



حكم ابتدائي باسم الشعب التونسي

25 فيفري 2020

أصدرت الدائرة الابتدائية الخامسة عشرة بالمحكمة الإدارية الحكم التالي بين:

المدّعين: حـ بن سـ ومن معها بصفتهم موظفون بمحكمة الإستئناف بسوسة، مقرّهم بمحكمة الإستئناف بسوسة،

من جهة،

والمدّعى عليه: رئيس الحكومة، مقرّه بمكاتبه الكائنة بقصر الحكومة بالقصبة، تونس،

من جهة أخرى.

بعد الإطلاع على عريضة الدّعوى المقدّمة من المدّعية حـ بن سـ ومن معها بصفتهم موظفين بمحكمة الإستئناف بسوسة بتاريخ 2 سبتمبر 2015 والمرسمة بكتابة المحكمة تحت عدد 145059، طعنا بالإلغاء في المنشور الصادر عن الوزارة الأولى تحت عدد 19 بتاريخ 16 جوان 2010 المتعلّق بالتصرّف في عطل الإستراحة السنوية، والذي شابهته عديد الإخلالات، الأمر الذي جعله متعارضاً مع قانون الوظيفة العمومية من ذلك إحتساب عطلة الراحة الأسبوعية وأيام العطل الدينية أو الوطنية أو العالمية التي تلي مباشرة آخر يوم من عطلة الإستراحة ضمن مدّة العطلة السنوية في مخالفة لمقتضيات الفصولين 26 و 37 من القانون آنف الذكر كما يتعارض مع أحكام الإتفاقية عدد 52 لمنظمة العمل الدولية المصادق عليها بموجب الأمر العلي المؤرّخ في 25 أفريل 1957 فيما قضت به من عدم إحتساب أيام العطل ضمن فترة العطلة السنوية للإستراحة، هذا وقد إعتد المنشور المطعون فيه تأويلاً خاطئاً لمفهوم العمل الفعلي واعتبر أنّ الفترات التي لا تشمل عملاً فعلياً لا يمكن إحتسابها ضمن فترة الراحة السنوية في مخالفة لمقتضيات الفصول 35 وما بعده من القانون المتعلق بالوظيفة العمومية المتعلقين بالعطل وبالتكوين المستمر وبعطل بعث مؤسسة والتي تعتبر فترات مباشرة للعمل

على معنى أحكام الفصل 60 من قانون الوظيفة العمومية وبذلك يكون المنشور المطعون فيه قد أضر بحقوق الموظف وخالف مبدأ المساواة.

وبعد الإطلاع على تقرير رئيس الحكومة في الردّ على عريضة الدعوى الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 17 ماي 2016 والذي طلب بمقتضاه إدخال وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد في النزاع المائل بوصفها طرفا فيه لأنّ صياغة النصوص المتعلقة بالعتل تتم على مستوى المصالح الإدارية والوظيفة العمومية الملحقة حديثا بالوزارة المذكورة بمقتضى الأمر عدد 271 لسنة 2016 بتاريخ 2 مارس 2016 ، أمّا من جهة الشكل فقد دفع بعدم قابلية المنشور للطعن بدعوى تجاوز السلطة على النحو الذي استقر عليه فقه قضاء هذه المحكمة خاصّة وأنّ المنشور المطعون فيه يندرج في إطار تفسير القواعد المتعلقة بالتصرّف في عطل الإستراحة السنوية ممّا يسحب عنه طابع القرار الإداري كما أنّ الطعن المائل ورد خارج الآجال القانونية المنصوص عليها صلب الفصل 37 من القانون المتعلّق بالمحكمة الإدارية لقيام المدّعين بالدعوى بعد مرور 5 سنوات من صدور المنشور، ومن جهة الأصل وبصفة إحتياطية فقد طلب القضاء برفض الدعوى بمقولة أنّ المنشور يتنزّل في إطار توحيد قواعد التصرّف في العطل السنوية بين جميع الهياكل الإدارية العمومية تطبيقا لمقتضيات الفصل 37 من القانون المتعلق بالوظيفة العمومية والذي ضبط مدّة العطلة السنوية وكيفية إحتسابها خاصّة في ظلّ ملاحظة عدم المساواة بين الموظفين الذين يختارون تجزئة العطلة وبذلك تتجاوز المدّة المقرّرة بالفصل آنف الذكر، وبين الذين يتمتعون بالشهر كاملا، أمّا بخصوص تأويل مفهوم العمل الفعلي والذي يعتمد لاستحقاق عطلة الإستراحة السنوية والذي يختلف في مفهومه عن حالة المباشرة التي عرّفها الفصل 60 من قانون الوظيفة العمومية على أنّها حالة الموظّف الذي هو مرسّم برتبة بصفة قانونية ويباشر فعلا وظائف إحدى الخطط المقابلة لرتبته وهي تعني الوضعية القانونية التي تمكّن العون من جميع الحقوق المخوّلة له أي أنّها تتوافق مع مفهوم العمل المنجز وبذلك تكون أحكام المنشور في محلّها فيما قضت به من عدم إحتساب الفترات التي لا يتم خلالها القيام بصفة فعلية على غرار عطل المرض العادي وطويل الأمد والولادة والأمومة والتكوين المستمر والعطلة لبعث مؤسسة وكذلك فترات الغياب من رصيد الراحة السنوية أي رصيد العمل فترات العمل الفعلي، وبذلك يكون العون العمومي في حالة مباشرة ويتمتع بجميع حقوقه المالية والإدارية ما عدا ما يتعلّق بتحديد رصيد فترات العمل الفعلي الذي على أساسه تسند عطلة الراحة السنوية واعتبر أنّ كل تأويل مخالف سيؤدي إلى خرق أحكام الفصل 25 من قانون الوظيفة العمومية المتعلّق بمدّة العمل السنوي.

وبعد الإطلاع على تقرير المدّعين الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 3 ماي 2017 والذي اعتبروا بمقتضاه أنّ المنشور يقبل الطعن بالإلغاء لانطوائه على شروط جديدة محلّلة بالنصوص التشريعية، أمّا بالنسبة

لآجال الطعن في المنشور فقد طلب المدّعون إستبعاد الآجال المقرّرة بالفصل 37 من القانون المتعلّق بالمحكمة الإدارية ضرورة أنّ المنشور على حالته هو من قبيل الأعمال الترتيبية التي تقبل الإلغاء لعيب في الإختصاص، أمّا من ناحية الأصل وخلافا لما تدّعيه الجهة المدّعي عليها فإنّ أحكام المنشور لا تكزّس المساواة بين الأعوان العموميين الذين يختارون التمتع بالعطلة السنوية بصفة مسترسلة وبين الذين يختارون تجزئتها وربط بعض المدّة بالإجازة الأسبوعية ذلك أنّه تطبيقا لمقتضيات الفصل 2 من الإتفاقية عدد 52 لمنظمة العمل الدولية فإنّ أيام الأعياد الرسمية لا تدرج في فترة الراحة السنوية كما اعتبر الفصل 37 من قانون الوظيفة العمومية أنّ الراحة السنوية المقصودة هي تلك التي لا يتمّ احتساب أيام الأعياد الرسمية ضمنها، أمّا بخصوص التأويل الذي قدّمته الجهة المدّعي عليها للمباشرة والفرق بينها وبين العمل الفعلي الذي وحده يكوّن الرصيد الذي على أساسه سيتمّ احتساب مدّة الراحة السنوية فقد جانبت مرّة أخرى الصواب وخالفت مقتضيات الفصلين 35 و 37 من القانون المتعلّق بالوظيفة العمومية.

وبعد الإطلاع على تقرير رئيس الحكومة الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 6 جوان 2018 والذي تمسّك فيه بدفعه المتعلّق برفض الدعوى من ناحية الشكل لرفعها خارج الآجال القانونية مضيفا كذلك مخالفتها لأحكام الفصل 36 من القانون المتعلّق بالمحكمة الإدارية معتبرا بأنّ تقديم ورقة الحضور الإدارية لا يكفي للإستدلال على صفة القائمين بالدعوى، أمّا من جهة الأصل فقد اعتبر بأنّ أحكام الإتفاقية عدد 52 لمنظمة العمل الدولية في فصلها الثاني لا تنطبق على النزاع الراهن كونها أدخلت صراحة إستثناء بالنسبة للأشخاص المستخدمين في الإدارات العامة الذين يمكن احتساب العطلات الرسمية والقانونية ضمن رصيدهم المكوّن للعطلة السنوية مضيفا بأنّ المنشور عدد 19 جاء للتذكير بما جاء بقانون الوظيفة العمومية وخاصة بالفصل 37 منه من أنّ الراحة السنوية هي شهر واحد أي ثلاثون يوما يتمّ احتسابها على أساس الفصل 141 من مجلّة الإلتزامات والعقود وأنّ التطبيق السليم يقتضي مطالبة الإدارات العمومية باحتساب يوم الراحة الأسبوعية وأيام الأعياد الوطنية والدينية والعالمية التي تلي مباشرة آخر يوم من عطلة الإستراحة الممنوحة ضمن مدّة العطلة السنوية وذلك بصرف النظر عن طريقة التمتع بها كما دفع برفض التأويل الذي ذهبت إليه الجهة المدّعية من إعتبار رصيد العطلة السنوية مرتبط بالمباشرة مؤكّدا على أنّ المباشرة في هذا السياق هي فترة العمل المنجز طيلة سنة إدارية كاملة وذلك على معنى الفصل 37 من قانون الوظيفة العمومية الذي عرّف العمل الفعلي الذي يكوّن رصيد العون من فترات العمل الفعلية والمنجزة وفي هذا الإطار يتنزّل المنشور عدد 19 الذي كزّس مبدأ المساواة بين جميع الموظّفين في كيفية احتساب عطل الإستراحة السنوية بحيث يكون الأساس هو العمل الفعلي.

وبعد الإطلاع على تقرير المدّعين الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 11 ديسمبر 2018 متمسكين بمقتضاه بإلغاء المنشور المطعون فيه، مطالبين بالإلتفات عن الدفع المتعلّق بصفة المدّعين وتقديمهم بالدعوى عن طريق الإمضاء على ورقة الحضور، متمسكين بتطبيق أحكام الإتفاقية الدولية عدد 52 على النزاع الراهن طالما تمّ التصديق عليها بمقتضى الأمر العلي المؤرّخ في 25 أبريل 1957 رافضين التأويل الذي ذهبت إليه الجهة المدّعى عليها من إعتبار أنّه في حالة تجزئة العطلة السنوية وتزامنها مع يوم عطلة رسمية أو قانونية فإنّ مدّتها ستتجاوز الشهر المنصوص عليه بالفصل 37 من قانون الوظيفة العمومية مؤكدين أنّ الشهر هو مدّة الراحة السنوية التي لا تدمج فيها بقية الأعياد الأخرى متمسكين بقراءتهم لأحكام الفصول 35 و 37 و 40 و 60 من قانون الوظيفة العمومية التي لا تحتسب عطل المرض والولادة والأمومة والتكوين المستمر والعطل الإستثنائية في حساب مدّة العطلة السنوية معتبرين بأنّ المقصود بالمباشرة هو العمل الفعلي وأنّه لافرق بينهما طالما لم يقع التمييز بمقتضى فصل قانوني واضح.

وبعد الإطلاع على تقرير رئيس الحكومة الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 29 أبريل 2019 والذي تمسك بمقتضاه بطلباته السابقة.

وبعد الاطلاع على بقية الأوراق المطروفة بالملف وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضية.

وبعد الإطلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في أوّل جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإدارية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011.

وبعد الاطلاع على القانون عدد 112 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العموميّة ذات الصبغة الإدارية وعلى جميع النصوص التي تمته أو نقحته وآخرها المرسوم عدد 89 لسنة 2011 مؤرّخ في 23 سبتمبر 2011.

وبعد الإطلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونية لجلسة المرافعة المعينة ليوم 17 ديسمبر 2019، والتي تمّ فيها الإستماع إلى المستشار السيد م. ع. نيابة عن زميلته المقرّرة السيّدّة إن. ع. في تلاوة ملخص من تقريرها الكتابي، وبها حضرت م. بن. ه. أ. ونيابة عن زملائها وتمسكت بتقاريرها الكتابية، ولم يحضر من يمثل رئاسة الحكومة وبلغه الإستدعاء.

وإثر ذلك حجزت القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم بجلّسة يوم 21 جانفي 2020.

وبها وبعد المفاوضة القانونية صرح بما يلي:

من جهة قبول الدعوى

حيث دفعت الجهة المدّعى عليها بعدم قابلية المنشور للطعن بدعوى تجاوز السلطة كما استقر عليه فقه قضاء هذه المحكمة خاصّة وأنّ المنشور المطعون فيه يندرج في إطار تفسير القواعد المتعلقة بالتصرّف في عطل الإستراحة السنوية ممّا يسحب عنه طابع القرار الإداري.

وحيث أنّ طبيعته القانونية الأصلية للمنشور كوثيقة إدارية داخلية تتميز بصبغتها التفسيرية، تحول مبدئياً دون الطعن فيه إلغائياً وتفضي لزاماً إلى عدم قبول الدعوى بشأنه على معنى أحكام الفصل الثالث من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية، ما لم يتضمّن تنصيصات تتجاوز وظيفته التوضيحية وتؤثر في المراكز القانونية للمخاطبين به.

وحيث يتبيّن بالرجوع إلى المنشور عدد 19 الصّادر عن رئيس الحكومة بتاريخ 16 جوان 2010 والمتعلق بمزيد إحكام تطبيق القواعد الخاصة بالتصرّف في عطل الإستراحة السنوية أنّه طالب "الإدارات باحتساب يوم الراحة الأسبوعية وأيام الأعياد الوطنية والدينية والعامية التي تلي مباشرة آخر يوم من عطلة الإستراحة السنوية وذلك بصرف النظر عن طريقة التمتع بالعطلة (بصفة مسترسلة أو غير مسترسلة)".

وحيث إقتضى الفصل 37 من القانون المتعلّق بالوظيفة العمومية أنّه لكل موظّف مباشر لعمله الحقّ في "عطلة سنوية للاستراحة مدّتها شهر واحد خالص الأجر عن كلّ سنة عمل منجز من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر".

وحيث ولئن حدّد المشرع مدّة الاستراحة السنوية وأقرّ للموظف حقّ الحصول على أجره كاملاً بعنوانها فإنّه لم يوضّح في المقابل علاقتها ببقية العطل، على أنّه يمكن استخلاص المعيار الذي ضبط على أساسه الرّصيد الزمني للتمتع بالراحة السنوية، وهو سنة عمل منجز، ويغدو بذلك الإشكال المطروح في الدّعوى الماثلة متعلّقاً بتحديد ما إذا كانت بقية العطل الرسمية للموظف تدخل في احتساب مدّة الراحة السنوية.

وحيث تسند بقية العطل للمتفعين بها بصورة آلية ودون حاجة للمطالبة بها وهي من الحقوق الأساسية للموظف وقد ورد بالفصل 26 من قانون الوظيفة العمومية أنّ أيام الأعياد التي تحوّل للموظفين يقع ضبطها بمقتضى أمر وقد صدر تطبيقاً لذلك الأمر عدد 1085 لسنة 1995 المتعلق بضبط أيام الأعياد التي تخول عطلة

لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تمّ تنقيحه بمقتضى الأمر عدد 317 لسنة 2011 مؤرخ في 26 مارس 2011 ، كما نصّ الفصل 37 آنف الذكر بأنّ لكلّ موظف مباشر لعمله الحق في عطلة راحة أسبوعية مدّتها يوم واحد.

وحيث عرّف الفصل 60 من قانون الوظيفة العمومية حالة المباشرة بكونها "حالة الموظف الذي هو مرّسم برتبة بصفة قانونية ويياشر فعلا وظائف إحدى الخطط المقابلة لرتبته. ويعتبر في حالة مباشرة الموظف المتمتع بعطلة ممنوحة مع استحقاق كامل الأجر ونصفه مهما كان نوعها."

وحيث يستخلص من الفصلين آنفي الذكر أنّ المباشرة الفعلية للعمل تقترن بالحصول على أجر ويكون التّخصيص الوارد بالفصل 60 من قانون الوظيفة العمومية يفيد إنصراف إرادة المشرع إلى إقرار حقّ الموظف في استحقاق الأجر مقابل العطل الممنوحة بصفة قانونية، الأمر الذي يستشف من خلاله أنّ العطلة التي يحصل بعنوانها العون العمومي على كامل الأجر أو نصفه تعد خدمة فعلية وبالتالي تحسب ضمن سنة العمل المنجز الذي اعتمده الفصل 37 لاحتساب الاستراحة السنوية ، باعتبار أنّ التمتع بتلك العطل لا يتجافى مع مفهوم العمل المنجز، في حين أنّ العطل بدون أجر لا تعتبر خدمة فعلية وبذلك تقصي من مجال الاحتساب على نحو ما كرّسه صراحة الفصل 50 إذ اقتضى أنّه يمكن أن تمنح للموظف عطل بدون أجر لا تتجاوز مدّتها ثلاثة أشهر خلال السنة ولا تعتبر هذه العطل خدمة فعلية.

وحيث طالما تبين من النصوص القانونية المتّعلقة بنظام العطل أنّ العطل القانونية والرسمية لا تندرج ضمن قاعدة احتساب الاستراحة السنوية باعتبارها تتعلّق أساسا بحالة المباشرة ولها نظام ترتبي خاص بها، فإنّ المنشور المطعون فيه يكون على ضوء ما تضمنه من إحتساب العطل المذكورة ضمن الرصيد الزماني لاحتساب الاستراحة السنوية قد تعدّى دوره التفسيري ليرسي قواعد جديدة مخالفة لما كرّسته النصوص الترتيبية والتشريعية المنطبقة في هذا الإطار واكتسى بذلك صبغة ترتيبية تضي عليه صبغة المقرّر الإداري القابل للطعن بالإلغاء، واتجه على هذا الأساس رفض الدفع المائل.

من جهة الشكل:

حيث دفع رئيس الحكومة برفض الدّعوى شكلا بمقولة أنّ القيام بها بتاريخ 2 سبتمبر 2015 يعدّ خارج الآجال القانونيّة المنصوص عليها ضمن الفصل 37 من القانون المتّعلق بالمحكمة الإدارية وذلك بالنظر إلى سريان آجال التّقاضي انطلاقا من تاريخ صدور المنشور المطعون فيه في 16 جوان 2010،

متمسكا كذلك بمخالفتها لأحكام الفصل 36 من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية معتبرا بأن تقديم ورقة الحضور الإدارية لا يكفي للإستدلال على صفة القائمين بالدعوى.

وحيث وبالنسبة لصفة القائمين بالدعوى، فقد ورد تقديمهم لدعواهم وقيامهم بالإمضاء على ورقة الحضور من قبيل القرائن القانونية على صفتهم كموظفين بالهيكل الإداري الذي يقدم تلك الوثيقة الإدارية وبذلك يكون الدفع المقدم من الجهة المدعى عليها غير جدي ووجب الإلتفات عنه.

وحيث يقتضي الفصل 37 من قانون المحكمة الإدارية أن " ترفع دعاوى تجاوز السلطة في ظرف الشهرين المواليين لنشر القرارات المطعون فيها أو الإعلام بها. ويمكن للمعني بالمقرر قبل انقضاء ذلك الأجل أن يقدم بشأنه مطالبا مسبقا لدى السلطة المصدرة له، وفي هذه الصورة يكون المطلب قاطعا لسريان أجل القيام بالدعوى.

ويعتبر مضي شهرين على المطلب المسبق دون أن تجيب عنه السلطة المعنية لرفضاً ضمناً يحول للمعني بالأمر اللجوء إلى المحكمة الإدارية على أن يتم ذلك في ظرف الشهرين المواليين للأجل المذكور".

وحيث يكون قيام المدعين بدعواهم بتاريخ 2 سبتمبر 2015 حاصلًا خارج أجل الشهرين المواليين لتاريخ صدور المنشور المطعون فيه المؤرخ 16 جوان 2010، الأمر الذي يتجه معه رفض الدعوى شكلاً.

ولهذه الأسباب:

قضت المحكمة ابتدائياً:

أولاً: برفض الدعوى شكلاً.

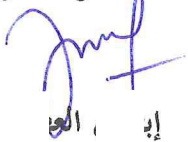
ثانياً: بحمل المصاريف القانونية على المدعين.

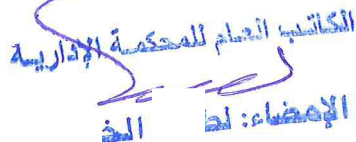
ثالثاً: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الأطراف.

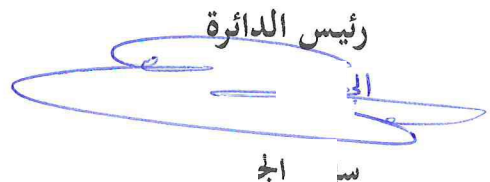
وصدر هذا الحكم عن الدائرة الابتدائية الخامسة عشر برئاسة السيد س الج وعضوية المستشارتين السيدة م اله والسيدة إ: مز

وتلي علنا بجلسة يوم 21 جانفي 2020 بحضور كاتب الجلسة السيد من ح

المستشارة المقررة


إب ، الج


الكاتب العام للمحكمة الإدارية
الإمضاء: لظ الخ


رئيس الدائرة
الج س