**الاستشارة عدد 2019/19102**

# رأي
# المحكمـــة الإدارية
# حول

**مشروع أمر حكومي يتعلّق بإحداث المعهد العالي للعلوم الأمنية وضبط مهامه وتنظيمه الإداري والمالي ونظام الدراسة به.**

إنّ المحكمة الإدارية،

بناء على الإحـــــــالة الصادرة عن رئيس الحكومة تحت عدد ص-2019-1-016746 المؤرّخة في 31 ماي 2019 والواردة على المحكمة الإدارية في 12 جوان 2019 والمتضمّنة عرض مشروع الأمر الحكومي المشار إليه أعلاه،

وعملا بالفصل الرابع من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في أول جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية المنقّح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 67 لسنة 1983 المؤرخ في 21 جويلية 1983 وبالقانون الأساسي عدد 39 لسنة 1996 المؤرخ في 3 جوان 1996 وبالقانون الأساسي عدد 79 لسنة 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001 وبالقانون الأساسي عدد 11 لسنة 2002 المؤرخ في 4 فيفري 2002 وبالقانون الأساسي عدد 98 لسنة 2002 المؤرخ في 25 نوفمبر 2002 وبالقانون الأساسي عدد 70 لسنة 2003 المؤرخ في 11 نوفمبر 2003 وبالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2008 المؤرخ في 13 فيفري 2008 وبالقانون الأساسي عدد 63 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009 وبالقانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011،

وبعد الإطلاع على مشروع الأمر الحكومي موضوع الاستشارة،

## تبـــدي الرأي الآتي نصـــه:

1. يتّجه مراجعة عنوان مشروع الأمر الحكومي الماثل وذلك بتعويض عبارة "ونظام الدراسة به" بما صوابه "ونظام التكوين به" ذلك أنّ التكوين هو النشاط الأساسي للمعهد العالي للعلوم الأمنية.

2. يتّجه مراجعة قائمة اطّلاعات مشروع الأمر الحكومي المعروض وذلك في اتّجاه:

- إعادة صياغة الإطّلاع الثاني كما يلي: "وعلى مجلة المحاسبة العمومية الصادرة بالقانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1973 وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة لها وآخرها القانون عدد 56 لسنة 2018 المؤرّخ في 27 ديسمبر 2018 المتعلّق بقانون المالية لسنة 2019".
- تعويض عبارة "وخاصة القانون عدد 50 لسنة 2013 المؤرّخ في 19 ديسمبر 2013 المتعلّق بضبط نظام خاص للتعويض عن الأضرار الناتجة لأعوان قوات الأمن الداخلي عن حوادث الشغل والأمراض المهنية" الواردة بالإطّلاع الثالث بما صوابه "وخاصة المرسوم عدد 42 لسنة 2011 المؤرّخ في 25 ماي 2011 " باعتباره آخر نصّ نقّح وتمّم القانون عدد 70 لسنة 1982 المؤرّخ في 6 أوت 1982 موضوع الإطّلاع المذكور.
- مراجعة صياغة الإطّلاع السابع عشر بالإكتفاء بذكر النصّ الأصلي موضوع الإطّلاع وآخر تنقيح له وذلك على النحو الآتي :"وعلى الأمر عدد 1167 لسنة 2006 المؤرّخ في 13 أفريل 2006 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك إطارات واعوان السجون والإصلاح وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 383 لسنة 2012 المؤرّخ في 5 ماي 2012".
- حذف كلمة "العلمي" الواردة مباشرة بعد كلمة "البحث" من عنوان الأمر عدد 2716 لسنة 2008 موضوع الإطّلاع الثاني والعشرين وذلك تطابقا مع عنوان هذا النصّ كيفما ورد بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.
- تعويض عبارة "المتمّم بالأمر عدد 1232 لسنة 2012 المؤرّخ في 27 جويلية 2012، المتمّم بالأمر عدد 1469 لسنة 2013 المؤرّخ في 26 أفريل 2013" الواردة بالإطّلاع الثالث والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 3123 لسنة 2008" بما صوابه "وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 1469 لسنة 2013 المؤرّخ في 26 أفريل 2013"، وذلك

عملا بمنشور رئيس الحكومة عدد 8 المؤرّخ في 17 مارس 2017 المتعلّق بقواعد إعداد مشاريع النصوص القانونية وإجراءات عرضها واستكمال تهيئتها.

- تعويض عبارة "الشهادات الوطنية للماجستير" الواردة في الإطّلاع الرابع والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 1227 لسنة 2012 بما صوابه "الشهادة الوطنية للماجستير" وذلك تطابقا مع عنوان النصّ كيفما ورد عند نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

3.شملت قائمة إطّلاعات مشروع الأمر الحكومي المعروض الأمر عدد 139 لسنة 1997 المؤرّخ في 3 نوفمبر 1997 المتعلّق بتركيبة المجلس الأعلى لقوات الأمن الداخلي، والأمر عدد 246 لسنة 2007 المؤرّخ في 15 أوت 2007 المتعلّق بتنظيم هياكل قوات الأمن الداخلي بوزارة الداخلية والتنمية المحلية، موضوع الإطلاع العشرين، والأمر عدد 247 لسنة 2007 المؤرّخ في 15 أوت 2007 المتعلّق بضبط التنظيم الهيكلي للديوان الوطني للحماية المدنية، موضوع الاطلاع الواحد والعشرين، غير أنّه لم يتسن للمحكمة الإطّلاع على مضمون هذه الأوامر وإبداء الرأي على ضوئها بالنّظر إلى أنّه لم يتم نشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

4.يتّجه حذف الإطّلاع الثلاثون من مشروع الأمر الحكومي المعروض والمتعلّق بـــ"محضر جلسة المجلس العلمي للمدرسة العليا لقوات الأمن الداخلي المنعقد بتاريخ 24 جويلية 2014 والمتضمّن المصادقة على إحداث المعهد العالي للعلوم الأمنية"، طالما أنّ إحداث المعهد العالي للعلوم الأمنية يندرج في إطار اختصاصات رئيس الحكومة المنصوص عليها بالفصل 92 من الدستور والمتعلّقة "بإحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الإدارية وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها" ولا يستوجب بالتالي مصادقة المجلس العلمي للمدرسة العليا لقوات الأمن الداخلي.

5.يتّجه إضافة الاطلاع على رأي وزير المالية وذلك عملا بما اقتضاه الفصل 2 من الأمر عدد 316 لسنة 1975 المؤرّخ في 30 ماي 1975 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة المالية، من أنّه تقع استشارة وزارة المالية بشأن كل المسائل التي يكون لها تأثير على الميزانية.

6.يتّجه مراجعة الفصل الأول من مشروع الأمر الحكومي المعروض وذلك بتعويض عبارة "تخضع إلى إشراف وزير الداخلية" بما صوابه "تخضع إلى إشراف وزارة الداخلية" ذلك أنّ سلطة الإشراف على المؤسسات العمومية تتمثّل في الوزارة ذات النظر القطاعي وليس الوزير نفسه.

7.يستحسن ضمانا لحسن صياغة النصّ، إضافة عبارة "يشار إليه فيما يلي بـــ"المعهد" إلى آخر الفصل الأوّل من المشروع الماثل، وترتيبا عليه، تعويض عبارة "المعهد العالي للعلوم الأمنية أينما وردت بالمشروع بـــ "المعهد".

8.يتّجه مراجعة مقتضيات الفصل 3 من المشروع الماثل في اتّجاه مزيد اختزالها باعتباره فصلا تمهيديا للبابين الأوّل والثاني وذلك بحذف عبارة "التي تؤهّل لممارسة وظائف رئيس إدارة والخطط المنظّرة بها" الواردة بالنقطة عدد 1، كحذف عبارة "التي تؤهل لممارسة وظائف في مستوى مدير إدارة مركزية والخطط المنظّرة بها" من النقطة 2. ضرورة أنّه سيتمّ تضمين هذه الأحكام بالفصول اللاحقة بأكثر دقة.

9.عملا بالقواعد العامة لصياغة النصوص القانونية التي تقتضي أن يمثّل كلّ فصل وحدة فكرية مستقلّة ومنسجمة، وضمانا للوضوح وسلامة البناء المنطقي للنصّ، يتّجه مراجعة الفصول المضمّنة بالباب الأول منه على النحو الآتي:

- تضمين الأحكام الواردة بالفصل 5 صلب الفصل 4 في شكل فقرة أخيرة مستقلّة مع تعديل صياغتها على النحو الآتي:"وتضبط كيفية تنظيم المناظرة المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل وتركيبة وصلاحيات لجانها بقرار من وزير الداخلية".
- تضمين الفصلين 6 و8 صلب فصل وحيد، (يصبح ترتيبه الفصل 5 باعتبار الملاحظة السابقة) وذلك في شكل فقرات مستقلّة مع إعادة ترتيب الأحكام الواردة بها ومراجعة صياغتها لتفادي التكرار الملاحظ بالفصل 8 بخصوص مدّة التكوين والتي سبق التنصيص عليها بالفصل 3، وذلك على نحو يسوغ أن يكون كالآتي:

"الفصل 5: يضبط برنامج ونظام التكوين بالمعهد العالي للعلوم الأمنية بقرار من وزير الداخلية بعد استشارة المجلس العلمي.

ويضبط عدد المشاركين في كلّ دورة تكوينية وتوزيعهم حسب هياكل قوات الأمن الداخلي والهياكل والوزارات الأخرى ومن الأجانب بقرار من وزير الداخلية".

- تضمين الفصلين 7 و9 صلب فصل واحد يكون ترتيبه اعتبارا لما سبق "الفصل 6" وذلك في شكل فقرتين مستقلتين لوحدة موضوعهما.

- تضمين الفصلين 10 و11 صلب فصل واحد يكون عدده "الفصل 7" وذلك في شكل فقرات مستقلّة مع إعادة ترتيب مقتضياتها ومزيد تنسيقها على نحو يسوغ أن يكون كالآتي:

"الفصل 7: يختم التكوين بالمرحلة الأولى باجتياز امتحان وتقديم بحث منفرد في أحد المواضيع المتّصلة ببرنامج التكوين، وتضبط مواد الامتحان ومواضيع البحوث بقرار من وزير الداخلية بعد استشارة المجلس العلمي.

ويعتبر ناجحا في المرحلة الأولى من التكوين كلّ دارس تحصّل على معدّل نهائي لا يقلّ عن 12 من 20 وتسلم له شهادة الكفاءة القيادية المنصوص عليها بالفصل 3 أعلاه.

يكون للمتحصلين على شهادة الكفاءة القيادية الأولوية في التعيين في خطّة رئيس إدارة فرعية والخطط المنظّرة بها. وتسند إليهم منحة خصوصية تضبط وفقا للتشريع والتراتيب الجاري بها العمل.

وفي صورة عدم النجاح تمنح للدارس شهادة مشاركة لا تخوّل له الانتفاع بالامتيازات والمنح المنصوص عليها بالفقرة السابقة من هذا الفصل".

10. تضمّن مشروع الأمر الحكومي المعروض في الباب الثاني من العنوان الأوّل منه إحداث مرحلة ثانية من التكوين من أجل الحصول على الشهادة الوطنية للماجستير المهني في العلوم الأمنية وقد نصّ الفصل 15 منه على أنّه "تدوم فترة التكوين بالمرحلة الثانية سنتان جامعيتان موزّعة على أربعة سداسيات، ويتمّ تأهيل مؤسسة تعليم عالي وبحث علمي لإسناد الناجحين شهادة وطنية للماجستير المهني في العلوم الأمنية التي تعادل مؤهل مدير إدارة مركزية، ويتمّ تسجيل المترشّحين في المعهد العالي للعلوم الأمنية ومؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي التي تمّ تأهيلها وذلك في إطار اتفاقية تبرم في الغرض مع إحدى الكليات، ويتمّ إحداث لجنة خاصة لتقييم ملف التأهيل قبل عرضه على المجلس العلمي للكليّة وذلك مراعاة لخصوصية التكوين المقترح".

كما تضمّنت بقية الفصول من 16 إلى 24 أحكاما تنظّم هذه المرحلة من التكوين وهي تكرّر في مجملها أحكاما تضمّنها الأمر عدد 1227 لسنة 2012 المؤرّخ في 1 أوت 2012 المتعلّق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للماجستير في نظام "أمد".

وإذ يتبيّن من الأحكام المتعلّقة بشهادة الماجستير المهني للعلوم الأمنية أنّه سيتمّ تسجيل المترشحين بالمعهد العالي للعلوم الأمنية وفي نفس الوقت بمؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي التي تمّ تأهيلها

وأنّ العميد أو مدير هذه المؤسسة هو من سيرخّص لمناقشة مذكرة نهاية التربص وأنّ هذه المؤسسة هي التي ستسلّم تلك الشهادة.

غير أنّ هذا التوجّه يثير الملاحظات التالية:

- إنّ الشهادة الوطنية للماجستير المهني هي شهادة تفضي إليها أحد مسالك التكوين التي يشتمل عليها التعليم العالي طبق أحكام القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرّخ في 25 فيفري 2008 المتعلّق بالتعليم العالي، ولا يمكن أن تمنح بالتالي إلاّ من قبل مؤسسات التعليم العالي والبحث المؤهلة لذلك كيفما اقتضاه الفصل 3 من الأمر عدد 1227 لسنة 2012 سالف الذكر.

- إنّ إحداث هذه الشهادة لا ينسجم مع مقتضيات الفصل 2 من المشروع الماثل والذي اقتضى أنّه لتحقيق الغاية من إحداث المعهد والمتمثّلة أساسا في دعم وتأهيل الإطارات العليا والسامية لقوات الأمن الداخلي، يتولّى هذا الأخير بالخصوص تنظيم دورات تكوين وأيام دراسية وملتقيات علمية والقيام بدراسات وبحوث وتنظيم دورات سنوية في مجال الاستشراف الاستراتيجي.

وعليه، فإنّه لا يستساغ اعتبار التكوين من أجل الحصول على شهادة الماجستير المهني للعلوم الأمنية كمرحلة ثانية من مراحل التكوين بالمعهد العالي للعلوم الأمنية طالما أنّ مؤسسة التعليم العالي المؤهلة في الغرض هي التي ستتولى فعليا تأمين هذا التكوين ومنح الشهادات في شأنه.

لذا، يتّجه مراجعة مشروع الأمر الحكومي الماثل في اتّجاه حذف الباب الثاني منه المتعلّق بالتكوين من أجل الحصول على شهادة الماجستير المهني في العلوم الأمنية، ليقتصر التكوين بالمعهد على التكوين من أجل الحصول على شهادة الكفاءة القيادية وعلى الدورة السنوية في مجال الاستشراف الاستراتيجي. ويتّجه عند الاقتضاء إحداث الماجستير المذكور بقرار مشترك بين وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير الداخلية طبقا لما نصّت عليه النصوص القانونية الآنف ذكرها.

11. يتّجه تعويض عبارة "بأمر باقتراح من وزير الداخلية" الواردة بالفصل 32 من مشروع الأمر الحكومي المعروض بما صوابه "بأمر حكومي باقتراح من وزير الداخلية ".

12. يتّجه إتمام مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 41 من المشروع الماثل وذلك بالتنصيص على العدد الأقصى لنيابة أعضاء اللجنة العلمية المنصوص عليها بالفصل المذكور على نحو يضمن احترام مبدأ التناوب.

13. يتّجه إتمام الباب الثالث المتعلّق بالهياكل الإدارية وذلك بإضافة أحكام تنصّ على الخطط الوظيفية المخوّلة للإطارات المشرفة على الإدارات والإدارات الفرعية والمصالح التي يشتمل عليها التنظيم الهيكلي للمعهد العالي للعلوم الأمنية، ويمكن تضمين ذلك بفصل واحد على غرار ما ورد بالفصل 42 بالنسبة إلى مركز الدراسات والبحوث الأمنية.

14. يتّجه حذف عبارة "المتعلّق بإحداث المدرسة العليا لقوات الأمن الداخلي وضبط مهامها وتنظيمها الإداري والمالي" الواردة بالفصل 46 من مشروع الأمر الحكومي المعروض والإكتفاء بعبارة المشار إليه أعلاه لسبق ذكر هذا النصّ بقائمة الإطّلاعات.

صدر هذا الرأي في 3 جويلية 2019

الرّئيس الأول للمحكمة الإداريّة

للإمضاء: عبد السلام المهدي قريصيعة