الإستشارة الخاصة عدد 2019/877

رأي
المحكمـــة الإدارية
حول

الموضوع: استشارة خاصة حولكيفية تطبيق أحكام الفصل 59 جديد من الأمر عدد 1077 لسنة 1991 المؤرّخ في 22 جويلية 1991 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان السلك الدبلوماسي بوزارة الشؤون الخارجية.

إنّ المحكمة الإدارية،

بناء على المكتوب الصادر عن وزير الشؤون الخارجية تحت عـــدد 0634 بتـــاريخ 25 جوان 2019 والمسجّل بكتابة المحكمة الإدارية في 26 جوان 2019 والمتضمّن عرض الاستشـــارة الخاصة المذكورة أعلاه،

وعملا بالفصل الرابع من القانون عدد40 لسنة 1972 المؤرخ في أول جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية المنقّح والمتمم بالقانون الأساسي عدد 67 لسنة 1983 المؤرخ في 21جويلية 1983 وبالقانون الأساسي عدد 39 لسنة 1996 المؤرخ في 3 جوان 1996 وبالقانون الأساسي عدد 79 لسنة 2001 المؤرخ في 24جويلية2001 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 2008وبالقانون الأساسي عدد 63 لسنة 2009 المؤرخ في 12أوت2009 والقانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3جانفي2011،

وبعد الإطلاع على نصّ الإستشارة الخاصة،

تبـــدي الرأي الآتي نصـــه:

تتعلّق الاستشارة الماثلة بكيفيّة تطبيق أحكام الفصل 59 جديد من الأمر عدد 1077 لسنة 1991 المؤرّخ في 22 جويلية1991 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان السلك الدبلوماسي بوزارة الشؤون الخارجية المنقّح بالأمر عدد 110 لسنة 2005 المؤرّخ في 25 جانفي 2005 والذي ينصّ على أنّه "يتمتّع أعوان وزارة الشؤون الخارجية الذين شغلوا خططا وظيفية بالإدارة المركزية قبل تسميتهم صلب بعثات بالخارج عند رجوعهم إلى الإدارة المركزية بامتيازات الخطط الوظيفية التي كانوا يشغلونها على أن تتمّ تسميتهم في خطط وظيفية أخرى تتماشى ومؤهلاتهم عند حدوث الشغورات اللازمة".

وقد أفادت الجهة المستشيرة أنّ هذا الفصل أثار صعوبات تطبيقية مفادها تباين الآراء بين مصالح وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة والسياسات العمومية والتي اعتبرت أنّ الفصل 59جديد المشار إليه أعلاه لا ينطبق على الأعوان الملحقين لدى وزارة الشؤون الخارجية والذين تمّ تكليفهم بخطط وظيفية بالإدارة المركزية قبل التعيين بالخارج ولا يمكنهم بالتالي عند رجوعهم إلى الإدارة المركزية التمتّع بامتيازات الخطط الوظيفية التي كانوا يشغلونها. في حين اعتبرت مصالح الوزارة أنّ المقصود بأعوان وزارة الشؤون الخارجية جميع الأعوان المباشرين بالوزارة على اختلاف وضعياتهم الإدارية وانتماءاتهم لأسلاك مختلفة، وأنّه تنطبق على هؤلاء الأعوان جميع النصوص القانونية السارية على أعوان الوزارة بما في ذلك الأمر عدد 917 لسنة 2013 المؤرّخ في 5 فيفري 2013 المتعلّق بتحمّل الدولة نفقات تعليم أبناء أعوان وزارة الشؤون الخارجية المباشرين بالإدارة المركزية بتونس وخاصة الفصل 5 منه.

وانطلاقا من المعطيات المضمّنة بنصّ الاستشارة والمبيّنة أعلاه، يتّجه حصر الإشكالية القانونية المثارة أساسا في تحديد مجال انطباق الفصل 59 جديد سالف الذكر وما إذا كانت أحكامه تسري حصرا على الأعوان المنتمين أصالة إلى السلك الدبلوماسي بوزارة الشؤون الخارجية أم أنّها تنسحب أيضا على الأعوان الملحقين لدى الوزارة، وترتيبا عليه، يتّجه توضيح ما إذا كانت مقتضيات الأمر عدد 917 لسنة 2013 الآنف ذكره تسري على أعوان السلك الدبلوماسي بوزارة الشؤون الخارجية دون غيرهم أم أنّها تنطبق آليا على جميع الأعوان المباشرين بالوزارة بصرف النظر عن وضعياتهم الإدارية وعن الأسلاك المنتمين إليها.

وللإجابة عن الإشكالية القانونية المثارة، يتّجه بداية التذكير بأحكام الفصل 2 من الأمر عدد 1077 لسنة 1991 المشار إليه أعلاه الذي نصّ على أنّه "يخضع أعوان السلك الديبلوماسي إلى القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983 المشار إليه أعلاه وذلك فيما لم تخالفه أحكام هذا الأمر"، وهو ما يعني أنّ تأويل أحكام النظام الأساسي الخاص المذكور يقتضي الرجوع إلى المفاهيم والمبادئ العامة التي أقرّها النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كتلك المتعلقة بمفهوم الإلحاق والآثار القانونية المترتّبة عنه.

وللوقوف على المقصود من عبارة " أعوان وزارة الشؤون الخارجية" الواردة بالفصل 59 جديد المومإ إليه، يتّجه استقراءها على النحو الوارد بالفصل 532 من مجلّة الالتزامات والعقود من أنّ "نصّ القانون لا يحتمل إلاّ المعنى الذي تقتضيه عبارته بحسب وضع اللغة وعرف الاستعمال ومراد واضع النصّ"، وعلى ضوء القواعد الأساسية لتأويل النصوص القانونية المستقّر عليها فقها وقضاء والتي تقضي بعدم جواز تأويل النصّ الواضح والصريح أو الخروج عن أحكامه بالتوسّع أو التضييق ضرورة أنّها تلزم جميع الأطراف.

وإعمالا لهذه القواعد، فإنّ التأويل القانوني السليم لعبارة "أعوان وزارة الشؤون الخارجية" على معنى أحكام الفصل 59 جديد من النظام الأساسي الخاص بأعوان السلك الدبلوماسي بوزارة الشؤون الخارجية تنسحب حصرا على أعوان هذا السلك أي الأعوان المنتمين أصالة إلى إحدى الرتب التي يشتمل عليها السلك المعنيّ والمنصوص عليها بالفصل 23 من الأمر عدد 1077 لسنة 1991 والمتمثّلة في وزير مفوض خارج الرتبة، وزير مفوض، مستشار الشؤون الخارجية، كاتب الشؤون الخارجية ولا تنسحب تبعا لذلك أحكام الفصل المذكور على غير أعوان هذا السلك بما في ذلك الأعوان الملحقين لدى الوزارة. سيّما وأنّ النظام الأساسي الخاص سالف الذكر ميّز صراحة بين أعوان وزارة الشؤون الخارجية وغير أعوان وزارة الشؤون الخارجية وذلك صلب الفصلين 52 و57 بما يؤكّد إرادة واضع النصّ المتّجهة نحو حصر العبارة المذكورة على الأعوان المنتمين إلى أحد رتب السلك دون غيرهم.

ومردّ ذلك أنّ الأحكام المضمّنة بالنظام الأساسي الخاص بسلك معيّن وما تنطوي عليه من حقوق وامتيازات يقتصر مجال انطباقها على أعوان هذا السلك باعتبارها الفئة القانونية المعنيّة

بأحكامه ولا يمكن سحب مقتضيات ذلك النظام على غير تلك الفئة إلاّ بموجب أحكام قانونية صريحة في هذا الخصوص.

وعلاوة على ما سبق، فإنّ الوضعية الإدارية للعون الملحق والذي يبقى "خاضعا للنظام الأساسي الخاص بالسلك الأصلي الذي ينتمي إليه"كيفما نصّ على ذلك الفصل 63 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، لا تخوّل له التمتّع الآلي بالحقوق والامتيازات المسندة إلى أعوان الإدارة التي ألحق لديها باعتبار أنّ إسناد تلك الحقوق والامتيازات لأعوان تلك الإدارة تمّ بموجب نصوص خاصة (النظام الأساسي الخاص في وضعية الحال) ولا يمكن توسيع مجال انطباق تلك النصوص الخاصة بسحبها على غير الفئة القانونية المعنيّة مباشرة بأحكامها ما لم تورد أحكام صريحة تقضي بذلك. وعليه لا يمكن للأعوان الملحقين بوزارة الشؤون الخارجية التمتّع بأحكام الفصل 59 المشار إليه والتي تبقى حصرا مكفولة لأعوان وزارة الشؤون الخارجية من المصنفين بإحدى الرتب المنصوص عليها بالنظام الأساسي الخاص بهم.

وبخصوص تطبيق أحكام الأمر عدد 917 لسنة 2013 المؤرّخ في 5 فيفري 2013 المتعلّق بتحمّل الدولة نفقات تعليم أبناء أعوان وزارة الشؤون الخارجية المباشرين بالإدارة المركزية بتونس، فقد نصّ الفصل الأول منه على أن أحكامه تخصّ "أعوان وزارة الشؤون الخارجية المباشرين بالإدارة المركزية بعد تعيينهم ومباشرتهم للعمل بالخارج". وهي عبارة يغدو المقصود منها في هدي ما سبق بيانه، أعوان السلك الدبلوماسي للوزارة دون غيرهم من الأعوان الذين هم في وضعية إلحاق لدى الوزارة. وهو تأويل يتدعّم بالرجوع إلى شروط التمتّع بهذا الإجراء المنصوص عليها بالفصل 2 من نفس الأمر، إذ نصت النقطة الثالثة منه على أنّه "تنطبق أحكام الفصل الأوّل شريطة (...) أن يكون الأعوان المشار إليهم بالفصل الأوّل مدعوين بصفة دورية للعمل بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية التونسية بالخارج طبقا للقوانين الجاري بها العمل"، وهو ما يستشفّ منه ضرورة أن يكون العون منتميا أصالة إلى أعوان السلك الدبلوماسي ذلك أنّ حالة الإلحاق ظرفية باعتباره "أساسا قابل للإلغاء" كيفما نصّ على ذلك الفصل 61 من قانون الوظيفة العمومية.

ويخلص ممّا سبق بيانه، أنّه لا يستساغ قانونا سحب الإجراء المتعلّق بتحمّل الدولة نفقات تعليم أبناء بتونس على الأعوان الملحقين بوزارة الشؤون الخارجية بصفة ضمنية من خلال اعتماد تأويل واسع لعبارة "أعوان وزارة الشؤون الخارجية" الواردة بالفصل 59 (جديد) من الأمر عدد

1077 لسنة 1991 وبالفصل الأوّل من الأمر عدد 917 لسنة 2013 وإنّما يغدو ذلك مستساغا بالاستناد إلى مقتضيات الفصل 5 من الأمر عدد 917 لسنة 2013 السالف ذكره ضرورة أنّه اقتضى صراحة أن "تنسحب أحكام الفصلين الأوّل والثاني من هذا الأمر على أعوان الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية الذين يعملون بسفارات وقنصليات الجمهورية التونسية وكذلك بممثليات المنشآت والمؤسسات العمومية بالخارج"، وهي أحكام صريحة تقضي بتوسيع مجال المنتفعين بالإجراء المذكور بأن أسندها، بالإضافة إلى أعوان سلك أعوان وزارة الشؤون الخارجية، إلى أعوان الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية الذين يعملون بسفارات وقنصليات الجمهورية التونسية وبممثليات المنشآت والمؤسسات العمومية بالخارج والمنتمين بالضرورة إلى أسلاك أخرى.

وعليه، فإنّه سحب الإجراء المتعلّق بتحمّل الدولة نفقات تعليم أبناء بتونس على الأعوان الملحقين بوزارة الشؤون الخارجية يغدو سليما ويجد أساسه القانوني في الفصل 5 من الأمر عدد 917 لسنة 2013 السالف ذكره. ويستوجب أن يتوفّر في العون المعنيّ صفة العون العمومي على معنى أحكام القانون عدد 112 لسنة 1983 من جهة، وأن يعمل هذا العون بسفارات وقنصليات الجمهورية التونسية وكذلك بممثليات المنشآت والمؤسسات العمومية بالخارج والمحدثة بمقتضى الأمر عدد 692 لسنة 1993 المؤرّخ في 5 أفريل 1993 المتعلّق بإحداث ممثليات دبلوماسية وقنصليات بالخارج كيفما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وآخرها الأمر الحكومي عدد 543 لسنة 2019 المؤرّخ في 27 جوان 2019.

وتجدر الإشارة في الختام، إلى أنّ الفصل 46 من الأمر عدد 1077 لسنة 1991 نصّ على أنّه "تنطبق الأحكام المنظّمة للخطط الوظيفية بالإدارة المركزية على الخطط الوظيفية المسندة لأعوان السلك الدبلوماسي ما عدا ما يخالف منها الأحكام الخاصة المنصوص عليها بهذا الأمر". كما نصّت الفقرة الثانية من الفصل 59 (جديد) من نفس الأمر على أنّه "وفي كل الحالات فإنه يمكن أن يحرموا من هذه الامتيازات وفقا لأحكام الفصلين 5 و6 من الأمر عدد 188 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 المشار إليه أعلاه" أي وفقا للأمر عدد 1245 لسنة 2006 المؤرّخ في 24 أفريل2006 المتعلّق بضبط نظام إسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها باعتباره النصّ النافذ في هذا المجال. وهو ما يفهم منه أنّ النظام القانوني للانتفاع بالامتيازات المخولّة لأعوان وزارة الشؤون الخارجية بما في ذلك الإجراء المنصوص عليه بالأمر عدد 917 لسنة 2013

الآنف ذكره من حيث إسنادها والإعفاء منها يستوجب بالضرورة الرجوع إلى أحكام هذا النصّ في حدود ما لا يتعارض مع النصوص الخاصة المنظّمة للسلك المعنيّ.

وصدر هذا الرأي في

الرئيس الأول للمحكمة الإدارية