تاريخ استلام المقال: 2018/08/10	تاريخ المراجعة: 2018/08/11	تاريخ القبول: 2018/08/22

التفويض الإداري (المجالات والحدود)

The Administrative Delegation (aras and boundaries)

La Délégation Administrative (domaines et limites)

أ.د/ بركات محمد

كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

mohamed-b19@hotmail.com

ملخص:

التفويض في القانون العام والفقه يشكل أسلوبا عمليا في التنظيم الإداري الذي تعتمده الدولة الحديثة في تسيير الشأن العام من خلال المرافق والمؤسسات العمومية، ليس بغرض إعادة توزيع للصلاحيات بل للحاجة إليه من أجل حسن سير المرافق العمومية وتحسين خدماتها حسب مبادئها الأساسية. مؤداه وجود هيئتين إداريتين من نفس القطاع الإداري (مركزية-مركزية، مركزية-لا مركزية، مركزية-محلية، محلية-محلية) تسمى الأولى "المفوض"، وتسمى الثانية "المفوض إليه"، حيث تكلف هذه الأخيرة بممارسة صلاحيات محددة هي في الأصل عائدة إلى الهيئة الأولى تحت رقابة المشروعية كونه عملا قانونيا، أما التفويض والإنابة في القانون الخاص فتحكمها المبادئ العامة وقواعد العقد المبرم بين الطرفين.

الكلمات المفتاحية: تفويض، اختصاص، توقيع، الرقابة الإدارية، المسؤولية.

Abstract:

Autorisation in the general law and jurisprudence is a practical methode in the administrative organisation adopted by the moderne state in the mangement of public affairs through public facilities and institution , not for the purpose of redistribution of powers but for the need to improve its services according to its pasic principles. (central-central, central-decentralized), is originally due to the first body under the supervision of legality as a legal act, and the delegation and assignment in the private law governed by the general principles and rules of the contract between parties.

As long as administrative authority in the law and administrative jurisprudence is different, as we have stated about the ordinary mandate of the special regulations, it requires basic conditions that can not be bypassed in any way. The legal provision concerns the issue of delegation by the legislator and the regulator, so that the legal basis that authorizes the delegation is established Detailing its delineated limits that can not be ignored. As a result, the effect of this is that the decisions taken by the delegated administration outside the scope and limits of delegation provided for are null and void and must be rescinded by the guardianship authority and the administrative judiciary in accordance with the rules of Civil Procedure Code 08-09 and related texts.

In terms of the administrative mandate, it is necessary to specify the two parties in the sense that the commissioner, being the supreme administrative body or the authorized central or local authority, when issuing a decision authorizing the signing of it, shall indicate the name of the body's authorized commission, whether this body is one person or a group group. Others may not make decisions on delegation matters even if they belong to the same public administrative sector.

The administrative decision issued by the delegation must also contain all the elements that must be met. In other words, it is subject to the principle of legality to respect all legal texts in effect in the State under the supervision of the competent administrative judge. This is not inconsistent with presidential administrative control and trusteeship. It is exercised in accordance with the applicable legislation and regulations and applies to all.

It is also desirable to observe the time limits imposed by the law, as in the delegation of signature, given that the distinction of the latter with the right of check and exit is considered a serious violation. The delegation of jurisdiction is also temporary, and if we say otherwise, it will become an original jurisdiction.

Key words: delegation, delegation of authority, delegation of signature, legitimacy, administrative control.

Résumé:

Autorité en droit de la jurisprudence est une façon pratique dans l'organisation administrative adoptée par l'tat moderne dans la conduite des affaires publiques, par les installations et les institutions publiques, et non pas fins des redistribution des pouvoirs, mais en avoir besoin pour le bon fonctionnement des équipements public et d'améliorer ses services en fonction de ses principes de base. (central-central, central-décentralisé,

central-local). Est à l'origine appartenant au premier corps sous le contrôle de la légalité d'un acte juridique, le mandat et la représentation en droit privé Vtgmha principes généraux et les règle du contrat entre les deux parties.

Mot-clé : Délégation, Délégation de pouvoirs, Délégation de signature, légitimité, contrôle administratif.

مقدمة:

المعلوم أن الدستور هو الذي يتولى توزيع قواعد الاختصاص بين السلطات العمومية العليا: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وذلك من أجل تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، كما يحدد اختصاصات وصلاحيات مؤسسات وهيئات دستورية أخرى بما فيها الاختصاصات الاستشارية. ... هذه المسائل الدستورية نتجاوزها في هذه الدراسة كونها أقرب إلى الفقه والقضاء الدستوري ...

كما أن المشرع استنادا إلى قواعد الدستور المشار إليها أعلاه يتولى هو الآخر التفصيل في قواعد الاختصاص مبينا حدوده ومستوياته وهو بصدد تأسيس وتنظيم سلطات ومؤسسات ومرافق عمومية، مثل قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 فكل من القانونين المذكورين يبين بوضوح قواعد الصلاحية والاختصاص العائدة للهيئات المسيرة للجماعة المحلية والإقليمية كاختصاص المجلس الشعبي البلدي واختصاص المجلس الشعبي الولائي وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وسلطات والي الولاية[1]. هذا الأخير في النظام الجزائري كما في النظام القانوني الفرنسي يوصف بمفوض الحكومة « Le délégué du gouvernement »[2]

والهدف من تلكم النصوص هو تفادي تداخل الصلاحيات والاختصاصات من جهة وتسهيل عمليات الرقابة والوصاية.

غير أنه إذا كان الأصل هو أن يقوم الموظف أو الهيئة أو المؤسسة العمومية بالمهام والاختصاصات والصلاحيات التي كفله إياها القانون بصفة شخصية وذاتية وآنية في الوقت نفسه، فإن هذه القاعدة لا تكون قابلة للتطبيق بشكل صارم دوما، ذلك أن قدرات الأشخاص والهيئات على القيام بالمهام المنوطة بهم محدودة، من كونها قد تكون معقدة وصعبة ... ومنها ما يتطلب التواجد الفعلي بعين المكان وهذا مستحيل لانتشار المرافق على نطاق واسع، كل ذلك في إطار تطبيق مبادئ المرافق العامة

وحسن سيرها بانتظام واطراد، ومن ثم تفادي تعطيلها وتعريضها للاختلال فضلا عن أمور أخرى تتصل بالبيروقراطية في جانبها السلبي[3].

لذلك كله أوجد المشرع أنظمة قانونية لتخفيف الأعباء على المسؤولين والأعوان العموميين ممن يملكون سلطات اتخاذ القرار، تساهم في التكفل بانشغالات وحاجات الأفراد وتحقق العناصر المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن، ومن تلك الأنظمة "نظام التفويض الإداري"، هذا الأخير يجعلنا نتفادى التعرض إلى دراسة أنظمة أخرى شبيهة مما لا تتسع له هذه الدراسة إلا بالقدر المناسب اليسير.

إذن لنا أن نطرح التساؤل عن مدى أهمية وفعالية التفويض الإداري في إنجاز المهام وممارسة الاختصاصات؟ وما هي أهم صوره الشائعة المفضلة لدى المشرع والمنظم؟ وهل يعتبر زيادة في البيروقراطية أم يشكل خروجا عنها ؟ ذلك الذي نتناوله في النقاط التالية:

أولا/ مفهوم ونطاق التفويض الإداري

ثانيا/ الشروط العامة للتفويض الإداري وصوره

ثالثا/ تفويض الاختصاص شروطه وتطبيقاته

رابعا/ تفويض الإمضاء شروطه وتطبيقاته

خامسا/علاقة المفوض بالمفوض إليه

سادسا/ تقدير نظام التفويض الإداري

أولا/ مفهوم ونطاق التفويض الإداري

التفويض نظام قديم للتعامل والمعاملات استخدمته الشعوب في الحضارات القديمة، وذلك لحاجة الأفراد إليه في حياتهم وعلاقاتهم البينية في النواحي الاجتماعية والاقتصادية والتجارية.

كما استخدمه الملوك والسلاطين والخلفاء في تسيير شؤون الملك، فالخليفة والملك والسلطان كل واحد منهم لا يستطيع تولي جميع شؤون الدولة بنفسه لمساحتها الواسعة، فيلجأون إلى تكليف مفوضين ينوبون عنهم في القيام بمهام محددة في إقليم معين من الخلافة، أو في قطاع محدد على مستوى الخلافة كلها، وقد عرفت الخلافة الإسلامية في عهد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب تنظيما محكما في تسيير شؤون الدولة، ومن أجل حسن سيرها يكلف ولاة ووزراء مفوضين منه في

إدارة الأقاليم البعيدة كالعراق ومصر وفارس والشام واليمن ...، غير أن سلطات المفوضين كانت تتم تحت رقابة الملك أو الخليفة نفسه، فينبه ويعاقب ويعزل المسؤولين الكبار عن سياساتهم المضرة بالرعية وبسياسة الدولة وأفعالهم المخالفة لقواعد الشريعة الإسلامية.

وإذا كان التفويض الإداري بالنسبة للقانون والفقه الإداري يتم التركيز فيه على القواعد والنصوص القانونية من حيث إنشاء النص القانوني في مسألة التفويض، والالتزام بأحكامه المتعلقة بالشروط العامة والخاصة والمدى والنطاق والآثار والعلاقة بين طرفي التفويض (المفوض والمفوض إليه) وزوال التفويض ...الخ، فإن التفويض الإداري في فقه الإدارة العامة ينظر إليه فقط من النواحي التنظيمية والفنية التي تركز على كيفيات الممارسة وتحقيق النجاعة المطلوبة للمرافق العمومية [4]. ولذلك سنورد في الفقرات أدناه بعض التعاريف الفقهية التي جاءت في كتب الفقه الإداري عموما ومنها :

يعرف التفويض الإداري أنه "الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه لكي يمارسوها من دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤولياته أمام الرئاسات العليا" [5]

هذا التعريف يربط التفويض الإداري بمسألة دستورية تتمثل في "مبدأ اللامركزية"، وعدم التركيز"، وهو ما تقوم عليه مبادئ التنظيم الإداري للإقليم في الدولة، الذي لا يكاد يستغني عنه أي نظام، وذلك بنقل جزء من اختصاصات وصلاحيات صاحب الاختصاص إلى أحد معاونيه، فمن هذه الزاوية نجد أن التفويض الإداري يندرج ضمن الأهداف التي تحققها مبادئ المرافق العمومية، "كمبدأ حسن سير المرافق العامة، ... ومبدأ تقريب الإدارة من المواطن ..." [6]، أما النقطة الثانية في التعريف فتتعلق بالمسؤولية التي برأي التعريف يتحملها المفوض أمام الرئاسات العليا ...، وهذه مسألة فيها نظر، لأن المفوض إليه ما هو إلا موظف عمومي وعون من أعوان الدولة يخضع للمساءلة الإدارية طبقا للقانون، أما المفوض فمسؤوليته تتصل به كسلطة مراقبة ...

كما يعرف التفويض الإداري بأنه "إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانب أو بعضا من اختصاصاته، سواء في مسالة معينة أو في نوع من المسائل، إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"[7]

فكما هو واضح في هذا التعريف أنه يربط وجود التفويض الإداري بسلطتين إداريتين إحداهما أعلى من الأخرى، فالسلطة العليا هي التي تتنازل عن ممارسة بعض صلاحياتها القانونية على أن تكون محددة بإحدى المسائل وتكلف بها سلطة أو فردا آخر (يقصد أحد أعوان الإدارة) ليقوم بها بدلا منها.

ويعرف أيضا بأنه "لجوء السلطة العليا إلى نقل جزء من سلطتها أو صلاحياتها إلى أحد المرؤوسين، وذلك من أجل التصرف في بعض الأمور أو المسائل المحددة في قرار التفويض والمستند إلى نص قانوني"[8]

هذا التعريف يركز على بعض العناصر تتمثل في اعتبار التفويض الإداري يتعلق بنقل السلطات العليا جزءا من صلاحياتها إلى أحد مرؤوسيها في نفس القطاع الإداري، والغاية من ذلك تمكين المفوض إليه من التصرف في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصات السلطة العليا التي يتبعها، ومن ثم تيسير وتسهيل القيام بها وفقا للقانون، ويتحدد ذلك في قرار التعيين.

وبالتالي يمكننا استخلاص العناصر الأساسية التي يقوم عليها فكرة التفويض الإداري وهي:

* فنقول من البداية أن موضوع التفويض الإداري يتصل بالأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة سواء كانت مركزية أو لا مركزية، وهذا يعني أن ما عداه يعتبر خارجا عن مفهوم التفويض الإداري.

* كما أن التفويض الإداري يقتضي وجود هيئتين إحداهما عليا والأخرى دونها ينتميان إلى نفس القطاع العمومي كقطاع التعليم العالي أو قطاع الصحة العمومية أو قطاع العدالة ...، سواء كانت الهيئة ممثلة في شخص واحد كالوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مدير مؤسسة ... أو كانت مشكلة جماعيا مثل هيئات التداول على اختلافها. بهذا المعنى لا توجد هيئة ثالثة في التفويض أي أنه لا يسمح بتفويض التفويض أو ما نسميه تفويضا مركبا.

* أن التفويض الإداري يستند دوما إلى نص قانوني سواء كان تشريعا أو تنظيما حسب مقتضى الحال، ولذلك لا تستطيع أي هيئة إدارية العمل بالتفويض كأسلوب قانوني في التسيير الإداري إلا إذا كان القانون يبيح ذلك، وإلا تعرض قرار التفويض وما يصدر عن المفوض إليه للبطلان بحجة عدم الاختصاص، وعدم الاختصاص ينزل بالعمل الإداري إلى المستوى المادي كما يرى الفقه والقضاء الإداري.

ثانيا/ الشروط العامة للتفويض الإداري

- غاية التفويض الإداري كما أسلفنا هي القيام بالمهام والأعمال التي تتولاها إدارة معينة من أجل تأدية الخدمة العمومية المنوطة بها في أحسن الظروف وبأيسر السبل والتكاليف وتنال رضا المرتفقين في إطار ما يسمى بديمقراطية الإدارة [9]. وهذا الأمر يتكفل بتحديده المشرع والمنظم، ومن ثم فإن تفويض المهام والاختصاصات بصورتيه كما سيأتي أدناه في الإدارة العمومية يقتضي لزوما الاستناد إلى نص قانوني (تشريعي أو تنظيمي) يسمح بالتفويض ويظهر من الناحية الشكلية في قرار التفويض الصادر عن المفوض إلى المفوض إليه، وإذن النص القانوني يعد شرطا جوهريا في عملية التفويض الإداري، فلا نكون أمام عمل قانوني في إطار التفويض الإداري إلا بوجوده ضمن أحكام نص قانوني.

- أن يكون طرفا التفويض محددين في قرار التفويض تحديدا نافيا للجهالة، والمقصود بالتحديد أن تبرز بشكل واضح الهيئة والجهة الإدارية الموقعة قرار التفويض والهيئة المفوض إليها، مثلا "إن وزير ... يفوض مدير مصلحة ..."

- ويجب أيضا أن يحدد موضوع التفويض ونطاقه بشكل حصري سواء كان ذلك بذكر المواضيع التي تقع ضمن نطاق سلطة التفويض، أو بتحديد المجالات الخارجة عن التفويض التي تبقى من صلاحيات الأصيل.

- أن ينص في قرار التفويض على سريانه من حيث الزمان[10] ، فكقاعدة عامة تسري القرارات الإدارية تجاه المخاطبين بها من تاريخ إعلانها بالطرق التي يحددها القانون، أما نهاية التفويض فهو هنا في غاية الأهمية من كون قرار التفويض مؤقت بطبيعته، لكن تحديد نهايته في ذات قرار التفويض تجنب المعنيين المنازعة في هذا الشأن. بالرغم من أن النهاية تكون بقوة القانون[11]، كنهاية العهدة أو الترقية أو النقل

أو الوفاة أو الرجوع فيه... ، وهذا القول لا يتعارض مع تحديد قرار التفويض لنفس الهيئة. كما تكون النهاية بانتهاء العمل موضوع التفويض ...الخ

- لا يكون التفويض إلا جزئيا (كخاصية عامة في التفويض)، إذ لا يجوز بحال من الأحوال تخلي المفوض عن كافة صلاحياته للمفوض إليه[12].

- غير أننا نرجح ألا يصدر قرار بإنهاء قرار التفويض بالإمضاء في حالة انتهاء تعيين المفوض، إذ لا سلطة له بعد ذلك ومن ثم فإن نهاية التفويض بانتهاء أحد طرفيه تتم بقوة القانون، ويترتب عن ذلك بطلان القرارات الإدارية من المفوض إليه بعد التاريخ المذكور.

ونشير بأن القرارات الإدارية[13] الصادرة بموجب تفويض إداري تسري بشأنها نفس الأحكام الواجب تطبيقها على باقي القرارات الإدارية سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية، ولذلك فمسألة إلغاء أي قرار إداري بهذا الشأن تخضع لمبدأ المشروعية، فيمكن إلغاؤها قضاء ويمكن سحبها إداريا فيما يسمح به القانون مع مراعاة الحقوق المكتسبة لذوي الشأن.

إلا أن المنظم بإمكانه تنظيم سلطة التفويض للوزراء بشكل عام فيصدر مرسوم تفويض عام ينص على حق الوزير تفويض الإمضاء إلى مرؤوسيه بداية من تاريخ صدور المرسوم الرئاسي بتعيينهم، ويعني ذلك أن لا حاجة إلى إصدار مراسيم شخصية وفردية بعدد الوزراء تتعلق بكل وزير على حدة، أي أن مرسوم التفويض بالإمضاء لكل شخص يعين في رتبة وزير أمر كاف.

ثالثا/ تفويض الاختصاص شروطه وتطبيقاته

سنكتفي في هذا المقام بصورتي التفويض الإداري المعروفتين، حيث تتمثل صورته الأولى في "تفويض الاختصاص" وصورته الثانية تتمثل في "تفويض التوقيع" ولكل منهما شروط قانونية خاصة يجب توفرها على حِدة.

فتفويض الاختصاص معناه تحويل جزء من الصلاحيات المخولة قانونا لهيئة إدارية عمومية إلى هيئة إدارية أخرى أقل منها مرتبة، ولتكن على سبيل المثال سلطة إبعاد الأجانب الذين يشكلون خطرا على النظام العام التي تعود لوزير الداخلية هذا الأخير يمكنه تفويضها إلى كل الولايات الحدودية، أو يمكن تفويض ولاة الولايات الجنوبية بهذا الاختصاص، ونلاحظ من البداية أن تصرف الوالي المفوض إليه

منطقي جدا في هذه الحالة، بصرف النظر عن الآليات القانونية المطلوبة سيما المتعلقة بالضمانات التي تنص عليها قوانين الجمهورية والاتفاقيات الدولية. فهذه صورة واضحة عن التفويض الإداري الذي يتصل بالموضوع ونعني به تحديدا "سلطة اتخاذ القرار" وما يتطلبه من إجراءات وآليات وتقدير واحترام لمبدأ المشروعية، فهو تفويض في الموضوع يحمل معاني السلطة الإدارية الحقيقية.

وبشكل عام يمكننا القول أن تفويض الاختصاص ليس تفويضا شخصيا بل تفويض مهام لا يتعلق بشخص معين بذاته وصفته، بل يكفي أن تتوفر فيه الصفة كصفة والي ولاية، أو وزير أو قائد ناحية ... فالتفويض هنا يتصل بالمنصب الوظيفي الذي بموجبه تمارس تلك المهام. ومن ثم يقتضي الحال أن نهاية تفويض الاختصاص لا تتعلق بنهاية مهام المفوض إليه ...

يتم تفويض الاختصاص بناء على نص قانوني تشريعي أو تنظيمي، يبين ويحدد الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها من صاحب الاختصاص الأصيل إلى المفوض إليه، وبالتالي لا يمكن الزيادة فيها أو الانتقاص منها، ومن ثم يشترط في هذا النوع من الاختصاص:

- أن يصدر بشأنه نص قانوني أو تنظيمي كما بينا في الفقرة السابقة، أما القرار الإداري الذي يأتي تطبيقا للنص القانوني فهو عبارة عن قرار إداري كاشف وليس قرارا منشئا للاختصاصات المفوضة.

- ويترتب عن ذلك أن القرارات الصادرة كممارسة لاختصاص مفوض لها قيمة أقل من القرارات التي يتخذها الأصيل.

- كما أن القرارات الإدارية الصادرة في إطار اختصاصات مفوضة تترتب عنها مسؤولية من أصدرها أي المفوض إليه، وبالتالي لا يتحمل الأصيل تلك المسؤولية، وفي هذا الصدد تتشعب آراء الفقه من قائل باستمرار مسؤولية الأصيل، وبعضهم ينفيها عنه تماما، والبعض الآخر يربطها بالرقابة الإدارية التي تحمل الرئيس أخطاء مرؤوسيه ...

- كما أن الاختصاص المفوض يتسم بالدائمية بما يعني أن لا محل لاعتبار شخص المفوض أو المفوض إليه، ومنه لو غادر أحد طرفي تفويض الاختصاص منصبه فإن

قرار التفويض يستمر تلقائيا يمارسه الموظف الجديد في نفس المنصب، إلا إذا ألغاه القانون أو التنظيم.

رابعا/ تفويض الإمضاء شروطه وتطبيقاته

أما تفويض التوقيع على الرغم من أهميته فإنه يقتصر كما هو معروف على القيام بتوقيع المفوض إليه الأعمال القانونية على مستوى الإدارة التي ينتمي إليها باسم الأصيل ونيابة عنه، فمن حيث الشكل يظهر تفويض التوقيع ليس في الأوامر التي يصدرها رجل الإدارة ولكن فيما يتخذ من قرارات إدارية نافذة، بصيغة "عن الوزير وبتفويض منه" مدير الجامعة فلان ... أو الأمين العام فلان، ..."، ومنها أيضا "عن رئيس المجلس الشعبي البلدي" نائب رئيس المجلس فلان ..."، وبالتالي فصيغ تفويض التوقيع وموضوعاته متعددة، ويستنتج منها أن صاحب الاختصاص الأصيل يمارس اختصاصاته ولا يتحلى عنها لغيره، ولكن لاعتبارات عملية وواقعية لا يمكنه ممارستها بنفسه عن كثب يوميا، فلا نتصور مثلا مدير إدارة البريد في تمنراست أو في جانيت أو تبسة يرسلون يوميا القرارات والأعمال القانونية التي تتخذها إدارة البريد إلى وزير القطاع في العاصمة لكي يوقعها ويرجعها إليهم ... فهذا أمر بالغ الصعوبة ويعطل الخدمة العمومية.

ومما سبق يتضح أن تفويض التوقيع هو تفويض شخصي وليس تفويض مهام تتم بشكل مجرد عن القائم بها، فالمفوض إليه يعين في قرار التفويض باسمه وصفته فلا يكفي الاسم وحده ولا تكفي الصفة وحدها لممارسة تفويض التوقيع، وصيغته "يفوض فلان بصفته مدير جامعة محمد بوضياف". ... لهذا السب ينتهي التفويض كأصل عام بانتهاء أحد طرفيه.

لقد بينا في الفقرة أعلاه ماهية تفويض الإمضاء، أما من حيث الشروط الخاصة به والآثار المترتبة عنه فيمكننا القول:

- ينبغي أن يصدر تفويض التوقيع في شكل قرار إداري أو مرسوم رئاسي أو تنفيذي كما هو معمول به في الجزائر، وبعبارة أخرى حتى يمارس المفوض إليه اختصاص تفويض الإمضاء في الإدارة التي يتولى مسؤوليتها عليه أن يستظهر عند اللزوم القرار الإداري الذي يمنحه التفويض بالإمضاء من رجل الإدارة الأعلى منه مرتبة في الهرم الإداري، وهذا يعني من الناحية الفقهية والقضائية والقانونية أن يصدر القرار

بالتفويض مكتمل الأركان المعروفة في أي قرار إداري، ويتعلق الأمر بركن السبب وركن الشكل والإجراءات وركن الاختصاص بعناصره المعروفة، وركن المحل، وكن الغاية. كل ذلك في إطار مبدأ المشروعية.

- أما الآثار المترتبة عنه فأهما أن التفويض بالإمضاء يوصف بأنه تفويض شخصي، أي أن شخص المفوض وكذا شخص المفوض إليه يكون محل اعتبار، بمعنى أن كلا من المفوض والمفوض إليه (الأصيل ونائبه) يكون محددا في قرار التفويض بصفته وذاته، وذلك بصيغة المفوض "وزير الداخلية فلان ..." والمفوض إليه رئيس مصلحة ... فلان"، وأيضا : المفوض "والي ولاية إليزي فلان "، والمفوض إليه : رئيس مصلحة ... فلان"

- كذلك وما دام تحديد صفة وذات كل من المفوض والمفوض إليه شرطا أساسيا حسب الفقرة أعلاه، سيترتب عن ذلك أن تفويض الإمضاء مؤقت وهذه تعتبر خاصية مميزة له، أي أن قرار التفويض بالإمضاء ينتهي بانتهاء صفة وذات أحد طرفيه، فمثلا لو أصدر وزير ما تفويضا بالإمضاء في قطاعه إلى أحد مرؤوسيه ثم تم ترقية هذا الأخير أو نقله إلى وظيفة أخرى فإن قرار التفويض ينتهي بقوة القانون، ويتعين عندئذ على الوزير إصدار قرار بالتفويض للموظف المعين في نفس المنصب. وهكذا الأمر فيما لو حدث تعديل وزاري في الحكومة وبموجب المرسوم الرئاسي تم تعيين وزير آخر فإن قرارات التفويض التي أصدرها الوزير السابق تصبح لاغية.

- كما أن القيمة القانونية للقرارات التي يتخذها المفوض إليه بموجب قرار تفويض بالإمضاء تكون لها نفس القيمة القانونية فيما يصدره الوزير كما في الأمثلة السابقة، لان التوقيع يتم عنه وباسمه ولحسابه.

خامسا/علاقة المفوض بالمفوض إليه

في حالة تفويض الاختصاص تبقى من حيث المبدأ مسؤولية المفوض قائمة فيما يتخذ المفوض إليه من قرارات في موضوع التفويض بناء على قاعدة أصولية أن "لا تفويض في المسؤولية"، وهذا لا يتعارض مع قيام مسؤولية المفوض إليه فيما ذكرنا، علما بأن القانون والفقه والقضاء يتعرض بشكل مفصل إلى المسؤولية الإدارية ... أما الرقابة الإدارية فتبقى قائمة سواء أكانت رقابة رئاسية أو رقابة وصاية، بمعنى أن أحكامها العامة كما تنص عليها القوانين والتنظيمات تبقى سارية المفعول[14] ...

سادسا/ تقدير نظام التفويض الإداري

لقد بات أسلوب العمل بالتفويض الإداري من المسلمات في مادة القانون الإداري، حيث لقي اهتماما من الإدارة والباحثين على السواء الذين يستخلصون بعض النتائج الواقعية والقابلة للتغيير إيجابيا أو سلبيا ومنها:

- نظرة المفوض إليهم من الرؤساء الإداريين إلى أسلوب التفويض الإداري مختلفة، فمنهم من يتحفز إليها ويؤديها على اعتبار أنها لا تختلف عن الاختصاص الأصيل فيما لو منحه إياها القانون، وهذا يعني أنه المفوض إليه يؤدي جميع المهام في منصبه الوظيفي بشكل عادي يكون في الغالب إيجابيا ومتطورا. ومنهم من يحقق أيضا نتائج ايجابية معتبرا التفويض الإداري بمثابة عمل ثقة يؤديه لحساب الأصيل، ومن هنا يسعى لاستمالة رضاه رغبة في الحصول على مزايا ومنافع إدارية كالترقية إلى رتب أعلى. فضلا عن أهمية الحوافز المادية والمعنوية [15].

- وأما نظرة الفنيين والمختصين فتتصل بتسيير المرافق العمومية، وهي بذلك تأخذ في الاعتبار عناصر الكفاءة والتخصص التي يتمتع بهما الرئيس الإداري من جهة، ومن جهة ثانية علاقة هذا الأخير بالأصيل فكلما كانت حسنة نتج عنها مرونة العمل المفوض لفائدة المرفق العمومي، وإذا كان يشوبها التوتر انعكس ذلك سلبيا على العمل الإداري. كما أن التفويض الإداري في بعض الأحوال وعند المبالغة فيه يصبح الأمر بلا جدوى.

الخاتمة:

يتضح أن التفويض الإداري بصورتيه الأساسيتين "تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع" باتا أسلوبين قانونيين من الأساليب التي تلجأ إليها الإدارات والمؤسسات العمومية في أعمالها القانونية بشكل لافت، حيث فرض نفسه متجاوزا الانتقادات والملاحظات التي يتناولها الفقه بشأنه.

ولذلك أخضعه المشرع والمنظم لشروط قانونية يجب أن تتوفر في هذا الأسلوب من الناحيتين الشكلية والموضوعية، فالنص على إباحة أسلوب التفويض يشكل شرطا جوهريا لا يقبل الاستثناء، وأما العمل به تطبيقا لاسيما في تفويض التوقيع فمسألة تقديرية للإدارة المفوضة، وأما المسؤولية التي يتحملها المفوض إليه ففيها

فسحة واختلاف بين القائلين بفصلها والقائلين بامتدادها صعودا من النائب إلى الأصيل.

يبقى إذن الإقرار بوجود أسلوب التفويض الإداري كضرورة حتمية تقتضيها كثافة المهام الإدارية وتنوعها، مما يصعب على أهل الاختصاص من القيام بها على أكمل وجه من دون عراقيل، ورغم ذلك يبقى التفويض الإداري بحاجة إلى تقييم مستمر سيما على مستوى الأداء وتقديم الخدمة العمومية، وتلبية حاجات المرتفقين مع احترام القوانين والتنظيمات السارية المفعول.

المراجع:

1- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتضمن قانون البلدية.

- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتضمن قانون الولاية.

2- Nadine Poulet-Gibot Leclerc. Droit administratif. BREAL. 4e édition. 2011. P24.

3- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، طبعة 2001 ، ص 735 وما بعدها.

- د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الاول/نظرية المرفق العام، د. م. ج، طبعة 1984، ص 41 وما بعدها.

4- د. حمدي لقبيلات، القانون الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر طبعة ثانية 2010، ص 269 وما بعدها.

5- عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، الإسكندرية ، 2004 ، ض 116.

6- هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، طبعة 2006، ص 260 وما بعدها.

7- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة 1977، ص 97.

8- جرجس جرجس معجم المصطلحات الفقهية والقانونية الطبعة الأولى ، الشركة العالمية للكتاب ، بيروت 1966 ، ص 112.

9- Pascal COMBAEU. ETAT de droit Démocratie Administrative. (actes des colloque organiser à Tunis les 10 ,11 octobre 2011) univ. De Tunis el Manar. Fac. De droit.

10- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، ج 2 ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 696

11- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم ، طبعة 2005 ، ص 132

12- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، طبعة 2011 ص 285.

13- د. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني ، ديوان ، م ، الجامعية، طبعة 6 2014، ص 85 وما لعدها.

14- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية، دار الراية للنشر والتوزيع الأردن، طبعة أولى 2016، ص 245 وما بعدها.

15- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، د.ج، بيروت، طبعة 1983 ص 229.

الهوامش:

[1]- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتضمن قانون البلدية.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتضمن قانون الولاية.

[2]- Nadine Poulet-Gibot Leclerc. Droit administratif. BREAL. 4e édition. 2011. P24.

[3]- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، طبعة 2001 . ص 735 وما بعدها.
- د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الاول/نظرية المرفق العام، د. م. ج، طبعة 1984، ص 41 وما بعدها.

[4]- د. حمدي لقبيلات، القانون الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر طبعة ثانية 2010، ص 269 وما بعدها.

[5] - عبد الغني بسيوني عبد الله . التنظيم الإداري . الإسكندرية . 2004 . ض 116.

[6]- هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، طبعة 2006، ص 260 وما بعدها.

[7] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة 1977، ص 97.

[8] - جرجس جرجس معجم المصطلحات الفقهية والقانونية الطبعة الأولى ، الشركة العالمية للكتاب ، بيروت 1966 ، ص 112.

[9] - Pascal COMBAEU. ETAT de droit Démocratie Administrative. (actes des colloque organiser à Tunis les 10 ,11 octobre 2011) Univ. De Tunis el Manar. Fac. De droit. P 145.

[10]- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، ج 2 ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 696

[11]- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم ، طبعة 2005 ، ص 132

[12]- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، طبعة 2011 ص 285.

[13] - د. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني ، ديوان ، م ، الجامعية، طبعة 6 2014، ص 85 وما لعدها.

[14]- مليايي صليحة، الوصاية الإدارية، دار الراية للنشر والتوزيع الأردن، طبعة أولى 2016، ص 245 وما بعدها.

[15]- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، د.ج، بيروت، طبعة 1983 ص 229.