الحمد لله،

الجمهوريّة التونسيّة
المحكمة الإداريّة
القضيّة عدد: 212965
تاريخ الحكم: 30 نوفمبر 2020

حكم إستئنافي
باسم الشعب التونسي

أصدرت الدائرة الاستئنافية العاشرة بالمحكمة الإدارية الحكم التالي بين:

المستأنف: رئيس الحكومة، مقرّه بمكاتبه الكائنة بقصر الحكومة، ساحة القصبة ، تونس،

من جهة،

والمستأنف ضدّهما: 1-جمعية الفرقان في شخص ممثلها القانوني، ب بن م بن ص ، مقرّها بحي النهوض قفصة،

2-والي قفصة، مقرّه بمكاتبه الكائنة بمقرّ ولاية قفصة،

من جهة أخرى.

بعد الإطلاع على مطلب الإستئناف المقدّم من المستأنف المذكور أعلاه بتاريخ 11 مارس 2019 والمرسّم بكتابة المحكمة تحت عدد 212965 طعنا في الحكم الصادر عن الدائرة الابتدائية بالمحكمة الإدارية بقفصة في القضية عدد 138756 بتاريخ 16 نوفمبر 2018 والقاضي ابتدائيا:

أوّلا: بقبول الدعوى شكلا وأصلا وإلغاء القرار المطعون فيه.

ثانيا: بحمل المصاريف القانونية على المدعى عليه.

ثالثا: بتوجيه نسخة من الحكم إلى الأطراف.

وبعد الإطلاع على الحكم المطعون فيه الذّي تفيد وقائعه أنّ جمعية "الفرقان" بقفصة تمارس نشاط ذو صبغة ثقافية واجتماعية تعمل على نشر القيم والعلوم الإسلامية والإحاطة معنويا وماديا بذوي الإحتياجات الخاصة وأنّها إكتسبت وجودها القانوني بمقتضى القرار الصادر عن الكاتب العام للحكومة والمنشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 140 بتاريخ 22 نوفمبر 2011 غير أنّه بتاريخ غرّة أوت 2014 تمّ

إعلام رئيس الجمعية بقرار والي قفصة القاضي بإيقاف نشاط الجمعية بدون موجب واقعي أو قانوني يعلّل ذلك، الأمر الذّي دفع بمحامي الجمعية للقيام بدعوى في تجاوز السلطة طالبا إلغاء القرار الصادر عن والي قفصة والقاضي بإيقاف نشاط جمعية "الفرقان" لمخالفته الفصلين 21 و35 من الدستور وصدوره من غير ذي صفة حسب الفصلين 6 و45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات، وتعهدّت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقفصة بالقضية وأصدرت فيها الحكم الابتدائي المبيّن منطوقه بالطالع والذّي هو موضوع الاستئناف الراهن.

وبعد الإطلاع على مستندات الاستئناف المدلى بها من قبل المستأنف بتاريخ 17 أفريل 2019 والرامية إلى قبول الاستئناف شكلا وأصلا ونقض الحكم الابتدائي المستأنف والقضاء من جديد بإخراج رئاسة الحكومة من المنازعة وحمل المصاريف القانونية على المستأنف ضدّها الأولى بالاستناد إلى ما يلي:

1-**عن الدفع الأول المتعلق بمخالفة قواعد الاختصاص الترابي:** بمقولة أنّ محكمة البداية أصدرت حكمها المنتقد ضدّ رئاسة الحكومة بوصفها جهة مدعى عليها وقضت بإلغاء القرار الصادر عن والي قفصة بتاريخ 1 أوت 2014 القاضي بالإيقاف المؤقت لنشاطها وبأنّ الفقرة الأخيرة من الفصل 15 من قانون المحكمة الإدارية تنص على أنّه:"ويمكن إحداث دوائر ابتدائية بالجهات متفرعة عن المحكمة الإدارية يضبط النطاق الترابي لكل منها بأمر وذلك للنظر، في حدود الاختصاص الحكمي المنصوص عليه بالفصل 17 من هذا القانون، في القضايا المرفوعة ضدّ السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرّها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة، وكذلك في القضايا التّي يمكن أن يسند فيها الاختصاص لها بمقتضى قانون خاص". مضيفا بأنّ الأمر الحكومي عدد 620 لسنة 2017 المؤرخ في 25 ماي 2017 المتعلق بإحداث دوائر إبتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات وبضبط نطاقها الترابي نصّ على إحداث إثنتا عشرة (12) دائرة ابتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية منها الدائرة الابتدائية بقفصة وحدّد الأمر المذكور سلفا مرجع النظر الترابي للدوائر المحدثة بما فيها الدائرة الابتدائية بقفصة وأنّ مرجع النظر الترابي لهاته الأخيرة كيفما حدّده الأمر عدد 620 لسنة 2017 المؤرخ في 25 ماي 2017 يتمثل في ولايتي قفصة وتوزر وذلك بمناسبة القضايا المرفوعة ضدّ السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة المذكورة وأنّ رئيس الحكومة هو سلطة مركزية مقرّه بمكاتبه بالقصبة بتونس العاصمة. ولاحظ المستأنف أنّه طالما أنّ المسائل الإجرائية بما فيها الاختصاص تهمّ النظام العام ويمكن إثارتها في أي طور من أطوار النزاع وطالما أنّ الدائرة الابتدائية بقفصة قد قبلت النظر في الدعوى الراهنة المرفوعة

ضدّ رئاسة الحكومة بل وثبّتتها كطرف في النزاع وحكمت ضدّها بإلغاء القرار القاضي بالإيقاف المؤقت لنشاط جمعية الفرقان، فإنّها تكون والحالة تلك قد خالفت القواعد القانونية التّي تقيّد إختصاصها بما يصيّر حكمها حريّا بالنقض من هذه الناحية.

2-عن الدفع الثاني المتعلق بالخطأ في تحديد الجهة المدعى عليها: بمقولة أنّ محكمة البداية رفضت طلب رئاسة الحكومة إخراجها من نطاق المنازعة وأبقت عليها كطرف من أطراف النزاع على اعتبار أنّ إتخاذ القرار المطعون فيه الصادر عن والي قفصة قد كان بطلب منها وفي هذا الصدد بيّنت المحكمة أنّه في إطار إجراءات خلية الأزمة برئاسة الحكومة وطبقا لأحكام القانون عدد 52 لسنة 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية فقد تمّ منع نشاط بعض الجمعيات من ضمنها جمعية الفرقان في إطار سلطة الضبط الإداري للوالي حيث طلبت رئاسة الحكومة من والي قفصة تفعيل هذه الإجراءات بالتنسيق مع المصالح المختصة بوزارة الداخلية، مضيفا بأنّه لئن كان للمحكمة سلطة توجيه الدعوى ضدّ رئاسة الحكومة وإدخالها في النزاع المعروض في إطار دورها الاستقصائي، فإنّه من غير المقبول أن يؤول إستعمال تلك السلطة إلى خرق القواعد القانونية المحددة لاختصاصها الترابي من خلال إصدار حكمها المنتقد ضدّ رئاسة الحكومة وأنّ ما استندت إليه محكمة البداية بخصوص طلب رئاسة الحكومة من والي قفصة إصدار القرار المطعون فيه لا يعدو أن يكون إلاّ دعوة لهذا الأخير لممارسة إختصاصه الضبطي المنصوص عليه صلب القانون عدد 52 لسنة 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية وبالتّالي لا يمكن أن تكون رئاسة الحكومة بأي حال من الأحوال طرفا في النزاع باعتبار أنّها لم تكن السلطة المصدرة للقرار المطعون فيه ضرورة أنّ إصدار القرار المطعون فيه من الصلاحيات الحصرية المخولة قانونا لوالي قفصة الذّي ترجع له وحده سلطة التراجع عن ذلك القرار أو إلغاؤه تنفيذا للحكم المنتقد.

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

وبعد الإطلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرخ في 3 جانفي 2011.

وعلى القانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 والمتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية.

وعلى المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات.

وعلى الأمر الحكومي عدد 620 لسنة 2017 المؤرخ في 25 ماي 2017 والمتعلق بإحداث دوائر إبتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات وبضبط نطاقها الترابي.

وبعد الإطلاع على ما يفيد إستدعاء الأطراف بالطريقة القانونية لجلسة المرافعة المعيّنة ليوم 26 أكتوبر 2020، وبها تمّ الإستماع للمستشار المقرّر السيّد : العـ في تلاوة ملخص من تقريره الكتابي، ولم يحضر جميع الأطراف وتمّ إستدعاؤهم بالطريقة القانونية.

ثمّ قرّرت المحكمة حجز القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 30 نوفمبر 2020.

وبها وبعد المفاوضة القانونيّة صرّح بما يلي:

من جهة الشكل:

حيث قدّم مطلب الاستئناف في أجله القانوني ممن له الصفة والمصلحة وكان مستوفيا لجميع مقوماته الشكلية، لذا فقد تعيّن قبوله من هذه الناحية.

من جهة الأصل:

عن المستند المتعلق بإخراج رئيس الحكومة من نطاق المنازعة:

حيث دفع المستأنف بأنّ محكمة البداية أصدرت حكمها المنتقد ضدّ رئاسة الحكومة بوصفها جهة مدعى عليها وقضت بإلغاء القرار الصادر عن والي قفصة بتاريخ 1 أوت 2014 القاضي بالإيقاف المؤقت لنشاطها، عارضا بأنّ الفقرة الأخيرة من الفصل 15 من قانون المحكمة الإدارية تنص على أنّه:"ويمكن إحداث دوائر ابتدائية بالجهات متفرعة عن المحكمة الإدارية يضبط النطاق الترابي لكل منها بأمر وذلك للنظر، في حدود الاختصاص الحكمي المنصوص عليه بالفصل 17 من هذا القانون، في القضايا المرفوعة ضدّ السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرّها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة، وكذلك في القضايا التّي يمكن أن يسند فيها الاختصاص لها بمقتضى قانون خاص". مضيفا بأنّ الأمر الحكومي عدد 620 لسنة 2017 المؤرخ في 25 ماي 2017 المتعلق بإحداث دوائر إبتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات وبضبط نطاقها الترابي نصّ على إحداث إثنتا عشرة (12) دائرة ابتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية منها الدائرة الابتدائية بقفصة وحدّد الأمر المذكور سلفا مرجع النظر الترابي للدوائر المحدثة بما فيها الدائرة الابتدائية بقفصة وأنّ مرجع النظر الترابي لهاته الأخيرة كيفما حدّده الأمر عدد 620

لسنة 2017 سالف الذكر يتمثل في ولايتي قفصة وتوزر وذلك بمناسبة القضايا المرفوعة ضدّ السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة المذكورة وأنّ رئيس الحكومة هو سلطة مركزية مقرّه بمكاتبه بالقصبة بتونس العاصمة. ولاحظ المستأنف أنّه طالما أنّ المسائل الإجرائية بما فيها الاختصاص تهمّ النظام العام ويمكن إثارتها في أي طور من أطوار النزاع وطالما أنّ الدائرة الابتدائية بقفصة قد قبلت النظر في الدعوى الراهنة المرفوعة ضدّ رئاسة الحكومة بل وثبّتتها كطرف في النزاع وحكمت ضدّها بإلغاء القرار القاضي بالإيقاف المؤقت لنشاط جمعية الفرقان، فإنّها تكون والحالة تلك قد خالفت القواعد القانونية التّي تقيّد إختصاصها بما يصيّر حكمها حريا بالنقض من هذه الناحية. كما دفع المستأنف بأنّ محكمة البداية رفضت طلب رئاسة الحكومة إخراجها من نطاق المنازعة وأبقت عليها كطرف من أطراف النزاع على اعتبار أنّ إتخاذ القرار المطعون فيه الصادر عن والي قفصة قد كان بطلب منها وفي هذا الصدد بيّنت المحكمة أنّه في إطار إجراءات خلية الأزمة برئاسة الحكومة وطبقا لأحكام القانون عدد 52 لسنة 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية فقد تمّ منع نشاط بعض الجمعيات من ضمنها جمعية الفرقان في إطار سلطة الضبط الإداري للوالي حيث طلبت رئاسة الحكومة من والي قفصة تفعيل هذه الإجراءات بالتنسيق مع المصالح المختصة بوزارة الداخلية، مضيفا بأنّه لئن كان للمحكمة سلطة توجيه الدعوى ضدّ رئاسة الحكومة وإدخالها في النزاع المعروض في إطار دورها الاستقصائي، فإنّه من غير المقبول أن يؤول استعمال تلك السلطة إلى خرق القواعد القانونية المحددة لاختصاصها الترابي من خلال إصدار حكمها المنتقد ضدّ رئاسة الحكومة وأنّ ما استندت إليه محكمة البداية بخصوص طلب رئاسة الحكومة من والي قفصة إصدار القرار المطعون فيه لا يعدو أن يكون إلا دعوة لهذا الأخير لممارسة إختصاصه الضبطي المنصوص عليه صلب القانون عدد 52 لسنة 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية وبالتّالي لا يمكن أن تكون رئاسة الحكومة بأي حال من الأحوال طرفا في النزاع باعتبار أنّها لم تكن السلطة المصدرة للقرار المطعون فيه ضرورة أنّ إصدار القرار المنتقد من الصلاحيات الحصرية المخولة قانونا لوالي قفصة الذّي ترجع له وحده سلطة التراجع عن ذلك القرار أو إلغاؤه تنفيذا للحكم المنتقد.

وحيث ينص الفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 والمتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية على أنّه:"الوالي بوصفه ممثّل الحكومة له سلطة على موظفي وأعوان المصالح الدولية المباشرين بدائرة ولايته. وبهذا الاعتبار:

-يسهر على تنفيذ القوانين والتراتيب والقرارات الحكومية.

-يتولى تحت سلطة الوزراء الذّين يهمهم الأمر تنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح الجهوية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة.

-يباشر سلطة الإشراف والمراقبة الإدارية على الجماعات العمومية المحلية كما يسهر على مصالح الدولة لدى الشركات والدواوين والمؤسسات التّي تتمتّع بإعانة الدولة ماليا والتّي يوجد مقرّها الاجتماعي بدائرة ولايته، وينبغي أن يحاط علما بنشاطاتها بصفة دورية".

وحيث ينص الفصل 11 من القانون عدد 52 لسنة 1975 المذكور أعلاه:"يباشر الوالي تحت سلطة وزير الداخلية إدارة الشؤون العامة للولاية ويسهر على المحافظة على الأمن العام بها". كما ينصّ الفصل 21 من ذات القانون المذكور أعلاه على أنّه:"يمكن للوالي بدائرة ولايته وفي نطاق التشريع الجاري به العمل أن يتخذ قرارات ترتيبية في ميدان الشرطة الإدارية".

وحيث ترتيبا على ما تقدّم وبالتوازي مع تعهد المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من الكاتب العام للحكومة أو ممن له مصلحة بالنظر في المخالفات التّي يمكن أن تنشأ عن الجمعية والتّي تعرضها لعقوبات طبقا لأحكام الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات والتّي تندرج في إطار التتبعات العدلية المثارة ضدّ الجمعية، فإنّ القرار المطعون فيه يندرج ضمن صلاحيات الضبط الإداري المخوّلة لوالي قفصة والمتمثّلة في إتخاذ الإجراءات اللازمة لغاية الحفاظ على النظام العام بمكوناته التقليدية من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة وذلك بالاستناد إلى أحكام القانون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية وأنّ الوالي يتمتّع بسلطة ضبط إداري مكرسة قانونا تؤهله لاتخاذ الإجراءات الملائمة في حدود إختصاصه الترابي ضرورة أنّه في حالة اختصاص مقيّد تفرض عليه إتخاذ الإجراءات الملائمة في صورة تهديد النظام العام.

وحيث أنّ والي قفصة ولئن تولى إصدار القرار المطعون فيه بتاريخ 1 أوت 2014 بخصوص إيقاف وقتي لنشاط جمعية الفرقان المستأنف ضدّها أولا تنفيذا للقرارات الصادرة عن خليّة الأزمة برئاسة الحكومة، فإنّ طلب رئاسة الحكومة من والي قفصة إصدار القرار المطعون فيه لا يعدو أن يكون إلاّ دعوة لهذا الأخير لممارسة إختصاصه الضبطي المنصوص عليه صلب القانون عدد 52 لسنة 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية باعتبار أنّ إصدار القرار المطعون فيه من الصلاحيات الحصرية المخولة قانونا لوالي قفصة.

وحيث أنّ ممارسة الضبط الإداري يقتضي أن يكون الحدّ من الحريات في حدود الضرورة وطبقا لمبدأ التناسب، وأنّ تدخل والي قفصة كسلطة ضبط إداري عام على معنى أحكام الفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 1975 المذكور أعلاه يقتضي أن يكون ذلك التدخل لردّ خطر محدق وأن تقتصر آثاره على إيقاف النشاط المشتكى منه وقتيا وليس نهائيّا ضرورة أنّه يتبيّن بالرجوع إلى القرار المطعون فيه أنّه ولئن تضمّن عبارة إيقاف النشاط "مؤقتّا"، فإنّه لم يتضمّن تحديد مدّة إيقاف النشاط كما لم يحدّد أجل إنتهاء العمل بالقرار.

وحيث، وعلى نحو ما انتهى إليه قضاة محكمة البداية، فإنّ إيقاف نشاط جمعية "الفرقان" يكون من قبيل إيقاف النشاط نهائيّا الذّي يخرج عن إختصاص سلطة الضبط الإداري العام الراجعة للوالي.

وحيث تقتضي أحكام الفقرة الثانية من الفصل 47 من قانون المحكمة الإدارية أنّه:"للمحكمة بمبادرة منها أو بطلب من أحد الأفراد أن تأمر بإدخال الغير في القضية إذا رأت ذلك مفيدا للفصل في النزاع".

وحيث استقرّ فقه قضاء هذه المحكمة على أنّ الإدخال يخضع إلى تقدير المحكمة التّي تأمر به من تلقاء نفسها إذا ما إرتأت ضرورة لإدخال الغير في الدعوى للإستنارة برأيه في التحقيق في القضية أو لتمكين شخص خارج عن الخصومة من إظهار مركزه القانوني والدفاع عنه كلّما كان من شأن مآل المنازعة أن يمسّ به.

وحيث واقتضاء بما استقرّ عليه عمل هذه المحكمة على تأهيل القاضي الإداري، في نطاق ما يستأثر به في توجيه دعوى تجاوز السلطة، لتحديد الجهة المدعى عليها لتجنّب الالتباس الذّي قد يحدث في ذهن المدّعي بخصوص الجهة الإدارية المعنية بالنزاع بالنظر إلى تنوع وتشابك المصالح الإدارية، وإعمالا للمبادئ الأصولية التّي تسوس قضاء تجاوز السلطة والتّي تقتضي أنّ إجراءات التحقيق في دعاوى الإلغاء تكتسي الصبغة الاستقرائية التّي توكل مهمّة تحديد الجهة الإدارية المدّعى عليها إلى القاضي الإداري الذّي يراعي في ذلك قاعدة توجيه الدعوى ضدّ السلطة الإدارية المصدرة للقرار المطعون فيه.

وحيث أنّه خلافا لما تمسّك به رئيس الحكومة صلب مستندات إستئنافه، فإنّ حكم البداية لم يتسلّط عليه بل تمّ التنصيص على هذه الجهة كمتداخلة في القضية على معنى الفقرة الثانية من الفصل 47 من قانون المحكمة الإدارية ضرورة أنّ رئيس الحكومة لا يملك، والحالة ما ذكر، إلاّ إمكانية الطعن بالاستئناف في الحكم الابتدائي المستأنف لغاية الإقتصار على حذفه كطرف وهو ما لم يتقيّد به إذ تسلّط طعنه على الأركان القانونية والواقعية للحكم.

وحيث يتبيّن بالرجوع إلى مظروفات الملف وتحديدا من خلال المراسلة الموجّهة من رئيس الحكومة إلى والي قفصة والمتعلقة بمتابعة إجراءات خلية الأزمة برئاسة الحكومة والمراسلة الموجّهة من كاتب الدولة لدى وزير الداخلية المكلف بالشؤون المحلية والجهوية أنّ قرار إيقاف نشاط جمعية "الفرقان" تمّ من قبل والي قفصة وفي إطار سلطة الضبط الإداري العام التّي يتمتّع بها الوالي.

وحيث طالما ثبت بالإطلاع على الحكم المطعون فيه أنّ رئيس الحكومة لم يكن معنيّا بالنزاع الراهن بالنظر إلى أنّ القرار المطعون فيه صدر عن والي قفصة، فإنّه كان على محكمة البداية القضاء بإخراجه من نطاق المنازعة وهو ما يستوجب من قضاة الدرجة الثانية تداركه في نطاق المفعول الانتقالي للاستئناف من خلال نقض الحكم الابتدائي المستأنف جزئيا وذلك بالقضاء بإخراج رئيس الحكومة من نطاق المنازعة.

ولـــــهذه الأسبـــــاب:

قضت المحكمة:

أوّلا: بقبول الاستئناف شكلا وفي الأصل بنقض الحكم الابتدائي المستأنف جزئيا وذلك بالقضاء بإخراج رئيس الحكومة من نطاق المنازعة وإقراره فيما زاد عن ذلك.

ثانيا: بحمل المصاريف القانونية على المستأنف ضدّه ثانيا.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الاستئنافية العاشرة برئاسة السيّدة ما الجندوبي وعضويّة المستشارين السيّد ص القـ والسيّدة ـ لم

وتلي علنا بجلسة يوم 30 نوفمبر 2020 بحضور كاتب الجلسة السيّد ف بـ

رئيسة الدائرة **المستشار المقرّر**

م لج م الع

الكاتب العام للمحكمة الإدارية