الجمهوريّة التونسيّة
المحكمة الإداريّة
القضيّة عدد: **211259**
تاريخ الحكم: **15 جويلية 2020**

الحمد لله،

حكم إستئنافي

باسم الشعب التونسي

أصدرت الدائرة الاستئنافية الثّالثة بالمحكمة الإدارية الحكم التالي بين:

المستأنف: المكلف العام بنزاعات الدولة في حق المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بجندوبة، عنوانه بمكاتبه بتونس،

من جهة،

والمستأنف ضده: م بن الأ بن ب م ، عنوانه الخزان القوايدية، ، جندوبة، محاميته الأستاذة ش الب ، الكائن مكتبها بنهج عدد جندوبة،

من جهة أخرى.

بعد الاطّلاع على مطلب الاستئناف المقدّم من المستأنف المذكور أعلاه بتاريخ 22 فيفري 2016، المرسّم بكتابة المحكمة تحت عدد 211259 طعنا في الحكم الصّادر عن الدّائرة الابتدائية العاشرة بالمحكمة الإداريّة بتاريخ 16 مارس 2015 في القضيّة عدد 1/19224 القاضي ابتدائيّا أوّلا بختم القضية لانعدام ما يستوجب النّظر في القرار المتعلّق بإرجاع العارض إلى العمل. ثانيا: بقبول الدعوى شكلا وأصلا وإلغاء القرار المتعلّق برفض تسوية الوضعية المهنية للعارض. ثالثا: بحمل المصاريف القانونية على الجهة المدّعى عليها. رابعا: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الطّرفين.

وبعد الاطّلاع على الحكم المطعون فيه الذّي تفيد وقائعه أنّ المدعي انتدب للعمل منذ سنة 1998 كعامل مختص في الميكانيكا لفلاحي والمضخّات بالدائرة الفرعية للغابات بفرنانة إلى أن تم إيقافه عن العمل في 8 أكتوبر 2008 دون معرفة أسباب ذلك ورغم مراسلة السّلط الجهويّة والمحليّة قصد

إرجاعه إلى سالف عمله إلا أنّه لم يتلق أي رد، لذا تقدم بدعوى أمام المحكمة الإدارية طالبا إلغاء القرار المذكور كإلغاء قرار رفض تسوية وضعيته الإدارية كعامل عرضي مختص، فتعهّدت الدائرة الابتدائية العاشرة بالقضية وأصدرت حكمها المبيّن منطوقه بالطّالع والذي هو محل الاستئناف الماثل.

وبعد الاطلاع على المذكرة في بيان أسباب الطّعن بالاستئناف المقدّمة من المستأنف والواردة على كتابة المحكمة بتاريخ 13 أفريل 2016 والمتضمّنة بالخصوص طلب قبول الاستئناف شكلا وأصلا ونقض الحكم المطعون فيه والقضاء برفض الدعوى، وذلك بالاستناد إلى ما يلي:

1-بخصوص شكليّات القيام:

أ/مخالفة مقتضيات الفصل 33 جديد من قانون المحكمة الإدارية: إن توجيه دعوى الإلغاء ضد المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بجندوبة، لم يكن في طريقه البتّة، وقد ورد مخالفا لمقتضيات الفقرة الثّانية من الفصل 33 جديد من قانون المحكمة الإداريّة مثلما تم تنقيحها بمقتضى القانون الأساسي عدد 11 لسنة 2002 المؤرّخ في 4 فيفري 2002 التي تؤكّد في هذا الصّدد على أن "يتم في إطار دعوى تجاوز السّلطة تمثيل الدّولة من قبل الوزراء المعنيّين ومن قبل الوزير الأوّل بالنّسبة للدّعوى المتعلّقة بالأوامر، كما يتم تمثيل الجماعات المحليّة والمؤسّسات العمومية من قبل رؤسائها"، ذلك ما تدعّمه الصّبغة الإداريّة للمندوبيّات الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة الخاضعة بمقتضى القانون لإشراف وزير الفلاحة والموارد المائيّة والصّيد البحري، طبق ما ورد بمقتضيات الفصل الأوّل من القانون عدد 44 لسنة 1989 المؤرّخ في 8 مارس 1989 المتعلّق بإحداث مندوبيّات جهويّة للتّنمية الفلاحيّة، مثلما تم إتمامه بالقانون عدد 116 لسنة 1994 المؤرخ في 31 أكتوبر 1994، والتي تضمّنت ما يلي: "أحدثت بكل ولاية مؤسّسة عموميّة ذات صبغة إداريّة تتمتّع بالشّخصيّة المعنويّة والاستقلال المالي تسمّى "المندوبيّة الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة" وتخضع لإشراف وزير الفلاحة". واقتضت أيضا تنصيصات الفصل 2 من الأمر عدد 832 لسنة 1989 المؤرخ في 29 جوان 1989 المتعلّق بضبط التّنظيم الإداري والمالي وطريقة سير المندوبيّات الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة، مثلما تم تنقيحه بمقتضى الأمرين عدد 1872 لسنة 1992 المؤرّخ في 26 أكتوبر 1992 وعدد 688 لسنة 2007 المؤرخ في 26 مارس 2007، أن مهام المندوبيّات والمندوبين المشرفين على تسييرها تقتصر تمثيلها "لدى الغير في كل الأعمال المدنيّة والإدارية"، دون الأعمال القضائيّة.

ب/مخالفة مقتضيات الفصل 37 جديد من قانون المحكمة الإدارية: من الثّابت بالاطّلاع على حكم البداية وعلى عريضة افتتاح الدعوى الابتدائية، أن المستأنف ضدّه قد حصل له العلم اليقيني

بإيقافه عن العمل منذ 8 أكتوبر 2008، في حين أن طعنه في قرار إيقافه لم يتم إلا بتاريخ 17 مارس 2009 أي خارج الأجل القانوني المضبوط صلب الفصل المشار إليه بظرف الشّهرين المواليين لنشر المقرّرات المطعون فيها أو الإعلام بها.

ج/مخالفة مقتضيات الفصل 36 جديد من قانون المحكمة الإدارية: ذلك أن الفصل المذكور أوجب إرفاق "العريضة المتعلقة بدعوى تجاوز السّلطة بنسخة من المقرّر المطعون فيه وبالوثيقة المثبتة لتاريخ توجيه المطلب المسبق إلى الإدارة في صورة حصول هذا التّوجيه"، في حين أن ملف البداية ورد خلوا من جميع ما نص عليه هذا الفصل.

2-بخصوص أصل النّزاع (احتياطيا للغاية): جانبت محكمة البداية الصّواب إبّان محاولتها التّأسيس للحكم المنطوق به، وذلك من خلال تحريفها للوقائع والتّغاضي عن دفوعات المندوبيّة الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة بجندوبة، ذلك أنها اعتبرت أنه قد انعدم "ما يستوجب النّظر" في الفرع الأول استنادا لما ورد على لسان المدّعي في الأصل، في حين أن ذلك يعد عين تحريف الوقائع والانحياز لجانب المدّعي، بما أن الإدارة أكّدت للمحكمة من خلال جميع التقارير بأن عودة المستأنف ضدّه للعمل كان في ذات الإطار الظّرفي وفي إطار عرض الشّغل الشّهري للحضائر الجهويّة التي يتم بمناسبتها واستنادا للاعتمادات المرصودة تشغيل العملة بمن فيهم المستأنف ضده وفقا للقائمة المقترحة من قبل السلط المحلية. وذات الانحراف شمل الفرع الثاني من الالحكم المطعون فيه، بتجاهل المحكمة جميع ما أبدته الإدارة من تحفّظات وما قدّمته من مؤيّدات بشأن الصّبغة العرضيّة وغير المسترسلة لعمل المدّعي في الأصل، وبيّنت تحديدا الإطار الذي يعمل صلبه والمتمثّل في مشاريع تنمية المناطق الغابيّة أو البرامج الجهويّة أو الوطنيّة للتّنمية أو المشروع التونسي الياباني، وهي كلّها مشاريع ظرفيّة وذات اعتمادات خارجة عن الاعتمادات الخاصة بالمندوبية وأن الفترات التي عمل أثناءها كانت متباعدة، مجتهدة في محاولة تطويع النصوص القانونية لإيجاد وضعيّة تمكّنها من تسبيب حكمها في إلغاء قرار رفض تسوية الوضعيّة المهنيّة للمستأنف ضده. أما بخصوص اعتماد محكمة البداية لمقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 47 المؤرّخ في 29 نوفمبر 1999 على نزاع الحال، فإن المقرر وإن يصادق على ما ذهبت له من "ضرورة النّظر في تسوية الوضعيّة الإداريّة والماليّة للعملة العرضيّين عن طريق التّعاقد على أن يكون ذلك وفق الشّغورات وحاجة الإدارة الحقيقية لخدماتهم وفي نطاق ما تخوّله ميزانيّتها"، إلا أن المصادقة على ما ذكر تقتضي حتما استنفاذ جملة الشروط المذكورة. وبالعودة لقضيّة الحال وجملة مؤيّداتها يتبيّن بجلاء عدم انضواء وضعية المستأنف ضدّه ضمن ما أشير إليه بمنشور الوزير الأوّل ولا بالمنشور عدد 147 والشّروط المطلوبة المتمثّلة في تحرير قوائم اسمية للعملة العرضيين والتي "يجب أن لا تحتوي على العملة المتواجدين في وضعيات تختلف عن وضعيّة

عملة الحضائر والعملة العرضيين كما هو الشأن بالنسبة إلى العملة المتعاقدين أو العملة غير المسترسلين الذين يعملون بالتّداول ولمدّة تقل عن 300 يوما في السّنة"، ذلك أن عمل المستأنف ضدّه لم يسترسل طيلة الفترة المشار إليها باعتبار الاقتصار على فترات متباعدة ثم انقطاعها بداية من سنة 2003 لتستأنف مجدّدا سنة 2006 إلى حدود سنة 2008 وهو ما يقصي شرط العمل المسترسل من ناحية، وكذلك شرط العمل لمدة 300 يوما على الأقل في السّنة من ناحية ثانية، وشرط الخلاص "على حساب المندوبية" من ناحية ثالثة.

وبعد الاطلاع على التقرير المقدم من الأستاذة ش البـ محامية المستأنف ضدّه، في الرد على مذكّرة الاستئناف، والوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 18 ماي 2016 والمتضمّن بالخصوص طلب رفض الاستئناف أصلا إن سلم شكلا، وذلك بالاستناد إلى ما يلي:

1-عن المطعن المتعلّق بمخالفة مقتضيات الفصل 33 جديد من قانون المحكمة الإدارية: إن المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحيّة بجندوبة تولّت مواجهة الدّعوى والجواب عنها وتقديم ما لديها من دفوعات دون أن تطلب إدخال المكلف العام في حقّها. وطالما كانت المندوبية تتمتع بالشخصية المعنوية فإن ذلك يمنحها الصفة والمصلحة لمواجهة الدعوى دون تمثيلها من طرف المكلف العام أو على الأقل يظل لها الاختيار في ذلك. ولو فرضنا جدلا أنه طالما كانت الخصيمة على بينة أنه لم يكن لها مواجهة الدعوى بنفسها وأن لا صفة لها في ذلك وتعمّدت عدم إدخال المكلف العام لتمثيلها فإنها لا يمكن أن تستفيد من خطأها المتعمد، وفضلا عن ذلك، فإن ما يفهم من مقتضيات الفصل 33 المشار إليه أنه يتم تمثيل الدولة من قبل الوزراء المعنيين...كما اقتضى الفصل الأول من القانون عدد 44 المؤرخ في 8 مارس 1989 والمتعلق بإحداث مندوبيات جهوية للتنمية الفلاحية والذي جاء به ما يلي "أحدثت بكل ولاية مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية...تسمى المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية" وتخضع لإشراف وزير الفلاحة" وهو ما يعني أن تمثيل الدولة يتم في حق وزارة الفلاحة أي أن حضور المكلف العام يكون في حق وزارة الفلاحة وليس في حق المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية. مما يكون معه طعن المكلف العام بنزاعات الدولة غير ذي صفة وهو بالتالي غير وجيه من جهته الشكلية ويتجه معه رفض الاستئناف شكلا.

2- في المطعن المتعلق بمخالفة أحكام الفصل 37 جديد من قانون المحكمة الإدارية: خلافا لما جاء بدفوعات المستأنف، فإنه لا وجود لتاريخ ثابت حصل بموجبه العلم بطريقة رسمية وثابتة للمستأنف ضده بإيقافه عن العمل ضرورة أنه تم إيقافه عن العمل دون صدور قرار ثابت التاريخ

في الغرض وظل يراسل السلط الجهوية والمحلية قصد إرجاعه لسالف عمله دون أن يتلقى أي رد مما اضطرّه لرفع دعوى الحال. وطالما أنه لا وجود لأي أثر كتابي ثابت التاريخ سواء يتعلق بصدور القرار موضوع النزاع أو بالإعلام به فإنه لا يمكن اعتماد الأجل الوارد بالفصل 37 المذكور ويظل الأجل مفتوحا.

3/في المطعن المتعلّق بمخالفة مقتضيات الفصل 36 جديد من قانون المحكمة الإدارية: وطالما سلف بيان أنه لا وجود لأثر كتابي للقرار المطعون فيه، فإن الدفع بخلو الملف يغدو تعجيزيا وغير جدي للدفع بعدم الإدلاء بقرار غير موجود أصلا. وفيما يتعلق بأن يكون القرار المطعون فيه مرفقا بالوثيقة المثبتة لتاريخ توجيه المطلب المسبق إلى الإدارة في صورة حصول هذا التوجيه، فإنه فضلا على أن الإدلاء بهذه الوثيقة مسألة اختياريّة بدليل اقتضاء النص "في صورة حصول هذا التّوجيه" وتضمّن الملف توجيه المستأنف ضده لعدة مراسلات للإدارة المعنية وللسّلط الجهويّة والمحليّة.

4/ في خصوص أصل النّزاع: إن ما دفعت به المستأنفة يتعارض مع المؤيدات المضافة والتي تؤكد عمل المستأنف ضده بداية من سنة 1997 إلى غاية سنة 2008 بخطّة عامل مختص في الميكانيكا لفلاحي والمضخّات بالدائرة الفرعية للغابات بفرنانة ويتم خلاصه على أساس أنه عامل مختص في الميكانيكا لفلاحي والمضخّات بالدائرة الفرعية للغابات بفرنانة ويتم خلاصه على أساس أنه عامل مختص وهو ما تؤكّده قائمة عملة الحضائر الجهويّة الذين يعملون بمقتضى خطط عمل قارّة والصّادرة عن المندوبيّة الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة والمضافة بالملف إضافة لثبوت خلاصه لأشهر على حساب المندوبية حسب الوثيقة المضافة بالملف أيضا. كما أدلى المستأنف ضدّه بوصولات استخراج قطع غيار وزيوت يتم تمكينه منها من المغازة التابعة لإدارة المندوبية وهي وصولات امتدت بداية من سنة 1998 إلى حدود سنة 2008 حسب الوصولات المضافة والتي لا يمكن إلا أن تكون بحوزة عامل مختص في إطار قيامه بعمله والتي لا يمكن للمستأنفة إنكارها، وأرشيف عمل المنوب لدى الخصيمة يثبت أنه قد عمل بصفة مسترسلة بداية من سنة 1998 إلى حدود تاريخ إيقافه عن العمل أي سنة 2008 بما يفوق عدد 300 يوم عمل في السنة وهو أمر لا يمكن للخصيمة أن تدلي أو تثبت ما يفيد عكسه. وتطبيقا لمنشور الوزير الأول الصادر تحت عدد 47 بتاريخ 29 نوفمبر 1999 ومنشور وزير الفلاحة عدد 147 بتاريخ 18 جوان 2004 فإن الإدارة تكون ملزمة بتسوية وضعيته المهنية طالما توفرت كل الشروط اللاّزمة.

وبعد الاطّلاع على بقيّة الأوراق المظروفة في الملف.

وبعد الاطّلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في أوّل جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإداريّة وعلى جميع النّصوص التّي تمّمته ونقّحته وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونيّة لجلسة المرافعة المعيّنة ليوم 29 جوان 2020، وبها تلت المستشارة المقرّرة السيّدة ب الر ملخّصا من تقريرها الكتابي، وحضرت ممثّلة المكلف العام بنزاعات الدّولة في حق المندوبيّة الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة بجندوبة وتمسّكت بمستندات الاستئناف وحضر الأستاذ الميلي نيابة عن زميلته الأستاذة ش البـ وتمسّك بالرد على مستندات الاستئناف.

قرّرت المحكمة حجز القضيّة للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 15 جويلية 2020.

وبها وبعد المفاوضة القانونيّة صرّح بما يلي:

من جهة الشكل:

حيث يهدف المستأنف من المطلب الماثل إلى الطّعن بالاستئناف في الحكم الابتدائي الصّادر عن الدّائرة الابتدائية العاشرة بالمحكمة الإداريّة تحت عدد 1/19224 بتاريخ 16 مارس 2015 بين من جهة م م بوصفه مدّعي ومن جهة أخرى المندوبيّة الجهويّة للتّنمية الفلاحيّة بجندوبة في شخص ممثّلها القانوني بوصفه مدّعى عليه.

وحيث تقتضي الفقرتان 2 و3 من الفصل 33 من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية أن "يتم في إطار دعوى تجاوز السلطة تمثيل الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية من قبل رؤسائها. ويمكن لجميع هذه السّلطات الإدارية تفويض من يمثّلها في الغرض طبقا للقوانين والتّراتيب الجاري بها العمل".

وحيث نصّت أحكام الفصل 63 من قانون المحكمة الإدارية على أنه "لا يمكن أن يرفع الاستئناف إلا من الأشخاص المشمولين بالحكم المستأنف أو خلفهم. كما لا يجوز رفع الاستئناف على من لم يكن طرفا في الدعوى موضوع الحكم المستأنف".

وحيث استقر قضاء هذه المحكمة على أن عبارة "المشمول بالحكم" الواردة بالفصل 63 من قانون المحكمة الإدارية تتجاوز المفهوم الضيّق لوضعيّة الطّرف المنصوص عليه بطالع الحكم لتمتد إلى كل من طالهم منطوق ذلك الحكم ومسّ من مصالحهم أو غيّر من مراكزهم القانونية.

وحيث يتبيّن بالرّجوع إلى الحكم المطعون فيه أنّه تضمّن تحديد القرار المطعون فيه في إلغاء القرار الصّادر عن المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية بجندوبة والقاضي برفض تسوية الوضعية المهنية للمعني بالأمر، كما تضمّن أن القرار المطعون فيه صدر عن السّلطة المخوّلة قانونا بما يكون معه القيام في طريقه لما وجّه ضد المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية بجندوبة.

وحيث يستروح مما سبق بيانه أن الطعن بالاستئناف في الحكم الابتدائي الصادر في القضية المذكورة أعلاه والمندرجة في مادة تجاوز السلطة يكون متاحا للمندوب الجهوي للتنمية الفلاحية بجندوبة مباشرة باعتباره الجهة المصدرة للقرار المطعون فيه.

وحيث علاوة على ما سبق بيانه، فإن القانون لم يخوّل للمكلف العام بنزاعات الدولة تمثيل المندوبيات الجهوية ولو بطلب منها باعتبار أن الإجازة الواردة بالفصل 4 من القانون عدد 13 المؤرخ في 7 مارس 1988 حصرها المشرّع في المؤسسات الخاضعة مباشرة لإشراف الدولة وهي غير صورة الحال لتعلق الأمر بمندوبية جهوية تعد مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مثلما اقتضى ذلك الفصل الأوّل من القانون عدد 44 لسنة 1989 المؤرخ في 8 مارس 1988 المتعلق بإحداث مندوبيات جهوية للتنمية الفلاحية.

وحيث لئن أجاز الفصل 33 من قانون هذه المحكمة للمندوبية المستأنفة تفويض من يمثلها في الغرض طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل باعتبار أن التفويض في مجال التقاضي يكون خاصا ومحدودا فإن فقه القضاء الإداري اشترط أن يكون سابقا للقيام أو لرفع الطعن في كل الحالات.

وحيث يتضح من أوراق الملف أن مطلب الاستئناف قدم مباشرة من المكلف العام بنزاعات الدولة الذي لم يكن مشمولا بالحكم الابتدائي المستأنف، وعلى الرّغم من أن النص المتعلق بتمثيل الدّولة لم يجز له تمثيل المندوبيّات الجهوية كما سلف، فإنه على فرض جواز التفويض له من المندوبية في رفع الطّعن الماثل فإن هذا التّفويض يجب أن يكون صريحا وكتابيا وحاصلا في تاريخ سابق لتقديم مطلب الاستئناف.

وحيث تأسيسا على ما سبق بسطه لا يسوغ للمكلف العام بنزاعات الدولة تقديم الاستئناف الماثل لانتفاء الصّفة في التّقاضي في حقّه.

وحيث لا يسع المحكمة، والحالة ما ذكر، إلا التصريح برفض الاستئناف الماثل شكلا ضرورة أن مسألة الصفة والمصلحة في القيام من متعلّقات النّظام العام تثيرها المحكمة تلقائيا في صورة عدم التمسّك بها من الأطراف.

ولهذه الأسبـاب:

قضت المحكمة استئنافيا بما يلي:

أوّلا: رفض الاستئناف شكلا.

ثانيا: حمل المصاريف القانونية على المستأنف.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الإستئنافية الثالثة بالمحكمة الإدارية برئاسة السيد عـ الغ وعضويّة المستشارتين السيدة س الف والسيدة س الش

وتلي علنا بجلسة يوم 15 جويلية 2020 بحضور كاتبة الجلسة السيّدة ل الش

رئيس الدائرة **المستشارة المقرّرة**

ع الغ **ب الر**

الكاتب العام للمحكمة الإدارية
الإمضاء: ل آلة