تقرير مشترك

بين لـجنة التشريع العام ولجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

حـول مشروع القانون عـدد 2024/87

المتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه

رئيس لجنة التشريع العام

ياسر قوراري

رئيس لجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

محمد أحمد

نائب رئيس لجنة التشريع العام

صالح المباركي

نائب رئيس لجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

سنياء بن المبروك

مقرّر لجنة التشريع العام

مليك كمون

مقرّر لجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

يوسف طرشون

جانفي 2025

مسار دراسة مشروع القانون

- مشروع قانون عـدد 2024/87 يتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه
- عدد الفصول : أربع فصول (04)
- تاريخ ورود المشروع على المجلس : 31 ديسمبر 2024.
- تاريخ إحالة المشروع على اللجنتين: 2 جانفي 2025
- جلسات اللجنتين :
  - ✓ جلسة بتاريخ 16 جانفي 2025 خصصت:
    - للاستماع إلى ممثلي وزارة المالية حول مشروع القانون
    - النقاش العام والتصويت على الفصول
  - ✓ جلسة بتاريخ 20 جانفي 2025 للمصادقة على التقرير المشترك للجنتين
- قرار اللجنتين: الموافقة على مشروع القانون في صيغته الأصلية بأغلبية الأعضاء الحاضرين

تقرير لجنة التشريع العام ولجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

حـول مشروع القانون عـدد 2024/87

المتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه

السيد رئيس مجلس نواب الشعب ونائبيْه،

السـيدة وزيرة المالية

السيدات والسادة أعضاء مجلس نواب الشعب،

تَشَرّف لجنة التشريع العام ولجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية بأن تَعرِض على أنظاركم تقريرها حول مشروع القانون عـدد 2024/87 المتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه.

1.التقديم العام:

ورد بوثيقة شرح الأسباب المصاحبة للمشروع المعروض أن الهدف من هذه المبادرة التشريعية هو تطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه المضبوطة بمقتضى الأحكام التشريعية الصادرة في الغرض على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه.

حيث أن دستور 25 جويلية 2022 قد كرّس نظام الغرفتين وقد نصّ الفصل 52 منه على أنّ الشعب فوض الوظيفة التشريعية لمجلس نيابي أول يسمى مجلس نواب الشعب ولمجلس نيابي ثان يسمى المجلس الوطني للجهات والأقاليم .

وحيث تمّ ضبط الأنظمة الخاصة المنطبقة على رئيس مجلس النواب وأعضائه في فترة كانت فيها الوظيفة التشريعية ذات غرفة واحدة وذلك بمقتضى أحكام الفصلين 72 و73 من القانون عدد 145 لسنة 1988 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 المتعلق بقانون المالية لسنة 1989 والخاصة بالمنح النيابية المخولة لرئيس وأعضاء مجلس النواب، وأحكام القانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرخ في 8 مارس 1985 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب، وكذلك القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا وذلك فيما يتعلق بإحالة الأعضاء من الأعوان العموميين على عدم المباشرة الخاصة.

وحيث أصبح البرلمان التونسي يتكون الآن من غرفتين تشريعيتين ،أضحى من الضروري ضبط الأنظمة الخاصة المنطبقة على رئيس وأعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم بسحب وتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه والمضبوطة بمقتضى الأحكام التشريعية المذكورة أعلاه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه بأثر رجعي بداية من تاريخ 19 أفريل 2024 الموافق لتاريخ انطلاق نشاط الغرفة الثانية .

2. أشغال اللجنتين:

تَعهدت لجنة التشريع العام ولجنة والنظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية بالنظر في مشروع القانون عـدد 2024/87 المتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه بموجب الإحالة الواردة عـــن السيد رئيس مـــجلس نواب الشعب بناء عـــلى قـــرار مـــكتب المجلـــس المنعقد بتـــاريخ 02 جانفي2025 . وفي هذا الإطار، عَقدَت اللّجنتان جلسة مشتركة بتاريخ 16 جانفي 2025 خُصّصَت للاستماع إلى ممثلي وزارة المالية والتصويت على فصول مشروع القانون، وجلسة بتاريخ 20 جانفي 2025 للمصادقة على التقرير المشترك .

بيّن ممثلو وزارة المالية خلال جلسة الاستماع المشتركة أن مشروع القانون المعروض يتضمّن ثلاث نقاط رئيسة تتمحور حول:

- سحب المنح النيابية المخولة لرئيس وأعضاء مجلس نواب الشعب على رئيس وأعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم
- سحب الأحكام المتعلقة بتقاعد رئيس وأعضاء مجلس نواب الشعب على أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم
- سحب الأحكام المتعلقة بنظام الإحالة على عدم المباشرة الخاصة لأعضاء مجلس نواب الشعب على أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم

وأوضح ممثلو جهة المبادرة أن مشروع القانون المعروض جاء بغاية تسوية الوضعية القانونية لأعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم الذين يتم تأجيرهم حاليا بناء على ترخيص استثنائي في غياب نصّ قانوني.

وفي تفاعلهم حول توضيحات ممثلي وزارة المالية بخصوص مشروع القانون المعروض، تقدم السادة النواب بعدد من الاستفسارات والملاحظات تمحورت حول النقاط التالية:

- ✓ الاستفسار من الناحية الشكلية حول مبررات التمشّي الذي اعتمدته جهة المبادرة والمتمثل في تقديم مبادرة تشريعية تنصّ على سحب الأنظمة الخاصة المنطبقة على رئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه فيما يتعلق بالمنح النيابية ونظام التقاعد والإحالة على عدم المباشرة الخاصة بالنسبة للأعوان العموميين منهم على كل من رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه بدلا من المبادرة بتنقيح أحكام القوانين المتعلقة بضبط هذه الأنظمة، وذلك تجنبا للتشعب والتضخم التشريعي.
- ✓ بالرجوع إلى مقتضيات الدستور خاصة أحكام الفصل 65 منه ، يتبيّن أن الوظيفة التشريعية يمارسها غرفتان نيابيتان، يتمتع أعضائهما بذات الحقوق والواجبات وذلك بعنوان أدائهم لمهامهم ووظائفهم النيابية وعليه فإنه من البديهي أن يتمّ تمتيع أعضاء الغرفتين النيابيتين بذات المنح.
- ✓ التأكيد على الصبغة التقنية للمشروع المعروض الذي يهدف أساسا إلى تسوية الوضعية القانونية الجارية لرئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه.

- ✓ إن سحب الأنظمة الخاصة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على كل من رئيس وأعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم من شأنه أن يطرح عدة إشكاليات وتعقيدات من الناحية الإجرائية لاسيما وأنه يستشفّ مما هو مضمّن بالمشروع المعروض أنّ المبادرة بتعديل هذه الأنظمة تظلّ من الصلاحيات الحصريّة للغرفة الأولى.
- ✓ التساؤل حول ماهية المنح المخوّلة لرئيس وأعضاء الغرفة النيابية الأولى والعناوين التي تسند بمقتضاها مقادير هذه المنح ومدى أحقية سحبها على رئيس وأعضاء الغرفة النيابية الثانية.
- ✓ إعمالا لقاعدة العمل المنجز لاستحقاق الأجر، فإن إسناد ذات المنح والامتيازات يفترض ضرورة مراعاة حجم وطبيعة العمل الموكول للغرفتين التشريعيتين وأدائهما وذلك وفقا للمشمولات الراجعة إليهما بالنظر والمحدّدة بنص الدستور.
- ✓ تقتضي دراسة مقترح سحب النظام الخاص المنطبق على رئيس وأعضاء الغرفة التشريعية الأولى على نظرائهم بالغرفة الثانية فيما يتعلق بإسناد المنح النيابية، مراعاة اختلاف تمثيلية وطريقة انتخاب أعضاء الغرفتين ذلك أنه بالرجوع إلى التشريع الانتخابي، تتم الانتخابات التشريعية بصفة مباشرة، على خلاف طريقة انتخاب أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم التي تتم فيها المراوحة بين الانتخاب المباشر والغير مباشر والقرعة عملا بمقتضيات المرسوم عدد 10 لسنة 2023 المؤرخ في 8 مارس 2023 والمتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبة المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.
- ✓ التساؤل حول الحقوق المهنية من تدرّج وترقية وتقاعد وذلك فيما يتعلق بإحالة الأعضاء من الأعوان العموميين على عدم المباشرة الخاصة.
- ✓ أهمية الاستئناس بالتجارب المقارنة التي سبق لها اعتماد نظام الثنائية أو الازدواجية البرلمانية بقصد الاطلاع على ما هو معمول به فيما يتعلق بالأنظمة الخاصة المنطبقة على رئيس وأعضاء الغرفتين النيابيتين.

وفي ردودهم بخصوص تعديل الأحكام القانونية المتعلقة بأنظمة المنح والتقاعد المنطبقة على أعضاء مجلس نواب الشعب عوضا عن وضع نصّ قانوني منفرد، بيّن ممثلو وزارة المالية أن هذا الخيار يقتضي تنقيح القوانين التالية :

- القانون عدد 145 لسنة 1988 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بقانون المالية لسنة 1989
- القانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرخ في 8 مارس 1985 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب
- القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

- والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

وتفاديا لإعداد أربع مشاريع قوانين يكون من الأسلم تقديم مشروع قانون وحيد يمكّن من تحقيق الغاية المرجوّة.

وفيما يتعلق بالمنح المخولة لأعضاء مجلس نواب الشعب المراد سحبها على أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم على اختلاف المشمولات وتمثيلية الغرفتين، بيّن ممثلو وزارة المالية أن المقصود بعبارة "المنح "الواردة بنص مشروع القانون المعروض هو عناصر التأجير المكونة للراتب الشهري الذي يتقاضاه النائب وليست المنحة بمفهوم امتياز مالي تكميلي، كما يحدد القانون الإطار العام للتأجير وكل تعديل في مقادير تلك المنح تنظمّه النصوص الترتيبية ذات العلاقة.

هذا بالإضافة إلى أن مشروع القانون المعروض جاء في إطار تطبيق أحكام الدستور الذي نصّ على أن الوظيفة التشريعية تمارسها غرفتان هما مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم وحدّد صلاحيات كل غرفة منهما دون تمييز بين الأعضاء وبالتالي فإنّ النظام القانوني للتأجير ينطبق على أعضاء الغرفتين المذكورتين.

أما بالنسبة لحقوق أعضاء مجلس نواب الشعب الذين يكونون في حالة عدم مباشرة خاصّة فإنا تنظمّ طبقا للقانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

وفي ختام مداخلتهم جدد ممثلو وزارة المالية تأكيدهم على أن مشروع القانون المعروض هو نصّ قانوني تقني بالأساس يهدف إلى سدّ فراغ تشريعي يتعلق بالنظام القانوني لتأجير وتقاعد رئيس وأعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم وذلك من خلال سحب الأحكام المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه عليهم ،بعد أن أصبح البرلمان التونسي بمقتضى دستور 2022 يتكون من غرفتين تشريعيتين مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم والذي انطلق في ممارسة نشاطه منذ 19 أفريل2024.

وإثر ذلك تمّ المرور إلى مناقشة الفصول والتصويت عليها تباعا في صيغتها الأصلية المعروضة .

3. قـــرار اللجنتين:

قرّرت لجنتا التشريع العام والنظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية في جلستهما المشتركة الموافقة على مشروع القانون عـدد 2024/87 المتعلق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه ، بأغلبية الأعضاء الحاضرين مع التوصية للجلسة العامة بالمصادقة عليه.

رئيس لجنة التشريع العام

ياسر قوراري

رئيس لجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

محمد أحمد

مقرّر لجنة التشريع العام

مليك كمون

مقرّر لجنة النظام الداخلي والقوانين الانتخابية والقوانين البرلمانية والوظيفة الانتخابية

يوسف طرشون

مشروع قانون

يتعلّق بتطبيق الأنظمة الخاصة المتعلّقة برئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه

الفصل الأوّل:

تنسحب على رئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم وأعضائه أحكام الفصلين 72و73 من القانون عدد 145 لسنة 1988 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1988 المتعلّق بقانون المالية لسنة 1989 والخاصة بالمنح النيابية المخوّلة لرئيس وأعضاء مجلس النواب.

الفصل 2:

تنسحب على أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم أحكام القانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرّخ في 8 مارس 1985 المتعلّق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب.

الفصل 3:

تنسحب على أعضاء المجلس الوطني للجهات والأقاليم مدّة عضويتهم بالمجلس الأحكام المتعلّقة بإحالة أعضاء مجلس النواب على عدم المباشرة الخاصة والمنصوص عليها بالقانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وبالقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

الفصل 4:

يجري العمل بأحكام هذا القانون ابتداء من 19أفريل2024.