

دور الوالي في النظام الاداري التونسي:

حدود السلطة ومجالات التأثير

The role of the Governor in Tunisia's administrative system:

Limits of Authority and Areas of Influence

قيس البعزوزي *

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

Kais.baazouzi@univ-bejaia.dz / kais.baazouzi.droit@gmail.com

تاريخ النشر: 2025-07-10

تاريخ القبول: 02-07-2025

تاريخ الإيداع: 13-04-2025

ملخص:

تعمل هذه الورقة البحثية على محاولة ضبط سلطات الوالي ومجالات تأثيره في الواقع التونسي على اعتباره أهم وأبرز مؤسسات التنظيم الإداري على المستوى الجهوي والمحلي بالنظر للاختصاصات الهامة التي يمارسها باعتبارها اختصاصات ذاتية مسندة له بمقتضى القانون أو اختصاصات مفوضة له من قبل الإدارات المركزية العليا. تعمل هذه الورقة البحثية على ضبط علاقة الوالي ببقية الإدارات المركزية الجهوية الأخرى والتي تمثل امتداد للإدارات المركزية العليا والتي يمارس عليها الوالي رقابة تشمل الافراد والاعمال بصورة تعزز سلطته وتوسع مجال نفوذه وتجعل منه السلطة الفعلية على المستوى الجهوي. الكلمات المفتاحية: الوالي، اختصاصات، سلطة، رقابة، مجالات تأثير.

Abstract:

This research paper seeks to define the powers of the Governor and the scope of his influence in the Tunisian context, considering him as the most important and prominent institution in administrative organization at the regional and local levels. This is due to the significant responsibilities he exercises, whether as autonomous powers granted to him by law or as delegated powers from higher central administrations.

The paper also aims to define the relationship between the Governor and the other regional central administrations, which represent extensions of the higher central authorities. The Governor exercises oversight over both individuals and activities within these administrations, in a manner that reinforces his authority, expands his sphere of influence, and establishes him as the de facto authority at the regional level.

Keywords: Governor, Competencies, Authority, Control, Areas of influence .

مقدمة:

تمثل مؤسسة الوالي أهم جهاز أحدثته الدولة في عمق مجالها الترابي ينوب عنها ويمثل حكومتها على مستوى مرجع نظره الترابي، الأمر الذي دفع بالدولة لتزويد هذه المؤسسة بعدد من الصلاحيات الهامة والمؤثرة في مختلف المجالات التي تشرف عليها. وهي تمثل نقطة الوصل والربط بين الإدارات المركزية العليا وبقية مكوناتها على المستوى المحلي والجهوي وكذلك نقطة التقاء مع مكونات التنظيم اللامركزي، وهذا علاوة على اعتبارها مؤسسة لا مركزية أو جهاز تنفيذ لسلطة مركزية في بعض الأنظمة القانونية المقارنة، الأمر الذي منحها مكانة متميزة جعلت منها هيكل محوري في التنظيم الإداري التونسي.

هذه المكانة لمؤسسة الوالي والمستمدة من دوره وصلاحياته جعلت منه عرضة للتدخل في صلاحياته وسلطته إما بالتوسعة والدعم أو بالتقليص والحد منها، إضافة إلى تأثيرها بالتقلبات السياسية في الدولة الأمر الذي يجعل من هذا الموضوع محل بحث مستمر ومتجدد خاصة في علاقة بحدود سلطة الوالي في ظل الصلاحيات الهامة والمتنوعة المسندة إليه والمعتبرة صلاحيات ذاتية أو تلك الصلاحيات المفوضة إليه من قبل الإدارات المركزية العليا ومجالات تأثير الوالي بناء على ممارسة هذه الصلاحيات، وإلى أي مدى يمكن النأي بمؤسسة الوالي عن التجاذبات السياسية ومنحائها نوع من الاستقرار من خلال تحويلها إلى مؤسسة إدارية ذات صلاحيات واضحة ومعلومة الآثار والحدود؟.

تهدف هذه الورقة البحثية للإجابة على الإشكالية القانونية المتعلقة بضبط حدود سلطات الوالي ومجالات تأثيره في حدود مرجع نظره الترابي انطلاقاً من الصلاحيات التي يمارسها؟ وذلك في إطار المعادلة القائمة على إيجاد توازن بين سلطة الوالي باعتباره إدارة مركزية ممثل للدولة والحكومة في مختلف المجالات وحدود هذه السلطة التي لا يجب أن تحول مؤسسة الوالي لسلطة "مهيمنة" على بقية السلطة والأجهزة الإدارية وخاصة منها اللامركزية.

نعتمد في الإجابة على هذه الإشكالية على منهج وصفي ينطلق من تحليل أهم النصوص القانونية المتعلقة بالوالي والضابطة لدوره على المستوى الجهوي وذلك من خلال البحث في الصلاحيات الادارية الذاتية للوالي التي يمارسها بوصفه رئيس الدائرة الترابية التابعة للدولة (المحور الأول) الى جانب جملة من الصلاحيات التي يقع تفويضها له بوصفه سلطة مركزية من قبل الوزارات (المحور الثاني).

المحور الأول: صلاحية ذاتية متنوعة ومؤثرة تؤسس لسلطة هامة للوالي

يمكن تقسيم الصلاحيات الذاتية للوالي إلى صلاحيات أصلية يمارسها بوصفه المشرف على الدائرة الترابية (أولاً) وصلاحيات رقابية يمارسها على بقية الأجهزة المركزية المتواجدة داخل دائرة الترابية (ثانياً).

أولاً: صلاحيات ذاتية للوالي بوصفه المشرف على الدائرة الترابية

تتمثل هذه الصلاحيات في المهام التي يقوم بها الوالي على رأس التنظيم الإداري للولاية (1) وكذلك من خلال تنوع الصلاحيات بين ما هو سياسي وإداري والتي يمارسها بناء على القانون المنظم للولاية بوصفها سلطة لا محورية (2).

1: سلطة الوالي على رأس التنظيم الإداري للوالي

عملت الدولة التونسية على تقسيم المجال الترابي الوطني إلى 24 دائرة ترابية جهوية تعرف "بالولاية" تحمل كل وحدة منها اسم مركزها، يشرف عليها الوالي¹، ولمزيد احكام السيطرة على المجال الترابي، قامت بتقسيم الدائرة الترابية للولاية إلى دوائر ترابية صغرى تعرف باسم "المعتمديات" وهي تحمل اسم مركز المدينة التي هي مقر لها، يشرف عليها المعتمد²، وإلى جانب هذا تم احداث دوائر ترابية أصغر دخل المعتمديات تعرف بالمناطق يشرف عليها العمدة، وهي مناطق خاضعة لسلطة الوالي، فهي لا تعدد مجرد دوائر ترابية الهدف منها تقريب الخدمات الإدارية للمواطن فقط.

ومن الناحية التنظيمية يدير شؤون هذه المناطق الإدارية سلك من الموظفين يتركب من الولاة والمعتمدين الأول والكتاب العامين ويساعدهم بالمناطق الترابية العمدة³، على أن يساعد الوالي بمركز الولاية معتمد أول وكتاب عام ومعتمدون يضبط عددهم بأمر وسلك من موظفي الدولة⁴، وهذا ما يفيد أن الوالي هو الرئيس الإداري لمختلف هذه الهياكل والرئيس المباشر لسلك الموظفين التابعين لمؤسسة الولاية، وهو بهذا يتمتع بسلطة رئاسية على الأعوان والموظفين وعلى الأعمال التي يقومون بها تماشياً مع طبيعة النظام الإداري المركزي⁵.

عملاً بالفصل 22 من الأمر العلي لسنة 1956 يعد المعتمد الأول هو المساعد المباشر للوالي الذي ينوبه في حالة الغياب، وهو يعتني خاصة بالشؤون السياسية والاجتماعية والثقافية والمدنية وتنسيق أنشطة المعتمدين، وهو المكلف بالعلاقات مع المنظمات القومية ومع مصالح الأمن.

إضافة إلى هذا، يسهر الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي على حسن سير إدارة الولاية وينسق عمل موظفيها في الميادين الإدارية والمالية والاقتصادية، كما أنه مكلف بالعلاقات مع رؤساء المصالح الجهوية التابعة للإدارات المدنية⁶، بهذا المعنى يكون الوالي الرئيس المباشر للكاتب العام الأمر الذي يخول له أن يتدخل في مهام مرؤوسه بما يراه من توجهات وأوامر وإن استلزم الأمر استعمال سلطته الرئاسية في إلغاء أو تعديل أو القيام بعمل ما⁷. أما فيما يتعلق بالمعتمدين فانهم مكلفون بمساعدة الوالي في مباشرة مهامه بالمعتمديات، حيث يضطلعون تحت سلطته بمسؤولية إدارة شؤون مناطقهم، وهم مكلفون بالتنسيق ومراقبة مصالح الإدارات المدنية التابعة للدولة والمتمركزة في حدود الدائرة الترابية للمعتمدية⁸، وهم يمارسون مختلف هذه المهام تحت سلطة الوالي، في حين يقوم العمدة تحت سلطة المعتمد بمد يد المساعدة لمختلف المصالح الإدارية والعدلية والمالية بغية إعانتها في مباشرة مهامها، وهم مكلفون بالسهر على مصالح منظورهم وإعانتهم في علاقتهم مع الإدارة وإرشادهم وفقاً للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل⁹.

1 توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام: مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري، مجمع الأطرش لتوزيع ونشر الكتاب المختص، تونس، 2021، ص 145.

2 الفصل 3 من الامر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 50، مؤرخ في 22 جوان 1956، كما تم تنقيحه بالقانون عدد 87 لسنة 2000، مؤرخ في 31 جويلية 2000، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 62، مؤرخ في 4 أوت 2000.

3 الفصل 6 من الامر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

4 الفصل 7 من الامر العلي المذكور أعلاه.

5 توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص 68.

6 الفصل 23 من المصدر نفسه.

7 توفيق بوعشبة، المرجع نفسه، ص 69.

8 الفصل 25 من الامر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

9 الفصل 23 من المصدر نفسه.

الجدير بالملاحظة أن مختلف هاته الدوائر الترابية تفتقر للشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، فهي مجرد تقسيم ترابي دخل دائرة ترابية تابعة للدولة بهدف التنظيم والاقتراب أكثر من المواطن¹ وهي تكون بذلك امتدادا للدولة وممثلة لها، بالرغم من كونها تعد سلطة محلية ولكن ليس على معنى تلك السلطة التي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية على غرار البلديات المؤسسة القاعدية للتنظيم اللامركزي.

تبدو سلطة الوالي على رأس التنظيم الإداري والترابي في علاقة بالإدارات المركزية مبررة نظرا لكون الإدارة المركزية تكون في نظام هرمي يكون في علاقة تبعية للسلطة الأعلى²، والوالي في هذه الصورة يعد أعلى السلط الإدارية المتواجدة في الدائرة الترابية للولاية، الأمر الذي جعل منه محل اهتمام السلطة المركزية العليا، ومثل وجهة لتمرکز العديد من الصلاحيات التي خولت له التحكم في الشؤون الجهوية، سواء كانت اقتصادية أو إدارية أو أمنية وسياسة، وهذا طبعا إلى جانب كونه سلطة الاشراف على بقية الأجهزة غير المركزية وهي بالأساس مكونات السلطة اللامركزية³، والتي أصبحت اليوم محل سؤال بعد الغاء رئيس الجمهورية لوزارة الشؤون المحلية وإلحاق هيكلها المركزية واللامركزية بوزارة الداخلية في تراجع واضح على ما تبناه دستور 27 جانفي 2014، الأمر الذي ينذر بعودة العلاقة بين الجماعات المحلية والوالي إلى سابق عهدها في إطار سلطة الاشراف التي تم الغاؤها بموجب دستور 2014 ومجلة الجماعات المحلية⁴.

أخيرا يمكن القول إن علاقة مؤسسة الوالي بمختلف مكونات الفضاء الجهوي تختلف باختلاف طبيعة الهيكل المتعامل معه، إن كان امتدادا للسلطة المركزية أو يمثل سلطة محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وإن كان له الكلمة الفصل في اتخاذ القرار أو أنه عليه أن يستعين بالقضاء لضمان احترام القانون، وبالرغم من هذا يبقى الوالي سلطة جهوية هامة ومميزة لها تأثير على مختلف مكونات الفضاء الجهوي مقارنة بغيره من المؤسسات الأخرى⁵.

2: صلاحيات متنوعة للوالي تمزج بين السياسي والإداري

بالرجوع للقانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية نتبين أن الوالي بوصفه سلطة لا محورية يمارس مهام ذات طبيعة سياسية على اعتبار أنه يمثل الحكومة التي يشكلها الفائز بالانتخابات هو يشرف على تنزيل برنامج الحكومة وبالتالي الحزب الفائز في جانبها السياسي بناء على ما يقره الدستور⁶.

¹ توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص 75.

² توفيق بوعشبة، المرجع نفسه، ص 68.

³ DONIER Virginie, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2014, p.p. 54-56.

⁴ توفيق بوعشبة، المرجع نفسه، ص 82: "إن رقابة الاشراف رقابة مخففة بالمقارنة مع الرقابة الرئاسية: فالرقابة الرئاسية تتضمن خصوصا سلطة توجيه الأوامر إلى المرؤوسين سواء أكانوا في نطاق الجهاز الإداري المركزي أو في نطاق الوحدات الإدارية المتفرعة عن هذا الجهاز. أما رقابة الاشراف، فهي لا تتضمن سلطة توجيه الأوامر إلى الجماعات اللامركزية، إذ لا يمكن ولا يجوز من حيث المبدأ توجيه أوامر إلى هذه الجماعات والا فإنه يقع الاخلال بمبدأ اللامركزية وبمقتضاياتها الأساسية".

⁵ فريحة زنبط، فريحة بوفاتح، "تأثير مركز الوالي على الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد

07، عدد 02، سنة 2023، ص 2152.

⁶ سالم كيرير المرزوقي، التنظيم الإداري في الجمهورية الثانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017، ص 236.

إضافة إلى ما تقدم يعتبر ممثلاً للدولة بالولاية وذلك استناداً إلى القانون عدد 53 لسنة 1975 المتعلق بضبط صلاحيات مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية للوالي، حيث أقر الفصل 8 من هذا القانون¹، إن الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته² أي أنه هو المسؤول الأول في الدائرة الترابية الراجعة له بالنظر وهو أعلى سلطة بها، وعلى جميع الهياكل الإدارية سواء التابعة لمؤسسة الولاية بصورة مباشرة أو تلك التي لا ترتبط به ولكنها تتواجد في حدود مرج نظره الترابي.

اعتباراً على أن الوالي هو ممثل الدولة في حدود دائرته الترابية فإنه يقوم بجميع الأعمال الإدارية باسم الدولة من قبيل إبرام العقود وتسيير مصالح المواطنين ومنح بعض الرخص التي كلفه القانون بمنحها لمن يطلبها. وهو كذلك في إطار تمثيله للحكومة والمشرف على تنفيذ خطتها جهوياً، يكون في علاقة مباشرة بالمصالح الخارجية للوزارات التي تمثل امتداد للإدارات المركزية المتواجدة بالعاصمة ولكن في جانبها المرفقي بمناسبة نشاطها في الدائرة الترابية للوالي.

يقوم الوالي بتنسيق أعمال المصالح الخارجية للوزارات حتى يتم تجنب تضارب وعدم انسجام الأنشطة التي تقوم بها هذه المصالح الخارجية مع بقية الأنشطة التي تباشرها بقية الأجهزة الإدارية سواء منها التابعة للولاية أو الإدارات اللامركزية المتواجدة بالولاية.

يجدر بنا الإشارة إلى أن الوالي أصبح مسؤولاً على تنفيذ السياسة الوطنية للتنمية على الصعيد الجهوي وتقديم الاقتراحات المتعلقة بوسائل تحقيق النهضة الاقتصادية والاجتماعية لدائرة ولايته³، وهو في الحقيقة دور منتظر من الوالي لأن الهدف الرئيسي من إحداث هذه المؤسسة هو ضمان تدخل ناجع للدولة في حل الإشكاليات بالجهات ومنها المشاكل الاقتصادية من خلال تعبئة الموارد التنموية على المستوى الجهوي والمحلي تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وتجاوز ذلك القصور الذي يرتقي إلى مرتبة العجز في بعض الصور.

يمارس كذلك الوالي بصفته سلطة إدارية عامة جملة من الصلاحيات الذاتية والمُسندة له مباشرة بناء على قانون 1975 ونذكر منها وأهمها ما نص عليها الفصل 10 من القانون المذكور حول السهر على تنفيذ القوانين والتراتيب الإدارية، فهو الجهة الإدارية المكلفة قانوناً بضمان احترام التشريع والتراتيب الجاري بها العمل، هذا بالإضافة إلى ما أقره الفصل 21 من نفس القانون بخصوص اتخاذ القرارات الإدارية في ميدان الضبط الإداري، وقد برزت مكانة وأهمية هذا الاختصاص في المدة الأخيرة في علاقة بمكافحة جائحة كورونا، فتم اتخاذ قرارات تقضي بمنع جولان الأشخاص والعربات بكامل تراب الولاية، وتم تنظيم الأوقات المسموح فيها بالجولان للعربات والأفراد⁴، وشملت القرارات كذلك القاعات الرياضية العامة والخاصة المرخص لها، فتم اعتماد نسبة خمسون بالمئة كحد أقصى لطاقة الاستيعاب، والشروط الواجب توفرها في هذه القاعات خاصة في علاقة بالتهوية الطبيعية، والزامية ارتداء الكمامة في الفضاءات العامة⁵، وقد

¹ نصَّ الفصل 8 من القانون عدد 52 لسنة 1975، مؤرخ في 13 جوان 1975، يتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 41، مؤرخ في 17 جوان 1975 أن " الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته وهو إدارياً تحت سلطة وزير الداخلية".

² رضا جنينج، القانون الإداري، مجمع الأطرش لتوزيع الكتاب المختص، تونس، الطبعة الرابعة، 2024، ص 84.

³ الفصل 9 من القانون عدد 53 لسنة 1975، المذكور أعلاه.

⁴ الفصل 1 من القرار الترتيبي عدد 13850 الصادر عن والي جندوبة، الجمهورية التونسية، وزارة الداخلية، ولاية جندوبة، جندوبة في 30 أكتوبر 2020.

⁵ الفصل 2 من القرار الترتيبي عدد 2020128 الصادر عن والي صفاقس، الجمهورية التونسية، وزارة الداخلية، ولاية صفاقس، صفاقس في 6 أكتوبر 2020.

صدرت قرارات أخرى في بعض الولايات تسمح بانتصاب الأسواق الأسبوعية لبيع الخضار والغلّال دون سواها بمختلف معتمديات الولاية، وتم إلزام رؤساء البلديات والمصالح الأمنية بتنفيذ هذا القرار كل فيما يخصه¹، وكانت أغلب هذه القرارات مطلوبة في فترة مكافحة جائحة كرونة² حيث كان لها الأثر الإيجابي على أرض الواقع في الحد من انتشار الوباء. وعموما يتداعم الدور الفعّال للوالي باعتباره سلطة إدارية عامة من خلال إمكانية اللجوء إلى القوة المسلحة للمحافظة على الأمن العام³ وهي صلاحية خطيرة يتمتع بها الوالي في حدود دائرته الترابية ولكن لا يمكن فهم مختلف هذه الصلاحيات بمعزل عن الإطار العام الذي ينشط فيه هذا الأخير وهو الإدارة المركزية التي تتميز بالتبعية والتنظيم الهرمي الذي تخضع فيه كل سلطة إدارية إلى السلطة التي تعلوه في الهرم الإداري.

وربما هذه المكانة والصلاحيات المتنوعة ما تثير السؤال حول علاقة الوالي ببقية الأجهزة الإدارية الأخرى المتواجدة في حدود الدائرة الترابية للولاية، والتي تخرج في حقيقة الأمر عن التنظيم الإداري الخاص بالولاية، حيث تمثل هذه الهياكل امتدادا لإدارات مركزية عليا اقتضت الضرورة أن يكون لها تواجد داخل التراب الوطني.

ثانيا: رقابة الوالي على بقية الأجهزة المركزية داخل دائرته الترابية

يمارس الوالي بوصفه سلطة مركزية دورا رقابيا هاما على المصالح الخارجية التابعة للوزارات والمتواجدة في حدود الدائرة الترابية الراجعة له بالنظر، وتسلب هذه الرقابة على الأفراد التابعين لهذه الأجهزة (1) والأعمال التي يباشرونها كل في مجال اختصاصه (2).

1: الرقابة على أعوان الإدارات المدنية المركزية الجهوية

تُعد الدائرة الترابية للولاية حجر الزاوية في التنظيم الإداري التونسي⁴ فهي الفضاء أو الإطار الذي تنزل فيه مختلف الهياكل الإدارية سواء منها المركزية من خلال المصالح الخارجية للوزارات أو الهياكل اللامركزية المتمثلة في البلدية والمجلس المحلي والجهة وذلك إلى جانب الأجهزة المتفرعة على مؤسسة الولاية بوصفها الإدارة المركزية الممثلة للدائرة الترابية المتواجدة بها هذه الإدارات.

إن صلاحيات الوالي فيما يتعلق ببقية الأجهزة الإدارية تشمل بالأساس الرقابة على الأعمال وكذلك الرقابة على الأفراد⁵ فهو السلطة المكلفة قانونا بموجب الفصل 10 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956 بتمثيل الحكومة وله سلطة على موظفي أعوان المصالح العمومية المباشرين بدائرة الولاية، وله إلى جانب ممارسته للسلطة الرئاسية في خصوص أعوان المصالح التابعة لمؤسسة الولاية بصفة مباشرة والمتمثلة في المعتمد الأول والكاتب العام للولاية وسلك موظفي الدولة الذين يساعدوه في القيام بمهامه، إلى جانب الهياكل الإدارية التابعة للولاية والمتمركزة في دوائر ترابية أصغر وهي المعتمد والعمدة، وله كذلك سلطة رقابية على أعوان وموظفي الإدارات الجهوية التابعة للوزارات.

¹ الفصل 2 من القرار الترتيبي عدد 648 الصادر عن والي الكاف، الجمهورية التونسية، وزارة الداخلية، ولاية الكاف، الكاف في 3 نوفمبر 2020.

² محمد واصلي، راضية عباس، "دور الوالي في المحافظة على الصحة العامة خلال جائحة كورونا"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، الجزائر، المجلد 12، عدد 01، جانفي 2023، ص 253.

³ الفصل 12 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

⁴ عبد الرزاق المختار، "اللامركزية واللامركزية في تونس"، سلسلة معارف برلمانية، تونس، العدد 8، سنة 2010، (عدد خاص)، ص 14.

⁵ رضا جنح، مرجع سابق، ص 87.

إن للوالي بوصفه ممثل الحكومة سلطة على موظفي واعوان المصالح الخارجية المباشرين بدارة ولايته، وعلى هذا الأساس يمارس رقابة على أعوان المصالح الخارجية والهياكل المركزية المتواجدة في حدود دائرته، ويتم بناء على الفصل 20 من الأمر العلي لسنة 1956 كما تم تنقيحه، إعلام الوالي مسبقا بحركات النقل والتعويض التي تجرى في صفوف رؤساء المصالح الجهوية التابعة للدولة وفي كل سنة يوجه الوالي مباشرة إلى الوزراء المعنيين ملحوظة عامة حول نشاط رؤساء مصالحهم الجهوية في ميدان عملهم وتحفظ هاته الوثيقة بملف كل واحد منهم، وهذا ما يعطي للوالي سلطة على أعوان الدولة المتواجدين في دائرته الترابية ويجعل منه سلطة محورية في كل ما يهم الجهة فهو محور الأحداث ومركز لتجميع السلطات التي تخول له أن يكون عامل دفع للجهة.

يقوم الوالي بمراقبة ومتابعة أوضاع موظفي وأعوان المصالح العمومية المباشرين بدائرة الولاية¹، فيتولى بالنسبة للمديرين الجهويين التابعين للوزارات والمؤسسات العمومية الموافقة المسبقة على تعيين أو نقلة هؤلاء المسؤولين الجهويين².

كما يقوم الوالي باقتراح الأعداد الصناعية والأعداد الخاصة بمنح الإنتاج، الأمر الذي يجعل منه في مرتبة الرئيس المباشر والمؤثر الفعلي في مساهمهم الوظيفي، ويتأكد هذا الرأي أكثر من خلال سلطة الوالي في منح العطل بجميع أنواعها، والموافقة المسبقة على الغيابات عن مراكز العمل وذلك مهما كان السبب.

كما يقع إعلام الوالي بكل ما يتعلق ببقية الإطارات المكلفين بخطط وظيفية بالهياكل التابعة للإدارات الجهوية المذكورة³، ليرز الوالي كقطب إداري يجمع في يده العديد من الصلاحيات التي تخول له التحكم في مختلف مجالات ومناحي الحياة الإدارية لأعوان وموظفي الإدارات المدنية الجهوية.

وهو مكلف بإسناد الأعداد الصناعية والموافقة على العطل بمختلف أنواعها والنقل وإقرار العقوبات التأديبية بالنسبة لأعوان الإطارات المشتركة التابعة لوزارة الداخلية الراجعين للوالي بالنظر، وكذلك المصادقة على مطالب المنح العائلية ومطالب المعاينة الطبية وتسليم مختلف الشهادات التي تهم هؤلاء الأعوان⁴، وهو أمر يمكن تفسيره على اعتبار أن الوالي يعمل في إطار مشمولات وزارة الداخلية وخاضع لسلطة وزير الداخلية.

إن هذا الدور الرقابي الذي يمارسه الوالي على مختلف الأعوان المباشرين في حدود دائرته الترابية يجعل منه السلطة الإدارية الأهم على مستوى الجهة خاصة وأن المشرع اتجه نحو مركزة الاختصاصات الإدارية بيده سواء في مستوى صلاحياته الذاتية التي تتميز بالتنوع والاتساع، أو من خلال الاختصاصات المفوضة من الإدارات المركزية والتي خول له تفويض جزء منها للإدارات المعنية، أو في تلك الاختصاصات التي يحتكرها ولا يمكنه تفويضها، وهي اختصاصات توصف بالحساسية والخطيرة، وهذا ما يجعل من مؤسسة الوالي محور ومركز المنظومة الإدارية في القانون التونسي بوصفه إدارة مركزية وممثل الدولة والحكومة في عمق التراب الوطني.

1 رضا جنح، مرجع سابق، ص 87.

2 الفصل 4 من الأمر عدد 457 لسنة 1989، المؤرخ في 24 مارس 1989، يتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 31، مؤرخ في 2 ماي 1989، المعدل بموجب أمر عدد 1227 لسنة 2013 مؤرخ في 26 فيفري 2013، يتعلق بإتمام الأمر عدد 457 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989، المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 19، مؤرخ في 5 مارس 2013.

3 توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص 150.

4 الفصل 6 من الأمر عدد 457 لسنة 1989، المذكور أعلاه.

2: الرقابة على أعمال أعوان الإدارات المدنية الجهوية

يعتبر الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة ومنسق المصالح الخارجية للوزارات عبد الرزاق المختار¹، وهو المسؤول عن تنفيذ البرامج التنموية ومراقبة موظفي مختلف الأجهزة الإدارية المتواجدين في الولاية، وإضافة إلى هذا يرأس الوالي وجوبا أو من يمثله جميع اللجان الجهوية التي تهم مختلف مصالح الدولة²، الأمر الذي يجعل من الوالي السلطة المرجعية بالجهة والمخول لها ممارسة مختلف أشكال الرقابة سواء على الأفراد أو على الأعمال.

تنطلق العملية الرقابية للوالي على أعمال المصالح الخارجية وكذلك مسؤولي المؤسسات والهيكل العمومية والشبه العمومية من واجب الإعلام المحمول عليهم لفائدة الوالي، الذي يتوجب عليهم أن يحيطوه علما بكل المسائل التي هي من مشمولاتهم والتي يمكن أن تكتسي أهمية خاصة بالجهة، وهذا ما يمكن الوالي من بسط رقابة أولية على الأعمال التي يمكن اتخاذها في الغرض، ويسمح له أن يكون على إطلاع كامل بمختلف الوضعيات الخاصة بالجهة.

ويشمل كذلك واجب الاعلام المحمول على هاته المصالح إحالة نسخ من المراسلات الهامة الموجهة للإدارات المركزية التي هي مطالبة بدورها باتباع نفس الطريقة فيما يخص مراسلاتها مع المصالح الخارجية، ليصبح الوالي محور العملية الإدارية على المستوى الجهوي.

وعلى هذا الأساس، فإن برامج العمل وتقارير التفقد تحال وجوبا على الوالي، ويبرر هذا الالتزام الوجوبي بالمكانة التي يتمتع بها الوالي الذي يعتبر المسؤول عن تنفيذ السياسة القومية للتنمية على الصعيد الجهوي، وهو بهذه الصفة يدرس ويقترح على الحكومة الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الاقتصادية والاجتماعية لدائرة ولايته.

يقوم الوالي كذلك بمراقبة ومتابعة أعمال المصالح الخارجية ومسؤولي المؤسسات والهيكل العمومية الذين يجب عليهم أن يحيطوا الوالي علما بكل المسائل التي هي من مشمولاتهم والتي يمكن أن تكتسي أهمية خاصة بالجهة³، وينبغي على هاته المصالح أن تحيل على الوالي نسخة من المراسلات الهامة الموجهة إلى الإدارات المركزية التي هي مطالبة بدورها باتباع نفس الطريقة فيما يخص مراسلاتها مع مصالحها الخارجية. وعلى هذا الأساس، فإن برامج العمل وتقارير التنفيذ وكذلك تقارير التفقد تحال وجوبا على الوالي، ويبرر هذا بأن الوالي هو المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته، وعلى هذا الأساس وجب إعلامه بكل المراسلات والتقارير والبرامج المزمع إنجازها على مستوى الجهة وخاصة منها تلك التي تخرج عن اختصاصه المفوض، أي تلك الاختصاصات التي تمسكت السلطة المركزية العليا بها.

والجدير بالذكر كذلك أن الوالي يباشر سلطة الاشراف والمراقبة الإدارية ويسهر على مصالح الدولة لدى الشركات والدواوين والمؤسسات التي تتمتع بإعانة الدولة مالياً والتي يوجد مقرها الاجتماعي بدائرة ولايته، وينبغي أن يُحاط علماً بنشاطاتها بصفة دورية⁴، والجدير بالملاحظة هنا أن هذه السلطة الرقابية للوالي تعد من الصلاحيات الاصلية الموكلة له بموجب القانون.

1 عبد الرزاق المختار، مرجع سابق، ص 16.

2 عبد الرزاق المختار، المرجع نفسه، ص 16.

3 الفصل 19 من القانون عدد 52 لسنة 1975.

4 الفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 1975، "النقطة الثالثة من الفصل".

عمومًا يمارس الوالي سلطته على مختلف الأجهزة الإدارية المدنية التابعة للدولة وهي مبدئيًا تعد سلطة اشراف إلا أنه بالتدقيق في عملية الرقابة نتبين أنها رقابة رئاسية مقنعة، نظرًا لأثرها المباشر سواء على الحياة المهنية لأعوان هاته المصالح الإدارية أو على الأعمال التي يمارسونها والواجبات المحمولة عليهم تجاه الوالي الذي يمارس عليهم سلطة فعلية¹.

المحور الثاني: الصلاحيات المنقولة للوالي بوصفه ممثل للسلطة المركزية تعزز مجال نفوذه

يتميز الوالي في القانون التونسي بكونه مركزًا لتجميع العديد من الاختصاصات بمختلف مجالاتها الأمر الذي يسمح له ببسط سلطته، ومن خلالها سلطة الدولة على كامل المجال الترابي للولاية غير أن المشرع في إطار هذا الدور المتميز سمح للوالي بتفويض² عدد من الصلاحيات وفق نظام إجرائي محدد (أولاً) وحدد له المجالات التي يمكنه فيه التفويض بناء على أهميتها (ثانياً).

أولاً: النظام الاجرائي لعملية التفويض

مكّن المشرع التونسي الوالي من تفويض صلاحياته إما بصورة كلية أو جزئية لجهات محددة (1) وفي مجالات محددة تختلف باختلاف أهمية الصلاحية والجهة التي تم التفويض اليها (2).

1: تحديد أشكال التفويض المخول للوالي

يتمتع الوالي في إطار التنظيم الإداري التونسي بعدد هام من الصلاحيات تميزه على غيره من المؤسسات الإدارية تساعد على القيام بالدور الموكول له وتحقيق الأهداف المراد من إحداث هذه المؤسسة داخل عمق الترابي الوطني. ولعل أهم هذه المهام تمثيل الحكومة في الولاية، فهو العين الحارسة للدولة في حدود دائرته الترابية وكذلك تقرب الخدمات الإدارية وسلطة اتخاذ القرار من المواطن.

وفي إطار تحقيق هذه الغايات وهذه الأهداف تم اسناد العديد من الاختصاصات والصلاحيات للوالي إما بصفة مباشرة في إطار الصلاحيات الذاتية أو بصفة غير مباشرة في إطار الصلاحيات المنقولة له من قبل بقية الإدارات المركزية الأخرى بناء على الفصل 13 من الأمر العلي لسنة 1956، غير أنه ولضمان أكثر قدر من النجاعة مكن المشرع التونسي الوالي حق تفويض جملة من الصلاحيات لمن يراه من الإدارات المتواجدة في حدود دائرته الترابية.

تأخذ عملية التفويض من قبل الوالي أحد الصورتين التاليتين، إما أن يقوم بتفويض توقيع، وهو أحد أشكال التفويض تقتصر فيه السلطة المفوضة على نقل حق التوقيع فقط، حيث يحق للمفوض له ختم وإمضاء القرارات الإدارية باسم الوالي وتحت مسؤوليته دون أن ينقل سلطة اتخاذ القرار للمفوض له، فيبقى هذا الأخير تحت سلطة المفوض الذي عليه أن يعود له في كل مراحل القرار ويستشير.

تجد صورة تفويض التوقيع أساسها في الفصل 14 من الأمر العلي لسنة 1956 الذي ينص على أنه للوالي أن يفوض حق الامضاء بالنيابة³ إلى المعتمد الأول وإلى الكاتب العام للولاية وإلى المعتمدين وإلى رؤساء دوائر الولاية بالنسبة للسلطات المفوضة له من وزير الداخلية، وهو أمر لا يثير إشكال نظراً لكون الولاية تخضع لسلطة وزير الداخلية

¹ عبد الرزاق المختار، مرجع سابق، ص 17.

² رضا جنيح، مرجع سابق، ص 84.

³ رضا جنيح، المرجع نفسه، ص 102.

بالأساس الذي يمارس عليها سلطة رئاسية وبالتالي له حق التدخل في كل القرارات التي تصدر عن هذه الهياكل بمناسبة التفويض أو أي مناسبة أخرى.

ونشير كذلك أنه بناء على الفصل المذكور للوالي أن يفوض حق الامضاء بالنيابة إلى رؤساء المصالح الخارجية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة وللمؤسسات العمومية كل في حدود اختصاصها وذلك بالنسبة للسلطات المفوضة له من أعضاء الحكومة وهو أمر منطقي نظرا لكون هذه المصالح هي امتداد للوزارات صاحبة الاختصاص الذي تم تفويضه¹.

ويبقى للوالي في هذا الصنف من التفويض كامل الصلاحيات في اتخاذ ما يره صالحا بالوضعية القانونية المعروضة عليه بوصفه صاحب الاختصاص بمقتضى القانون وهو المسؤول عن الأعمال التي يختمها ويمضيها من تم نقل حق الامضاء لفائدتها، ويتنزل هذا الاجراء عادة في إطار تسهيل إجراءات العمل الإداري وإضفاء بعض من المرونة عليها فليس من المنطق أن يقوم الوالي بكل الأعمال الإدارية منفردا.

ما يجب التأكيد عليه في هذا الصنف من التفويض أنه يكون ناقلا للحق، أي حق الامضاء، دون جانب المسؤولية التي تبقى قائمة في جانب صاحب الاختصاص الأصلي الذي قام بالتفويض.

يقوم الوالي كذلك بتفويض الاختصاص وذلك بناء على مقتضيات الفصل 15 من الأمر العلي لسنة 1956 الذي ينص على أنه للوالي أن يفوض كل مشمولاته أو جانبا منها إلى رؤساء المصالح الخارجية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية وذلك قصد تنفيذ البرامج القومية التي قد تكون الوزارات المعنية تولت وضع الاعتمادات اللازمة لإنجازها تحت تصرفه.

هذا التفويض عبارة على إحالة اختصاص أو صلاحية كانت من مشمولات الوالي لفائدة هيكل أو مسؤول إداري آخر، وهو تفويض يتميز بنقل كامل الصلاحية بما تعنيه من سلطة اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية المترتبة عنه، والجدير بالذكر أن هذه الاختصاصات لا تمثل خطورة من ناحية اسنادها وتفويضها الأمر الذي يمنح للوالي حرية في تفويضها وذلك بهدف إضفاء أكثر نجاعة وفاعلية على العمل الإداري.

عموما، تهدف تقنية التفويض سواء كانت تفويض توقيع أو تفويض اختصاص إلى إضفاء أكثر مرونة ونجاعة على العمل الإداري، وهو أمر يتماشى مع طبيعة مؤسسة الوالي التي تعد ممثل الحكومة والدولة في عمق التراب الوطني²، وهي مكلفة بالقيام بمهام للدولة في مختلف المجالات إما أصالة في طار الاختصاصات الذاتية أو بالنيابة بمناسبة قيامها بالمهام المفوضة لها من أعضاء الحكومة³.

2: تحديد الجهات المستفيدة من التفويض

حدد المشرع الجهات الإدارية التي يمكن للوالي أن يفوض لها صلاحياته إما توقيعا أو اختصاصا، وتختلف هذه الجهات حسب اختلاف طبيعة الاختصاص المراد تفويضه إن كان اختصاص أصلي للوالي أو اختصاص منقول له من الإدارات المركزية العليا.

1 رضا جنيح، مرجع سابق، ص 102.

2 رضا جنيح، المرجع نفس، ص 106.

3 رضا جنيح، مرجع سابق، ص 107.

عموما يعتبر المعتمد الأول هو أول الجهات الإدارية التي يخول للوالي أن يفوض له صلاحيته في إطار الامضاء¹، فهو المساعد المباشر للوالي والذي ينوبه في حالة الغياب، وهو يعتني خاصة بالشؤون السياسية والاجتماعية والثقافية وبالوقاية المدنية وتنسيق أنشطة المعتمدين وهو المكلف بالعلاقات مع المنظمات القومية ومع مصالح الأمن². ويعتبر الكاتب العام للولاية ثاني الجهات الإدارية التي يحق للوالي أن يفوض له حق الإمضاء في إطار الاختصاصات الذاتية، وهو يسهر تحت سلطة الوالي بالأساس على حسن سير إدارة الولاية وينسق عمل موظفيها في الميادين الإدارية والمالية والاقتصادية، كما أنه مكلف بالعلاقات مع رؤساء المصالح الجهوية التابعة للإدارات المدنية³. ويفوض الوالي كذلك صلاحية الامضاء إلى المعتمدين⁴، وهم يعتبرون امتداد لمؤسسة الوالي في الدائرة الترابية التابعة له، يساعدون المعتمدون الوالي في مباشرة مهامه بالمعتمديات الترابية حيث يضطلعون تحت سلطته بمسؤولية إدارة شؤون مناطقهم، وتنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح المحلية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة والمتواجدة في الدائرة الترابية للمعتمدية⁵، وهو نفس الأمر بالنسبة لرؤساء دوائر الولاية بالنسبة للسلطات المفوضة له من وزير لداخلية⁶.

أخيراً وفيما يتعلق بتفويض الإمضاء للوالي أن يفوض حق الإمضاء بالنيابة إلى رؤساء المصالح الخارجية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية كل في حدود اختصاصها وذلك بالنسبة للسلطات المفوضة له من أعضاء الحكومة⁷، لتبقى سلطة القرار في يد الوالي الذي تمتع بهذه الاختصاصات بناء على تفويض، وهو أمر منطقي تقتضيه طبيعة الأشياء، فأسس التفويض أو الغاية التي على أساسها تم التفويض للوالي لو توفرت في المصالح الجهوية لا تمت احالة هذه الاختصاصات لها منذ البداية.

أما فيما يتعلق بتفويض الاختصاص أقر المشرع أن للوالي حق تفويض كل مشمولاته أو جزء منها إلى رؤساء المصالح الخارجية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية وذلك قصد تنفيذ البرامج القومية التي قد تكون الوزارات المعنية تولت وضع الاعتمادات اللازمة لإنجازها تحت تصرفه⁸.

الملاحظ فيما يتعلق بنقل الاختصاصات اما كلياً أو جزئياً أنها لا الاختصاصات الذاتية للوالي وانما تتعلق بالاختصاصات المفوضة له من أعضاء الحومة وهو ربما يبدو امراً معقول نظراً لأن تفويض هذه الاختصاصات تستفيد منه الإدارات التابعة للوزارات المختصة بالأساس، أي أن الإدارات المستفيدة هي تابعة للوزارة صاحبة الاختصاص المبدئي لكنهم فوضت ذلك للولاية بناء على تفويض اختصاص، وهو يعتبر تفويض من أهم أشكال التفويض نظراً لكونه ينقل المسؤولية للمستفيد منه.

¹ الفصل 14 من الامر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

² الفصل 22 من الامر المذكور أعلاه.

³ الفصل 23 من المرجع نفسه.

⁴ الفصل 14 من المرجع نفسه.

⁵ فريضة زنيط، فريضة بوفاتح، مرجع سابق، ص 2153.

⁶ الفصل 24 من المرجع نفسه.

⁷ الفصل 14 من الامر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

⁸ الفصل 15 من الامر العلي المذكور أعلاه.

ثانيا: تحديد مجالات استعمال آلية التفويض

تنقسم الاختصاصات التي يمارسها الوالي سواء كانت اختصاصات ذاتية أو اختصاصات منقولة إلى صلاحيات يمكن تفويضها (1) وصلاحيات يمارسها الوالي ويمنع من تفويضها لأي سلطة إدارية أخرى (2).

1: الصلاحيات التي يمكن للوالي تفويضها

يتمتع الوالي صلاحيات ذاتية وصلاحيات منقولة له على أساس التفويض من أعضاء الحكومة، وهذا الصنف الأخير من الاختصاصات هي المعنية بالتفويض، وتجد أساسها القانوني في الأمر عدد 457 لسنة 1989 المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة¹، حيث ينص على أن الوالي يفوض هذه السلطات أو حق الامضاء إلى رؤساء المصالح الخارجية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة بالنسبة للشؤون التي هي من اختصاصها نظرا لكون هاته المصالح تندرج ضمن اللامحورية المرفقية وهي تشرف على مرفق معين مثل الصحة أو التعليم.

هذا الفصل يعد الإطار المنظم لعملية التفويض بمختلف أصنافها سواء تفويض توقيع أو تفويض اختصاص، ونشير إلى أن الوالي يمكن له أن يفوض السلطات الممنوحة إليه جزئيا أو كليا الأمر الذي ينقل المسؤولية عن الأفعال والتصرفات إلى الجهة المستفيدة من التفويض.

للولائي تفويض الاختصاصات التي يرغب فيها مع احترام مقتضيات تتعلق بمنع تفويض بعض الاختصاصات²، فيمكن للوالي تفويض الاختصاصات المتعلقة بوزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية فيما يتعلق بمراقبة المشاريع التقديرية للبناءات أو تكوين ملفات الصفقات العمومية الراجعة بالنظر للجنة الجهوية للصفقات العمومية أو غيرها من الصلاحيات الأخرى، وذلك لفائدة المصالح الخارجية التابعة لوزارة التجهيز والمتمركزة في الولاية، وهو أمر يمكن تفسيره نظرا للطبيعة التقنية لأعمال هذه الوزارة، ومن المفترض أن أعوانها العاملين بالمصالح الجهوية لهم من المؤهلات ما يمكنهم من القيام بالمهام التي فوضها لهم الوالي.

كما يمكن للوالي أن يفوض جزئيا أو بصفة كلية الاختصاصات المتعلقة بوزارة التربية للمندوبية الجهوية للتربية فيما يتعلق بالمراقبة الإدارية لمعاهد التعليم الثانوي العمومية والخاصة ومدارس الترشح والتفقيديات والمدارس الابتدائية والعمومية وتنظيم افتتاح السنة الدراسية بالجهة وتنظيم الحياة المدرسية بالمعاهد والمدارس، وهي مهام تقتضي إشراف وزارة التربية ولهذا يمكن للوالي تفويضها أو الاحتفاظ بها.

عموما، لا يوجد نص قانوني يلزم الوالي بتفويض الصلاحيات الراجعة له بالنظر إما بصفة أصلية أو بناء على تفويض، وإنما هذا التفويض تقتضيه طبيعة العمل الإداري حيث يتم التفويض إذا رأى الوالي أن هناك فائدة في ذلك وهو ملزم فقط بتفويض السلطات إلى الإدارات التابعة للجهة صاحبة الاختصاص الأصلي.

أخيرا، نشير إلى أن المجالات التي يمكن للوالي تفويضها للإدارات الجهوية المدنية التابعة للدولة وخاصة منها تلك الوزارة التقنية مثل وزارة الصحة، في كل ما يتعلق بمحلات التمريض و محلات بيع النظرات الطبية وكل مهنة شبه طبية يقع ضبط شروط تعاطيها بنص قانوني أو ترتيبه والعديد من المجالات الأخرى المتعلقة بالصحة، غير أنه نلاحظ فيما يتعلق بمقاومة جائحة كورونا أن الوالي تمسك بصلاحيته إصدار قرارات ترتيبية في إطار سلطة الضبط الإداري وتمسك بالتحكم

1 الفصل 2 من الأمر عدد 457 لسنة 1989 المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة.

2 الفصل 16 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

في الجانب الصح¹، يوقد شهدت مختلف الجهات إصدار قرارات ترتيبية منظمة للحياة العامة في الجهات وفرضت العديد من القيود على حركة الأشخاص وممارسة العديد من الأنشطة.

الجدير بالملاحظة أن الوالي ينفرد بالسلطة الترتيبية في مجال الضبط الإداري في كل المجالات بما في ذلك ما يتعلق بالمجال الصحي، وهي سلطة هامة ومتميزة لا يمكن تفويضها إلى أي سلطة أخرى بالرغم من ارتباط بعض مجالاتها بمسائل تقنية ومعرفية قد لا يتمكن الوالي من الإلمام بها، في هذا الشأن تم إصدار العديد من القرارات الترتيبية في علاقة بمكافحة انتشار فيروس كوفيد-19 شملت مختلف مناحي الحياة العامة، فتم منع التنقل بين المدن تماشياً مع قرار منع التنقل بين الجهات، ومنع التجمعات لأكثر من ثلاثة أشخاص²، وتم الحد أو منع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³، وتوجه البلاغات للعموم بخصوص الجائحة والإجراءات المتبعة، أو القرارات التي تسمح بعودة الأنشطة الحساسة وخاصة منها الاقتصادية⁴، الأمر الذي أدى إلى التنافس والتضارب في بعض الأحيان مع السلط المحلية وبالأساس البلديات التي مكنها المشرع بدورها من ممارسة السلطة الترتيبية وقد قامت بهذا الدور في مكافحة انتشار فيروس كوفيد-19 واتخذت العديد من القرارات الترتيبية التي ساهمت في الحد من انتشار الوباء.

عموماً، يمكن القول إن الوالي هو مركز السلطة الجهوية وهو محور العملية الإدارية يفرض سيطرته على مختلف مكونات الفضاء الجهوي سواء في إطار ممارسة الرقابة أو من خلال الصلاحيات التي يحتكرها دون غيره من السلط الإدارية التي تمنع المشرع تفويضها أو حت تلك التي يفوضها والتي دائماً يبق له حق استرجاعها وخاصة منها الاختصاصات المرتبطة فقط بحق التوقيع التي لا تنقل أي سلطة تقرير في شأنها للمستفيد من التفويض فهي تستعمل عادة لإضفاء المرونة على العمل الإداري وتسهيل الإجراءات وتحقيق أكثر سرعة في العمل الإداري.

2: الصلاحيات التي يحجر على الوالي تفويضها

يتمتع الوالي في القانون التونسي بعدد من الاختصاصات الهامة تشمل مجالات عديدة وحساسة داخل الدولة، منع القانون على الوالي تفويضها بنص صريح أو بحكم طبيعتها.

تشمل الاختصاصات التي يمنع على الوالي تفويضها تلك الاختصاصات ذات الطبيعة الأمنية حيث للوالي بمقتضى القانون الإذن والاستنجد بالقوات الحاملة للسلح دون غيره من السلط⁵، حيث يعد اختصاص الاستعانة بالقوات الحاملة للسلح لفرض الأمن والنظام داخل التراب الوطني اختصاص حصري للدولة، وباعتبار أن لوالي هو الممثل القانوني للحكومة وممثل الدولة، يحق له وحده دون غيره اللجوء إلى القوات الحاملة للسلح لفرض الأمن.

1 ربيعة بوقرط، "مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر"، حويلات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 35، عدد 02، سنة 2021، ص 384.

2 تم تعميم هذا الاجراء على كامل تراب الجمهورية في فترة الحجر الشامل الأولى من 21 مارس الى غاية 4 ماي 2020، وفي مرحلة ثانية فترة الحجر الصحي الشامل الى حدود 26 ماي 2020، وكان لا يسمح بالتنقل الا بناء على ترخيص يستخرج من السلط الأمنية.

3 الفصل 1 من القرار ترتيبي، والي قابس، وزارة الداخلية، قابس في 2020/10/19. وانظر أيضاً: الفصل 1 من القرار ترتيبي بلدي، رئيس بلدية سوسة والثريات، وزارة الشؤون المحلية، بلدية قصبية سوسة والثريات، 2020.

4 الفصل 1 من القرار ترتيبي عدد 648، والي الكاف، وزارة الداخلية، مؤرخ في 2020/11/3.

5 الفصل 12 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

لا يمكن للوالي تفويض المشمولات التي هي من خصائص وزارة العدل، والمشمولات التي هي من خصائص وزارة الدفاع الوطني، والمشمولات التي هي من خصائص وزارة التخطيط والمالية إلا فيما يتعلق بأملاك الدولة والشؤون العقارية للوزارة، وتلك المشمولات المتعلقة بالمسائل البيداغوجية التي تتبعها مؤسسات التربية أو التعليم أو التكوين¹.

تعد أغلب الاختصاصات المفوضة للوالي من قبل الوزارات وخاصة وزارة الدفاع من الاختصاصات التي يمنع على الوالي تفويضها لأنها تعد اختصاصات هامة وتتعلق بالنظام العام والأمن وسلامة الأفراد.

والجدير بالملاحظة أن هذه الاختصاصات لا يقصد بها تلك الصلاحيات الممنوحة لبعض السلطات القضائية متمثلة في وكيل الجمهورية وقاضي التحقيق أو المخولة لبعض مساعدي العدالة مثل عدول التنفيذ في إمكانية الاستعانة بالقوات الأمنية عند الضرورة لقيام بمهامهم، وإنما المقصود بها اختصاص الوالي الحصري في إصدار الأوامر لقوات الأمن لفض الاحتجاجات أو الاستعانة بالقوات الحاملة للسلح لتنفيذ غرض ما². ويباشر الوالي تحت سلطة وزير الداخلية إدارة الشؤون العامة للولاية ويسهر على المحافظة على الأمن العام بها، فهو مسؤول عن إقامة الأمن العام وتبعا لذلك يمكنه اتخاذ أي تدابير ضرورية جماعية أو فردية³.

ونشير كذلك إلى أن الوالي يتمتع في إطار الضبط الإداري بامتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة للتصرف والعمل من أجل المحافظة على الأمن العام بكافة عناصره المادية والمعنوية، حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من أجل المحافظة على تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري، فللوالي حق إصدار قرارات ترتيبية في إطار الضبط الإداري وهو اختصاص ذاتي مسند للوالي لا يمكن تفويضه إلى أي جهة إدارية أخرى، نظرا لكون الوالي هو المكلف قانونا بتمثيل الحكومة داخل الولاية وهو المسؤول على تنفيذ القانون وضمان الأمن العام.

أما فيما يتعلق بالوظائف التي لا يمكن للوالي تفويضها بحكم طبيعتها فهي تلك المهام المتعلقة بالجانب السياسي والمرتبطة بشخص الوالي الذي يعتبر ممثل الحكومة وممثل الدولة فهي مهام لا يمكن تفويضها لأي سلطة أخرى مثل مهام وزارة الدفاع⁴، فهي من أهم المهام اللصيقة بشخص الوالي والتي قد تكون سببا في تعيينه نظرا لمكانة البعد السياسي في خطة الوالي، فهو يفترض أن يمثل الحكومة وبالتالي تمثيل جهة سياسية حاكمة، وهو ما يصعب معه فصل الانتماء السياسي والمهام السياسية عن شخص الوالي واستنادها لشخص آخر.

الخاتمة:

تمثل مؤسسة الوالي أبرز هياكل التنظيم الإداري التونسي على المستوى الجهوي، فهي بمثابة المركز الرئيسي والقطب الذي تدور حول بقية مكونات التنظيم المركزي واللامركزي على المستوى الجهوي والمحلي، وذلك نتيجة المكانة التي حظيا به نتيجة تجميع أهم وأبرز الاختصاصات في يد الوالي رئيس هذه المؤسسة.

تولي الإدارة المركزية في جانبه الإداري وسياسي أهمية بالغة للوالي والمؤسسة التي يشرف على تسييرها، فهو أول سلطة جهوية تمثل الحكومة وتسهر على تنفيذ سياساتها في حدود دائرته الترابية سواء بالتنفيذ مباشرة أو بالتنسيق مع بقية

¹ الفصل 16 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

² ربيعة بوقرط، مرجع سابق، ص. 387-388.

³ الفصل 11 من الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956.

⁴ لفصل 16 من الامر العلي المذكور أعلاه.

الهيكل المتدخل المركزي أو اللامركزي، إضافة إلى هذا يعد الوالي ممثل الدولة في دائرته الترابية، فهو الجهة المؤمنة على حفظ الأمن والاستقرار جهويا.

تتداعم سلطة الوالي ويتعاضم نفوذه نتيجة لتعدد وتنوع الاختصاصات التي يمارسها فهي تشمل مختلف المجالات المؤثرة وحت غير المؤثرة على المستوى الجهوي، ويمارسها هذه الاختصاصات باعتبارها اختصاصات ذاتية أو اختصاصات مفوضة له من قبل الإدارات المركزية العليا.

يمتد نفوذ الوالي وسلطة لتشمل مختلف الإدارات الجهوية المركزية منها واللامركزية من خلال بسط رقابته على الافراد في كل ما يتعلق بحياتهم الوظيفية في إطار ما يقتضيه قانون الوظيفة العمومية والاحكام الخاصة بأعوان الجماعات المحلية، وتشمل هذه الرقابة أيضا مختلف الاعمال التي تمارسها هذه الإدارات فتكون في بعض الحالات رقابة رئاسية تشمل كامل العمل الإداري وقد تكون في بعض الحالات رقابة إشراف تمكن الوالي من التصدي للأعمال المخالفة للقانون وفق ما يقتضيه القانون.

عمل المشرع التونسي على وضع الإطار القانوني المناسب الذي يضمن من خلالها تحقيق الأهداف المراد تحقيقه من إحداث مؤسسة الوالي وخاصة على الجانب الإداري والتنموي من خلال تزويده بالصلاحيات والاليات القانونية المناسبة وكذلك بناء إدارة مركزية قوية تكون ممثلة للدولة والحكومة وحارسها الأمين في عمق المجال الترابي.

ان المكانة المتميزة والمحورية لمؤسسة الوالي لا يجب أن تدفع بنا لغض البصر على السلبيات التي ينتجها تركيز الصلاحيات في يد الوالي، ففي الحقيقة هذا التجميع للاختصاصات وهذه السلطة المفرطة لا تمثل حلا للامزمات التي نتجت عن الأسلوب المركزي في إدارة الدولة، إضافة إلى الخلفية السياسية للوالي، فمن المعلوم أنه يعين على أساس الولاء والانتماءات السياسية، فهذه الخلفية لها أثار سلبية على إدارة الدولة ديمقراطيا على المستوى الجهوي.

الجدير بالمشرع التونسي أن ينأ بمؤسسة الوالي على التجاذبات السياسية ومنطق الولاء وتحويلها إلى إدارة تقنية يترأسها أو يديرها موظف له تكوين أكاديمي متخصص يتم انتدابه وفق ما يقتضيه القانون، وتجنب تعيين والي من خارج مؤسسة الولاية

يمكن للمشرع التونسي أن يعمل على تخفيف الأعباء الإدارية على الوالي من خلال تخفيف الاختصاصات المسندة إليه وخاصة منها تلك الاختصاصات المفوضة له من الإدارات المركزية والتي لها امتداد داخل التراب الوطني فليس من المنطق تجميع هذه الصلاحيات في يد الوالي في حين أن الإدارات المعنية لها تواجد في الجهات.

تعديل القانون المتعلق بصلاحيات خطة الوالي في اتجاه تركيز دور رقابي على مختلف المؤسسات الجهوية والمحلية في إطار رقابة رئاسية في حالة الاعمال والافراد الراجعين مباشرة للولاية ورقابة إشراف في علاقة بالإدارات المركزية الأخرى، ورقابة قضائية على الإدارات اللامركزية يمارسها الوالي في إطار دعاوى محددة بمقتضى القانون.

تنقيح القانون في اتجاه إعادة التوازن بين مختلف مكونات التنظيم الإداري وخاصة بين مكونات الأسلوب المركزي واللامركزي، وذلك على اعتبار أن هذه المؤسسات يجب أن تكون في علاقة تكامل وانسجام وليست في علاقة علوية وهيمنة.

قائمة المراجع:

1 الكتب:

- توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام: مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري، مجمع الأطرش لتوزيع ونشر الكتاب المختص، تونس، 2021.
- رضا جنح، القانون الإداري، مجمع الأطرش لتوزيع الكتاب المختص، تونس، الطبعة الرابعة، 2024.
- سالم كيرير المرزوقي، التنظيم الإداري في الجمهورية الثانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017.

2 المجلات:

- عبد الرزاق المختار، "اللامحورية واللامركزية في تونس"، سلسلة معارف برلمانية، تونس، العدد 8، سنة 2010، (عدد خاص).
- محمد واصلي، راضية عباس، "دور الوالي في المحافظة على الصحة العامة خلال جائحة كورونا"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، الجزائر، المجلد 12، عدد 01، جانفي 2023، ص.ص 252-264.
- ربعة بوقرط، "مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري بالجزائر"، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 35، عدد 02، سنة 2021، ص.ص 380-398.
- فريحة زنبط، فريحة بوفاتح، "تأثير مركز الوالي على الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 07، عدد 02، سنة 2023، ص.ص 2144-2162.

3 النصوص القانونية:

- القانون عدد 52 لسنة 1975، مؤرخ في 13 جوان 1975، يتعلق بضبط مشمولات الإطار العاليا للإدارة الجهوية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 41، مؤرخ في 17 جوان 1975.
- الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 50، مؤرخ في 22 جوان 1956، كما تم تنقيحه بالقانون عدد 87 لسنة 2000، مؤرخ في 31 جويلية 2000، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 62، مؤرخ في 4 أوت 2000.
- الأمر عدد 457 لسنة 1989، المؤرخ في 24 مارس 1989، يتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 31، مؤرخ في 2 ماي 1989، المعدل بموجب أمر عدد 1227 لسنة 2013 مؤرخ في 26 فيفري 2013، يتعلق بإتمام الأمر عدد 457 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989، المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 19، مؤرخ في 5 مارس 2013.

4 القرارات الترتيبية:

- القرار ترتيبي، والي قابس، وزارة الداخلية، قابس في 19 أكتوبر 2020.
- القرار الترتيبي عدد 13850 الصادر عن والي جندوبة، الجمهورية التونسية، وزارة الداخلية، ولاية جندوبة، جندوبة في 30 أكتوبر 2020.
- القرار الترتيبي عدد 648 الصادر عن والي الكاف، الجمهورية التونسية، وزارة الداخلية، ولاية الكاف، الكاف في 3 نوفمبر 2020.
- القرار ترتيبي بلدي، رئيس بلدية سوسة والثريات، وزارة الشؤون المحلية، بلدية قصيبة سوسة والثريات، 2020.

Les ouvrages :

- DONIER Virginie, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2014.