

Judicial Oversight of the Administrative Court over the Appropriateness of Expropriation Decisions for Public Benefit

Wael Faraj Elmatoni*

Department of Law, Faculty of Sharia Sciences Zawiat Almahjoub, Alasmarya Islamic University, Misurata, Libya

رقابة القضاء الإداري على ملائمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة

وائل فرج عبد الله الماطوني*

قسم القانون، كلية العلوم الشرعية زاوية المحجوب، الجامعة الأسمرية الإسلامية، مصراتة، ليبيا

*Corresponding author: w.elmatoni@asmarya.edu.ly

Received: April 24, 2026	Accepted: May 25, 2026	Published: June 30, 2026
 Copyright: © 2026 by the authors. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).		

Abstract:

This study examines the administrative judiciary's oversight of expropriation decisions for public benefit. Although property ownership is legally protected in most legal systems, the State may, in certain cases, expropriate private property to serve the public interest. Such actions, however, must not be arbitrary or abusive. To safeguard property rights, the legislator empowers the administrative judiciary to review and monitor the legality and appropriateness of expropriation decisions. The research emphasizes that the authority to expropriate is not absolute; it must be exercised strictly within the limits of achieving genuine public benefit. Moreover, administrative bodies are required to ensure a balance between the harm resulting from depriving individuals of their property and the benefits derived from the expropriation. The study concludes that effective judicial oversight is essential to prevent misuse of administrative power and to uphold justice and fairness in the implementation of public benefit projects.

Keywords: Abuse of Power, Administrative Judiciary, Expropriation, Judicial Oversight, Public Benefit, Public Interest.

المخلص

تمحور موضوع البحث الرئيسي حول رقابة القضاء الإداري على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، حيث إن حق الملكية العقارية من الحقوق التي تنص القوانين في العديد من الدول على حماية هذا الحق وعدم الانتقاص منه، إلا أنه وفي العديد من الحالات قد تضرر الدولة، والمتمثلة في جهة الإدارة إلى نزع هذه الملكية لتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، وبالتالي التعرض إلى الملكية العقارية وانتزاعها من أصحابها لتحقيق النفع العام، وحتى لا تقوم جهة الإدارة بالتعسف في استعمال هذا الحق نص المشرع على سلطة القضاء الإداري في الرقابة على قرارات نزع الملكية العقارية لكي يضمن عدم تعسف جهة الإدارة في استعمال هذا الحق. وانتهت الدراسة إلى العديد من النتائج؛ لعل من أهمها أن سلطة الإدارة في نزع الملكية العقارية ليست مطلقة، بل يجب عليها أن تهدف إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة، ويجب التوازن بين الأضرار التي سوف تحدث من نزع الملكية العقارية والمنافع التي سوف تتحقق من هذا القرار.

الكلمات المفتاحية: التعسف في استعمال السلطة، الرقابة القضائية، القضاء الإداري، المصلحة العامة، المنفعة العامة، نزع الملكية.

المقدمة

يعتبر حق الملكية الخاصة مقدس ومكرس قانوناً، حيث أن أغلب التشريعات الوطنية تنص على أن الأفراد لهم الحق في الملكية، سواء عقارية أو غيرها، ويضمن القانون هذا الحق ويكفل عدم التعرض له.

ولكن مع تطور الحياة وظهور فكرة النفع العام أو المصلحة العامة والذي من خلاله يحق لجهة الإدارة أن تقوم بالتملك ونزع الملكية الخاصة، وذلك من أجل المنفعة العامة وتحقيق النفع العام (كنزع ملكية عقار لبناء مرفق صحي عليه أو لشق طريق عام)، ومنح هذا الامتياز لجهة الإدارة واعتبره الفقه والقضاء بأنه من ضمن الامتيازات العامة الممنوحة لجهة الإدارة.

حدث تصادم بين قاعدة مستقرة وهي الملكية الخاصة محمية قانوناً، وبين الامتيازات الممنوحة لجهة الإدارة والمتمثلة في امتياز نزع ملكية العقار للمنفعة العامة وباعتبار أن جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال وحتى لا تعسف في استعمال هذا الحق فإن القضاء (وكان الفرنسي هو السابق إلى ذلك) قد استحدث نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، وحتى يضمن ملاءمة قرارات الإدارة لنزع الملكية العامة للمنفعة العامة ويضمن عدم تعسف جهة الإدارة في استخدام هذا الحق تجاه الأفراد.

حيث أن هذه النظرية الجديدة التي استحدثها القضاء الإداري تعتبر تطوراً لرقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية وفرض رقابة الملائمة على محل القرار الإداري، فأصبح القاضي الإداري يمارس وظيفته كقاضي مشروعية، ثم ينظر إلى مدى ملاءمة قرار نزع الملكية ويحد ويراقب السلطة التقديرية لجهة الإدارة في مجال نزع الملكية العقارية للحيلولة دون تحولها إلى سلطة تعسفية.

أهمية البحث:

لهذا البحث أهمية كبيرة في حياة المواطن والوطن، حيث تتبع أهمية البحث في أنه يسלט الضوء على أهم المواضيع إثارة وذكر في كتابات القضاء الإداري، وهي الحماية القضائية التي من شأنها حماية حق الملكية العقارية في مواجهة سلطة الإدارة، ومن ثم كان لازماً أن نقوم بتسليط الضوء على هذه الحماية في ليبيا.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في (مدى ملاءمة قرارات نزع الملكية وما يقرره القضاء من ضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد في ليبيا فيما يتعلق بقرارات نزع الملكية وحماية حق الملكية العقارية للأفراد).

ولتوضيح هذه الإشكالية نطرح الأسئلة الآتية:

ماهي هذه النظرية ومفهومها؟، والواقعة أو القضية التي استحدثت هذه النظرية والتي كانت السبب في ظهور هذه النظرية؟

حدود أو مدى سلطة القاضي الإداري في النظر في مدى ملاءمة قرار نزع الملكية العقارية للمنفعة العامة وفقاً لهذه النظرية؟، وسلطته في تطبيق هذه النظرية؟

التطبيقات العملية لهذه النظرية من قبل القضاء المصري، وأيضاً القضاء الوطني الليبي؟

أهداف البحث:

- ويهدف البحث إلى معرفة الحماية التي يتمتع بها الأفراد في مواجهة الإدارة فيما يتعلق بقرارات نزع الملكية العقارية.
- البحث أكثر عن هذه الحماية، وبيان مدى تطبيق القضاء الليبي لهذه الحماية المقررة للأفراد .

منهج البحث:

بالنسبة لمنهج الدراسة؛ فقد اعتمد الباحث المنهج الوصفي التاريخي، استعانة بالأراء الفقهية اللازمة، والإحاطة بالتشريعات ذات العلاقة.

خطة البحث:

سنقوم بدراسة ذلك وفق خطة بحثية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية نظرية الموازنة بين المنافع والمضار.

الفرع الأول: مفهوم نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.

الفرع الثاني: حدود سلطة القاضي الإداري في تطبيق النظرية.

المطلب الثاني: التطبيقات العملية للنظرية.

الفرع الأول: التطبيقات العملية للنظرية في القضاء الإداري المصري.

الفرع الثاني: التطبيقات العملية للنظرية في القضاء الإداري الليبي.

المطلب الأول

ماهية نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار

سندرس في هذا المطلب مفهوم النظرية، وأيضاً حدود سلطة القاضي الإداري في تطبيق النظرية، وسيكون ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار

وردت العديد من المحاولات من قبل الفقهاء والباحثين في القانون الإداري لتعريف نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، فبعضهم عرفها بأنها (المضاهاة الصريحة بين المنافع والأضرار المترتبة على القرار الإداري بحيث ينتهي القاضي إلى ترجيح المزايا، فإذا رجحت المزايا أعلن القاضي مشروعية القرار، وإذا رجحت الأضرار تعين عليه إلغاء القرار لعدم المشروعية).

كما أنه هناك من عرفها بأنها: (تقييم شرط المنفعة العامة في ضوء المصالح المتعارضة التي يمسها القرار، وتقدير مزايا القرار ومضارها).

كما ذهب جانب من الفقه إلى أن نظرية الموازنة تعني: (أنه لتقدير شرعية مشروع أو عملية ما واعتبارها من المنفعة العامة يتعين معرفة ما تحققه من مزايا وفوائد، والوقوف على ما ترتبه من أضرار واعتداءات على الملكية الخاصة، وما تستلزمه من نفقات وتكاليف مالية، مع الأخذ في الاعتبار الأضرار الاقتصادية والاجتماعية للمشروع إذ جاءت الأضرار والأعباء المترتبة عليه مفرطة بالنسبة للمزايا والمصلحة التي يحققها)⁽¹⁾.

ومن الملاحظ أن هذه النظرية في بداية الأمر ولدت في مجال نزاع الملكية للمنفعة العامة، وبالتالي فإن التعريفات السابقة قد تناولت التعريف وفقاً لهذا الجانب.

ويمكن تعريف نزاع الملكية الخاصة للمنفعة العامة: هو امتياز ممنوح للإدارة، بحيث تستطيع بواسطته حرمان مالك العقار من ملكه حصراً من أجل المنفعة العامة مقابل تعويض عن ذلك⁽²⁾.

¹ فرج مفتاح طلوبة، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية في القضاء الليبي والمقارن، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا طرابلس، العام الدراسي / 2008.2009 م، ص132.

² عبد الغنى بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية-بيروت، ب س ن، ص 658.

ولكن ما هو الأساس لهذه النظرية، وكيفية ظهورها وتطبيقها من قبل القضاء، والقضية التي كانت السبب في ظهور وتطبيق هذه النظرية؟

إن التطورات القضائية التي مر بها مجلس الدولة الفرنسي في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي هي التي كان لها السبق في نشوء هذه النظرية، حيث أدت إلى ابتداع وابتكار أدوات فنية وقانونية جديّة يتم من خلالها الوصول إلى رقابة عميقة على سلطات الإدارة فيما تتمتع به من حرية في مجال نزع الملكية العقارية، ومن ضمن هذه الوسائل هذه النظرية والتي تم إرساها بقرار الصادر بهيئة جمعية عمومية في قضية المدينة الشرقية الجديدة بتاريخ 1971/05/28م، حيث يعتبر هذا الحكم البداية في الأخذ بهذه النظرية، حيث أنها تتعلق برقابة ملائمة محل القرار الإداري من حيث مزاياه وأضراره⁽³⁾.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة قررت إنشاء تجمع عمراني جديد شرق مدينة ليل بشمال فرنسا، يستوعب حوالي 25 ألف من السكان للإسهام في حل أزمة السكن، وتوافق ذلك رغبة التعليم في إقامة مجمع جامعي خارج المدينة يستقبل أكثر من 30 ألف طالب، وتضمن المشروع الذي احتاج إلى 500 هكتار وقدرت تكاليفه بمليار فرنك فرنسي، نزع ملكية وهدم 250 منزلاً منها حوالي مائة ثم إنشاؤها حديثاً، وأمام الاحتجاجات القوية التي أثّرت حول هدم المنازل عادت الإدارة مشروعها، بحيث اقتصر الهدم على 88 منزلاً، واستبعدت مقترحاً كانت قد قدمته جمعية الدفاع عن الحقوق أصحاب المنازل ويستهدف إنقاذ 80 منزلاً آخر من الهدم، على أساس نقل محور الطريق الشمال الجنوب الوارد في المشروع، وإذ تقرر للعملية صفة المنفعة العامة بقرار وزير التعمير والإسكان الصادر في 1968.04.13م⁽⁴⁾.

قام المتضررون برفع دعوى أمام القضاء الفرنسي للمطالبة بإلغاء القرار وذلك أمام محكمة ليل الإدارية في فرنسا، والتي قضت بإلغاء القرار واعتبر مخالفاً للقانون، وهو ما دفع جهة الإدارة إلى القيام بالطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي، الذي قام بدراسة القضية من جميع جوانبها وأصدر حكمه الذي جاء فيه " لا يمكن تقرير المنفعة العامة لعملية ما، إلا إذا كان ما تتضمنه من مساس بالملكية الخاصة والتكلفة المالية والمضار المحتملة على المستوى الاجتماعي أو المساس بالمصالح العامة الأخرى ليست باهضة بالنسبة إلى المصلحة أو المنفعة التي تحققها، فإن الحكم قد وضع هذا الواجب موضع تطبيق العملي، ببيان عناصر الموازنة والكيفية التي تتم بها وذلك في المجال الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، لا سيما فيما يتعلق بتقرير وتحديد فكرة المنفعة العامة"⁽⁵⁾.

من خلال هذا الحكم يتضح جلياً أن مجلس الدولة الفرنسي قد قام بتطبيق هذه النظرية، حيث أنه وازن بين المصالح التي سوف يجلبها المشروع وبين الأضرار التي سوف تحدث لو أن المشروع طبق على أرض الواقع، حيث وجد أن تكلفة المشروع وأيضاً الأضرار التي سوف تحدث من تطبيقه تفوق المنافع التي سوف يجلبها، وهو ما دفع بمجلس الدولة القيام بإلغاء قرار جهة الإدارة القاضي بنزع الملكية الخاصة للعقار، فالنفع لا يمكن أن يتم تفسيره بطريقة مجردة، بل يجب إقامة موازنة وفقاً للظروف والمعطيات المحيطة بالمشروع.

الفرع الثاني

حدود سلطة القاضي الإداري في تطبيق النظرية

سلطة القاضي الإداري في إلغاء قرار نزع الملكية المخالف للمشروعية تطور حسب تطور مفهوم المنفعة أو المصلحة العامة، حيث أن سلطة القاضي الإداري فيما يتعلق بالبحث في مشروعية القرار المتعلق

³ محمد نجيب الكبتى، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، الناشر دار الشعب للطباعة والنشر والتوزيع- مصراته، 2003-2004م، ص 253.

⁴ لطفأوى محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أوبكر بالقائد- تلمسان- كلية الحقوق والعلوم السياسية، العام الدراسي/2015-2016م، ص 152.

⁵ لطفأوى محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 153.

بنزع الملكية للمنفعة العامة وأيضاً التأكد من مدى ملاءمة القرار قد مرت بثلاث مراحل، لكي يستطيع القاضي الحكم على قرار نزع الملكية ويفصل في مشروعية وملاءمة القرار من عدمه وهي:

المرحلة الأولى: المنفعة العامة لا تتوافر إلا في حالات معينة :

ففي هذه المرحلة كان القاضي يقر بوجود منفعة عامة يجوز من خلالها نزع الملكية وذلك في الحالات التي يحددها المشرع، ومثال ذلك نزع الملكية للقيام بأشغال عامة كإقامة طريق أو ميادين عامة.

فهذه الأعمال هي وحدها التي يجوز من خلالها وتبرر نزع الملكية ويكون القرار مشروع، وتعتبر هذه المرحلة بدايتها من تاريخ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي حتى أواخر القرن الماضي، وكانت نزع الملكية في هذه المرحلة محددة الغاية.

المرحلة الثانية: فكرة المرفق العام:

وفي هذه المرحلة توسع المشرع الفرنسي في حالات نزع الملكية من أجل تحقيق المنفعة العامة.

حيث أن المشرع الفرنسي أجاز نزع الملكية من أجل اشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف اجتماعية (كتوفير المساكن لذوي الدخل المحدود)، أو رعاية الشباب (إقامة مبان رياضية) بل وأجاز نزع الملكية لغرض تزيين وتجميل المدن.

وحتى يستطيع القضاء مجازاة المشرع في هذا الصدد فقد اتخذ اتجاهاً جديداً مؤيداً الربط بين المرفق العام والمنفعة العامة، والمقصود من ذلك هو عندما تقوم الإدارة بمزاولة الأنشطة اليومية المختلفة، ويكون ذلك عن طريق تقديم الخدمات للجمهور والتي تتم عن طريق المرفق العام، وبذلك يتم تحقيق منفعة عامة كتوصيل المياه الجارية للمنازل والكهرباء وخدمات النقل العام، وبذلك أصبح المعيار الرئيسي هو المتمثل في المرفق العام الذي تتحدد من خلاله مشروعية أنشطة الإدارة بمعناها الواسع.

وبالتالي فإن نزع الملكية العقارية يجد ما يبرره أن تكون هناك منفعة عامة يهدف المرفق العام أو المرافق العامة لتحقيقها، وبالتالي فإن جهة الإدارة عندما تقوم بنزع ملكية عقارية الهدف من ذلك هو تحقيق المنفعة العامة الذي يبرر هذا الإجراء أو السبب له.

ولكن مع تطور الحياة وتدخل الإدارة في الحياة اليومية ولجوء الدولة إلى الأخذ بأساليب أخرى غير المرفق العام لتحقيق المنفعة العامة لم يعد هذا المعيار صالحاً لهذا المجال، مما دفع القضاء الفرنسي إلى البحث عن معيار جديد (6).

المرحلة الثالثة: وهي المرحلة الأخيرة حيث أن القضاء الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بنزع الملكية لم يعد يكتفي فيها بالرقابة على مدى تحقيق المنفعة العامة من خلال القرار، وأيضاً لم يعد ينظر إلى مدى إذا كان العقار لازماً وضرورياً للمشروع، بل إنه أضاف إلى ذلك إجراء جديد أو نظرية جديدة، وهي المتمثلة في نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار (أي البحث في مدى ملاءمة قرار نزع الملكية)، والمقصود بها هي الموازنة بين ما سيحققه المشروع من منافع وما سيترتب على تحقيقه من أضرار قد يتسبب بها، أي البحث في مدى ملاءمة قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وهي ما يعتبر تطوراً في مجال الرقابة على الامتيازات الممنوحة لجهة الإدارة في قرارات نزع الملكية أي التوسع من البحث في المشروعية إلى البحث في مدى ملاءمة قرار نزع الملكية.

ويعتبر أول مجال لتطبيق هذه النظرية قد تم من قبل القضاء الفرنسي الذي أفصح عنها صراحة في حكمه الصادر في 1971/5/28م، وذلك في قضية المدينة الشرقية الجديدة والتي تم الإشارة إليها في السابق (7).

⁶ نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة في حالة نزع الملكية، الناشر دار النهضة العربية – القاهرة، ص 12.
⁷ محمد نجيب الكبتى، مرجع سابق، ص 253.

وبالتالي فإن مشروعية القرار الإداري المتعلق بنزع الملكية قد مرت بمراحل، بداية التأكد من وجود المنفعة العامة وهو شرط يخضع لتقدير قاضي الإلغاء للتأكد من احترام الإدارة له، حيث أنه يعتبر شرط لمشروعية القرار أن تكون هناك منفعة عامة في قرارات نزع الملكية تستوجب هذا الإجراء أي نزع الملكية، وأن يكون العقار المراد نزع ملكيته ضرورياً ولازماً لتحقيق المنفعة العامة، ولكن لا يكفي وجود منفعة عامة وأن يكون العقار ضرورياً لتحقيق النفع العام لاعتبار القرار مشروع بل إن سلطة القاضي وفقاً لمبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار من شأنه توسيع سلطات القاضي ومد رقابته لتمتد إلى تقدير مدى ملاءمة قرار نزع الملكية، حيث أن القاضي ينظر إلى قرار نزع الملكية من حيث مشروعيتها، ثم ينتقل بعد ذلك للتأكد من مدى ملاءمة القرار نزع الملكية المتخذ من قبل جهة الإدارة وهل جهة الإدارة تعسفت في استخدام هذا الامتياز أم لا، وفقاً لمبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار.

وتعتبر هذه النظرية بداية الاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي الذي تم بموجبه منح الحق للقاضي ليس فقط التثبت من وجود مصلحة عامة من وراء قرار نزع الملكية، بل وأيضاً البحث في مدى ملاءمة قرار نزع الملكية والموازنة بين المصالح العامة المتعارضة وترجيح بعضها على بعض، وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى تأكيد ثلاث مبادئ يتم الاستعانة بها من قبل القاضي لتحديد مدى ملاءمة قرار نزع، وقد أقر القضاء هذه المبادئ، وهي:

المبدأ الأول: أن نزع الملكية لا يمكن أن يستند القرار الصادر به إلى اعتبارات مالية بحتة (إلا إذا قرر المشروع على ذلك صراحة)، لذلك فإن القرار الصادر بنزع الملكية بهدف تخلص الإدارة من عقد إيجار إرادات الإدارة أن تتخلص منه ومن الالتزامات المالية الملقة على عاتقها بموجبه يكون قرار غير مشروع.

المبدأ الثاني: قرار نزع الملكية يكون غير مشروع إذا كان يهدف إلى تعطيل حكم قضائي أو كان الهدف من ورائه هو الإضرار بأحد الأفراد، كصدور قرار الهدف من ورائه حرمان مالك العقار الأصلي من القيام ببناء مدرسة عليه.

المبدأ الثالث والأخير: إن قرار نزع الملكية لا يمكن اتخاذه من أجل تحقيق منفعة خاصة، وهو ما أقرته من بطلان قرار نزع الملكية الصادر من إحدى المجالس المحلية القاضي بتطوير رياضة الفروسية للألعاب الأولمبية، بينما كان الهدف من ورائه مصالح خاصة لأحد النوادي الفروسية الواقعة بالمنطقة (8).

وبالتالي فإن القاضي الإداري عند مراقبة قرارات نزع الملكية المتعلقة بالعقار تمتد رقابته إلى الموازنة بين المنافع والأضرار التي ستقع من تنفيذ هذا القرار، وهو ما يدفع القاضي إلى وضع معايير يجب أن يستدل بها إذا ما أراد إلغاء القرار الإداري المتعلق بنزع الملكية، حيث ينظر إلى حجم الضرر الذي يمكن أن يلحق بالملكية الخاصة، وما سيحصل عليه من منفعة جراء نزع الملكية الخاصة للعقار، حيث يجب أن تكون هناك منفعة عامة تبرر نزع الملكية، ويجب أن يفحص ما إذا كان العقار المطلوب نزع ملكيته لا غنى عنه لتحقيق هذه المنفعة أم لا، وذلك حسب ظروف كل حالة (9).

وأيضاً يجب الأخذ بعين الاعتبار التكاليف والأعباء المالية للمشروع، وأيضاً الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية حيث ينظر إلى مدى الأضرار التي سوف تحدث أو يلحقها المشروع بالأفراد والبيئة، فشق طريق في مجمع سكني أو مجمع تجاري به العديد من المحلات التجارية قد يتسبب هذا المشروع بهدم هذه المنازل والمحلات، وهو ما يعتبر ضرر كبير بالنسبة للأفراد والتجار إذا ما قورن هذا الضرر بالمنافع التي سوف يحدثها تنفيذ المشروع، وهو ما يدفع بالقاضي الإداري بما له من سلطة إلى إلغاء القرار الخاص بنزع الملكية (10).

8 نبيلة عبد الحليم كامل، مرجع سابق، ص 15.

9 سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الناشر منشأة توزيع المعارف- الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2004م، ص 669.

10 محمد نجيب الكيتي، مرجع سابق، ص 256.

ومن الملاحظ أن مجال تطبيق هذه النظرية من قبل القضاء الفرنسي لم يكن مقتصرًا على قرارات نزع الملكية فقط، بل إن مجال تطبيقه امتد ليشمل القرارات المتصلة بمخالفة التنظيم، وقرارات إقامة أبراج خطوط الكهرباء وقرارات تحديد مناطق الحماية حول المواقع المراد حمايتها، وقرارات سحب التراخيص⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني التطبيقات العملية للنظرية

سندرس في هذا المطلب تطبيق النظرية من قبل القضاء المصري، وأيضاً من قبل القضاء الوطني الليبي، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول التطبيقات العملية للنظرية في القضاء الإداري المصري

قام القضاء المصري بتطبيق هذه النظرية في قضيتين مشهورتين: الأولى ما يعرف بقضية "عزبة خير الله" بتاريخ 1991/3/9م، والثانية قضية سوق روض الفرج بالقاهرة، وسنسرده هذه القضيتين على النحو التالي:

تتلخص وقائع هذه القضية بأن محافظ القاهرة قام بإصدار قرار لصالح "شركة المعادي للتنمية والتعمير" والذي يتضمن تسليم الأراضي المملوكة للدولة المعروفة بعزبة خير الله بمنطقة دار السلام وإزالة ما على هذه الأراضي من مباني والذي يبلغ عددها حوالي عشرين ألف مسكن، ويقطنها ما يقارب خمسين ألف نسمة، طعن في هذا القرار من قبل اثنين من المواطنين في قرار المحافظ وطلباً بوقف التنفيذ بصفة مستعجلة وفي الموضوع بإلغاء القرار واعتباره عديم الأثر كأن لم يكن، وكانت أسبابهم بأن القرار يمس العديد من الكادحين الذين أقاموا مساكنهم من عشرات السنين، وأن المحافظ سبق وأن أصدر قراراً يقضي بحماية حيازة هذه الجموع لمبانيهم التي شيدها على أرض الدولة، وأيضاً إن المحافظ سبق وأن أصدر قراراً أجاز فيه بيع مثل هذه الأراضي للأفراد طالما أقيمت عليها مباني تشغلها الأرواح، وأيضاً والأهم في الأسباب أن القرار ولد معدوماً وذلك لافتقاره شرط المصلحة العامة اللازم لإصدار مثل هذا القرار، إذ أنه لا يعقل أن يتم تشريد الألف وعدم عشرات الألف من البيوت بما يتناقض مع سياسة الدولة في التعمير والبناء وذلك في سبيل إرضاء شركة لتقسم الأراضي أو مشروع استثماري، في عهد سيادة الدولة حيث أن حماية النساء والأعراض والأطفال أولى من فكرة عابرة جاشت بفكر من أصدر القرار.

ونظراً لهذه الاعتبارات استجاب القضاء المصري لطلب الطاعنين فأوقف تنفيذ القرار المطعون فيه حيث جاء في حيثيات الحكم " أنه وإن كان من المسلم به قانوناً أن لجهة الإدارة الحق في إزالة ما يقع من تعديات على أملاك الدولة بالطريق الإداري، إلا أن سلطتها في ذلك سلطة تقديرية و تخضع لرقابة القضاء الإداري وأنه وإن استهدف القرار المطعون فيه مصلحة عامة لا ريب فيها قوامها الحفاظ على ملك الدولة، إلا أنه في الجانب الآخر فإن القرار المطعون فيه استهدفه ذلك الوجه للمصلحة العامة فإن القرار قد ضحى بوجه مصلحة عامة آخر يتمثل في وجوب عدم تشريد عدد كبير من المواطنين بأسرهم ومقولاتهم ومعلقاتهم، إذ سيجد ذلك العدد الضخم من المواطنين نفسه من جراء تنفيذ القرار وقد فقد مأواه وحمل متاعه وساق أسرته إلى غير مقر "وقد جاء في الحكم أيضاً" أن قيام مجتمع من تناولهم القرار على أرض مملوكة للدولة لم ينشأ فجأة أو في خفية عن جهات الإدارة أو أجهزتها وإنما هي قد أسهمت في وجوده عندما لم تمنعه في بادئ الأمر، أما وأنها لم تفعل ولم تنشط إلى منعه فإن منعه الآن يعتبر إخلالاً منها بمسؤولياتها نحو الحفاظ على المواطنين وتدير شؤونهم وإشباع حاجاتهم" واستمرت بالقول " إن مودي القرار المطعون فيه هو التضحية بوجه المصلحة العامة الكامنة في عدم تشريد العدد الضخم من الأفراد الذين تناولهم هذا القرار والمدعيان منهم وتغليب وجه المصلحة العامة آخر عليه هو

11 سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 672.

حماية أرض الدولة ورفع التعدي عنها، بينما الوجه الأول أظهر منه وأولى بالرعاية وأجدر بالعناية وأحق بالتغليب ويكون إهماله إخلالاً لا يجوز قانوناً بحكم طبيعة الوظيفة الإدارية".

وهو ما لم يجد قبول عند المحافظ والشركة التي كان قرار المحافظ قد صدر لصالحها، فطعن كل منهما في قرار محكمة القضاء الإداري، حيث أقام محافظ القاهرة الطعن رقم 1914 لسنة 30ق وأقامت الشركة الطعن رقم 1875 لسنة 30 ق، ويعرض الأمر على دائرة فحص الطعون بالمحكمة العليا، قررت بجلستها المنعقدة في 1986/6/16 ضم الطعنين معاً ليصدر حكماً واحداً وتداول الطعن أمام المحكمة العليا حتى أصدرت حكمها بتاريخ 1991/3/9م التي رفضت من خلاله الطعن وأيدت الحكم المطعون فيه (12).

من خلال استعراض هذا الحكم نجد أن القاضي لم يقف عند مدى تحقق وتوافر المنفعة العامة التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها، بل تجاوز ذلك وقام بالحث في الأضرار التي قد تصيب الغير من تحقيق هذه المصلحة، حيث أنه وازن بين الأضرار والمنافع وبين مصلحتين المتمثلتين في حماية أملاك الدولة وبين مصلحة الجموع من المواطنين وحماية أسرهم وممتلكاتهم من التشرد فرجح المصلحة الثانية على الأولى حيث أنها أولى بالرعاية.

وأيضاً من ضمن التطبيقات لهذه النظرية من قبل القضاء المصري وهي ما يعرف بقضية "سوق روض الفرج" في حكمها الصادر في 1992/4/2م، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن محافظ القاهرة أصدر قراراً بإلغاء كافة التراخيص الممنوحة لتجار الجملة للخضر والفواكه والأسماك والدواجن بسوقي الفرج وغمره، واستبدالها بتراخيص جديدة في سوق العبور الجديد واعتبار مواقع سوقي الفرج وغمره مناطق تخطيطية جديدة يتم استخدامها بعد دراستها، طعن مجموعة من التجار في هذه القرارات طالبين وقف تنفيذها بصفة مستعجلة وفي الموضوع بإلغائها جميعاً، بعد أن نظرت المحكمة إلى الطعن عدت جلسات حجت القضية للحكم بجلسة 1992/4/2م وأصدرت حكمها بشأنها والذي جاء فيه " إن المدعين كانوا يزاولون نشاطهم طبقاً للقانون واكتسبوا مراكز قانونية تعطيهم الحق في مزاوله هذا النشاط باعتبارهم تجار مرخص لهم بسوق روض الفرج، وإذ صدر القرار المطعون فيه بإلغاء تراخيص مزاوله النشاط بسبب لا يتعلق بمخالفتهم للقانون أو القرارات المنفذة له وإنما بسبب افتتاح سوق العبور الجديد فالأمر إذاً ينصب على الموازنة بين مصالح التجار والمستهلك، ومصالح الإدارة في شغل السوق الجديد" وتستمر المحكمة إلى أن تقول "إذا كان هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق المصلحة العامة فإن للإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف ما يحقق تلك المصلحة، ولكنها ليست مطلقة الحرية في هذا الاختيار إذ يجب عليها أن تختار الهدف الأكثر تحقيقاً للمصلحة العامة فعندما يكون في زيادة الموارد المالية للدولة تحقيقاً للمصالح العام، نظراً لما تعود على المجتمع من خدمات إضافية نتيجة هذه الزيادة المالية، غير أنه إذا كانت هذه الزيادة لا تتحقق إلا بتقييد بعض الحريات العامة والحقوق الفردية، فقد يكون من الأجدي تحقيقاً للمصلحة العامة أيضاً الاستغناء عن تلك الزيادة المالية المتوقعة من التصرف الإداري في سبيل المحافظة على حقوق الأفراد والحريات العامة" وانتهت المحكمة إلى القول " أنه ولئن كانت المصلحة العامة تقضي بحق جهة الإدارة بإنشاء أسواق جديدة للجملة وتحديد التاريخ الذي تراه مناسباً لتشغيلها، فإن مقتضى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وما قد ينجم عن الإنهاء الفوري لنشاط الأسواق القائمة من أضرار تلحق بعدد من المواطنين مما يوصم القرار المطعون فيه بعدم الملائمة التي تعد شرطاً من شروط المشروعية وعنصراً لازماً يكشف عن مدى مشروعية عمل الإدارة" (13).

الفرع الثاني

التطبيقات العملية للنظرية في القضاء الإداري الليبي

كان الاتجاه السائد إلى وقت قريب أن للإدارة حق تقرير المنفعة العامة لغرض نزع الملكية العقارية للمصلحة العامة، فهو أمر متروك لها وحدها وتستقل به، إلا أنه مع التطورات التي حدثت في مجال

12 نبيلة عبد الحليم كامل، مرجع سابق، ص 44-49.

13 فرج مفتاح طلوبة، مرجع سابق، ص 141.

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بصفة عامة ومجال نزع الملكية بصفة خاصة، وظهور نظرية الموازنة بين المنافع والمضار في القضاء الفرنسي، وأيضاً أخذ القضاء الفرنسي بهذه النظرية نجد أن قضاء المحكمة العليا الليبية قد أخذ بهذه النظرية ليس بشكل صريح ولكن ضمناً.

ومن الأحكام التي أشارت إلى هذا الاتجاه حكم المحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 1994/1/22م في الطعن الإداري رقم 44 لسنة 39ق والذي تتلخص وقائعه في أن اللجنة الشعبية لبلدية النقاط الخمس "سابقاً" أصدرت القرار رقم 532 لسنة 84م بتاريخ 1984/12/8م باعتبار طريق الدورانية الحريقة من أعمال المنفعة العامة ثم ألحقته بالقرار رقم 244 لسنة 85م بتاريخ 1985/10/5م باعتبار الوصلة الرابطة بين الدورانية السوق بالعجيلات من أعمال المنفعة العامة ضمن المشروع السابق، طعن المتضررون في هذا القرار أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس لمخالفة القرار للقانون بإساءة استعمال السلطة وهو ما دفع المحكمة إلى إصدار حكمها بإلغاء القرارين المطعون فيهما من قبل الطاعنين وذلك في الجلسة المنعقدة بتاريخ 1989/3/7م، قامت إدارة القضايا بعد ذلك بالطعن في الحكم الصادر من قبل المحكمة باعتبارها تنوب عن الجهات العامة وذلك في الجلسة بتاريخ 1990/3/4م حيث قامت المحكمة العليا بنقض الحكم الصادر وأعادته إلى المحكمة التي قامت بإصداره إلا أن الدائرة قامت بالجلسة المنعقدة بتاريخ 1992/5/5م أصدرت حكمها بإلغاء القرارين مرة أخرى، مما دفع جهة الإدارة إلى الطعن فيه مرة أخرى أمام المحكمة العليا والتي غيرت رأيها من جديد هذه المرة.

حيث جاء في حكمها "متى كان الثابت من المستندات المقدمة في الدعوى أمام المحكمة المطعون في قضائها، أن جهة الإدارة قد انحرفت في تحديد مسار الطريق موضوع القرارين المطعون في قضائها، إن جهة الإدارة قد انحرفت في تحديد مسار الطريق موضوع القرارين المطعون فيهما بشكل يغير المصلحة العامة التي يهدف إليها مشروع إنشاء الطريق، حيث أن الثابت من المستندات وخرائط الموقع أن مسار الطريق جاء ملتوياً ماراً بوسط المزارع مما يسبب أضراراً للمواطنين والمزارع المشجرة في الوقت الذي توجد في نفس الموقع أحراش وغابة عامة كان بالإمكان شق الطريق بها وبأقل التكاليف وأكثر أمناً للمواطنين مما تكون معه جهة الإدارة قد انحرفت بإصدار القرارين المطعون فيهما فيما يتعلق بهذه الطريق بما يخالف المصلحة العامة التي يهدف المشروع إلى تحقيقها" وبالتالي فإن المحكمة انتهت إلى صحة ما ذهب إليه حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس ورفضت الطعن فيه (14).

وبالتالي فإنه ومن خلال هذا الحكم يتضح جلياً أن المحكمة العليا في ليبيا لم تقم بالبحث أو النظر في المنفعة أو المصلحة العامة بشكل مجرد والتي سوف تتحقق بشق طريق عام يستفيد منها المواطن، بل إن المحكمة العليا أخذت بعين الاعتبار الأضرار التي سوف تلحق بالأفراد لو أنه تم تنفيذ المشروع، وبالتالي فإن القاضي أخذ بعين الاعتبار تكلفة المشروع والأضرار التي سوف تحدث لمزارع المواطنين والأشجار التي سوف تقطع لو نفذ هذا المشروع وهو ما دفع بالقاضي إلى إلغاء القرار الصادر من قبل جهة الإدارة.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذا البحث إلى أهم النتائج والتوصيات، وهي المتمثلة في:

أولاً: النتائج:

1. إن القضاء الإداري ولكيلا تتعسف جهة الإدارة في استخدام امتياز نزع الملكية العقارية للمنفعة العامة استحدثت نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار للحيلولة دون تعسف جهة الإدارة في قراراتها المتعلقة بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة وكان القضاء الفرنسي السباق لذلك.

14 الكتي، 2003-2004، ص 263.

2. إن القاضي الإداري عند النظر والبحث في مدى مشروعية قرار نزع الملكية يجب أن ينظر إلى أن الهدف من القرار هو تحقيق المنفعة العامة، وأن العقار ضرورياً لتحقيق النفع أو المنفعة العامة قبل أن يوازن بين المنافع والأضرار والتأكد من مدى ملاءمة القرار من عدمه .
3. عند تطبيق هذه النظرية والتأكد من مدى ملاءمة قرار نزع الملكية يجب على القضاء النظر في جانبين أساسيين ألا وهما الأعباء المالية لتنفيذ القرار وأيضاً الموازنة بين المنافع والأضرار لكي يتأكد من مدى ملاءمة القرار من عدمها.
4. استقر القضاء على وجود مبادئ يستعين بها القاضي الإداري للتأكد من مدى ملاءمة القرار الإداري المتعلق بنزع الملكية ومشروعيته.
5. يجب على القاضي الإداري عند النظر في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة أن يضع مجموعة من المعايير بعين الاعتبار للتأكد من مدى مشروعية وملاءمة قرار نزع الملكية.

ثانياً: التوصيات :

نوصي الباحثين في مجال القضاء الإداري بالبحث في هذه النظرية والتعمق فيها لما لها من ضمان وحماية حقوق الأفراد في الملكية العقارية وحتى لا تتعسف جهة الإدارة في استعمال هذا الامتياز.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- [1] سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الناشر منشأة توزيع المعارف- الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2004م.
- [2] عبد الغنى بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية-بيروت، ب س ن.
- [3] محمد نجيب الكتبي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، الناشر دار الشعب للطباعة والنشر والتوزيع- مصراته، 2003-2004م.
- [4] نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة في حالة نزع الملكية، الناشر دار النهضة العربية – القاهرة.

ثانياً: رسائل الماجستير

- [1] فرج مفتاح طلوبة، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية في القضاء الليبي والمقارن، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا طرابلس، العام الدراسي / 2009.2008.
- [2] لطفاوى محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبوبكر بالقايد- تلمسان- كلية الحقوق والعلوم السياسية، العام الدراسي/2015-2016م.

Disclaimer/Publisher's Note: The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of JSHD and/or the editor(s). JSHD and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.