

## التنظيم الإداري في تونس

### تقديم عام

المبحث الأول: الشخصية العمومية أساس التنظيم الإداري

الجزء الأول تعريف الشخصية المعنوية العمومية

الفرع الأول مقومات الشخصية العمومية

الفقرة 1 الشخصية المدنية

الفقرة 2 الذمة المالية

الفرع الثاني الخصائص العامة للأشخاص العمومية

الفقرة 1 مستويات الاختلاف بين الذوات العمومية و الذوات الخاصة و آثاره

الفقرة 2 الاتجاه نحو التقارب بين الذوات العمومية و الذوات الخاصة

الجزء الثاني أشخاص القانون العام في تونس

الفرع الأول الدولة

الفرع الثاني الجماعات المحلية

الفرع الثالث المؤسسات العمومية

الفرع الرابع ذوات القانون العام غير المسماة

المبحث الثاني: التنظيم المركزي

الجزء الأول الإدارة المركزية

الفرع الأول ازدواجية غير متكافئة على رأس الدولة

الفقرة 1 رئيس الحكومة

أ. أهمية الصلاحيات الإدارية

ب. المصالح الإدارية التابعة لرئاسة الحكومة

الفقرة 2 رئيس الجمهورية

أ. محدودية الصلاحيات الإدارية

ب. المصالح الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية

الفرع الثاني التنظيم الوزاري

الفقرة 1 الوظائف الإدارية للوزراء

الفقرة 2 المصالح الإدارية للوزارات

الجزء الثاني الإدارة اللامحورية

الفرع الأول اللامحورية الترابية

الفقرة 1 مشمولات الوالي

الفقرة 2 أساليب التنظيم الداخلي للولاية

الفرع الثاني اللامحورية الفنية

الفرع الثالث الرقابة المسطرة على الإدارة اللامحورية : السلطة الرئاسية

## المبحث الثاني التنظيم المركزي

المركزية الإدارية هي إحدى أساليب التنظيم الإداري وتقوم على تركيز السلطة الإدارية وكامل الوظيفة الإدارية في الإدارة الموجودة في عاصمة البلاد على نحو يجعل سلطة اتخاذ القرارات محتكرة من قبل السلطات الإدارية المركزية المتمثلة أساسا في الوزارات. ويقع التمييز بين المركزية المطلقة من جهة والمركزية النسبية أو اللامركزية من جهة أخرى. تتميز المركزية المطلقة باحتكار الإدارة المركزية الموجودة بالعاصمة السلطة الإدارية دون ترك أية سلطة لممثليها في الأقاليم لتصريف الأمور الذين يتعين عليهم الرجوع إلى رؤسائهم بالعاصمة قبل اتخاذ أي قرار. ويقترن هذا النوع من التنظيم بنظام الحكم المطلق كالتنظيم الإداري الذي كان سائدا في تونس في فترة ما قبل الحماية. ولكن تم تجاوز المركزية المطلقة حاليا في أغلب الدول بسبب تعدد الخدمات الإدارية وتشعبها بحيث لم يعد بإمكان السلطات المركزية اليوم القيام بكل ما يتعلق بالوظيفة الإدارية بالتالي تم تركيز نظام اللامركزية.

و يتجلى التنظيم المركزي للإدارة في تونس في شكلين رئيسيين ، يتمثل الأول في إدارة مركزية قائمة على مستوى أعلى الهرم الإداري (جزء أول)، ويتمثل الثاني في إدارة لا مركزية قائمة في المستوى الجهوي (جزء ثاني) .

### الجزء الأول الإدارة المركزية

كما سبق و أن ذكرنا تتميز السلط الادارية العليا بالازدواج الوظيفي فهي تمارس في نفس الوقت وظائف سياسية ووظائف إدارية وهو ما يجعل التمييز بين الوظيفتين أمرا صعبا على أنه يمكن القول عموما أن الوظيفة الحكومية تتمثل في تحديد التوجهات العامة واتخاذ القرارات الكبرى في حين أن الوظيفة الإدارية تهدف إلى تلبية الحاجات اليومية التي تتكفل بها الدولة.

و تتمثل السلطات الإدارية المركزية العليا في تونس في رئيس الدولة و رئيس الحكومة والوزراء و سيتم التعرض في فرع أول الى الازدواجية غير المتكافئة على مستوى مباشرة الوظائف الادارية من قبل رئيس الدولة و رئيس الحكومة و في فرع ثاني الى التنظيم الوزاري.

### الفرع الأول ازدواجية غير متكافئة على مستوى أعلى الهرم الاداري

شهدت العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية العليا عدة تطورات كانت متماشية مع الأحداث السياسية الكبرى التي عاشتها تونس منذ إصدار دستور 1 جوان 1959. تميزت الفترة الأولى للنظام الدستوري بإنفراد رئيس الدولة بكامل الوظيفة الإدارية طبقا لمقتضيات النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية. ولكن ظهرت في أواخر الستينات وعلى إثر فشل سياسة التعاقد مؤسسة أخرى تعرف بمؤسسة الحكومة تتألف من وزير أول و وزراء. وقد تم إنشاء الوزارة الأولى وضبط مهام الوزير الأول بمقتضى أمر 7 نوفمبر 1969، ومع تعديل الدستور في 8 أبريل 1976 ثم إعطاء مؤسسة الحكومة صبغة دستورية بتخصيص قسم كامل لها في الباب الثالث المنظم للسلطة التنفيذية. وقد نص الفصل 60 من الدستور، كما وقع تنقيحه سنة 1976، أن الوزير الأول يسير وينسق أعمال الحكومة ويتصرف في دواليب الإدارة ولكن مع تغيير 1987/11/7 إسترجع الرئيس صفة رئيس الإدارة وتم تعديل الفصل 60 في 25 جويلية 1988 بحذف عبارة "يتصرف الوزير الأول في دواليب الإدارة"، غير أن هذا التغيير أبقى على ازدواجية الوظيفة الإدارية على رأس الدولة ولكنها ازدواجية غير متكافئة لصالح رئيس الجمهورية الذي كان يعتبر لا فقط قطب السلطة التنفيذية بل النظام السياسي ككل.

بعد الاطاحة بنظام الحكم في 14 جانفي 2011 تم تعليق العمل بدستور 1959 (بمقتضى مرسوم 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية) ثم تم إلغاؤه بمقتضى القانون التأسيسي عدد 6 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية.

سعى للقطع مع النظام الرئاسوي السابق تم اعتماد نظام أقرب أن يكون نظاما برلمانيا و تم تعويض مؤسسة الوزير الأول برئيس الحكومة الذي أصبح وريث رئيس الجمهورية من حيث الصلاحيات اذ مكنه القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 من أغلب الصلاحيات السياسية و الادارية التي كان يمارسها رئيس الجمهورية على أساس دستور غرة جوان 1959 . في المقابل تراجعت صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل كبير.

### الفقرة 1 رئيس الحكومة

تمثل الوزارة الأولى أهم الإدارات المركزية للدولة ذات الصلاحيات الإدارية الأفقية. وقد تم إحداث الوزارة الأولى بمقتضى أمر 7 نوفمبر 1969 الذي عوض مؤسسة كتابة الدولة للرئاسة بالوزارة الأولى وحدد لها صلاحياتها ثم جاء التعديل الدستوري المؤرخ في 8 أبريل 1976 لإضفاء الطابع الدستوري على هذا الجهاز و تمكينه من صلاحية التصرف في دواليب الإدارة . ولكن تم حذف هذه الصلاحية بتعديل الدستور في 25 جويلية 1988 تماشيا مع الصبغة الرئاسية للنظام السياسي التونسي. فبمقتضى الفصل 60 جديد من الدستور أصبحت سلطة الوزير الأول تقتصر على تسيير وتنسيق عمل الحكومة. و لئن تم الاحتفاظ بالتنظيم السابق للإدارة المركزية و بمنصب الوزير الأول في الفترة الانتقالية الأولى من خلال المرسوم الصادر في 23 مارس 2011 و المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية فان الفترة الانتقالية الثانية التي انطلقت ابتداء من انتخاب المجلس التأسيسي في 23 أكتوبر 2011 و إصدار القانون التأسيسي في 16 ديسمبر 2011 و المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية تميزت بالقطع مع النظام الرئاسوي و تركيز نظام أقرب أن يكون نظاما برلمانيا و تم تعويض الوزير الأول برئيس الحكومة الذي أصبح وريث رئيس الجمهورية من حيث الصلاحيات. فقد مكنه القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 من أغلب الصلاحيات السياسية و الادارية التي كان يمارسها رئيس الجمهورية على أساس دستور غرة جوان 1959 و تعديلاته.

### أ. أهمية الصلاحيات الإدارية

بناء على الدستور السابق كان الوزير الأول يباشر عمليا جملة من الصلاحيات وهي:

- ممارسة السلطة الترتيبية العامة في صورة تفويضها له من قبل رئيس الجمهورية (فصل 53 فقرة 2 من الدستور السابق)
- تقديم الترشيح للتعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية (الفصل 55 من الدستور السابق)
- تأشير الأوامر ذات الصبغة الترتيبية (الفصل 54 من الدستور السابق)

كما أن الأمر المحدث للوزارة الأولى والمؤرخ في 7 نوفمبر 1969 أسند جملة من الإختصاصات للوزير الأول أهمها :

- تسيير الشؤون العامة للدولة

- مراقبة كامل قطاع الوظيفة العمومية

- تأشير ما يتخذه الوزراء والوزراء المعتمدون من قرارات ترتيبية والبعض من قراراتهم الفردية
- نشر النصوص القانونية بالرائد الرسمي وإجراء الرقابة على مختلف المرافق العمومية
- إصدار المناشير التفسيرية للقوانين وللأوامر ذات الصبغة الترتيبية
- السهر على إعداد ميزانية الدولة وإتخاذ قرارات التحكيم في هذا الشأن

بالرجوع إلى القانون التأسيسي عدد 6 الصادر في 16 ديسمبر 2011 المنظم للسلط بصورة مؤقتة منح رئيس الحكومة جل الصلاحيات التي كانت موكولة لرئيس الجمهورية سابقا جاعلا منه محور السلطة التنفيذية.

وقد مكن الفصل 17 رئيس الحكومة من صلاحيات ادارية هامة:

-على مستوى تعيين الموظفين السامين بما فيهم ادارة المجلس الوطني التأسيسي

-على مستوى التصرف في الإدارة و تنظيمها

-على مستوى ممارسة السلطة الترتيبية اذ بإمكان رئيس الحكومة من اتخاذ أوامر لتنفيذ القوانين و كذلك أوامر مستقلة لتنظيم مجالات لا ترجع بالنظر للسلطة التشريعية. ويمكن تعريف السلطة الترتيبية بأنها السلطة التي تحوّل لصاحبها إتخاذ القرارات الإدارية العامة والمجردة. وتكون عامة عندما يمكن سحبها على مختلف المسائل الإدارية بدون تحديد مادي وعلى كامل أنحاء تراب الجمهورية. وتكون خاصة عندما تكون متعلقة بمجالات محددة بنصوص قانونية خاصة.

و يجدر التذكير أن السلطة الترتيبية العامة قد تدعمت بمقتضى تنقيح الدستور السابق المؤرخ 27 أكتوبر 1997 الذي حدّد مجال القانون (الفصل 34) وأطلق مجال الترتيب باعتبار أنه ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون (الفصل 35). و قد أدى ذلك التعديل الدستوري إلى إحداث نوعين من السلطة الترتيبية العامة:

- سلطة ترتيبية تقليدية تتمثل في إتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين

- سلطة ترتيبية مستقلة تتمثل في إتخاذ القرارات بصفة مبدئية دون أن تكون خاضعة للقانون (الفصل 35).

ولحماية هذا الإختصاص حول الفصل 35 من الدستور السابق لرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول مشروع قانون يدخل في مجال إختصاصه الترتيبى، وعليه في هذه الحالة أن يعرض المسألة على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيها. كما له أن يتخذ أوامر ترتيبية في مجالات لم تعد من إختصاص المشرع كما وقع تحديده بمقتضى الفصل 34 من الدستور.

#### ب. المصالح الإدارية التابعة لرئاسة الحكومة

فيما يتعلق بطريقة تنظيم المصالح الإدارية للوزارة الأولى نلاحظ أنها تتماشى مع وظيفة الوزارة التنسيقية، فإلى جانب الديوان<sup>1</sup> تتميز الوزارة الأولى بجمعها لجملة من الإدارات تؤكد علويتها على بقية الوزارات ومن بينها إدارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

<sup>1</sup> يعتبر خلية مضيقية متكونة من المساعدين المباشرين للوزير تكون مكلفة بمساعدة الوزير في مختلف أوجه نشاطه، يقع تعيين أعضائها بأمر رئاسي باقتراح من الوزير.

والتي تتخذ شكل كتابة دولة لدى الوزير الأول و هي تحول للوزارة الأولى الإشراف على كافة دواليب الإدارة وتقويم العمل الإداري واتخاذ التدابير اللازمة للقيام بالإصلاحات الضرورية في القطاع الإداري.

بمقتضى قانون 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية تم تعويض تسمية الوزارة الأولى بمصطلح رئاسة الحكومة كما تم تدعيم هذه المؤسسة بتعيين عدد من الوزراء لدى رئيس الحكومة:

\*الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاقتصادية

\*الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري

\*الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالحكومة ومقاومة الفساد

الى جانب عدد هام من المستشارين لدى رئيس الحكومة في مجالات عدة تتعلق بالثقافة و التربية برتبة وامتيازات وزير<sup>2</sup> مستشار لدى رئيس الحكومة مكلف بمتابعة العمل الحكومي برتبة و امتيازات كاتب دولة<sup>3</sup>

كما يوجد ضمن رئاسة الحكومة كاتب العام<sup>4</sup> و مدير ديوان رئيس الحكومة<sup>5</sup>.

## الفقرة 2 رئيس الجمهورية

بمقتضى القانون التأسيسي عدد6 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 تم اعتماد تنظيم مؤقت للسلط يقترب إلى حد كبير من النظام البرلماني و ما يفترضه هذا النظام من تراجع لدور رئيس الدولة بوصفه سلطة سياسية و إدارية. اذ ينص الفصل 17 من القانون التأسيسي على اختصاص الحكومة بممارسة السلطة التنفيذية باستثناء ما تم إسناده لرئيس الجمهورية (و كل ما يصدر عنه يأخذ شكل قرار جمهوري). تبعا لذلك يكون الاختصاص المبدئي للحكومة في حين أن اختصاص رئيس الجمهورية لا يعدو أن يكون مسندا و بالتالي مقيدا.

### أ. محدودية الصلاحيات الإدارية

بمقتضى دستور 1959 كان رئيس الجمهورية يحتل أعلى رتبة في هرم الهياكل الإدارية، فهو يمارس السلطة التنفيذية بمساعدة حكومة يرأسها الوزير الأول (الفصل 37 من الدستور)، وهو الذي يعين الوزير الأول والوزراء بإقتراح من الوزير الأول (الفصل 50 من الدستور) ويرأس مجلس الوزراء (الفصل 50 من الدستور) والمجالس الوزارية المضيقية المخصصة لمعالجة ملفات معينة، ولرئيس الجمهورية أيضا صلاحية إنهاء مهام أعضاء الحكومة بإقتراح أو بدون إقتراح من الوزير الأول ( الفصل 51 من الدستور). كما أنه

<sup>2</sup>الرائد الرسمي 24 جانفي 2012 عدد 7 امر عدد 24 لسنة 2012 مؤرخ في 16 جانفي 2012 ص. 394.

<sup>3</sup>الرائد الرسمي عدد 27 8 جانفي 2012 امر عدد 28 لسنة 2012 مؤرخ في 26 جانفي 2012. ص. 399.

<sup>4</sup> تم بمقتضى الأمر عدد 133 لسنة 1971 المؤرخ في 10 أبريل 1971 إعادة تنظيم مصالح الوزارة الأولى وذلك بإحداث خطة كاتب عام للحكومة صلب الوزارة الأولى ألحق به عدد من مصالح الوزارة الأولى من بينها المصالح التابعة لمستشار القانون والتشريع<sup>4</sup>. وقد ضلت المصالح التابعة لمستشار القانون والتشريع منذ ذلك التاريخ ملحقة بالكاتب العام للحكومة

<sup>5</sup> و فق أمر التسمية المؤرخ في 1 فيفري 2012 هو برتبة و امتيازات وزير.

كان يسند بإقتراح من الحكومة الوظائف العليا المدنية والعسكرية ( الفصل 55 من الدستور) وله أن يفوض إسناد البعض منها إلى الوزير الأول. إن صلاحية تعيين رؤساء الإدارات المركزية والولاية ومديري المؤسسات والمنشآت العمومية يمكن رئيس الجمهورية من السيطرة على كامل الجهاز الإداري، خصوصا وأنه كان يمارس في هذا المجال سلطة تقديرية مطلقة لا تنقيد إلا بإقتراح الحكومة فعليا يكون إختيار الموظف السامي على أساس قائمة من المرشحين تقدم من قبل عضو الحكومة المعني مباشرة بقرار التعيين. كما كان يمارس السلطة الترتيبية العامة، فحسب الفصل 53 من الدستور يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض كامل هذه السلطة أو جزءا منها للوزير الأول.

بمقتضى التنظيم المؤقت للسلط المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 تراجعت الصلاحيات الادارية لرئيس الجمهورية التي أصبحت تقتصر على:

\*ختم و نشر القوانين التي يصدرها المجلس الوطني التأسيسي

\*التسميات: وهي تتعلق حسب الفصل 11 ب:

-تعيين مفتي الجمهورية

-التعيينات في الوظائف العليا في رئاسة الجمهورية

-التعيينات في الوظائف السامية بوزارة الخارجية و في البعثات الدبلوماسية و القنصلية

-كما يرجع إلى رئيس الجمهورية حسب الفصل 26 تعيين محافظ البنك المركزي بقرار جمهوري بالتوافق مع رئيس الحكومة و مصادقة اغلبية الحاضرين من اعضاء المجلس الوطني التاسيسي. و يتم اتباع نفس الاجراءات في حالة الاقالة عملا بمبدأ توازي الصيغ و الشكليات.

\*اعلان الاحكام و التدابير الاستثنائية: اذا طرات ظروف تعطل السير العادي لدواليب السلط العمومية و ذلك بعد استشارة رئيس الحكومة و رئيس المجلس التاسيسي و موافقتهما.

\*من جهة أخرى يكتفي الفصل 17 بالتنصيص على واجب اعلام رئيس الجمهورية بالنسبة لبعض الصلاحيات الادارية التي يمارسها رئيس الحكومة : اصدار الاوامر بانواعها. احداث و تعديل الوزارات. احداث و تعديل المؤسسات و المنشآت العمومية.

في صورة وقوع تنازع حول الاختصاص بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة يتولى المجلس التأسيسي البت في المسالة حسب الفصل 20 من قانون 16 ديسمبر 2011.

## ب. المصالح الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية

ما يمكن ملاحظته في الفترة التي سبقت 14 جانفي 2011 هو أن إتساع صلاحيات رئيس الجمهورية ترافق مع تطوير وتدعيم المصالح الإدارية التابعة للرئاسة إذ أن المصالح الإدارية التابعة للرئاسة أصبحت بمثابة الحكومة الموازية فقد صار بإمكانها التدخل في جميع مجالات العمل الإداري. ولا تخضع هذه المصالح في تدخلاتها لقيود قانونية محددة ولا تكون مسؤولة إلا أمام رئيسها المباشر الذي يحدد لها مهامها ويمكنها من الوسائل اللازمة لتحقيقها. تبدو إذا مصالح الرئاسة هياكل إدارية خارجة عن التنظيم الإداري

التقليدي وهو ما يتأكد بالرجوع إلى الأمر عدد 1953 المؤرخ في 26 نوفمبر 1990 المتعلق بتنظيم مصالح رئاسة الجمهورية والأمر عدد 1954 الصادر في نفس اليوم والمتعلق بالنظام المنطبق على أعضاء الديوان الرئاسي. و يتمتع رئيس الجمهورية بحرية مطلقة في إختيار مساعديه، إذ يمكن أن يختارهم من بين أعوان الدولة المباشرين أو المتقاعدين أو حتى من خارج السلك الإداري وفقا لمقتضيات الأمر عدد 251 المؤرخ في 26 فيفري 1988 المتعلق بالسلك الخاص للمستشارين لدى رئاسة الجمهورية. ويتم ترتيبهم بشكل تفاضلي يحتل فيه مدير الديوان الرئاسي المكانة الأولى ويتجسم هذا الإمتياز في إسناده مرتبة وزير دولة. ويليه في الترتيب الوزير مدير الديوان الرئاسي ثم المستشارون بمختلف الأصناف<sup>6</sup>. ويتولى المستشارون القيام بالأعمال التي يعهد بها إليهم رئيس الدولة وهم يخضعون مباشرة لسلطته. أما بقية المصالح الإدارية للرئاسة، ما عدا المصالح المشتركة، فهي تخضع لسلطة الوزير المكلف بالديوان وتشمل هذه الهياكل مصالح التشريعات التي تسهر على تنظيم لقاءات الرئيس وتنقلاته ومصالح الإعلام المكلفة بمتابعة أنشطة الرئيس و الأحداث الوطنية والدولية.. وقد تم بمقتضى الأمر الصادر في 17 نوفمبر 1999 إحداث هيكل جديد في المنظومة الإدارية للرئاسة وهي كاتب عام لرئاسة الجمهورية. على الرغم من أن هذا الأمر لم يضبط الصلاحيات الإدارية لهذا الهيكل إلا أن وظيفته تتعلق حتما بالإشراف على المصالح المشتركة وبالتصرف في الوسائل المالية والبشرية التي كانت تتبع مدير الديوان.

بعد 14 جانفي حافظت مصالح الرئاسة على حجمها رغم تقليص الصلاحيات الممنوحة للرئيس بمقتضى قانون التنظيم المؤقت للسلط العمومية. و مباشرة بعد انتخاب المجلس التأسيسي لرئيس الجمهورية المؤقت أصدر هذا الأخير عددا من القرارات الجمهورية بتاريخ 14 جانفي 2012<sup>7</sup> لتعيين: مديرا للديوان الرئاسي برتبة و امتيازات وزير مستشار لدى رئيس الجمهورية، ثلاث وزراء مستشارين أحدهم مكلف بالشؤون السياسية و الاخر مكلف بالشؤون الخارجية، خمس مستشارين أول: مستشار أول ناطق رسمي باسم رئاسة الجمهورية<sup>8</sup> مكلف بمتابعة المؤسسات الخاضعة لاشراف رئاسة الجمهورية مستشار اول مكلف بالاعلام مستشار أول مكلف بالملفات الاقتصادية<sup>9</sup> و سبعة مستشارين ثلاثة منهم مكلفين بالشؤون الاقتصادية وواحدة مكلفة بتنظيم النشاط الرئاسي و مستشار مكلف بملف شهداء الثورة و جرحاها<sup>10</sup>، و أربعة ملحقين في ميادين الاعلامية و الضبط بمتابعة الاحداث السياسية بالملفات الاجتماعية بالشؤون الاسيوية بدائرة الشؤون الخارجية بالنشاط الثقافي.

## الفرع الثاني التنظيم الوزاري

إن مؤسسة الوزارة ليست حديثة العهد في تونس فقد أخذت بها الدولة الحسينية وذلك بأن تم إحداث بعض الوظائف الوزارية وقد تغيرت هذه التسمية إثر الإستقلال تماشيا مع مبادئ النظام الرئاسي الذي يفترض احادية السلطة التنفيذية فتم تعويض كلمة الوزير

<sup>6</sup> مستشارون أولون برتبة كاتب دولة ، مستشارون لدى رئيس الجمهورية ، مستشارون ملحقون لدى رئيس الجمهورية.

<sup>7</sup>الرائد الرسمي 20 جانفي 2012 عدد 6 ص. 379-380.

<sup>8</sup>الرائد الرسمي عدد 11 10 فيفري 2012 قرار جمهوري عدد 20 مؤرخ في 30 جانفي 2012 ص. 463.

<sup>9</sup>الرائد الرسمي عدد 21 بتاريخ 16 مارس 2012 قرار جمهوري عدد 38 مؤرخ في 9 مارس 2012 ص. 775.

<sup>10</sup>الرائد الرسمي عدد 21 بتاريخ 16 مارس 2012 قرار جمهوري عدد 27 مؤرخ في 5 مارس 2012 ص. 775.

بعبارة كاتب الدولة وبتنصيص أمر 7 نوفمبر 1969 المحدث للوزارة الأولى تم الرجوع إلى هذه التسمية ثم جاء التعديل الدستوري المؤرخ في 8 أبريل 1976 ليؤكد هذا الخيار.

ويتميز التنظيم الوزاري بالتضخم والتنوع وعدم الإستقرار إذ يبلغ عدد الوزراء في الحكومة الحالية 30 في حين كان عددهم في 2010 ستة و عشرون في حين أنه كان لا يتجاوز 12 في الحكومة الأولى للإستقلال. والملاحظ أن مؤسسة الوزارة تشهد تدرجا في المسؤوليات إذ نجد إلى جانب الوزراء الذين يشرفون على مصلحة وزارية، كتاب دولة لدى الوزير الأول أو لدى وزير من الوزراء. ويبلغ حاليا عدد كتاب الدولة 11 بعد أن كان يبلغ 14 في 2010.

وتتمتع بعض الوزارات بنوع من الاستقرار نذكر منها وزارات السيادة كالعدل والدفاع والداخلية والخارجية، في حين تتميز هيكل وزارية أخرى بعدم الإستقرار مثل وزارات الإقتصاد والمالية و التعليم. و تميزت فترة ما بعد 14 جانفي 2011 بإحداث وزارات جديدة مثل وزارة التنمية الجهوية و التخطيط<sup>11</sup> و وزارة حقوق الإنسان و العدالة الانتقالية<sup>12</sup>.

### الفقرة 1 الوظائف الإدارية للوزراء

يخضع التنظيم الوزاري إلى مبدأ التخصص الذي يعني تقسيم العمل الإداري إلى مرافق وتكليف كل هيكل وزاري بمهمة تسيير مرفق معين ومنعه من تجاوز المجال المحدد له. و يتعرض الفصل 18 من القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 و المتعلق بالتنظيم الوقي للسلط العمومية صراحة إلى هذا المبدأ "يسهر الوزراء كل حسب القطاع الراجع اليه بالنظر على تسيير الإدارة المركزية و الاشراف على المؤسسات و المنشآت العمومية و الادارات و المصالح الجهوية و المحلية تحت اشراف رئيس الحكومة ...".

ويجب في هذا الخصوص التمييز بين التخصص العمودي (تعليم، صحة) والتخصص الأفقي الذي يعني أن تخصص وزارة من الوزارات بمسائل تهم مختلف أوجه التنظيم الإداري مثل وزارة المالية المكلفة بإعداد ميزانية الدولة وتوفير الموارد المالية لمختلف أجهزة الدولة وهو ما يجعلها وزارة متميزة عن بقية الوزارات.

إضافة إلى مبدأ التخصص الوزاري تتميز الوزارة بخاصية ثانية وهي غياب الشخصية المعنوية إذ تعتبر مندرجة في الشخصية المعنوية للدولة وتتبع ميزانيتها ميزانية الدولة. ويعتبر الوزير رئيس مجموعة من المصالح الإدارية للدولة والتي تسمى مصالح وزارة وهو رئيس الإدارة التي يمثلها وهو بالتالي سلطة إدارية عليا. فإلى جانب مشاركته في إقتراح التسمية للوظائف العليا المدنية والعسكرية ( الفصل 17 فقرة 5 من القانون المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية . نفس الصلاحية اقرها الدستور السابق في الفصل 55 ).

ويشرف الوزير على تسيير المرفق العام وهو السلطة المختصة لتنظيم وزارته فيتدخل الوزير في مجالين إثنين يتعلق المجال الاول بالتصرف في إدارة الوزارة، فهو الذي يقرر أوامر الدفع والصرف ويرم العقود بإسم الدولة ويمثلها لدى القضاء. وفي ما يخص أعوان الوزارة، يمارس الوزير بصفته رئيسا للإدارة، سلطة تعيينهم والسلطة الرئاسية تجاههم وذلك بتوجيه أوامره إلى كافة أعوان الإدارة لتحديد كيفية القيام بالوظائف المسندة لهم. ويختص كذلك الوزير بممارسة السلطة التأديبية على أعوانه. ويتخذ الوزير أيضا

<sup>11</sup> أمر عدد 457 لسنة 2011 مؤرخ في 30 أبريل 2011 المتعلق بإحداث وزارة التنمية الجهوية و ضبط مشمولاتها، الرائد الرسمي عدد 31 بتاريخ 3 ماي 2011 صفحات 592-593.

<sup>12</sup> انظر الأمر عدد 22 لسنة 2012 المؤرخ في 19 جانفي 2012 و المتعلق بإحداث و ضبط مشمولات وزارة حقوق الإنسان و العدالة الانتقالية و الأمر عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 19 جانفي 2012 و المتعلق بتنظيم وزارة حقوق الإنسان و العدالة الانتقالية، الرائد الرسمي 20 جانفي 2012 عدد6, صفحات 383-388.

القرارات اللازمة للتنظيم الداخلي لمرفقه الإداري دون أن يعني ذلك إختصاص الوزير في وضع قواعد قانونية عامة وأصلية، فالوزير ليس له السلطة الترتيبية العامة ولا يمكنه إصدار الترتيب إلا متى كان مؤهلا لذلك بمقتضى نص تشريعي أو ترتيب عام أو في غياب ذلك متى إقتضت الضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة لحسن سير المرفق العمومي الراجع له بالنظر بصفته رئيس مصلحة إدارية<sup>13</sup> .

## الفقرة 2 المصالح الإدارية للوزارات

يتم تنظيم الوزارة بأمر وهي تتركب من جملة من الهياكل:

- ديوان الوزير: يضم مجموعة من المساعدين المباشرين للوزير ويقع تعيينهم بأمر من رئيس الجمهورية وبإقتراح من الوزير المعني<sup>14</sup> . يقوم الديوان بانجاز الاعمال التي يوكلها اليه الوزير و هو مكلف خاصة بالنظر في المسائل المعروضة على الوزير و متابعتها احاطة الوزير علما بالنشاط العام للوزارة ابلاغ قرارات الوزير إلى المسؤولين التابعين للوزارة و الحرص على تنفيذها و متابعتها التنسيق بين مصالح الوزارة و كافة الهيئات و المنظمات الوطنية ووسائل الاعلام لتسهيل تعاملها مع الوزارة. الديوان هو اذا همزة وصل بين الوزير ومحيطه الخارجي. يتضمن الديوان رئيسا و أعضاء مكلفين بمهمة وملحقين وأحيانا مستشارين .

- الكاتب العام للوزارة: يقوم بوظيفة التنسيق بين مختلف المصالح التابعة للوزارة لكن يبدو أن هذه الخطة لم تعد متواجدة في كل الوزارات نظرا للتداخل الوظيفي بينه وبين رئيس الديوان.

- إدارة الرقابة والتفقد: تختلف هياكل الرقابة حسب الوزارات و تتخذ احيانا شكل تفقدية عامة و هي سلطة رقابة إدارية و مالية على سير المصالح الإدارية للوزارة تتولى انجاز مهام المراقبة و التفقد في مادة التصرف الاداري و المالي للمصالح المركزية و المصالح الخارجية للوزارة و المؤسسات الراجعة لها بالنظر. اعداد تقارير حول نتائج مهامها عند كل عملية تفقد و عرضها على الوزير و متابعة تنفيذ القرارات الناتجة عنها. القيام بالابحاث الادارية و التأديبية التي يقرر الوزير تكليفها بها ابداء الراي حول مشاريع النصوص المتعلقة بالتنظيم الاداري و المالي التي يجيلها عليه الوزير لتقديم المشورة للمصالح المركزية و الجهوية للوزارة و كذلك المؤسسات الراجعة اليها بالنظر و ذلك في خصوص تصرفها الاداري و المالي.

- الإدارات المتخصصة/الفنية: تتضمن الوزارات إدارات عامة مختلفة وهي التي تقوم بالوظيفة الإدارية فهي عنصر قار بالوزارة. و هي هياكل إدارية متدرجة في شكل إدارات عامة و إدارات مركزية و مصالح خارجية . و تكلف الإدارة العامة للمصالح المشتركة بالتنسيق بين كافة الادارات الراجعة لها بالنظر و مراقبة نشاطها. و تشمل الإدارة العامة للمصالح المشتركة على مجموعة من الادارات مثل إدارة الشؤون الادارية و المالية ادارة الاعلامية و التنظيم و التوثيق الإدارة الفرعي للبناءات و التجهيز...فالمصالح المشتركة للوزارة تمارس اذا اختصاصات أفقية تتمثل في توفير الوسائل المالية و البشرية الضرورية لكافة الهياكل الوزارية. من جهة أخرى توجد في كل وزارة مصالح خصوصية<sup>15</sup> تمارس اختصاصات عمودية تهدف إلى تلبية الحاجات اليومية لمنظوري الإدارة. أما المصالح الخارجية فهي هياكل إدارية متواجدة خارج الإدارة المركزية في العاصمة وتمثلها على مستوى الدائرة الترابية وتمثل هذه المصالح إحدى أوجه التنظيم اللامحوري. و تمارس هذه الإدارات اختصاصات عمودية و اختصاصات أفقية.

<sup>13</sup> انظر قرار المحكمة الإدارية 3 جوان 1998 , عدد 14228, أحمد شيخ روحة/وزير التربية..

<sup>14</sup> أمر 18 سبتمبر 1976 المتعلق بضبط النظام المطبق على أعضاء الدواوين الوزارية.

<sup>15</sup> مثال تتكون المصالح الخصوصية لوزارة حقوق الإنسان و العدالة الانتقالية من الإدارة العامة لحقوق الإنسان و الإدارة العامة للعدالة الانتقالية و الإدارة العامة للعلاقات العامة و التعاون الدولي.

## الجزء الثاني الإدارة اللامحورية

اللامحورية هي أسلوب في التنظيم الإداري يتمثل في تفويض أو في إسناد قدر معين من السلطة للهياكل الجهوية دون أن يؤول ذلك إلى إحداث انفصال داخل الدولة فالإدارة اللامحورية لا تتمتع بالشخصية القانونية فالسلطات اللامحورية تبقى دائما تابعة للإدارة المركزية تتخذ قراراتها باسمها ولكن على عين المكان وليس من العاصمة وهو ما يبقى اللامحورية كشكل من أشكال التنظيم المركزي الذي يعتمد مبدأ التبعية الإدارية المتدرجة بين الهياكل الجهوية والهياكل المركزية. و تهدف اللامحورية إلى تقريب الإدارة من منظورها وتخفيف العبء على المستويات العليا للإدارة لتيسير عملها وإعطائه أكثر نجاعة. وقد تميزت التجربة التونسية في ما يخصّ اللجوء إلى التنظيم اللامحوري بمحدوديتها خلال السنوات الأولى بعد الاستقلال حيث وقع الاهتمام بتدعيم الإدارة المركزية من حيث الموارد البشرية والمالية ثم عرفت اللامحورية مرحلة مواتية تجسدت في صدور قانون 13 جوان 1975 والذي نظم اللامحورية حول الوالي أساسا وقد دعم قانون 4 فيفري 1989 هذا الأمر. ولكن لا يجب ان نغفل عن توظيف اللامحورية من قبل النظام المتسلط لتحقيق اغراض سياسية حيث تحولت مختلف الهياكل الجهوية في المواعيد الانتخابية إلى اداة تستخدم لفرض هيمنة الحزب الحاكم على كامل مكونات المجتمع بعيدا عن مبادئ الحياد و التحفظ التي يجب ان تلتزم بها الإدارة. مباشرة بعد ثورة 14 جانفي 2011 اتجهت النية إلى القطع مع هذا الارث السياسي السليبي القائم على تداخل أجهزة الحزب الحاكم بأجهزة الإدارة و الذي كان عنصرا أساسيا في تركيز منظومة الاستبداد و الفساد المالي و الاداري. في هذا الاطار يندرج الفصل 7 من المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011<sup>16</sup> و المتعلق بتنظيم الاحزاب السياسية الذي يمنع صراحة الانخراط في الاحزاب السياسية بالنسبة إلى الولاة و المعتمدين الأول و الكتاب العامين للولايات و المعتمدين و العمدة.

يتم التمييز بين اللامحورية الترابية التي تتجسد على مستوى إحداث ولايات واللامحورية الفنية التي تتجلى في المصالح الخارجية للوزارات و في الحالتين تخضع الإدارة اللامحورية للسلطة الرئاسية.

### الفرع الأول اللامحورية الترابية

يتجسد نظام اللامحورية الترابية في تقسيم التراب إلى دوائر ترابية متدرجة يوجد على رأس كل واحدة منها عونان من أعوان الدولة. وتمثل الولاية "الكوكب الأساسي الذي تقع في مداره مختلف الأجهزة الإدارية الترابية للدولة"<sup>17</sup>.

وقد عرف الفصل الأول من القانون الأساسي الصادر في 4 فيفري 1989 والمتعلق بالمجالس الجهوية الولاية بأنها "دائرة ترابية إدارية للدولة" إضافة إلى كونها جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي.

فالولاية تمثل إذن في نفس الوقت دائرة ترابية لإدارة لامحورية يتولى شؤونها الوالي ودائرة ترابية لإدارة لا مركزية يتولى شؤونها المجلس الجهوي. إن هذا الازدواج الوظيفي يميز كذلك الوالي الذي يعتبر سلطة لا محورية من جهة وسلطة لا مركزية من جهة أخرى. وسنركز في هذا السياق على الصفة الأولى على أن يتم التعرض إلى الصفة الثانية عند تناول التنظيم اللامركزي.

<sup>16</sup>. الرائد الرسمي عدد 74 الصادر في 30 سبتمبر 2011, صفحة 1993-1996.

<sup>17</sup>- محمد رضا جنينح، القانون الإداري، تونس، مركز النشر الجامعي، 2008 ص.103.

ينقسم التراب الوطني إلى 24 ولاية، وهي تعوض "القيادات" التي كانت سائدة وقت الحماية إلى غاية صدور أمر 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري الجديد. وتنقسم الولاية إلى معتمديات، وكل معتمدية إلى عمادات وتسميتها قديما "مشيخات".

وستعرض أولا إلى مشمولات الوالي ثم إلى أساليب تنظيم المصالح الإدارية للولاية.

## الفقرة 1 مشمولات الوالي

يعتبر الوالي ركيزة التنظيم الجهوي لإدارة الدولة ويعود تاريخ إحداث هذه المؤسسة إلى أمر 21 جوان 1956. ويخضع الوالي لنظام أساسي مميز تم ضبطه بمقتضى أمر صدر في نفس التاريخ يتعلق بالنظام الأساسي للموظفين السامين للإدارة الجهوية. ويعتبر الوالي موظفا للإدارة الجهوية للدولة لكن طريقة انتدابه ومساره المهني يختلف عن النظام العام للتوظيف العمومية، إذ أن تعيينه يكون بأمر باقتراح من وزير الداخلية سواء من بين الموظفين أو من غيرهم. ويجب على الوالي أن يقيم بمقر الولاية ولا يمكنه بالتالي إختيار مقر إقامته كما لا يمكنه مغادرة مركز عمله إلا بترخيص من وزير الداخلية. وتتراوح العقوبات التأديبية المنطبقة على الوالي بين الإنذار والتوبيخ، ويقع إقرارها من قبل وزير الداخلية، وصولا إلى العزل ويكون ذلك بمقتضى أمر. إن تميز الوضعية القانونية للوالي يضيء بعدا سياسيا على منصبه فقواعد انتدابه وعزله تقترب كثيرا من القواعد التي تحكم تسمية وإنهاء مهمة الوزراء، وفي ذلك تأكيد على مركزه السياسي<sup>18</sup>.

ويتجلى الدور الإداري للوالي في ممارسة نوعين من الاختصاصات، فمن جهة أولى، له مجموعة من الاختصاصات يمارسها بوصفه ممثل الحكومة في الجهة، فحسب الفصل 8 من القانون المؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطار العليا للإدارة الجهوية، يعد الوالي "المؤتمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته وهو إداريا تحت سلطة وزير الداخلية". في هذا الإطار يمارس الوالي جملة من الصلاحيات الهامة على المستوى الجهوي فهو الذي يباشر رقابة الإشراف على الجماعات الترابية المحلية التابعة للولاية وهو الذي يسهر على مصالح الدولة لدى الشركات والدواوين التي تتمتع بإعانة مالية من الدولة.

كما أن للوالي جملة من الوظائف مرتبطة بعلاقته بالمصالح الخارجية للوزارات. فقد كان أمر 21 جوان 1956 ينص على أن يقوم الوالي تحت إشراف الوزراء المعنيين بالتنسيق والتوجيه والمراقبة العامة لنشاط موظفي الدولة. ولكن تجدر الملاحظة في هذا الخصوص أن الوالي لا يتمتع بسلطة رئاسية بالمعنى المتداول على رؤساء المصالح الخارجية للوزارات بل له فقط "سلطة" عليهم لأنه يوجه ويمارس رقابة عامة على نشاطهم. وقد تدخل قانون 13 جوان 1975 لتوضيح هذه الوظائف فقد أقر الفصل 10 أن الوالي يمارس، بصفته ممثل للحكومة وتحت سلطة الوزراء الذي يهتمهم الأمر، تنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة.

على الرغم من معارضة الوزراء تدخل الولاية في شؤون مصالحهم الخارجية إلا أن ضرورة إدخال نوع من الانسجام في العمل الإداري الجهوي قد رجح الكفة لفائدة الولاية على حساب الوزراء<sup>19</sup>. وقد تم تدعيم وظائف الوالي إزاء المصالح الخارجية للوزارات، فقد مكّنه الفصل 18 من رئاسة كل اللجان الجهوية التي تم مختلف مصالح الدولة كما مكّنه الفصل 19 من حق توجيه التعليمات والأوامر لرؤساء المصالح والإطلاع على المسائل الراجعة لهم بالنظر "والتي يمكن أن تكتسي أهمية خاصة بالجهة"، وعلى

<sup>18</sup> - TARCHOUNA(L), « Le gouverneur », in Déconcentration et décentralisation, Actes du colloque organisé par le centre de formation et d'appui à la décentralisation à Tunis du 24 au 26 juin 2004

<sup>19</sup> - محمد رضا جنين، المرجع السابق، ص107

المراسلات الهامة الموجهة إلى الإدارة المركزية، ويقع أيضا إعلام الوالي مسبقا بحركات النقل التي تجري في صفوف رؤساء هذه المصالح، وله أن يبدي ملحوظات حول نشاطهم تحفظ بملفاتهم الخاصة (الفصل 20).

إضافة إلى ذلك، أصبح الوالي يتمتع باختصاصات ذات صبغة اقتصادية فهو المسؤول عن "تنفيذ السياسة القومية للتنمية على الصعيد الجهوي" وتقديم المقترحات الخاصة "بالوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الاقتصادية والاجتماعية لدوائر ولايته".

وقد تدعمت اختصاصات الوالي عن طريق التفويض بمقتضى أمر 24 مارس 1989 المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية وقد ذكر قائمة في الميادين المفوضة شملت ما يقارب 14 وزارة بما في ذلك الوزارة الأولى، وقد تضمنت وزارة الفلاحة قائمة في عدة اختصاصات مفوضة تعد أطول لائحة<sup>20</sup>.

أما من جهة ثانية، يمثل الوالي سلطة إدارية عامة، فهو يتولى ممارسة نوع من الاختصاص يتعدى مجرد تفويض الاختصاص من إدارة مركزية إلى إدارة لا محورية، فالوالي هو الذي يشرف على تنفيذ القوانين والتراتب والقرارات الحكومية كما انه يسهر على المحافظة على الأمن العام ويتمتع في هذا الصدد بسلطة تريبية في مادة الضبط الإداري وبحق له الالتجاء إلى القوة المسلحة كلما اقتضت ذلك الظروف الاستثنائية. كما انه يمارس سلطة على أعوان المصالح الإدارية المباشرين في دائرة ولايته فيعتبر الوالي رئيسا للإدارة الجهوية ويمارس بالتالي السلطة الرئاسية على المعتمد الأول والكتاب العام للولاية والمعتمد والعمدة وكل موظفي الدولة المتواجدين بالولاية.

## الفقرة 2 أساليب التنظيم الداخلي

تمتع الولاية بمصالح إدارية تابعة مباشرة لها وأخرى خارجية تخضع مباشرة لسلطة الوالي وتمثل مجمل هذه الهياكل إضافة إلى الكتابة العامة الإدارة العامة للولاية.

— الكتابة العامة للولاية: وتمثل هيئة ذات أهمية حيث مكن قانون 13 جوان 1975 المتعلق بالاطارات العليا للإدارة الجهوية الكاتب العام للولاية من مهمة السهر تحت سلطة الوالي على حسن سير إدارة الولاية وتنسيق عمل موظفيها في ميادين إدارية والمالية والاقتصادية ويدخل أيضا في اختصاصات الكاتب العام للولاية، العلاقات مع المصالح الخارجية للوزارات وللكتابة العامة للولاية 4 دوائر: دائرة الشؤون الإدارية العامة، دائرة الشؤون البلدية، دائرة العمل الاقتصادي ودائرة المجلس الجهوي، وتقوم هذه الدوائر بمساعدة الكاتب العام بالقيام بمهامه.

— المعتمد الأول: يمثل المساعد المباشر للوالي طبقا للفصل 22 من القانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 و المتعلق بالاطارات العليا للإدارة الجهوية و قد اعيد تنظيم هذه الخطة بمقتضى القانون عدد 3002 المؤرخ في 27 نوفمبر 2007 المتعلق بضبط النظام الاساسي للمعتمدين الاول. فهو ينوبه في حالة الغياب ويأذن من وزير الداخلية ويدخل في اختصاصه الشؤون السياسية والاقتصادية والثقافية والرقابة المدنية وتنسيق أنشطة المعتمدين وكذلك العلاقات مع المنظمات الوطنية ومع المصالح الخارجية للأمن وتساعدته للقيام بمهامه 4 دوائر: دائرة الشؤون السياسية، الإعلام، لجان الأحياء والشؤون الاجتماعية.

<sup>20</sup> - إن تقنية التفويض لم تشمل بعض الاختصاصات كالعدل والدفاع والمالية والتربية والعلوم. كما تجدر الملاحظة انه تم تنقيح هذا الأمر 4 مرات منذ صدوره: بمقتضى الأمر المؤرخ في 18 جوان 1990 والأمر المؤرخ في 22 مارس 1997 والأمر المؤرخ في 27 جوان 2005 وأخيرا الأمر المؤرخ في 25 أوت 2008.

– المعتمدون والعمد والمجالس القروية: يساعد المعتمدون الوالي للقيام بمهامه ويخضعون لسلطته المباشرة ولا يتمتعون باختصاصات محددة وذاتية. أما العمدة فهم مكلفون بالسهر على مصالح منظوري الإدارة وإعانتهم في علاقتهم مع الإدارة. وقد بلغ العدد الجملي للعمادات 2074 عمادة، وكانت تسمى قبل الإستقلال مشيخات . أما المجالس القروية فقد تم إحداثها سنة 1989 ويبلغ عددها حاليا 197 مجلسا ودورها استشاري خارج المناطق البلدية وأعضائها يعينهم الوالي وتختص بإبداء الرأي في المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمم مناطقهم الذاتية.

## الفرع الثاني اللامحورية الفنية

تتجسم اللامحورية الفنية أو الوظيفية في بعث إدارة متخصصة ومتفرعة عن الوزارات تسمى عادة مصالح خارجية أو إدارة جهوية للوزارة و هي بمثابة امتداد التنظيم الوزاري على المستوى الجهوي. و تجدر الإشارة إلى وجود بعض الاستثناءات في هذا الخصوص باعتبار أن بعض الوزارات لا تحتاج إلى فروع جهوية و مثال ذلك وزارة الخارجية التي ليس لها مصالح موزعة بالجهات و إنما سفارات و قنصليات لدى الدول الأجنبية تتولى إسداء الخدمات الإدارية للتونسيين بالخارج.

وتعتبر الولاية الوحدة الأساسية لتركيز هذه المصالح الخارجية فمثلا وزارة التجهيز اعتمدت الولاية كدائرة ترابية لتنظيم مصالحها الخارجية لكن هذا لا يمنع وزارات أخرى من اعتماد تقسيم ترابي آخر كأن تعتمد الوزارة ولايتين أو أكثر لتركيز إدارتها الجهوية وهو ما يميز المصالح الخارجية لوزارتي العدل والمالية. ويكون عادة سبب هذا التوسيع في نطاق الدائرة الترابية محدودية الوسائل المادية والمشاريع الراجعة لبعض الوزارات. من جهة أخرى تعتمد بعض الوزارات اسلوب تعدد مصالحها الخارجية و هو ما يقتضي تخصص بعض المرافق التابعة للوزارة و إعطائها قسط من الاستقلالية. مثال: وزارة المالية التي تعتمد ثلاث مصالح خارجية مستقلة عن بعضها و هي المصالح الخارجية للديوانة, و المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات, و الإدارة الجهوية للمحاسبة العمومية.

على الرغم من هذا التدعيم بقيت التجربة التونسية في مجال اللامحورية الفنية محدودة ويرجع ذلك إلى محدودية الاختصاصات وضعف الموارد التي يقع تحويلها للإدارة اللامحورية هذا إضافة إلى غياب الهياكل الاستشارية والتي يعتبر دورها هاما في حسن سير المصالح الإدارية الخارجية. أما السبب الثاني لمحدودية التجربة فهو يرجع إلى التقسيم غير المتجانس للدوائر الترابية فليس لنا دائرة ترابية إدارية واحدة تعتمد كل الوزارات لبعث مصالحها الخارجية، فبعض الوزارات تعتمد الولايات والبعض الآخر يعتمد مستويات أخرى في التقسيم الترابي.

## الفرع الثالث الرقابة المسطرة على الإدارة اللامحورية : السلطة الرئاسية

إن وحدة النظام الإداري تفترض خضوع كل عون إداري لمبدأ الرقابة الرئاسية سواء على مستوى الإدارة المركزية أو الإدارة اللامحورية وكذلك بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامحورية و تعتبر السلطة الرئاسية من أهم خاصيات النظام اللامحوري. وتكون الرقابة بين هيكلين إداريين ليس لهما نفس الدرجة: كتلك التي يسلطها رئيس الإدارة المركزية على رئيس مصلحة أو الوالي على احد مديري الولاية أو من قبل الوزير على الوالي. و السلطة الرئاسية هي السلطة التي يمارسها الرئيس على رؤوسيه قصد تنفيذ القوانين و حسن تنظيم المرفق.

ومن خصائص السلطة الرئاسية أنها تباشر بصفة أصلية بحيث أنها تمارس من قبل الرئيس تجاه مرؤوسيه بصفة آلية دون الحاجة إلى إقرارها بمقتضى نص قانوني. وهي تمنح لرئيس الإدارة صلاحيات واسعة وهي تسلط بالتالي لا فقط على شرعية الأعمال بل كذلك على جدواها و قد تكون سابقة او لاحقة لعمل المرؤوس. كما تكون كاملة أو جزئية.

ترتبط السلطة الرئاسية بمبدأ الطاعة، أي طاعة العون الأقل درجة للعون الذي يعلوه في التسلسل الإداري طبقاً لما يقتضيه مبدأ التدرج الذي يحكم تنظيم المرافق العامة. فعلى المرؤوسين الامتثال دائماً لأوامر و تعليمات رؤسائهم فواجب طاعة أوامر الرئيس يكتسي صبغة مطلقة فحسب الفصل 6 من قانون الوظيفة العمومية ينص على ان "كل عون عمومي مهما كانت رتبته من السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام المناطة بعهدته، و كل عون مكلف بتسيير مصلحة مسؤول ازاء رؤسائه عن السلطة التي منحت له لهذا الغرض و عن تنفيذ ما يصدر عنه من الاوامر و لا تعفيه المسؤولية الخاصة التي يتحمل مرؤوسوه من اي مسؤولية ملقاة على عاتقه".

وتمارس هذه السلطة على أشخاص المرؤوسين وعلى أعمالهم. تتجلى السلطة الرئاسية على اشخاص المرؤوسين في سلطة تعيين الأعوان و توزيعهم على مختلف المصالح الادارية و نقلتهم من ادارة إلى اخرى. وتمتد إلى سلطة ترقيتهم وتقييمهم مهنياً. كما يمارس رئيس الإدارة سلطة تاديبية ازاء مرؤوسيه كنتيجة منطوقة لتمتعه بسلطة التعيين و هو ما ورد في الفصل 51 من قانون الوظيفة العمومية الذي ينص على ان "السلطة التاديبية تعود إلى رئيس الإدارة التي ينتمي اليها الموظف العمومي" مع مراعاة الضمانات الاساسية للاعوان كحق الدفاع.

إضافة إلى ذلك تسلط السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين و هي تكتسي صبغة مطلقة، و هي تتجلى في إلزامية كل ما يصدر عن رئيس الإدارة من تعليمات وأوامر و مناشير و مذكرات إلى مرؤوسيه حول كيفية تنفيذ القوانين والتراتيب، وكل رفض أو معارضة لتنفيذها يعرض العون للمساءلة التأديبية و هو ما يدخل في سلطة التوجيه و الارشاد. كما أنها تتجلى في سلطة الرئيس لمتابعة أعمال المرؤوس لغاية إقرارها أو تعديلها أو إلغائها أعمال المرؤوس أو حتى الحلول محلّه إذا ثبت تقاعس هذا الأخير في أداء اختصاصه.

## تنظيم إداري - قائمة المراجع

### المراجع المتعلقة بتونس

#### المؤلفات العامة

AOUIJ MRAD (A.), *Droit des services publics*, C.R.E.A., E.N.A., 1998.

AOUIJ MRAD (A.), *Droit des entreprises publiques*, Tunis, C.P.U., 2009.

BEN ACHOUR (Y.), *Droit administratif*, 3<sup>ème</sup> édition, Tunis, C.P.U., 2010.

جنيح (رضا) ، القانون الإداري، تونس، مركز النشر الجامعي، 2008.

جنيح (رضا) تحت إشراف، الأحكام الكبرى في فقه القضاء الإداري، تونس، مركز النشر الجامعي، 2007.

#### Sites Web

#### بوابة رئاسة الحكومة

Centre national universitaire de documentation scientifique et technique :  
<http://www.cnudst.rnrt.tn/index26e1.html>

[www.privatisation.gov.tn](http://www.privatisation.gov.tn)

Conseil du marché financier : <http://www.cmf.org.tn/>

Instance nationale des télécommunications : <http://www.intt.tn/>