الجمهوريّة التـونسيّـــة
السلطة القضائيّـــــة
المحكمـة الإداريّـــة
الدائرة الابتدائية بقـابس
القضيّة عدد: 09100271
تاريخ الحكم: 16 جوان 2020

الحمد لله،

02 جويلية 2020

حكم ابتدائي

باسم الشعب التونسي

أصدرت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقابس الحكم التالي بين:

المدّعي: ديوان في شخص ممثله القانوني، نائبه الأستاذ ، مقره
– ،

من جهة،

والمدّعى عليها: بلدية في شخص ممثلها القانوني، مقره بمكاتبه ، نائبته الأستاذة
، مقرها – ،

من جهة أخرى.

بعد الاطلاع على عريضة الدّعوى المقدّمة من الأستاذ نيابة عن ديوان
في شخص ممثله القانوني والمرسّمة بكتابة الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية
تحت عدد 09100271 بتاريخ 17 جوان 2019 والرامية إلى إلغاء قرار المجلس البلدي لبلدية
المؤرّخ في 29 مارس 2019 والمتضمّن منع تنزيل مادة الفحم البترولي بالميناء التجاري وجولان
الشاحنات به داخل المنطقة البلدية واستعماله في أي مجال. ويستند نائب المدّعي إلى أنّ القرار مشوب
بعيب الاختصاص بمقولة أنّ جميع الأنشطة التي تمارس داخل الميناء على غرار ضبط قواعد مناولة
البضائع الخطرة تعود بالنظر إلى ديوان طبقا لمقتضيات مجلّة الموانئ البحرية
وخصوصا الفصل 77 وما يليه، وبالتالي فإن المجلس البلدي غير مختص بإصدار قرارات داخل المجال

الترابي للميناء. كما يعيب نائب المدعي على القرار نيله من مبدأ حرية العمل، ذلك أنّه صدر دون القيام بدارسة فنية حول مادة الفحم البترولي ودون مراعاة الالتزامات القانونية المحمولة على الديوان ومدى تأثير ذلك على نشاطه التجاري وما يمكن أن يتسبب فيه من خسائر فادحة يصعب تداركها. وأضاف أنّ القرار المطعون فيه لم يرد معللا.

وبعد الاطّلاع على تقرير رئيس بلدية الوارد على كتابة الدائرة بتاريخ 1 أكتوبر 2019 والمتضمّن أنّ الفصل 45 من دستور 27 جانفي 2014 كَفَلَ الحق في بيئة سليمة ومتوازنة وأوجب على الدولة توفير الوسائل الكفيلة بالقضاء على التلوث البيئي. وأضاف أنّ المجلس البلدي مختص بالاستناد إلى الفصل 25 من مجلّة الجماعات المحلّية بممارسة الضبط الإداري، وبالتالي يتوجّب عليه إصدار القرارات الرامية إلى حماية النظام العام وردّ كل خطر محدق. أما بخصوص عدم إمكانية التدخل في النشاطات التي تمارس داخل الميناء، فقد أكد أنّ عملية تنزيل مادة الفحم البترولي، وإن كانت تتم بالميناء، فإنه يتم توزيع هذه المادة لاحقا على معمل الاسمنت وبعض المعامل الأخرى بالجمهورية. كما أفاد أن القرار صدر بعد الاستئناس بتقريرين صادرين عن الأستاذين المحاضرين
و الذين أكّدا أن مادة الفحم البترولي تتسبب في العديد من المضار البيئية والصحية. من جهة أخرى، أشار إلى أنّ القرار لا ينال من حق العمل ذلك أن هذا المبدأ لا ينطبق إلا على الأعمال المشروعة، في حين أن المواد المخلة بالنظام العام لا تدخل تحت طائلة هذا الحق.

وبعد الاطّلاع على تقرير نائب المدّعي الوارد على كتابة الدائرة في 11 أكتوبر 2019 والمتضمّن تمسّكه بعريضة الدّعوى وبأنّ السند القانوني الذي ارتكز عليه المجلس البلدي في غير طريقه ضرورة أنّ الفصل 25 من مجلّة الجماعات المحلّية أسند سلطة ترتيبية للجماعة المحلية تمارس في حدود مجالها الترابي، وبالتالي وطالما أن الميناء لا يعد ضمن المجال الترابي للجماعة المحلية وفقا لمقتضيات الفصل 77 وما يليه من مجلّة الموانئ البحرية، فإن القرار ينطوي على خرق لقاعدة الاختصاص. وأضاف أنّ القرار ينطوي على اعتداء على اختصاص سلطة الضبط الإداري الخاص، ضرورة أنه اتسم بصبغة نهائية في حين أنّ مجال تدخل سلطة الضبط الإداري العام يكتسي بالضرورة صبغة وقتية، كما يجب أن يكون متناسبا مع حجم الاخلالات. من جهة أخرى، أشار إلى أنه لا يمكن الاكتفاء بالاستئناس بآراء أستاذين جامعيين

على اعتبار أنّ اتخاذ مثل هذا القرار يقتضي اللجوء إلى اختبارات فنية طبق القانون. كما أفاد أن خطورة المادة المذكورة متأتية من عملية استعمالها كوقود من قبل المعامل وليس من عملية تنزيلها.

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

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

وبعد الاطّلاع على مجلّة الجماعات المحلّية.

وبعد الإطّلاع على مجلة الموانئ البحرية.

وبعد الاطّلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونيّة لجلسة المرافعة المعينة ليوم 25 فيفري 2020، وبها تلا المستشار المقرر السيد أسامة رسيل ملخصا من تقريره الكتابي وحضر الأستاذ نيابة عن زميله الأستاذ وتمسّك بعريضة الدعوى والتقارير المظروفة بالملف، ولم يحضر من يمثل المدّعى عليها وبلغها الاستدعاء.

قرّرت المحكمة حجز القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 31 مارس 2020، وبها وبعد المفاوضة القانونية، قررت المحكمة التمديد في أجل المفاوضة إلى يوم 21 أفريل 2020. وبها، وتبعا لإجراءات الحجز الصحي الشامل تقرر التمديد في أجل المفاوضة إلى يوم 16 جوان 2020.

وبهـــــا وبعد المفاوضة القانونية صرّح بما يلي:

بخصوص طلب إرجاع القضية إلى طور التحقيق:

حيث طلبت نائبة الجهة المدّعى عليها ضلب تقريرها المؤرّخ في 28 فيفري 2020 إرجاع القضية إلى طور التحقيق.

وحيث تمّ إعلام الجهة المدّعى عليها بالدعوى ومطالبتها بالإدلاء بملحوظاتها منذ 15 جويلية 2019، وقد تقدمت بمذكرة في الردّ مصحوبة بمجموعة من الوثائق، كما تمت إحالة تقرير محامي ديوان عليها بتاريخ 22 أكتوبر 2019، إلا أنّها أحجمت عن الردّ رغم التنبيه عليها في 20 نوفمبر 2019.

وحيث وطالما تمّ تمكين الإدارة من فرصة كافية للدفاع عن نفسها، وبما أنّ القضية أضحت جاهزة للفصل فيها، فإنّه لا جدوى من الاستجابة لطلب إرجاعها إلى طور التحقيق.

من جهة الشكل:

حيث 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 يطعن نائب المدّعي بالإلغاء في قرار المجلس البلدي لبلدية المؤرّخ في 29 مارس 2019 والمتضمّن منع تنزيل مادة الفحم البترولي بالميناء التجاري وجولان الشاحنات به داخل المنطقة البلدية واستعماله في أي مجال.

– عن المطعن المأخوذ من عدم اختصاص الجهة المصدرة للقرار:

حيث تمسّك نائب الجهة المدعيّة بأنّ القرار المطعون فيه مشوب بعيب الاختصاص بمقولة أنّ جميع الأنشطة التي تمارس داخل الميناء ترجع إلى اختصاص ديوان الأمر الذي يحول دون إصدار المجلس البلدي لقرارات تنطبق داخل المجال الترابي للميناء.

وحيث اقتضى الفصل 240 من مجلّة الجماعات المحليّة أنّ المجلس البلدي يتولى "إحداث المرافق العمومية البلدية والتصرف فيها وخاصة منها:(...) ضمان الوقاية الصحيّة والنظافة وحماية البيئة واتخاذ التراتيب العامة في شأنها".

وحيث يتنزّل القرار موضوع الطعن الماثل في إطار ممارسة البلدية لسلطة الضبط الإداري العام.

وحيث يهدف الضبط الإداري في جوهره إلى درء الخطر الذي يمكن أن تحدثه ممارسة بعض الأنشطة الصناعية والتجارية أو غيرها على النظام العام، ويمكن أن تشمل التدابير الضبطية جميع المقرات العامّة والخاصّة كلما تحوّل النشاط الممارس داخلها إلى مصدر إزعاج للغير أو خطر على سلامة الأفراد متجاوزا بذلك الفضاء الداخلي ليصل إلى الفضاء العام.

وحيث أنّ خضوع جميع الأنشطة التي تمارس داخل الميناء إلى رقابة ديوان
لا يحول دون ممارسة سلطة الضبط الإداري العام، عند الاقتضاء، لصلاحياتها الضبطية المسندة لها بمقتضى قانون أساسي.

وحيث يتعينُ تبعا لذلك رفض المطعن الماثل.

– عن المطعن المأخوذ من غياب التعليل:

حيث تمسك نائب المدّعي بأنّ القرار المطعون فيه يفتقر إلى التعليل.

وحيث لا تكون الإدارة مطالبة بتعليل قراراتها إلاّ متى أوجبت النصوص القانونية أو المبادئ العامّة للقانون ذلك.

وحيث نصّ الفصل 277 من مجلّة الجماعات المحليّة على أنه:" تكون القرارات الفردية الصادرة عن السلط البلدية وجوبا معلّلة (...)".

وحيث أوجب القانون على البلدية تعليل قراراتها الفردية دون سواها.

وحيث وطالما لا ينتمي القرار المطعون فيه أمام هذه المحكمة إلى زمرة القرارات الفردية، فإنّه لا جدوى من مطالبة الإدارة بتعليله، واتّجه لذلك رفض المطعن الماثل.

– عن المطعن المأخوذ من خرق القانون وعدم صحة الوقائع:

حيث تمسك نائب المدّعي بأنّ القرار المطعون فيه ينطوي على اعتداء على اختصاص سلطة الضبط الإداري الخاص وقد اتسم بصبغة نهائية ولم يكن متناسبا مع حجم الخطر ويؤدّي إلى النيل من حرية العمل، كما أنه لم يراعِ الالتزامات القانونية المحمولة على الديوان ومدى تأثير ذلك على نشاطه

2

التجاري وما يمكن أن يتسبب فيه من خسائر فادحة يصعب تداركها. من جهة أخرى، تمسّك نائب المدّعي بعدم صحّة الأساس الواقعي للقرار باعتبار أنّه لم يستند إلى اختبارات علمية مأذون بها من قبل القضاء وإنّما اقتصر على الاستئناس بآراء أستاذين جامعيين. وأضاف أن خطورة مادة الفحم البترولي متأتية من عملية استعمالها من قبل المعامل كوقود وليس من عملية تنزيلها.

وحيث دفع رئيس بلدية قابس بأنّ الفصل 45 من دستور 27 جانفي 2014 ضمن الحق في بيئة سليمة ومتوازنة وأوجب على الدولة توفير الوسائل الكفيلة بالقضاء على التلوث البيئي، وقد صدر القرار موضوع الطعن بعد أن تأكّدت المضار الناتجة عن تنزيل مادّة الفحم البترولي ونقلها عبر الطرقات. كما بيّن أنّه تم الاستئناس ببحوث جامعية أكّدت أن مادة الفحم البترولي تتسبب في العديد من المضار البيئية والصحية. وأضاف المدّعى عليه أنّ القرار لا ينال من حق العمل الذي لا ينطبق إلاّ على الأعمال المشروعة، في حين أن المواد المخلة بالنظام العام لا تدخل تحت طائلة هذا الحق.

وحيث ينصُّ الفصل 267 من مجلّة الجماعات المحلّية على ما يلي:" ترمي التراتيب الضبطية إلى تحقيق الراحة والصحة العامة والمحافظة على إطار عيش سليم.

وتشمل الإجراءات الضبطية بالخصوص: (...)

– كل الإجراءات الرامية إلى تجنب الأعمال المخلة بالراحة العامة من ضجيج وإزعاج للأجوار والعموم ومظاهر التلوث المتأتية من الأنشطة والمؤسسات الصناعية والمهنية والتجارية المتمركزة بالمنطقة البلدية (...)".

وحيث ولئن كانت الجماعة المحليّة مؤتمنة، في حدود اختصاصاتها الضبطية، على حق الأفراد والمجموعة في العيش في بيئة سليمة، فإنّ تدخلها لتعطيل نشاط اقتصادي بغاية الحفاظ على النظام العام يبقى استثنائيا ومحكوما بتوفر الشروط القانونيّة لذلك وخاضعا للرقابة القصوى للقاضي الإداري.

وحيث أنه من المستقر فقها وقضاء أنّ تدخل سلطة الضبط الإداري العام في مجال اختصاص سلطة الضبط الإداري الخاص لا يكون إلّا عند الضرورة ولغاية ردّ خطر محدق، وتكون التدابير الضبطيّة المتخذة على هذا الأساس وقتية ومتناسبة مع طبيعة الخطر ودرجته.

وحيث يكون الإجراء الضبطي ضروريا كلما فرضته الظروف الواقعية وتبيّن أنّه السبيل الوحيد للحفاظ على النظام العام بعد أن عجزت الإدارة عن إيجاد حلول أقلّ حدّة ووطأة لدرء الخطر. ويتعيّن على الإدارة الاستناد إلى معطيات فنية وعلمية دقيقة معدة من طرف أهل الخبرة، فضلا عن ضرورة اعتماد معاينات وتقارير اختبار مأذون بها قضائيا إن اقتضى الأمر ذلك.

وحيث اكتفت الجهة المدّعى عليها بالتمسّك بأنّه تم الاستئناس بدارسة جامعية توضح خطورة مادّة الفحم البترولي و تأثيرها على البيئة، كما أدلت بمحضر معاينة محرر من الأستاذ

بتاريخ 8 جوان 2019 تضمّن معاينة لوجود قطع الفحم البترولي متناثرة فوق الرصيف قرب الباخرة وتحت قمعي التفريغ للشاحنات.

وحيث أنّ الأسانيد الواقعية التي استندت عليها الإدارة لا تكفي لترسيخ القناعة بأنّ ركن الضرورة قائم وأنّ الخطر محدق وأنّه لا يمكن انتظار تدخّل سلط الضبط الإداري الخاص لإزالته.

وحيث، وحتى على فرض ثبوت ركن الضرورة وتوفّر القناعة بوجود تهديد حارق ومحدق للنظام العام، فإن سلطة الضبط الإداري العام مطالبة، بمناسبة تدخلها في مجال سلطة ضبط إداري خاص، باتخاذ تدابير ذات صبغة وقتية مع الحرص على إخطار سلطة الضبط الخاص بذلك. ويتعيّن في هذه الحالة أن يكون الإجراء الوقتيّ متناسبا مع طبيعة وحجم الخطر ومع الظروف التي حفّت باتّخاذه والأهداف التي يرمي إلى تحقيقها.

وحيث لا تتمتّع البلدية بسلطات مطلقة لرد الخطر، وإنما يجب عليها توخي التدرج عند اتخاذ إجراءات الضبط الإداري وانتهاج إجراءات وقائية أقل صرامة من شأنها أن تحقق نفس الأهداف على غرار تحديد أوقات معيّنة للتفريغ والنقل وذلك بالتنسيق مع الجماعات المحلية الأخرى المعنية بالقرار ومع أجهزة الدولة والمؤسسات الوطنية المتداخلة في المجالين الطاقي والبيئي.

وحيث وطالما ثبت أن المجلس البلدي لجأ إلى أقصى التدابير عبر المنع النهائي لتنزيل مادة الفحم البترولي بالميناء التجاري وجولان الشاحنات به داخل المنطقة البلدية واستعماله في أي مجال، والحال أنه كان بإمكانه اللجوء إلى تدابير وقتيّة أقلّ وطأة على الحريات، فإنّ قراره يكون في غير طريقه، الأمر الذي يتعينّ معه قبول هذا المطعن.

– عن المطعن المأخوذ من الانحراف بالسلطة:

حيث تمسّك نائب المدّعي بأنّ القرار موضوع الطعن صدر بطريقة ارتجالية وأنّ الغاية منه لم تكن خدمة الصالح العام وإنّما إرضاء بعض الأصوات الجمعيّاتية.

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

وحيث ترمي رقابة القاضي الإداري على عيب الانحراف بالسلطة إلى تفحّص مدى شرعية الهدف الذي من أجله صدر القرار الإداري.

وحيث لم يثبت لهذه المحكمة أنّ القرار كان مبررا بغايات لا تهم المصلحة العامة، الأمر الذي يتجه معه رفض المطعن الماثل.

ولهذه الأسباب،

قضت المحكمة ابتدائيّا:

أولا: بقبول الدعوى شكلاً وأصلاً وإلغاء القرار المطعون فيه.

ثانيا: بحمل المصاريف القانونيّة على الجهة المدّعى عليها.

ثالثا: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الطرفين.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الابتدائية للمحكمة الإداريّة بقابس برئاسة السيد حسام الدين التريكي وعضويّة المستشارين السيد حاتم عباس والسيدة ياسمين فرج الله.

وتلي علنا بجلسة يوم 16 جوان 2020 بحضور كاتبة الجلسة السيدة أسماء اليحياوي.

رئيس الدائرة	المستشار المقرر
حسام الدين التريكي	أسامة رسيل

الكاتب العام المساعد
فتوى نادي

2