

نزاع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الكويتي والمقارن

محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق محطة الحقوق

د. منى الهاجري

أستاذة القانون الدستوري

والإداري المساعد

كلية الحقوق - جامعة الكويت

E-mail: munaalhajri8@gmail.com

نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الكويتي والمقارن

د. منى الهاجري

أستاذة القانون الدستوري والإداري المساعد

كلية الحقوق - جامعة الكويت

الملخص

يعد حق الملكية من أهم الحقوق الدستورية والقانونية لما يمثله من مكانة في حياة الأفراد والمجتمع، ودوره الأساسي في جميع أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية، فقد تكلم البحث عن عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة القائم على المساس بحق الملكية الفردية التي حمتها الدساتير، فالمنفعة العامة هي المبرر لقيام الدولة واستمرارها، وهي تكسب طابعاً خاصاً في مجال نزع الملكية. وقد يختلط مفهوم نزع الملكية للمنفعة العامة وبين الأنظمة الأخرى (الاستيلاء المؤقت، المصادرة، التأميم) لما يحتوي من اعتداء على حق الملكية إلا أنها تختلف من حيث الغاية والإجراءات. كما أن المشرع الكويتي كرس مبدأ صيانة حق الملكية دستورياً وقانونياً من خلال القانون رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته، وبما أن نزع الملكية إجراء استثنائي فكان لا بد أن يمارس في ظل ضمانات معينة تتمثل بتحقيق المنفعة العامة وضرورة اتباع الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، باحترام مبدأ المشروعية، وتمكين المتضرر من نزع الملكية من الحصول على تعويض عادل واللجوء للقضاء المختص. وهذا لإيجاد نوع من التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

Expropriation of Private Property for Public Utility in Kuwaiti Legislation

Dr. Muna Al-Hajri

Assistant Professor of Constitutional and Administrative Law
College of Law - University of Kuwait

Abstract

The property right is one of the most important constitutional and legal rights because of its place in the lives of individuals and society, and its role is essential in all aspects of economic, social, and developmental life. The research discussed the process of expropriation of private property for public utility based on prejudice to the right to individual property protected by constitutions. The public utility is the justification for the establishment and continuation of the state, and it acquires a special character in the field of expropriation. The concept of expropriation for the public utility may be confused with other systems (temporary seizure, forfeiture, nationalization) because of the violation of the property right, but they differ in terms of purpose and procedures. The Kuwaiti legislator also enshrined the principle of constitutional and legal protection of the property right through law no. 33/64 and its amendments, and since the expropriation is an exceptional measure, it must be practiced under certain guarantees represented in achieving the public utility and the necessity to follow the procedures stipulated by law, respecting the principle of legality and enabling those affected by expropriation to obtain fair compensation and resort to the competent jurisdiction. This is to find some kind of balance and reconciliation between the public utility and the private utility.

Keywords: Expropriation, Public Utility, Compensation, Procedures, Administrative Act, Administrative Jurisdiction.

المقدمة

إن الإسلام احترم الملكية الفردية، ومنع التعدي عليها بكل الطرق، فجعل الإسلام المحافظة على المال أحد الضروريات الخمس ورعايتها مقصداً من مقاصد الشريعة، كما حمت الشريعة الإسلامية الملكية الخاصة وحرمت التعدي عليها بما فرضته من العقوبات والتعزيرات وقررت أن أساس انتقال ملك الانسان وخروجه من بين يديه انما هو رضاه وطيب نفسه، وقال تعالى ((ياأيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم))^(١)، وفي الوقت ذاته وضع ضوابط لاستعمال تلك الملكية أفاض فيها الفقهاء في أبواب مختلفة، ومنها على سبيل المثال، عدم استعمالها فيما حرم الله، كالربا والمقامرة وغيرها كما أجاز نزع الملكية للمنفعة العامة أو المصلحة العامة التي تقتضي هذا الفعل بالثمن المساوي لها^(٢).

وبناء على ذلك فإن تقديس الملكية الفردية بنعتها حق طبيعي يتمتع به الفرد عامة، سواء أكان أجنبياً أو مواطناً لكونه مبدأً دولياً مقرراً بالتشريعات الداخلية للدول وموجوداً في الأعراف والاتفاقيات الدولية.

ولذلك يجب الأخذ بالحسبان، أن حق الملكية من أقدم الحقوق المقررة للأفراد، وهي من أهم الحقوق الفردية التي تنص عليها جميع دساتير العالم والتشريعات، وتقرر لها حماية بموجب قواعد قانونية، تختلف الدول في تنظيمها، ومما لاشك فيه أن حق الملكية يؤدي وظيفة اجتماعية وبهذا يعد حقاً ليس مطلقاً؛ لأنه يتقيد بمجموعة من القيود التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

وعلاوة على ذلك، فالدولة لها الحق في نزع ملكية هذه الممتلكات، والقدرة على استملاكها نهائياً في حالات معينة، وبأساليب مختلفة لدواعي الصالح العام.

ومن زاوية أخرى، فإن الإدارة وهي تسعى إلى تحقيق المهام وتوفير الأهداف التي وجدت من أجلها كمرفق عام من المرافق الأخرى للدولة كالدفاع، والأمن، والاقتصاد...إلخ. فإنها قد تلجأ في بعض الأوقات إلى استخدام طرق استثنائية وطرق غير عادية في آليات الحياة بهدف إشباع الحاجات العامة، وإقامة المشاريع التي تحقق النفع العام والتي تتمثل في نزع الملكية، وما يقابل هذه العملية هو التعويض كضمان للملاك المنزوعة ملكيتهم، فتستطيع الإدارة استثنائياً اقتناء بعض العقارات الخاصة المملوكة للأفراد، ويكون ذلك برضاهم أو جبراً، وتتبع صور الاستيلاء من الاستيلاء المؤقت والتأميم ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

(١) الآية ٢٩ من سورة النساء.

(٢) محمد بليه حمد العجمي نزع الملكية للمنفعة العامة من وجهة نظر الفقه الإسلامي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأزهر،

العدد ٢٢، الجزء الأول، ص ٧٤٩.

وأى حرمان لشخص من ملكه العقاري لتخصيصه للمنفعة العامة يكون بمقابل تعويض عادل، وبما أن إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إجراء فريد من شأنه، فتمَّ يجوز لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة بخصوص مشروع معين.

يعد حق الملكية الخاصة ذا أهمية كبيرة في النظام القانوني الكويتي، فهو حق دستوري، فالأصل في حق الملكية أنه حق دائم لا يُعتدى عليه، والاستثناء هو إمكانية نزع الملكية من يد صاحبها من أجل المنفعة العمومية، وذلك مقابل ضمانات وضمن إجراءات محدّدة قانوناً. وكانت أول عملية نزع للملكية من أجل المنفعة العامة في الكويت (يسمى سابقاً التثمين) كانت بسبب حاجة الدولة إلى التخطيط العمراني المعاصر، الأمر الذي استدعى أن تضع الدول يدها على الأملاك الخاصة بقصد تنفيذ مشاريعها العامة، وكانت أول عملية تثمين بتاريخ ٥/إبريل/ ١٩٤٧ وكانت لجنة التثمين تضم بعضويتها نخبة من رجالات الكويت^(٢).

واستناداً لما سبق، كانت الأسباب التي دفعتنا لاختيار الموضوع كثيرة، أذكر منها الدافع الأول؛ وهو: الرغبة في معاصرة السياسة العقارية التي انتهجها المشرع الكويتي من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، والتي تهدف إلى تنظيم العقار في الكويت نظراً لشأنه في تحقيق التقدم للمجتمع، والذي مازال العقار حجر عثرة أمام إنجاز الكثير من المشاريع الاستراتيجية للوطن.

والدافع الآخر والأهم هو تعيين الضمانات القانونية والقضاء المختص وبخاصة ما يثيره هذا الموضوع من منازعات قضائية كثيرة في المحاكم الكويتية بين الإدارة وأصحاب الحقوق المنزوعة ملكيتهم في مجال التعويض.

لذلك يعتبر نزع الملكية من الموضوعات المهمة في القانون الإداري لأنه يرتطم بقاعدة عامة كررتها معظم الدساتير ومن بينها الدستور الكويتي الذي يشدد على حماية الملكية الخاصة قانوناً والمساس بها عن طريق نزعها يعد استثناء تطبقه الإدارة وتنتقيد بممارسته وعلاوة على ذلك فإن نزع الملكية من الموضوعات التي يجد المشرع نفسه فيها أمام ضرورة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

ولقد تصاعدت أهمية دراسة موضوع نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الكويتي نظراً للتوجه الاقتصادي والاجتماعي الجديد لرؤية الكويت لعام ٢٠٢٥ لخطة التنمية^(٤). أضف إلى ذلك أنه بصدور القانون رقم ٢٠١٦/٢٣ بشأن بلدية الكويت أضحي من الضروري أن نتعرّف

(٢) مطبوعات إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة وقراراتهم الصادر في يناير/ ٢٠١٦ أعده مجموعة من الباحثين القانونيين بالإدارة، ص ١٣.

(٤) للمزيد عن خطة التنمية وموضوعاتها انظر <https://www.newkuwait.gov.kw>

هل أن الإجراءات القانونية التي تتبعها الإدارة في عملية نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة تواكب التشريعات الحديثة، وتحقق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة، وذلك من خلال توضيح مفهوم نزاع الملكية وكذلك الآليات المتبعة من قبل الجهة الإدارية، إذ إنها تتبع مسار محدد وفقاً للقانون وذلك للوصول لنقل الملكية الخاصة إلى الملكية العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة.

وبناء على ذلك يمكن طرح الإشكالية الآتية وهي إلى أي مدى وفق المشرع الكويتي في تنظيم الإجراءات القانونية المتبعة لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة لتحقيق التوازن ما بين الحق العام في التنمية والمصلحة العامة والحق الخاص في حماية الملكية الخاصة؟

ولإجابة عن هذه الإشكالية تولدت لدينا بعض الفرضيات للإجابة عنها في متن الدراسة.

ما هي المنفعة العامة وحدودها وفقاً للتشريع الكويتي والمصري والفرنسي؟ وهل أحاط المشرع الكويتي هذا الحق بمجموعة من الإجراءات الدقيقة التي تحد من سلطة الإدارة في أثناء ممارسة هذا العمل؟ وما الضمانات الممنوحة للأفراد ضد ممارسة الإدارة لحق مقرر دستورياً لها وهو نزع الملكية لأجل المنفعة العامة وهل هي كافية أم لا؟ وما الضمانات المقررة في تقدير قيمة التعويض خاصة أن أغلب المنازعات القضائية في هذه الجزئية؟ ومدى إمكانية المتضرر من نزع الملكية اللجوء للقضاء المختص؟

ولتوضيح نزاع الملكية للمنفعة العامة سوف نتناوله من خلال المنهج الوصفي والتحليلي لتحليل نصوص قانون نزاع الملكية الكويتي عام ١٩٦٤/٢٢ وتعديلاته، مع مقارنة بين بعض الجوانب التي تكون محل الدراسة- بين القانون الفرنسي والقانون المصري، من خلال دراسة بعض الاتجاهات الفقهية ونصوص القوانين وأحكام القضاء، لتوسيع دائرة استيعاب أمثل لمفهوم نزاع الملكية للمنفعة العامة، من خلال مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول- ماهية نزاع الملكية للمنفعة العامة.

المبحث الثاني- إجراءات نزاع الملكية للمنفعة العامة والرقابة القضائية عليها.

المبحث الأول

ماهية نزاع الملكية للمنفعة العامة

نص الدين الإسلامي على احترام الملكية الفردية ومنع التعدي عليها ووضع بعض القيود على استعمال تلك الملكية^(٥). إذ يعد حق الملكية من أهم الحقوق الدستورية والقانونية؛ لأنه يقترن مباشرة بحياة الأفراد والدولة، ولدوره الأساسي في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية. ومن

(٥) محمد بليه حمد العجمي، نزاع الملكية للمنفعة العامة من وجهة نظر الفقه الإسلامي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ع ٢٢، ج ١، ص ٧٤٩.

جانباً آخر، فالملكية الخاصة هي حقٌ رئيسيٌّ منذ القدم^(٦). ونصّت عليها أغلب دساتير العالم وحظرت الاعتداء عليها أو المساس بها إلا بأضيق الحدود وضمن ضوابط محددة؛ وذلك لأن الدول قد تلجأ للمساس بهذا الحق تحت ضغط الحاجات الاجتماعية المتصاعدة التي تدفعها للتكفل بوظائف أخرى بالإضافة لوظائفها التقليدية^(٧)، مثل بناء المدن والقطارات، والمطارات، والسدود، وتلجأ لتنفيذ مشاريعها للأموال الخاصة باستخدام الطرق الجبرية للحصول على العقارات، ولكنها محددة وفقاً لدساتيرها بأن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة^(٨).

وبناء على ذلك، فسوف نتناول تعريف نزع الملكية للمنفعة العامة واختلافه عن الصور الأخرى في (المطلب الأول) ثم نبحث مشروعية حق نزع الملكية للمنفعة العامة وفقاً للإطار الدستوري والقانوني وشروطها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم نزع الملكية للمنفعة العامة وتمييزه عن الصور الأخرى

تباينت الدول في مسمى نزع الملكية للمنفعة العامة ونجد أن هناك مسميات عديدة لكلمة نزع الملكية، وكل دولة تعتمد تسمية معينة ولكنها جميعاً تتضمن المعنى والأثر نفسه، مثل لفظ التملك الجبري أو لفظ الاستملاك للمنفعة العامة، وأياً كان اللفظ فيجب أن تكون هناك عناصر في المفهوم (الفرع الأول)، ومن ثم نحدد الطبيعة القانونية لقرار نزع الملكية و نميزه عن غيره من الصور الأخرى التي تتشابه بعض عناصرها مع نزع الملكية للمنفعة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم نزع الملكية للمنفعة العامة

المنفعة تعني الخير والإفادة كما تعني ما فيه الخير والصالح والفائدة، وهي الصلاح وصلاح الشيء كان نافعاً ومناسباً^(٩)، فالمنفعة في اللغة الفرنسية^(١٠) يطلق عليها intérêt / utilité، وعلاوة على ذلك، فقد استعملت فكرة المنفعة العمومية كمفسر لامتيازات الإدارة وانتظمت عليها معظم

(٦) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث - الإدارة وامتيازاتها - دار الفكر العربي مصر ١٩٧٩، ص ٢٧٠.

(٧) إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٩، ص ٤٣٧.

(٨) هناك مسميات عديدة للفظ نزع الملكية وكل دولة تعتمد تسمية معينة، ولكنهم جميعهم المعنى والأثر نفسه، مثل لفظ التملك الجبري أو لفظ الاستملاك للمنفعة العامة.

(٩) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، عالم الكتب القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢٥٩. وانظر أيضاً مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، نسخة منقحة للشيخ أبو الوفا الهوريني المصري الشافعي، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٦٣٧.

(10) Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Veronique Inserguet - Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 6 éd, SIREY, 2012, P.442.

المفاهيم والنظريات المهمة في القانون الإداري.^(١١)

ولا بد من الإشارة إلى أن نزاع الملكية تعني بالفقه الفرنسي التدبير الذي يجبر شخص اعتباري عام المالك على التنازل عن عقار أو حق عقاري لمقصد المنفعة العامة، ويخضع لتعويض عادل ومسبق.^(١٢)

وعرفه أحد الفقهاء الفرنسيين بأنه ((امتياز من امتيازات السلطة العامة يؤذن لها، بهدف تحقيق منفعة عامة وبعد اتباع مجموعة من الإجراءات الشكلية و الموضوعية الأمانة لنزع ملكية عقارية أو حق عيني عقاري يعود لشخص خاص)).^(١٣)

وفي تعريف آخر يعد نزاع الملكية ((هو الإجراء الذي يفرض بموجبه الشخص العام على المالك نقل ملكية عقارية أو حقوق عقارية، لغاية المنفعة العامة مقابل تعويض عادل ومسبق)).^(١٤) وفي هذا الإطار، فإن إعلان المنفعة العامة (DUP)^(١٥) هو الفعل الذي من خلاله تؤكد للمجتمع العزم على اللجوء إلى نزع الملكية للمنفعة العامة.

ونص القانون الفرنسي الخاص بنزع الملكية بالمادة ١٢١-١ على أنه يُصرَّح عن المنفعة العامة من السلطة المختصة في الدولة، ويُحدِّد مرسوم من مجلس الدولة الفرنسي فئات الأعمال أو العمليات التي لا يمكن اعتبارها ذات منفعة عامة، بسبب طبيعتها أو أهميتها.^(١٦)

ومن هذا المنطلق، اختلف فقهاء الفقه العربي في تعريف نزع الملكية للمنفعة العامة، فمنهم من عرفها على أنها ((حرمان مالك العقار من ملكه جبراً عنه للمنفعة العامة، نظير تعويضه عملاً يلحقه من ضرر)).^(١٧)

(١١) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري المركزية واللامركزي، الأموال العامة، الموظف العام، المرفق العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المنفوليا، الإسكندرية مصر ١٩٩٢، ص ١٦٧. وكذلك انظر: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، دار الكتاب، الحديثة، مصر، (د.ت)، ص ١٤. وكذلك انظر: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، (د.ت)، ص ١٣.

(12) René Hostion, Code de l'expropriation, Librairie Techniques, Paris, éd, 1986, P.3.; GHZA (M.), L'Expropriation à l'épreuve de ses juges, JCP A 2009, ET.n 2222.;

(13) Jean Mary Aubry et Pierre Bon, Droit administratif des biens, Dalloz, Paris, 1991, p.310.

(14) Christian Lavialle, Expropriation et dépossesion. RFDA, 2001, p.1228.

(15) La déclaration d'utilité publique

(16) Article L121-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

L'utilité publique est déclarée par l'autorité compétente de l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories de travaux ou d'opérations qui ne peuvent, en raison de leur nature ou de leur importance, être déclarés d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat.

(١٧) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث - الإدارة وامتيازاتها - دار الفكر العربي، مصر ١٩٧٩، ص ٢٧٠.

وانظر أيضاً طعمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، ص ٤١٩.

وعرّفه الدكتور عبد الله الرميضي بأنه ((هو نقل ملكية مال مملوك للأفراد جبراً إلى الذمة المالية للدولة لتحقيق منفعة عامة، وذلك مقابل تعويض عادل)).^(١٨)

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلوانه ((امتياز من امتيازات السلطة العامة تجبر به الدولة أيضاً، على التنازل عن ملكيته العقارية، بهدف تحقيق منفعة عامة ومقابل تعويض عادل ومنصف)).^(١٩)

ولم يحدد المشرع الكويتي بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٤ مفهوم المنفعة العامة تحديداً واضحاً ولم يعرفه في شأن نزع الملكية، ولكن ورد ما يتضمن التعبير عنه عامة في المادة الأولى منه من أن نزع الملكية ((للعقارات أو الأراضي، والاستيلاء عليها مؤقتاً، لا يكون إلا للمنفعة العامة l'intérêt public ومقابل تعويض عادل وفقاً لأحكام هذا القانون)). وترك للفقهاء وللأجهزة القضائية ذلك. وتماشياً مع ما ذكر، فقد نصت محكمة التمييز الكويتية بأن ((نزع الملكية للمنفعة العامة، كإجراء قانوني مشروع تستمده الدولة من ولايتها العامة وسيادتها المشروعة لتنفيذ مشروعات النفع العام، وتقرير ذلك خاضع لما تراه الدولة من أولوية ترعاها بحسب خطتها العامة، وفي حدود ما تسمح به موازنتها السنوية)).^(٢٠)

وفي حكم آخر لمحكمة التمييز الكويتية أكدت أن الملكية الخاصة (propriété privée) مصونة؛ إذ ((إن صيانة الملكية هي من المقومات الأساسية للمجتمع، فلا ينتزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة، وفي الأحوال المبينة بالقانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً، وذلك عملاً بالمادة ١٨ من الدستور الكويتي)).^(٢١)

وفي الصدد نفسه أكد قانون تشجيع الاستثمار الأجنبي في الكويت^(٢٢) على عدم جواز مصادرة أي كيان استثماري مرخص فيه طبقاً لأحكام هذا القانون، أو نزع ملكيته إلا للمنفعة العامة طبقاً للقوانين المعمول بها ومقابل تعويض يعادل القيمة الاقتصادية الحقيقية للمشروع المنزوعة ملكيته وقت نزع الملكية، وتقدر وفقاً للوضع الاقتصادي السابق على أي تهديد بنزع الملكية، ويدفع التعويض المستحق فور اتخاذ قرار نزع الملكية.

إلا أنه مما ينبغي الإشارة إليه أنه يجب أن يكون الهدف من نزع الملكية في جميع الحالات هو القيام بأشغال وأعمال فيها صبغة المنفعة العامة من أجل مشروع يعود بالنفع العام على عموم المواطنين، وذلك عن طريق تحديد معنى المنفعة العامة أو تعداد لبعض الحالات التي تعتبر منفعة

(١٨) عبد الله الرميضي، القانون الإداري، ط ١٠٢٠٢٠، المؤلف، ص ٩٧.

(١٩) ماجد راغب الحلوانه، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٥٣٧.

(٢٠) حكم محكمة التمييز الكويتية بالطنين رقم ٢٠٠١/١٥٦ الصادر في ٢٧/١/٢٠٠٢، الدائرة المدنية.

(٢١) حكم محكمة التمييز الكويتية بالطنين رقم ١٩٩٧/١٣٤ الصادر في ٢٢/٢/١٩٩٨، الدائرة التجارية.

(٢٢) انظر المادة ١٩ من قانون رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٢ في شأن تشجيع الاستثمار المباشر نشر الجريدة الرسمية - العدد ١١٣٦ -

السنة التاسعة والخمسون، الأحد ٧ شعبان ١٤٢٤هـ - الموافق ١٦ يونيو «حزيران» ٢٠١٣م.

عامة على سبيل المثال . والجدير بالذكر أنه قد يكون هناك استغلال لهذه الثغرة القانونية من عدم تحديد مفهوم المنفعة العامة في القانون الكويتي لنزع الملكية، وهذا ما حدث عندما صدر قرار المجلس البلدي بالموافقة على طلب نزع ملكية عقار ولكن اعترض وزير البلدية على هذا القرار ووافق مجلس الوزراء الكويتي على اعتراض وزير البلدية، لأن العقار المطلوب نزع ملكيته لا يتأثر بأي مشروع نفع عام.^(٢٣)

ويلاحظ أن قانون نزع الملكية المصري لم يشر صراحةً إلى معنى نزع الملكية، واكتفى بالمادة الأولى بذكر العناصر اللازم توافرها لنزع الملكية من قانون ١٠/١٩٩٠، وهي أن يجري نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنها وفقاً لأحكام هذا القانون. وعلاوة على ذلك فإن القانون أخذ بذكر بعض الأمثلة لتعداد الحالات التي يمكن أن تمثل المنفعة العامة. وفي الإطار نفسه، أجاز بقرار مجلس الوزراء اعتبار بعض الأعمال منفعة عامة.^(٢٤)

ومما سبق، يتحدد تعريف نزع الملكية للمنفعة العامة، إذ: هو إفصاح الجهة المختصة صراحةً وفقاً للقانون في نزع ملكية خاصة قد تشمل الأراضي أو العقارات، ونقل ملكيتها للدولة تحقيقاً للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل تحدده الجهة المحايدة والمنشئة لهذا الغرض.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لنزع الملكية للمنفعة العامة وتمييزها عن الصور الأخرى

في مستهل الحديث، نحتاج لمعرفة التكييف القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة أن نتناول جزئين رئيسيين، وهما البحث عن الطبيعة القانونية لقرار نزع الملكية و الآخر تمييز نظام نزع الملكية عن غيره من الأنظمة الأخرى:

(٢٣) للمزيد انظر جريدة القيس الكويتية

مجلس الوزراء يرفض نزع ملكية قسيمة في «الشامية» (alqabas.com)

(٢٤) المادة ٢ من قانون ١٠/١٩٩٠ المصري بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة: ((يعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام هذا القانون:

أولاً - إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديدها أو إنشاء أحياء جديدة.

ثانياً - مشروعات المياه والصرف الصحي.

ثالثاً - مشروعات الري والصرف.

رابعاً - مشروعات الطاقة.

خامساً - إنشاء الكباري المجازات السطحية (المزلقات) والممرات السفلية أو تعديلها.

سادساً - مشروعات النقل والمواصلات.

سابعاً - أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة.

ثامناً - ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر.

ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة.

أولاً- الطبيعة القانونية لنزع الملكية للمنفعة العامة

من حيث الشكل يعتبر التصريح لنزع الملكية للمنفعة العامة، هو قرار إداري يخضع للإجراءات والشروط التي يطلبها الفقه و القضاء؛ بأن يصدر من السلطة المختصة بإرادة منفردة ويترتب عليه آثاراً قانونية تطبق على المخاطبين به ؛ ومن الآثار المترتبة هو نقل ملكية الأموال العقارية من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة عندما تتحقق كافة الشروط التي تتطلبها القانون .

ومن ناحية أخرى، فإن نظام نزع الملكية في ظاهره هو نوع من الشراء الجبري المنصب على الأموال العقارية المملوكة لأحد الأشخاص أو لجماعة منهم، وهذا الشراء تمارسه السلطة العامة أو من يقوم مقامها على الرغم من أن إرادة المالك استغلال هذا المال فيما بعد في أغراض متنوعة. ولكن يرى الدكتور محمد الكشبور- وهو ما يؤيده - (أن نظام نزع الملكية أقرب في حقيقته إلى القرار الإداري منه إلى الشراء الجبري)^(٢٥)؛ بسبب أن قرار نزع الملكية يتوافر فيه جميع أركان القرار الإداري من حيث (الاختصاص - الشكل - المحل - السبب - الغاية)؛ وأولها: أن يكون مضمون القرار واضحاً لذوي الشأن وذا أثر ينسحب على موضوعه، فقرار نزع الملكية محله نزع الملكية، وهنا نلاحظ أنه ينصب على عقار أو أراضي مملوكة ملكية خاصة أو على الأحياء والمناطق، وهذا يطلق عليه ركن المحل، وثانيها يجب أن يمر القرار بإجراءات استوجب المشرع تواجدها وهي الأعمال التي تصدر قبل إصدار القرار، وعادة ما يكون في ضوء نزع الملكية، مثل طلب الجهة التي من مصلحتها نزع الملكية لإنشاء مشروع معين وما شابهه، وهو ما يطلق عليه ركن السبب^(٢٦)، وثالثها وهي أن تكون الغاية التي دفعت الجهة مصدرة القرار هي المنفعة العامة، ورابعها أن يكون القرار صادراً من السلطة المختصة وفقاً للقانون المنظم لها، وأخيراً يجب أن يكون متوافقاً مع الشكل الذي تتطلبه القانون .

ومن جهة أخرى فإن قرار نزع الملكية يقبل الطعن به أمام القضاء الإداري، في حال كان القرار غير مشروع أو أن السلطة الإدارية تعسفت باستعمال حقها بنزع الملكية للمنفعة العامة.

ثانياً- نزع الملكية والاستيلاء المؤقت للمنفعة العامة

في مستهل الحديث، يعد الاستيلاء المؤقت هو قيام السلطة الإدارية بالانتزاع وبلدّة معينة بمال مملوك للأفراد تحقيقاً للصالح العام، مقابل تعويض عاجل يؤدي إليهم، وبشرط أن يكون

(٢٥) محمد الكشبور، نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٣٦.

(٢٦) فعلاً اشترط القانون الكويتي الخاص بنزع الملكية في المادة السابعة منه يجب على الجهة الطالبة نزع الملكية أن تحيل للإدارة نزع ملكية المشروع المراد نزع ملكيته.....

مادة (٧):

على الجهة طالبة نزع الملكية للمنفعة العامة أن تحيل إلى إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة مشروع المنفعة العامة المطلوب نزع الملكية من أجله بمذكرة يوضح فيها تفصيل المشروع ويرفق بها رسم تخطيطي للموقع.

الاستيلاء في حالة الضرورة الملحة أو الاستعجال أو في حالة إعلان الأحكام العرفية.

ويرى الدكتور محمد عبد اللطيف أن الاستيلاء المؤقت هو ((قيام الإدارة بإرادتها المنفردة بإجبار الأفراد أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين على تقديم خدمات أو استعمال أو استغلال الأموال العقارية والمنقولة للإدارة، بقصد إشباع حاجة عامة مؤقتة للقضاء على الوباء وفقاً للشروط المحددة بالقانون)).^(٢٧)

وفي هذا المقام نطم، القانون المصري الاستيلاء المؤقت في المادة ١٤ من القانون ١٠ لسنة ١٩٩٠؛ يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، يُنشر إجمالياً في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً 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 لإخلاء 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 الملكية.^(٢٨) ويتم تقدير التعويض عن عدم الانتفاع بمعرفة اللجنة المختصة.^(٢٩) ولا يجوز إزالة المنشآت أو المباني إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويضات تقديراً نهائياً.^(٣٠)

وتأسيساً على ذلك، فإن حق ذوي الشأن في تعويض مقابل عدم الانتفاع بها من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلى حين دفع التعويض المستحق تلتزم به الجهة طالبة نزع الملكية - دون الجهة التي تتولى اتخاذ إجراءات نزع الملكية لا يحول دون حصولهم منها على التعويضات المقضي بها ابتدائياً، ما لم تكن قد أدتها إليهم أو أودعتها بأمانات الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية^(٣١).

وبناء على ذلك، فإن حق المالك في مقابل عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية بشرط أن يكون الاستيلاء قد تم بالإجراءات التي يوجبها قانون

(٢٧) محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥١.

(٢٨) حق المالك في مقابل عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء إلى حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية. مناطه أن يكون الاستيلاء قد تم بالإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية. فقرة ٣ م ١٤ ق ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقار للمنفعة العامة. (حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٢٣٥٨ لسنة ٧٣ ق - جلسة ١٢ / ٤ / ٢٠١٤).

(٢٩) ويتم تقدير التعويض عن عدم الانتفاع بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة (٦) من هذا القانون خلال شهر من تاريخ الاستيلاء، وتقوم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بإعلان ذوي الشأن بذلك، وله خلال ثلاثين يوماً إعلانه بقيمة التعويض حق الطعن على هذا التقدير على النحو المبين بالمادة (٩) من تاريخ هذا القانون.

(٣٠) تقدير التعويض بمعرفة اللجنة المختصة. للمزيد: انظر طعن محكمة النقض المصرية رقم ٤٤٢٤ لسنة ٨٤ ق جلسة ١١ / ٢ / ٢٠١٥ /

(٣١) للمزيد: انظر المادة ١٤ ق ١٠ لسنة ١٩٩٠. وانظر - أيضاً - نصوص القانون تم التعليق عليها من مستشارين قانونيين.

نزع الملكية وفقاً لفقرة ٣ م ١٤ ق ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقار للمنفعة العامة.^(٣٣)

ولعل من المفيد أن نؤكد أن المشرع الكويتي نظم بالقانون رقم ١٩٦٤/٣٣ مسائل استيلاء الدولة على الأملاك الخاصة بالمنفعة العامة، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الكويتي أعطى تعريفاً عاماً بشأن القانون؛ بأن نزع ملكية العقارات أو الأراضي والاستيلاء عليها مؤقتاً لا يكون إلا بالمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ووفقاً لأحكام القانون، كما أكدت المادة ٢٥ من القانون المشار إليه، أنه في حالة الضرورة الملحة أو الحالة المستعجلة يجوز الاستيلاء مؤقتاً على العقارات والأراضي اللازمة لمواجهة هذه الحالات.

واستناداً لما سبق، نلاحظ أن الاستيلاء يقترب من نزع الملكية في نواح عدة ويفترق من نواح أخرى، فكلاهما يعتبران امتيازات من امتيازات القانون العام في تحقيق غاية واحدة؛ وهي تحقيق المصلحة العامة والمنفعة العامة وليست المصلحة الخاصة، كما أن كليهما يكونان مقابل تعويض مادي عادل. وفي مقابل ذلك، نجد أن هناك فوارق جوهرية بينهما، فنزع الملكية يؤدي إلى حرمان المالك الأصلي من ملكه وانتقال المال المنزوع ملكيته للدولة، أما الاستيلاء المؤقت فلا يؤثر على حق الملكية للمالك الأصلي، بل يعطي الدولة فقط حق الانتفاع بالمال، وهو في هذه الحالة الأراضي والعقارات الخاصة، ومنها المولات التجارية أو العقارات لمدة مؤقتة بحيث تعود الملكية في النهاية إلى مالكها الأصلي؛ لأن القانون المشار إليه قيد مدة الاستيلاء، بمدة لا تزيد على سنة واحدة، فإذا دعت الضرورة إلى استمرار الاستيلاء لأكثر من سنة وجب الحصول على موافقة أصحاب الشأن.^(٣٣)

كما أن نزع الملكية لا يرد كقاعدة عامة إلا على العقارات. على خلاف، الاستيلاء المؤقت، فقد يرد على استعمال العقارات أو المنقولات، وهناك جانب من الفقه قصر الاستيلاء على المنقولات^(٣٤) في حالات معينة فقط.^(٣٥)

(٢٢) حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٣٣٥٨ لسنة ٧٢ ق - جلسة ٢٠١٤/٤/١٢.

حكمة محكمة النقض المصرية الطعن رقم ١٠٠٩١ لسنة ٦٤ ق - جلسة ١٩٩٦-٥-٨ - س ٤٧ - ج ١ - ص ٧٤١.

(٢٣) المادة ٢٧ (يجب أن يشمل قرار الاستيلاء على مدته والموعود المحدد لتنفيذه، ويجوز أن يكون التنفيذ فورياً).

المادة ٢٨ - (يجوز لمجلس الوزراء تجديد مدة الاستيلاء المؤقت إذا دعت الضرورة إلى ذلك. ولا يجوز بحال أن تزيد مدة الاستيلاء المؤقت عن سنة واحدة، فإذا دعت الضرورة إلى استمرار الاستيلاء لأكثر من سنة وجب الحصول على موافقة أصحاب الشأن، فإذا تعذر الحصول على موافقة أصحاب الشأن وجب اتخاذ إجراءات نزع الملكية المنصوص عليها في هذا القانون خلال شهر على الأكثر من انتهاء مدة الاستيلاء المؤقت.

(٢٤) عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ٢١.

(٢٥) يرى جانب من الفقه أن الاستيلاء المؤقت على المنقولات كأصل عام غير جائز إلا في حالة إعلان الأحكام العرفية مع تقدير قيمة التعويض من قبل السلطة العرفية، انظر للمزيد: محمد المقاطع، أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات وحدة التأليف والنشر، ٢٠١٢، ص ١٧٢.

وانظر أيضاً: فواز الجدعي، القانون الإداري الكويتي، ط ١، المؤلف، ٢٠١٩، ص ١٠٨.

صدر في الكويت قانون إعلان الأحكام العرفية عام ١٩٦٧، أجاز فيه للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية أن تتخذ إما بإعلان أو بأمر كتابية أو شفوية بعض التدابير، ومنها: ((الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على منشأة أو مؤسسة عامة أو خاصة أو محل أو أي عقار أو منقول، وذلك بغير إخلال بحقوق الملكية على هذه الوسائل والمنشآت والمحال والأموال العامة، ويحق لأصحابها التعويض العادل)).^(٣٦)

ثالثاً- نزع الملكية والمصادرة والتأميم.

نزع الملكية والمصادرة، على المستوى النظري يعد نزع الملكية والمصادرة وسيلتين من الوسائل المشروعة لنزع الملكية الخاصة، وبالنسبة للأول، نحن نتعامل مع ضحية بريئة. وعلى العكس من ذلك بالنسبة للثاني فتقع المصادرة في نطاق القانون الجنائي^(٣٧) وقانون الجمارك^(٣٨).

في فرنسا؛ المصادرة عقوبة مالية لها معنيان: المصادرة العامة: ففي ظل النظام القديم لفرنسا طالبت جميع ممتلكات المحكوم عليه وذريته، وأما اليوم فتعد المصادرة عقوبة مكملة والتي تشمل فقط الشخص المحكوم عليه.

(٣٦) للمزيد حول ذلك انظر المادة ٢ البند ١١ من قانون الاحكام العرفية في دولة الكويت رقم ١٩٦٧/٢٢ .

(37) L'art – L 131-21 du code pénal dispose : « La peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Elle est également encourue de plein droit pour le crime et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an à l'exception du délits de presse.»... «Elle porte également sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction ...»

(38) ont passibles de la confiscation des marchandises litigieuses et d'une amende de 150 euros à 1 500 euros lorsqu'il n'est pas spécialement réprimé par l'article 414-2 :

1° tout fait de contrebande ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque l'infraction ne porte ni sur des produits du tabac manufacturé, ni sur des marchandises prohibées à l'entrée, ni sur des marchandises soumises à des taxes de consommation intérieure, ni prohibées ou taxés à la sortie ;

2° toute fausse déclaration dans l'espèce, la valeur ou l'origine des marchandises importées, exportées ou placées sous un régime suspensif lorsqu'un droit de douane ou une taxe quelconque se trouve éludé ou compromis par cette fausse déclaration ;

3° toute fausse déclaration dans la désignation du destinataire réel ou de l'expéditeur réel ;

4° toute fausse déclaration tendant à obtenir indûment le bénéfice des dispositions prévues par la réglementation communautaire en matière de franchises ;

5° tout détournement de marchandises non prohibées de leur destination privilégiée ;

6° la présentation comme unité dans les manifestes ou déclarations de plusieurs balles ou autres colis fermés, réunis de quelque manière que ce soit ;

7° le transport de marchandises par navires étrangers d'un port français à un autre port français, hors les cas prévus à l'article 259 ci-dessus ;

8° l'absence de manifeste ou la non-représentation de l'original du manifeste ; toute omission de marchandises dans les manifestes ou dans les déclarations sommaires ; toute différence dans la nature des marchandises manifestées ou déclarées sommairement ;

9° toute contravention à l'interdiction d'habiter en zone franche, d'y vendre au détail ou d'y effectuer des manipulations non autorisées.

ولهذا نود أن نؤكد أن المصادرة لها معنيان، الأول المصادرة العامة والثاني المصادرة الخاصة. وحرى بنا التطرق للمصادرة الخاصة وهي «ما يتعلق بواحد أو أكثر من الأصول المحددة، إمّا كعقوبة أو كإجراء أمني»^(٣٩) وتجدر الإشارة إلى أن المصادرة يمكن أن تتعلق بجميع الأموال المنقولة أو غير المنقولة التي استخدمت لارتكاب الجريمة أو كان النية لارتكابها، والممتلكات التي هي الموضوع أو المنتج المباشر أو غير المباشر للجريمة، أي ممتلكات منقولة أو غير منقولة يحددها القانون أو اللوائح التي ترتكب الجريمة ضدها.^(٤٠)

وفي واقع الأمر، أنه وفقاً للمادة التاسعة عشر للدستور الكويتي فإن المصادرة العامة^(٤١) محرمة، أما المصادرة الخاصة فهي جائزة بشرط؛ أن تكون وفقاً لحكم قضائي وفي الأحوال التي بيّنها القانون^(٤٢) وبطبيعة الحال، فإن المصادرة الخاصة وفقاً للقانون الجزائي الكويتي هي عقوبة جزائية تكميلية، ويُقصد بها نزع مال من المحكوم عليه وإضافته إلى مال الدولة أو إتلافه.^(٤٣)

وتفسيراً لذلك، نلاحظ اختلاف المصادرة عن نزع الملكية في نقاط قليلة، فالمصادرة هي شكل من أشكال العقوبات، في حين أن الغرض من نزع الملكية لا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال عقوبة. وإنما نزع ملكية الممتلكات حتى تتمكن من تحقيق المشاريع ذات الاهتمام العام، في هذه الحالة لا يعد إجراءً جنائياً؛ فنحن لا نتعامل مع محكوم عليه، بل على العكس، مع مالك وممتلكاته، لذا يجب احترام نطاق العملية العامة وتعويضه؛ كونه ضحية للمصلحة العامة. ومن ناحية أخرى، يتطلب نزع الملكية تعويضات عادلة ومسبقة؛ لأن الملكية حق مقدس ومصون، لذلك لا ينبغي سحقتها بحجة المصلحة العامة، بينما المصادرة لا تجلب التعويض؛ لأن حق ممتلكات المحكوم عليهم لم تعد مقدسة.

وتفسيراً لذلك فإن نصوص قانون الجزاء تقرر العقوبة على الجريمة، ولتوقيع تلك العقوبة يجب توافر أركان الجريمة القانونية، وقد تكون المصادرة عقوبة تصدر في صورة حكم قضائي من القضاء الجنائي، أما كعقوبة أصلية أو عقوبة تبعية، ومادامت المصادرة هي نوع من أنواع العقاب

(39) Cornu(Gérard) Op, cite., p., 205.

CORNU Gérard, Droit civil, les biens, Montchrestien, 13e éd., 2007, Paris

(40) BEZIZ - AYACHE (Annie), Dictionnaire de droit pénal général et procédure pénale. Ellipses. 3e éd., 2008, Paris p. 123.

(٤١) المصادرة العامة تعني انتزاع كل ما يملكه الشخص من مال أو عقار أو جزء شائع مما يملك، كالنصف مثلاً أو الربع، وقد حرّمها الدستور الكويتي، للمزيد انظر: عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح القانون الجزائي الكويتي، ط٢، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ٣٥٣.

(٤٢) عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح القانون الجزائي الكويتي، ط٢، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ٣٥٣. الرميضي، ص ١٠١.

(٤٣) عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح القانون الجزائي الكويتي، ط٢، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ٣٥٣. الرميضي، ص ١٠١.

فهي تتم دون تعويض، وهذا على خلاف نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يقابله تعويض عادل ومنصف^(٤٤)، ويتم بقرار إداري، وهذا في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك، أما نزع الملكية فيتم دائماً بقرار إداري، كما أن نزع الملكية لا يرد إلا على العقارات، في حين أن المصادرة تشمل كل الأموال من العقارات والمنقولات، كما نص قانون تشجيع الاستثمار الأجنبي في الكويت^(٤٥) على عدم جواز مصادرة أي كيان استثماري مرخص فيه طبقاً لأحكام هذا القانون.^(٤٦)

نزع الملكية والتأميم، يعرّف التأميم بموجب القانون الفرنسي أنه عملية استحواذ جبري، تتطلب تدخل الهيئة التشريعية. وفي فرنسا منذ قرن، كانت هناك ثلاث موجات من التأميم. أولها عندما غادرت فرنسا الحرب في عام ١٩٤٥، فقامت فرنسا بمعاينة الشركات التي تعاونت مع الدولة النازية واستعادت الدور المركزي للدولة في شركات الفحم والغاز والكهرباء ورينو ومن ثمّ تم تأميم الخطوط الجوية الفرنسية.

وثانيها في عام ١٩٨١، لوحظ في ذلك الوقت موجة من التأميمات للأغراض السياسية في القطاعات الصناعية: ترك Thomson, le Crédit de Nord القطاع الخاص ودخلوا القطاع العام. وثالثها أخيراً، اتخذت التأميمات مؤخراً شكلاً من أشكال إعادة الدولة الرأسمالية. ومع ذلك، فإنه تمنح المساعدة للشركات التي تواجه صعوبات، وعلى سبيل المثال ما حدث في Alstom في عام ٢٠٠٤^(٤٧)

لذلك فإن التأميم يشمل جانباً سياسياً وجانباً قانونياً. وهذان الجانبان مرتبطان ارتباطاً وثيقاً. والتأميم بهذا المعنى قريب جداً من نزع الملكية، وبعض الفقهاء عرفها بأنها «نوع من نزع الملكية»: ولكنه يتم عن طريق «نزع الملكية التشريعي، وهو خاضع للتعويض العادل والمسبق لأصحاب أو مساهمي الشركات الصناعية أو التجارية بدافع من اعتبارات مختلفة، مع نقل سلطة الإدارة للأجهزة التي من المفترض عموماً أن تمثل المجتمع الوطني، ومن أجل العقيدة السائدة، وإسناد تراثهم إلى الدولة.^(٤٨)

(٤٤) محمد فاروق عبد الحميد، التطور التاريخي لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة في ظل الأملاك الوطنية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٨٣، ص ١٨.

(٤٥) قانون الاستثمار الأجنبي الكويتي رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٣، في شأن تشجيع الاستثمار المباشر نشر الجريدة الرسمية - العدد ١١٣٦ - السنة التاسعة والخمسون، الأحد ٧ شعبان ١٤٢٤هـ - الموافق ١٦ يونيو «حزيران» ٢٠١٣م.

(٤٦) المادة ١٩ من قانون تشجيع الاستثمار المباشر، ٢٠١٣/١١٦.

(47) KAMYAR Gholamreza. L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français et en droit iranien ; contribution à l'évolution du droit iranien, sous la direction de Sylvie Ferre-Andre. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013, p 59

(48) GUILLIEN, (Raymond), VINCENT (Jean (dir.) Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 2005pp., 437.

التأميم يأخذ مكاناً محدداً من ديباجة دستور فرنسا عام ١٩٤٦. والفقرة ٩ التي تنص على أن: «أي ملكية، لأي مؤسسة تمتلك أو تكتسب عملياتها خصائص معينه، يجب أن تصبح خدمة عامة الوطنية أو الاحتكار الفعلي لها ملكاً للمجتمع».

في حين أن التأميم يمكن أن يكون له أثر فعال على اقتصاد الدولة. ومع ذلك، يلزم ألا يُضحي بالحق في الملكية الخاصة^(٤٩).

لذلك، يمكننا القول إن نزع الملكية هي عملية يمكن أن تطلقها السلطات الإدارية، لكن التأميم يتطلب صدور قانون خاص من السلطة التشريعية. ينص الدستور الفرنسي بالمادة ٢٤ على ما يلي: «يحدد القانون -أيضاً- القواعد المتعلقة ب [...] تأميم الشركات [...]». يعطي الفقهاء الفرنسيون تفسيراً آخر لهذا الحكم، لكن هذه المادة (٢٤ من الدستور الفرنسي) لا تعني أن المشرع يجب أن يفعل ذلك أي أن يتخذ قراراً بشأن كل تأميم، ولكن يجوز له أن يفعل ذلك - كما كان الحال عام ١٩٨٢-؛ لكنه هو قد يعهد بهذه المهمة إلى السلطة الإدارية، بشرط عدم تركها سلطة تقديرية بحتة، ووضع مبادئ توجيهية محددة.^(٥٠)

وعرّفت دولة الكويت التأميم في مراحل متعددة خاصة مع صناعات النفط، ونذكر على سبيل المثال، أنه تم تأميم صناعة النفط الكويتية عام ١٩٧٧/١٢/٦، إذ كان ذلك من خلال المفاوضات العربية التي أجريت في بداية عام ١٩٧٠ للتحكم والسيطرة على مصادر النفط الطبيعية، ومن خلال الاتفاقيات الثنائية بين الشركتين ارتفعت حصة شركة نفط الكويت إلى أن تملكت جميع الأسهم.

واستخلاصاً مما سبق، فإنه يقصد بالتأميم: تبادل ملكية المشروع أو مجموعة من المشاريع الخاصة من ملكية الشركات والخاصة إلى ملكية الدولة، حتى تكون ملكاً للجماعة، كما أنه ينصب التأميم على موضوع إنتاجي أو يتصل بنشاط تجاري أو صناعي. إذ يعرف التأميم على أنه تحويل مال معين أو نشاط معين إلى ملكية جماعية أو نشاط جماعي بقصد استعماله في سبيل تحقيق المنفعة العامة، وأما نزع الملكية فينصب على عقار مملوك ملكية خاصة، ويتم التأميم بموجب القانون، وهو مقيد الإجراءات في ذلك، ولا يتدخل القضاء في نقل الملكية. وأما نزع الملكية للمنفعة العامة فيكون بموجب قرار صادر عن وزير المالية في الكويت للعقارات الخاصة، أو قرار صادر من مجلس الوزراء إذا كان المنزوع ملكيته هو المناطق والأحياء.

(49) DELION (André-Georges), DURPTY (Michel). Les nationalisations. Economico. 2eéd.; 198. Paris. p. 5, 41.

(50) ABUY (Jean-Marie), BON (Pierre) ABUY (Jean-Bernard), TEREYRE (Philippe). Droit administrative des biens. Dalloz. 5e éd., 2008. Paris p., 431

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة وشروطه

إن صيانة الملكية الخاصة هي من المقومات الأساسية للمجتمع، فلا ينتزع عن أحد ملكه إلا بباعث المنفعة العامة، عملاً بالدستور الكويتي والتعويض العادل، وفي الأحوال التي يبينها القانون (الفرع الأول)، ولذلك ينبغي أن تتوافر شروط خاصة لنزع الملكية العامة متوافقة مع الدستور والقانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإطار الدستوري والقانوني لنزع الملكية

في مستهل الحديث، معظم دساتير العالم تشدد في مجال الملكية الخاصة. وبناءً على ذلك، يحظر نزع الملكية الخاصة للأفراد من أجل المنفعة العامة إلا بناءً على نص في القانون، وبالطرق والمتطلبات التي حددها المشرع. فضلاً عن ذلك، فمبدأ المحافظة على الملكية الخاصة وحرمتها يعد من المبادئ الأساسية التي نصت عليها مختلف دساتير العالم والمواثيق الدولية (٥١)، فعلى سبيل المثال، نجد أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن بفرنسا والصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ نصت المادة ١٧ على أنه ((تعتبر الملكية حقاً ذا حرمة وقدسية ولا يمكن حرمان أحد منها، إلا إذا دعت الضرورة العامة لذلك، وبشرط الإنصاف والتعويض المسبق))، والمادة ٢١ من الاتفاقية الأمريكية للحقوق^(٥٢)، والمادة ١٤ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان.^(٥٣)

ونود أن نشير في هذا الصدد إلى أن دستور جمهورية مصر العربية في المادة ٢٥ أكد أن ((الملكية الخاصة مصونة وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض حراسه عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون)).

(٥١) معاشو عمار، دور القضاء في حماية حقوق الإنسان، مجلة المحاماة (تصدر عن منظمة المحامين)، ١٤، ٢٠٠٤، ص ٥٢.
(٥٢) الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمعروفة أيضاً باسم ميثاق سان خوسيه، هو صك دولي لحقوق الإنسان. تم اعتماده من قبل العديد من البلدان في نصف الكرة الغربي في سان خوسيه، كوستاريكا، في ٢٢ نوفمبر عام ١٩٦٩. دخل حيز التنفيذ في ١٨ يوليو ١٩٧٨ بعد إيداع صك الموافقة الحادي عشر (صك غرينادا). ونصت المادة ٢١ حق الملكية:
١- لكل إنسان الحق في استعمال ملكه والتمتع به، ويمكن للقانون أن يخضع ذلك الاستعمال والتمتع لمصلحة المجتمع.
٢- لا يجوز تجريد أحد من ملكه إلا بعد تعويض عادل له، ولأسباب تتعلق بالمنفعة العامة أو المصلحة الاجتماعية، وفي الحالات والأشكال التي يحددها القانون.

٣- يحظر القانون الربا وأي شكل آخر من أشكال استغلال الإنسان للإنسان.

(٥٣) الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب هو معاهدة دولية صاغتها الدول الأفريقية تحت غطاء منظمة الوحدة الأفريقية (الاتحاد الأفريقي حالياً) في ٢٧ يونيو ١٩٨١، بينما دخلت حيز التنفيذ في ٢١ أكتوبر ١٩٨٦. ونصت المادة ١٤ ((حق الملكية مكفول ولا يجوز المساس به إلا لضرورة أو مصلحة عامة طبقاً لأحكام القوانين الصادرة في هذا الصدد)).

وفي هذا الإطار بيّنت المادة ٣٤ من الدستور المصري الملكية العامة يحرم المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون.

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن المحكمة الدستورية المصرية أقرت ترسيخ مبدأ حماية الملكية الخاصة، وألا تكون القيود القانونية وسيلة لتفريغ الحق من محتواه؛ إذ إن ((الدستور أعلى من جهته لدور الملكية الخاصة، وتوكيداً لإسهامها في صون الأمن الاجتماعي. كفل حمايتها لكل فرد -مواطناً كان أم أجنبياً- ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحدود التي يقتضيها تنظيمها...)) أن الحماية التي كفلها الدستور للملكية الخاصة تقترض ألا ترهق القيود التي يفرضها المشرع عليها -في إطار وظيفتها الاجتماعية- جوهر بنيانها، وألا يكون من شأنها تعطيل الانتفاع بها بما يفقدها علة وجودها، وينحدر بالحماية المقررة لها إلى ما يفرغها من مضمونها، ذلك أن صون الملكية الخاصة وإعاققتها لا يجتمعان، وكلما دخل المشرع مقوضاً بنيانها من خلال قيود ترهقها إلى حد ابتلاعها، كان عمله افتتاتاً عليها منافياً للحق فيها، ومؤدّى ذلك أن بقاء الملكية مع الحرمان من مقوماتها أمران متناقضان؛ ذلك أن نزعها يفيد زوالها عن أصحابها وانتقال سندها إلى أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، لا ليباشر عليها حقوق الملكية، تصرفاً واستغلالاً واستعمالاً. وإنما ليسخرها لأغراض تقتضيها مصالح الناس في مجموعهم، وإذا كان بقاء الملكية بيد أصحابها هو الأصل فيها، فإن إخراجها من ذمتهم يعتبر حرماناً منها لا يجوز إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وبالطريقة التي رسمها ومقابل تعويض عادل. وهذه القاعدة عينها هي التي التزمتها الدساتير المختلفة، جاعلةً منها قيداً على السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحول دونهما ونزع الملكية دون مقتض، أو بغير تعويض، أو تقييد بالقواعد التي حددها القانون)).^(٥٤)

ومن هذا المنطلق، نوّكد أن الدساتير والوثائق الكويتية جميعها نصّت على ضرورة حماية حق الملكية، فقد تناول هذه القيود كلٌّ من الوثيقة الدستورية الذي أعدها المجلس التشريعي الكويتي الصادرة عام ١٩٢٨^(٥٥). وأيضاً في دستور الكويت المؤقت^(٥٦) لسنة ١٩٦١.

وفي الصدد نفسه، نصّ الدستور الحالي ١٩٦٢ في المادة الثامنة عشر من الدستور الكويتي على أنّ ((الملكية الخاصة مصونة فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينتزع

(٥٤) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ١٨٢ لسنة ١٩٩٠ دستورية تاريخ النشر: ١٢ - ٥ - ١٩٩٩.

(٥٥) إذ نص مشروع الدستور في الباب الأول الخاص بحقوق الشعب في البند ١١ ((حقوق التملك مصونة فلا يجوز فرض القروض الإجبارية على الأفراد، كما لا يجوز حجز الأموال والأموال إلا بمقتضى القانون. أما السخرة المجانية والمصادرة العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة فممنوعة منعاً باتاً ولا ينزع ملك أحد إلا من أجل النفع العام وبالطريقة التي يعينها القانون وبشرط التعويض عنه تعويضاً عادلاً))، انظر: عادل الطبطبائي، مجموعة الوثائق الدستورية الكويتية ١٩٢١-١٩٦٢، ط١، ٢٠٠٠، السنة الرابعة والعشرون، ملحق مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ٢٠-٢١.

(٥٦) إذ نص بالمادة ٩ ((للملكية حرمة فلا يمنع المالك من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا يجوز أن ينزع من أحد ملكه إلا في حدود القانون، وبشرط تعويضه تعويضاً عادلاً))، انظر: عادل الطبطبائي، مجموعة الوثائق الدستورية الكويتية ١٩٢١-١٩٦٢، ط١، ٢٠٠٠، السنة الرابعة والعشرون، ملحق مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ٢٤.

عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشروط تعويضية عنه تعويضاً عادلاً...)). وجاء حكم محكمة التمييز الكويتية مطابقاً لما قرره الدستور الكويتي، واعتبر أن صيانة الملكية الخاصة من المقومات الأساسية للمجتمع فلا يُتزع أحد عن ملكه إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل.^(٥٧)

كما أن القانون الكويتي نظم أحكام نزع الملكية بالقانون رقم ١٩٦٤/٢٣ في شأن نزع الملكية والاستيلاء المؤقت للمنفعة العامة.^(٥٨) والملاحظ أن هذا القانون لم يتم تعديله حتى الآن، على الرغم من وجود تشريعات أخرى مرتبطة به تم تعديلها^(٥٩)، وأضحى معه أن بعض نصوص المواد لا تتوافق مع التطبيق العملي.

واستخلاصاً مما سلف، حرص المشرع الكويتي على عدم جواز نزع الملكية للمنفعة العامة إلا بأحكام القانون، وبذلك يعد إسناد نزع الملكية للقانون أو بموجب القانون من الشروط الجوهرية، فلا يجوز نزع الملكية للمنفعة العامة بقرارات إدارية إلا إذا كانت القرارات تستند إلى أسس قانونية. فأى قرار إداري لنزع الملكية، لا بد أن يكون غير مخالف للقانون أو الدستور، ويكون صادراً وفقاً للإجراءات القانونية المحددة في القانون والسلطة المختصة بإصداره. ولذا، يتعين على جهة الإدارة اتباعها وإلا كانت قراراتها مشوية بالبطلان.

واستناداً لما سبق، فإن المشرع الكويتي قد حدد إجراءات واضحة باختصاصات إدارة نزع الملكية. لذا، يجب أن تكون جميع الإجراءات مستندة لقانون نزع الملكية للمنفعة العامة، فإذا لم تكن هذه الإجراءات مستندة للقانون كانت مشوية بعيب البطلان، كما يجب أن تكون الإجراءات في الحدود التي رسمها القانون أيضاً، فيجب أن تكون القرارات سليمة لا يعترها عيب الاختصاص أو عدم مخالفة القانون أو عيب الانحراف في استعمال السلطة، أي أن تكون تلك الإجراءات في حدود القانون.

الفرع الثاني

شروط نزع الملكية للمنفعة العامة

حق نزع الملكية في واقع الأمر ليس حقاً مطلقاً. فهذا الحق من اختصاص السلطات العامة لخدمة المصلحة العامة، ويتم نزع الملكية من قبل الأشخاص العموميين لعقارات الأفراد المملوكة ملكية خاصة.

(٥٧) حكم محكمة التمييز الكويتية رقم ١٩٩٧/١٢٤ الدائرة التجارية الصادر في ١٩٩٨/٢/٢٣.

(٥٨) ونصت المادة الأولى منه على أن ((نزع ملكية العقارات أو الأراضي والاستيلاء عليها مؤقتاً لا يكون إلا بالمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ووفقاً لأحكام هذا القانون)).

(٥٩) قانون إنشاء بلدية الكويت رقم ٢٠١٦/٢٣، وقانون الاستثمار الأجنبي المباشر رقم ٢٠١٣/١١٦.

وانطلاقاً مما سلف، فإن الخصائص المميزة لنزع الملكية للمنفعة العامة، أن النزع يرد على العقارات بدون المنقولات، وذلك مقابل تعويض عادل.

وبما أن الملكية الخاصة في دول فيها سيادة القانون تتطلب عدم المساس بها، إلا استثناءً، وفقاً للمشروعية القانونية، فهذا حرص الدستور الكويتي على حماية الملكية الخاصة؛ بدءاً من وثيقة ١٩٢٨ وحتى الدستور الحالي ١٩٦٢، وبما أن نزع الملكية للمنفعة العامة ليس امتيازاً مطلقاً للإدارة، فإنه يعد استثناءً، وهنا يخضع هذا الاستثناء لعدة شروط وضمانات ووسائل لحماية حق الملكية. وبناء على ذلك، فسوف نتناول هذه الشروط كما هي مقررّة وفقاً للقانون وأكدها الفقه والقضاء الكويتي على النحو الآتي:

أولاً- أن يكون نزع الملكية مقصوداً على العقارات وملكاً خاصاً

تبين لنا من الخصائص المميزة لنزع الملكية وفقاً لقانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم ١٩٦٤/٣٣ في المادة الأولى أنه يرد على (نزع ملكية العقارات أو الأراضي...) التي تعود ملكيتها للأشخاص الطبيعيين (سواء أكان فرداً واحداً أو مجموعة أشخاص) أو المعنويين، وأكدت محكمة التمييز الكويتية ذلك أيضاً^(٦٠). وتعتبر كلمة عقار أو الأراضي الواردة في قانون رقم ١٩٦٤/٣٣ يشمل العقار أو أي أرض مملوكة لشخص أو أكثر، وما عليها من أبنية وأشجار ثابتة وجميع الحقوق المتعلقة بهذا العقار، وذلك بغض النظر عن نوع المنطقة التي تقع بها العقار، سواء أكانت منطقة سكنية أم صناعية أم تجارية. وعليه، يجب نزع ملكية أرض البناء، فلا يجوز نزع الملكية عن المباني دون الأرض أو العكس.^(٦١)

ومما سبق أعلاه، يتبين أن الإدارة لها الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها، والعقارات هي الشيء الثابت المستقر في مكانه بوضعية تجعله غير قابل للنقل إلى مكان آخر دون تلف، فالعقارات هي الأشياء الثابتة الحائزة بصفة الاستقرار سواء أكان ذلك من أصل خلقتها^(٦٢) أم بصنع صانع، ولا يمكن نقلها دون أن تعثرها تلف أو خلل.^(٦٣) وقد يكون نزع الملكية للعقار ككل أو جزء منه كنزع ملكية طابق أو عدة طوابق من عمارة معينة.

(٦٠) حكم محكمة التمييز الكويتية، رقم ٢٠٠٨/٩٤ مدني/ ٢ تاريخ الطعن ١٦/١١/٢٠٠٨. أن قرار نزع الملكية ينصب على عقار ((إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة إجراءات عينية تنصب على العقار ذاته دون اسم مالكة، وينتقل ملكيته الدولة بمجرد صدور قرار نزع الملكية ونشر في الجريدة الرسمية وإخطار إدارة التسجيل العقاري)).

(٦١) حكم محكمة التمييز الكويتية رقم ٢٠٠٢/٤٦٩ الصادر بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٢ إداري.

(٦٢) عقار بطبيعته وهو الذي يرد عليه نزع الملكية في أغلب الأحيان، مثل الأراضي، سواء أكانت مبنية أم غير مبنية أم أشجاراً. زهري يكن، شرح مفصل لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤٦.

(٦٣) محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية والأموال والحقوق، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥، ص ٣٧.

وعلى النقيض من ذلك، لا يتم نزح ملكية عقار عائد لمؤسسة أو هيئة عامة؛ إذ إن المحصلة النهائية أنه مملوك للدولة.^(٦٤)

كما يجب أن نشير - أيضاً - إلى أنّ العقار المنزوع ملكيته يجب أن يكون مملوكاً ملكية خاصة، ولكن لا يعد قرار نزح الملكية معيباً لو صدر باسم مالك سابق للعقار المنزوع ملكيته؛ لأنه وفقاً لحكم محكمة التمييز لا يعد خطأ يترتب عليه مسؤولية الجهة الإدارية؛ وذلك لأن المشرع أحاط إجراءات نزح الملكية بالضمانات الكافية التي تحقق الصالح العام، وفي الوقت نفسه تحافظ على حقوق أصحاب العقارات التي تناولتها تلك الإجراءات.^(٦٥)

وقد يكون نزح الملكية هنا للأحياء والمناطق بأكملها، وهو غالباً بهدف إعادة تخطيطها أو ترميمها.^(٦٦)

في فرنسا مجال للتطبيق فقد تكون الممتلكات، أو نزح ملكية المباني، كلياً أو جزئياً، أو حقوق عينية للعقارات des droits reels Immobiliers ولا مناص من القول إن حق الملكية أشمل حق يمكن أن يتمتع به الشخص على شيء ما، فالمالك له الاستفادة من ممتلكاته كيفما يشاء هو ولأي سبب. كما يمكن أن يترك ممتلكاته للآخرين ليستفيدوا منها، ويحق له الاستفادة من الثمار وعائدات الممتلكات التي في حوزته، ويمكنه تدمير ممتلكاته أو نقلها إلى الآخرين.

صنّف الفقهاء الرومان صفات الملكية في ثلاث فئات، هي حق الاستعمال Usus، وحق التمتع ويسمى الاستغلال Fructus وحق التصرف Abusus. وهذه المسميات الواردة نفسها في القانون المدني الفرنسي.

(٦٤) عبدالله الرميضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٩٨. وإذا رغبت جهة عامة استملاك عقار مملوك لجهة عامة أخرى يتم بموافقة الجهة المالكة للعقار على طلب الجهة الراغبة بالاستملاك، وذلك دون مقابل.

(٦٥) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٤٦٩ / ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣٠ / ٦ / ٢٠٠٣. إداري (.....) أنه لا يعيب هذه الإجراءات أن يكون نشر قرار نزح الملكية بالجريدة الرسمية قد صدر باسم المالك السابق للعقار المنزوع ملكيته، وبالتالي لا يعد هذا الإجراء منها خطأ يمكن أن يترتب مسؤولية الجهة الإدارية لما وفره القانون لذوي الشأن من إجراءات تكفل حقوقهم وأناط بهم اتخاذها في مواعيد محددة، لا يبدأ سريانها إلا من تاريخ هذا النشر، وإذا كان من المقرر أن المناط في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية هو الخطأ الذي يتمثل في إصدار القرار الإداري غير المشروع، فإن كان القرار متوافقاً للقانون وقصد به تحقيق مصلحة عامة وغير مشوب بسوء استعمال السلطة، فلا يجوز مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تنتج من هذا القرار).

(٦٦) ومثال لنزح ملكية أحياء كاملة ما تم مؤخراً في منطقة خيطان، حيث تم ترميم أحياء أو جزء من منطقة؛ بسبب أنها كانت تعاني من سوء التخطيط وقدم مبانيها، فتم نزح ملكيتها وأعيد تخطيطها تمهيداً لتوزيع أراضيها على المواطنين المستحقين للرعاية السكنية لبناء منازلهم، كما أن يتم بيع هذه الأراضي بعد إعادة تخطيطها بالمراد العلني ابتداءً بالتمن الأساس الذي تحدده لجنة التتميم، وتكون الأولوية لمال العقار الذي نزعت ملكيته قانون ١٩٦٤/٢٢. عبدالله الرميضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٠.

حق الاستعمال المطلق^(٦٧) للشيء في كل الأغراض، بمعنى آخر للمالك الحق في استخدام ممتلكاته كما يشاء. هذا الاستخدام له جانب إيجابي عندما يتعلق الأمر بالاستمتاع بشيء مادي. على سبيل المثال، يستطيع صاحب الأرض زراعتها، وغرس الأشجار عليها، وبناء منزل عليها. والجانب السلبي، أنه يحق للمالك عدم استخدام ممتلكاته.

وعليه فإن الحق في الملكية هي حق دائم. وفي الواقع، للمالك حرية الاستفادة من ممتلكاته أو عدم استخدامها. أيضاً، وعدم استخدام الشيء لمدة معينة من الزمن لا يسلب ملكية هذا الشيء^(٦٨) أن الأساس المطلق هو حرية استخدام الشيء، مما يعني أن الملكية هي حق مطلق^{٦٩}، ويتجلى في المادة السابعة عشر من إعلان حقوق الإنسان^(٧٠) والمواطنين لعام ١٧٨٩ التي تناولتها المادة ٥٤٤ من القانون المدني الفرنسي التي تنص على حق الملكية: "هي حق التمتع بالأشياء والتصرف فيها بأقصى الطرق المطلقة، بشرط ألا يتنفع المالك بما يحظره القانون أو اللوائح ...".

وهذا يعني أنه يحظر وفقاً للمادة ٥٤٤ من القانون المدني الفرنسي حق الانتفاع بالممتلكات بشكل يخالف القوانين والأنظمة. ويمكننا - أيضاً - إضافة السوابق القضائية والاتفاقيات الخاصة^(٧١).

وبما أن قانون نزع الملكية نص على عدم جواز نزع الملكية إلا للمنفعة العامة والتعويض العادل، وقد نص القانون المدني الكويتي على أنه حق الملكية هو أن لمالك الشيء أن يستعمله وأن يستغله وأن يتصرف فيه، في حدود القانون، ونطاق ملكية الأرض تشمل ما تحتها وما فوقها إلى الحد المفيد في التمتع بها وفقاً للمألوف، ما لم يوجد نص أو تصرف قانوني يخالف ذلك^(٧٢).

ثانياً - أن يكون الهدف من نزع الملكية للمنفعة العامة

إن المنفعة العامة هي الغاية التي من أجلها يتم إجراء نزع الملكية وغايتها يعني عدم شرعية الإجراء^(٧٣)، فإذا لم يكن هناك منفعة عامة ترجى من وراء هذا الإجراء، كأن يكون بهدف تنفيـع

(٦٧) لا يمكن تصويره للممتلكات المعنوية المطلقة، مثل الأوراق المالية.

us «n'est pas concevable pour les biens incorporels absolus comme les valeurs mobilières» CORBE (Patrick). . Droit civil les biens. Dalloz. 4e éd., 2007. Paris, p.,25.

(68) CORNU (Gérard), Op. cit., p. 472.

(٦٩) ماذا تعني كلمة "مطلق"؟ لا شيء يجب أن يحد منه أو يقيد أو يشترطه.

«المطلق من الملكية يعني عدم وجود قيود على سلطات صاحب حق الملكية ولكن "لطالما واجهت الطبيعة المطلقة للحق في الملكية محددات».

(70) L'art 17 DDH. dispose : « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

(71) COURBE (Patrick). Droit civil les biens. Dalloz. 4e éd., 2007. Paris., p.33.

(٧٢) انظر للمزيد: أحكام المواد ٨١٠ و٨١٢ من قانون المدني الكويتي وتعديلاته.

(٧٣) عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، المكتبة القانونية، الدار الجامعية، (د.ت)، ص ٥٧١.

صاحب العقار، فإن هذا التصرف يكون مخالفاً للقانون. ولهذا تعرض مفهوم المنفعة العمومية وحده للانتقادات؛ لأن القوانين لم تحدد أركانها، وهذا راجع بالدرجة الأولى لاختلافها باختلاف الظروف والأحوال.^(٧٤)

وبطبيعة الحال، فإن الدول دائماً تحرص على أن تقرر في تشريعاتها توافر المنفعة العمومية في المشروع محل نزع الملكية، وألزمت الإدارة كأول إجراء تتخذه أن تتحرى عن توافر المنفعة العمومية من خلال القيام بتحقيق مسبق^(٧٥)، فتكفل به لجنة التحقيق بموجب قرار فتح التحقيق المسبق وتتهي أعمالها بإعداد تقرير حول مدى فعالية المنفعة العمومية.^(٧٦)

وتماشياً مع ما تم ذكره بموجب النظام القانوني الفرنسي، لا يمكن للأشخاص العموميين اللجوء إلى حق نزع الملكية إلا بعد تأكيد المنفعة العامة للمشروع وإعلان النفع بين اختصاص مجلس الدولة أو الوزارة المعنية، حسب مقتضى الحال، أو المحافظ.^(٧٧)

لكن السؤال هنا ما المنفعة العامة وما حدودها؟

للإجابة عن هذا السؤال يجب أن نؤكد بأن فكرة المنفعة العمومية لم تعرف بواسطة النصوص القانونية ولا بواسطة القضاء، بل هي فكرة يشار بها إلى مضمون العمل الإداري وهدفه؛ لأنها فكرة شديدة المرونة والغموض، أي أن مفهومها ليس مجرداً، وإنما هو مرتبط بعمليات مالية متنوعة، ويتحدد بالنظر إلى محتوى العمليات أو النشاط الذي تقوم به الإدارة.^(٧٨)

فعدم قابلية تحديد مفهوم المنفعة العامة ومرونتها جعلها تتطور وتعاصر تبديل المفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي أثرت في وظيفة الدولة التي لم تعد مجرد دولة حارسة، بل أصبحت تتدخل في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق خير للمجتمع، مما أدى لظهور مفهوم جديد ذي طبيعة اقتصادية واجتماعية للمنفعة العامة.^(٧٩)

(٧٤) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، طبعة منقحة ومزودة طبقاً لأحدث التعديلات بدار الفكر

العرب، ١٩٩٦، ص ٦٩٩ وما بعدها. وكذلك: انظر إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ٤٤٧.

(75) ODILE DE DAVID BEAURE GARD-BERTHIER, droit administratif des biens, gualino éditeur, paris, 1998, p 16,17.

(76) ROGER BONNARDE, précis de droit administratif. partie générale, recueil sirey, 1985, p 452,453 RENE CHAPUS. droit administratif général, tome 2, Édition montehrestiem, 14 édition, paris, 2000, p706,707.

(77) KAMYAR Gholamreza. L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français et en droit iranien ; contribution à l'évolution du droit iranien, sous la direction de Sylvie Ferre-Andre. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013, PP.118

(٧٨) محمد حسن بكر، الوسيط في القانون الإداري، بالطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٤٧.

(79) ODILE DE DAVID BEAURE GARD-BERTHIER, OP.CIT, P 131.132.

والملاحظ أن فكرة المنفعة العامة ظلت مدون تحديد معيار واضح من جانب القضاء، وهذا ما دفع المشرع إلى النص على حالات معينة يمكن نزع الملكية من أجلها بنصوص عامة ومتسعة، كما أنه ترك تقديرها في غير ذلك للإدارة.^(٨٠)

ووتتمثل أهم الأعمال ذات المنفعة العامة فيما يأتي: - إنشاء أحياء جديدة - مشروعات المياه والصرف الصحي - مشروعات الري والصرف - مشروعات الطاقة - إنشاء الطرقات والشوارع والميادين أو توسيعه أو تعديلها أو تمديدها - مشروعات النقل والمواصلات أغراض التخطيط العمراني وتحسينها)^(٨١).

والملاحظ في التشريعات المقارنة، مثل جمهورية مصر العربية أنها أشارت للأعمال المعتبرة بأنها ذات منفعة العامة، إذ نصت عليها بنوع من التفصيل فعلى سبيل المثال وفقاً لقانون ١٠/١٩٩٠ الخاص بإصدار قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة في: المادة الثانية على تعداد للأعمال المعتبرة للمنفعة العامة:

أولاً - إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديدها أو إنشاء أحياء جديدة. ثانياً - مشروعات المياه والصرف الصحي.

ثالثاً - مشروعات الري والصرف.

رابعاً - مشروعات الطاقة.

خامساً - إنشاء الكباري والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية أو تعديلها.

سادساً - مشروعات النقل والمواصلات.

سابعاً - أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة.

ثامناً - ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر.

كما سمح القانون المصري لنزع الملكية بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة.

وعلاوة على ذلك، يجوز أن يشمل نزع الملكية فضلاً عن العقارات اللازمة للمشروع الأصلي أي عقارات أخرى ترى الجهة القائمة على أعمال التنظيم أنها لازمة لتحقيق الغرض من المشروع، أو لأن بقاءها بحالتها من حيث الشكل أو المساحة لا يتفق مع التحسين المطلوب، ويكون تقرير المنفعة العامة بقرار رئيس الجمهورية المصرية أو من يفوضه.

(٨٠) مازن ليلوراضي، القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، الضبط الإداري، الوظيفة العامة الأموال العامة، القرار الإداري، العقود الإدارية) دار المطبوعات الجامعية، جامعة درنة، ٢٠٠٥، ص ٢٢٢ وما بعدها.

(٨١) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، (د.ت)، ص ٦١٥.

ولم يوضِّح المشرع والقضاء الكويتي توضيحاً دقيقاً مفهوم المنفعة العامة؛ ويرجع ذلك لأنه مفهوم مرن، وترك المشرع تقدير المنفعة العامة للإدارة المختصة بذلك وضمن سلطتها التقديرية. ولنا أن نحدد أن مفهوم المنفعة العامة هو مترادف لمفهوم المصلحة العامة التي تعد غاية وجود الإدارة والمرفق العام، ويمكن أن نعرف المنفعة العامة بأنها هي الأعمال التي تقدم خدمة للمجتمع في عمومه، وتجعل من مصلحته مقدمة على مصلحة الفرد.

والجهة الإدارية هي المختصة بتقرير المنفعة العامة للعقار المراد نزع ملكيته ووفقاً للقانون الكويتي، فإن من يصدر قرار المنفعة للعقار هي لجنة إدارة نزع الملكية وهي لجنة مشكلة لهذا الغرض، ومن يصدر قرار المنفعة للأحياء والمناطق هو مجلس الوزراء، ومن الملاحظ أن سلطة الإدارة هي التي تقر المنفعة العامة وفقاً لتمتعها بسلطة الملاءة؛ إذ إنها حرة في إصدار قرار نزع الملكية دون تدخل القضاء في مدى ملاءة هذا التقدير، وذلك لأن الجهة الإدارية المختصة هي التي تعرف موقع العقار المراد نزع ملكيته والذي يناسب بناء المشروع والمنفعة العامة، أضف إلى ذلك أن الجهة المختصة هي التي تقدر المساحة اللازمة لنزع ملكيتها لتنفيذ المشروع. وإن كنا نرى أنه يجب أن يكون للقضاء الإداري دور فعلي في تقدير قرار المنفعة العامة.^(٨٢)

ومن الأهمية بمكان تحديد المشروعات التي تعد ذات نفع عام ولو على سبيل المثال في القانون، حتى لا يتم التحايل على إقرار نزع ملكية دون تحقيق نفع عام. وعليه كان أجدر بالمشرع الكويتي أن يحذو حذو المشرع المصري في تحديد بعض الأعمال والمشروعات على سبيل المثال التي تصنف أنها للمنفعة العامة مع منح مجلس الوزراء صلاحية في إضافة بعض الأعمال التي تعد منفعة عامة.

وقد حدث أن مجلس الوزراء الكويتي وافق على اعتراض وزير البلدية على قرار المجلس البلدي بشأن الموافقة على طلب نزع ملكية القسيمة الكائنة في منطقة الشامية للمصلحة العامة، لأن العقار المطلوب نزع ملكيته لا يتأثر بأي مشروع نفع عام وتم بعدها إلغاء قرار نزع الملكية.^(٨٣)

ثالثاً: أن يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل.

ولا بد من التأكيد على أن بقاء الملكية بيد أصحابها هو الأصل فيها، فإن إقصاءها من ذمتهم يعد حرماناً منها لا يجوز إلا في الأحوال التي يقرها القانون، وبالكيفية التي صممها ومقابل تعويض عادل؛ وهذه القاعدة اتبعتها الدساتير المختلفة، جاعلة منها قيوداً على السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يمنع نزع الملكية دون مقتض، أو بغير تعويض، أو عدم الالتزام بالقواعد التي حددها القانون.

(٨٢) للمزيد حول ذلك انظر: ص ٢٧

(٨٣) مجلس الوزراء يرفض نزع ملكية قسيمة في «الشامية» (alqabas.com)

وأكد حُكم المحكمة الدستورية العليا بمصر أنّ نزع الملكية من أصحابها من دون تعويض هو بمنزلة العدوان على الملكية (.... إخراج أموال بذواتها من السلطة الفعلية لمالكها مع حرمانهم من الفائدة التي يمكن أن تعود عليهم منها، يعدل - في الآثار التي يرتبها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض، وفي غير الأحوال التي نص عليها القانون، وبعيداً عن القواعد الإجرائية التي رسمها، بما يعتبر غصباً لها، بل إن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها، لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطاراً، وانحرافه عنها قصداً ومعنى، فلا تكون الملكية التي يكفل الدستور صونها إلا سراباً أو وهماً^(٨٤).

وسارت على النهج نفسه محكمة النقض المصري^(٨٥) فقضت أنه لا يجوز حرمان أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يحددها القانون ويجب التعويض عن نزع الملكية وعدم جواز حرمان أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون^(٨٦).

وحرصاً من المشرع الدستوري الكويتي على التأكيد على ضرورة أن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة بتعويض عادل حسب ما يقرره قانون نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يضع الأسس التي يقوم عليها تقدير وصرف التعويض لمالك العقار الذي تم نزع ملكيته، ويقصد بالتعويض المقابل النقدي الذي تدفعه الجهة الإدارية إلى صاحب العقار نتيجة استملاكها هذا العقار، ويشترط أن يكون التعويض العادل شرطاً طبيعياً ومنطقياً لاتخاذ توازن بين المصلحة الخاصة لصاحب العقار والمصلحة العامة التي يجب أن تقدم على جميع المصالح.

ويتولى تقييم ثمن العقار لجنة تسمى لجنة التثمين وهي تابعة لإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة، وهي إدارة ملحقة بوزارة المالية الكويتية. ولنا ملاحظات على تشكيل اللجنة سوف نتناولها لاحقاً^(٨٧).

المبحث الثاني

إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة والرقابة القضائية عليها

تختلف إجراءات التي تتبع في نزع الملكية للمنفعة العامة من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل الإجراءات نزع الملكية إدارية فقط^(٨٨)، والبعض الآخر من الدول تجعل الإجراءات فيها إدارية وقضائية في آن واحد^(٨٩)، كما في فرنسا إذ يمنح التمييز بين المرحلة الإدارية والمرحلة القضائية

(٨٤) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ١٨٢ لسنة ١٩٠٥ لسنة ١٢ - ٠٥ - ١٩٩٩.

(٨٥) محكمة النقض المصرية لطعن رقم ٩٨٧٦ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢١/٠٦/٢٠٢١.

(٨٦) انظر المادة ٣٤ من الدستور المصري والمادة ٨٠٥ من القانون المدني المصري.

(٨٧) انظر ص ٢٢.

(٨٨) مثل جمهورية مصر العربية تجعل الإجراءات نزع الملكية إدارية وعلى من يتضرر من قرار نزع الملكية عليه رفع الدعوى للقضاء.

(٨٩) من هذه الدول فرنسا تجمع إجراءات نزع الملكية بين الإجراءات الإدارية والقضائية.

ضمانات مهمة للأشخاص الذين تم نزع ملكيتهم، كما يتطلب نزع الملكية بالفعل تدخل القاضي القضائي؛ لأنه هو الذي يحدد نقل الملكية وتقدير قيمة الممتلكات التي تم نزع ملكيتها.

والملاحظ أن المشرع الكويتي أحاط قرارات نزع الملكية بضمانات قانونية تستهدف حماية المصلحة الخاصة للأفراد والمصلحة العامة، وهنا حدد القانون للجهة الإدارية تنظيمًا قانونياً محدداً بمجموعة من الخطوات والإجراءات اللازم اتباعها مسبقاً لتحقيق الهدف من تطبيق قرار نزع الملكية للمنفعة العامة (مطلب الأول)، وحتى تكتمل منظومة الضمانات قرر المشرع الدستوري والقانوني أن يتضمن قرار نزع الملكية للمنفعة العامة تعويضاً عادلاً ويحق لكل شخص الاعتراض على قرار نزع الملكية أو على مبلغ التعويض قضائياً (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإجراءات القانونية لنزع الملكية للمنفعة العامة

في مستهل الحديث، نؤكد أن الجهة الإدارية المختصة بنزع الملكية للمنفعة العامة سلطتها مقيدة؛ لأنها تخضع لاتباع إجراءات دقيقة ومحدودة وفقاً لقانون نزع الملكية للمنفعة العامة الكويتي رقم ٢٣/١٩٦٤.

كما أن نزع الملكية للمنفعة العامة في فرنسا هو إجراء يتكون من اثنين من مراحل متميزة ومتتالية، المرحلة الإدارية والمرحلة القضائية؛ أولها المرحلة الإدارية التي تهدف إلى التحقق من طابع المنفعة العامة من المشروع وتحديد العقارات المعنية. ثم يتم اعتماد إعلانين إداريين: إعلان المنفعة العامة وأمر التحويل. والمرحلة الثانية، تسمى القضائية، تنطوي على التدخل المزدوج لقاضي نزع الملكية الذي يأتي في البداية لنطق نقل الملكية وبعد ذلك تعيين التعويض.

كما أكد حكم محكمة النقض المصرية وجوب اتباع الإجراءات المنصوص عليها لنزع الملكية للمنفعة العامة؛ فنص على ((وجوب اتباع الإجراءات المنصوص عليها في المواد ٥، ٦، ٧، ١١، ١٢ ق ١٠ لسنة ١٩٩٠. لازمه تقدير قيمة التعويض المستحق طبقاً للأسعار السائدة وفقاً لقيمة الأرض وقت صدور قرار نزع الملكية...))^(٩٠).

وبناء على ذلك، فسوف نتناول إجراءات نزع الملكية وفقاً للقانون الكويتي من حيث السلطة المختصة بإصدار قرار نزع الملكية (الفرع الأول)، وسلسلة الإجراءات القانونية لإصدار قرار نزع الملكية (الفرع الثاني).

(٩٠) حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٢٧١١ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ١٥/٠٦/٢٠٢١.

الفرع الأول

السلطة المختصة بإصدار قرار نزع الملكية للمنفعة العامة

عرف الفقه الإداري القرار الإداري؛ بأنه هو كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة في أثناء أداء وظيفتها، أو هو كل تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة، فيحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر على مركز قانوني سابق^(٩١)، واعتبرت المحكمة الإدارية العليا بمصر القرار الإداري بأنه ((إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة طبقاً للقوانين واللوائح أيًا كان الشكل الذي يصدر به سواء كان مكتوباً أو شفوياً))^(٩٢).

وقبل تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، يجب أن نحدد عناصر قرار نزع الملكية في ضوء القرارات الإدارية من حيث أركانه (الاختصاص - الشكل - المحل - السبب - الغاية)، وأن قرار نزع الملكية يجب أن يتوافر فيه جميع هذه الأركان؛ أي ينصب القرار على ما يملكه المالك وهو الشيء الذي يستعمله ويستغله ويتصرف فيه في حدود القانون^(٩٣). وتشمل ملكية الشيء أجزاءه، وثماره، ومنتجاته، وملحقاته، ما لم يوجد نص أو تصرف قانوني يخالف ذلك^(٩٤).

ويجب أن نؤكد أن ملكية الأرض تشمل ما تحتها وما فوقها إلى الحد المفيد في التمتع بها وفقاً للمألوف، ما لم يوجد نص أو تصرف قانوني يخالف ذلك^(٩٥)، وعليه، فإن الإدارة لها الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها^(٩٦).

وقد يكون نزع الملكية للعقار بكامله أو جزء منه كنزع ملكية طابق أو عدة طوابق من عمارة معينة، وعقار بالطبيعة وهو الذي يرد عليه نزع الملكية في أغلب الأحيان، مثل الأراضي سواء أكانت مبنية أم غير مبنية أم الأشجار^(٩٧).

(٩١) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، طبعة ٧، مصر، ١٩٦٥، ص ٨٧٢. المستشار حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري، الجزء الأول، ٢٠١٠، الطبعة الثانية، ص ١٩. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٧٤-٢٧٥.

(٩٢) حكم المحكمة الإدارية العليا مصر، الطعن ١٧٨٧ لسنة ٣٩ ع. ق جلسة ١١/١/١٩٩٨.

(٩٣) المادة ٨١٠ مدني الكويتي حق الملكية في القانون المدني الكويتي.

(٩٤) المادة رقم ٨١١ من القانون المدني الكويتي.

(٩٥) المادة رقم ٨١٢ من القانون المدني الكويتي.

(٩٦) والعقارات تعرف أنها الشيء الثابت المستقر في مكانه بوضعية تجعله غير قابل للنقل إلى مكان آخر دون تلف، فالعقارات هي الأشياء الثابتة الجائزة لصفة الاستقرار سواء أكان ذلك من أصل خلقتها أم بوضع صانع، لا يمكن نقلها دون أن تعثر بها تلف أو خلل. للمزيد انظر: محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية والأموال والحقوق، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

(٩٧) زهدي يكن، شرح مفصل لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقول، ج ١، ط ٢، دار الثقافة، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤٦.

ومما سبق، يمكن أن نعرف إذا استوفى قرار نزح الملكية جميع أركان القرار الإداري، بما فيها أن يكون قرار نزح الملكية للمنفعة العامة وبتعويض عادل صحيحاً قانونياً ومنتجاً لآثاره.

ونصت المادة الأولى والثانية^(٩٨) من قانون نزح الملكية الكويتي رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته على ضرورة إنشاء إدارة مستقلة تلحق بوزارة المالية باسم (إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة)، ويعين مديرها بمرسوم، ويكون مسؤولاً أمام وزير المالية.

وعلاوة على ذلك، أفانن إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة هي المختصة بمسح الأراضي المطلوب نزح ملكيتها وتحديدها، وتنفيذ قواعد التسوية العقارية واتخاذ إجراءات نزح الملكية للمنفعة العامة.^(٩٩) ولكن فعلياً تعتبر هذه المادة معطلة لأن من يقوم بهذا الاختصاص إدارة المساحة ببلدية الكويت، مما يحتم على المشرع تعديل النص القانوني أو تفعيل دور إدارة نزح الملكية بهذا الاختصاص.

ولابد من الإشارة أيضاً إلى أنه يجب على إدارة نزح الملكية تشكيل لجنة خاصة بنزع الملكية المختصة بإصدار قرارات المنفعة العامة^(١٠٠)، وأيضاً يجب عليها تشكيل لجنة التثمين المختصة بتقدير قيمة التعويض.^(١٠١)

وبما أن القانون الكويتي رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤ رسم طريقاً لنزع ملكية عقارات الأفراد، فالقرار يجب صدوره من الجهة ذات الاختصاص التي خولها المشرع الكويتي بإصدار قرار نزح الملكية للمنفعة العامة للعقارات أو الأراضي وهي بقرار من وزير المالية^(١٠٢)، أما نزح ملكية الأحياء

(٩٨) لأحكام هذا القانون الكويتي لنزع الملكية رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته المادة الأولى نزح ملكية العقارات أو الأراضي والاستيلاء عليها مؤقتاً لا يكون إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل.

وتنص أيضاً المادة (٢):

أولاً: إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة... تنشأ إدارة مستقلة تلحق بوزارة المالية وتسمى (إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة) ويعين مديرها بمرسوم ويكون مسؤولاً أمام وزير المالية ويصدر بالهيكل التنظيمي للإدارة قرار من وزير المالية.

(٩٩) انظر المادة الرابعة لأحكام هذا القانون الكويتي لنزع الملكية رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

(١٠٠) مادة ٥ من القانون الكويتي لنزع الملكية رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته تشكل بإدارة نزح الملكية للمنفعة العامة لجنة تسمى (لجنة نزح الملكية) برئاسة وزير المالية وعضوية ثلاثة من أعضاء المجلس البلدي يتم انتخابهم لذلك لمدة عضويتهم ومدير إدارة نزح الملكية ومدير عام البلدية والوكيل المساعد لشؤون أملاك الدولة ومندوب عن وزارة التخطيط ومندوب عن الجهة الإدارية طالبة نزح الملكية. وتختص اللجنة بإصدار قرارها في شأن تقرير المنفعة العامة الموجبة لنزع الملكية وفقاً لأحكام المادة (٩) من القانون.

(١٠١) مادة ٦ هذا القانون الكويتي لنزع الملكية رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته تشكل بإدارة نزح الملكية للمنفعة العامة لجنة تسمى (لجنة التثمين) يعين رئيسها ونائبه وأعضاؤها لمدة عامين بقرار من مجلس الوزراء وبناءً على عرض وزير المالية على ألا يتجاوز عدد أعضائها أحد عشر عضواً يمثلون خبرات فنية قانونية وعقارية من جميع محافظات الكويت وتختص هذه اللجنة بتقرير التعويض المقابل لنزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت مهتدية في ذلك بالسعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات في الأراضي المنزوعة ملكيتها أو المستولى عليها مؤقتاً، وكذلك بأثمان وإيجار العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها. كما تختص بتقدير قيمة العقارات التي تعرض عليها إعمالاً لأحكام القانون مهتدية في ذلك بالأسس المشار إليها.

(١٠٢) مادة ٩ قانون نزح الملكية الكويتي رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته (يصدر بنزع الملكية قرار من وزير المالية بناءً على قرار المنفعة العامة الصادر من كل من المجلس البلدي ولجنة نزح الملكية).

والمناطق، فقرار نزع الملكية من مجلس الوزراء وفقاً للمادة العشرين من القانون.

وقد ضرب المشرع المصري أمثلة لأعمال النفع العام في المادة ٢ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ في مصر، كما وسعت المادة الثانية في آخر فقراتها مجالات نزع الملكية لأغراض المنفعة العامة. فأعطت لمجلس الوزراء صلاحية باعتبار أن أي عمل يراد الاستملاك لأغراضه هو يحقق نفعاً عاماً. وهكذا نلاحظ أن المشرع المصري وسع كثيراً من مجالات نزع الملكية وأناط إجراءات عملية نزع الملكية بالإدارة العامة، ويتم إضفاء صفة النفع العام على العملية بقرار من رئيس الجمهورية. في فرنسا تمر مراحل نزع الملكية بمرحلتين الأولى^(١٠٣):

المرحلة الإدارية: وقد اشترط المشرع الفرنسي في كل عملية استملاك عقار أو حق عيني عقاري أن يسبق العملية تحقيق مسبق قبل إعلان المنفعة العامة، والتي تبرر عملية الاستملاك عن طريق مسح المرافق العامة، يجعل من الممكن استشارة السكان حول المنفعة العامة للمشروع الذي سيشمل نزع الملكية^(١٠٤). وتبدأ الدولة بإجراءات التحقق هي وأشخاص القانون العام الأخرى بمرحلة أولى (التحقيق السابق للعملية ثم اتخاذ القرار الحاسم بالعملية ولا يتم هذا الإعلان إلا بعد إجراء تحقيق تفصيلي يحدد قيمة العقار أو المنفعة العينية العقارية أو أي جزء منهما يراد استملاكه، وأسماء المالك أو المالكين وأصحاب الحقوق الأخرى عليها).

(DUP) إعلان المنفعة العامة يصدر بمرسوم من السلطة المختصة، أو بمرسوم من مجلس الدولة حسب العقار المطلوب نزع ملكيته. وهذا الإعلان صالح فقط كحد أقصى لمدة ٥ سنوات^(١٠٥) والمرحلة الأخرى هي المرحلة القضائية في فرنسا لنزع الملكية: وهي ترخص بالتنفيذ القانوني لنزع الملكية وتقع على عاتق قاضي نزع الملكية. والهدف منه هو تنظيم نقل ملكية، وهو ما يطلق عليه بالمرحلة القضائية التي يتولاها القضاء العادي في فرنسا، ويتم في هذه المرحلة القضائية تقدير التعويض ونقل ملكية العقار المستملك.

(103) BON(P.),L>autorité compétente pour édicter une déclaration d'utilité publique, RFDA, 2004; P.243; DUVAL(F.), Enfin des réponses à propos de la déclaration de projet, Ann.voirie 2006 n108, p.133.

(104) René Chapus, Droit administratif général (Domat droit public), Montchrestien; 15e éd edition (January 1, 2001);P.618.

(105) Article L121-1

Création ORDONNANCE n°2014-1345 du 6 novembre 2014 - art.

L>utilité publique est déclarée par l>autorité compétente de l>Etat.

Un décret en Conseil d>Etat détermine les catégories de travaux ou d>opérations qui ne peuvent, en raison de leur nature ou de leur importance, être déclarés d>utilité publique que par décret en Conseil d>Etat.

الفرع الثاني

سلسلة الإجراءات القانونية لنزع ملكية المنفعة العامة

عدم اتباع الإدارة للإجراءات المنصوص عليها بالقانون في ممارستها لنزع الملكية للمنفعة العامة يحملها المسؤولية القانونية، وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية وجاد فيه: (..استيلاء الحكومة على العقار جبراً عن صاحبه دون اتخاذ الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية يعتبر بمثابة غصب يستوجب مسئوليتها عن التعويض....) (١٠٦)، كما يحق للمالك استرداد ملكه وطلب مقابل للانتفاع به إلى أن يصدر قرار نزع ملكية تراعى فيه الإجراءات القانونية وفقاً لما قرره المحكمة في حكم آخر لها جاء فيه: ((إن استيلاء الحكومة على عقار جبراً عن صاحبه دون اتباع الإجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية يعتبر بمثابة غصب يستوجب مسئوليتها عن التعويض، وليس من شأنه أن ينقل بذاته الملكية إلى الجهة الغاصبة ويظل للمالك حق استرداده وطلب مقابل للانتفاع به إلى أن يصدر قرار نزع ملكية تراعى فيه الإجراءات القانونية، يستوى في ذلك أن يكون ما استولت عليه الحكومة داخلاً في مشروعاتها أو مضافاً إلى خطوط تنظيم الشوارع وفقاً للقانون، ويكون شأن المالك عند مطالبته بالتعويض شأن المضرور من أي عمل غير مشروع له أن يطالب بتعويض الضرر سواء ما كان قائماً وقت الغصب أو ما تفاقم بعد ذلك من ضرر إلى تاريخ الحكم، مما يستتبع تقدير التعويض المستحق عن العقار وقت رفع الدعوى لا وقت الاستيلاء عليه)) (١٠٧).

كما أن المشرع الكويتي قيد سلطة الإدارة إلى اتباع إجراءات دقيقة طبقاً لقانون نزع الملكية ١٩٦٤/٣٣، وأحاط قرارات نزع الملكية بضمانات قانونية تستهدف حماية المصلحة الخاصة وللأفراد والمصلحة العامة، فالمشرع أحاط إجراءات نزع الملكية بضمانات تحقق الصالح العام وتحافظ على حقوق أصحاب العقارات التي تتناولها تلك الإجراءات - تثمين العقار لا يتم إلا بعد صدور قرار نزع الملكية ونشره في الجريدة الرسمية وإخطار إدارة التسجيل العقاري بصورة منه - تمام هذه الإجراءات يخرج العقار من دائرة التعامل ويعتبر من أموال الدولة العامة، وتنتقل الحقوق العينية التي على العقار إلى قيمة التعويض المقابل - م (٣٣) ق ٣٣ لسنة ١٩٦٤ - (١٠٨). وبناء على ذلك فإن، هناك خطوات متسلسلة حددها المشرع قبل إصدار قرار نزع الملكية، تبدأ بالإجراءات التمهيدية المسبقة ثم الدراسة وإصدار قرار المنفعة، وبعدها إصدار قرار نزع الملكية وأخيراً الإعلان عن القرار.

(١٠٦) حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٤٦٨٩ لسنة ٨٥ قضائية الصادر بجلسة ٢٠٢١/٠٥/٢٦.

(١٠٧) حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٢١٦٦٢ لسنة ٨٩ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢٠٢١/٠٥/٢٣.

(١٠٨) مجلة القضاء والقانون - المكتب الفني السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٢٧٨ محكمة التمييز الدائرة المدنية جلسة ٢٧/١٠/٢٠٠٢ (الطعان رقما (٤٥٩)، ٤٦١/٤٦١/٢٠٠٢ مدني).

أولاً- الإجراءات المسبقة لإصدار قرار نزع الملكية

وفقاً للواقع والمستقر عليه أن مشروعات الإدارة التي تهدف لتحقيق التنمية والصالح العام للدولة هي التي يجوز نزع الملكية الخاصة من أجلها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن جهة الإدارة (طالبة نزع الملكية لمشروع المنفعة) هي التي لها الحق في اختيار العقارات اللازمة للمنفعة العامة، وهي تختار العقار المراد نزع ملكيته والمساحة المطلوبة.

وعلى الجهة طالبة نزع الملكية للمنفعة العامة أن تحيل إلى الإدارة نزع الملكية العامة للمشروع المطلوب نزع الملكية من أجله بمذكرة يوضح فيها تفصيل المشروع ويرفق رسم تخطيطي للموقع. ويحال الطلب إلى إدارة نزع الملكية لدراسته وتقديم ما تراه من قبول أو رفض هذا الطلب. والملاحظ أن القانون وسع من الجهات التي يحق لها تقديم طلب نزع الملكية للمنفعة العامة، إذ لم يستثنى أحداً، من وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة أو مجالس بلدية.^(١٠٩)

وبخصوص شكل الطلب كما حددته المادة السابقة، فلا بد أن يكون مذكرة موضح بها تفاصيل المشروع والرسم التخطيطي لموقع العقار المطلوب نزع ملكيته ومساحته. كما يجب على الإدارة (الجهة طالبة نزع الملكية) أن ترد على لجنة نزع الملكية للمنفعة العامة على جميع الإيضاحات والبيانات أو أي تفاصيل بشأن العقارات المطلوب نزع ملكيتها.

ثانياً- الدراسة وإصدار قرار تقرير المنفعة العامة

تشكل بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لجنة نزع الملكية للمنفعة العامة برئاسة وزير المالية وعضوية ثلاثة من أعضاء المجلس البلدي يتم انتخابهم لذلك لمدة عضويتهم ومدير إدارة نزع الملكية ومدير عام البلدية والوكيل المساعد لشؤون أملاك الدولة ومندوب وزير وزارة التخطيط ومندوب عن الجهة الإدارية طالبة نزع الملكية.^(١١٠) ويصدر قرار المنفعة العامة من هذه اللجنة بأغلبية الحاضرين وفي حال التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وهنا تقع إشكالية قانونية، فقد تم إلغاء وزارة التخطيط وينتج منه اختلال في أصوات اللجنة مما يستدعي أن يتم تعديل القانون واستبعاد وزارة التخطيط و مندوب الجهة الإدارية طالبة نزع الملكية.^(١١١)

(١٠٩) المادة ٧ من قانون نزع الملكية الكويتي ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

(١١٠) ونصت على ذلك أيضا المادة ٤ من القرار الوزاري الكويتي رقم ٢٠٠٦/٢١، وانظر أيضاً: المادة ٥ من القانون الكويتي رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤.

(١١١) أُلغيت وزارة التخطيط بموجب المرسوم ٢٠٩ لسنة ٢٠٠٧، الأمر الذي أثر مباشرة على تشكيل اللجنة، مما دفع الإدارة القانونية بإدارة نزع الملكية توجيه سؤالها إلى الشئون القانونية بوزارة المالية بموجب كتابها رقم ٥٨٥٩ المؤرخ في ٢٨/١٠/٢٠٠٧ بما يتعلق بالمادة الخامسة الخاصة بتشكيل لجنة نزع الملكية، وانتهت الإدارة القانونية بوزارة المالية إلى أنه يجب تعديل القانون في المادة الخامسة منه واقتُرحت -أيضاً- الإدارة أن يتم استبعاد مندوب الجهة الحكومية طالبة نزع الملكية، وذلك وفقاً لما تراه متماشياً مع الواقع. انظر: فتوى ٢٤/ف/٢٠٠٧، وقدمت الحكومة الآن بمجلس الأمة مشروع تعديل قانون نزع الملكية لتلافي النقص واستكمال باقي المواد.

وصدر القرار الوزاري رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٦ بشأن إلحاق إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة بوزارة المالية الصادر في ١٧/٤/٢٠٠٦ وقرر أنه تنشأ إدارة مستقلة تلحق بوزارة المالية باسم (إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة)، يرأس إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة مدير بدرجة (وكيل وزارة مساعد) يكون مسئولاً أمام وزير المالية.

وتختص هذه اللجنة بمجرد وصول طلب الجهة الإدارية إليها بالمشروع المراد نزح ملكيته، بأن تبحث وتدرس الموضوع من جميع الجوانب، ولها أن تطلب إيضاحات أو بيانات أو تفصيلات في شأن العقارات المطلوب نزح ملكيتها، كما يحق لها إرسال مندوب فيها لدخول العقارات والأراضي المطلوب نزح ملكيتها لإجراء الأعمال الفنية المساحية ولهذه اللجنة أيضاً استدعاء من ترى مناقشته.

ما مصير الطلب المقدم للجنة نزح الملكية للمنفعة العامة ؟

قبل تحديد الفروض للقبول أو الرفض، يجب أن نحدد الأمور المهمة في كيفية انعقاد وإصدار قرارات اللجنة^(١١٢):

- يكون انعقاد اللجنة صحيحاً بحضور الرئيس وأغلبية الأعضاء الذين تشكل اللجنة منهم.
- إصدار القرارات يكون بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ويعد الامتناع عن التصويت رفضاً للقرار.

الفرض الأول: رفض الطلب من لجنة نزح الملكية لإصدار قرار المنفعة العامة، أي أنها تقرر بالأغلبية المطلقة للحاضرين وأن المشروع المطلوب نزح ملكيته لا يحقق المنفعة العامة، وهنا سلطة اللجنة مطلقة.

الفرض الثاني: قبول الطلب المقدم من الجهة الإدارية وإصدار القرار بتحقيق المنفعة العامة أي تقرر وفقاً للأغلبية المطلقة للحاضرين أن المشروع المطلوب نزح ملكيته فعلاً يحقق المنفعة العامة^(١١٣)

ومما سبق، يتضح لنا أن للجنة نزح الملكية سلطة تقديرية واسعة في تقرير المنفعة العامة تحت رقابة القضاء.

(١١٢) المادة ٨ من قانون نزح الملكية رقم ٢٢/١٩٦٤ تبحث لجنة نزح الملكية مشروع المنفعة العامة لإصدار قرار المنفعة العامة أو رفضه خلال شهر من تاريخ إحالته إليها، وللجنة أن تطلب ما تريد من إيضاحات أو بيانات أو تفصيلات في شأن العقارات المطلوب نزح ملكيتها، كما لها في سبيل ذلك إيفاد مندوب عنها لدخول العقارات والأراضي المطلوب نزح ملكيتها لإجراء الأعمال الفنية والمساحية، ولها استدعاء من ترى مناقشته ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور الرئيس وأغلبية الأعضاء الذين تشكل منهم اللجنة وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ويعتبر الامتناع عن التصويت رفضاً للقرار.

(١١٣) لا يوجد نص يلزم الدولة باستملاك العقارات المجاورة أو الملاحق كما استملكه من عقارات طعن تمييز ٢٠٠١/١٥٦ تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٧ مدني .

أما قرار المنفعة العامة للأحياء والمناطق في الكويت لإعادة تخطيطها أو تعميمها، ففي هذه الحالة يصدر القرار من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي المجلس البلدي.^(١١٤)

والملاحظ في فرنسا أن المرحلة الإدارية من عملية الاستملاك (نزع الملكية) تتم بثلاث خطوات إجرائية: أولها إعداد ملف الاستملاك dossier du constitution من قبل طالب الاستملاك وتقديمه للجهة الإدارية.

وتبدأ الخطوة الثانية وهي التحقيق الأولي السابق L' enquet prealable، وينتهي التحقيق بإعلان صفة النفع العام d'elclaration d'utitite publique.

وفي حال الرفض، يجب أن يحدد قرار رفض إعلان المنفعة العامة أسباب الرفض، ويجب أن يبين قرار رفض الإعلان عن تنفيذ مشروع أو عملية تخدم المصلحة العامة الأسباب التي يستند إليها.^(١١٥)

والخطوة الأخيرة من المرحلة الإدارية هي إصدار مرسوم التحويل l'arrote de cessibililte. ثم تبدأ المرحلة القضائية التي يتولاها القضاء العادي في فرنسا، ويتم في هذه المرحلة القضائية تقدير التعويض ونقل ملكية العقار المستملك.

وفي حكم قضائي في فرنسا رأت أنه لا يمكن إعمال نزع الملكية المصرح به قانوناً للمنفعة العامة (DUP) إذا كانت التعديلات على الممتلكات الخاصة، والتكلفة المالية، وربما الإزعاج الاجتماعي أو الإضرار بالمصالح الخاصة الأخرى أكثر من الفائدة المرجوة من نزع الملكية للمنفعة العامة.^(١١٦)

ثالثاً: إصدار قرار نزع الملكية والإعلان عنه.

قبل صدور قرار نزع الملكية في الكويت يجب أن يكون هناك رصد للميزانية السنوية أو الاعتمادات الإضافية المخصصة لذلك.^(١١٧)

وبناء على ذلك فإنه، بعد تقرير المنفعة العامة، يصدر وزير المالية الكويتي قراراً بنزع ملكية عقار معين، ويجب نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية^(١١٨)، وإعلانه بصدقه على باب المختار الذي يقع العقار المنزوع ملكيته في منطقتة، وتدعو النشرة أصحاب الشأن إلى التقدم لإثبات حقوقهم

(١١٤) المادة ٢٠ قانون رقم ١٩٦٤/٣٣ وتعديلاته بشأن نزع الملكية الكويتي.

(115) Article L121-3

La décision refusant de déclarer d'utilité publique la réalisation d'un projet ou d'une opération est motivée.

(116)CE du 28 mai 1971, Ville nouvelle Lille Est, CE du 20 octobre 72, Société civile Ste Marie de l'Assomption).

(١١٧) المادة ١٠ من قانون نزع الملكية ١٩٦٤/٣٣ (لا يصدر قرار بنزع الملكية إلا في حدود الميزانية السنوية أو الاعتمادات الإضافية المخصصة لذلك).، طعن التمييز ٣٠١ و ٣٢٠ / ٢٠٠٢ تاريخ ٢١/٣/٢٠٠٢ الأموال العامة للدولة .

(١١٨) صدور قرار نزع الملكية باسم مالك آخر لا يؤثر، طعن ٤٦٩/٢٠٠٢ تاريخ ٣٠/٦/٢٠٠٢.

أمام إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة خلال شهر من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، ويجب بعدها إخطار إدارة التسجيل العقاري التابعة لوزارة العدل بهذا القرار ليتم نقل ملكية العقار من صاحبه إلى الدولة.^(١١٩)

- صدور قرار نزح ملكية عقار للمنفعة العامة - مقتضاه - دخوله في المال العام للدولة وخروجه من دائرة التعامل - ولا يكون لمن له حق عيني عليه سوى حق المطالبة بالتعويض المقابل له - ويسقط الحق في المطالبة بمضي خمس عشرة سنة من تاريخ الاستحقاق.^(١٢٠)

بعد نشر قرار نزح الملكية بالجريدة الرسمية^(١٢١)، تخطر إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة الملاك وأصحاب الحقوق الظاهرين بالحضور أمامها لإبداء ما يروونه ولإثبات حقوقهم خلال شهر من تاريخ الإخطار (م ١٢)، وتحرر الإدارة محضراً يثبت فيه أسماء من يحضر أمامها من أصحاب الشأن وأقوالهم ومستنداتهم وتوقيعاتهم على صحة تلك البيانات أو سبب امتناعهم عن التوقيع، ويقفل المحضر في اليوم التالي للمدة المشار إليها سابقاً أي مدة شهر.^(١٢٢)

وإخطار ذوي الشأن بالقرار واللاحق على النشر - الغرض منه - دعوتهم لإبداء ما يروونه في خصوص نزح الملكية ولإثبات حقوقهم خلال شهر من تاريخ الإخطار - انتهاء هذا الميعاد - أثره - قيام الإدارة بإعداد قوائم حصر لتلك العقارات وتقدير قيمة التعويض عنها والمستحق له ونصيب كل منهم.^(١٢٣)

رابعاً- إصدار قرار نزح ملكية الأحياء أو المناطق.

بعد إصدار قرار المنفعة من مجلس الوزراء الكويتي يصدر قرار نزح الملكية بعد أخذ رأي المجلس البلدي من مجلس الوزراء أيضاً، والكيفية التي يتم بها تنفيذ قرار نزح ملكية الأحياء أو المناطق

(١١٩) انظر فحوى المادة ١٢، ١١، ١٠ من قانون نزح الملكية ١٩٦٤/٢٣.

مادة ٩ يصدر بنزع الملكية قرار من وزير المالية بناءً على قرار المنفعة العامة الصادر من كل من المجلس البلدي ولجنة نزح الملكية.

مادة ١١ (ينشر قرار نزح الملكية في الجريدة الرسمية، ويلصق على باب مختار المنطقة الكائن في دائرتها العقارات والأراضي المنزوع ملكيتها، وتدعو النشرة أصحاب الشأن إلى التقدم لإثبات حقوقهم أمام إدارة نزح الملكية للمنفعة العامة خلال شهر من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية.

مادة ١٢ (بمجرد صدور قرار نزح الملكية تخطر إدارة التسجيل العقاري بصورة منه لاتخاذ إجراءات تسجيل العقار أو الأرض باسم الدولة وتقوم لجنة التقييم المشار إليها في المادة (٦) بتقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية).

(١٢٠) س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠ محكمة التمييز الدائرة المدنية الكويتي الطعن رقم (٢٠٠٠/٩٤) مدني جلسة ٢٠٠١ / ٥ / ٢. وأكدت محكمة التمييز الكويتية ذلك - قرار نزح الملكية للمنفعة العامة - وجوب إعلام ذوي الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق الظاهرين به - كيفية ذلك - النشر بالجريدة الرسمية ولصقه على باب مختار المنطقة الكائن بها العقار. إخطار ذوي الشأن بالقرار واللاحق على النشر - مقصودة - دعوتهم لإبداء ما يروونه في خصوص نزح الملكية ولإثبات حقوقهم خلال شهر من تاريخ الإخطار - انتهاء هذا الميعاد - أثره - قيام الإدارة بإعداد قوائم حصر لتلك العقارات وتقدير قيمة التعويض عنها والمستحق له ونصيب كل منهم. س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠ محكمة التمييز الدائرة المدنية الطعن رقم (٢٠٠٠/٩٤) مدني جلسة ٢٠٠١ / ٥ / ٢.

(١٢٢) مادة ١٢ قانون نزح الملكية الكويتي ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

(١٢٣) محكمة التمييز الكويتية / الدائرة المدنية الطعن رقم (٢٠٠٠/٩٤) مدني جلسة ٢٠٠١ / ٥ / ٢ س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠.

على النحو الآتي:

- ١- تختص لجنة التثمين بتقدير الثمن الأساسي لكل قطعة أرض بعد تنفيذ المشروع مسترشدة بالسعر السائد^(١٢٤).
 - ٢- ويستكمل بيع هذه القطع بالمزاد العلني بالثمن الأساسي إليه (الذي أقرته لجنة التثمين) عن طريق لجنة يصدر بتشكيلها قرار من وزير المالية، ويوضح هذا القرار صلاحيات تلك اللجنة وتدابير البيع وأصحاب الحق بالمزايدة.
 - ٣- يكون لمالك العقار أو الأرض المنزوع ملكيته الحق في أفضلية الشراء بالثمن الأساسي، وفي حدود المساحة التي نزعت ملكيتها منه. وإذا تزامم أكثر من صاحب أفضلية على قطعة أرض واحدة يبيعت بطريق المزاد بين المتزاحمين^(١٢٥).
 - ٤- يلزم طالب الأفضلية أن يبدي رغبته في استخدام حقه في الأفضلية قبل أسبوع على الأقل من تاريخ الجلسة المحددة للبيع بالمزاد العلني والمعلن عنها بالجريدة الرسمية وإلا سقط حقه في الأفضلية. ويقدم طلب الأفضلية إلى إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة وعلى الإدارة إثبات ذلك في دفتر خاص يقيد به اسم وعنوان صاحب الطلب وتاريخ تقديم طلبه. وتنتشر طلبات الأفضلية بالجريدة الرسمية بعد التأكد من أحقية صاحبها، ويكون لكل صاحب مصلحة في الاعتراض أن يتقدم بطلبه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ النشر وإلا سقط حقه، وتثبت هذه الطلبات في الدفتر الخاص بذلك وبالكيفية المبينة في الفقرة السابقة^(١٢٦).
 - ٥- تُعلم إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة أصحاب طلبات الأفضلية بقبول طلباتهم أو رفضها. ويجب على صاحب الأفضلية إيداع الثمن الذي تقرر البيع به خلال أسبوع واحد من تاريخ إخطاره وإلا سقط حقه وذلك في حال قبول الطلب. ولكل من رفض طلبه في الأفضلية الحق في الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات المبينة بهذا القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالرفض وإلا اعتبر اعتراضه غير مقبول.
- وقرار لجنة الاعتراضات نهائي ولا يجوز الطعن فيه.

(١٢٤) تحديد السعر يتم وفقاً لسعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات أو الأراضي المنزوعة ملكيتها أو المستولي عليها مؤقتاً وكذلك بأثمان وإيجار العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها، مادة ٦ تشكل بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لجنة تسمى (لجنة التثمين) يعين رئيسها ونائبه وأعضاؤها لمدة عامين بقرار من مجلس الوزراء، وبناءً على عرض وزير المالية على ألا يتجاوز عدد أعضائها أحد عشر عضواً يمثلون خبرات فنية قانونية وعقارية من جميع محافظات الكويت، وتختص هذه اللجنة بتقرير التعويض المقابل لنزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت، مهتدية في ذلك بالسعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات في الأراضي المنزوعة ملكيتها أو المستولى عليها مؤقتاً، وكذلك بأثمان وإيجار العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها. كما تختص بتقدير قيمة العقارات التي تعرض عليها إعمالاً لأحكام القانون مهتدية في ذلك بالأسس المشار إليها.

(١٢٥) مادة ٢٢ قانون نزع الملكية الكويتي ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته

(١٢٦) مادة ٢٣ قانون نزع الملكية الكويتي ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

صدرت العديد من قرارات مجلس الوزراء التي تم نزع ملكية بعض المناطق والأحياء بها وتنوعت الأسباب، منها على سبيل المثال معالجة أوضاع الأهالي^(١٢٧)، أو صغر مساحة المباني، وإقامة مرافق عامة، وتنظيم الحي والمنطقة، ونذكر في هذا السياق أنه قد تم صدور قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٩ المؤرخ ٢٠١١/٢/٢٠ بتقرير المنفعة العامة لشقق الصوابر، وتم صدور قرار مجلس الوزراء بنزع الملكية رقم ٢٠١٤/٣ الصادر بجريدة الكويت اليوم عدد ١٢١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢١.

وأما في فرنسا فن إعلان صفة النفع العام للعملية المراد تطبيقها لاستملاك العقار المحدد كلياً أو جزئياً، أو الحق العيني العقاري يصدر مرسوم من مجلس الدولة الفرنسي، وهو أعلى جهة في القضاء الإداري الفرنسي ويتم إعلان المنفعة العامة للعملية بمرسوم يصدره المجلس بعد التحقق من أن الآراء المقدمة وخالصة رأي المفوض المكلف بالتحقيق في صفة النفع العام أو اللجنة المكلفة بذلك إيجابية. كما يمكن أن يصدر إعلان صفة النفع العام الذي يسبق عملية الاستملاك بقرار وزاري أو بقرار من المحافظ.^(١٢٨)

خامساً- الاعتراض

أ- لجنة الاعتراضات:

تشكل لجنة الاعتراضات بناءً على قرار مجلس الوزراء الكويتي على أن تضم اللجنة أحد قضاة المحكمة الكلية، ويخطر المعارض بموعد النظر في اعتراضه وله أن يحضر أمام اللجنة بنفسه أو يندب عنه وكيلًا.^(١٢٩)

وقد حدد قرار مجلس الوزراء^(١٣٠) أن تشكل لجنة الاعتراضات من سبعة أعضاء يكون بينهم مستشار بمحكمة الاستئناف العليا وتكون له الرئاسة^(١٣١)، وقاضٍ بالمحكمة الكلية ويكون نائباً للرئيس^(١٣٢). ويصح انعقاد اللجنة بحضور خمسة من أعضائها على الأقل على أن يكون من بينهم

(١٢٧) قرار مجلس الوزراء بنزع ملكية المساكن بجزيرة فيلكا / رقم القرار ١٩٩٤/١ المنشور بجريدة الكويت اليوم / عدد ١٥٨ الصادر ١٩٩٤/٦/٥.

(١٢٨) ماهر صلاح علاوي الجبوري، محمد مفضي المعاقبة، إعلان النفع العام في عملية الاستملاك ورقابة القضاء عليه دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد ٢، المجلد ٤٤، ٢٠١٧، ص ٨٦.

(١٢٩) نص القانون الكويتي رقم ٣٢ / ١٩٦٤ وفقاً للمادة ١٧.

(١٣٠) قرار مجلس الوزراء بإصدار نظام لجنة الاعتراضات يشمل على تنظيم تفصيلي لعمل هذه اللجنة الصادر في الكويت اليوم العدد ٥٠٥ السنة العاشرة الصادر في ٢٩/نوفمبر ١٩٦٤ وتم تعديله القرار بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٦.

(١٣١) صدر قرار من مجلس الوزراء رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٢٠ بتشكيل لجنة الاعتراضات بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لمدة ثلاث سنوات، نشر بالجريدة الرسمية في عدد ١٤٨٢ السنة السادسة والستون بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢٠، وتضمن اللجنة وكيل محكمة الاستئناف باعتباره رئيس اللجنة ومستشاراً بمحكمة الاستئناف باعتباره نائب رئيس اللجنة، وعضوية ٧ أعضاء.

(١٣٢) المادة ٢ من نظام لجنة الاعتراضات العدد ٥٠٥ - السنة العاشرة الأحد ٢٤ رجب سنة ١٣٨٤هـ - الموافق ٢٩ نوفمبر

الرئيس أو نائبه.

ونرى أنه يجب وضع شروط أخرى لكل من الأعضاء التي تشكل منهم لجنة الاعتراضات وخاصة في ما يتعلق بتعارض المصالح، لأنه قد يكون العقار المنزوع ملكيته عائداً لزوجته أو لأحد أصهاره أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة، لأنه لا يجوز للعضو الاشتراك في اللجنة، كما يجب أن يكون هناك أعضاء احتياطيون في حال كان هناك تعارض للمصالح .

كما يجب أن يتم وضع شروط موضوعية وليس مبهمة في مسألة اختيار باقي الأعضاء من تحديد مؤهلاتهم وأن يكون العضو أيضاً حسن السيرة وأن لا نكتفي فقط بشروط الخبرة العقارية .

ب- اختصاصات لجنة الاعتراضات:

١- تفصل لجنة الاعتراضات فيما يقدم لها من اعتراضات على ما ورد بقوائم الحصر الخاصة بالعقارات المنزوعة ملكيتها ومساحاتها وحدودها وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق ونصيب كل منهم في التعويض^(١٣٣). ولكل ذي شأن الطعن في هذه القرارات أمام القضاء.

٢- تفصل لجنة الاعتراضات فيما يقدم لها من اعتراضات على تقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية، وذلك على أساس الأسعار السائدة وقت صدور قرار نزع الملكية في المنطقة الكائن بها العقار المنزوع ملكيته، وأثمان وإيجارات العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها في ذلك الوقت.

٣- كما تفصل في طلبات الأفضلية التي تقدم لها طبقاً للمادة (٢٤) من القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٤ المشار إليه.^(١٣٤)

ويكون قرار اللجنة نهائياً ولا يجوز الطعن فيه في الحالات المنصوص عليها في البندين ٢-٣. لا يوقف إجراءات نزع الملكية اعتراض أو أي نزاع مطروح أمام لجنة الاعتراضات أو أمام أي جهة قضائية.

ج- في إجراءات نظر الاعتراض:

يقدم الاعتراض من ذوي الشأن بأنفسهم أو بوكلاء عنهم أو من الولي أو الوصي أو القيم أو النائب عن الغائب غيبة منقطعة أو مدير إدارة الأيتام حسب الأحوال. وتثبت الوكالة بسندها المصدق من كاتب العدل أو بإقرار الموكل بها بمحضر الجلسة.

(تشرين ثان) سنة ١٩٦٤م.

((ويكون تعيين الرئيس ونائبه بناءً على ترشيح وزير العدل بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، يعين أعضاء اللجنة بقرار من مجلس الوزراء على أن يراعى في تعيينهم تمثيل الجهات ذات الاختصاص والعلاقة)).

(١٣٣) بعد انتهاء المهلة المقررة لذوي الشأن، تعد الإدارة نزع الملكية قوائم تحصر فيها العقارات أو الأراضي المنزوعة ملكيتها ومساحاتها وحدودها وقيمة التعويض عنها وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق ومحال إقامتهم ونصيب كل منهم في التعويض، وتعتمد هذه القوائم من لجنة التثمين. وفقاً للمادة ١٤ من قانون نزع الملكية الكويتي ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

(١٣٤) ولكل من رفض طلبه في الأفضلية الحق في الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات المبينة بهذا القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالرفض والإعتبر اعتراضه غير مقبول. وقرار لجنة الاعتراضات نهائي ولا يجوز الطعن فيه..

والملاحظ هنا أن القانون كان واضحاً في تحديد من له حق الاعتراض وهم أصحاب الحقوق والملك، ولم يذكر وزارة المالية، لأكثر من الاعتراضات على قيم التعويض تكون صادرة من وزارة المالية ويستتبع ذلك العديد من القضايا التي قد يكسبها المالك لأن وزارة المالية ليس لها حق الاعتراض^(١٣٥)، وفي أحكام أخرى نجد أن المالك يخسرونها^(١٣٦)، وحتى تكون الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة يجب تعديل القانون وإضافة حق وزارة المالية الاعتراض.

ولا يجوز لأحد موظفي وزارة المالية وموظفي البلدية والهيئات التابعة لهما أن يمثل الغير أمام اللجنة بصفتهم وكيلاً^(١٣٧).

إذا كان المعارض مالكاً على الشيوع استفاد من اعتراضه كافة الملاك على الشيوع معه. ويجوز للجنة إعلامهم بالاعتراض وإدخالهم فيه على الرغم من فوات موعد الاعتراض، على أنه إذا تنازل المعارض المالك على الشيوع عن اعتراضه فلا يسري تنازله إلا في حق نفسه.

يجب أن يبين في الاعتراض الأمور المعارض عليها مما ورد في قوائم الحصر بياناً وافياً، ويجب أن يرفق الاعتراض بالمستندات الدالة على جديته. ولا يقبل الاعتراض ما لم يكن مبيناً به محل إقامة صاحبه ومقر عمله. وتعتبر الإعلانات والإخطارات التي تتم على أي من المحليين صحيحة ومنتجة لآثارها حتى ولو لم يتسلمها المعارض^(١٣٨).

يجب تقديم الاعتراضات خلال خمسة عشر يوماً^(١٣٩) من تاريخ انتهاء مدة عرض القوائم المعارض عليها وإلا كان الاعتراض غير مقبول^(١٤٠).

إذا كان النزاع على الملكية مطروحاً أمام القضاء تأمر لجنة الاعتراضات بوقف السير في نظر أي اعتراض، أيًا كان موضوعه. ويرد على قوائم الحصر الخاصة بالعقارات المتنازع على ملكيتها،

(١٣٥) وهو ما ذهبت له محكمة التمييز الكويتية الدائرة الأولى الإدارية، وأرست مبدأ أنه (وزارة المالية ليست من ذوي الشأن وليس لها الحق في تقديم اعتراض أمام لجنة الاعتراضات) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠١٤/١٥١٠ اداري ١ جلسة ٢٠١٧/١٢/٢٧.

(١٣٦) ذهبت محاكم التمييز الأخرى في الكويت إلى أحقية وزارة المالية في الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات، لأنها من ذوي الشأن الذي يجوز لهم تقديم اعتراض على تقرير لجنة التقييم المعنية بتقدير التعويض.

- حكم المحكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ٢٠١١/٧٨٩ مدني ٣ الصادر ٢٠١٢/٣/٢٠.

- حكم المحكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ٢٠١٣/١٣٢١ مدني ١ الصادر ٢٠١٤/١١/١٠.

- حكم المحكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ٢٠١١/١١٦٩ مدني ٣ الصادر ٢٠١٢/١١/٢٧.

(١٣٧) الإجراءات التنفيذية تم النص عليها في قرار مجلس الوزراء بإصدار نظام لجنة الاعتراضات يشمل على تنظيم تفصيلي لعمل هذه اللجنة الصادر في الكويت اليوم العدد ٥٠٥ السنة العاشرة الصادر في ٢٩/نوفمبر ١٩٦٤، وتم تعديل القرار بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٦.

(١٣٨) ينقطع سير الطعن إذا توفى أحد المعارضين أو فقد أهليته أو زالت صفة النيابة عنه، وتسري في هذا الشأن أحكام المواد

(١٤٥) وما بعدها من قانون المرافعات. قرار مجلس الوزراء الكويتي بشأن نظام لجنة الاعتراضات المادة ٢٧.

(١٣٩) وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية، امتد إلى أول يوم عمل بعدها.

(١٤٠) مادة ١٦ من قانون نزع الملكية الكويتي رقم ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

سواء أكان النزاع على الملكية مطروحاً على القضاء قبل تقديم الاعتراض أم طرح هذا النزاع بعد تقديمه.

تصدر قرارات اللجنة بعد مداولة سرية بأغلبية آراء أربعة من أعضائها على الأقل، فإذا لم يتوافر هذا العدد لإصدار القرار وجب أن ينضم الفريق الأقل عدداً أو الفريق الذي يضم أصغر الأعضاء سنّاً لأحد الآراء الصادرة من الفريق الأكثر عدداً، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية، وهكذا.

نرى أن مسألة التصويت لا تكفل توازن المصالح بين المصالح العامة والخاصة، وبخاصة أن القانون نص على أن قرار لجنة الاعتراضات بشأن مسائل التعويض نهائي؛ وذلك لأن عدد أعضائها ٧ ومنهم اثنان من القضاة، وإذا افترضنا هنا أن القضاة مع جانب الأقلية فإن القرار يصدر بأراء المعينين في اللجنة ويكونون هم الذين لهم الجانب الأكثر، واشترط من الأفضل إعادة توزيع الأعضاء من ٤ قضاة و ٣ يتم تعيينهم من ذوي الخبرة العقارية.

وحرصاً من المشرع على ضمان الحقوق أن يكون قرار لجنة الاعتراضات مشتملاً على الأسباب التي بُني عليها وإلا كان باطلاً. ويعتبر نص المشرع بهذه الجزئية من الضمانات التي راعى بها الحقوق الخاصة، لأنها تمنح الشفافية و النزاهة في القرار.

ولا بد من الإشارة إلى أن قرار لجنة الاعتراضات يجب أن يبين تاريخ ومكان إصداره وأسماء الأعضاء الذين سمعوا الاعتراض واشتركوا في إصدار القرار بشأنه، ويجب أن يذكر فيه - كذلك - أسماء المعارضين وألقابهم وصفاتهم ومحال إقامتهم وحضورهم وغيابهم وأسماء وكلائهم، في موجز عما قدموه من طلبات أو دفاع أو دفع، وخلاصة ما استندوا إليه من الأدلة الواقعية والحجج القانونية، ومراحل نظر الاعتراض. ثم تذكر بعد ذلك أسباب القرار ومنطوقه.^(١٤١)

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات نزع الملكية

على المستوى النظري تعد المنفعة العامة هي الأساس المناط عليه نزع الملكية العامة ككل. وأمام الفراغ الحاصل بعدم وجود مفهوم دقيق لفكرة المنفعة العامة كان واجباً على القضاء أن يبسط رقابة فعالة لضمان تحقق المنفعة العامة.

ومما لا شك فيه أن القضاء العادي هو الأصل في ولاية القضاء - ما عداه: استثناء من هذا الأصل فلا يجوز الخروج عن الدائرة التي رسمت لولايته، أضف إلى ذلك أن العبرة في تحديد

(١٤١) الإجراءات التنفيذية تم النص عليها في قرار مجلس الوزراء بإصدار نظام لجنة الاعتراضات يشمل على تنظيم تفصيلي لعمل هذه اللجنة، الصادر في الكويت اليوم العدد ٥٠٥ السنة العاشرة الصادر في ٢٩/نوفمبر ١٩٦٤ وتم تعديل القرار بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٦.

الاختصاص لجهة القضاء هي بما يوجهه المدعي في دعواه من طلبات.

كما أنه يجب الأخذ بالحسبان أنّ اختصاص لجنة الاعتراضات المنصوص عليها في قانون نزع الملكية والاستيلاء المؤقت الكويتي - مقصور على اعتراضات ذوي الشأن على ما جاء بقوائم حصر العقارات المنزوع ملكيتها فيما يتعلق بمساحتها وحدودها وقيمة التعويض عنها وأسماء ملاكها وأصحاب الحقوق فيها ونصيب كل منهم في التعويض - فهو اختصاص استثنائي لا يجوز تجاوزه أو القياس عليه.^(١٤٢)

وبناء على ذلك فإن الرقابة القضائية لأعمال الإدارة الحكومية في قراراتها بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة تعد أحد أهم الضمانات التي تمنح الأفراد المحافظة على ملكيتهم، وبها يستطيع الأفراد رفع دعوى ضد انحرافات السلطة أمام القضاء المختص (الفرع الأول)، وحق الأفراد في الحصول على التعويض العادل (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المحكمة المختصة بالرقابة على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة

بدايةً، لا بد أن نؤكد أنه لا يوقف إجراءات نزع الملكية اعتراض أو أي نزاع مطروح أمام لجنة الاعتراضات أو أمام أي جهة قضائية.^(١٤٣)

كما أنه من المقرر - في قضاء المحكمة في الكويت - أن القضاء العادي هو الأصل في ولاية القضاء وأن ما عداه استثناء من هذا الأصل، فلا يجوز الخروج عن الدائرة التي رسمت لولايتها بمقتضى القانون الذي خوله إياها.^(١٤٤)

أعطى قانون نزع الملكية للمنفعة العامة الكويتي لأي طرف من أطراف نزع الملكية الإدارة والمالك المنزوع ملكيته الحق في رفع الدعوى أمام المحكمة المختصة^(١٤٥)، لتحديد مقدار التعويض. وبناء على ذلك، يمكن القول إن المحكمة المختصة بنظر دعوى التعويض هي المحكمة الكلية المدنية^(١٤٦).

(١٤٢) السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٣٧٨ محكمة التمييز الكويتي الدائرة المدنية جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٢، (٦١) (الطعن رقم ٤٥٩)، (٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني).

(١٤٣) قرار مجلس الوزراء الكويتي بالنظام لجنة الاعتراضات المادة ٦.

(١٤٤) حكم محكمة التمييز الكويتي / الدائرة المدنية جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٢ (٦١) (الطعن رقم ٤٥٩)، (٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني).

مجلة القضاء والقانون - المكتب الفني السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٣٧٨ محكمة التمييز الكويتي.

الدائرة المدنية جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٢ (٦١) (الطعن رقم ٤٥٩)، (٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني).

(١٤٥) حكم محكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم طعن ١٩٩٠ / ٢٠ الصادر في ٤ / ٦ / ١٩٩٠ نص المشرع على تحديد الاختصاصات للمحاكم وفقاً لموضوعها: ((رسم المشرع لذوي الشأن طريقاً خاصاً للطعن في الأحكام التي تصدر من المحاكم بعدم جديد الدفع للمنازعة الدستورية القوانين واللوائح والمراسيم، بقوانين واللوائح وعقد الاختصاص بالفصل في ذلك للجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية دون غيرها من المحاكم))، وفي الحكم نفسه: ((لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتعرف حقيقتها من الوقائع والأدلة المعروضة عليها...)).

(١٤٦) حكم بالطعن محكمة التمييز الكويتية ١٩٩٥ / ٦٦ الصادر ١٤ / ١٠ / ١٩٩٦ الدائرة التجارية: ((العبارة في تحديد

كما أن حكم محكمة التمييز الكويتي اعتبر أن الدعاوى المتعلقة بطلب تسليمهم عقار النزاع لبطلان إجراءات نزع ملكية أو تعويضهم عنه طبقاً للأسعار السائدة وقت رفع الدعوى هي تخرج عن اختصاص لجنة الاعتراضات لتدخل في اختصاص القضاء العادي.^(١٤٧)

أما بالنسبة للدعاوى الخاصة بقرارات نزع الملكية وإغائها فهو من اختصاص المحكمة الإدارية، وهي فقط التي لها حق النظر في الطعون المقدمة في قرارات نزع الملكية المخالف.

وتأسيساً على ذلك، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في التعقيب على تجاوز الإدارة المختصة بقراراتها بنزع الملكية في حالة تجاوزها للقانون المنظم لإجراءات نزع الملكية وانحرافها بسلطتها.

وفي هذا الإطار، يجب أن نحدد عناصر قرار نزع الملكية في ضوء القرارات الإدارية من حيث أركانها (الاختصاص - الشكل - المحل - السبب - الغاية)، وأن قرار نزع الملكية يجب أن يتوافر فيه جميع هذه الأركان، وأولها: يجب أن يكون مضمون القرار واضحاً لذوي الشأن وذا أثر ينسحب على موضوعه، فقرار نزع الملكية محله نزع الملكية، وهنا نلاحظ أنه ينصب على عقار أو أراضي مملوكة ملكية خاصة أو على الأحياء والمناطق، وهذا يطلق عليه ركن المحل، وثانيها يجب أن يمر القرار بإجراءات استوجب المشرع تحققها وهي الأعمال التي تصدر قبل إصدار القرار، وعادة ما يكون في ضوء نزع الملكية، مثل طلب الجهة التي من مصلحتها نزع الملكية لإنشاء مشروع معين وما شابهه، وهو ما يطلق عليه ركن السبب^(١٤٨)، وثالثها أن تكون الغاية التي دفعت الجهة مصدرة القرار سواء كانت لجنة نزع الملكية عندما تقرر المنفعة العامة للعقار أو الأرض المملوكة ملكية خاصة وفقاً للمادة الثامنة^(١٤٩)، أو عندما تقرر المنفعة العامة لنزع الملكية المناطق والأحياء هو

الاختصاص لجهة القضاء بما يوجهه المدعي من طلبات، ولما كانت الدعوى المائلة لا تتضمن طعن قرار إداري على النحو السالف البيان، إذ إن بحسب الطلبات المبدأة فيها مرماها يدور حول مدى أحقية الطعون ضدها في صرف التتمين المستحق لها عن نزع ملكية العقار المملوك لمورثها..... مما يدخل في اختصاص النوعي للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية العامة (...).

(١٤٧) محكمة التمييز الدائرة المدنية جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٢ (٦١) الطعن رقم (٤٥٩)، ٢٠٠٢ / ٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني، مجلة القضاء والقانون - المكتب الفني السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٢٧٨ (الطعن رقم (٤٥٩)، ٢٠٠٢ / ٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني).

(١٤٨) وفعلًا اشترط القانون الكويتي الخاص بنزع الملكية في المادة السابعة منه يجب على الجهة الطالبة نزع الملكية أن تحيل للإدارة نزع ملكية المشروع المراد نزع ملكيته.....

مادة (٧):

على الجهة طالبة نزع الملكية للمنفعة العامة أن تحيل إلى إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة مشروع المنفعة العامة المطلوب نزع الملكية من أجله بمذكرة يوضح فيها تفصيل المشروع ويرفق بها رسم تخطيطي للموقع.

(١٤٩) ويتم تشكيل اللجنة وفقاً للمادة ٦ (تشكل بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لجنة تسمى لجنة التتمين)، يعين رئيسها ونائبه وأعضاؤها لمدة عامين بقرار من مجلس الوزراء وبناءً على عرض وزير المالية، على ألا يتجاوز عدد أعضائها أحد عشر عضواً يمثلون خبرات فنية قانونية وعقارية من جميع محافظات الكويت، وتختص هذه اللجنة بتقرير التعويض المقابل لنزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت، مهتدية في ذلك بالسعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات في الأراضي المنزوعة ملكيتها أو المستولى عليها مؤقتاً، وكذلك بأثمان وإيجار العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها.

كما تختص بتقدير قيمة العقارات التي تعرض عليها إعمالاً لأحكام القانون مهتدية في ذلك بالأسس المشار إليها.

قرار مجلس الوزراء بعد أخذ رأي المجلس البلدي^(١٥٠)، والملاحظ أن في الحالتين السابقتين أن نزاع الملكية تستهدف المنفعة العامة أو المصلحة العامة وهي ما تتمثل في منافع الدولة التي يسمو وترجع كفة ميزانيتها على المصلحة الخاصة مقابل تعويض عادل؛ لأن الملكية الخاصة مصنونة وفقاً للدستور الكويتي، وهذا ما يطلق عليه ركن الغاية.

ورابعها، أن القرار يجب صدوره من الجهة ذات الاختصاص التي خولها المشرع بإصدار قرار نزاع الملكية للمنفعة العامة للعقارات أو الأراضي بقرار من وزير المالية^(١٥١)، وأما إذا كان المراد نزاع ملكية المناطق والأحياء فقرار نزاع الملكية مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٢٠ من القانون.

وخامسها، أن صدور القرار بشكل معين أو ديباجة معينة فهو استثناء من الأصل العام الذي لم يستوجب صدوره بشكل معين إلا في حالات معينة، كاشتراط توقيعات للقرار الصادر من لجنة ذات اختصاص مشترك أو لغايات التعميم ليتم الإفصاح عنه للعام أو لغايات الإثبات في حالة الطعن في القرار أمام القضاء^(١٥٢)، ويحتوي شكل القرار عادة على ديباجة الاختصاص وعنوان القرار ومضمون القرار، وهي مواد يطلق عليها ركن الشكل^(١٥٣).

كما أشار حكم محكمة التمييز الكويتية لمعنى القرار الإداري بالحكم رقم ٢٠٠٥/١١٣ الصادر ٢٠٠٧/٢/٦ إداري (القرار الإداري الذي تختص بنظره الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية دون غيرها- وهو ذلك القرار الذي تصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة، كما يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح-).

وخلاصة القول، أن المحكمة الإدارية العليا بمصر أكدت أن الحكم على توافر أركان القرار الإداري أو عدم توافرها أو صحته شكلاً أو قانوناً أو غاية من اختصاص القضاء الإداري دون القضاء المدني^(١٥٤).

(١٥٠) وفقاً للمادة ٢٠ (تم إجراءات نزاع ملكية الأحياء أو المناطق «لإعادة تخطيطها أو تعميمها بالكيفية المنصوص عنها في هذا القانون». ويكون تقرير المنفعة العامة وقرار نزاع الملكية في هذه الحالة بقرار من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي المجلس البلدي).

(١٥١) مادة ٩ (يصدر بنزع الملكية قرار من وزير المالية بناءً على قرار المنفعة العامة الصادر من كل من المجلس البلدي ولجنة نزاع الملكية).

(١٥٢) أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر أن لا يشترط أن القرار الإداري أن يفرغ في شكل معين إلا إذا تطلب القانون ذلك، المحكمة الإدارية العليا بمصر الطعن رقم ٢٤٣٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٩/٦/٢٧.

(١٥٣) نموذج قرار وزير المالية لنزع الملكية في الجريدة الرسمية يحتوي على رقم القرار ٢/٢٠١٨، نشر في الجريدة الرسمية العدد ١٤٠٠ السنة ٦٤ الصادر بتاريخ ٧/٨/٢٠١٨، بشأن نزاع ملكية العقار الواقع بمنطقة الوطنية، نص القرار بالمادة الأولى أوصاف العقار ومساحته وعنوانه، وذكر -أيضاً- رقم صيغة الاستملاك وتحديد ميزانية الاستملاكات لسنة ٢٠١٧-٢٠١٨ لوزارة المالية، والمادة الثانية ذكر فيها الصيغة التنفيذية لتنفيذ هذا القرار من الجهات المعنية ومذيل القرار بتوقيع وزير المالية.

(١٥٤) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، بالطعن رقم ٦٦٧٠ لسنة ٤٢ ق.ع جلسة ١٩٩٩/٥/٩.

ولا يفوتنا أن نشير إلى المبادئ العامة في القضاء الإداري، أن دعوى الإلغاء لقرارات نزع الملكية لا تتحرك من تلقاء نفسها، بل يجب أن ترفع من ذوي الشأن لكي تنظرها المحكمة الإدارية، وعلاوة على ذلك فإن قرار نزع الملكية للعقارات كأبي قرار إداري يجب أن يصدر سليماً من العيوب التي تؤثر فيه وتجعله عرضه للإلغاء، ويقصر اختصاص القاضي الإداري على بحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا وجد أنه يخالف القواعد القانونية حكم بإلغاءه دون أن يمتد حكمه لأكثر من ذلك، فليس للقاضي البت في تعديله أو تعديله^(١٥٥).

واستخلاصاً مما سبق، فإنه حسب ما كان معمولاً به في الكويت؛ هو أن المنازعات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية تمتاز بالازدواجية بحيث إن القاضي الإداري يختص في دعاوى الإلغاء، أما دعاوى التعويض فيرجع اختصاص النظر فيها للقاضي العادي.

الفرع الثاني

التعويض العادل

يعود أصل نزع الملكية l'expropriation في القانون الفرنسي إلى الدستور ولا يجوز نزع الملكية إلا للمنفعة العامة والحصول على تعويضات (المقابل العادل)، وحق الملكية له قيمة دستورية في فرنسا valeur constitutionnelle.

ونص الدستور الكويتي على حق الإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة مع ضرورة حصول من تم نزع ملكيته للمنفعة العامة على تعويض عادل بمجرد أن يصدر قرار نزع الملكية من الجهة المختصة، وحتى نحدد هذا التعويض العادل يجب أن نحدد الجهة المختصة بالتعويض (أولاً)، وبعدها نبين الأسس التي تتبعها هذه الجهة لتقدير التعويض (ثانياً).

أولاً- الجهة المختصة بتقدير التعويض العادل

حدد قانون نزع الملكية الكويتي أن المختص بتقدير التعويض هي (لجنة التثمين) وهذه اللجنة تشكل بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة. يعين رئيسها ونائبه وأعضاؤها لمدة عامين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية على أن لا يتجاوز عدد أعضائها أحد عشر عضواً يمثلون خبرات فنية قانونية وعقارية من جميع محافظات الكويت، وتختص هذه اللجنة بتقدير التعويض المقابل لنزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت مسترسدة في ذلك بالسعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات مؤقتاً، وكذلك بأثمان إيجار الأراضي المنزوعة ملكيتها أو المستولى عليها، أو العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها. كما تختص بتقدير قيمة العقارات التي تعرض عليها أعمالاً لأحكام القوانين. ويشترط بالأعضاء أن يكونوا أصحاب خبرات فنية وقانونية وعقارية

من جميع محافظات الكويت.^(١٥٦) ولم يوضح القانون شروطاً موضوعية لاختيار أعضاء هذه اللجنة من تحديد مؤهلاتهم وأن لا يكون محكوم عليهم بجريمة مخلة بالشرف و الأمانة وأن يكون حسن السيرة، وأن يكون هناك أعضاء احتياط في حال تعارض المصالح.

ولضمان الموازنة بين المصالح العامة والخاصة أيضاً يجب تعديل القانون وإضافة مادة تمنع من أن يشترك في لجنة التثمين من كان له أو لزوجته أو لأحد اصهاره أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة حق أو مصلحة في تقدير التعويض أو من كان وكيلاً لأحد أصحاب الحقوق على العقار أو وصياً أو قيماً عليه، وذلك حتى لا يكون هناك تعارض للمصالح.

وفي فرنسا، يكون ضمن المرحلة القضائية لضمان نقل الملكية إلى الشخص العام (إعلان نزع الملكية للمنفعة العامة)، ودفع تعويضات للشخص الذي نُزعت ملكيته (اتفاق الاتفاق على سعر البيع أو الإحالة إلى قاضي المحكمة العليا).

وبذلك يكون تقدير التعويض ودياً بين الطرفين، وإذا لم يتم تقدير التعويض الذي يرضي طرفي عملية نزع الملكية بصفة ودية تفرض للطرف الذي يهمله الاستعجال أن يرفع دعوى أمام القاضي المختص، ولقد تكفل قانون نزع الملكية الفرنسي بتحديد هذا القاضي، وذلك باستحداثه منصب قاضي نزع الملكية^(١٥٧).

وأما تقدير التعويض في النظام المصري وفقاً لقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، فإنه يتم تقدير التعويض بواسطة لجنة تشكّل بكل محافظة بقرار من وزير الموارد المائية والري من مندوب عن هيئة المساحة رئيساً، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة بحيث لا يقل المستوى الوظيفي لأي منهم عن المستوى الأول (أ) ويتم تغيير أعضاء هذه اللجنة كل سنتين، وكذلك إذا كان العقار واقعاً في نطاق ولاية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أو أجهزة المدن التابعة لها.^(١٥٨)

ثانياً- دور لجنة التثمين وأسس تقدير التعويض

نص دستور دولة الكويت وقانون نزع الملكية على أن يكون التعويض عادلاً. وبناء على ذلك فإنه، بمجرد صدور قرار نزع الملكية تخطر إدارة التسجيل العقاري بصورة منه لاتخاذ إجراءات تسجيل العقار أو الأرض باسم الدولة وتقوم لجنة التثمين بتقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية. وحدد قانون نزع الملكية رقم ٣٣/١٩٦٤، اختصاصات لجنة التثمين وهي على النحو الآتي:

(١٥٦) حددت المادة ٦ من القانون رقم ٣٣/١٩٦٤ المعدل، كما لذلك أيضاً القرار الوزاري ٢١/٢٠٠٦ في المادة ٥ منه.
(١٥٧) نبيل عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية، الاتجاه الحديث لمجلسي الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٢، ص، ٢.
(١٥٨) للمزيد انظر: مادة ٦ من قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة المصري.

- تقدّر لجنة التثمين التعويض العادل المقرر لكل العقارات المملوكة ملكية خاصة، وتُنزَع ملكيتها للمنفعة العامة.

- تقرر تقدير الثمن لنزع ملكية المناطق والأحياء، والأساس الذي بسببه تم نزع ملكيتها.^(١٥٩)

- كما تختص بتقدير قيمة العقار الذي تعرض عليها إعمالاً لأحكام القوانين، مسترشدة في ذلك بجميع المعايير الواردة بالمادة ٦ من القانون.

كما نصّحكم محكمة النقض المصرية بصدد ((تقدير التعويض عن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة. وعلى وجوب مراعاة ما قد يطرأ على قيمة الجزء الذي لم تنزع ملكيته بسبب أعمال المنفعة العامة من نقص أو زيادة....))^(١٦٠).

وإذا أخطرت إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة بنزع قضائي على أرض أو عقار منزوع ملكيته أو على قيمة تعويضه، وجب عليها إيداع التعويض خزانة المحكمة الكلية لحين الفصل في النزاع (١٦١). كما أكدت ذلك الإدارة القانونية في إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة أن الإدارة لا تحتاج في اتخاذها هذا المسلك من إيداع التعويض في خزانة المحكمة الكلية لحين الفصل في النزاع إلى حكم قضائي يقره؛ لأنه أمر بإيداع المبلغ إدارة التنفيذ مادامت الإدارة قد أخطرت بوجود نزاع^(١٦٢).

وأسس تقدير التعويض في الكويت يتم بمعاييرين الأول هو السعر السائد في المنطقة الكائن بها العقار أو العقارات أو الأراضي المنزوعة ملكيتها أو العقارات أو الأراضي المشروعة ملكيتها.

المعيار الثاني: النظر إلى أثمان وإيجار العقارات في المناطق المجاورة أو مثلها، ويستطيع الملاك وأصحاب الحقوق الاعتراض على قيمة التعويض المقرر من لجنة التثمين، وفقاً للإجراءات التي يتطلبها قانون نزع الملكية^(١٦٣).

وتكون القرارات لجنة الاعتراضات في حالات الاعتراضات على تقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية والطلبات الأفضلية لها طبقاً للمادة (٢٤) من القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٤ المشار إليه، فيعتبر قرار لجنة الاعتراضات هنا نهائياً ولا يجوز الطعن فيه^(١٦٤).

(١٥٩) حكم تمييز الكويتية/ الدائرة التجارية ١١٦/١١٨/١٩٩٥ تاريخ ٢٧/٥/١٩٩٦.

(١٦٠) محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٩٤١٧ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢٠٢١/٥/٢٠٢١.

(١٦١) أنه في حال نزاع قضائي حول عقار أو أرض أو قيمة التعويض وجب هنا حفظاً لحق الوزارة وتقديراً لإجراءات ربما تصعب وتطول ملاحقة مبلغ التثمين فمن الواجب إيداع التعويض في خزانة المحكمة الكلية لحين الفصل في النزاع، للمزيد انظر: مادة ٢٢ من القانون ١٩٦٤/٢٣.

(١٦٢) مرجع ٤/ف/٢٠٠٧، مجموعة الفتاوى القانونية الصادرة من إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة الإدارية القانونية من سنة ٢٠٠٧-٢٠١٢ الجزء الأول، ص ٤٥، ١/ف/٢٠٠٧.

(١٦٣) للمزيد انظر: الإجراءات مادة ١٦، ١٧ من القانون ١٩٦٤/٢٣ وتعديلاته.

(١٦٤) حكم محكمة التمييز ((.....وكان مؤدى المواد سائلة البيان أن تقدير «لجنة التثمين» للتعويض المقابل لنزع الملكية يخطر به ملاك العقار الذي صدر قرار بنزع ملكيته وكذلك أصحاب الحقوق الظاهرين على هذا العقار للحضور أمام إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لإثبات حقوقهم، وتعد تلك الإدارة عقب ذلك قوائم تحصر فيها أسماء هؤلاء الملاك وأصحاب الحقوق ونصيب كل

وقد نص حكم محكمة التمييز على أن اختصاص لجنة الاعتراضات هذا اختصاص استثناء بالفصل في النزاع حول قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية ولا يجوز تجاوزه، بل يجب حصره في نطاقه المحدد^(١٦٥).

ويجب التعويض المقابل لنزع الملكية بمثابة سداد نقدي وفوري للمديونية لمالك العقار؛ باعتبارها من أموال الدولة مستحقة الدفع^(١٦٦)، فالتعويض المقدر عن العقار المنزوع ملكيته، وجب صرفه إلى الملاك وأصحاب الحقوق^(١٦٧).

وأكدت المحكمة الدستورية في أحكامها على دستورية النص بعدم جواز الطعن على قرارات لجنة الاعتراضات في تقدير قيمة التعويض عن نزع الملكية، وذلك في الطعن المقدم في قضية شقق الصوابر على قيمة التثمين. وبينت المحكمة أن لجنة الاعتراضات في حقيقتها هي هيئة ذات اختصاص قضائي عهد إليها البت في خصومات معينة بقرارات حاسمة بعد اتباع إجراءات محددة، لها كل سمات إجراءات التقاضي وضماناته، ومن ثم، فإن النص على نهائية قراراتها

منهم في التعويض، ويكون لهم الاعتراض على ما ورد بتلك القوائم خلال المدة المحددة أمام لجنة أخرى هي «لجنة الاعتراضات»، مما لزمه أن الاعتراض الذي تختص اللجنة الأخيرة بنظره هو الذي يقدم من الملاك وأصحاب الحقوق المشار إليهم - دون غيرهم - اعتراضاً على ما ورد بقوائم الحصر سالفة البيان، فإذا باشرت اللجنة عملها في حدود هذا الاختصاص المنعقد لها كان القرار الصادر منها في هذا الشأن نهائياً غير قابل للطعن فيه بالنسبة إلى تقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية، أما إذا نظرت اعتراضاً قدم إليها من غير هؤلاء فإن قرارها الذي تصدره في هذا الشأن لا يكتسب أي حصانة ولا يرتب أي أثر قانوني، ومن ثم يجوز اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بإلغائه، دون أن يحتج أمامه بنهائية قرارات اللجنة، إذ إن هذه النهائية لا تلحق قرارات اللجنة إلا إذا التزمت نطاق الاعتراض المحدد لها قانوناً، بأن يقدم إليها ممن له صفة في تقديمه، وهم الملاك وأصحاب الحقوق دون غيرهم، وأن يتعلق بالاعتراض على ما ورد بقوائم الحصر سالفة البيان. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى لنهائية القرار الصادر من لجنة الاعتراضات، على الرغم من أن قرارها بتخفيض مبلغ التعويض المقابل لنزع الملكية والمستحق للطاعنين قد صدر بناء على اعتراض وزارة المالية على تقدير لجنة التثمين، وهي ليست من أصحاب الحقوق المشار إليهم فلا يجوز قبول اعتراضها لانتهاء صفتها في تقديمه، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه بما يوجب تمييزه لهذا السبب دون حاجة لبحث باقي أسباب الطعن.

وحيث إنه عن موضوع الاستئناف رقم (١٥٧٠) لسنة ٢٠١٢ إداري، ولما تقدم، وكانت حقيقة طلبات المستأنفين وفقاً للتكييف القانوني الصحيح لها - على نحو ما خلصت إليه محكمة الاستئناف دون نعي على حكمها في هذا الشأن - هي الحكم بإلغاء قرار لجنة الاعتراضات فيما تضمنه من تخفيض التعويض المقابل لنزع ملكية العقار المملوك لهما وما يترتب على ذلك من آثار أخصها أحقيتهما في صرف التعويض المقدر بمعرفة لجنة التثمين. وكان قرار لجنة الاعتراضات المطعون فيه قد صدر بناء على اعتراض وزارة المالية على الرغم من عدم جواز قبوله لانتهاء صفتها في تقديمه على النحو سالف البيان، فإن هذا القرار لا يجوز أي حجية ولا يكتسب أي حصانة ويتعين القضاء بإلغائه وما ترتب عليه من آثار. وإذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر وقضى وبإلغاء الدعوى فإنه يتعين إلغاؤه والقضاء بإلغاء القرار المطعون فيه وما ترتب على ذلك من آثار (...). محكمة التمييز الدائرة الإدارية الأولى بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ٩ ربيع الآخر ١٤٢٩هـ الموافق ٢٧ ديسمبر ٢٠١٧م والمقيد بالجدول برقم (١٥١٠) لسنة ٢٠١٤ إداري/١.

(١٦٥) حكم محكمة التمييز الكويتية /الدائرة التجارية بالطعن رقم ١٩٩٦/٧٤ تاريخ ١٩٩٨/٢/٢٣ نطاق اختصاص لجنة الاعتراضات، وحكم آخر لمحكمة التمييز الكويتية /الدائرة المدنية بالطعن رقم (حكم ٢٠٠٦/٤١٤) تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١١ (مدني).

(١٦٦) حكم محكمة التمييز الكويتية /الدائرة المدنية / الطعن رقم ١٩٩٩/١١ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١٨ مدني.

(١٦٧) حكم محكمة التمييز طعن ٢٠٠٦/٢٩٢ مدني جلسة ٢٠٠٦/٣/١٩ مجلة القضاء والقانون السنة ٢٥ الجزء الأول من فترة ٢٠٠٧/١/٢١ ٢٠٠٧/٣/٢١ ص ٤٥٧.

وعدم جواز الطعن فيها بالنسبة إلى تقدير قيمة التعويض المقابل لنزع الملكية لا يكون قد انطوى على اعتداء على حق التقاضي أو خالف مبدأ فصل السلطات، الأمر الذي تنتفي معه شبهة عدم الدستورية. (١٦٨)

إذ كان مقتضى صدور قرار نزع الملكية للمنفعة العامة من السلطة المختصة بإصداره ونشره وتقدير مقابل التثمين، دخول العقار المنزوع ملكيته في المال العام للدولة وخروجه عن دائرة التعامل، وينتقل حق ذوي الشأن ممن لهم حقوق عينية على العقار إلى قيمة التعويض المقابل له، وتخضع المطالبة بهذا التعويض الذي يعادل الثمن للتقادم بمضي خمس عشرة سنة من تاريخ الاستحقاق. (١٦٩)

وفي في جمهورية مصر العربية يقدر التعويض^(١٧٠) طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار المنفعة العامة، مضافاً إليه نسبة (٢٠٪) عشرين في المائة من قيمة التقدير، وتودع الجهة طالبة نزع الملكية كامل مبلغ التعويض خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ صدور القرار في حساب يدر عائداً لدى أحد البنوك المملوك أسهمها بالكامل للدولة باسم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية^(١٧١)، على أن يعود فائض الحساب بعد تمام صرف التعويضات والعوائد من هذا القانون إلى الجهة طالبة نزع الملكية.

الخاتمة

نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة هي حق خاص ممنوح للدولة بحيث تستطيع بواسطته حرمان مالك العقار من ملكه جبراً من أجل المنفعة العامة، وأنه يتوجب على الإدارة تعويض المتضرر سواء كان تعويضاً نقدياً أو عينياً منصفاً يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية عن ذلك.

وبعد دراستنا للإجراءات القانونية لنزع الملكية في التشريع الكويتي يتبين لنا أهمية موضوع نزع الملكية لمساسه بالملكية الخاصة التي حماها الدستور الكويتي، ونرى أن المشرع قد أحرز تقدماً ملحوظاً وفعالاً في مجال حماية الملكية الخاصة، ولكنه مع تطوّر الزمن وحاجة الدولة إلى الأخذ بأسباب التقدم والرقي من خلال زيادة المشاريع التنموية التي تخدم نهج الدولة بخطة التنمية التي تبناها المشرع الكويت ٢٠٢٥. ظهرت الحاجة الملحة لإعادة النظر في الكثير من النظم القانونية

(١٦٨) حكم المحكمة الدستورية الكويتية، رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤ الصادر في ٢٢ / ٦ / ٢٠١٤.

(١٦٩) حكم محكمة التمييز الكويتية/ الدائرة المدنية الطعن رقم (٢٠٠٠/٩٤) مدني جلسة ٥ / ٢ / ٢٠٠١ س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠.

(١٧٠) ويجوز بموافقة الملاك اقتضاء التعويض كله أو بعضه عينا.

(١٧١) وفي حالة تأخر الجهة طالبة نزع الملكية عن إيداع مبلغ التعويض في الموعد المشار إليه، تسدد هذه الجهة تعويضاً إضافياً عن مدة التأخير بنسبة الفائدة المعلنة من البنك المركزي، ويصبح هذا التعويض حقاً لأصحاب الشأن.

المعمول بها في مجال نزح الملكية، وأنه منذ صدور قانون نزح الملكية رقم ٢٣/١٩٦٤ وحتى الآن لم تتعرض مواده لأي تعديلات جذرية وكانت مجرد تعديلات شكلية، خاصة أن هناك بعض مواد القانون معطلة على سبيل المثال أن مسألة مسح الأراضي المطلوب نزح ملكيتها وتحديدها وتنفيذ قواعد التسوية العقارية من اختصاص إدارة نزح الملكية وفقا للقانون ولكن فعليا فإن من يقوم بذلك هو إدارة المساحة التابعة لبلدية الكويت .

كما لنا أن نوجز في نهاية هذه الدراسة أن الأفكار العامة للتشريعات الفرنسية والتشريعات المصرية والتشريعات الكويتية متوافقة في لائحة نزح الملكية لسبب المنفعة عامة، من حيث المفاهيم العامة على أن يكون للمنفعة العامة وبتعويض عادل. ومع ذلك، يجب الاعتراف بأن القانون الفرنسي والمصري تبني ضرب بعض الأمثلة في تشريعاته التي يمكن أن تعد منفعة عامة على خلاف المشرع الكويتي الذي اكتفى بأن يكون تقدير المنفعة العامة من لجنة إدارة نزح الملكية أو من قرار مجلس الوزراء إذا كان محل نزح الملكية المناطق والأحياء.

وفي الواقع الأمر، وجدنا أن نزح الملكية في القانون الفرنسي يتم من مرحلتين، إدارية وقضائية، وفي القانونين المصري والكويتي، مرحلة واحدة، وهي المرحلة الإدارية. وأجاز كل من النظامين الآخرين لأصحاب المصلحة والملاك وأصحاب الحقوق الاعتراض، إما بالطرق المرسومة بالقانون أمام لجنة الاعتراضات أو اللجوء إلى القضاء المختص.

ومن زاوية أخرى، نجد أن القانونين المصري والكويتي بالنسبة للإجراءات الرسمية والمواعيد النهائية وسبل الاعتراض فيما يتعلق بإجراءات نزح الملكية يختلفان عن تلك المنصوص عليها في إجراءات نزح الملكية بموجب القانون الفرنسي.

ومن الضروري التأكيد أنه النظام الكويتي - موضوع البحث - والنظام الفرنسي والمصري أن نزح الملكية للمنفعة العامة يقوم على ثلاث ركائز: الغرض من المنفعة العامة، والإجراءات القانونية واشتراط التعويض. ومع ذلك، فإن شروط التنفيذ التطبيق هذه المبادئ ليس هي نفسها في الأنظمة. ففي القانون المصري والكويتي يستمد نزح الملكية كل شرعيته من مفهوم الضرورة العامة. وتقررها السلطات المختصة في كل نظام، ولا سبيل للسوابق القضائية في تحديدها.

ووجدنا من ناحية أخرى، أن القانون الفرنسي يعطي مساحة كبيرة للسوابق القضائية لترجمة مفهوم المنفعة العامة، وهو مفهوم أوسع من مفهوم الضرورة العامة.. هذا الهدف الثاني غائب من القانون الكويتي، بالطريقة نفسها.

ناهيك عن أن توجيه شكلية صارمة في القانون الفرنسي وهي مرحلتان إدارية وقضائية. وهذا يعتمد على نظرية الازدواجية للإجراء، في حين أن القانون الكويتي يقوم على نظرية وحدة الإجراء من نزح الملكية العامة. ولا يمكن تحليلها كنظام مثالي لحماية الملكية الخاصة ضد التعسف من قبل

الطرف الذي يختص بنزع الملكية.

ويلاحظ أن القانون الفرنسي أكثر إخلاصاً لمبدأ التعويض المسبق، هو لا يجيز نقل ملكية الآخرين إلى الملك العام لغرض المصلحة العامة إلا بعد الدفع أو إيداع تعويضات من الخزينة العامة لصالح المتضرر من عملية بنزع الملكية للمصلحة العامة. ونجد أن القانون المصري هذا حذو القانون الفرنسي نفسه، حين أوجب على الجهة طالبة نزع الملكية إيداع المبلغ وتودع الجهة طالبة نزع الملكية كامل مبلغ التعويض خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ صدور القرار في حساب يدر عائدًا لدى أحد البنوك المملوك أسهمها بالكامل للدولة باسم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية.^(١٧٢)

أما في القانون الكويتي فلا نجد مثل هذا النص بداية عند إصدار قرار نزع الملكية، وللعلم فإن القانون نص فقط عن إيداع مبلغ التعويض إذا أخطرت إدارة نزع الملكية للمصلحة العامة بنزع قضائي على أرض أو عقار منزوع ملكيته أو على قيمة تعويضه، وجب عليها إيداع التعويض خزانة المحكمة الكلية لحين الفصل في النزاع.^(١٧٣)

والملاحظ في دولة الكويت أن قيم التعويض المقدرة من قبل لجنة التثمين في كثير من الحالات لا تتناسب مع القيمة الحقيقية للعقارات سواء بالزيادة أو النقصان، مما يدفع مالكيها إلى الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات أو أمام القضاء المختص. هذا فضلاً عن عدم وجود مسح سنوي لجميع الأراضي والمباني على أرض الكويت لمعرفة مالكيها، كما أن هناك الكثير من أراضي الكويت يصعب معرفة مالكيها الحقيقيين، ووجود ملكيات أخرى تعود للورثة أو الملاك في الشيوع مما يتسبب في كثرة المتدخلين في عملية نزع الملكية.

التوصيات:

- بات من الضروري صدور قانون جديد لإعادة النظر في جميع مواد قانون نزع الملكية والأنظمة والقرارات المعمول بها في نفس المجال والتي تجاوزها الزمن، بما يتلاءم مع الواقع وظروف العصر ومتطلبات المجتمع في الوقت الحالي والتطور الاقتصادي والاجتماعي ورؤية الكويت للتنمية ٢٠٢٥، ويتماشى مع تعديلات القوانين المرتبطة بقانون نزع الملكية ومنها قانون بلدية الكويت الذي تم تعديله عام ٢٠١٦ وذلك لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة (لأصحاب الشأن)، وفيما يلي بعض المقترحات:

(١٧٢) للمزيد اقرأ: المادة ٦ من قانون ١٩٩٠/١٠ المصري لنزع الملكية، وفي حالة تأخر الجهة طالبة نزع الملكية عن إيداع مبلغ التعويض في الموعد المشار إليه، تسدد هذه الجهة تعويضاً إضافياً عن مدة التأخير بنسبة الفائدة المعلنة من البنك المركزي، ويصبح هذا التعويض حقاً لأصحاب الشأن. ويجوز بموافقة الملاك اقتضاء التعويض كله أو بعضه عينا.

(١٧٣) مادة ٣٢ قانون نزع الملكية الكويتي ٢٣/١٩٦٤.

١- من سمات فكر الدولة العصرية والتي تقف على قدم المساواة بين المواطنين والدولة في حق التقاضي، الذي يستوجب معه أن يكون في القانون تحديد شامل وواضح لمن له حق الاعتراض على قيمة التعويض؟ خاصة أن أغلب النزاعات تتعلق بقيمة التعويض. وأن يعطي لوزارة المالية الحق في الاعتراض على قرار لجنة التثمين مع أصحاب الحقوق و الملاك أمام لجنة الاعتراضات.

٢- تشكيل لجنة نزع الملكية من الأمور المهمة جداً، والقرار الصادر من لجنة نزع الملكية قائم على عدد الأصوات في اللجنة من أعضائها، وبما أن هناك جهازاً إدارياً (وزارة التخطيط) تم إلغاءه فيجب تدارك الوضع وتعديل تشكيل اللجنة لأننا أمام تصويت في اللجنة على قرارات نزع الملكية.

٣- يجب إعادة النظر بتشكيل لجنة الاعتراضات، إذ إنها حالياً تتكون من عنصرين قضائيين فقط و الباقي أصحاب خبرة فنية وعقارية. وأن يكون العنصر القضائي أكثر من المعينين أصحاب الخبرة حتى يكون هناك ضمان أكثر عند التصويت، أضف لذلك أنه لم يوضح القانون بشكل واضح عمل هذه اللجنة وكيفية التصويت على قراراتها - كما فعل مع لجنة نزع الملكية - وهل يغلب نظام الأغلبية أم اتخاذ القرارات بالإجماع، والأفضل تحديد هذه المسائل بالقانون.

٤- تشكيل أعضاء لجنة التثمين، غير محدد بالقانون بشكل يضمن الشفافية و النزاهة، فهي أهم لجنة تقدر قيمة التعويض، فمن الأهمية بمكان أن يكون التشكيل المنصوص عليه بالقانون يحدد بشكل دقيق مؤهلاتهم وخبراتهم ومدة عملهم، واختيار أعضاء احتياط إذا كان هناك تعارض مصالح، ونرى أن يكون نصف أعضائها على الأقل من موظفين حكوميين بحكم مناصب والباقي أصحاب خبرات فنية وعقارية.

٥- يجب إضافة مادة تنص على أنه لا يجوز أن يشترك في أي من لجنتي التثمين والاعتراضات من كان له أو لزوجته أو لأحد أصداره أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة حق أو مصلحة في تقدير قيمة التعويض، أو كان وكيلاً لأحد أصحاب الحقوق على العقار أو وصياً أو قيماً عليه. وذلك حتى نضمن عدم تعارض المصالح وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة.

٦- نوصي بضرورة استكمال المسح لجميع الأراضي في دولة الكويت حتى تتمكن الدولة من معرفة الأملاك العقارية التي تعود للملك العام و التي تعود للملك الخاص، ويكون هناك ربط بين المحافظات و الجهة المسؤولة عن عمليات المسح، وتنفيذ نص المادة ٤ من القانون الذي منح هذا الاختصاص لإدارة نزع الملكية للعقارات المراد نزع ملكيتها.

٧- أن يتم تعويض المنزوع ملكيتهم تعويضاً عادلاً طبقاً لأحكام القانون، وأن يؤدى إلى مستحقه دفعة واحدة، ويتم إيداعه في المحكمة الكلية لضمان حق من نزعت ملكيته.

- نظراً للتنازع بين حقين دستوريين نص عليهما الدستور الكويتي، هما حق الملكية الخاصة وحق الإدارة بنزع الملكية للمنفعة العامة، ترتب عليه مفهومان، وهما أولاً أن المصلحة العامة تعلق المصلحة الخاصة، وثانياً أنه لا يجوز التضحية بالمصلحة الخاصة ولو في سبيل المصلحة العامة إلا في مجال ضيق. فمن الضرورة وضع تحديد واضح لفكرة المنفعة العامة؛ لأنها فكرة مرنة وغير محددة لا في التشريع ولا في الفقه، إضافة إلى غموضها لأنها تحمل معاني عدة، فلا بد للمشرع الكويتي من تحديدها وضبطها بمفهوم جامع ومعيار واضح، ويجب أن يستند للتشريع حتى نتفادى الاختلافات والنزاعات القانونية أو الاستفادة من التجربة المصرية بذكر بعض الأمثلة في القانون لتعداد الحالات التي يمكن أن تمثل المنفعة العامة. وفي الإطار نفسه، منح مجلس الوزراء اعتبار بعض الأعمال منفعة عامة.

- إيجاد توازن بين سيطرة الإدارة وحق الملكية الخاصة، فهل تستهدف الإدارة به مجرد الربح المادي أو الاستغلال أو تحقيق نفع عام، وبناء على ذلك يجب ان تكون هناك جهة تنظر قرار نزع الملكية للمنفعة العامة للقرارات الخاصة، ولا نكتفي فقط بقرار وزير المالية، بل تكون هناك جهة محايدة تقيم هذا القرار.

- اعتماداً على الدستور وعلى المعايير التشريعية فإن القانون الفرنسي يتطلب تعويضات عادلة ومسبقة في حالة الحرمان من الحق بالنسبة للأضرار المادية، والملاحظ أن القانون الكويتي والمصري يسيران نظرياً في اتجاه القانون الفرنسي نفسه، وينبغي التأكيد على أنه لا يعترف الفرنسيون ولا القانون الكويتي ولا القانون المصري بالتعويض عن الأضرار المعنوية الناتجة عن نزع الملكية للمنفعة العامة، ونرى ضرورة أخذه بالاعتبار عند تقدير قيمة التعويض.

- فيما يتعلق بمراقبة الأعمال الإدارية، فإن قضاة البلدين المصري والكويتي لديهم الرعاية والواجب للتأكد من أن القرارات الإدارية قد أُتخذت في الأشكال المنصوص عليها. وأما في القانون الفرنسي، فيتدخل قاضيان: قاضي نزع الملكية، وصي على ممتلكات القطاع الخاص، والقاضي الإداري، المنظم للسلطة العامة.

والملاحظ في القانون الكويتي أنه أمام عجز الرقابة العادية لقمع أوجه الانحراف الذي يعترى عمل الإدارة في تقديرها للمنفعة العامة كان من الضروري على القضاء أن يستوعب هذه الأمور ويطور رقابته في هذا الصدد، بهدف خلق توازن ليوفر حماية حقيقية للملكية الخاصة. ونرى أنه من الواجب على القضاء الإداري أن لا يكتفي بالنظر إلى المنفعة العامة المتوخاة من نزع الملكية نظرة مجردة، بل يتجاوز ذلك إلى النظر فيما يعود به القرار من فائدة، تحقق أكبر قدر من المصلحة العامة، وذلك عن طريق الموازنة بين الفوائد التي سوف يحققها المشروع المزمع إنشاؤه والمصالح الخاصة التي يمسها، ومن ثم تقييم قرار النزع على ضوء مزاياه وسلبياته والمقارنة بين

المصالح المتعارضة للإدارة والخواطر المنزوع ملكيتهم.^(١٧٤)

- من زاوية الاختصاص القضائي نجد أن القانون الكويتي يختص بالقضاء العادي لمسائل التعويض، وغيرها من الأمور، أما إذا كان محل الطعن قراراً إدارياً فإن القضاء الإداري هو المختص، لكنه لا يتدخل في تقييم أسباب الإدارة للقيام بنزع الملكية أي لا يختص بالملاءمة.
- نجد الحماية القضائية - أيضاً - هنا غير كافية تجاه الملكية الخاصة، من حيث:
 - ١- عدم وجود حق الاستئناف على قرارات لجنة الاعتراضات الخاصة بقيمة التعويض.
 - ٢- ينعدم دور قاضي المحكمة كلياً في تحديد التعويض في حال صدر قرار من لجنة الاعتراضات بتقدير قيمة التعويض لأن قرار لجنة الاعتراضات نهائي.
- ونرى أن يتم تعديل القانون- بالبندين السابقين أيضاً - لتحقيق ضمان أكثر لحق الملكية الخاصة.

المراجع

أولاً- مراجع باللغة العربية

١- الكتب

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٩.
- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، عالم الكتب القاهرة، ٢٠٠٨.
- زهدي يكن، شرح مفصل لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقول. ج ١، (٣ط)، دار الثقافة، بيروت، ١٩٧٤.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري دار الكتاب، الحديثة، مصر (د.ت).
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري. مصر (ط٧)، ١٩٦٥.
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري-الكتاب الثالث- الإدارة و امتيازاتها- دار الفكر العربي مصر.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، طبعة منقحة ومزيدة، دار

(١٧٤) تطور مجلس الدولة الفرنسي بعد حكمة في قضية المدينة الجامعية الجديدة الصادر في ٢١ مارس ١٩٧١، ويعتبر هذا الحكم نقطة جوهرية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث إنه سمح للقضاء بالتدخل في تقدير الإدارة للمنفعة العامة ويراقب الموازنة بين منافع العملية وما يتجم عنها من أضرار وتكاليف، للمزيد انظر: ماهر صلاح علاوي الجبوري، محمد المعاقبة، إعلان النفع العام في عملية الاستملاك ورقابة القضاء، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٤، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٨٨.

الفكر العربي، ١٩٩٦.

عادل الطبطبائي، مجموعة الوثائق الدستورية الكويتية ١٩٢١-١٩٦٢، السنة الرابعة والعشرون، ملحق مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٠.

عبد الحكيم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة. دار الفكر العربي، ١٩٩٢.

عبد الغني البسيوني، عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان). المكتبة القانونية، الدار الجامعية، (د.ت).

عبدالله الرميضي، القانون الإداري، المؤلف، الكويت، ٢٠٢٠.

عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح القانون الجزائي الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، (ط٢) ١٩٨٧.

فواز الجدعي، القانون الإداري الكويتي. المؤلف، ٢٠١٩.

ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري المركزية واللامركزية، الأموال العام للموظف العام المرافق العامة، الضبط الإداري القرار الإداري، العقد الإداري السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر (نزع الملكية للمنفعة العامة دار المنفوليا، الإسكندرية مصر ١٩٩٢).

ماجد راغب الحلو، القانون الإداري. دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري. منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٠.

مازن ليلوراضي، القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري نشاط الإدارة العامة، الضبط الإداري، الوظيفة العامة الأموال العامة، القرار الإداري العقود الإدارية) دار المطبوعات الجامعية، جامعة درنة، ٢٠٠٥.

ماهر صلاح علاوي الجبوري، محمد مفضي المعاقبة، إعلان النفع العام في عملية الاستملاك ورقابة القضاء عليه دراسة مقارنة. دراسات علوم الشريعة والقانون، ٤٤ (٣)، ٢٠١٧.

مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزابادي، القاموس المحيط، نسخة منقحة للشيخ أبو الوفا الهوريني المصري الشافعي، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨.

محمد المقاطع؛ أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي. مطبوعات وحدة التأليف والنشر، ٢٠١٢. محمد بلبه حمد العجمي، نزع الملكية للمنفعة العامة من وجهة نظر الفقه الإسلامي. مجلة الشريعة والقانون بجامعة الأزهر، ١ (٢٢).

محمد حسن بكر، الوسيط في القانون الإداري. دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

محمد عبد اللطيف، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

محمد فاروق عبد الحميد، التطور التاريخي لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة) في ظل الأملاك الوطنية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٨٣.

محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، التنظيم الإداري نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الفكر العربي الإسكندرية (د.ت).

محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية والأموال والحقوق. منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥.

المستشار حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري. ج ١، (ط ٢) ٢٠١٠.

مطبوعات إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة وقراراتهم الصادر /يناير /٢٠١٦، أعد من مجموعة من الباحثين القانونيين بالإدارة.

معاشو عمار، دور القضاء في حماية حقوق الإنسان. مجلة المحاماة الصادرة عن منظمة المحامين، (١)، ٢٠٠٤.

نبيل عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية، الاتجاه الحديث لمجلسي الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٣.

٢- الأحكام القضائية :

حكم محكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ٢٠٠١/١٥٦ الصادر في ٢٧/١/٢٠٠٣، الدائرة المدنية.

حكم محكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم ١٢٤/١٩٩٧ الصادر في ٢٢/٢/١٩٩٨ الدائرة التجارية.

حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٢٣٥٨ لسنة ٧٣ ق - جلسة ١٢ / ٤ / ٢٠١٤

حكم محكمة النقض المصرية رقم ٤٤٣٤ لسنة ٨٤ ق جلسة ٣ / ١١ / ٢٠١٥

حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ١٠٠٩١ لسنة ٦٤ ق - جلسة ٨-٥-١٩٩٦ - س ٤٧ - ج

١ - ص ٧٤١

حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ دستورية تاريخ النشر : ١٣ - ٠٥ -

١٩٩٩

حكم محكمة التمييز الكويتية رقم ١٣٤/١٩٩٧ الدائرة التجارية الصادر في ٢٣/٢/١٩٩٨.

حكم محكمة التمييز، رقم ٢٠٠٨/٩٤ مدني /٢ تاريخ الطعن ١٦/١١/٢٠٠٨.

حكم محكمة التمييز الكويتية رقم ٤٦٩/٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣٠/٦/٢٠٠٣ اداري.

حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ دستورية تاريخ النشر : ١٣ - ٠٥ -

١٩٩٩

حكم النقض المصرية الطعن رقم ٩٨٧٦ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢١/٠٦/٢٠٢١

حكم النقض المصرية الطعن رقم ٢٧١١ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ١٥/٠٦/٢٠٢١

- حكم المحكمة الإدارية العليا مصر، الطعن ١٧٨٧ لسنة ٣٩ ع.ق جلسة ١١/١/١٩٩٨.
- حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٤٦٨٩ لسنة ٨٥ قضائية الصادر بجلسته ٢٦/٠٥/٢٠٢١
- حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٢١٦٦٢ لسنة ٨٩ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢٣/٠٥/٢٠٢١
- حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة المدنية مجلة القضاء والقانون - المكتب الفني السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٣٧٨ جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٣ (الطعان رقما (٤٥٩)، (٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني)
- حكم محكمة التمييز الكويتية / مدني ١٥٦ / ١٠١ / ٢٠٠١ تاريخ ٢٧ / ١ / ٢٠٠٣ مدني .
- حكم محكمة التمييز الكويتية ٣٠١ و ٣٢٠ / ٢٠٠٢ تاريخ ٣١ / ٣ / ٢٠٠٣ الأموال العامة للدولة
- حكم محكمة التمييز الكويتية / الدائرة الإدارية ٤٦٩ / ٢٠٠٢ تاريخ ٣٠ / ٦ / ٢٠٠٣
- حكم محكمة التمييز الدائرة المدنية الكويتي الطعن رقم (٢٠٠٠ / ٩٤) مدني جلسة ٥ / ٢ / ٢٠٠١، س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠
- حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة المدنية جلسة ٢٧ / ١٠ / ٢٠٠٣ ، (٦١) (الطعان رقم (٤٥٩)، (٤٦١ / ٢٠٠٢ مدني) السنة الحادية والثلاثون ٢٠٠٦م - الجزء الثالث - ص ٣٧٨
- حكم محكمة التمييز الكويتية بالطعن رقم طعن ١٩٩٠ / ٢٠ / ١٩٩٠ الصادر في ٤ / ٦ / ١٩٩٠
- حكم بالطعن محكمة التمييز الكويتية ١٩٩٥ / ٦٦ الصادر ١٤ / ١٠ / ١٩٩٦ الدائرة التجارية
- حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الطعن رقم ٢٤٣٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ٢٧ / ٦ / ١٩٩٩ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الطعن رقم ٦٦٧٠ لسنة ٤٢ ع.ق جلسة ٩ / ٥ / ١٩٩٩
- حكم تمييز الكويتية / الدائرة التجارية ١١٦ / ١١٨ / ١٩٩٥ تاريخ ٢٧ / ٥ / ١٩٩٦ .
- حكم محكمة النقض المصرية الطعن رقم ٩٤١٧ لسنة ٩٠ قضائية الدوائر المدنية - جلسة ٢ / ٠٥ / ٢٠٢١ .
- مجموعة الفتاوى القانونية الصادرة من إدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لإدارة القانونية من سنة ٢٠٠٧-٢٠١٢ الجزء الأول، ص ٤٥ ، ١ / ف / ٢٠٠٧ - مرجع ٤ / ف / ٢٠٠٧ .
- حكم محكمة التمييز الكويتية / الدائرة التجارية بالطعن رقم ٧٤ / ١٩٩٦ تاريخ ٢٣ / ٢ / ١٩٩٨
- حكم لمحكمة التمييز الكويتية / الدائرة المدنية بالطعن رقم (حكم ٤١٤ / ٢٠٠٦ تاريخ ١١ / ١٠ / ٢٠٠٦ مدني).
- حكم محكمة التمييز الكويتية / الدائرة المدنية / الطعن رقم ١١ / ١٩٩٩ تاريخ ١٨ / ١٠ / ١٩٩٩ مدني.

حكم محكمة التمييز الكويتية طعن ٢٠٠٦/٣٩٣ مدني جلسة ٢٠٠٦/٣/١٩ مجلة القضاء والقانون السنة ٣٥ الجزء الأول من فترة ٢٠٠٧/١/١ ٢٠٠٧/٣/٣١ ص ٤٥٧ .

حكم المحكمة الدستورية الكويتية، رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤ الصادر في ٢٢ / ٦ / ٢٠١٤ .

حكم محكمة التمييز الكويتية / الدائرة المدنية الطعن رقم (٢٠٠٠/٩٤) مدني جلسة ٥ / ٢ / ٢٠٠١ س ٢٩ - ج ١ - ص ٢٩٠ .

CE du 28 mai 1971, Ville nouvelle Lille Est, CE du 20 octobre 72, Société civile Ste Marie de l'Assomption)

٣- القوانين والقرارات:

قانون نزع الملكية الكويتي ١٩٦٤/٣٣ وتعديلاته.

قانون رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن تشجيع الاستثمار المباشر الكويتي نشر الجريدة الرسمية - العدد ١١٣٦ - السنة التاسعة والخمسون الأحد ٧ شعبان ١٤٣٤هـ - الموافق ١٦ يونيو «حزيران» ٢٠١٣م.

قانون ١٩٩٠/١٠ المصري بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة.

القانون المدني المصري.

القانون المدني الكويتي وتعديلاته.

القرار الوزاري الكويتي رقم ٢٠٠٦/٢١

قرار مجلس الوزراء بنزع ملكية المساكن بجزيرة فيلكا/ رقم القرار ١/١٩٩٤ المنشور بجريدة الكويت اليوم عدد ١٥٨ الصادر ٥/٦/١٩٩٤.

قرار مجلس الوزراء بإصدار نظام لجنة الاعتراضات ويشتمل على تنظيم تفصيلي لعمل هذه اللجنة الصادر في الكويت اليوم العدد ٥٠٥ السنة العاشرة الصادر في ٢٩/نوفمبر ١٩٦٤ وتم تعديل هذا القرار بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٦.

قرار من مجلس الوزراء رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٢٠ بتشكيل لجنة الاعتراضات بإدارة نزع الملكية للمنفعة العامة لمدة ثلاث سنوات، نشر بالجريدة الرسمية في عدد ١٤٨٢ السنة السادسة والستون بتاريخ ٢/٢/٢٠٢٠.

نظام لجنة الاعتراضات العدد ٥٠٥ - السنة العاشرة الأحد ٢٤ رجب سنة ١٣٨٤هـ - الموافق ٢٩ نوفمبر (تشرين ثان) سنة ١٩٦٤م.

قرار مجلس الوزراء بإصدار نظام لجنة الاعتراضات يشتمل على تنظيم تفصيلي لعمل هذه اللجنة الصادر في الكويت اليوم العدد ٥٠٥ السنة العاشرة الصادر في ٢٩/نوفمبر ١٩٦٤ وتم تعديل القرار بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٦.

قرار وزير المالية بنزع الملكية في الجريدة الرسمية يحتوي على رقم القرار ٢٠١٨ / ٢ نشر في الجريدة الرسمية العدد ١٤٠٠ السنة ٦٤ الصادر بتاريخ ٧/٨ / ٢٠١٨ بشأن نزع ملكية العقار الواقع بمنطقة الوطنية.

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
code pénal.

٤- الاتفاقيات والوثائق :

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمعروفة أيضاً باسم ميثاق سان خوسيه، هو صك دولي لحقوق الإنسان. تم اعتماده من قبل العديد من البلدان في نصف الكرة الغربي في سان خوسيه، كوستاريكا، في ٢٢ نوفمبر عام ١٩٦٩. دخل حيز التنفيذ في ١٨ يوليو ١٩٧٨ بعد إيداع صك الموافقة الحادي عشر (صك غرينادا).

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب هو معاهدة دولية صاغتها الدول الأفريقية تحت غطاء منظمة الوحدة الأفريقية (الاتحاد الأفريقي حالياً) في ٢٧ يونيو ١٩٨١، بينما دخلت حيز التنفيذ في ٢١ أكتوبر ١٩٨٦.

الوثيقة الدستورية الكويتية ١٩٣٨.

الدستور المصري.

الدستور المؤقت الكويتي ١٩٦١.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨.

ثانيا- المراجع باللغة الأجنبية :

ABUY (Jean-Marie), BON (Pierre) ABUY (Jean-Bernard), TEREYRE (Philippe). Droit administrative des biens. Dalloz. 5e éd., 2008. Paris.

Agathe Van Lang ,Geneviève Gondouin ,Veronique Inserguet- Brisset, Dictionnaire de droit administratif ,6 éd ,SIREY,2012.

BEZIZ - AYACHE (Annie), Dictionnaire de droit pénal général et procédure pénale. Ellipses. 3e éd., 2008, Paris.

BON(P.),L'autorité compétente pour édicter une déclaration d'utilité publique, RFDA, 2004.

CH. Laviail, Expropriation et dépossession.RFDA,2001.

CORBE (Patrick). Droit civil les biens. Dalloz. 4e éd., 2007. Paris.

CORNU Gérard, Droit civil, les biens, Montchrestien, 13e éd., 2007, Paris.

DELION (André-Georges), DURPTY (Michel). Les nationalisations. Economico. 2eéd. ; 198. Paris.

- DUVAL(F.),Enfin des réponses à propos de la déclaration de projet, Ann. voirie 2006 n108.
- GHZA (M.),L'Expropriation à l'épreuve de ses juges,JCP A 2009,ET.n 2222.
- GUILLIEN, (Raymond), VINCENT (Jean (dir.) Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 2005.
- KAMYAR Gholamreza. L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français et en droit iranien ; contribution à l'évolution du droit iranien, sous la direction de Sylvie Ferre-Andre. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013.
- ODILE DE DAVID BEAURE GARD-BERTHIER ,droit administratif des biens, gualino éditeur, paris ,1998.
- René Chapus, Droit administratif général (Domat droit public), Montchrestien; 15e éd edition (January 1, 2001).
- ROGER BONNARDE, précis de droit administratif. partie générale, recuril sirey,1985, p 452,453 RENE CHAPUS. droit administratif général, tome 2,Édition montehrestiem ,14 édition, paris , 2000.

ثالثا- المراجع الإلكترونية :

قانون-نزع-الملكية-للمنفعة-العامة-معلقاً-عليه-بأحكام-محكمة-النقض.pdf