الجمهورية التونسية
مجلس الدولة
المحكمة الإدارية

الحمد لله،

القضيّة عدد: 1/18051

حكم ابتدائي

تاريخ الحكم: 11 جويلية 2012

باسم الشعب التونسي،

أصدرت الدائرة الابتدائية الثانية بالمحكمة الإدارية الحكم التالي بين:

المدّعية: ، المعيّنة محلّ مخابرتها بمكتب نائبها الأستاذ الكائن

،

من جهة،

والمدّعى عليه: رئيس الحكومة، مقرّه ،

والمتدّاخل: وزير التجهيز، مقرّه ،

من جهة أخرى.

بعد الإطّلاع على عريضة الدعوى المقدّمة من الأستاذ نيابة عن المدّعية المذكورة أعلاه والمرسّمة بكتابة المحكمة بتاريخ 10 ماي 2008 تحت عدد 1/18051 طعنا بالإلغاء في الأمر عدد 44 لسنة 2008 المؤرخ في 2 جانفي 2008 المتعلّق بإحداث دائرة تدخل عقاري لفائدة الوكالة العقارية للسكنى بمنطقة و من ولاية بالاستناد إلى خرقه للإجراءات الشكلية الجوهرية بعدم تضمّنه رأي الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية مؤكّدا أنّ اقتراح وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية للأمر المذكور لا يعفيها من إبداء رأيها على معنى أحكام الفصل 34 من مجلّة التهيئة الترابية ومشيرا إلى وجود اختلاف بين إجرائي الاقتراح وإبداء الرأي الذين يختلفان ويستقلّان عن بعضهما مع ملاحظته بأنّ الإجراء المتعلّق بالاقتراح يندرج ضمن صلاحيات التعمير أي برمجة التوسع

العمراني في حين أنّ الإجراء المتعلّق بإبداء الرأي ينصهر ضمن التهيئة الترابية أي في نطاق تنسيق مقتضيات هذا التوسع وحصره طبقا لما يستوجبه التناسق والتنظيم الأمثل في استعمال المجال الترابي بين مختلف الأنشطة، كما لم يتضمّن الأمر المنتقد الإطّلاع على رأي بقية الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية لا سيما الوزارات المكلّفة بالبيئة والفلاحة والتي تضطلع بمهام تندرج في سياق تنظيم استعمال المجال الترابي على معنى أحكام الفصل 2 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير، ومن جهة أخرى، لاحظ نائب المدّعية أنّ الإدارة باتخاذها لأمر يقضي بإحداث دائرة تدخّل عقاري دون وجود مثال تهيئة ترابية يغطّي المنطقة المحدثة في إطارها الدائرة المذكورة قد خرقت أحكام الفصل 30 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير الذي عرّف هذه الدوائر بكونها المناطق التي تتدخّل في نطاقها الدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو الوكالات العقارية ووكالة التهذيب والتجديد العمراني لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تجديد أو تهذيب تضبطها السلط المختصّة على أن يكون ذلك طبقا لمثال التهيئة العمراني ولأمثلة التوجيهية إن وجدت.

وبعد الإطّلاع على المذكرة في الرد على عريضة الدعوى المدلى بها من الوزير الأوّل بتاريخ 11 أوت 2008 والذي لاحظ من خلالها أنّ إجراء اقتراح الأمر موضوع الطعن الماثل قد استوعب إجراء إبداء الرأي طالما توفّرت هاتين المهمّتين لدى نفس الوزارة وهي وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية والتي لا يمكن التصور أنّها تقترح شيئا وتبدي رأيا مخالفا له، كما أكّد أنّ الفصل 31 من مجلة التهيئة الترابية لم يشترط البتّة أخذ رأيي وزير الفلاحة والبيئة واقتصر على التنصيص على أنّ دوائر التدخل العقاري تحدّد بأمر باقتراح من الوزير المكلّف بالتعمير بعد أخذ رأي الوزير المكلّف بالتهيئة الترابية، ومن جهة أخرى، أفاد بأنّ الفصل 30 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير لم يشترط وجود مثال تهيئة عمراني لإحداث دائرة تدخل عقاري مشيرا إلى أنّ نية المشرّع اتّجهت إلى مطابقة دوائر التدخل العقاري لأمثلة التهيئة العمرانية وللأمثلة التوجيهية إن وجدت، وعدم وجود هذه الأمثلة لا يمسّ من شرعية دائرة التدخّل.

وبعد الإطّلاع على التقرير المدلى به من قبل نائب المدّعية بتاريخ 18 ديسمبر 2008 والذي لاحظ من خلاله أنّ عبارة "إن وجدت" المذكورة في موفّى الفصل 30 من مجلة التهيئة الترابية تنسحب على الأمثلة التوجيهية فحسب ولا تتعلّق بأمثلة التهيئة العمرانية والدليل على ذلك ما اقتضاه الفصل 32 من نفس المجلة الذي أوجب على المستفيد من دائرة التدخل العقاري إعداد مثال تهيئة تفصيلي، أي أنّ مهمّة الوكالة العقارية تنحصر في تدقيق وتفصيل مثالا أكثر شمولية وهو مثال التهيئة العمرانية بحيث لا تحدث منطقة تدخل عقاري ولا يسنّ مثال تهيئة تفصيلي إلّا في نطاق مثال تهيئة عمراني سابق الوضع، هذا علاوة على أنّ الفقه قد اعتبر أنّ دوائر التدخل العقاري لا يجوز إحداثها إلّا في نطاق مثال تهيئة عمراني سابق الوضع، كما أنّ مجاراة الإدارة في تحليلها المتعلّق بإمكانية وجود أمثلة تفصيلية خارج حدود مثال التهيئة العمراني يؤول إلى ضرورة تقيّد هذا المثال بها عندما يقع سنّه في تاريخ لاحق، وهو أمر يتنافى مع

12

منهجية التهيئة العمرانية من جهة ومع مبدإ تسلسل القيم القانونية ضرورة أنّ المصادقة على مثال التهيئة العمرانية يتمّ بموجب أمر ولا يمكن بذلك أن يتقيّد بما وقعت المصادقة عليه بموجب قرار صادر عن الوالي، ومن جهة أخرى لاحظ بأنّ المجلّة العمرانية الصادرة بقانون 15 أوت 1979 قد أقرّت صلب فصلها 19 إمكانية سنّ أمثلة تهيئة تفصيلية رغم عدم الوجود السابق للمخطط التوجيهي أو لمثال التهيئة، لكنّها حرصت على أن لا يكون ذلك مصدرا لخرق تسلسل القيم وتقييد سلطة رئيس الدولة المؤهل للمصادقة على أمثلة التهيئة بمقررات صادرة عن سلط إدارية أدنى منه، وفي هذا الإطار، حدّد الفصل 22 من المجلّة العمرانية آليات ضمان احترام ترتيب السلط الإدارية والتسلسل القائم بين المقررات الصادرة عنهم وذلك بأن عهد إلى وزيري الداخلية والتعمير صلاحية المصادقة على أمثلة التهيئة التفصيلية في الصورة الوحيدة التي يتمّ إعدادها في نطاق مثال تهيئة عمراني سابق الوضع ، وفي صورة إعداد مثال تهيئة تفصيلي خارج حدود مثال تهيئة عمراني، فإنّ صلاحية المصادقة على المثال التفصيلي ترجع لرئيس الدولة مثلما ترجع إليه صلاحية المصادقة على مثال التهيئة العمراني.

وبعد الإطّلاع على بقية الوثائق والأوراق المظروفة بالملف وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضية.

وبعد الإطّلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في أوّل جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرخ في 3 جانفي 2011.

وبعد الإطّلاع على مجلّة التهيئة الترابية والتعمير.

وبعد الإطّلاع على الأمر عدد 93 لسنة 1974 المؤرخ في 15 فيفري 1974 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة التجهيز مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه خاصة بالأمر عدد 248 لسنة 1992 المؤرخ في 3 فيفري 1992.

وبعد الإطّلاع على ما يفيد استدعاء الأطراف بالطريقة القانونية لجلسة المرافعة المعيّنة ليوم 30 ماي 2012، وبها تلا المستشار المقرّر السيد محمد أمين الصيد ملخّصا من تقريره الكتابي، و لم تحضر المدّعية ووجّه لها الاستدعاء حسب الصيغ القانونية، كما لم يحضر نائبها الأستاذ وبلغه الاستدعاء، و لم يحضر من يمثّل رئيس الحكومة وبلغه الاستدعاء، كما لم يحضر المتداخل وزير التجهيز وبلغه الاستدعاء.

إثر ذلك قرّرت المحكمة حجز القضيّة للمفاوضة والتصريح بالحكم بجلسة يوم 11 جويلية 2012.

وبها وبعد المفاوضة القانونية صُرّح بما يلي:

من جهة الشكل:

حيث قدّمت الدعوى ممّن له الصفة والمصلحة وفي ميعادها القانوني مستوفية لجميع موجباتها الشكلية الجوهرية لذا فهي حريّة بالقبول من هذه الناحية.

من جهة الأصل:

عن المطعن المتعلّق بخرق الإجراءات الشكلية الجوهرية:

بخصوص عدم تضمّن الأمر المطعون فيه لرأي الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية:

حيث يعيب نائب العارضة على الأمر المطعون فيه عدم تضمّنه ما يفيد الاطّلاع على رأي الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية مؤكّدا أنّه، ولئن كان قد تمّ اقتراح هذا الأمر من قبل وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية، فإنّ ذلك لا يعفيها من إبداء رأيها على معنى أحكام الفصل 34 من مجلّة التهيئة الترابية مشيرا في هذا الإطار إلى وجود اختلاف بين إجرائي الاقتراح وإبداء الرأي الذين يختلفان ويستقلّان عن بعضهما، ملاحظا في الآن نفسه بأنّ الإجراء المتعلّق بالاقتراح يندرج ضمن صلاحيات التعمير أي برمجة التوسع العمراني في حين أنّ الإجراء المتعلّق بإبداء الرأي ينصهر ضمن التهيئة الترابية أي في نطاق تنسيق مقتضيات هذا التوسع وحصره طبقا لما يستوجبه التناسق والتنظيم الأمثل في استعمال المجال الترابي بين مختلف الأنشطة.

وحيث دفعت الإدارة بأنّ إجراء اقتراح الأمر موضوع الطعن الماثل قد استوعب إجراء إبداء الرأي طالما توفرت مهمّتي التعمير والتهيئة الترابية لدى نفس الوزارة وهي وزارة التجهيز والتي لا يمكن معه التصور أنّها تقترح شيئا وتبدي رأيا مخالفا له.

وحيث تقتضي أحكام الفصل 31 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير أنّه:"تحدّد دوائر التدخّل العقاري بأمر باقتراح من الوزير المكلّف بالتعمير بعد أخذ رأي الوزير المكلّف بالتهيئة الترابية وكذلك الجماعات العمومية المحلية".

وحيث ولئن اقتضت أحكام الفصل 31 من المجلة المذكورة أنّ الأمر المحدّد لدائرة التدخل العقاري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المكلّف بالتعمير وبعد أخذ رأي الوزير المكلّف بالتهيئة الترابية، فإنّ ذلك يكون قابلا للتطبيق في حال ما إذا كانت المهام المتعلّقة بالتعمير قد تمّ منحها إلى وزارة مختلفة عن تلك التي عُهد إليها القيام بالتهيئة الترابية، وهي غير صورة الحال، ضرورة أنّ الأمر عدد 93 لسنة 1974 المؤرخ في 15 فيفري 1974 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة التجهيز كما تمّ تنقيحه بمقتضى الأمر عدد 248 لسنة 1992 المؤرخ في 3 فيفري 1992 قد أسند إلى الوزارة المكلفة بالتجهيز المهام المتعلّقة بالتهيئة الترابية، كما عهد ذات الأمر إلى نفس الوزارة ممارسة الصلاحيات المتعلّقة بالتعمير، الأمر الذي يتّجه معه رفض هذا الفرع من المطعن.

ل

12

بخصوص عدم تضمّن الأمر المطعون فيه لرأي بقية الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية:

حيث ينعى العارض على الأمر المطعون فيه عدم تضمّنه ما يفيد الإطّلاع على رأي بقية الوزراء المكلّفين بالتهيئة الترابية لا سيما الوزارات المكلّفة بالبيئة والفلاحة والتي تضطلع بمهام تندرج في سياق تنظيم استعمال المجال الترابي على معنى أحكام الفصل 2 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

وحيث دفعت الجهة المدّعى عليها بأنّ الفصل 31 من مجلة التهيئة الترابية لم يشترط البتّة أخذ رأيي وزيري الفلاحة والبيئة واقتصر على التنصيص على أنّ دوائر التدخل العقاري تحدّد بأمر باقتراح من الوزير المكلّف بالتعمير بعد أخذ رأي الوزير المكلّف بالتهيئة الترابية.

وحيث اقتضت أحكام الفصل 31 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير أنّ دوائر التدخل العقاري يتمّ تحديدها بمقتضى أمر بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتهيئة الترابية والجماعات العمومية المحلية المعنية دون اشتراط الحصول على رأي بقية الوزراء الذين قد يهمّهم مجال التدخل الترابي والتعمير، الأمر الذي يتّجه معه رفض هذا الفرع من المطعن كرفض المطعن برمّته.

<u>عن المطعن المتعلّق بخرق القانون:</u>

حيث يعيب العارض على الأمر المطعون فيه خرقه لأحكام الفصل 30 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير لما أحدث دائرة تدخّل عقاري دون أن تغطّي المنطقة المعنية بهذا الإحداث مثال تهيئة عمراني.

وحيث دفعت الجهة المدّعى عليها بأنّ الفصل 30 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير لم يشترط وجود مثال تهيئة عمراني مسبق لإحداث دائرة تدخل عقاري مشيرا إلى أنّ نية المشرّع اتّجهت إلى مطابقة دوائر التدخل العقاري لأمثلة التهيئة العمرانية وللأمثلة التوجيهية إن وجدت.

وحيث تقتضي أحكام الفصل 30 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير أنّه:"يقصد بدوائر التدخل العقاري المناطق التي تتدخّل في نطاقها الدولة أو الجماعات العمومية المحلّيّة أو الوكالات العقارية المحدثة بالقانون عدد 21 لسنة 1973 المؤرخ في 14 أفريل 1973 ووكالة التهذيب والتجديد العمراني المحدثة بموجب القانون عدد 69 لسنة 1981 المؤرخ في غرة أوت 1981 لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تجديد أو تهذيب، تضبطها السلط المختصّة طبقا لمثال التهيئة العمراني أو للأمثلة التوجيهية إن وجدت".

وحيث يستروح من أحكام الفصل 30 المشار إليه أنّ المشرّع أوجب في إحداث دائرة تدخّل عقاري المطابقة مع أمثلة التهيئة العمرانية أو للأمثلة التوجيهية إن وجدت وأنّ صيغة الافتراض المستمدّة من عبارتي "أو" و"إن

وجدت" إنّما تفيد أنّ غياب مثال تهيئة عمرانية في الفضاء المبرمج لا يحول دون إحداث دائرة تدخل عقاري، إذ يكفي لذلك وجود مثال توجيهي ينظّم الفضاء المذكور، الأمر الذي يغدو معه تمسّك نائب المدّعية بوجوب توفّر مثال تهيئة لإحداث دائرة التدخل العقاري في غير طريقه واتّجه رفضه كرفض الدعوى برمّتها.

ولهذه الأسباب:

قضت المحكمة ابتدائيا:

أوّلا: بقبول الدعوى شكلا ورفضها أصلا.

ثانيا: بحمل المصاريف القانونية على المدّعية.

ثالثا: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الأطراف.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الابتدائية الثانية برئاسة السيد عماد غابري وعضوية المستشارين السيدة صـــابرة بن رجومة والسيد زياد غومة.

وتلي علنا بجلسة يوم 11 جويلية 2012 بحضور كاتبة الجلسة الآنسة نفيسة القصوري.

الرئيس

عماد غابـــري

المستشار المقرّر

محمد أمين الصيد

الكاتبة العامة للمحكمة الإدارية

الإمضاء: جنات الزّدينـي