الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير

لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح

حول مقترح قانون يتعلّق بتنقيح القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي (عـدد 2020/42)

رئيس اللجنة: يسري الدالي

نائب الرئيس: آمنة بنحميّد

مقرّر اللجنة: فؤاد ثامر

مقرّر مساعد: علي بنعون

مقرّر مساعد: طارق البراهمي

جويلية 2020

الجمهورية التونسية
مجلس نواب الشعب

الحمد لله وحده،

باردو في: 10 جويلية 2020

تقرير
لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح
حول
مقترح قانون يتعلّق بتنقيح القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي
(عدد 2020/42)

I. التقديم:

يهدف مقترح تنقيح القانون المومإ إليه في العنوان أعلاه إلى تنقيح بعض الفصول المتعلقة بإحالة العون العمومي على التقاعد الوجوبي، حيث أنّ هذا الإجراء كان يستعمل في النظام البائد لغايات ثلاث:

الغاية الأولى هو تمكين بعض المقرّبين من النظام ومن الحزب الحاكم من امتيازات التقاعد الوجوبي ألا وهي الحصول على جراية حينية من الصندوق مع تعيين بعضهم في مناصب سياسية بمنحة مالية شهرية في آن واحد، وذلك على غرار أعضاء مجلس النواب، ورؤساء البلديات والولاة

والمستشارين بالدواوين الوزارية وغيرها من المناصب التي لا تخضع لمقاييس الانتداب، وكذلك هي مجازاة للموظفين المنتمين للحزب الحاكم الذين تعرّضوا لأمراض تمنعهم من مباشرة وظائفهم، وعوض إحالتهم على التقاعد النسبي أو المبكّر تتمّ إحالتهم على التقاعد الوجوبي جزاء انتماءاتهم السابقة وولائهم للنظام.

أمّا الغاية الثانية من هذا الإجراء، فتتمثّل في التستّر على بعض الفاسدين الذين ارتكبوا جرائم في حق الإدارة سواء عن قصد أو غير قصد وأراد رئيس الإدارة أن يواري سوءاتهم فيحيلهم على التقاعد الوجوبي دون محاسبة ولا جزاء.

وأخيرا فإنّ الغاية الثالثة من هذا الإجراء فهي غاية عقابية بحتة حيث يحال على التقاعد الوجوبي كّل إطار من إطارات الدولة لم يتماشى مع توجّهات رئيس إدارته ولم يستجب لأوامر الفساد بمختلف أوجهه، فتتمّ معاقبته وإحالته على التقاعد الوجوبي وهو في أوج عطائه الوظيفي والإداري دون أن يكون له الحق في الطعن أو التظلّم. ومهما كانت الغاية من هذا الإجراء فإنّنا نرى أنّه لا مجال للإبقاء على مثل هذه الإجراءات في عهد يرى نفسه ديمقراطيا، وفي برلمان ينأى بنفسه عن الفساد ويعمل على مكافحته ويعمل على ضمان أدنى معايير النزاهة والشفافية والمحافظة على المالية العمومية.

إنّ إلغاء الفصول المتعلّقة بالإحالة على التقاعد الوجوبي في القانون المتعلّق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي سيلقي أثرا إيجابيّا في نفوس أعوان الدولة خاصة منهم الإطارات في مواقع القرار وفي وزارات حسّاسة صاروا بعد ثورة 14/17 يعملون في ظروف نفسيّة عصيبة وتحت تهديدات هذا الإجراء الذي طبّق على زملاء لهم صدرت لفائدتهم أحكام من المحكمة الإدارية بالرجوع لسالف وظائفهم بعد نزاع إداري دام لسنوات مع إدارتهم.

كما سيمكّن هذا المقترح من التخفيف على الصناديق الاجتماعية التي طالما تأثّرت بدفع مئات الجرايات لفائدة المنتفعين بهذا الإجراء في سنّ الأربعين والخمسين، وكذلك التخفيف على الوزارات التي تأثّرت ميزانياتها جرّاء التنفيل الذي تقوم به لفائدة هؤلاء المحالين على التقاعد الوجوبي.

ومن شأن هذا القانون أن ينصف كل من طاله هذا الإجراء ظلما، وأن يلزم الإدارة التي تفكر في اتخاذ أي إجراء ضد أي موظف عمومي أن لا تتعسف في حقوقه وفي سمعته وأن لايبقى أمامها سوى فتح ملف تأديبي أو جزائي في صورة ارتكابه لما يوجب ذلك.

II. أشغال اللجنة:

تعهدت لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح بالنظر في مقترح هذا القانون بموجب إحالة مكتب مجلس نواب الشعب بتاريخ 12 جوان 2020، وفي ما يلي جدول يحوصل نظر اللجنة في هذا المقترح:

الجلسة	التاريخ	الموضوع
1	17 جوان 2020	الشروع في النظر
2	23 جوان 2020	الاستماع إلى ممثّلين عن جهة المبادرة
3	03 جويلية 2020	الاستماع إلى ممثّلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية
4	09 جويلية 2020	الاستماع إلى وزير الدولة لدى رئيس الحكومة
		التصويت على مقترح القانون برمته معدّلا

شرعت اللجنة في جلستها بتاريخ 17 جوان 2020 في النظر في مقترح هذا القانون حيث تمّت تلاوة نصّ فصله الوحيد ووثيقة شرح أسبابه.

واستقر الرأي على طلب الاستماع إلى ممثّلين عن مجموعة النواب المبادرين بهذا المقترح وذلك لمزيد توضيح أهداف مقترح هذا القانون وتعميق النقاش حوله والنظر على إثره في الخطوات اللاحقة التي تتطلبها دراسته والمصادقة عليه.

- **جلسة الإستماع إلى جهة المبادرة:**

في جلستها بتاريخ 23 جوان 2020 واصلت اللجنة نظرها في مقترح هذا القانون بالاستماع إلى ممثّلين عن مجموعة النواب المبادرين بمقترح القانون محل النظر.

وفي مستهلّ الجلسة، بيّن النائب سيف الدين مخلوف، رئيس كتلة ائتلاف الكرامة، بصفته رئيسا للكتلة صاحبة مقترح القانون الماثل، أنّ هذه المبادرة التشريعية تأتي في إطار سعي الكتلة لتحقيق وعودها الانتخابية وسنّ تشريعات تغيّر حياة المواطنين للأفضل.

وفي تقديمه لهذه المبادرة التشريعية، أبرز رئيس كتلة ائتلاف الكرامة أنها تتعلّق بنصوص قانونية كلما استعملت كلّما أثارت لغطا لأنها ترتبط بالجانب السلطوي للإدارة، وذلك سواء بالنسبة لفترة ما قبل الثورة أو بعدها.

واعتبر ممثل جهة المبادرة في هذا السياق، أنّ الإحالة على التقاعد الوجوبي يمثّل آلية بيد الإدارة تلجا لها كلّما أرادت عدم تعليل قراراتها، لافتا إلى ما تثيره هذه القرارات من انطباعات بفساد العون المحال على التقاعد الوجوبي دون تعليل لأسباب اتخاذ القرار ودون تحديد لنوع الفساد الذي أنبنى عليه ذلك القرار المتخذ.

ونبّه المتدخّل إلى ضرورة وضع حدّ لهذه الوضعية خاصّة مع تنامي عدد المحالين على التقاعد الوجوبي، حيث تعمد الإدارة في هذه الحالات إلى إصدار قائمات تتضمّن عشرات الأسماء وبشكل اعتباطي لا يمكن للمواطن أو العون بمقتضاه التمييز في أسباب الإحالة على التقاعد الوجوبي.

وفي عودة على قائمات الإحالة على التقاعد الوجوبي، أكّد العارض أنّ أغلب الأعوان العموميين الذين مسّهم هذا الإجراء قد صدرت في حقهم أحكام من القضاء الإداري تقضي بإلغاء قرار الإدارة المتعلّق بالإحالة على التقاعد الوجوبي وبإرجاعهم إلى سالف عملهم، لكنّ الإدارة تمتنع في جلّ الحالات عن تنفيذ هذه الأحكام القضائية.

كما بيّن في نفس الإطار، أنّ عددا من المحالين على التقاعد الوجوبي قد احتجّوا على تلك القرارات الإدارية مطالبين الإدارة بأن تبيّن أسباب اتخاذها لها وبتحديد مواطن الفساد التي تمّ على أساسها اتخاذ تلك القرارات، غير أنّ الإدارة لم تقدّم أسبابا تعلّل اتخاذها لقراراتها وذلك على غرار وزارة الدّاخلية مثلا.

وفي تحليله لحالات الإحالة على التقاعد الوجوبي، لاحظ ممثل جهة المبادرة أنّ الإدارة عادة ما تلجأ لذلك في حالتين:

- في شكل مكافأة: وذلك عند رغبة الإدارة في مجازاة العون الذي قدّم خدمات تعتبرها جليلة وكان طرفا في بعض العمليات المشبوهة التي ترغب الإدارة في إخفاء آثارها فتقوم حينها بإبعاد العون المعني وقد تمنحه في المقابل مناصب سياسية مرموقة.

- في شكل عقوبة: وذلك عند عزمها معاقبة العون الذي يرفض مخالفة القوانين والانسجام مع منظومة الفساد، حينها تلجؤ الإدارة لإحالته على التقاعد الوجوبي باعتبارها لن تكون ملزمة بتعليل القرار المتخذ.

واعتبر ممثّل جهة المبادرة، أنّ الإحالة على التقاعد الوجوبي، بناء على ما سبق، هو وضعية خاطئة في كل الحالات، مستشهدا بالإعفاءات الأخيرة التي شملت عددا من أعوان الديوانة على التقاعد الوجوبي.

وشدّد ممثل جهة المبادرة، أنّه يتعيّن على الإدارة عوض إحالة العون على التقاعد الوجوبي بحجّة وجود شبهات فساد أن تحيل ملفه على القضاء مع احترام كافة الضمانات القانونية التي تكفل له الحق في محاكمة عادلة، على غرار ضمان حق الدفاع باعتباره مبدأ قانوني عام، خاصة وأن عبء الإثبات في القضايا ذات الطابع المالي محمول على المدّعى عليه، وهو ما يجعل من اليسير إثبات الفساد، إن وجد، في هذا النوع من القضايا، حيث تنطبق عليه في هذه الوضعية أحكام الفصل 96 من المجلة الجزائية ويحاسب على أساس ذلك.

كما ذكّر، أنّ الأصل هو سلامة الذمة إلى أن يثبت خلاف ذلك في محاكمة قضائية وليست إدارية.

وبيّن ممثل جهة المبادرة في نفس الإطار، أنّ القانون قد منح للإدارة، إن ثبت لديها قصور العون وخطئه، آليات أخرى لزجره من ذلك إحالته على مجلس التأديب أو نقلته للعمل بمصالح إدارية أخرى.

وأكّد أنه حتى بالنسبة للعون المعني، فإنه يطالب في كثير من الحالات بعرضه على القضاء للنظر في ملفه ومعاقبته في حال ثبت عليه تجاوز القانون، نظرا لتأثر مكانته الاجتماعية وسمعته بين الناس، حيث خلافا لما قد يتصوره البعض من أنّ الإحالة على التقاعد الوجوبي أقلّ وقعا وضررا من السجن، فإنّ الوصم بالفساد والفصل عن الوظيف بسبب ذلك أشدّ وطأة على العون من العقاب البدني.

وختم ممثل جهة المبادرة بالتأكيد أنّ كتلته قد صاغت هذه المبادرة بهدف القطع مع الممارسات اللادستورية واللاديمقراطية.

وفي تدخل ثاني، من النائب يسري الدّالي، بصفته أحد أعضاء جهة المبادرة، بيّن أنه من ضمن الأعوان العموميين الذين شملتهم قرارات الإحالة على التقاعد الوجوبي بمقتضى قائمة ضمت 42 عونا أحالتهم وزارة الداخلية على التقاعد الوجوبي في 2011.

وفي تحليله للمسار التاريخي لإقرار آلية الإحالة على التقاعد الوجوبي في القانون التونسي، استعرض النائب يسري الدالي مراحل تركيز هذه الآلية، حيث بيّن أنها كانت تستعمل كوسيلة ضد المعارضين السياسيين لمختلف الأنظمة لإبعادهم عن الساحة السياسية ولمعاقبتهم على عدم الاصطفاف وراء الجهة الحاكمة، حيث لم يتضمن القانون المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي في صيغته الأصلية الصادرة سنة 1985 هذا الإجراء، إلا أنه بعد انقلاب 1987 ونظرا للتخوف من استمرار ولاء عديد الإطارات العليا العسكرية والمدنية للنظام البورقيبي، فقد تم تنقيح القانون المذكور في 1988 في مناسبة أولى بإدراج آلية التقاعد الوجوبي لتنحية بعض القيادات العسكرية والأمنية والموظفين السامين (الفصل 5، نقطة و، من القانون المذكور التي نصت على اكتساب الحق في جراية التقاعد قبل بلوغ سن التقاعد وجوبا بعد قضاء خمسة عشر عاما من الخدمات الفعلية المدنية والعسكرية، ثم تمت إعادة تنقيحه في مناسبة ثانية سنة 1990 تزامنا مع أحداث براكة الساحل ومع الحملة على الإسلاميين في اتجاه حرمان العسكريين والامنيين المحالين على التقاعد الوجوبي من أبسط حقوق التظلم كتعليل القرارات الإدارية أو تمكينهم من الدفاع عن النفس وذلك بإلغاء أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل السادس المتعلقة بالإحالة على التقاعد من أجل حذف الوظائف بقرار من الوزير الأول، وتعويضها بفقرة جديدة هذا نصها "باستثناء العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي تقع الإحالة على التقاعد الوجوبي

بمقتضى أمر بناء على تقرير من طرف المشغل وملاحظات العون المعني بالأمر. ويتعين إبداء هذه الملاحظات كتابيا وإحالتها على الإدارة في أجل شهر من تاريخ الإعلام بتقرير المشغل. ويقع إعلام المعني بالأمر والصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية بهذا الأمر قبل شهرين من تاريخ الإحالة على التقاعد".

كما ذكّر نفس النائب أنه قد تم اللّجوء لهذه الآلية حتى بعد الثورة مما يتوجّب معه إلغاء الإحالة على التقاعد الوجوبي كخطوة نحو اتخاذ القرارات لأسباب سياسية.

وفي علاقة بمزيد فهم المقاصد من هذا التنقيح، أكد النائب المذكور أنه قد ولج إلى مداولات المجلس النيابي في تلك الفترة، حيث اتضح له من خلال تدخلات النواب والحكومة أن هذا الإجراء كان يستعمل كأداة في يد الإدارة لمعاقبة العون أو إبعاده أو مكافأته.

وجدّد المتدخل الدعوة إلى عرض من تعلقت به شبهات فساد على القضاء أما العون الذي ثبت في شأنه تقصير أو فساد إداري فإنه لا بد من إحالته على مجالس التأديب.

وشدّد ممثل جهة المبادرة في خاتمة عرضه على اعتبار الإحالة على التقاعد الوجوبي إجراء معتمد على قياس السلطة السياسية حسب خصوصية كل فترة داعيا اللجنة إلى الموافقة على تمريره للجلسة العامة.

وفي تعقيب على التدخل السابق، أفاد أحد ممثلي جهة المبادرة أن هذا الأخير هو أحد ضحايا التقاعد الوجوبي وقد احتج أمام الدّاخلية صحبة عدد قليل من الذين شملهم هذا الإجراء للمطالبة بمعرفة أسباب اتخاذ هذا القرار في شأنهم لكن لم تمدّهم الإدارة لحدّ هذا التاريخ بأي تفسير لذلك، مجددا في ختام تعقيبه دعوته للجنة لمساندة جهة المبادرة من أجل إلغاء القوانين التي تسوّغ للإدارة انتهاك كرامة منظوريها دون الكشف عن أسباب ودوافع قراراتها تلك.

وفي تفاعلات أعضاء اللجنة مع المعطيات والملاحظات المقدّمة من ممثلي جهة المبادرة، أقرّ أحد النواب المتدخلين بالطبيعة الانتقامية لهذا القانون مبديا تخوفه في نفس الوقت من إلغاء إجراء الإحالة على التقاعد الوجوبي دون وجود إجراء بديل بما قد يساهم في إضعاف للإدارة التونسية خاصة في ظل وجود تسلط وتمرد من النقابات، معتبرا أن التخوف اليوم يجب ان يكون من التمرد

النقابي قبل السياسي. وقد دعا تبعا لذلك إلى العمل على تغيير التقاعد الوجوبي بصيغة تضمن الحريات مع عدم إعطاء الفرصة لسوء الاستعمال من طرف الإدارة والمحافظة على انسجام النصوص القانونية.

كما اقترح على جهة المبادرة أن تبحث في التجارب المقارنة عن مدى وجود هذه الآلية صلب قوانينها لدعم شرح الأسباب المقدّم.

وفي تدخّل آخر، اعتبر أحد النواب أن الغاية من هذه المبادرة التشريعية هي غاية نبيلة لحماية الموظف من استغلال هذا الإجراء ضده كلما أرادت الإدارة ذلك، مستدركا أن طريقة طرح المبادرة ينقصها الوضوح، حيث بيّن في هذا الإطار أن القانون موضوع التنقيح قد نظم حالات وإجراءات وآجال اكتساب جراية التقاعد تباعا في الفصول 5 و6 و7، موضحا أن التقاعد الوجوبي لا يلغيه الفصل السادس من القانون بل حالة النقطة "و" من الفصل الخامس التي تمثل نقطة الانطلاق لإلغاء جملة الاحكام المتعلقة بالتقاعد الوجوبي، حيث تنص على اكتساب الحق في جراية التقاعد قبل السن القانوني وجوبا بعد قضاء 15 عاما من الخدمات الفعلية المدنية والعسكرية.

أما بالنسبة لاستثناء العسكريين والامنيين من الضمانات الواردة بالفقرة الأخيرة من الفصل السادس، فقد أوضح المتدخل أن ذلك يعود لكون هذه الأسلاك لها انظمة أساسية خاصة تحكمها وليس لغرض حرمانهم من حقوق الدفاع، مستشهدا بالفصل الثاني من النظام الأساسي للوظيفة العمومية الذي يستثنيها من مجال انطباق القانون نظرا لكونها لها أنظمة خاصة.

ودعا لضرورة فهم ذلك، إلى الاطلاع على القوانين المنظمة للتأديب والعزل بالنسبة للقوات الحاملة للسلاح ليتسنى وضع تصور كامل لآلية التقاعد الوجوبي، معتبرا أن النصوص مجال النقاش الحالي لا ترتبط بالعزل عن الوظيف بل بحالات اكتساب الحق في جراية التقاعد.

واقترح تبعا لذلك إرجاع مقترح القانون المعروض إلى جهة المبادرة لمزيد صياغته، أما لو قرّرت اللجنة المصادقة على المقترح فإنه يتعيّن تحديد سلطة المسؤول في استعمال آلية التقاعد الوجوبي عن طريق مثلا إضافة أحكام تتعلق بوجوب العرض على مجالس التأديب وإخضاع القرارات لرقابة القاضي الإداري في اتجاه عدم التعسف في استعمال الحق.

واعتبر أحد أعضاء اللجنة أن أساس عمل المشرّع هو البحث عن الاستفادة الحاصلة من القوانين التي يتم سنّها، مؤكدا أن المبادرة المعروضة تعتبر رفعا للظلم المسلّط على بعض الناس خاصة عند التمعن في المسار التاريخي لآلية الإحالة على التقاعد الوجوبي، حيث يستعمل القانون بشكل ظالم وداعيا في ختام تدخله إلى مزيد النظر في صياغة المبادرة وتدقيق الفصول المعنية بالإلغاء مع طلب التسريع في المصادقة عليها وإحالتها على الجلسة العامة.

ووافقت إحدى عضوات اللجنة في تدخلها، المقترحات التي تدعو إلى مزيد توضيح نص المبادرة والفصول المعنية بالتنقيح خاصة وأنه كما بينت لا يمكن للجنة التعهد من تلقاء نفسها بتعديل فصول لم ترد بمقترح التنقيح.

وفي تعقيبهم على ما أثاره أعضاء اللجنة من ملاحظات واستفسارات خلال النقاش، فسّر ممثلو جهة المبادرة أنّ إلغاء التقاعد الوجوبي لا يعتبر بابا لإضعاف الإدارة باعتبار أن الانفلات والتمرد من بعض الجهات يمكن مجابهته بإنفاذ القانون.

كما أكّدوا ضرورة إلغاء التقاعد الوجوبي من المنظومة القانونية لعدم تناغم هذه الآلية حيث من جهة يتم إحالة أحد الموظفين على التقاعد الوجوبي بشبهة فساد، ومن جهة أخرى يتم تمتيعه بكل منافعه المادية، وهذا في حدّ ذاته ضرب من ضروب الفساد باعتباره يثقل كاهل الصناديق الاجتماعية بالمساهمات الاجتماعية التي يتحملها المشغل وبالجراية التي سيتمتع بها المحال على التقاعد الوجوبي بعد ذلك دون دفع مساهماته.

كما أشار أحد ممثلي جهة المبادرة أن بعضا من المحالين على التقاعد الوجوبي هم اليوم ينشطون صلب الأحزاب وبعض القطاعات الأخرى ويتمتعون بأجور مضاعفة ما يمثل وجها من أوجه الفساد.

أما بالنسبة لما أثير حول المقصود باستثناء الأمنيين والعسكريين من مجال تطبيق الفقرة الأخيرة من الفصل السادس من القانون، فقد أوضح المتدخل أن الاستثناء يتعلق بحرمانهم من حق الإعلام والردّ والدفاع مقارنة بالقطاعات الاخرى.

وإثر استيفاء الاستماع لكل الملاحظات والاقتراحات في الموضوع، دعا رئيس اللجنة إلى المصادقة على مقترح القانون الماثل، مبرزا ما يتسبب فيه التقاعد الوجوبي من خسائر مادية للإدارة

وتكبيل للموظف العمومي الذي يصبح خائفا من اتخاذ القرارات، معتبرا في ذات الإطار أن القصور المهني يجب أن يعالج في إطار الإجراءات الإدارية التأديبية.

هذا، وقد خلصت اللجنة في خاتمة أشغالها، ولغاية مزيد فهم أحكام واستتباعات مقترح القانون المعروض من جميع الجوانب، إلى طلب عقد جلستي استماع إلى كلّ من الوزير المكلف بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالشؤون الاجتماعية.

- **جلسة الاستماع إلى ممثّلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية:**

واصلت اللجنة نظرها في مقترح هذا القانون خلال جلستها بتاريخ 03 جويلية 2020 حيث استمعت إلى ممثّلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية.

وفي مستهل الجلسة، وإثر تقديم مقترح القانون المعروض من قبل رئيس اللجنة والتذكير بسياق التنقيحات التي شهدها القانون والتي ارتبطت في أغلبها بالسلطة السياسية السائدة، بيّن أن اللجنة قد طلبت الاستماع لوزارة الشؤون الاجتماعية لمزيد فهم الإطار القانوني للتقاعد الوجوبي وانعكاساته على ميزانية الدولة إضافة إلى الاطلاع على حجم الإحالات على التقاعد الوجوبي وتكاليف ذلك على الصناديق الاجتماعية.

وفي بداية عرضه، ذكّر المدير العام للضمان الاجتماعي بالإطار القانوني للإحالة على التقاعد الوجوبي، مبيّنا أنه قد كان منظّما في السابق صلب القانون عدد 18 لسنة 1959 المؤرخ في 5 فيفري 1959 المتعلق بضبط نظام جرايات التقاعد المدني والعسكري، الذي وقع إلغاؤه بمقتضى القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي، لافتا إلى أنّ آلية التقاعد الوجوبي تم اعتمادها صلب أحكام القانون المذكور إثر تنقيحه بمقتضى القانون عدد 71 لسنة 1988 المؤرخ في 27 جوان 1988.

أما من حيث النظام القانوني له وشروط الإحالة على التقاعد الوجوبي، فقد أبرز المدير العام للضمان الاجتماعي أنه يمكن للإدارة أن تحيل العون على التقاعد الوجوبي بعد قضائه 15 عاما على الأقل من الخدمات الفعلية المدنية والعسكرية دون اعتبار لشرط السن مع تمكين المحالين على التقاعد الوجوبي من جراية التقاعد فوريا وتمتيعهم بمدة تنفيل لحين وصولهم إلى سن التقاعد. وأضاف أنّ هذه الآلية من آليات الإحالة على التقاعد تهم المدنيين والقوات الحاملة للسلاح على حد السواء.

وبيّن أن تونس قد شهدت في هذا المجال عدة إحالات على التقاعد الوجوبي آخرها الـ21 ديوانيا وقبل ذلك تمّت إحالة ضباط من الداخلية في 2011 وفي التسعينات أحيل عدد من العسكريين على التقاعد الوجوبي.

وفي جرد للمشمولين بهذا الإجراء وآثار ذلك على الأعباء المالية للصندوق، بيّن المدير العام للضمان الاجتماعي أنه قد تمّت إحالة 612 عون على التقاعد الوجوبي منذ سنة 1985 وذلك من مختلف القطاعات المدنية (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الصحة،..) والقوات النشيطة (أمنين وعسكريين وديوانة)، حيث تلجأ الإدارة لإقالة العون وجوبا لعدة اعتبارات منها ارتكابه لأخطاء وهفوات وكذلك بنية إبعاده و"حفظ ماء وجهه"، مشيرا أنّ المتتبع للسياق التاريخي للإحالات على التقاعد الوجوبي يلاحظ أنها قد ارتبطت بأحداث سياسية معيّنة عرفتها البلاد في مختلف فتراتها على غرار أحداث براكة الساحل في بداية التسعينات وإبان الثورة في 2011 والإقالات الوجوبية الأخيرة في 2020.

هذا، وفي قراءة لمقترح القانون المعروض، انتبه ممثلو الشؤون الاجتماعية وأعضاء اللجنة وكذلك عضو من جهة المبادرة إلى أن المبادرة التشريعية لم تراع في ترتيبها بعض التنقيحات المدخلة على القانون الأصلي، إضافة لكون النقطة "و" من الفصل 5 تتعلق باكتساب الحق في جراية التقاعد في حالة التقاعد الوجوبي مع شرط قضاء 15 سنة خدمات فعلية مدنية وعسكرية، واتفق الحاضرون تبعا لذلك على تصحيح المقترح كالتالي: " تلغى أحكام الفقرة الفرعية "و" من الفصل 5 (جديد)، وأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 6 وأحكام النقطة 3 من الفصل 33 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "هـ" من الفصل 41 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "هـ" من الفصل 61 (جديد) وأحكام المطة الأولى من الفصل 67 (جديد) والفقرة الأولى من الفصل 68 من القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلّق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي".

وفي علاقة بآثار التقاعد الوجوبي على المالية العمومية، شدّد المدير العام للضمان الاجتماعي على انعكاساته على ميزانية الصناديق الاجتماعية، حيث يتحمّل الصندوق دفع جرايات المعنيين بداية من تاريخ إحالتهم على التقاعد الذي يمكن أن يكون حتى قبل السن الفعلي للتقاعد بعشرين سنة وهو ما حصل في حالات كثيرة.

وأفاد في هذا السياق أنّ الأعوان المحالين على التقاعد الوجوبي منذ 1985 لغاية 2019 قد كلّفوا الصناديق الاجتماعية ما يفوق 40 مليون دينار منها 7،5 مليون دينار تكلفة تقديرية لفترة

2011-2019 باعتبارهم لم يصلوا بعد لسن التقاعد العادي، لذا فإن التكلفة تقديرية وليست نهائية، مجددا التأكيد على الخسارة التي يتحملها الصندوق بسبب دفعه لجراية كاملة مقابل أخذ جزء فقط من المساهمات التي هي مساهمات المشغّل.

وفي تدخل موالي، أيّد المدير المركزي بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية السياق التاريخي للإحالات على التقاعد الوجوبي، حيث اعتبر أن الإدارة تلجؤ إلى اتخاذ هذه القرارات في ارتباط بأحداث معيّنة تمّ ذكرها سابقا.

وذكّر في ذات الإطار بعدد الأعوان المحالين على التقاعد الوجوبي حيث تمثل القوات الحاملة للسلاح العدد الأكبر بنسبة 91% (558 عونا من جملة 612).

وفي علاقة بالانعكاس المالي للإحالات على التقاعد الوجوبي، أكّد المتدخّل أن الإشكال الأكبر يتمثل في الفترة السابقة لبلوغ السن الفعلي للتقاعد، حيث يمكن أن تصل لعشرين سنة لمن تتمّ إحالته على التقاعد الوجوبي في عمر الأربعين أو أقلّ، إذ يتم في هذه الوضعية تمتيع العون المعني بتنفيل بمدة تساوي المدة المتبقية لبلوغ سن التقاعد ويتمثل التنفيل حسب القانون في إضافة مدة من السنوات إلى سنوات النشاط الفعلي المعتبرة في حساب جراية التقاعد، وعليه يكتسب العون المحال على التقاعد الوجوبي بمقتضى ذلك أقدمية على أقدميته الفعلية.

واستشهد المتدخل في هذا الإطار بملف الإحالة على التقاعد الوجوبي لـ21 عونا من الديوانة خلال السنة الجارية، حيث أوضّح أنه من جملة عشر ملفات تمّت معالجتها فقد قدّرت الكلفة التي سيتحملها الصندوق بحوالي 4 مليون دينار مع العلم وأنّ المعنيين سيبلغون السن الفعلي للإحالة على التقاعد ما بين 2030 و2033، وعلى سبيل المثال فإن كان معدّل سنوات التنفيل 7 سنوات إضافية فإن الصندوق سيصرف مرتبات 84 شهرا بدل المشغّل وهو ما يمثل إنهاكا لميزانية الصندوق.

واعتبر المتدخل أن توازن الصندوق قائم على التقاعد في سن معيّن وعدد سنوات خدمات فعلية معيّنة وخلاف ذلك سينخرم ذلك التوازن، خاصة مع عدم إمكانية تقدير عدد الإحالات على التقاعد الوجوبي.

هذا وبيّن ممثل وزارة الشؤون الاجتماعية أن هذه الوضعية تحقّق منافع للعون على حساب الصناديق الاجتماعية، مبديا استغرابه في هذا الإطار من تحمّل الصناديق الاجتماعية لأعباء مالية ناتجة عن قرار يتخذه المشغل، داعيا إلى إلغاء الإحالة على التقاعد الوجوبي أو على الأقل إيجاد صيغ تجنب الصناديق الاجتماعية هذه الخسائر المالية.

وفي توجّه مختلف، أبرزت مديرة الشؤون القانونية بوزارة الشؤون الاجتماعية، أنه يتعيّن الأخذ بعين الاعتبار لكل الوضعيات التي تلجؤ فيها الإدارة للإحالة على التقاعد الوجوبي، معتبرة أن ذلك يرجع في حالات عديدة لرغبتها في حفظ كرامة الموظف الذي لا تخول له الإمكانات القانونية المتاحة الخروج على التقاعد بطلب منه، ومقترحة البحث في صيغ أخرى تأخذ في الاعتبار مصلحة العون والمشغّل والصناديق الاجتماعية على غرار ربط الإحالة على التقاعد الوجوبي بسن دنيا (45 سنة مثلا).

وفي تفاعلاتهم مع ملاحظات وتوضيحات ممثلي وزارة الشؤون الاجتماعية، اعتبر أحد النواب أن منظومة الإحالة على التقاعد الوجوبي تنطوي على عدة مفارقات حيث بالآليات الموجودة حاليا فإن الدولة تبدو وكأنها تمكّن الموظف من امتياز التقاعد المبكر في ظل وضعية توحي بكونها تتخذ شكل عقوبة، حيث تلجؤ الإدارة لاتخاذ قرار رغم إرادة العون وفي نفس الوقت تمكّنه من جرايته، مؤكدا أن العديد ممّن أحيلوا على التقاعد الوجوبي اتصلوا باللجنة معتبرين أنّ هذه القرارات تمسّ من كرامتهم مؤكّدين عدم اهتمامهم بصرف الجراية مقابل الإضرار بسمعتهم.

وتساءل نفس النائب عن مدى العدالة والمصلحة في آلية الإحالة على التقاعد الوجوبي، مشدّدا أنه إن كان العون المعني مذنبا، فإنه يتعيّن التقيّد بإجراءات معيّنة وإن لم يكن كذلك فلا يتم عقابه.

وذكّر في ذات الإطار أن التقاعد الوجوبي التجأت له الإدارة في وضعيات وظروف استثنائية (بعد 87، أحداث براكة الساحل، ابان الثورة...) مبرزا أن هذا الإجراء كان مصحوبا بعدة مشاكل في كل الفترات التي اتخذ فيها. واستفسر النائب عن وجود إجراء يعوض التقاعد الوجوبي خاصة مع تأثيره السلبي على المالية العمومية.

فيما اعتبر نائب آخر أن إجراء الإحالة على التقاعد الوجوبي يكون إما بهدف التملص من المسؤولية والهروب من المحاسبة أو معاقبة العون، كما ذكّر في هذا الصدد بامتناع الإدارة في كثير من الأحيان عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ورفضها إرجاع العون الذي حكم القضاء لفائدته لسالف عمله، متعللة بكونها قد قامت بتنزيل مجمل مساهماته بالصندوق.

وفي سياق متصل، أشارت إحدى عضوات اللجنة أنه من المستحسن لو حضر وزير الشؤون الاجتماعية ليتحمل المسؤولية السياسية في هذا الملف، معتبرة في جانب آخر أنه لا يمكن للصندوق أن يتحمل الخسائر في وضعية ناتجة عن قرار المشغّل، ومنتقدة عدم تطبيق أحكام القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة ضدّ بعض الأعوان المحالين على التقاعد الوجوبي.

وفي جانب آخر، تساءلت نفس النائبة إن كان يمكن حصر الحالات الاستثنائية المستفيدة من الإحالة على التقاعد الوجوبي، موضّحة أنها تؤيّد إلغاء التقاعد الوجوبي لكن مع ضرورة التمعن في الحالات الخاصة التي من الممكن أن تتضرر وإيجاد صيغة مناسبة لذلك.

وتساءل أحد النواب في إطار آخر عن مدى أحقّية العون المحال على التقاعد الوجوبي في إعادة الإدماج في الوظيفة العمومية.

وفي تعقيبهم على تساؤلات واقتراحات أعضاء اللجنة، أوضح ممثلو وزارة الشؤون الاجتماعية أنه لا توجد في المنظومة القانونية الحالية آليات أخرى لتعويض الإحالة على التقاعد الوجوبي، باستثناء بعض الوضعيات المحدّدة على غرار جبر الضرر للعون في حالات خاصة عن طريق منح تتحمّلها الإدارة.

وشدّد ممثلو وزارة الشؤون الاجتماعية، أنه في حال إلغاء الفصول المتعلقة بالتقاعد الوجوبي فإنه يتعيّن العمل على إيجاد آلية أخرى توازي التقاعد الوجوبي تأخذ في الاعتبار كل الوضعيات المحتملة وذلك لضمان تعويض العون المعني عن الفترة التي تفصله عن التقاعد، مذكّرين بأنه بالنسبة للتقاعد الوجوبي فإن استحقاق الجراية فوري خلافا للعزل الذي يكون الانتفاع بجراية التقاعد بموجبه عند بلوغ السن القانونية للتقاعد.

أما بخصوص تساءل أحد أعضاء اللجنة حول رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء التي تنص على إرجاع العون لسالف عمله بتعلة تنزيلها لكل مساهماته بالصندوق واحتساب فترة التنفيل، فقد اعتبر ممثّل الوزارة أن ذلك غير سليم نظرا لكونه يمكّن للإدارة من أن توقف صرف الجراية إثر إرجاع العون الذي حكم القضاء لفائدته، ثم يتمّ التقليص في مدة التنفيل واحتساب قيمة مساهمات الفترة المتبقية وإرجاعها للإدارة.

وفي ردّ على إمكانية إعادة إدماج العون المحال على التقاعد الوجوبي بالوظيفة العمومية، فقد أوضح ممثل وزارة الشؤون الاجتماعية أن هذه الوضعية غير مطروحة في القطاع العمومي.

- **جلسة الاستماع إلى السيد وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد:**

تبعا للتمشي المعتمد في دراسة مقترح هذا القانون، وبغاية التعرّف على آراء أبرز الجهات المعنيّة، استمعت اللجنة بتاريخ 09 جويلية 2020 إلى السيد محمد عبّو وزير الدولة لدى رئيس

الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد، حيث أقرّ السيد وزير الدولة في تعليقه على مقترح القانون المعروض أن آلية التقاعد الوجوبي تطرح عديد الإشكاليات مبديا عدم رفضه من حيث المبدأ إلغاء هذه الآلية من المنظومة القانونية التونسية ومستدركا أن الوقت غير مناسب لذلك في هذه الفترة نظرا لعدة اعتبارات أولها ضرورة تمكين السلطة التنفيذية من آليات للقيام ببعض المهام والإصلاحات لمكافحة الفساد وإبعاد الشبهات الجدية التي لا تتوفر فيها دلائل للتقديم أمام القضاء.

وبيّن السيد وزير الدولة أن الإحالة على التقاعد الوجوبي إجراء تتخذه الإدارة دون تعليل غايته عدم الإضرار بالعون فيما يتعلق بوضعيته المالية، رغم أنّ فقه قضاء المحكمة الإدارية قد ذهب في اعتباره شبيها بالعقوبة التأديبية.

وأوضح، في ذات السياق، أن الفصل 6 من القانون موضوع الإلغاء قد ميّز في الإجراءات المتبعة عند الإحالة على التقاعد الوجوبي بين الموظف العادي وبين العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي حيث يتم إحالتهم على التقاعد الوجوبي بقرار من رئيس الإدارة، وفيما يتعلق بالديوانة فقد عرّف القانون عدد 46 لسنة 1995 المؤرخ في 15 ماي 1995 والمتعلق بالنظام الأساسي العام لأعوان الديوانة، في فصله عدد 81 آلية تقاعد أعوان الديوانة وأحال فيما يتعلق بالشروط المنطبقة إلى القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي وبالتالي فإن هذا النص القانوني ينطبق كذلك على سلك الديوانة.

وجدّد وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد دعوته للتريث في الوقت الراهن، اعتبارا لأن مقترح القانون المعروض يمكن أن يلغى في ظرف أفضل من هذا نظرا لكون الإدارة التونسية وجدت نفسها في حالات كثيرة أمام وضعيات خاصة يحكم فيها القضاء الجزائي بعدم سماع الدعوى في حين تتعلق بالعون المعني عدة شبهات فساد، مع صعوبة الاثباتات والأدلة، خاصة بالنسبة للقوات الحاملة للسلاح، مبيّنا أنّ قرارات الإحالة على التقاعد الوجوبي تتخذ ضد أعوان مكانهم الأصلي خارج السلك لكن ليس عليهم إثباتات لذا تلجأ الإدارة لذلك حفاظا على مواردهم المالية.

وفي جرد لعدد المشمولين بالتقاعد الوجوبي وكلفة ذلك منذ بداية العمل بهذا الإجراء، بين وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد أن الإدارة قد أحالت 612 عونا على التقاعد الوجوبي منذ 1985 (379 عسكريين، 159 أمنيين، 20 ديوانة

وذلك دون اعتبار إعفاءات 2020، 55 من الأسلاك الأخرى) بمعدل تنفيل قدره 7 سنوات وبعدد سنوات أقصى من التنفيل قدره 23 سنة، حيث كلّف ذلك المالية العمومية قرابة 47 مليون دينار.

وفي تفاعلاتهم مع ملاحظات وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد تساءل أحد النواب عن إمكانية ربط الإحالة على التقاعد الوجوبي بوجوبية العرض أمام القضاء حتى يتسنى معاقبة المذنب وعدم الاكتفاء بالعزل وحتى يمكن إعادة إثارة التتبع لمن يرغب في ذلك.

واعتبرت إحدى عضوات اللجنة أن إجراء الإحالة على التقاعد الوجوبي له انعكاسات خطيرة على ميزانية الصناديق الاجتماعية مطالبة بضرورة تحمّل المشغل للآثار المالية لإحالته منظوريه على التقاعد الوجوبي لا أن يقوم صندوق التقاعد بتحمّلها. واقترحت أن يتم تجربة تطبيق قانون إلغاء الإحالة على التقاعد الوجوبي لفترة زمنية لقراءة الإيجابيات والسلبيات المترتبة عنه.

وفي سياق مخالف، ذكّر أحد النواب بالصعوبات التي وجدتها الدولة التونسية في ملف الأملاك المصادرة وفي تقصي ملفات الفساد قبل الثورة نظرا لدراية أصحابها بالإجراءات القانونية واحترامهم لها من حيث الشكل بحيث يتعذر معه كشف جرائمهم ووجود إثباتات عليها، معتبرا في ذات الإطار أن الحل الأنجع هو إقصاءهم من الإدارة حتى لو كان مقابل ذلك خسارة مالية للدولة.

وفي تعليق أخير أكد رئيس اللجنة أن مقترح القانون المعروض قد تم تقديمه بعد قراءة عميقة للواقع وليس للقانون فقط، متسائلا عن فائدة إنقاذ الإدارة مقابل إفساد الحياة السياسية، حيث ذكّر بوجود عدة إطارات أحيلت على التقاعد الوجوبي صلب أحزاب سياسية بحيث تتقاضى في آن حوافزها ومرتباتها من الدولة إضافة لامتيازات أخرى من الأحزاب.

واعتبر رئيس اللجنة في هذا الإطار أنه يمكن لإقصاء العون الذي ترى الإدارة ضرورة إبعاده عن الحياة الإدارية أن تجمّده مثلا وليس أن تجازيه وعليه شبهات فساد عوض معاقبته.

وفي تأكيد للدوافع السياسية لقرارات الإحالة على التقاعد الوجوبي، بيّن رئيس اللجنة أن هذا الإجراء لم يكن منصوصا عليه صلب القانون الأصلي في 85 بل أضيف بمقتضى تنقيح 88 ليتم على أساسه إبعاد ولاة وعسكريين وإطارات عليا بعد انقلاب 87، مذكرا أن الدولة قد لجأت إليه بعد ذلك في 2011 إبان الثورة، داعيا إلى عدم المواصلة في نفس الخطأ.

وفي خاتمة جلسة الاستماع المخصصة، بيّن وزير السيد وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد أن الكلمة الأخيرة تبقى للسلطة التشريعية مبديا اتفاقه على اعتبار التقاعد الوجوبي قد استعمل سابقا لغايات سياسية ودون تأكّد أحيانا، لكنه

شدّد في المقابل أن الدولة حاليا لا تحيل أي عون على التقاعد الوجوبي إلا بعد التثبت في الملف بكل دقة وعلى مستوى ضيق وسري، مستشهدا في هذا الإطار بقائمة ال21 ديوانيا الذين تمت إحالتهم مؤخرا على التقاعد الوجوبي، حيث أكد أن القائمة الأصلية كانت تضم 52 عونا ولكن الإدارة لم تكن تريد أن تترك أي هامش لظلم أي كان دون أن يثبت لديها تجاوزه للقانون.

- **التصويت على أحكام مقترح القانون:**

خلال جلستها بتاريخ 09 جويلية 2020 انتقلت اللجنة إلى التصويت على النص المعروض، وذلك على النحو التالي:

- التصويت بإجماع الحاضرين وعددهم 4 تباعا على مقترح تعديل العنوان بتعويض عبارة "مشروع" بعبارة "مقترح"، وعلى العنوان معدّلا.
- التصويت بنفس الاجماع تباعا على مقترح تعديل لنص الفصل الوحيد وعلى الفصل معدّلا وفقا للصيغة التالية: " تلغى أحكام الفقرة الفرعية "و" من الفصل 5 (جديد) وأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 6 وأحكام النقطة 3 من الفصل 33 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "ه" من الفصل 41 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "ه" من الفصل 61 (جديد) وأحكام المطة الأولى من الفصل 67 (جديد) والفقرة الأولى من الفصل 68 من القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلّق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي".
- الموافقة بإجماع الحاضرين وعددهم 4 على مقترح القانون برمته في صيغته المعدّلة.

III. قرار اللجنة:

قرّرت لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح الموافقة على مقترح هذا القانون في صيغته المعدّلة، وهي توصي الجلسة العامة بالمصادقة عليه معدّلا.

رئيس اللجنة	مقرّر اللجنة
يسري الدالي	فؤاد ثامر

مقترح قانون يتعلّق بتنقيح القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي

(عدد 2020/42)

فصل وحيد:

تلغى أحكام الفقرة الفرعية "و" من الفصل 5 (جديد) وأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 6 وأحكام النقطة 3 من الفصل 33 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "هـ" من الفصل 41 (جديد) وأحكام الفقرة الفرعية "هـ" من الفصل 61 (جديد) وأحكام المطة الأولى من الفصل 67 (جديد) والفقرة الأولى من الفصل 68 من القانون عدد 12 لسنة 1985 المتعلّق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي.