إشكالية الاعتداء المادي على الملكية العقارية ودور الخبرة القضائية في إرساء العدالة وحماية المال العام –قراءة في أحكام القضاء الإداري بالمغرب–

الكريمي حنان
دكتورة في القانون العام والعلوم السياسة
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية
جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء
المغرب

ملخص:

تعد إشكالية الاعتداء المادي على الملكية العقارية ودور الخبرة القضائية من المواضيع بالغة الأهمية في الحقل القانوني والقضائي بالمغرب، على اعتبار اشكالياته المتعلقة بحق الملكية وما يفرضه من أسس للحماية كحق دستوري في مواجهة التصرفات غير المشروعة للإدارة (امتيازات السلطة العامة)، فهي تمثل نوعاً من الشطط في استعمال السلطة. وتأتي أهمية الخبرة القضائية في هذا السياق كآلية حاسمة لإثبات الاعتداء المادي بناء على أسس تقنية وفنية، مما يساهم في تقييم الضرر وتمكين القاضي من تكوين اقتناع موضوعي لتحديد التعويض العادل، ليس هذا فحسب، بل إن الخبرة القضائية تساهم في حماية المال العام لما لها من تأثير على تقييم التعويض بناء على أسس موضوعية، وهو ما يساهم في تحقيق التوازن بين حق الملكية العقارية للأفراد ومتطلبات الصالح العام وتخليق الحياة العامة.

مقدمة:

تقوم شرعية دولة القانون على وجود رقابة يمارسها النظام القضائي المستقل القائم على مبدأ فصل السلط، للتحقق من مطابقة تصرفات الإدارة للقانون، حيث أن هذه الأخيرة وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة لا يخول لها أن تجمع دورين على التوالي، طرف في النزاع وهو نفسه مصدِر الأحكام، مع ما ينتج عن ذلك من أخطاء وإلحاق الضرر المحتمل بالأفراد، وبالتالي فإن تحقيق العدالة يستلزم تقييد هذه السلطة، وتفعيل مبدأ سيادة القانون، وهو ما دفع إلى تفعيل نظام الرقابة المتمثل في القضاء الإداري كجهاز مستقل يقوم على النزاهة والعدل، ويسعى إلى حماية حقوق وحريات الأفراد وإعلاء سلطة القانون.

تعتبر مواضيع القضاء الإداري من المواضيع القديمة والحديثة في الآن ذاته، فهي تكتسب راهنيتها من تطور أشكال النزاعات الإدارية في ارتباطها بحقوق وحريات المرتفقين، حيث أن التجاوزات وحالات التعسف التي يقع ضحيتها بعض الأفراد في مواجهة الإدارة تشمل العديد من المجالات والميادين التي تتطور بتطور المجتمع وتحولاته.

ويأتي في هذا الإطار ميدان التعمير الذي تعتريه العديد من الإشكالات الأكثر تشعباً وتعقيداً في علاقتها بالتجربة المغربية، فقضايا مرتبطة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، أو بالاعتداء المادي، أو بقرارات رخص وأذون التعمير...إلخ، تستدعي البحث عن سبل وآليات فعالة تضمن تحقيق العدالة وتخليق الحياة العامة، ومما لا شك فيه أن الوصول إلى هذا المبتغى يستلزم وجود إرادة قوية، وتعبئة تستهدف الدولة بكافة مؤسساتها والهيئات التابعة لها، ثم المجتمع بكل مكوناته.

وفي هذا السياق يأتي الحديث عن "الخبرة القضائية" كوسيلة إثبات يعتمدها القاضي الإداري عندما يتطلب الفصل في النزاع معرفة تقنية أو علمية تتجاوز إلمامه القانوني، وبالتالي فهي آلية مساعدة لإقرار الحق واتخاذ القرارات الملائمة لمنطق العدالة القضائية، فإلى أي حد تساهم الخبرة القضائية كوسيلة إثبات في إرساء العدالة وتخليق الحياة العامة ضمن المنازعات الإدارية لقضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية؟

المحور الأول: إمكانية الإذن بالحيازة في ضوء القضاء الاستعجالي وإشكالية عدم سلوك المسطرة القانونية "الاعتداء المادي"

تمثل سلطة الإدارة في إصدار قراراتها المظهر الرئيسي لوسائلها الإدارية في مباشرة أنشطتها وأعمالها، وبالمقابل تشكل دعوى الإلغاء الوسيلة المجدية لفرض الرقابة على هذه الأنشطة والأعمال، لضمان عدم خروجها عن أحكام القانون. وتعد من امتيازات السلطة العامة، ما تملكه الإدارة من صلاحيات لإصدار قرارات ترمي إلى نزع الملكية لأجل لمنفعة العامة،[1] وتعد هذه الخطوة مشروطة بإجراءات محددة طبقاً للقانون، فالإخلال بها يعد شططاً في استعمال السلطة ويستدعي تدخل القضاء الإداري، ليصبح الحديث في هذه الحالة عن "اعتداء مادي" على حق الملكية العقارية للأفراد.

إن من مميزات ظهير 31 غشت 1914 إسناده اختصاص النطق بنزع الملكية وتحديد التعويض للسلطة القضائية ممثلة في المحاكم وما يتضمنه ذلك من حماية لحقوق الأفراد.[2] وقد مكن المشرع الجهة نازعة الملكية من إمكانية حيازة العقار المنزوعة ملكيته والبدء في إنجاز الأشغال المقررة، قبل صدور الحكم القاضي بنقل الملكية، وذلك لما تستغرقه العلمية من وقت. وعلى هذا الأساس فإنه يمكن توجيه مقال إلى قاضي المستعجلات لدى المحكمة الإدارية المختصة، ليأذن بالحيازة مقابل إيداع تعويض احتياطي يعادل مبلغ التعويض الذي اقترحه نازع الملكية لفائدة ذوي الحقوق.

وإلى جانب طلب الإذن بالحيازة، فإن الجهة نازعة الملكية توجه طلباً آخر للحكم بنقل الملكية، وتحديد التعويضات التي تعد جزءً من اختصاص السلطة التقديرية للمحكمة الإدارية، وبعد أداء أو إيداع التعويض الاحتياطي المحدد من طرف اللجنة الإدارية للتقييم، تقضي المحكمة بنقل الملكية في اسم الجهة المعنية، على أنه من شأنها استبعاد قيمة العقار المحددة سلفاً واللجوء للخبرة. لتتوصل الجهة نازعة الملكية بالحكم القاضي بنقل الملكية والذي يكون نهائياً.

وعليه، فإن مباشرة الأشغال ووضع اليد على العقار موضوع نزع الملكية دون استكمال مختلف إجراءات المسطرة القانونية، يوقع الجهة الوصية في "الاعتداء المادي" على حق الملكية، وهنا يمكن للمتضرر التوجه لقضاء المستعجلات للمطالبة بالإيقاف الفوري للأشغال، مما يؤكد على أهمية تدخل قاضي المستعجلات وما له من تأثير في حماية حقوق الملاك.

وفي هذا السياق ورد في قرار لمحكمة النقض[3] ما يلي: "حيث أن المطلوبة تقدمت بمقال أمام المحكمة الإدارية بالرباط عرضت فيه أنها تملك العقار الكائن بجماعة (...)، وهو عبارة عن أرض فلاحية (...)، وأن بلدية (...) عمدت إلى الأرض المذكورة وأنشأت عليها مطرحاً لجمع النفايات دون سلوك المسطرة القانونية وهو ما ألحق بها عدة أضرار، ملتمسة الحكم لها بتعويض مؤقت قدره 5000 درهم وبإفراغها من العقار المذكور، مع إجراء خبرة لتقدير التعويض المستحق."

الأمر الذي دفع المحكمة إلى إجراء خبرة قضائية بشأن هذه القضية قبل أن تخلص إلى ما يلي: "انتهت القضية بصدور حكم يقضي على المجلس البلدي (...) برفع حالة الاعتداء المادي على العقار، وبإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه وبعدم قبول باقي الطلبات." وبعد الاستئناف تم تأييد الحكم.

توجهت الطاعنة لمحكمة النقض، معللة تصرفها بكون العقار يوجد بالمدار الحضري المشمول بالمرسوم المصادق على تصميم التهيئة، ويعتبر بمثابة إعلان عن المنفعة العامة، لكن المحكمة قضت في وسائل النقض التي اعتمدتها بما يلي: "حيث لما تبين لمحكمة الموضوع أن الطاعنة وضعت يدها دون سلوك المسطرة القانونية المنصوص عليها في قانون نزع الملكية، باعتبارها أن تصميم التهيئة بمثابة إعلان عن المنفعة العامة لا يكفي لوضع اليد على العقار المنازع عليه واعتبرت ما قامت به اعتداء مادياً، تكون قد طبقت القانون تطبيقاً سليماً. " وبالتالي فقد قضت محكمة النقض برفض الطلب.

إن هذا الحكم القضائي جاء ليؤكد على وجود إشكال حقيقي لدى الجهات نازعة الملكية، والذي يرتبط بعدم اعتماد مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وهي مسطرة دقيقة وواجبة التنفيذ في كل حالة تقتضيها المنفعة العامة، فتغييبها المطلق أو سلوكها دون إتمام إجراءاتها يعني الوقوع في الاعتداء المادي على حقوق الملكية العقارية للأغيار.

لقد اعتد مجلس الجماعة في طعنه بوثيقة التعمير بمثابة إعلان عن المنفعة العامة، لكن ذلك لم يعطيه الحق في وضع اليد وحيازة العقار، على اعتبار أنه إذا اعتدت المحكمة بصحة هذا المعطى فإنه يدخل ضمن المرحلة الإدارية كجزء من المسطرة، وبعد استكمالها يتم المرور وجوباً للمرحلة القضائية لطلب الحيازة، الأمر الذي لم تقم به الجماعة فوقعت في اعتداء مادي أقره الحكم القضائي. لتتضح بذلك أهمية سلوك وإتمام الإجراءات القانونية، وكذا دور القضاء الإداري كجهاز رقابي يسهر على التطبيق السليم للقانون، وعلى ضمان حقوق الأفراد وحمايتهم من كل تعسف إداري أو استغلال لامتيازات السلطة العامة.

وهذا التطبيق السليم للقانون، قد يكون رهيناً بإجراءات يقوم بها القاضي لبناء موقفه وقناعته مع ما يتمتع به من سلطة تقديرية، ومن أهم هذه الإجراءات الاستعانة بالخبير القضائي الذي يعينه القاضي الإداري عندما يعجز إلمامه القانوني عن الإحاطة بأمور تقنية وفنية تستوجب توفر معلومات دقيقة من متخصص.

المحور الثاني: الخبرة القضائية كأداة للموازنة بين تقدير التعويض العادل وحفظ المال العام

إنه بالرغم من التكوين العلمي والثقافي الذي يحظى به القاضي الإداري، إلا أن تنوع وتشعب القضايا والمنازعات الواردة على القضاء، تجعله يجد صعوبة في الإلمام بالحيثيات ذات الطبيعة التقنية والفنية، والتي تستلزم خبرة خاصة، وهو ما دفع المشرع المغربي ليخول للقاضي السلطة التقديرية لتعيين "الخبرة القضائية".

فمفهوم الخبرة القضائية لم يحظى بأي تعريف في القانون المغربي، هذا الأخير الذي اكتفى بالإحاطة بجوانبها الإجرائية. فالخبرة هي من أهم الوسائل التي يلجأ إليها القاضي في القضايا ذات طبيعة خاصة، والتي تستلزم إجراء تحقيق تقني في مسائل فنية محضة، حيث لا يمكن للقضاء البث في النزاع بدون الحصول على أجوبة تهم هذه المسائل التقنية من أهل الاختصاص، ما يدفع القاضي إلى طلب استشارة تقنية من شخص ذي كفاءة يسمى الخبير. وعليه فإن القاضي بإمكانه بناءً على طلب الأطراف أو أحدهم أو تلقائياً، وقبل البث في جوهر الدعوى أن يأمر بإجراء خبرة[4].

إن الخبرة القضائية هي وسيلة للاستئناس، فهي إجراء مبني على مسائل تقنية لا علاقة لها بالقانون، هذا الأخير الذي تكون المحكمة على علم ودراية تامة به، وقد نظم المشرع المغربي هذه الخبرة من خلال المسطرة المدنية،[5] مع قانون تكميلي يتعلق بالخبراء القضائيين.[6] وتكمن أهمية الخبرة القضائية في الإثبات وبناء الاقتناع لدى القاضي المكلف بالسهر على تحقيق العدالة، هذه الأخيرة كثيراً ما تتوقف على الكشف عن أجزاء واقعية محددة، قد لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال خبير معين، وهو الأمر الذي يجعل من الاستعانة بالخبرة القضائية مطلباً مشروعاً وملحاً، خاصة عندما يرتبط بالمادة العقارية وما تنطوي عليه من حيثيات تقنية كثيرة ومعقدة.

وبالتالي فإن للخبرة بجميع أنواعها تأثير في اتخاذ الأحكام العادلة، فهي تحفظ الحقوق من جهة وتحمي الصالح العام من جهة أخرى. فتقدير التعويض عن الضرر في قضايا نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، يعتمد في الغالب على إجراء الخبرة كوسيلة يعتد بها القاضي للملائمة بين حق الأفراد في التعويض العادل وحماية المال العام من كل هدر. وجدير بالذكر في هذا السياق أنه يمكن للقاضي تعيين أكثر من خبرة قضائية، بحسب الحاجة وبناءً على قناعاته وسلطته التقديرية.

وعليه، فقد ورد في قرار للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء[7] أن المدعى عليها قامت في إطار تهيئة الشوارع العمومية بالاعتداء على جزء من عقار المدعية، والتمست هذه الأخيرة من المحكمة الأمر تمهيدياً بإجراء خبرة قضائية من أجل معاينة العقار، وهو ما تمت الاستجابة له.

خلص تقرير الخبير إلى أن جزءً من العقار تعرض لاعتداء مادي، وأن المساحة المتبقية منه تأثرت من هذه الوضعية بكون الطريق تسبب في تقسيم العقار إلى ثلاثة أشكال هندسية يصعب استغلالها بالكامل. وقدر الخبير القيمة التجارية للمساحة المقتطعة في 9.500,00 درهم للمتر مربع. بالإضافة إلى التعويض عن الحرمان من الاستغلال.

وبعد دراسة المحكمة لكافة معطيات القضية وتفحصها لتقرير الخبرة، ارتأت المصادقة عليه مع تخفيض التعويض المحدد بالنظر إلى الخبرة المنجزة وبإعادة تقييمها للحجج، والأخذ بعين الاعتبار موقع العقار ومساحته ومواصفاته ووضعيته، إلى الحد المعقول الذي تراه مناسباً لما لها من سلطة تقديرية.[8] وهو الحكم الذي لم يستسغه الطرفان معاً، حيث اعتبره الأول مجحفاً له، بينما الثاني رأى أنه تعويض مبالغ فيه بالمقارنة مع موقع العقار، وأن في ذلك إثراء للمدعية على حساب المال العام. فتمت المطالبة بخبرة مضادة.

وبناءً على خبرة ثانية، أيد الخبير ما قررته السلطة التقديرية للقاضي في الحكم الابتدائي على أساس 3000 درهم للمتر مربع، وأصدرت محكمة الاستئناف قرارها بتأييد الحكم وأداء تعويض قدره 23.911.006,00 درهم، يشمل الصائر.[9]

من خلال هذا القرار يتضح أن القضاء يبني قناعاته على سلطته التقديرية للموضوع، وتساعده في ذلك الخبرة القضائية كوسيلة تقنية وفنية للاستعانة على إصدار الحكم المناسب، حيث تمهد للحكم الذي يبنيه القاضي على معطيات الخبير ومعلوماته التقنية، وبالتالي فإن هذه الخبرة تعد من الآليات الأكثر حساسية ودقة، خاصة فيما يتعلق بقضايا نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

كما لا يفوتنا في هذا القرار الإشارة إلى ما ينطوي عليه من أرقام مالية ضخمة، جدير بمدبر الشأن العام أن يستثمرها في تحقيق التنمية بدل صرفها في تعويضات ناتجة عن اعتداء مادي جراء خطأ. وهو أمر خطير يهدد المال العام ويساءل الموارد البشرية من حيث ضبطها لتدبير هذا القطاع الحساس من جهة، ثم مدى وعي المدبر وتحمله المسؤولية اتجاه هذا النوع من الملفات.

ولا يقف الأمر عند حدود الهدر المالي المباشر، بل إنه بحسب المجلس الأعلى للحسابات يحول الاعتداء المادي على أراضي الغير دون استفادة الجماعات الترابية مثلاً من مزايا مسطرة نزع الملكية ويحملها أعباءً إضافية، لاسيما فيما يتعلق بتفعيل مقتضيات المادة 37 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير في مجال إنجاز الطرق العامة الجماعية المفروضة على ملاك الأراضي المجاورة لها.

وبالتالي يعتبر الاعتداء المادي على أملاك الأغيار دون إعمال المساطر القانونية المتعلقة بنزع الملكية من بين المشاكل المهمة، والتي تزيد من أعبائها المالية على اعتبار أن المبالغ المحكوم بها تفوق ما كانت ستنفقه في حالة اللجوء إلى المساطر الجاري بها العمل.[10]

خاتمة:

وختاماً، فإن مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، تبقى من أكثر المساطر تعقيداً وطولاً من حيث الزمن القضائي وكذا آجالها الإجرائية، الأمر الذي يدفع للقول بأنه من الضروري التفكير في تجديد وتطوير النص القانوني حتى يتلاءم مع مطلبي السرعة والوضوح، حيث أن غموض النص إلى جانب تقادمه وتعقيده كلها تعيب وظيفته.

لكن بطبيعة الحال لا يبرر ذلك عدم الالتزام بالمسطرة في صيغتها الحالية، إذ يبقى أمراً لا حياد عنه أمام الجهة نازعة الملكية، خاصة أن عدد منازعات الاعتداء المادي يثير الانتباه والاستغراب في كثير من الأحيان، بما لا يدع مجالاً للشك أن فكرة دولة الحق بالنسبة لبعض المسؤولين هي مجرد شعار، وهو ما أبرزه أيضاً تقرير سنوي للمجلس الأعلى للحسابات حين تحدث عن مبالغ الأحكام المتعلقة بقضايا الاعتداء المادي للجماعات الترابية والتي بلغت لوحدها 32% من مجموعة الأحكام برسم سنة 2016.[11] وكما جاء في خطاب للملك الراحل الحسن الثاني: " [...] جميل أن تضع الدولة رجلها في الملك الخاص، ولكن على شرط أن تراعي فيه حق ذلك المواطن[...]. نريد أن نكون دولة القانون ونحتفظ بالملكية الخاصة [...]".[12]

وتعد أيضاً من أهم الخلاصات الممكنة في سياق الموضوع، هي أن الواقع العملي لتنفيذ الأحكام القضائية الخاصة بالتعويض، يجسد إشكالاً مؤرقاً نظراً لعدم تنفيذ الأحكام، وهو ما يجعل حقوق الأفراد غاية لا تدرك، إذ أنه بالرغم من الدور الأساسي الذي يجسده القضاء الإداري في إرساء العدالة، إلا أن الامتناع يفرغ الحكم القضائي من قيمته ويضرب في قدسية القضاء.

إن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة يترك الأسى والتذمر في نفوس المتقاضين، ويفقدهم الثقة في المؤسسات، جراء ما يشعرون به من ظلم واعتداء على حقوقهم، ليبقى السؤال المؤرق: كيف السبيل إلى إيجاد حلول عملية لمواجهة إشكالية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة؟

الهوامش:

[1] أحمد أجعون: "المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 3، طبعة 2017، ص27.

[2] إدريس البصري وأحمد بلحاج: "القانون الإداري المغربي"، المطبعة الملكية بالرباط، الطبعة الأولى سنة 1988، الصفحة 445.

[3] القرار عدد 307 الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 13 ماي 2009، الملف الإداري عدد 2009/2/3/1260.

[4] الفصل 55 من قانون المسطرة المدنية كما تم تغييره وتتميمه، الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر بتاريخ 13 رمضان 1394 الموافق لـ 30 شتنبر 1974، الصفحة 2741.

[5] الباب الثالث من الفصل 59 إلى غاية الفصل 66 من قانون المسطرة المدنية... مرجع سابق.

[6] القانون رقم 45.00 المتعلق بالخبراء القضائيين، كما تم تعديله بمقتضى القانون 58.11 المتعلق بمحكمة النقض، الجريدة الرسمية عدد 4918 بتاريخ 19 يوليو 2001، ص 1868. الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.01.126 بتاريخ 22 يونيو 2001.

[7] قرار المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 918 بتاريخ 2015/12/14، ملف عدد 2015//7112/474.

[8] حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 850 بتاريخ 2016/04/25، ملف رقم 2014/7112/461.

[9] قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1542 الصادر بتاريخ 2017/03/29، ملف عدد 2016/7206/868.

[10] المجلس الأعلى للحسابات: "التقرير السنوي برسم سنتي 2016 و2017"، الجزء الأول، الصفحة 167 و168.

[11] المجلس الأعلى للحسابات: "التقرير السنوي... مرجع سابق، الصفحة 167.

[12] خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة إنشاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والإعلان عن المحاكم الإدارية.