الجمهوريّة التـونسيّـــــة
السلطة القضائيّـــــــة
المحكمة الإداريّـــــــة
الدائرة الابتدائية بقـابـس
القضيّة عدد: 152696
تاريخ الحكم: 17 جويلية 2020

الحمد لله،

حكم ابتدائي

باسم الشعب التونسي

1 أوت 2021

أصدرت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقابس الحكم التالي بين:

المدّعية: وكيلها ، مقره – ، نائبه الأستاذ

، مقره بمكتبه الكائن ، ، ،

– ،

من جهة،

والمدعى عليها: ولاية في شخص ممثلها القانوني، مقره بمكاتبه ،

من جهة أخرى.

بعد الاطلاع على عريضة الدعوى المقدّمة من نائب المدعية المذكورة أعلاه والمرسّمة بكتابة المحكمة الإدارية تحت عدد 152696 بتاريخ 12 جويلية 2017 والمتضمنة أن العارضة تستغل محلا لصنع وبيع المرطبات والحلويات الشعبية والخبز المميّز كائنا ، غير أنّ والي أصدر بتاريخ 5 فيفري 2016 قرارا يتضمن غلق المحل بسبب عدم مسك بطاقة مهنية لخبّاز وغياب التصريح بالوجود. وقد سعت العارضة إلى حثّ الإدارة على التراجع عن قرارها وتمكينها من إعادة فتح المحل ومن الحصول على بطاقة مهنية، إلاّ أنه تم إعلامها بتاريخ 7 جوان 2017 بأنّ اللجنة الجهويّة للمخابز المنعقدة بتاريخ 11 ماي 2017 قد أبدت رأيها بعدم الموافقة على طلبها بناء على المنشور الصادر عن وزيري الداخلية والتجارة والصناعات التقليدية بتاريخ 18 فيفري 2012 والمتعلق بالحدّ من إسناد تراخيص إحداث المخابز. وتمسّك نائب المدعية بأن قرار الرفض يحمل إمضاء المعتمد الأول بالنيابة والحال أن والي هو صاحب الاختصاص الأصلي، إلى جانب غياب ما يفيد التفويض. من جهة أخرى، تمسك نائب المدعية بأن نشاط

المحل اقتصر على صنع وبيع المرطبات والخبز المميّز طبقا لما هو مصرّح به جبائيا، إلى جانب التزام موكّل العارضة كتابيا بعدم استعمال المواد المدعّمة وعدم اختيار تسمية تجارية تشير إلى صنع الخبز المدعّم والتقيّد بإشهار الأسعار. كما تمسّك بأنّ القرار المطعون فيه لم يتضمن ما يفيد ارتكاب العارضة لمخالفات، وأنّ الإدارة لم تتول التنبيه عليها بضرورة تدارك الاخلالات، وعلّلت قرار الغلق بالحد من إسناد تراخيص إحداث مخابز في حين أن محل منوبته لا يعدّ من المخابز العشوائية ولا يخضع لأحكام المنشور المشترك بين وزيري الداخلية والتجارة عدد 19 المؤرخ في 25 ديسمبر 2013 والمتعلق بمراقبة المخابز العشوائية. وأضاف أنّ القانون لم يشترط مسك بطاقة مهنية لخباز من قبل مستغل محل بيع المرطبات والخبز المميز، كما أنّ الإدارة لم تعاين إنتاج المحل لخبز الطابونة أو استعمال مواد أوّلية مدعّمة أو محجرة على غرار المخابز من الصنفين "أ" و"ج" طبق ما ينص عليه القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار والمنطبق بخصوص مخالفات صنع وعرض الخبز، وكذلك الأمر العلي المؤرخ في 19 جانفي 1956 المتعلق بتجارة المخابز. وتمسك نائب المدعية بأن قرار وزير التجارة المؤرخ في 22 جوان 2016 المتعلق بصنع وعرض وبيع مادة الخبز أجاز صلب فصله الرابع لنقاط بيع الخبز الساخن صنع مختلف أنواع الخبز من غير الفارينة نوع PS. وأكّد أنّ المشرّع لم يمنع المحلات المعدة لصنع وبيع المرطبات من صنع الخبز شرط عدم استعمال مادّة الفارينة المدعّمة.

وبعد الاطلاع على محضر استجواب وكيل المدّعية المحرر بتاريخ 6 ماي 2019 والمتضمّن أن زوجته كانت تستغل محلا لصنع المرطبات والخبز المميّز وقد صدر في شأنه قرار غلق نتيجة ضغوطات سلطت على الإدارة من قبل أصحاب المهنة. وقد تمّت مطالبة الإدارة بتمكينها من بطاقة مهنيّة لممارسة نشاط صنع الخبز إلا أنّ مطلبها جوبه بالرفض. وأفاد أنه تمّ فتح محلات مماثلة بالجهة تمارس نشاط صنع المرطبات والخبز المميّز دون إشكال. وتمسّك بطلب إلغاء قراري غلق المحل ورفض تمكين المدّعية من بطاقة مهنية لممارسة نشاط خباز.

وبعد الاطلاع على تقرير نائب المدعية الوارد على كتابة الدائرة بتاريخ 24 ديسمبر 2019 والمتضمّن تمسّكه بما جاء بعريضة الدعوى، وأضاف أنّ محل العارضة متوقف عن النشاط تنفيذا لقرار الغلق وأنّ الإدارة لم تستجب لمطالب التسويّة. وأكّد أنّ محضر جلسة اللجنة الجهويّة للمخابز تضمّن ضرورة إجراء أبحاث اجتماعيّة لطالبي الرخص من معتمديتي و في حين أنّ منوبه من متساكني مدينة . أمّا بخصوص المنشور المدلى به من قبل الإدارة، فإنّه يهدف إلى مقاومة فتح المخابز من الصنف " أ "في حين

أنّ المدعية تروم العمل ضمن نظام التخبيز صنف "ج" وبحصة شهريّة تقدر بـ 118 قنطارا من مادة الفرينة المدعّمة، وقد تولى وكيلها إمضاء التزام ولم يخالف بنوده.

وبعد الاطلاع على محضر استجواب وكيل المدّعية المحرر بتاريخ 22 جانفي 2020 والمتضمّن أنّه يتمسّك بإلغاء قرار غلق المحل وكذلك قرار رفض تمكينه من بطاقة مهنيّة لخبّاز خاصة وأنه يملك خبرة في مجال صنع الخبز.

وبعد الاطلاع على بقية الأوراق المظروفة بالملف وخاصة الوثائق المدلى بها من قبل والي بتاريخ 26 جوان 2019 وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضيّة.

وبعد الاطلاع على دستور الجمهوريّة التونسيّة.

وبعد الاطلاع على القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية وعلى جميع النصوص المنقحة والمتممة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرخ في 3 جانفي 2011.

وبعد الاطلاع على الأمر العليّ المؤرخ في 19 جانفي 1956 والمتعلق بتجارة المخابز وصنع الخبز وبيعه.

وبعد الاطلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 والمتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

وبعد الاطلاع على الأمر عدد 457 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989 والمتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاة مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وآخرها الأمر عدد 1506 لسنة 2014 المؤرخ في 30 أفريل 2014.

وبعد الاطّلاع على الأمر عدد 3078 لسنة 2005 المؤرّخ في 29 نوفمبر 2005 والمتعلّق بضبط قائمة أنشطة الحرف الصغرى والصناعات التقليديّة وتحديد الأنشطة التي تستوجب ممارستها توفر الكفاءة المهنيّة، مثلما تمّ اتمامه بالأمر عدد 439 لسنة 2009 المؤرخ في 16 فيفري 2009.

وبعد الاطّلاع على الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 والمتعلّق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها.

وبعد الاطّلاع على قرار وزير التجارة المؤرّخ في 22 جوان 2016 والمتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونيّة لجلسة المرافعة المعيّنة ليوم 7 جويلية 2020، وبها تلا المستشار المقرر السيّد حاتم عباس ملخصا من تقريره الكتابي، ولم يحضر نائب المدّعي وبلغه الاستدعاء. وحضر السيد نيابة عن والي وتمسك بالتقارير الكتابية.

قرّرت المحكمة حجز القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 17 جويلية 2020.

وبهـــــا وبعد المفاوضة القانونية صُرّح بما يلي:

من جهة تحديد نطاق المنازعة:

حيث تمسك نائب المدّعية صلب عريضة الدعوى بالطعن في قرار الغلق الصادر عن والي قابس بتاريخ 5 فيفري 2016، فيما أكّد وكيل المدّعية صلب محضري استجوابه المحررين على التوالي بتاريخ 6 ماي 2019 و22 جانفي 2020 أنّه يطعن في قراري والي المتعلقين بغلق المحل ورفض إسناد بطاقة مهنيّة لخبّاز لموكّلته.

وحيث أنّ الأصل في دعوى تجاوز السلطة أن يتمّ الطعن في كلّ مقرّر إداري على حدة وأن لا يقبل الطعن في أكثر من مقرّر إداري صلب عريضة واحدة إلّا إذا كانت للطاعن نفس المصلحة في إلغائها أو كانت توجد بينها رابطة متينة أو كانت الدعوى ترمي إلى البتّ في موضوع مشترك بين كافّة القرارات المنتقدة.

وحيث تأسّس قرار الغلق المطعون فيه على استغلال العارضة لمخبزة عشوائيّة وعدم مسكها لبطاقة مهنيّة لخبّاز، الأمر الذي يجعل الصلة بين قراري الغلق ورفض منح بطاقة مهنية لخباز متينة في تقدير هذه المحكمة، واتجه لذلك قبول النظر في شرعية القرارين صلب نفس الدعوى.

✓ بخصوص الطعن في قرار الغلق:

من جهة الشكل:

حيث يطعن نائب المدعية في قرار الغلق الصادر عن والي بتاريخ 5 فيفري 2016.

وحيث اقتضى الفصل 37 من القانون المتعلق بالمحكمة الإداريّة أنّه: "ترفع دعاوى تجاوز السلطة في ظرف الشهرين الموالِيين لنشر المقررات المطعون فيها أو الإعلام بها ".

وحيث أنّ آجال التقاضي من متعلقات النظام العام التي يتحتّم على الأطراف التقيد بها واحترامها، كما يتعيّن على المحكمة إثارتها تلقائيا.

وحيث استقر فقه قضاء هذه المحكمة على أنّ احتساب آجال الطعن في المقرّرات الإدارية ينطلق من تاريخ الإعلام الكامل بها والمتمثل في مدّ المعني بالأمر بنسخة من القرار المطعون فيه، وإذا تعذّر ذلك ابتداء من تاريخ الإعلام الكافي المتمثل في إعلامه بفحوى القرار بعد صدوره في صيغته النهائية.

وحيث، وفي غياب ما يفيد الإعلام بالقرار، يعتبر تاريخ توجيه مطلب مسبق إلى الإدارة أقصى تاريخ للعلم بالقرار.

وحيث تبيّن بالرجوع إلى مظروفات الملف، أن العارض تولىّ بتاريخ 3 مارس 2016 إيداع مطلب بمقرّ ولاية تضمّن التماس إعادة فتح المحلّ، كما تقدّم بتاريخ 10 مارس 2016 بمطلب مقابلة إلى والي قصد شرح الوضعية المتعلقة بالمحل موضوع قرار الغلق.

وحيث يعتبر تاريخ 3 مارس 2016 أقصى تاريخ لعلم المعني بالأمر بالقرار المطعون فيه، ويكون القيام بالدعوى الماثلة بتاريخ 12 جويلية 2017 حاصلا خارج الآجال القانونية، واتجه لذلك القضاء برفض هذا الفرع من الدعوى شكلا.

✓ بخصوص الطعن في قرار رفض إسناد بطاقة مهنيّة لخبّاز:

من جهة الشكل:

حيث قدّم هذا الفرع من الدعوى في ميعاده القانوني ممن له الصفة والمصلحة واستوفى جميع مقوّماته الشكليّة والإجرائيّة الجوهريّة، واتجه لذلك قبوله من هذه الجهة.

من جهة الأصل:

حيث تطعن المدعية في قرار رفض إسنادها بطاقة مهنيّة لخباز وذلك بالاستناد إلى أنها تملك خبرة في مجال صنع الخبز وبأنّه تم إسناد عديد الرخص في جهة الحامّة في تاريخ لاحق لغلق محلّها، فضلا عن أنّ قرار الرفض لا يستند على أساس قانوني سليم.

وحيث نصّ الفصل 49 من الدستور على أنّه: "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 وبهدف 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 (...)".

وحيث اقتضى الفصل الأوّل من الأمر العليّ المؤرخ في 19 جانفي 1956 أنّه: " يمارس نشاط صنع الخبز حصريا من قبل الخبّازين المرسّمين بالباتيندة والحاصلين على بطاقة مهنية تسلم من قبل وزير الفلاحة بعد استشارة لجنة المخابز (...)".

وحيث أوجب الأمر عدد 3078 لسنة 2005 المؤرخ في 29 نوفمبر 2005 المتعلق بضبط قائمة أنشطة الحرف الصغرى والصناعات التقليديّة وتحديد الأنشطة التي تستوجب ممارستها توفر الكفاءة المهنيّة، على كل من يروم ممارسة نشاط خباز الحصول على شهادة الكفاءة المهنيّة.

وحيث يشترط لممارسة نشاط خباز الحصول على ترخيص إداري في شكل بطاقة مهنيّة.

وحيث حدد القرار الصادر عن الوزير الأكبر رئيس الحكومة في 20 جانفي 1956 شروط الحصول على البطاقة المهنيّة لخبّاز والمتمثلة، حسب الفصل الثالث منه، في توفر التصريح الجبائي والترسيم بالسجل التجاري والإدلاء بما يفيد ملكيّة أو تسوغ محل لممارسة النشاط.

وحيث صنّف قرار وزير التجارة المؤرخ في 22 جوان 2016 والمتعلق بصنع وعرض وبيع مادة الخبز، المخابز إلى صنفين: مخابز من الصنف "أ" ومخابز من الصنف "ج" وهي وحدها المخوّل لها استعمال مادة الفرينة المدعّمة. كما خول لنقاط بيع الخبز الساخن صنع مختلف أنواع الخبز من غير الفرينة المدعّمة.

وحيث ارتأت اللجنة الجهويّة للمخابز المنعقدة بتاريخ 11 ماي 2017 عدم الموافقة على مطلب العارضة بالاستناد إلى المنشور المشترك الصادر عن وزيري الداخلية والتجارة والصناعات التقليدية بتاريخ 18 فيفري 2012 والمتعلق بإسناد تراخيص للإحداث المخابز.

وحيث أقرّ المنشور المشترك الصادر عن وزيري الداخليّة والتجارة والصناعات التقليديّة بتاريخ 18 فيفري 2012 مبدأ عدم اسناد تراخيص جديدة لإحداث مخابز بمختلف الجهات ما عدا المناطق التي تبين فعليا استحالة تزويدها بمادة الخبز من أحياء أو مناطق أخرى.

وحيث أنّ منع إسناد البطاقات المهنيّة لممارسة مهنة خبّاز بمقتضى منشور وزاري يتعارض مع مبدأ حريّة الصناعة والتجارة وينال من جوهر هذه الحريّة، كما يتعارض مع الأحكام التشريعيّة النافذة التي جاء بها الأمر العلي المؤرخ في 19 جانفي 1956 والذي أقرّ صراحة حريّة ممارسة نشاط صنع وبيع الخبز وذلك بعد الاستجابة للشروط الموضوعيّة المضمّنة بالنصوص الترتيبيّة.

وحيث لئن يجوز تنظيم قطاع المخابز والحرص على حسن استعمال المواد المدعّمة، إلاّ أنّ ذلك يقتضي من جهة تدخّل المشرّع لتحديد الضوابط المتعلقة بممارسة نشاط صنع الخبز بما لا ينال من جوهر حق العمل في هذا المجال وممارسة حرية الصناعة والتجارة مع الحرص من جهة أخرى على احترام التناسب بين الضوابط الموضوعة وموجباتها.

وحيث وطالما اكتفت الجهة المدّعى عليها بالدفع بتطبيق أحكام المنشور الوزاري المشترك المؤرخ في 18 فيفري 2012 لإقصاء العارضة من حقها في الحصول على بطاقة مهنيّة لخبّاز، فإنّ قرارها يكون غير مستند على أساس سليم من القانون والواقع، واتجه لذلك قبول الدعوى الماثلة.

ولهذه الأسباب،

قضت المحكمة ابتدائيّا:

أولا: برفض الدعوى شكلا بخصوص الطعن في قرار الغلق المؤرخ في 5 فيفري 2016.

ثانيا: بقبول الدعوى شكلا وأصلا وإلغاء قرار رفض تمكين المدعوّة من بطاقة مهنية لخبّاز.

ثالثا: بحمل المصاريف القانونية على الجهة المدّعى عليها.

رابعا: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الطرفين.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقابس برئاسة السيد حسام الدين التريكي وعضوية المستشارين السيد أسامة رسيل والسيدة ياسمين فرج الله.

وتلي علنا بجلسة يوم 17 جويلية 2020 بحضور كاتبة الجلسة السيدة عائشة خيري.

رئيس الدائرة

حسام الدين التريكي

المستشار المقرر

حاتم عباس