

# الجزء الأول جزء

## فقه قضاء المحكّمة الإدارية في المجال البيئي والعمراني المحليين

دراسة تطبيقية لأحكام مجلة الجماعات المحلية

جويلية 2020

# الجزء الأول

**إعداد:**  
عفاف الهمامي المراكشي  
عصام بنحسن

ISBN: 978-9938-27-008-2

ينشر مكتب مؤسسة هاينريش بول بتونس فقه قضاء المحكمة الإدارية في مجال البيئي والعمراني المحليين

**إعداد الأساتذة:** عفاف الهمامي المراكشي - عصام بنحسن

**مراجعة:** مكتب Heinrich Böll Stiftung Tunis

**قسم:** التنمية المستدامة والسياسات البيئية

**التصميم الجرافيكي:** Le Monde de Kadar

تم ترخيص هذا العمل بموجب ترخيص Creative Commons Attribution-ShareAlike (CC-BY-SA 4.0).

نص الترخيص متاح هنا:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.fr>

الموجز (وليس بديلاً) متاح هنا:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.fr>

يمكن تنزيل الكتاب مجاناً على الصفحة التالية:  
<https://tn.boell.org/ar>

# الفهرس

28	<b>الفصل الثاني:</b> تأطير فقه قضاء المحكمة الإدارية للسلط البلدية في المجال البيئي.	07	مقدمة
26	تمهيد: التراتيب البيئية	10	<b>الجزء الأول:</b> التطبيقات الفقه قضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية في المجال البيئي.
31	باب أول: القاضي يلزم السلط البلدية بالتدخل لحماية النظام العام البيئي	12	<b>الفصل الأول:</b> فقه قضاء المحكمة الإدارية في مجال اللجان البلدية القارة بما فيها اللجان البيئية.
40	باب ثان: القاضي يشترط أن تحترم التدابير الضبطية شرطي الضرورة والتناسب	15	الباب الأول: الإختصاص القضائي للدوائر الإبتدائية للمحكمة الإدارية في نزاعات اللجان.
		16	الباب الثاني: دور النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية المصادق عليه بالأمر الحكومي عدد 744 بتاريخ 23 أوت 2018 في تنظيم تعيين اللجان و سير عملها.
		17	الباب الثالث: عدد اللجان و مجال تدخلها.
		18	الباب الرابع: تركيبة اللجان والشروط المتعلقة بها.
		19	الباب الخامس: صلاحيات اللجان.



# مقدمة

يأتي هذا الدليل للتطبيقات القضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية في المجال البيئي و العمراني المحليين لتمكين مختلف البلديات من أداة تقدم وتبسط لمختلف المتدخلين في المجالين الحلول الفقه قضائية للإشكاليات القانونية المطروحة ذات العلاقة.

و قد أحدث صدور مجلة الجماعات المحلية بالقانون الأساسي عدد بتاريخ 9 ماي 2018 قطيعة مع النظام القانوني السابق للامركزية من خلال إرساء مبادئ و أحكام جديدة كان لها تأثير واضح على المجال البيئي من ناحية و العمراني من ناحية ثانية سواء على مستوى الإختصاص أو على مستوى القانون المنطبق.

و يجمع هذا العمل أكثر من تسعين حكم قضائي صادر عن مختلف الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية بتونس، سوسة، القصرين، الكاف، بنزرت، صفاقس، قابس، القيروان ... في المجالين البيئي و العمراني المحليين و المجالات ذات العلاقة، و في هذا الإطار نشكر رؤساء الدوائر الابتدائية في الجهات لتعاونهم من خلال مدنا بمختلف القرارات ذات العلاقة.

و يعتبر الإهتمام بالجانبين البيئي من ناحية و العمراني من ناحية ثانية من خلال دراسة تطبيقية لفقهاء قضاء المحكمة الإدارية منذ دخول مجلة الجماعات المحلية حيز التنفيذ ضروريا و ذلك لعدة أسباب:

## أولا

ترابط الجانبين البيئي و العمراني على المستوى المحلي من ناحية من خلال صلاحيات السلط البلدية في مجال الضبط الإداري و ذلك في علاقة بمكونات النظام العام البيئية و العمرانية . و من ناحية ثانية من خلال تداخل الهياكل المكلفة بهذين المجالين صلب البلدية حيث تتداخل الإشكاليات البيئية و العمرانية . إذ كثيرا ما تطرح نزاعات عمرانية تتداخل من صلبها إشكاليات بيئية و العكس بالعكس . و قد مكنت دراسة القرارات المتوفرة من الوقوف عند الكم الهام من القضايا البيئية و العمرانية.

يتميز المجالين البيئي و العمراني بتعدد المتداخلين صلب الهياكل البلدية من لجان و دوائر و مجلس و رئيس و شرطة بيئية و أعوان تراتيب... مما أدى في بعض الحالات إلى غموض أو لبس في تحديد مختلف الصلاحيات في هذا المجال، مما أحدث ارتباكا لدى مختلف المتدخلين في الشأن المحلي.

## ثانيا

لابد من التذكير بالعلاقة المباشرة بين الجانب البيئي و الجانب العمراني من خلال إرتباط التراتيب العمرانية مع المتطلبات البيئية و مما يؤكد هذا الترابط هو إحتواء كل من مجلة التهيئة الترابية و التعمير و مجلة الجماعات المحلية على عديد الأحكام الجامعة بين المجالين كالإرتفاقات العمرانية في جانبها البيئي و الجمالي و التراخيص الإدارية في المادة العمرانية و علاقتها بأمثلة التهيئة لاسيما في بعدها البيئي .

## ثالثا

برزت دراسة مجلة الجماعات المحلية و تطبيقاتها الفقه قضائية تعدد التراتيب المؤطرة للجانب البيئي إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة من خلال تراتيب ذات علاقة بالبعد الجمالي أو الثقافي و خاصة العمراني . و في هذا الإطار تميز الإطار القانوني الجديد بإضافات عديدة سيكون لها تأثير على العمل البيئي و العمراني المحلي.

## رابعا

## خامسا

أدت الأحكام الجديدة لللامركزية في بعض الحالات إلى تنازع حول الإختصاصات البيئية بين السلطة البلدية و سلط أخرى كالوزراء أو الولاة مما حتم تدخل القضاء الإداري لحسم المسألة.

و على هذا الأساس سيتمكن هذا الدليل البلديات أساسا و مختلف المهتمين بالشأن البيئي المحلي من قاعدة بيانات فقه قضائية تطبيقية لمجلة الجماعات المحلية للفترة المتراوحة بين ماي 2018 و 2020 و

التي من المنتظر أن تتدعم بإجتهادات فقه قضائية في المستقبل.

## سادسا

سيساهم هذا الدليل في التقليل من النزاعات التي يمكن أن تنشأ في المجال البيئي و العمراني من خلال تمكين البلديات و مجالسها المنتخبة من تجاوز صعوبات يمكن أن تعترضهم مستقبلا من خلال الإطلاع على الإجابات القانونية التي تحملها مختلف الأحكام القضائية المتوفرة.

و ينقسم هذا الدليل إلى جزءين :

**جزء أول يخصص للتطبيقات الفقه قضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية في المجال البيئي**

**جزء ثاني يخصص للتطبيقات الفقه قضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية في المجال العمراني.**

و يقترح الدليل فصلا ختاميا خصص للتطبيقات الفقه قضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية للرقابة الإدارية المسلطة على البلديات عند ممارسة أنشطتها البيئية و العمرانية .

يمثل الجانب البيئي من المجالات الطبيعية في تدخل البلديات و ذلك منذ القانون السابق المنظم للبلديات. إلا أن التغيرات القانونية التي عرفتھا البيئة بمختلف مكوناتها كتركيبها في الدستور مثلا دعم مكانتها صلب المنظومة القانونية بصفة عامة و قانون اللامركزية بصفة خاصة.

و على هذا الأساس دعمت مجلة الجماعات المحلية الدور البيئي للبلدية ووظفته ضمن المهمة التنموية المستدامة للبلدية . إذ تتبوء البيئة مكانة محورية صلب المجلة لتداخلها مع مختلف مهام البلدية و لعلاقتها مع هيكلها المتعددة.

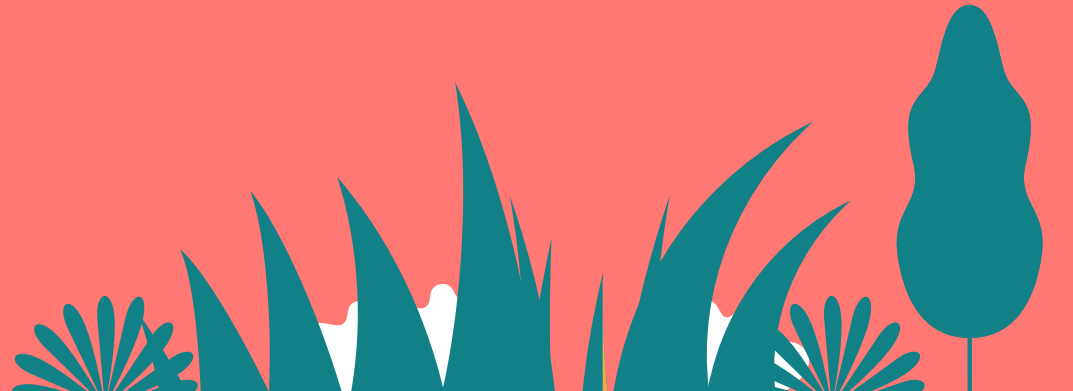
و سيكون لهذه التغييرات صدى في فقه قضاء المحكمة الإدارية في هذا المجال.

تقديم

# الجزء الأول

## التطبيقات الفقهية

### قضائية لأحكام مجلة الجماعات المحلية في المجال البيئي



# الفصل الأول

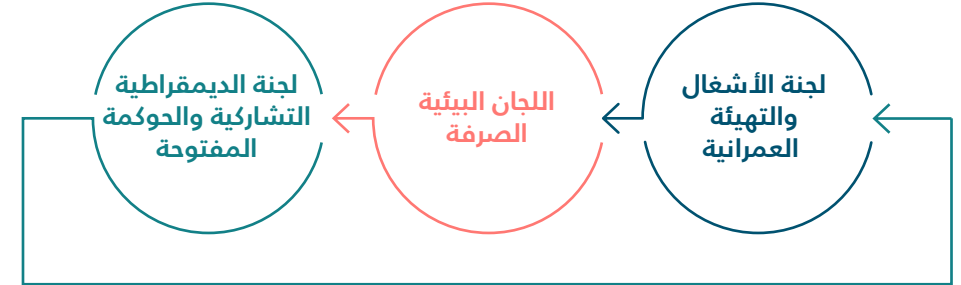
فقه قضاء المحكمة الإدارية في  
مجال اللجان البلدية القارة بما  
فيها اللجان البيئية.

تمكن دراسة مختلف القرارات الصادرة عن القضاء الإداري والمنبثقة خاصة عن الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية سواء كانت قرارات في الأصل (أي في إطار دعوى تجاوز السلطة) أو قرارات في المادة الإستعجالية (أي في مادة توقيف التنفيذ أو تأجيل التنفيذ)، من استنتاج موقف فقه قضائي بخصوص النزاعات المتعلقة باللجان بما فيها اللجان البيئية.

و ينص الفصل 210 من م ج م و الذي ينص "يشكل المجلس البلدي إثر تنصيبه عددا ملائما من اللجان القارة التي لا يقل عددها عن أربعة لجان لدرس المسائل المعروضة على المجلس البلدي على أن تشمل وجوبا المجالات التالية: الشؤون المالية و الإقتصادية و متابعو التصرف، النظافة و الصحة و البيئة، شؤون المرأة و الأسرة، الأشغال و التهيئة العمرانية، الشؤون الإدارية و إسداء الخدمات، الفنون و الثقافة و التربية والتعليم، الطفولة و الشباب و الرياضة، الشؤون الإجتماعية و الشغل و فاقدى السند و حاملي الإعاقة، المساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين، الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة، الإعلام و التواصل و التقييم، التعاون اللامركزي".

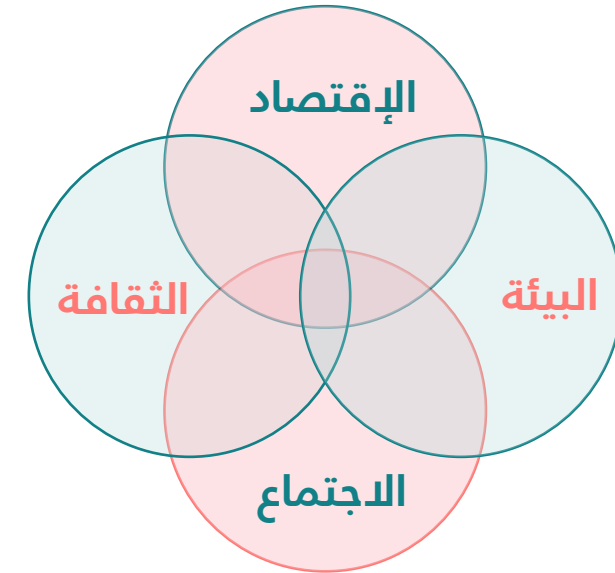
## باب أول

### الإختصاص القضائي للدوائر الإبتدائية للمحكمة الإدارية في نزاعات اللجان



طرح السؤال بمناسبة بعض النزاعات المرفوعة أمام الدوائر الإبتدائية للمحكمة الإدارية حول مدى إختصاصها الحكمي في الفصل في النزاعات المتعلقة باللجان ومنها اللجان البيئية، حيث دفع البعض بعدم إختصاص الدوائر الإبتدائية.

و إعتبر القاضي الإداري في عديد من القضايا أنه على عكس نزاعات إنتخاب رئيس البلدية و مساعديه الذي أسند بموجب الفصل 246 من م ج م إلى الدوائر الإستئنافية بالمحكمة الإدارية و الذي أحال بدوره إلى الفصل 145 من القانون الأساسي المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، بخصوص الشروط و الصيغ و الآجال، فإن "مجلة الجماعات المحلية لم تتضمن أي أحكام خاصة تتعلق بالطعن في قرارات المجالس البلدية المتعلقة بتوزيع اللجان و تعيين رؤسائها و مقرريها لا من جهة المحكمة المختصة و لا من جهة الإجراءات المتبعة " و على هذا الأساس إستخلص القاضي الإداري أن هذا الإختصاص " مندرج ضمن الولاية العامة الراجعة للدوائر الإبتدائية التابعة للمحكمة الإدارية على نحو ما ضبطه الفصل 17 من قانون غرة جوان 1972 و في حدود مرجع نظرها الترابي".<sup>2</sup>



1. القانون عدد 16 لسنة 2014 و المؤرخ في 26 ماي 2014 كما تم تنقيحه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 .  
2. محكمة إدارية ، الدائرة الإبتدائية الأولى ، قضية عدد 155754 بتاريخ 30 أكتوبر 2018 .



## باب ثان

### دور النظام الداخلي النموذجي المصادق عليه بالأمر الحكومي عدد 744 بتاريخ 23 أوت 2018 في تنظيم تعيين اللجان و سير عملها .

و في هذا الإطار إعتبر رئيس الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقباس بمناسبة نظره في مادة توقيف التنفيذ " حيث يهدف النظام الداخلي النموذجي إلى تأمين سير المجلس البلدي خلال الفترة الفاصلة بين تركيزه و مصادقته على نظامه الداخلي و إلى مساعدة المجالس البلدية على فهم و تأويل القانون و إعداد أنظمتها الداخلية. و عليه فإنه لا يعوض النظام الداخلي لكل بلدية الذي يصادق عليه مجلسها البلدي". و يضيف نفس القرار " كما انه ليس من شأن المصادقة بأمر حكومي على النظام الداخلي النموذجي أن يمنحه أي قوة إلزامية تجاه المجالس البلدية التي تحتفظ بحريتها في تدبير شؤونها بإعتباره سوى نص توجيهي".

و إستنتجت المحكمة الإدارية أن " المجلس البلدي سيد نفسه عند إختيار نظامه الداخلي و لا سلطان عليه في ذلك سوى الدستور و القانون و خاصة مجلة الجماعات المحلية " و على هذا الأساس إعتبر القاضي أن " كل تعديل أو تغيير أو إضافة يجب أن يكون محترما للدستور و لمجلة الجماعات المحلية".

و على هذا الأساس فإن المجلس البلدي مجبر في طريقة تعيين رؤساء اللجان لاسيما البيئية و مقرريها إحترام القيود القانونية المنصوص عليها ب م ج م و هو ما لم يحترمه المجلس البلدي لبلدية الشنيني- نحال في الفصل 70 من نظامه الداخلي و هو ما يتعارض مع الفصل 211 من المجلة مما يتعين معه قبول توقيف تنفيذ هذا الفصل.

## باب ثالث

### عدد اللجان و مجال تدخلها.

ينص الفصل 210 من م ج م " يشكل المجلس البلدي إثر تنصيبه عددا ملائما من اللجان القارة التي لا يقل عددها عن أربعة لجان لدرس المسائل المعروضة على المجلس البلدي على أن تشمل وجوبا المجالات التالية: الشؤون المالية و الإقتصادية و متابعو التصرف، النظافة و الصحة و البيئة، شؤون المرأة و الأسرة، الشغل و التهيئة العمرانية، الشؤون الإدارية و إسداء الخدمات، الفنون و الثقافة و التربية والتعليم، الطفولة و الشباب و الرياضة، الشؤون الإجتماعية و الشغل و فاقد السند و حاملي الإعاقة، المساواة و تكافؤ الفرص بين الجنسين، الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة، الإعلام و التواصل و التقييم، التعاون اللامركزي".

ينص الفصل 215 من م ج م أن " يصادق المجلس البلدي على نظامه الداخلي في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تركيزه. يضبط النظام الداخلي تنظيم المجلس البلدي و سير عمله . كما يضبط طريقة توزيع المسؤوليات داخل اللجان وفقا لقاعدة التمثيل النسبي".

و إقتضى الفصل 396 من م ج م والمندرج ضمن الأحكام الإنتقالية أنه " يتم ضبط نظام داخلي نموذجي للمجالس البلدية يصادق عليه بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا". و تطبقا لهذا الفصل صدر الأمر الحكومي عدد 744 بتاريخ 23 أوت 2018 المصادق على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية. (الأمر الحكومي عدد 744 لسنة 2018 المؤرخ في 23 أوت 2018 المتعلق بضبط نظام داخلي نموذجي للمجالس البلدية 2018)

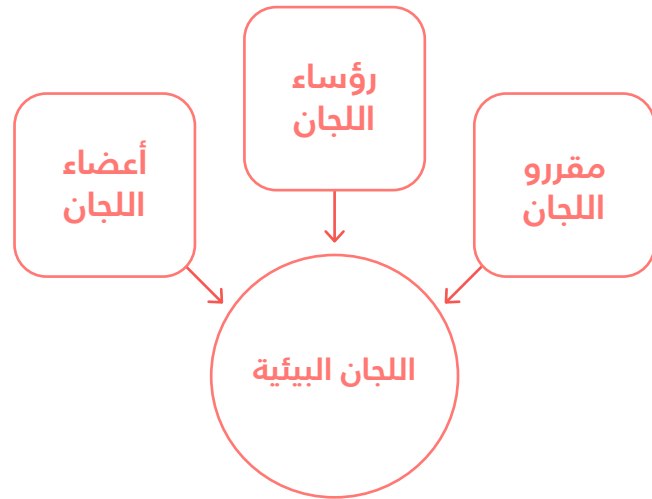
و قد طرح النظام الداخلي النموذجي بعض الإشكاليات القانونية أمام القاضي الإداري بخصوص ما إحتواه من أحكام تخص تنظيم اللجان و توزيع المسؤوليات داخلها.

## باب رابع

### تركيبة اللجان و الشروط المتعلقة بها

تجدر الإشارة أولاً بخصوص الشروط المتعلقة بتركيبة اللجان من ناحية و الشروط المتعلقة بتعيين رؤساء اللجان و مقرريها أن المحكمة الإدارية كانت واضحة في موقفها عندما إعتبرت " أن الشروط المتعلقة بإحترام مبدأ التناسف و تمثيلية الشباب وإحترام إختصاص و مؤهلات الأعضاء و مجال عمل اللجنة و المنصوص عليها بالفصل 210 فقرة ثالثة من م ج م لا تتعلق إلا بتعيين أعضاء اللجنة " (و لا تنطبق إذن على رئيس اللجنة ومقرريها).

و يضيف القاضي " حيث أن المشرع فصل بين مسألة تعيين رؤساء اللجان و مقرريها و بين تعيين أعضاء اللجنة " و على هذا الأساس لا ينطبق بخصوص تعيين رؤساء اللجان و مقرريها سوى شروط الفصل 211 من م ج م و الذي ينص " يعين المجلس البلدي رؤساء اللجان و مقرريها بناء على قاعدة التمثيل النسبي "٥.



و قد إستنتج القاضي الإداري بمناسبة نزاع في إطار دعوى قدمها مجموعة من الأشخاص ضد بلدية تلبو بسبب غياب لجنة قارة منصوص عليها في الفصل 210 من المجلة ضمن اللجان القارة الوجودية " أن المشرع نص على حد أدنى من المجالات التي يجب أن تعنى بها اللجان البلدية القارة، و هي مجالات وجودية لا يجوز إهمال أي منها "٤.

و تطبيقاً لهذا الموقف فقه قضائي تعتبر المجالات المتعلقة بالنظافة و الصحة و البيئة و المجالات الأخرى ذات علاقة بالشأن البيئي كالمجالات التي تخص الأشغال و التهيئة الترابية مثلا من المجالات الوجودية وهو ما يمكن القاضي الإداري في حالة عدم أخذها بعين الإعتبار من طرف مجلس بلدي ما من التأكد من وجودها و إلغاء قرار مجلس كون لجانه دون إحترام هذا المعطى.

#### مجالات اللجان القارة الوجودية

المجالات البيئية  
• النظافة  
• الصحة

مجالات ذات علاقة بالبيئة  
• الاشغال  
• التهيئة الترابية

4. محكمة إدارية ، الدائرة الإبتدائية بقايس ، القضية عدد 09100076 بتاريخ 27 نوفمبر 2018 غير منشور.

5. محكمة إدارية ، الدائرة الإبتدائية بقايس ، القضية عدد 09100076 بتاريخ 27 نوفمبر 2018 غير منشور.

## الشروط المتعلقة بأعضاء اللجان بما فيها اللجان البيئية

تتمثل هذه الشروط في شرط التمثيل النسبي و شرط التناصف و شرط تمثيلية الشباب و شرط متعلق بإحترام إختصاص و مؤهلات الأعضاء و مجال عمل اللجنة. مع الملاحظ أن الفصل 210 في فقرته الثالثة نص على ضرورة إحترام هذه الشروط " فيما عدا حالات الإستحالة ". و حسب القرارات المتوفرة لم تطرح أمام المحكمة الإدارية سوى نزاعات متعلقة بالشرط الأول و الشرط الأخير.

الشرط المتعلق بإحترام إختصاص و مؤهلات الأعضاء و مجال عمل اللجنة

الشرط المتعلق بالتمثيل النسبي بخصوص تعيين أعضاء اللجان

ذكر القاضي الإداري بهذا الربط من خلال تذكيره بمقتضيات الفصل 210 من م ج م و الذي على أساسه أذن القاضي الإداري بتوقيف تنفيذ قرار المجلس البلدي برأس الجبل لأنه " لم يراع هذا الشرط على النحو الذي أوجبه الفصل 210 ".

إعتمد القاضي الإداري نفس الموقف بخصوص هذا الشرط الذي ينطبق على تعيين رؤساء اللجان و مقرريها و على بقية أعضاء اللجان، و إعتبر أن إحترام التمثيل النسبي " عند تشكيل اللجان يضمن التعددية داخلها و يمكن من أن تكون جميع القوائم ممثلة في جميع اللجان و لا يجوز تبعاً لذلك إقصاء أو إستبعاد أو تجاهل أي قائمة ".

و يكتسي إحترام الشرط المتعلق بإختصاص و مؤهلات الأعضاء مع مجال عمل اللجنة أهمية بالغة لاسيما بخصوص اللجان البيئية نظراً لخصوصية عملها و حساسية مجال تدخلها. و يستدعي العمل صلب هذه اللجان و اللجان ذات العلاقة تكوين أدنى في هذا المجال و التمكن من معلومات أساسية مما يساهم في إضفاء نجاعة على عمل هذه اللجان و أداء أعضائها مما سينعكس بصفة آلية على عمل المجلس البلدي برمته و على قراراته لاسيما في المجال البيئي و الصحي.

## الشرط المتعلق بالتمثيل النسبي بخصوص تعيين رؤساء اللجان البيئية و مقرريها

تذكر المحكمة الإدارية بمقتضيات الفصل 211 المذكور لتستنتج من أحكامه أن " المشرع إعتد صراحة آلية التعيين على أساس التمثيل النسبي بخصوص تعيين رؤساء اللجان و مقرريها و ذلك بهدف تمثيل كافة القوائم الموجودة بالمجلس على مستوى رئاسات اللجان و مقرريها طبق ما أفرزته نتائج الإنتخابات ".

كما إعتبرت المحكمة أن مقتضيات هذا الفصل " وردت بصفة الإلزام بشكل تنتفي معه كل إمكانية لإقصاء إحدى القوائم الممثلة بالمجلس البلدي من الحصول على رئاسات اللجان و تحمل مسؤولية مقرر بها ".

و يعني هذا الموقف الفقه قضائي أن التصويت أو الإبتخاب اللذان إعتدتهم عديد المجالس البلدية في إختيار رؤساء اللجان لاسيما البيئية و مقرريها " لا يضمنان إحترام قاعدة التمثيل النسبي و يؤديان إلى هيمنة الأغلبية على المجلس و إقصاء القوائم الأخرى ".

بالإضافة إلى إقصاء التصويت كآلية في إختيار رؤساء اللجان و مقرريها، إعتبر القاضي الإداري أن تعيينهم يقتضي طبق قاعدة التمثيل النسبي " إعتداد التناوب مع منح الأولوية في الإختيار إلى القائمة ذات التمثيل النسبي الأكبر في تركيبة المجلس ثم القائمة التي تليها إلى حين إستنفاد كل قائمة ممثلة في المجلس نصيبها من الرئاسات ثم من المقررين ".

و على هذا الأساس ألقى القاضي الإداري القرارات الصادرة عن المجالس البلدية المتعلقة بإختيار الرؤساء و المقررين و التي إعتدت على آلية التصويت السري بإعتبارها تخرق الفصل 211 من م ج م.

8. المحكمة الإدارية، الدائرة الإبتدائية بقابس، القضية عدد 09200013 بتاريخ 12 ديسمبر 2018، توقيف تنفيذ، غير منشور. و قد إعتبر القاضي في هذا القرار " أن إقصاء القائمة المستقلة (و هي قائمة ذات برنامج بيئي) و التي تحصلت على 27 % من الأصوات و فازت بخمسة مقاعد بالمجلس لم تكن ممثلة بأي عضو ضمن ثمانتي لجان " و في ذلك خرق لمبدأ التمثيل النسبي..

9. المحكمة الإدارية، الدائرة الإبتدائية بنزرت، القضية عدد 03200032 بتاريخ 27 أوت 2018، توقيف تنفيذ، غير منشور.

6. المحكمة الإدارية، الدائرة الإبتدائية بسوسة، القضية عدد 05200034 بتاريخ 28 سبتمبر 2018 توقيف تنفيذ غير منشور.  
7. المحكمة الإدارية، الدائرة الإبتدائية بقابس، القضية عدد 09100076 بتاريخ 27 نوفمبر 2018، غير منشور.

" شرط النتائج التي يصعب تداركها طالما  
أن اللجان البلدية ليست لها سلطة تقريرية "

طلب توقيف تنفيذ قرار المجلس البلدي  
بملولش

و للتذكير فإن هذا القرار بقي معزولا مقارنة بالفقه القضائي الإداري الإستعجالي في مثل هذه النزاعات إذ مبدئيا ليس للصبغة الإستشارية لقرارات اللجان أي تأثير على مطالب توقيف تنفيذ قرارات المجالس البلدية ذات العلاقة بهذه اللجان.

و بقطع النظر عن هذا الموقف فإن تنصيب الفصل 212 من المجلة عن إنعدام الطابع التقريري للجان ليس من شأنه التقليل من أهميتها و من الدور الذي تلعبه اللجان القارة و من بينها اللجان البيئية داخل المجلس البلدي.

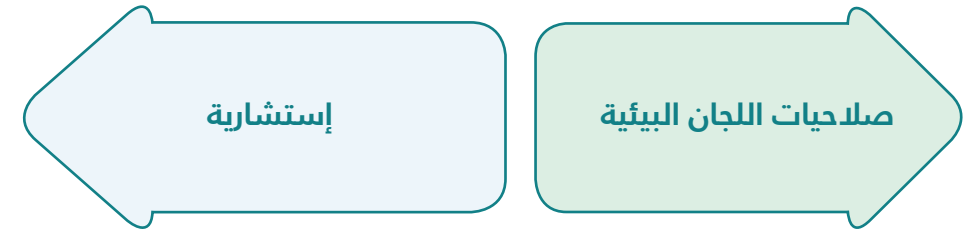
و ينص الفصل 210 من المجلة أن اللجان مكلفة " بدراسة المسائل المعروضة على لمجلس البلدي على أن تشمل وجوبا المجالات التالية .... ". كم أوكل الفصل 212 من المجلة أن اللجان " تعد تقارير حول المواضيع التي تتعهد بها و التي يعهد بها إليها من قبل المجلس البلدي أو رئيس البلدية ".

و يستنتج من هذا الفصل أهمية دور اللجان القارة و الذي دققه الأمر الحكومي عدد 744 لسنة 2018 و المصادق على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية الذي أكد في فصله 79 عن إنعدام سلطتها التقريرية و لكنه دقق في الفصل 67 أهم مجالات إختصاصها. و نص هذا الفصل بخصوص أهم مجالات إختصاص اللجان المتدخلة في مجال النظافة و الصحة و البيئة " كلما يتعلق بالترتيب الصحية و التنظيف ( رفع الفضلات و تجميعها و فرزها ) و الحد من الأوبئة و مقاومة الكلاب السائبة و الحشرات و متابعة عمليات الإسعاف و مراقبة المسالخ.

## باب خامس

### صلاحيات اللجان البيئية

لئن كانت مقتضيات م ج م واضحة بخصوص الصبغة الإستشارية للجان القارة البلدية حسب صريح الفصل 212 من المجلة حيث نص المشرع أنه " ليس للجان سلطة تقريرية، و لا يمكنها ممارسة أي صلاحية من صلاحيات المجلس البلدي و لو بتفويض منه " ، فإن هذه المسألة طرحت بعض التساؤلات أمام القضاء الإداري.



إذ و بالرغم من أن كل القرارات الصادرة عن رؤساء الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية في مجال توقيف تنفيذ قرارات مجالس بلدية مختلفة بخصوص تركيبة اللجان أو إختيار رئيسها أو مقررها، فإن قرار رئيسة الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بالمنستير قضى برفض طلب توقيف تنفيذ قرار المجلس البلدي بملولش من ولاية المهديّة إستند إلى غياب شرط النتائج التي يصعب تداركها " طالما أن اللجان البلدية ليست لها سلطة تقريرية " <sup>10</sup>.

كما تهتم بمقاومة التلوث و التصرف في المنتزهات و المناطق الخضراء و التعهد بالتجهيزات العمرانية و حماية الشريط الساحلي و الأودية و السباخ و كل ما يتعلق بالمواضيع ذات العلاقة و في حدود إختصاصات البلدية".

## أهم مجالات إختصاص اللجان المتدخلة في مجال النظافة و الصحة و البيئة الفصل 67 من الأمر الحكومي عدد 744 لسنة 2018

لتراتبب الصحية و التنظيف (رفع  
الفضلات و تجميعها و فرزها)

الحد من الأوبئة  
و مقاومة الكلاب  
السائبة و الحشرات

التعهد بالتجهيزات  
العمرانية و حماية  
الشريط الساحلي  
و الأودية و السباخ

مقاومة التلوث  
و التصرف في  
المنتزهات و  
المناطق الخضراء

متابعة عمليات  
الإسعاف و مراقبة  
المسالخ

## الفصل الثاني

### تأطير فقه قضاء المحكمة الإدارية لكسلط البلدية في المجال البيئي.

و يمكن حسب النظام الداخلي لكل عضو بالمجلس البلدي أن يحضر في أي جلسة من اللجان لا يكون عضوا فيها مما يؤكد التداخل بين عمل مختلف اللجان.

و تطبق على عمل اللجان نفس الواجبات المحمولة على كاهل المجلس البلدي من ضرورة إحترام واجب الشفافية إزاء بقية أعضاء المجلس البلدي غير المنتمين للجنة و إحترام آليات الديمقراطية التشاركية حسب صريح الفصل 212 من المجلة.

وقد طرحت هذه المسائل نزاعا بخصوص بعض مستشاري المجلس البلدي بلدية العين حيث طلب المدعون توقيف تنفيذ مداولة المجلس مستندين ضمن طعنهم عن غياب نسخة من محاضر اللجان بإمكانهم كأعضاء مجلس الإستناد عليها قبل المداولة حتى يكون تصويتهم مؤسسا على معطيات كافية".

## التراتب في المجال البيئي

التراتب هي قرارات إدارية ذات طابع عام ولا تهم شخصا معيناً بذاته (مثلاً قرار ضبط سرعة في منطقة معينة / قرارات مالية تهم ضبط معايير القرارات التي تضبط شروط الحصول على ترخيص معين. في حين أن القرارات الفردية تهم شخص معين بذاته كقرار غلق مطعم السيد فلان أو قرار هدم منزل السيد فلان).

هي بمثابة " القوانين المادية " لأنّها لها خاصيات القانون أي التجرد والعمومية لكنّها تبقى من الناحية الشكلية مختلفة عن القانون بحكم مصدرها ونظامها القانوني الذي يخول مراجعتها بطرق المراجعة الإدارية أو إلغاؤها قضائياً إذا ما ثبت مخالفتها للشرعية.

ترتبط التراتيب في المادة البيئية بظروف عيش المواطنين وصحتهم، ممّا يستوجب تدخّل البلدية بهيكلها المختلفة لمقاومة الأوبئة والأمراض وغيرها مما يهدّد صحة الإنسان. كما يتداخل مفهوم البيئة مع مصطلح السكنية العامة من خلال إقرار القضاء الإداري لواجب السلطة البلدية التدخل لمقاومة الضوضاء والضحيج ضماناً لسكنية المواطن وهودئه<sup>12</sup>.

وقد دعمت مجلة الجماعات المحلية المحافظة على النظام البيئي والجمالي بتقنين جهاز الشرطة البيئية<sup>13</sup> في الفصل 266 من م.ج.م الذي عهد له معاينة المخالفات المتعلقة بتراتب حفظ الصحة في المناطق الراجعة للجماعات المحلية<sup>14</sup> حسب القانون عدد 59 لسنة 2006 المؤرخ في 14 أوت 2006 الذي وقع تعديله بمقتضى القانون عدد 30 المؤرخ في 5 أفريل 2016 وذلك تطبيقاً لمقتضيات دستور 2014 الذي كرّس الحقوق البيئية.

وانطلاقاً من مفهوم البيئة ومدى تأثيره على مكونات النظام العام، فإنّ المطلع على مجلة الجماعات المحلية من جهة وفقه قضاء المحكمة الإدارية من جهة أخرى يلاحظ تداخل الاختصاصات في المجال البيئي.

12. حيث اعتبر القاضي الإداري أنّ " سلطة رئيس البلدية في ممارسة صلاحيات الضبط الإداري الرامية إلى تأمين المحافظة على السكنية العامة والصحة العامة تفرض عليه التدخل لدرء الخطر ، وهي سلطة مفيدة في هذا المجال ". حكم ابتدائي عدد 15757/1 بتاريخ 02 ديسمبر 2018.

13. إلى جانب أعوان الشرطة البلدية الذين يتبعون وزارة الداخلية.

14. الفصل 266 م.ج.م نص على أنّ: " رئيس البلدية مكلف بالتراتب البلدية وبتسيير الشرطة البيئية وبتنفيذ قرارات المجلس البلدي " .

15. الفصل 257 م.ج.م نص على أنّ رئيس البلدية يتولى: " الإذن عند الاقتضاء للمكلفين قانوناً بوظائف المراقبة الاقتصادية والصحية والاجتماعية والبيئية، القيام بمعاينة مخالفة التراتيب البلدية " .

## تداخل الاختصاصات في المجال البيئي

### رئيس البلدية

وفي المقابل فإنّ المجلة منحت أيضاً لرئيس البلدية صلاحيات هامة في المادة البيئية:

**الفصل 266:** رئيس البلدية مكلف بالتراتب البلدية وبتسيير الشرطة البيئية وبتنفيذ قرارات المجلس البلدي. يتولى رئيس البلدية اتخاذ التراتيب الخاصة بالبولن وحفظ الصحة والسلامة والراحة وجمالية المدينة<sup>16</sup> والمحافظة على البيئة داخل كامل المنطقة البلدية بما تشمله من ملك عمومي للدولة.

**الفصل 267:** ترمي التراتيب الضبطية ( عبارة مختلفة عن التراتيب العامة) إلى تحقيق الراحة والصحة العامة والمحافظة على إطار عيش سليم. وتشمل الإجراءات الضبطية بالخصوص:

- كل ما من شأنه أن يضر بالمارة أو يحدث روائح كريهة وكذلك ردع إلقاء الفضلات الصلبة والسائلة والغازية،

- كل الإجراءات الرامية إلى تجنب الأعمال المخلّة بالراحة العامة من ضجيج وإزعاج للأجوار والعموم ومظاهر التلوث المتأتية من الأنشطة والمؤسسات الصناعية والمهنية والتجارية المتمركزة بالمنطقة البلدية،

- كل ما من شأنه أن يمكّن من تلافي الحوادث والآفات والكوارث بشتى الوسائل الملائمة وتدارك أمرها بالقيام بالإسعافات اللازمة كالحرائق والكوارث والأوبئة والأمراض المعدية وأوبئة الدواب،

### المجلس البلدي

لقد منحت المجلة للمجلس البلدي صلاحيات هامة في المجال البيئي. فمن بين الصلاحيات الذاتية للمجلس نجد وفقاً لمقتضيات الفصل 240 من المجلة إحداث المرافق العامة البلدية والتصرف فيها وخاصة تلك المتعلقة بإزالة مظاهر ومصادر التلوث عن الطريق العام. كما نص نفس الفصل على أن المجلس يتولى ضمان الوقاية الصحية والنظافة وحماية البيئة واتخاذ **التراتب العامة في شأنها.**

16. تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية لم تتردد في مراقبة مدى احترام التدابير التي تتخذها البلدية للنظام العام الجمالي. أنظر: قضية عدد 15910 بتاريخ 29 ديسمبر 2018، رؤوف عبيد / رئيس بلدية أولاد حفوز. أنظر أيضاً قضية عدد 451 بتاريخ 15 فيفري 1982، الغرفة النقابية لشركات الإشهار / بلدية تونس.

## ماذا يعني ذلك؟

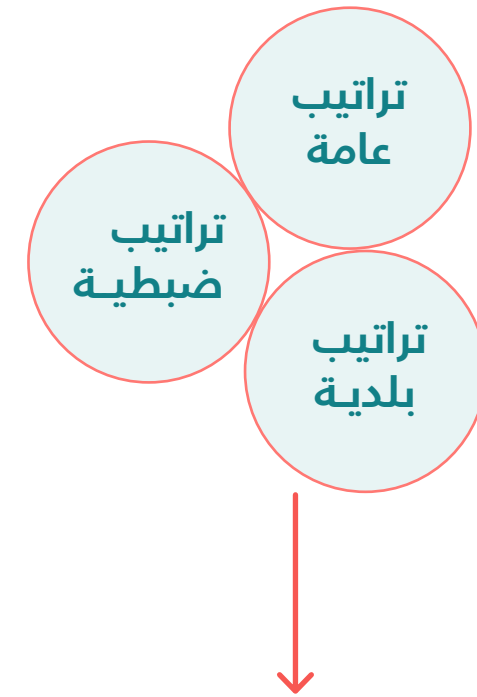
يمكن أن نذهب إلى أن السلطة الترتيبية في المجال البيئي تعود للمجلس فيما يبقى لرئيس البلدية سلطة تنفيذها، وذلك باعتبار أن الفصل 16 من المجلة منح مجلس الجماعة الإختصاص المبدئي في ممارسة السلطة الترتيبية المحلية. وبالتالي يمكن القول أن المجلس البلدي هو صاحب الإختصاص العام في مجال الترتيب العامة حيث أنه بمقتضى الفصل 240 يتخذ المجلس في الترتيب العامة في المجال البيئي. أما رئيس البلدية فإنه مكلف بالترتيب البلدية".

وبالتالي يمكن للمجلس بمقتضى أحكام الفصل 240 أن يتداول في كل ما يراه مناسباً من الترتيب العامة دون أن يكون لرئيس أي إمكانية للاعتراض على ذلك اعتماداً على أحكام الفصول 257 وما يليها. إذ يفهم من أحكام الفصل 257 أن رئيس البلدية يتمتع أساساً باختصاص تنفيذي ولا يجب أن ننسى أن رئيس البلدية هو الجهاز التنفيذي للبلدية. **فعبارة "مكلف بالترتيب البلدية" يمكن أن تعني أنه مكلف بالشهر على تنفيذ هذه الترتيب في حين أن المجلس البلدي يتداول، والتداول يعني سلطة أخذ القرار.**

لكن هذا التأويل لا ينفي عن رئيس البلدية سلطة اتخاذ الترتيب خاصة وأن المشرع نفسه اسند له هذا الإختصاص بصريح العبارة ضمن الفصل 266 " يتولى رئيس البلدية اتخاذ الترتيب الخاصة بالجولان وحفظ الصحة والسلامة والراحة وجمالية المدينة والمحافظة على البيئة". بيد أن الترتيب التي يتخذها رئيس البلدية لا يجب أن تتعارض والترتيب العامة التي تداول في شأنها المجلس البلدي.

ومما يتعين التأكيد عليه أن اختصاص المجلس البلدي يتعلّق بالترتيب العامة في حين أن اختصاص رئيس المجلس البلدي يجب أن يكون تنفيذ هذه الترتيب العامة إن وجدت. أمّا إذا انعدمت الترتيب العامة فإن لرئيس البلدية أن يصدر قرارات ذات صبغة ترتيبية يحتمها الطرف فضلاً عن القرارات الفردية التي يمكن أن يتخذها أو التي يتعين اتخاذها لحماية البيئة.

نلاحظ استعمال ثلاث عبارات مختلفة في المجال البيئي. **تراتب عامة / تراتيب بلدية / تراتيب ضبطة. السؤال إذن من له سلطة اتخاذ التراتيب في المادة الضبطية؟**



**السؤال إذن من له سلطة اتخاذ التراتيب في المادة الضبطية؟**

## الخلاصة

- يتخذها المجلس البلدي
- تدخل عام ومبدئي

### تراتبية بلدية عامة

- يتخذها رئيس البلدية لتنفيذ الترتيب البلدية العامة
- ويمكن أن تعوض هذه الترتيب العامة في صورة عدم تدخل المجلس لأن رئيس البلدية هو سلطة ضبط إداري عام

### تراتبية بلدية تنفيذية

- يتخذها رئيس البلدية في مجال محدد: ترتيب ضببية أو ترتيب خاصة بالبولان، وهو اختصاص مسند لرئيس البلدية ينفرد بالتدخل فيه.

### تراتبية بلدية "خاصة"

ويتبين من دراسة فقه القضاء الإداري في المجال البيئي أنّ القاضي الإداري يلزم الإدارة بالتدخل لحماية النظام العام البيئي (باب أول) ويشترط أن تحترم التدابير الضببية شرطي الضرورة والتناسب (باب ثان).

## هذا التوجه يجد مبرراته في الحجج التالية:

- لو سلمنا أن المجالات التي عدتها الفصول 257، 266 و 267 هي مجالات محتكرة لرئيس البلدية دون غيره فماذا بقي للمجلس من سلطة ترتيبية في المجال البيئي.

## النظام التداولي الديمقراطي يفترض أن تكون سلطة سن القواعد القانونية بيد الهيكل التفاوضي الذي هو المجلس وليس الهيكل التنفيذي الذي هو رئيس البلدية.

- صحيح أن رئيس البلدية منتخب لكن أيضا يستمد مشروعيته من المجلس الذي قام بانتخابه في منصب رئيس بلدية.
- الفصل 257 عندما يسند الإختصاص لرئيس البلدية يستعمل عبارة "تحت رقابة المجلس البلدي".

وبالتالي وحسب هذا التصور فإن:

**التراتبية العامة:** العامة تحيل هنا إلى مجال تدخل المجلس البلدي، فهو يتمتع بالاختصاص المبدئي من جهة وهو له ولاية عامة في المسائل الراجعة للبلدية من جهة أخرى.

**التراتبية البلدية:** استعمال فعل "مكلف" يعني أن رئيس البلدية مكلف بتنفيذ الترتيب العامة وباستكمالها أو بالقيام مكانها في حال عدم وجودها وذلك عن ترتيب بلدية.

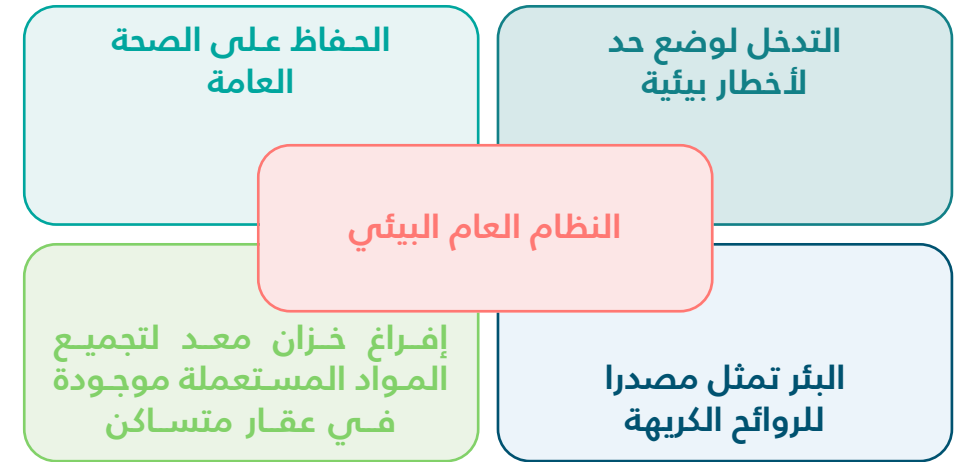
**تراتبية "خاصة"** وهي تحيل إلى مجالات معينة في تدخل رئيس البلدية كالمادة الضببية أو البولان. وهذا اختصاص مسند لرئيس البلدية ينفرد بالتدخل فيه.



## باب أول

### القاضي يلزم السلط البلدية بالتدخل لحماية النظام العام البيئي

لقد استقر فقه قضاء المحكمة الإدارية علي أن رئيس البلدية ملزم بالتدخل في حالة وجود إخلالات تهم النظام العام البيئي، إذ أن السلط الضبطية المختصة مطالبة في هذه الحالة بوضع حد لهذه الإخلالات<sup>17</sup>. لكن يتعين التأكيد أن القاضي الإداري تبّه إلى أن رئيس البلدية لا يكون ملزماً بالتدخل إلا في حالة وجود إخلال أو تهديد بالإخلال بالنظام العام البيئي. وفي هذه الحالة فقط تكون السلط الإدارية مخلة بالتزاماتها القانونية التي تفرض عليها التدخل لدرء الخطر<sup>18</sup>.



## قرار بن قدرية

ولقد أكدت المحكمة الإدارية في قرار بن قدرية والذي تتعلق وقائعه برفض رئيس بلدية حمام الأنف التدخل لوضع حد لأخطار بيئية تهدد صحة المتساكنين أنه "وحيث اقتضاء بأحكام القانون الأساسي للبلديات فإن رئيس البلدية ملزم بالتدخل كل ما من شأنه أن يحقق الراحة والصحة داخل المناطق البلدية. وحيث أن رفض السلط الإدارية التي لها صلاحيات الشرطة اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على الصحة العامة عندما تكون هذه السلط ملزمة باتخاذ تلك التدابير يكسي قراراتها الصريحة والضمنية طابع اللاشريعة"<sup>19</sup>.

### الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بالكاف في قضية عدد 148891 بتاريخ 3 ديسمبر

قد قضت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بالكاف في قضية عدد 148891 بتاريخ 3 ديسمبر 2018 تلقت وقائعه برفض رئيس بلدية سيدس يوسف إفراغ خزان معد لتجميع المواد المستعملة موجودة في عقار متساكن، أن "إفراغ الخزان يدخل في نطاق صلاحيات رئيس البلدية في إطار صلاحيات الضبط الإداري العام، ضرورة أن عدم إفراغه من شأنه أن يمثل خطراً بيئياً وصحياً ويشكل مصدراً للأوبئة والأمراض المعدية. وبالتالي لا يسع رئيس البلدية التمسك بأي عذر من شأنه أن يعفيه من الواجب المحمول عليه قانوناً. وحيث أن تذرر رئيس البلدية بغياب الإمكانات يغدو منطوقاً على تنكر لاختصاصاته سيما وأنه يمكن له الاستعانة بالسلطة العليا".

### سلطة مقيدة للإدارة بالتدخل

كرس فقه القضاء المستقر للمحكمة الإدارية سلطة مقيدة للإدارة بالتدخل، ولو أن القاضي الإداري التونسي لم يشترط وجود إخلال فادح بالنظام العام مثلما اشترط نظيره الفرنسي، وإنما اشترط فقط مجرد إخلال دون إضافة صفة الفادحة. وعليه، فإن هذا الموقف يعد أكثر مرونة من القضاء الفرنسي. فقد أكدت المحكمة الإدارية في مجال حفر الآبار وبنائها أن إحداه بئر تبعد 50 م عن محل العارض وهي مصدر إزعاج وروائح كريهة وحشرات يفرض على الإدارة التدخل متى تلقت طلباً من المتضرر. وبالتالي أقرت المحكمة أنه "يكون رئيس البلدية عندما امتنع عن اتخاذ قرار في سدم البئر، رغم ثبوت كونها مصدراً للروائح الكريهة، قد تنكر لصلاحياته"<sup>20</sup>.

19. قضية عدد 1/1157 بتاريخ 25 أبريل 1985،  
20. قضية عدد 12830 بتاريخ 16 فيفري 2014.

17. قضية عدد 1/17051 بتاريخ 29 جانفي 2019،  
18. قضية عدد 1/11293 بتاريخ 16 جوان 2014، محمد / رئيس بلدية إريانة.

## أربعة شروط

تتمثل شروط الحلول في ما يلي:

1

يكون الحلول منصوصا عليه بالنص، فلا وجود لحلول تلقائي. فوفقا لأحكام الفصل 268 من المجلة فإنه "إذا امتنع رئيس البلدية أو أهمل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتيب، يتولى الوالي التنبيه عليه بإتمام ما يستوجبه القانون والتراتيب. وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للغرض".

2

يجب أن يكون صاحب الاختصاص الأصلي ملزما بالتدخل لوضع حد للإخلال بالنظام البيئي. أما إذا كانت السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي تتمتع بهامش من الحرية ورفضت التدخل، فلا يمكن إعمال سلطة الحلول.

3

رفض السلطة الضبطية صاحبة الاختصاص الأصلي التدخل بالرغم من وجود مخاطر تهدد النظام العام البيئي.

4

يجب أن يقع التنبيه على السلطة الضبطية صاحبة الاختصاص الأصلي بالتدخل، وأن لا تلتزم هذه السلطة بما ورد في التنبيه وترفض من جديد التدخل.

## تقلص حماية النظام العام البيئي لصالح حرية ممارسة الصناعة والتجارة

نلاحظ تشددا في فقه القضاء الحديث للمحكمة الإدارية مقارنة بفقه قضائها السابق. فقد أكد القاضي الإداري في المجال البيئي أن سلطة الضبط لا تكون ملزمة باتخاذ إجراء ضبطي معين إلا متى كان الإجراء المزمع اتخاذه ضروريا لوضع حد لخطر محقق ناجم عن وضعية ذات خطورة خاصة على النظام العام. ففي السابق كانت المحكمة تشترط مجرد إخلال جدي بالنظام العام<sup>21</sup>. لكنها أصبحت تشترط وجود خطر محقق ناجم عن وضعية ذات خطورة خاصة على النظام العام لتلزم سلطة الضبط بالتدخل، مما يعني تقلص حماية النظام العام البيئي لصالح حرية ممارسة الصناعة والتجارة، ولو أن في تقلص حماية النظام العام البيئي مساس بحريات وبحقوق أخرى للمواطن أهمها الحق في الصحة وفي بيئة سليمة. فأنما القاضي غلب حريات على أخرى.

لابد من التدخل. لكن ما جزاء عدم التدخل؟

المشرع، مثلما أكدّه فقه القضاء، عقوبة في حال عدم التدخل، متمثلة في الحلول محل السلطة الضبطية صاحبة الاختصاص الأصلي، وذلك متى ثبت رفضها أو تقاعسها أو عجزها عن التدخل.

تسند سلطة الحلول إلى ممثل الدولة. لكن واعتبارا بأنها تمثل استثناء لممارسة الاختصاص من قبل صاحبه الأصلي، فإن القضاء الإداري شدد من شروط ممارسته، مشترطا أربعة شروط

### المثال الاول

الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بقابس:  
قضية عدد 09200110 بتاريخ 14 أوت 2019.

يتعلق الأمر بقرار صادر عن المجلس البلدي لبلدية قابس يقضي بمنع تنزيل مادة الفحم البترولي بالميناء التجاري بقابس وجولان الشاحنات به داخل المنطقة البلدية واستعماله في أي مجال. فقضت المحكمة بأن اسناد اختصاص ضبط إداري خاص للوزير في هذا المجال " لا يحول دون تدخل البلدية كسلطة ضبط إداري عام في النطاق الترابي الراجع لها بالنظر وفق مقتضيات مجلة الجماعات المحلية، ولها اتخاذ القرارات اللازمة لضمان المحافظة على الصحة العامة، غير أن تدخل البلدية يبقى مشروطا بوجود تهديد خطير أو خطر محقق على المستوى المحلي يبرره وأن يكون التدخل بواسطة إجراءات وقتية وتحفظية ملائمة.

• و حيث لئن يندرج الاحتياط من الأنشطة الخطرة ضمن صميم صلاحيات الضبط الإداري، بما يقتضيه ذلك من ضرورة تدخل البلدية قصد اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل المتناسبة والفعالية والتي يكون الهدف منها درء خطر يمكن أن يشمل البيئة والصحة، فإن هذا التدخل يجب أن يكون متسما بالصيغة الوقتية وذلك في انتظار تدارك الإخلالات أو تدخل سلطة الضبط الإداري الخاص (الوزير) لاتخاذ القرارات النهائية الضرورية.

• و حيث اكتسى قرار بلدية قابس بتاريخ 29 مارس 2019 والمتضمن منع تنزيل مادة الفحم البترولي بالميناء التجاري بقابس وجولان الشاحنات به داخل المنطقة البلدية واستعماله في أي مجال **صبغة نهائية**، متجاوزا بذلك الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط الإداري العام".

### المثال الثاني

قضية عدد 152508 بتاريخ 27 نوفمبر 2019.

يتعلق الأمر باتخاذ رئيس بلدية قابس بقرار غلق طاحونة لوجود إخلالات تهدد الصحة والمحيط. صرحت المحكمة بأن " قرار رئيس بلدية قابس اكتسى **صبغة نهائية**، متجاوزا بذلك الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط الإداري العام".

أخيرا يتعين التأكيد أن القاضي الإداري يلزم السلط البلدية كسلط ضبط عام بالتدخل ولو في المجالات التي يرجع فيها الاختصاص إلى الوزراء كسلط ضبط خاص لكن ذلك يبقى رهين توفر شرطين:

وجود خطر محقق من جهة واتخاذ إجراءات وقتية من جهة أخرى.

لذلك عادة ما تصرح المحكمة الإدارية بعدم شرعية تدخل البلدية في حال عدم احترامها لأحد الشرطين.

لتدخل السلط البلدية في المجالات التي يرجع فيها الاختصاص إلى الوزراء

وجود خطر محقق

إجراءات وقتية

### المثال الثالث

قضية عدد 09200117 بتاريخ 10 أكتوبر 2019

يتعلق الأمر باتخاذ رئيس بلدية قابس بقرار غلق ورشة ميكانيك لوجودها في منطقة سكنية ولما يمكن أن تحدثه من إزعاج وأضرار ناجمة عن انبعاث غازات. صرحت المحكمة بأن " قرار رئيس بلدية قابس اكتسى صبغة نهائية، متجاوزا بذلك الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط الإداري العام".

**وفي المقابل يصرح القاضي الإداري بشرعية تدخل رئيس البلدية إذا احترم شرطي الخطر المحدق والصبغة الوقتية للإجراء.**

### المثال الاول

قضية عدد 05200122 بتاريخ 28 ماي 2019  
صادر عن الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية  
بسوسة

تعلق الأمر بقرار صادر عن رئيسة بلدية القلعة الصغرى يقضي بوقف نشاط مصنع الآجر لعدم توفير شروط السلامة والوقاية والبيئة. قضت المحكمة بأن اسناد اختصاص ضبط إداري خاص للوزير في هذا المجال " لا يحول دون تدخل رئيس البلدية كسلطة ضبط إداري عام في النطاق التراخي الراجع له بالنظر، شريطة أن يكون تدخله لرد خطر محقق وأن يتم بواسطة إجراءات وقتية وتحفظية ملائمة ومتناسبة مع طبيعة الخطر. " وبالرجوع للوقائع أكدت المحكمة شرعية تدخل رئيسة البلدية باعتباره كان بواسطة إجراءات وقتية.

### المثال الثاني

قضية عدد 152587 بتاريخ 27 نوفمبر 2019  
صادر عن الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية  
يصفاقس

تعلق الأمر بغلق رئيس بلدية قرمدة لورشة بمنطقة سكنية لتهديده الصحة العامة جراء الروائح المنبعثة من المواد المستعملة وتكدير الراحة العامة من جراء الضجيج. فأقرت المحكمة الإدارية بوجود خطر مؤكد متمثل في الضجيج والتلوث. ومن ناحية أخرى اعتبرت أن تنصيب قرار الغلق على أنه ينفذ إلى حين احترام الشروط والقوانين المنصوص عليها يؤكد الصبغة الوقتية. وصرحت المحكمة تبعا لذلك بشرعية تدخل رئيس البلدية

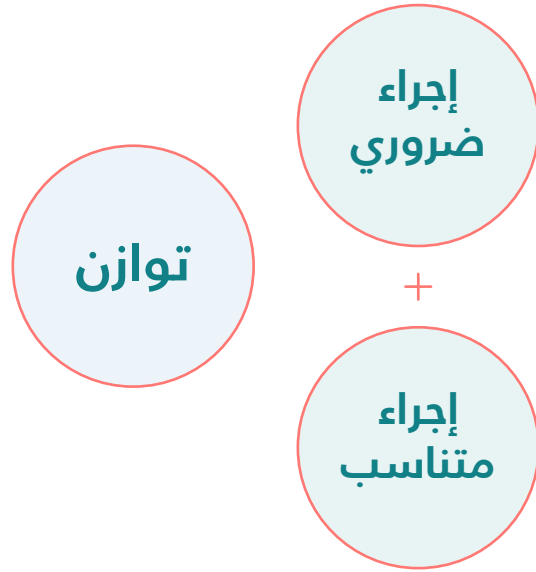
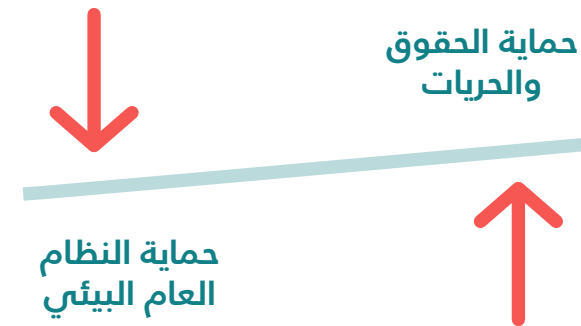
## باب ثان

### القاضي يشترط أن تحترم التدابير الضبطية شرطي الضرورة والتناسب

منذ السنوات الأولى لبداية عملها، أقرت المحكمة الإدارية لنفسها سلطة ممارسة رقابة قصوى على التدابير الضبطية، طالما أنّ الأصل هو الحرية، وأنّ التضييق منها هو الاستثناء.

لكن ينبغي التنبيه إلى أن القاضي لا يتدخل فقط لحماية الحقوق والحرّيات، وإنما لحماية النظام العام البيئي من التجاوزات المشطة في ممارسة تلك الحرّيات، مما يعني عدم وجود تعارض بين ممارسة الحرّيات والمحافظة على النظام العام، لأن في الحد من التجاوزات في ممارسة حرّيات البعض حماية لحرّيات البعض الآخر.

#### أ- عنصر الضرورة



فالمسألة مسألة توازن بالأساس، لأن الإدارة مطالبة بالتدخل لوضع حد للإخلال بالنظام العام، فالإجراء المتخذ يجب أن يكون ضروريا (أ) ومتناسبا مع خطورة الإخلال (ب)، وهو ما تمّ تكريسها بالفصل 49 من دستور 27 جانفي 2014.

بالنسبة لعنصر الضرورة، فإنه يعتبر التدبير الضبطي مخالفا لقاعدة الضرورة إذا كان بإمكان الإدارة اتخاذ إجراء أقل تضييقا للحرّيات من الإجراء الذي اتخذته. ويشترط القاضي أن يكون التدبير الضبطي ضروريا، بمعنى أن تكون الظروف الواقعية حتمته، وذلك للمحافظة على النظام العام. ففي إطار التوفيق بين "حماية النظام العام الواجب على الإدارة القيام به واحترام الحرّيات التي تحميها وتكرسها النصوص القانونية، يكون على سلطة الضبط أن تتخذ التدبير الضروري لحماية النظام العام". فإذا تبين للمحكمة الإدارية أن درجة خطورة التهديد بالإخلال بالنظام العام لم تكن تقتضي هذا التدخل، فإنها تلغي هذا التدبير. أما إذا تبين لها أن الحفاظ على النظام العام لم يكن من الممكن تحقيقه دون اتخاذ هذا الإجراء، فإنها تقر بشرعية الإجراء الضبطي المتخذ.

بهذا المعنى، تكون الإدارة مطالبة باختيار الوسيلة الأقل وطأة وإجحافا على الحرّيات، وهو ما يتناقض مبدئيا مع التدابير التي تمنع بصفة مطلقة ممارسة الحرية. وقد أكدت المحكمة في قضية الغرفة النقابية لشركات الإشهار<sup>22</sup> أن جماليّة المدينة لا يستدعي إزالة كل اللافتات. كما أكدت في قضية "المعالج" أن الهيكل الأساسي للعمارة ليس متداع ولا يمثل خطرا داهما على المواطنين، بما يستوجب اتخاذ قرار هدم<sup>23</sup>.

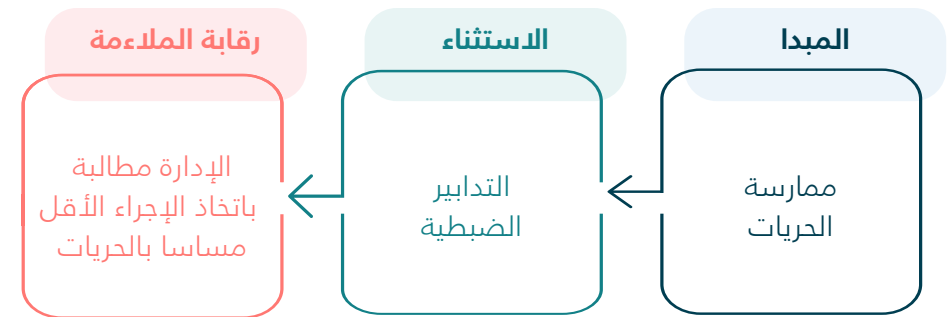
22. قضية عدد 451 بتاريخ 15 فيفري 1982، الغرفة النقابية لشركات الإشهار / بلدية تونس..  
23. قضية عدد 1369 بتاريخ 25 ماي 1989، المعالج / رئيس بلدية تونس.

**القضية عدد 09100016 بتاريخ 31 ديسمبر 2018 والتي تتعلق بقرار هدم المسلخ البلدي القديم ببلدية قابس: "عدم إدراج المسلخ البلدي بقابس ضمن قائمة المعالم المشمولة بالحماية لا يعفي الإدارة من الالتزام بواجب الحفاظ عليه من جهة طابعه التاريخي أو الجمالي، كما لا يعفيها من ضرورة الالتزام بالتشريع المتعلق بالبنائيات المتداعية للسقوط"**

أكدت المحكمة ما يلي: "وحيث يتبين بالرجوع إلى تقرير مدير المعهد الوطني للتراث أنه ولئن يكتسب المسلخ البلدي القديم بقابس صبغة تاريخية وفنية بالغة الأهمية بالنظر إلى طابعه المعماري المميز داخل المدينة العتيقة بقابس، فإنه لا يندرج ضمن المعالم المحمية على معنى الفصل 26 من مجلة حماية التراث الأثري والتاريخي والفنون التقليدية، وبالتالي فإنه غير مشمول بالمنع المطلق للهدم المنصوص عليه بالفصل 28 ولم يفرض القانون إعلام الوزير المكلف بالتراث بأن المعلم في حالة تداع ومهدد بالسقوط.

وحيث وفي المقابل، فإن عدم إدراج المسلخ البلدي بقابس ضمن قائمة المعالم المشمولة بالحماية لا يعفي الإدارة من الالتزام بواجب الحفاظ عليه من جهة طابعه التاريخي أو الجمالي، كما لا يعفيها من ضرورة الالتزام بالتشريع المتعلق بالبنائيات المتداعية للسقوط<sup>24</sup>.

وحيث وطالما ثبت أن الإدارة تسرعت في إصدار القرار المطعون فيه واكتفت بمعاينة بصرية اقتصرت على وصف الحالة الخارجية للعقار دون الاستناد إلى معطيات فنية دقيقة تتعلق بصلاية الأسس والهيكل ومدى قابليتها للترميم أو إعادة التهيئة كلياً أو جزئياً، وتجاهلت مراسلة المعهد الوطني للتراث بشأن إمكانية ترميمه، فإن قرارها يغدو غير مستند على أسباباً قانونية وواقعية سليمة، الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه".



24. بالنسبة للتشريع المتعلق بالبنائيات المتداعية للسقوط يمكن ذكر الفصل 267 من مجلة الجماعات المحلية والذي ينص على أنه "ترمي الترتيب الضبطية إلى تحقيق الراحة والصحة العامة والمحافظة على إطار عيش سليم. وتشمل الإجراءات الضبطية بالخصوص: ... كل ما يتعلق بزجر مخالفات البناء والانتصاب غير القانوني وحماية العموم من مخاطر حطائر البناء والأشغال العمومية وهدم أو إصلاح البنائيات المتداعية للسقوط التي ياد بها رئيس البلدية بناء على اختيار بعده خير تعينه المحكمة المختصة.

وقد دأب فقه القضاء على " التصريح بعدم مشروعية إجراءات المنع العامة والمطلقة متى ثبت أنها غير متلائمة مع مقتضيات الحفاظ على النظام العام". وقضت المحكمة بأن الإبقاء على النباتات الشوكية المستغلة كسياج لقطعة أرض ليس من شأنه إلحاق ضرر فادح يستوجب اللجوء إلى إزالتها، سيما وأن توالد الحشرات والزواحف يشكل أمراً حتمياً لا محيد عنه داخل منطقة فلاحية، كما أنه لا يخل بالمرّة بجمالية المدينة، بما أن العقار موضوع النزاع لا يوجد وسط مدينة قرقمبالية، كما أنه محاط بعقارات فلاحية أخرى<sup>25</sup>.

وعليه، فإن الإدارة تكون مطالبة باتخاذ الإجراء الأقل مساساً بالحريات، وهو ما أدى بالقضاء إلى إلغاء الإجراءات الضبطية التي تفرّ منعا عاما لممارسة الحريات، إلا إذا تبين للقاضي أنه لم تكن هناك وسيلة أخرى للمحافظة على النظام العام.

وأكدت المحكمة الإدارية أن تدابير الضبط تخضع، بحكم اكتسائها صبغة استثنائية، لاقتنائها بممارسة الحريات العامة، إلى رقابة 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<sup>26</sup>.

## ب - عنصر التناسب

كما أقر القاضي الإداري في المجال البيئي أنه، لئن عهد لرئيس البلدية صلاحيات تدابير ضبط عام، فإن تدخله لتحقيق الصحة يجب أن يكون مستندا واقعا وقانونا، خاصة أن اتخاذ مثل هذه التدابير هو استثناء، لاقتنائه بممارسة الحريات، ولا يجوز التوسع في تأويلها، وذلك بالتأكد من توفر ركن الضرورة بمناسبة اتخاذها<sup>27</sup>.

أما عن عنصر التناسب، فلقد حاولت المحكمة الإدارية تعريف رقابة التناسب في قرار كرشان، مؤكدة على أن الإدارة خاضعة في مجال الضبط المتعلق بها إلى رقابة قضائية تمتد إلى حد التثبت من مدى تناسب تدبير الضبط المتخذة في إطارها مع الظروف التي حفت باتخاذها والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها<sup>28</sup>. ويعتبر التناسب نتيجة منطقيّة لاشتراط عنصر الضرورة، لأن القرار غير المتناسب مع الوقائع التي حفت باتخاذها هو تدبير غير ضروري. ويؤدي اشتراط عنصر التناسب إلى ضرورة احترام الإدارة لقاعدة التدرج. فسلطة الضبط مطالبة باتخاذ القرارات الأقل وطأة على الأفراد.

25. قضية عدد 15273 بتاريخ 27 أكتوبر 2018، نوية / رئيس بلدية قرقمبالية.

26. قضية عدد 26856 بتاريخ 23 ماي 2019.

27. قضية عدد 27814 بتاريخ 24 سبتمبر 2009، بلدية صفافيس / ورثة محمد القلسي.

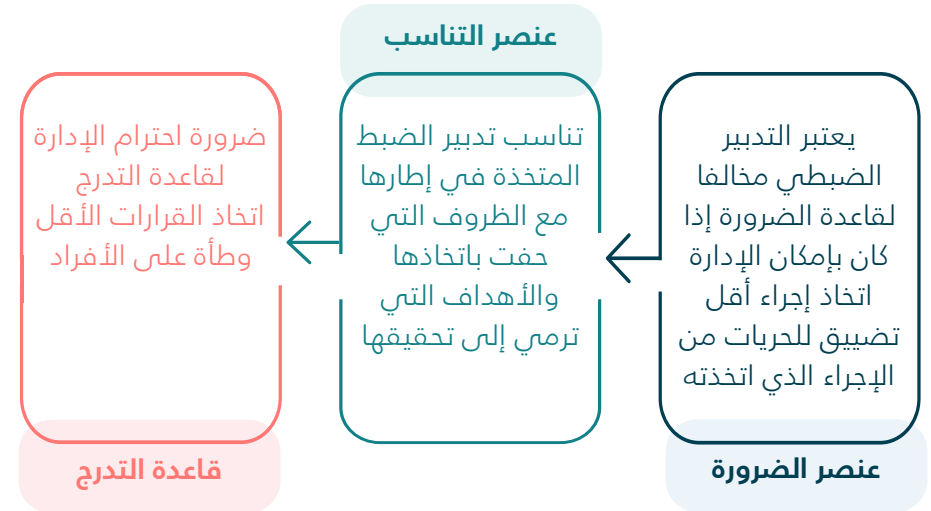
28. قضية عدد 3879 بتاريخ 14 مارس 1995، شركة كرشان وأبنائه / بلدية القصرين، المجموعة، ص.128.

**المثال الاول**  
قضية عدد 150268 بتاريخ 23 نوفمبر 2018،  
الناصفي / بلدية قابس

فقد جاء في قرار بتاريخ 23 نوفمبر 2018 والذي تتعلق وقائعه بقرار صادر عن بلدية قابس يقضي بإخلاء المحل من الحيوانات لحفظ الصحة وحماية المحيط أنه "وحيث يراعي في تقدير التناسب نوعية الخطر ومكانه وخصوصية المخاطبين بالقرار وطبيعة أنشطتهم. وحيث يتبين بالرجوع إلى مثال التهيئة العمرانية والتراتب المنطبق على المنطقة موضوع النزاع أن الإسطيل موضوع قرار الإخلاء متواجد بمنطقة فلاحية، وهو ما يجعل تربية الحيوانات فيها أمرا شائعا وطبيعيا. وحيث يتبين من المعطيات السابقة أن قرار إخلاء الإسطيل لا يتناسب مع الخطر الذي تمثله تربية الحيوانات من قبل المدعي على النظام العام وبالتحديد على الصحة العامة بالمنطقة التي توجد بها، الأمر الذي يؤدي إلى قبول المطعن وإلغاء القرار المطعون فيه"

**المثال الثاني**  
قضية عدد 152508 بتاريخ 27 نوفمبر 2019.

في قضية أخرى لم يتوفر شرط الخطر المحدق. ففي القضية عدد 1320145 بتاريخ 26 نوفمبر 2019 تعلق الأمر بقرار صادر عن رئيس بلدية القيروان يقضي بغلق المحل المعد لصنع المرطبات والملتجات وذلك بالاستناد إلى محضر معاينة تبين من خلاله مخالفة صاحب المحل لتراتب حفظ الصحة والنظافة العامة من خلال عدم مطابقة المدخنة للمواصفات ووجود تسرب للروائح والأبخرة والضجيج الأمر الذي أدى لتشكي الأجوار. وفي المقابل نفى صاحب المحل ما نسب إليه من إخلالات وأيد ذلك بقرار صادر من مكتب دراسات يفيد مطابقة المدخنة للمواصفات الفنية مؤكدا تجاوزه للضجيج الذي تظلم منه الأجوار وهو ما لم تنفه البلدية. فأكدت المحكمة أن "مصادر الإزعاج التي تشكل تهديدا للصحة والراحة والسكنية العامة والتي وحدها يمكن أن تبرر تدخل سلطة الضبط الإداري للحيلولة دونها هي تلك التي تبلغ حدا معين يتجاوز النسب والمستويات الإعتيادية بحيث لا يمكن تحملها من الإنسان العادي، وهو ما لم تتوصل بلدية القيروان للتدليل عليه.



وقد أكدت المحكمة في قرار لها سنة 2018 أنه يتعين على البلدية، نظرا لتعلق الأمر بممارسة الحريات، أن "تحتزم مبدأ التدرج في اتخاذ التدابير التي تستلزمها ضرورة المحافظة على النظام العام وممارسة حرية الصناعة والتجارة".<sup>29</sup>

كما أكدت في قرار آخر والمتعلق بغلق باب مصرف معد لبيع مواد بناء لتسببه في تعطيل حركة المرور، أن "ثبوت التهديد للنظام العام لا يمنح البلدية سلطات مطلقة لرد الخطر، وإنما يفرض عليها توخي التدرج في اتخاذ إجراءات الضبط الإداري وانتهاج إجراءات وقائية أقل صرامة من الغلق من شأنها أن تحقق نفس الأهداف، مثل تحجير وقوف أو توقف الشاحنات أمام عقار المدعي أو تحديد وقت معين خلال اليوم أو يوم محدد من الأسبوع لوقوف الشاحنات أمام العقار أو في أقصى الحالات إلزام العارض بعدم استعمال الباب خلال أوقات معينة".<sup>30</sup>

لقد درج فقه قضاء المحكمة الإدارية على خضوع الإدارة في مجال النظام العام البيئي إلى رقابة التناسب، بحيث يثبت القاضي الإداري من إن كان الإجراء المتخذ متناسبا مع خطورة الإخلال بالنظام العام.

29. قضية عدد 17332 بتاريخ 19 ديسمبر 2018.

30. قضية عدد 11049 بتاريخ 19 نوفمبر 2005، بالضيف / رئيس بلدية توزر (غير منشورة).  
"وحيث يتعين على الإدارة نظرا لطبيعة هذا النشاط أن تحتزم مبدأ التدرج في اتخاذ التدابير التي تستلزمها ضرورة المحافظة على النظام العام وممارسة حرية التجارة والصناعة".  
انظر أيضا قضية عدد 11049 بتاريخ 19 نوفمبر 2016، كمال / لرئيس بلدية توزر.  
"وحيث أن ثبوت التهديد للنظام العام لا يمنح البلدية سلطات مطلقة لرد الخطر وإنما يفرض عليها توخي التدرج في اتخاذ إجراءات الضبط الإداري و انتهاج إجراءات وقائية أقل صرامة من الغلق من شأنها أن تحقق نفس الأهداف".





