



**قرار في مادة توقيف التنفيذ
باسم الشعب التونسي
إنّ الرئيس الأول للمحكمة الإدارية،**

بعد الإطلاع على المطلب المقدم من الأستاذ ... نائب المدعية شركة "... في شخص ممثلها القانوني بتاريخ 25 جوان 2020 المرسم بكتابة المحكمة تحت عدد 4105408 والزامي إلى تأجيل وتوقيف تنفيذ قرار وزير الداخلية القاضي بغلق نهج جمال عبد الناصر بتونس أمام حركة جولان إبتداء من تاريخ 28 مارس 2020 والذي يعرض من خلاله أن منوبته متسوغة لجميع المأوى الكائن بشارع جمال عبد الناصر عدد 3 و 5 بموجب عقد تسويغ واستغلال مأوى للسيارات مؤرخ في 1 و 4 سبتمبر 2009 بمعين كراء سنوي أصلي قدره ... د و بزيادة سنوية قدرها 5%.

وقد تولت وزارة الداخلية منذ 28 مارس 2020 غلق مدخل نهج جمال عبد الناصر أمام حركة المرور بصفة تامة من أول نهج جمال عبد الناصر على مستوى شارع الحبيب بورقيبة إلى مستوى التقاطع مع نهج راضية الحداد المغلق بدوره عبر وضع حواجز صلبة من أنواع مختلفة وأسلاك شائكة مما استحال معه ولوج السيارات إلى المأوى الذي تستغلّه منوبته التي تولت معاينة تنفيذ القرار المنتقد بموجب محضر المعاينة عدد 12177 المنجز بواسطة عدل تنفيذ بتاريخ 3 جوان 2020 معتبرا أن ما أقدمت عليه الإدارة يمثل قرارا إداريا قابلا للطعن بما أنّ المقرر الإداري القابل للطعن لا يقتضي شكلا محددًا ويتعلق إما بالإفصاح عن إرادة منفردة قصد إحداث أثر قانوني وإما بأعمال مادية أو إجراءات تنفيذية وبالتالي يمكن أن يكون كتابيا أو شفاهيا صريحا أو ضمنيا مثلما استقر عليه فقه قضاء المحكمة الإدارية مشيرا إلى أنّ غلق نهج جمال عبد الناصر أدّى إلى توقف العمل بالمأوى الذي تقوم باستغلاله منوبته في النهج المذكور.

وينعى على القرار خرقه لأحكام الفصول 24 من الدستور ضرورة أنه قيّد من حقّ التنقل المضمون لكل المواطنين وأدّى تنفيذه إلى توقف منوبته عن العمل تماما وهو ما يعد خرقا للفصل 40 من الدستور

ومخالفته لشرطي الضرورة والتناسب التي أوجب الفصل 49 من الدستور احترامهما عند وضع ضوابط للحقوق والحريات على أن يتم تقييد الحريات بموجب قانون.

وترتيباً على ذلك، فإن إصدار قرار غلق طريق عمومي أمام حركة الجولان يتطلب تأهيلاً تشريعياً على أن يتم من أجل موجبات تقتضيها دولة مدنية سواء لحماية حقوق الغير أو مقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة أو الآداب العامة مع ضرورة أن يتم مراعاة التناسب بين تلك الحدود وموجباتها.

مشيراً إلى أنه في ظل عدم إفصاح الإدارة على الأساس القانوني الذي إستندت إليه لممارسة ذلك الإختصاص وعدم تعليلها للقرار المنتقد فإنه يتعذر على منوبته تفحص وجود السند التشريعي للقرار المذكور من عدمه مضيفاً أن هذا الأخير قد نال من جوهر الحق في التنقل والحق في العمل كخرقه لشرط الضرورة كما يعد غير متناسب مع وضعية العارضة كما أنه لو كان ضرورياً لتم غلق بقية الطرقات الموجودة بتونس العاصمة أمام جولان السيارات وأمام الأشخاص فضلاً عن أن الصبغة العامة لقرار منع جولان العربات وإستمراره في الزمن على مدار اليوم والأسبوع وامتداده من 28 مارس 2020 إلى تاريخ تقديم المطلب الراهن يعد قرينة على الطابع المطلق لذلك القرار في حين كان بإمكان السلطة المصدرة له على فرض تأهيلها لممارسة الإختصاص ووجود ضرورة تستدعي منها التدخل لإصدار قرار في الغرض فإن ذلك لا يعفيها من وجوب اعتماد تقييد متدرج لحركة الجولان بنهج جمال عبد الناصر كإبقائه مفتوحاً أمام الأشخاص غير المشمولين بالحجر الصحي طيلة الفترة المذكورة أو الأشخاص الذين يعملون في المحيط الجغرافي للنهج المذكور، كما أن القرار المراد توقيف تنفيذه قد خرق قواعد الإختصاص إذ ولئن كان غير مكتوب وبالتالي غير معلّل فإن تاريخ تنفيذه يعد قرينة على ارتباطه بالإجراءات المتخذة في إطار مجابهة جائحة "كوفيد 19" والحال أنّ الفصل 240 من مجلة الجماعات المحلية أسند الإختصاص في مجال "ضمان الوقاية الصحية واتخاذ الترتيب العامة في شأنها إلى المجلس البلدي بما يكون معه رئيس البلدية الجهة المؤهلة لإصدار الترتيب الخاصة بالجولان وحفظ الصحة والسلامة داخل كامل المنطقة البلدية بما تشمله من ملك عمومي للدولة طبقاً لأحكام الفصل 266 من مجلة الجماعات المحلية وإصدار التدابير التي تسمح بتلافي الكوارث والآفات والأوبئة والأمراض المعدية على النحو الذي إقتضاه الفصل 267 من ذات المجلة.

كما تمسك نائب العارضة بأن إختصاص إصدار القرار المنتقد يندرج في إطار صلاحيات الضبط الإداري العام الراجعة لرئيس بلدية تونس في مادة تنظيم الجولان وضمان الوقاية الصحية إذا ما ثبت وجود علاقة بينهما خاصة وأن مختلف المراسيم التي تم إصدارها استناداً إلى القانون عدد 19 لسنة

2020 المؤرخ في 12 أبريل 2020 والمتعلق بالتفويض إلى رئيس الحكومة في إصدار مراسيم لغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا لم تتضمن أحكاما تقضي بتعليق لأحكام مجلة الجماعات المحلية مما يندم معه أي مبرر قانوني لحلول وزير الداخلية محل رئيس البلدية في إصدار القرار المطعون فيه، كما أن القرار المذكور لم يكن معللا وهو مخالف لمبدأ حرية الصناعة والتجارة بما أن العارضة تمارس نشاطا تجاريا وأن سلامة القرارات الصادرة في مجال الضبط الإداري مرتبطة بضرورة التوفيق بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وممارسة حرية التجارة والصناعة مثلما استقر عليه فقه قضاء المحكمة الإدارية مضيما أن غياب التدرج والتناسب في تنفيذ القرار المنتقد أدى إلى استحالة ممارسة منوبته لنشاطها التجاري وتوقفها تماما عن العمل فضلا عن انعدام السند الواقعي للقرار المذكور بمقولة أن ممارسة صلاحيات الضبط الإداري تتوقف على وجود تهديد أو خطر محقق بالنظام العام يبرر تدخل السلطة المختصة عبر إجراءات وقتية وتحفظية ملائمة والحال أنه لم يثبت وجود أي مبرر لإصدار القرار المنتقد سواء تعلق الأمر بأسباب أمنية أو صحية وعلى فرض التسليم بوجود مثل هذه الأسباب فإن ذلك كان سيفضي إلى غلق شارع جمال عبد الناصر أمام حركة جولان الأشخاص وإلى غلق أنهج أخرى بالعاصمة وهو ما لم يتم إقراره إذ أن القرار المراد توقيف تنفيذه يتسم بالإعتباطية وفاقد لأي مسوّغ يتعلق بمقتضيات النظام العام بدليل قيام بعض أعوان الأمن بصفة فردية بالسماح بمرور بعض السيارات لمدة زمنية محدودة يوم قيام منوبته بمعاينة قرار الغلق كما أن القرار المطعون فيه قد خرق مبدأ التناسب والتدرج على النحو الذي استقر عليه فقه قضاء المحكمة الإدارية ضرورة أن تدابير الضبط الإداري تكتسي صبغة استثنائية لاقتراحها بممارسة الحريات العامة مما يجعلها تخضع لرقابة الملاءمة التي تقوم على التثبت من توفر ركن الضرورة بمناسبة اتخاذها والتصريح بعدم شرعيتها متى تبين أنها لم تكن ضرورية لمواجهة مخاطر الإخلال بالنظام العام بما تكون معه الإدارة ملزمة حتى في حالة توفر مقتضيات مرتبطة بالنظام العام بتوخي التدرج في اتخاذ التدابير التي تفرضها ضرورة التوفيق بين المحافظة على النظام العام وممارسة الحريات والقرار المراد توقيف تنفيذه ليس بالضروري إذ لو كان غلق الطرقات أمام حركة الجولان وسيلة ضرورية لاقتضى ذلك غلق كافة الطرقات الموجودة بتونس العاصمة أو تلك المحاذية لتمثليات الدول الأجنبية بتونس والطابع غير المحدد لقرار الغلق ودوامه في الزمن على مدار اليوم والأسبوع وامتداده من تاريخ 28 مارس 2020 إلى تاريخ القيام بالمطلب المائل قرينة على الطابع المطلق لذلك القرار كما أن عنصر التأكيد متوفر في القرار الراهن بما أن المأوى المستغل من قبل منوبته توقف عن العمل منذ ذلك التاريخ مما تسبب لها في خسائر فادحة تتفاقم يوما بعد يوم فضلا عن عجزها عن الإيفاء بالتزاماتها التعاقدية كأداء معلوم كراء المأوى وأجور الأعوان والحال أن حركة الجولان تتم بطريقة عادية في بقية الأنهج المحاذية لنهج جمال عبد الناصر بل أن

الأنشطة التجارية في المحلات المجاورة لمأوى منوبته قد عادت لنسقتها الاعتيادي مضييفا أن منوبته تخشى تفاقم خسائرها مع دوام توقف نشاطها إلى حين البت في دعوى تجاوز السلطة.

وبعد الإطلاع على المطلب المقدم من الأستاذ ... نائب المدعية شركة "... في شخص ممثلها القانوني بتاريخ 23 جويلية 2020 المرسم بكتابة المحكمة تحت عدد 4105496 والرّامي إلى تأجيل وتوقيف تنفيذ قرار الرفض الضمني المتولد عن ملازمة وزير الداخلية الصمت تجاه المطلب الموجه إليه بتاريخ 28 ماي 2020 قصد إعادة فتح شارع جمال عبد الناصر بتونس نظرا لما تسبب لها ذلك الغلق من أضرار مادية والذي يعرض من خلاله أن منوبته متسوغة لجميع المأوى الكائن بشارع جمال عبد الناصر عدد 3 و 5 من العامة العقارية التونسية بمقتضى عقد مسجل منذ سنة 2009 بمعين كراء شهري قدره ... دينار وقد تم غلق الشارع المذكور من قبل وزير الداخلية مما أوقف نشاطها نهائيا وتسبب لها في أضرار مادية جسيمة ولم تكن تعلم الأسباب الكامنة وراء غلق الشارع المذكور من جهة قنصلية فرنسا بتونس وباستفسارها بطرقها الخاصة كان الجواب أن السفارة الفرنسية طلبت ذلك لدواعي أمنية وبمراسلتها للسفارة المذكورة أفادت بأنّ وزارة الداخلية هي المسؤولة عن عملية الغلق ولا دخل للسفارة في مثل هذه الإجراءات فضلا عن أنّ الجهة المدعى عليها هي المسؤولة قانونا عن غلق وفتح الطرقات والأنهج ولا يوجد دواعي لغلق نهج جمال عبد الناصر وعلى إثر رفض وزارة الداخلية الاستجابة لطلب إعادة فتح النهج المذكور مما تولد عنه قرار رفض ضمني أجرت منوبته معاينة بواسطة عدل منفذ تثبت صحة أقولها وقد تسبب ذلك الغلق لها في أضرار فادحة إذ أضحت غير قادرة على سداد معينات الكراء وخلص العملة ومختلف التحملات والأعباء التي يفرضها العقد الرابط بينها وبين المسوغ من جهة والعقود التي تربطها مع العملة والحراس والمسيرين من جهة أخرى كما أن مواصلة تنفيذ قرار الغلق من شأنه أن يتسبب لها في خسائر أخرى لا يمكنها تحملها خاصة مع طول مدة الغلق.

وبعد الإطلاع على تقرير وزير الداخلية الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 7 أوت 2020 والذي جاء فيه أن القرار المراد توقيف تنفيذه قد تم اتخاذه من قبل اللجنة المركزية للاستعلام وقد حظي بموافقة وزير الداخلية وهو إجراء وقائي بالأساس تم اتخاذه بصفة وقتية بهدف حماية الأمن العام بالبلاد بصفة عامة وحماية السفارة الفرنسية ببلادنا بصفة خاصة والتي باتت محل تهديدات إرهابية كما أنّ حساسية الأوضاع الأمنية الراهنة ودقة المرحلة التي تمر بها البلاد خاصة في ظل حالة الطوارئ المعلنة باتت تحتم اتخاذ الإجراءات اللازمة ورفع حالة اليقظة إلى أقصى درجاتها حفاظا على أمن الوطن من جهة وسعيا لمواجهة التهديدات الإرهابية التي لا تزال قائمة ومهدّدة باستمرار استقرار الأوضاع في البلاد التونسية على جميع الأصعدة من جهة أخرى، الأمر الذي يجعل مصالح وزارة الداخلية بصفتها مسؤولة عن

المحافظة على النظام العام مطالبة باتخاذ التدابير الوقائية اللازمة وذلك حفاظا على أمن الأشخاص وحماية لهم طبقا لما نصت عليه أحكام الفصل 19 من الدستور التونسي بما تكون معه الأسباب التي يقوم عليها المطلب الراهن لا ترتقي إلى الأسباب الجدية التي تكتسي قوة الإقناع الظاهر خاصة وأن دوافع اتخاذ القرار المذكور مرتبطة بحماية الأمن العام بالبلاد التونسية فضلا عن أن القرار المراد توقيف تنفيذه لم تترتب عنه نتائج يصعب تداركها باعتباره من قبل التدابير الوقائية المتخذة وقتيا.

وبعد الإطلاع على تقرير وزير الداخلية الوارد على كتابة المحكمة بتاريخ 11 أوت 2020 والذي جاء فيه أن القرار المراد توقيف تنفيذه اتخذ من قبل اللجنة المركزية للاستعلام وقد حظي بموافقة وزير الداخلية وهو إجراء وقائي بالأساس تم اتخاذه بصفة وقتية بهدف حماية الأمن العام بالبلاد بصفة عامة وحماية السفارة الفرنسية ببلادنا بصفة خاصة والتي باتت محل تهديدات ارهابية كما أنّ حساسية الأوضاع الأمنية الراهنة ودقة المرحلة التي تمر بها البلاد خاصة في ظل حالة الطوارئ المعلنة باتت تحتم اتخاذ الإجراءات اللازمة ورفع حالة اليقظة إلى أقصى درجاتها حفاظا على أمن الوطن من جهة وسعيا لمواجهة التهديدات الإرهابية التي لا تزال قائمة ومهددة باستمرار استقرار الأوضاع في البلاد التونسية على جميع الأصعدة من جهة أخرى، الأمر الذي يجعل مصالح وزارة الداخلية بصفتها مسؤولة عن المحافظة على النظام العام مطالبة باتخاذ التدابير الوقائية اللازمة وذلك حفاظا على أمن الأشخاص وحماية لهم طبقا لما نصت عليه أحكام الفصل 19 من الدستور التونسي بما تكون معه الأسباب التي يقوم عليها المطلب الراهن لا ترتقي إلى الأسباب الجدية التي تكتسي قوة الإقناع الظاهر خاصة وأن دوافع اتخاذ القرار المذكور مرتبطة بحماية الأمن العام بالبلاد التونسية فضلا عن أن القرار المراد توقيف تنفيذه لم تترتب عنه نتائج يصعب تداركها باعتباره من قبل التدابير الوقائية المتخذة وقتيا، كما أنّ الشركة المدعية سبق لها وأن تقدمت بقضية في مادة توقيف التنفيذ لها نفس الموضوع ونفس الأطراف والسبب ضمننت تحت عدد 4105408 مما يتجه معه ضمّهما والحكم فيهما بحكم واحد.

وبعد الإطلاع على محضر المعاينة الميدانية المجراة من قبل المحكمة بالنهج موضوع القرار المراد توقيف تنفيذه بتاريخ 8 ديسمبر 2020.

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

وبعد التأمل صرّح بما يلي:

حيث طلب نائب الشركة المدعية في القضية عدد 4105408 توقيف تنفيذ قرار منع جولان السيارات بنهج جمال عبد الناصر الواقع تنفيذه انطلاقاً من 28 مارس 2020 كما طلب نائب نفس الشركة في إطار القضية عدد 4105496 توقيف تنفيذ قرار الرفض الضمني المتولد عن ملازمة وزير الداخلية الصمت تجاه المطلب التي الموجه إليه بتاريخ 28 ماي 2020 قصد إعادة فتح شارع جمال عبد الناصر بتونس.

وحيث طالما اتحد المطلبان في الأطراف والموضوع والسبب فقد اتجه ضمنا لحسن سير القضاء ضمهما والبت فيهما بقرار واحد.

وحيث يهدف المطلب المائل إلى الإذن بتوقيف تنفيذ قرار وزير الداخلية القاضي بغلق نهج جمال عبد الناصر أمام حركة جولان.

وحيث دفعت الجهة المدعى عليها بأنّ القرار المراد توقيف تنفيذه تم اتخاذه بصفة وقتية بهدف حماية الأمن العام بالبلاد بصفة عامة وحماية السفارة الفرنسية ببلادنا بصفة خاصة والتي باتت محل تهديدات إرهابية.

وحيث اقتضى الفصل 39 من قانون المحكمة الإدارية أنّه: "لا تعطلّ دعوى تجاوز السلطة تنفيذ المقرر المطعون فيه. غير أنّه يجوز للرئيس الأول للمحكمة الإدارية أن يأذن بتوقيف التنفيذ إلى حين انقضاء آجال القيام بالدعوى الأصليّة أو صدور الحكم فيها، إذا كان طلب ذلك قائما على أسباب جدية في ظاهرها وكان تنفيذ القرار المذكور من شأنه أن يتسبّب للمدعي في نتائج يصعب تداركها."

وحيث تعلق القرار المنتقد بغلق نهج جمال عبد الناصر أمام حركة الجولان ترتب عنه حرمان العارضة من مواصلة إستغلال مأوى السيارات الكائن بالنهج المذكور الذي في تصرفها بموجب عقد التسويغ منذ تاريخ 28 مارس 2020 وتكبدها خسائر مالية نتيجة ما فاتها من ربح بالإضافة إلى الإعباء القارة المترتبة عن إستغلال المأوى بالإستناد إلى وجود دواعي أمنية لحماية مقرّ السفارة الفرنسية المجاور لعقار التداعي.

وحيث نال القرار المطعون فيه مباشرة من حق العارضة في مزاوله نشاطها الإقتصادي المتمثل في إستغلال مأوى السيارات الذي تسوغته وما ترتب عنه من خسائر مالية نتيجة القرار القاضي بمنع التنقل والجولان بصورة نهائية بالنهج الذي يطل عليه المأوى المذكور.

وحيث إقتضى الفصل 49 من الدستور أنه "يحدّد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية ويهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني،

أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك.

لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور".

وحيث يخلص من الأحكام سالفه الذكر أن وضع القيود على الحقوق والحريات الأساسية لا يكون إلا بموجب قوانين أساسية بهدف حماية إحدى الأهداف المحددة حصرا بالفصل 49 السالف الذكر في دولة مدنية وديمقراطية تقوم على فكرة التعددية والتسامح وإحترام مبادئ دولة القانون ودون أن يفضي القيد الموظف على الحق إلى النيل من جوهره أي أن لا يؤدي إلى إهداره تماما أو يشدد في شروط ممارسته بما يستحيل معه ممارسته. فإن كان لا بد من وضع قيود على حقوق وحريات أساسية فيجب أن يكون القيد قادرا على تحقيق الهدف وأن يكون الأقل وطأة على الحق وأن لا تتجاوز آثاره النتائج المرجوة من وراء فرضه.

وحيث ينص الفصل 46 من مجلة الطرقات على أنه "لوزير الداخلية في كل الحالات و للوزير المكلف بالتجهيز والولاية ورؤساء البلديات، كل فيما يخصه، أن يتخذوا التدابير اللازمة لتنظيم الجولان على الطرقات في حالات الخطر الاستثنائي".

وحيث لئن يسوغ لوزير وزير الداخلية تنظيم الجولان بالطرقات وإتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على الأمن العام فإن تلك الإجراءات يجب أن تكون متناسبة مع الموجب من إقرارها.

وحيث ثبت بالإطلاع على أوراق القضية وخاصة منها محضر المعاينة المجرأة من المحكمة على العين بتاريخ 8 ديسمبر 2020 أنه تم غلق نهج جمال عبد الناصر أمام مختلف العربات من مختلف المنافذ المؤدية إليه إلى حدود نهج يوغسلافيا مع الإبقاء على حركة السير لفائدة المترجلين على الرصيف المقابل للسفارة الفرنسية مع معاينة شغور شبه تام للمأوى الذي تستغله العارضة بإستثناء سيارة تابعة للسفارة المذكورة وبعض الدرجات النارية التي سمح لها بالولوج إلى المأوى من نهج جمال عبد الناصر.

وحيث لئن كان المنع النهائي للجولان بنهج جمال عبد الناصر منذ 28 مارس 2020 من شأنه أن يسمح بتحقيق الأمن وحماية المؤسسات والمنشآت الكائنة بمجوزته فإن الصبغة العامة والمطلقة لذلك المنع ليست ضرورية لتحقيق ذلك الهدف ضرورة أنه كان بإمكان الجهة المطلوبة إتخاذ إجراءات قادرة على تحقيق ذات الهدف بأقل حدة وتقييد لنشاط المعنية بالأمر على غرار فتح الطريق في فترات زمنية من اليوم أو الأسبوع أو حصر إستعمال ذلك الطريق لأصحاب العربات الحاملة لإشتراك بالمأوى المذكور

بالتنسيق مع المصالح الأمنية أو مطالبة العارضة بإتباع إجراءات أمنية وإحترازية إضافية لضمان أمن مختلف المؤسسات والمنشآت المجاورة لها بما يكون معه القيد الموظف على حق الجولان بالنهج الذي يوجد به عقار التداعي غير ضروري وبالتبعية غير متناسب مع الموجب من إقراره مخالفا تبعا لذلك لأحكام الفصل 49 من الدستور.

وحيث ترتيبا على ما سلف بيانه، يكون المطلب المائل قائما على أسباب جدية في ظاهرها، الأمر الذي يتجه معه قبوله.

ولهذه الأسباب:

قرّر:

أولا: الإذن بتوقيف تنفيذ قرار وزير الداخلية القاضي بغلق نهج جمال عبد الناصر بتونس أمام حركة جولان وذلك إلى حين صدور حكم في الدعوى الأصلية.

ثانيا: توجيه نسخة من هذا القرار الى الطرفين.

وصدر بمكتبنا في 12 جانفي 2021

الرئيس الأول للمحكمة الإدارية

عبد السلام المهدي قريصية