711960

الجمهورية التونسية

مجلس الدولة

المحكمة الإداريّـــة

الحمد لله وحده،

القضيّة عـــدد : **711960**/ استعجالي

تاريخ القرار : **9** نوفمبر **2012**

قـــرار في المـــادّة الاستعجاليّة

باسم الشّعـــــب التونســـي،

إنّ رئيسة الدائرة الابتدائية الثامنة بالمحكمة الإدارية،

بعد إطّلاعها على المطلب المقدّم من ن الب بتاريخ 16 أوت 2012 والمرسّم بكتابة المحكمة تحت عدد 711960 والذي يطلب فيه الإذن إستعجاليا بتجميد صرف المنح المسندة لنائبي رئيس المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر انتخابية داخل الجمهورية بمقتضى قرار رئيس المجلس المؤرخ في 21 جويلية 2012 والصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 61 لسنة 2012 المؤرخ في 3 أوت 2012 استنادا للأسباب الآتية :

-- أوّلا : خرق قواعد الاختصاص ذلك أنّ رئيس المجلس الوطني التأسيسي لا يمكن أن يتولى ضبط مقدار المنح المسندة لأعضاء المجلس ضرورة أنّه ولئن تضمن الفصل 121 من النظام الداخلي للمجلس، سند القرار، أنّ المنحة الشهرية المسندة للأعضاء " يتم ضبطها بقرار من رئيس المجلس" إلا أنّ هذا السند القانوني مخالف لنص يعلوه في الدرجة وهو القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية الذي أسند ضمن فصله السادس للقانون العادي كل ما يتعلق بضبط الأساليب العامة للقانون التأسيسي ما عدا ما يتعلق منها بالقوانين الأساسية وما يتعلق بضبط القواعد المتعلقة بالضرائب وما يتعلق بالقروض والتعهدات المالية للدولة وما يتعلق بقانون الشغل والضمان الاجتماعي وطالما أنّ إسناد منح لأعضاء المجلس مسألة لها امتدادات على مختلف المجالات السالف ذكرها

فإن استشار رئيس المجلس باختصاص ضبط منحة أعضاء المجلس هو اعتداء على اختصاص أصيل معقود للسلطة التشريعية في ميدان الإنفاق العمومي.

--ثانيا : خرق القاعدة القانونية :

أ- خرق أحكام التشريع المتعلق بنظام التقاعد ضرورة أنّ تحديد سقف للمبالغ التي يتم على أساسها الخصم من المورد بعنوان التقاعد والحيطة الاجتماعية ورأس المال عند الوفاة مخالف لمقتضيات القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 والمتعلق بنظام التقاعد في القطاع العام والقانون عدد 16 لسنة 1985 المؤرخ في 8 مارس 1985 المتعلق بتقاعد النواب.

ب- خرق مجلة الضريبة على الدخل بمقولة إنّه حصر الخضوع للضريبة على الدخل في المنحة الخاصة ومنحة تعويض المصاريف المتعلقة بالمهام النيابية في حين أنّ مجلة الضريبة تلزم أن تدخل في قاعدة الضريبة على الدخل كل الامتيازات العينية، وعليه، يعتبر استثناء السيارة الوظيفية وكمية الوقود من قاعدة الأداء اعتداء على القانون ونيلا من المالية العمومية.

ج- خرق مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لما نص على انطباقه بداية من 15 نوفمبر 2011.

وأكّد العارض أنّ تنفيذ القرار المطعون فيه من شأنه أن يتسبب في نتائج يصعب تداركها باعتبار أنّ منح النواب المبالغ المشار إليها آنفا وبصورة مخالفة للقانون سينجر عنه دفع مبالغ تحمل المجموعة الوطنية أعباء مالية كبيرة لاسيما وأنّ العمل بهذه المنح سيكون بأثر رجعي ابتداء من 15 نوفمبر 2011، وسيكون من الصعب استرجاعها من المستفيدين بها وفضلا عن الضرر المالي الذي يصعب تداركه، فإنّ صرف المنح المشار إليها في هذا الظرف المتأزم والمحتقن ينال من ثقة العموم في الدولة ومؤسساتها بالنظر للحاجة الملحة لبعض الشرائح الاجتماعية فضلا عن كونه سيفتح الباب أمام مختلف موظفي الدولة للمطالبة بالترفيع في أجورهم.

وبعد إطّلاعها على التقرير المدلى به من رئيس المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 15 سبتمبر 2012 والذي دفع فيه برفض المطلب لعدم الاختصاص الحكمي بمقولة إنّ القرار المطعون فيه هو من الأعمال الصادرة عن السلطة التأسيسية وهو مثله مثل أعمال الحكومة غير قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية. كما دفع برفض المطلب لعدم توفر شروط الفصل 39 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الإدارية بمقولة إنّ من شروط الصفة والمصلحة في القيام أن تكون ذاتية ومباشرة، والحال أنّ الطاعن ليست له الصفة

ومصلحة المباشرتين والذاتيتين فهو كسائر المطالبين بالضريبة خاصة وأنّ مبدأ عدم التخصيص في مجال المالية العمومية يقتضي أن جميع موارد الدولة مجعولة لتمويل جميع مصاريفها ولذلك فإنّه ليس من حق المطالب بالضريبة أن يطعن في قرار مالي معيّن على أساس أنّه يساهم في تمويل ذلك العبء المالي. وعلاوة على ذلك فإنّ من شروط قبول الطعن في القرار الإداري أن يكون القرار المطعون فيه محدثا لأذى للطاعن وهو ما لا يتوفر في العارض باعتباره ليس من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي ولا من نواب رئيسه.

وأضاف رئيس المجلس أنّ امتياز المقررات الإدارية بالطابع التنفيذي يحول دون تعطيل تنفيذها بمقتضى دعوى تجاوز السلطة، مؤكّدا على خلوّ دفوعات العارض بكون تنفيذ المقرر من شأنه أن يتسبب في نتائج يصعب تداركها، من كل وجاهة قانونية، ضرورة أنّ الأعباء المالية للقرار تعتبر معقولة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار المشمولات الكبيرة للمجلس الوطني التأسيسي من حيث حجم المهام الموكولة إليه من الجانب الكمي والنوعي، كالأخذ بعين الاعتبار جملة النفقات التي كانت موضوعة على ذمة المجالس المنحلة كمجلس النواب ومجلس المستشارين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الدستوري، بالإضافة إلى المصاريف التي كانت تُبذل لتغطية إقامة وتنقل الأعضاء والتي تم التخلي عنها بمقتضى التدابير الجديدة، كما إنّ القول بعدم إمكانية استرجاع المنح المسندة للمعنيين مردود على صاحبه ضرورة أنّه يمكن الرجوع على الذمة المالية لهؤلاء في كل حين سواء أثناء التئام المجلس الوطني التأسيسي أو بعد انقضاء مهمته ولا يمكن تشبيه وضعية الحال بالصور التي من أجلها أوجد المشرّع مؤسسة إيقاف التنفيذ كصدور قرار في الهدم أو عدم السماح بالسفر أو بإجراء امتحان والتي تتسبب في نتائج يستحيل تداركها، كما إنّ القول بأنّ صرف المنح من شأنه أن ينال من ثقة العموم في الدولة في ظرف متأزّم ومحتقن إنّما يستند إلى تقييمات ذاتية لا ترتقي إلى الأسباب الجدية التي تعتمدها المحكمة. أما بخصوص ما تمسك به العارض من خرق لقواعد الاختصاص فقد دفع رئيس المجلس الوطني التأسيسي بأنّ الفصل 137 من النظام الداخلي للمجلس نص على تمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة، وهو ما يقتضي بالضرورة إرجاع كل سلطة القرارات المتعلقة بالتصرف الإداري والمالي إلى المجلس ككل وإلى اختصاصات رئيس المجلس بصفة خاصة عملا بمقتضيات الفصل 121 من النظام الداخلي للمجلس حيث "تضبط المنحة الشهرية والتعويضات لفائدة النواب بمقتضى قرارات تصدر عن رئيس المجلس"، وبذلك يكون النظام الداخلي قد أسند لرئيس المجلس سلطة ترتيبية محددة في ضبط المنح والتعويضات المخولة للنواب دون أن يقع سحبها على غير ذلك من المنح والمرتبات التي تخضع للتراتيب الجاري بها العمل في الإدارة التونسية. وأضاف رئيس المجلس أنّ افتراض العارض أنّ المنح المخوّلة للنواب يجب أن تضبط بمقتضى القانون اعتبارا منه أنّها امتداد للمجالات التي هي من اختصاص القانون على

النواب حيث يتوقف تطبيقها والانتفاع بالامتيازات الواردة بها على توفر بعض الشروط أهمها مدة المساهمة في الصندوق لمدة 5 سنوات على الأقل وهو ما لا ينطبق على المجلس الوطني التأسيسي، كما أنّ وضع سقف 2030,000 دينار كأساس للخصم من المورد بعنوان التقاعد والحيطة الاجتماعية ورأس المال عند الوفاة مأتاه عدم المساس بتوازنات الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية حيث تمت المحافظة على نفس السقف المطبق على أعضاء مجلس النواب سابقا في انتظار صدور قانون خاص بأعضاء المجلس الوطني التأسيسي. وبخصوص ما تمسك به العارض من عدم تطبيق قاعدة الحجز الضريبي على الامتيازات العينية للنواب تبعا للفصل 26 من مجلة الضريبة على الدخل لاحظ رئيس المجلس أنّ القرار المطعون فيه يتضمن إسناد امتيازات عينية تتمثل في سيارة وظيفية و200 لتر من الوقود، مؤكّدا أنّه لم يتم خرق مجلة الضريبة باعتبار أنّ تطبيق هذا الحجز ضمن المنظومة القانونية العامة سارية المفعول في الغرض وبخصوص ما تمسك به العارض من أنّ القرار قد خرق مبدأ عدم رجعية القرارات الترتيبية على أساس أنّه تم تضمين القرار ما يفيد تطبيق مفعوله بداية من 15 نوفمبر 2011، لاحظ رئيس المجلس أنّ المنح النيابية لم يتم تأطيرها قانونيا منذ بداية عمل المجلس في حين أنّ الجانب الخاص بتوقيف أجور النواب من وزرائهم قد تم تأطيره بمقتضى مرسوم تضمن وجوب وضع النائب في حالة عدم المباشرة الخاصة وتوقيف علاقته بإدارته الأصلية بداية من نشر النتائج الانتخابية (أي في 15 نوفمبر 2011) مما نتج عنه إيقاف أجور النواب الذين لهم وظائف سابقة بالقطاعين الخاص والعام، وأمام الفراغ القانوني لوضعية منح أعضاء المجلس الوطني التأسيسي اضطر المجلس إلى تطبيق الأوامر غير القابلة للنشر التي كانت سارية المفعول خلال فترة عمل مجلس النواب سابقا، وباعتبار أنّ هذه الأوامر تهم في الأصل أعضاء مجلس النواب ولا تهم أعضاء المجلس الوطني التأسيسي فإنّ تطبيقها كان بصفة عرضية لسد الفراغ علاوة على أنّها غير قابلة للنشر وهو ما يتعارض مع القانون الذي يوجب نشر كافة الأوامر والقرارات، مؤكّدا أنّ تاريخ وضع النواب على ذمة المجلس الوطني التأسيسي كان 15 نوفمبر 2011 وأنّه لم يصدر صراحة قانون يمنع رجعية التراتيب الإدارية خاصة وقد درجت الحكومات السابقة على تطبيق مبدأ الرجعية في القرارات الخاصة بالزيادات في أجور أعوان الوظيفة العمومية.

وبعد إطّلاعها على بقيّة الأوراق المظروفة بالملف وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضيّة.

وبعد إطّلاعها على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في أوّل جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإدارية مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وخاصة القانون الأساسي عدد 39 لسنة 1996

غرار ضبط القواعد المتعلقة بالضرائب والقروض والتعهدات المالية للدولة وقانون الشغل والضمان الاجتماعي، هو افتراض غير صحيح باعتبار أنّ ضبط مبالغ المنح والأجور العمومية ليست امتدادا لهذه المجالات، بل هو مجال مستقل بذاته حيث أنّها موكولة للتراتيب حسب نفس الفصل الذي استدل به العارض، ذلك أنّ المشرّع ومن خلال ما جاء بالفصل 6 من القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، ذكر مجالات القوانين الأساسية والقوانين العادية على سبيل الحصر وترك في الفقرة الأخيرة من الفصل المذكور بقية المجالات الأخرى التي لم تُذكر ضمن مجال اختصاص التراتيب علما وأنّه، ومثلما ذُكر أعلاه، فقد أسند النظام الداخلي اختصاص ضبط المنح النيابية لرئيس المجلس التأسيسي بصريح العبارة بما لا يترك المجال للاستنباط بأنّه امتداد لمجالات أخرى. وأضاف رئيس المجلس أنّ القرار المطلوب توقيف تنفيذه لم يكن انفراديا بل تم التداول بخصوص مضمونه بالهياكل التأسيسية بأن تم إجراء 3 اجتماعات للجنة إعداد الميزانية المنصوص عليها بالفصل 140 من النظام الداخلي للمجلس وتمت استشارة ندوة الرؤساء خلال شهر جوان 2012 ثم مكتب المجلس بتاريخ 16 جويلية 2012، هذا وقد ادّعى العارض أنّ وظيفة المكتب حصرها النظام الداخلي في "الجانب التنظيمي لا غير" والحال أنّ الفصل 32 من النظام الداخلي نص على ما يلي:"يسهر المكتب على حسن سير أعمال المجلس ويتخذ الإجراءات الكفيلة بتيسير اضطلاع أعضاء المجلس بمهامهم..." وبذلك فإنّ المكتب يمكن له اتخاذ الإجراءات التي تتجسد بسن القرارات التي تهم توفير الظروف المادية لقيام النواب بمهامهم، وتبعا لما تقدم فإنّ القرار لا يشوبه عيب الاختصاص. وأضاف أنّ مبدأ الاعتدال في إسناد الرواتب غير ذي معنى في مجال تأجير السلط العمومية، باعتبار عدم جواز المقارنة بين الوضعيات المذكورة (نواب وموظفين) وعدم إمكانية تسمية هذه المنح رواتب بل هي منح نيابية خاصة حلّ جانب منها محلّ مصاريف كانت تثقل كاهل الدولة وتتعلق بتكفل ميزانية المجلس بإقامة النواب القاطنين خارج العاصمة بالنزل أثناء النشاط النيابي. وأشار إلى أنّ أعضاء المجلس الوطني التأسيسي يجمعون في نفس الوقت ثلاثة وظائف نيابية تأسيسية (إعداد الدستور) وتشريعية (سن القوانين الأساسية والعادية) ورقابية من خلال جلسات الحوار مع الحكومة، والنظر في ميزانية الدولة بالإضافة إلى تجميع عمل غرفتين برلمانيتين في غرفة واحدة باعتبار حل مجلس المستشارين، وهو ما ساهم في زيادة حجم عمل النائب بالمجلس الوطني التأسيسي، ووفر للمالية العمومية مبلغ 5354 ألف دينار. وبخصوص ما تمسك به العارض من وجوب إخضاع كامل المنح المخوّلة للنواب للخصم من المورد بعنوان التقاعد والحيطة الاجتماعية ورأس المال عند الوفاة، لاحظ رئيس المجلس أنّ العارض افترض تطبيق قانون 5 مارس 1985 وقانون 8 مارس 1985 المتعلق بتقاعد النواب بصفة آلية على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي والحال أنّ هذه القوانين خاصة بأعضاء مجلس

المؤرّخ في 3 جوان 1996، وآخرها القانون الأساسي عدد 02 لسنة 2011 المؤرّخ في 03 جانفي 2011.

صرّحت بما يلي

حيث يهدف المطلب الماثل إلى الإذن إستعجاليا بتجميد صرف المنح المسندة لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي الممثلين لدوائر انتخابية خارج الجمهورية بمقتضى قرار رئيس المجلس المؤرخ في 21 جويلية 2012 والصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 61 لسنة 2012 بتاريخ 3 أوت 2012.

وحيث اقتضت أحكام الفصل 81 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الإدارية أنّه: "يمكن في جميع حالات التأكّد لرئيس الدائرة الابتدائية أو الاستئنافية أن يأذن استعجاليا باتّخاذ الوسائل الوقتية المجدية بدون مساس بالأصل وبشرط أن لا يفضي ذلك إلى تعطيل تنفيذ أيّ قرار إداري".

وحيث أن تدخل القاضي الإستعجالي في إطار أحكام الفصل 81 المذكور يفترض عدم وجود أي منازعة جدية حول أصل الحق الذي يبقى النظر فيه من مشمولات قاضي الموضوع دون سواه، كما يفترض أن لا يؤدي الإذن الإستعجالي إلى تعطيل تنفيذ أي قرار إداري.

وحيث أن الإذن المطلوب يستوجب النظر مسبقا في مدى شرعية قرار إسناد المنح المذكور آنفا وهو ما يؤول حتما إلى المساس بأصل المنازعة ويفضي في الآن نفسه إلى تعطيل تنفيذ القرار المشار إليه الأمر الذي يجعل الإذن الماثل غير مستجيب للشروط المنصوص عليها بالفصل 81 من قانون المحكمة الإدارية وتعين لذلك رفضه.

ولهذه الأسباب

قرّرت: رفض المطلب.

وصدر عن رئيسة الدائرة الابتدائية الثامنة بالمحكمة الإدارية بتاريخ 9 نوفمبر 2012.

رئيسة الدائرة الابتدائية الثامنة

ما

الكاتب العام للمحكمة الإدارية

الإمضاء: