الجمهوريّة التـونسيّـــة
السلطة القضائيّـــــة
المحكمة الإداريّـــــة
الدائرة الابتدائية بقـابـس
القضيّة عدد: 09100267
تاريخ الحكم: 16 جويلية 2020

الحمد لله،

حكم ابتدائي

باسم الشعب التونسي

10 نوفمبر 2020

أصدرت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقابس الحكم التالي بين:

المدّعي: ، مقره – ،

من جهة،

والمدعى عليها: بلدية في شخص ممثلها القانوني، مقره بمكاتبه ، نائبه الأستاذ ، مقره بمكتبه الكائن – ،

من جهة أخرى.

بعد الاطلاع على عريضة الدعوى المقدّمة من المدعي المذكور أعلاه والمرسّمة بكتابة الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية تحت عدد 09100267 بتاريخ 11 جوان 2019 والرامية إلى الطعن بالإلغاء في قرار المجلس البلدي لبلدية بجلسته المنعقدة بتاريخ 26 ماي 2019 والمتضمّن المصادقة على مقترح تسويغ المنتزه الكائن والمحاذي للطريق الوطنية لفائدة شاغله لمدة عشر سنوات تكون الخمس الأولى دون مقابل والخمس سنوات الثانية مقابل ثلاثمائة دينار شهريا يدخل بعدها مع غيره في مناقصة تفتح للعموم للكراء.

وبعد الاطلاع على وقائع القضية التي يستفاد منها أنّ العارض عضو مجلس بلدي ورئيس لجنة المالية والشؤون الاقتصادية ببلدية ، وقد فوجئ خلال جلسة المجلس البلدي بتاريخ 26 ماي

2019 بصدور القرار المطعون فيه والحال أنّه لم يتمّ التقيد بجدول أعمال الجلسة، كما تمّ التداول في النقطة المتعلقة بتسويغ المنتزه بعد إخراج المواطنين من قبل رئيسة البلدية ودون التصويت على سرية الجلسة طبق أحكام مجلة الجماعات المحلية وكذلك دون عرض المقترحات الواردة من لجنة المالية على مكتب المجلس. وأضاف أنه لم يتم ضبط الأملاك المفوت فيها من المجلس الجهوي إلى البلدية والتي من بينها العقار موضوع النزاع طبق القانون، كما أنه تمت المصادقة على مقترح التسويغ دون الرجوع إلى الاختبار الصادر عن مصالح الإدارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقاريّة، إلى جانب مشاركة ثلاثة مستشارين من بينهم رئيسة البلدية في التصويت على القرار رغم وجود صلة قرابة بينهم وبين المستغل الحالي للمنتزه الذي استولى على الفضاء منذ أكثر من سنة ويستغله بصورة غير قانونية. وتمسك المدعي بأنّ المجلس البلدي لم يفوض إلى رئيسة البلدية إبرام العقود والاتفاقيات وأنّ عقد التسويغ المزمع إبرامه سيضر بمصالح البلدية وسيحُدّ من مكاسبها، خاصة وأنه تضمّن التفويت مجانا ولمدة خمس سنوات في الفضاء، والحال أنّه كان يتعين على البلدية اجراء اختبار لتقييم الخسائر التي تكبدها المستغل الحالي.

وبعد الاطلاع على تقرير الأستاذ نائب الجهة المدعى عليها الوارد على كتابة الدائرة بتاريخ 17 سبتمبر 2019 والمتضمّن أنّ العارض لا يستجيب لشرط الصفة في القيام على معنى الفصلين 19 من مجلة المرافعات المدنية والتجاريّة و278 من مجلة الجماعات المحليّة، كما أنّه عضو بالمجلس البلدي وقد شارك في اتخاذ القرار المطعون فيه. وأضاف أنّ العريضة لم تتضمّن الأساس القانوني للدعوى على معنى الفصل 36 من قانون المحكمة الإدارية. كما دفع بأنّ ادعاءات العارض بخصوص وجود صلة قرابة بين رئيسة البلدية وبعض المستشارين من جهة والمترشح لتسوغ الفضاء الترفيهي وردت مجردة. وأكّد أنّ الدعوى تعوزها الجدّية خاصة وأنّ العارض لم يقدم نسخة من محضر جلسة لجنة المالية لإثبات تداولها في مسألة تسويغ المنتزه بالرغم من أنه رئيس اللجنة. وطلب تغريم المدعي بمبلغ قدره ألفي دينار (2.000،000د) لقاء أتعاب تقاض وأجرة محاماة.

وبعد الاطلاع على تقريري نائب الجهة المدعى عليها الواردين على التوالي على كتابة الدائرة بتاريخ 24 سبتمبر 2019 و29 أكتوبر 2019 والمتضمّنين تمسكه بما جاء في تقريره السابق.

وبعد الاطلاع على تقرير المدعي الوارد على كتابة الدائرة بتاريخ 5 نوفمبر 2019 والمتضمّن تمسكه بما جاء في عريضة الدعوى، مضيفا أنّه يعترض على نيابة الأستاذ لبلدية باعتبار أنّ هذا الأخير ينوب كل أعضاء المجلس البلدي. وطلب مهلة إضافية للإدلاء بما يفيد وجود صلة

قرابة بين المستغل الحالي للمنتزه وبعض المستشارين البلديين ولتقديم نسخة من محضر جلسة لجنة الماليّة المتعلق بالنظر في وضعية المنتزه.

وبعد الاطلاع على محضر استجواب المدعي المحرر بتاريخ 5 نوفمبر 2019 والمتضمّن تمسكه بما جاء في عريضة الدعوى وتقريره اللاحق، مضيفا أنه أصرّ على استدعاء المترشح لكراء المنتزه قصد سماعه صلب لجنة المالية وقد أفاد هذا الأخير أنه تقدم بمطلب إلى المجلس الجهوي بخصوص تسوّغ المنتزه وذلك قبل إحالة العقار إلى البلدية. وأضاف المدعي أنّه تمّ طرح الإشكال المتعلق بكراء المنتزه على أنظار لجنة المالية وتمّ الاتفاق على إرجاء النظر فيه نظرا لوجود خلاف بين أعضاء اللجنة. وتمسّك بأنّه كان يتوجب تقدير قيمة المصاريف التي تحملها المستغل قبل المصادقة على تمكينه من استغلال المنتزه مجانا لمدة خمس سنوات. من جهة أخرى، أفاد المدعي أنه رغم صدور قرار عن المحكمة يقضي بتوقيف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإنه تمّ الاتفاق على تسويغ المنتزه للمدعو بمبلغ قدره ثلاثمائة دينار (300,000د) شهريا، وقد تمّ التنصيص على المبلغ السنوي صلب مشروع ميزانية البلدية لسنة 2020.

وبعد الاطلاع على تقرير المدعي الوارد على كتابة الدائرة بتاريخ 19 نوفمبر 2019 والمتضمّن تمسكه بتقاريره السابقة، مضيفا أنّه لم يتم اتخاذ قرار برفع مقترحات لجنة المالية إلى الجلسة العامة، وأنّ القانون يوجب عرض المقترحات على مكتب المجلس قبل عرضها على الجلسة العامة. كما أنّه سبق لمصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة أن قدّرت معين كراء المنتزه بأربعة آلاف وثمانمائة دينار (4.800,000د) سنويا. من جهة أخرى، فقد تمت المصادقة على مشروع ميزانية البلدية لسنة 2020 في قراءة أولى بتاريخ 28 جويلية 2019 وفي قراءة ثانية بتاريخ 14 نوفمبر 2019 وتمّ التنصيص على مبلغ ثلاثة آلاف دينار (3.000,000د) بعنوان مداخيل البلدية من كراء المنتزه.

وبعد الاطلاع على بقية الأوراق المظروفة بالملف وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضيّة.

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

وبعد الاطلاع على مجلة الجماعات المحلية.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونيّة لجلسة المرافعة المعينة ليوم 7 جويلية 2020، وبها تلا المستشار المقرر السيد حاتم عباس ملخصا من تقريره الكتابي، وحضر المدعي وتمسّك بعريضة الدعوى وتقاريره الكتابية وخاصة بأنه تم خرق مبدأ علنية الجلسات، كما أكّد أن قيمة الكراء مخالفة لما تم تقديمه ضمن تقرير إدارة أملاك الدولة والشؤون العقارية، وأنه لم يتم تقدير الأشغال المنجزة من طرف المتسوغ. وحضرت الأستاذة نيابة عن زميلها الأستاذ وتمسّكت.

قررت المحكمة حجز القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 16 جويلية 2020.

وبهـــــــــا وبعد المفاوضة القانونية صرّح بما يلي:

من جهة الشكل:

✓ **بخصوص الطلب المتعلق بعدم قبول نيابة الأستاذ :**

حيث تمسّك المدعي بعدم جواز قبول نيابة الأستاذ عن بلدية باعتبار أنّ أحد أطراف النزاع عضو بالمجلس البلدي.

وحيث يسوغ للجهة المدعى عليها تكليف محام للدفاع عن مصالحها أمام القضاء وذلك بصرف النظر عن صفة خصمها.

وحيث تبيّن بمراجعة مظروفات الملف أنّ الأستاذ أعلن نيابته عن بلدية طبق القانون، وهو مكلّف تبعا لذلك بتمثيلها في النزاع الماثل والدفاع عن مصالحها وعن القرارات الصادرة عنها.

وحيث بصرف النظر عن انتماء المدّعي للمجلس البلدي لبلدية ، فإنّه تولى توجيه دعواه بصورة شخصية ضدّ جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وبأهلية التقاضي وتحتفظ تبعا لذلك بحقها في اختيار من ينوبها أمام القضاء.

وحيث أن مجاراة المدعي فيما ذهب إليه يؤول إلى حرمان البلدية من إنابة محام كلما كان خصمها أحد أعضاء المجلس البلدي، وهو أمر لا يستقيم منطقا وقانونا، وتعين والحالة ما سبق، رفض الدفع الماثل.

✓ **عن الدفع المأخوذ من خرق أحكام الفصل 36 من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية:**

حيث دفع نائب البلدية بخرق المدعي لمقتضيات الفصل 36 من قانون المحكمة الإدارية بمقولة أن عريضة الدعوى لم تتضمن الأساس القانوني للقيام.

وحيث ينص الفصل 36 من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية على أنه: "تحتوي عريضة الدعوى على إسم ولقب ومقرر كل واحد من الأطراف وعلى عرض موجز للوقائع وعلى المستندات والطلبات وتكون مصحوبة بالمؤيدات، وترفق العريضة المتعلقة بدعوى تجاوز السلطة بنسخة من المقرر المطعون فيه وبالوثيقة المثبتة لتاريخ توجيه المطلب المسبق إلى الإدارة في صورة حصول هذا التوجيه".

وحيث جرى عمل هذه المحكمة على اعتبار أن إغفال العارض أو خطأه في تحديد السند القانوني للدعوى لا يؤدي إلى رفضها شكلا طالما أنه يرجع لقاضي الأصل المتعهد بالقضية تحديد النص القانوني المنطبق على النزاع.

وحيث وفي جميع الأحوال فقد تضمنت عريضة الدعوى عرضا موجزا للوقائع والطلبات وبيانا لمآخذ المدعي على القرار المطعون فيه، وتكون بالتالي مستجيبة لمقتضيات الفصل 36 من قانون المحكمة الإدارية، واتجه بناء على ما سبق ردّ الدفع الماثل.

✓ **عن الدفع المأخوذ من عدم توفر شرطي الصفة والمصلحة في جانب المدعي:**

حيث دفع نائب الجهة المدّعى عليها بأنّ مصلحة وصفة القيام مفقودتان في جانب المدعي على معنى الفصلين 19 من مجلة المرافعات المدنية والتجاريّة و278 من مجلة الجماعات المحليّة ضرورة أنّه عضو بالمجلس البلدي وقد شارك في اتخاذ القرار المطعون فيه.

وحيث استقر فقه القضاء الإداري على اعتبار أنّ اجراءات القيام أمام هذه المحكمة تسوسها مقتضيات قانون غرة جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية.

وحيث نص الفصل 6 من هذا القانون على أنّه: "يقبل القيام بدعوى تجاوز السلطة من طرف كل من يثبت أن له مصلحة مادية كانت أو معنوية في إلغاء مقرر إداري ما".

وحيث وبخصوص الفصل 278 من مجلة الجماعات المحليّة، فإنّه يتعلق باعتراض الوالي على القرارات البلديّة، وهو طعن خصوصي أسنده المشرع إلى ممثّل السلطة المركزية، ولا يحول دون لجوء الأفراد إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية متى توفرت فيهم شروط القيام ومن ضمنها شرط المصلحة على معنى الفصل 6 من قانون المحكمة الإداريّة.

وحيث أنّ العارض عضو بالمجلس البلدي لبلديّة ، وهو مؤتمن بصفته تلك على مصالح الجماعة المحلية ومطالب بالحرص بجميع الوسائل القانونية المتاحة على احترام الدستور والقانون.

وحيث وبصرف النظر عن أنّ جانبا من المطاعن التي وجّهها المعني بالأمر إلى القرار المطعون فيه تتعلق بشكليات وإجراءات عقد جلسة المجلس البلدي، فإنه يجوز للمستشار البلدي اللجوء إلى القضاء للدفاع عن مصالح الجماعة المحلية ومتساكنيها متى تراءى له، ولو بصورة لاحقة، زيغ القرار المطعون فيه عن أحكام التشريع.

وحيث يتجه بناء على ما سبق، ردّ الدفع الماثل.

وحيث وفيما عدا ذلك، قدمت الدعوى في ميعادها القانوني، ممن له الصفة والمصلحة واستوفت جميع مقوماتها الشكليّة والإجرائيّة الجوهريّة، واتجه لذلك قبولها من هذه الجهة.

من جهة الأصل:

حيث تهدف الدعوى الماثلة إلى إلغاء قرار المجلس البلدي لبلدية بجلسته المنعقدة بتاريخ 26 ماي 2019 والمتضمّن المصادقة على مقترح تسويغ المنتزه الكائن والمحاذي للطريق الوطنية لفائدة شاغله لمدة عشر سنوات تكون الخمس الأولى دون مقابل والخمس سنوات الثانية مقابل ثلاثمائة دينار شهريا يدخل بعدها مع غيره في مناقصة تفتح للعموم للكراء.

✓ عن المطعن المأخوذ من خرق الإجراءات:

- بخصوص عدم التصويت على سرية الجلسة:

حيث تمسك المدعي بأنّه تمّ التداول في النقاط المضمنة بجدول الأعمال بصورة علنيّة وأنّ رئيسة الجلسة تولت إخراج المواطنين قبل التداول في النقطة المتعلقة بكراء المنتزه دون التصويت على سريّة الجلسة.

وحيث نصّ الفصل 218 من مجلة الجماعات المحليّة على أنّه: " (...) تكون جلسات المجلس البلدي علنيّة، ويعلن عن تاريخ انعقادها عن طريق التعليق بمدخل البلدية وبمختلف وسائل الإعلام المتاحة. غير أنه للمجلس البلدي بطلب من ثلث أعضائه أو من رئيس المجلس أن يقرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين التداول في جلسة سرية".

وحيث تبين بالرجوع إلى مظروفات الملف وخاصة محضر جلسة المجلس البلدي لبلدية بتاريخ 26 ماي 2019 أنّه لم يسجل أيّ اعتراض من قبل الأعضاء الحاضرين بخصوص التداول في النقطة المتعلقة بتسويغ المنتزه في جلسة سريّة.

وحيث أعرب الأعضاء الحاضرون ضمنيا عن موافقتهم بخصوص التداول في النقطة المتعلقة بتسويغ المنتزه في جلسة سريّة.

وحيث يكون القضاء بإلغاء محضر الجلسة لعدم إجراء التصويت على سرية الجلسة متجافيا مع ما اتجهت إليه إرادة المشرع من تكريس حقّ الأغلبية في إضفاء الصبغة السرية على سير بعض الجلسات من عدمه، الأمر الذي يتعين معه رفض هذا الفرع من المطعن.

- بخصوص عدم التقيّد بجدول الأعمال:

حيث تمسك المدعي بأنّه لم يتم التقيد من قبل المجلس البلدي بجدول أعمال الجلسة.

وحيث نصّ الفصل 216 من مجلة الجماعات المحليّة على أنّه: " (...) توجّه الدعوات 15 يوما على الأقل قبل موعد اجتماع المجلس، غير أنه يمكن اختصار الآجال إلى يومين في حالة التأكّد، وفي حالة التأكّد القصوى يجتمع المجلس حالا. وتضمّن بالدعوة وجوبا المسائل المطروحة بجدول الأعمال".

وحيث تضمّن جدول أعمال الجلسة في نقطته الثامنة النظر في وضعية المنتزه.

وحيث وافق أعضاء المجلس الحاضرين، بما في ذلك العارض، على تغيير ترتيب المسائل المعروضة ولم يتقدم أي عضو باعتراض في الغرض.

وحيث أنّ تغيير ترتيب المسائل المعروضة على التصويت لا يعيب شرعية القرارات المتخذة، ضرورة أنّه يعدّ من الملاءمات المتروكة لرئيس الجلسة وأعضاء المجلس البلدي بحسب طبيعة وأهميّة المسائل المطروحة.

09100267 .20 .09 .01

وحيث تعيّن بناء على ما سبق رفض هذا الفرع من المطعن.

- بخصوص عدم عرض المقترحات المتعلقة بتسويغ المنتزه على مكتب المجلس:

حيث تمسك المدّعي بأنه لم يتم عرض المقترحات الواردة من لجنة المالية بخصوص تسويغ العقار موضوع النزاع على مكتب المجلس.

وحيث نصّ الفصل 212 من مجلة الجماعات المحليّة على أنّه: "(...) تعد اللجان تقارير حول المواضيع التي تتعهد بها أو التي يعهد بها إليها من قبل المجلس البلدي أو رئيس البلدية".

وحيث نصّ الفصل 269 من نفس المجلّة على أنّه: "يساعد رئيس المجلس البلدي في تسيير شؤون البلدية مكتب بلدي يتركّب، بالإضافة إلى الرئيس، من المساعدين ورؤساء اللجان ورؤساء الدوائر عند الاقتضاء.

يجتمع المكتب البلدي مرة في الشهر على الأقل. ويرأسه رئيس المجلس البلدي أو من ينوبه عند التعذر طبق أحكام هذا القانون (...)".

وحيث لم توجب مجلة الجماعات المحلية عرض المقترحات الصادرة عن اللجان البلدية على مكتب المجلس قبل التداول فيها صلب المجلس البلدي.

وحيث يتجه، والحالة ما سبق، رفض هذا الفرع من المطعن.

✓ عن المطعن المأخوذ من عدم التقيد بنتيجة الاختبار المنجز من قبل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة:

حيث تمسك المدّعي بأنّ المجلس البلدي صادق على مقترح تسويغ الفضاء الترفيهي دون الرجوع إلى الاختبار الصادر عن إدارة أملاك الدولة والشؤون العقارية والذي حدد معين كراء المنتزه بين 300 و500 دينار شهريا.

وحيث نصّ الفصل 126 من مجلة الجماعات المحليّة على أنّه: "تحرص الجماعات المحلية على توظيف مواردها وأملاكها لخدمة المصالح المحلية وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة والاستعمال الأجدى للمالية العمومية".

وحيث تضمن تقرير الاختبار المنجز من قبل إدارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة، بناء على طلب بلدية ، أنّ القيمة الكرائية الافتتاحيّة للعقار موضوع النزاع تعادل أربعة آلاف وثمانمائة دينار (4.800,000د) في السنة، أي ما يعادل أربعمائة دينار (400,000د) شهريا.

وحيث صادق المجلس البلدي بجلسته المنعقدة بتاريخ 26 ماي 2019 على مقترح تسويغ المنتزه موضوع النزاع لمدة عشر سنوات تكون الخمس الأولى دون مقابل والخمس سنوات الثانية مقابل ثلاثمائة دينار شهريا يدخل بعدها المستغل مع غيره في مناقصة تفتح للعموم للكراء.

وحيث أنّ مبدأ التدبير الحر الذي يحكم عمل الجماعات المحليّة، والذي من أوجهه حريّة التصرف في الأملاك، لا ينفصل عن باقي المبادئ الأساسيّة الضامنة لحسن التصرّف في المال العام.

وحيث أنّ الإدارة مؤتمنة على الصالح العام ومن ذلك ضمان الاستغلال الأمثل للأملاك وحسن التصرّف في الموارد.

وحيث لم تبيّن الجهة المدعى عليها أسباب الإعراض عن النتيجة التي توصّل إليها الاختبار المنجز من قبل مصالح أملاك الدولة والشؤون العقاريّة خاصة أنه كان بطلب منها، كما أنّها لم تقدّم ما يوهّن ذلك الاختبار بخصوص تقدير القيمة الكرائيّة للعقار.

وحيث وطالما لم تبرر الجهة المدعى عليها أسباب التخفيض في القيمة الكرائيّة المنصوص عليها بالاختبار المنجز من قبل مصالح أملاك الدولة والشؤون العقاريّة، والحال أنّها تمسّكت طيلة أطوار النزاع بأنها التزمت بهذه التقديرات، فإنّها تكون قد حادت عن أوكد واجباتها المتمثلة في حماية أموال المجموعة المحليّة وضمان الموازنة بين مقتضيات التدبير الحرّ ومقتضيات حسن توظيف الموارد والأملاك لخدمة الصالح العام.

وحيث يتّجه بناء على ما سبق قبول المطعن الماثل.

✓ عن المطعن المأخوذ من تضارب المصالح والانحراف بالسلطة:

حيث تمسك المدعي بأنّ الغاية الحقيقة من إصدار القرار المطعون فيه هي خدمة المستغل الحالي للمنتزه خاصة وأنه تربطه صلة قرابة بثلاثة مستشارين من بينهم رئيسة البلديّة.

وحيث دفع نائب الجهة المدعى عليها بأنّ ادعاءات العارض بخصوص وجود صلة قرابة بين رئيسة البلدية وبعض المستشارين من جهة والمترشح لتسوغ الفضاء الترفيهي من جهة أخرى وردت مجردة.

وحيث يتمثّل عيب الانحراف بالسلطة في مبادرة الإدارة قصديا باستخدام السلطات الراجعة لها قانونا في سبيل خدمة هدف غريب عن الهدف الذي من أجله تمّ منحها تلك السلطة، ويتمثل في مجموعة مؤشرات كالوقائع والأعمال القانونية والقرارات المترابطة منطقا والمتواترة زمنا والتي من شأنها الدلالة على الانحراف.

وحيث ترمي مراقبة القاضي الإداري لعيب الانحراف بالسلطة إلى فحص مدى شرعية الهدف الذي لأجله صدر القرار الإداري.

وحيث بقيت ادعاءات العارض مجردة وخالية مما يسندها واقعا، واتجه لذلك رفض هذا المطعن.

ولهـذه الأسباب،

قضت المحكمة ابتدائيّا:

أولا: بقبول الدعوى شكلا وأصلا وإلغاء القرار المطعون فيه.

ثانيا: بحمل المصاريف القانونية على الجهة المدعى عليها.

ثالثا: 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 16 جويلية 2020 بحضور كاتبة الجلسة السيدة أسماء اليحياوي.

رئيس الدائرة | **المستشار المقرر**

حسام الدين التريكي | **حاتم عبـاس**