- ✓ يبقى الأصيل محتفظاً بحق التوقيع أي لا يحرم الرئيس من حق التوقيع.
- ✓ ينتهي تفويض التوقيع إذا تغير المفوض وكذا إذا تغير المفوض إليه، لأنه يقوم على أساس الثقة الشخصية بينهم .

¹ -د/ عيد قريظم ، مرجع سابق ، ص 123.

² -قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، د ط ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2001 ، ص 114

✓ لا يؤدي تفويض التوقيع إلى تخلي المفوض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه ، بل يتمثل فقط في تخويل المفوض إليه الحق في القيام بعمل مادي هو التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض أو على وثيقة سبق أن أعدها¹.

و يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه، فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلاً للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه ، حيث إن التفويض بالتوقيع (Autorisation de signature) لا ينقل الاختصاص إلى شخص آخر ، وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء المادية عن صاحب الاختصاص الأصلي والمتمثلة بالتوقيع²، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة ولا ينقضي إلا بتغير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون باسمه ولحسابه.

ولقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية تفويض التوقيع يمكنه تفويض إمضائه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته باستثناء المراسيم الرئاسية، وفقاً لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01/197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها³.

¹ -د/ عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص 124.

² - الأستاذ محمد جبار طالب ،، المرجع السابق ، ص 289.

³ - أنظر للمادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01/197 المؤرخ في 22 جويلية والذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية، ج ر العدد 40-2001 ، ص 20

الفرع الثاني: تفويض الاختصاص

ويقصد بتفويض الاختصاص (Délégation de juridiction) هو نقل جزء أو بعض من اختصاصات سلطة أو هيئة عليا إلى سلطة أو هيئة إدارية أخرى أدنى وتفويض الاختصاص ذو طبيعة موضوعية مجردة، وهو يكون عادة لشخص المفوض إليه بصفته الوظيفية لا بشخصه¹، ويتسم هذا النوع من التفويض بما يلي:

✓ يتسم بالطابع الوظيفي حيث العلاقة ما بين الأصل والمفوض إليه ليست ذات طابع شخصي و لا يتأثر بتغير أحد أطرافه .

✓ فهو يحقق ما يطلق عليه بالا وزارية في العمل الإداري لأنه ينقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري إلى الموظفين هم اقرب إلى موقع العمل الميداني كما هو الحال بتفويض رئيس الجمهورية بعض سلطاته إلى الوزير الأول .

وهناك بعض الفقهاء الفرنسيين يعرفونه على أنه:

«Considère que la délégation de compétence n'est pas la délégation de pouvoirs, mais que la délégation de compétence apparaît ou se reflète dans les deux modalités de délégation actuellement connues, qui comprennent la Délégation de juridiction et la délégation de signature ».

بمعنى أن تفويض الاختصاص ليس هو تفويض السلطة، بل أن تفويض الاختصاص يظهر أو يتبين في كل من الأسلوبين المعروفين حالياً في التفويض فهو يشمل تفويض السلطة وتفويض التوقيع².

¹ - د/ عيد قريظم ، مرجع سابق ، ص 127.

² - Les conséquences des délégations de compétence mettent en présence des deux variétés de ces délégations: selon une terminologie actuellement bien fixée, elles sont soit des "délégations de pouvoir " soit des "délégations de signatures". Cf. René CHAPUS, Droit administratif général, tome 19°éd, Montchrestien, Paris, 1995, p.975 .

ويرى "الأستاذ محمد جبار طالب أن تفويض الاختصاصات الدستورية من سلطة إلى سلطة أخرى ، أي إن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بجزء من اختصاصاته الدستورية إلى سلطة أخرى أو شخص آخر أو لجنة أو هيئة أخرى لتمارس هذا الاختصاص ، كما لو أعطي رئيس الدولة في الدستور سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون وفي جميع الأحوال فإن هذا النوع من التفويض سيؤدي إلى نقل الاختصاص إلى السلطة المفوض إليها ، ولا يحق لمن فوض الاختصاص ممارسة الصلاحيات المفوضة خلال فترة التفويض ، أي بعبارة أخرى يثور التساؤل بخصوص الأصل وهل أن سلطته في المسائل محل التفويض تنعدم ما دام التفويض الدستوري قائماً .

نرى انه لا يمكن للأصيل قبول ما يصدر عن المفوض له أو من حل محله بشكل مطلق فما يصدر عن المفوض إليه ويكون ضمن حدود التفويض فهذه تعد ملزمة للأصيل ، وإذا لم تلق رضاه أو قبوله ، أو تبين أنها غير مشروعة ، فما على الأصيل إلا اللجوء إلى الطرق القانونية كاللجوء إلى سلطة قضائية للفصل في إمكانية إلغاء ما صدر عن المفوض إليه.

ويجب أن ننوه إلى إن المفوض إليه بالاختصاص الدستوري إنما يمارس الاختصاص باسمه وعلى مسؤوليته القانونية بحكم انتقال الاختصاص إلى ذمته وخروجه من ذمة الأصيل الذي ليس عليه من مسؤولية في حالة وجود مخالفة لمبدأ المشروعية ، ومن أمثلة تفويض الاختصاص الدستوري ما نص عليه دستور فرنسا لعام 1958 في المادة (38) منه ¹.

وتكمن التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع في أن التفويض في الاختصاص يتسم بطابع موضوعي ، حيث يتم تفويض الاختصاص من المفوض إلى

¹ - الأستاذ محمد جبار طالب ، المرجع السابق ، ص 289.

المفوض إليه بصفته الوظيفية لا بصفته الشخصية،¹ أي أن الشخص ليس محل اعتبار في هذا النوع من التفويض، مما ينتج عنه إذا تغير شخص المفوض أو المفوض إليه لا يؤثر ذلك على العملية التفويضية²، بينما في تفويض التوقيع : يكون الشخص محل اعتبار عكس النوع الأول من التفويض، ومنه فإنه ينتهي تلقائياً مع التغيير الحاصل على مستوى أشخاص التفويض كما أن السلطة التي قامت بالتفويض في التفويض بالاختصاص تفقد صلاحياتها في ممارسة الاختصاص الذي فوضته إلى المفوض إليه ، وإلا فيعتبر ذلك تعدياً على الاختصاص³ والجدير بالذكر أن القرارات الصادرة من المفوض إليه بالتوقيع ،فإنها تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصل ويفترض صدورها عن الأصل نفسه وباسمه ولحسابه ذلك نظراً لأن التفويض ما هو إلا تجسيداً لإرادة الأصل . ومن ثم لو فوض رئيس الجمهورية توقيعه لوزير التعليم لبعض القرارات ، أخذت هذه القرارات قوة ومرتبة قرارات رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من آثار ، ويشترط في الاختصاص امتلاك المفوض إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية ، إذا كان الاختصاص محل التفويض يتطلب إصدار مثل هذه القرارات ، و إلا فإنه لا يستطيع تنفيذ ما فوض به ،أما تفويض في التوقيع لا يشترط في المفوض إليه امتلاكه لسلطة إصدار القرارات الإدارية ، وذلك لاستخدامه سلطات الأصل ، واتصاف دوره بالآلية البحثية . ونستخلص في الأخير أن الميزات التي يتمتع بها التفويض في التوقيع تتوافق مع سياسة

¹ - د/ عيد قريظم ، مرجع سابق ، ص 128.

² - د/ شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية ، 2009 ، ص 140.

³ - د/ عيد قريظم ، المرجع السابق ، ص 167.

احتفاظ القيادات الإدارية بمركزية السلطة ، مع التخفيف من حدتها ، هذا فضلاً عن المفوض إليه للتفويض بالتوقيع¹.

المطلب الثالث : شروط التفويض الدستوري

يعتبر تفويض الاختصاص الدستوري "Délégation de compétence" كغيره من التصرفات القانونية، ولكي ينعقد التفويض سليماً وبطريقة مشروعة وقانونية وجب توافره على عدة شروط معينة نعتقد أنها ذات الشروط الموجودة في القواعد العامة للتفويض التي اتفق الفقه عليها والقضاء والتي لا يصح التفويض الدستوري بدونها ، فهناك من قسمها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية ، وهناك من الفقهاء من قسمها إلى شروط تتعلق بالنص الذي يبيح التفويض " Texte constitutionnel " وشروط تتعلق بقرار التفويض ، غير أن هناك شروطاً تتعلق بأطراف التفويض وهي مستقلة عن النص الآذن وقرار التفويض² ومنه سنحاول البحث في شروط صحة التفويض الدستوري على النحو الآتي:

الفرع الأول: الشروط الشكلية

أولاً : الأساس الدستوري

1- وجود النص الدستوري الذي يبيح التفويض

يعتبر النص الدستوري (L'existence d'un texte constitutionnel) السند والأساس القانوني للتفويض باعتباره تصرفاً قانونياً، بحيث يستمد التفويض مشروعيته من النص القانوني الدستوري و إن يكون هناك نص دستوري صريح على جواز التفويض³ بحيث يتم تحديد مواضيع الاختصاص التي يجوز فيها التفويض ، والاختصاصات التي لا يجوز تفويضها.

¹ - د/ عيد قريظم ، مرجع سابق ، ص 170.

² - محمد جبار طالب ، مرجع سابق، ص 290.

³ - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 1986، ص 127.

2- صدور قرار التفويض

أن ينشر قانون أو قرار التفويض الدستوري بوسائل النشر القانونية بصورة صريحة وأصولية.

وبما أن "Mandat constitutionnel" التفويض الدستوري وممارسة الاختصاص بموجبه استثناء من الأصل، يجب أن يفسر التفويض في حالة الغموض تفسيراً ضيقاً لا يتوسع فيه.

ولقد نص كل من القانونين الفرنسي والجزائري على أن يتم نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية "Le journal officiel" إذا كان صادراً عن السلطات الإدارية المركزية¹، وهو ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06 المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم².

فإذا كان الدستور الجزائري الحالي لم يبين لنا صراحة السلطات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها، بل حدد لنا الاستثناء السلطات التي يجوز تفويضها فإن دستور 1976 نص صراحة على سلطة رئيس جمهورية في التفويض بانتهاج أسلوب التحديد بشأن الأشخاص المفوض لهم، والاستثناء بالنسبة لموضوع التفويض، حيث نصت المادة 111 في الفقرة 15 على أنه يرخص لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية باستثناء الصلاحيات الدستورية الواردة في المادة 116³.

كما انه لا يجوز لسلطة من السلطات الثلاث أن تفوض اختصاصها الدستوري إذا لم يجيز لها نص يبيح لها ذلك التفويض .

¹- Le Décret du 27-07-2005 reforme la délégation de signature pour les membres du gouvernement, sont réputés disposer d'une délégation de signature du ministre, à compter du jour suivant la publication au journal officiel de leur nomination. Cf.M. LOMBARD, op.cit., p.209.

²- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 والذي يرخص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم ج ر العدد 36-2006، ص 14.

³- أنظر للمواد 111، 116، من دستور 1976.

الفرع الثاني : الشروط الموضوعية

أولاً : تفويض الاختصاص الدستوري يكون جزئياً

يجب إن يكون تفويض الاختصاص الدستوري جزئياً لا كلياً، ألا يشمل التفويض كل اختصاصات المفوض¹ ، أي أن السلطة التي تباشر بالتفويض عليها أن تفوض بعضاً من اختصاصاتها وليس أكملها ، فأن كان التفويض كلياً فإن ذلك يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات وبالتالي يقع التفويض باطلاً لا ينتج آثاراً قانونية ، فهناك سلطات من صلب مسؤوليات الرئيس لا يجوز تفويضها² ، وبالرجوع إلى دستور الجزائر المادة 101 الدستور المعدل في 2016 والتي تبين لنا السلطات لرئيس الجمهورية التي لا يجوز تفويضها : "لا يجوز لرئيس بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعينهم " .

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء " Le référendum " ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 و 107 و 108-109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور من ذات الدستور .

ثانياً : ألا يكون التفويض الدستوري محظوراً بالنص

يجب ألا يكون التفويض الدستوري في اختصاص معين قد تم حظره صراحة أو ضمناً (explicitement ou implicitement) بواسطة نص دستوري أو تشريعي

وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي .

ثالثاً : عدم تفويض ما تم تفويضه

¹ د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية ، مرجع سابق ، ص44.

² عبد العزيز صالح حبيتو، مرجع سابق ، ص 169.

لا يجوز للمرؤوس أن يقوم بتفويض السلطة التي انتقلت إليه عن طريق التفويض¹، بمعنى لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاص إن يعود ويفوض غيره ما لم يكن هناك نص يجيز ذلك، أي أن تفويض التفويض غير جائز .

ونعتقد إن الأساس فيما تقدم ذكره يعود إلى إن أصل الاختصاص شخصي يجب أن تمارسه السلطة التي نص عليها الدستور بنفسها إلا إذا وجد نص يستثني هذا الشرط من الأصل ، لأن مباشرة الاختصاص واجب قانوني على السلطة الدستورية إن تمارسه وليس حقاً لها تفوضه لأي كان متى شاءت².

رابعاً : أن يكون تفويض الاختصاص الدستوري محددًا بمدة معينة

يجب أن يكون تفويض الاختصاص الدستوري " Avec une certaine période et se terminant avec sa résiliation" محددًا بمدة معينة وينتهي بإنتهائها³.
 كأن يفوض رئيس الدولة نائبه بالمفاوضة على معاهدة دولية وتم المفاوضة عليها فعلاً ، أو قد ينتهي بإلغاء قرار التفويض ، أو ربما بخروج الأصيل والمفوض إليه كليهما من السلطة ، كما هو حال رئيس الدولة المنتهية ولايته.

¹- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، د د ن، الإسكندرية ، 2003 ، ص 198

² - محمد جبار طالب ، المرجع السابق ، ص 230.

³ - د/ عيد قريظم ، مرجع سابق، ص 129.

المبحث الثاني : تميز التفويض الدستوري عن بعض المفاهيم المقاربة له

يستوجب التمييز بين التفويض الدستوري والإنابة والحلول الدستوري ونقل الاختصاص. سوف نعرض كلا منهما على حدى أولاً ، ثم نتطرق إلى الفرق بينهما على شكل نقاط .

المطلب الأول : التفرقة ما بين التفويض الدستوري و التفويض الإداري

لقد سبق وعرفنا تفويض الدستوري " على أنه إجراء تلجأ إليه سلطة تنفيذية أو مؤسسة دستورية وتفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض¹، من خلال التعريف يمكن تقسيم تفويض الاختصاص الدستوري إلى نوعين تفويض يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية وفي داخلها وهذا التفويض اقرب إلى التفويض الإداري والنوع الثاني هو التفويض التشريعي²، والذي يكون بين سلطتين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية .

أما بالنسبة إلى التفويض الإداري القاعدة العامة" لا تفويض إلا بنص " وهذا خلافاً لإحكام المادة 101 من التعديل الدستوري 2016 والتي تبين لنا سلطات رئيس الجمهورية التي لا يجوز تفويضها فما خرج على أحكام المادة 101 فهي قابلة لتفويض و المشرع الدستوري بين لنا صراحة السلطات التي لا يمكن تفويضها تكون بنص³ .

سوف نركز على دراستنا في هذا المطلب على أوجه الاختلاف بين التفويض التشريعي بين (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية) وتفويض الاختصاص الدستوري داخل السلطة التنفيذية التفويض التنفيذي "Autorisation exécutive" والتفويض الإداري.

¹ الأستاذ محمد جبار طالب ، المرجع السابق، ص 288

² د / عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص 66

³ المادة 101 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر .

الفرع الأول : التفويض التشريعي

التفويض التشريعي وهو¹ "الإجراء الذي تَأذن بمقتضاه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية بصفة استثنائية في خلال مدة معينة وفي موضوع محدد بإصدار إجراءات لأحية يمكنها أن تعدل أو تلغى قوانين سابقة وتصبح لها قوة القانون عند التصديق عليها من السلطة الأذنية". وهناك من عرفه بأنه: "الإجراء الذي بمقتضاه تَأذن السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصها بتنظيم موضوع معين تنظيمًا تشريعيًا وذلك بصفة استثنائية²، فالتفويض التشريعي هو تفويض سلطة التشريع من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية وتنظم في موضوع محدد على سبيل الاستثناء وفي حالات محددة .

وهذا ما نصت عليه المادة 58 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963 ، والتي تقرر أنه³ " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في اجل ثلاثة اشهر " أما الدستور الجزائري الحالي فهو خالي من أي نص أو مادة تؤسس التفويض التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني للسلطة التنفيذية لإصدار القرارات العامة - اللوائح التفويضية⁴ .

¹ مليكة الصروخ ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة السابعة ، مطبعة النجاح الجديدة ، دار البيضاء ، 2010 ، ص 72.

² د/شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ، 2009 ، ص 61.

³ المادة 58 من دستور 1963.

⁴ د/ عمار عوابدي - نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص ص 150-151.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التفويض الدستوري والتفويض الإداري

التفويض الإداري يكون على المستويين المركزي و اللامركزية ، وهو أقرب إلى التفويض الاختصاص الدستوري داخل السلطة التنفيذية ، بينما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين من السلطات العامة للدولة ، بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، حيث تتعدى السلطة التنفيذية المجال الخاص بها إلى المجال اختصاص السلطة التشريعية ، وهذا لا يتم إلا في حالة اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة¹.

التفويض التشريعي يكون بنص دستوري وكذلك التفويض الاختصاص الدستوري داخل السلطة التنفيذية والذي يكون بنص دستوري مثلا :المادة 77 من الدستور والتي تقابلها المادة 91 من تعديل 2016 يضطلع رئيس الجمهورية ،بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة ، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور².

وهذا على خلاف التفويض الإداري الذي يكون عن طريق قانون أو مرسوم أو قرار ، لذا فالقرارات الصادرة بناء على التفويض التشريعي تعرض على البرلمان للتصديق عليها حسب المادة 58 من دستور 1963 ، أما القرارات الصادرة بناء على التفويض الإداري فلا يلتزم المفوض إليه بعرضها للموافقة عليها³.

¹ شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق ، ص 62.

² دستور الجزائر -1996- المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 –الجريدة الرسمية 63 – الصادر في 16 نوفمبر 2008.

³ د/محمود الوالي إبراهيم، نظرية التفويض الإداري، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر ، المرجع السابق، ص 294.

التفويض الإداري والتفويض الاختصاص الدستوري داخل السلطة التنفيذية غير محددان بمدة ، وهذا على خلاف التفويض التشريعي الذي يحدد فيه موضوع والهدف من التفويض وتحديد المدة الزمنية ولا يجوز أن يتعداها¹ ، و لا يستطيع الأصل في مجال التفويض الإداري ممارسة الاختصاص المفوضة إلا إذا ألغي التفويض ، بينما على العكس من ذلك في مجال التفويض التشريعي ، إذ يجوز للسلطة المفوضة ممارسة الاختصاص المفوض رغم التفويض و أثناءه ، إذ التفويض الإداري يهدف من التخفيف من أعباء الرئيس الإداري وخاصة الروتينية اليومية منها ، ليتفرغ للمهام الأساسية التي تُحقق أهداف المنظمة الإدارية ، بينما يهدف التفويض التشريعي إلى اتخاذ إجراءات استثنائية² الضرورية لمعالجة بعض المسائل التي تتطلب الإسراع ، وهذا الأمر متروك لتقدير السلطة التشريعية كونها صاحبة الاختصاص الأصل ، وينتهي التفويض التشريعي إما بإلغائه من طرف السلطة التشريعية وهي صاحبة الاختصاص الأصل وذلك بقانون يصدر عنها ، وقد ينتهي بحل البرلمان لأنه بحل البرلمان تفقد السلطة التشريعية اختصاصاتها ، وقد ينتهي بانتهاء المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض ، بالإضافة إلى ذلك ينتهي بانتهاء الهدف الذي تم التفويض من أجل تحقيقه³ ، أما بالنسبة للتفويض الإداري ينتهي بقيام المفوض بسحب اختصاصاته التي قام بتفويضها⁴ .

¹ نعيمة لحر ، التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية ، مذكرة

الماجستير، جامعة الشيخ العربي التبسي، 2005/2006 ، ص 27

² د/ عبد الغاني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، المرجع السابق ، ص 96.

³ د / عيد قريطم ، ، مرجع سابق، ص 69.

⁴ - المرجع السابق ، ص 59.

المطلب الثاني : التفرقة ما بين التفويض الدستوري و الحلول الدستوري

الفرع الأول: ماهية الحلول الدستوري

يعرف الحلول على أنه ممارسة موظف لتصرف محدد بدلا من الأصيل لأسباب وحالات محددة قانونا، فيحل محل الأصيل شخص يتم تحديده مسبقاً بحكم القانون وذلك عند غياب الأصيل لمدة معينة¹ ، ونشير إلى أن الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص " Les solutions sont un moyen indirect d'exercer sa compétence " بموجبها يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطيع ممارسته بقوة إلى موظف آخر² ، كما يعرف على أنه تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه أو يمتنع عن ممارسته الاختصاص الأصيل فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك فيصبح بذلك مالكاً لنفس السلطات التي كان يملكها المختص بها أصلاً إلا ما إستثنى منها³ ، أما بالنسبة إلى شروط الحلول الدستوري :

L'incapacité de la personne compétente à exercer ses pouvoirs
عدم قدرة صاحب الاختصاص على ممارسة صلاحياته ، فقد تكون عدم القدرة مادية أو قانونية ، مما يؤدي إلى شغور منصبه ، و أن يستند إلى نص قانوني يشير إليه صراحة بشرط أن تكون مرتبة هذا الأخير من نفس مرتبة النص المحدد لاختصاصات الأصيل كقاعدة عامة و أن يتم فيه تحديد الظروف المنشئة له وتعيين الحال والاختصاصات التي يمارسها بشكل مسبق⁴.

¹ نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، رسالة ماجستير كلية الحقوق الشرق الأوسط ، عمان (الأردن)، 2012، ص 49.

² - د / عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص 55.

³ - مليكة صاروخ ، المرجع السابق ، ص 72.

⁴ - منور كربوعي ، (مفهوم التفويض الإداري) ، مجلة الدراسات القانونية ، دار القبة للنشر والتوزيع الوادي ، الجزائر 2002 ، العدد 02 ص 81.

الفرع الثاني: أجه الاختلاف والتشابه ما بين التفويض الدستوري والحلول الدستوري

وللتميز ما بين التفويض و الحلول سنحاول تسليط الضوء على الفرق فيما بينهم في النقاط التالية:

أولاً: على مستوى الاختصاصات

في التفويض الدستوري تقتصر سلطات المفوض إليه على ما فوض إليه من اختصاص على المدى الزمني المحدد لممارسة السلطة المفوضة إليها دستورياً ، مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصيل¹ ، أما الحلول فتمارس فيه جميع اختصاصات الأصيل فالسلطات التي تنتقل بالحلول أوسع بكثير من تلك التي تنتقل في التفويض الدستوري² ، التفويض الدستوري يعتبر عمل إداري يتوقف على إرادة المفوض ، فهو الذي يحدد وقت التفويض وشخص المفوض إليه ، بل يستطيع سحب أو إلغاء التفويض في أي وقت يشاء أما الحلول الدستوري فيتم بقوة القانون عند تحقق سببه دون أي تدخل من جانب الأصيل " بمعنى إذا أناط المؤسس الدستوري لشخص ما اختصاصاً معيناً بنص دستوري صريح فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا إذا كان المتصدي مغتصباً للسلطة ومنتهاك للأحكام الدستورية .

ثانياً : على مستوى السبب

بالنسبة للحلول يرجع إلى سبب استثنائي تقتضيه الضرورة كالتغيب أو المرض أو السفر تحول دون قيام الأصيل بمباشرة اختصاصاته متى تحقق سبب من الأسباب التي حددها القانون ومنها المادة 102 من الدستور المعدل 2016³ ، أما التفويض الدستوري

¹ محمد جبار طالب ، مرجع سابق ، ص 230

² د / عيد قريطم ، مرجع سابق ، ص 58

³ د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، مرجع سابق ، ص 81

يمكن أن يكون سببه استثنائي ويمكن أن يفوض الأصل بعضاً من سلطاته للمفوض إليه في الاختصاص أو التوقيع في ظل الظروف العادية ، فالتفويض الدستوري إجراء يقدم عليه الأصل في ظل ظروف عادية وأحياناً استثنائية ، أما الحلول فيتم دائماً في ظل عجز صاحب الاختصاص الأصل عن ممارسة اختصاصاته المفوضة له في الدستور.¹

وفي هذا السياق أيضاً فإن المفوض يكون حاضراً أثناء قيامه بالتفويض، بينما في الحلول فإن صاحب الاختصاص يكون غائباً بسبب وجود مانع دائم أو مؤقت ، كما لا يجوز في التفويض الدستوري قيام المفوض إليه بتفويض الاختصاصات المفوضة إليه، إلا أنه في الحلول يجوز للحال أن يقوم بتفويض بعضاً من اختصاصات الأصل إذا كان هناك نص قانوني يجيزه² ، وتكون المسؤولية في التفويض تدريجية ومزدوجة خاصة في تفويض الاختصاص فالمفوض إليه يسأل أمام المفوض، وتقوم مسؤولية هذا الأخير أمام رئيسه المباشر. لأن العلاقة التي تربط بين المفوض والمفوض إليه، تتمثل في رابطة التبعية وهي السلطة الرئاسية، لأن المفوض إليه يمارس هذه الاختصاصات المفوضة تحت إشراف ورقابة المفوض. أما في الحلول فإن الحال يمارس اختصاصات الأصل دون الخضوع للسلطة الرئاسية، فيكون مسؤولاً عن جميع تصرفاته إلى غاية حضور الأصل أو تعيين شخص آخر محله وفي الأخير ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاصات المفوضة أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته، أو بتغير أحد طرفي التفويض. أما الحلول ينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعيين شخص آخر³. وبالرجوع إلى دستور الجزائر وحسب منطوق المادة 101 الفقرة الثانية والتي تبين لنا صراحة جواز الحلول الدستوري مع تقيده ببعض الشروط .

¹ - مليكة صاروخ ، المرجع السابق ، ص 72

² - د / عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، مرجع سابق ، ص 84.

³ - د / عيد قريطم ، مرجع سابق، ص 59.

المادة 102: ¹الفقرة الثانية " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يُثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ، وتُبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع و جوبا ، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون يوماً ، تنظم خلالها انتخابات رئاسية . ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية و إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ، ويثبت بالإجماع بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة ، وفى هذه الحالة ، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة ، يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المحددة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقاً للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفى المادة 104 من الدستور . و لا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

المادة 104 : لا يمكن أن تُقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية ، أو وفاته ، أو استقالته ، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

من خلال ما تقدم يختلف الحلول عن التفويض أيضاً أن هذا الأخير يكون قيام المفوض إليه باختصاصاته في حضور المفوض الأصلي، بينما في الحلول يكون الأصل غائبا نتيجة لمنع مؤقت أو دائم ويستطيع الحال محل الأصل تفويض بعضاً من اختصاصات الأصل إذا كان هناك نص قانوني يجيزه ²، وهكذا نخلص بالقول بأن التفويض الدستوري هو إجراء إداري ودستوري ، أما الحلول الدستوري فهو عمل قانوني يتمثل من يعينه القانون بممارسة اختصاصات الأصل في حالة قيام مانع لهذا الأخير ³.

¹ المواد 102 , 104 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

² د/ رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1996، ص 224.

³ د/ عيد قريظم ، مرجع سابق ، ص 59.

المطلب الثالث: الفرق ما بين التفويض الدستوري والإنابة الدستورية ونقل الاختصاص

الفرع الأول: الفرق ما بين التفويض الدستوري و الإنابة الدستورية

يقصد بالإنابة *intérim* قيام الرئيس الإداري الأعلى ، في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي ، بإصدار قرار بإنابة موظف آخر مكانه ليمارس اختصاصاته كقاعدة عامة حتى يعود الأصلي الغائب أو يتم تعيين موظف آخر مكانه¹. وتتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصلي وممارسته لاختصاصاته فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائباً عنه، وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصلي الغائب ، إلى حين زوال المانع².

حيث تتقرر الإنابة

« Par une décision de l'Organisation suprême de nommer un député, afin d'exercer temporairement le poste ».

بموجب قرار صادر عن الهيئة العليا بتعيين النائب، من أجل ممارسة الوظيفة بشكل مؤقت.

وهناك من يرى أن الإنابة تكون بموجب قرار إداري بخلاف الحلول الذي يستند إلى نصوص تشريعية وتنظيمية، لأن النيابة تكون بشكل مفاجئ ولا تتطلب إجراءات معقدة في التعيين ، أما البعض الآخر فيرى أن الإنابة تستند إلى نص سواء كان مكتوب أو غير مكتوب. إلا أن هذه الحالة الأخيرة مقيدة بشرطين وهما عدم وجود نص مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمناً وأن يتضمن التنظيم الدستوري وجود سلطة إدارية موازية أو أعلى من الأصلي.

¹ - د/ عيد قريظم ، مرجع السابق ، ص61.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، وإبراهيم عبد العزيز شيجا ، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998 ، ص262.

يمكن أن توكل إليها الإنابة ، أما ماعدا ذلك أي نيابة سلطة أدنى من الأصل في التدرج الإداري لا تعطى إلا بنص¹.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، على أن الإنابة في القانون الإداري ، تأخذ نفس أحكام التفويض وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية²، أما الإنابة في الدستور مختلفة تكون بقوة القانون أو بنص دستور صريح .

و يختلف التفويض الدستوري عن الإنابة الدستورية من حيث ممارسة المفوض إليه للاختصاصات المفوضة بحضور المفوض، أما الإنابة فتتقرر في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصل بسبب مانع مؤقت أو دائم.

يشترط في الإنابة مجموعة من الشروط القانونية المتمثلة في شغور وظيفة عامة معينة لأي سبب من الأسباب التي ينص عليها التشريع مما ينجم عنها غياب الأصل، كما يجب إصدار قرار تعيين النائب من طرف الجهة التي يحددها النص الدستوري إن كان موجوداً أما في حالة عدم وجوده فإنه يصدر عن السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري ويجب أن يكون محدد المدة وأن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصل أو عن الدرجة التي تليها³.

ويتشابه كلاً من التفويض والإنابة في وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشخص المفوض إليه أو النائب، كما أن الاختصاصات التي يمارسونها تكون بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المفوض، وكذلك الأمر بالنسبة للنائب فهو يمارس فقط الأعمال التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية، لأن الإنابة ليست شاملة.

¹ منور كربوعي، المرجع السابق ، ص 74.

² د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص148.

³ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 1996، ص 128.

ويختلف التفويض الدستوري على الإنابة الدستورية¹، أن التفويض الدستوري تقتصر سلطات المفوض إليه على ما فوض إليه من اختصاص على المدى الزمني المحدد لممارسته السلطة المفوضة إليه دستورياً ، مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصيل أم الإنابة الدستورية فتمارس فيها جميع اختصاصات الأصيل ، فالسلطات التي تنتقل بالإنابة أوسع بكثير من تلك التي تنتقل في التفويض الدستوري كون الأخير لا يؤتى ممارسته إلا جزئياً ولبعض السلطات .

الإنابة الدستورية يكون لها دائماً سبب استثنائي تقتضيه الضرورة كالتغيب أو المرض أو السفر² ، أما التفويض الدستوري يمكن أن يكون سببه استثنائي ويمكن أن يفوض الأصيل بعضاً من سلطاته للمفوض إليه في الاختصاص أو التوقيع في ظل الظروف العادية³ ، فالتفويض الدستوري إجراء يقدم عليه الأصيل في ظل ظروف عادية وأحياناً استثنائية أما الإنابة فتتم دائماً في ظل عجز صاحب الاختصاص الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المفوضة له في الدستور، ومثلاً على ذلك المادة 102 الفقرة 1 من الدستور المعدل والمتمم في 2016 "" إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير و مزمن ،يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يُعلن البرلمان ، المنعقد بغرفتيه المنعقدتين معاً ، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه يتولى رئاسة الدولة بالنيابة مدتها أقصاها خمسة و أربعون (45) يوماً.

¹ عيد قريظم ، مرجع السابق ، ص 63

² د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ص 84-85

³ أنظر للمادة 102 الفقرة 01، من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

الفرع الثاني: الفرق ما بين التفويض الدستوري ونقل الاختصاص

إذا كان التفويض الدستوري هو إجراء تلجأ إليه السلطة تنفيذية أو مؤسسة دستورية وتفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض وهو يعتبر تكليف من السلطة الأعلى للأدنى، فإن نقل الاختصاص هو الإجراء الذي يصدر عن السلطة التي تملك بإسناد سلطة الاختصاص من سلطة إلى آخر بصفة نهائية حيث أنه بناءً على نقل الاختصاص يتم توزيع السلطات على مختلف المستويات بحيث يكون للذي نقلت إليه اختصاصات تكون سلطاته محدودة وموكلة إليه بصفة أصلية ، بموجب قانون يتحمل مسؤوليات بقدر السلطة المخولة إليه¹، ويرى جانب آخر من الفقه أن نقل الاختصاص "هو الإجراء الذي يصدر عن السلطة التي تملك إسناد الاختصاص بتحويل هذا الاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى بصفة نهائية، فهي عملية تتم بنفس الأداة القانونية التي تملك إسناد الاختصاص أو بناءً على إذن منها وغالباً ما يحدث هذا في نطاق بعض الاختصاصات من المستوى المركزي إلى المستوى اللامركزية²

ويمكن الفرق ما بين التفويض الدستوري ونقل الاختصاص والذي هو نقل كلي للصلاحيات ، بينما في التفويض الدستوري فإن المفوض يفوض جزء من اختصاصاته للمفوض إليه ، ممارسة السلطة الأصلية له بطلان التصرف فأهم ما يتصف به التفويض الطبيعية المؤقتة وعدم الديمومة .

¹- د/ شروق أسامة عواد حجاب ، مرجع السابق ، ص 57.

²- عيد قريظم ، مرجع السابق ، ص 70.

المبحث الثالث : سلطات رئيس الجمهورية القابلة للتفويض و الجهات المعنية بالتفويض

يطلق رئيس الجمهورية "Dirigé par l'exécutif" بقيادة السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور، وبالنظر إلى سلطته الواسعة حول له الدستور تفويض جزء منها، كما أن النصوص التنظيمية أجازت له تفويض بعض من صلاحياته إلى موظفي المصالح التابعة لرئاسته وعليه سوف نتعرض للموضوع من خلال مطالبين أولهما السلطات القابلة لتفويض وثانيهما الجهات المعنية بالتفويض.

المطلب الأول : السلطات القابلة للتفويض

لقد تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم التفويض الدستوري على أنه إجراء تلجأ إليه سلطة أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض¹ ، وبالرجوع إلى دستور الجزائر المعدل بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس لسنة 2016 لم يبين لنا صراحة السلطات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوضها ، لكنه بين لنا السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها صراحة وهذا حسب منطوق المادة 101 من الدستور والتي جاءت في فحواها² "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة كذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم ، كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء للاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق أحكام المادة المنصوص عليها في المادة 91 و 92 و 105 و 107 حتى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور " ومنه نستنتج انه ما خرج على أحكام المادة 101 فتعتبر سلطة قابلة لتفويض.

¹- الأستاذ محمد جبار طالب ، مرجع سابق ، ص 288.

²- المادة 101. من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

الفرع الأول: تنفيذ السياسة الخارجية للأمة¹

أشارت المادة 91 من الدستور المعدل في 2016 أن رئيس الجمهورية يملك سلطة² تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها" من خلال الصياغة نجد أن الجهة الوحيدة المؤهلة لهذه السلطة بدءا بالإعداد والصياغة والتوجيه والمتابعة والإبرام والمصادقة هو رئيس الجمهورية".

لكن سياسة تنفيذها تقع على عاتق وزير الخارجية *Ministre des Affaires étrangères* و يمكن لرئيس الجمهورية تفويض سلطة التنفيذ إلى شخص آخر ليقوم مقامه هذا لا يعني حلول هذا الشخص محل وزير الخارجية³، و هو الأمر الذي كثر اللجوء إليه تحت تسميته " المبعوث الشخصي لرئيس الجمهورية " في عهد الرئيس الحالي.

لكن الأستاذ محمد بجاوي يرى عدم جواز تدخل رئيس الجمهورية شخصياً وعملياً في إبرام المعاهدات وضرورة ترك ذلك لوزير الخارجية بناءً على تفويض طبيعي و ضمني وهذا طبقاً لمادة 01 من المرسوم الرئاسي 02-403 والذي جاء في فحواه

" تكلف وزارة الشؤون الخارجية تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وطبقاً لأحكام الدستور، بتنفيذ السياسة الخارجية للأمة وكذا بإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة ويساهم عملها في إنجاز برنامج الحكومة"⁴.

¹ د/غبار رضا، (الأجهزة المتدخلة في إدارة السياسة الخارجية للجزائر في ظل دستور 2016)، مجلة دفاتر

السياسة والقانون، العدد الخامس عشر، جوان 2016، ص 432.

² المادة 91 الفقرة 03 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

³ المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 "يعبر وزير الشؤون الخارجية عن موافق الجزائر ويتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة، ويمكن أشخاصا مفوضين قانونا من رئيس الجمهورية أو يتمتعون بسلطة مهولة من وزير الشؤون الخارجية، عند الاقتضاء، التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام اتفاق دولي باسمه".

⁴ المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 يحدد صلاحيات وزارة الشؤون

الخارجية، ج ر، العدد 79-2002، ص 4.

لكن الدكتور سعيد بوالشعير يرى عكس ذلك لأنه ما يملكه رئيس الجمهورية ليس تفويضاً لأن رئيس الجمهورية لا يفوض سلطة لا يملكها وهي "تنفيذ السياسة الخارجية" ثم إن صلاحية وزير الخارجية في مجال تنفيذ السياسة الخارجية ليست مستمدة ولا مشتقة إلا من أحكام القانون ، ممثلاً في المرسوم الرئاسي 02-403 ولا شيء في المسألة يمكن أن يعتبر تفويضاً طبيعياً أو ضمناً¹، و هو ما يؤكد فكرة انحصار صلاحيات رئيس الجمهورية في تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها وليس تنفيذها، مستند في ذلك إلى أحكام المادة 03 من نفس المرسوم " يعبر وزارة الشؤون الخارجية على موقف الجزائر "

ويعتبر المرسوم الرئاسي 02-403 هو تكليف مباشر لوزارة الخارجية بنص المادة 06 " بتحليل الوضع الدولي ... وإبداء التوقعات و التنبآت"، و في ذلك طرح البدائل أمام رئيس الجمهورية لتقرير أيهما يجب اعتماده فقط دون التدخل في تنفيذ السياسة الخارجية لدولة².

وبالرجوع إلى الدستور المعدل في 2016 وحسب المادة 91 الفقرة 03 "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها" والتي تقابلها المادة 101 من نفس الدستور منه لا تمنع على رئيس الجمهورية تفويض صلاحياته في مجال تنفيذ السياسة الخارجية للأمة³.

الفرع الثاني : مرحلة المفاوضات في المعاهدات

يعد إبرام المعاهدات الدولية من أبرز مظاهر الممارسة العملية لاختصاص الرئيس في مجال الشؤون الخارجية ، لكون المعاهدات والاتفاقيات الدولية من أهم الوسائل القانونية التي يتم بواسطتها الدخول في علاقات دولية .

¹ - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 ، سابق الذكر ، ، ص 05.

² - المادة 06 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي 02-403 ، سابق الذكر ، " تكلف وزارة الشؤون

الخارجية بضمان التنسيق والانسجام فيما يأتي :
كل مرحلة في تحضير دراسات تحليلية واقتراح مبادرات وتحديد الخطوات العملية ، قصد تنفيذ السياسة الخارجية للبلاد.

³ - أنظر لمادة 101 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر .

وفي اغلب النظم السياسية يسند هذا الاختصاص إلى رئيس السلطة التنفيذية لعدة أسباب منها ما ذكره :

Lloyd Johnson a déclaré que: « Ce pouvoir est plus capable de maintenir la confidentialité de sa position de négociation et plus efficace dans les négociations internationales, d'autant que la pression démocratique conduit à la déclaration de la position du décideur étranger. Un projet d'accord qui n'est pas acceptable pour le public, alors que la confidentialité lui permet de maintenir la confidentialité de ses concessions, en plus de ne pas avoir à répondre aux demandes de l'opinion publique, du parlement ou des groupe d'intérêts¹ » .

الأستاذ لويد جونسون بقوله أن : هذه السلطة أكثر قدرة على الاحتفاظ بسرية موقفها التفاوضي ، وأكثر كفاءة في مجال المفاوضات الدولية ، خاصة وان الضغط الديمقراطي يؤدي لإعلان موقف صانع السياسة الخارجية ، وهذا يؤدي إلى خلق قيود على قدرة صانع القرار ، وقد يؤدي إلى إجباره على رفض مشروع اتفاق لا يقبله الرأي العام أما السرية فتمكنه من المحافظة على سرية تنازلاته ، إضافة إلى عدم اضطراره إلى الاستجابة لمطالب الرأي العام أو البرلمان أو جماعات المصالح.²

وفي الجزائر يحتكر رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها . وهو اختصاص ثابت لرئيس الجمهورية على مستوى النصوص الدستورية ، عبر مختلف مراحل التطور الدستوري ، إذ يتحكم الرئيس في جميع مراحل إبرامها ابتداء من المفاوضات إلى غاية الإشراف على التنفيذ، وهذا حسب أحكام المادة 91 من الدستور المعدل في 2016 والتي تقابلها المادة 101 من نفس الدستور والتي حددت لنا سلطات رئيس الجمهورية التي لا يمكن تفويضها وسوف نتطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني. أما بالنسبة لمرحلة المفاوضات في المعاهدات : فهي اختصاص قابلة للتفويض.

¹ - لويد جونسون، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: محمد أحمد مفتي ومحمد السليم سليم، جامعة الملك سعود، الرياض، ص129.

² - تنص المادة 91 الفقرة 09 من التعديل الدستوري 2016 على مايلي "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها .

كما يعد التوقيع على المعاهدة و الاتفاقيات الدولية من الاختصاصات الرئاسية القابلة لتفويض. أما التصديق فهو اختصاص لصيق بالمركز الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة غير قابلة لتفويض الفقرة 09¹، وقد أشار الأستاذ "قشي الخير" إلى أن المؤسس الدستوري قد كرس سلطة الرئيس في المجال الخارجي إلى حد الإفراط، لأن منع الرئيس من تفويض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها يعد أمراً غير مبرر لا علمياً ولا من حيث الملائمة فمن الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية أن يضطلع بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقيات الدولية سنوياً، أما من حيث الملائمة فإن هذا النص لا ينسجم مع إقرار الدستور التعددية الحزبية، التي يمكن أن ينجم عنها تعايش في الحكم²، خاصة وأن الوقائع العملية تشير إلى أن توسيع نطاق المعاهدات والاتفاقيات الدولية بل إن هذه الأخيرة أصبحت تنافس القانون الداخلي، امتدت لتنظيم مواضيع كانت تعد داخلية ولا يمكن إسناد تنظيمها وتأييدها إلا لهيئات دستورية تمثيلية تعبر عن الإرادة الشعبية.

ويرى "الأستاذ سعيد بوالشعير" في مجال إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها هناك تناقض مع أحكام المادة 91 الفقرة 09 من الدستور المعدل في 2016 وبين أحكام المرسوم الرئاسي 02-403 الذي تضمن صلاحيات وزير الخارجية في مجال إبرام المعاهدات بخصوص مرحلة التفاوض ومرحلة التوقيع، ويعتبر الأستاذ بأن القول بأن وزير الخارجية أو من يمثله باسم الوزارة "يوقع" يعني مخالفة للنص الدستوري، ذلك بأنه يدخل في مجال اختصاص رئيس الجمهورية غير قابلة لتفويض³، والحقيقة أن موقف

¹ - حيث نصت المادة 101 / 2 من التعديل 2016 على أنه " لا يجوز أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته -

في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة 91

² - الخير قشي (تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باتنة،

العدد 04، جوان 1995، ص ص 17-18.

³ - المادة 11 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403، سابق الذكر، " ..وهي مخولة لتوقيع أي اتفاقات واتفاقيات وبروتوكولات وتنظيمات ومعاهدات، يمكن أن يُعهد بقيادة التفاوض وإبرامه أو التوقيع على اتفاق إلى سلطة أخرى بموجب رسائل تفويض تعدها وزارة الشؤون الخارجية."

⁴ - د/غبار رضا، المرجع السابق، ص 435.

الأستاذ الفاضل غريباً بعض الشيء في هذه المسألة لأنه يصرّ على أن الإبرام هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية¹، ولا يجوز له تفويضه عملاً بأحكام المادة 101 من الدستور ، في حين أن الإبرام ليس اختصاصاً أصيلاً للرئيس الجمهورية لأن التفويض بمعنى المادة 101 يعني تنازل الرئيس عن اختصاص أصيل وحصري له لشخص آخر ليمارسه باسمه ونيابة عنه ، في حين أن وزير الخارجية يمارس بمفهوم المرسوم الرئاسي 02-403 اختصاصاً أصيلاً بإبرام المعاهدات في مرحلة التفاوض والتوقيع ولا يمارس وزير الخارجية هذه الصلاحيات من رئيس الجمهورية، و من ثم أن اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات وهو اختصاص غير حصري له لأنه يشترك فيه مع وزير الخارجية ، وليس مرتبطاً بصلاحياته في مجال التصديق على المعاهدات الدولية ، لأن هذا الأخير هو اختصاص حصري للرئيس الجمهورية. وصلاحيات الرئيس في مرحلتي التفاوض والتوقيع تقتضيها، قاعدة من يملك أكثر (صلاحيات التصديق) يملك اقل (صلاحيات التفاوض ، والتوقيع) كما تقتضيها الأعراف البروتوكولية ، لأن المعاهدات في بعض الأحيان يتم التفاوض بشأنها على مستوى رؤساء الدول والتوقيع من طرفهم ، بل و أكثر من ذلك هناك معاهدات لا يمكن قانوناً لوزير الخارجية التوقيع عليها باعتبار أن رئيس الجمهورية المخولة حصراً توقيعها بصريح المادة 111 ، 149 من الدستور المعدل في 2016²، وهو يعتبر قيداً على أحكام المرسوم الرئاسي 02-403.

¹- المادة 111 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ".

²- المادة 149 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر: يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد ، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي.

المطلب الثاني : الهيئات المعنية بالتفويض

الفرع الأول : الأشخاص المعنية بالتفويض

فإذا كان الدستور الجزائري الحالي لم يبين لنا صراحة السلطات التي يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها ، بل حدد لنا الاستثناء للسلطات التي لا يجوز تفويضها فإن دستور 1976 نص صراحة على سلطة رئيس جمهورية في التفويض بانتهاج أسلوب التحديد بشأن الأشخاص المفوض لهم ، والاستثناء بالنسبة لموضوع التفويض ، حيث نصت المادة 111 في الفقرة 15 على أنه يرخص لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية باستثناء الصلاحيات الدستورية الواردة في المادة 116¹، ولقد حاولنا قدر المستطاع حصر الأشخاص المعنيين بالتفويض .

الأصل العام توجد علاقة وظيفية بين رئيس الجمهورية والحكومة وتنتهي بالضرورة إلى سيطرة رئاسية²، حيث يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه³ ، ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول⁴، وينفذ الوزير الأول برنامج الحكومة⁵، إضافة إلى ذلك يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية⁶ ، و يعين في الوظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بأحكام المدتين 91 و 92 السابقتي الذكر⁷.

¹ أنظر للمواد 111 ، 116 ، من دستور 1976.

² عبد الله ، بوقفة ، آليات السلطة بالنظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ، 2005، ص 213.

³ المادة 91 الفقرة 05، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁴ المادة 93 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁵ المادة 94 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁶ المادة 99 الفقرة 1 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁷ المادة 99 الفقرة 5 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

نستنج مما تقدم ذكره أن الوزير الأول "le premier ministre" يمارس مهام¹ ، حساسة لذلك أجاز المؤسس الدستور لرئيس الجمهورية أن يفوض من بعض سلطاته إلى الوزير الأول لأنه على قدر من المسؤولية .

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 صدر مرسوم رئاسي يقضي

" Déléguer la tâche de" "présider les réunions du gouvernement au premier ministre dans le premier gouvernement post-amendement" يعني تفويض مهمة رئاسة اجتماعات الحكومة إلى الوزير الأول في أول حكومة منصبة بعد التعديل حسب ما نصت عليه المادة 01 من نفس المرسوم سابق الذكر جاءت في فحواها "طبقا لأحكام الدستور 77-06 من الدستور ، يفوض للسيد عبد المالك سلال ، الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة " الأمر الذي يجعل من الوزير الأول مقيد بالاجتماع بحكومته ، وكأنما رئيس الجمهورية يشغل منصب الوزير الأول ولكنه يفوض صلاحياته هذه إلى رئاسة اجتماعات الحكومة للوزير الأول² .

ليس فقط الوزير الأول الجهة المعنية بالمفوضات قد يفوض رئيس الجمهورية سلطاته إلى وزير الخارجية "Ministre des Affaires étrangères" وهذا ما أكده المرسوم الرئاسي 02-403 المحدد لصلاحيات لوزير الشؤون الخارجية والذي بينا لنا انه يمكن للوزير الخارجية القيام بالمفوضات³ ، وهي تعتبر مرحلة من مراحل إبرام المعاهدة ليس فقط وزير الخارجية يمكن تفويض له هذه السلطة يمكن تفويضها إلى أي وزير يقوم بالمفاوضات وحتى Représentants diplomatiques الممثلين الدبلوماسيين يستطيعون القيام بعملية المفاوضات أثناء إبرام المعاهدات بتفويض من رئيس الجمهورية .

¹ المادة 99 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر " يمارس رئيس الجمهورية السلطات التي خولها إياه الدستور صراحة الصلاحيات التالية: يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ،يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ، يرأس اجتماعات الحكومة ، يوقع المراسيم التنفيذية ، يعين في الوظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، ودون المساس بإحكام المادتين 91-92 ، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية" .

² مرسوم رئاسي رقم 12-326 مؤرخ في 17 شوال عام 1433 الموافق 4 سبتمبر 2012 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة جريدة رسمية ، عدد 49 ، الصادر بتاريخ 23 شوال عام 133 الموافق 9 سبتمبر 2012 ، ص 6

³ المادة 01 من المرسوم الرئاسي 02-403 ، سالف الذكر .

وقد يفوض رئيس الجمهورية سلطاته إلى رئيس الدولة بالنيابة قبل إعلان حالة الشغور وثبوت المانع ، و إلا اعتبر حلول في هذه الحالة وليس تفويض .

وقد يفوض رئيس جمهورية سلطته في مجال إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني .

الفرع الثاني : الأجهزة المعنية بالتفويض

أمام المهام الكثيرة المسندة لرئيس الجمهورية تولى المرسوم 94-132 والمرسوم 01-197 مهمة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية التي تساعد رئيس الجمهورية في أداء مهامه وصلاحياته ، وباستقراء منطوق المادة من المرسوم الرئاسي 94-132 نجد أنه ميز بين أجهزة رئاسة الجمهورية¹، وذكرها في مواد متفرقة على سبيل الحصر ، وهياكل رئاسة الجمهورية²، وبصدور المرسوم 01-197 الذي ألغى المرسوم رقم 94-132 المذكور أعلاه نجده قسم هذه المصالح على النحو التالي "مدير الديوان ، أمانة عامة لرئاسة الجمهورية ، و مستشارون"³ .

اعتبارا لما تقدم أعلاه " فإن مؤسسة رئاسة الجمهورية لا تتألف من شخص الرئيس الجمهورية وحده ، بل أنها تتألف من مجموعة ضخمة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية ، ولا توجد مؤسسة رئاسة الجمهورية تتألف من شكل موحد في كل الدول ، بل تختلف باختلاف شخص رئيس الجمهورية ، طبقا لمقتضيات إدارية

¹ المادة 02 من المرسوم 94-132 جاء في فحواها " أجهزة رئاسة الجمهورية هي الأمانة العامة لحكومة ، مدير الديوان رئيس الدولة ، مستشارو الدولة " .

² المادة 03 من المرسوم 94 - 132 جاء في فحواها " هياكل رئاسة الجمهورية هي المديرية العامة لأمن الوطني الاتصالات السلكية وللاسلكية ، مديرية التشريعات، مدير الأمن الرئاسي، مدير الرقابة ،مدير الإدارة العامة مديريةية الدعم التقني والنقل والوسائل مديريةية تسيير الإقامات الرسمية والتراث الفني، مديريةية الأعلام مديريةية الإطارات والكفاءات الوطنية ،مصلحة المواصلات السلكية وللاسلكية، مصلحة وسائل الإعلام الآلي ، مصلحة التحليل والتلخيص والمسائل القانونية ،مصلحة العلاقات العمومية ،مصلحة الترجمة الكتابية الفورية ،مصلحة التنظيم العام مصلحة المحفوظات " .

³ المادة 05 من المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئيس الجمهورية وتنظيمها ، ح ر ، العدد 40-2001 ، ص19

وسياسية¹، وان المصالح المذكورة أعلاه تعدّ الأجهزة الإدارية لرئاسة الجمهورية، رغم الكم الهائل من هذه الأخيرة، يستعين رئيس الجمهورية بهيئات استشارية إذ يقتصر دورها فقط في المقترح والتقارير²، دون أن يفوض لها أي سلطة، إذ كانت المادة 101 من الدستور³، قد حددت الاختصاصات الدستورية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها، فإنها قد أشارت إلى نص المادة 91 من الدستور، والتي تتضمن في الفقرة السادسة على صلاحية رئيس الجمهورية في التوقيع على المراسيم الرئاسية⁴، والتي لا يجوز له تفويضها. ولكن يمكنه تفويض إمضائه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته Sauf les décrets présidentiels باستثناء المراسيم الرئاسية، وفقاً لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه "يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات، والمقررات، باستثناء المراسيم"⁵.

يتضح لنا من هذه المادة أن التفويض لم يكن بشكل صريح، فالعبارة المستعملة في النص "يؤهل" بمعنى أنه يختص أي أصبح أهلاً لممارسة هذا الاختصاص، إلا أنه يستفاد من التفويض "بشكل ضمني من خلال التوقيع باسم رئيس الجمهورية وهذا بناءً على الأحكام الخاصة للتفويض غير أن النص الآن بالتفويض كان محدداً من حيث الأطراف والموضوع وتم فيه التأكيد، على استثناء التوقيع بشأن المراسيم الرئاسية كما نصت عليه

¹ د/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2010، ص ص 66. 67

² علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، دون طبعة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009 ص 73

³ المادة 101 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁴ المادة 91 الفقرة السادسة. من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري سابق الذكر.

⁵ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 يوليو لسنة 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية، ج ر العدد 40-2001، ص 20.

المادة 91 الفقرة 06 من الدستور. وينتهي هذا التفويض بتغيير أحد طرفيه، لأنه تفويض شخصي وهو ما أكدت عليه المادة 18 من المرسوم السابق¹.

بعدها تناولنا سلطة رئيس الجمهورية في تفويض إمضائه فإنه يجب علينا تحديد الأجهزة المفوض إليهم ومعرفة الصلاحيات المخولة لهم قانوناً .

كما قلنا سابقاً أن مؤسسة رئاسة الجمهورية لا تتألف من شخص رئيس الجمهورية بل تتكون من مجموعة من الأجهزة والهيكل الإدارية التي تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة مهامه الموضوعة تحت سلطته²، والتي تم تنظيمها بمجموعة من القوانين والتنظيمات ، بغرض تمكينها من مباشرة أعمالها خاصة فيما يتعلق بالتنسيق بين مختلف هيكل الدولة ومختلف قطاعات النشاط³.

وعلى هذا الأساس يقوم رئيس الجمهورية بتفويض صلاحياته إلى كل من مسؤولي مصالح وأجهزة رئاسة الجمهورية وبالأخص إلى مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة هذه المصالح تم استحداثها بموجب ثلاثة مراسيم الأول يتضمن تنظيم هيكل الحكومة ، والثاني يتعلق بإنشاء أمانة عامة للحكومة والثالث يتضمن إحداث أمانة عامة للرئاسة الجمهورية .

أ : مدير ديوان رئيس الجمهورية
يتولى مدير الديوان التوقيع باسم رئيس الجمهورية التوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات التي تندرج ضمن صلاحياته وطبقاً لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 تتمثل صلاحيات مدير الديوان⁴، الواردة في المادة 10 من المرسوم السابق في متابعة النشاط الحكومي وتقديم عرض حوله لرئيس الجمهورية وإعلامه بوضعية البلاد

¹ المادة 18 من المرسوم 01-197 ، سالف الذكر ، ص 20.

² علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، دون طبعة ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2011 ، ص 07.

³ د/ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص 66.

⁴ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 ، سالف الذكر ، ص 20.

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطورها كما يتولى دراسة الملفات السياسية وتنظيم العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركات الجمعوية¹.

كما يقوم بالعمل على إرسال قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته إلى السلطات والأجهزة المعنية ويتابع تطبيقها عند الاقتضاء فهو الذي يحضر وينسق نشاطات الاتصال المتعلقة بتوجيهات وتعليمات ونشاطات رئيس الجمهورية والإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية. كما يتابع حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى وتقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية، يلحق بمدير الديوان مجموعة من المديريات (المديرية العامة للتشريفات، المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيين، مديرية الصحافة والاتصال، مديرية العرائض والعلاقات مع الموظفين، مديرية الترجمة وفن الخط)² التي تقوم بمساعدته في أداء الصلاحيات المخولة له قانونا. ويجوز لمدير الديوان أن يقوم بتفويض بعض من صلاحياته إلى الموظفين السامين التابعين لسلطته والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.

ب : الأمين العام لرئاسة الجمهورية
يشرف الأمين العام على الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويقوم بالتوقيع على جميع الوثائق والمقررات والقرارات باسم رئيس الجمهورية وذلك في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم الرئاسي السابق ويمكن للأمين العام برئاسة الجمهورية أن يفوض إمضائه إلى الموظفين السامين التابعين لسلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، وينتهي هذا التفويض بانتهاء وظيفة المفوض أو المفوض إليه³.

¹ - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 01-197 ، سالف الذكر ، ص 17.

² - المادة 13 من المرسوم الرئاسي 01-197 ، سالف الذكر، ص 20.

³ - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 01-197 ، سالف الذكر، ص 19.

حيث يكلف الأمين العام بتحديد وتنفيذ الإجراءات و كفايات التعيين في الوظائف المدنية والمناصب السامية في الدولة، كما يتولى تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وينسق نشاطات الهياكل التابعة له. ويقوم بتحضير ميزانية رئاسة الجمهورية وينفذها باعتباره الأمر بالصرف ويشارك في إعداد الملفات والدراسات وغيرها من العناصر الضرورية لاتخاذ القرار عند الاقتضاء كما تتولى مجموعة من المديريات بمساعدته في أداء صلاحياته تلحق بالأمين العام لرئاسة الجمهورية، مديرية الإدارة العامة، مديرية الوسائل التقنية، مديرية الاستقبال والإقامات، مديرية المواكب الرسمية والنقل، مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديرية الإطارات مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية، مديرية الأرشيف، مديرية الوثائق العامة، مديرية الأمن الوقائي، مديرية الخدمة الداخلية¹، ويجوز للأمين العام برئاسة الجمهورية أن يفوض إمضائه إلى الموظفين السامين التابعين لسلطته الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، وينتهي هذا التفويض بانتهاء وظيفة المفوض أو المفوض إليه².

ج : الأمانة العامة للحكومة

يقوم الأمين العام للحكومة Secrétaire général du gouvernement بالإشراف على الأمانة العامة للحكومة، كما يؤهل للتوقيع بإسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق المقررات والقرارات في حدود الصلاحيات المنوطة³ ، وتحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.

¹ المادة 14 من المرسوم الرئاسي 01-197- سالف السابق ، ص 20.

² المواد 17-18 المرسوم السابق ، ص 20.

³ تعد الأمانة العامة للحكومة جهازاً دائماً في رئاسة الجمهورية، والمكلفة أساساً بتنسيق النشاط القانوني والحكومي وفقاً لما نص عليه المرسوم الرئاسي 01-197 المادة 20 " تبقى هياكل رئاسة الجمهورية غير المنصوص عليها في هذا المرسوم وكذا الهيئات والمؤسسات العمومية الملحقة برئاسة الجمهورية أو التابعة لها خاضعة للأحكام التي تم تحديد مهامها في المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1990 ج ر ، العدد 1990-45 ، ص 56.

ملخص الفصل

باعتبار أن تفويض الاختصاص الدستوري هو إجراء تلجأ إليه سلطة تنفيذية أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض ، وحتى يكون التفويض صحيح لابد أن يكون هناك نص دستور يجيز هذا التفويض وأن يكون محدد بمدة والهدف من التفويض هو التخفيف من عبء المسؤوليات المرمية على عاتق الرئيس .

بالرجوع إلى دستور الجزائر المعدل في 2016 لم يحدد لنا صراحة السلطات القابلة لتفويض ، لكنه حدد لنا بوضوح السلطات غير القابلة للتفويض في منطوق المادة 101،فما خرج على أحكام المادة فهي تعتبر قابلة لتفويض . ومن ناحية آخر أجاز المؤسس الدستوري صراحة لرئيس الجمهورية حق تفويض التوقيع لبعض الأجهزة الرئاسية، مدير ديوان رئيس الجمهورية، الأمين العام لرئاسة الجمهورية الأمانة العامة للحكومة.