القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري ورقابة القضاء عليها(*)

الدكتور/ عمر عبدالرحمن البوريني(**)
المعهد العالي للقضاء
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
المملكة العربية السعودية

ملخص:

إن العمليات العقدية التي تقوم بها الإدارة تعتبر من العمليات القانونية المركبة، تتضمن العديد من المراحل والإجراءات؛ فعندما تقوم الإدارة بإبرام عقد إداري ما، فإنها تتخذ العديد من القرارات الإدارية، منها ما يسبق العملية العقدية، وممهد لها، ومنها ما يكون تنفيذاً للعقد أو متعلقاً بإنهائه. هذه القرارات تكون مرتبطة ومندمجة في العملية العقدية وجزءاً لا يتجزأ منها. وعلى اعتبار أن العقد الإداري – بالمجمل – لا يطعن به إلا أمام قاضي العقد، فما مصير تلك القرارات ذات الطبيعة الإدارية؟ هل يمكن أن تكون قابلة للانفصال عن العملية العقدية؟، أتخضع فقط لرقابة القضاء الشامل، أم أنه يمكن الطعن بها على انفراد أمام قضاء الإلغاء، والتعامل معها على أنها حزمة من القرارات لها كيانها الذاتي الذي ينفصل ويتميز عن العقد الإداري؟. وما إمكانية المتعاقد، أو الغير الأجنبي عن العقد للطعن بها على انفراد أمام نفس القاضي؟، وما تأثير الحكم بإلغائها على العقد نفسه. هذه التساؤلات سوف تكون محور الدراسة، مستعينين بالإجابة عن ذلك بشكل أساسي بقضاء محكمة العدل العليا، والقضاء المقارن، وعلى وجه الخصوص الفرنسي والمصري منه.

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٤/١١/٢٠١٠م.
(**) bouriniomar@yahoo.com

تقديم:

تنقسم أعمال الإدارة من حيث آثارها القانونية إلى قسمين؛ تلك التي لا يترتب عليها آثار قانونية، وهي الأعمال المادية، وتلك التي يترتب عليها آثار قانونية، وهذه بدورها تنقسم إلى قسمين أساسيين، أولهما ما هو صادر بإرادة منفردة عن الإدارة، وهي القرارات الإدارية، ومنها ما يصدر بالتقاء إرادة الإدارة مع الغير، وهذا هو حال العقود الإدارية. وعند التطرق لكلا النوعين من الأعمال التي تقوم بهما الإدارة، كأعمال قانونية، يمكن تقسيمها كذلك الأمر من حيث المراحل والخطوات التي تحتاجها لإتمامها، وهنا يبرز موضوع التميز بين الأعمال القانونية البسيطة وتلك المركبة. فالطائفة الأولى هي تلك التي لا تمر ولا تحتاج للكثير من الأعمال والمراحل، ولا تتضمن الكثير من الإجراءات، ولا تصدر بمناسبتها عدة قرارات إدارية، وهذا هو حال القرارات الإدارية بشكل عام، كالقرار الذي يقضي بمنح إجازة للموظف، أو منحة مكافئة مالية، أو نقله... إلخ. أما الطائفة الثانية من الأعمال فهي ما يسمى بالأعمال القانونية المركبة، والتي تمر بالكثير من المراحل والمتضمنة العديد من الإجراءات والأعمال، التي تتخذ بصددها العديد من القرارات الإدارية، سواء قبل إتمامها واكتمالها، أو تكون متعلقة بتنفيذها، أو إنهائها، كالعمليات المتعلقة بمرفق القضاء، والعمليات الضريبية، والعمليات المتعلقة بالمعاهدات الدولية، والعمليات الانتخابية، وتلك المرتبطة بأعمال السيادة، وأهمها المرتبط بالعمليات العقدية التي تجريها الإدارة، وهو ما يهمنا في هذا البحث.

يدور هذا البحث حول نقطة أساسية، وهي تلك المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بصدد العقود التي تبرمها، سواء أكانت هذه القرارات تمهيداً لإبرام العقد أو تنفيذاً له أو لإنهائه، حيث تكون هذه القرارات مرتبطة ومندمجة في العملية العقدية وجزءاً لا يتجزأ منها، وهذه القرارات هي ما يطلق عليها بالقرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري. ومن هنا يثور التساؤل فيما إذا كان من الممكن الطعن بها على انفراد أمام قضاء الإلغاء، والتعامل معها على أنها حزمة من القرارات لها كيانها الذاتي الذي ينفصل ويتميز عن العقد

الإداري؟. فما إمكانية إخضاع تلك القرارات لرقابة قاضي الإلغاء؟، وما أساس تلك الرقابة ونطاقها؟، وما إمكانية المتعاقد، أو الغير الأجنبي عن العقد الطعن بها على انفراد أمام نفس القاضي؟، وما آثار الحكم الصادر بصددها على العقد نفسه؟

تمهيد

أولاً – مفهوم العقد الإداري (العقد الإداري عملية قانونية مركبة):

كما هو معروف فإن العقود الإدارية شأنها شأن عقود القانون الخاص، عبارة عن اتفاق بين طرفين، نتاج تراضي إرادتين وتلاقيهما على شيء ما، من خلال إيجاب وقبول(١)، وبذلك فهي عكس القرارات الإدارية التي هي عبارة عن أعمال قانونية تصدر عن جانب الإدارة وبناء على إرادتها المنفردة(٢). وتعتبر العقود الإدارية وسيلة قانونية مهمة، تستخدمها الإدارة للقيام بكثير من أعمالها ومهامها. فالعقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام، بقصد إدارة مرفق عام، وتظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص(٣).

وتعتبر العقود الإدارية من العمليات القانونية المركبة التي تمر بالعديد من المراحل والخطوات، ويتبع فيها الكثير من الأعمال والإجراءات والقرارات، منها ما يسبق عملية التعاقد كتلك المتعلقة – مثلاً – بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة

---

(١) الدكتور محمود خلف الجبور، "العقود الإدارية"، دار الثقافة، ١٩٩٨، ص٦. الدكتور أحمد عثمان عياد، "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية"، دار النهضة العربية ١٩٧٣، ص٥.

(٢) الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٦١. حول الفروق الأساسية بين القرار الإداري والعقد الإداري، راجع الدكتور حسين عثمان، " القانون الإداري" – أعمال الإدارة العامة، الدار الجامعية، ١٩٩٠، ص ١١ وما بعدها. وحول معايير تمييز العقد الإداري، راجع الدكتور جمال عباس أحمد عثمان " العقد الإداري وقضاء الإلغاء"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، سنة ٢٠٠١، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) راجع كلاً من الدكتور سليمان الطماوي " الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥، ص٥٠. والدكتورة سعاد الشرقاوي " العقود الإدارية"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٥.

لعملية التعاقد، وتلك القرارات المتعلقة بمنح الترخيص أو التصريح بالتعاقد، ومنها ما يتعلق بإجراءات إبرام العقد ذاته وطرق التعاقد، والإعلان عن المناقصة وتلقي العروض وفض المظاريف والبت بها، ومنها ما هو معاصر لإبرام العقد الإداري(٤). كما أن هناك طائفة أخرى من القرارات الإدارية متعلقة بتنفيذ العقد والإشراف على تنفيذه، أوالمتعلقة بصلاحية التعديل أو توقيع الجزاءات على المتعاقد مع الإدارة عند إخلاله ببعض التزاماته العقدية(٥)، وقرارات فسخ العقد لمقتضيات المصلحة العامة(٦)، ومنها ما هو متعلق بمرحلة ما بعد التنفيذ وإنهاء العقد، كقرارات وإجراءات رد قيمة التأمين النهائي، في حالة وفاء المتعاقد مع الإدارة بكل التزاماته وفق المتفق عليه والوارد في دفتر الشروط(٧) ويخضع العقد الإداري – بالمجمل – للأسس ذاتها التي تخضع لها العقود المدنية، من حيث توافر عناصر الرضا والمحل والسبب المشروع، مع الاختلاف بينهما من حيث النظام القانوني الذي يخضعان له، وذلك على اعتبار أن العقد الإداري – دائماً – لا بد من أن يكون مرتبطاً بتسيير مرفق عام، وتضمينه في الوقت نفسه لشروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص(٨)، وأنه يقوم على تأمين سير المرفق العام بانتظام واطراد.

---

(٤) الدكتور جورجي شفيق ساري، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٥) فيما يتعلق بأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري بالخصوص، راجع الدكتور محمد عبدالعال السناري، "مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق"، دار النهضة العربية، ص ٨٨ وما بعدها.

(٦) حول فسخ الإدارة لعقودها بشكل عام، راجع الدكتور محمد صلاح عبدالبديع السيد، "سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري"، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، دون ناشر.

(٧) الدكتور جورجي شفيق ساري، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٨) حول الشروط الاستثنائية راجع كلاً من الدكتور مازن ليو راضي، " دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢. الدكتور سليمان الطماوي " الأسس العامة للعقود الإدارية"، مرجع سابق. الدكتور عمر حلمي،"معيار تمييز العقد الإداري"، دار النهضة العربية ١٩٩٣. الدكتور أحمد عثمان عياد، "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية"، دار النهضة العربية، ١٩٧٣، الدكتورة عزيزة الشريف، " دراسات في نظرية العقد الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٨١. الدكتور يوسف سعدالله الخوري، " القانون الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

ثانياً – عدم جواز الطعن بالعقد الإداري:

من المعروف – بشكل عام – أن الادعاء أمام القضاء الإداري يتمثل في نوعين من الدعاوى هما دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض (القضاء الكامل)، فالأولى دعوى قضائية موضوعية يرفعها من له مصلحة من الموظفين والأفراد إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته(٩) أما دعوى التعويض فهي خصومة بين طرفين يدعي أحدهما المساس بمركز قانوني له، ويتمتع القاضي بصددها بفحص الوقائع المادية والقانونية مع تمتعه بصلاحيات واسعة من حيث التعديل، مع الإقرار بالتزامات على أحد الطرفين وحقوق للطرف الآخر(١٠) وفيما يتعلق بمنازعات العقود الإدارية، فالقاعدة العامة أن تلك المنازعات تدخل في ولاية قاضي التعويض(١١)، ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة دعوى التعويض، من حيث إنها تتواءم مع الطبيعة الذاتية لمنازعات العقود الإدارية، على عكس دعوى الإلغاء. على اعتبار أن النزاع في دعوى الإلغاء

(٩) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٠/٣٨، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، منذ بداية سنة ١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٩٨٧، إعداد موسى الأعرج، الجزء الثاني، ص ٨٢٨. سوف نختصر هذا المرجع لاحقاً بـ "المبادئ القانونية لمحكمة التمييز..."، ... وقد عرفتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بقولها: إن دعوى الإلغاء هي "دعوى قضائية تهدف إلى إلغاء قرار غير مشروع صادر عن سلطة إدارية بواسطة القاضي الإداري". مجموعة المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا وقسما الفتوى والتشريع والموسوعة الإدارية الحديثة. مجموعة أبو شادي، ص ١٠٣٩. راجع بالخصوص كذلك الدكتور علي خطار شطناوي، "القضاء الإداري الأردني"، الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، دون ناشر، ص ٣٥٠ وما بعدها.

(١٠) حول الفروق بين الدعويين راجع الدكتور محسن خليل "القضاء الإداري اللبناني"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٤٣٧ وما بعدها. الدكتور أعاد علي القيسي" القضاء الإداري وقضاء المظالم"، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص١٤٩ وما بعدها

(١١) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ٥٦. الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، "وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٧١.

يؤسس – في الغالب – على مخالفة مبدأ المشروعية، في حين أن النزاع في العقود الإدارية يؤسس على مخالفة النصوص العقدية أو على خطأ ارتكبه أحد المتعاقدين، كما يمكن أن يرجع إلى بعض العوارض التي يمكن أن تواجه تنفيذ العقد الإداري كالظروف الطارئة أو القوة القاهرة على سبيل المثال(١٢). أضف إلى ذلك فإن الصلاحيات التي يتمتع بها قاضي الإلغاء لا تؤهله للنظر في الطعون الموجه ضد العقد الإداري، على اعتبار أن القاضي في هذا النوع من العقود لا بد أن يتمتع بسلطات واسعة كتعيين خبير مثلاً أو فسخ العقد أو الحكم بالتعويض أو إبطال بعض التصرفات أو تعديل بعض الأعمال، وهذا ما لا يستطيع قاضي الإلغاء القيام به(١٣).

وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا الأردنية من حيث عدم صلاحيتها النظر بالطعون الموجهة ضد العقود الإدارية؛ حيث تقول "إن العقود إذا أبرمت لا يصح أن تكون محل الطعن بالإلغاء ..."(١٤). وعلى الرغم من الإطلاق الذي يستشف مما سبق، فيما يتعلق بعدم إمكانية توجيه دعوى الإلغاء ضد العقود

(١٢) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ٥٦. راجع بخصوص تلك العوارض كلاً من الدكتور محمود المغربي "المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية وآثارها القانونية"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس– لبنان. والدكتور محمد الكشبور، "نظام التعاقد ونظريتا القوة القاهرة والظروف الطارئة"، دون ناشر، ١٩٩٣.

(١٣) تقول محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الصدد: ".. ومن حيث إنه على مقتضى ما تقدم فإنه متى ما توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري، سواء أكانت المنازعة خاصة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه فإنها كلها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون الإلغاء"، حكمها بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٦، سنة ١٥، مجموعة المجلس، سنة ١١، ص ٢٢.

(١٤) قرارها رقم ٦/١٩٨٢. راجع مركز عدالة للمعلومات القانونية www..adaleh.info... سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً بـ "عدالة". كما تؤكد قرارها رقم ٤٠/٧٩ بهذا الصدد بقولها: "لقد انعقد إجماع الفقه والقضاء على أن المنازعة الخاصة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه، أو انقضائه أو فسخه أو إلغائه هي منازعة حقوقية تختص بنظرها المحاكم العادية...". مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٠، ص ٢٧٥. سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً بـ "المجلة".

الإدارية، فإن القضاء الإداري – وعلى وجه الخصوص في فرنسا – قد خطا خطوات كبيرة في اتجاه السماح بالطعن بالإلغاء ضد العقود الإدارية، من خلال طلب إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العملية العقدية، ومن ثم طلب وقف تنفيذ تلك القرارات(١٥)، وهذا ما سنحاول تبيانه تباعاً.

(١٥) الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، " وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٧١.

المبحث الأول
ماهية القرارات القابلة للانفصال عن العملية العقدية

المطلب الأول
مفهومها(١٦)

تعتبر نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال نظرية قضائية من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي؛ وذلك لتمكينه من بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة داخل العمليات المركبة التي تقوم بها، دون انتظار لحين اكتمال العملية ذاتها(١٧)؛ حيث إنه يمكن أن يترتب على هذا

(١٦) إن القرارات القابلة للانفصال لا تثور فقط في حالة العمليات القانونية المركبة التي تقوم بها السلطة الإدارية ضمن التنظيم الإداري للدولة؛ أي الجهاز الإداري الذي يضطلع بالعمل الإداري المعروف والمتمثل في إشباع الحاجات الأساسية للأفراد وتقديم الخدمات لهم، سواء على نطاق الإدارات المركزية أو اللامركزية، وإنما يمكن أن تثور تلك العمليات على نطاق السلطة التنفيذية ككل بل –على– نطاق السلطتين التشريعية والقضائية. كما أن القرارات القابلة للانفصال لا تقتصر على العمليات القانونية البحتة فقط بل يمكن أن تثور في مجال الأعمال ذات الطابع السياسي أيضاً. راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق، ص ٤٥. راجع كذلك الدكتور علي خطار شطناوي، "موسوعة القضاء الإداري"، الجزء الأول، دار الثقافة، ٢٠٠٤، ص٣٦٣.

(١٧) لقد ظهرت هذه النظرية من خلال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٠٥/٨/١٤ والمتعلق بقضية "مارتان"؛ حيث أقام السيد مارتان عضو المجلس العام لإقليم لورا وشير، طعناً ضد القرارات التي اتخذها المجلس المذكور في شأن التزام الترام. وشكا من الظروف التي دعا فيها المجلس للتداول ومن الإجراءات التي اتبعها المدير بعدم توزيعه على الأعضاء تقريراً مطبوعاً عن الموضوع قبل الانعقاد بثمانية أيام؛ مما منعهم من ممارسة صلاحياتهم كأعضاء عالمين بحقائق الأمور وبالضمانات المقررة في قانون ١٨٧١/٨/١٠ بشأن التنظيم الإقليمي... وقد تمسكت الإدارة بأن القرارات المطعون بها التي أدت إلى إبرام العقد لا يمكن أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء ولا يمكن أن ينظرها إلا قاضي العقد، ولم يأخذ مجلس الدولة الفرنسي =

الانتظار آثار قانونية يتعذر تداركها لاحقاً؛ مما يؤدي إلى ضياع حقوق البعض(١٨). وعلى اعتبار أن العقود التي تبرمها الإدارة بمنزلة عمليات قانونية مركبة، تمر بالعديد من المراحل، ويتبع فيها العديد من الإجراءات، بحيث تتخذ الإدارة بصددها العديد من القرارات، منها ما هو سابق لمرحلة التعاقد، كإجراءات توفير الاعتمادات المالية اللازمة لعملية التعاقد(١٩)، ومنها ما هو متعلق بإجراءات إبرام العقد ذاته وطرق التعاقد والإعلان عن العطاء وقرارات فتح المظاريف والبت بها، وقرارات استبعاد البعض منها، ثم القرارات المتعلقة بإرساء العطاء أو إلغائه(٢٠). كما تتمثل القرارات القابلة للانفصال بالإجراءات والأعمال المتعلقة بتنفيذ العقد والإشراف والرقابة، والقرارات المتعلقة بممارسة الإدارة لسلطاتها في تعديل العقد(٢١). كما يمكن أن تظهر ما بعد عملية التنفيذ وإنهاء العقد، كقرارات رد قيمة التأمين النهائي في حالة قيام المتعاقد بجميع التزاماته مع الإدارة المتعاقدة وفقاً لما يتضمنه دفتر الشروط(٢٢)، هذا، إضافة إلى القرارات المتعلقة بفرض الجزاءات على المتعاقد، سواء منها

= بوجهة النظر هذه، وأقر ضمناً بقبول الطعن المقدم من السيد مارتان. راجع بخصوص هذا الحكم "أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي"، ترجمة الدكتور أحمد يسري، دار منشأة المعارف، دون تاريخ، ص٨٧.

(١٨) راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري"، مرجع سابق، ص٤٦.

(١٩) راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري"، مرجع سابق، ص٦٣.

(٢٠) الدكتور جمال عباس أحمد عثمان، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢١) الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق، ص ٦٣

(٢٢) راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري"، مرجع سابق، ص ٦٣.

المتعلق بالجزاءات المالية أو تلك المتعلقة بتنفيذ العقد على حسابه، وصولاً إلى قرارات فسخ العقد(٢٣).

وعليه، فالأعمال القابلة للانفصال هي تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة في إطار عملية مركبة، مع إمكانية تجنيب هذه التصرفات من حيث إنها تمثل قرارات أو أعمال قائمة بذاتها مع إمكانية ترتيبها آثاراً قانونية معينة، ودون أن يؤثر على العملية ذاتها أو يحول دون ترتيب آثارها القانونية المبتغاة منها(٢٤). وبالنتيجة، يمكن تعريف وتحديد القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، بأنها تلك القرارات التي تسهم في تكوين العقد الإداري وتستهدف إتمامه، إلا أنها تنفصل عن هذا العقد وتختلف عنه في طبيعتها؛ الأمر الذي يجعل الطعن بها بالإلغاء جائزاً وممكناً(٢٥). وتحديداً لهذا

---

(٢٣) الدكتور جمال عباس أحمد عثمان، مرجع سابق، ص ١٦٩. ومن الأعمال التي اعتبرتها محكمة العدل العليا من قبيل القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري، القرارات القاضية برفض منح كفالة الحكومة اللازمة لإبرام العقد، قرارات إرساء المزاد، قرارات إلغاء الإحالة، قرارات إلغاء دعوة المناقصة وقرارات التصديق أو رفض التصديق على المناقصات. راجع الدكتور علي خطار شطناوي، "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص ٣٦٧ وما بعدها.

(٢٤) راجع بخصوص ذلك الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها. تقول محكمة العدل العليا في قرارها رقم ٨١/٥٣ "من المتفق عليه أن القرار الإداري إذا ما كان مندمجاً في عملية مركبة فإن قواعد الاختصاص العادية تسمح لمحكمة العدل العليا أن تفصل في القرار الإداري من هذه العملية المركبة وإخضاعه لقضاء الإلغاء، على أن تترك باقي العملية المتعلقة بالحق المدني للجهة القضائية المختصة" المبادئ القانونية لمحكمة التمييز...، مرجع سابق، ص ٨٦٩. راجع كذلك في نفس المعنى قرارها رقم ١٩٥٥/٧٢ " عدالة...". راجع حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٦/١٦. "عدالة...".

(٢٥) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعنان ٤٥٦، ٣٢٠ لسنة ١٧ ق، جلسة ١٩٧٥/٤/٥، مجموعة أحكام السنة ٢٠، ص ٣٠٧. وارد لدى الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، "الأسس العامة للعقود الإدارية"، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٥، ص ٣٣٨.

النوع من القرارات ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول: "من المتفق عليه فقهاً وقضاء وما جرى عليه اجتهاد محكمة العدل العليا، أن العقد الإداري يمر في عملية مركبة تقتضيها طبيعته: المرحلة الأولى تمهيدية، حيث تستقل الإدارة بصفتها سلطة عامة بإصدار القرارات الإدارية المنفردة، وتحديد المراكز القانونية قبل إحالة العطاء. وهذه القرارات في هذه المرحلة تأخذ شكل وصفة القرارات الإدارية بالمعنى المقصود بذلك، ويحق لأي متضرر الطعن بها أمام القضاء الإداري. أما المرحلة الثانية، فتستقل بها الإجراءات، ويصبح أي نزاع محكوم بالعقد وما يلحقه من قواعد قانونية، وتصبح الإدارة طرفاً فيه"(٢٦). وقد تبنى كذلك القضاء الإداري المصري فكرة القرارات الإدارية المنفصلة منذ نشأتها وطبقها في مجالات عديدة، منها العقود الإدارية(٢٧)، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ".... القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في شأن العقود الإدارية نوعان، أولهما يتمثل في القرارات التي تصدرها في المراحل التمهيدية للتعاقد، وتسمى هذه القرارات بالقرارات المنفصلة المستقلة، وهي قرارات إدارية نهائية تخضع لما تخضع له القرارات من أحكام في شأن طلب وقف تنفيذها وإلغائها، وثانيهما يتمثل في القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية تنفيذاً للعقد الإداري واستناداً إلى نص من نصوصه، كالقرار الصادر بسحب العمل من المتعاقد معها، والقرار الصادر بمصادرة التأمين أو بإلغاء العقد ذاته وهذه يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تثور بشأنها لا

(٢٦) حكم رقم ١٩٩٧/٢٧٠ "عدالة...". وفي حكم آخر لها تقول: "إن الأعمال التمهيدية في عمليات المقاولة من وضع شروط المناقصة والإعلان عنها وتلقي المعطاءات المقدمة فيها ثم المفاضلة بينها وإرساء المناقصة، كل ذلك يتم بقرارات تتخذها جهة الإدارة للإفصاح عن إرادتها، وتسير فيها على مقتضى التنظيم الإداري وهي تصدر من جانب واحد وتتوافر فيها جميع خصائص القرارات الإدارية. ولذلك فإن محكمة العدل العليا تعتبر مختصة بإلغاء هذه القرارات إذا وقعت مخالفة للقوانين والأنظمة أو كانت مشوبة بإساءة استعمال السلطة". راجع حكم رقم١٩٥٦/٢٢. "عدالة...". راجع كذلك بنفس المعنى الحكم رقم ١٩٥٥/٧٢، وقرار رقم ١٩٩٧/٢٧٠، راجع "عدالة...".

(٢٧) الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٧٢.

على أساس اختصاصه بنظر المنازعات الناشئة عن القرارات الإدارية النهائية وإنما باعتبار أن المحكمة ذات الولاية الكاملة بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية بالتطبيق للبند الحادي عشر من المادة العاشرة من القانون رقم ٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن مجلس الدولة"[٢٨].

وتأسيساً على ما سبق، فإن القرارات القابلة للانفصال، هي قرارات إدارية بالمفهوم العام للقرارات الإدارية، فهي تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة والمنفردة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك بالتأثير على المراكز القانونية القائمة سواء بالإلغاء أو التعديل أو إنشاء مركز قانوني جديد[٢٩]، تهدف إلى الإسهام في تكوين العقد الإداري وإتمامه، إلا أنها تنفصل عنه وتختلف في طبيعتها عن العقد، مما يجعل الطعن بها بالإلغاء جائزاً[٣٠]،

---

(٢٨) طعن رقم ٦٦٦ لسنة ٢٤، تاريخ ١٩٧٩/٤/١٤، المجموعة الخامسة عشرة عام ص ١٧٨. راجع بخصوص هذا الحكم عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، " الأسس العامة للعقود الإدارية"، مرجع سابق، ص ٣٣٨. راجع كذلك في نفس المعنى حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٥ القضية رقم ٢٨٩ سنة الأولى، مجموعة أحكام السنة الثانية ص ١٠٤، والحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١/٨ مجموعة أحكام السنة العاشرة ص ١١٥. راجع في المعنى نفسه حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ ١٩٤٦/١١/٢٥، في الدعوى رقم ٣٣ لسنة (١)، القضائية، مجموعة المبادئ التي أقرتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية ١٠٤. راجع بالخصوص الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢٩) راجع بخصوص القرارات الإدارية، الدكتور سليمان الطماوي، " النظرية العامة للقرارات الإدارية"، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، ١٩٩١. الدكتور رأفت فودة، "عناصر وجود القرار الإداري"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩. الدكتور علي خطار شطناوي "دراسات في القرارات الإدارية"، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧. الدكتور محمود حافظ "القرار الإداري"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

(٣٠) تقول محكمة العدل العليا الأردنية بالخصوص: "إن القرار الإداري الذي يقبل الطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا هو القرار الإداري النهائي الصادر عن إدارة رسمية ذات اختصاص ويحدث أثراً قانونياً محدداً للمستدعي..."، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٩. "مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا"، القسم =

فهي لا تدخل في نطاق الرابطة العقدية(٣١)؛ إذ هي جزء من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناء على ولايته الكاملة أو تخرج عن اختصاص أي جهة قضائية، إلا أن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها بالإلغاء على انفراد(٣٢).

واستناداً إلى ما سلف نكون أمام عملية مركبة في حالة ما إذا كان القرار النهائي في عمل ما، يتوقف على اتخاذه عدة قرارات أخرى تكون ضرورية ولازمة لإصداره. فهذا القرار لا يمكن إصداره إلا بعد اتخاذ عدة قرارات أخرى متتابعة وضرورية لإتمام العملية(٣٣). وعليه، فإن العملية المركبة تعتبر في حقيقتها عبارة عن سلسلة متصلة من الحلقات تتمثل بالقرارات التمهيدية أو المساعدة التي تؤدي إلى إتمام القرار النهائي(٣٤). وحتى نكون أمام عملية

= الثاني، إعداد المكتب الفني، نقابة المحامين، ص ٧٢٠، سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً بـ "المبادئ القانونية". راجع العديد من الأحكام في هذا الصدد الواردة في نفس المرجع.

(٣١) تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية، بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٤/٥: "ينبغي التمييز في مقام التكيف بين العقد الذي تبرمه الإدارة، وبين الإجراءات التي تمهد لإبرام هذا العقد أو تهيئ لمولده ذلك أنه بقطع النظر عن كون العقد مدنياً أو إدارياً فإن هذه الإجراءات تتم بقرار من السلطة الإدارية المختصة له بخصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها الملزمة بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة يبتغيها القانون ومثل هذه القرارات، وإن كانت تسهم في تكوين العقد وتستهدف إتمامه فإنها تنفرد في طبيعتها عن العقد إذا ما كان مدنياً أو إدارياً وتنفصل عنه ومن ثم يجوز لذوي الشأن الطعن فيها بالإلغاء استقلالاً ويكون الاختصاص بنظر طلب الإلغاء والحال كذلك معقود لمحاكم مجلس الدولة دون غيرها" حكم رقم ٣٢٠، السنة ١٧، المجموعة سنة ٢٠، ص ٣٠٨.

(٣٢) الدكتور عبد الحميد حشيش، "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة" دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، دون تاريخ. ص ٤٩٥.

(٣٣) R. CHAPUS,' Cours de contentieux administrative les cours du droit.1979. p248.

(٣٤) R. ODENT, Cours de contentieux administrative les cours du droit',1978, 110.

مركبة لا بد من توافر شرطين، الأول الاستمرارية بين مكوناتها أو أجزائها أو مراحلها وإجراءاتها، والقرارات التي تتخذ خلالها. والشرط الثاني هو النوعية أو الذاتية أو التمييز، أي أن يكون لهذه العملية ذاتية و خصوصية معينة تميزها عن غيرها من العمليات المركبة الأخرى(٣٥).

المطلب الثاني
تمييز القرارات القابلة للانفصال وشروط الطعن بها

عند القول إن العمليات القانونية المركبة تحتوي على قرارات إدارية قابلة للانفصال يمكن تحديدها وتمييزها عن غيرها من الأعمال، فهذا يعني – بمنطق المعاكسة – أن هناك طائفة من القرارات في العمليات القانونية المركبة غير قابلة للانفصال عنها. وهذا – بدوره – يقودنا للبحث في المعايير التي يمكن الركون إليها للتمييز بين تلك الطائفتين من القرارات.

إن أهمية البحث في التمييز بين تلك القرارات، مرتبط – بشكل أساسي – بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من النوعين وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالطعن بهما أمام الجهات القضائية المختصة. فالقرارات القابلة للانفصال يقبل الطعن بها على حدة وعلى استقلال عن باقي العملية ذاتها التي تتضمنها تلك القرارات، ودون الانتظار لحين الانتهاء من العملية نفسها. في حين أن الأعمال غير القابلة للانفصال، لا يقبل الطعن بها استقلالاً عن باقي العملية ذاتها، وإنما يتعين على صاحب المصلحة الانتظار لحين انتهاء العملية وإتمامها للطعن بها، استناداً إلى العيوب التي تشوب القرارات القابلة للانفصال(٣٦)

إن معيار تمييز القرارات القابلة للانفصال عن غيرها من القرارات التي لا تقبل الانفصال عن العملية المركبة هو معيار ذو وجهين: الأول يتمثل في مدى

(٣٥) F. CHEVALIER, ' La fonction contenntieuse de la theorie des operation administratives complexes, A.J.D.A. No 7-8, Juillet-aout, 1981, p.331.

(٣٦) الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص٤٩ وما بعدها.

صلاحية القرار بحد ذاته – وبصرف النظر عن باقي العملية التي يدخل في تكوينها– لترتيب آثاره القانونية. أما الوجه الآخر من المعيار فيتمثل في مدى تأثير فصل القرارات الإدارية عن العملية المركبة بحد ذاتها من حيث قيامها وإتمامها واكتمال خطواتها وترتيب آثارها على حدة، بمعزل عن تلك القرارات. فإذا كان القرار الإداري صالحاً – بحد ذاته – لترتيب الآثار القانونية بمفرده ودون الاستناد إلى أجزاء أخرى من العملية ودون انتظار لحين اكتمال العملية نفسها، وإذا كان هذا القرار لا يؤثرعلى أجزاء أخرى من العملية، أو على العملية بأكملها، ولا يعوق إتمام باقي أجزائها ومراحلها، ومن ثم ترتيب آثارها، فيمكن أن يكون هذا القرار قابلاً للانفصال(٣٧)، وبعكس ذلك إذا كان القرار غير صالح – بحد ذاته وبمفرده – لترتيب آثار قانونية، على اعتبار أنه مرتبط بمراحل أخرى من العملية التي يدخل في تكوينها، وإذا كان فصل هذا القرار سوف يؤثر على أجزاء أخرى من العملية أو على العملية بأكملها، بحيث يكون من نتيجة هذا الفصل الحيلولة دون إتمام باقي إجراءاتها وخطواتها ومراحلها، ويحول من ثم دون تحقيق آثارها ونتائجها المطلوبة، فإنه يكون قراراً غير قابل للانفصال(٣٨).

وبما أن فكرة القرارات القابلة للانفصال مرتبطة أساساً بالقرار الإداري، وأن تلك القرارات هي بالنتيجة قرارات إدارية بالمعنى المحدد قضائياً، فان شروط الطعن بها لا تختلف عن تلك المرتبطة بالقرار الإداري، وهي تتمثل فيما يأتي:

– من حيث النهائية وإحداث أثر قانوني؛ أي بمعنى أن يكون القرار الإداري قد صدر مستوفياً جميع الإجراءات والأشكال المحددة قانوناً؛ بحيث لم يعد هناك حاجة للتصديق عليه من جهة أعلى من الجهة التي أصدرته، وأصبح

(٣٧) الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري"، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٣٨) انظر بهذا الخصوص:
H. CHARLES "Actes rattachables" et "Actes detachables" en Droit administratif francais contribution a une theorie de l'operation administrative, Paris L.G.D.J. 1968.

نافذاً، ومؤثراً على المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء للمعني به[٣٩] وعليه فإنه يستبعد في هذا المقام الطعن بالإلغاء بإجراءات الإعلان عن المناقصات والمزايدات وقرارات فتح المظاريف من قبل اللجان المعتمدة[٤٠]. أما فيما يتعلق بقرارات الاستبعاد من عملية التعاقد، فقد قبلت محكمة العدل العليا الطعن بها، على اعتبار أنها تتوافر على شروط القرار الإداري محل الإلغاء[٤١].

- كما يشترط لقبول الطعن بالقرار الإداري المنفصل عن العملية العقدية، أن يكون مشوباً بأحد عيوب عدم المشروعية، التي تنص عليها قوانين القضاء الإداري، كعيب عدم الاختصاص والشكل والإجراءات وعيب السبب وعيب

(٣٩) في هذا الصدد فإنه يستبعد الطعن بإلغاء الأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار الإداري، كالتعليمات والمنشورات والاستشارات والتوصيات والتنسيبات، وإجراءات التحقيق والمداولة التي تسبق تحرير العقد، وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا؛ إذ تصرح "وحيث إن إجراءات الإحالة النهائية للعطاء لم تكتمل فإن القرار المشكو منه لا يعدو كونه إجراء تمهيدياً لا يرقى إلى درجة القرار الإداري النهائي القابل للطعن بدعوى الإلغاء. ذلك أن القرار الذي يقبل الطعن بدعوى الإلغاء هو القرار الذي مر بجميع مراحله التي نص عليها نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ والتعليمات الصادرة بموجبه". قرار رقم ١٥٩/٢٠٠٥، "عدالة...".

(٤٠) تقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد: "وحيث إن القرار الطعين لا يعتبر قراراً إدارياً يحوز مزايا وخصائص القرار الإداري الذي يقبل الطعن بدعوى الإلغاء، ولا يعدو كونه إشعاراً إلى المتعهد الذي رسا عليه العطاء للمباشرة بتنفيذ العطاء وتوريد اللوازم والأدوية المشتراة، فيكون الدفع مقبولاً والدعوى واجبة الرد لعدم الاختصاص". رقم ٥٥٧/١٩٩٩، "عدالة...".

(٤١) وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يعتبر القرار الصادر عن لجنة المعطاءات باستبعاد العرض المقدم من المستدعين للاشتراك بالعطاء قابلاً للطعن لأنه قرار إداري نهائي بالمعنى المفهوم في الفقه والقضاء، ولأنه غير خاضع للتصديق من أي جهة أخرى؛ وذلك عملاً بنظام اللوازم والإشغال في جامعة العلوم والتكنولوجيا...". قرار رقم ٤٣٦/١٩٩٤، "عدالة...".

مخالفة القانون والأنظمة (المحل)، وأخيراً عيب الانحراف بالسلطة (عيب الغاية)[٤٢].

- لا بد من توافر شرطي المصلحة والصفة فيمن يرد الطعن بالقرار الإداري المنفصل؛ بحيث لا بد أن يكون من غير المتعاقدين على اعتبار أن القرار قد أثر في مركزه القانوني؛ مما تتوافر لديه المصلحة في الطعن بالقرار[٤٣]. أما المتعاقد مع الإدارة فلا يحق له الطعن من حيث المبدأ على اعتبار أن بوسعه اللجوء إلى قاضي العقد عن طريق رفع دعوى القضاء الشامل، كما سنلاحظ لاحقاً.
- وأخيراً لا بد على المعني بالقرار المنفصل إقامة دعواه قبل انتهاء مهلة التقاضي وهي مهلة الستين يوماً، وذلك من تاريخ نشره أو تبليغه للمعني أو علمه بالقرار علماً يقينياً[٤٤].

(٤٢) هذا ما نص عليه قانون محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٩٢/٩٢ في مادته (١٠)؛ إذ "تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:- أ- عدم الاختصاص. ب- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. جـ- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل. د- إساءة استعمال السلطة". راجع كذلك المادة العاشرة الفقرة (١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٤٣) راجع كلاً من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٤٤) إن مهلة التقاضي أمام محكمة العدل العليا بموجب قانونها رقم ١٩٩٢/١٢. المادة ١٢/أ هي ستون يوماً. كما نص على ذلك كل من المشرعين المصري والفرنسي؛ حيث حدد المشرع المصري – بموجب نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ – هذه المهلة بستين يوماً، أما المشرع الفرنسي فقد حددها بشهرين، وذلك بموجب المادة (٤٩) من الأمر الصادر بتاريخ ١٩٤٥/٧/٢١.

المطلب الثالث
التطور التاريخي لنظرية القرارات القابلة للانفصال

لقد مرت نظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بمراحل مختلفة، حيث لم يتبن القضاء الفرنسي تلك النظرية في بداية الأمر، بل كان قد تبنى نظرية الأعمال المركبة أو نظرية الاندماج، ومفادها أن العملية العقدية هي كل لا يتجزأ؛ حيث اعتبر أن جميع الإجراءات والأعمال التي تتخذها الإدارة بصدد العملية العقدية تندمج بها، وتفقد من ثم ذاتيتها، فلا يجوز الطعن بها على استقلال(٤٥).

وحتى مطلع القرن العشرين لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يقر لنفسه صلاحية النظر بالطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية المرتبطة بالعقد الإداري، التي تدخل في العمليات العقدية(٤٦)، وتسهم في تكوين العقد، أو تدخل في تنفيذه، استناداً إلى نظرية الأعمال المركبة(٤٧)، ما دام هناك طريق آخر يمكن اللجوء إليه كالطعن أمام قاضي العقد(٤٨). وكان المسلك الوحيد للطعن بهذه

---

(٤٥) يكشف عن هذا الاتجاه ما أورده مفوض الدولة "دافيد"، في تقريره المقدم بخصوص قضية Institut Catholique de Lille التي صدر الحكم بها بتاريخ ١٨٧٧/٣/٢. راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٤٦) إن هذا التوجه لمجلس الدولة الفرنسي لم يقتصر على القرارات الإدارية المرتبطة بالعملية العقدية بل كان يشمل كل العمليات المركبة سواء أكان ذلك متعلقاً بالضرائب أم العمليات الانتخابية أو التشريعية أو السياسية (أعمال السيادة) أو غيرها... راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق. ص٥٧.

(٤٧) الدكتور عبد الحميد حشيش، " القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة". دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ص ١٧١.

(٤٨) R.CHAPUS Droit du contentieux administrative, Paris Mont Chrestien, 7ed. 1999,No792, P.586.

القرارات هو أمام القضاء الشامل. وقد أيد بعض الفقه الفرنسي[٤٩] وبجانبه العربي[٥٠] توجه مجلس الدولة الفرنسي هذا مستنداً بذلك إلى جملة من الحجج:

الحجة الأولى: أن دعوى الإلغاء لا يجوز أن توجه إلى العقود الإدارية، على اعتبار أن تلك الدعوى توجه بشكل أساسي ضد القرارات الإدارية[٥١]، وأن مجمل القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة، تكون جزءاً لا يتجزأ من العملية العقدية، ولا يمكن تجزئتها وفصلها عنها، ومن ثم الطعن بها استقلالاً بالإلغاء[٥٢].

الحجة الثانية: أن دعوى الإلغاء دعوى احتياطية، فحين يكون هناك طعن مواز يمكن اللجوء إليه للطعن بالمنازعات التي تنشأ عن تنفيذ العقد الإداري، فإنه لا يجوز اللجوء إلى قاضي الإلغاء[٥٣].

الحجة الثالثة: كما أنه في مجال قضاء الإلغاء لا يمكن الاستناد في الطعن إلى مخالفة الإدارة لالتزاماتها العقدية، كسبب لطلب إلغاء القرار الإداري، على اعتبار أن دعوى الإلغاء هي جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية، في حين أن الالتزامات المترتبة على العقود الإدارية هي التزامات شخصية[٥٤].

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد عدل عن توجهه هذا، بعد أن رأى أن مسلكه قد جانبه الصواب، لحرمان الغير (الأجنبي) عن العملية العقدية من التجائه إلى القضاء، للطعن بالقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية

---

(٤٩) راجع بخصوص الفقه الفرنسي الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١٢٤ وما بعدها.

(٥٠) راجع فيما يتعلق بالفقه العربي كلاً من الدكتور سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص ٢٦٣. الدكتور محسن خليل" القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة"، دون ناشر، ١٩٦٨، ص ٥٨٧. الدكتور عبدالحميد حشيش، مرجع سابق، ص١١٥.

(٥١) الدكتور سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٥٢) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٥٣) راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص١٢٤.

(٥٤) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

والمرتبطة بالعملية العقدية، على الرغم مما يكون له من مصلحة مؤكدة في إلغاء تلك القرارات، على اعتبار أنه لا يجوز له أن يطعن في العقد نفسه عملاً بقاعدة نسبية العقود(٥٥)

إزاء ذلك استحدث مجلس الدولة الفرنسي نظرية الأعمال القابلة للانفصال، وطبقها بصورة تدريجية؛ ففي بداية الأمر أجاز فصل القرارات المتعلقة بالعقد والطعن بها ما لم يصبح العقد نهائياً قبل صدور الحكم بالإلغاء، أما إذا أصبح العقد نهائياً ومكتملاً، فتصبح القرارات المساهمة في تكوينه جزءاً لا يتجزأ من تكوينه وبنيانه، وتصبح العملية العقدية وحدة واحدة لا تقبل عناصرها التجزئة أو الانفصال(٥٦).

وفي المرحلة الثانية طور مجلس الدولة الفرنسي نظرية الأعمال القابلة للانفصال بأن أجاز للغير أن يطعن بالإلغاء استقلالاً بالقرارات الإدارية التي تدخل في تكوين المراحل التمهيدية للعملية العقدية حتى ولو أصبح العقد نهائياً. وقد تجسد هذا التطور في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٠٥/٨/١٤ في قضية Martin(٥٧). حيث أجاز المجلس في هذا الحكم الطعن في القرارات الإدارية التي تمهد لتكوين العقد دون تمييز بين العقود التي أصبحت نهائية وتلك التي ما زالت في طور التكوين. وقد استمر التطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بخصوص نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري، حتى أصبح يساوي بين الطعون المقدمة من المتعاقدين ومن الغير، كما سنلاحظ لاحقاً. كما مد رقابته إلى مراحل تنفيذ العقد الإداري، على الرغم من أن هذه المرحلة تدخل في صلاحيات قاضي العقد، بحيث قبل الطعن بتجاوز السلطة من

(٥٥) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق ١٣٥ وما بعدها.
(٥٦) الدكتورعبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص ١٧١.
(٥٧) سبق ذكره.

المتعاقدين ومن الغير ضد القرارات الإدارية المتعلقة بعملية تنفيذ العقد الإداري والمستندة إلى النصوص القانونية والتنظيمية(٥٨).

ويمكن إرجاع عزوف قضاء مجلس الدولة الفرنسي عن نظرية الأعمال المركبة والاستيعاض عنها بنظرية الإعمال المنفصلة، فيما يتعلق بالطعن بالقرارات الإدارية الداخلة في العمليات التعاقدية التي تبرمها الإدارة إلى جملة من الأسباب، منها:

١ – لقد كان لتطور دعوى الإلغاء من دعوى احتياطية إلى دعوى أصلية للطعن بالقرارات الإدارية بصفة عامة، الدور الأساسي في ابتكار مجلس الدولة الفرنسي نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، ليس في مجال العقود الإدارية بل في مجالات أخرى كالعمليات الانتخابية والعمليات القضائية والضريبية وغيرها(٥٩).

٢ – تحول قضاء مجلس الدولة الفرنسي من القضاء الإداري المقيد إلى نظام القضاء الإداري المفوض بدءاً من عام ١٨٧٢(٦٠).

٣ – عدم كفاية وجدوى المبررات التي كانت تساق حول الحقوق المكتسبة المترتبة على العملية العقدية، فوفقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن الحقوق الشخصية المستمدة من العقد الإداري، لا يمكن أن تتأثر بإلغاء القرارات الإدارية التي بني عليها العقد الإداري، على اعتبار أن هذا الإلغاء لا يؤدي إلى سقوط العقد بل يبقيه قائماً ومنجزاً لآثاره لحين إبطاله من لدن قاضي العقد(٦١).

٤ – عدم صحة التمسك بالدفع بوجود الدعوى الموازية لتبرير عدم قبول الطعن

---

(٥٨) راجع الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٥٩) راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، " القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق. ص ٧٩ وما بعدها.

(٦٠) الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص١٧٢.

(٦١) راجع الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص١٧٢.

بالإلغاء المقدم من الغير، على اعتبار أن الغير لا يستطيع اللجوء أساساً إلى قاضي العقد(٦٢).

٥ – أضف إلى هذا كله ما تتميز به دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى في النظام الفرنسي من مزايا تشجع المتقاضين على اللجوء إليها لسهولة إجراءاتها وعدم خضوعها للرسوم القضائية، وعليه، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تحقق من الناحية القانونية ما تحققه دعوى الإلغاء، على اعتبار أن حجية الحكم الصادر هي حجية مطلقة أمام الكافة، بعكس دعوى القضاء الشامل ـ كما هو معروف – حجية نسبية(٦٣).

٦ – وأخيراً – كما سنلاحظ لاحقاً – نجد أن مجلس الدولة الفرنسي – في كثير من أحكامه – قد سمح للمتعاقد مع الإدارة اللجوء إلى قاضي الإلغاء، للمطالبة بإلغاء القرارات المنفصلة عن العقد الإداري؛ على اعتبار أن الإدارة عندما تقوم بأي تصرف بهذا الصدد، عادة ما تقوم به كسلطة عامة وليس كطرف في العقد، ومن ثم اعتبار المتعاقد من قبيل الغير بالنسبة للعقد الإداري(٦٤).

---

(٦٢) الدكتور عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٦٣) لقد تبنى القضاء الإداري المصري فكرة القرارات الإدارية القابلة للانفصال منذ نشأته، وقد طبقها في مجالات عديدة وبخاصة في مجال العقود الإدارية، وذلك لعدم وجود فكرة الدعوى الموازية التي اعتنقها القضاء الإداري الفرنسي، التي كانت تحول دون رفع دعوى الإلغاء. راجع الدكتور عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص ٨٩. كما أن محكمة العدل العليا الأردنية قد أخذت بهذه النظرية في كثير من أحكامها كما سنلاحظ تباعاً.

(٦٤) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، " القضاء الإداري"، دون ناشر، ١٩٦٠ ص ٣١٠.

المبحث الثاني
مناط اختصاص قاضي الإلغاء بالنظر في القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد

أوضحنا سابقاً أنه لا يجوز توجيه الطعن بالإلغاء للعقد نفسه، بل إن الطعن بهذا الأخير يدخل ضمن نطاق القضاء الكامل، إلا أنه على اعتبار أن العقد الإداري – كما سبق أن بينا – يعتبر من الأعمال القانونية المركبة؛ حيث يمر بالعديد من المراحل والإجراءات، ويصدر عن الإدارة بصدده العديد من القرارات سواء أكانت ممهدة له، أو متصلة بإبرامه، أو كانت متعلقة بانتهائه. فلا يجوز بالضرورة أن تعامل هذه الأعمال والقرارات والإجراءات المتعلقة بالعقد – فيما يتعلق بالطعن بها بالإلغاء – معاملة العقد نفسه.

وقد بينا سابقاً أن اختصاص قاضي الإلغاء ينصب بشكل أساسي على القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية، على اعتبار أنها قرارات إدارية بشكل كامل. وعليه، فإن أوجه الإلغاء التي توجه إلى القرارات الإدارية، توجه في الوقت نفسه إليها. وهذه الأوجه هي ما أكدها قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ في المادة (١١)؛ حيث تنص "تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ – عدم الاختصاص.

ب – مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

جـ – اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د – إساءة استعمال السلطة"[٦٥].

(٦٥) وهذا ما أشارت إليه المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، في فقرتها الخامسة حيث تنص" ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

كما أن قانون محكمة العدل العليا آنف الذكر يؤكد ضرورة توافر مصلحة شخصية للطاعن بإلغاء قرارات الإدارة[٦٦]؛ أي بمعنى أن له مصلحة قد أضيرت من جراء تلك القرارات، ومن ثم تأثر مركزه القانوني. هذا إضافة إلى صفته كطاعن. والصفة في مجال القضاء الإداري هي قدرة الشخص للمثول أمام القضاء، كما تعني صفة صاحب الحق المدعى به من جهة، ومن جهة أخرى سلطة استعمال الحق ومباشرتها[٦٧]. وعليه، فما إمكانية طعن أطراف العقد بالقرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية، سواء خلال مرحلة إبرام العقد أو في مرحلة تنفيذه، أو إنهائه؟، هذا من جهة، ومن جهة أخرى مدى إمكانية طعن الغير بتلك القرارات؟.

الفقرة الأولى: مرحلة إبرام العقد. القرارات التي تساهم في تكوين العقد.

لقد قبل القضاء الإداري المقارن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الممهدة التي تساهم في تكوين العقد الإداري والسابقة على انعقاده. فها هو مجلس الدولة الفرنسي قبل الطعن بالقرارات الإدارية المتعلقة بالترخيص على إجراء التعاقد[٦٨]، أو الصادرة بخصوص الإذن بالتعاقد[٦٩]، وقرارات الاستبعاد من عملية البيع[٧٠]،

(٦٦) راجع البند الثاني من الفقرة (ج) من المادة (١١).

(٦٧) راجع بخصوص ذلك الدكتور سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٤٩١ وما بعدها.

(٦٨) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Cainnus الصادر بتاريخ ١٩٠٦/٤/٦ وحكمه في قضية Petit الصادر بتاريخ ١٩٠٥/١٢/٢٩. راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٦٩) راجع بخصوص ذلك الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص ٨٩. راجع قرار محكمة العدل الأردنية قرار رقم ١٩٩٨/٤٥٣، عدالة.

(٧٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١١/٢٤ في القضية رقم ١٥٥٨ لسنة ٦ق، المجموعة، ص ١٣٦١. وارد لدى الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص٧٦.

وقرارات رفض إبرام العقد(٧١). وقد ثار التساؤل بداية حول الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة في هذه المرحلة، من حيث اعتبارها قرارات نهائية يمكن الطعن بها أمام قاضي الإلغاء، أم إنها عبارة عن أعمال تمهيدية وتحضيرية لا ترتقي إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن بها. ومن خلال الاطلاع على أحكام القضاء الإداري المقارن بهذا الصدد نجد أنه يعتبرها قرارات إدارية تتوافر لها جميع الشروط والخصائص التي لا بد من توافرها في القرارات الإدارية القابلة للطعن أمامه، فها هو مفوض الدولة Baudouin قد أوضح في تقريره بتاريخ ١٩٧٠/١١/٦ المتعلق بقضية anonyme Touristique de la vallee du lautaret من حيث "إن مداولات المجالس البلدية أو العامة تكون نموذجاً للقرارات الواجبة التنفيذ التي اعتبرت منذ أكثر من نصف قرن قابلة للانفصال عن العقد المتعلقة به؛ بسبب طابعها كقرارات صادرة عن إرادة واحدة"(٧٢). ومن أهم القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية في هذه المرحلة، التي تثير الكثير من الجدل، هي تلك الصادرة عن الإدارة والمتعلقة بالمناقصات أو المزايدات، سواء أكان القرار برفض إجراء المناقصة أو المزايدة، أو كان متعلقاً باستبعاد البعض من التقدم للعطاء من حيث الأساس. إذ ذهب البعض إلى أنها ليست تطبيقاً للقرارات المنفصلة وهي غير مرتبطة بالعملية التعاقدية، حيث يرى أنصار هذا التوجه أنها قرارات عامة يتجاوز سريانها مدة العملية

(٧١) راجع بخصوص ذلك الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص ٨٩. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها بموجب قراراها رقم ١٩٩٤/٢١٩ "إن قرار لجنة العطاءات باستبعاد أي عرض لمخالفته لشروط العطاء هو قرار سليم ومتفق مع أحكام القانون؛ ذلك أن من أول واجبات لجنة العطاءات احترام شروط. العطاء التي وضعت حفاظاً للمصلحة العامة واستبعاد أي عطاء مخالف لتلك الشروط وعليه فيكون قرار لجنة العطاءات باستبعاد عرض المستدعية لمخالفته للشروط. وتصديق القرار من الوزير موافقاً للقانون. عدالـــة. راجع القـرارات ذوات الأرقام التالية ٥٤٤/٢٠٠٠. ٢١٠/١٩٩٨. ١٨١/١٩٩٧. ٤٠٩/١٩٩٤. ٢٤٣/١٩٩٤. "عدالة...".

(٧٢) راجع بالخصوص الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ٧٤.

العقدية[٧٣]. ومما يستوجب تأكيده بهذا الصدد أن الأعمال السابقة أو اللاحقة على القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد لا يقبل الطعن بها بالإلغاء على غرار الأعمال التحضيرية للقرار والتعليمات والمنشورات والاستشارات والتنسيبات سواء أكانت صادرة عن الأفراد أو الهيئات، كما أنه لا يقبل الطعن بالأعمال التحضيرية التي تسبق تحرير العقد، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "إذا كانت إجراءات الإحالة النهائية للعطاء لم تكتمل فإن القرار المشكو منه لا يعدو كونه إجراء تمهيدياً لا يرقى إلى درجة القرار الإداري النهائي القابل للطعن بدعوى الإلغاء"[٧٤]

وعند التكلم عن القرارات التي تقترن بالعقد وتتزامن معه فهي تتمثل إما برفض العقد وإما بإبرامه والموافقة عليه، ففي هذا الصدد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء في القرار المتمثل باعتماد العقد وإبرامه استقلالاً عن باقي مكونات عملية التعاقد[٧٥]، حتى ولو كان مندمجاً داخل العقد ذاته، ما دام أمكن فصله ذهنياً عن العقد[٧٦]. وهذا ما اتجه إليه أيضاً القضاء الإداري المصري، فها هي محكمة القضاء الإداري تؤكد أن "القرار الذي يصدر من جهة

---

(٧٣) راجع الدكتور عبدالحميد حشيش، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(٧٤) قرار رقم ١٥٩/٢٠٠٥." عدالة..."، راجع في نفس المعنى قرار رقم ٥٥٧/١٩٩٩ نفس المرجع.

(٧٥) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٨/٤/١٩١١ في قضية "Commune de ousse Suzan". سيراي ١٩١٣، القسم الثالث، ص ٥٠. كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد قبل الطعن بالقرارات السابقة على التعاقد ما دام يمكن فصلها عن العملية العقدية، وتطبيقاً لذلك اعتبر من قبيل القرارات القابلة للانفصال عن العملية العقدية كل من القرارات الصادرة بالإذن بالتعاقد وقرارات الاستبعاد من عملية البيع وقرارات رفض إبرام العقد والقرارات المتعلقة برفض تجديد العقد. راجع بخصوص ذلك، الدكتور جورجي شفيق ساري، " القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

(٧٦) ومن الأمثلة المتعلقة بتوجه مجلس الدولة الفرنسي هذا، قبوله الطعن من أحد أطراف العقد بالقرار القاضي بالتعاقد، وقبوله الطعن من المجالس المحلية في قرار سلطة الوصاية، المتمثل في إبرام عقود إيجار لحساب هذه المجالس لجعلها مقار للمدارس، =

الإدارة بإبرام عقد من العقود يمثل إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً بقصد إحداث أثر قانوني"(٧٧)، ولم تشذ بدورها محكمة العدل العليا الأردنية عن ذلك؛ حيث تؤكد أن موضوع إحالة العطاء من عدمه، هو قرار إداري يجوز الطعن به، حيث تقول "يعتبر قرار لجنة العطاءات الخاصة في الخطوط الملكية الأردنية المتضمن إحالة العطاء موضوع الدعوى قراراً إدارياً، ومن شأن الطعن التأثير على مركز المستدعية..."(٧٨) كما تؤكد أن عملية الاستبعاد من التعاقد تعتبر من قبيل القرار الإداري الذي يمكن الطعن به بالإلغاء؛ حيث تقول: "يعتبر القرار الصادر عن لجنة العطاءات باستبعاد العرض المقدم من المستدعين للاشتراك بالعطاء قابلاً للطعن؛ لأنه قرار إداري نهائي بالمعنى المفهوم في الفقه والقضاء الإداريين"(٧٩).

= كذلك طعن أحد الملاك في قرار المحافظة بإبرام عقد امتياز لحجز المياه ومنع تدفقها على الدومين البحري. راجع بخصوص ذلك جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق، ص ٩٠.

(٧٧) حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١/٨ قضية رقم ٧٣٤ لسنة ٧ المجموعة، السنة العاشرة، ص..١٣٦. وفي المعنى نفسه تقول "... يكون الطعن بالقرار الصادر بإبرام العقد امرأ جائزاً قانوناً لأن إبرام العقد والمراحل السابقة عليه تعتبر قرارات إدارية تستند إلى السلطة العامة لجهة الإدارة"، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٤/٢١ في القضية رقم ٣٢٩ لسنة ١٤ المجموعة، ص٢٠٧.

(٧٨) قرارها رقم ١٩٩٥/٣٦٥. "عدالة...". ومن الأعمال التي اعتبرتها محكمة العدل العليا من قبيل القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري، في مرحلة إبرام العقد، القرارات القاضية برفض منح كفالة الحكومة اللازمة لإبرام العقد، قرارات إرساء المزاد، قرارات إلغاء الإحالة وقرارات إلغاء دعوة المناقصة وقرارات التصديق أو رفض التصديق على المناقصات. راجع الدكتور علي خطار شطناوي، " القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص٣٦٧ وما بعدها.

(٧٩) قرار رقم ١٩٩٤/٤٣٦. عدالة. يذهب بعض الفقه الفرنسي والعربي إلى أن تحديد القرارات في حالة العطاءات تحديداً شخصياً؛ أي أن يراعى فيه شخصية الطاعن من =

وأخيراً، لا بد من التأكيد بهذا الخصوص أن الفقه والقضاء مجمعان في كل من فرنسا ومصر على عدم قبول الطعن المقدم ضد القرارات المنفصلة عن العملية العقدية في هذه المرحلة، إذا ما كان القرار المطعون به مشروعاً في ذاته، ومخالفاً للنصوص العقدية في الوقت نفسه(٨٠). كما أن القضاء في كل من مصر وفرنسا مستقر بصدد الطعن بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري في حالتين أساسيتين، الأولى أن يستند الطعن إلى عدم مشروعية القرار المطعون به وبغض النظر عن سلامة العقد نفسه، والحالة الثانية هي أن يستند الطعن إلى عدم مشروعية العملية العقدية المرتبط بها العقد(٨١).

الفقرة الثانية: مرحلة تنفيذ العقد.

من المعروف أن الإدارة تتمتع بالكثير من الامتيازات في مواجهة المتعاقد معها، وهي تتعلق – في المجمل – بعملية تنفيذ العقد الإداري. فقد يصدر عن الإدارة العديد من القرارات الإدارية عقب عملية إبرام العقد الإداري، تهدف إلى حث المتعاقد معها على تنفيذه، أو إلى توقيع عقوبات عليه في حالة تقاعسه عن تنفيذ التزاماته العقدية(٨٢).

= حيث إنه تقبل الانفصال بالنسبة للغير وعكس ذلك بالنسبة للمتعاقدين. وقد برر الفقه ذلك بأن لا مصلحة بالطعن لمن رسا عليه العطاء أمام قاضي الإلغاء، وأنه يملك الحق في أن يسلك طريق قاضي العقد للقيام بذلك... راجع بخصوص هذه الآراء الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ٢٣١ وما بعدها.

(٨٠) راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص٨١.

(٨١) راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص٨٢.

(٨٢) من المعروف أنه من عناصر العقد الإداري تضمينه بعض الشروط كصلاحية الإشراف والرقابة، صلاحية تعديل البنود العقدية، صلاحية فرض بعض الجزاءات، سواء منها المالية أو التنفيذ على حساب المتعاقد، أو حتى فسخ العقد من طرف واحد دون حكم قضائي... "يتسم العقد الإداري بطابع خاص يجعله مستقلاً عن العقد المدني؛ إذ إنه يقوم على إشباع احتياجات المرفق العام حتى يسير بانتظام، فإذا قصر المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدية فإن من حق الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة =

رأينا فيما سبق أن القاعدة العامة بالنسبة إلى مرحلة انعقاد العقد الإداري، سواء أكانت متعلقة بالمراحل التمهيدية لإبرامه أم أكانت متعلقة بعملية الإبرام، هي جواز الطعن بالإلغاء بالقرارات الإدارية المنفصلة. أما مرحلة تنفيذ البنود العقدية فإنه من حيث المبدأ هو عدم جواز الطعن بالقرارات الإدارية المتعلقة بها(٨٣)، فالقاعدة العامة بالنسبة إلى عقود الإدارة هي أن القرارات التي تتخذها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد تعتبر جزءاً لا يتجزأ من العملية العقدية بأكملها، بحيث لا يجوز الطعن بها بدعوى تجاوز السلطة استقلالاً عن العقد نفسه، ومن ثم فإن جل العملية العقدية وما يتبعها من قرارات أو إجراءات تدخل ضمن اختصاص قاضي العقد وليس قاضي الإلغاء(٨٤). وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من حيث إن النزاع الذي يدور حول تنفيذ العقود المبرمة لحساب الإدارة يخضع لاختصاص قاضي العقد(٨٥). كما أن القضاء الإداري المصري يؤكد هذا التوجه، فها هي محكمة القضاء الإداري، تصرح "... أما القرارات اللاحقة لإبرام العقد فإنها تكون مستندة إلى السلطة العقدية ويراعى في هذه القرارات أنها تدخل في منطقة النزاع العقدي ولا يرد عليها طلب الإلغاء"(٨٦). وبدورها محكمة العدل العليا لم تخرج عن هذا التوجه فهي تؤكد أن صلاحياتها تنحصر "بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة استناداً إلى سلطتها العامة المستمدة من القوانين والأنظمة، أما القرارات التي

= التي تكفل تنفيذ العقد وفقاً لمصلحة المرفق العام". قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٧/١٨١ مركز عدالة.

(٨٣) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص٨٧.

(٨٤) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص٨٧.

(٨٥) راجع حكمة الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٤/٥ في قضية Saintard وفي المعنى نفسه حكمه الصادر بتاريخ ١٩٥٢/١/٢٤. راجع بالخصوص الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

(٨٦) راجع بالخصوص الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

تصدرها تنفيذاً لشروط التعاقد فإنها تدخل في نطاق النصوص العقدية وتكون محلاً للطعن أمام القضاء العادي"[٨٧].

وعليه، فإن قاضي الإلغاء لا تمتد ولايته لمنازعات تنفيذ العقد سواء أكان إدارياً أم مدنياً؛ مما يعني أن أطراف العقد أمامهم إمكانية المنازعة فيما يتعلق بعملية تنفيذ العقد أو فسخه أمام قاضي العقد، كتلك المتعلقة بتعديل في البنود العقدية أو المتعلقة بفسخ العقد بشكل عام. وعليه، فقد رفض كل من مجلسي الدولة الفرنسي والمصري الطعن المقدم من المتعاقد لإلغاء قرارات الإدارة الهادفة إلى فسخ بعض عقودها[٨٨]. وكذا المتعلقة بقراراتها المتضمنة تعديل البنود العقدية[٨٩]. ويعود عدم قابلية القرارات المتعلقة بعملية تنفيذ العقد الإداري لجملة من الأسباب[٩٠]، منها:

١ – إن القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بصدد تنفيذ العقد تتخذها استناداً إلى حقوقها المستمدة من البنود العقدية.

٢ – اعتبار هذا النوع من القرارات جزءاً لا يتجزأ من العملية العقدية، فهو من ثم غير قابل للانفصال عنها.

٣ – إمكانية الدفع بالطعن الموازي لتلك القرارات.

٤ – أضف إلى ذلك إمكانية تطبيق مبدأ مستقر في القانون المدني، وهو إذا ما

---

(٨٧) قرارها رقم٢٢/٧٨، "المبادئ القانونية لمحكمة التمييز..."، مرجع سابق ص، ٧٥١. وبالصدد تقول محكمة العدل العليا "إن المنازعة في مرحلة التنفيذ هي في حقيقتها منازعة على الحق وحول تفسير العقد، وحقوق أطراف، ومدى الالتزام بشروطه..."، قرار رقم ٢٧٠/١٩٩٧. "عدالة...".

(٨٨) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٥٥/٧/٨، في قضية "Prade"، وحكم محكمة القضاء الإدارية المصرية الصادر بتاريخ ١٥/٤/١٩٥٢. راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص٨٩.

(٨٩) راجع الدكتور محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص٨٩.

(٩٠) راجع بالخصوص الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ٤٨٧.

توافر لشخص الحق في تحريك دعوى المسؤولية العقدية ودعوى المسؤولية غير العقدية فإن الثانية توقف الأولى. إلا أنه ما يستوجب التأكيد هنا أن قاعدة عدم جواز الطعن بالإلغاء ضد قرارات الإدارة المتعلقة في عملية تنفيذ العقد من قبل المتعاقدين معها، لا تؤخذ على إطلاقها، بل – من خلال الاطلاع على أحكام القضاء المقارن – إن هناك بعض الاستثناءات على ذلك، منها الطعون المقدمة ضد قرارات الإدارة باعتبارها سلطة عامة وليست كمتعاقدة، وأيضاً في حالة إذا ما كان المتعاقد في مركز تنظيمي مع الإدارة وليس تعاقدياً، وهذا ما يساق أيضاً على الطعون المقدمة من العمال المرتبطين مع الإدارة بعقد إداري، وكذا الطعون المقدمة من العمال المرتبطين مع الإدارة بعقد مدني(٩١).

الفقرة الثالثة: مرحلة إنها العقد الإداري.

من المعروف أن المبدأ الأساسي الذي يحكم عقود القانون الخاص هو العقد شريعة المتعاقدين؛ مما يعني أنه لا يجوز لأي طرف أن يعدل في البنود العقدية أو إنهاء العقد بإرادته المنفردة دون موافقة الطرف الآخر(٩٢)، وهذا يعود إلى أن مصالح المتعاقدين فيما يتعلق بحقوقهم والتزاماتهم تكون محددة في ذات العقد(٩٣). بينما فيما يتعلق بالعقود الإدارية فإن الوضع مختلف، على اعتبار أن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين لا يؤخذ به من حيث الأساس، فهي تبرم بهدف تأمين وضمان سير المرفق العام، فالمتعاقد ما هو إلا معاون للإدارة في ذلك؛ مما يؤدي بالنتيجة إلى تغليبها للمصلحة العامة دون الإضرار بمصالح

(٩١) راجع الدكتور محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص٩١ وما بعدها.

(٩٢) الدكتور عبدالحميد الشواربي، "فسخ العقد في ضوء القضاء والفقه"، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ، ص١٢٠.

(٩٣) الدكتور إبراهيم محمد عبدالحليم، "أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير" – دراسة مقارنة –، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص١٩ وما بعدها.

المتعاقدين معها[٩٤]. وعليه فالإدارة تملك صلاحية تعديل البنود العقدية بل إنهاء العقد الإداري أيضاً[٩٥]، بإرادتها المنفردة ودون موافقة المتعاقد معها، وفي أي وقت تشاء قبل انتهاء المدة الأصلية للعقد، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، مع حقه الكامل بمقاضاتها بهدف التعويض عن الأضرار التي تلحق به[٩٦]. ومن حيث المبدأ فإن قرارات الإدارة في هذه المرحلة لا يمكن اعتبارها من قبيل القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري[٩٧]. وعند التطرق لموضوع الطعن بالقرارات الإدارية التي يتم بموجبها إنهاء العقد الإداري، لا بد من البحث في الجهة التي تريد الطعن بهذه القرارات فيما إذا كان المتعاقد نفسه يريد ذلك، أم شخص أجنبي عن العقد (من الغير).

أولاً – طعون المتعاقدين بقرارات إنهاء العقد الإداري:

لقد استقر القضاء الإداري على أن المتعاقد يجب عليه أن يقيم دعواه أمام قاضي العقد، فيما يتعلق بإنهاء العقد الذي هو طرف فيه، ولا يجوز له أن يقيمها أمام قاضي الإلغاء، بهدف إلغاء قرار الإدارة المتمثل في إنهاء العقد[٩٨]. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: "متى توافرت في

---

(٩٤) يتسم العقد الإداري بطابع خاص يجعله مستقلاً عن العقد المدني؛ إذ إنه يقوم على إشباع احتياجات المرفق العام حتى يسير بانتظام فإذا قصر المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدية فإن من حق الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تكفل تنفيذ العقد وفقاً لمصلحة المرفق العام". قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٧/١٨١ "عدالة...".

(٩٥) الدكتور عبدالحميد الشواربي، مرجع سابق، ص١٢٠.

(٩٦) راجع بحثنا الموسوم بـ "المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، السنة الحادية والعشرون، العدد الثاني والثلاثون، أكتوبر ٢٠٠٧، ص ٢٦٣. وحول أساس سلطة الإدارة في تعديل البنود العقدية راجع الدكتور إبراهيم محمد عبد الحليم، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

(٩٧) الدكتور علي خطار شطناوي، " القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص٣٧١. والدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥١.

(٩٨) والدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥١.

المنازعة حقيقة العقد الإداري سواء أكانت المنازعة خاصة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه، فإنها كلها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء"(٩٩). كما أن محكمة العدل العليا لم تشذ عن ذلك من حيث اعتبار إلغاء الإدارة لبعض عقود الإيجار المبرم من طرفها تدخل ضمن اختصاص قاضي العقد ولم تسمح للمتعاقد مع الإدارة الطعن بالإلغاء ضد هذا التدبير حيث تقول: "إن القرار الصادر عن مجلس الوزراء المتضمن إلغاء عقد الإيجار لقطعة من أراضي الدولة وإعادة الأرض للدولة – حيث إن المستأجرين لم يقوموا بتنفيذ عقد الإيجار – هو قرار صادر باعتبار مجلس الوزراء فريقاً متعاقداً، وإعمالاً لشروط العقد، ويكون النزاع في حقيقته نزاعاً مدنياً في نطاق العقد"(١٠٠). ويرجع عدم قبول توجيه دعوى الإلغاء من المتعاقد مع الإدارة ضد قرارها القاضي بإنهاء العقد الإداري، إلى أن المتعاقد يملك دعوى موازية يستطيع من خلالها اللجوء إلى قاضي العقد، إضافة إلى هذا النوع من القرارات لا يعتبر –بالنسبة للمتعاقد– من قبيل القرارات المنفصلة التي يمكن الطعن بها بالإلغاء(١٠١). وعند مراجعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد، نجد أنه لم يسر على نهج واحد، فها هو يرفض بداية هذا النوع من الطعون بقوله: "نظراً لأن قرار السلطة مانحة الالتزام الذي يقضي بأن عقد الالتزام لا يعتبر قراراً منفصلاً عن العقد بالنسبة للملتزم، فإن هذا الملتزم لا يستطيع أن يقيم ضد هذا القرار دعوى أخرى خلاف الدعوى التي يمكنه أن يقيمها أمام قاضي العقد"(١٠٢). ثم يعاود قبول الطعن المقدم من المتعاقد لقاضي الإلغاء ضد قرارات الإدارة المتمثلة في إلانهاء الانفرادي للعقد الإداري لدواعي المصلحة

---

(٩٩) حكمها الصادر بتاريخ ١٨/١١/١٩٥٦، في القضية رقم ١١٨٠ السنة العاشرة. وارد لدى الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥٢.

(١٠٠) راجع "المبادئ القانونية" مرجع سابق، ص٨٦٦.

(١٠١) الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥٢.

(١٠٢) C.E 2 Fev 1987. Ste France 5. Rec. p28.

– راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥٢.

العامة، الذي اتخذ شكل مرسوم لائحي (Decret reglaementaire)[١٠٣]. وبهذا الصدد نجد أن هناك طائفة من الفقهاء الفرنسيين يؤيد هذا التوجه لمجلس الدولة الفرنسي، بحيث يبني رأيه على أساس أن السماح بتوجيه دعوى الإلغاء من قبل المتعاقد ضد الإنهاء الانفرادي للعقد، هو أن تصرف الإدارة هذا يعد صادراً عنها كسلطة وليس كمتعاقدة[١٠٤]. وعلى النقيض من ذلك يرى جانب من الفقه الفرنسي أن توجه مجلس الدولة هذا، المتعلق بمرسوم إلغاء طائفة من العقود، لا تتعلق بأي حال من الأحوال بالقرارات الخارجية عن العقد بل – على العكس– تدبير متعلق بتنفيذ العقد، ولذلك من الصعب فهم المنطق الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي حين أجاز الطعن عن طريق دعوى الإلغاء، تدبير الإدارة الوارد في الحكم السالف، كما أنه من الصعب أن تفلت هذه الحالة من رقابة قاضي العقد، بوجهة نظرهم[١٠٥]. وبعيداً عن الآراء الفقهية حول توجه مجلس الدولة الفرنسي نجد أن هذا الأخير قد عدل عن توجهه ورفض قبول دعوى الإلغاء المقامة من المتعاقد ضد المرسوم الصادر عن الإدارة بإنهاء عقد إداري واحد وليس مجموعة من العقود[١٠٦].

ثانياً – طعن الغير بقرارات إنها العقد الإداري[١٠٧]:

عملاً بنسبية آثار العقد فإن الأجنبي عن العقد الإداري لا يملك الطعن بالقرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء العقد الإداري أمام قاضي العقد، حيث لا يعتبر

---

(١٠٣) حكمه الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٥/٢. راجع بالخصوص الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص٥٥٣.

(١٠٤) من هؤلا الفقهاء A DE LAUBADERE. LACHAUME. GALIAY. راجع بخصوص هذه الآراء الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٣ وما بعدها.

(١٠٥) راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٤.

(١٠٦) C.E 11/12/1959, Ste generale technique, Rec, p.670. وارد لدى الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٥.

(١٠٧) الغير هم الخارجون على العقد ولهم مصلحة مباشرة وشخصية في إلغاء القرارات المنفصلة عن العقد، استناداً لنظرية القرارات المنفصلة عن العقد الإداري. راجع بالخصوص الدكتور عبدالمنعم جبرة، "آثار حكم الإلغاء"، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة ١٩٧٤، وارد لدى الدكتور جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

بأي حال طرفاً بالعقد، وعليه فهو لا يملك التمسك بأي حق استناداً إلى العقد نفسه(١٠٨). هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن القرارات المتعلقة بإنهاء العقد الإداري لا تؤثر وتحدث ضرراً للغير(١٠٩). كما أنه استناداً إلى أن القرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء العقد الإداري، من قبل الإدارة ولغايات المصلحة العامة، لا تعتبر قرارات إدارية منفصلة عن العملية العقدية، بحيث لا يستطيع الغير اللجوء إلى قاضي الإلغاء وطلب إلغائها(١١٠). وعليه، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد بأنه لا يقبل من الغير أن يقوموا بالطعن بأي قرار إداري متعلق بإنهاء العقد أمام قاضي الإلغاء، مع أحقيتهم بالتدخل في الدعوى المرفوعة من المتعاقد أمام قاضي العقد(١١١).

وبالنتيجة فإن الأجنبي عن العقد الإداري، لا يتوافر على شرط أساسي من شروط دعوى الإلغاء، وهي شرط المصلحة الذي يؤهله اللجوء للقاضي الإداري لإلغاء التدابير والإجراءات المتعلقة بإنهاء العقد الإداري. بحيث يبقى هذا الغير غريباً عن الإجراءات والتدابير المتعلقة بتنفيذ أو إنهاء العقد على غرار المتعاقدين، من حيث عدم السماح لهم برفع دعوى الإلغاء ضد الإجراءات المتعلقة بتنفيذ البنود العقدية. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد عدل عن هذا التوجه، وبدأ يقبل أن توجه دعوى الإلغاء من الغير ضد القرارات الإدارية

(١٠٨) الدكتورمحمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٦.

(١٠٩) الدكتورمحمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٦.

(١١٠) راجع الدكتور مصطفى كمال وصفي، " الإجراءات القضائية في منازعات العقود الإدارية"، مجلة المحاماة، العدد السابع، سبتمبر ١٩٦٨، ص ٤٨. وارد لدى الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٦.

(١١١) E 24 octoper 1952. Chambre Syndicale de la bonneterie. Rec. p465، وفي حكم آخر قضى بأن الغير يمكن لهم أن يقيموا دعوى التعويض غير التعاقدية من أجل الحصول على التعويض من الإدارة عن الضرر الذي أحدثه لهم تدبير صادر منها يتعلق بتنفيذ أو إنهاء العقد الذي يربطها بالمتعاقد. راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٦.

الصادرة في مواجهة المتعاقد معها والمتعلقة بإنهاء العقد الإداري ذاته. وهذا ما أكده في حكمه الصادر بتاريخ ٢٤/٤/١٩٦٤؛ حيث قرر قبول دعوى الإلغاء من الغير ضد قرارات الإدارة المتعلقة بعدم قبول فسخ العقد؛ حيث أعلن "أنه سوف يقبل من الغير أن يطعنوا أمام قاضي الإلغاء في جميع قرارات الإدارة، سواء المتعلقة بإبرام العقد أو المتعلقة بتنفيذه من خلال الدفع بعدم مشروعيتها، على أساس أن هذه القرارات تعتبر قرارات منفصلة عن هذا العقد بالنسبة للغير"(١١٢). ثم عاود وأكد هذا التوجه من حيث اعتبار قرارات الإدارة القاضية بفسخ العقد بأنها من قبيل القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية بالنسبة للغير يجوز لهم الطعن بها أمام قاضي الإلغاء(١١٣). ولقد تعرضت فكرة قبول دعوى الإلغاء من الغير أمام قاضي الإلغاء ضد قرارات الإدارة القاضية بإنهاء العقد دون المتعاقدين مع الإدارة للنقد من جانب الفقه، على اعتبار أن هذا التوجه – من وجهة نظرهم – لا يوجد له أساس منطقي يبرره، مما يدعو للدهشة والغرابة أن يعترف المجلس للغير أن يطعن بتلك القرارات ويصادر هذا الحق بالنسبة للمتعاقد(١١٤). وعلى الرغم من ذلك فقد استمر المجلس على نهجه بقبول الطعن بالإلغاء من قبل الغير ضد تدابير الإدارة القاضية بإنهاء عقودها بشكل انفرادي بموجب مرسوم لدواعي المصلحة العامة(١١٥). وبالمقابل، ومن خلال الاطلاع على أحكام مجلس الدولة الفرنسي

---

(١١٢) راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع، سابق، ص ٥٥٨.

(١١٣) راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع، سابق، ص ٥٥٨.

(١١٤) ومن هؤلاء الفقهاء FORNACCIARI, LLORENS, TERNEYRE, ROUAULAT.

يقول الفقيه DE LAUBADERE بهذا الخصوص: "إن موقف مجلس الدولة يعتريه قدر كبير من الغرابة والتناقض من التسليم بأن قرار إنهاء العقد من قبيل القرارات المنفصلة بحيث يمكن للغير الطعن به، في حين أن المتعاقدين مع الإدارة لا يمكن لهم توجيه الطعن بالإلغاء ضد تلك القرارات". راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد صلاح السيد ص ٥٦١ وما بعدها.

(١١٥) راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع، سابق، ص ٥٥٨.

بهذا الصدد نجد أنه قد صادر حق المتعاقد مع الإدارة في رفع دعوى أمام قاضي الإلغاء ضد قراراتها القاضية بإنهاء عقودها، بحجة أن هذه القرارات لا تعتبر بالنسبة للمتعاقد قرارات منفصلة يجوز الطعن بها بالإلغاء أمام قاضي الإلغاء، وإنما يملك حق الطعن بها أمام قاضي العقد(١١٦).

وعند التكلم عن نطاق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري فإنها تختلف فيما إذا كان الفسخ للعقد جزائياً أو كان إنهاءً انفرادياً له، ففيما يتعلق برقابته للفسخ الجزائي فإنها تتناول عنصري المشروعية والملاءمة معاً، وهذا عكس الإنهاء للعقد الإداري انفرادياً لدواعي المصلحة العامة فإن الرقابة تقتصر على عنصر المشروعية، حيث يراقب في هذه الحالة الحد الأدنى من رقابته على سلطات الإدارة التقديرية التي تستخدمها الإدارة لإنهاء قراراتها لغاية المصلحة العامة(١١٧).

وعلى اعتبار أن قرارات الإدارة القاضية بإنهاء العقد الإداري بشكل انفرادي هي قرارات إدارية قابلة للانفصال عن العقد الإداري، فإن الرقابة القضائية على هذه القرارات هي رقابة صلاحية الإدارة واستقلالها، وحول تكيف أسباب الإنهاء، أيعود بشكل أساسي إلى إعلان أسباب الإنهاء الانفرادي في العقد؛ بمعنى أنه إذا ما نص العقد على أسباب محددة لإنهائه فإن القاضي الإداري يراقب التكيف القانوني للوقائع والتحقق إذا ما كانت تلك الوقائع تبرر إنهاء العقد من عدمه. أما إذا لم ينص العقد على أسباب محددة لإنهاء العقد

(١١٦) راجع حكمه الصادر بتاريخ ٢/ ١٩٨٧/٢. وارد لدى الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٥١.

(١١٧) وهذا ما أكده حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٢٧/١٢/٩ من حيث اعتبار أن إنهاء العقد الإداري لم يكن ليحدث إلا بمقتضى السلطة العامة التي تمتلكها الإدارة لنقض العقود التي تبرمها من أجل المرافق العامة إذا رأت فائدة بذلك. راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٦٨.

الإداري من قبل الإدارة بإرادتها المنفردة فإن الإدارة في هذه الحالة سوف تتمتع بصلاحيات تقديرية لإنهاء عقودها، حيث لا يعمل القاضي رقابته على الأسباب التي استندت إليها الإدارة لإنهاء عقدها، مع حقه التحقق من أن الإدارة لم تتعسف بصلاحياتها التقديرية(١١٨).

(١١٨) فيما يتعلق بأحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص، راجع الدكتور محمد صلاح السيد، مرجع سابق، ص ٥٧٠ وما بعدها. راجع كذلك الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص ٩٣ وما بعدها.

المبحث الثالث
آثار حكم إلغاء القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

بعد التعرض لموضوع القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري من حيث ماهيتها وتطورها التاريخي، وتأكيد أنه لا يجوز – من حيث المبدأ– الطعن المباشر بالعقد الإداري أمام قاضي الإلغاء، بل أمام قاضي العقد. يبقى التساؤل الذي لا بد من الإجابة عنه، هو: أيؤثر إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، على العقد نفسه ويجعله باطلاً، أم يبقى العقد سليماً ونافذاً، خلافاً للقاعدة الأصولية التي تقول ما بني على باطل فهو باطل؟. سواء تم ذلك أمام قاضي العقد أم لا.

لقد كان التوجه التقليدي للقضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا، يستند من حيث الأساس على أن الحكم الصادر بإلغاء القرارات المنفصلة عن العملية العقدية، ليس له أي أثر مباشر على العقد نفسه، حيث يبقى العقد قائماً ومنتجاً آثاره بين أطرافه، إلا إذا قام أحد طرفيه برفع دعوى بطلان العقد أمام القاضي المختص بذلك، استناداً إلى الحجية المطلقة للحكم الصادر بإلغاء أحد القرارات الإدارية المكونة له(١١٩).

وأمام الانتقادات التي وجهت لكل من مجلس الدولة الفرنسي(١٢٠) والقضاء المصري(١٢١) بهذا الخصوص، على اعتبار أن القرار الذي حكم بإلغائه جزء لا يتجزأ من العملية العقدية نفسها، فإنه من غير المنطقي أن يبقى العقد قائماً على

---

(١١٩) الدكتور جورجي شفيق ساري، "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري". مرجع سابق، ص ١٦٣.

(١٢٠) R. CHAPUS, Droit du contentieux administrative, op. Cit, P607.

(١٢١) راجع كلاً من الدكتور عبدالحميد حشيش، مرجع سابق، ص٣٣. الدكتور سليمان الطماوي، "الأسس العامة للعقود الإدارية"، مرجع سابق، ص ١٨١ وما بعدها.

الرغم من إلغاء بعض القرارات المتعلقة به، ما دام لم يطلب أحد المتعاقدين فسخه. نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد غير مسلكه منذ بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي، من حيث تأثير القرار الملغى بموجب حكم قضائي على العملية العقدية برمتها(١٢٢). وبهذا الصدد فإن تطور مجلس الدولة الفرنسي بخصوص تأثير الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المنفصل على العقد نفسه يدور حول فرضيتين أساسيتين، هما: الأولى إذا ما كان سبب الإلغاء يستند إلى عدم مشروعية بعض شروط العقد الإداري، ففي هذه الحالة فإن إلغاء القرار القابل للانفصال يؤدي إلى بطلان العقد بشكل فوري(١٢٣). أما الفرضية الثانية، فهي أن يكون سبب إلغاء القرار عيباً في القرار ذاته وليس في الشروط العقدية، كأن يصدر قرار الإذن بالتعاقد أو التصديق على العقد من سلطة غير مختصة أو دون اتباع الإجراءات التي يحددها القانون ذو العلاقة(١٢٤). في هذا المقام يجب البحث في كل قضية على حدة من حيث مدى علاقة القرار الملغى بالعقد نفسه، فكلما كانت هذه العلاقة أكثر مباشرة كان مبرر إبطال العقد أكثر وجاهة، وتطبيقاً لذلك – مثلاً – فإن إلغاء القرار الصادر بالتعاقد أو بإبرام العقد يؤدي إلى بطلان العقد أكثر بكثير من القرار القاضي بالموافقة على العقد أو التصديق عليه(١٢٥).

---

(١٢٢) لقد كان هذا التحول من خلال أحكامه الصادرة عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤، ومن خلال القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨، الذي يعطي مجلس الدولة صلاحية إصدار أوامر للإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم بما فيها الحكم بغرامة تهديدية Astreinte في حالة تقاعسها عن تنفيذ ما يقتضيه الحكم. راجع بخصوص ذلك الدكتور جورجي شفيق ساري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(١٢٣) كأن يكون القرار القاضي بإبرام العقد مخالفاً للنظام العام.

(١٢٤) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع، ص ٨٢.

(١٢٥) راجع الدكتور جورجي شفيق ساري، " القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" مرجع سابق، ص ١٦٦.

وعليه، فإن القاعدة العامة التي تحكم آثار حكم إلغاء القرارات المنفصلة أمام قاضي العقد، هي أن هذا الأخير ملزم احترام الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، فقاضي العقد يلتزم بصفة عامة بعدم مناقشة شرعية القرار المحكوم بإلغائه، وعدم إمكانيته إصدار أحكام تتعارض مع حكم الإلغاء. وبالمجمل فإن حكم الإلغاء يتمتع بجملة من الخصائص أمام قاضي العقد، وهي:

أولاً: إن تمتع حكم الإلغاء بالحجية المطلقة أمام قاضي العقد، أمكن الطلب من هذا الأخير الحكم ببطلان العقد بناء على الحكم الصادر بإلغاء القرار الذي بني عليه العقد، سواء أكان هذا العقد مدنياً أم إدارياً. وعليه، فإن دور قاضي العقد يتمثل في البحث عن مدى تأثير القرار الإداري المنفصل الملغى على العقد، أي بيان أثر العيب الذي استند إليه قاضي الإلغاء لإلغاء القرار على العملية العقدية، دون البحث بمدى صحة القرار الملغى من عدمه(١٢٦).

ثانياً: إن قاضي العقد ملزم الحكم بعدم مشروعية العقد إذا ما كان حكم الإلغاء للقرار المنفصل قد بني على عدم مشروعية العقد، وعليه فلا يحق لقاضي العقد الحكم بصحة العقد والحكم بأن العقد يخلو من العيوب التي أثارها قاضي الإلغاء.

ثالثاً: إن الحكم ببطلان القرارات القابلة للانفصال يقتصر أثره فقط على الإجراءات التالية التي بنيت عليه، دون أن تمتد إلى تلك السابقة عليه(١٢٧).

هذا فيما يتعلق بأثر حكم الإلغاء إذا ما تم رفع الدعوى أمام قاضي العقد، ولكن ما الحال إذا لم ترفع الدعوى أمام هذا الأخير؟. إن البحث في هذا الموضوع يتمحور – بشكل أساسي – بين احتمالين أساسيين؛ الأول يتمثل فيما إذا صدر حكم إلغاء القرار المنفصل قبل إبرام العقد الإداري، أما الاحتمال الثاني فهو صدور حكم الإلغاء بعد إبرام العقد الإداري، ففيما يتعلق بالاحتمال

(١٢٦) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص١٠٤.
(١٢٧) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص١٠٥.

الأول فإنه لا يثير أي إشكال، على اعتبار أن الإدارة لا تستطيع السير قدماً في إجراءات العقد حتى نهايتها، وإلا تكون قد خالفت الحجية المطلقة لحكم الإلغاء وقوة الشيء المقضي به لهذا الحكم. وسواء قدم الطعن بالإلغاء ممن سيصبح طرفاً بالعقد أو من الغير. إلا أنه يجب التأكيد أن هذا الاحتمال – من الناحية العملية – نادر الحدوث؛ حيث عادة ما تسير الإدارة في عملياتها التعاقدية وتقوم بإبرام عقودها قبل صدور حكم الإلغاء لما يتصف به القضاء بشكل عام ببطء الإجراءات التي يتبعها لإصدار أحكامه؛ مما يؤدي إلى إصدار الحكم بالإلغاء بعد إبرام العقد(١٢٨)، حيث نكون عملياً في مواجهة الاحتمال الثاني وهو صدور حكم إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة بعد إبرام العقد الإداري. وفي هذا المقام نجد أن الاتجاه الغالب في القضاء المقارن هو أن الحكم بإلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري لا يترتب عليه بطلان العقد نفسه، بل يبقى العقد قائماً ومنتجاً لآثاره حتى ترفع المنازعة بشأنها أمام قاضي العقد. وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية MARTIN سابق الإشارة إليها(١٢٩). وهو ما أكده أيضاً القضاء الإداري في مصر بهذا الشأن من حيث إن ما يصدر من قرارات إدارية مخالفة للقوانين أو للوائح أو مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة يعطي للأفراد حق طلب إلغائها دون المساس بالعقد نفسه(١٣٠). وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق باعتبار القرارات الادارية التي

(١٢٨) الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص١٠٥.

(١٢٩) يقول مفوض الدولة " روميو" في تقريره المقدم بصدد هذه القضية: "يمكن أن يبقى العقد بين الأطراف، رغم إلغاء القرارات التي ساهمت في تكوينه، إذا لم يطلب المتعاقدون من قاضي العقد أو لم يحصلوا منه على فسخ التزاماتهم المتبادلة"... راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص١١٠.

(١٣٠) راجع حكمها بتاريخ ١٩٥٦/١١/١٨ في القضية رقم ١١٨٠ لسنة ١٠، مجموعة أحكام السنة ١١، ص٢٣. وفي حكم آخر لها تقول: "ومن حيث إنه لا يقدح فيما تقدم ما قد يخيل بادئ الرأي من أن الطعن بالإلغاء يكون مثل هذه الحالة غير مجد ما دام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته..." راجع بالخصوص الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١١١.

تصدر بصدد الأعمال التمهيدية والتحضيرية للعقد قابلة للطعن بها بالإلغاء أمامها، والتي يكون من حقها إلغاء القرارات المخالفة للقانون أو تلك المشوب بإساءة استعمال السلطة ولكن "دون أن يكون لهذا الإلغاء مساس بذات العقد الذي تم على أساسه، بل يظل العقد قائماً إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به"(١٣١).

وبالاطلاع على الفقه المقارن نجد أن الغالبية منه يؤيد هذا التوجه القضائي سواء مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المصري(١٣٢). وفي المقابل نجد أن بعض الفقه(١٣٣)، له رأي آخر من حيث عدم تسليمه بأن لا أثر لحكم الإلغاء على العقد الإداري، على اعتبار أن القرار الإداري وإن كان قراراً منفصلاً أو قابلاً للانفصال عن العقد الإداري، فإنه يشكل مع غيره من القرارات كلاً لا يتجزأ؛ فهو مرحلة من مراحل العملية العقدية المركبة ويتوقف من ثم عليه سلامة العملية بأكملها، وعليه، فإن انهياره يترتب عليه انهيار باقي العملية الأخرى(١٣٤).

---

(١٣١) قرار رقم ٣٩/١٩٦٥، "عدالة...". راجع كذلك قرارها رقم ١٦/١٩٦٠ نفس المرجع.

(١٣٢) فها هو مثلاً الفقيه ريفيرو يقول إنه لا يجب أن يكون لإلغاء القرار الإداري أي أثر على العقد نفسه، بل يجب أن يبقى العقد قائما إلى أن يتم إلغاؤه، من خلال قاضي العقد بناء على طلب أحد أطرافه، والقول بغير ذلك سوف يؤدي إلى عدم استقرار المعاملات من جهة وانتهاك قواعد الاختصاص من حيث اعتداء قاضي الإلغاء على صلاحيات قاضي العقد. راجع بخصوص ذلك الدكتور محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(١٣٣) الدكتور محمد سليمان الطماوي، "الأسس العامة للعقود الإدارية"، مرجع سابق، ص١٨٧ وما بعدها. راجع كذلك رأي الفقيه دي لوبادير بهذا الخصوص، وارد لدى الدكتور إبراهيم محمد عبدالحليم، مرجع سابق، ص١٣٥. حول موقف الفقه المصري بخصوص هذه النقطة راجع المرجع نفسه، ص ١٣٧ وما بعدها.

(١٣٤) هاهو كذلك الفقيه الفرنسي Pequignat يؤكد ضرورة أن يتخلى مجلس الدولة =

وفي رأينا نجد أن هذا التوجه ينسجم مع طبيعة التصرفات والعلاقات القانونية التي تقوم على مبدأ ما بني على باطل فهو باطل، فما دام القرار الإداري الذي أسهم في تكوين العقد قضي بإلغائه فإنه حتماً سوف يكون بالتبعية باطلاً، ولا مجال للقول هنا إن القرار المقضي بإلغائه منفصل عن العقد، على اعتبار انه لولا وجود هذا القرار لما وجد العقد نفسه، وعليه لا بد من ترتيب جميع الآثار الناتجة من حكم إلغاء القرار الإداري على العقد نفسه.

= الفرنسي عن هذا التوجه، على اعتبار أن هذا التوجه – بنظره – غير منطقي وأنه يتعين على القضاء الإداري إلغاء العقد المبني على قرار قضي بإلغائه لأن عدم مشروعية القرار يسري إلى العقد المبني عليه. راجع بخصوص ذلك الدكتور إبراهيم محمد عبدالحليم، مرجع سابق، ص ١٣٦.

الخاتمة

وختاماً وبعد التعرض لموضوع القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العملية العقدية من حيث مفهومها ومعايير تميزها وتطورها التاريخي، مروراً بصلاحيات القاضي الإداري من حيث النظر بالطعون المقدمة ضد تلك القرارات، وانتهاء بالآثار المترتبة على حكم إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة. وكله من خلال استعراض الفقه والقضاء المقارن، وعلى وجه التحديد الفرنسي والعربي منه، نخلص إلى ما يلي:

- إن منازعات العقود الإدارية، – من حيث المبدأ – تدخل في ولاية قاضي التعويض، ويعود ذلك إلى طبيعة دعوى التعويض، من حيث إنها تتواءم مع الطبيعة الذاتية لمنازعات العقود الإدارية.

- لقد كان القضاء الإداري الفرنسي في بداية الأمر يأخذ بالمنهج التركيبي فيما يتعلق بالطعن بالعقد الإداري؛ من حيث إن هذا الأخير هو كتلة واحدة من الأعمال القانونية التي لا يجوز الطعن بها بالإلغاء، ثم عدل هذا التوجه وأخذه بالمنهج التحليلي من حيث تأكيده أن العمل القانوني يمكن تحليله وتقسيمه إلى أجزاء مستقل بعضها عن بعض طبقاً لطبيعته القانونية، ومن هنا ظهرت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

- إن القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري، هي قرارات إدارية، تهدف إلى الإسهام في تكوين العقد الإداري وإتمامه، إلا أنها تنفصل وتختلف في طبيعتها عنه؛ مما يجعل الطعن بها بالإلغاء من قبل المتعاقدين جائزاً، حين توافرها على شروط الطعن بها. هذا إضافة إلى حقهم باللجوء إلى قاضي العقد، سواء تعلقت هذه القرارات بمرحلة ما قبل إبرام العقد أو خلال إبرامه وتنفيذه أو حتى إلغائه.

- إن معيار تمييز القرارات القابلة للانفصال عن غيرها من القرارات التي لا تقبل الانفصال عن العمليات القانونية المركبة هو معيار ذو وجهين؛ الأول يتمثل في مدى صلاحية القرار في حد ذاته – وبصرف النظر عن

باقي العملية التي يدخل في تكوينها – لترتيب آثاره القانونية. أما الوجه الآخر فيتمثل في مدى تأثير فصل القرار عن العملية المركبة من حيث قيامها وإتمامها واكتمال خطواتها وترتيب آثارها على حدة بمعزل عن تلك القرارات.

- إن تأثير الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المنفصل على العقد إداري يدور حول فرضيتين أساسيتين؛ الأولى: أن العقد الإداري يعتبر باطلاً إذا ما كان سبب إلغاء القرار الإداري يستند إلى عدم مشروعية بعض شروط العقد نفسه. الفرضية الثانية: أن يكون سبب إلغاء القرار عيباً في القرار ذاته وليس في الشروط العقدية، فهنا يجب البحث في كل قضية على حدة من حيث مدى علاقة القرار الملغى بالعقد نفسه، فكلما كانت هذه العلاقة أكثر مباشرة كان هناك مبرر لإبطال العقد أكثر وجاهة.
- يعود أساس حق طعن الغير بالقرارات المنفصلة عن العقد الإداري، إلى النظام القانوني الذي يحكم إبرام العقود الإدارية، ولا يمكن القول إن هذا الحق يعود أصله إلى النصوص العقدية، بل يستند من حيث المبدأ إلى النصوص القانونية، على اعتبار أن الإدارة مقيدة بإجراءات وضوابط رسمها المشرع، وانتهاكها لتلك القواعد والضوابط يعطي الغير حق الطعن بالقرارات المنفصلة.
- إن القاعدة العامة التي تحكم آثار حكم إلغاء القرارات المنفصلة أمام قاضي العقد، هي أن هذا الأخير ملزم احترام الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، فهو ملزم – بصفة عامة – عدم مناقشة شرعية القرار المحكوم بإلغائه، وعدم إمكانيته إصدار أحكام تتعارض مع حكم الإلغاء.
- وأخيراً فيما يتعلق بحكم إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري، وجدنا أنه لابد أن يكون لهذا الحكم الأثر المباشر على العقد نفسه؛ على اعتبار أن هذا يتوافق – من حيث الأساس – مع مبدأ ما بني على باطل فهو باطل. فما دام القرار الإداري الذي أسهم في تكوين العقد قضى بإلغائه فإنه حتماً سوف يكون بالتبعية باطلاً، ولا مجال للقول هنا إن

القرار المقضي بإلغائه منفصل عن العقد، على اعتبار أنه لولا وجود هذا القرار لما كان العقد نفسه، وعليه لا بد من ترتيب جميع الآثار الناتجة عن حكم إلغاء القرار الإداري على العملية العقدية نفسها.

المراجع

أولاً – المراجع العربية:

١ – **د. إبراهيم محمد عبدالحليم**، "أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٤.

٢ – **د. أحمد عثمان عياد**، "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية"، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

٣ – **د. جورجي شفيق ساري:**

– "القرارات القابلة للانفصال في مجال القانون الإداري" دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.

– "المبادئ العامة للقانون الإداري"، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤.

٤ – **د. أحمد يسري**، "أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي"، دار منشأة المعارف، دون تاريخ.

٥ – **د. جمال عباس أحمد عثمان** "العقد الإداري وقضاء الإلغاء"، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، سنة ٢٠٠١.

٦ – **د. حسين عثمان**، "القانون الإداري" – أعمال الإدارة العامة –، الدار الجامعية، ١٩٩٠.

٧ – **د. أعاد علي القيسي** "القضاء الإداري وقضاء المظالم"، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى١٩٩٩.

٨ – **د. سليمان الطماوي:**

– "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، ١٩٩١،

– "الأسس العامة للعقود الإدارية"، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥

– "القضاء الإداري"، الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي، ١٩٧٦.

٩ – **د. رأفت فودة،** "عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

١٠– **د. عبدالحميد الشواربي،** "فسخ العقد في ضوء القضاء والفقه"، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ.

١١– **د. علي خطار شطناوي:**

– "دراسات في القرارات الإدارية"، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧.

– "موسوعة القضاء الإداري"، الجزء الأول، دار الثقافة، ٢٠٠٤.

١٢– **د. عمر حلمي،** "معيار تمييز العقد الإداري"، دار النهضة العربية ١٩٩٣.

١٣– **د. عزيزة الشريف،** "دراسات في نظرية العقد الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

١٤– **د. عبد المنعم جبرة،** "آثار حكم الإلغاء"، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة ١٩٧٤.

١٥– **د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة،** "الأسس العامة للعقود الإداري"، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٥.

١٦– **د. عبد الحميد حشيش،** "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة" دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، دون تاريخ.

١٧– **د. عبدالغني بسيوني عبدالله،** "وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.

١٨– **د. مصطفى أبو زيد فهمي،** "القضاء الإداري"، دون ناشر، ١٩٦٠.

١٩– **د. مصطفى كمال وصفي،** "الإجراءات القضائية في منازعات العقود الإدارية"، مجلة المحاماة، العدد السابع، سبتمبر ١٩٦٨.

٢٠– **د. محمد الكشبور،** "نظام التعاقد ونظريتا القوة القاهرة والظروف الطارئة"، دون ناشر، ١٩٩٣.

٢١- **د. محمود حافظ** "القرار الإداري"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

٢٢- **د. محمود المغربي** "المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية وآثارها القانونية"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ١٩٩٨.

٢٣- **د. مازن ليلو راضي،** "دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢.

٢٤- **د. محسن خليل:**

- "القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة"، دون ناشر، ١٩٦٨.
- "القضاء الإداري اللبناني"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢.

٢٥- **د. محمد صلاح عبدالبديع السيد،** "سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري"، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، دون ناشر.

٢٦- **د. محمد عبدالعال السناري،** "مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق"، دار النهضة العربية، دون تاريخ.

٢٧- **د. يوسف سعدالله الخوري،** "القانون الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

ثانياً - مجموعات الأحكام:

- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، إعداد المكتب الفني، نقابة المحامين الأردنيين.
- مجلة نقابة المحامين، تصدرها نقابة المحامين الأردنيين.
- المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، منذ بداية سنة ١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٩٨٧، إعداد موسى الأعرج.
- مجموعة المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية وقسما الفتوى والتشريع والموسوعة الإدارية الحديثة. مجموعة أبو شادي.

ثالثاً – المراجع باللغة الأجنبية:

- F. CHEVALIER, ' La fonction contenntieuse de la theorie des operation administratives complexes, A.J.D.A. No 7Ù8, JuilletÙaout, 1981
- R. CHAPUS,' Cours de contentieux administrative les cours du droit.1979
- R.CHAPUS Droit du contentieux administrative, Paris Mont Chrestien, 7ed. 1999,No792.
- R. ODENT, Cours de contentieux administrative les cours du droit',1978.
- H.CHARLES "Actes rattachables" et" Actes detachables" en Droit administratif francais contribution a une theorie de l'operation administrative, Paris L.G.D.J. 1968

رابعاً – المواقع الإلكترونية:

- www.adaleh.info <http://www.adaleh.info>