جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

القرارات و العقود الإدارية

السداسي الخامس

محاضرة موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص : القانون العام

د . بوسام بوبكر

الموسم الجامعي

2023/2022

المحاضرة العاشرة

*** ـ الآثار القانونية المترتبة عن العقد الإداري**

إن العنصر الأساسي الذي يميز العقد الإداري عن سائر المعايير الإدارية الداخلية أو الضمنية ـ لا سيما التعليمات، المنشورات والتوجيهات – لا ينحصر على مستوى الخصائص القانونية العامة فحسب ، ولكنه يرتبط – أيضا ـ بتقدير القوة الإلزامية لكل معيار على حدى وكذا المجالات المخولة لاختصاص كل منها، وأخيرا مدى إمكانية مخاصمة هذه التدابير أمام القضاء الإداري.

فبالنسبة للمعايير الداخلية نلاحظ بأنها تشكل نصوص مغلقة

"des textes fermés"، لأن نطاق تطبيقها لا يتعدى حدود المرؤوسين الإداريين، ولهذا فهي لا تتصل بالخارج أي بعامة الناس، ومن ثم فهي لا تعتبر ملزمة بالنسبة إليهم، ولهذا الغرض تم رفض عقد الاختصاص القضائي الإداري لنظر المنازعات المتعلقة بهذه النصوص.

على خلاف ذلك، نلاحظ بأن العقد الإداري يخرج عن الإطار الداخلي للإدارة العامة، فهو ينظم العلاقة التعاقدية التي تربط الإدارة بالطرف الأجنبي المتعاقد معها، ومن ثم فإن نطاق تنفيذه يتعدى حدود الهيكل الإداري، كما تخضع المنازعات المتعلقة به لاختصاص القضاء الإداري.

وما يزيد من قيمة هذه الوثائق – أيضا – احتمال احتوائها على بعض الجوانب التنظيمية – لا سيما فيما يتعلق بالعقود الإدارية الحديثة – وفي هذه الحالة نكون أمام علاقة قانونية تجمع بين الإطار التعاقدي والإطار التنظيمي " الموروث" عن القرارات الإدارية، كل هذه العناصر قد جعلت منه – بصدق– معيارا قانونيا قابلا للتطبيق بذاته، بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد قانونية وعملية. إن هذه الفكرة تشكل "بيت القصيد" في مجال بحثنا المعياري، لهذا حاولنا التركيز عليها انطلاقا من بحث الآثار القانونية المباشرة المترتبة عن العلاقة التعاقدية .

أولا ـ سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها

لقد اعترف كل من التشريع والقضاء الإداريين للإدارة بسلطات واسعة إزاء المتعاقد معها، ومرد ذلك كونها قائمة على مرفق عام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه السلطات والامتيازات تتقرر للإدارة سواء نص عليها العقد أم لم ينص، وذلك لارتباطها بالنظام العام، وذلك يبين الخصائص الذاتية للعقد الإداري التي تجعله يتميز عن العقد المدني القاضي بأن " العقد شريعة المتعاقدين". وتنحصر هذه السلطات في الأمور التالية :

سلطة الإشراف والرقابة ، سلطة تعديل العقد، سلطة توقيع جزاءات على المتعاقد حال إخلاله بالالتزامات المكلف بها.

1/ سلطة الإدارة في الإشراف والرقابة على تنفيذ العقد الإداري

تمتلك الإدارة سلطة الإشراف والرقابة على تنفيذ العقد، للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها بين الطرفين، ويتقرر هذا الحق للإدارة حتى ولو تم إغفال النص عليه في العقد.

وتختلف تلك الرقابة حسب نوع العقد الإداري ، ففي عقود الأشغال فإنها تتجسد من خلال إرسال ممثل الإدارة للإشراف ومراقبة أعمال المتعهد ومدى احترامه لنصوص العقد، وفي عقد الامتياز للمرافق العامة للإدارة يكون لممثلها حق إجراء التحريات، وتلقي الشكاوي من المنتفعين بخدمات المرفق العام والبث فيها، وحق إصدار التعليمات والأوامر التنفيذية والإنذارات للطرف المتعاقد مع الإدارة، علاوة على تقديم التوجيهات الأساسية من أجل ضمان تنفيذ أمثل للعقد وتقديم أفضل الخدمات إلى المرتفقين .

ويجب ملاحظة أن سلطة الإدارة في الإشراف والرقابة على تنفيذ العقد لها حدود معينة لا يجوز أن تتعداها، ولهذا فهي لا تمثل سلطة مطلقة بل تقيدها بعض القيود، لتوفير الضمانات للمتعاقد مع الإدارة ضد تعسفها في استخدام هذه السلطة.

وأهم هذه القيود عدم استخدام الإدارة هذه السلطة لتحقيق غرض لا يتصل بسير المرفق العام موضوع العقد، وعدم تجاوز الإدارة - في ممارسة هذه السلطة - إلى حد تعديل موضوع العقد، إذ أن تدخلها المبالغ فيه بحجة الرقابة على التنفيذ، قد يؤدي إلى عكس الهدف المنشود من تقرير هذا الامتياز، فلا يجوز - مثلا - للإدارة أن تتدخل في الإدارة الداخلية للمشروع محل عقد الامتياز، وإلا تحولت إدارة المرفق العام إلى أسلوب الاستغلال المباشر بدلا من أسلوب عقد الامتياز .

2/ سلطة الإدارة في تعديل بعض شروط العقد الإداري

تختلف العقود الإدارية عن العقود المدنية من حيث استهدافها للمصلحة العامة، مما ينبغي معه أن يراعى فيها – دائما وقبل كل شيء – تغليب وجه المصلحة العامة على مصالح الأفراد الخاصة.

ولذلك لا ينطبق عليها ذلك الأصل المقرر في عقود القانون الخاص بنص المادة 106 من القانون المدني الجزائري، القاضية بأن "العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون".

فنجد أن العقود الإدارية تخول الإدارة المتعاقدة سلطات استثنائية بتطبيقها لقواعد غير مألوفة في عقود القانون الخاص، بقصد الوفاء بحاجة المرافق العامة وضمان سيرها وانتظامها واستمرارها، ومن ذلك "سلطة الإدارة في تعديل العقد".

ومقتضى ذلك، أن الإدارة تملك من جانبها وحدها وبإرادتها المنفردة – على خلاف المألوف في معاملات الأفراد فيما بينهم – حق تعديل العقد أثناء تنفيذه، وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها، على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد، فتزيد من الأعباء الملقاة على عاتق الطرف الآخر أو تنقصها، ولها أن تتناول الأعمال أو الكميات المتعاقد عليها بالزيادة أو النقصان على خلاف ما ينص عليه العقد، وذلك كلما اقتضت حاجة المرفق هذا التعديل، من غير أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب أو بقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين.

وقد اعترف غالبية الفقه الإداري بحق الإدارة في تعديل بعض شروط العقد الإداري، بحيث تقتصر سلطة التعديل على شروط العقد المتصلة بتنفيذ العقد، ولا تمتد إلى موضوع العقد نفسه أو نوعه أو نوع وكمية الأشغال محل العقد ومدة التنفيذ وطريقته، ولا تتعدى هذه الحدود إلى المزايا المالية التي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة والمتفق عليها في العقد، إذ لا يجوز للإدارة المساس بها.

ونظرا لخطورة هذا البند في علاقة الإدارة بالمتعاقد معها، فقد توخى الفقه والقضاء الإداريين "تهذيبه" بجملة من الشروط ، أهمها :

- أن تطرأ مستجدات وظروف بعد إبرام العقد تسوغ هذا التعديل.
- يتعين على الإدارة أن تراعي في التعديل مبدأ المشروعية في العمل الإداري، فيتم التعديل من قبل الجهة المختصة بالتعديل، وأن يراعي فيه الشكل والإجراءات...الخ.
- أن ينحصر التعديل في الشروط المتعلقة بتسيير المرفق العام، وهذه الشروط تختلف من حيث أثرها باختلاف العقود الإدارية، فهي في عقد الامتياز أقل منها في عقد التوريد، وفي عقد النقل أوسع منها في عقد القرض العام.
- ينبغي أن لا يؤدي التعديل إلى تغيير جوهري في العقد – أي أن يؤدي إلى إنشاء عقد جديد – بل يتعين على الإدارة احترام هذه الحدود، وعلى الخصوص احترام المقابل المالي للمتعاقد .

3/ سلطة الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد معها :

استقر الفقه والقضاء الإداريين، على أن للإدارة حق توقيع جزاءات مختلفة على المتعاقد معها - الذي يقصر في تنفيذ التزاماته التعاقدية - بإرادتها المنفردة ودون حاجة للجوء إلى القضاء.

والإدارة لا تستند في مباشرة هذه السلطة إلى نصوص العقد، بل إلى امتيازات السلطة العامة التي تملكها، وعلى الأخص سلطتها الضابطة لسير المرافق العامة وضمان استمرارها وانتظامها تحقيقا للمصلحة العامة ، وسلطتها أو امتيازها في التنفيذ المباشر للعقد الإداري.

وهو الاتجاه الذي كرسته "الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا" في عدة قرارات لها، لا سيما قرارها الصادر بتاريخ 1990/07/28 بخصوص قضية السيد (ت.ط) ضد والي ولاية عنابة.

وتتلخص وقائعها في أن الطرفين قد أبرما صفقة عمومية من أجل تشييد مقر لبلدية الحجار، وبعد فترة من بداية الأشغال لاحظت الولاية تأخر في إنجاز المشروع، علاوة على عدم مطابقته للمواصفات المحددة في العقد، فلجأت إلى فسخ الصفقة بإرادتها المنفردة، مع حجز كل العتاد الذي كان يستعمله المقاول.

ومع ذلك، فقد اعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سلوك الإدارة مشروعا ومطابقا للقانون من الناحية الموضوعية ، لكنه معيب من الناحية الإجرائية لأنها لم تنذر المقاول مسبقا قبل فسخ العقد .

وعلى العموم، تختلف صور الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها باختلاف الإهمال أو التقصير المنسوب للمتعاقد، وتتعلق بالمظاهر التالية :

أ/ جزاءات مالية

وهي عبارة عن المبالغ المالية التي يجوز للإدارة أن تطالب بها الطرف المتعاقد معها إذا ما أخل بالتزاماته التعاقدية، وتشمل غرامة التأخير ومصادرة التأمين ...الخ، أما التعويض – الذي هو عبارة عن مبلغ من المال يمثل الضرر الذي لحق بالطرف المضرور – فلا يعتبر من الجزاءات الإدارية لأنه مجرد تطبيق للقواعد العامة في القانون الخاص.

ب/ وسائل الضغط والإكراه :

وهي جزاءات إدارية توقعها الإدارة المتعاقدة على المتعاقد معها، بهدف إجباره وإرغامه على الوفاء والقيام بالتزاماته التعاقدية، على الوجه الذي يتطلبه ويستلزمه المرفق العام.

وتشمل وسائل الضغط والإكراه في نطاق العقود الإدارية، ثلاثة عناصر أساسية:

- وضع المشروع موضوع التعاقد تحت الحراسة، إذا كان العقد الإداري عقد امتياز المرفق العام.
- حلول الإدارة محل الطرف المتعاقد معها في تنفيذ الأشغال العامة على حسابه ومسؤوليته، وذلك إذا ما كان العقد الإداري عقد أشغال عامة.
- الشراء على حساب ومسؤولية المتعاقد مع الإدارة محل التزاماته، وذلك في حالة عقود التوريد.

ج/ فسخ العقد

وهو أخطر الجزاءات التي يمكن أن توقعها الإدارة على المتعاقد معها، وهو يفترض ارتكاب المتعاقد خطأ جسيما أو تقصيرا أو إخلالا خطيرا بالتزاماته ، فتقوم الإدارة بفسخ العقد أي إنهائه كجزاء له، ويكون ذلك – عادة - نتيجة وجود غش في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، أو حالة إفلاس المتعاقد أو إعساره، وحالة وفاة المتعاقد مع الإدارة...الخ

إلى جانب هذه العقوبات الإدارية، يمكن للإدارة أن تطلب من القضاء المختص توقيع عقوبات وجزاءات جنائية على الطرف المتعاقد معها، إذا أخل بالتزاماته التعاقدية إخلالا جسيما وخطيرا، لدرجة أنه أصبح يشكل جريمة، كأن يقدم أوراق ثبوتية مزورة للحصول على العقد، أو قام بتنفيذ العقد باستخدام مواد فاسدة أو مغشوشة...الخ.

ثانيا - حقوق المتعاقد مع الإدارة :

كقاعدة عامة، يتمتع المتعاقد مع الإدارة بحقوق ويتحمل التزامات ومسؤوليات، وتتلخص هذه الأخيرة في تنفيذ التزاماته التعاقدية وفقا للشروط المحددة في العقد والنصوص القانونية، كما يتعين عليه القيام بالمسؤوليات الملقاة على كاهله بعناية كبيرة، بما يتفق مع مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود، علاوة على احترام الأجل المحدد للوفاء بالمهام المنوطة إليه .

وفي مقابل ذلك، يتمتع المتعاقد مع الإدارة بجملة من الحقوق والضمانات يمكن تلخيصها فيما يلي :

1/ حق المتعاقد في الحصول على المقابل المالي :

يعتبر هذا الحق من أهم الحقوق التي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة ، ويتمثل هذا الحق فيما يحصل عليه من عائد مادي مقابل تنفيذه للعقد، ولتغطية التكاليف والنفقات التي يتحملها لتنفيذ العقد.

ويأخذ المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد مع الإدارة صورا متعددة تختلف باختلاف العقود الإدارية ، فهو في عقد امتياز المرافق العامة يتمثل في المبالغ التي يتقضاها الملتزم من المستفيدين أو المنتفعين بخدمات المرفق، وفي عقد الأشغال العامة وعقد التوريد ومعظم العقود الإدارية الأخرى يتمثل المقابل المالي في الثمن المتفق عليه في العقد .

والمستقر فقها وقضاء، أنه لا يجوز للإدارة الاعتداء على المقابل المالي للمتعاقد معها أو كافة حقوقه المالية، ولذلك فهي لا تملك حق تعديل الجوانب المالية للعقد لارتباطها بحقوق المتعاقد الخاصة، ويبقى لها فقط حق تعديل الشروط المتصلة بتسيير المرفق العام.

والأصل في العقود الإدارية أن دفع المقابل المالي للمتعاقد لا يكون إلا بعد تنفيذ التزاماته التعاقدية، ذلك لأن الإدارة لا تدفع للمتعاقد معها أي مقابل مالي إلا مقابل خدمات أو أعمال أو لوازم قدمت فعلا ، واستثناء من هذا الأصل يمكن للإدارة المستفيدة من العقد دفع

جزء من المقابل المالي للمتعاقد معها أثناء تنفيذ العقد، ويكون ذلك في إطار الحالتين التاليتين :

أ/ نظام الدفعة المقدمة تحت الحساب : يجوز في عقود الأشغال العامة والتوريد أن تقوم الإدارة بأداء دفعة مقدمة تحت الحساب للمتعاقد معها، تكون قابلة للخصم – فيما بعد – من كامل مستحقاته، والغرض من ذلك تمكين المتعاقد من البدء في التنفيذ.

ب/ نظام الدفعة أو الدفعات الجزئية : وهو مبلغ جزئي تقدمه الإدارة للمتعاقد مقابل جزء من الأعمال والخدمات، سبق تنفيذها من مجموع أعمال وخدمات العقد.

ونظام تعجيل الدفعة الجزئية ليس فيه خروج صارخ على قاعدة الدفع بعد نهاية الخدمات، لأن المفروض أن المتعاقد يكون قد أدى جزء من الأعمال يساوي الدفعة الجزئية

2/ حق المتعاقد باقتضاء بعض التعويضات: إلى جانب الحق الأساسي المتعلق بالمقابل المالي، يمكن للمتعاقد مع الإدارة طلب استحقاق بعض التعويضات، ويكون ذلك في الحالتين التاليتين:

أ/ التعويض الناتج عن مسؤولية الإدارة :

يمكن للمتعاقد أن يطالب الإدارة بتعويضه ماليا عن الضرر الذي لحقه بسبب أخطاء الإدارة، أو بعدم تنفيذها لالتزاماتها المبينة في العقد.

ومن أمثلة ذلك أن لا تقدم الإدارة بعض التسهيلات التي تعهدت بتقديمها من أجل تسهيل تنفيذ العقد، على أن يلحق ذلك أضرارا مباشرة بالطرف المتعاقد معه، كإقدامها على تنفيذ أشغال بالقرب من مواقع العمل التي يعمل فيها المتعاقد معها، مما أدى إلى انهيارات أو تأخير في انجاز الأشغال.

ب/ التعويض الناتج عن أشغال إضافية : قد يطالب المتعاقد الإدارة بالتعويض على أساس قاعدة "الإثراء بلا سبب"، ويكون ذلك في حالتين رئيسيتين :

- **<u>الحالة الأولى</u>**- عندما تفرض عليه الإدارة أعمالا إضافية: فينبغي على الإدارة تعويضه بما يوازي قيمة الأعباء الإضافية الناجمة عن هذا التعديل.
- **<u>الحالة الثانية</u>**- وتتعلق بنظرية الأشغال الضرورية أو المفيدة للإدارة: فهنا ينفذ الملتزم - من تلقاء نفسه - أشغالا إضافية غير داخلة أصلا في التزامه، فإذا كانت هذه الأشغال ضرورية جدا ومفيدة للإدارة فإنه على هذه الأخيرة تعويضه عنها، وفي حالة عدم اتفاق الطرفين على تحديد مقدار هذا التعويض، تولى القاضي ذلك .

3/ حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد

يعتبر التوازن المالي للعقد الإداري من أهم الخصائص الذاتية للنظرية العامة للعقود الإدارية، وتقوم فكرة التوازن المالي على تحقيق التكافؤ والاعتدال بين مستحقات المتعاقد

والأعباء والالتزامات الملقاة على عاتقه، وتطبيقا لذلك إذا طرأت- خلال تنفيذ العقد الإداري- أحداث غريبة عن النطاق التعاقدي، وجعلت تنفيذ الالتزامات التعاقدية أكثر صعوبة أو أكثر كلفة أو مستحيلة أصلا، فهنا يتعين على الإدارة مراجعة التوازن المالي للعقد الإداري، وهي تستعين في ذلك بثلاثة نظريات من "ابتداع" القضاء الإداري وهي: نظرية الظروف الطارئة، ونظرية عمل أو فعل الأمير، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.

أ/ نظرية الظروف الطارئة

وتتلخص هذه النظرية في أنه إذا ما طرأت بعد إبرام العقد الإداري ظروف استثنائية لم يكن في الوسع توقعها عند إبرام العقد، وتؤذي إلى جعل تنفيذ العقد أكثر إرهاقا للمتعاقد، بما يترتب عليها من خسائر تتجاوز حدتها الخسائر العادية المألوفة في التعامل، فإن للمتعاقد الحق في طلب مساعدة الإدارة، عن طريق المساهمة في تحمل جزء من التكاليف والأعباء المستجدة، بتعويضه تعويضا جزئيا عن الخسارة التي لحقت به . ومن أمثلة الظروف الطارئة الحرب أو إضراب مفاجئ أو أزمة اقتصادية خطيرة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 107 من القانون المدني الجزائري بقولها:

"... غير أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي، وإن لم يصبح مستحيلا، صار مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعا للظروف وبعد مراعاة مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك".

ولتطبيق نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الإدارية، لابد من توافر الشروط التالية:

- أن يطرأ الحادث أو الظرف الطارئ بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه، على أن يكون غير متوقعا أي غير وارد في حسبان نية المتعاقدين وقت إبرام العقد.
- أن يكون الظرف الطارئ خارج عن إرادة أحد المتعاقدين- سواء عن عمد أو إهمال- لأنه عندئذ يتحمل وحده نتيجة تقصيره أو إهماله.
- أن يترتب على الظرف الطارئ اختلال التوازن المالي للعقد اختلالا غير مألوف، بحيث يصبح تنفيذ المتعاقد لالتزاماته مرهقا ويحمله خسارة مالية كبيرة .

ب/ نظرية عمل أو فعل الأمير

نقصد بعمل أو فعل الأمير تدخل السلطة الإدارية المتعاقدة تدخلا غير متوقع، يؤدي إلى جعل تنفيذ العقد الإداري أكثر تكلفة بالنسبة للمتعاقد معها.

هذا التدخل قد يتخذ شكل إجراءات عامة مثل إصدار قوانين أو لوائح تنظيمية عامة من طرف الإدارة المتعاقدة، ويكون من شأنها زيادة أعباء والتزامات المتعاقد بشكل مرهق.

كما يمكنه أن يتخذ شكل إجراءات خاصة مثل تعديل أسعار الخدمات المحددة في عقد امتياز المرفق العام، أو زيادة نطاق الأعمال التي عهد بها للمتعاقد مع الإدارة...الخ،

فذلك أيضا يشكل أعباء مالية مرهقة للمتعاقد مع الإدارة، لدرجة الإخلال بالتوازن المالي للعقد الإداري .

ويشترط الفقه والقضاء الإداريين لتطبيق نظرية عمل الأمير- وتعويض المتعاقد مع الإدارة عن الأضرار التي أصابته، من جراء إصدار الإدارة المتعاقدة معه إجراءات عامة أو خاصة، يترتب عليها إخلال بتوازن العقد- توافر الشروط التالية:

- أن يكون ثمة عقد من العقود الإدارية.
- أن يكون الفعل الضار صادرا من الجهة الإدارية المتعاقدة.
- أن تنشأ عن فعل الأمير ضرر للمتعاقد مع الإدارة، مهما كانت درجة جسامة هذا الضرر، بشرط أن يكون فعليا وحقيقيا لا احتماليا.
- أن يشكل فعل الأمير عملا مشروعا، فالإجراءات الإدارية الخاطئة أو غير المشروعة تقرر التعويض طبقا للمسؤولية الإدارية العقدية أو التقصيرية، وليس طبقا لأفعال الأمير.
- يجب أن يكون الإجراء الضار طارئا وغير متوقع من قبل طرفي العقد الإداري

ج/ نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة

ومقتضى هذه النظرية أنه إذا ما صادف الطرف المتعاقد مع الإدارة- خلال تنفيذه لالتزاماته التعاقدية - لصعوبات مادية ذات طبيعة استثنائية وغير مألوفة، ولا يمكن توقعها وقت إبرام العقد، وتؤذي إلى جعل التنفيذ أكثر إرهاقا وأكثر كلفة عليه، ففي هذه الحالة يمكنه أن يطالب الإدارة المتعاقدة معه بتعويض كامل عما سببته له هذه الصعوبات المادية من أضرار.

ومثال ذلك أن يتعاقد المقاول مع الإدارة لانجاز مشروع معين، على أسا أن الأرض سهلة الحفر، فإذا به يجدها أرضا صخرية تحتاج لنفقات غير متوقعة لتمهيدها

ويشترط لتطبيق نظرية الصعوبات المادية الشروط التالية:

- يجب أن تكون الصعوبات التي يصادفها المتعاقد مع الإدارة أثناء تنفيذ العقد من طبيعة مادية، وغالبا ما يكون مرجعها إلى طبيعة الأراضي التي تنفذ فيها الأشغال العامة.
- يجب أن تكون الصعوبات المادية ذات طبيعة استثنائية وغير مألوفة بصورة مطلقة.
- يجب أن تكون الصعوبات المادية غير متوقعة، أي غير واردة في حسبان نية المتعاقدين وقت إبرام العقد الإداري