



## ماهية الإستيلاء الإداري وأساسه القانوني

إعداد  
هنير الجوبل عون ناصر

## المطلب الأول

### تمهيد:

إن الاستيلاء الإداري هو إجراء تقوم به الإدارة، وفقاً لقانون يخولها ذلك، وهي في ذلك تكون في إطار تحقيق المصلحة العامة، ذلك أن الأساس هو القانون لهذا الامتياز الذي منح لجهة الإدارة في الحصول على العقار، ما هو إلا من أجل الصالح العام الذي يكون في الغالب غاية لقرارات الإدارة على اختلاف درجاتها في الهرم والتسلسل الإداري.

ويعتبر الاستيلاء مؤقتاً كان أو نهائياً من أخطر الوسائل التي تلجأ إليه جهة الإدارة لاستيفاء مطالبها واحتياجاتها، فلا يسوغ في الأصل أن تتعرض لها جهة الإدارة بقراراتها الإدارية مالم يجيز القانون لها ذلك.

فالإدارة وهي تسير في إجراء الاستيلاء تكون منطلقة من قاعدة أساسية ألا وهي القانون الذي يخولها إصدار قرارها وكذلك يجب عليها أن تكون إجراءاتها متوافقة وروح القانون.

وهي في سبيل ذلك تجد العراقيل أمام التنفيذ الواقعي لقرارها، ويجب عليها ألا تحيد بإجراءاتها عن المقصود منها، بأن تتذرع بوجود ظروف معينة جعلتها تحيد بقرارها عن الصواب، إلا في حالة الوجود الواقعي للظروف الاستثنائية.

وتقتضي الدراسة في هذا الفصل أن نعرف معنى الاستيلاء الإداري وما أنواعه وعلاقته بجزئيات القانون الإداري بشكل خاص والرجوع إلى القانون المدني بشكل عام عند عدم وجود نص يحكم بعض الجزئيات كما تقتضي الدراسة تحديد الغرض من الاستيلاء في إطار ماهيته.

كما نتناول في هذا الفصل الأسس التي تجعل الإدارة تسلك في قرارها طريق الاستيلاء دون غيره من الطرق الأخرى المخولة للإدارة في كسب المال العام بإضفاء صفة العمومية على مال خاص بذلك سيتضمن هذا الفصل مبحثين:

**المبحث الأول:** معنى الاستيلاء الإداري وأنواعه.

**المبحث الثاني:** الأساس القانوني للاستيلاء الإداري.

## تعريف الاستيلاء الإداري

الاستيلاء مصدر استولى والاستيلاء على الأشخاص أو الأشياء يعني الغلبة والتمكن منها، ومن هنا جاء معناه في القانون (فهو حيازة المال المملوك للغير بقصد تملكه جبراً وقهراً)، فالمقصود بالاستيلاء المؤقت على العقارات هو: (إجراء إداري يقصد به أن تستولى الإدارة على عقار مملوك لأحد الأفراد لمدة مؤقتة مقابل تعويض يدفع للمالك عن عدم انتفاعه بالعقار طول مدة الاستيلاء)<sup>(١)</sup>.

ويعرف الاستيلاء عامة في علم اللغة بأنه نزع المال قهراً في صاحب اليد عليه سواء كان مالكا أو منتفعا، ويعرف فقهاء القانون الإداري الاستيلاء المؤقت على العقارات بأنه إجراء إداري يقصد به أن تستولى الإدارة على عقار مملوك لأحد الأفراد لمدة مؤقتة مقابل تعويض يدفع للمالك على عدم انتفاعه بالعقار طوال مدة الاستيلاء.

ويستتبع ذلك أن تظل ملكية العقار لصاحبه وتعيده إليه الإدارة في نهاية المدة بحالته التي كان عليها وقت الاستيلاء.<sup>(٢)</sup>

ويعرف بأنه قيام السلطة الإدارية بالانتفاع لمدة معينة بمال مملوك للغير تحقيقاً للصالح العام وذلك نظير تعويض عادل.<sup>(٣)</sup>

ويقصد بالاستيلاء أيضاً هو إجبار الإدارة بإدارتها المنفردة الأفراد سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين، أن يقدموا لها أو للغير، خدمات أو استعمال الأموال العقارية أو ملكية المنقولات أو استخدامها بقصد إشباع حاجة عامة استثنائية ومؤقتة بما لها من صفة المنفعة العامة وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها القانون.<sup>(٤)</sup>

ويعرف جانب من الفقه الاستيلاء بقوله هو إجراء مؤقت بطبيعته بمعنى أنه يرخص للإدارة في أن تستولي على العقار لمدة مؤقتة بحيث تبقى ملكية العقار لصاحبه طيلة وقت استيلاء الإدارة عليه.<sup>(٥)</sup>

والاستيلاء هو وضع اليد على منقول لا مالك له بنية تملكه، ولكي ينشئ الاستيلاء أثره في

(١) د. نصر الدين مصباح القاضي: أصول القانون الإداري الليبي، الطبعة الثانية - دار الفكر العربي، سنة ٢٠١٦، ص ٤٥٠.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، بدون مكان نشر، سنة ١٩٩١، ص ٤٦٧.

(٣) أنظر د. بكر القباني، القانون الإداري، بدون درا نشر سنة ١٩٩١، ص ٢٦١.

(٤) أ.د/ محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٨، ص ٥.

(٥) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، وكذلك د. حسن عثمان محمد. مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة ٢٠٠١، ص ٤٦١.

القانون لابد من توافر ثلاث أركان له وهي، الركن المادي، ومحل الاستيلاء، ونية تملكه. (١)  
والاستيلاء هو الذي تكون فيه يد الدولة على العقار يبدأ عارضة، ويظل العقار على ملك  
صاحبة، فتعيده إليه في نهاية الأجل أو الوقت المحدد على صورته وأوضاعه التي كان عليها وقت  
الاستيلاء. (٢)

ويقصد بالاستيلاء أيضاً فتح الإدارة الحق في حيازة عقار خاص بالأفراد بالقوة الجبرية  
بصفة مؤقتة، في الحالات المحددة في القانون ومقابل تعويض عن مدة الاستيلاء. (٣)  
ويعرف أيضاً بأن تقوم الجهة الإدارية بالاستيلاء على المال الخاص وتحويله للنفع العام  
وذلك لمدة محددة وذلك مقابل تعويض يدفع لأصحاب هذه الأماكن يعادل إلى حد ما قيمة الانتفاع  
بها. (٤)

ويقصد بالاستيلاء وضع الإدارة يدها جبراً على المالك على عقار مملوك له لمدة من الزمن  
مع احتفاظه بملكية العقار وذلك لقاء تعويض عادل فترة الاستيلاء عليه. (٥)  
وبلاحظ في هذا التعريف أنه يركز على استعمال الإدارة لسلطتها في مواجهة المالك للعقار  
ويخرج عن هذا التعريف الاتفاق الودي الذي يسبق تنفيذ الإدارة لقرار الاستيلاء، والذي قد تصل  
معه إلى عدم استعمال القوة ضد مالك العقار وتصبح فيه العلاقة بين الإدارة وصاحب العقار  
المستولي عليه قريبة من أحكام القانون المدني أي كأنها أستأجرن العقار محل الاستيلاء.  
ويعرف الاستيلاء الإداري أيضاً بأنه أن تقوم الإدارة العامة بوضع يدها على عقار مملوك  
للأفراد بالمخالفة لأحكام القانون، بغض النظر عما إذا كان الاستيلاء مؤقتاً أو نهائياً. (٦)  
كما يعرف أيضاً، بأنه حق السلطة الإدارية في حيازة العقارات المملوكة ملكية خاصة

(١) د. يحيى محمود حسن عبده، رسالة دكتوراه بعنوان "الاستيلاء كسبب من أسباب الملكية"  
دراسة مقارنة سنة ١٩٩٤ جامعة عين شمس - كلية الحقوق، ص ٦.

(٢) مجلة المحكمة العليا الليبية السنة التاسعة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص ١٧٦.

(٣) أنظر د. عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٥،  
ص ٦٦٤.

(٤) أنظر د. أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري الخليجي، دار النهضة العربية سنة  
٢٠١٥، ص ٩٥.

(٥) أنظر د. وجدي شفيق فرج، المفيد في نزع الملكية للمنفعة العامة، يونيتد للإصدارات  
القانونية سنة ٢٠١٤، ص ١٤٩.

(٦) أنظر د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية  
سنة ٢٠٠٣، ص ٣٥.

بصفة مؤقتة تحقيقاً للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل.<sup>(١)</sup> وانطلاقاً من التعريفات السابقة نجد أن الاستيلاء ينصب على عقار مملوك لشخص ملكية خاصة لأجل غرض معين وهو تحقيق المنفعة العامة ويقع على عاتق المالك التضحية بعقاره كسبيل لتحقيق مصلحة المجتمع وأن كانت قد فرضت عليه.

وهنا يكون تحمل الأعباء العامة غير متساوية بين أفراد المجتمع وقد وقع على عاتق شخص أو مجموعة من الأشخاص بأن استولت الإدارة على عقاراتهم دون غيرهم من أفراد المجتمع وبالتالي تكون النتيجة المنطقية لأجل تحقيق العدالة في تحمل الأعباء العامة أن يتضمن الاستيلاء تعويض من تضرر من ذوي الشأن عن هذا الإجراء للوصول إلى التساوي بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة، بيد أنه يجب أن يقع الاستيلاء الإداري من سلطة مخولة قانوناً بإصداره، وهذه ضمانته لمن استولت الإدارة على عقاره ويكون التدرج الإداري في إصدار قرار الاستيلاء وإجراءات تنفيذه وفقاً لما ينص عليه قانوناً.

وأيضاً من خلال التعريفات نلاحظ أن من خولت له سلطة الاستيلاء يجب أن يكون مقيداً بتحقيق المصلحة العامة في إطار إجراءات محددة قانوناً.

وإذا جزئنا التعريفات نلاحظ أن الاستيلاء هو إجراء تقوم به جهة إدارية معينة مخول قانوناً بصدارة وهو يقع على عقار مملوك ملكية خاصة لشخص ما. والملكية الخاصة مصونة بالدستور ومقدسة، إلا أنه استثناء يجوز الاستيلاء وحرمان المالك عن الانتفاع بملكيته والتصرف فيها لمدة مؤقتة، إذا أن الأصل العام يقضي بعدم الأحقية بالاستيلاء والمصلحة العامة هي المبرر لهذا الاستيلاء.

والاستيلاء الإداري يتسم بطابع التأقيت وليس بالديمومة بغض النظر عن الاستيلاء الممهد لنزع الملكية الذي ينتهي بنزع الملكية، ويكون التعويض على الأضرار التي لحقت بالعقار من جراء الاستيلاء واستعمال الإدارة له خلال هذه الفترة وأيضاً ما فات المالك من كسب.

وأيضاً نستنتج من التعريفات السابقة والتي جاءت مختلفة بين الفقهاء أن الاستيلاء الإداري لا يعني انتقال ملكية العقار إلى الجهة التي استولت عليه، أما يبقى صاحب العقار محتفظاً بملكيته طوال فترة الاستيلاء.

وفي الفقه المصري هناك من يرى أن الاستيلاء تمهيد لنزع الملكية لا يعد نطاقاً مستقلاً وإنما هو مرحلة من مراحل نزع الملكية للمنفعة العامة، وإدماجاً في نظام الاستيلاء المؤقت يعد حالة مستحدثة في التشريعات الحديثة لم تكن معروفة في التشريعات القديمة وهو إجراء مؤقت كما جرت عليه أحكام مجلس الدولة المصري، على أنه إذا لجأت الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات المملوكة للأفراد فيجب أن تكون نيتها منصرفاً إلى التأقيت أما إذا كانت تنوي الاستيلاء نهائياً على العقارات فيجب أن تلجأ إلى نزع الملكية بإجراءاته المعروفة، وجدير بالذكر أن الاستيلاء تمهيداً لنزع الملكية يدخل في معنى التنفيذ المباشر لقرارات الإدارة بتقرير المنفعة

(١) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٥٤.

العامّة: (١)

وعلى هذا الأساس يعرف الاستيلاء المؤقت دون الاستيلاء التمهيدي بأنه قدرة الإدارة قانوناً على أن تنزع العقار من مالكة مؤقتاً ولمدة محددة بغرض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل عن عدم الانتفاع على أن تعيده لمالك في نهاية المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء ونزع ملكيته أن تعذر ذلك. (٢)

ومن خلال التعريف يتضح لنا انه مختص بالاستيلاء المؤقت أي أن تكون نية الإدارة منصرفة إلى التأقيت وقت صدور قرارها وليس لها الحق في نزع ملكيته إلا إذا تعذر على جهة الإدارة رد العقار بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء، وهذا الاتجاه على ما نرى أنه جانب غرض المشروع حينما أعطى الحق للإدارة في أن تستولي على العقار تمهيداً لنزع الملكية إذا الحكمة من ذلك هو اختصار وقت ولأجل تنفيذ مشروعات المنفعة العامة على وجه السرعة على عكس ذلك إذا بدأت الإدارة في إجراءات نزع الملكية التي تتسم بالتعقيد وعدم السرعة في أغلب الأحوال.

## المطلب الثاني

### السلطة المختصة بالاستيلاء الإداري

إن السلطة المصدرة لقرار الاستيلاء تختلف باختلاف الظروف المحيطة بمصدر القرار فمثلاً قرارات الاستيلاء التي صدر لمواجهة ظرف طارئ تختلف عنها إذا صدرت تمهيداً لنزع الملكية.

ووفقاً لنص المادة الرابعة عشر من قانون نزع الملكية فإن هذه السلطة تختلف باختلاف الغرض من الاستيلاء على العقار، وما إذا كان هذا الاستيلاء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية. (٣)

وعلى ذلك يكون التقسيم إلى السلطة المختصة بالاستيلاء التمهيدي أولاً والسلطة المختصة بالاستيلاء المؤقت ثانياً.

### أولاً: السلطة المختصة بالاستيلاء التمهيدي:

في القانون الليبي تنص المادة ٢٢ من القانون الملغي الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة الصادر في (٣-٧-١٩٦١م) على أنه إذا كان مشروع المنفعة العامة مطلوباً لتنفيذه دون إبطاء، فلجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة ويكون ذلك بقرار من المجلس التنفيذي وينشر ذلك في الجريدة الرسمية للولاية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار وأسماء الملاك الظاهرين مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة.

(١) أنظر د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٨، ص ٤٤٨.

(٢) أنظر د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سابق ذكره، ص ٤٤٩.

(٣) أنظر د. وليد رمضان عبد التواب، ضوابط نزع الملكية للمنفعة العامة والتعويض العادل فيها، درا الحقانية سنة ٢٠١١ ص ٢٤٧.

وأما وقد صدر القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٢ بتنظيم التطوير العمراني وقد نص صراحة في المادة (٣٤) على أنه (يلغى قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة المشار إليه) فإنه يكون أمام تشريع جديد تستشفي منه السلطة المختصة بالاستيلاء التمهيدي. وقد نص في المادة (١٧) على أنه (يكون تقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة الواقعة داخل المخططات المعتمدة للمدن أو خارجها بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الإسكان ويجب أن يتضمن القرار أو يرفق به بيان محدد وواف عن المشروع ذي النفع العام والعقارات اللازمة له وحدودها وينشر هذا القرار والبيان في الجريدة الرسمية).<sup>(١)</sup>

ولكن بعد أن تغيرت الهيكلية الإدارية إلى الإدارة الشعبية فإنه تقرر الاختصاص بإصدار قرار الاستيلاء إلى اللجنة الشعبية العامة وهي المخولة قانوناً بإصدار قرار الاستيلاء وفي ذلك تقول المحكمة العليا في الطعن رقم (٣٣/٢٩ق) (متى رأت جهة الإدارة نازعة الملكية ضرورة الاستيلاء على العقار المطلوب نزع ملكيته قبل انقضاء المهلة المعطاة لصاحبه لأخلاته فيصدر قرار اللجنة الشعبية العامة بالاستيلاء عليه ويكون صاحب العقار في هذه الحالة الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بعقارة من تاريخ الاستيلاء الفعلي لحين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية).<sup>(٢)</sup>

وعليه فإن قرار الاستيلاء إذا صدر من غير اللجنة الشعبية العامة يكون باطلاً لصدوره من جهة غير مختصة بإصداره.

وأما في القانون المصري، فإن السلطة المختصة بالاستيلاء التمهيدي هي من اختصاص الوزير المختص طبقاً للقانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤ في المادة (١٦) حيث تنص على أنه (يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة ويكون ذلك بقرار من الوزير المختص وينشر في الجريدة الرسمية).<sup>(٣)</sup>

ولكن في القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ لنزع الملكية الذي ألغى القانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤ انف الذكر جاء التعديل في السلطة المختصة في إصدار قرار الاستيلاء ووفقاً لنص المادة (١٤) فقرة (١) من قانون نزع الملكية تتمثل هذه السلطة في رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة على أنه (يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، وينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القار الصادر بتقرير

(١) القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ بشأن تنظيم التطوير العمراني، الجريدة الرسمية، السنة العاشرة، العدد ٥٠.

(٢) طعن مدني رقم (٢٤ لسنة ٣٣) قضائية بتاريخ ٢٥-٤-١٩٨٨م مجلة المحكمة العليا الليبية لسنة الخامسة والعشرون العددان ٤/٣، ص ١١٨.

(٣) أنظر د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام للنشر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣، ص ١٠٨.

المنفعة العالمية<sup>(١)</sup>.

وكما نرى نقل الاختصاص في القانون المصري بإصدار قرار الاستيلاء من الوزير المختص إلى رئيس الجمهورية أو من يفوضه أنه أكثر ضماناً لمن استولت الإدارة على عقارة وذلك من حيث إن إصدار القرار من رئيس الجمهورية غالباً ما يكون أكثر دقة وتحديداً في مدى لزوم الاستيلاء من عدمه.

**ثانياً: السلطة المختصة بالاستيلاء المؤقت (الظروف الطارئة)**

بطبيعة الحال فإن التأقيت هي الطابع العام للاستيلاء الإداري ولكن التمييز بين الاستيلاء المؤقت والتمهيدي أساسه اختلاف الطرف بينهما، ففي حالة الاستيلاء المؤقت تكون الإدارة في مواجهة ظرف استثنائي يجب أن تستعمل سلطاتها الاستثنائية للحد من الأخطار. أما الاستيلاء التمهيدي فتكون حاجة الإدارة للعقار ليست بالضرورة الملحة كما في مواجهة قوة فاهرة. فالاختلاف ليس بيباً وإنما في مواجهة الطرف الاستثنائي كما ذكرنا تكون على وجه السرعة وفي أضيق وقت ممكن.

وفي التشريع الليبي نص القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩١م بشأن التعبئة في المادة الرابعة فقرة (٤) على إعلان حالة التعبئة العامة وإلى حين انتهائها حيث تنص على إن (الاستيلاء على الأملاك الخاصة بغية تسخيرها لخدمة أعراض التعبئة العامة عند الضرورة ويحتفظ لأصحابها بالحق في التعويض طبقاً للقانون)<sup>(٢)</sup>.

ويكون السبب في إعلان حالة التعبئة وجود ظرف استثنائي كحالة حرب أو حدوث كوارث أو غيرها، في هذه الحالة من الاستعجال يكون الحق للإدارة في الاستيلاء المؤقت على العقارات وما يلزمها لمواجهة تلك الظروف الطارئة. ويكون إعلان التعبئة بقرار من المؤتمرات الشعبية الأساسية، ويكون خاضعاً للترتيبات الأمنية اللازمة في مواجهة الظروف الطارئة بقرار من اللجنة الشعبية العامة.

أي أن اللجنة الشعبية العامة تقوم بإصدار القرارات في مواجهة الظروف الاستثنائية ومن ضمنها الاستيلاء على العقارات اللازمة لفترة مؤقتة ولكن بعد إعلان حالة التعبئة ونوعها والغرض منها من قبل المؤتمرات الشعبية الأساسية.

أما القانون المصري فالاختصاص بالاستيلاء المؤقت هو من اختصاص المحافظين طبقاً للقانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤م بشأن نزع الملكية حيث نصت المادة (١٧) من القانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤م

بأنها تعطي الحق في الاستيلاء المؤقت للمدير أو المحافظ بناء على طلب المصلحة

(١) أنظر د: وليد رمضان عبد التواب، ضوابط نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سبق ذكره،

ص ٢٤٨.

(٢) القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩١م بشأن التعبئة الجريدة الرسمية العدد ٢٢ ص، ٧٣٤ وما بعدها.



المختصة في حالتها الاستعجال والضرورة وحالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذو نفع عام.<sup>(١)</sup> وهذا ما قرره محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٤ إبريل سنة ١٩٦٩ بأن مفاد نص المادة (١٧) من القانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤ بشأن نزاع الملكية للمنفعة العامة أن السلطة التي حولها القانون للمحافظ في الاستيلاء المؤقت على العقارات في الأحوال الطارئة أو المستعجلة هي سلطة استثنائية مقيدة بقيام حالة الضرورة التي تبرر هذا الاستيلاء وقد ترك القانون للمحافظ تقدير قيام هذه الحالة ولم يصرح له بتفويض غيره في إصدار قرارات الاستيلاء المؤقت في الأحوال التي أجاز له فيها هذا القانون فلا يجوز لذلك المحافظ أن يثبت غيره في إصدار تلك القرارات.<sup>(٢)</sup>

وكذلك في المادة الثانية من القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ قد ميزت بين الحالتين فأبقت على الوضع السابق بالنسبة إلى قرارات الاستيلاء التي تقضيها الأحوال الطارئة والمستعجلة مثل أعمال الترميم وغيرها ففي هذه الحالة يصدر قرار الاستيلاء المؤقت من المحافظ أما في غير هذه الحالة فقد أوجب القانون المشار إليه أن يصدر قرار الاستيلاء من رئيس الجمهورية.<sup>(٣)</sup> ولكن المشرع في المادة (١٥) من القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ أحدث تعديلاً على نص المادة (١٧) من القانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤ وأنط صدور قرار الاستيلاء المؤقت بالوزير المختص بناء على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تقشي وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة.<sup>(٤)</sup>

وقد جعل المشرع الاختصاص بإصدار قرارات الاستيلاء المؤقت للوزير المختص لأن الوزير هو صاحب الاختصاص الأصيل في تنفيذ أحكام القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن نزاع الملكية للمنفعة العامة، هذا فضلاً عن الأحوال قد تتطلب الاستيلاء المؤقت على بعض العقارات التي تدخل في نطاق محافظين أو أكثر مما يتطلب الأمر في هذه الحالة أن يكون القرار للوزير المختص وسلطة الوزير في هذه الحالة سلطة استثنائية ومقيدة بقيام حالة الضرورة في تلك الحالات

(١) أنظر د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٦، ص ٤٥٩.

(٢) محكمة النقض المصرية، طعن رقم ١٢٧ في جلسة ٢٤-٤-١٩٦٩ سنة ٢٠ ص ٦٦٨.

(٣) أنظر < محمد علي عويضة، القواعد الإجرائية في قانون نزاع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية سنة ٢٠١٠، ص ١٣٥، وكذلك راجع أ.د. عمر فؤاد بركات مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر سنة ١٩٨٥، ص ٤٢٨.

(٤) راجع المستشار مصطفى مجدي هرجه، المشكلات العلمية في قانون نزاع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي سنة ١٩٩٦، ص ٨٠.

الطارئة أو المستعجلة.<sup>(١)</sup>

ويجب إن نذكر إن المشرع قد حدد تحديداً دقيقاً السلطة المخولة قانوناً بإصدار قرار الاستيلاء والتي تكون أكثر استجابة في حالة الظروف الاستثنائية فالاستيلاء في حالة الخطر الداهم والفيضان والكوارث الحالة لا يتسع الوقت فيها لأي إجراء قبل التنفيذ المباشر الفوري ولذلك فقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصري إن التنفيذ المادي للقرار هو القرار ذاته بمقولة أن القرار لا شكل له وقد يتخذ شكل التنفيذ المادي.<sup>(٢)</sup>

### المطلب الثالث

#### أنواع الاستيلاء الإداري

تمهيد:

وجدت أنواع الاستيلاء لغرض تحقيق المصلحة العامة بأيسر الطرق وللوصول إلى هذه النتيجة تختلف الإجراءات اختلافاً بسيطاً باختلاف الظروف المحيطة بإصدار القرار. ففي حالة الضرورة غالباً ما يكون الاستيلاء مؤقتاً نظراً لوجود ظرف طارئ يواجه الإدارة ويفرض عليها السرعة في الإجراءات ولكن عند الحاجة إلى نزع ملكية عقار في الظروف العادية ولأجل سرعة تنفيذ مشروع عام مثلاً تلجأ الإدارة في هذه الحالة إلى الاستيلاء التمهيدي إلى أن تشرع في نزع ملكية العقار والتعويض على الاستيلاء مستقلاً.

وقد يكون الاستيلاء وسيلة للحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي لم تؤمنها لها الوسائل العادية في الحصول عليها، وذلك لتأمين مطالبها الخاصة أو مطالب جهة تحتاج المال المستولي عليه أو مصالح ذات أهمية قومية أو وطنية خاصة، فيكون الاستيلاء في هذه الحالة بدلاً من الشراء أو التوريد أو التأجير ويكون أكثر إقتراباً من أحكام القانون الخاص في آثاره وفي العلاقات التي تنشأ عنه بين الجهة التي تقوم بالاستيلاء أو المستولى لصالحها وبين الفرد المستولى على ملكة، وتارة أخرى لا يكون الاستيلاء وسيلة للحصول على المال المستولى عليه بل يكون وسيلة من وسائل الأمن وإجراء من إجراءات الضبط الإداري وذلك كما في مواجهة الطوارئ، فلا يكون الاستيلاء إذن بديلاً عن عقود القانون الخاص أو العقود الإدارية ولا تضطر فيه الإدارة إلى البدء بوسائل التفاهم الودي بل تسرع فيه مباشرة كإجراء من إجراءات الضبط الإداري وعند ذلك تبعد آثاره وأحكامه عن آثار القانون الخاص وتستقل عنها تماماً وتصبح غريبة عنها، وأن جاز

(١) أنظر أ.د./ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٨، ص ٧٣٤،

وكذلك راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب أ.د./ عاصم أحمد عجيلة \_ أصول القانون الإداري،

بدون دار نشر أو سنة الطبع ص ٣٠٢. وأ.د./ عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري،

دار المنشأة المعارف، سنة ١٩٩١، ص ٦٥٥.

(٢) راجع د/ مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد

(٢) لسنة ١٩٦٤، ص ٦٧.

الاسترشاد والاستئناس بنصوص القانون الخاص في هذا السبيل<sup>(١)</sup>. ولكن من الملاحظ أن الاستيلاء بصفة عامة يتسم بالتأقبت وليس بالديمومة وأن الاستيلاء الذي تلجأ الإدارة إليه تكون مستندة إلى قانون موجه إلى أصحاب الشأن أي أن الإدارة تستولي على العقار باعتبارها سلطة عامة وقليلًا ما تتوصل إلى إتفاق مع مالك العقار للحصول على المال المستولى عليه فترة معينة مقابل تعويض تكون أحكامه وهذه العلاقة شبيهة بأحكام القانون الخاص. ويكون الاستيلاء في الظروف العادية وفي الظروف الطارئة فمثلاً في الظروف الطارئة يكون الاستيلاء أسهل الإجراءات بغية سرعة التدخل والحد من استفحال الخطر أياً كان سببه. ويمكن أن نركز على أهم تقسيم للاستيلاء الإداري وهو الاستيلاء المؤقت والذي يكون غالباً لمواجهة طرف طارئ والاستيلاء التمهيدي والذي يكون لأجل السرعة في تنفيذ المشروعات ذات المنفعة العامة أي الفترة ما بين وضع اليد من قبل الإدارة إلى حين نزع الملكية وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: الاستيلاء التمهيدي لنزع الملكية:

إن الاستيلاء الإداري في هذه الحالة يكون فيه إجراء الإدارة يتصف بالتأقبت في ظاهره ولكن الحقيقة تكون غاية الإدارة منه هو بداية أو تمهيداً لنزع الملكية الخاصة. والغاية هنا هي كسب الوقت نظراً لأن إجراءات نزع الملكية غالباً ما تأخذ وقتاً يكون في حينها عدة مشاريع تعطلت وقد أهدرت وقتاً يضر بمصالح الدولة وكذلك الشركات الأجنبية في حالة وجودها لتنفيذ مشاريع المنفعة العامة.

والمشرع يجيز للإدارة أن تباشر الاستيلاء التمهيدي ذلك أن الحكمة كما ذكرنا هي كسب الوقت أي في حالة معينة تجد الإدارة نفسها مضطرة إلى الاستيلاء التمهيدي ولا مناص من ذلك. وإذا كان الاستيلاء بطبيعته هو أمر عارض وصيفته التأقبت أي المحدد بوقت محدد، فهو يختلف في هذه الناحية عن نزع الملكية الذي يمثل التصرف الدائم في حقيقته وعرضه، ومن هنا فإن قضاء المحكمة العليا الليبية استقر على (إن نزع الملكية دون اتخاذ الإجراءات القانونية يؤدي إلى الاستيلاء على عقار صاحب الشأن، ونقل حيازته إلى الدولة التي تخصصه للمنفعة العامة فينتفح في غايته مع نزع الملكية باتخاذ الإجراءات القانونية ومن ثم يستحق ذوي الشأن جميع ما يترتب القانون من حقوق بما في ذلك الحق في تعويض يعادل ثمن العقار، ولا تخضع المطالبة في هذه الحالة للتقادم الثلاثي المنصوص عليه في المادة ١٧٥ مدني، وإنما تتقادم بمضي خمس عشرة سنة من تاريخ الاستحقاق عملاً بنص المادة ٣٦١ مدني<sup>(٢)</sup>).

وقد تتطلب المنفعة العامة ضرورة تنفيذ المشروع المتعلق بها بصورة عاجلة لا يحتمل الانتظار لحين الانتهاء من إجراءات نزع الملكية لذلك خولت المادة ٢٢ من قانون نزع الملكية

(١) أنظر د. مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص ٥٠.

وما بعدها.

(٢) مجلة المحكمة العليا السنة التاسعة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص ١٧٦.

الإدارة حق الاستيلاء على العقار اللازم لتنفيذ ذلك المشروع بطريق التنفيذ المباشر.<sup>(١)</sup> وقد تعتمد الإدارة إلى الاستيلاء على عقار معين تمهيداً لنزع ملكيته للمنفعة العامة وتقدم على هذه الإجراءات لاعتبارات تتعلق بضرورة الإسراع بتخصيص العقار للمنفعة العامة وعدم انتظار الإجراءات المعهودة في نزع الملكية والتي يتم إتخاذها لاحقاً بعد الاستيلاء. وفي هذه الحالة لا يكون الاستيلاء مؤقتاً وإنما ينتهي بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة ولخطورة هذا الإجراء لا يمكن الالتجاء إليه إلا بعد صدور القرار المقرر للمنفعة العامة أي بعد البدء في إجراءات نزع الملكية فعلاً.<sup>(٢)</sup>

وباستقراء التشريعات الليبية في هذا الشأن يتبين أن المشرع الليبي استحدث صورة (الاستيلاء المؤقت على العقارات) بموجب المرسوم بقانون ١٩٦١ كإجراء مؤقت يلجأ إليه بدلاً من نزع الملكية حيث تنص المادة (٢٢) من المرسوم المشار إليه على أنه.

(إذا كان مشروع المنفعة العامة مطلوباً تنفيذه دون إبطاء فللجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة). ويكون ذلك بقرار من المجلس التنفيذي ينشر في الجريدة الرسمية للولاية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار وأسماء الملاك الظاهرين مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة.<sup>(٣)</sup> ولقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن (نزع الملكية للمنفعة العامة يكون في الأصل بطريق مباشر بإتباع قواعد وإجراءات نزع الملكية المقرر في القانون، إلا أنه يمكن أن يكون بطريق غير مباشر باتفاق الدول مباشرة مع ذوي الشأن، أو أن تستولي الدولة على عقار مملوك لأحد الأفراد وتضمه إلى المال العام، وفي هاتين الآخريتين يستتبع استيلاء الدولة على العقار بالفعل ونقل الحيازة من المالك الأصلي إلى الدولة، ويتولد عليه أسوة بنزع الملكية بالطريق العام حق المالك في أن يعرض عن ملكه الذي أخذ منه وضم للمال العام، ويجب أن يكون التعويض معادلاً للضرر الذي أصاب المالك نتيجة حرمانه من ملكه، وتكون العبرة في التقدير بقيمة العقار وقت إنتقال ملكيته إلى الدولة في حدود هذه القيمة).<sup>(٤)</sup>

وقد يحدث بأن تستولي الدولة على عقار مملوك لأحد الأفراد دون إتخاذ الإجراءات المطلوبة لذلك، فيكون هذا الاستيلاء ما يعرف (بنظرية الغصب) وهذه النظرية تتشابه مع (نظرية

(١) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني منشورات الجامعة الليبية كلية الحقوق سنة ١٩٧١، ص ٣٠٦.

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية سنة ٢٠٠٥، ص ٣٢٩.

(٣) أنظر د. السيد محمد المدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية القاهرة، سنة ١٩٦٥ ص ٤١٧.

(٤) طعن مدين رقم (٦٣٥/٩٩ق) بجلسة الاثنين الموافق ٢٠٠٦/٢/٦م بمجلة المحكمة العليا السنة (٤١) العدد الأول ص ١٦١-١٦٢.

الاعتداء المادي) فنظرية الغصب يكون استيلاء الإدارة فيها على العقار بالاعتداء عليه ونزع حيازة المالك ووضع يدها عليه، وأن يكون الاستيلاء بدون سند قانوني يسمح للإدارة بهذا العمل وهذا الاستيلاء يكون غير مشروع ولا يهيم هذا أن يكون استيلاء مؤقتاً أو دائماً.<sup>(١)</sup>

وإذا صدر قرار الإدارة معيباً فإن من المستقر عليه أن الجهة الإدارية تصحيح الأوضاع وإصدار القرار السليم، فإذا صدر الحكم القضائي بإلغاء القرار على أنه صدر معيباً بعيب الانحراف بالسلطة لصدوره بعد حكم قضائي بإلغاء قرار بنزع ملكية متعلقة بنفس العقار، فعيب الانحراف بالسلطة الذي يبطل عمل الإدارة هو من العيوب القصدية والتي يتعين على من يدعيه أن يقيم الدليل على أن جهة الإدارة قصدت بإصدار القرار مجرد الانتقام الشخصي، أو تحقيق غرض لا يتعلق بالمصلحة العامة فإن صدور حكم قضائي حاز حجية الأمر المقضي لا يشكل قيدا على جهة الإدارة في استعمال سلطاتها في الحدود المقررة لها ودون إساءة لاستعمال تلك السلطة، فالحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية عقار معين لا يجوز دون أحقية الإدارة في إصدار قرار لاحق بنزع ملكية العقار نفسه ما دام القرار اللاحق قد صدر سليماً خالياً من الانتقام الشخصي أو لتحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام.<sup>(٢)</sup>

**أما في القانون المصري:**

فيقصد بالاستيلاء التمهيدي بأنه "استيلاء الإدارة على العقارات المقررة نزع ملكيتها للمنفعة العامة قبل إتمام إجراءات نزع الملكية".<sup>(٣)</sup>

أي أن الإدارة يحق لها إذا ما قررت نزع ملكية أحد العقارات الخاصة للمنفعة العامة أن تقوم بالاستيلاء على ذلك العقار قبل إتمام إجراءات نقل الملكية رغم استمرار ملكيته لصاحبه، إذا كان ذلك الاستيلاء لازماً لتسهيل قيام الإدارة بإجراءات نزع الملكية.<sup>(٤)</sup>

وفي القانون المصري تنص المادة (١٤) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع الملكية على أنه:

"يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه ... ويبلغ قرار الاستيلاء

(١) د. إبراهيم محمد السيد نظرية الاعتداء المادي (رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٩٢ ص ٢٠٠ وما بعدها.

(٢) طعن إداري رقم (٥٢/٣ق) بجلسة يوم الأحد الموافق (١٠-١٢-٢٠٠٦) مجلة المحكمة العليا الليبية لسنة ٤١، العدد رقم ٤، ص ١٠٧.

(٣) د/ حسين محمد صالح العذري، أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ٢٠١١ ص ٦٦.

(٤) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي سنة ١٩٨١ ص ٣٢٢.

لذوي الشأن ويعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار).<sup>(١)</sup> ويلاحظ من هذا النص أن الجهة طالبة نزع الملكية مقيدة بأن يكون العقار من العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة وأن الغرض من الاستيلاء مؤقتاً إلى حين إتمام إجراءات نزع الملكية، ويشترط أن يبلغ القرار إلى ذوي الشأن للتأكد من عملهم يقينياً به. وكذلك تيسيراً للإدارة في القيام بتنفيذ المشروعات العامة دون انتظار إجراءات نزع الملكية، أجاز القانون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة.

هذا وقد جعل المشرع الاستيلاء في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه ويجب أن ينشر القرار الجمهوري الصادر بالاستيلاء في الجريدة الرسمية وأن يشمل بياناً إجمالياً بالعقار وأسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة ويترتب على نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة. وواضح أن الاستيلاء في هذه الحالة لا يمكن أن يكون مؤقتاً لأنه استيلاء دائم إذا سيم تمهيداً لنزع الملكية.<sup>(٢)</sup>

وأجاز المشرع في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة للإدارة بالاستيلاء المؤقت على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة وقبل تمام إجراءات نزع الملكية وذلك بهدف كسب الوقت. وذلك لأن إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تتطلب إجراءات متعددة وقد تحتاج إلى وقت طويل. وقد تكون الإدارة في احتياج شديد للعقار، لذا سمح المشرع بالاستيلاء مؤقتاً على بعض العقارات تمهيداً لاتخاذ إجراءات نزع الملكية.<sup>(٣)</sup>

والاستيلاء التمهيدي يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، وينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة، ويبلغ قرار الاستيلاء لذوي الشأن بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لأخلاء العقار، ويترتب على نشر قرار الاستيلاء اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة ويكون لذوي الشأن الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع

(١) راجع المستشار فايز السيد للمساوي، المستشار أشرف فايز المساوي، قانون نزع الملكية

للمنفعة العامة، دار عماد للنشر، سنة ٢٠٠٩، ص ١٨٠.

(٢) د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر كلية الحقوق جامعة عين

شمس سنة ١٩٩٧، ص (٦٨٢-٦٨٣).

(٣) د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية كلية الحقوق، سنة

١٩٩٧، ص ٦٠٤.

الملكية<sup>(١)</sup>

ويرى البعض أن حالة الاستيلاء التمهيدي لنزع الملكية حالة مستحدثة ولم يكن لها مقابل في التشريعات القديمة، ذلك أن الاستيلاء هو إجراء مؤقت بطبيعته، وبهذا يمت إذ عن نزع الملكية الذي هو إجراء دائم بطبيعته، ومن ثم فإن قضاء مجلس الدولة المصري جرى قبل صدور التشريع الجديد، على أن الإدارة إذا لجأت إلى الاستيلاء المؤقت على عقارات الأفراد، فيجب أن تكون نيتها منصرفاً إلى التوقيت، أما إذا كانت تنوي الاستيلاء نهائياً على العقارات، فيجب عليها أن تلجأ إلى نزع الملكية بإجراءاته المعروفة ولكن التشريعات الجديدة، كسباً للوقت، قد سمحت للإدارة بالاستيلاء على العقارات قبل تمام إجراءات نزع الملكية<sup>(٢)</sup>.

ومن ثم فإن الاستيلاء في هذه الحالة لا يمكن اعتباره استيلاء مؤقتاً وإنما هو استيلاء دائم، يتم قبل إتمام إجراءات نزع الملكية لأسباب تقدرها الجهة طالبه نزع الملكية.

ولذلك فقد وضع المشرع عدة شروط لضمان مشروعية قرار الاستيلاء منها:

١- أن يسبق الاستيلاء على العقار بطريق التنفيذ المباشر صدور قرار بتقرير المنفعة العامة للعقار عن الجهة المختصة<sup>(٣)</sup>.

٢- يتم الاستيلاء على العقار الذي تقرر لزومه للمنفعة العامة بناء على قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه<sup>(٤)</sup>.

٣- أن ينشر قرار الاستيلاء في الجريدة الرسمية، ويجب أن يتضمن النشر بياناً إجمالياً بالعقار، واسم المالك الظاهر، مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة، وقد رتب القانون على هذا النشر اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة من تاريخ النشر ومن ثم لا يجوز التصرف فيها بالبيع<sup>(٥)</sup>.

٤- أن يبلغ قرار الاستيلاء لأصحاب الشأن بكتاب موصى عليه يعلم الوصول، على أن يكون لهم مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار للمنفعة العامة<sup>(٦)</sup>.

(١) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠، ص ٩٦٠.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي سنة ٢٠١٤، ص ٣٩٣.

(٣) د. محمد بكر حسن، الوسيط في القانون الإداري (ط١)، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٩٢.

(٤) د. جوجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، (ط٤) دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٤، ص ١٢٦٤.

(٥) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر ص ٥٦١،

(٦) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري (ط١) جامعة عين شمس، بدون سنة نشر ص ٤٣٣.

- ٥- لصاحب الشأن الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء الفعلي لحين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية، بل إن إدارة الفتوى لوزارة الأشغال قد أفتت في ١١ ديسمبر سنة ١٩٥٥ بجواز تعويض مالك العقار الذي تم الاستيلاء عليه من تاريخ الذي حددته الإدارة للاستيلاء ولو تراخى الاستيلاء الفعلي لأن "النص في ١٦ على أن يكون التعويض مقابل عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء الفعلي وإنما شرع لمصلحة المالك، فإذا ما تراخت الجهة نازعة الملكية عن الاستيلاء فعلاً على العقار بعد أن هياها المالك لهذه الاستيلاء في الميعاد المحدد، فإن ذلك لا يعني إهدار حقه في التعويض من تاريخ الإخلاء الفعلي".<sup>(١)</sup>
- ٦- لذوي الشأن الاعتراض على قيمة التعويض المقدر كمقابل لحرمانهم من الانتفاع بالعقار المستولي عليه وذلك بالطعن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانهم بقرار الاستيلاء أمام المحكمة الابتدائية الكائن بمقرها العقار.<sup>(٢)</sup>
- ٧- لا يجوز إزالة المنشأة أو المباني ذات القيمة في العقارات المستولى عليها إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويضات المستحقة عن نزع الملكية تقديراً نهائياً.<sup>(٣)</sup>
- ٨- في حالة نزع ملكية الأحياء لا يجوز الاستيلاء على العقارات إلا بعد أعداد مساكن شعبية لمن يراد الاستيلاء على عقاراتهم.<sup>(٤)</sup>
- وعليه فإننا نرى قيام الإدارة بإصدار قرار الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر يوجب ألا تتعسف في استعمال سلطتها بالتنفيذ الجبري.
- هذا ويجب أن يكون الباعث على إصدار قرار الاستيلاء على العقار بطريق التنفيذ المباشر مشروعاً ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا يتخذ إلا لتحقيق الأغراض المحددة المبينة في قانون نزع الملكية.<sup>(٥)</sup>
- وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٨-٢-١٩٦٧ " أن الباعث الذي حفر محافظة الشرقية بادئ الرأي على السعي في استصدار القرار المطعن فيه الحكم الصادر بإجلائها من المبنى المطلوب الاستيلاء عليه وقصدها من ذلك هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم إلا أنه بعد تمام الصلح بينهما وبين المدعى تحول هذا القصد إلى مجرد الرغبة في التوصل من شروط عقد الإيجار لأنها مجحفة بها لما أنطوي عليه مغالاة في الأجر الذي التزمت به. وهذا الذي استهدفته محافظة الشرقية أولاً وأخيراً لا جدال فيه في أنه لم يكن قصداً مشروعاً للقرار الإداري بصفه عامه وهو لا يتطلب إلا المصلحة العامة ولا لقرار الاستيلاء بخاصة. وهو يتخذ إلا لتحقيق الأغراض المحددة المبينة في القانون رقم (٥٧٧) السنة ١٩٥٤، المنظم للاستيلاء

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص ٣٩٤.

(٢) د. محمد بكر حسن، القانون الإداري، مرجع سابق ذكره، ص ٤٩٣.

(٣) أنظر المرجع نفسه.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص ٣٩٥.

(٥) أنظر د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٤.



الموقت على العقارات وليس من بينها ما قصدت المحافظة إلى إصابته من وراء قرار الاستيلاء.<sup>(١)</sup>

وللإدارة الحق في إصدار قرار الاستيلاء على العقار بطريق التنفيذ المباشر بغرض تحقيق الصالح العام، ولكن أن أجاز لها المشرع إصدار قرار الاستيلاء فيكيف يعطيها الحق في تنفيذه. الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية عند عدم قيام الأفراد المخاطبين بإحكامها بتنفيذها والالتزام طوعاً واختياراً أن الإدارة لا تستطيع فرض تنفيذها بالقوة المادية من تلقاء نفسها بل يتوجب عليها اللجوء إلى القضاء للحصول منه على حكم يمكنها من ردع مقاومة الأفراد، ومع ذلك اعترف القضاء المقارن والليبي لجهة الإدارة بإمكانية الخروج عن هذا الأصل واستعمال حق التنفيذ المباشر والجبري في ذلك عندما توجد ضرورة ملحة تستوجب تدخل الإدارة لتنفيذ قراراتها بالقوة وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا الليبية في أحد قراراتها إذ تقول.

(ومن حيث أن الأصل أن الدولة في معاملتها للأفراد لا يجوز لها أن تقتضي حقها بنفسها، بل عليها أن تلجأ إلى القضاء لتحصيل على حقها ولا يجوز للإدارة الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في التشريع يحولها بصفة استثنائية هذا الحق وهو ما يعبر عنه بسلطة التنفيذ المباشر).<sup>(١)</sup>

ويمكن تعريف التنفيذ المباشر بأنه (حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء وإذا كان القانون قد أجاز للإدارة حق التنفيذ المباشر فإن ذلك ما تقتضيه المصلحة العامة ولو أدى إلى الاعتداء على بعض الحقوق الخاصة للأفراد)<sup>(٢)</sup> والاستيلاء دائماً هو وسيلة من وسائل التنفيذ الإداري المباشر بالطريق الجبري وهو أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق وأشهر تطبيقات التنفيذ المباشر والاستيلاء باعتباره من قبيل التنفيذ المباشر يجب أن تتوافر فيه الشروط التي تسوغ للإدارة هذا النوع من التنفيذ.<sup>(١)</sup>

ويشترط لصحة إجراءات التنفيذ الجبري ما يلي:

- ١- أن لا تكون هناك طريقة مشروعة أخرى للإدارة اللجوء إليها لتنفيذ قراراتها دون استخدام وسائل الإكراه الجبري.
- ٢- يجب أن تقوم جهة الإدارة بتوجيه إنذار للأفراد بوجوب تنفيذ قراراتها قبل الشروع في اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري.

(١) راجع د. خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٨ ص (٩١-٩٢).

(٢) أنظر د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، طرابلس، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، سنة ١٩٨٨، ص ٩٧ وما بعدها.

(٣) أنظر د. عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الكتب القانونية، سنة ١٩٩٢، ص ١٣٦.

(١) أنظر د. مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري مرجع سبق ذكره ص ٥٤.

٣- يجب أن تقتصر الإدارة على إجراءات التنفيذ الجبري على الإجراءات الضرورية لتنفيذ قراراتها، بمعنى يجب إلا تتعسف في استعمال هذه الإجراءات وأن تراعي الحيطة والتبصر.

٤- يجب أن يكون مراد الإدارة من استعمالها لوسيلة التنفيذ الجبري هو تحقيق الصالح العام وحدة، وإذا خرجت من ذلك واتخذت من إجراءات التنفيذ الجبري وسيلة للانتقام أو التشفي أو لتحقيق مصالح شخصية كان تصرفها معيباً بالانحراف بالسلطة.<sup>(١)</sup> وعلية نرى أن قيام الإدارة بإصدار قرار الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر يوجب عليها إلا تتعسف في استعمال سلطتها بالتنفيذ الجبري.

#### ثانياً: الاستيلاء المؤقت:

في القانون الليبي الصادر في (١٩٦١/٧/٣) بشأن نزع ملكية العقارات تنص المادة (٢٣) من المرسوم بقانون نزع الملكية بقولها: (يجوز للمجلس التنفيذي في كل ولاية في الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لأجراء أعمال الترميم أو الوقاية وكذلك الاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لخدمة مشروع ذي منفعة عامة ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها بدون حاجة لاتخاذ إجراء أخرى.<sup>(٢)</sup>)

وأيضاً نص على الاستيلاء المؤقت المادة (٤) الفقرة (٤) من القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩١ بشأن التعبئة بعد إعلان حالة التعبئة العامة فإنه يترتب عليها ما نصه (الاستيلاء على الأملاك الخاصة بغية تسخيرها لخدمة أغراض التعبئة العامة عند الضرورة ويحتفظ لأصحابها بالحق في التعويض طبقاً للقانون)<sup>(٣)</sup>.

وقد قضت المحكمة العليا الليبية بذلك فتقول أن جهة الإدارة إذا قامت بالاستيلاء عنوه على عقار ودون إتباع الإجراءات القانونية لنزع الملكية للمنفعة العامة كانت مسئولة عن جبر كل الضرر.<sup>(١)</sup>

وكذلك تضمنت هذا النوع من الاستيلاء المادتان (٢٣، ٢٤) من قانون نزع الملكية وهذا الاستيلاء المؤقت لا يؤدي إلى خروج العقار من ملكية مالكيه عدا حالة استثنائية وإنما تستولي الإدارة عليه لأغراض مؤقتة لتعيده بعد ذلك إلى المالك.

#### ويتم هذا الاستيلاء في حالتين:

١- وجود حالة طارئة أو مستعجلة: ففي هذه الحالة يجوز الاستيلاء المؤقت على العقارات

(١) أنظر د. محمد عبد الله الحراري، القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٩.

(٢) مرسوم ملكي بقانون بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية، العدد ١٣ السنة الحادية عشر ١٩٦١م.

(٣) أنظر القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩١، بشأن التعبئة، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢، ص ١٤٦.

(١) طعن رقم (١٢) لسنة ٢٢ قضائية بتاريخ ١٩٧٧/١/٢، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة ١٣ العدد ٤.

اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية، أو غيرها، ويصدر الاستيلاء في هذه الحالة بقرار من مجلس الوزراء.

٢- لزوم العقار لخدمة مشروع ذي منفعة عامة، وهذه الحالة لا يصدر الاستيلاء بقرار من مجلس الوزراء وإنما تقوم به الجهة القائمة بالمشروع الذي لزم العقار لخدمتها.<sup>(١)</sup>

والاستيلاء غالباً ما يكون لمواجهة حالة طارئة نظراً لأنه يتسم بالتأقبت وبذلك فإن مدة الاستيلاء تكون محددة، والقانون يضع سقفاً أعلى لمدة الاستيلاء فهي في القانون الليبي نجدة في نص المادة (٢٩) من القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٦٢، بشأن تطوير التخطيط العمراني أنه (إذا لم يبدأ في تنفيذ المشروع الذي صدر قرار باعتباره من أعمال المنفعة العامة خلال ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا القرار جاز رد العقارات التي تقرر لزومها لتنفيذ هذا المشروع إلى ملاكها السابقين أو ورثتهم بناء على طلبهم)<sup>(٢)</sup>.

وقد حدد المشرع مدة الاستيلاء على العقار بحد أقصاه ثلاث سنوات يجب على الجهة التي استولت على العقار أن تعيده إلى مالكة بعد مضي مدة الاستيلاء بالحالة التي كان عليها قبل الاستيلاء الفعلي عليه وأن تعويض مالكة عما يصيبه من تلف أو نقص في قيمته.<sup>(٣)</sup>

وبذلك تستنتج أن فترة صدور قرار المنفعة العامة وعدم قيام الإدارة برد العقار إلى مالكة يجب ألا تتجاوز مدة الثلاث سنوات والاي يجوز للملاك الحق في استرداد عقاره.

وإذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات المذكورة وتعدر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك، وأصبح العقار غير صالح للاستعمال الذي كان مخصصاً له، وجب أن تتخذ قبل مضي الثلاث سنوات بوقت كاف الإجراءات نزع ملكيته. وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء عليه، وطبقاً للأسعار السائدة وقت نزع ملكيته (مادة ٢٤).<sup>(١)</sup>

وفي هذه الصورة تستولي الإدارة على العقار المملوك لأحد الأفراد لمدة مؤقتة مقابل تعويض يدفع للمالك عن عدم انتفاعه بعقاره في مدة الاستيلاء ويحصل ذلك لمقتضيات المنفعة العامة وغالباً ما يتقرر في حالة الضرورة كما في حالة انقطاع المرور على جسر معين تستولي الإدارة مؤقتاً على العقارات المجاورة لوضع المواد اللازمة لأعمال الصيانة، فإن الاستيلاء ينتهي في هذه الحالة بإصلاح الجسر ويكون استيلاء مؤقت.<sup>(٢)</sup>

(١) أنظر د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية سنة

١٩٧١م، ص (٣٠٧-٣٠٨)

(٢) أنظر القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم التطوير العمراني، مرجع سبق ذكره.

(٣) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره ص (٣٠٨).

(٤) د. السيد محمد مدني مرجع سابق ذكره ص ٤٢١.

(٥) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة ٢٠٠٥،

ص ٣٢٨.

وتؤكد المحكمة العليا الليبية في حكمها بتاريخ ١٩٧٧/٤/٢٤، على ضرورة تعويض الإدارة أصحاب العقارات المستولى عليها بقدر ما أصابهم من ضرر فتقول "أن جهة الإدارة إذا استولت على أرض لاستغلالها في حفر أبار جديدة لتوفير المياه الصالحة للشرب لسكان المنطقة ولم تتخذ الإجراءات القانونية لنزع الملكية وحرمت أصحاب الأرض من حيازتها دون وجه حق فإنها تكون مسئولة عن التعويض بمقدار ما أصابهم من ضرر بسبب حرمانهم من الانتفاع بأرضهم من تاريخ الاستيلاء عليها".<sup>(١)</sup>

وفي هذا الشأن كذلك تقول المحكمة العليا الليبية: (إن استيلاء جهة الإدارة على عقار لإضافته للمنفعة العامة دون أن تتخذ الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية فإن هذا الاستيلاء المادي لا ينقل الملكية إلى جهة الإدارة، وإنما يبقى العقار على ملك صاحبه حتى يتم الاتفاق ودياً على التعويض، ولا يقيد حقه فيه فيكون للمالك وللخلف العام، أو الخاص الحق في استرجاع العقار المغتصب، أو في التعويض بقيمته وبمقدار ما أصاب باقي الأرض المتخلفة بعد الاستيلاء من ضرر).<sup>(٢)</sup>

وفي شأن إخلاء الإدارة المستولية على العقار بحمايته والعناية به. تقول المحكمة العليا الليبية: (متى كان الثابت من الحكم الابتدائي الذي أيده الحكم المطعون فيه وأحال إليه في أسبابه أنه حصل من الوقائع أن مديرية الإسكان استولت على العقار قبل التحري والإسراع في البث بالاعتداء بالتصرف، وقامت بالاستغلال على اعتبار أن المبنى من أموال البائع التي آلت ملكيتها إلى الدولة فأخلت العقار من الشركة، وأخلت محلها مستأجرين آخرين بأجر زهيد حسب النظام المتبع في المباني الحكومية بما يوجب مسؤولية وزارة الإسكان والمرافق عن ربع العقار بقدر الأجرة المستحقة للمطعون عليه قبل الشركة وكان اليبين من ذلك أن وزارة الإسكان والمرافق لم تلتزم بالحدود المرسومة في إدارتها للعقار وأخلت بواجب العناية في تنفيذها وهو ما يرتب مسؤوليتها قبل المتصرف إليه عن ربع العقار. ومن ثم فإن الحكم إذا قضى بإلزام الطاعنة بالربع لا يكون قد خالف القانون أو أخطأ في تطبيقه).<sup>(١)</sup>

وأما في القانون المصري:

دخل الاستيلاء المؤقت في القوانين المصرية منذ صدور القانون رقم (٥) لسنة ١٩٠٧ الخاص بنزع الملكية وقد خصص القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٠ الباب الرابع منه لموضوع الاستيلاء المؤقت على العقارات ويعرف الاستيلاء المؤقت على العقارات بأنه، حرمان مالكة من

(١) حكم المحكمة العليا في الطعن المدني ٢٢/١٥٧ ق جلسة ١٩٧٧/٤/٢٤ م.م. ع السنة الرابعة

عشر العدد الثاني ص ٩٤.

(٢) موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الليبية في خمسة عشر عام (١٩٦٥ -

١٩٨٠) ج ٣

(١) د. نصر الدين وصباح القاضي، مرجع سابق الذكر، ص ٤٥٤.

الانتفاع به وطرده منه إن كان مقيماً فيه.<sup>(١)</sup> والاسْتِيْلَاءُ المؤقت كما يدل عليه اسمه يتمثل في حق جهة الإدارة في حيازة عقار مملوك لأحد الأفراد جبراً عنه بصفة مؤقتة وليس بصفة دائمة وذلك في الأحوال التي يبينها القانون ومقابل تعويض المالك الذي يبقى محتفظاً بملكته ولكن يحرم من استعمال عقارة مؤقتاً أثناء فترة الاستيلاء عليه.<sup>(٢)</sup>

بينما الاستيلاء المؤقت في هذه الحال يختلف عن نزع الملكية، فبينما يؤدي هذا الإجراء الأخير إلى تجريد المالك من ملكه ليؤول نهائياً وبصفة مطلقة إلى الإدارة، فإن الاستيلاء على العقار لا يترتب عليه إلا مجرد رفع يد المالك أو الحائز عن العين المستولى عليها لتنتقل هذه الحيازة إلى الإدارة لفترة محددة تنتهي بانتهاء الغرض من الاستيلاء.<sup>(٣)</sup>

ويكون الاستيلاء المؤقت إجراء مؤقت غير مؤبد، إذ قد تحتاج الإدارة عقاراً ما لفترة من الزمن فتستولي عليه للغرض المحدد مسبقاً في القانون ثم ترده إلى مالكه عند الانتهاء من الحاجة إليه مع تعويضه عن حرمانه من الانتفاع به.<sup>(٤)</sup>

فالإدارة بما لها من سلطة قانونية تكون قد استولت على عقار مملوك لأحد الأفراد لفترة محددة من الزمن بغية تحقيق مصلحة عامة سواء تمثلت هذه المصلحة في دفع وباء بأن تستولي الإدارة على عقارات الأفراد لاتخاذ مراكز صحية أو في مواجهة حرب أو نحو ذلك، على أن تقوم الإدارة برد العقار إلى مالكه عند انتهاء الفترة المحددة قانوناً أو انتهاء الغرض الذي استولت الإدارة على العقار من أجله، هذا وقد يبين حالات الاستيلاء المؤقت:

#### ١- حالة الضرورة:

وتتحقق عند حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة، وهنا يجوز للوزير المختص بناء على الجهة المختصة، بأن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لأجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لأتخاذ إجراءات

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة

١٩٩٩ ص ٣٣٩.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩،

ص ٦٦٢.

(٣) د. محمود أبو السعود الحبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر، ص ٤٩١.

(٤) أنظر د. عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الكتب القانونية سنة ١٩٩٢، ص

١٤٣.

أخرى، ويتم تقدير التعويض الذي يستحق لذوي الشأن مقابل عدم انتفاعهم بالعقار. (١)  
 وواضح أن النص حدد حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء من قبيل التمثيل  
 وليس الحصر، وبدليل أنه أتبع ذلك بقوله " وفي سائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة" ومن ثم  
 تتمثل الحالة الأولى التي يجوز فيها للإدارة الاستيلاء المؤقت في كل ظرف يتوافر فيه وصف  
 الضرورة أو الاستعجال وتقدير الإدارة لمثل تلك الظروف يخضع بالتأكيد لرقابة القضاء الإداري.  
 (٢)

### ٢- حالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذي منفعة عامة:

يكون الاستيلاء المؤقت في حالة الاستعجال بأمر من المحافظ دون حاجة لأي إجراء آخر،  
 أما في غير هذه الحالة فيكون الاستيلاء بقرار من رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة الثانية من  
 القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠. (٣)

كما في حالة الاستيلاء على أرض فضاء مملوكة لبعض الأفراد لاستخدامها في إعداد مواد  
 البناء اللازمة لإقامة مباني أحد المرافق العامة أو كمخزن لهذه المواد خلال فترة البناء ثم يعيده إلى  
 صاحبه بعد الانتهاء من المشروع مع تعويضه عن فترة الحرمان من الانتفاع به. (٤)

### ٣- حالة الاستيلاء لضمان التمويل:

أعطى المشرع لوزير التمويل الحق في أن يتخذ بقرارات يصدرها بموافقة لجنة التمويل  
 العليا، كل أو بعض التدابير ومنها الاستيلاء على العقارات (والمحال التجارية والصناعية) لضمان  
 تمويل البلاد بمختلف الموارد والسلع الضرورية وتحقيق العدالة في توزيعها، والأمر في ذلك رهين  
 بقيام دواعي الاستيلاء ومبرراته التي تتصل اتصالاً وثيقاً بمرفق التمويل.

وذلك طبقاً للقانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٥٦. (١)  
 وسلطة وزارة التمويل في تحديد مدة الاستيلاء سلطة تقديره وليست مطلقة فإذا انصرفت  
 فيه الإدارة عند قرارها إلى أنه إجراء دائم كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.  
 ومع ذلك ترتب على مد العمل بقرار الاستيلاء لمدة مماثلة عدة مرات، أن أصبح قرار  
 الاستيلاء لمدة غير محددة، ورفضت محكمة القضاء الإداري قبول دعوى الإلغاء لاتحادها مع  
 أحكام سابقة بالرفض، حازت قوة الأمر المقضي به سبباً وموضوعاً وخصومة. (٢)

(١) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧ ص  
 ٢٢٤.

(٢) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة سنة  
 ٢٠١٢، ص ٦٦٢.

(٣) أنظر د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، سنة  
 ١٩٧٣، ص ٨١٢.

(٤) أنظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة العربية سنة ٢٠٠٦، ص ٥٤٦.

(١) انظر د/ ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٥٤٦.

(٢) راجع د/ خالد فتحي عبد الحميد عبد الله - الاستيلاء الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ١٤٤.

أما السلطة المختصة بقرار الاستيلاء المؤقت كان القانون الملغي ينص على أنه (يجوز للمحافظ) ولكن المشرع في القانون الجديد رأى هذا الحق (للووزير المختص) <sup>(١)</sup> لأن الوزير هو صاحب الاختصاص الأول في تنفيذ أحكام القانون ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع الملكية كما أن الجهة التي تقوم بتنفيذ تلك الأمور تخضع عادة لإشرافه، هذا فضلاً عن أنه قد تتطلب الأحوال الاستيلاء المؤقت على بعض العقارات التي قد تدخل في نطاق محافظين أو أكثر مما يتطلب الأمر في هذه الحالة أن يكون القرار للوزير المختص. <sup>(٢)</sup>

وتكون إجراءات الاستيلاء المؤقت على خلاف الإجراءات الطويلة والصعبة التي يتميز بها نزع الملكية العقارات للمنفعة العامة فإجراءات الاستيلاء المؤقت تتميز بالبساطة والسرعة وعدم التعقيد إذا يكفي في الاستيلاء المؤقت أن يقوم مندوبي المصلحة المختصة بإثبات صفة العقار ومساحته وحالته عند الاستيلاء فإذا انتهت الإدارة المختصة من ذلك كان لها أن تستولي على العقار دون حاجة لإجراءات أخرى وهذه البساطة في الإجراءات تبدو مفهومة ومبررة بالذات في حالة الاستعجال أو الطوارئ أما في حالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذي منفعة عامة نعرف أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ استبعد هذه الحالة من الاستيلاء المؤقت. <sup>(٣)</sup>

ويتم التعويض الذي يستحق لذوي الشأن مقابل عدم انتفاعهم بالعقار بمعرفة اللجنة المختصة بتقدير التعويض، وذلك خلال شهر من تاريخ الاستيلاء ولذوي الشأن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض، الحق في الطعن على تقدير التعويض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ويرفع الطعن بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى وذلك بإيداع صحيفته قلم كتاب المحكمة، يختصم فيه الجهة طالبة الاستيلاء دون الوزير الأمر، وينظر الطعن على وجه السرعة. <sup>(١)</sup>

وأيضاً القضاء المصري واضح في تحديد التعويض حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٤) لسنة ٣٤ قضاء ما مفاده أن "استيلاء الإدارة أو الحكومة جبراً على العقار يعتبر بمثابة غصب لأنها لم تنقيد بالإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية وبذلك يستوجب مسؤوليتها عن التعويض وليس من شأن الاستيلاء نقل ملكية العقار للغاصب، إذ الشطط في الإجراءات يؤدي

(١) أنظر المستشار مصطفى مجدي هرجه، المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر القانوني ١٩٩٦، ص ٨٠.

(٢) أنظر د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ذكره ص ٤٩٧،

(٣) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق ذكره ص (٦٦٣).

(١) أنظر. د/ أنور طلبية، نزع الملكية للمنفعة العامة، شركة ناس للطباعة، سنة ٢٠١٥، ص ١٧٥.

إلى اعتبار الاستيلاء ما هو إلا واقعة مادية لا تنقل ملكية العقار إلى الحكومة".<sup>(١)</sup> وبقدر التعويض عن عدم الانتفاع بالعقار بواسطة اللجنة المختصة بتقدير العقار خلال شهر من تاريخ الاستيلاء وتقوم الجهة القائمة بإجراءات الملكية بإعلان ذوي الشأن، ولهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانهم بقيمة التعويض حق الطعن على تقدير التعويض ولا يجوز إزالة المنشأة أو المباني إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويضات تقديراً نهائياً. هذا فيما يتعلق بحالة الاستيلاء المؤقت على العقارات اللازمة للمنفعة وكذلك حالة الاستيلاء المؤقت في الأحوال الطارئة أو المستعجلة أي أن إجراءات التعويض واللجنة المختصة بالتقدير واحدة في الحالتين.<sup>(٢)</sup> وقد أكدت محكمة النقض المصري في حكم لها بالقول: أن استيلاء جهة الإدارة على أرض مؤقتاً بقصد نزع الأثرية اللازمة لمشروع ذي منفعة عامة التزامها بتعويض ذوي الشأن عن قيمة الأثرية، ومقابل عدم الانتفاع، واما نقص من خصوبتها لسبب نزع تلك الأثرية، وقيام هذا الالتزام سواء قامت جهة الإدارة بتنفيذ المشروع بنفسها بالطريق المباشر أو بواسطة مقاول عهدت إليه بالتنفيذ المشروع.<sup>(٣)</sup> وقد نص المشرع على أنه إذا أصبح العقار نتيجة للاستيلاء المؤقت غير صالح للاستعمال وجب على الجهة المختصة أن تعيد العقار إلى حالته الأولى أو أن تدفع تعويضاً عادلاً للمالك أو صاحب الحق.<sup>(٤)</sup> وباعتبار أن الاستيلاء هو مؤقت بطبيعته فإن الإدارة يجب أن تحدد مدة مؤقتة للاستيلاء على العقارات، وقد وضع المشرع حداً أقصى لهذه المدة لا يجوز للإدارة أن تتعداه وهو مدة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ الاستيلاء الفعلي للعقار. وإذا حددت الإدارة للاستيلاء مدة قصيرة معينة ولتكن سنة واحدة فإنه يجوز للإدارة أن تقوم من تلقاء نفسها بتحديد هذه المدة طالما أن السبب المبرر للاستيلاء مازال قائماً، ولكن بشرط ألا تتعدى الإدارة مدة الثلاث سنوات المحددة.<sup>(١)</sup> وعلى ذلك نصت المادة (١٦) من القانون ١٠ لسنة ١٩٩٠ على أنه (تحدد مدة الاستيلاء

(١) أنظر المستشار فايز السيد للمساوي، المستشار أشرف فايز للمساوي، قانون نزع الملكية العامة، مرجع سابق ذكره، ص ٢٠٠.

(٢) أنظر د/ عبد الغني البيسوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، سنة ٢٠٠٧، ص (٦٥١-٦٥٢).

(٣) نقض مدني جلسة ٤٠١٨-٩٦٨م، الطعن رقم (٨٠) لسنة ٣٤ قضائية.

(٤) أنظر د. زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر سنة ١٩٩٤، ص (٥٢٧).

(١) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص (٦٦٤).



المؤقت على العقار بانتهاء الغرض المستولى عليه أجله أو بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب. ويجب إعادة العقار في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع التعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته، وعلى ذلك فاستيلاء المؤقت مؤقت بطبيعته وينتهي بانتهاء الأسباب التي أدت إليه.<sup>(١)</sup>

وإذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات المذكورة وتعدر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كاف إجراءات نزع الملكية وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء عليها طبقاً للأسعار السائدة وقت نزع الملكية.<sup>(٢)</sup>

وعليه فإن الاستيلاء يكون في الأحوال الطارئة وهي التي لا يمكن في الوسع توقيها والأحوال المستعجلة هي التي لا تحتمل الانتظار حتى تحل بالطرق والإجراءات العادية ومن ثم لا بد من مواجهتها، بذلك الإجراء الاستثنائي المؤقت وهو الاستيلاء المؤقت على العقارات.<sup>(٣)</sup>

#### ومن التطبيقات القضائية الحديثة حول الاستيلاء المؤقت ما يلي:

أكدت محكمة القضاء الإداري بأن يترتب على صدور قرار وزير التعليم العالي بالاستيلاء المؤقت أن ترفع يد صاحب المعهد عنه وأن يحرم من فائدة رأس المال والربح خلال فترة الاستيلاء المؤقت وتتولى الوزارة إدارته نيابة عن صاحبه لحين إزالة أسباب المخالفة أو لحين البت في وضع المعهد نهائياً، حيث قضت بأن "المدعي يطلب الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار وزير التعليم العالي بالاستيلاء المؤقت على المعهد العالي للعلوم الإدارية بالقطامية لمدة سنتين اعتباراً من ٢٠٠٨/٧/٨ كما يطلب الحكم له بتعويض قدره مليون جنيه عما أصابه من أضرار مادية وأدبية جراء القرارين المطعون فيهما والزام جهة الإدارة بالمصروفات.

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت أوضاعها الشكلية المقررة ومن ثم تكون مقبولة شكلاً. ومن حيث أنه عن الطلب العاجل فإنه يلزم للحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه توافر ركنين مجتمعين، الأول: ركن الجدية بأن يستند الطلب إلى أسباب جدية تبرره. والثاني: ركن الاستعجال بأن يترتب على التنفيذ نتائج يتعدر فيما لو قضى بإلغاء القرار المطعون فيه.

ومن حيث أنه عن ركن الجدية فإن المادة (٣) من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٠ في شأن تنظيم المعاهد العالية الخاصة تنص على أن "تخضع المعاهد العالية الخاصة لإشراف وزارة التعليم العالي ولها حق التفتيش على هذه المعاهد وبالقيود الواردة في هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

(١) أنظر د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار السلام سنة ١٩٩٣، ص ٣٠٢.

(٢) أنظر د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية سنة ١٩٥٥، ص ٦٢٠.

(٣) طعن رقم ٢٨٢ لسنة ٤٣ قضائية، مجلة المحاماة المصرية، العدد الثالث لسنة ٢٠٠٣، ص ٢٠١.

وتنص المادة (٤٥) من ذات القانون على أن "ينشأ في وزارة التعليم العالي مجلس يسمى "مجلس شئون المعاهد العالية الخاصة" يصدر بتشكيله ونظام العمل فيه قرار من وزير التعليم العالي ..."

وتنص المادة (٤٦) من القانون على أنه "لا تكون قرارات مجلس شئون المعاهد العالية الخاصة... نافذة إلا بعد اعتمادها من وزير التعليم العالي..."

وأخيراً تنص المادة (٤٧) من ذات القانون على أنه "لمجلس شئون المعاهد العالية الخاصة في حالة مخالفة المعهد لأي حكم من أحكام هذا القانون أو القرارات الصادرة تنفيذاً له أن يقترح بعد إنذار المعهد ومنحه مهلة لتلافي أسباب المخالفة اتخاذ أحد الإجراءات الآتية:

١. حرمان المعهد من الإعانة كلها أو بعضها.

٢. ...

٣. الاستيلاء المؤقت أو النهائي على المعهد.

ويترتب على صدور قرار وزير التعليم العالي بالاستيلاء المؤقت أن ترفع يد صاحب المعهد عنه وأن يحرم من فائدة رأس المال والريح خلال فترة الاستيلاء المؤقت وتتولى الوزارة إدارته نيابة عن صاحبه لحين إزالة أسباب المخالفة أو لحين البت في وضع المعهد نهائياً...."

والمستفاد مما تقدم أن المشرع راعي تيسير قيام المعاهد العالية الخاصة بدورها إلى جانب المعاهد الحكومية في حدود السياسة العامة للتعليم العالي مع توفير أكبر قدر من الرقابة عليها ضماناً لحسن سيرها في أداء رسالتها على الوجه الأكمل.

وحدد المشرع الإجراءات التي يمكن اتخاذها قبل هذه المعاهد في حالة مخالفتها لأحكام القانون أو القرارات الصادرة تنفيذاً له.

ومن حيث أنه متى كان ذلك ركان البادي من ظاهر الأوراق أن وسائل الإعلام المرئية والمقروءة كانت قد عرضت ونشرت ما يوضح حدوث حالات غش جماعي أثناء تأدية امتحان مادة دراسات إدارية باللغة الإنجليزية - الفرقة الثالثة - بالمعهد العالي للعلوم الإدارية بالقطامية يوم الخميس ٢٠٠٨/٦/٥، وعلى إثر ذلك شكلت وزارة التعليم العالي لجنة مختصة من الإدارة المركزية للتعليم الخاص والإدارة العامة للشئون القانونية الإدارية العامة للتفتيش والإدارة العامة للتراخيص والمتابعة إلى جانب لجنة أخرى تضم وكيل كلية التجارة ومدير شئون الطلاب بالإدارة المركزية للتعليم الخاص لبحث موضوع وإعداد تقرير مفصل عن الواقعة وبيان ما إذا كان هناك غش جماعي من عدمه.

وقد تبين للجنة أن عدد الملاحظين المتواجدين بمقر لجنة الامتحانات محل الواقعة بالمعهد غير كاف ولا يتناسب مع عدد الطلاب وأن الفراغات بين الطلاب غير كافية وغير مناسبة وتخالف القرارات والقواعد والمنشورات المنظمة لأعمال الامتحانات وأن المعهد لم يحسن اختيار الملاحظين وأنه تم الاستعانة بطالبات من كلية التجارة بجامعة القاهرة وبعض الحاصلين على دبلوم الصنایع والتمريض وهم غير مؤهلين لأعمال الملاحظة.

وأن المعهد لم يمتثل لتعليمات الإدارة المركزية للتعليم الخاص المبلغة له بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٠ ولم يعمل على تلافي الملاحظات التي أبلغت له.

وببين من الأوراق كذلك أن مجلس إدارة المعهد المذكور قد عقد اجتماعاً عاجلاً في ٢٠٠٨/٦/١١ انتهى إلى شجب ما حدث وحث إدارة المعهد على الالتزام بتعليمات الوزارة وإحالة

لجنة الامتحان للتحقيق وإلغاء المادة وتحديد موعد بديل لعقده. وإزاء ما تقدم فقد اقترح مجلس شئون المعاهد العالية الخاصة الاستيلاء مؤقتاً على المعهد طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٠ المتقدم ذكره، وبناء على ذلك أصدر وزير التعليم العالي رقمي ١٣١٦، ٣٠٠٩ لسنة ٢٠٠٨ بالاستيلاء مؤقتاً (لمدة سنتين) على المعهد المشار إليه. وإذ يبين من ظاهر الأوراق أن القرارين المطعون فيهما سألني الذكر قد صدرتا من السلطة المختصة وبما لها من سلطة طبقاً لأحكام القانون دون أن يقوم دليل من الأوراق على قيام تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها عند صدورهما كما استندتا إلى السبب المبرر لهما من ثبوت حالة الغش الجماعي في امتحانات إحدى مواد الفرقة الثالثة بالمعهد والذي عقد بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٥. ومن حيث إنه لما تقدم فإن القرارين المطعون فيهما يكونان قد صدرتا - بحسب ظاهر الأوراق - وفق تصحيح حكم القانون الأمر الذي يتخلف معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذهما الأمر الذي يتعين معه الحكم برفض هذا الطلب دون حاجة لاستظهار ركن الجدية لعدم جدواه. ولا ينال من النظر ما ذكره المدعي من مدة الاستيلاء المؤقت على المعهد وردت بالقرار الثاني المطعون فيه ولم ترد بالقرار الأول الصادر بالاستيلاء، إذ أن ذلك في حد ذاته ليس من شأنه أن يبطل القرار. ومن حيث إن يخسر الدعوى يلزم كنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات.

#### فلهذه الأسباب: حكمت المحكمة:

بقبول الدعوى شكلاً، وبرفض طلب تنفيذ القرارين المطعون فيهما، وألزمت المدعي المصروفات، وأمرت بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالراي القانوني في طلبتي الإلغاء والتعويض.<sup>(١)</sup>

#### ثالثاً: الاستيلاء الدائم:

الاستيلاء الدائم يختلف كثيراً عن الاستيلاء المؤقت وذلك لأن الاستيلاء الدائم يكون بصفة دائمة على العقار أما الاستيلاء المؤقت يكون محدداً المدة ويكون لفترة قصيرة لا تزيد عن ثلاث سنوات.<sup>(٢)</sup>

وقد حرص القضاء الإداري في مصر على التمييز بين الاستيلاء الدائم والاستيلاء المؤقت، وبيان أن لكل منهم إجراءاته وأسبابه، ولا يجوز أن يتحول الاستيلاء المؤقت إلى الاستيلاء الدائم (نزع الملكية) إلا باتباع الإجراءات المقررة في هذا الشأن، احتراماً للملكية الخاصة. وفي هذا الصدد قررت محكمة القضاء الإداري (أن المشرع على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزاً له عن الاستيلاء الدائم نتيجة نزع الملكية، وأجاز المشرع الاستيلاء كلما رأت الوزارة حاجة إليه لأغراض المنفعة العامة، فإن هذا الإطلاق مقيد بمحكمته وأصل مشروعيته ولا يغير من طبيعته الاستيلاء في أنه استيلاء لا يدوم إذ يقوم على سبب مؤقت وأما أن يقوم الاستيلاء على سبب هو في الواقع استيلاء دائم فلا يعتبر ذلك الاستيلاء المؤقت وإنما هو في الحقيقة نزع الملكية بالفعل.<sup>(٣)</sup>

#### عدم جواز الخلط بين الاستيلاء المؤقت والاستيلاء الدائم:

أهم مميزات الاستيلاء على العقارات أنها تكون غالباً دائمة، ولذلك لا بد أن يسبقها قرار من

(١) انظر. د/ سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق ذكره - ص ٣٩٧ : ص ٤٠٠

(٢) انظر د/ سعد محمد خليل - نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٢.

(٣) انظر د/ خالد فتحي عبد الحميد عبد الله - الاستيلاء الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ١١٠.

السلطة المختصة بتقرير المنفعة العامة. وإلا عد القرار قائماً بلا سبب. أما الاستيلاء المؤقت فهو يعالج حالة الضرورة التي وضع فيها جزء من الإقليم. وكثيراً ما يخطئ المحافظون بين الوضعين.

مما حدا بالمحكمة الإدارية فهو يعالج حالة الضرورة التي وضع فيها جزء من يعطي المحافظة سلطة الاستيلاء المؤقت في حالة الضرورة إلى القول بجلسة ٢ / ٤ / ١٩٨٣: "حيث أن احتياج منطقة التأمين والمعاشات بمحافظة المنيا لمقر مناسب لمباشرة نشاطها في دائرة المحافظة لا يمكن وصفه بأنه من الحالات الطارئة أو المستعجلة التي تبرر أن يصدر المحافظ قراراً بالاستيلاء المؤقت على عقار مملوك للأفراد لاتخاذ مقرأ لهذه المنطقة. ذلك أن منع التسليم بأهمية وجود مقر لهذه المنطقة بدائرة المحافظة لمباشرة نشاطها وخدمة أصحاب المعاشات تحقيقاً للمصلحة العامة، إلا أن هذه الأهمية، واتصالها بالصالح العام، لا شك كانت ماثلة أمام أعين جهات الإدارة المختصة في وقت كانت أزمة الإسكان بادية، ولها نذر تنفام حيناً بعد حين، ومن ثم كان بوسع الإدارة أن تتدبر أمرها في إيجاد مقر مناسب للمنطقة بإحدى الوسائل العادية كالتأجير أو البناء." (١)

#### المطلب الرابع

##### مقارنة بين الاستيلاء المؤقت ونزع الملكية:

الاستيلاء الدائم (نزع الملكية للمنفعة العامة) أسلوب مقتضاه نقل ملكية شخصية إلى الملكية العامة للدولة تحقيقاً للمنفعة العامة، وهذا يجعله يختلط ويتشابه مع غيره من النظم التي تؤدي إلى نقل ملكية بعض الأموال المملوكة للأفراد إلى ملكية الدولة والتي منها نظام الاستيلاء المؤقت. ونظام الاستيلاء المؤقت على العقارات بمقتضاه تستولي الإدارة بغرض المنفعة العامة على عقار أو منقول لأحد الأفراد لمدة مؤقتة مقابل تعويض يدفع للمالك عن عدم انتفاعه بالعقار طوال مدة الاستيلاء وذلك لمواجهة حالة الضرورة أو ظرف طارئ أو إذا كان العقار لازماً لخدمة مشروع ذي نفع عام. (٢)

وسنعرض لهذه المقارنة فرعين:

##### الفرع الأول: أوجه الشبه بين النظامين:

هناك أوجه شبه كثيرة بين نظام نزع الملكية للمنفعة العامة ونظام الاستيلاء المؤقت على العقارات نعرض منها:

##### - أولاً: من حيث المنفعة العامة: -

إن كل من النظامين يمثلان استناد على القواعد العامة، حيث لا يجوز نزع ملكية الأفراد

(١) انظر د/ سعد محمد خليل - نزع الملكية للمنفعة العامة - مرجع سابق ذكره - ص ٣٠٣.

(٢) راجع د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام وأصول القانون الإداري، مرجع سابق ص ٤٥٠، وما بعدها. وكذلك د. عبد الحكيم فودة مرجع سابق ص ٢١ وما بعدها،

وكذلك د. عبد المجيد سليمان، مبادئ القانون المصري سنة ١٩٧٣، دار النهضة العربية ص

٥٠٣ وما بعدها وأرجع د. محمد عبد اللطيف مرجع سابق ص ٥ وما بعدها.

وحرمانهم من عقاراتهم وكذلك الاستيلاء على عقاراتهم لمدة مؤقتة أو تمهيداً لنزع ملكيتها إلا من أجل المنفعة العامة وحدها، فلا يجوز للإدارة أن تجري ذلك أو ذاك لغاية أخرى غير المنفعة العامة<sup>(١)</sup>. فالمنفعة العامة واحدة في حالة نزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت على العقارات، فجميع الأعمال التي ترمى إلى خدمة المجتمع سواء بطريق مباشر كنزع ملكية لإنشاء مستشفى أو تمهيد طريق عام، أو غير مباشر كنزع ملكية عقار لأقامة سفارة لدولة أجنبية، إذ أن ذلك سيعود بالنفع على المجتمع عن طريق مبدأ المعاملة بالمثل كل هذه الأعمال تستهدف المنفعة العامة<sup>(٢)</sup>.

فحتى تستطيع الإدارة أن تصدر قراراً بنزع الملكية أو بالاستيلاء المؤقت لا بد أن يكون الهدف من وراء هذا القرار هو تحقيق مصلحة أو منفعة عامة، وهنا يجب الإشارة إلى أن المصلحة العامة في قرار الاستيلاء المؤقت تكون أوضح وأظهر منها في قرار نزع الملكية، وذلك نظراً لما تقتضيه حالة الضرورة والاستعجال من شركة تدخل الإدارة تحقيقاً للمصالح العام.

ولا شك أن تقرير المنفعة العامة قرار إداري شأنه شأن أي قرار إداري آخر يقبل الطعن فيه أمام القضاء الإداري، وكذلك الحالة بالنسبة لقرار نزع الملكية والاستيلاء المؤقت على العقارات.<sup>(٣)</sup>

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (كل ما يشترطه القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ لأجازة نزع الملكية هو أن تكون قيمة المنفعة العامة يراد تحقيقها من وراء ذلك. وقد أطلق القانون مجال التقدير في هذا الشأن للسلطة التنفيذية التي لها طبقاً للمادة (٢٢) أن تحدد العقارات اللازمة مباشر للمشروع الأصلي الذي قرر له صفة المنفعة العامة وكذلك التي ترى أنها مكتملة لأغراض المشروع.<sup>(١)</sup>

#### - ثانياً: من حيث الطبيعة القانونية:

الطبيعة القانونية لكلا النظامين واحد فكلاهما عمل أو تصرف إداري تلجأ إليه الإدارة بما

(١) راجع د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان سنة ٢٠٠٢، ص ٣٤٦.

(٢) راجع د. خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، مرجع سابق ذكره، ص ١١٤.

(٣) راجع د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٨، ص ٤٥٨. راجع أيضاً د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة بدون سنة نشر، ص ٤٠٤ وما بعدها.

(١) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٧٨/١/٢٨، مجموعة مجلس الدولة، السنة ٢٣، بند رقم ٥٨.

لها من سلطة تقديرية وليست مقيدة.<sup>(١)</sup> ومعنى ذلك أن الإدارة إذا كان لها بمقتضى القانون أن تصدر أوامر ملزمة للأفراد تحقيقاً للقيام بعملها وأداء رسالتها فإن المشروع يمنح الإدارة تكملة لذلك حرية كبيرة في التقدير في مواجهة الأفراد والقضاء إذا أن هذه السلطة ليست بعيدة عن رقابة القضاء بل تخضع لنوع محدد من الرقابة يقتصر على الملائمة نظراً لبعده القاضي عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة حيث اتخذت مثل هذا التصرف.<sup>(٢)</sup>

## - ثالثاً: من حيث الإدارة التنفيذية:

والإدارة التنفيذية لكل من النظامين هي القرارات الإدارية والأعمال المادية بناء على قانون أو استناداً إلى القانون.<sup>(٣)</sup>

وعلى ذلك فالقرارات الإدارية التنفيذية التي نقصدها هنا هي قرارات منشئة إذا هي تنشأ أو تلغى مركزاً قانونياً، كان تجعل المالك غير مالك (كما هو الوضع بالنسبة لنزع الملكية) أو تحد من سلطات المالك وتقيدده كما هو الوضع بالنسبة للاستيلاء المؤقت على العقارات إلا أن الملكية لا تنتقل بمجرد صدور القرار بل بإجراءات لاحقه.<sup>(٤)</sup>

## - رابعاً: من حيث المال أو المحل:

الأصل في العام أن محل قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار الاستيلاء المؤقت دائماً هو العقارات الفعلية بصرف النظر عن حالة هذا العقار سواء أكان أرض فضاء أو أرض مبنية، وهنا يجب التنبيه إلى انه يستثنى من هذا الأصل العام نزع ملكية الأحياء من أجل التخطيط العمراني.<sup>(١)</sup> ونزع الملكية يرد على الحقوق المادية، فلا يرد على العقارات الحكيمة، كالحقوق العينية التبعية، إذ أنها لا تصلح لأن تكون محلاً لإجراءات نزع الملكية، بل أن نزع الملكية يؤدي إلى

(١) راجع د. أحمد حافظ غانم، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨١، ص ٣١٥، وكذلك فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة دار النهضة العربية بدون سنة نشر ص ٥٥١ وما بعدها.

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، القضاء الإداري مرجع سابق ص ١٢٦، وكذلك سليمان الطماوي بحث بعنوان "السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، منشور بمجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية سنة ١٩٥١، ص ٩٧-١٢٨.

(٣) د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٩، ص ٣٤٦.

(٤) د. خالد فتحي عبد الحميد الاستيلاء الإداري، مرجع سبق الإشارة إليه، ص (١١٧-١١٨).

(١) راجع د. أبها عبد الله باحطاب، قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة والرقابة القضائية عليها، جامعة عين شمس، كلية الحقوق سنة ٢٠١٥، ص ١٤٣.

تطهير العقار من هذه الحقوق.<sup>(١)</sup>

**- خامساً: من حيث مبدأ التعويض العادل:**

يجب أن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المؤقت على العقارات مقابل تعويض عادل يصرف لصاحب الشأن مقابل الاستيلاء على ملكيته أو عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء لحين دفع التعويض المستحق، وإذا اعترض صاحب الشأن على تقدير التعويض فلا يجوز إزالة المنشآت أو المباني ذا القيمة إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير التعويض المستحق تقديراً نهائياً.<sup>(٢)</sup>

وعلى ذلك فهما يشتركان في لجنة التعويض التي تشكل بموجب قانون نزع الملكية أو الاستملاك ويخضعان لقواعد التعويض المحددة قانوناً وقواعد الطعن.

**الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين النظامين:**

وبالرغم من وجود أوجه الشبه العديدة بين نظام نزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت على العقارات إلا أن هناك اختلافات تميز كل نظام عن الآخر، وهذا الاختلاف يكون من حيث:

**أولاً: من حيث طبيعة حق الجهة الإدارية على العقار:**

يصبح العقار بعد نزع ملكيته وتخصيصه للنفع العام مالا عاماً ملك الدولة، ويصبح مخصص لكل الأفراد في المجتمع يستعملونه استعمالاً في أشكال المختلفة ويخضع الأفراد حال انتفاعهم بالأموال العامة لقاعدتين هما:

قاعدة حرية المنتفعين، وقاعدة المساواة بينهم في الانتفاع بهذه الأموال<sup>(٣)</sup> وبعد ذلك يصبح المال ذا حماية مدنية تتمثل في عدم جواز التصرف في المال وأيضاً عدم جواز تملكه بالتقادم، وأيضاً لا يجوز الحجز عليه، ويعطي القانون هذه الحماية للمال العام حتى تسير المرافق العامة بصفة دائمة ومنتظمة لخدمة كافة المجتمع ومنع الاعتداء عليه.<sup>(٤)</sup> فالإدارة في الاستيلاء المؤقت

(١) أنظر د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، في الأحوال العامة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر ص ٨٠، وما بعدها.

(٢) أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٥٥ وما بعدها وكذلك د. عبد المجيد سليمان مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر أو سنة نشر، ص ٥٠٧.

(٣) راجع د. مصطفى عفيفي - الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني الطبعة الثانية، بدون دار نشر سنة ١٩٨٩-١٩٩٠ ص ٣٥.

(٤) راجع د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رسالة الدكتوراه، دوام سير المرافق العامة، كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٧٥.

تهدف إلى الانتفاع من العقار مدة محددة فقط دون التصرف فيه والإدارة مقيدة بهذا الغرض إذ سلكت طريق الاستيلاء. أما نزع ملكية العقار فلإدارة الحق في الانتفاع بالعقار وأيضا التصرف فيه وهذا منطقي لانتقال العقار إلى الملكية العامة.

## ثانياً: من حين المدة:

نزع الملكية للمنفعة العامة يكون مؤبداً، أي يتم الاستيلاء على العقار بصفة دائمة مقابل تعويض عادل يدفع لصاحب العقار ولا يعود العقار لمالك صاحبه مرة أخرى أما الاستيلاء المؤقت على العقارات فيكون بقصد الاستعمال فترة معينة قدرها ثلاث سنوات على الأكثر، ولا يجوز أن تزيد عن ذلك، وبعدها يعود العقار إلى ملك صاحبه مرة ثانية ليمارس عليه كافة الحقوق المخولة له على العقار، فعنصر الزمن في هذا النظام جوهري.<sup>(١)</sup> وعليه فإن نزع الملكية لا يكون محدد المدة إما الاستيلاء فهو محدد المدة.

## ثالثاً: من حيث السلطة المخولة تقرير كل منها:

فنزع الملكية ونظراً لطبيعته المادية وضماناً للمالك وصيانة للملكية الخاصة يتم تقريرها من قبل سلطة عليا في الدولة وهي رئيس الجمهورية. أما قرار الاستيلاء المؤقت على العقار بسبب طبيعته المستعجلة وظروفه ودواعيه الاستثنائية فإنه يتم تقريره من قبل الوزير<sup>(٢)</sup> وقد أعطاه هذا الحق للوزير لأنه هو صاحب الاختصاص الأول في تنفيذ أحكام قانون نزع الملكية وتخضع الجهة التي تقوم بتنفيذه لإشرافه كما أن توزيع العقار المطلوب الاستيلاء عليه مؤقتاً في أكثر من محافظة يتطلب أن يكون القرار بشأنه من الوزير المختص.<sup>(٣)</sup>

## المبحث الثاني

### الأساس القانونية للاستيلاء الإداري

المبرر القانوني للاستيلاء الإداري هو الصالح العام الذي تسعى الإدارة من ورائه، وتلجأ الإدارة إليه للحصول على احتياجاتها متى أعوزتها الطرق التعاقدية المألوفة، أو تأمين السكنية والهدوء والأمن الداخلي أو الخارجي باعتبار الاستيلاء في هذه الحالة إجراء من إجراءات الضبط الإداري الذي يفزع منه الأفراد، وعلى أية حالة فالإدارة عليها أن تتحرى الدقة في إتخاذة وتنفيذه،

(١) د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، مرجع سابق ذكره، ص ٤٦١.

(٢) أنظر المادة ١٥ من القانون ١٥ لسنة ١٩٩٠ من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة.

(٣) أنظر المستشار مصطفى مجدي حرجة، المشكلات العلمية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سابق ذكره، ص ٨٠.



وأن تنقيد بنصوص القانون في ذلك وأوامره ونواهيه إليها. (١)  
وأن القاعدة الأساسية التي تستند عليها الإدارة في إصدارها لقرار الاستيلاء يجب ألا تخرج عن ثلاثة شروط وهي:

المنفعة العامة (الصالح العام) ووجود نص قانوني يجيز تصرفها وكذلك وجود حالة الضرورة. وهذه الأسس هي التي تبين الإطار العام لمشروعية قرار الاستيلاء وهي المبرر الذي يبيح للإدارة أن تتعرض لملكية الأفراد وحقوقهم المدنية.

وهذه الأسس والشروط تمثل حجر الزاوية في عملية الاستيلاء الإداري والتي منها تنطلق بقية إجراءات الاستيلاء كتقدير التعويض وإجراءات الأخطار والمعارضات، وفيما يلي سنتناول هذه الشروط القانونية في ثلاث مطالب أساسية وهي:

**المطلب الأول:** المنفعة العامة والاستيلاء الإداري.

**المطلب الثاني:** وجود نص قانوني يجيز الاستيلاء الإداري.

**المطلب الثالث:** حالة الضرورة كمبرر للاستيلاء الإداري.

## المطلب الأول

### المنفعة العامة والاستيلاء الإداري

يعتبر شرط المصلحة العامة هو الشرط الأساسي والمبرر الجوهري الذي استند إليه المشرع في إباحة الاستيلاء الإداري، رغم ما في ذلك من اعتداء على الحرية الفردية وحق التملك، ألا أن المشرع في أدائه لوظيفته الأساسية وهي التوافق بين المصالح المتعارضة من جهة ومنع تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة من جهة أخرى قد ارتأى تغليب المصلحة العامة. (٢)

فالمصلحة العامة يجب أن تعلق دائماً على المصلحة الخاصة، فحق الجماعة مقدم على حق الأفراد كما تقول المحكمة الإدارية العليا "المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لا تتوازيان في مجال الروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، بل يجب أن تعلقوا المصلحة العامة في مثل هذا الأمر الذي يتعلق أساساً بتسيير وفق عام وإنما تتحول المصلحة الفردية إلى تعويض أن كان أساس في القانون. (١)

(١) أنظر د. خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٨، ص ١٦٢.

(٢) راجع د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ١٨ وكذلك د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٢، ص ٢١٩.

(١) المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، السنة ٣٢، الناشر نقابة المحامين، ص ٦٦، جلسة ١٩٥٥/١١/٥.

واستخدمت فكرة المنفعة العامة كمبرر لامتيازات الإدارة وبنيت عليها معظم الأفكار والنظريات الهامة في القانون الإداري وساد اعتقاد أو أسطورة مضمونها أن الدولة هي حامية المنفعة العامة وأن كل تصرف ترى الدولة أنه يحقق النفع العام فهو كذلك، والمنفعة العامة هي مجموعة مصالح الأفراد المكونة للمجتمع، وبذلك فالمنفعة العامة هي حاصل جمع المنافع الخاصة في الفقه الفرنسي عرفت المنفعة العامة بأنها: (إشباع حاجات الناس سواء في ذلك المنفعة العامة في نزع الملكية أم في حرية التجارة والصناعة بل واعتبر الفقهاء أن احتياجات المرفق العام هي أساس كل النظريات التي عرفها القانون).

ومن ذلك أيضاً تعريف (هوريو) للمرفق العام بأنه (مرفق فني يقدم للجمهور نشاطاً عاماً، بصورة منتظمة ويتضمن إشباع حاجة عامة بشرط إلا يكون إشباع هذه الحاجة مخالفاً لحسن السلوك).<sup>(١)</sup>

وإذا كان اختلاف الفقه بصفة عامة في عدم تحديد معيار واضح أو تعريف جامع مانع للمنفعة العامة أو الصالح العام فهذا دليل على أن تدخل الدولة أصبح واضحاً في العديد من المجالات بدلاً من أن كانت وظيفتها مقتصرة على حفظ الأمن الداخلي والخارجي والتدخل البسيط في بعض المجالات الأخرى، والإدارة هي أداة الدولة في ممارسة وظائفها المتعددة والمتشعبة التي تسعى في مجموعها لتحقيق الصالح العام، وقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن الإدارة إذا أصدرت قرارها فإنه يجب أن يكون القرار صادراً على باعث سليم وبحسن نية لا لسبب شخصي أو بقصد الانتقام أو وضع حد لمناقشة مشروعه وأن يكون هذا القرار مبنياً على أسباب متصلة بالصالح العام.<sup>(٢)</sup>

فالمصلحة العامة تمثل غاية العمل الإداري ومناطه، وحول هذه الفكرة تدور بوجه عام مشروعية أو عدم مشروعية تصرفات الإدارة، فسلامة العمل الإداري تدور وجوداً أو عدماً مع ما يحقق من مصلحة عامة، بحيث يكون هذا العمل خارج حدود المشروعية، إذا لم يرتب هذه النتيجة أو رتب غيرها من المصالح الخاصة، ومظهر الخروج هو الانحراف بالسلطة أو أساءت استعمال السلطة.<sup>(٣)</sup>

وبطبيعة الحال فالقضاء يتحقق من أن الغاية إلي تهدف إليها جهة الإدارة مصدره القرار هي الصالح العام.

وفي القضاء المصري نجد التأكيد على ذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن (الاستيلاء على العقارات والأموال المملوكة للأفراد وسيلة لا يجوز للإدارة اللجوء إليها إلا إذا استنفدت جميع الوسائل العادية المتاحة لها ولم تجد بداً من الالتجاء إلى تلك الوسيلة لتحقيق الهدف

(١) أنظر د. أحمد احمد الموافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، رسالة دكتوراه،

جامعة الإسكندرية كلية القانون سنة ١٩٩٢م ص (٢٦-٣٢)

(٢) راجع د. محمد عبد الله الحراري، القانون الإداري الليبي مرجع سبق ذكره ص، ١٧٦.

(٣) راجع د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، سنة

١٩٨٥ ص ٤٠٨.

الذي ترمى إليه المصلحة العامة، وفي هذه الحالة تكون أمام ضرورة ملجئه اقتضاءها الصالح العام الذي يلعو الصالح الفردي.<sup>(١)</sup>

وعلى ذلك فإن الإدارة ملزمة في أغلب الأحوال بالتفاهم الودي مع ذوي الشأن كلما كان ذلك ممكناً ولا يجوز لها اللجوء إلى الاستيلاء إلا في أضيق الحالات، إذا أن الاستيلاء ليس من الوسائل المألوفة في القانون الإداري والتي تلجأ إليها الإدارة إلا في ظل القانون لضرورة مؤكدة حلت بالمصلحة العامة وأنه فيما عدا ذلك يحسن بالإدارة اللجوء إلى الوسائل الإدارية المألوفة كالتعاقد مثلاً. وأن الخروج على ذلك قد يؤدي إلى اعتبار الاستيلاء من أعمال الغضب والعدوان فالخاط بين الأمرين دقيق والفاصل رقيق ورهين بالتزام المشروعية وحسن التنفيذ.<sup>(٢)</sup>

وعليه فإن عدم التزام الإدارة بتحقيق المنفعة العامة كغاية من وراء قراراتها يجعلها عرضة لتجانب الصواب وعيب في مشروعية قرارها مما يؤدي إلى الطعن فيها وإلغاء قرارها والتعويض عنه باعتبارها واقعة مادية، وفي تحديد الصالح العام فإن للإدارة سلطة تقديرية واسعة نظراً لأن فكرة الصالح العام واسعة وفضفاضة وتستطيع الإدارة في أغلب الأحوال تبرير معظم تصرفاتهم وقراراتها بالاستيلاء الإداري.

ويشترط في قرار الاستيلاء على العقار أن يكون مسبقاً بتقرير المنفعة العامة أي إن العقار محل الاستيلاء كان قد تقرر لزومه للمنفعة العامة، أما في الاستيلاء على العقار لظروف طارئ فإن المنفعة العامة تكون في دفع خطر أو الحد منه. وذلك بإعطاء الإدارة الحق في التحرك لمواجهة هذه الظروف.

وفي التشريع الليبي نص القانون رقم (١١٦) بشأن تنظيم التطوير العمراني لسنة ١٩٧٢ في المادة (١٧) على أنه:

(يكون تقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة الواقعة داخل المخططات المعتمدة للمدن والقرى أو خارجها بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الإسكان ويجب أن يتضمن القرار أو يرفق به بيان محدد وواف عن المشروع ذي النفع العام للعقارات اللازمة له وحدودها وينشر هذا القرار والبيان في الجريدة الرسمية).<sup>(٣)</sup>

وعليه فإنه لا يكو الحق للإدارة في إصدار قرار الاستيلاء على عقار معين إلا بعد تحديد هذا العقار للمنفعة العامة بقرار مسبق.

وفي القانون المصري بشأن تحديد المنفعة العامة تنص المادة (٢) من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة على أنه (يعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكامها القانون):

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣١، الجزء الأول، الناشر نقابة المحامين ص

٨٩، جلسة ١٥/٢٥/١٩٨٦.

(٢) أنظر د. مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء الإداري، مرجع سبق ذكره ص ٧٣.

(٣) أنظر القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم التطوير العمراني، الجريدة الرسمية،

مرجع سبق ذكره.

أولاً: إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها أو تمديدتها أو إنشاء أحياء جديدة.

ثانياً: مشروعات المياه والصرف الصحي.

ثالثاً: مشروعات الري والصرف.

وتعداد هذه الأعمال لم يأت على سبيل الحصر وإنما جاء على سبيل المثال. حيث ورد في نهاية هذه المادة أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة وأيضاً ذكر في نفس النص أنه يمكن إضافة عقارات أخرى لازمة أو ضرورية لتحقيق الغرض من المشروع أو أن بقائها بحالتها الراهنة من حيث الشكل والمساحة لا يؤدي إلى الاستفادة من المشروع الأصلي بصورة كاملة.<sup>(١)</sup>

ويتم تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة الثانية من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بنزع الملكية ويرفق بالقرار مذكرة إيضاحية ببيان المشروع المطلوب تنفيذه من ناحية رسم بالتخطيط الإجمالي للمشروع والعقارات اللازمة من ناحية أخرى. ويجب نشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع صورة من المذكرة المشار إليه ١ في المادة الثانية في الجريدة الرسمية ويلصق في المحل المعد للإعلان بالعقار الرئيسية لوحدة الإدارة المحلية.<sup>(٢)</sup>

والشرط الأساسي لتبرير قرار الاستيلاء هو وجود منفعة عامة وقت صدور القرار فإن عدم توافرها عند إصدار القرار يعني أن الأساسي الذي يركز عليه القرار غير موجود عندها يجب إلغاء يجب القرار والتعويض عنه حتى لو توافرت المصلحة العامة بعد تنفيذ القرار.

والدولة وهي في سبيل تنفيذ سياساتها وخططها العمرانية بحاجة إلى أماكن لتفرغ فيها الشكل المادي الذي تجسده هذه المشروعات، وأن تغليب الصالح العام على الصالح الخاص أمر مسلم به، ولذلك فهي بحاجة لسن التشريعات لتبرير قيامها بالاستيلاء أو التنفيذ المباشر.<sup>(٣)</sup>

ذلك أن الإدارة إذا لم يشترط أو يفرض عليها المشروع أن يكون قرارها بالاستيلاء مرفقاً بقرار المنفعة العامة فإنها قد تتعسف في إجراءات الاستيلاء وعليه فإن هذا الشرط يمثل ضماناً للأفراد في مواجهة الإدارة وذلك بالطعن على قرار الاستيلاء في حالة تخلف قرار المنفعة العامة. وأيضاً فإن الغاية من القرار المقرر للمنفعة العامة هو إخراج مشروع معين إلى حيز الوجود، والإدارة حينما تفصح عن إرادتها بإصدار قرار بتقرير المنفعة العامة لا يكون هذا

(١) أنظر. المستشار فايز للمساوي، المستشار أشرف فايز للمساوي، مرجع سبق ذكره، ص

(٣٢-٣٣)

(٢) أنظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف،

سنة ٢٠٠٣، ص ٦٥٧.

(٣) أنظر القاضي السيد حسن البغال، نزع الملكية للمنفعة العامة فقهاء وقضاء، مرجع سبق

ذكره، ص ١٥.

الإفصاح منها إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة وتقوم الإدارة بذلك مستهدفة المصلحة العامة وحدها.<sup>(١)</sup> ولكن هل يمكن الطعن على قرار تقرير المنفعة العامة؟ بطبيعة الحال أن قرار المنفعة العامة يمكن الطعن فيه بأوجه الإلغاء، وهو مثلاً إذا صدر القرار من غير مختص بإصداره قانوناً أو أنه صدر في غير الشكل المطلوب أو أن الباعث عليه هو تحقيق غرض غير مشروع، في هذه الحالات يمكن لذوي الشأن الطعن فيه أمام القضاء الإداري ليتسنى للقضاء التحقيق من مشروعية القرار. وقد قضت بذلك المحكمة العليا الليبية بما مضمونة:

(إن جهة الإدارة إذا استولت على عقار لإضافته إلى المنفعة العامة دون أن تتخذ الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، فإن هذا الاستيلاء المادي لا ينقل الملك إلى الجهة الإدارية، وإنما يبقى العقار على ملك صاحبة حتى يتم الاتفاق ودياً على التعويض أو يصدر به حكم نهائي ولا يحول الاستيلاء دون تصرف المالك في العقار ولا يفيد حقه فيه، فيكون للمالك وللخلف العام أو الخاص الحق في استرجاع العقار المغتصب أو في التعويض بقيمته وبمقدار ما أصاب باقي الأرض من ضرر تم تستطرد فتقول وحيث أن الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن المطعون ضده إبرام مع الممثل القانوني للجنة الشعبية للسكان بلدية طرابلس عقد المقايضة (رقم ٦٧٥ لسنة ١٩٨٢).

وبموجب ذلك انتقلت إليه ملكية الأرض التي يطالب بتسليمها، كما أنه قام بتسجيلها في السجل العقاري، ولم تقدم الجهة المذكورة ما يفيد نزع ملكيتها أو أيلولتها للدولة وبالتالي فإن تخصيصها للمنفعة العامة قد تم بإجراءات غير صحيحة ولا يغير من ذلك اشتغالها حالياً بنشاط عام طالما كان ذلك مقاماً على أرض الغير، وإذ التزم الحكم المطعون فيه النظر وانتهى إلى إلغاء الحكم المستأنف والقضاء بتسليم العقار إلى المطعون ضده مع التعويض فإنه يكون قد صادف صحيح القانون مما يتعين معه رفض الطعن.<sup>(٢)</sup>

ولكن إذا كان القضاء يخضع قرارات الإدارية لرقابته من حيث المشروعية فهل تمتد رقابة القضاء إلى الموازنة بين الصالح العام في الاستيلاء الإداري والمصلحة الخاصة؟ هنا يجب أن نركز على السلطة التقديرية للإدارة في المنفعة العامة في قرارات الاستيلاء ووفقاً لنظرية الموازنة بين المنفعة العامة المتحققة من قرار الاستيلاء والمضار الناتجة عنه إن القضاء الإداري هنا لم يخرج على إطار المشروعية في ممارسته للرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، بل هو كما قال الفقيه (ديجي) أن القاضي يطابق بين أعمال الإدارة والقانون بمعناه

(١) أنظر، د. السيد حسن البغال، نزع الملكية للمنفعة العامة، فقهاء وقضاء، مطبعة عالم الكتب

مرجع سبق ذكره ص ٢٦.

(٢) طعن مدني رقم ٤٦٧ لسنة ٤٤ قضائية بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠٢

الواسع بحيث تكون له سلطة واسعة في التفسير وليس في إنشاء قواعد القانون.<sup>(١)</sup> وبطبيعة الحال فإن المنفعة في الاستيلاء الإداري غالباً ما تكون ذات طبيعة مؤقتة نظراً للتأقبت في الاستيلاء نفسه ولكنها تخضع بصفه عامة للقواعد المحددة كذلك في نزاع الملكية، فالاستيلاء في حالة التعبئة تكمن المنفعة فيه بسلامة البلاد وغالباً ما يكون في حالة استثنائي ينتهي بانتهائها.

ولا تثور فكرة السلطة التقديرية للإدارة أو حريتها في تقدير الملائمة في إصدار قرار الاستيلاء إلا بالنسبة لعنصر السبب والمحل بمعنى أن الإدارة تملك بعض الحرية تجاه كل منهما.<sup>(٢)</sup>

وعلى ذلك نجد أن القضاء الفرنسي يأخذ بفكرة الموازنة بين المنافع والمضار ولكن لا تزال البداية في القضاء المصري ولم نلتمسها في أحكام المحكمة العليا الليبية ونصل إلى نتيجة وهي أن الإدارة في إصدارها لقرار الاستيلاء مقيدة بقرار تقرير المنفعة على العقار محل الاستيلاء وكذلك على الإدارة الالتزام في تطبيق قرار الاستيلاء بتحقيق المصلحة العامة.

## المطلب الثاني

### وجود نص قانوني يحيز الاستيلاء الإداري

لا يجوز للإدارة أن تستولي على أملاك الأفراد بقرارات إدارية إلا إذا استندت على قانون يعطيها الحق في الاستيلاء والمقصود بالقانون الصادر من السلطة التشريعية، فلا يكفي أن يستند الاستيلاء إلى تشريع فرعي "لوائح" إذا أن التشريع بحسب المعيار الشكلي هو قرار إداري، وعلى ذلك يتعين على الإدارة أن تراعي الشروط والضوابط الموضوعية التي وضعها القانون لإمكان الاستيلاء، وإن تلتزم أيضاً بكافة الإجراءات التي نص عليها لتحقيق الغرض من الاستيلاء.<sup>(٣)</sup> ويجب أن يقوم الاستيلاء على نص في تشريع في شكل القانون تستند إليه الإدارة في ممارسته، وهذا النص الذي في شكل القانون يجب أن يكون صادراً عن السلطة التشريعية فلا تملك السلطة اللائحية تقريره، وذلك لأن الملكية من المسائل المحتفظ بها للسلطة التشريعية فلا يجوز للسلطة اللائحية أن تنظم فيها لخروجها عن المجال أو النطاق الإداري وذلك سواء أكان الاستيلاء دائماً أو كان مؤقتاً، فالإدارة ممنوعة من التعرض للملكية الفردية بأي صورة م الصور مالم يمكنها

(١) أنظر د. محمد عبد النبي حسين محمود، نظرية الموازنة بين المنافع والمضار في إطار

القانون العام رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة ٢٠٠٥ ص ٢١٢ وما بعدها.

(٢) أنظر د. محمد صلاح عبد البديع السيد. الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملائمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٤، ص ١٣ وما بعدها.

(٣) راجع د. خالد فتحي عبد الحميد عبدالله، الاستيلاء الإداري مرجع سبق ذكره ص ١٦٤

القانون من ذلك.<sup>(١)</sup>

والنصوص التشريعية في مصر تواجه كافة الصور والاحتمالات التي تدفع الإدارة إلى التعرض للملكيات الفردية، فلا نظن أن هناك صورة من صور الضرورة تستدعي من الإدارة أن تتعرض للملكية الفردية بدون نص، ولكن إذا فرض وحدث ذلك في أحوال الضرورة القصوى فإنه لا يجوز للإدارة إلا في الحدود وبالقيوم التي تخولها لها نظرية التنفيذ الإداري بالطريقة الجبري.<sup>(٢)</sup>

ولذلك فالنص القانوني شرط جوهري وأساسي ليكون سنداً للاستيلاء ويعتد قضائياً به ويحصنه من الطعن فيه وعلى ذلك فالإدارة تصدر قرار الاستيلاء وفقاً لسلطتها التقديرية ولكن يجب عليها التقيد بقانونية قرار الاستيلاء أي عدم تجاوز القانون الذي يعطيها هذه السلطة، والاستيلاء قد يكون وفقاً لقانون نزع الملكية وقد يكون وفقاً لقانون التعبئة، وهنا لا يكون الاختلاف بينا بين الاستيلاء في هذين القانونين، فالغرض منها يبتغي المصلحة العامة ولكن في نزع الملكية فإن الاستيلاء يهدف إلى التمهيد إلى نزع ملكية عقار وكذلك في حالة التعبئة يكون لأجل دفع خطر أو الحد من الأضرار نتيجة لظرف استثنائي وهذه كلها تندرج تحت المصلحة العامة. ففي القانون الليبي تنص المادة (٢٨) من القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٧٢ بخصوص تنظيم التطوير العمراني على أنه:

(يجب تسليم العقار خالياً إلى الدولة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إخطار شاغلة بالإخلاء ومع ذلك يجوز بقرار من مجلس الوزراء الاستيلاء على العقار قبل انتهاء تلك المهلة ويؤدي إلى المالك مقابل الانتفاع بالعقار حتى تاريخ صرف التعويض أو الدفعة الأولى منه أو إبداءه حساب الأمانة)<sup>(٣)</sup>

وعلى أساس ذلك فقد أباح القانون لجهة الإدارة أحقية الاستيلاء على العقار وهذا يعنى قانونية قرار الاستيلاء في حالة صدوره وكذلك القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩١ بشأن التعبئة في المادة (٤) حيث تنص الفقرة (٤) على أنه:

(للإدارة الاستيلاء على الأملاك الخاصة بغية تسخيرها لخدمة أغراض التعبئة العامة عند الضرورة ويحتفظ لأصحابها بالحق في التعويض طبقاً للقانون ويفترض على الإدارة التقيد بهذه السلطة الممنوحة لها وأن تسخر سلطتها في الاستيلاء لأجل الأغراض التي حددها القانون وألا

(١) أنظر مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره ص ٥٥.

(٢) راجع الأستاذ الدكتور، المرحوم، محمد كامل سند ليلة، نظرية التنفيذ المباشر ص ١٧٠، سنة

١٩٦٢، أشار إليها الدكتور، خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، رسالة

دكتوراه، مرجع سبق ذكره ص ١٦٤

(٣) أنظر القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم التطوير العمراني، الجريدة الرسمية، مرجع

سبق ذكره.

تحديد عنها).<sup>(١)</sup>

وفي القانون المصري تنص المادة (١٤) من الباب الرابع من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ الخاص بنزع الملكية على أنه:

(يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه وينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة، ويبلغ قرار الاستيلاء لذوي الشأن بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لأخلاء العقار ويترتب على نشر قرار الاستيلاء اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة ويكون لذوي الشأن لحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية.<sup>(٢)</sup>)

وكذلك نص المادة (١٥) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ الذي جاءت مفادها، أنه (يجوز للوزير المختص في حالة حصول غرق أو قطع جسر وسائر الأحوال الطارئة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لاتخاذ إجراءات أخرى.<sup>(٣)</sup>)

وبذلك فقد أعطى قانون نزع الملكية للمنفعة العامة في المواد السابقة الحق للإدارة في الاستيلاء على عقار معين ولكن يجب عليها الالتزام بما جاء في القانون من حيث الوقت الذي تصدر فيه الإدارة قرار الاستيلاء وكذلك مدى لزوم العقار للإدارة لتستولي عليه وعليها أن تلتزم بالإجراءات المحددة في هذا القانون.

وإن قانون نزع الملكية للمنفعة العامة هو السند والقاعدة الأساسية لقرار الاستيلاء فإذا انعدم هذا السند أصبح القرار بمثابة غصب أو واقعة مادية ويتجرد من الصفة القانونية ويصبح تصرفاً إدارياً ذو طبيعة مادية صرفه، وقد وضع المشرع المصري حسب قانون نزع الملكية رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠م حد أقصى لمدة الاستيلاء وهو ثلاث سنوات كحد أعلى من تاريخ الاستيلاء الفعلي وعلى الإدارة أن تنقيد بهذه المدة وألا تتجاوزها وإذا دعت الضرورة إلى مد المدة أكثر من ثلاث سنوات فعلى الإدارة أن تتفق ودياً مع ذوي الشأن على مدها فإن تعذر عليها ذلك لجأت إلى نزع ملكية العقار قبل انتهاء مدة الاستيلاء وعلى ذلك فإن القانون المصري يفرض على الإدارة التقيد بأحكامه في حالة الاستيلاء حتى تضيى الإداري على تصرفها الصبغة القانونية.

ولكن إذا ما قامت الإدارة بالاستيلاء على أحد العقارات دون إن تستند في ذلك إلى قانون

(١) القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩١ بشأن التعبئة الجريدة الرسمية، مرجع سبق ذكره.

(٢) أنظر المادة (١٤) من قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة

ولائحته التنفيذية/ إعداد ومراجعة، أحمد محسن بحيري، أحمد كمال يونس، ط، ١٠، القاهرة

وزارة التجارة والصناعة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية سنة ٢٠١٥، ص ٧.

(٣) أنظر المادة ١٥ من المرجع نفسه ص ٨.



فما هو الجزء المترتب على ذلك؟

إذا فعلت الإدارة ذلك كان قرارها معيباً بمخالفة القانون ويصبح عملها غصباً، ويتجرد من الصفة الإدارية، ويستوي في ذلك أن يكون إغفال شرط الاستناد إلى قانون متحصلاً في عدم مراعات الشروط الموضوعية للاستيلاء أو عدم إتباع الإجراءات التي رسمها القانون لهذا الغرض.<sup>(١)</sup> وقد كشفت محكمة النقض المصرية في أحكامها في هذا الخصوص بقولها:

(إن استيلاء الحكومة على العقار جبراً عن صاحبة دون اتخاذ الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية يعتبر بمثابة غصب يستوجب مسئوليتها عن التعويض وليس من شأنها أن ينقل بذاته ملكية العقار للغاصب على ما جرى به قضاء النقض ويستتبع هذا النظر أن صاحب العقار يظل محتفظاً بملكيته رغم هذا الاستيلاء ويكون له الحق في استرداد هذه الملكية إلى أن يصدر موسوم بنزع ملكية العقار.<sup>(٢)</sup>)

وقد قضت المحكمة العليا الليبية في شأن استيلاء الإدارة على عقار دون سند من القانون حين تقول:

(لما كان جميع ما نعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه إنما يتجه في حالة ما إذا كان التعويض المطالب به إنما هو عن نزع ملكية العقار بالطرق التي قررها القانون وليس الأمر كذلك في الدعوى الحالية إذ أنها رفعت بسبب العمل غير المشروع من جهة الطاعن وهو استيلاؤه على العقار المبين بالصحيفة غصبا دون استصدار قرار من الجهة المختصة بنزع ملكية هذا العقار قد استقامت الدعوى على هذا الأساس ولم يثبت لدى المحكمة المطعون في حكمها ما ادعاه الطاعن من أن هناك اتفاقاً مع المطعون ضدهم في نزع ملكية العقار موضوع الدعوى المطالب بالتعويض عنه، وتستطرد المحكمة فتقول وكان من المقرر أن لقاضي الموضوع السلطة التقديرية في الحكم بالتعويض عن العمل غير المشروع، فله أن يحكم بالتعويض مفصلاً خاصاً لجبر كل ضرر على حدة وله أن يحكم بالتعويض جملة شاملاً لجميع الأضرار الناشئة عن العمل غير المشروع المتمثل في الدعوى الحالية في الاستيلاء على العقار غصباً دون اتخاذ الإجراءات اللازمة).<sup>(٣)</sup>

ونخلص من ذلك أن القانون هو القاعدة التي يستند عليها إجراء الإدارة بالاستيلاء فإن لم يوجد نص يجيزه أصبح الاستيلاء تصرفاً مادياً مجرداً من الصيغة القانونية وكذلك عندما تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء الإداري يجب أن تكون مستندة إلى نص يجيز لها هذا الاستيلاء وإلا كان

(١) راجع د. عبد الحميد سليمان، الوجيز في قضاء المنازعات الإدارية، دار الثقافة العربية سنة ١٩٩٦ ص ٢٦٧.

(٢) نقض المحكمة المصرية بتاريخ ٢٤-١١-١٩٥٧ الطعن رقم ٦٢ لسنة ٢٣ ق.

(٣) أنظر مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة ١٤ العدد الثاني طعن رقم ١٣ لسنة ٢٢ قضائية بتاريخ ١٩٧٧/٤/٦.

عملها خالفاً للقانون ومعنى استنادها إلى نص أن يكون هناك قانون صادر عن السلطة التشريعية.

## المطلب الثالث

### الضرورة كأساس للاستيلاء الإداري

الاستيلاء قد يكون لحصول الإدارة على ما تحتاجه متى تعذر عليها ذلك بطريق التعاقد ويكون الطرف في هذه الحالة هو مدى لزوم المال المستولى عليه للإدارة أو للجهة التي يلزمها، والأصل بطبيعة الحال أن تستوفي الإدارة احتياجاتها عن طريق التعاقد أو برضا الأفراد ولذلك فمن الصعب جداً أن يقرر لها طريق الاستيلاء بديلاً عن هذه الطرق الإدارية بدون نص صريح في تشريع في شكل قانون يخلوها ذلك، وتصرفها في هذه الحالة يوشك أن يكون اغتصاباً لا ينجبها منه إلا أقصى حالات الضرورة بأضيق معاني تفسيرها.<sup>(١)</sup>

أو أن يكون الاستيلاء لمواجهة ظرف استثنائي تعجز الإدارة عن مواجهته بالطرق العادية وأن حالة الضرورة تضيء صفة المشروعية على العمل أو الأجراء المتخذ خلالها من قبل الإدارة والذي يكون مخالفاً للقانون لولا اتخاذ في ظل الظروف العادية فأعمال وإجراءات الضرورة إذن تصدر مشروعة إذا كانت لازمة حتماً لمواجهة الخطر المهدد لأمن البلاد وكيانها.<sup>(٢)</sup>

وتصرف الإدارة لمواجهة حالة الضرورة يكون مستنداً أعلى القانون الذي يجعل للإدارة سلطة تقديرية واسعة لاتخاذ إجراءات الاستيلاء في هذه الأثناء ولكن بدون التساؤل حول ما هي حالة الضرورة وما هي حدودها وما هي ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة عند إصدارها لقرار الاستيلاء استناداً على ضرورة إعطائها القانون الحق في التدخل بناءً عليها. أولاً: تحديد مفهوم حالة الضرورة:

تتمثل حالة الضرورة في وجود حالة طارئة، تستلزم التصرف السريع من جانب السلطة التنفيذية لمواجهة خطر داهم أو ضرر جسيم، ويكون هذا التصرف مخالفاً للقواعد القانونية في الأوقات العادية ولكنها الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر أو الضرر وبذلك تقوم حالة الضرورة باعتبارها الأساس القانوني لشرعية هذا التصرف. وفي جميع الأحوال يتعين أن تكون هذه الوسائل لازمة حتماً لمواجهة الخطر حتى يسوغ استخدامها رغم ما تنطوي عليه من مخالفة لبعض قواعد المشروعية العادية.<sup>(٣)</sup>

وحالة الضرورة هي نظرية عامة تغطي فروع القانون كافة ولكنها في كل فرع من فروع القانون تأخذ أو مصطلحاً معيناً وكذلك مدلولاً يتناسب وطبيعة كل فرع منها، إنها حقا ترمي إلى تحقيق نتيجة واحدة وهي جواز مخالفة القاعدة العامة المقررة في الظروف والأحوال العادية عند عدم القدرة على إتباعها أو الالتزام بها لسبب يوجب ذلك.

والضرورة هي مبرر للإدارة لإصدار قرار الاستيلاء فمثلاً الاستيلاء على عقار تمهيداً

(١) أنظر مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٦٩.

(٢) لمزيد من التفاصيل أنظر < هشام عبد المنعم حسين عكاشة، مسئولية الإدارة عن أعمال

الضرورة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٨، ص ٢٩٣.

(٣) أنظر د. فتحي خالد عبد الحميد عبدالله، الاستيلاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٩.

لنزع ملكيته تكون حاجة الإدارة من هذا الإجراء هو الغرض السرعة في تنفيذ مشروع معين يختلف لو استولت الإدارة على عقار لمواجهة ظرف استثنائي كحالة انتشار وباء معين ففي هذه الحالة تكون الضرورة قصوى ولا مناص من التصرف حال من قبل جهة الإدارة المسئولة على العقار ودون إعطاء مهلة لمالكة فإما أن يستجيب الحال لقرار الإدارة بالاستيلاء وإخلاء العقار وإما أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري. وأحياناً يكون شكل القرار هو التنفيذ المادي للقرار، ومصطلح الدروة واسع وشامل لكل ظرف استثنائي تواجهه الإدارة وتحاول تقاويه بإصدار القرار الذي يكون غير مشروع في الظروف العادية.<sup>(١)</sup>

ويرى البعض أن حالة الضرورة المقصود بها هو قيام ظروف فجائية، أو حالات شادته تدفع ضرورة الإدارة بسببها إلى التحرك من قواعد المشروعية العادية، فتصدر أعمالاً وتصرفات تعتبر شرعية نظراً لهذه الظروف الاستثنائية بشروط معينة وتحت رقابة القضاء.<sup>(٢)</sup>

ويرى البعض الآخر أن المقصود بهذه الحالة في القانون الإداري (أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية للنظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة، بسبب حدث ظروف استثنائية وهكذا تتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية العادية لتتبع باختصاص واسع لم يرد به نص تشريعي).<sup>(٣)</sup>

والضرورة حالة شاذة تهدد الصالح العام يتعذر مواجهتها بموجب القواعد القانونية الموضوعية لحكم الظروف العادية مما يخول الإدارة مخالفتها واللجوء إلى تطبيق النظام القانوني الاستثنائي لتتمكن من التصدي للخطر والتغلب على الأزمة. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية:

(أن سلطة الاستيلاء على العقارات نزولاً عند حالة الضرورة والطوارئ هي سلطة مطلقة غير مقيدة وإنما لا تتعارض مع سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للمشاريع ذات النفع العام أن تكون خالية أي إلا يكون أحد مالك أو مستأجرأ شاغلاً للعقار عند صدور قرار الاستيلاء فإن عدم توفر شرط خلو العقار المستولى عليه لا يمنع من صدور الاستيلاء تطبيقاً لأحوال الضرورة وطبقاً لقانون حالة الطوارئ)<sup>(١)</sup>.

لذلك فإن الضرورة تعطي الحق للإدارة في الاستيلاء على العقار وإن كان مشغولاً وهذا

(١) راجع هاني علي إبراهيم الطهزاوي، نظرية الضرورة في القانوني الإداري والدستوري،

رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة ١٩٩٢، ص ٧٢.

(٢) أنظر د. إبراهيم درويش بحث عنوان "الظروف الاستثنائية" منشور بمجلة إدارة قضايا

الحكومة، السنة العاشرة العدد ٤ سنة ١٩٦٦ ص ١٢٨ وما بعدها، وكذلك السنة الحادية

عشر، سنة ١٩٦٧، ص ٨٧٣ وما بعدها

(٣) راجع د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر

العربي، سنة ١٩٧٦، ص ١١٨-١٢٢.

(١) راجع، د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سبق ذكره ص ٥١

يدل على تأكيد السلطة التقديرية الواسعة في التعامل مع حالة الضرورة ولكن بشرط أن يكون هناك وجود واقعي لضرورة ماسة استتبع بدورة تدخل الإدارة بهذا الشكل.  
ثانياً: ضوابط وشروط حالة الضرورة.

الاستيلاء باعتباره قيماً على حق الملكية فإنه يشترط لمشروعيته أن يكون قد تقرر لضرورة قصوى ويسقط الاستيلاء بانتهائها باعتباره إجراء مؤقتاً بطبيعته، ويلزم لمشروعية هذا الإجراء أيضاً تحقيق الهدف الذي تلغياه المشرع منه، وقد أرست هذه المبادئ المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث تقول (لا يجوز للجهة الإدارية المختصة اللجوء إلى الاستيلاء على عقارات الأفراد لحاجة التمويل إلا في حالة الضرورة القصوى والتي يتعذر معها على الإدارة تدبير احتياجاتها بالطريق الطبيعي ومن ثم يلزم لمشروعية قرار الاستيلاء تحقيق الهدف الذي تلغياه المشرع صراحة في الموسم بالقانون الخاص بالتمويل وثبوت حالة الضرورة).

وذلك لأن الاستيلاء وسيلة استثنائية تتضمن قيماً على حق الملكية وعبأ عليها لا يبرره إلا الصالح العام، الذي يحدده المشرع صراحة في القانون ومن ثم لا يجوز لوزير التمويل اللجوء إليها إلا إذا استنفذ جميع الوسائل العادية المتاحة ولم يجد بعدها إلا هذه الوسيلة الاستثنائية لتحقيق الهدف الذي تلغياه المشرع من ضمان تزويد البلاد بالمواد الأولية التموينية وتحقيق العدالة في توزيعها، فيكون في هذه الحالة ضرورة ملحة اقتضاها الصالح العام، شريطة أن تقدر هذه الضرورة بقدرها (وآلا تجاوز حدودها).

واشترط الضرورة القصوى على الإدارة حتى تبرر مشروعيتها قرارها دليل على إنه الإدارة مفيدة بأن تكون هناك حالة قد أصبحت من الواقع، وإن الإدارة تصرف إزائها بما ينبغي عليها ذلك وأنها التزمت صحيح القانون ولازمته، وعليه فإن مشروعيتها قرار الإدارة يجب أن يكون متلائماً مع الضرورة التي دفعت الإدارة إلى هذا التصرف، وأكدت المحكمة الإدارية العليا في حكمها السابق مبدا هاماً وهو أن تقدر الضرورة بقدرها، فيجب على الإدارة أن يكون قرارها متناسباً مع ما كان في واقع الحال والآلا تتجاوز حدودها في قرار الاستيلاء والقضاء الحق في الرقابة على قرار الإدارة في حالة تعسفها في إصدارها لقرارات الاستيلاء<sup>(١)</sup>.  
فالوجود الواقعي للحالة أو الواقعة التي أجبرت الإدارة على إجراء الاستيلاء شرط أساسي وجوهري لتبرير مشروعيتها قرار الإدارة.

وقد أجملت المحكمة الإدارية المصرية ذلك بقولها:

(إن حماية مبدا المشروعية يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة، الأمر الذي يتتبع تخويل الحكومة استثناء في حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام، غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليس ولاشك تطبيقاً من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف وأن يكون مراد الحكومة من هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة، وبالتالي تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء، غير أن المناط في هذه الحالة لا

(١) أنظر د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، الطبعة الثانية، دار النهضة

العربية، سنة ١٩٨٢، ص (١٩٧-١٩٨)

يقوم على أساس التحقيق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها.<sup>(١)</sup> وسبب قرار الاستيلاء في الظروف الطارئة هو الحالة الواقعية المتمثلة في هذا الظرف، وما هو في حقيقة الأمر إلا المبرر الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ الإجراء والذي دفع القضاء أيضاً إلى توسيع مجال المشروعية واعتبار الإجراء مشروعاً رغم عدم مشروعيته في الظروف العادية.<sup>(٢)</sup> وتحديد السبب من قبل المشرع المصري بأن يكون ذا طبيعة استثنائية ويصعب على الإدارة مواجهته بسلطاتها المحدودة هو الأساس ليعطي الإدارة الحق في استعمال سلطاتها الاستثنائية ومنها الاستيلاء لمواجهة الإدارة للظرف الاستثنائي وأن تتقيد بهذه الظروف المحددة سواء على سبيل التمثيل أو الحصر، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٢٨٢) لسنة ٤٢ قضائية حيث تقول (لا يجوز للمحافظ إصدار قرار بالاستيلاء المؤقت على العقارات غلا في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (١٧) من القانون رقم (٥٧٧) لسنة ١٩٥٤ وهي الحالات التي يجمع بينها وصف الأحوال الطارئة أو المستعجلة وقد مثل لها المشرع في ذات النص، بحالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء).<sup>(٣)</sup> على أنه يجب أن يكون الاستيلاء المؤقت سببه ظرف طارئ والمتمثل في إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون كحصول غرق أو قطع جسر أو غيرها عن الأحوال الطارئة، وإن يكون قرار الوزير المختص بالاستيلاء المؤقت لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غير ذلك من الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف بحيث لا يجوز الاستيلاء المؤقت في غير هذه الحالات.<sup>(٤)</sup>

وعلى ذلك فالإدارة مقيدة في إصدارها لقرار الاستيلاء بظرف طارئ أن يسبغ عليه القانون صفة الضرورة وعلى الإدارة أن تكون إجراءاتها متناسبة مع الظروف المحيطة بها فعليها أن تختار من الوسائل أقلها ضرراً، وعلى القاضي أن يتحقق من أن الإجراء الذي اتخذته الإدارة لمواجهة الضرورة هو إجراء ملائم ومناسب طبقاً لمتطلبات الحالة فإذا تبين له عدم لزوم الإجراءات الذي اتخذته الإدارة فإنه يحكم بإلغائه.<sup>(١)</sup>

(١) أنظر خالد فتحي عبد الحميد عبدالله، الاستيلاء الإداري، مرجع سبق ذكره ص ٢٦٦-٢٦٧.

(٢) راجع د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٠ ص ٥٠.

(٣) أنظر مجلة المحاماة المصرية، العدد الثالث، سنة ٢٠٠٣، ص ٢٤٤.

(٤) أنظر مجلة هيئة قضايا الدولة، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية المبادئ الهامة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، (٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦) ص ٣٢.

(١) راجع د. خالد فتحي عبد الحميد عبدالله، الاستيلاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦٩.

مسئولية الإدارة يمكن أن تثار حتى في ظل الظروف الاستثنائية وذلك على أساس الخطأ الذي قد يقع منها غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار آخر، ويوزن بميزان مغاير لذلك الذي يوزن به في ظل الظروف العادية، فيستلزم فيه درجة أكبر من الجسامة، وهذا أمر طبيعي إذا لا يتطلب من الإدارة في مثل هذه الخطوة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها.<sup>(١)</sup>

وهذا القيد المتمثل في الخطأ الواضح من جهة الإدارة يعتبر توسيعاً لقاعدة المشروعية ولكن في حدود من التناسب بين قرار الاستيلاء ومدى لزمه لجهة الإدارة التي أصدرته في مواجهة حالة الضرورة بالإضافة إلى المسؤولية على أساس الخطأ أقام القضاء الإداري الفرنسي دون المصري مسؤولية الإدارة في الظروف الاستثنائية على أساس المخاطر وتحمل التبعية ففرض بتعويض المتضرر ولو انتفى الخطأ من جانب الإدارة.<sup>(٢)</sup>

وهكذا نرى أن يكون الهدف من الاستيلاء الإداري هو تحقيق المصلحة العامة حتى في حالة الضرورة، وهذا يؤدي إلى آثار تترتب عن استيلاء الإدارة على عقار معين وهذه الآثار تقع على الأفراد، وأيضاً تلزم الإدارة في مواجهة من استولت على عقاره بتعويضه وسنحاول التركيز على هذا الجانب في إطار الفصل القادم.

(١) راجع د. ماجد راغب الجلو، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨.

(٢) راجع د. ماجد راغب الجلو، المرجع نفسه، ص ٤٨.

## قائمة المراجع :

- (١) أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٥٥ وما بعدها وكذلك د. عبد المجيد سليمان مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر أو سنة نشر، ص ٥٠٧.
- (٢) أ.د/ محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٨، ص ٥.
- (٣) أنظر <. محمد علي عويضة، القواعد الإجرائية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية سنة ٢٠١٠، ص ١٣٥، وكذلك راجع أ.د. عمر فؤاد بركات مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر سنة ١٩٨٥، ص ٤٢٨.
- (٤) أنظر أ.د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٨، ص ٧٣٤، وكذلك راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب أ.د/ عاصم أحمد عجيلة \_ أصول القانون الإداري، بدون دار نشر أو سنة الطبع ص ٣٠٢. وأ.د/ عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دار المنشأة المعارف، سنة ١٩٩١، ص ٦٥٥.
- (٥) أنظر القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩١، بشأن التعبئة، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢، ص ١٤٦.
- (٦) أنظر المادة (١٤) من قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ولائحته التنفيذية/ إعداد ومراجعة، أحمد محسن بحيري، أحمد كمال يونس، ط، ١٠، القاهرة وزارة التجارة والصناعة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية سنة ٢٠١٥، ص ٧.
- (٧) أنظر المادة ١٥ من القانون ١٥ لسنة ١٩٩٠ من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة.
- (٨) أنظر المستشار مصطفى مجدي هرجه، المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر القانوني ١٩٩٦، ص ٨٠.
- (٩) أنظر د. إبراهيم درويش بحث عنوان "الظروف الاستثنائية" منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة العدد ٤ سنة ١٩٦٦ ص ١٢٨ وما بعدها، وكذلك السنة الحادية عشر، سنة ١٩٦٧، ص ٨٧٣ وما بعدها.
- (١٠) أنظر د. أحمد احمد موافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية كلية القانون سنة ١٩٩٢م ص (٢٦-٣٢)
- (١١) أنظر د. أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري الخليجي، دار النهضة العربية سنة ٢٠١٥، ص ٩٥.
- (١٢) أنظر د. السيد محمد المدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية القاهرة، سنة ١٩٦٥ ص ٤١٧.
- (١٣) أنظر د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٢، ص (١٩٧-١٩٨)
- (١٤) أنظر د. بكر القباني، القانون الإداري، بدون دار نشر سنة ١٩٩١، ص ٢٦١.
- (١٥) أنظر د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية سنة ١٩٥٥، ص ٦٢٠.



- (١٦) أنظر د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية سنة ٢٠٠٣، ص ٣٥.
- (١٧) أنظر د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية سنة ١٩٧١م، ص (٣٠٧-٣٠٨)
- (١٨) أنظر د. خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٨، ص ١٦٢.
- (١٩) أنظر د. زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر سنة ١٩٩٤، ص (٥٢٧)
- (٢٠) أنظر د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام للنشر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣، ص ١٠٨.
- (٢١) أنظر د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار السلام سنة ١٩٩٣، ص ٣٠٢.
- (٢٢) أنظر د. عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الكتب القانونية، سنة ١٩٩٢، ص ١٣٦.
- (٢٣) أنظر د. عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الكتب القانونية سنة ١٩٩٢، ص ١٤٣.
- (٢٤) أنظر د. عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٥، ص ٦٦٤.
- (٢٥) أنظر د. عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٨، ص ٤٤٨.
- (٢٦) أنظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة العربية سنة ٢٠٠٦، ص ٥٤٦.
- (٢٧) أنظر د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٦، ص ٤٥٩.
- (٢٨) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة سنة ٢٠١٢، ص ٦٦٢.
- (٢٩) أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، وكذلك د. حسن عثمان محمد. مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة ٢٠٠١، ص ٤٦١.
- (٣٠) أنظر د. محمد صلاح عبد البديع السيد. الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملائمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٤، ص ١٣ وما بعدها.
- (٣١) أنظر د. محمد عبد النبي حسين محمود، نظرية الموازنة بين المنافع والمضار في إطار القانون العام رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة ٢٠٠٥، ص ٢١٢ وما بعدها.
- (٣٢) أنظر د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، طرابلس، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، سنة ١٩٨٨، ص ٩٧ وما بعدها.



- (٣٣) أنظر د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، سنة ١٩٧٣، ص ٨١٢.
- (٣٤) أنظر د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٤.
- (٣٥) أنظر د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، في الأحوال العامة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر ص ٨٠، وما بعدها.
- (٣٦) أنظر د. وجدي شفيق فرج، المفيد في نزاع الملكية للمنفعة والعامة، يونايتد للإصدارات القانونية سنة ٢٠١٤، ص ١٤٩.
- (٣٧) أنظر د. وليد رمضان عبد التواب، ضوابط نزاع الملكية للمنفعة العامة والتعويض العادل فيها، درا الحقانية سنة ٢٠١١ ص ٢٤٧.
- (٣٨) أنظر د/ عبد الغني البسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، سنة ٢٠٠٧، ص (٦٥١-٦٥٢).
- (٣٩) انظر مجلة المحاماة المصرية، العدد الثالث، سنة ٢٠٠٣، ص ٢٤٤.
- (٤٠) أنظر مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة ١٤ العدد الثاني طعن رقم ١٣ لسنة ٢٢ قضائية بتاريخ ١٩٧٧/٤/٦.
- (٤١) أنظر مجلة هيئة قضايا الدولة، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية المبادئ الهامة في أحكام المحكمة الإدارية العليا، (٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦) ص ٣٢.
- (٤٢) أنظر. د/ أنور طلبة، نزاع الملكية للمنفعة العامة، شركة ناس للطباعة، سنة ٢٠١٥، ص ١٧٥.
- (٤٣) حكم المحكمة العليا في الطعن المدني ٢٢/١٥٧ ق جلسة ٢٤/٤/١٩٧٧ م.م.ع السنة الرابعة عشر العدد الثاني ص ٩٤.
- (٤٤) د. إبراهيم محمد السيد نظرية الاعتداء المادي (رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٩٢ ص ٢٠٠ وما بعدها).
- (٤٥) د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، جامعة المنوفية كلية الحقوق، سنة ١٩٩٧، ص ٦٠٤.
- (٤٦) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي سنة ١٩٨١ م ص ٣٢٢.
- (٤٧) د. جوجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، (ط٤) دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٤.
- (٤٨) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني منشورات الجامعة الليبية كلية الحقوق سنة ١٩٧١، ص ٣٠٦.
- (٤٩) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧ ص ٢٢٤.
- (٥٠) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي سنة ٢٠١٤، ص ٣٩٣.
- (٥١) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠،

- ص ٩٦٠.
- (٥٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، بدون مكان نشر، سنة ١٩٩١، ص ٤٦٧.
- (٥٣) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري (ط١) جامعة عين شمس، بدون سنة نشر ص ٤٣٣.
- (٥٤) د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٩ ص ٣٣٩.
- (٥٥) د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٩، ص ٣٤٦.
- (٥٦) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر ص ٥٦١،
- (٥٧) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٥٤.
- (٥٨) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة ٢٠٠٥، ص ٣٢٨.
- (٥٩) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية سنة ٢٠٠٥، ص ٣٢٩.
- (٦٠) د. محمد بكر حسن، الوسيط في القانون الإداري (ط١)، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٩٢.
- (٦١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩، ص ٦٦٢.
- (٦٢) د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، بدون دار نشر كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٩٧، ص (٦٨٣-٦٨٢).
- (٦٣) د. محمود أبو السعود الحبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر، ص ٤٩١.
- (٦٤) د. نصر الدين مصباح القاضي: أصول القانون الإداري الليبي، الطبعة الثانية - دار الفكر العربي، سنة ٢٠١٦، ص ٤٥٠).
- (٦٥) د. يحيى محمود حسن عبده، رسالة دكتوراه بعنوان "الاستيلاء كسبب من أسباب الملكية" دراسة مقارنة سنة ١٩٩٤ جامعة عين شمس - كلية الحقوق، ص ٦.
- (٦٦) راجع المستشار فايز السيد للمساوي، المستشار أشرف فايز المساوي، قانون نزاع الملكية للمنفعة العامة، دار عماد للنشر، سنة ٢٠٠٩، ص ١٨٠.
- (٦٧) راجع المستشار مصطفى مجدي هرجه، المشكلات العلمية في قانون نزاع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي سنة ١٩٩٦، ص ٨٠.
- (٦٨) راجع د. أبها عبد الله باحطاب، قرارات نزاع الملكية للمنفعة العامة والرقابة القضائية عليها، جامعة عين شمس، كلية الحقوق سنة ٢٠١٥، ص ١٤٣.
- (٦٩) راجع د. أحمد حافظ غانم، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨١، ص ٣١٥، وكذلك فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة دار النهضة



- (٧٠) العربية بدون سنة نشر ص ٥٥١ وما بعدها.  
راجع د. خالد فتحي عبد الحميد عبد الله، الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٨ ص (٩١-٩٢).
- (٧١) راجع د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٦، ص ١١٨-١٢٢.
- (٧٢) راجع د. عبد الحميد سليمان، الوجيز في قضاء المنازعات الإدارية، دار الثقافة العربية سنة ١٩٩٦ ص ٢٦٧.
- (٧٣) راجع د. عزت صديق طنوس، نزع الملكية للمنفعة العامة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٨، ص ٤٥٨. راجع أيضاً د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة بدون سنة نشر، ص ٤٠٤ وما بعدها.
- (٧٤) راجع د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان سنة ٢٠٠٢، ص ٣٤٦.
- (٧٥) راجع د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، سنة ١٩٨٥.
- (٧٦) راجع د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٠ ص ٥٠.
- (٧٧) راجع د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رسالة الدكتوراه، دوام سير المرافق العامة، كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٧٥.
- (٧٨) راجع د. مصطفى عفيفي - الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني الطبعة الثانية، بدون دار نشر سنة ١٩٨٩-١٩٩٠ ص ٣٥.
- (٧٩) راجع د/ مصطفى كمال وصفي، الاستيلاء في القانون الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد (٢) لسنة ١٩٦٤.
- (٨٠) راجع هاني علي إبراهيم الطهزاي، نظرية الضرورة في القانوني الإداري والدستوري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة ١٩٩٢، ص ٧٢.
- (٨١) القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ بشأن تنظيم التطوير العمراني، الجريدة الرسمية، السنة العاشرة، العدد ٥٠.
- (٨٢) القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩١م بشأن التعبئة الجريدة الرسمية العدد ٢٢ ص، ٧٣٤ وما بعدها.
- (٨٣) لمزيد من التفاصيل أنظر، هشام عبد المنعم حسين عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٩٨، ص ٢٩٣.
- (٨٤) مجلة المحكمة العليا السنة التاسعة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص ١٧٦.
- (٨٥) مجلة المحكمة العليا الليبية السنة التاسعة والعشرون، العددان الأول والثاني، ص ١٧٦.
- (٨٦) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣١، الجزء الأول، الناشر نقابة المحامين ص ٨٩، جلسة ١٩٨٦/١٥/٢٥.
- (٨٧) المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، السنة ٣٢، الناشر نقابة المحامين، ص ٦٦، جلسة ١٩٥٥/١١/٥.
- (٨٨) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٧٨/١/٢٨، مجموعة مجلس الدولة، السنة ٢٣، بند رقم



- ٥٨
- (٨٩) محكمة النقض المصرية، طعن رقم ١٢٧ في جلسة ٢٤-٤-١٩٦٩ سنة ٢٠ ص ٦٦٨.
- (٩٠) مرسوم ملكي بقانون بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية، العدد ١٣ السنة الحادية عشر ١٩٦١م.
- (٩١) موسوعة المبادئ إلي قررتها المحكمة الإدارية العليا الليبية في خمسة عشر عام (١٩٦٥) - (١٩٨٠) ج ٣.