المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٦٢

قاعدة الاختصاص في نظرية الاستيلاء والتعدي

للمحامي جوزف الشدياق

من قبل ان توجد المحاكم الادارية كانت المحاكم العدلية المرجع القضائي الصالح لسماع الشكوى من تعدي الادارة على الملكية الفردية ومن استيلائها عليها خاصة في موضوع الاستملاك من اجل المنفعة العامة . (١)

ومن اجل هذا قيل عن المحاكم العدلية انها حامية الملكية الخاصة وحافظة الحريات .

وان كان الشرع الاداري ما زال يقر للمحاكم العدلية اختصاصها للنظر في قضايا **التعويض** عن افعال استيلاء الادارة على الملكية الفردية وتعديها عليها ، وعن مسها الحريات التي يتمتع بها الافراد في ظل القانون ، الا انه يحفظ للمحاكم الادارية صلاحيتها للبت بصحة الاعمال والغاء القرارات الناشئة عنها افعال التعدي هذه .

ونظرية « **التعدي** » وان كانت لتتفق في اسسها وقواعدها مع نظرية « **الاستيلاء** » غير انها تبدو وكأنها امتداد لها في حقل الحفاظ على حريات الافراد والحد من نيل السلطة الادارية منها .

والاستيلاء يقوم فيما اجمع عليه رجال الفقه الاداري على **نزع الملكية الثابتة الفردية من قبل السلطة الادارية في وضع يدها عليها** . (٢)

والاستيلاء على نوعين .

فقد عرف في نوعه **الموافق للاصول** كالذي يتم عادة في حال **الاستملاك** من اجل المنفعة العامة او في حال **المصادرة** ، وذلك طبقاً للشروط القانونية المحددة لاجرائهما ، وفي نوعه **المخالف لها** كما في حال **الاستملاك غير المباشر** حيث تقدم الادارة فيه على وضع يدها على الملكية الفردية دون مراعاة الاصول المرسومة لها في ذلك .

---

(١) - Couzinet. La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les g.oupements administratifs. p. 85

(٢) - Waline. Droit Administratif 8eme édition 1958 N° 143
- De Laubadère..Traité élémentaire de Droit administratif N° 543
- Vedel. Droit administratif 1961 p. 107
- Rivero. Droit administratif 1960 no 163

وفي البدء كان التفريق بين الاستيلاء الموافق للاصول والاستيلاء المخالف لها معياراً يتعين فيه مدى سلطان **القاضي العدلي** في تقدير التعويض ، اذ ان التعويض عن الاستيلاء الموافق للاصول هو ليقدر منه بالاستناد الى قواعد القانون الذي يجيزه ، فيما ان التعويض عن الاستيلاء المخالف لها هو ليقدر منه استنساباً دون التقيد باحكام حسابية الزامية معينة له . (٣)

بيد ان **الاجتهاد الاداري** الحديث وجد في هذا التفريق بين الاستيلاء المطابق للاصول والاستيلاء المخالف لها ضابطة تعينت معها معالم توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية والمحاكم العدلية في الموضوع ، بحيث غدت المحاكم الادارية صالحة للنظر في مراجعات التعويض عن الاستيلاء المطابق للاصول (كما في حال المصادرة التي تتم وفقاً للاصول المرسومة لها قانوناً) **ما لم يكن ثمة نص قانوني صريح ينزع عنها هذا الاختصاص لصالح القضاء العدلي** (٤) ، (كما في حال الاستملاك من اجل المنفعة العامة) وبذلك ظلت المحاكم العدلية المرجع القضائي الصالح للنظر في المداعاة بالتعويض من اجل الاستيلاء المخالف للاصول .

ولئن اقتصرت نظرية الاستيلاء على نزع الملكية الفردية الثابتة في وضع يد الادارة عليها ، غير ان نظرية « **التعدي** » بدت اوسع منها انتشاراً اذ يكون **هناك تعد من قبل الادارة في كل حالة يفتقد فيها فعلها الى رابطة قانونية او نظامية تشده اليها في موضوع الملكية والحرية الشخصية.**

ولا ريب في ان عمل الادارة حين لا يسند الى نص قانوني او نظامي يجيزه انما يغدو اداة تجاوز لحد السلطة . ولان العمل الاداري في مجالات التعدي على الملكية والحرية الشخصية يشكل تدبيراً تعسفياً بحيث ان السلطة تتجاوز حد اختصاصها في اتيانها به كان القضاء الاداري وحده صالحاً **لاعلان ابطاله** ، على ان ينظر القضاء العدلي **بالتعويض** عن النتائج والاضرار التي يحدثها .

وقد اعلن مجلس شورى الدولة هذا المبدأ وتمشى عليه في قضايا **التعدي على حرية الرأي والقول** وفي قضايا التعدي على **الملكية**

---

(٣) - De Laubadère. op. cit. no 549
- Devolvé "Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires Etudes" et Documents 1950 p 27
- Conclusions Barbet sur Cons. d'Etat 11 Janv. 1952 Rec Leb. p. 32
- C.E. 29 Avril 1952 Dastrevigne Rec. Leb. p. 185

(٤) - C.E. 5 oct. 1960. Cie d'Assurances générales Rec. Leb. p. 517
S'agissant d'une réquisition régulière prononcée par les autorités allemandes d'occupation et dont la réparation incombait en vertu de la loi à l'Etat français, les sous-sections réunies ont décidé:
"qu'il n'est pas allégué que la réquisition ait présenté le caractère d'une emprise irrégulière sur la propriété *immobilière privée.., qu'en l'absence de texte spécial attribuant compétence à l'autorité judiciaire, un tel litige relève du juge de droit commun en matière administrative.*"

- C.E. 15 fév. 1961 Arrêt Werquin. D.P. 1961 p . 611
La réquisition de l'immeuble ne présentant pas le caractère d'une emprise irrégulière sur une propriété privée immobilière le litige est relatif au payement d'une dette d'une commune née d'une opération de puissance publique et, en l'absence d'un texte spécial attribuant compétence à l'autorité judiciaire, un tel litige relève du juge administratif

- عرف الاجتهاد الاداري في لبنان المصادرة باجراء اكراهي من جانب واحد تتخذه السلطة لتأمين المصلحة العامة في ظروف معينة . (قرار مجلس شورى الدولة ٢٤٧ تاريخ ٢٧-٧-١٩٥٩ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٩) وقد اعتبر ايضاً ان قرار اللجنة الخاص بتحديد تعويض المصادرة هو من القرارات الادارية القابلة للطعن لدى مجلس الشورى (قرار مجلس الشورى رقم ٢٤٦ تاريخ ٢٧-١٠-١٩٥٩ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٨) كما قضى ان المصادرة عمل اداري يعود امر النظر به الى القضاء الاداري وليس ثمة نص قانوني يعين له مرجعاً اخر (قرار مجلس الشورى ٧٢ تاريخ ١٦-٣-١٩٦٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠٦)

الخاصة للمطبوعات ، اذ اقر في دعوى رياض طه على الدولة (٥) بان القضاء الاداري ينظر في طلبات ابطال الاعمال الادارية الصادرة عن السلطة في تجاوزها حد الاختصاص المحدد لها فقط ، وهو غير صالح للنظر في طلبات التعويض عن الاضرار التي تسببها تلك الاعمال وقد يعود امر النظر بها الى القضاء العدلي . وقد جاء المستدعي يطالب في دعواه الزام الدولة بمبلغ ١٥١١٢ ليرة لبنانية نتيجة تعطيل مطبوعتيه ومصادرة نسخهامن قبل شرطةالمطبوعات انفاذاً لقرار وزار ي امربفرض الرقابة على الصحف وتعطيلها اذا ما خالفت قراراً بالرقابة كان مجلس الشورى قد قضى بابطاله في دعوى اخرى سابقة لها .

وقد توافق اجتهاد مجلس الشورى هذا مع اجتهاد المحاكم العدلية وقد قضت بان مصادرة المطبوعات بدون اتباع الاصول المرسومة لها قانوناً تعتبر من قبيل العمل التعسفي وتشكل تعدياً على الملكية الفردية ويعود بالتالي امر النظر في النزاع حول **التعويض** عنها الى اختصاص القضاء العدلي . (٦)

ولكن ، وان كان يعود للمحاكم الادارية صلاحية النظر بابطال الاعمال الادارية التعسفية وللمحاكم العدلية صلاحية النظر في التعويض عنها **فهل للمحاكم العدلية سلطة الزام السلطة الادارية بازالة التعدي والزامها بغرامات اكراهية لذلك ؟**
ان العلم والاجتهاد اقرا للمحاكم العدلية هذا السلطان على الادارة على اعتبار ان الادارة في مشاكل التعدي تنزل امام المحاكم العادية منزلة الشخص العادي وهي لتجرد امامها من امتيازاتها كسلطة عامة . (٧)
وقد قضت محكمة التمييز في دعوى « **عكه** » على «**مصلحة الكهرباء والنقل المشترك**» (٧ مكرر) بان وضع يد احدى المصالح العامة المستقلة على الملكية الخاصة كما في حال وضع مصلحة الكهرباء عواميد لنقل القوة الكهربائية على املاك الافراد دون اعلامهم واخذ موافقتهم لذلك ، هو من قبيل التعدي وان لقاضي الامور المستعجلة **سلطة الحكم بازالتها** الى ان تتم المعاملات القانونية او الاتفاق الحبي لوضعها ولتحديد مواقعها والتعويض عنها عند الاقتضاء .

وان اردنا امثلة حية عن تطبيق نظرية الاستيلاء والتعدي في القضايا التي رفعت الى القضاء ، والتفاف الاجتهاد الاداري والعدلي معاً حول قواعد الاختصاص التي تركزت عليها ، فان لنا من واقع المنازعات التي فصلت من المحاكم الادارية والعدلية خير دالة على استمرار الاخذ بها :

---

(٥) – القرار ٧٨ تاريخ ٥–٤–١٩٦٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠٣
(٦) – محكمة الاستئناف المدنية في بيروت الغرفة الاولى القرار ١٣٠٤ تاريخ ١٤–٧–١٩٦٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٦

(٧) - "L'administration dans l'hypothèse de la voie de fait, se trouve en quelque sorte déchue des règles de protection juridictionnelle du droit administratif, elle est soumise au contrôle du juge dans les mêmes conditions qu'un simple particulier. Le juge judiciaire peut condamner l'administration à des réparations pécuniaires, mais aussi lui adresser des injonctions en vue de faire cesser la voie de fait, par des restitutions, destructions. Le tribunal des conflits reconnait même au juge judiciaire le pouvoir d'assortir ces injonctions de condamnations à des astreintes"

A. DE LAUBADERE - Droit Adm. No 560

- "Aux termes des solutions consacrées par les tribunaux judiciaires l'astreinte est non seulement possible contre les particuliers mais elle l'est encore contre les personnes administratives elles-mêmes et cela sans qu'on puisse soutenir que l'existence d'une voie de fait aurait entraîné pour l'administration la déchéance de ses privilèges, car c'est précisément en matière d'emprise irrégulière simple que cette solution inaugurée par les tribunaux dans l'hypothèse de voie de fait a été consacrée par le tribunal de conflits"

René CHAPUS. Responsabilité publique et responsabilité privée No 539.

- Waline Droit Adm. No. 140.

(٧ مكرر) – قرار محكمة التمييز المدنية الغرفة الثالثة رقم ٨٤ تاريخ ٢٢–٦–١٩٦١ :

- ففي حال وضع الادارة يدها على املاك الغير بصورة متمادية دون ان يكون سبق ذلك معاملة استملاك او اوامر ادارية يمكن الطعن بها حسب القوانين المرعية ، تكون الادارة قد اعتدت على الاملاك الخصوصية وفي هذه الحالة تكون المحاكم العادية وحدها صالحة لرؤية الدعوى التي تقام على الادارة من جراء هذا التعدي وما ينتج عنه من اضرار .(٨)

- ان استيلاء البلدية على عقار دون اجراء المعاملات القانونية للاستملاك هو عمل يعتبر من قبيل التعدي فلا يمكن بالتالي الطعن بالقرار المثبت له امام مجلس الشورى ، بل يعود امر استعادة القسم المعتدى عليه او التعويض عنه الى المحاكم العدلية . (٩)

- ليس الضرر الناشيء عن عمل الادارة الكيفي او الاعتباطي بضرر ناشيء عن عمل اداري . وان فقد عمل الادارة صفته الادارية لعدم اتباع الاصول الادارية له فهو يدخل في عداد الاعمال التعسفية التي يعود تمحيصها للقضاء العادي كما في حال اخراج البلدية لمستأجر من مأجور يشغله في هدمها له دون انذار او امهال في معرض تنفيذها لتخطيط ما . (١٠)

- ان القضاء العدلي هو حامي الملكية الفردية . ودعوى التعويض عن التعدي ليست من اختصاص مجلس الشورى اذا تبين ان عمل الادارة المشكو منه هو عمل مادي يرتدي طابع التعدي وليس مرده تطبيق نص قانوني او نظامي او تعاقدي او تطبيق سلطة ممنوحة للادارة . (١١)

- اذا لزمت الدولة اشغال بناء خزانات في بعض القرى وباشر المتعهد بالاشغال في ملك احد الافراد بعلم وباشراف هذا الاخير الذي قبل بمباشرة الاعمال ريثما تتم معاملات الاستملاك ومن ثم ارتأت الادارة توقيف العمل في ملكه وانشاء الخزان في مكان آخر فتكون بهذه الحالة اعتدت على ملك الغير واستولت عليه بدون وجه حق .
والدعوى التي تنشأ بين الدولة والافراد بسبب هذا التعدي والاستيلاء على الملكية الفردية هي من صلاحية المحاكم العادية (١٢)

- ان النظر بحجز حرية الاشخاص المقرر دون الاستناد الى نص قانوني او الى مذكرة توقيف صادرة عن السلطات العدلية يشكل نوعاً من انواع الغلبة . وقد يعود امر النظر به الى المحاكم العدلية .(١٣)

هذه القاعدة في الاختصاص التي استمر القضاء الاداري على تطبيقها في نظرية الاستيلاء والتعدي سار اجتهاد القضاء العدلي على الاخذ بها ايضاً .

وقد احتفظت المحاكم العدلية لنفسها صلاحية النظر في التعويض في قضايا الاستيلاء او الاستملاك غير المباشر ، وهي في ذلك تعتمد اسساً خاصة في تعيين التعويض خارجة عن الاصول المرسومة لحالات الاستملاك المباشر :

- ففي المنازعات التي قامت بين الافراد وادارة التعمير عرف اجتهاد القضاء العدلي استيلاء الادارة على ملك الافراد بأنه استملاك غير مباشر ، وقال بصلاحيته للنظر في التعويض عنه ، معللا بأن المادة ١٤ من قانون انشاء مصلحة التعمير ، وان كانت تخول ادارة التعمير وضع اليد فوراً على العقارات المقرر استملاكها ، الا انها توجب بالوقت نفسه على رئيس المصلحة ان يعين لجنة او لجان استملاك لاجراء الكشف الفوري على العقارات المستملكة قبل ان تتغير معالمها لتقدير قيمتها ، كما توجب عليه دفع الثمن وايداعه ضمن مدة ١٥ يوماً من تاريخ ابلاغه قرار اللجنة . فالكشف من قبل لجنة الاستملاك يجب ان يعقب فوراً امر الاحتلال . فاذا ما استنكفت ادارة التعمير بعد استيلائها على العقارات المستملكة عن تخمينها تكون اجرت استملاكاً غير مباشر يعود امر النظر في التعويض عنه الى المحاكم العدلية لا الادارية (١٤) . واجتهاد القضاء العدلي في ذلك هو على توافق مع قرار لمجلس الشورى حديث جاء فيه ان مداعاة ادارة التعمير بالتعويض بسبب وضع يدها على بيوت احد الافراد دون اجراء معاملات الاستملاك القانونية لذلك ، هو خارج عن اختصاص مجلس الشورى (١٥)

---

(٨) - المحكمة الادارية الخاصة القرار ٤٥ تاريخ ٢٢-١٠-١٩٥٥ هذه المجموعة الادازية ١٩٥٧ صفحة ٣٥
(٩) - قرار مجلس شورى الدولة ٦٣٤ تاريخ ٢٦-١٢-١٩٥٦ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٣٩
(١٠) - قرارا مجلس شورى الدولة ١٢٤ و١٢٦ تاريخ ٣١-٥-١٩٦٠ هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ١٧٣
(١١) - قرار مجلس شورى الدولة ٢٧٧ تاريخ ١٦-١١-١٩٥٩ هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦٠ صفحة ١٠
(١٢) - قرار المحكمة الادارية الخاصة ٣٣ تاريخ ١٣-٣-١٩٥٧ هذه المجموعة الادارية ١٩٥٧ صفحة ٢٢
(١٣) - قرار مجلس شورى الدولة ٥٩٥ تاريخ ١٦-١٠-١٩٦١ هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٢١٣
(١٤) - الحاكم المنفرد في بيروت (الغرفة الادارية) القرار ٣٦٣ تاريخ ٤-١-١٩٦٠ هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٤
(١٥) - قرار مجلس شورى الدولة ٦٠٧ تاريخ ٢٤-١٠-١٩٦١ هذه "المجموعة الادارية ١٩٦١" صفحة ٢٢٠

– في قضايا الاستملاك غير المباشر يتعين تقدير التعويض بتاريخ وقوع الضرر اي بتاريخ الاستيلاء غير القانوني على ان لا يحول ذلك دون الحكم بمبالغ اضافية اذا تفاقم الضرر من تاريخ وقوعه الى تاريخ تقديره من قبل القاضي (١٦)

– في الاستملاك غير المباشر يجب ايضاً الاعتداد بالسعر الرائج في وقت التخمين وليس بتاريخ الاحتلال الفعلي (١٧)

والملاحظ من اجتهاد القضاء العدلي ان اختصاص **القضاء المستعجل** لديه يظل قائماً بشأن القضايا الادارية بالرغم من مبدأ تفريق السلطات اذا كان النزاع يتعلق بحماية الملكية الفردية او بعمل تعسفي لا يستجمع شروط العمل الاداري . (١٨)

ان قاعدة اختصاص المحاكم العدلية للنظر في التعويض عن استيلاء الادارة وتعديها وان كانت ارتدت في الاصل الى سبب تاريخي لكنها ظلت راسخة صامدة ، وهي لتطبق ليس فقط في مجال التعدي على الملكية الفردية والحرية الشخصية في نطاقه المحصور بل في كل **عمل تنفيذي جبري مباشر** تركن اليه الادارة ، يكون مخالفاً للاصول في شتى الميادين اكان ذلك في مجال **حرية التنقل** (١٩) **وحرية القول** (٢٠) **وحرية المراسلات وضمان سلامتها** (٢١) .

وقد يشكل **التنفيذ الجبري المباشر** المخالف للاصول الذي تلجأ اليه الادارة فعل **تعد** :

– اذا ما اتخذ في حالة تفتقد فيها العجلة الطارئة الداعية له .
– اذا كان لا يتصل بنص قانوني معين .
– واذا لم يكن لدى الادارة وسيلة اخرى تمكنها من الوصول الى ما ترمي اليه فيه او لا يكون لديها امكانية تحريك ملاحقة جزائية في اثر ذلك . (٢٢) .

المحامي جوزف الشدياق

---

(١٦) – محكمة التمييز الغرفة المدنية الثانية القرار ٧١ تاريخ ١١–٥–١٩٦٠ هذه "المجموعة الادارية" ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٣
(١٧) – قرار الحاكم المنفرد في بيروت ٣٦٣ تاريخ ٤–١–١٩٦١ هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ٤
(١٨) – قرار قاضي الامور المستعجلة في جزين السيد سليم ابو نادر رقم ١٢٤ تاريخ ٢٤–٨–١٩٦٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ الادارة امام القضاء العدلي صفحة ١٠

(١٩) - C.E. 18. nov. 1949 Assemblée plénière Arrêt Carlier Rec. Leb. p. 490. S. 1950 3. 49. note Roland Drago

(٢٠) – قرار مجلس شورى الدولة ٧٨ تاريخ ٥–٤–١٩٦٠ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ صفحة ١٠٣
(٢١) – قرار محكمة حل الخلافات الفرنسية تاريخ ١٠–١٢–١٩٥٦ "روندون" هذه المجموعة الادارية ١٩٥٧ جزء الاجتهاد الغربي صفحة ١٣

(٢٢) - Conclusions du commissaire du gouvernement M. Henry dans l'affaire Klein C.E. 8 Avril 1961 D.P. 1961. page 588.