

## القضاء المختص بأعمال الإدارة المادية

سعيد نحيلي\*

ماجد عيسى\*\*

( تاريخ الإيداع ٩ / ٩ / ٢٠٢٠ . قُبل للنشر في ١٤ / ١ / ٢٠٢١ )

### □ ملخص □

تمارس الإدارة نوعان من الأعمال هما أعمال قانونية وأعمال مادية، وتتمثل الأعمال القانونية للإدارة بالأعمال التي تقوم بها الإدارة بقصد ترتيب أثر قانوني، بينما تتمثل الأعمال المادية للإدارة بالأعمال التي تقع من الإدارة، ولا تستهدف منها إحداث أثر قانوني معين، ولكن المشرع نفسه هو الذي يرتب على هذه الأعمال آثار قانونية. ولا يهم أن تصدر هذه الأعمال المادية من الإدارة بقصد أو بغير قصد، فإذا ما لحق أي فرد ضرر جراء هذه الأعمال، تقوم المسؤولية الإدارية للإدارة من خلال التزامها بتعويض المضرور. وتكون الأعمال المادية مشروعة إذا كانت مطابقة للقانون، وتكون غير مشروعة إذا أتت مخالفة لمبدأ المشروعية، بناءً على هذا تناولت في موضوع البحث أحد الجوانب الهامة التي تتعلق بتحديد الجهة القضائية المختصة بأعمال الإدارة المادية، وذلك في النظام القانوني الفرنسي ومقارنته مع ما هو قائم في النظام القانوني المصري والسوري.

**الكلمات المفتاحية:** الأعمال المادية - المسؤولية الإدارية - القضاء الإداري - الغصب - الاعتداء المادي

---

\* أستاذ دكتور في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية  
\*\* طالب دكتوراه في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية

## Competent judiciary of business administration financial

\* Dr.Saed Nhily

\*\* Majid Issa

( Received 9 / 9 / 2020 . Accepted 14 / 1 / 2021 )

### □ ABSTRACT □

The administration carries out two types of actions, which are legal and material actions. The legal actions of the administration are those carried out by the administration with the intention of creating a legal effect, while the material actions of the administration are the actions that occur by the administration, and they are not intended to produce a specific legal effect, but the legislator is the one that makes these actions have legal implications.

It does not matter if the administration carries out these material actions with intent or unintentionally. If any person suffers damage as a result of these actions, the administrative responsibility of the administration through its commitment to compensate the damaged person.

Material acts are legitimate if they are in conformity with the law, and they are unlawful if they violate the principle of legality. Accordingly, I addressed through this topic of research one of the most important aspects that relate to determining the judicial authority competent in the actions of material administration, in the French legal system and comparing it with what exists in the Egyptian legal system and Syrian legal system

**Key words:** business material – administrative responsibility – Elimination of administrative – Violation – assault material.

---

\* prof in the Department of public Law faculty of law, University of Damascus, Syria

\*\* ph.D student in the Department of public law, faculty of law, University of Damascus, Syria

## مقدمة:

عند البحث في الأنشطة التي تمارسها الإدارة والتي تدخل في صميم النشاط الإداري نجد أن الإدارة تصدر قرارات إدارية *Décision administrative* سواء كانت تنظيمية أو فردية، أو إبرام عقود إدارية *Contrats administratifs* فكل نشاط تقوم به الإدارة يخرج من هذه الأنواع التي ذكرناها، فهو من قبيل العمل المادي.

فالإدارة في سبيل القيام بنشاطاتها تسخر كل ما تتوفر عليه من وسائل مادية وبشرية للقيام ببعض الأعمال المادية، فالإدارة مثلاً تقوم بهدم منزل آيل للسقوط، كذلك يقوم رجال الإدارة المختصون مثلاً بإعداد التصميمات والرسومات لمشروعات الأشغال العامة، ومباشرة الأعمال الفنية لتنفيذ هذه المشروعات [١].

ويتضح من ذلك أن الأعمال المادية تعتبر كذلك أنشطة إدارية لازمة للإدارة في سبيل أداء مهامها بصفة عامة، ولكن إذا نجم عن هذه الأعمال أضرار للغير فمن هو القضاء المختص برقابتها؟

لقد عرفت الرقابة القضائية على نشاط الإدارة تطورات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة وخاصة القانون الفرنسي، فوصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوع تحت رقابة القضاء الإداري، يراقب شرعية هذا النشاط من خلال الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في شرعية الأعمال الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية.

جاءت ضرورة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة للحفاظ على مبدأ المشروعية *Princip de Legalite* وضمان توكيده حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار من أجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة أعمال الإدارة، وبالتالي يجب خضوع جميع أجهزة الإدارة في الدولة لسيادة القانون. وأن كل التصرفات والأفعال التي تصدر من أشخاص هذه الهيئات وباسمها يجب أن يوزن بميزان القانون وإلا عدّ مخالفاً لمبدأ المشروعية وليس له أي أساس قانوني [٢].

ولقد فضلت الرقابة القضائية على أساس أنها أنجع وسيلة لتوفير ضمانات جدية للأفراد ضد تعسف الإدارة وخروجها على القانون، وليس يفهم من ذلك أن الرقابة القضائية تمتد إلى القرارات الإدارية وحدها، بل إنها تتسحب كذلك على كل أعمال الإدارة سواء في ذلك أعمالها القانونية أيا كانت صورها (قرارات تنظيمية أو عقود إدارية)، وإلى أعمالها المادية وما عساه يتولد عنها من آثار قانونية مختلفة.

إن الإدارة وهي بصدد مباشرة نشاطها ونظراً لما تتمتع به من سلطات وامتيازات واسعة، قد تحيد عن مبدأ المشروعية أثناء تعاملها مع الأشخاص، ومن ثم تسأل الإدارة عن أعمالها المادية المخالفة لمبدأ المشروعية، حماية لحقوق الأشخاص وصور لحرياتهم، فالجزاء المترتب عند مخالفته هو إنعدام التصرفات الذي قامت به الإدارة وتعويض المتضرر منها.

## أهمية البحث وأهدافه:

تأتي أهمية دراسة هذا البحث كونه يُسلط الضوء على موضوع مهم، يكمن في الإحاطة بكافة الجوانب القانونية المترتبة على تقرير مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها المادية، وفي أهمية التعويض عن هذه الأعمال التي تلحق ضرراً بالأشخاص، كي لا يُحرموا من التعويض عنها، نتيجة تعسف الإدارة العامة وقيامها بأعمالها المادية دون مراعاة مشروعيّتها.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

١- بيان الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية.

٢- موقف كل من القضاء الإداري والقضاء العادي في كل من هذه الدول من أحكام مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية الغير مشروعة.

٣- إيجاد حل لموضوع التنازع على الاختصاص القضائي بين القضاء العادي والإداري في سورية، وذلك من خلال الاستفادة من تجربة المشرعين الفرنسي والمصري في تدارك مثل هذه المسألة.

### منهج البحث:

يعد منهج البحث من الأساسيات التي يعتمد عليها الباحث في توضيح صيرورة موضوع الدراسة، وفي دراستنا حول موضوع النظام القانوني للأعمال المادية للإدارة، ونظراً لطبيعة الموضوع فقد أعتد في إعداد هذا البحث على المنهجين: التحليلي والمقارن، حيث يظهر المنهج التحليلي من خلال قيام الباحث بالاطلاع على ما ورد في الكتب العلمية والأبحاث والأحكام القضائية التي تتعلق بولاية القضاء المختص بدعوى الأعمال المادية الضارة للإدارة، ومن خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت موضوع البحث وفي التشريعات النافذة في كل من فرنسا ومصر، أما المنهج المقارن فيظهر من خلال إطلاع الباحث على الأنظمة محل المقارنة (فرنسا- سورية) المتعلقة بالجهة القضائية المختصة بالنظر في النزاعات الناشئة عن الأعمال المادية للإدارة والاجتهادات القضائية الصادرة بهذا الشأن .

### مشكلة البحث:

إن هذا البحث يثير إشكالية تتعلق بتحديد الأحكام القانونية التي تحكم مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المخالفة للقانون بما يضمن حماية حقوق وحرريات الأشخاص، وتحديد القضاء المختص بالنظر فيها كونها منظورة من قبل كل من القضاء الإداري والعادي، وذلك في ضوء كل من القانون الفرنسي والمصري والسوري.

حيث أن مجلس الدولة في فرنسا هو المختص بالنظر في سائر المنازعات الإدارية بما فيها الأعمال المادية، باستثناء بعض الحالات التي نص عليها كحالة الاعتداء المادي أو الغصب وما يتعلق بالحقوق والحرريات، حيث أن القضاء العادي اختص بها وذلك وفقاً لأحكام المادة ٦٦/٦ من دستور الجمهورية الخامسة بفرنسا، الذي اعتبر أن القاضي العادي هو حامي الحريات الأساسية للمواطن ضد تعسف الإدارة.

في حين كان القضاء العادي هو المختص بمنازعات الأعمال المادية في مصر وسورية قبل صدور رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ في مصر، والقانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ في سورية، وبعدها أصبح القضاء الإداري هو المختص بنظر سائر المنازعات الإدارية ومن ضمنها منازعات الأعمال المادية، ولكن من الناحية العملية بقي موضوع الاختصاص القضائي موضع خلاف وتنازع بين القضاءين كما سنرى لاحقاً.

### الدراسات السابقة:

النهري، مجدي، ١٩٩٧، مسؤولية مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية قضاء التعويض / رسالة دكتوراه/، جامعة عين شمس، القاهرة.

تناول الباحث في هذه الدراسة تعريف المسؤولية الإدارية وخصائصها، والاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية في النظامين الفرنسي والمصري، وكذلك أشار إلى القواعد القانونية الواجبة التطبيق على دعاوى المسؤولية، كما تناول أثر المسؤولية الإدارية المتمثل بالتعويض، وصوره وكيفية تقديره. وقد اقتصرنا هذه الدراسة على بيان هذا الموضوع في القانونين الفرنسي والمصري، في حين أن الدراسة الحالية تتميز عن الدراسة السابقة في كونها تتناول مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية (الأعمال المادية) في ضوء التشريع السوري أيضاً.

الطباخ، شريف، ٢٠٠٦، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، الإسكندرية.

تناولت هذه الدراسة شروط نشأة الحق في دعوى التعويض الإداري، وبيان قواعد المسؤولية الإدارية، وكذلك بيّنت الأركان العامة لهذه المسؤولية، وبحثت في صور التعويض الإداري، وقد اقتصرنا هذه الدراسة على القانون المصري، مع بيان أحكام القضاء الإداري المصري في التعويض الإداري، في حين أن الدراسة الحالية تبحث القضاء المختص بنظر المنازعات المترتبة عن هذه المسؤولية والمتعلقة بأعمال الإدارة المادية في التشريع الفرنسي والمصري والسوري.

شطناوي، علي، ٢٠٠٨، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان. تناولت هذه الدراسة ماهية الإدارة العامة، وتحديد القرارات الإدارية القابلة للتعويض عنها، وكذلك بينت القواعد التي تحكم مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، وقد اقتصرنا هذه الدراسة على تناول هذه المسائل في القانون الفرنسي والأردني، ومن هنا تتميز الدراسة الحالية في كونها تتناول مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في فرنسا ومصر وسورية، والقضاء المختص بها في التشريع المقارن.

أبو الهوى، نداء، ٢٠١٠، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة /رسالة ماجستير/، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناولت هذه الدراسة التعريف بماهية دعوى التعويض التي ترفع على الإدارة وخصائصها، كما تناولت أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، كما تطرقت إلى بيان شروط قبول دعوى التعويض، كما بحثت في صور التعويض وكيفية تقديره، وقد جاءت هذه الدراسة مقارنة ما بين القانونين الأردني والمصري، في حين أن الدراسة الحالية ستتركز على بيان موقف التشريع السوري مقارنة بالتشريعين الفرنسي والمصري بخصوص مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية.

### المناقشة:

إذا صدر عن الإدارة عمل أو أعمال مادية، وألحقت الضرر بأحد الأشخاص جراء هذه الأعمال، تقوم عندها المسؤولية الإدارية للإدارة التي تعمل على تحقيق التوازن بين مصلحة الأفراد والإدارة، كما تعد بمثابة الثمن الذي يجب أن تدفعه الإدارة مقابل ما تحدثه من ضرر. وتشمل الأعمال المادية للإدارة جميع أعمالها التي لا تندرج تحت مدلول القرارات الإدارية، ومثال ذلك أن تصدم سيارة حكومية أحد الأفراد فتصيبه بجراح، أو أن يعتدي أحد الموظفين على أحد الأفراد، أو أن تجري الإدارة حفراً في الطريق العام وتغفل إضاءةها ليلاً، فيؤدي إلى إصابة المارة جراء سقوطهم فيها، أو أن يهمل الموظف المختص في حفظ أوراق الامتحان مما يترتب عليه ضياع هذه الأوراق [٣].

إن المسؤولية الإدارية باعتبارها توع من أنواع المسؤولية القانونية، تتعقد في نطاق النظام القانوني الإداري، وتتعلق بمسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة، لكن يمكن تحديد معناها بالمعنى الضيق والجزئي بأنها الحالة الواقعية القانونية التي تلزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق العامة الإدارية نهائياً بدفع التعويض عن الأضرار التي تسبب للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو على أساس نظرية المخاطر، وفي نطاق نظام القانونية لمسؤولية الدولة والإدارة العامة [٤].

ويتضح من ذلك أن الإدارة ملزمة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمالها سواء كانت قائمة على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر، متى تحققت الشروط والمقومات الخاصة للضرر، ويختص بها في كلا الحالتين

القضاء الإداري (مجلس الدولة) بفرنسا[5]، والسبب في ذلك أن القضاء الإداري في فرنسا مختص بالنظر في سائر المنازعات الإدارية ولهذا يُسمى مجلس الدولة الفرنسي بقاضي القانون العام.

ومن أبرز المسائل التي يثيرها موضوع المسؤولية الإدارية للإدارة عن أعمالها المادية مسألة الاختصاص بنظر المنازعة الناشئة بصدها، فهل هو القضاء العادي أم هو القضاء الإداري. وللوقوف على هذه المسألة، فإنه لا بد من استعراض الاختصاص القضائي بدعوى الأعمال المادية في فرنسا، ومن ثم مقارنتها مع الاختصاص القضائي في مصر وسورية.

إن البحث في النظام القانوني للأعمال المادية يستدعي تمييز هذه الأعمال عن القرارات الإدارية، ذلك نظراً لما يترتب على ذلك من نتائج هامة سواء من ناحية القواعد الواجب تطبيقها من جهة، والقضاء المختص للنظر بها من جهة أخرى.

العمل المادي هو مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإن غيبة هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية[6]، فالأعمال المادية لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب أثراً قانونية مباشرة وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وبذلك يفترق القرار الإداري عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث أثر قانوني وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراءً مثبتاً لها دون أن تقصد به الإدارة تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليدة إرادة المشرع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة"[7].

إضافة إلى أن العمل القانوني هو العمل الذي يصدر بقصد ترتيب آثار قانونية وهذه الآثار يمكن أن تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو خلق وضع قانوني فردي، لأن العمل القانوني يخلق دائماً حقوق ويرتب واجبات ويلغي النظام القانوني القائم، وبالتالي فإن ما يميز العمل المادي عن القرار الإداري بصفته عمل قانوني ركن العمد، فأعمال الإدارة المادية لا يشترط فيها ركن العمد فقد ترتبها الإدارة دون قصد[8].

وينتج عن التمييز ما بين العمل المادي والقرار كعمل قانوني من حيث قابليته للإلغاء من عدمها أمام القضاء الإداري، فالعمل المادي لا يمكن إلغائه لأنه عندما يعرض على القاضي يكون قد أحدث نتائجه وبالتالي فالعمل المادي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية، وعلى الرغم من ذلك فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً إدارياً وأن كان يمنع الطعن فيه بالإلغاء، فإنه يصح أن يكون محلاً لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلاً لطلب التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل. وهكذا بعد أن استعرضنا الفرق بين العمل المادي والقرار الإداري، سنقوم بدراسة النظام القانوني للأعمال المادية.

ولما كان النظام القضائي المتبع في كل من فرنسا ومصر وسورية هو النظام القضائي المزدوج، وبالتالي فإن القضاء الإداري هو المختص بنظر دعوى التعويض ضد أعمال الإدارة، حيث يعتبر مجلس الدولة في الدول محل المقارنة هو قاضي القانون العام Juge de droit commun، يختص بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، وإن كان القضاء العادي يشاركه على سبيل الاستثناء في هذا الاختصاص.

## الفرع الأول: القضاء المختص بدعاوى الأعمال المادية في فرنسا

في البداية لا بدّ من التعريف بالعمل المادي، والذي يتمثل بذلك العمل الصادر من الإدارة، والذي يصل إلى حد ما من الجسامة من حيث الإخلال بمبدأ المشروعية والمساس بالحقوق والحريات الفردية أو الأساسية للأفراد. ويعترف الفقه الفرنسي بوجود أعمال مادية للإدارة تختلف عن أعمالها القانونية ويرى فريق من الفقهاء أنه يجب في تحديد الأعمال القانونية الرجوع لموضع العمل بما يشمله العمل أو ما يحتويه العمل، وعلى هذا الأساس لا يعتبر العمل قانونياً إلا إذا كان يتضمن تنظيمًا للروابط بين الأفراد بغية تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، وما لا يتضمن شيئاً من ذلك فإنه يعتبر عملاً مادياً [٩].

لقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي وكذلك الفقه الفرنسي بمعايير مختلفة يحدد على أساسها اختصاصه بدعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية، والتي تصيب الأفراد بضرر وتستوجب بالتالي مسؤوليتها عنها، ومن أهم هذه المعايير التي أخذ بها القضاء والفقه الفرنسي:

١- المعيار الشكلي: وبموجبه فإن المنازعات التي تكون الإدارة أحد أطرافها تكون منازعة إدارية، وتخضع بالتالي لاختصاص القضاء الإداري، أما إذا كان أطراف المنازعة كلهم من الأفراد فإنها تعد منازعة عادية ويختص بها القضاء العادي.

٢- معيار الغاية في العمل الإداري: إذا كان تدخل الإدارة بهدف تحقيق الصالح العام، فإن المنازعة تكون إدارية وتخضع بالتالي لاختصاص القضاء الإداري، أما إذا كان تدخلها لتحقيق الصالح الخاص مثلها في ذلك مثل الأفراد، فإن المنازعة تدخل في اختصاص القضاء العادي.

٣- معيار السلطة العامة: عندما تمارس الإدارة نشاطها عن طريق اتباع وسائل وامتيازات السلطة العامة فإن نشاطها يخضع لاختصاص القضاء الإداري، وما عدا ذلك من أنشطة يختص القضاء العادي.

٤- معيار المرفق العام: يقوم هذا المعيار على أساس أن القضاء الإداري يختص بالنظر في كل منازعات الإدارة التي تتصل بتنظيم مرفق عام أو بنشاط هذا المرفق.

٥- معيار القانون الواجب التطبيق: يقوم هذا المعيار على الربط بين نوعية القواعد القانونية التي تطبق على المنازعة وبين الجهة القضائية المختصة بنظرها، فإذا كانت قواعد القانون المدني هي الواجبة التطبيق على النزاع المعروف كانت المنازعة ذات طبيعة مدنية، وبالتالي فهي تدخل في اختصاص القضاء العادي، أما إذا كانت المنازعة تخضع لقواعد القانون العام فإنها تدخل في اختصاص القضاء الإداري.

٦- المعيار المختلط: وهو أفضل ما طرح من معايير في فرنسا، وبموجبه فإن الاختصاص بنظر النزاع ينعقد للقضاء الإداري إذا كان النزاع المعروف على القضاء الإداري متعلقاً بتسيير أو تنظيم المرافق العامة، وأن تستخدم الإدارة في عملها الإداري أساليب وامتيازات السلطة العامة [١٠].

إن المعيار المختلط هو أقرب المعايير إلى الصحة، لأنه تفادى كافة الانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة، كما أن نشاط الإدارة يدور وجوداً وعدمياً مع وجود المرفق العام، وبالتالي لا يطبق القانون الإداري إلا إذا كان هناك مرفق عام.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي يقوم في بعض الحالات بإسناد مهمة الفصل في بعض دعاوى المسؤولية الإدارية إلى القضاء العادي لاعتبارات معينة، كما أن هناك مسائل معينة محجوزة لهذا القضاء، مع أنها تعتبر من المسائل الإدارية كدعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي تسببها السيارات التابعة لجهة الإدارة

وينظمها القانون الصادر في ١٩٥٧/١٢/٣١، ولذلك صدر على إثرها معيار آخر حجز بموجبه عدد من المسائل الإدارية للقضاء الإداري.

٧- معيار المسائل الإدارية المحجوزة للقضاء العادي: وتتمثل هذه المسائل في الآتي:

١- الاعتداء على الحريات الفردية.

٢- الاعتداء على الملكية الخاصة.

٣- أعمال الغصب غير المشروع.

٤- العمل المادي: ويشترط في العمل المادي شروط تتمثل في الآتي:

أ- أن يكون هناك عمل مادي تنفيذي وذلك سواء تعلق هذا العمل بقرار إداري أم لا، ويعتبر الاعتداء المادي درجة من درجات عدم المشروعية التي تشوب تصرف الإدارة، وتؤدي إلى تشويبه أو تغير طبيعته بصورة يفقد معها صفته الإدارية التي هي مناط اختصاص القضاء الإداري.

ب- أن يصيب التنفيذ عيب جسيم، بحيث تبلغ هذه الجسامة درجة معينة تجرد عمل الإدارة من صفته العامة وتنزل به إلى مستوى الأعمال المادية، وبالتالي يختص به القضاء العادي.

ج- أن ينتج عن التنفيذ اعتداء على حق الملكية أو على إحدى الحريات الفردية، وحق الملكية هنا يشمل الملكية العقارية والملكية المنقولة، بعكس الحال في نظرية الغصب التي تقتصر فيها الملكية على الملكية العقارية فقط، أما الاعتداء على الحريات الفردية فتشمل مثلاً مصادرة الصحف دون سند قانوني، أو الاعتداء على المراسلات البريدية [١١].

إن تعدد المعايير لتحديد الجهة القضائية المختصة يؤكد أهمية وجود معيار ثابت مانع جامع للتمييز بين المنازعات الإدارية، ورغم كل ما تقدم من معايير ومحاولات في هذا المجال إلا أنه من الناحية العملية للواقع القضائي في فرنسا يثبت عدم استقلالية القضاء الإداري في دعاوى المنازعات الإدارية.

ويفهم من معيار المسائل الإدارية المحجوزة للقضاء العادي أن المنازعات الإدارية المتعلقة بالأعمال المادية للإدارة يختص بها القضاء الإداري، ويستثنى منها الحالات السابقة الذكر إضافة إلى كافة أعمال الغصب وأعمال الاعتداء المادي التي تصدر عن الإدارة أثناء إشرافها على المرافق العامة وينتج عنها اعتداء على أموال الأفراد أو حرياتهم.

ويقصد بأعمال الغصب بصورة إجمالية أن تستولي الإدارة على عقار مملوك للأفراد بصفة مؤقتة أو دائمة، في غير الأحوال المسموح بها في القانون، ولكي تكون أمام فكرة الغصب يجب أن يتوافر شرطان [١٢]:

١- أن ينصب الغصب على ملكية عقار مملوك لأحد الأفراد لا على الحقوق العينية على العقار.

٢- أن يتمثل اعتداء الإدارة في صورة استيلاء تام على العقار سواء كان هذا الاستيلاء على العقار نهائياً أو مؤقتاً.

بينما يقصد بأعمال الاعتداء المادي *voie de fait* أنه عندما ترتكب الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي مخالفة جسيمة تتضمن اعتداء على الملكية أو على حرية عامة [١٣]، وقد أورد حكم محكمة القاهرة الابتدائية الصادر في ١٩٥٩/١٢/١٥ الأركان التي يقوم عليها الاعتداء المادي المتمثلة في:

١- فعل مادي صادر عن الإدارة.



٢- أن يكون الفعل المادي ذو طبيعة تنفيذية (على اعتبار أنه يتضمن اعتداء، والاعتداء لا يتصور وجوده إلا بالتنفيذ) والقول بأن القرار تنفيذي يعني أنه ليس ضرورياً الطلب من القاضي الاعتراف له بهذا الطابع، كما لا يستتبع ذلك بأن هذا القرار يمكن تنفيذه مباشرة على أساس القوة التنفيذية في جميع الأحوال [١٤].

٣- أن يقوم على خطأ جسيم، أي أن يتصف العمل بعيب عدم المشروعية الجسيمة، بحيث تصل عدم المشروعية إلى حد الجسامة الظاهرة بما لا يدع مجالاً للجدل، وبالتالي إذا كانت عدم المشروعية بسيطة لا نكون بصدد اعتداء مادي.

٤- أن يعتدي على حرية أو مال مملوك لأحد الأفراد [١٥].

ويتضح من هذه الأركان أننا نكون أمام اعتداء مادي في إحدى الحالات الآتية:

أ- إذا كان هناك قرار إداري غير مشروع مشوب بعيب جسيم ترتب عليه اعتداء على حرية عامة أو ملكية خاصة نتيجة تنفيذه، ويقصد بالعيب الجسيم هنا هو العيب الذي يصل إلى مخالفة القرار للقانون بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقاً لقانون أو لائحة.

ب- إذا كان هناك قرار إداري سليم صادر عن الإدارة، ولكن إجراءات تنفيذه كانت غير مشروعة.

ج- إذا كان هناك عمل مادي متمثل بإجراءات تنفيذية من الإدارة دون أن تستند إلى قرار إداري، أي التنفيذ في ظل غياب أساس قانوني *Manque de droit* [١٦]، مما يجعل منها غير مشروعة وتشكل عندها اعتداء مادي كالتنفيذ المباشر أو اتباع الإجراءات التي رسمها القانون.

في الحالتين الأولى والثانية العيب الجسيم يجرد القرار الإداري من صفته الإدارية وينحدر به إلى مجرد عمل مادي.

وقد كان الوضع الطبيعي لأعمال الغصب والاعتداء المادي أن يكون الاختصاص بها للمحاكم الإدارية، ولكن القضاء الفرنسي جرى على عكس ذلك بناءً على قاعدة عرفية استقرت في القانون الفرنسي مقتضاها "أن المحاكم القضائية هي حامية أموال الأفراد وحررياتهم" [17].

يظهر مما سبق أن القضاء المختص بنظر منازعات التعويض المتعلقة بالأعمال المادية للإدارة في فرنسا هو القضاء الإداري، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الولاية العامة في النظر بسائر المنازعات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالأعمال المادية أم بالتصرفات القانونية، وهذا طبعاً على اعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي هو قاضي القانون العام، وبالتالي يطبق عليها قواعد القانون الإداري ولكن هذا لا يمنع من أن يطبق مجلس الدولة الفرنسي القواعد الواردة في القانون الخاص على المنازعات الإدارية المنظورة أمامه، ويستثنى من هذه الأعمال الحالات السابق ذكرها وأعمال الغصب والاعتداء المادي أو ما ينص عليه القانون صراحة، حيث يختص بها القضاء العادي وبالطبع يطبق عليها وفقاً لذلك قواعد القانون المدني.

أما فيما يتعلق بالقواعد القانونية الواجبة التطبيق على دعاوى المسؤولية الإدارية ومن ضمنها ما تعلق بالأعمال المادية للإدارة، فقد اختلف الرأي في فرنسا حولها بين فقه وقضاء القانون الخاص، وفقه وقضاء القانون العام، إلى اتجاهين:

#### الاتجاه الأول: اتجاه الفقه والقضاء الخاص الفرنسي

كانت محاكم القضاء العادي وعلى رأسها محكمة النقض الفرنسية، ومعها فقهاء القضاء الخاص، ترى أن القواعد الواجبة التطبيق على كل دعاوى المسؤولية، بما فيها دعاوى المسؤولية الإدارية، هي قواعد القانون المدني [١٨].

## الاتجاه الثاني: اتجاه مجلس الدولة الفرنسي

اتجه المجلس الفرنسي على خلاف القضاء الخاص، إلى أن قواعد القانون المدني في المسؤولية لا تتناسب مع الطبيعة الخاص لمسؤولية الإدارة، فهي قواعد شرعت لتطبق على الأفراد وليس على الإدارة باعتبارها شخص عام، حيث رجّحت وجهة نظر مجلس الدولة ورددت نفس العبارات التي استخدمها المجلس في أحكامه السابقة بخصوص هذه المسألة، وقالت: "إن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكم بالمبادئ المستقرة في التقنين المدني، والتي تطبق على العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض، فمسؤولية الإدارة ليست عامة ولا مطلقة، ولها قواعدها الخاصة التي تختلف حسب حاجات كل مرفق، ووفقاً لضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة" [١٩]. وقد سلمت محكمة النقض الفرنسية بعد مقاومة طويلة باتجاه محكمة التنازع، واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على ذلك أيضاً.

لكن هذا لا يعني أن قواعد القانون المدني مستبعدة تماماً من التطبيق في مجال مسؤولية الإدارة، فهناك حالات جعلها المشرع الفرنسي من اختصاص القضاء العادي مثل حالات الغصب، والاعتداء المادي الناشئ عن الأعمال المادية الضارة، فهذه الحالات تعرض على القضاء المدني ويطبق عليها بالتالي قواعد القانون المدني [٢٠].

كما أن القضاء الإداري الفرنسي أشار في العديد من أحكامه إلى أن مسؤولية المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري إنما هي مرعية بقواعد القانون الخاص، ولا يقف الأمر عند هذا فحسب، بل إن المشرع الفرنسي قد أوجب في القانون الصادر عام ١٩٥٧ تطبيق قواعد المسؤولية المدنية الواردة في القانون المدني على مسؤولية السلطة العامة عن الحوادث والأضرار التي تتسبب بها سياراتها وآلياتها.

## الفرع الثاني: القضاء المختص بدعاوى الأعمال المادية في مصر

صدر قانون السلطة القضائية رقم ٤٦/ لعام ١٩٧٢ الذي نص على أن: "تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص، وهذا فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة" [٢١].  
بصدور هذا القانون جعل الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية لمجلس الدولة، ثم صدر قانون مجلس الدولة رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢ وبمقتضاه تغير وضع اختصاص المجلس من اختصاص محدد على سبيل الحصر إلى اختصاص عام، حيث نص القانون على أن:

"تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

١- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية ..... ١٤- سائر المنازعات الإدارية".

وهكذا فقد أصبح مجلس الدولة المصري مختصاً بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، ومقتضى ذلك أنه أصبح بما عقد له من الاختصاص بموجب الدستور والقانون الخاص به، صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية باعتباره قاضي القانون العام ولم يعد اختصاص المجلس على ما كان عليه من ذي قبل اختصاصاً محدوداً.

وإذا كانت المادة ١٠/ من مجلس الدولة المشار إليه قد أفصحت في البنود من أولاً حتى ثالث عشر عن منازعات إدارية معينة، فإنها قد بينتها بصريح النص، فلا يعدو الأمر أن تكون هذه المنازعات قد وردت على سبيل المثال، وضمت منازعات إدارية بنص القانون لا يقبل خلاف في تكييفها، إلا أنها لا تستوعب وحدها كل المنازعات الإدارية التي أصبح اختصاص مجلس الدولة شاملاً لها جميعاً وإلا انطوى الأمر على مخالفة الدستور ذاته، وإفراغ للبند الرابع عشر المشار إليه من فحواه ومضمونه وتجريده من كل مغزى وأثر [٢٢].

وبناءً عليه فإن منازعات التعويض عن الأعمال المادية الضارة تدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة المصري والمحاكم الإدارية التابعة له، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا: "..... ومن حيث أن دعوى المدعي تعويضه عن أضرار يديها بسبب إهمال ينسب لجهة الإدارة بشأن مرفق الطرق والكهرباء والصرف الصحي بالعاصمة ليست من دعاوي إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها، ومن ثم فلا تعمل في شأن تلك الدعوى الضوابط المقررة في نظر منازعات القرار الإداري، وإنما هي دعوى تعويض عن عمل مادي، مدارها مدى مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالاته.... الأمر الذي يقتضي من أجله جميعاً إلغاء الحكم الطعين والقضاء باختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الدعوى بحسبانها منازعة إدارية مدارها مدى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية وإعادتها إليها مجدداً للفصل في موضوعها بعد إذ تهيأ أسباب الحكم فيه" [٢٣].

وعلى الرغم من ذلك فإن الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية الخاصة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة ما تزال في مصر خاضعة لاختصاص القضاء العادي، يشاركه في ذلك القضاء الإداري، وذلك لأن حسم موضوع الاختصاص لمثل هذه الأعمال إنما يتطلب عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا لفض تنازع الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري [٢٤].

ويتضح من ذلك بأن مجلس الدولة في مصر، تتعقد الولاية له للنظر في المنازعات المتعلقة بالتصرفات القانونية، في حين أن اختصاصه بنظر المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية هو مرهون بقرار المحكمة الدستورية العليا، وإذا ما نُظرت المنازعة المتعلقة بالأعمال المادية أمام القضاء العادي، فإنه وبلا شك سوف يطبق قواعد القانون المدني الخاص بمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، أما إذا نُظر هذا النزاع أمام القضاء الإداري فلا يمنع الأمر من تطبيق تلك القواعد، لطالما أن مجلس الدولة أباح لنفسه بأن يطبق قواعد القانون الخاص على روابط القانون العام.

أما بخصوص القواعد الواجبة التطبيق على منازعات الأعمال المادية للإدارة في مصر، فبعد إنشاء مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦ توزع الاختصاص بدعاوى المسؤولية الإدارية بين محاكم المجلس وبين المحاكم العادية، وكان اختصاص المجلس محدوداً في هذا الوقت، فقد كان يختص بعدد محدد من الحالات، وكان الاختصاص العام هو للقضاء العادي، وبقي الوضع في مصر حتى عام ١٩٧١ وقبل صدور الدستور آنذاك، يقضي بتطبيق قواعد القانون الخاص على الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة ذلك لأن الاختصاص فيها ينعقد أساساً للقضاء العادي قبل ذلك الوقت.

ولقد تطور الأمر بعد صدور دستور عام ١٩٧١ وأصبح مجلس الدولة المصري صاحب الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية، وبعد أن كان الاختصاص ينعقد للقضاء العادي، فإن محكمة النقض المصرية رفضت تطبيق الأحكام التي انتهى إليها مجلس الدولة الفرنسي، وآثرت تطبيق قواعد القانون الخاص على المنازعات التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري [٢٥].

وهنا تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة المصري قضى بتطبيق قواعد القانون الخاص والأخذ بها في مجال القانون العام، وإن يكن مجال تطبيقها هو روابط القانون الخاص، إلا أنها من الأصول العامة التي يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية، ما دامت تتفق وتسير المرافق العامة.

#### الفرع الثاني: القضاء المختص بدعاوى الأعمال المادية في سورية

إن القانون الإداري في سورية حديث النشأة مقارنة مع القانون المدني، والبحث بموضوع القضاء المختص بدعاوى الأعمال المادية للإدارة يستدعي التفريق بين مرحلتين: المرحلة الأولى أثناء تطبيق القانون رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩، والمرحلة الثانية بعد صدور القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩.

#### ١- الأعمال المادية في ظل القانون رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩:

لدى الرجوع إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته نجد أن المشرع حدد اختصاصات المجلس بشكل حصري، وقد منح محاكم المجلس صلاحية نظر منازعات التعويض عن القرارات الإدارية فقط التي تندرج ضمن اختصاصاتها دون التعويض عن الأعمال المادية للإدارة، حيث نص القانون على أن مجلس الدولة يختص بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل التالية، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة:

أولاً - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية.

ثانياً - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت.

ثالثاً - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف

العامة أو بمنح علاوات.

رابعاً - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

خامساً - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي، (باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي).

سادساً - الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سابعاً - الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.

ثامناً - أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية.

تاسعاً - دعاوى الجنسية [٢٦].

كما نص القانون على أن يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية [٢٧].

ويتضح من نص القانون أعلاه أن اختصاص القضاء الإداري بدعاوى التعويض عن القرارات الإدارية لم يؤدي إلى جعل ذلك القضاء هو صاحب الولاية العامة بالنسبة لدعاوى التعويض عموماً التي ترفع ضد الإدارة من جراء الأضرار التي تتجم عن أعمالها، ذلك أن الاختصاص كان ما يزال مقصوراً على طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة التي يختص بطلبات إلغائها [٢٨].

ومن خلال استقراء نصوص القانون نجد أن القانون قد خلا من أي نص يمنح محاكم المجلس صلاحية نظر منازعات التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأعمال المادية، وهذا يعني أن القضاء العادي في سورية هو الذي كان مختصاً بنظر جميع المنازعات الإدارية التي يكون موضوعها التعويض عن أعمال الإدارة المادية.

#### ٢- الأعمال المادية في ظل القانون رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩:

بعد صدور قانون مجلس الدولة النافذ حالياً رقم ٣٢/ تاريخ ٢٠١٩/١٢/١٦ أعاد تنظيم اختصاصات مجلس الدولة بعد أن تم إقراره للمرة الثانية من قبل مجلس الشعب، وقد أحسن المشرع أن سار على نهج المشرع الفرنسي

والمصري بأن وسّع من اختصاصات المجلس بإضافته بنداً جعل المجلس مختصاً بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، حيث ينص القانون على أن مجلس الدولة يختص بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية:

أ- الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية.... ل- سائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في النظر فيها [٢٩].

ويختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها المادة السابقة سواء رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية [٣٠]. وبالتالي أصبحت منازعات الإدارة المتعلقة بأعمالها المادية تدرج ضمن اختصاصات المجلس بعد أن كانت ولاية النظر فيها من اختصاص القضاء العادي.

كان القضاء المختص بالأعمال المادية هو القضاء العادي وما يزال كذلك من الناحية العملية حتى وقتنا هذا، وفي هذا الشأن صدر قرار جريء من نوعه من محكمة البداية المدنية بدمشق حمل الإدارة المعنية مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تسبب بها تابعها، حيث جاء بحیثيات القرار: "... وحيث أن ما دفعت به الجهة المدعى عليها من أن الذي أقدم على أخذ سيارة المدعى يتبع لجهة ليست من الجهات التابعة للوزارة المعنية، فإن هذا الدفع لا يسعف الجهة المدعى عليها في نفي مسؤوليتها عن الأفعال التي يرتكبها تابعيها في معرض قيامهم بعملهم أو بسبب قيامهم بالعمل، ذلك بأن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع لا يشترط تحققها وجود علاقة تعاقدية فيما بين المتبوع والتابع وإنما يكفي لتحقيق شروطها وجود سلطة الإشراف والتوجيه لدى المتبوع على أعمال التابع... مما يجعل الإدارة مسؤولة بالمال عما يحدثه من أضرار نتيجة أخطائه انطلاقاً من مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه..." [٣١].

وبناءً على ذلك انتهى قرار المحكمة المذكور أنفاً إلى إلزام الجهة المدعى عليها (جهة الإدارة) بدفع التعويض للجهة المدعية، وأقيمت مسؤولية الإدارة على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه [٣٢].

كما هو واضح من موضوع الدعوى أنه عمل مادي صادر عن أحد الأشخاص التابعين للإدارة، وتشرف على عمله الإدارة وهنا نتيجة الضرر الذي أحدثه التابع ترتبت المسؤولية التصديرية على الإدارة، هذه المسؤولية تقوم على وجود الخطأ من الإدارة والضرر الناجم عن الخطأ والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وبالتالي تخضع لقواعد القانون المدني التي تنص على أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض [٣٣]، ويقابل هذه المسؤولية في القانون الإداري المسؤولية الإدارية التي تتعلق بمسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة، وتتماشى ومعنى الالتزام بإصلاح الأضرار المسببة للمواطنين المتعاملين مع الإدارة [٣٤].

كما نلاحظ أن قرار الحكم صدر بعام ٢٠٢٠ عن محكمة البداية المدنية بدمشق؛ أي أن القضاء العادي هو من اختص بنظر ملف الدعوى بالرغم من أنها تتعلق بعمل مادي، والسبب في ذلك يعود إلى أن الدعوى رفعت أمام محكمة البداية المدنية بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٨ أي قبل صدور القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.

ونظراً لكون القانون قد صدر مؤخراً فإن الدعاوى المرفوعة أمام محاكم القضاء العادي والتي أصبحت من اختصاص مجلس الدولة بموجب أحكام هذا القانون تبقى منظورة أمام تلك المحاكم حتى صدور حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية بها [٣٥].

وفيما يتعلق بالقواعد القانونية المطبقة في سورية على الدعاوى المتعلقة بالأعمال المادية، فإن الوضع كان مغايراً للوضع الذي عليه في فرنسا ومصر، حيث أن قانون مجلس الدولة في سورية رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ مختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات الإدارية النهائية والمشوبة بإحدى عيوب المشروعية، وهذا يعني أنه يعطي صلاحية الفصل في مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية للقضاء العادي، وإن القضاء العادي سوف يطبق بشكل

طبيعي أحكام المسؤولية المدنية على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية، لا سيما المادة /١٧٥/ من القانون المدني والتي تتحدث عن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

ولكن بعد أن صدر القانون رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩ المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته، أعطى المشرع للمجلس صلاحيات واسعة أسوة بالمشرع المصري والفرنسي، وأصبح المجلس صاحب الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية، وبالتالي أصبح المجلس مختصاً بالنظر في منازعات الإدارة المتعلقة بأعمالها المادية، وبالتالي تطبق عليها قواعد القانون الإداري.

ومن خلال استقراء الأحكام القضائية الإدارية والآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري، نجد أن القاضي الإداري يستأنس بمواد القانون المدني في أحكامه وآراءه، كما أن القانون رقم /٣٢/ أجاز تطبيق قانون أصول المحاكمات فيما يتعلق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون [٣٦].

### النتائج والتوصيات:

بعد أن انتهينا من تحديد القضاء المختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالأعمال المادية للإدارة في كل من فرنسا ومصر وسوريا، أمكننا التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتمثل في الآتي:

#### أولاً- النتائج:

- ١- يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان أعمالها القانونية وإزالة آثارها، والالتزام بالتعويض عن الأضرار التي تترتب عن الأعمال القانونية أو المادية، وعلى هذا الأساس لا يمكن أن نغفل عن الأعمال والتصرفات التي تصدر عن الإدارة مخالفة لمبدأ المشروعية.
- ٢- إن الأعمال المادية هي جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة دون أن تستهدف إحداث آثار قانونية معينة، وإن كان المشرع قد يترتب آثاراً عليها، فهي وليدة إرادة المشرع مباشرة لا إرادة الإدارة الذاتية.
- ٣- ينتج عن تحقق المسؤولية الإدارية للإدارة عن أعمالها المادية الضارة أثر وحيد هو التزامها بالتعويض الذي يحكم به القضاء للمضرور، وقد يكون التعويض بصورة تعويض نقدي وهو الأصل، أو قد يكون بصورة تعويض عيني إن أمكن إعادة الحال عليه قبل قيام الإدارة بالعمل المادي.
- ٤- ما زالت دعاوى المنازعات الإدارية مدار بحث لدى فقهاء القانون العام ولا يوجد معيار ثابت يمكن اعتماده بشكل دائم للقول بأن المنازعة إدارية أم أنها مجرد منازعة مدنية، وبالتالي تحديد الجهة القضائية المختصة بنظرها وتطبيق القواعد القانونية المختصة تبعاً لذلك، ولكن يمكن القول بأن المنازعة تكون إدارية يختص بها القضاء الإداري إذا كان الموضوع يتعلق بتسيير مرفق عام واستخدمت فيه امتيازات السلطة العامة، علماً أنه في فرنسا ومصر يتم عرض التنازع حول الاختصاص بين القضاء العادي والإداري على محكمة التنازع (في فرنسا) والمحكمة الدستورية العليا (في مصر).

٥- نستنتج مما سبق أن كل من المشرع الفرنسي والمصري والسوري قد منحا القضاء الإداري صلاحية النظر في منازعات الإدارة سواء تجسدت بقرارات إدارية أم بتصرفات وأعمال مادية والتعويض عنها، وأما بخصوص القانون الواجب التطبيق فإنه من الطبيعي أن يطبق على هذه المنازعات قواعد القانون الإداري، ومع ذلك لا غنى عن تطبيق قواعد القانون المدني على الأعمال المادية للإدارة إضافة إلى قواعد القانون الإداري، كون القانون المدني هو الأقدم في الظهور، كما أنه يتضمن قواعد أصولية تطبق على سائر المنازعات غير المستثناة منه، وهذا على خلاف القانون

الإداري الحديث النشأة والقابل للتطور عبر الزمن حسب الحاجة وتطور مسؤوليات الدولة، إضافة إلى أن المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة هي في طبيعتها مسؤولية مدنية.

٦- عندما كانت دعاوى الأعمال المادية منظورة أمام القضاء العادي قبل صدور القانون رقم ٣٢/، فإن القضاء كان يرتب مسؤولية الإدارة على أساس المسؤولية التقصيرية المنصوص عليها في القانون المدني، أما بعد أن أصبحت منظورة أمام القضاء الإداري فإنها تقوم على أساس المسؤولية الإدارية، وهي لا تخضع للقواعد التي أقرها القانون المدني لتحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، لأن هذه المسؤولية ليست بالعامّة وبالمطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقاً لمتطلبات المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.

٧- إن صدور القانون رقم ٣٢/ شكّل نقطة تحول جوهرية في سير عمل مجلس الدولة السوري، حيث كانت ولاية التعويض المقررة للمجلس قبل صدور هذا القانون ليست ولاية عامة وشاملة، بل ولاية محدودة محصورة في دائرة ضيقة هي دائرة القرارات الإدارية التي يختص المجلس بطلب إلغائها، وبعد صدور القانون وسّع اختصاصاته ليشمل الأعمال المادية والتعويض عنها.

#### ثانياً - التوصيات:

١- حبذا لو وُجِدَ المشرع الفرنسي القضاء المختص بنظر المنازعات الإدارية والدعاوى المتعلقة بالاعتداء المادي وأعمال الغصب، بحيث تصبح كلها من اختصاص القضاء الإداري باعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي هو قاضي القانون العام، وبالتالي توحيد القواعد القانونية المختصة الواجبة التطبيق عليها.

٢- ضرورة وضع معيار مانع وجامع يحدد المقصود بعبارة "بسائر النزاعات الإدارية" الواردة في قانون مجلس الدولة السوري بحيث يحدد متى تكون المنازعة إدارية يختص بها القضاء الإداري، ومتى تعتبر المنازعة مدنية يختص بها القضاء العادي، ولا سيما الدعاوى التي موضوعها اعتداء مادي أو غصب لملكية عقارية خاصة.

٣- في حال تعدّد وضع معيار ثابت لتحديد المنازعات الإدارية، إمكانية عرض النزاع على المحكمة الدستورية العليا، أسوة بالمشرع المصري الذي حسم الأمر بعرض النزاع على المحكمة لفض تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، سواء كان هناك تنازع سلبي أو إيجابي، وكذلك في فرنسا يعرض النزاع على محكمة التنازع لحل تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام.

٤- بعد أن يتم وضع المعيار المشار إليه آنفاً، العمل على وضع قانون مجلس الدولة النافذ حالياً في سورية رقم ٣٢/ موضع التنفيذ، وخاصة فيما يتعلق في البت بالدعاوى المنظورة أمام القضاء العادي والتي أصبح مجلس الدولة مختصاً بنظرها، إضافة إلى أنه ومن خلال الزيارة الميدانية للباحث إلى مجلس الدولة وبحث موضوع الأعمال المادية مع المختصين تبين أنه لتاريخه لم يتم رفع دعوى أمام المجلس تتعلق بأعمال مادية للإدارة.

٥- تنظيم القواعد القانونية الناظمة للمسؤولية الإدارية بموجب التشريعات الإدارية وعدم تركها للقواعد العامة في المسؤولية المدنية، كما أن عدم ملاءمة قواعد المسؤولية المدنية على الإدارة تتطلب تنظيم المسؤولية الإدارية بقواعد خاصة بها، بحيث تكون هذه القواعد مرنة وليست جامدة مراعاة لطبيعة الجهات العامة.

## المصادر والمراجع:

- [١] بوقريط، عمر، ٢٠٠٦، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري. منشورات كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري، الجزائر، ص ٤٢.
- [٢] الحلو، ماجد، ٢٠٠٣، القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ١٥٤.
- [٣] عويس، حمدي، ٢٠١١، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية. ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ٢٨.
- [٤] عوابدي، عمار، ٢٠٠٧، نظرية المسؤولية الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٤.
- [٥] Darcy.G, 1995, *La Responsabilité de l' administration*. Dalloz, p.96
- [٦] راضي، مازن، ٢٠٠٤، القانون الإداري. ط٣، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ١٦٦.
- [٧] راجع قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة ١١/١١/١٩٩٦ في الطعن رقم ٢٤٠ لسنة ١٣ ق.
- [٨] فهمي، مصطفى، ٢٠٠١، قضاء الإلغاء. ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٢١.
- [٩] مهنا، محمد فؤاد، ١٩٧٣، مبادئ وأحكام القانون الإداري. مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ص ٧٣٣.
- [١٠] الشمري، أحمد، ٢٠١٤، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي". جامعة الشرق الأوسط، بدون بلد نشر، ص ١٠٤ وما بعدها.
- [١١] حنفي، عبد الله، ٢٠٠٠، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية. دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٩٨٠.
- [١٢] الطماوي، سليمان، ١٩٧٧، القضاء الإداري \_ قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام. دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٧.
- [١٣] DE LAUBADE'RE, A, 1984, *Traite de droit administratif*. 6'edition, Dalloz, Paris, p.452.
- [١٤] Chabanol, D, 2011, *La pratique du contentieux administrative*. 9'edition, LexisNEXIS, Paris, p.421.
- [15] حافظ، محمود، ١٩٧٠، القضاء الإداري -دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٢٩.
- [١٦] Gaudemet, Y, 2001, *Traité de droit administrative*. 16'edition, Paris, p.422.
- [١٧] الطماوي، سليمان، ١٩٧٧، القضاء الإداري \_ قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام. دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٨٥ وما بعدها.
- [١٨] الشراقوي، سعاد، ١٩٧٢، المسؤولية الإدارية. دار المعارف، القاهرة، ص ٥٣٠.
- [١٩] عويس، حمدي، ٢٠١١، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية. ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ٧٤.
- [٢٠] عبد الوهاب، محمد، ١٩٩٣، أصول القضاء الإداري: قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - إجراءات القضاء الإداري. دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص ٣٥٤.
- [٢١] راجع نص المادة /١٥/ من قانون السلطة القضائية في مصر رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢.



- [٢٢] الطباخ، شريف، ٢٠٠٦، *التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية*. ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ١٩٥-١٩٦.
- [٢٣] راجع القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة ١٣/٥/١٩٨٩، مشار إليه لدى: عويس، حمدي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٥.
- [٢٤] بسيوني، عبد الرؤوف، ٢٠٠٨، *قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية*. ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١١٨.
- [٢٥] التركاوي، عمار، ٢٠٠٧، *مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي /رسالة دكتوراه/*. جامعة عين شمس، القاهرة، ص ٣٦٨.
- [٢٦] راجع نص المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته.
- [٢٧] راجع نص المادة /٩/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ وتعديلاته.
- [٢٨] طلبه، عبد الله، بدون تاريخ نشر، *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري*. ط٢، منشورات جامعة حلب، حلب، ص ١٥٣.
- [٢٩] راجع نص المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.
- [٣٠] راجع نص المادة /٩/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.
- [٣١] راجع القرار الصادر عن محكمة البداية المدنية التاسعة بدمشق رقم ١٥٦/٢٠٢٠/٢٩٥٨ أساس تاريخ ٢٠٢٠/٣/٨.
- [٣٢] راجع نص المادة /١٧٥/ من القانون المدني السوري رقم /٨٤/ الصادر بتاريخ ١٨/٥/١٩٤٨ وتعديلاته.
- [٣٣] راجع نص المادة /١٦٤/ من القانون المدني السوري رقم /٨٤/ الصادر بتاريخ ١٨/٥/١٩٤٨ وتعديلاته.
- [٣٤] عوايدي، عمار، ٢٠٠٧، *نظرية المسؤولية الإدارية*. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٤.
- [٣٥] راجع نص المادة /١٢٧/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.
- [٣٦] راجع الرأي الصادر عن الجمعية العمومية رقم /٢٧٢/ لعام ٢٠١٤، القضية رقم /١٦٠٦/ لعام ٢٠١٤ تاريخ ١٣/١٠/٢٠١٤، ورأي اللجنة المختصة رقم /٨/ لعام ٢٠١٣، القضية رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٣ تاريخ ٢٣/١/٢٠١٣، المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري لعام ٢٠١٦، ونص المادة /١٢٠/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩.