الاستشارة عدد 2019/19114

رأي

المحكمـــة الإداريّة

حول

مشروع أمر حكومي يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص لأعوان رئاسة الجمهورية.

إنّ المحكمة الإدارية،

بناء على الإحالة الصادرة عن رئيس الحكومة تحت عدد ص-2019-1-018365 المؤرّخة في 19 جوان 2019 والمسجلة بكتابة المحكمة الإداريّة في 21 جوان 2019 والمتضمنة عرض مشروع الأمر الحكومي المشار إليه أعلاه،

وعملا بالفصل الرابع من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في أول جوان 1972 المتعلـــق بالمحكمة الإدارية المنقح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 67 لسنة 1983 المؤرخ في 21 جويليـــة 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 لســـنة 2002 المؤرخ في 04 فيفري 2002 وبالقانون الأساسي عدد 98 لسنة 2002 المـــؤرخ في 25 نـــوفمبر 2002 وبالقانون الأساسي عدد 70 لسنة 2003 المـــؤرخ في 11 نـــوفمبر 2003 وبالقـــانون الأساسي عدد 7 لسنة 2008 المؤرّخ في 13 فيفري 2008 وبالقانون الأساسي عدد 63 لســـنة 2009 المؤرّخ في 12 أوت 2009، وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011.

وبعد الاطلاع على مشروع الأمر موضوع الاستشارة،

تبـــدي الرأي الآتي نصّـــه:

1. تتّجه مراجعة قائمة اطّلاعات مشروع الأمر الحكومي المعروض وذلك على النحو التالي:

- إضافة الإطّلاع على الدستور
- تعويض عبارة " بإقتراح من الوزيرة مديرة الديوان الرئاسي" بما صوابه " بإقتراح من الوزير مدير الديوان الرئاسي".
- حذف عبارة" كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 1086 لسنة 1995 المؤرّخ في 19 جوان 1995" الواردة بخاتمة الإطّلاع التاسع بإعتبار أنّ الأمر المذكور لا ينقح الأمر عدد 2322 لسنة 1994 المؤرّخ في 14 نوفمبر 1994 موضوع الإطّلاع المذكور.
- إعادة صياغة عنوان الإطلاع الحادي عشر من بإعتبار آخر تنقيح عرفه، بحيث يكون كالآتي :"وعلى الأمر عدد 1832 لسنة 1997 المؤرخ في 16 سبتمبر 1997 المتعلق بضبط المرتب الأساسي لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 268 لسنة 2007 المؤرخ في 12 فيفري 2007 ".
- حذف عبارة "مثلما تمّ إتمامه بالأمر عدد 1036 لسنة 1999 المؤرّخ في 17 ماي 1999 " الواردة بالإطلاع الخامس عشر من مشروع الأمر الحكومي المعروض وتعويضها بما صوابه عبارة "وعلى جميع النصوص التي نقّحته أو تمّمته وخاصّة الأمر عدد 810 لسنة 2003 المؤرخ في 7 أفريل 2003 ".
- إتمام الإطّلاع السادس عشر المتعلّق بالأمر عدد 821 لسنة 1999 المؤرّخ في 12 أفريل 1999 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص لسلك التقني المشترك للإدارات العمومية وذلك بذكر آخر نص نقّحه وهو الأمر عدد 114 لسنة 2009 المؤرّخ في 21 جانفي 2009 والمتعلّق بإتمام الأمر عدد 821 لسنة 1999 كتعويض عبارة " للسلك التقني" الواردة بعنوان الأمر المذكور بما صوابه "بالسلك التقني" تقيدا بالتسمية الواردة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

- إضافة الإطّلاع على الأمر الحكومي عدد 370 لسنة 2016 المؤرّخ في 9 مارس 2016 والمتعلّق بالتسمية في الرتب داخل الأسلاك.

2. نصّ الفصل 2 من الأمر عدد 316 لسنة 1975 المؤرخ في 5 جوان 1975 والمتعلّق بضبط مشمولات وزارة المالية على أنّه تقع استشارة وزارة المالية بشأن كل المسائل التي يكون لها تأثير على الميزانية ، مثلما هو الأمر بالنسبة للمشروع محلّ النظر والذي لم يتضمّن ما يفيد أنّه تم إتباع هذا الإجراء، لذا يتعين إخضاعه لهذه الاستشارة.

3. يتّجه تغيير عنوان مشروع الأمر الحكومي الماثل في إتّجاه إضافة عبارة "سلك" مباشرة اثر عبارة "النظام الاساسي الخاص" بما تصبح معه صياغة العنوان على نحو يمكن أن يكون كالآتي: " أمر حكومي يتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك أعوان رئاسة الجمهورية ".

4. ضمانا للتطابق مع أحكام الفصل 16 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية المتضمنّ التنصيص على ما يلي: " يكون الموظف تجاه الإدارة في حالة نظامية وترتيبية وينتمي الموظف إلى سلك يشتمل على رتبة أو أكثر ....ويشمل السلك كل الموظفين الخاضعين لنفس النظام الأساسي الخاص والمؤهلين لنفس الرتب."، "، فإنّه يتّجه مراجعة مقتضيات الفصل الأوّل من مشروع الأمر الحكومي المعروض في اتجاه الإكتفاء بذكر أصناف الأعوان المكونة لسلك المزمع احداثه على نحو يسوغ أنّ يكون كالآتي: ...ويشتمل سلك أعوان رئاسة الجمهورية على:

- أعوان التصرف والإدارة الرئاسية.
- أعوان تشريفات الدولة.
- أعوان الإحاطة الفنية
- أعوان الدعم والتنفيذ."

كحذف عبارة "السلك الفرعي" أينما وجدت بمشروع الأمر الحكومي الماثل. كما تتّجه الإشارة إلى أنّ قانون الوظيفة العمومية لا يخول إحداث أسلاك فرعية منفصلة تماما داخل نفس السلك

وإنّما يقتضي إحداث مسالك فرعية تمكّن الأعوان من الانتقال من رتبة إلى رتبة متى توفّرت لذلك الشروط القانونيّة، لذلك يتّجه اتّخاذ مقتضيات في هذا الإتّجاه.

5. يتّجه إعادة صياغة أحكام الفصل 2 من مشروع الأمر الحكومي الماثل على نحو يسوغ أن يكون كالآتي:" يخضع أعوان رئاسة الجمهورية إلى هذا النظام الأساسي الخاص ولأحكام القانون عدد 112 لسنة 1983...، والمشار إليه أعلاه" وذلك ضمانا للدّقة والوضوح في صياغة القاعدة القانونية.

6. يتّجه إعادة صياغة الفصل 3 من المشروع الماثل على نحو يسوغ أن يكون كالآتي: "تتم تسمية أعوان رئاسة الجمهورية من غير الوظائف العليا المنصوص عليها بالفصل 78 من الدستور وترقيتهم بقرار من الوزير مدير الديوان الرئاسي". وذلك تفاديا لكل لبس وتطابقا مع أحكام الفصل 78 من الدستور والفصل 6 من القانون عدد 32 لسنة 2015 المؤرّخ في 17 أوت 2015 المتعلّق بضبط الوظائف العليا طبقا لأحكام الفصل 78 من الدستور،

7. ضمانا لاحترام أحكام الفصل 28 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية المتضمنّ التنصّيص على ما يلي : " تتمثل الترقية في ارتقاء الموظف من الرتبة التي وقع ترسيمه بـــها إلى الرتبة العليا الموالية مباشرة"، فإنّه يتّجه مراجعة مقتضيات المطّة الثانية من بـــ من الفقرة 5 من الفصل 5 من مشروع الأمر الحكومي المعروض في اتجاه تعويض عبارة " رتبة أعلى" الواردة قبل عبارات " إثر متابعة مرحلة تكوين" بعبارة " الرتبة العليا الموالية مباشرة".

8. نصّت الفقرة الأخيرة من الفصل 5 من المشروع الماثل على أنّه:"...وإذا لم يتمّ البتّ في ترسيم العون المتربّص بعد انتهاء أجل أربع (4) سنوات من تاريخ الانتداب أو الترقية فإنّ العون يعتبر مترسّما وجوبا." ،غير أنّه يتبيّن بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من الفصل 86 من القانون عدد 112 لسنة 1983 أنّ الترسيم الوجوبي يكون بعد انتهاء أجل أربع سنوات من تاريخ الانتداب وبالتالي، فإنّ أحكام الترسيم الوجوبي لا تتعلّق بالترقية كما تقتضي ذلك أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 5 المشار إليه آنفا. وعليه،

فإنّه يتّجه حذف عبارة "أو الترقية" تنسيقا مع أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 86 المذكور أعلاه كإعادة صياغتها كالآتي:" :"...وإذا لم يتمّ البتّ في ترسيم العون المتربّص بعد انتهاء أجل أربع (4) سنوات من تاريخ الانتداب فإنّ العون يعتبر مترسّما وجوبا."

9. يتّجه تدقيق مفهوم عبارة "المصلحة" الواردة بالفقرة الأولى والفقرة الثانية من الفصل 10 وذلك رفعا لكل لبس وغموض عند التطبيق.

10. يتّجه تحديد الفئة المعنية بالعمل بنظام نصف الوقت المنصوص عليه بالفصل 11 من المشروع الماثل خاصة وأن انتماء الأعوان إلى الصنف الفرعي "أ1" من الصنف "أ" والتمتّع بالمنح والامتيازات المخوّلة للموظّفين المتمتّعين بالخطط الوظيفيّة يحول دون التمتّع بنظام العمل نصف الوقت تطبيقا للفقرة الأولى من الفصل 2 من الأمر عدد 839 لسنة 1985 المؤرّخ في 17 جوان 1985 المتعلّق بضبط نظام العمل نصف الوقت بالإدارات العموميّة والجماعات العمومية المحليّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإداريّة كتعويض عبارة "وفقا للتراتيب الجاري بها العمل " بذكر النصّ المعني بكل دقة.

11. يتّضح من الفصل 13 من مشروع الأمر الحكومي الماثل أنّه جمع داخل نفس السلك بين رتب السلك الإداري المشترك "كاتب تصرف، متصرف مساعد، متصرف" ورتب خاصة بالأسلاك الدبلوماسية "مفوض، مفوض أول، مفوض عام"،لذا إتّجه إعتماد معيار موحد لتسمية الرتب داخل السلك الفرعي لأعوان التصرف والإدارة الرئاسية.

12. يتّضح بالرجوع إلى أحكـــام الفصول 15 و 17 و 19 و 36 و 38 و 40 من مشروع الأمر الحكومي المعروض والمتعلّقة بمشمولات الأعوان التابعين لمختلف رتب السلك الفرعي لأعوان التصرف والإدارة الرئاسية والسلك الفرعي لأعوان تشريفات الدولة وجود تطابق في ما بينها، وهو ما يتعارض مع مبدأ التدرج الهرمي للرتب الذي يفترض أنّ تضطلع كل رتبة بمشمولات حصرية تميزها عن الرتبة الأدنى

منها ،وعليه يتّجه مراجعة الفصول المذكورة أعلاه في إتّجاه إفراد كل رتبة بمشمولات خصوصية تميزها عن بقية الرتب.

13. يتّجه تعويض عبارة "حسب الأساليب التالي" الواردة بخاتمة الفقرة الأولى من الفصل 16 من المشروع المعروض بما صوابه " حسب الأساليب التالية".

14. أحالت الفصول المتعلقّة بالسلك الفرعي لأعوان تشريفات الدولة (الفصول من 34 إلى 43) والسلك الفرعي لأعوان الإحاطة الفنية (الفصول 44 إلى 65) فيما يتعلّق بمسألة التسمية إلى الفصول 16 و 18 و22 وبخصوص الإنتداب إلى الفصول 20 و23 وبالنسبة للترقية إلى الفصول 26 و30 و 33 من مشروع الأمر الحكومي الماثل، وبتفحّص الفصول سالفة الإشارة يتبين أنّها تتعلّق بمختلف رتب السلك الفرعي لأعوان التصرف والإدارة الرئاسية، لذا فإنّه وطالما كانت شروط وإجراءات التسمية والإنتداب والترقية مشتركة بين مختلف الأسلاك الفرعية المذكورة آنفا، فإنّه يتّجه تخصيص أحكام خاصة بها بالعنوان الأوّل المتعلّق بالأحكام المشتركة.

15. يتّجه حذف عبارة "والناجحين طبقا للنظام الأساسي للمدرسة المعنية" ، أينما وجدت بمشروع الأمر الحكومي وتعويضها بعبارة "عن طريق التسمية المباشرة من بين خريّجي مدرسة تكوين مصادق عليها " وذلك ضمانا للتناسق مع أحكام الفصل 18 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، المتضمنّ التنصيص على أنّه ينتدب خريجو المدارس المصادق عليها عن طريق التسمية المباشرة وتضبط الأنظمة الأساسية بكل سلك كيفية تطبيق هذه الأحكام.

16. يتّجه تعويض عبارة "مراسم الدولة" المذكورة بالعنوان الثالث المتعلّق بضبط أحكام خاصة بالسلك الفرعي لأعوان تشريفات الدولة وكذلك أينما وجدت بمشروع الأمر الحكومي الماثل بما صوابه "مراسم رئاسة الجمهورية" بإعتبار أنّ مراسم الدولة ليست اختصاصا مطلقا لرئاسة الجمهورية بل تتدخل فيها أجهزة الدولة على غرار وزارة الخارجية أو وزارة الدفاع وكذلك رئاسة الحكومة وغيرها من الهياكل الأخرى.

17. يتّجه إصلاح الخطأ المتسرب إلى طالع الفصل 38 من مشروع الأمر الحكومي بتعويض عبارة "المشرفون الأوّل لرئاسة الجمهورية" بما صوابه "مفوضو تشريفات رئاسة الجمهورية ".

18. يتّجه تعويض عبارة "شهادة الإجازة في العلوم القانونية" الواردة الفصل 43 من مشروع النظام الأساسي الخاص المعروض بما صوابه " الشهادة الوطنية للإجازة في العلوم القانونية" أخذا بعين الاعتبار لمقتضيات الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنيّة للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصّصات في نظام "أمد" الذي يتّجه، في نفس السّياق، إدراجه ضمن قائمة إطّلاعات مشروع النظام الأساسي الخاص المعروض كإضافة عبارة "الإجازة الوطنية في الحقوق"..

19. يتّجه إعادة صياغة الفقرة الثانية من الفصل 43 بإضافة عبارة "بعد أخذ رأي وزير الخارجية" أوعبارة "بالتنسيق مع وزارة الخارجية" بإعتبارها سلطة إشراف على المعهد الدبلوماسي للتكوين والدراسات المحدث بمقتضى القانون عدد 42 لسنة 1997 المؤرّخ في 16 جوان 1997 .

20. يتّجه تعويض عبارة "أو شهادة معادلة طبقا لنفس الإجراءات " بما صوابه " أو شهادة معترف بمعادلتها طبقا لنفس الإجراءات" ، كتعويض عبارة "أو شهادة منظرة" بما صوابه " أو شهادة تكوينية منظرة" أينما وجدت بمشروع الأمر الحكومي.

21. يتّجه تعويض كلمة " 4 سنوات" الواردة بالفصل 68 فقرة أولى من مشروع الأمر الحكومي المعروض بما صوابه " أربع (4) سنوات".

22. يتّجه تعويض كلمة " 5 سنوات" الواردة بالفصل 69-2 من مشروع الأمر الحكومي المعروض بما صوابه " خمس (5) سنوات".

23. يتّجه تعويض كلمة " 8 سنوات" الواردة بالفصل 78 من مشروع الأمر الحكومي المعروض بما صوابه " ثمان (8) سنوات".

24. تعدّ الرتب المنصوص عليها بالفصول 71 و72 و73 محدثة بموجب مشروع الأمر الحكومي المعروض، و عليه فإنّ ما تضمنه الفصلان78 و 79 من أحكام تتعلق بإعتماد أسلوب الترقية الإستثنائية أو الترقية لتلك الرتب يتعارض ومفهوم الترقية الذي يفترض الوجود المسبق للرتبة المزمع الإرتقاء إليها من بين رتب السلك المعني. لذا فإنّه يتجه تعويض أسلوب الترقية الإستثنائية أو الترقية بما صوابه الإدماج بالرتب خاصة وأنّ الإدماج كآلية الغرض منها تأمين الإنتقال من رتب سلك قديم سينقرض إلى رتب سلك جديد سيحدث لأول مرة وهي صورة الحال.

25. يتّجه تعويض عبارة "ابتداء من تاريخ صدور هذا الأمر الحكومي " الواردة بالفصل 80 وأينما وردت بالمشروع الماثل بما صوابه "تاريخ دخول هذا الأمر الحكومي حيز النفاذ" وذلك عملا القانون عدد 64 لسنة 1993 المؤرّخ في 5 جويلية 1993 المتعلّق بنشر النصوص بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، والتي اقتضت وجود فاصل زمني بين تاريخ صدور النصوص التشريعية والترتيبية وتاريخ نفاذها وأن تنطلق الصبغة الإلزامية لهذه النصوص وما يترتب عنها من تاريخ نفاذها ولست من تاريخ صدورها.

26. يتّجه حذف عبارة "الوزيرة مديرة الديوان الرئاسي" الواردة بالفصل المتعلق بالصيغة التنفيذية وتعويضها بما صوابه "الوزير مدير الديوان الرئاسي" أخذا بعين الإعتبار لتغيير الحاصل في مستوى هذه الخطّة.

27. ورد ملف الإستشارة منقوصا من ترجمة مشروع الأمر الحكومي المعروض مما حال دون إطّلاع المحكمة عليها.

وصدر هذا الرأي في 06 جانفي 2020

الرئيس الأوّل للمحكمة الإدارية

الإمضاء: عبد السلام المهدي شريط