الاستشارة عدد 2019/18878

رأي
المحكمـــة الإدارية
حول

مشروع أمر حكومي يتعلّق بضبط صيغ وآليات التصرّف في الموارد البشرية بالجماعات المحلية.

إنّ المحكمة الإدارية،

بناء على الإحـــــــالة الصادرة عن رئيس الحكومة تحت عدد ص-2019-1-000556 المؤرّخة في 8 جانفي 2019 والمسجلة بكتابة المحكمة الإدارية في 9 جانفي 2019 والمتضمّنة عرض مشروع الأمر الحكومي المشار إليه أعلاه،

وعملا بالفصل الرابع من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في أول جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإدارية المنقّح والمتمّم بالقانون الأساسي عدد 67 لسنة 1983 المؤرخ في 21 جويلية 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 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 2008 و بالقانون الأساسي عدد 63 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009 وبالقانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011،

وبعد الإطلاع على مشروع الأمر الحكومي موضوع الاستشارة،

تبـــدي الرأي الآتي نصه:

ملاحظة مبدئية:

- نصّت الفصول 271 و341 و377 من مجلّة الجماعات المحليّة على خضوع أعوان البلديات، والجهات والأقاليم "لأحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وللأحكام الخصوصية المتعلّقة بهم".
- كما نصّت الفصول 274 و344 و380 على أن يتولّى رئيس البلدية، ورئيس الجهة ورئيس الإقليم "طبقا للإجراءات القانونية الجاري بها العمل التسمية بالخطط والرتب والأصناف المتعلّقة بالموظفين والعملة في حدود العدد المقرّر بمجموع أعوان الجماعة المحليّة المعنيّة المصادق عليه من طرف مجلسها.
- كما نصّت الفصول الآنف ذكرها بالفقرة الأخيرة منها على أن تتولّى البلدية، والجهة، والإقليم فتح مناظرة لانتداب الموظفين والعملة في حدود عدد الشغورات حسب الصيغ والإجراءات الجاري بها العمل واحترام مبدأ المساواة والشفافية.

ويستنتج من هذه الأحكام أنّ نية المشرّع اتّجهت نحو عدم إفراد أعوان الجماعات المحليّة بأحكام خاصة في مادة الإنتداب والترقية وأحالت في ذلك إلى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وللنصوص الجاري بها العمل. وهو توجّه يتناغم مع مقتضيات الفصل الأوّل من القانون عدد 112 لسنة 1983 الذي نصّ على ما يلي "ينطبق هذا النظام الأساسي العام على جميع الأعوان المستخدمين بأيّ عنوان كان بالإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية"، من جهة ومع مبدأ وحدة الدولة من جهة أخرى.

وبالرجوع إلى أحكام المشروع الماثل، يتبيّن أنّ الفصل 2 منه اكتفى بتكرار الأحكام المنصوص عليها بالفصول 274 و344 و380 من مجلّة الجماعات المحليّة. كما اكتفى الفصل 4 بإعادة صياغة أحكام الفقرات الأخيرة من الفصول الآنف ذكرها، في حين أحالت بقيّة الفصول إلى مجموعة من القرارات، الأمر الذي يدعو إلى التساؤل عن الجدوى من إصدار المشروع الماثل طالما لم تنصّ مجلّة الجماعات المحليّة على إصدار أمر حكومي في هذا الخصوص، وطالما لم تضّمن به أحكاما

خصوصية سيّما وأنّ إصدار القرارات المحال إليها ونشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحليّة يجد أساسه القانوني في مجلّة الجماعات المحليّة ولا يتطلّب اللجوء إلى إصدار أمر حكومي في الغرض.

وعلاوة على ما سبق بيانه، فإنّه وبالنظر إلى تعدّد مشاريع الأوامر الحكومية المندرجة في إطار التصرّف في الموارد البشرية للجماعات المحليّة، فإنّه يتّجه تأمينا للنجاعة ولعدم تشتّت النصوص القانونية الحرص على توحيد الأحكام ذات العلاقة بنفس الموضوع وإدراجها بنفس الأمر الحكومي على نحو يضمن وحدة الإطار الترتيبي المنظّم لها وييسّر الإطّلاع عليها.

ويتّجه مراجعة جدوى إصدار المشروع الماثل على ضوء هذه الملاحظة المبدئية، وفي صورة الإبقاء عليه، فإنّه يثير الملاحظات التالية:

1. يتّجه مراجعة قائمة إطّلاعات مشروع الأمر الحكومي الماثل على النحو التالي:

- إعادة صياغة الإطّلاع الثاني على النحو التالي:" وعلى مجلّة الجماعات المحليّة الصادرة بمقتضى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرّخ في 9 ماي 2018".
- حذف الإطّلاع الخامس المتعلّق بالقانون عدد 78 لسنة 1985 وذلك أنّ مجلّة الجماعات المحليّة نصّت على خضوع أعوان الجماعات المحلية لأحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية أي أحكام القانون عدد 112 لسنة 1983 موضوع الإطّلاع الثالث.
- إعادة ترتيب الإطّلاع السادس المتعلّق بالقانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 طبقا لقاعدة التسلسل الهرمي والزمني للنصوص القانونية بذكره مباشرة بعد الدستور.
- إتمام الإطّلاع السابع المتعلّق بالأمر عدد 452 لسنة 1978 وذلك بذكر النصّ المنقّح والمتمّم له وهو الأمر عدد 2347 لسنة 1999 المؤرّخ في 27 أكتوبر 1999.
- إتمام الإطّلاع التاسع المتعلّق بالأمر عدد 780 لسنة 1982 وذلك بذكر النصّ المنقّح والمتمّم له وهو الأمر عدد 2376 لسنة 1999 المؤرّخ في 27 أكتوبر 1999.
- إصلاح الخطأ المتسرّب إلى تاريخ الأمر عدد 2109 لسنة 1993 موضوع الإطّلاع الرابع عشر وذلك بتعويض عبارة "المؤرّخ في 23 أكتوبر 1993" بما صوابه "المؤرّخ في 25 أكتوبر 1993"

- إتمام الإطّلاع السادس عشر المتعلّق بالأمر عدد 2322 لسنة 1994 وذلك بإضافة عبارة "المتعلّق بضبط مقاييس للترقية بالاختيار من رتبة قيم إلى رتبة قيم أوّل" مباشرة إثر عبارة "المؤرّخ في 19 جانفي 1998".
- إتمام الإطّلاع الثامن عشر المتعلّق بالأمر عدد 834 لسنة 1998 بذكر آخر نصّ منقّح له كإعادة صياغته على النحو التالي:" وعلى الأمر عدد 834 لسنة 1998 المؤرّخ في 13 أفريل 1998 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الإداري المشترك للإدارات العمومية وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 2362 لسنة 2012 المؤرّخ في 10 أكتوبر 2012".
- إتمام الإطّلاع التاسع عشر المتعلّق بالأمر عدد 1936 لسنة 1998 وذلك بذكر النصّ المنقّح والمتمّم له وهو الأمر عدد 560 لسنة 2008 المؤرّخ في 4 مارس 2008.
- إصلاح الخطأ المتسرّب إلى عنوان الأمر عدد 203 لسنة 1999 موضوع الإطّلاع الثاني والعشرين وذلك بتعويض عبارة "للإدارة العمومية" بما صوابه "للإدارات العمومية".
- إتمام الإطّلاع الثالث والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 365 لسنة 1999 وذلك بذكر النصّ المنقّح والمتمّم له وهو الأمر عدد 112 لسنة 2009 المؤرّخ في 21 جانفي 2009.
- إتمام الإطّلاع الرابع والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 675 لسنة 1999 بذكر آخر نصّ منقّح له، كإعادة صياغته على النحو التالي :"وعلى الأمر عدد 675 لسنة 1999 المؤرّخ في 29 مارس 1999 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك المتصرفين في الوثائق والأرشيف وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 810 لسنة 2003 المؤرّخ في 7 أفريل 2003".
- إتمام الإطّلاع الخامس والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 819 لسنة 1999 بإضافة عبارة "وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 2285 لسنة 2014 المؤرّخ في 30 جوان 2014".

- إتمام الإطّلاع السادس والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 821 لسنة 1999 بإضافة عبارة "وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 114 لسنة 2009 المؤرّخ في 21 جانفي 2009".
- إتمام الإطّلاع السابع والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 1380 لسنة 1999 بإضافة عبارة "وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر عدد 115 لسنة 2009 المؤرّخ في 21 جانفي 2009".
- إتمام الإطّلاع الثامن والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 1569 لسنة 1999 بإضافة عبارة "كما تمّ إتمامه بالأمر عدد 116 لسنة 2009 المؤرّخ في 21 جانفي 2009".
- حذف الإطّلاع التاسع والعشرين المتعلّق بالأمر عدد 2359 لسنة 1999 باعتباره نصّ ألغي وتعويضه بالأمر عدد 304 لسنة 2013 المؤرّخ في 11 جانفي 2013 المتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك الأخصائيين الاجتماعيين لوزارة الشؤون الاجتماعية" وترتيبه وفقا لقاعدة التسلسل الزمني للنصوص القانونية.
- إتمام الإطّلاع الثاني والثلاثين المتعلّق بالأمر عدد 1688 لسنة 2000 وذلك بذكر النصّ المنقّح والمتمّم له وهو الأمر الحكومي عدد 56 لسنة 2015 المؤرّخ في 27 أفريل 2015.
- إتمام الإطّلاع السابع والثلاثين المتعلّق بالأمر عدد 2369 لسنة 2012 وذلك بإضافة عبارة "وعلى جميع النصوص المنقّحة والمتمّمة له وآخرها الأمر الحكومي عدد 904 لسنة 2016 المؤرّخ في 27 جويلية 2016".
- إضافة الإطّلاع على الأمر الرئاسي عدد 69 لسنة 2018 المؤرّخ في 30 جويلية 2018 المتعلّق بتسمية عضو بالحكومة.
- إضافة الإطّلاع على الأمر الرئاسي عدد 125 لسنة 2018 المؤرّخ في 14 نوفمبر 2018 المتعلّق بتسمية أعضاء بالحكومة.
- إضافة الإطّلاع على الأمر الحكومي عدد 370 لسنة 2016 المؤرّخ في 9 مارس 2016 المتعلّق بالتسمية في الرتب داخل الأسلاك.
- إضافة الإطّلاع على الأمر الحكومي عدد 1060 لسنة 2018 المؤرّخ في 17 ديسمبر

2018 المتعلّق بضبط صيغ وإجراءات النشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحليّة وبالمواقع الالكترونية للجماعات المحليّة للقرارات والوثائق ذات الصلة وتعليقها لعلاقته بأحكام الفصل 6 من المشروع الماثل.

2. نصّ الفصل 2 من المشروع الماثل على ما يلي: "مع مراعاة أحكام الأنظمة الأساسية الخاصة المشار إليها أعلاه، يتولّى رئيس الجماعة المحليّة التسمية في مختلف الرتب والتعيين بمختلف المصالح والهياكل الراجعة بالنظر للجماعة المحليّة المعنيّة". وتثير هذه الأحكام الملاحظات التالية:

- تخضع التسمية في الرتب داخل الأسلاك الخاضعة للأنظمة الأساسية المضمّنة بقائمة إطّلاعات المشروع الماثل إلى أحكام الأمر الحكومي عدد 370 لسنة 2016 المؤرّخ في 9 مارس 2016 المتعلّق بالتسمية في الرتب داخل الأسلاك والذي ينصّ الفصل الأوّل منه على أنّه "باستثناء الرتب المنصوص عليها بالقانون 32 لسنة 2015 المؤرّخ في 17 أوت 2015 المتعلّق بضبط الوظائف العليا طبقا لأحكام الفصل 78 من الدستور، تتمّ التسمية في مختلف الرتب بقرار من الوزير المعني وذلك بخصوص الأسلاك الخاضعة للأنظمة الأساسيّة العامة التالية: - النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العمومية المنظّم بالقانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983".
- يتّجه تدقيق المقتضيات السالف ذكرها بالتنصيص صراحة على أنّ التسمية تكون بمقتضى قرار.

وعليه، فإنّه يتّجه مراجعة صياغة الفصل 2 المشار إليه على نحو يسوغ أن يكون كالآتي: "مع مراعاة أحكام الأمر الحكومي عدد 370 لسنة 2016 المؤرّخ في 9 مارس 2016 المشار إليه أعلاه، تتمّ التسمية في مختلف الرتب والتعيين بمختلف المصالح والهياكل الراجعة بالنظر للجماعة المحليّة بقرار من رئيس الجماعة المحليّة المعنيّة"، مع التأكيد على ضرورة إضافة هذا النصّ إلى قائمة الإطّلاعات على النحو المبيّن بالملاحظة الأولى من هذا الرأي.

3. اقتضى الفصل 5 من مشروع الأمر الحكومي الماثل أن "تضبط تركيبة لجان المناظرات الخارجية للانتداب والمناظرات الداخلية للترقية بمقرر من رئيس الجماعة المحلية".

ويتّجه التذكير في هذا الخصوص بما نصّت عليه الفصول 271 و341 و377 من مجلّة الجماعات المحليّة على خضوع أعوان البلديات، والجهات والأقاليم "لأحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وللأحكام الخصوصية المتعلّقة بهم".

وقد نصّ الفصل 18 من القانون عدد 112 لسنة 1983 أن "يتمّ الانتداب عن طريق مناظرات تعتمد الاختبارات أو الشهائد أو الملفات وتقوم المؤهلات المهنيّة للمترشحين من قبل لجنة امتحان تعيّن بقرار من الوزير الأوّل". كما نصّ الفصل 28 (مكرر) من نفس القانون بخصوص الترقية إثر المناظرات الداخلية أو الامتحانات المهنية على أن "تقوّم المؤهلات المهنية للمترشحين من قبل لجنة امتحان تعيّن بقرار من الوزير الأوّل".

ويؤخذ من هذه الأحكام أنّ تعيين أعضاء لجان الامتحان هو حاليا من اختصاص رئيس الحكومة، وهي أحكام تتعلّق بالاختصاص ولا يمكن مخالفتها لتعلّقها بالنظام العام.

وبالنظر إلى أنّ الفصل الأول من الأمر الحكومي عدد 303 لسنة 2016 المؤرّخ في 11 مارس 2016 المتعلّق بتفويض بعض صلاحيات رئيس الحكومة إلى وزير الشؤون المحلية، نصّ على أنّه "طبقا لأحكام الفصل 92 من الدستور، يفوّض رئيس الحكومة إلى وزير الشؤون المحلية الصلاحيات التالية:

1) إصدار القرارات المتعلّقة بتعيين أعضاء لجان الإمتحان الخاصة بالمناظرات الخارجية للإنتداب ومناظرات الدخول إلى مراحل التكوين الراجعة بالنظر إلى وزارة الشؤون المحليّة.
2) إصدار القرارات المتعلّقة بتعيين أعضاء لجان الإمتحان الخاصة بالمناظرات الداخلية والامتحانات المهنية للترقية الراجعة بالنظر إلى وزارة الشؤون المحليّة.

فإنّه، يتّجه مراجعة أحكام الفصل 5 المذكور إليه بالتنصيص على أنّ "تضبط تركيبة لجان المناظرات الخارجية للانتداب والمناظرات الداخلية للترقية بقرار من الوزير المكلّف بالشؤون المحلية".

4. ضمانا للدقّة والوضوح، يتّجه تعويض عبارة "طبقا للتشريع والتراتيب الجاري بها العمل" الواردة بالفصل 6 من المشروع الماثل بما صوابه "طبقا لأحكام الأمر الحكومي عدد

1060 لسنة 2018 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2018 المشار إليه أعلاه" باعتباره النصّ القانوني النافذ المتعيّن تطبيقه، مع التأكيد على ضرورة **إضافة هذا النصّ إلى قائمة** الإطّلاعات على النحو المبيّن أعلاه.

وصدر هذا الرأي في 15 فيفري 2019

الرئيس الأول للمحكمة الإدارية

الإمضاء: عبد السلام المهدي فريضيعه