الجمهوريّة التونسيّة
المحكمـة الإداريّـة
القضيّة عدد: 4105268
تاريخ القرار: 8 جويلية 2020

الحمد لله،

قرار في مادّة توقيف التنفيذ
باسـم الشـعب التونسـي
إنّ الرئيس الأول للمحكمة الإدارية،

بعد الإطّلاع على المطلب المقدّم من بتاريخ 11 ماي 2020 المرسّم بكتابة المحكمة تحت عدد 4105268 والرّامي إلى توقيف تنفيذ قرار رئيس مجلس نواب الشعب المؤرخ في 13 مارس 2020 المتعلق بتفويض حق الإمضاء إلى ، مساعد للتعليم العالي، رئيس ديوان رئيس مجلس نواب الشعب، ليمضي بالنيابة عن رئيس مجلس نواب الشعب جميع الوثائق الداخلة في حدود مشمولات أنظاره باستثناء القرارات ذات الصبغة الترتيبية وذلك بالاستناد إلى ما يلي:

- إنّ قائمة إطلاعات القرار المنتقد والفصل الأول منه تضمنت أنه تم اتخاذه بالاستناد إلى أحكام الأمر عدد 384 لسنة 1975 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق بالترخيص للوزراء ولكتاب الدولة بتفويض حق الإمضاء أي أعضاء الحكومة دون سواهم وبالتالي فإنّ استناد رئيس المجلس إلى مقتضيات الأمر عدد 384 لسنة 1975 المذكور أعلاه والحال أن رئيس الديوان ليس عضوا بالحكومة يجعل من القرار المنتقد خارجا عن المشروعية وفاقدا لأي سند قانوني أو ترتيبي.

- يتبين بالرجوع إلى أحكام الفصل 50 من النظام الداخلي أنه لم يمنح رئيس مجلس نواب الشعب إمكانية تفويض أي صلاحية من صلاحياته الأصلية الواردة بالفصل 48 من النظام الداخلي لرئيس ديوانه فيما فتح إمكانية تفويض بعض صلاحياته لأي من نائبيه.

- يتبين بالرجوع إلى الأمر عدد 933 لسنة 1989 المؤرخ في 7 جويلية 1989 المتعلق بتنظيم المصالح الإدارية لمجلس نواب الشعب، وخاصة الفصل 2 منه، أنه لم يرد في الأمر المذكور أي أحكام تتعلق بتفويض رئيس مجلس نواب الشعب حق الإمضاء إلى رئيس ديوانه.

- إن غياب أي نص قانوني أو ترتيبي يخول لرئيس مجلس نواب الشعب تفويض صلاحياته إلى رئيس ديوانه يجعل من القرارات التي سيمضي عليها هذا الأخير عرضة لإلغاء من قاضي تجاوز السلطة مع ما في ذلك من تداعيات قانونية ومالية يستحيل تداركها بعد ذلك أو تصحيحها.

وبعد الإطلاع على التقرير المدلى به من رئيس مجلس نواب الشعب بتاريخ 10 جوان 2020 المتضمن الدفوعات الآتية:

أولا- رفض المطلب شكلا: بمقولة أن السيد صرح في مفتتح المطلب تقديمه القضية الماثلة في حق نواب الكتلة الديمقراطية بمجلس نواب الشعب وأمضى تبعا بذلك نيابة عن كافة النواب والحال أن الكتلة النيابية لا تشكل ذاتا معنوية ولا تتمتع بالشخصية القانونية ولا بأهلية التقاضي ولا يجوز قانونا لرئيسها ولا لأعضائها القيام في حقها أو تمثيلها أمام القضاء. كما لا يجوز تمثيل أعضاء الكتلة بصفتهم تلك ولا القيام في حقهم دون احترام الضوابط القانونية للإنابة والتمثيل الشخصي أمام القضاء وأنه يستفاد من عريضة الدعوى أن السيد لم يقدم دعواه دفاعا عن مصلحة شخصية ومباشرة بل تمثيلا لكافة نواب الكتلة الديمقراطية بمجلس نواب الشعب بوجه عام وأعضائها المبينة أسماؤهم بطالع العريضة بوجه خاص غير أنه لم يدل بتوكيل منهم معرف عليه بالإمضاء حتى يتسنى له القيام في حق النواب المذكورين.

- إنّ المطلب لم يتضمن بيان الصفة والمصلحة الذاتية والشخصية والمباشرة المراد حمايتها كما لم يثبت أن القرار المنتقد من شأنه أن يطال المركز القانوني للقائم بها والمقام في حقهم.

ثانيا- عدم استجابة المطلب لشرط الأسباب الجدية في ظاهرها:

- إن القرار المطعون فيه يتعلق بتفويض حق الإمضاء لا بتفويض صلاحيات وأن القرار المذكور استند إلى قانون الوظيفة العمومية والأمر عدد 384 لسنة 1975 المؤرخ في 17 جوان 1975 ذلك أن الدستور لئن كرس مبدأ استقلالية مجلس نواب الشعب عن السلطة التنفيذية في المجالين الإداري والمالي، فإن تفعيل تلك المبادئ بقي معلقا لعدم صدور النصوص التشريعية والترتيبية التي من شأنها تنزيل تلك المبادئ الدستورية إذ لم تتم المصادقة على النص التشريعي المتعلق باستقلالية مجلس نواب الشعب وتوزيع الصلاحيات والذي من شأنه فك ارتباط مجلس نواب الشعب بالسلطة التنفيذية إذ لا يزال المجلس المذكور إلى اليوم ينزل منزلة الوزارة ومحكوم بجملة من النصوص القانونية التي تسوس عمل السلطة التنفيذية ومختلف التراتيب المتعلقة بالتسمية في الخطط الإدارية والوظائف السامية كالتراتيب المحددة للنظام القانوني المنطبق على رئيس الديوان وأعضائه وتلك المحددة للضوابط العامة للتفويض للموظفين السامين المضمنة بالأمر عدد 384 لسنة 1975 المذكور أعلاه. ولا يزال مجلس نواب الشعب يخضع للتأشيرات والرقابات التي تجريها رئاسة الحكومة في الغرض كما تواتر رأي المحكمة الإدارية ضمن آرائها الاستشارية على أن الاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب ضمن الدستور والقانون الأساسي للميزانية لا تكفي بذاتها وأن مجلس نواب الشعب يبقى خاضعا للنظام القانوني الحالي بما في ذلك مجمل التراتيب الحكومية الجاري بها العمل إلى حين مراجعة المنظومة التشريعية والترتيبية قصد تكريس استقلاليته ولا أدل على ذلك من أن تسمية رئيس الديوان رئيس مجلس نواب الشعب تمت

بمقتضى الأمر حكومي عدد 5 لسنة 2020 المؤرخ في 6 جانفي 2020 ويتم في شأنه إعمال النصوص المنطبقة على أعضاء الحكومة إلى حين تعويضها بنصوص خاصة تحكم عمل الإطارات السامية وأعضاء الديوان. وأنه سبق للمجلس الوطني التأسيسي أن منح بدوره بموجب قراره المؤرخ في 9 فيفري 2012 إلى السيد منصف حديدان رئيس ديوان المجلس آنذاك تفويضا ليمضي بالنيابة عنه جميع الوثائق الداخلة في حدود مشمولات أنظاره باستثناء النصوص ذات الصبغة الترتيبية طبق لأحكام الأمر عدد 384 لسنة 1975 كما فوض رئيس مجلس نواب الشعب خلال المدة النيابة الأولى حق الإمضاء إلى عدد من الإطارات السامية بمجلس نواب الشعب بما في ذلك الكاتب العام ورئيس الهيئة العامة للمصالح المشتركة وفق أحكام الأمر عدد 384 لسنة 1975 المذكور أعلاه. وأن مجمل قرارات تفويض حق الإمضاء تمت بعد الإطلاع عليها من رئيس الحكومة كما تم احترام مختلف الشروط التي تحكم تفويض الإمضاء إذ تم نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وجاء صريحا وجزئيا لاستثنائه القرارات الترتيبية من مجاله وأن الغاية من التفويض تخفيف الأعباء المتزايدة على رئيس مجلس نواب الشعب داخل المجلس وخارجه.

- إن الإدعاء بالانحراف بالسلطة جاء مجردا ضرورة أن المطلب لم يتضمن توفر عناصر الإنحراف.
- إن المطلب الماثل تضمنت خلطا بين تفويض الإمضاء وتفويض الاختصاص ذلك أن الفصل 50 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب أجاز لرئيس المجلس تفويض بعض صلاحياته لنائبيه وذلك خلافا لموضوع القرار المنتقد الذي يحافظ بموجبه رئيس المجلس على كامل صلاحياته وعلى سلطة البت وإصدار القرارات في المسائل موضوع التفويض ولا يمنح للمفوض إليه سوى الحق في التوقيع على بعضها بدلا عنه، وعليه لا يمنع الفصل 50 المذكور رئيس مجلس نواب الشعب من تفويض حق الإمضاء إلى الموظفين بالمجلس الذي يبقى خاضعا للمنظومة القانونية التي تحكم عمل مجلس نواب الشعب وأن رئيس المجلس لم يمنح أيا من صلاحياته الأصلية أو الفرعية لرئيس ديوانه بل اكتفى بمنحه تفويضا ليمضي بالنيابة عنه بعض القرارات الداخلة في حدود مشمولاته لا غير وذلك ضمانا لحسن سير المرفق العمومي ولتخفيف العبء عن رئيس المجلس حتى لا يتم إغراقه في التفاصيل والأعباء المادية اليومية الروتينية المترتبة عن كثرة التواقيع وتمكينه من التفرغ لممارسة اختصاصه داخل المجلس وخارجه وعلى كل حال لا يستمد رئيس مجلس النواب صلاحيات حصريا من النظام الداخلي للمجلس كما ذهب إلى ذلك المطلب ولا يشكل النظام الداخلي سندا للعمل الإداري ضرورة أن دوره يقتصر كنص تنظيمي داخلي على تنظيم جزء من العمل البرلماني وضبط إجراءاته كالتذكير بجملة الاختصاصات والمهام المسندة لهياكله بموجب الدستور والتشريع الجاري به العمل.
- إن الأمر عدد 933 لسنة 1989 المؤرخ في 7 جويلية 1989 المتعلق بتنظيم المصالح الإدارية لمجلس نواب الشعب يهم مجلس النواب المحدث طبق دستور 1959 لا ينسحب على رئيس مجلس نواب الشعب علاوة

على أن ذلك الأمر لم يعد نافذا تبعا لإلغائه بموجب قرار رئيس مجلس النواب المؤرخ في 14 فيفري 2007 المتعلق بضبط التنظيم الهيكلي لإدارة مجلس النواب مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وآخرها القرار المؤرخ في 19 أوت 2009 كما ألغي القرار المؤرخ في 14 فيفري 2007 بموجب قرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 6 نوفمبر 2012 المتعلق بتنظيم المصالح الإدارية للمجلس الوطني التأسيسي.

ثالثا- عدم توفر شرط الآثار التي يصعب تداركها: بمقولة أن المطلب لم يبين بوضوح الآثار السلبية للقرار المطعون فيه على المسار التشريعي والإداري والمالي وجاءت الإدعاءات المقدمة في هذا الإطار عامة ومجردة.

وبعد الإطلاع على جميع الأوراق المظروفة بالملف.

وبعد الإطلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في أوّل جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإدارية وعلى جميع النصوص المنقحة والمتمة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011،

وعلى القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية

وعلى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

وعلى الأمر عدد 384 لسنة 1975 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق بالترخيص للوزراء ولكتاب الدولة بتفويض حق الإمضاء.

وبعد التأمّل صرّح بما يلي:

حيث يهدف المطلب الماثل إلى الإذن بتوقيف تنفيذ قرار رئيس مجلس نواب الشعب المؤرخ في 13 مارس 2020 المتعلق بتفويض حق الإمضاء إلى السيد الحبيب خضر، مساعد للتعليم العالي، رئيس ديوان رئيس مجلس نواب الشعب، ليمضي بالنيابة عن رئيس مجلس نواب الشعب جميع الوثائق الداخلة في حدود مشمولات أنظاره باستثناء القرارات ذات الصبغة الترتيبية.

وحيث دفعت الجهة المطلوبة برفض المطلب الماثل شكلا بمقولة أن المطلب الماثل تم تقديمه من النائب في حق نواب الكتلة الديمقراطية بمجلس نواب الشعب وأمضى تبعا لذلك نيابة عن كافة نواب الكتلة والحال أن الكتلة النيابية لا تشكل ذاتا معنوية ولا تتمتع بالشخصية القانونية ولا بأهلية التقاضي ولا يجوز قانونا لرئيسها ولا لأعضائها القيام في حقها أو تمثيلها أمام القضاء. كما لا يجوز تمثيل أعضاء الكتلة بصفتهم تلك ولا القيام في حقهم دون احترام الضوابط القانونية للإنابة والتمثيل الشخصي أمام القضاء خاصة وأن النائب فرحات الراجحي لم يقدم دعواه دفاعا عن مصلحة شخصية ومباشرة بل تمثيلا لكافة نواب

الكتلة الديمقراطية بمجلس نواب الشعب بوجه عام ولأعضائها المبينة أسماؤهم بطالع العريضة بوجه خاص كما لم يدل بتوكيل معرف عليه بالإمضاء حتى يتسنى له القيام في حق النواب المذكورين.

وحيث يتبين من أوراق الملف أن النائب لم يتقدم بمطلب في حق الكتلة البرلمانيـــــة " الكتلة الديمقراطية " وإنما تقدم في حق نفسه وفي حق نواب منتمين إلى الكتلة المذكورة غير أنه لم يدل بتفويض معرف بالإمضاء عليه في حق النواب الذين يمثلهم مخالفا بذلك أحكام الفصل 35 من قانون المحكمة الإدارية، واتجه تبعا لذلك اعتبار هذا المطلب قائما في حق نفسه دون باقي النواب الوارد أسماؤهم بطالع المطلب..

وحيث دفعت الجهة المطلوبة بأنّ الطالب لم يبين الصفة والمصلحة الذاتية والشخصية والمباشرة المراد حمايتها وتأثير القرار المنتقد على مركزه القانوني.

وحيث خلافا لما دفعت به الجهة المطلوبة،فإن الطالب بصفته عضوا بمجلس نواب الشعب له مصلحة في توقيف التنفيذ القرار المنتقد بالنظر إلى تداعياته على سلامة أعمال المجلس الإدارية، واتجه تبعا لذلك رد هذا الدفع.

وحيث تمسك المدعي، خاصة، بأنّ القرار المطعون غير مؤسس على سند قانوني سليم ذلك أن الأمر عدد 384 لسنة 1975 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق بالترخيص للوزراء ولكتاب الدولة لا يخول رئيس مجلس النواب اتخاذ القرار المطعون فيه. كما أن الفصل 50 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لم يمنح رئيس المجلس المذكور تفويض صلاحياته إلى رئيس ديوانه كما أنّ الأمر عدد 933 لسنة 1989 المؤرخ في 7 جويلية 1989 المتعلق بتنظيم المصالح الإدارية لمجلس نواب الشعب لم يخول رئيس المجلس نواب الشعب تفويض حق الإمضاء إلى رئيس ديوانه.

وحيث دفعت الجهة المطلوبة بأنّ القرار المطعون فيه يتعلق بتفويض حق الإمضاء لا بتفويض صلاحيات وأن الاستناد في اتخاذه إلى قانون الوظيفة العمومية والأمر عدد 384 لسنة 1975 مرده عدم صدور النصوص القانونية المتعلقة بتفعيل الاستقلالية الإدارية والمالية الأمر الذي يحتم مواصلة العمل بالنصوص الجاري بها العمل وأن رئيس المجلس لم يمنح أيا من صلاحياته الأصلية أو الفرعية لرئيس ديوانه بل منحه تفويضا ليمضي بالنيابة عنه بعض القرارات الداخلة في حدود مشمولاته لا غير وذلك ضمانا لحسن سير المرفق العمومي ولتخفيف العبء على رئيس المجلس، مؤكدة أنّ الأمر عدد 933 لسنة 1989 لم يعد ساري المفعول إذ تم إنهاء العمل بالأمر به بموجب قرار رئيس مجلس النواب المؤرخ في 14 فيفري 2007 المتعلق بضبط التنظيم الهيكلي لإدارة مجلس النواب.

وحيث يقتضي الفصل 39 من قانون المحكمة الإداريّة أنْ: " لا تعطل دعوى تجاوز السلطة تنفيذ المقرر المطعون فيه.غير أنه يجوز للرئيس الأول أن يأذن بتوقيف التنفيذ إلى حين انقضاء آجال القيام بالدعوى الأصلية أو صدور الحكم فيها، إذا كان طلب ذلك قائما على أسباب جدية في ظاهرها و كان تنفيذ المقرر المذكور من شأنه أن يتسبب للمدعي في نتائج يصعب تداركها".

وحيث ينص الفصل 43 من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية على أن" يتمتع مجلس نواب الشعب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة (...) رئيس مجلس نواب الشعب هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته. ويصدر رئيس المجلس كافّة القرارات والتدابير المتعلّقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء مجلس نواب الشعب وأعوانه. ويتولى الإذن بنشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية طبق الإجراءات والتشاريع الجاري بها العمل..." . كما ينص الفصل 48 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أن " رئيس مجلس نواب الشعب هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته (..) يشرف رئيس المجلس على حسن سير جميع مصالح المجلس... ".

وحيث ينص الفصل 2 من النظام الداخلي المذكور على أن " يسن مجلس نواب الشعب قانونا ينظم بمقتضاه الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس".

وحيث يخلص من الأحكام سالفة الذكر أن رئيس مجلس نواب الشعب يتمتع بصفة رئيس إدارة وهي صفة تمنح صاحبها الحق في تفويض إمضائه وأن ممارسة ذلك الحق في ظل عدم إصدار النصوص المنظمة للاستقلالية الإدارية والمالية لمجلس نواب الشعب يكون وفقا للنصوص التشريعية والترتيبية الجاري بها العمل وخاصة منها الأمر عدد 384 لسنة 1975 المشار إليه أعلاه ، الأمر الذي يجعل من الأسباب المستند إليها في طلب توقيف التنفيذ غير متسمة بالجدية في ظاهرها واتجه تبعا لذلك رفض المطلب الماثل.

ولهذه الأسباب،

قـرّر: رفض المطلب.

وصدر بمكتبه في 8 جويلية 2020

الكاتب العام للمحكمة الإدارية

الرئيس الأول للمحكمة الإداريّة