مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 5 (4) – 2025: 231- 261

Damascus University Journal of Legal Sciences Vol 5 (4) -2025: 231 -261

الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك في التشريع السوري دراسة تحليلية

علاء الدين سليمان*[1] سنان عمار[2]

[1]* طالب دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.
alaaaldin.sleman@damascusuniversity.edu.sy

[2] الاستاذ المساعد، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

الملخص:

تعد المرافق العامة بما تمثله من إشباع للحاجات العامة الأساسية للأفراد سبب وجود الإدارة العامة وغايتها، فقد منحت امتيازات القانون العام بغية ضمان حسن سير هذه المرافق على أكمل وجه، وتقديمها للخدمات الموكولة إليها بأفضل صورة ممكنة.

ويعد الاستملاك من أهم الامتيازات التي تملكها الإدارة العامة للحصول على العقارات اللازمة لإنشاء المرافق العامة وتسييرها، فهو البيع الإكراهي الذي تفرضه الإدارة على الأفراد للتنازل عن أموالهم غير المنقولة، عندما يكون هناك حاجة لتلك الأموال بهدف حسن سير المرافق العامة. وهي وسيلة ترد على أهم حقوق الإنسان ألا وهو حق المِلْكِيَّة الذي صانه الدستور وحَمَاه القانون، إلا أننا نجد أن الاستملاك في سورية يختلف عما هو عليه في باقي الدول، حيث حصَّنت التشريعات المتعاقبة مرسوم الاستملاك من الطعن أو

تاريخ الايداع: 2023/3/13
تاريخ القبول: 2023/7/27

حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب
CC BY-NC-SA

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

المراجعة أمام القضاء، باعتبار أنه لن يتم إلا اقتضاءً للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل، وأنه يستلزم سرعة الإنجاز واستقرار المصالح، مما يبرر تحصينه من الرقابة القضائية.

ومن حيث أنَّ قرار الاستملاك كغيره من القرارات الإداريَّة يجب أن يصدر مُستكملاً أركانه، وخالياً من أي عيبٍ من عيوب المشروعيَّة التي قد تفقده شرعيَّته واحترامه من قبل الأفراد، فقد برز دور القضاء الإداري بحسبانه حامياً للحقوق والحريَّات، في الرَّقابة على مشروعيَّة هذا القرار من خلال تمحيص أركانه، وتحري مراعاة الإدارة للضَّمانات المقرَّرة للأفراد أثناء إصدار قرارها بالاستملاك. فالواقع يؤكِّد أن الإدارة ليست منزَّهة دائماً من مخالفة الأصول والقانون، مما يستوجب ضرورة وجود رقابة قضائية فعالة حفاظاً على أحد أهم حقوق الإنسان (حق المِلْكِيَّة الفردية).

الكلمات المفتاحية:: مجلس الدولة، الملكية الخاصة، قانون الاستملاك، النفع العام، التعويض العادل.

Judicial Control Over Appropriation Decisions In Syrian Legislation An Analytical Study

Alaa Aldin Suleiman*[1] , Sinan Ammar[2]

[1]* PhD student, Department of Public Law, Faculty of Law, Damascus University. alaaaldin.sleman@damaskusuniversity.edu.sy

[2] Assistant Professor - Department of Public Law - Faculty of Law - Damascus University

Summary:

Public utilities, as they represent the satisfaction of the basic public needs of individuals, are the reason for the existence of the public administration and its purpose. It has been granted the privileges of public law in order to ensure the smooth running of these utilities to the fullest extent, and to provide the services entrusted to them in the best possible way. Expropriation is one of the most important privileges owned by the public administration to obtain real estate necessary for the establishment and management of public utilities. It is the coercive sale imposed by the administration on individuals to give up their immovable property, when there is a need for those funds for the proper functioning of public utilities. It is a means that responds to the most important human rights, which is the right to property, which the constitution has preserved and protected by law. However, we find that expropriation in Syria differs from what it is in other countries, where successive legislation has immunized the expropriation decree from appeal or review before the judiciary, given that it will only take place It is required for the public interest and in return for fair compensation, and that it requires speedy completion and stability of interests, which justifies its immunization from judicial Control. Since the expropriation decision, like other administrative decisions, must be issued with its elements complete, and free from any defect of legality that may lose its legitimacy and respect by individuals, the role of the administrative judiciary has emerged as a protector of rights and freedoms, in monitoring the legitimacy of this decision through scrutiny. Its pillars, and the administration's consideration of the guarantees established for individuals during the issuance of its expropriation decision. The reality confirms that the administration is not always free from violating the rules and the law, which necessitates the necessity of effective judicial oversight in order to preserve one of the most important human rights (the right of individual property).

Key Words: State Council, Private Property, Expropriation Law, Public Benefit, Fair Compensation.

Received: 23/3/2023
Accepted: 27/7/2023

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

أ- **مقدمـة البحـث:** يعدُّ حقُّ الملكيَّـة الخاصـة أو الفرديـة مـن الحقـوق الأساسـية التـي تقتضـيها الفطـرة الإنسانية، وتدفع إليه غريزة حب البقاء، ويشكل أحد المرتكزات الرئيسية في النظام القانوني لكل دولـة، كما كفلته الشرائع السماوية، والدساتير الوضعية، وإعلانات حقوق الإنسان كافة. ولهذا فقد حرصت أغلب دساتير دول العالم ومن ثمَّ قوانينها على ضمان ممارسة هذا الحق من قبل الأفراد وضمان حمايته ضدَّ أي اعتداءٍ أو تجاوز، وبما يتفرَّع عن حق الملكيَّة من حقوق التصرُّف والاستعمال والاستغلال للأشياء المملوكة.

غير أنَّ ازدياد حاجات الأفراد وتنوّعها وتطوّرها بشكلٍ كبيرٍ إضافةً إلى تطوّر نشاط الدَّولة في المجالات كافَّة، السياسيَّة منها والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة نتيجة تطوّر دورها من مفهوم الدَّولة الحارسة إلى مفهوم الدَّولة المتدخلة، أدَّى بدوره إلى تطور متطلَّبات سير المرافق العامَّة في ظل الحاجة المتزايدة للأفراد لخدمات هذه المرافق لإشباع حاجاتهم المتعددة. وهذا التَّطور المتسارع للحاجات العامَّة للأفراد ولمتطلَّبات سير المرافق العامَّة في الدَّولة قد أحدث بدوره تأثيراً في الدَّور الملقى على عاتق الدَّولة لإنشاء وتنفيذ هذه المرافق بما يساهم في تأمين احتياجات الجمهور، وألقى بظلاله على النظام القانوني في الدَّولة لكي تستطيع من خلاله إيجاد التَّشريعات التي تكفل مواكبة وتأمين هذه الاحتياجات.

وكان على المشرع أيضاً في ضوء ذلك إجراء المفاضلة والتَّرجيح بين مستلزمات تحقيق المصلحة العامَّة التي تتطلَّب تأمين حاجة الدَّولة من العقارات اللَّازمة لإقامة مشاريعها ذات النَّفع العام التي تساهم في إشباع الحاجات العامَّة للجمهور، وبين المصلحة الخاصَّة المتمثلة بحماية الملكيَّة الخاصَّة للأفراد، والتي كفل الدُّستور والقانون حمايتها وصونها من أي اعتداءٍ. وازاء هذه الاعتبارات والمعطيات كان لابدّ للمشرِّع من تغليب المصلحة العامَّة للمجتمع على المصلحة الخاصَّة للأفراد والمناداة بالوظيفة الاجتماعيَّة لحق الملكيَّة التي تفرض قيوداً على حق الملكيَّة للأفراد بما يكفل المساهمة في تحمُّل الأعباء العامَّة لتحقيق المصلحة العامَّة للمجموع، الأمر الذي استلزم وضع بعض الضَّوابط لفكرة القدسيَّة التي تحيط بحق الملكيَّة الفرديَّة من خلال إيجاد نظامٍ قانونيٍّ استثنائيٍّ يجيز للدَّولة نزع الملكيَّة الفرديَّة للأفراد جبراً، بغية تحقيق المصلحة العامَّة للمجموع أو ما يعبَّر عنه بالمنفعة العامَّة أو النَّفع

العام، وذلك مقابل ضماناتٍ تكفل حماية ملكيَّة الأفراد؛ وتتمثَّل هذه الضَّمانات بشكلٍ أساسيٍّ باتباع الجهة المستملِكة للإجراءات المحدَّدة قانوناً لعمليَّة نزع الملكيَّة، وبضمان حق الأفراد في الحصول على تعويضٍ عادلٍ لقاء نزع ملكيتهم، وشريطة أن يكون نزع الملكيَّة بهدف تحقيق المنفعة العامَّة، بحسبانها مناط نزع الملكيَّة وعلَّته، والمسوِّغ الأساسي الذي يجيز للدَّولة نزع الملكيَّة الخاصَّة للأفراد.

وهذا النظام القانوني لتنظيم عمليَّة نزع الملكيَّة. والذي يعدُّ أحد امتيازات السُّلطة العامَّة. يسمَّى بالاستملاك كما يصطلح على تسميته في سورية، أو نزع الملكيَّة للمنفعة العامَّة كما يصطلح على تسميته في كلٍّ من فرنسا ومصر.

وينظم حالياً قانون الاستملاك رقم /20/ لعام 1983 جميع الأحكام المتعلقة بنزع المِلْكِيَّة الخاصة للمنفعة العامة في سورية، إذ أجاز القانون للوزارات، والإدارات، والمؤسسات العامة، والجهات الإدارية، ولجهات القطاع العام، أن تستملك العقارات المَبنيَّة، وغير المَبنيَّة وذلك لتنفيذ مشاريعها التي تحقِّق المنفعة العامة.

ونظراً لما يمثله قرار الاستملاك – أو قرار نزع الملكيَّة للمنفعة العامَّة كما يصطلح على تسميته– من خطورةٍ على حق الملكيَّة والتي خصَّها المشرع في كثيرٍ من الدُّول بحمايةٍ خاصَّة، وجعلها في أولويَّات المبادئ الدستوريَّة، فإنَّ هذه الخطورة قد ألقت بظلالها على تحديد الجهة المخوَّلة في الاستملاك، فعمد المشرع في كثيرٍ من الدُّول إلى حصر هذا الحق في رأس الهرم الإداري في الدَّولة، نظراً لما يحققه ذلك من ضماناتٍ للأفراد، عن طريق صدور قراراتٍ مدروسةٍ وبعيدةٍ عن الاعتباطيَّة. وبناء عليه، فقد أوكل المشرع في سورية مهمَّة إصدار قرار الاستملاك للسيد رئيس الجمهوريَّة، وهو ما يتبيَّن لنا من خلال نص المادَّة /7/ من قانون الاستملاك النافذ والتي نصَّت على أن يتمَّ الاستملاك **بمرسومٍ** يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص، يتضمَّن التَّصريح عن النفع العام، ويكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل أيَّ طريقٍ من طرق الطعن والمراجعة.

إن أهميَّة الرَّقابة القضائية على قرارات الاستملاك تكمن في كونها ضمانة أساسيَّة للأفراد من تهكُّم وتعسُّف الإدارة في نزع ملكيتهم على نحوٍ يخالف الدُّستور والقانون، فيأتي دور القضاء للتأكُّد من سلامة الإجراءات ومراعاة الضَّمانات المقرَّرة قانوناً عند الاستملاك، وبيان مدى التزام الإدارة بمراعاة هذه

الإجراءات والضمانات، سواءً من حيث الجهة الإداريَّة المختصَّة التي أوكل لها القانون إصدار صك الاستملاك، أو من حيث مراعاة الإدارة في إصدارها لصك الاستملاك لقواعد الشَّكل والإجراءات، كضرورة أخذ رأي جهاتٍ معينةٍ قبل إصدار صك الاستملاك، أو من حيث مدى التزام الإدارة بالقواعد القانونية المقرَّرة والمنظمة لعملية الاستملاك وبمدى الحاجة إليها، وأخيراً من حيث غاية الإدارة من عمليَّة الاستملاك والتي يجب أن تستهدف من خلالها المنفعة العامَّة مبتعدةً عن تحقيق أيَّة منافع شخصيَّة أو غاياتٍ مرفوضةٍ كالانتقام مثلاً، إذ أنَّ تحقيق المنفعة العامَّة يعدُّ المسوِّغ الدُّستوري والقانوني لنزع الملكيَّة الفردية الخاصَّة.

ب- **أهمية البحث:** تنبع أهمية هذا البحث من أنه يسلط الضوء على موضوع له أهمية بالغة، لما يترتب على الاستملاك من نتائج قانونية مهمة يأتي في مقدمتها انتقال المِلْكِيَّة من عامةٍ إلى خاصة، هذا فضلاً عن أن منازعاتٍ إدارية وقضائية قد تواكب هذه العملية من مبتداها إلى منتهاها، مما يوجب تسليط الضوء على الجوانب المرتبطة بهذا الأمر.

ج-**أهداف البحث:** تتمثل أهداف هذا البحث في التعرف على ماهية الاستملاك ومسوِّغاته، والضمانات التي قررها المشرع لحماية الملكية الفردية من الاعتداء غير المشروع الذي قد تقوم به الإدارة على هذه الملكيَّة، بغية الحفاظ على حقوق الأفراد إزاء إجراءات الاستملاك، والسياسة القضائية لمجلس الدولة السوري بشأن الطعن بقرارات الاستملاك.

د- إشكالية البحث: تدور إشكالية البحث حول معرفة دور القضاء الإداري في سورية بحسبانه حامياً للحقوق والحريَّات، في الرَّقابة على مشروعيَّة قرار الاستملاك من خلال تمحيص أركانه، وتحري مراعاة الإدارة للضَّمانات المقرَّرة للأفراد أثناء إصدار قرارها بالاستملاك.

هـ. منهج البحث: سيتم تناول موضوع الدراسة بالاعتماد على **المنهج التحليلي**، حيث تم الاطلاع على نصوص ومواد الدستور السوري الصادر عام 2012 وقانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983، وشرح وتحليل تلك النصوص، بهدف الوصول إلى أفضل النتائج حول موضوع الدراسة.

و. تقسيم البحث: تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى **مبحثين رئيسين**، متبوعَيْن **بخاتمة** تُبيِّن أهم النتائج التي تكشَّفت عنها الدراسة، مع ذكر بعض التوصيات والمقترحات. بالنسبة **للمبحث الأول**، فإنه يتناول بالدراسة ماهية الاستملاك، وقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، **الأول** يتناول تعريف الاستملاك، **والثاني** يتناول ضمانات الاستملاك، **والثالث** حول تمييز الاستملاك عن الأنظمة المشابهة. أما **المبحث الثاني** فهو بعنوان الرقابة القضائية على مشروعية قرار الاستملاك، وقدتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب أيضاً، **الأول** يتناول بالدراسة الاختصاص القضائي، **والثاني** يبين أسس الطعن في مرسوم الاستملاك، أما المطلب **الثالث** والأخير فيبين السياسة القضائية لمجلس الدولة السوري بشأن الطعن بقرارات الاستملاك.

المبحث الأول :ماهية الاستملاك:

إن حق المِلْكِيَّة حقٌّ مقدَّسٌ صانه الدستور وحَمَاه القانون، وله خصائص تعطي صاحبها جميع السلطات على الشيء المملوك واستغلاله، وهذه الخصائص تجعل من هذا الحق حقاً مانعاً دائماً يُمكِّن المالك من استعمال الشيء المملوك له والتصرف فيه، إلا أنه في العصر الحديث لم يعد حق المِلْكِيَّة حقاً مطلقاً أو ميزة للمالك فحسب، بل أصبح ذا وظيفة اجتماعية خصوصاً بعد التطور الكبير في مفهوم الدولة[1]، حيث أصبحت الدولة راعية ومسؤولة عن الاقتصاد الوطني، بما يتضمنه من مشاريع إنتاجية بقصد تنمية الموارد العامة وتغطية نفقات الدولة المتزايدة .

ولما كانت حماية المِلْكِيَّة الخاصة وحرمتها تعد من المقاصد الأساسية في أي نظام قانوني، فقد حرصت الدساتير السورية المتعاقبة كافة على النص بأن المِلْكِيَّة الخاصة مصونة، فلا تنزع إلا للمنفعة العامة

[1] يُرجع الفقهاء القانونيين أساس تقييد حق الملكية العقارية الخاصة إلى فكرتين أساسيتين هما: فكرة عدم التعسف في استعمال الحق، وفكرة أداء حق الملكية العقارية الخاصة لوظيفة اجتماعية.

انظر : حداد بديعة، دور الوظيفة الاجتماعية في تقييد حق الملكية العقارية الخاصة (الجزائر، جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، السنة: 2020 المجلد الرابع، العدد الثاني)، ص219–243 .

ومقابل تعويض عادل[1]، وقد تردد هذا النص في هذه الدساتير بمدلوله ومعناه، وإعمالاً لهذا المبدأ الدستوري المستقر وتقنيناً لقواعده، نصت المادة /٧٧١/ من القانون المدني السوري لعام 1949 على أنه «**لا يجوز أن يحرم أحد ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك في مقابل تعويض عادل**»[2].

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث ماهية الاستملاك من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: تعريف الاستملاك.

المطلب الثاني: ضمانات الاستملاك .

المطلب الثالث: تمييز الاستملاك عن الأنظمة المشابهة.

المطلب الأول : تعريف الاستملاك:

قبل أن نشرع في الحديث عن تعريف الاستملاك اصطلاحاً، لا بد لنا من بيان المعنى اللغوي لكلمة "استملاك"، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : تعريف الاستملاك لغةً

ورد في معاجم اللغة العربية أن (**الاستملاك**) هو اسمٌ فعله (**استَمْلَكَ**)، وهذا الفعل مزيد، أصلُه الجذر الثلاثي (**مَلَكَ**)، ومَلَكَ الشَّيءَ: أي حازه، واستولى عليه وكان في قدرته أن يتصرف فيه بما يريد. ومن اشتقاقات هذا

---

[2] أرسى الدستور السوري لعام 2012 الأحكام الخاصة بحماية وصيانة المِلْكِيَّة الخاصة من جماعية وفردية بما نص عليه في المادة /15/ منه من أن «**المصادرة العامة في الأموال ممنوعة**»، و« **لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي مبرم**»، و« **تجوز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل**»، و« **لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون**» .

[3] وقد كشفت الأعمال التحضيرية للقانون المدني على أنه قصد بهذا النص وضع قيود ثلاثة على حرمان المالك من ملكه دون رضاه: 1. لا يحرم المالك من ملكه إلا في حالة نص عليها القانون . 2. وبالطريقة التي رسمها القانون . 3. وبعد دفع تعويض عادل يستولى عليه مقدماً قبل أن يتخلى عن ملكه. فأنشأ المشرع = = بذلك النص التزاماً مصدره المباشر القانون الذى بيَّن أركانه وحدَّد نظامه ومداه، وفرض بموجبه على الإدارة الحكومية ألا تنزع المِلْكِيَّة الخاصة جبراً عن أصحابها قبل استيفاء الشروط الثلاثة سالفة البيان مجتمعة، فإذا تخلف أحد هذه الشروط . التي هي في حقيقتها ضمانات تكفل حماية المِلْكِيَّة الخاصة . فإن نزع المِلْكِيَّة يصبح عملاً من أعمال الغصب وعدواناً على حق المِلْكِيَّة الخاصة .

انظر : حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم/8731/ لسنة 82 قضائية (الدوائر المدنية . جلسة 2016/05/14). منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على شبكة الانترنت على الرابط الآتي:

https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111244491&ja=129025

الفعل الثلاثي كلمة "**استملاك**" وهي على وزن "استفعال"، يقال: استَمْلَكَ يَستَمْلِكُ استملاكاً، فهو مُستَمْلِك، والمفعول مُستَمْلَك. استملك قطة أرض : نزعَ ملكيتها، حرَمَ مالكها من ملكيَّتها ووضعَ اليدَ عليها[1].

كما ورد في المعجم القانوني للفاروقي أن كلمة استملاك تعني باللغة الإنجليزية **Expropriation**، بمعنى نزع الملكية أو الاستيلاء على الملك للمصلحة العامة[2].

وورد أيضاً في قاموس المورد الانجليزي أن كلمة **Expropriation**، تعني: التجريد من الملكية، مصادرة الملكية للمصلحة العامة[3].

ولا يختلف الأمر بالنسبة إلى اللغة الفرنسية، فالكلمة هي ذاتها في اللغة الفرنسية أي **Expropriation**، وتعني كما ورد في قاموس المنهل الفرنسي: نَزْعُ المِلْكيَّة، استملاك[4].

الفرع الثاني: تعريف الاستملاك اصطلاحاً:

لقد تعدَّدت التعاريف الفقهية لمفهوم الاستملاك وان كانت تدور في مجملها حول أهم عناصر الاستملاك والتي يمكن إجمالها بعنصر الجبر وهدف تحقيق المنفعة العامَّة وشرط التعويض العادل. ويعرِّف الفقه الفرنسي الاستملاك أو نزع الملكيَّة للمنفعة العامَّة بأنَّه: «عملٌ إداري تستطيع الإدارة بمقتضاه أن تجبر مالك العقار على التنازل عن ملكيَّته العقاريَّة، وذلك بهدف تحقيق المنفعة العامَّة وفي مقابل تعويضٍ عادلٍ»[5].

أمَّا في الفقه المصري فيعرَّف الأستاذ الدكتور "ماجد الحلو" بأنَّه: « قيام السُّلطة الإدارية بحرمان المالك من عقاره جبراً لتخصيصه للمنفعة العامَّة مقابل تعويضٍ عادل»[6].

---

[1] انظر: د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، عام 2008)، المجلد الرابع، ص2121؛ المعجم الوسيط (القاهرة؛ مكتبة الشروق، طبعة عام 2004)، ص886.

[2] انظر: حارث سليمان الفاروقي، المعجم القانوني "إنكليزي . عربي" (بيروت، مكتبة لبنان، الطبعة الخامسة 2009)، ص272.

[3] انظر: منير البعلبكي، المورد : قاموس انكليزي . عربي (لبنان، بيروت، الطبعة الثالثة 1970)، ص329.

[4] انظر: د. سهيل إدريس، المنهل : قاموس فرنسي . عربي (لبنان، بيروت، دار الآداب للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة والأربعون عام ٢٠١٢)، ص506.

[5] Voir: André de Laubadère; Traité élémentaire de droit administratif, 4eme Edition, Imprimerie Vaucon, Paris, 1967, p. 209

[6] انظر : د. ماجد الحلو، القانون الإداري (الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعيَّة، طبعة 2000)، ص627.

كما عرَّفه الأستاذ الدكتور "فؤاد العطار" بأنه : « إجراء إداري يقصد به نزع مال قهراً عن مالكه بوساطة الإدارة لتخصيصه للنفع العام مقابل تعويض يدفع له »[1].

أمَّا في الفقه السوري فيعرفه البعض بأنَّه: « امتيازٌ ممنوح للإدارة تستطيع بواسطته حرمان مالك العقار من ملكه الخاص جبراً من أجل تحقيق المنفعة العامَّة، وذلك مقابل تعويضٍ عادلٍ »[2].

كما يعرفه آخرون بأنَّه : « طريقةٌ إداريّة لنزع ملكية الفرد عن عقاره رغم إرادته في سبيل النفع العام ولقاء تعويضٍ عادل »[3].

كما ذهب البعض إلى تعريفه: بأنه « امتيازٌ استثنائيٌّ للإدارة يمنحها إصدار قرار الاستملاك لنزع ملكيَّة عقار جبراً عن مالكه، ونقل ملكيَّته إلى الدَّولة بقصد تحقيق منفعةٍ عامَّة، وذلك طبقاً للأحوال والإجراءات التي يحددها القانون ومقابل تعويض المالك تعويضاً عادلاً »[4].

ويلاحظ أنَّ هذا التعريف الأخير قد شمل كامل عناصر الاستملاك، فقد حدَّد الطريقة القانونية وهي صدور قرار من قبل الإدارة، ومحلَّ الاستملاك وهو العقار، والأثر المترتب على الاستملاك وهو نقل الملكية إلى الدولة، والغاية من الاستملاك وهي تحقيق منفعة عامَّة، والتعويض العادل كضمانةٍ قانونيةٍ لمالك العقار المستملك، والأساس القانوني للاستملاك وهو استناده إلى قانونٍ يجيز نزع الملكية.

كما أنَّ القضاء الإداري لم يتوانَ عن تقديم تعريفٍ لمفهوم الاستملاك، فقد عرَّفت محكمة القضاء الإداري في سورية الاستملاك بأنَّه: « نزعٌ جبريٌ للملكيَّة مقابل تعويضٍ عادلٍ شرع أصلاً من أجل تنفيذ المشاريع ذات النفع العام»[5]. وفي حكمٍ آخر لمحكمة القضاء الإداري في سورية عرَّفت الاستملاك بأنّه: « نزعٌ جبريٌ للملكيَّة الخاصَّة من أجل المنفعة العامَّة، وهو امتيازٌ من امتيازات الإدارة تلجأ إليه ضمن الحدود المرسومة في القانون دونما انحرافٍ في السُّلطة أو تجاوزٍ في الغاية»[6].

---

[6] انظر: د. فؤاد العطار، القانون الإداري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة 1976)، ص559.

[1] انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الجزء الثاني (الجمهورية العربية السورية، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، العام الدراسي 2012-2013)، ص185.

[2] انظر: د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية (دمشق، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، عام 1959)، ص348.

[3] انظر: د. محمد عبد الغني مهملات (السيد)، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام 2005، ص27.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري في سورية رقم ٣/٩٠٤ في القضية رقم /٢٣١٨/ لعام ٢٠١٣ .

[5] حكم محكمة القضاء الإداري في سورية في القضية رقم /763/ لعام 1998 .

يتَّضح لنا من التعاريف السَّابقة الفقهيَّة والقضائيَّة أنَّ للاستملاك عناصر خمسة أساسيَّة[1]:

أوَّلها: أنَّه امتيازٌ من امتيازات السُّلطة العامَّة، فهذ الحقُّ لا يمنح للأفراد والهيئات الخاصَّة،

و**ثانيها:** أنه يحتوي على عنصر الإلزام والجبر، فتستطيع الإدارة بموجبه نزع ملكية صاحب العقار جبراً رغم إرادته.

و**ثالثها:** أن يتمَّ نزع الملكية بهدف تحقيق المنفعة العامَّة، فلا يمكن نزع ملكيَّة عقارٍ بهدف تحقيق منافع شخصيَّة.

و**رابعها:** عنصر التزام الإدارة بالإجراءات المحدَّدة قانوناً لنزع الملكيَّة،

وخامسها: وربَّما كان الأهمُّ بينها: أن يتمَّ نزع الملكيَّة مقابل تعويضٍ عادل لصاحب العقار المستملك، وتعدُّ عبارة التعويض العادل عبارةً واسعةً فما يعدُّ تعويضاً عادلاً من وجهة نظر الإدارة قد لا يعدُّ كذلك بالنسبة لصاحب العقار المستملك والعكس صحيح.

وبناءً على ما تقدَّم يمكننا تعريف الاستملاك بأنَّه: « **امتيازٌ من امتيازات الإدارة، يخولها نزع ملكيَّة عقارٍ جبراً من صاحبه بهدف تحقيق منفعة عامَّة، وفق الإجراءات المحدَّدة قانوناً لذلك، مقابل تعويضٍ عادلٍ يدفع لصاحب العقار المستملَك** ».

المطلب الثاني: ضمانات الاستملاك:

إنَّ عمليَّة الاستملاك تعدُّ استثناءً مهماً من الأصل الدستوري العام المتضمن عدم جواز الاعتداء على الملكيَّة الخاصَّة للأفراد، ونظراً لما تمثله عمليَّة الاستملاك من خطورة على الملكيَّة الخاصَّة، فقد حرص كلٌّ من المشرع الدستوري والعادي في سوريَّة على إحاطة هذه العمليَّة بجملةٍ من الضوابط والإجراءات والضَّمانات التي تكفل حماية الملكيَّة الخاصَّة للأفراد، وتحقيق الغاية المنشودة من عمليَّة الاستملاك، وتتمثَّل هذه الضَّمانات في الآتي[2]:

---

(1) *Voir: Jean-Claude Ricci; Droit Administratif General (Paris: Hachette Livre, 2013), p.78.*

(2) انظر : د. عمار مرشحة، انعدام قرارات الاستملاك في سورية (جامعة حلب، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2014-2015)، ص51، 52. د. أحمد رفعت خفاجي، بحث في الاستملاك في القانون الإداري اللبناني (القاهرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٣٢٤، السنة السابعة والخمسون، ابريل سنة ١٩٦٦)، ص١٦٥

أولاً . <u>ضرورة وجود نص قانوني يجيز نزع الملكية</u>: فلا يكفي أن يصدر قرار إداري بنزع الملكية مهما علت الجهة مصدرة القرار في السلَّم الإداري، بل لابدَّ من تدخُّل المشرع نفسه، وذلك من خلال إعداد القانون اللازم الذي يسمح للإدارة بنزع الملكية الفرديَّة تحقيقاً للمنفعة العامة وبما يتوافق مع أحكام الدُّستور، فيتعيَّن على الإدارة عند رغبتها في استملاك عقارٍ ما أن تستند في قرارها إلى ذلك القانون، وأن تلتزم بالشروط الموضوعية والإجرائية المنصوص عليها في هذا القانون خلال قيامها بعملية الاستملاك، ولاسيما أنَّ الاستملاك يحمل في مضمونه مساساً بحق الملكيَّة والذي حرص كلٌّ من الدستور والقانون على حمايته ورعايته[1].

ثانياً: <u>أن تبتغي الإدارة من الاستملاك تحقيق المنفعة العامَّة</u>: والمنفعة العامَّة هي كلُّ ما يعود بالنفع على المواطنين كافَّةً، أو على بعضهم دون تحديد ذواتهم. وفكرة المنفعة العامَّة هي فكرةٌ واسعة ومرنة ويصعب تحديدها بحالاتٍ معينةٍ على سبيل الحصر، حيث يختلف مفهوم المنفعة العامَّة باختلاف الأزمنة والأمكنة وباختلاف الظروف والأحوال وحسب واقع وظروف كلّ دولة. وتحقيق المنفعة العامَّة يعدُّ الشرط الأساسي والمبرر الجوهري والحصري الذي يستند إليه قرار الاستملاك، إذ إنَّ المنفعة العامة هي مناط الاستملاك وعلَّته، ومفاد ذلك أنَّ المشرع في أدائه لوظيفته الأساسية بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامَّة والمصلحة الخاصَّة قد ارتأى تغليب المصلحة العامَّة على المصلحة الخاصَّة إذا اقتضى ذلك تحقيق المنفعة العامَّة[2].

ثالثاً: <u>شرط التعويض العادل</u>: يعدُّ التعويض العادل من أهم الضمانات المقرَّرة للفرد مقابل نزع ملكيته الخاصَّة لتحقيق المنفعة العامَّة، فمن خلاله يتمُّ جبر الضرر الذي لحق به جراء نزع ملكيَّته، إلَّا أنَّ مصطلح التعويض العادل إنَّما هو في حقيقته مصطلحٌ واسعٌ، ولا يوجد معيارٌ واضحٌ لضبطه ورسم حدوده، إذ إنَّه ما قد يعدُّ من وجهة نظر الجهة المستملكة تعويضاً عادلاً، قد لا يعدُّ كذلك من وجهة

---

[1] راجع نص المادة /٧٧١/ من القانون المدني السوري الصادر في عام 1949.

[2] *Voir: John Bell and. François Lichère; <u>Contemporary French Administrative Law</u> (United Kingdom: Cambridge University Press, First published 2022), p.194.*

نظر مالك العقار المستملَك، لذا فإنَّ تحديد مقدار التعويض العادل يعدُّ من أهم المواضيع التي شغلت بال المشرع في كثيرٍ من الأنظمة القانونية.

ولا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ الدُّستور السُّوري نصَّ في المادَّة /11/ فقرة /6/ منه على أنه « **يجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقيَّة للملكية** »، والذي نأمله أن يكون مصطلح "**القيمة الحقيقيَّة للملكية**" ضابطاً صريحاً في تحديد حدود مفهوم التعويض العادل بما يتناسب مع الأسعار الرائجة للعقار المستملَك، وبما يكفل جبر الضرر الذي لحق بصاحب العقار الذي تمَّ نزع ملكيته، إلَّا أنَّه تجدر الإشارة إلى أنَّ الدُّستور السوري، وفي المادَّة /118/ منه نصَّ على أن « تبقى التشريعات النافذة والصَّادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدَّل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتمَّ التعديل خلال مدَّة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية»، الأمر الذي يحتم القيام بتعديل قانون الاستملاك النافذ بما يتوافق مع أحكام الدُّستور، لاسيَّما نصوصه المتعلقة بتحديد قيمة العقارات المستملَكة وفقاً للقيمة الحقيقية لها، وبالأسعار الرائجة دونما إفراط يؤدي إلى تكبيد الإدارة أسعاراً لا تتناسب مع قيمة العقار، أو تفريطٍ بحق مالك العقار الذي تمَّ نزع ملكيَّته، وبالشَّكل الذي يكفل التَّوافق مع أحكام الدُّستور[1].

المطلب الثالث: تمييز الاستملاك عن الأنظمة المشابهة:

إنَّ مفهوم الاستملاك *Expropriation* قد يختلط مع غيره من الأنظمة المشابهة والتي قد تتضمَّن اعتداءً على حق الملكيَّة، كالتأميم والاستيلاء المؤقَّت والمصادرة، إلا أنَّها تختلف في مضمونها عن الاستملاك، سواءً من حيث المحل أو الغاية أو الإجراءات، وعليه ستتناول الدارسة في هذا الفرع تمييز الاستملاك عن هذه الأنظمة، وهو ما سنعرض لبيانه بشيءٍ من الإيضاح على النحو الآتي:

أولاً . تمييز الاستملاك عن التأميم:

يعرف التأميم *Nationalization* بأنَّه: « إجراءٌ يراد به نقل ملكية مشروعٍ خاص من ملكيَّة الأفراد أو الشركات إلى ملكية الشَّعب حتَّى تكون ملكاً للجماعة، بقصد تحقيق صالح الجماعة أو الشَّعب وذلك

[1] انظر في ذلك : د. عمار مرشحة، انعدام قرارات الاستملاك في سورية، مرجع سابق، ص387. د. وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية "دراسة مقارنة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2014)، ص803.

بموجب قانون، ومقابل تعويض أصحاب هذه المشروعات عن الملكيَّة التي تمَّ تأميمها »[1]. ويعرفه الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري بأنَّه: « قيدٌ يرد على حق الملكية، فتنزع الدَّولة ملك الشخص جبراً عنه، ويؤول الملك للدَّولة في مقابل تعويضٍ يتقاضاه المالك، وينصبُّ التَّأميم عادةً على ملكية مشروعٍ خاصٍّ باعتباره أداةٌ من أدوات الإنتاج، فينقل المشروع من نطاق الملكية الخاصَّة إلى نطاق الملكية العامَّة »[2].ومن خلال ما سبق بيانه يتَّضح بأنَّ التَّأميم يتشابه مع الاستملاك بأنَّ كلاهما يهدف إلى تحقيق المنفعة العامَّة، إلا أنَّ نطاق المنفعة العامَّة بموجب التَّأميم يعدُّ أوسع ممَّا هو عليه في الاستملاك[3]. كما يتشابه الاستملاك مع التَّأميم بأنَّ كلا منهما يمسَّان الملكية الفرديَّة الخاصَّة، مقابل التعويض عن نزع هذه الملكيَّة، فالتعويض هو شرط أساسيٌّ وجوهريٌّ في كلا النظامين إذ بدونه يتحول الأمر إلى مصادرة للأموال[4].

وبالمقابل يختلف التأميم عن الاستملاك لجهة الوسيلة، إذ ينفَّذ الاستملاك عادة بموجب قرار إداري تصدره السُّلطة الإداريَّة المختصَّة وفقاً للإجراءات المحدَّدة لذلك في القوانين النافذة (تشريعات الاستملاك)، في حين أنَّ التأميم يتمُّ بموجب قانونٍ يصدر عن السُّلطة التشريعيَّة، كما يختلف الاستملاك عن التأميم بأنَّ محلَّ الاستملاك هو العقارات، بينما محلُّ التأميم هو المشروعات الخاصَّة والتي تحتوي على عقاراتٍ أو منقولاتٍ أو الاثنين معاً[5].ويتفرع عن هذا الفرق القائم بين التأميم والاستملاك نتيجة مهمة تتجلى بخضوع قرارات الاستملاك لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مشروعيته، أما التأميم فلا يخضع للرقابة القضائية على اعتباره عملاً من أعمال السيادة[6].

---

(2) انظر: د. محمد وحيد الدين سوار، شرح القانون المدني، الجزء الأول (دمشق، مطبعة الداودي، عام 1981)، ص272 وما بعدها

(1) انظر: د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن "حق الملكية" (لبنان، بيروت، دار إحياء التراث العربي، طبعة 1968)، ص626.

(2) انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص192.

(3) انظر: د. محمد عبد الغني مهملات (السيد)، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص38.

(4) انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص193.

(5) انظر: ناجي سليمان أحمد هزيم الفلاحي، النظام القانوني للتأميم (الأردن، جامعة آل البيت، كلية الدراسات العليا، رسالة ماجستير، ٢٠١٦)، ص52.

ثانياً . تمييز الاستملاك عن الاستيلاء المؤقَّت:

الاستيلاء على العقارات هو عبارة عن إجراء إداري يقصد به استيلاء الإدارة على عقار مملوك لأحد الأفراد لمدة موقوتة مقابل تعويض يدفع للمالك عن عدم انتفاعه بالعقار طول مدة الاستيلاء. ومن خلال هذا التعريف يتَّضح أنَّ الاستملاك يتشابه مع الاستيلاء المؤقَّت على العقار لجهة المحل، إذ أنَّ كلاهما يرد على عقار، كما يتشابهان لجهة الهدف، ذلك أنَّ كلاهما يهدف إلى تحقيق منفعةٍ عامة، كما يتشابهان لجهة المقابل من حيث أنَّ كلاهما يتطلَّب تعويضاً عادلاً، كما يتشابهان أيضاً لجهة الوسيلة فكلاهما ينفَّذ بموجب قرار إداريٍّ استناداً إلى القانون[1].

بيد أنَّ الاستملاك يختلف عن الاستيلاء المؤقت بأنَّ من شأنه نقل ملكية العقار المستملك من ملكية الأفراد الخاصَّة إلى ملكية الدَّولة، وذلك من خلال صدور قرارٍ بتخصيص العقار المستملك للنفع العام، أمَّا الاستيلاء المؤقَّت فهو نزعٌ مؤقَّتٌ للملكية العقارية الخاصَّة ولية من شأنه نقل ملكية العقار للدَّولة، بل تبقى ملكية العقار بيد صاحبه، فالاستيلاء يمسُّ حقَّ الانتفاع بالعقار، في حين أنَّ الاستملاك يمسُّ حقَّ الرقبة والانتفاع. كما يختلف الاستملاك عن الاستيلاء المؤقت بأنَّ التعويض الذي يحصل عليه مالك العقار المستولى عليه استيلاءً مؤقتاً يكون مقابل عدم انتفاعه بعقاره طيلة مدَّة الاستيلاء وهو أشبه ما يكون ببدل الإيجار، أمَّا التعويض الذي يحصل عليه مالك العقار المستملك فيكون مقابل التخلي عن ملكيَّته، وهو بذلك يكون أقرب إلى الثَّمن الذي يحصل عليه بائع العقار من المشتري[2].

ثالثاً: تمييز الاستملاك عن المصادرة الإدارية:

تعرَّف المصادرة بأنَّها إجراءٌ إداريٌّ تتَّخذه الإدارة وتنقل بموجبه ملكيَّة الأموال المنقولة من نطاق ملكيَّة الأفراد الخاصَّة إلى ملكية الدَّولة، بهدف إشباع بعض الحاجات العامَّة التي نجمت عن ظروف استثنائية.

---

(1) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان (لبنان، بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام 1987)، ص588.

(2) انظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ٢٠١٠)، ص426-429.

ومن خلال ما سبق يتَّضح أنَّ الاستملاك يتشابه مع المصادرة الإدارية بأنَّ كلاً منهما يتمُّ بعملٍ إداريٍّ وبهدف تحقيق منفعة عامَّة ولقاء تعويضٍ عادل. في حين تختلف المصادرة الإدارية عن الاستملاك في أنَّها ترد من حيث الأصل على المنقولات دون العقارات، في حين أنَّ الاستملاك يكون محلُّه العقارات دائماً، كما أنَّ المصادرة الإدارية لا تطبَّق إلَّا في معرض قيام ظروف استثنائيَّة تبرر للإدارة تصرفها هذا، في حين أنَّها تستطيع اللُّجوء لاستملاك العقارات في حال تحقَّقت شروطه أو إحدى حالاته، سواءً كان ذلك في الظروف العادية أو في الظروف الطارئة[1].

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية قرار الاستملاك:

يتطلّب الاستملاك إجراءات معقَّدة وكثيرة العناصر، ويكمن جوهر الاستملاك في المرسوم المعلن لنقل الملكية، ويرافق صدور هذا المرسوم مجموعة من القرارات المتمِّمة له، كقرارات تقدير البدل وقرارات التعويض وقرارات نشر وتبليغ الاستملاك والقرارات ذات الطبيعة الهندسية الفنية، كاقتطاع الربع المجاني أو إلزام الإدارة باستملاك الجزء المتبقي من العقار، ونلاحظ أن الاستملاك يتسم ببعض سمات أعمال السيادة لجهة تعلقه بسيادة الدولة الداخلية، وتطاوله على حق من الحقوق الأساسية للمواطن وهو حق المِلْكِيَّة، ولكن اعتماد المعيار القضائي لتحديد أعمال السيادة أخرج الاستملاك من طائفة هذه الأعمال؛ لأن القضاء جرى على عدم توصيفه صراحة بها رغم ما بينهما من اشتراك[2].

وتعد القرارات الاستملاكية قرارات إدارية، فهذا يعني خضوعها لرقابة القضاء وأنها قابلة لأن تكون موضوع دعوى الإلغاء، إلا أننا نجد أن المادة السابعة من قانون الاستملاك رقم 20 لعام 1983 قد حصَّنت مرسوم الاستملاك، حيث نصت على أن : « يتم الاستملاك بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص، يتضمن التصريح عن وجود النفع العام، ... **يكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل اي طريق من طرق الطعن أو المراجعة** ».

---

[3] انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص197.

[1] انظر: د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصَّنة من الرقابة القضائية "دراسة مقارنة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، عام ٢٠١٠)، ص255.

مما تقدم نرى أن القرارات الاستملاكية تتميز بتشاركها مع أعمال السيادة ببعض الصفات، وباستثنائها صراحةً من قابلية الطعن، ومع ذلك فإن مثل هذه القرارات معرَّضة لطلب الإلغاء عندما يشوبها عيب جسيم من عيوب اللامشروعية، مما يؤكد الطبيعة الخاصة لهذه القرارات.

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث المرجع القضائي المختص بالنظر في النزاعات التي تستهدف الطعن بمشروعية مرسوم الاستملاك **(في مطلب أول)**، وأسس الطعن في مرسوم الاستملاك **(في مطلب ثان)**، والسياسة القضائية لمجلس الدولة السوري بشأن الطعن بقرارات الاستملاك **(في مطلب ثالث)**، وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: الاختصاص القضائي:

يعد القضاء الإداري المرجع المختص بالنظر في النزاعات التي تستهدف الطعن بمشروعية اعتبار مرسوم الاستملاك ذا نفع عام، بغية إلغائه ثم الحكم بالتعويض، كما يختص بالنظر في الطلبات المتعلقة بالفائدة التأخيرية المنصوص عنها بالمادة /25/ من قانون الاستملاك، كما يختص القضاء الإداري بنظر النزاعات التي تستهدف قرارات لجنة إعادة النظر، والتي تصدر مبرمة حسب نص المادة /23/ من قانون الاستملاك وذلك بدلالة المادة /11/ من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 والتي جاء فيها: « يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات ». وعلى الرغم من قطعية هذه القرارات، إلا أن إن اجتهاد القضاء الإداري قد سار واستقر على أن المشرع إذا ما نص على قطعية القرارات الإدارية وتجنبها من الطعن، فإنما يقصد من ذلك القرارات الإدارية السليمة والصادرة عن مرجعها المختص، في إطار الإجراءات الأساسية التي نص على استكمالها، وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها : « إن القطعية التي أسبغها المشرِّع على بعض القرارات وجعلها بمنجاة من الطعن، إنما يقصد بذلك تلك القرارات

الصادرة عن مرجعها المختص مستكملة إجراءاتها الأساسية، فإذا تخلفت في القرارات الصادرة، تلك القواعد الأساسية والمتوجبة عُدَّت خاضعة لرقابة القضاء الإداري والذي يملك إعلانها عند الإيجاب »[1].

والجدير بالذكر أن اختصاص القضاء الإداري بالنسبة إلى عملية الاستملاك مقصور على ما تتضمنه من قرارات إدارية متكاملة وتنفيذية، فثمة طائفة من القرارات لا تعدو أن تكون أثراً من آثار مرسوم الاستملاك، وتعتبر من قبيل الإجراءات التنفيذية، والتي لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية، بل هي في واقع الأمر مجرد تكليف بعمل ينجم عن تنفيذ عملية الاستملاك، فلا تصلح لأن تكون محلاً للطعن أمام القضاء الإداري، ومن أمثلتها قرارات الهدم والإخلاء والمطالبة بتعويض الإخلاء، فالمنازعات التي تثور حولها تقع في دائرة القانون المدني، إذ جاء في قرار لمحكمة النقض السورية رقم 1143 لعام 1976 ما يلي: « النزاع الذي يثور حول أحقية البلدية من عدمها في اقتطاع الربع المجاني هو نزاع حدث جرَّاء الاستملاك، والاختصاص في فصله يعود للقضاء العادي حسب الولاية القضائية»[2]، فالقضاء العادي يتمتع ببعض الصلاحيات في مجال الاستملاك وله أن يتصدى لبعض النزاعات الواقعة في هذا القبيل، إضافة إلى اختصاصه بنظر الطعون المستهدفة لقرارات لجنة حل الخلافات استناداً إلى نص المادة /18/ من قانون الاستملاك.

المطلب الثاني: أسس الطعن في مرسوم الاستملاك:

هناك أسباب تتعلق بالشكل وبالموضوع يمكن الاستناد إليها كأسس قانونية من أجل الطعن في مرسوم الاستملاك وإعلان انعدامه، وهذا ما سنتناوله من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: أسباب الشكل:

إن أسباب الشكل التي يمكن أن تجعل مرسوم الاستملاك منعدماً تدور حول ما يلي:

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 264 في الطعن رقم 3 لعام 1988، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1989.

[1] حكم محكمة النقض السورية رقم 133 لعام 1976، منشور في مجلة المحامون لعام 1976، ص444 .

أولاً . <u>صدور مرسوم الاستملاك</u> : لقد جاء في المادة السابعة من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 20 لعام 1983 أن الاستملاك يتم بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص، يتضمن التصريح عن وجود النفع العام، حيث جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا السورية على أن: « مستند المشروعية هو مرسوم الاستملاك، لا عبرة للسبب في إضفاء صفة المشروعية على وضع اليد، وسواء كان وضع اليد تنفيذاً لمخطط تنظيمي، أو لسبب آخر، فإن ذلك لا يغير من اللاشرعية ولا يقلبها إلى وضع يد مشروع، طالما أن الإدارة لم تصدر مرسوم الاستملاك، والمالك غير مكلف بمراجعة الإدارة لاستصدار مرسوم الاستملاك أو مقاضاتها أمام مجلس الدولة لاستصداره، وتبقى غاصبة، وينعقد الاختصاص للقضاء العادي »[1]. وبناء على ذلك فإن الشرط الأساسي لصحة الاستملاك صدور مرسوم بشأنه من قبل رئيس مجلس الوزراء[2]، وإلا اعتبر الاستملاك باطلاً بطلاناً مطلقاً.

ثانياً . <u>اقتراح من الوزير المختص</u> : لأنه هو المعني والمكلف بأن يعرب عن الحاجة المطلوب سدادها من قبل الإدارة المستفيدة من الاستملاك، ولقد حكم القضاء بإبطال مرسوم الاستملاك رقم /216/ لعام 1985 الذي صدر لصالح مجلس مدينة إدلب من أجل إقامة حديقة عامة لأنه افتقد في متنه على اقتراح وزير الإدارة المحلية[3].

ثالثاً . <u>تصريح بوجود نفع عام في مرسوم الاستملاك</u>: أي أن يكون لتنفيذ مشروعات ذات نفع عام[4] أو لغرض الإسكان[1] أو لغرض دمج العقارات غير القابلة للبناء بموجب نظام البناء النافذ[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /20/ في الطعن رقم 974 لعام 1997، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1998 .

[2] أوكل المشرع السوري مهمّة إصدار قرار الاستملاك لرئيس الجمهوريّة، وهو ما يتبيّن لنا من صريح المادّة /7/ من قانون الاستملاك النافذ رقم /20/ لعام 1983 والتي نصّت على أن يتمّ الاستملاك **بمرسوم** يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص، ووفقاً للمرسوم التشريعي رقم /11/ لعام 1986 فقد فوّض رئيس الجمهورية اختصاصه بإصدار مراسيم الاستملاك لرئيس مجلس الوزراء وفقاً لأحكام الدستور، فقد نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على أنه: « تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية: 1ـ الاستملاك لتنفيذ المشاريع ذات النفع العام أما إلغاء الاستملاك أو تعديله المؤدي إلى التخلي عن جزء من العقارات المستملكة فيتم بمرسوم ». ونحن نرى أنه يجب حصر إصدار مرسوم الاستملاك بشخص رئيس الجمهورية وذلك لحماية الأفراد أصحاب العقارات من تعسف الإدارة باعتبارها (الملكية الفردية) مصانة بحكم الدستور.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /274/ لعام 1974، مجلة المحامون لعام 1975، ص110.

[4] تنص المادة /2/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 20 لعام 1983 على أنه: « يجوز للوزارات وللإدارات والمؤسسات العامة والجهات الإدارية ولجهات القطاع العام أن تستملك العقارات المَبنيَّة، وغير المَبنيَّة سواء كانت ملكاً صرفاً أو ملكاً للوقف أو مثقلة بحق وقفي وذلك لتنفيذ مشاريعها ذات النفع العام المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي ».

رابعاً . <u>صلاحية الجهة العامة للاستملاك</u> : أي الأهلية القانونية اللازم توافرها في الجهة العامة لقيامها بالاستملاك، ذلك أنه يمكن أن يقع استملاك وتكون الجهة التي قامت به ممنوعة بحكم القانون من إجرائه، مما يجعل مرسوم الاستملاك الصادر على هذا الأساس معيب بعيب جسيم، وينبغي هنا التمييز بين عدم الصلاحية المطلق وعدم الصلاحية النسبي، فعدم الصلاحية المطلق يعني استناداً إلى المادة الثانية من قانون الاستملاك كون الجهة العامة مما لا يدخل في صميم عملها المحدد قانوناً، القيام بمشاريع ذات نفع عام، كوزارة الدولة لشؤون مجلس الشعب . في حين أن عدم الصلاحية النسبي يتعلق بالجهات العامة المخولة أصلاً صلاحية الاستملاك، إلا أنها في حالات معينة لا تملك سنداً قانونياً يؤيدها، وتغدو بذلك غير مختصة، وتبرز تطبيقات ذلك في المادة الثانية من قانون التوسع العمراني رقم /60/ لعام 1979 والمعدل بالقانون رقم /26/ لعام 2000 والتي نصت على أنه : « يتم استملاك وتنظيم وتقسيم مناطق التوسع العمراني في مدينة دمشق ومدن مراكز المحافظات من قبل الجهة الإدارية حصراً وذلك لمصلحتها ومصلحة الجهات العامة الأخرى التي عددتها المادة الثانية من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1983 ، ويعتبر هذا الاستملاك من المشاريع ذات النفع العام ويجوز إعطاؤه صفة الاستعجال ولا يجوز لأي من الجهات المذكورة في المادة الثانية من القانون /20/ لعام 1983 الاستملاك لمصلحتها بشكل مباشر ». وعلى ذلك فإن أي استملاك من قبل أي من الجهات العامة المذكورة في المادة الثانية من القانون رقم 20 لعام 1983 غير الجهة التي نص عليها قانون التوسع العمراني يكون غير سليم وقرار الاستملاك جدير بالطعن[3].

---

[5] تنص المادة /4/ من قانون الاستملاك لعام 1983 على أنه: « يجوز للجهات الادارية وللجهات المشرفة على الإسكان أو المختصة به استملاك العقارات لتخطيطها وتقسيمها إلى مقاسم معدة للبناء بغية إنشاء المساكن الشعبية عليها، أو بيعها للراغبين في إنشاء تلك المساكن. كما يجوز لوزارة الدفاع استملاك العقارات لإقامة التجمعات السكنية العسكرية، أو لبناء المساكن لبيعها للعسكريين ولأسر الشهداء ...».

[6] تنص المادة /5/ من قانون الاستملاك لعام 1983 على أنه: « يجوز للجهة الادارية أن تستملك العقارات أو أجزاء العقارات التي تكون غير صالحة للبناء بموجب نظام البناء النافذ، أو لأسباب فنية أخرى كالمساحة أو الشكل الهندسي وذلك بقصد دمجها أو توحيدها (أو إفرازها) بشكل تصبح معه قابلة للبناء بمقتضى الأنظمة والاعتبارات الفنية »

[1] انظر : د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصّنة من الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص265، 266.

وننوه أخيراً أن عيوب الشكل الأساسية التي يمكن أن تنحدر بمرسوم الاستملاك إلى الانعدام لا يمكن الاستناد إليها دائماً؛ لأنها في غالب الحالات قابلة للاستدراك بما يتوافق مع حكم القانون[1].

الفرع الثاني: أسباب الموضوع:

بالإضافة إلى أسباب الشكل التي يمكن أن تجعل مرسوم الاستملاك منعدماً، هناك أيضاً أسباب الموضوع، وهي أسباب لا تستطيع الإدارة تلافيها، وتتمثل في فكرة النفع العام .

فالنفع العام هو مناط الاستملاك وعلته، وهو المطلب الجوهري لشرعية أي استملاك، لذلك فإن غالبية الطعون التي استهدفت قرارات الاستملاك ارتكزت إلى انتفاء النفع العام فيها، وقد نصت المادة الثالثة من قانون الاستملاك على المشاريع التي تعد ذات نفع عام[2]، وبالتالي كل مرسوم لا يستهدف تحقيق أحد المشاريع المحددة بنص هذه المادة يكون عرضة للطعن .

إن من شأن عدم مراعاة الاستملاك للغاية التي شرع لتحقيقها، أن يمكِّن القضاء الإداري من بسط رقابته في مدى قانونية الاستملاك، وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا السورية : « ومن المسلم به فقهاً وقضاءً أن عدم مراعاة الاستملاك للغاية التي شرع لتحقيقها من شأنه أن يمكِّن القضاء من بسط رقابته الأصلية في صدد مدى قانونية الاستملاك المعني .... وليس من السائغ البتة الاحتجاج بأن

---

[2] انظر : د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصَّنة من الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص267.

[1] تنص المادة /3/ من قانون الاستملاك لعام 1983 على أنه: « يقصد بالمشاريع ذات النفع العام كل ما يتعلق بالأعمال الآتية:

آ- فتح الطرق الجديدة وتوسيع الطرق الموجودة او تقويمها والمنشآت التابعة لها وإنشاء الساحات والملاعب والأسواق والحدائق العامة والبحيرات ومجاري المياه.

ب- إنشاء دور العبادة والثكنات العسكرية والمطارات والمرافئ والسكك الحديدية والمخافر والمستشفيات والمراكز الصحية والمدارس والمعاهد والجامعات والمذابح ودور الأيتام وملاجئ العجزة وأبنية المراكز الثقافية والاندية الرياضية، والمنشآت الخاصة بحزب البعث العربي الاشتراكي والمنظمات الشعبية التي يتطلبها تحقيق مهام هذه الجهات، ويشكل عام جميع المباني والانشاءات التي تخصص للأعمال العامة أو المنافع العامة.

ج- الاعمال والمنشآت الزراعية ومشروعات الري والشرب والسدود.

د- مشاريع النفط والغاز والكهرباء والثروة المعدنية والمناطق الصناعية.

هـ- انشاء الملاجئ والخنادق والمنافذ والمشاريع التي تقتضيها متطلبات الأمن والدفاع.

و- الإنشاءات السياحية والتموينية والمشاريع المتعلقة بتنفيذ الخطط الانمائية والاستثمارية المقررة أصولاً.

ز- جميع المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاص أي من الجهات العامة والقطاع العام ومهماتها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة وفق خطط الدولة المقررة أصولاً.

قرارات الاستملاك تعتبر قطعية، وأنها لا تقبل الطعن، لأن هذه المقولة يمكن أن تصدق في خصوص صكوك الاستملاك التي تلتزم بالأهداف التي قصد قانون الاستملاك إلى بلوغها والتي لا تعتورها مخالفة جسيمة كتلك التي انطوى عليها قرار الاستملاك، أما الصكوك التي خالطتها عيوب الانعدام فلا عصمة لها، ولا فكاك لها من العرض على عدالة القضاء ليقول كلمة الفصل في شأنها، وفي ذلك تحقيق للمثل الأعلى الذي تعتز به دولة المؤسسات الدستورية. ومن حيث أنه بعد إذ تبين أن قرار الاستملاك الطعين قد استهدف تمكين جهة الإدارة المدعى عليها من التشبث بالعقارين اللذين تشغلهما فعلاً ليكونا ملكاً دائماً لها، فإن ذلك من شأنه أن يقوض الأساس القانوني الذي يعتمد عليه قرار الاستملاك الملمع إليه ويجعله على شفا جرف هار يهوي به إلى غياهب الانعدام، طبقاً لما استقر عليه اجتهاد القضاء الذي أرسى قاعدة ضربت جذورها في شعاب العدالة الأصلية مفادها أن الإدارة التي لم تستصدر صك الاستملاك ابتغاء تحقيق أي مشروع من المشاريع ذات النفع العام التي نصت عليها المادة /3/ من قانون الاستملاك، وإنما عمدت إلى استصداره بقصد استملاك العقار الذي تشغله بغية جعله ملكاً دائماً لها، مستهدفة مجرد نقل ملكية لها، من شأنه أن يجعله غير متفق مع أهداف قانون الاستملاك، وغير مرتكن إلى سند من أحكام القانون، كما يغدو متعين إعلان انعدامه »[1].

ويبدو لنا أن القضاء الإداري السوري قد توسع في تفسير المادة الثالثة من قانون الاستملاك مستنداً إلى الفقرة /ب/ من نفس المادة حيث اعتُبر ذا نفع عام كل ما يتمحور حول خدمة المرافق العامة وضمان تسييرها، دون أن يشمل المنافع الخاصة لأجهزة الدولة وتطوير إمكاناتها الذاتية ورفع سويتها الاقتصادية، فلهذه الأغراض وسائل أخرى لتحقيقها غير الاستملاك ومثال ذلك اعتبار الاستملاك الجاري لصالح المصرف التعاوني الزراعي لإشادة فرع له، هو استملاك مشمول بمفهوم النفع العام الوارد في المادة /3/ واعتبار المشاريع العمرانية بمختلف أشكالها مشاريع ذات نفع عام وإن لم يرد نص صريح لها في قانون الاستملاك، إذ اعتبرت مشمولة بعبارة « **ويشكل عام جميع المباني والانشاءات**

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (1/308) في الطعن /2063/ لسنة 1997، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1997، ص82.74.

التـي تخصـص للأعمـال العامـة أو المنـافع العامـة » الـواردة فـي مـتن الفقرة /ب/ مـن المـادة /3/ مـن قـانون الاستملاك[1]. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى « إلغاء الاستملاك الصادر لصالح وزارة السياحة عام 1981 حيث استهدف إنشاء مجموعة شاليهات بغية بيعها للقطاع الخاص مما يعود بالفائدة على خزينتها الخاصة [2]. كما عمدت محكمة القضاء الإداري إلى إلغاء الاستملاك، وذلك لمرور مدة طويلة على صدوره دون أن تنفذ الإدارة المستملكة المشروع، مما يجعل النفع العام منتفياً، حيث جاء في قرارها: « إن الاستملاك الذي هو نزع جبري للملكية إنما شرع أصلاً من أجل تنفيذ المشاريع ذات النفع العام، فإذا كان الاستملاك يعود في جذوره إلى عام 1965، وكانت الإدارة المستملكة لم تنفذ مشروع الاستملاك خلال ثلاثين سنة تلت أو تزيد، فإن فكرة النفع العام من استملاكه تكون منتفية، وتنتفي معها مشروعية استملاكه »[3].

هذا وقد قضت محكمة النقض السورية في أحد أحكامها بأن « إسباغ صفة المنفعة العامة على إجراءات الاستملاك هو من حق الجهة الإدارية المستملكة وهي غير ملزمة ببيان طبيعة هذه المنفعة العامة أو بسرد العناصر التي اعتمدتها في تقديرها، ويمتنع على القضاء التصدي للتحقيق في توفر الغاية التي استهدفها مشروع الاستملاك وهي وجود النفع العام»[4].

وبناء على ما سبق يتبين أن النفع العام شرط مشروعية مرسوم الاستملاك، والقضاء الإداري السوري يراقب ذلك استناداً إلى نص المادة الثالثة من قانون الاستملاك، وليس له أن يراقب العناصر التي اعتمدتها الإدارة في بيان طبيعة المنفعة العامة، أي إن مراقبته هي رقابة مشروعية فقط وليست رقابة ملاءمة.

المطلب الثالث: السياسة القضائية لمجلس الدولة السوري بشأن الطعن بقرارات الاستملاك

إنَّ الحصانة التشريعية التي قررها المشرع السوري لقرار الاستملاك من الطَّعن به أمام أيَّة جهة إداريَّة أو قضائيَّة وذلك بموجب المادة /7/ من قانون الاستملاك النافذ قد ألفت بظلالها على سياسة مجلس

---

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /227/ في الطعن رقم 299 لعام 1984، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام 1965، 1990 .

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /934/ لعام 1997، منشور في مجلة المحامون لعام 1999، العددان رقم 9و 10 .

[2] حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /934/ في القضية 2996 أساس تاريخ 1997/11/9.

[3] حكم محكمة النقض السورية رقم 207 لعام 1976 أساس 97، منشور في مجلة المحامون لعام 1976 الإصدار 1 إلى 12.

الدولة السُّوري بصدد رقابته على مشروعية قرار الاستملاك، إذ عمد المجلس حيال ذلك إلى تبني **نظريَّة الانعدام** كوسيلةٍ قانونيَّة يمكن له من خلالها تجاوز هذه الحصانة التشريعيَّة بغية بسط رقابته على قرار الاستملاك بحسبانه الحامي للحقوق والحريات العامَّة، والضَّمانة الرائدة للأفراد في مواجهة قرارات الإدارة الخاطئة والتي تمسُّ حقَّهم في الملكيَّة[1]. وتقوم السياسة القضائية لمجلس الدولة السوري بشأن الطعن بقرارات الاستملاك على أساس أن أي عيب يشوب مرسوم الاستملاك هو عيب جوهري ينحدر به إلى درجة الانعدام، فلم يميز بين درجة اللامشروعية التي تشوب هذه المراسيم (القرارات) وما هو العنصر أو الركن الذي شابته عيوب اللامشروعية، أي أنه قد ساوى ما بين المخالفة البسيطة والجسيمة من جهة واعتبر جميع عناصر أو أركان قرار الاستملاك على درجة واحدة من الأهمية من جهة أخرى وقد كان دافعه الرئيس من وراء ذلك الوصول إلى مبدأ قانوني، يستطيع من خلاله تكريس أحقيته بالتصدي لكافة القرارات الإدارية وعدم تحصين أي منها تجاه القضاء، فكانت فكرة الانعدام الوسيلة الوحيدة للنيل من تلك الحصانة[2].

واتجه مجلس الدولة السوري نحو نظرية الانعدام بشكل أساسي في دعاوى الطعن بقرارات الاستملاك ليتمكن من تجاوز العقبة التشريعية المتمثلة بتحصين هذه القرارات من رقابة القضاء من خلال ما ورد من نصوص قانونية تقضي بعدم قابلية هذه القرارات للطعن والمراجعة، فوجد في هذه النظرية ملاذاً وملجأً ليدخل من خلاله إلى موضوع الدعوى ويتجاوز الحصانة التشريعية المخالفة للدستور من خلال منعها لحق التقاضي المكرس دستورياً، وأوجد مجلس الدولة السوري مدة تقادم خاصة بهذه القرارات وهي عشر سنوات بحيث أنه إذا انقضت هذه المدة وقامت الإدارة بجميع إجراءات الاستملاك (تقدير القيمة وإيداعها ونقل الملكية) يكون مصير الدعوى عدم القبول لعدم قابلية قرار الاستملاك للطعن بها، انطلاقاً من استقرار الحقوق والمراكز القانونية لانقضاء مدة زمنية طويلة على صدور صك الاستملاك[3]. ولئن كانت مراسيم الاستملاك في سورية لا تقبل أي طريق من طرق الطعن عملاً بنص المادة /7/ من قانون الاستملاك، إلا أن الاجتهاد القضائي استقر على أن الحصانة

(1) انظر : د. عمار مرشحة، انعدام قرارات الاستملاك في سورية، مرجع سابق، ص51، 52.

(2) انظر : د. وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص802، 803.

(3) انظر : د. وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص803.

المقصودة يقتصر حكمها على القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة المختصة بعد استكمال إجراءاتها الأساسية التي نص عليها القانون وإلا كانت خاضعة لرقابة القضاء الإداري ومعرضة للإلغاء متى تأكد أن عيباً من عيوب اللامشروعية قد ألحق بها فعابها[1]، فالاجتهاد القضائي مستقر منذ فترة زمنية طويلة على هذا المبدأ حتى أصبح من المبادئ القانونية العامة المعمول بها والمستقرة لدى مجلس الدولة السوري منذ بواكير أحكامه، فالقطعية التي يسبغها المشرع على بعض القرارات وجعلها في منجاة من الطعن، إنما يقصد بها تلك القرارات الصادرة عن مرجعها المختص ومستكملة إجراءاتها الأساسية، فإذا تخلفت في القرارات الصادرة تلك القواعد الأساسية والمتوجبة غدت خاضعة لرقابة القضاء الذي يملك إعلان انعدامها، فإذا ما تبين بأنه شاب القرار عيب جوهري من العيوب الأساسية ينحدر به إلى درجة الانعدام، فإن القرار يعتبر في هذه الحالة معدوماً، ويملك القضاء سلطة إعلان انعدامه[2].

فالأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة السوري قد درجت على ذكر هذا المبدأ (القاعدة) في صلب أحكامها، فنراها تورد هذه القاعدة على النحو الآتي: « ... وفي هدى ما تقدم فإن المحكمة لم تجد في وقائع هذه القضية ما يشير إلى قيام أسباب الانعدام المدعى بها في قرار الاستملاك المطعون فيه فهو قد صدر عن المرجع المختص بإصداره، مستكملاً إجراءاته الأساسية، ولتحقيق واحد من مشاريع النفع العام التي نص عليها القانون، فاتسم بصفة الإبرام التي أسبغها القانون عليه الأمر الذي تكون معه الدعوى التي تستهدف الطعن فيه جديرة بعدم القبول لعدم قابليته للطعن»[3]. فمن الملاحظ أن مجلس الدولة السوري قد انتهى إلى الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم قابلية قرار الاستملاك المطعون فيه للطعن طالما أن القرار قد صدر عن مرجعه المختص وفي حدود اختصاصه، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها «... ومن حيث أن المادة الثالثة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 370 في الطعن رقم 101 لعام 1975، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1975، ص117.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 264 في الطعن /3/ لعام 1988، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1988، المبدأ رقم /4/، ص3.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري رقم /1603/ لسنة 2005، في القضية رقم /5462/ لعام 2005، سجلات المحكمة لعام 2005، غير منشور وكذلك حكمها رقم 161 لسنة 2010 في القضية رقم /3385/ لعام 2001.

من قانون الاستملاك النافذ رقم 20 لعام 1983 قد عددت من بين مشاريع النفع العام المشاريع والمنشآت الزراعية وكذلك جميع المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاص أي من الجهات العامة والقطاع العام ومهماتها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة وفق خطط الدولة المقررة أصولاً، وبهذه المثابة يعتبر قيام وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي باستملاك العقار .موضوع الدعوى .نظراً لطبيعته الحراجية بموجب قرار الاستملاك المشكو منه **منسجماً** مع المهام المسندة للوزارة المذكورة ولا سيما العناية والاهتمام بحراج الدولة بقصد الحفاظ عليها وحمايتها كونها ثروة قومية ..»[1].

الخاتمة: بعد أن تم بعون الله الانتهاء من عرض موضوع الدراسة « **الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك في التشريع السوري "دراسة تحليلية"**»، نعرض فيما يأتي لأهم النتائج التي تم التوصل إليها في ختام هذه الدراسة مع بعض المقترحات والتوصيات:

أولاً: <u>النتائج</u>:

1) لقد أصبح راسخاً في علم القانون العام، أن الدولة بصفتها أحد أهم أشخاص القانون العام، مؤهَّلة للتملك، ويمتد نطاق تملُّكها ليشمل أموالاً باسمها الخاص وأموالاً عامة موكلة عليها لحساب مجموع الشعب. وأملاك الدولة هي أداتها في تسيير مرافقها والقيام بوظائفها، ولابد للإدارة من أجل تأمين المال اللازم لها من اللجوء إلى الأساليب القانونية المختلفة، وأكثر هذه الوسائل اعتماداً هي وسائل القانون العام بما فيها من مزايا السلطة والامتياز، وبالتحديد وسيلة الاستملاك .

2) إن حق المِلْكِيَّة الفردية حقٌّ مقدَّسٌ صانه الدستور وحَمَاه القانون، إذ نص الدستور السوري على أنه « لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون»، كما نص القانون المدني السوري على أنه « لا يجوز أن يحرم أحد ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك في مقابل تعويض عادل».

[1] حكم محكمة القضاء الإداري رقم 2065 لسنة 2011 في القضية رقم 7171 لعام 2011، سجلات المحكمة لعام 2011.

3) أجاز المشرع السوري للإدارة نزع الملكيَّة الخاصة للأفراد جبراً، بغية تحقيق النَّفع العام، وذلك مقابل ضماناتٍ تكفل حماية ملكيَّة الأفراد.

4) الاستملاك من حيث التعريف هو نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة عن طريق إجراء إداري يقصد به نزع مال عقاري قهراً عن مالكه بواسطة الإدارة لتخصيصه للنفع العام مقابل تعويض يُدفع له. ويتطلب الاستملاك توافر ثلاثة شروط: الأول، يتعلق بالمحل أو الموضوع، فمن اللازم أن ينصب نزع الملكية على عقار، والشرط الثاني يتعلق بالغرض؛ فلا يجوز الاستملاك إلا للمنفعة العامة بحسبانها مناط نزع الملكيَّة وعلَّته، والمسوِّغ الأساسي الذي يجيز للدَّولة نزع الملكيَّة الخاصَّة للأفراد، أما الشرط الثالث، فيخص حقوق الأفراد حيث يجب تعويضهم مقابل نزع ملكيتهم تعويضاً عادلاً يكون مساوياً للقيمة الرائجة للعقار المستملَك.

5) إن من شأن عدم مراعاة الاستملاك للغاية التي شرع لتحقيقها، أن يمكِّن القضاء الإداري من بسط رقابته في مدى قانونية الاستملاك.

6) لئن كانت مراسيم الاستملاك في سورية لا تقبل أي طريق من طرق الطعن عملاً بنص المادة /7/ من قانون الاستملاك، إلا أن الاجتهاد القضائي استقر على أن الحصانة المقصودة يقتصر حكمها على القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة المختصة بعد استكمال إجراءاتها الأساسية التي نص عليها القانون وإلا كانت خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يملك إعلان انعدامها.

ثانياً: المقترحات والتوصيات:

1) إعادة النظر في قانون الاستملاك النافذ رقم 20 لعام 1983 لتتوافق أحكامه مع نصوص الدُّستور النافذ لعام 2012، ولاسيما المادة /7/ من قانون الاستملاك التي حصَّنت مراسيم الاستملاك من رقابة القضاء، إذ إنها تتعارض صراحة مع نص الفقرة الرابعة من المادة /51/ من الدستور التي تنص على أن « يُحظّرُ النصُ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ».

2) ضرورة صدور قرار الاستملاك بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية لا بموجب قرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء، لأن ذلك يشكل ضمانة هامَّة من نوعٍ خاص للملكية الخاصَّة للأفراد، ويتماشى مع أحكام المادة /15/ من الدُّستور النافذ لعام 2012 فيما قررته من حماية وضمانة للملكية الفردية.

3) عدم اللجوء إلى استملاك أملاك المواطنين إذ أمكن تأمين حاجات الجهات المستملكة عن طريق الأملاك العائدة للوحدات الإدارية والدوائر الوقفية. والتقيد حين الاستملاك بأن يقتصر فقط على المساحات اللازمة لتنفيذ المشروع المنوي تنفيذه دون أي زيادة.

4) تعديل الأسس الواجب اعتمادها في تقدير بدل استملاك العقارات تحقيقاً لفكرة التعويض العادل التي أكد عليها الدستور السوري عندما نص في المادة /15 فقرة2/ على وجوب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية أو الرائجة للمِلكيَّة.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

المراجع:

1. د. أحمد رفعت خفاجي، بحث في الاستملاك في القانون الإداري اللبناني (القاهرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٣٢٤، السنة السابعة والخمسون، ابريل سنة ١٩٦٦).
2. حداد بديعة، دور الوظيفة الاجتماعية في تقييد حق الملكية العقارية الخاصة (الجزائر، جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، السنة: 2020 المجلد الرابع، العدد الثاني).
3. د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري (لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ٢٠١٠).
4. د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الجزء الثاني (الجمهورية العربية السورية، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، العام الدراسي 2012.2013).
5. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن "حق الملكية" (لبنان، بيروت، دار إحياء التراث العربي، طبعة 1968).
6. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان (لبنان، بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام 1987) .
7. د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية (دمشق، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، عام 1959).
8. د. فؤاد العطار، القانون الإداري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة 1976).
9. د. ماجد الحلو، القانون الإداري (الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعيَّة، طبعة 2000).
10. د. محمد وحيد الدين سوار، شرح القانون المدني، الجزء الأول (دمشق، مطبعة الداودي، عام 1981).
11. د. عمار مرشحة، انعدام قرارات الاستملاك في سورية (جامعة حلب، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2014.2015).
12. د. محمد عبد الغني مهملات (السيد)، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري "دراسة مقارنة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام 2005).

13. ناجي سليمان أحمد هزيم الفلاحي، النظام القانوني للتأميم (الأردن، جامعة آل البيت، كلية الدراسات العليا، رسالة ماجستير، ٢٠١٦).
14. د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية المحصَّنة من الرقابة القضائية "دراسة مقارنة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠١٠).
15. د. وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية "دراسة مقارنة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، 2014).
16. الدُّستور السُّوري الصادر بتاريخ 2012/2/27 .
17. قانون الاستملاك السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 20 لعام 1983 .
18. قانون التوسع العمراني رقم /60/ لعام 1979 والمعدل بالقانون رقم /26/ لعام 2000
19. قانون مجلس الدولة السوري رقم /32/ لعام 2019.
20. د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، سنة 2008)، المجلد المعجم الوسيط (القاهرة؛ مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة 2004).
21. حارث سليمان الفاروقي، المعجم القانوني "إنكليزي . عربي" (بيروت، مكتبة لبنان، الطبعة الخامسة 2009).
22. د. سهيل إدريس، المنهل : قاموس فرنسي . عربي (لبنان، بيروت، دار الآداب للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة والأربعون عام ٢٠١٢).
23. منير البعلبكي، المورد : قاموس انكليزي . عربي (لبنان، بيروت، الطبعة الثالثة 1970)، ص329.
24. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (1/308) في الطعن /2063/ لسنة 1997، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1997، ص82.74.
25. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /20/ في الطعن رقم 974 لعام 1997، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1998 .

26. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /227/ في الطعن رقم 299 لعام 1984، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام 1965، 1990.
27. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /934/ لعام 1997، منشور في مجلة المحامون لعام 1999، العددان رقم 9 و 10.
28. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 264 في الطعن رقم 3 لعام 1988، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1989.
29. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 370 في الطعن رقم 101 لعام 1975، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1975.
30. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 264 في الطعن /3/ لعام 1988، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1988.
31. حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /274/ لعام 1974، منشور في مجلة المحامون لعام 1975.
32. حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /934/ في القضية 2996 أساس تاريخ 1997/11/9.
33. حكم محكمة القضاء الإداري في سورية رقم ٣/٩٠٤ في القضية رقم /٢٣١٨/ لعام ٢٠١٣ .
34. حكم محكمة القضاء الإداري في سورية في القضية رقم /763/ لعام 1998 .
35. حكم محكمة القضاء الإداري رقم /1603/ لسنة 2005، في القضية رقم /5462/ لعام 2005 .
36. حكم محكمة القضاء الإداري رقم 2065 لسنة 2011 في القضية رقم 7171 لعام 2011.
37. حكم محكمة النقض السورية رقم 133 لعام 1976، منشور في مجلة المحامون لعام 1976.
38. حكم محكمة النقض السورية رقم 207 لعام 1976 أساس 97، منشور في مجلة المحامون لعام 1976 الإصدار 1 إلى 12.
39. حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم/8731/ لسنة 82 قضائية (الدوائر المدنية . جلسة 2016/05/14). منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض على شبكة الانترنت على الرابط الآتي: https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111244491&ja=129025

40. André de Laubadère; Traité élémentaire de droit administratif, 4eme Edition, Imprimerie Vaucon, Paris, 1967.
41. Jean-Claude Ricci; Droit Administratif General (Paris: Hachette Livre, 2013).
42. John Bell and. François Lichère; Contemporary French Administrative Law (United Kingdom: Cambridge University Press, First published 2022).