الإعتداء المادي للإدارة على الملكية العقارية الخاصة

The administration's physical assault on private real estate

مزاري مسعودة*
مخبر النشاط العقاري
جامعة جيلالي ليابس – سيدي بلعباس، الجزائر
messaouda.mazari@gmail.com
Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

محي الدين عواطف
مخبر النشاط العقاري
جامعة جيلالي ليابس – سيدي بلعباس، الجزائر
aouatif.mahieddine@univ-sba.dz
Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2023/05/03 - تاريخ القبول: 2023/06/03 - تاريخ النشر: 2023/06/18

الملخص: نظرا لتدخلات الإدارة الكثيرة في شتى الميادين قصد القيام بوظائفها الملزمة بها تجاه أفراد المجتمع، خولها القانون المساس بحق الملكية العقارية الخاصة على الرغم من الحماية التي يوفرها له، لكن في المقابل قيدها بضرورة احترام واتباع الشروط والإجراءات التي نص عليها، لأن عدم التزامها بهذه الإجراءات والشروط يعد من قبيل الاعتداء المادي الذي يجعل من فعل الإدارة تصرفا معدوما، الأمر الذي يعطي الحق للقضاء في التدخل وبسط رقابته حماية لحقوق الأفراد والنظام العام للدولة.

الكلمات المفتاحية: الاعتداء المادي، الإدارة، القضاء، الملكية العقارية.

Abstract: In view of the many interventions of the administration in various fields in order to carry out its obligatory functions towards members of society, the law authorized it to prejudice the right of private real estate property despite the protection it provides for it, but in return it restricted it to the necessity of respecting and following the conditions and procedures stipulated by it, because its lack of commitment to these Procedures and conditions are considered as a material assault that makes the administration's action non-existent, which gives the judiciary the right to intervene and extend its oversight in order to protect the rights of individuals and the public order of the state.

Keywords: physical assault, administration, judiciary, real estate ownership.

* المؤلف المرسل: مزاري مسعودة.

مقدمة:

لعل من أهم نتائج التوسع الكبير الذي شهده تدخل الإدارة في مختلف الميادين هو ازدياد حاجياتها للقيام بوظائفها والوفاء بالتزاماتها اتجاه الأفراد، الأمر الذي جعل القانون يخولها المساس بحق الملكية الخاصة على الرغم من الحماية المقررة لها، إلا أنه قيد في المقابل الإدارة بضرورة احترام وإتباع الشروط والإجراءات المنصوص عليها قانونا، لأنّ عدم احترام هذه الشروط والإجراءات يعد اعتداء ماديا يجعل من فعل الإدارة تصرفا معدوما، ما يعطي الحق للقضاء لبسط رقابته عليها حماية لحقوق الأفراد و للنظام العام للدولة، ومنعا للأفراد من أخذ حقوقهم بأنفسهم، بالإضافة إلى بسط نظام الدولة وقوانينها على إقليمها، كما أنه يعد ترسيخا لمبدئي المشروعية وسيادة القانون اللذان يعتبران من أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة خاصة في حالة الاعتداء المادي، الذي يشكل مساسا خطيرا بحق الملكية العقارية الخاصة المقدس والمحمي حتى دستوريا.

وبالتالي تكمن أهمية موضوع الاعتداء المادي في كونه يقع على حق مصون و محمي في جميع القوانين والتشريعات، ما تطلب منا ضرورة دراسة مختلف هذه الاعتداءات الواقعة عليه، إضافة إلى تبيان السلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري في هذا المجال و الذي كان عن طريق دراسة مجموعة من الأحكام القضائية سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية، ومن هذا المنطلق جاءت الإشكالية الرئيسية على النحو التالي: هل السلطات المخولة للقاضي الإداري كفيلة بتحقيق و تكريس حماية فعلية لحق الملكية العقارية الخاصة من اعتداء الإدارة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم العمل إلى محورين أساسيين، خصصنا الأول لمفهوم الاعتداء المادي على الملكية العقارية الخاصة، أما المحور الثاني فتمحور حول الآثار القانونية للاعتداء ومجال تدخل القضاء الإداري لمعالجته والحد منه، متبعين في ذلك المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف أهم النقاط المتعلقة بالتعدي على العقار ومظاهر تدخل القضاء لفرض الحماية اللازمة للملكية العقارية في حال قيام الاعتداء عليها، والتحليل الذي يهدف إلى استقراء مختلف النصوص القانونية من خلال تطبيقاتها على الأحكام والأوامر القضائية.

المحور الأول: مفهوم الاعتداء المادي على الملكية العقارية الخاصة

أولى كل من الفقه والقضاء اهتماما كبيرا بفكرة الاعتداء المادي على الحقوق الخاصة والحريات الأساسية للفرد الناتجة عن تصرفات الإدارة، هذه الحقوق التي أكد المشرع الجزائري على وجوب حمايتها وضمانها من كل اعتداء مادي يهددها، وتعد بعض التصرفات التي تقوم بها الإدارة اتجاه الأملاك

الخاصة للأفراد من قبيل الاعتداء المادي على الملكية الخاصة، لذا سنحاول من خلال هذا المحور التطرق لكل ما يتعلق بالاعتداء المادي من تعريف وشروط ومحاولة معرفة بعض أوجهه.

أولا: تعريف الاعتداء المادي وشروطه

سنتطرق بداية لتعريف الاعتداء المادي، ومن ثم معرفة الشروط الواجب توفرها لاعتبار عمل الإدارة من قبيل الاعتداء المادي وذلك في النقاط التالية:

1- تعريف الاعتداء المادي:

للاعتداء المادي تعريفات عديدة سواء من جانب الفقه أو القضاء، وسنقوم من خلال ما يلي بالتعرف على مختلف هذه التعريفات، لكن قبل ذلك وجب علينا التطرق إلى أصل نظرية الاعتداء المادي فهو يتعلق بنظرية ذات مصدر اجتهادي، تستهدف حماية مصالح الأفراد وتعاقب على انتهاكات الإدارة لها.

أ- أصل نظرية الاعتداء المادي:

ظهرت قاعدة الاعتداء المادي في القانون الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر[1]، فهي من إبداع القضاء الفرنسي وتندرج ضمن المنازعات الناتجة عن المساس الخطير بالملكية والحريات الخاصة، والمقصود بالاعتداء المادي في نظر المحاكم الفرنسية هو كل عمل مخالف للقانون مخالفة جسيمة تقوم به الإدارة، بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقا لقانون أو مرسوم تنظيمي، فهو بذلك مقطوع الصلة بينهما لمساسه بالملكية الخاصة أو الحريات الفردية[2].

هذا وتنص المادة 66 من الدستور الفرنسي على أن السلطة القضائية هي التي تحافظ على الحرية الفردية بالشروط المنصوص عليها في القانون[3]، ففي النظام الفرنسي القديم كان يسود مبدأ تقليدي يجعل من القضاء العادي حاميا للحريات الفردية والملكية الخاصة، ويترتب على ذلك اختصاصه بالنظر في المنازعات التي تتعلق بهما، وفي الحقيقة هذا التقليد الفرنسي يرجع إلى عهد الثورة الفرنسية حيث تعتبر الملكية الخاصة نوعا من الحريات العامة للمواطن[4].

---

[1] خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009، ص 283.

[2] Serge PETIT ،La voie de fait administrative ،imprimerie des presses universitaires de France ،Paris ،1995, p. 19.

[3] تنص المادة 66 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958 على مايلي :

"Article 66 : Nul ne peut être arbitrairement détenu.
L'autorité judiciaire، gardienne de la liberté individuelle، assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi."

[4] تنص المادة 66 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958 على مايلي :

ب- التعريف الفقهي للاعتداء المادي:

تناول الفقهاء مسألة تحديد مفهوم الاعتداء المادي فعرفه **الأستاذ ديلوبادير** بالقول: "أننا نكون أمام حالة الاعتداء المادي عندما ترتكب الإدارة في حال قيامها بنشاط مادي تنفيذي بمخالفة جسيمة تمس بحق الملكية أو بحرية من الحريات الأساسية".

وحسب **الأستاذ شارل ديباش** "يكمن الاعتداء المادي في تصرف إداري مشوب بمخالفة جسيمة تمس بحق الملكية أو حرية أساسية"[5].

وعرفه الفقه المغربي أمثال الدكتورة **أمال المشرقي** على أنه: "كل عمل لا صلة له مطلقا بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى الصلاحيات المسندة للإدارة، فهو العمل الذي لا يمكن اعتباره عملا ذي طبيعة إدارية يمكن إدراجه ضمن ممارسة السلطة الإدارية"[6].

وعرفه **الدكتور عبد الله حداد** بالقول: "أن الإدارة تعتبر مرتكبة لاعتداء مادي إذا ما ارتكبت خطأ جسيما أثناء قيامها بعمل مادي يتضمن اعتداء على حرية مواطن أو على عقار مملوك لأحد الأفراد"[7].

إذن نخلص في الأخير إلى أن كل التعريفات السابقة أجمعت على اعتبار الاعتداء المادي هو قيام الإدارة بعمل يخالف مبدأ المشروعية أي لا يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي، هذه المخالفة تكون جسيمة وصارخة وتمس بإحدى حريات الأفراد أو الملكية الخاصة، وفي هذه الحالة تنزل الإدارة منزلة الأفراد وتفقد بذلك امتيازات السلطة المعهودة لها.

"Article 34 : La loi fixe les règles concernant :
1. les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques;la liberté، le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ".

[5] خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 283.

[6] أمال المشرفي، الاعتداء المادي للإدارة في العمل القضائي للمحاكم الإدارية بين التطور والتراجع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 47، سنة 2004، ص 35.

[7] أحسن غربي، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، مقال منشور بمجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 39، سبتمبر 2014، ص 217.

ج- التعريف القضائي للاعتداء المادي:

ورد المفهوم القضائي للاعتداء المادي في أحكام صادرة عن القضاء العادي وفي قرارات صادرة عن القضاء الإداري وأخرى عن محكمة التنازع الفرنسية، ولعل من بين أهم هذه الأحكام حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادرة في 08 أفريل 1935 في قضية جريدة لاكسيون الفرنسية ضد محافظ الشرطة الفرنسية بباريس، حيث أن هذا القرار كان نقطة الانطلاق لنظرية الاعتداء المادي، وتعود وقائع هذا القرار إلى صبيحة يوم 07 فيفري 1934 أين قام محافظ الشرطة الفرنسية بباريس بحجز جريدة لاكسيون الفرنسية لدى كل المستودعين في باريس وفي محافظة السين، فقامت الجريدة على إثر ذلك بمرافعته أمام القضاء العادي ووصل الأمر إلى محكمة التنازع التي قضت بأن الإجراء المطعون فيه يشكل تعديا يعود الاختصاص فيه للقضاء العادي[8].

وعلى هذا الأساس فالاجتهاد القضائي الفرنسي قد حدد معالم التعدي ونص على وجوده في حالة المساس الخطير بإحدى الحريات الأساسية أو بالملكية الخاصة، عن طريق قرار إداري يكون غير مرتبط بالسلطات المخولة للإدارة، أو عن طريق التنفيذ الجبري لقرار إداري حتى ولو كان شرعيا ولكن لم تكن الإدارة مخولة لتنفيذه بالقوة.

فالتنفيذ الجبري لقرار إداري لا يكون مشروعا إلا إذا كان القانون ينص عليه صراحة أو كانت هناك حالة استعجال تتطلب ذلك، أو لم تكن هناك أي عقوبة جزائية في حالة مخالفة القرار الإداري، لأنه يترتب على نظرية الاعتداء المادي نتائج هامة للغاية، فتصرف الإدارة بخروجها عن إطار الشرعية يؤدي إلى تشويه تصرفاتها، هذا وقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صادر بتاريخ 1949/11/18 في قضية كارلي بأنه: "تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة[9].

وبرجوعنا إلى القضاء الجزائري نجد أن المشرع لم يعرف الاعتداء المادي ولم يحدد أهم الشروط والعناصر التي تقوم عليها هذه النظرية، فقد حددت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا موقفها تجاه الاعتداء المادي وذلك من خلال بعض القضايا، ففي قضية (م.ص ضد وزير العدل) بتاريخ 25 مارس 1989، أشارت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أنه يمكن التمسك بالتعدي عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل بالقوة،

[8] أمال حيرش، الاعتداء المادي في القضاء الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2013/2012، ص 84.

[9] بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1993، ص 168.

ويكون غير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي من شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق الملكية الخاصة[10].

وفي قضية (حاج بن علي ضد والي ولاية الجزائر) بتاريخ 1971/07/09 اعتمدت الغرفة الإدارية نفس التعريف السابق للاعتداء المادي، بحيث أن والي ولاية الجزائر قام بطرد السيدة حاج بن علي من المسكن المؤجر لها دون اللجوء إلى القضاء، فالوقائع التي ذهبت ضحيتها العارضة في هذه القضية تشكل اعتداء ماديا، إذ تبين أن الإدارة قامت بعملية مادية لا تتماشى مع سلطاتها، مما أدى إلى المساس بحق أساسي للفرد[11].

من خلال هذه الأحكام والقرارات نستنتج أن القضاء الجزائري حذا حذو القضاء الفرنسي في مسألة الاعتداء المادي سواء من ناحية تعريفه أو عناصره وشروطه، وبذلك كان التعريف السابق ذكره بإجماع كل من الفقه والقضاء، سواء الفرنسي أو الجزائري.

2- الشروط والعناصر الأساسية التي يقوم عليها الاعتداء المادي:

بتحليل مختلف التعريفات السابقة يمكننا القول بأنها كانت متماثلة في صيغتها لكنها متشابهة في مجموعة العناصر الواجب توفرها لاعتبار عمل الإدارة اعتداء مادي، وعلى هذا الأساس وبالإجماع يجب توافر ثلاثة شروط أساسية في الاعتداء المادي تتمثل في ما يلي:

أ- أن يكون العمل ماديا تنفيذيا:

بحكم الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها فهي تتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة الأفراد، بحيث يخولها القانون صلاحية ممارسة امتيازات السلطة العامة كسلطة اتخاذ القرارات الإدارية المنفردة، وسلطة تنفيذ هذه القرارات بنفسها لكن في حدود رسمها لها القانون نفسه، ولا يجوز لها بهذا إساءة استعمال السلطة التي تملكها، وإلا اعتبرت معتدية على حقوق الأفراد وحرياتهم، هذا ويجب القول بأنه لتحقق الاعتداء المادي لابد أن نكون بصدد عمل تنفيذي، وهذا ما ذهب إليه الفقيه ريفييرو حيث اعتبر أنه لا يكفي لتحقق العمل المادي وجود قرار إداري وإنما يجب تنفيذ هذا القرار لاعتباره اعتداء مادي[12].

إذن يتضح لنا أن الفعل المادي يشكل حجر الزاوية وأساس قيام الاعتداء المادي ففعل التعدي هو قرار إداري تجرد من طبيعته الإدارية والقانونية وانحدر إلى مستوى الفعل المادي، فالاعتداء المادي بهذا

[10] المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية رقم 43017 بتاريخ 20 ماري 1989، المجلة القضائية للمحكمة العليا، 1990، العدد 3، ص 176.

[11] المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية حاج بن علي ضد والي ولاية الجزائر، قرار بتاريخ 1971/07/09، المجلة القضائية، المجلد 10، العدد 2، سنة 2000، ص 217.

[12] برهان خليل زريق، نظرية فعل الغصب-الاعتداء المادي في القانون الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، 2004، ص 31.

يقوم عند عدم وجود قرار إداري، وعلى إجراءات لا تسند إلى قاعدة القرار السابق أو أن قيامه يستند إلى قرار إداري معدوم، ويضاف إليه مظهر جديد وهو التهديد بتنفيذ القرار.

ب- أن ينطوي الفعل المادي على مخالفة صارخة للقانون:

حيث يدور التعدي وجودا وعدما على فكرة عدم المشروعية، ويقترن بها اقتران المعلول بعلته والنتيجة بسببها، غير أن عدم مشروعية العمل الإداري المقصودة هنا هي تلك التي تتسم بالجسامة، أي أنه يبلغ درجة كبيرة من الخطورة تفقده طابعه القانوني والإداري، وتتحقق هذه المخالفة الجسيمة في حالتين:

✓ **حالة الاعتداء المادي لانعدام النص القانوني:** وهذه الحالة تعد نادرة في القضاء الإداري لأن الطابع الإداري مرتبط بطريقة تنفيذ العمل الإداري، وتعود قلتها إلى مسألة تحديد درجة المخالفة التي تطرح على القضاء، بحيث يصعب التفرقة بين المخالفة البسيطة والمخالفة الجسيمة، مما يدفع بإلغاء العمل الإداري على أساس تجاوز السلطة وليس على أساس الاعتداء المادي.

✓ **حالة الاعتداء المادي لانعدام الإجراءات:** وهذه الحالة تعتبر أكثر حالات الاعتداء وتتحقق عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل إداري خارج حالات التنفيذ الجبري المسموح به للإدارة، وتطبيقا لذلك نجد قرار مجلس الدولة بتاريخ 1999/02/01 في قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران[13]، والذي تعود وقائعه إلى أن الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات والتي مقرها بلدية وهران والتي هي ملك للبلدية، وبموجب رسالة مؤرخة في 1971/05/15 طالبت بلدية وهران من الشركة دفع قيمة 41 شهرا من الإيجار واغتنمت البلدية فرصة تعليق نشاط الشركة بسبب وفاة مسيرها وقامت بشغل الأمكنة بالرغم من عدم انتهاء عقد الإيجار، وقام موظفي البلدية بطرد الحارس بعنف وأفرغوا الأمكنة في غياب مسؤولي الشركة، وجاء قرار مجلس الدولة بأمر البلدية بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى ووضعها تحت تصرف الشركة.

وكان هذا القرار قائما على سببين رئيسيين يتمثل الأول في أنه لا يمكن للبلدية وضع حد لعقد الإيجار من جانب واحد دون إعذار المستأجر مسبقا، فيما يتمثل السبب الثاني في كون شغل الأمكنة من طرف البلدية لا يستند إلى نص قانوني ولا إلى نص تنظيمي، وبهذا يكون هذا القرار قد شكل تعديا كون البلدية نفذت قرارها بنفسها ودون اللجوء إلى القضاء.

[13] حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للنشر، الجزائر، 2005، ص ص 21-22.

وعليه فعدم مشروعية تصرف الإدارة والذي يعد تصرفا خطيرا ترتب عنه تعديا، فالإدارة لجأت إلى تنفيذ قرارها بالقوة دون أن تكون محقة في ذلك، لكون إنهاء عقد الإيجار طبقا للقانون التجاري لا يكون إلا بعد الإعذار المسبق وبحكم قضائي.

ومما سبق يتبين لنا أنه لا تكفي المخالفة البسيطة في القرار وأعمال التنفيذ بل يجب أن تكون المخالفة بالغة الجسامة كي لا يكون للعمل أي علاقة أو صلة بالوظيفة الإدارية أو ما ينص عليه القانون، وبالتالي لا يوصف بالعمل الإداري بل ينزل منزلة العمل المادي فقط.

ج- أن يمس التصرف بحق الملكية أو بحرية أساسية:

أي أنه لابد أن يشكل التصرف الإداري المادي مساسا خطيرا وجسيما بالملكية الخاصة أو بحرية أساسية، إذ يستوي الأمر أن يكون الحق عينيا أو شخصيا أو لصيقا بالشخص، كأن يقع على المنقولات مثل تحطيم واقتحام محلات تجارية والاعتداء على حق شخصي كالانتفاع من العين المؤجرة. ..الخ، وللاعتداء هنا عدة صور أهمها الاستيلاء على ملكية الغير الخاصة بطريقة غير مشروعة، مثل قيام الإدارة بهدم منزل أو الاستحواذ على ملكية خاصة بدون وجه حق[14]، وهذا ما لا يجوز القيام به.

هذا ونقول أن الحقوق والحريات الأساسية تعتبر من أهم المواضيع التي أصبحت تهتم بها الأنظمة المعاصرة، وذلك لما تنطوي عليه من أهمية في حياة المجتمعات المتقدمة منها أو المتخلفة على حد سواء، حيث تعد أساسا لقياس درجة تطور ورقي هذه المجتمعات، إضافة إلى أن احترامها وحمايتها أصبح معيارا جوهريا لقبول الدول في بعض المنظمات الدولية والإقليمية.

ثانيا: أوجه التعدي المادي على الملكية العقارية الخاصة

يترتب على تكريس مبدأ عدم المساس بالملكية الخاصة نشوء التزام قانوني يوجب على الكافة عدم التعدي على ملكية الغير، ولكن في بعض الأحيان قد تحتاج الإدارة إلى وسائل مادية أو أموال تكفل لها مباشرة نشاطها الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، حينها وهي بصدد تحصيل هذه الوسائل تلجأ أحيانا إلى بعض الأساليب ذات الطابع الاستثنائي، منصوص عليها بموجب قوانين خاصة وطبقا لإجراءات معينة، هذه الأساليب من شأنها حرمان الأفراد من أملاكهم العقارية جبرا، وهذا لتخصيصها للمنفعة العامة.

لكن في بعض المرات يحدث أن لا تحترم الإدارة هذه الإجراءات وتصبح بذلك معتدية على حق الملكية العقارية الخاصة وهذا ما لا يعد مشروعا، وتتجلى بعض هذه الأساليب الاستثنائية التي تلجأ إليها

[14] أحسن غربي، المرجع السابق، ص 220.

الإدارة في كل من الاستيلاء، وشغل الأراضي، التسخيرة، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة. ..الخ، وهي من الأساليب الجبرية التي تسمح للإدارة بإلزام الشخص المقصود بالتنازل عن أمواله بمقابل مالي، لكن دائما وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا والتي يجب احترامها حتى يتسم عملها بالمشروعية، وفي نفس الوقت تعد ضمانات مهمة للأشخاص المعنيين، وكل إخلال بهذه الإجراءات يشكل مساسا بهذه الضمانات.

وفي ما يلي سنكتفي بالتطرق إلى بعض الحالات الغير مشروعة والتي لم تحترم فيها الإجراءات الخاصة والمنظمة لهذه الأساليب، والتي تكيف حقيقة على أنها اعتداء مادي على الأملاك العقارية الخاصة والمتمثلة في كل من الاستيلاء وشغل الأراضي غير المشروعين.

1- الاستيلاء غير المشروع:

قد تستدعي الضرورة تنفيذ أعمال المنفعة العمومية على الفور ما يتعارض مع اتخاذ إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وبالتالي تقوم الجهة القائمة على تنفيذ المشروع بالاستيلاء الفوري على العقارات اللازمة لتنفيذه أو الاستيلاء على أجزاء معينة فقط من عقارات معينة[15]، وهي وسيلة مثلها مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، ترمي إلى إجبار الأفراد على التنازل عن أموالهم، نصت عليه المادة 679 من القانون المدني بالقول: "يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون، إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء. ولا يجوز الاستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن".

والاستيلاء قد يكون تمهيدي يمهد لنزع الملكية وهو إجراء مؤقت بطبيعته عكس نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، هذا ويتمثل الغرض منه في تمكين الإدارة من العين فعلا إلى حين انتهاء إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، كما يكون الاستيلاء مؤقتا عندما تضع الإدارة يدها جبرا على عقار مملوك لأحد الأفراد لمدة من الزمن مع احتفاظه بملكية العقار، وذلك لقاء تعويض عادل عن فترة الاستيلاء.

ووضع الإدارة يدها على العقار لا يكون إلا في الحالات المحددة قانونا والمتمثلة في:

✓ حالة الاستعجال والضرورة التي تكشف عن ظرف قهري يتطلب التدخل السريع كالحرائق، الزلزال، الفيضانات، تفشي الأوبئة...الخ.

[15] أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة 1، بدون سنة النشر، ص 75.

✓ حالة الظروف الاستثنائية كالحروب، الاضطرابات الأمنية.

ويكون الاستيلاء المؤقت في حالة ما إذا احتاجت الإدارة لعقار من العقارات لمدة مؤقتة لا يبرر نزع ملكيته، وعلى ذلك تقوم هذه الأخيرة بالاستيلاء عليه مع بقاء الملكية لصاحبه ومع نية رده له مع نهاية المدة المحددة[16]، وبالنسبة لشروط الاستيلاء فقد حددتها المادة 679 من القانون المدني وتتمثل هذه الشروط في ما يلي:

- الاستيلاء قد يكون فردي أو جماعي.
- أن يكون كتابيا.
- تحديد الموال المعنية.
- تحديد المدة المقررة للاستيلاء.
- كيفية التعويض.

ويلاحظ أن هذه الإجراءات مبسطة ولم تتطلب لا تعويضا مسبقا ولا تدخلا إجباريا للقضاء قبل نقل الملكية، الأمر الذي يؤدي بالإدارة في بعض الحالات إلى استبدال نزع الملكية بالاستيلاء.

إلا أن القضاء تفطن لهذا الاستبدال واعتبره كانحراف بالإجراءات أو بصورة عامة كانحراف للسلطة، ففي القرار الصادر عن مجلس الدولة الصادر في 1989/12/14 في قضية بوصبع ضد والي ولاية الوادي الذي قضى بإعادة تكييف الواقعة إلى استيلاء بدلا عن نزع الملكية لعدم احترام واتباع الإجراءات كونه لم يتخذ أي مقرر لنزع الملكية، ولم يتخذ أي إجراء للتقييم عن نزع الملكية من طرف نازع الملكية[17].

هذا وتنص المادة 681 مكرر3 من القانون المدني على أنه: "يعد تعسفيا كل استيلاء تم خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاه، ويمكن أن يترتب عليه زيادة على العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به دفع تعويض يصدر عن طريق القضاء". إذن يفهم من نص هذه المادة أن الاستيلاء غير المشروع على ملكية عقارية هو كل استيلاء تقوم به الإدارة خارج القانون المدني وقانون نزع الملكية للمنفعة العامة.

هذا وقد أقر الفقه الإداري بأن الاستيلاء غير المشروع على الملكية العقارية الخاصة يتحقق عندما تمس الإدارة بحق الملكية العقارية لشخص خاص دون احترام شروطه، وتتجسد حالة الاستيلاء غير المشروع على الملكية العقارية من خلال عناصره المتمثلة في:

[16] حسين محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2004، مصر، ص 372.

[17] المرجع نفسه، ص 382.

✓ أن تكون هناك عملية استيلاء والتي يقصد بها كل عملية حجز أو مصادرة ووضع اليد على كل أو جزء من الملكية الخاصة ولو كان مؤقتا.

✓ أن يكون الاستيلاء غير مشروع، فقد حدد القانون المدني وقانون نزع الملكية الشروط والإجراءات القانونية التي تسمح للإدارة بوضع اليد أو الحجز أو مصادرة ملكية عقارية للأفراد، وعليه فأي استيلاء يقع خارج هذه الإجراءات يعتبر غير قانوني وبالتالي غير مشروع، ومثاله أن يقع على المحلات السكنية فالاستيلاء على هذا النوع من المحلات مخالف للقانون وغير مشروع.

✓ عدم إثبات حالة الضرورة والاستعجال لأنه يقع على عاتق الإدارة ذلك، فإذا عجزت في إثباتها نكون أمام حالة من حالات الاعتداء المادي، وهذا ما توصلت إليه المحكمة العليا في العديد من قراراتها.

2- الشغل غير المشروع:

قد يحدث أن تقتضي الضرورة استعمال أموال الأفراد كما قلنا من قبل لوقت مؤقت من أجل القيام بأشغال هامة بغية تحقيق مهمة من مهام المرفق العام، وعليه فإن الأملاك العقارية هنا تكون بقصد الاستعمال وليس من أجل الاكتساب، كأن تستعمل قطعة أرض مجاورة لأشغال شق طريق عمومي من أجل توقيف الشاحنات والآلات والعتاد طوال مدة الأشغال، أو كما يحدث أثناء الكوارث الطبيعية كالفيضانات مثلا أين تقوم السلطات بشغل أراضي تعود للخواص وذلك لوضع السلع والإعانات.

هذه العملية كسابقتها تقتضي شروط وإجراءات كضرورة أن يصدر في شأنها قرار يرخص للإدارة المعنية بشغل القطعة الأرضية، ويكون صادر من طرف الوالي ويكون ذلك بمقابل تحدده الإدارة بعد اتفاق أو بصورة انفرادية، هذا ويختلف الشغل المؤقت عن الاستيلاء في كونه يرمي إلى سير المرفق العام ولكن لإنجاز أشغال تعتبر من المنفعة العمومية، وقد يصبح الشغل المؤقت حقا نهائيا وفي هذه الحالة يجب تقييم الأضرار المادية والدائمة الناجمة عن هذا الشغل، نذكر على سبيل المثال حق شركة الكهرباء والغاز في إقامة أعمدة في ملكية الأفراد بصورة دائمة، وهذا ما نص عليه القانون 07/85 المتعلق بإنتاج وتوزيع ونقل الطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز في المواد من 15 إلى 20 منه[18].

ورغم أن القصد من الشغل المؤقت يعد من قبيل حرمان الأفراد من أملاكهم نهائيا في بعض الأحيان إلا أنه في كل الأحوال لا يمكن اعتباره مثل نزع الملكية، وحتى إذا كانت الإدارة مجبرة على إجراءات للتحقيق مشابهة لتلك المقررة في نزع الملكية.

[18] القانون رقم 58-07 المؤرخ في 06 أوت 1985، المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها بالتوزيع العمومي للغاز، ج ر عدد 33، الصادرة بتاريخ 07 أوت 1985 (ملغى).

المحور الثاني: الآثار القانونية للاعتداء المادي على الملكية العقارية ودور القضاء في معالجته

أمام جسامة الاعتداء المادي الذي ترتكبه الإدارة والذي يخرجها عن الإطار القانوني الذي تباشر فيه اختصاصاتها ومسؤوليتها القانونية، كان لابد من التفكير في إيجاد إجراء يوفر الحماية للأفراد في حالة تعرضهم للاعتداء المادي من قبل الإدارة، ونتيجة لذلك تقرر ترتيب مسؤوليتها أمام القضاء بحيث يمكن لمن تضررت حقوقه من جراء تصرف الإدارة غير المشروع والجسيم أن يلجأ إليه مطالبا إياه بالتدخل العاجل لوضع حد لهذا الضرر، حيث يختص القاضي الإداري في الجزائر بالتصدي لحالات التعدي وترتيب المسؤولية الشخصية للموظف الذي نفذ التصرف فضلا عن مسؤولية الإدارة، فمن خلال هذا الاختصاص ينظر القاضي الإداري في مشروعية القرار الإداري ويحكم بما يدفع الاعتداء، فهو يتمتع بسلطات واسعة في حالة توافر شروط الاعتداء المادي كما سنرى في ما يلي:

أولا: الآثار القانونية للاعتداء المادي على الملكية العقارية الخاصة

القاعدة العامة تقضي بأن جميع الأعمال التي تقوم بها الإدارة تكون مقترنة بقرينة السلامة، وتستهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا إذا تبين أنها تنطوي على انتهاك صارخ لحقوق الأفراد وحرياتهم دون وجه حق ودون أي سند قانوني، فهنا تتحول إلى أفعال اعتداء مادي يترتب عليه مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المصلحية والمرفقية التي تمس بالأفراد، فمتى كان هناك مساس خطير بحقوقهم وحرياتهم انعقدت مسؤولية الإدارة أمام القضاء، حيث يمكن لمن تضررت حقوقه من جراء التصرف الجسيم أن يلجأ إلى القضاء والمطالبة بالتدخل لإنهاء حالة الاعتداء هذه.

من هنا نستطيع القول بأن أهم أثر قانوني للاعتداء المادي من قبل الإدارة على الملكية العقارية الخاصة هو ترتيب مسؤولية الإدارة عن فعل الاعتداء، والتي تترتب في حالة حدوث ضرر ما من وراء أعمال الإدارة العامة، ومسؤولية الإدارة العامة نجدها في الوقت الراهن في معظم التشريعات غير أنها حديثة النشأة، حيث لم يؤخذ بها إلا في أواخر القرن الماضي، وكان ذلك تزامنا مع اتساع مجال تدخل الدولة في جميع الميادين، ونظرا لما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة والتي منحها لها المشرع بغية تحقيق المنفعة العامة والأمن العام وهما من أهم الالتزامات المفروض على الدولة تحقيقهما لفرض سيادتها والحفاظ على استمراريتها.

فالاجتهاد القضائي في مجال القضاء الإداري عمل دوما وعبر فترات متتالية على إيجاد حلول تخص هذه المسؤولية إلى أن وصل لوضع نظام قائم بذاته يهتم بها، أما التشريع فلم يهتم بهذا الموضوع إلا في حالات معينة وذلك لتغطية أضرار خاصة، الشيء الذي يجعلنا نتساءل عن كيفية ظهور مبدأ

المسؤولية الإدارية لأول مرة؟ أو تبعا لتحميل الإدارة هذه المسؤولية نتساءل أيضا عن أهم النتائج التي تترتب عن ذلك؟.

كما هو معروف ومتفق عليه فإن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو بذلك مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، ولهذا ظلت الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة ولمدة طويلة غير مسؤولية عن أعمالها المختلفة، إضافة إلى عدم مسؤوليتها عن أخطاء موظفيها، ويعود هذا إلى الفكرة التي كانت سائدة في ذلك الوقت والمتمثلة في أن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية وهي مجسدة في شخص الملك، والذي حسب المعتقد السائد آنذاك لا يخطأ أبدا لأنه امتداد لإرادة الله وأنه ظله فوق الأرض، فالعدالة مصدرها الملك ومن غير المعقول خضوع الملك لأي شكل من أشكال الرقابة وحتى القضائية منها[19].

إلا أنه مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بدأ المفهوم المطلق لعدم مسؤولية الدولة يتلاشى، خاصة مع اتساع مجال تدخل الدولة في كل الميادين مما ينتج عنه تعدد الأضرار على الأشخاص والأموال، ومن هنا بدأت فكرة المسؤولية الإدارية تشق طريقها نحو التطبيق، إذ تم اللجوء في بعض القوانين إلى منح تعويضات عن الأضرار التي تنتج عن نشاط الإدارة لكن دون أن يعترف بمسؤولية الإدارة، وطبق القضاء هذا المبدأ بعد مدة طويلة، حيث عمل على تطوير مفاهيمه وكان ذلك عن طريق اللجوء إلى نظريات عدة حاول من خلالها إيجاد أساس قانوني لهذه المسؤولية.

ومع تمتع الإدارة بسلطات وامتيازات واسعة في الدول الأوربية وعلى رأسها فرنسا فإنه لم يكن بإمكان القاضي العادي أن يوجه لها أمرا للقيام بعمل أو الامتناع عنه أو بإلزامها للقيام به، إلا أن قيام الثورة الفرنسية[20] وظهور مبدأ الفصل بين السلطات على يد الفقيه مونتسكيو أعطيا دفعا قويا لتكريس مبدأ مسؤولية الإدارة، وهو ما نتج عنه منح القاضي الإداري مهمة الفصل في القضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها، وخاصة بعد قضية بلا نكو والتي تعد من أشهر القضايا في تاريخ القضاء الإداري، حيث يعتبر الحكم الصادر فيها في نظر العديد من الفقهاء بمثابة حجر الزاوية في بناء القانون الإداري، إذ لم يكن الأمر فيها يتعلق بقرار إداري نشأ عنه ضرر لمواطن معين، بل كان يدور حول واقعة مادية أنتجت هذا الضرر[21]، وانتهى الحكم فيها إلى جعل الاختصاص في دعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية الضارة التي تصدر عن الإدارة أو أحد موظفيها من قبيل المنازعات الإدارية، والتي تدخل في اختصاص مجلس الدولة وهو مبدأ عام ثبته حكم بلانكو، وتم بذلك الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

[19] عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982 ، ص 18.

[20] عياض بن عاشور، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، الطبعة الثالثة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص 36.

[21] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 181.

وبالرجوع إلى النظام الجزائري فنجد أن مبدأ مسؤولية الدولة قد مر بعدة مراحل قبل الاحتلال وأثناءه وبعد الاستقلال، هذا ويعد المذهب الإسلامي أول مذهب أقر المسؤولية بصفة عامة والإدارية بصفة خاصة عن الأضرار الناتجة عن السلطة التنفيذية، وذلك تطبيقا لمبادئ الشريعة الإسلامية التي تحث على رفع الأضرار عن الرعية ومسائلة المتسبب فيها مهما كانت الجهة التي صدرت عنها، ومن هذه المبادئ والقواعد قوله صلى الله عليه وسلم في الحديث الشريف: "لا ضرر ولا ضرار".

وإذا عدنا إلى تطبيق مبدأ المسؤولية الإدارية في النظام الجزائري نجد أنه قد حذا حذو حكام الدولة الإسلامية، كما أنه اختارت الجزائر بعد الاستقلال كما هو معروف الاستمرار في تطبيق التشريع الفرنسي خوفا من الوقوع في فراغ قانوني، إلى غاية صدور القانون رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18 [22]، أين تم إنشاء المجلس الأعلى كجهة نقض بالنسبة للقضاء العادي والإداري، هذا وقد كان تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة بعد الاستقلال أمر حتمي وضروري، خاصة بعد المعاناة الطويلة التي مر بها الجزائريين والمتمثلة في استبداد وتعسف الإدارة الاستعمارية التي طبقت مبدأ المسؤولية بكل أبعاده وآثاره، بالرغم من تقدم النظرية الفرنسية التي كرست مبدأ المسؤولية الإدارية في فرنسا وحتى في الجزائر لكن بالنسبة للفرنسيين والأجانب فقط.

وقد سار القضاء الجزائري وحتى المشرع على نفس درب التشريع والقضاء الفرنسي حيث طبق النظرية الفرنسية المتكاملة قضائيا وتشريعيا وفقهيا المتعلقة بمبدأ المسؤولية الإدارية وكرستها في العديد من القرارات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى أو مجلس الدولة بعد إنشائه بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30[23]، هذا وتجدر الإشارة إلى أنه تقررت أيضا مسؤولية الإدارة بموجب نص دستوري جاء في نص المادة 145 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أن: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء" ، وتقابلها المادة 163 من التعديل الدستوري لسنة 2016[24]، والمادة 178 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت في فقرتها الأولى على" كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء"[25] .

[22] القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إحداث المجلس الأعلى، ج ر رقم 43، ص 62.

[23] القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر رقم 37، قبل التعديل.

[24] القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. رقم 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

[25] المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. رقم 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ثانيا: دور القضاء الإداري في مواجهة الاعتداء المادي على الملكية العقارية الخاصة

باعتبار القضاء الإداري هو القضاء الفاصل في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها فهو يعتبر كذلك المؤهل لحماية حقوق الأفراد من انتهاكات الإدارة بكل ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، فمهمة القاضي الإداري تظهر من خلال العمل على حماية مصالح الدولة من جهة وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى وذلك تجسيدا لدولة القانون، وتظهر أهمية تجسيد القاضي لدولة القانون خاصة في إخضاع الإدارة العامة للقانون وكذا تفعيل الرقابة على أعمالها[26].

وعليه فإنه يمكن القول بأن القضاء يتيح المجال أمام المتضرر من جراء الاعتداء المادي إمكانية اللجوء إليه فهو يتمتع بصلاحيات وسلطات لاتخاذ كافة الإجراءات اللازمة والضرورية متى ثبت له أن تصرف الإدارة فيه اعتداء على الحقوق فعلا، وهذا ما سنفصل فيه أكثر وفق ما يلي:

1- سلطة القاضي الإداري في حالة الاعتداء المادي

لأن الإدارة العامة تعتبر ممثلة للسلطة التنفيذية في الدولة وجب عليها أن تخضع للقانون، وذلك لإضفاء التوازن في المجتمع وتفادي وجود أي خلل قد يحدث بين حماية حقوق وحريات الأفراد الأساسية وبين مسؤوليتها في إشباع الحاجات العامة للأفراد وضمان سير المرافق العامة، لأن أي خلل في هذا التوازن يجعل من حقوق الأفراد عرضة للانتهاك ولا يمكن أن تكون هذه الحقوق في مأمن من تعدي الإدارة عليها، إلا إذا كانت مقيدة بالقانون، هذا ويعتبر مبدأ المشروعية وسيادة القانون من أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد.

ضف إلى ذلك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والتي تعتبر التجسيد الفعلي لهذين المبدأين، فالقاضي الإداري يعمل على إخضاع الإدارة للقانون ويضمن عدم تعديها على حقوق الأفراد وحرياتهم، هذا وتكمن أهمية وجود قضاء إداري متخصص يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية في نواحي متعددة سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية.

فمن النواحي النظرية نجد أن:

- ✓ رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تعتبر التجسيد الفعلي لمبدأ المشروعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيقه.
- ✓ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تحقق ثباتا واستقرارا في النظام القانوني للدولة والأوضاع الإدارية.

[26] محمد عمر الشويكي، الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1981، ص 32.

✓ إضافة إلى ذلك فإن أحكام القضاء الإداري تتميز بكونها حجة على الكافة، على عكس أحكام القضاء العادي التي تتميز بكونها ذات حجة نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه فقط.

بينما من النواحي العملية فإن:

✓ القضاء الإداري يمثل الجانب العملي والتطبيقي الذي تعتبر دراسته مجالا خصبا وميدانا فسيحا للصراع المتطور بين السلطة والحرية، وتبعا لذلك تزداد الأهمية العملية لوجود القضاة المتخصصين في المنازعات الإدارية، خاصة بعد ازدياد تدخل الدولة في كل الميادين التقليدية والنشاط الفردي ومضاعفة واتساع المرافق العمومية، لتتضاعف كنتيجة حتمية لكل ذلك فرص الاحتكاك بين الإدارة والأفراد[27].

✓ أن اختلاف مراكز الخصوم في الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية يتطلب من القاضي في الأول أن يكون أداة دقيقة لإعادة ميزان العدل في حكم العلاقة بين الأفراد والدولة، فالقاضي الإداري له وضع خاص ومتميز في مواجهة القانون والأفراد والإدارة، وهو ما يتطلب تخصصه في الفصل في الدعاوى الإدارية واستقلاله عن جهة القضاء العادي، حتى يتمكن من القيام بالدور الموكل إليه[28].

وعلى الرغم من الدور الكبير والهام الذي يلعبه القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد كما سبق التوضيح، إلا أنه لم يسلم من النقد ويعتبر في بعض الأحيان قاصرا عن تأدية المهمة المنوطة به على أكمل وجه، ويرجع ذلك لعدة أسباب يمكن أن نذكر منها:

✓ استقلالية القضاء كمبدأ عام[29]، هذا المبدأ وبالرغم من كونه دستوري حيث نصت عليه المادة 138 من دستور سنة 1996، وتقابلها المادة 163 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السالف الذكر، إلا أنه يثير بعض التعقيدات في بلادنا خاصة في حالة ما إذا كانت الإدارة طرفا في النزاع، فالإدارة ونظرا لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة بغية ضمان حسن سير المرافق العامة، تبقى طرفا ممتازا في أي منازعة إدارية وهي بهذا تملك تبريرا لتدخلاتها وتعديها على حقوق الأفراد، وعليه فاستقلالية القاضي في مواجهتها ينبغي أن يظهر تحقيقا لمبدأ آخر وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن مبدأ التعيين أي تعيين القضاة من شأنه أن يحد من استقلالية القاضي الإداري، وهذا ما يؤثر سلبا على عمله ودوره في حماية حقوق الأفراد، حتى ولو وجدت نصوصا تقر بهذه الاستقلالية، غير أن الممارسات العملية غالبا ما كانت تثبت عكس ذلك.

---

[27] محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والقانون المقارن، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، الاسكندرية، 1993، ص 14.

[28] مازن ليلو راضي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الانسان، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2002، ص 5.

[29] بن لغويني عبد الحميد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الاساسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 90.

✓ حالة الظروف الاستثنائية والتي تجعل من جهاز القضاء بأكمله غير قادر على العمل وفق ظروفه العادية[30]، ذلك أن الإدارة وفي الظروف العادية مهمتها الحفاظ على النظام العام وحسن سير المرافق العامة، فكيف بالأمر عندما يكون هناك ظروف استثنائية تواجهها الدولة وتكون طارئة وغير متوقعة مسبقا، كحالة الحرب أو الكوارث الطبيعية أو الأزمات الداخلية التي تهدد الأمن والنظام العام، أين يمكن للإدارة وفي سبيل حماية مصالح الدولة أن تلجأ إلى القواعد العامة وتخرج في تصرفاتها بعيدا إلى الحد الذي قد تتجاوز فيه القواعد القائمة بل ومخالفتها ضمنا أو صراحة[31].

وعليه فتوسع صلاحيات الإدارة في ظل هذه الظروف يؤدي إلى تقليص دور القاضي في أداء مهمته الرقابية على أعمال الإدارة وبالتالي التقصير في حماية حقوق الأفراد.

وإلى جانب هذه الظروف الاستثنائية والحالات الخاصة نجد أنه وفي الحالات العادية قد تتصرف الإدارة بدون سند قانوني، بحيث تخرج عن الغرض المقصود من المرفق العام كأن تتصرف مثلا لمحاباة شخص معين أو للإضرار بشخص معين، فهنا يستطيع القاضي أن يحكم برد الشيء إلى أصله ذلك أن الوقائع تشكل اعتداء ماديا، ولدينا حالة أخرى وهي إذا ما تصرفت الإدارة بدون سند قانوني ولكن الهدف هذه المرة من تصرفها هو تحقيق المصلحة العامة ففي هذه الحالة فكرة المصلحة العامة تغلب على المصلحة الفردية.

ونجد أن مجلس الدولة قد عالج مثل هذه الفكرة في قضية ب.ف ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية وهران بتاريخ 2003/07/22[32]، والتي تعود وقائعها أن بلدية وهران قامت ببناء جدار فوق ملكية المستأنفة وذلك حفاظا على أمن وسلامة المواطنين، حيث أن القرار المستأنف رفض دعوى المستأنفة الرامية إلى تعيين خبير لتقويم الخسائر الملحقة بعقارها من جراء بناء الجدار من قبل البلدية، على أساس أن هذه الأخيرة لم تمتثل للمقرر رقم 2223 المؤرخ في 1978/07/25 المتضمن إعادة بناء الدرج وأرضية الطابق الثاني والثالث والرابع لعقارها المهدد بالانهيار، وعليه فبناء الجدار من قبل البلدية يعتبر تدبيرا مفيدا وضروريا لإعفائها من مسؤولية وقوع ضرر محتمل ومتوقع، وأنه لا يمكن إقامة مسؤولية البلدية عندما تتصرف ضمانا للحماية من التعدي على الغير، وبالتالي فقرار مجلس الدولة كان صائبا على أساس أن البلدية قامت بهذا التصرف حفاظا على أمن وسلامة المواطنين، فهي مخولة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لحماية الأشخاص والأملاك، ومن هنا نلاحظ أنه تم تغليب المصلحة العامة على مصلحة المستأنفة الخاصة وهذا لدواعي الأمن والسلامة العامة.

---

[30] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 118.

[31] المرجع نفسه، ص 118.

[32] مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية رقم 11086، بتاريخ 2003/07/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 205.

وبرجوعنا إلى الصلاحيات والسلطات الممنوحة للقاضي في الجزائر لمواجهة حالة الاعتداء المادي على الأملاك الخاصة من قبل الإدارة، فيمكننا القول بأن القاضي الإداري في النظام القضائي الجزائري هو القاضي الطبيعي للإدارة، فهو يستمد اختصاصه من الدستور ذاته كما سبق القول حيث نجد المادة 164 من دستور 2020 تنص على أنه: "يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور"، وكذا القوانين المنشئة له والتي حددت اختصاصاته[33].

يتدخل القاضي الإداري لرقابة الأعمال الإدارية ويسهر على احترام القوانين ومن ثم ضمان المشروعية والتأكد من توفرها في هذه الأعمال، لكن بالرغم من أن القاضي الإداري كما قلنا حامي الحقوق الفردية والمجسد الفعلي لمبدأ سيادة القانون في علاقات الإدارة بالأفراد، إلا أنه لا يتدخل من تلقاء نفسه لحماية تلك الحقوق عند تعرضها للانتهاك، بل الأمر متوقف على تحريك دعوى قضائية من طرف المتضرر وبطلب منه.

ونجد أن المشرع الجزائري قد أقر للأفراد المتضررين من جراء اعتداءات الإدارة حق اللجوء إلى القضاء الإداري، وذلك من أجل مخاصمة تلك القرارات الإدارية غير المشروعة، ويكون ذلك طبعا عن طريق دعوى الإلغاء ومن جهة أخرى منحهم حق المطالبة بالتعويض، وتعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية التي يملك الأفراد حق رفعها في مواجهة الإدارة لحماية حقوقهم المعتدى عليها، وهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص وطبقا للشروط والإجراءات القانونية المقررة الحكم بعدم مشروعية قرار إداري، وبالتالي إلغاءه على أساس وقوع مساس خطير بملكية خاصة، فهو مخول بسلطة فحص مدى مشروعية العناصر الخارجية للقرار الإداري من جهة، ومن جهة أخرى فان رقابته تمتد إلى فحص مشروعية العناصر الداخلية وذلك بفرض رقابة كاملة وفعالة.

هذا بالنسبة للدعاوى الأصلية وأصل الحق لكن وبالنظر لتوفر عنصر الاستعجال الذي يتسم به الاعتداء المادي فإنه كقاعدة عامة يعود الاختصاص بنظر منازعات التعدي إلى القضاء الاستعجالي، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه فإذا ما تبين للقاضي أن اختصاصه منعقد وأن فعل الاعتداء قائم يمكنه عندها اتخاذ الإجراء المناسب لوقف ورفع هذا الاعتداء لكن دون المساس بأصل الحق، ويختلف الإجراء الذي يمكن للقاضي الأمر به فيما إذا كان الاعتداء ناتج عن قرار أو عن عمل مادي.

ففي حالة الاعتداء الناتج عن قرار ينظر إلى ما إذا كان قد نفذ أم لا فإذا كان لم ينفذ بعد يمكن للقاضي الأمر بوقف تنفيذه إلى حين البث في شرعيته، أما إذا كان تنفيذ القرار متواصلا فيأمر بوقف

[33] القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 2022/06/09، المعدل والمتمم للقانون رقم 98-01 المؤرخ في 1998/06/30، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر. رقم 41، الصادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

التنفيذ ويكتفي بهذا الحد إذا ما كانت آثار القرار ستتوقف بمجرد وقف التنفيذ، ويستطيع فضلا عن ذلك أن يأمر بإرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل البدء في التنفيذ.

أما في حالة الاعتداء الناتج عن عمل مادي فإن القاضي هنا يستطيع الأمر بأي إجراء لرفع التعدي، والسبب في ذلك أن الإدارة إذا ما قامت بعمل يعتبر من قبيل الاعتداء المادي تكون قد جردته من صفته الإدارية، كما يمكن لقاضي الاستعجال أن يوجه للإدارة إنذارا بناء على طلب صاحب الشأن، ينذره فيها بعدم الإقدام على تصرف معين، وقد أشار إلى هذه الإمكانية قانون الإجراءات المدنية والإدارية ويكون الإنذار كإثبات الحالة[34]، ويكون بناء على أمر على ذيل عريضة يتقدم بها صاحب الشأن وهو الذي يحدد محتواه.

وعليه فالقضاء يجيز للمتضرر اللجوء للقضاء الإداري الاستعجالي الذي يتمتع بصلاحيات الأمر بصفة مستعجلة واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة التي يراها مناسبة متى ثبت له من خلال الدعوى أن تصرف الإدارة يحمل صفة التعدي، ويتجلى موقف القضاء على الخصوص في تبسيط الشروط الإجرائية التي يراها مناسبة لقبول دعوى الاعتداء المادي من جهة، وفي تدعيم سلطاته في مواجهة الإدارة لوضع حد لحالة الاعتداء من جهة أخرى[35].

2- سلطة القاضي الإداري في إنهاء حالة الاعتداء المادي:

بما أن علاقة القضاء بالإدارة يحكمها مبدأ الفصل بين السلطات فإنه لا يمكن للقضاء أن يوجه أوامر للإدارة التي تعتبر امتدادا للسلطة التنفيذية وجبرها على القيام بفعل معين أو الامتناع عنه، غير أنه في حالة الاعتداء المادي نجد أن القضاء قد خرج على هذا المبدأ، فهو يملك صلاحيات واسعة في مواجهة الإدارة كما يملك سلطة توجيه الأوامر لها وذلك كله من أجل وضع حد لحالة الاعتداء وإقامة التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة، وهذا ما يستفاد من نص المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه فسواء كان التعدي ناتجا عن قرار إداري أو عن عمل مادي فإن القضاء الإداري الاستعجالي يكون مختصا إذا ما توافرت ضوابط الاختصاص والمتمثلة في عنصر الاستعجال إضافة إلى الشروط التالية:

✓ أن يكون العمل الإداري قد مس بحق فردي أو حرية فردية بشكل لا يسمح به القانون أو التنظيم لا سيما إذا كان حق الملكية.

---

[34] المادة 310 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل و المتمم للقانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48، الصادرة بتاريخ 17 يوليو2022.

[35] محمد عمر الشويكي، المرجع السابق، ص 32.

- ✓ أن ينطوي على عدم المشروعية الصارخة والظاهرة.
- ✓ أن تكون هناك ضرورة لتدخل القاضي الاستعجالي[36].

وعليه فإنه بمجرد أن ينعقد اختصاصه يمكنه اتخاذ الإجراء المناسب لوقف حالة الاعتداء والحد من آثاره، وذلك طبقا لنص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الثانية، هذا وفي حالة ثبوت تعدي الإدارة تفقد هذه الأخيرة كل الامتيازات المعترف بها لها وتعامل معاملة الأفراد لخرقها الفادح للقانون، وهو ما يسمح للقاضي الإداري بأن يتخذ في شأنها أي إجراء يراه مناسبا لوضع حد لتعديها على حقوق الأفراد كما سنرى من خلال ما يلي:

أ-الأمر بالإخلاء والطرد والرد:

معظم التطبيقات التي صدرت بهذا الخصوص تتمحور حول القرارات الإدارية التي تتعلق بالاستيلاء على المساكن، وفي هذا الإطار نجد أن القضاء الإداري تصدى لأعمال الإدارة وقرر إعادة الأفراد إلى مساكنهم، وقد تعددت الأحكام الصادرة بهذا الخصوص لذا سنفصل في مختلف الحالات لأنه لدينا حالة الإخلاء والرد وحالة الطرد وحالة الرد.

✓ **حالة الإخلاء والرد:** عند احتلال الإدارة لملكية الغير يمكن للقاضي أن يأمرها بإخلاء الأماكن، وهذا ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قضية حاج بن علي ضد والي ولاية الجزائر التي رأيناها سابقا مثلا، أين أمر القاضي الإداري بإعادة المدعية لمسكنها بعد إثباته لوجود حالة الاعتداء.

✓ **حالة الطرد:** يمكن للقاضي الإداري في حالة ثبوت التعدي الحكم على الإدارة بالطرد من الأماكن التي احتلتها، كما رأينا أيضا في قضية سابقة صادرة عن مجلس الدولة وهي قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران، حيث قرر حينها مجلس الدولة أمر بلدية وهران بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى ووضعها تحت تصرف الشركة.

✓ **حالة الرد:** حيث يجوز للقاضي أن يأمر الإدارة بالرد فبالرجوع إلى قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1999/03/08 الصادر في قضية الوزير فوق العادة المكلف بمهمة إدارة شؤون ولاية الجزائر، ضد الشركة الوطنية مصر للطيران، إذ أمر القاضي الإدارة بإرجاع المفاتيح إلى الشركة وذلك لأن الإدارة قد استولت على المقر وغيرت الأقفال دون اللجوء إلى القضاء، حيث اعتبر التصرف الصادر من الإدارة والمتمثل في قرار الوزير يشكل تعديا يجب رفعه، كما يعد اعتداء على سلطة أخرى وهي سلطة القضاء[37].

---

[36] أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1994، ص 102.

[37] لحسين بن شيخ آث ملوية، المرجع السابق، ص 17.

ب- الحكم على الإدارة بالغرامة المالية:

يجوز للقاضي أن يحكم على الإدارة بغرامة مالية، وأساس منح القاضي هذه السلطة أن الإدارة بتنفيذها للتصرف المنعدم تكون متساوية مع الأفراد أمام القضاء وتخضع لقواعد القانون الخاص، وبالتالي الحكم عليها بالغرامة المالية كتهديد لإرغامها على الوفاء، وهو ما قضت به المحكمة العليا من خلال قرار الغرفة الإدارية رقم 105528 المؤرخ في 1993/09/25 في القضية التي كانت بين السيد بوصوف ورئيس بلدية عين التين[38]، بالإضافة إلى قرار مجلس الدولة في القرار الصادر في 1999/03/03 في قضية رئيس مندوبية ميلة ضد ب.ف والذي قضى بإلزام الإدارة بدفع غرامة تهديدية عن كل تأخر[39].

وقد وفق المشرع الجزائري حين نص على الغرامة التهديدية من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد من 980 إلى 988، حاسما بذلك الجدل ومزيلا للغموض والتردد والتناقض الحاصل تشريعيا وفقها وقضاء حول هذا الموضوع، إذ يعود الاختصاص بفرضها وتقديرها للقاضي الإداري الذي يتمتع بالسلطات الأساسية الآتية :

- ✓ تحديد مبلغ الغرامة التهديدية وبدأ سريانها.
- ✓ تصفيتها في حال عدم التنفيذ من طرف الإدارة.
- ✓ تخفيضها أو إلغاؤها كليا عند الاقتضاء.

ج- الحكم على الإدارة بهدم المنشآت التي أقامتها:

يمكن للقضاء الإداري أن يأمر الإدارة بهدم المنشآت التي أقامتها على أرض اغتصبتها بدون سند قانوني ووقف الأعمال حتى إذا كانت قد تمت، وهو في هذا الشأن يفرق بين حالتين هما:

✓ إذا ما كان الغرض من التعدي تحقيق مصلحة عامة، فإنه في هذه الحالة لا يمكن للقضاء الحكم بهدم المنشآت التي تشيدها الإدارة شرط أن يكون البناء قد تم، غير أنه إذا لم يتم البناء فإنه يستطيع الحكم بوقفه وإزالته.

✓ إذا كان الغرض منه تحقيق أغراض شخصية، هنا يستطيع القاضي الحكم على الإدارة بهدم البناء الذي أقامته لأغراض خاصة لا تمت للمصلحة العامة بصلة.

[38] لمعلومات أكثر حول هذه القضية الرجوع إلى خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 87.
[39] حسين بن الشيخ آث ملوية، المرجع السابق، ص 33.

الخاتمة:

مما سبق، توصلنا إلى أن الاعتداء المادي على الملكية العقارية الخاصة يشكل أخطر الأفعال والتصرفات التي يمكن أن ترتكبها الإدارة في حق الأفراد، أثناء ممارستها لمهامها المتعلقة بتسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة خاصة بعد هيمنتها على مختلف الشؤون الحياتية والتنظيمية، لأنها في هذه الحالة تكون قد مست بحق الملكية المصون دستوريا، كما عرفنا أنه لتقوم حالة التعدي المادي لابد من توافر شرطين أساسيين يتمثل الأول في عدم مشروعية تصرف الإدارة والذي يتصف بالتصرف الخطير، فالإدارة تلجأ إلى تنفيذ قرارها بالقوة دون أن تكون محقة في ذلك، أما الثاني فيتمثل في وجود مساس خطير بالملكية العقارية الخاصة.

وعليه وأمام جسامة حالة الاعتداء الذي ترتكبه الإدارة والذي يخرجها عن الإطار القانوني الذي تباشر فيه اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية، ولحماية حقوق المعتدى على ملكيته فقد أخضع المشرع الجزائري كل أعمال الإدارة الشرعية وغير الشرعية لرقابة القضاء الإداري، الأمر الذي ترتب عليه مسؤوليتها أمام القضاء وهذا ما أقرته المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي منحت للقاضي الإداري سلطة النظر في الاعتداء الصادر عن الجهات الإدارية وفي حالة المساس بحقوق الأفراد الخاصة، إذ وكما رأينا يستطيع القاضي الإداري المختص إصدار أوامر ضد الإدارة كأن يأمرها بوقف الاعتداء، كما له أن يتصرف في حالة الاستعجال بأوامر استعجالية، كما أنه باستطاعته الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبما أنه يعاملها في حالة الاعتداء معاملة الشخص العادي فهو مخول أن يأمرها بتنفيذ الالتزام تحت طائلة الغرامة التهديدية.

لكن وبالرغم من هذا كله تبقى فكرة الاعتداء المادي غامضة في القضاء الإداري الجزائري وذلك نتيجة لقلة الأحكام الفاصلة فيها، لذا من الاقتراحات المتوصل إليها في هذا الموضوع ولتفعيل حماية قضائية فعالة للملكية العقارية الخاصة من قبل القاضي الإداري لابد من:

- ✓ إقرار نصوص قانونية واضحة خاصة بحالات التعدي على الملكية العقارية الخاصة، تكون فعالة وحقيقية تكفل حماية قانونية لحقوق المعتدى على ملكيته.

- ✓ تدعيم نص المادتين 920 و921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصوص أخرى كافية لتحقيق حماية موضوعية وإجرائية لحقوق الأفراد، وذلك لعدم كفاية النصين السابقين.

- ✓ جعل الغرامة التهديدية إلزامية استثناء في حالة تنفيذ الأحكام والأوامر المتعلقة بالاعتداء على الملكية ضمن مواد محددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ضرورة جمع ونشر كل الأحكام والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية التي تخص مسألة الاعتداء المادي على حقوق وملكيات الأفراد الخاصة، لتكون محل دراسات قانونية تمكن الباحث من الوقوف عليها وتحليلها والاستعانة بها.