

حقوق وسلطات الإدارة في العقود الإدارية  
في دولة الإمارات العربية المتحدة  
"دراسة مقارنة"

إعداد الدكتور موسى مصطفى شحادة  
أستاذ القانون العام المساعد  
كلية القانون - جامعة الشارقة

2006



## مقدمة عامة

### I. أهمية العقود الإدارية

تشكل العقود الإدارية في الوقت الحاضر أحد أهم الوسائل القانونية للنشاط الإداري ولتدخلات الدولة الحديثة على الصعيد الاقتصادي والمالي وخاصة بعد أن تعددت وتتنوع مهام الدولة الحديثة وانتقال دورها من الدولة الحارسة الذي يقتصر نشاطها على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء إلى الدولة المتدخلة في جميع مناسبات ومناحي الحياة السياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية والبيئية والتنمية .

وتبرم الدول وخاصة الغنية منها مئات العقود الإدارية سنويا والتي تقدر بمليارات الدولارات واهم هذه العقود : عقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، وعقود الخدمات، وعقود الإمتياز، وعقود النقل، وعقود الصناعة والتصنيع، وعقود القروض العامة، وعقود التوظيف ...

غير أن عقود الإدارة التي تبرمها ليست كلها عقوداً إدارية، وتنقسم عقود الإدارة إلى قسمين:

- عقود الإدارة المدنية (Contrats civils de L'Administration) التي تبرمها الإدارة بإسلوب وشروط القانون الخاص دون استخدام السلطة . وهذه العقود تخضع لقواعد القانون الخاص، والمنازعات التي تنشأ عنها تخضع لاختصاص القضاء العادي.
- العقود الإدارية (Contrats Administratifs) التي تبرمها الإدارة وهي مرتدية رداء السلطة العامة، هذه العقود تخضع لقواعد القانون العام، والمنازعات التي تنشأ عنها تخضع لاختصاص القضاء الإداري. والعقود الإدارية قد تبرم بين إدارتين، أي بين شخصين من

أشخاص القانون العام، وقد تبرم بين الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص أفراداً كانوا أم شركات خاصة.

## II. المقصود بالعقود الإدارية

تعد نظرية العقود الإدارية من النظريات الحديثة في القانون الإداري حيث بدأ تمييزها عن غيرها من العقود الأخرى وخاصة العقود المدنية مع مطلع القرن المنصرم، وقد أولاهما الفقه و القضاء الإداريين أهمية كبيرة. وإذا كانت العقود أياً كان نوعها، مدنية أم إدارية تتفق في جوهرها وأركانها (الرضا والمحل والسبب)، فإنها تختلف عن بعضها البعض بصفة أساسية من ناحيتين:

- من حيث الموضوع (Quant au fond)، فإن العقود المدنية تخضع لأحكام القانون الخاص وبخاصة لقواعد القانون المدني، بينما تخضع العقود الإدارية لأحكام القانون العام وبخاصة لقواعد القانون الإداري.

- من حيث القضاء المختص (Quant au contentieux)، فإن المنازعات التي تثار بشأن العقود المدنية تخضع لاختصاص القضاء العادي أو المدني، بينما تخضع المنازعات التي تنشأ عن العقود الإدارية لاختصاص القضاء الإداري.

بصفة عامة يعرف العقد بأنه "اتفاق إرادات تنشأ عنه التزامات"<sup>(1)</sup>. ويعرفه البعض بأنه "توافق إرادتين على ترتيب آثار قانونية"<sup>(2)</sup>، أو هو "اتفاق إرادات على توليد مراكز قانونية ذاتية أو شخصية"<sup>(3)</sup>.

أما الأستاذ لوران ريشير فيعرف العقد الإداري بأنه "عمل قانوني ينتج عن تبادل الرضا أو الموافقة ويولد بذاته حقوقاً والتزامات"<sup>(4)</sup>.

من الملاحظ أن جميع هذه التعريفات متشابهة وتنصب على تلاقي إرادة الإدارة مع إرادة أخرى بهدف توليد آثار قانونية.

باختصار يمكن تعريف العقد الإداري بأنه «عمل قانوني ينتج عن توافق إرادتين أو أكثر سواء إرادة الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام مع إرادة أخرى أو مع إرادة أحد أشخاص القانون الخاص لتحقيق المصلحة العامة بقصد ترتيب آثار قانونية وأن تستخدم الإدارة فيه أسلوب السلطة العامة».

وكان للقضاء الإداري دور هام على مدى سنوات طويلة في إبراز نظرية العقود الإدارية حيث أرسى مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية الإقليمية في فرنسا الأسس العامة للعقود الإدارية ولم يرق المشرع إلا بدور تكميلي إزاء هذه النظرية. فقد عرف مجلس الدولة الفرنسي العقود الإدارية بأنها تلك التي " يبرمها شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، وتظهر فيه نيته في الأخذ بإحكام القانون العام، ويتجلى ذلك إما بتضمين تلك العقود شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص أو بالسماح للمتعاقد مع الإدارة بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام" (5). تبنى القضاء الإداري في مصر هذا التعريف، حيث التزمته في بداية الأمر محكمة القضاء الإداري في أحكامها، ثم تبنته المحكمة الإدارية العليا وعليه اطردها قضاؤها. ففي حكمها الصادر في سنة 1963 عرفت المحكمة العقد الإداري بأنه " «... لا يعنى أن يكون توافق إرادتين بإيجاب أو قبول لإنشاء التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفين أحدهما الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية وأن تستخدم الإدارة فيه أسلوب السلطة العامة لتحقيق المصلحة العامة...» (6). وفي حكم آخر عرفت المحكمة العقد الإداري بأنه " «... هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص" (7).

كما انتهجت المحكمة الدستورية العليا في مصر نفس النهج في تعريف العقد الإداري. «فذلك الذي يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً ويتعاقد بوصفه سلطة عامة وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية بالنسبة إلى روابط القانون العام" (8).

بعد إبرام العقد (مدنياً كان أم إدارياً) ودخوله مرحلة التنفيذ تترتب عليه آثار معينة

ليس فقط في مواجهة طرفيه وإنما أيضاً في مواجهة الغير. غير أن الآثار التي تترتب على العقد الإداري تختلف عن تلك التي تترتب على العقد المدني. ويمكن رد هذا الاختلاف إلى انفراد العقد الإداري بالخصيتين التاليين:<sup>(9)</sup>

- **الخاصية الأولى** تتمثل في أن أحد طرفي العقد الإداري يكون دائماً شخصاً معنوياً عاماً يعمل للمصلحة العامة، ويعتمد في إبرام العقد على ما يتمتع به من حقوق وامتيازات يستخدمها لتحقيق هذه الغاية
- **الخاصية الثانية** تتجسد في أن المتعاقد مع الإدارة يشترك بحكم تعاقدته معها في إدارة أو تنفيذ أو استغلال مرفق عام.

ويرتب القانون الإداري على تمتع العقود الإدارية بهاتين الخصيتين النتائج التالية:

1- تتمتع الإدارة بحقوق وامتيازات أوسع مدى من حقوق وامتيازات المتعاقد بعكس الحال في عقود القانون الخاص حيث يقف المتعاقدان على قدم المساواة القانونية، ويتمتع كل منهم بحقوق مساوية لحقوق الطرف الآخر. وتبدو عدم المساواة لمصلحة الإدارة حين تنفيذ العقد الإداري بشكل خاص، لأن قاعدة «العقد شريعة المتعاقدين» المستوحاة من نص المادة 1134 من القانون المدني الفرنسي التي تنص على أن «الاتفاقات المعقودة بصورة شرعية تعتبر بمثابة قانون بالنسبة للذين أبرموها» لا تنطبق على العقد الإداري. إن الاعتراف للإدارة بحقوق وامتيازات واسعة في العقد الإداري إنما يستهدف تشغيل المرافق العامة ورعاية المصلحة العامة التي تجب أن تفضل عند التعارض على المصلحة الخاصة. فالقاعدة العادية للقانون الخاص تتضمن ثلاثة مبادئ أساسية: مبدأ المساواة بين المتعاقدين (Principe de Légalité des contractants) والطابع الإلزامي للعقد (Le caractère obligatoire) ومبدأ ثبات العقود (Principe de L'immutabilité). هذه المبادئ لا يمكن أن تطبق على العقود الإدارية. فمن جهة يعترف القانون الإداري للإدارة بامتيازات خاصة غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وهذا يؤدي غالباً إلى الإخلال بقاعدة المساواة بين المتعاقدين.

من جهة أخرى تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة فسخ العقد دون حاجة إلى إثبات خطأ المتعاقد معها، وهذا يضع الطابع الإلزامي للعقد موضع التساؤل. وتستطيع الإدارة إجراء تعديلات جوهرية على شروط تنفيذ العقد الإداري دون موافقة الطرف الثاني المتعاقد، وهذا يؤدي إلى إخلال بمبدأ ثبات العقود الإدارية (10).

2- أن الآثار التي تترتب على العقود الإدارية لا تقتصر على الحقوق والالتزامات التي تنشأ عند العقد وقت إبرامه وإنما تشمل كذلك الحقوق والالتزامات التي تترتب على استخدام الإدارة حقوقها في تعديل شروط العقد وحققها في الرقابة والتوجيه وتوقيع الجزاءات وفسخ العقد، بل وتلك التي تترتب على تغير الظروف أثناء تنفيذ العقد بسبب خارج عن إرادة المتعاقدين.

3- أن آثار العقد الإداري يمكن أن تمتد إلى الغير. أي تترتب حقوقاً ليس فقط لطرفيه، بل للغير.

4- أن سلطات الإدارة وامتيازاتها في إبرام العقود الإدارية تستمدّها من مصادر متعددة (11):

أ- نصوص العقد نفسه: تستمد السلطة الإدارية حقوقها وامتيازاتها من بنود العقد المبرم بينها وبين المتعاقد. فتستطيع الإدارة تضمين العقد بعض الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص: كحق تعديل العقد أو حق التوجيه والرقابة وحق فسخ العقد دون اللجوء إلى القضاء.

ب- دفتّر الشروط العامة: الذي يتضمن القواعد القانونية القابلة للتطبيق على كل العقود التي تجريها الإدارة. هذه الوثائق العامة (Les documents-typs) تنفرد السلطة الإدارية بوضعها سلفاً وتضمنها كل شروط العقود الإدارية ولا تتناقش بشأنها مع الفريق الثاني. هذه الوثائق تعتبر تعاقدية في طبيعتها رغم ورودها في دفتّر مستقلة نموذجية ماعدا عقد امتياز المرافق العامة حيث تعتبر الشروط الواردة فيه نصف تعاقدية ونصف لائحية. ومن الأمثلة على ذلك دفتّر

## الشروط الإدارية العامة للأشغال العامة.

ج- دفتر الشروط الخاصة: الذي يحدد البنود الخاصة بكل صفقة أو عقد.

د- دفتر الأعمال المشتركة: الذي يحدد القواعد التقنية القابلة للتطبيق في فئة معينة من العقود.

هـ- النصوص القانونية المحيطة: قد تتضمن بعض القوانين -المطبقة على العقود الإدارية نصوصاً تشترط فيها تضمين العقود الإدارية -تحت طائلة الإلغاء - بعض الشروط الخاصة. مثال ذلك قانون 7 تموز 1984 بشأن عقود الهيئات العامة في فرنسا الذي نص بأن العقود التي تبرم بين الهيئات أو المؤسسات المحلية وشركات الاقتصاد المختلط يجب أن تتضمن نصوصاً تتعلق بتمديد العقد وبفسخه وبالجزاءات التي تستطيع الإدارة توقيعها على الإدارة...

و- القصد المشترك للمتعاقدين: يستطيع المتعاقدان بكل حرية تحديد حقوقهم والتزاماتهم في العقد المبرم بينهما شريطة احترام قواعد النظام العام. هذه الحقوق والالتزامات قد تتعرض للتفسيرات الخاطئة من قبل المتعاقدين ولكن يجب أن يتوقف تحديدها وتفسيرها على الإرادة الضمنية للمتعاقدين أي على القصد المشترك للمتعاقدين (La commune intention des parties) مثال ذلك قد يستحق المتعاقد مع الإدارة التعويض لتعرضه أثناء تنفيذ العقد لصعوبات مادية استثنائية غير متوقعة، ويقوم التعويض في هذه الحالة على أساس القصد المشترك للمتعاقدين.

ز- الإرادة المنفردة للإدارة: تستطيع الإدارة بإرادتها المنفرد (La volonté unilatérale de l'administration) لغايات تحقيق المصلحة العامة أن تقوم بتعديل العقد المبرم بينها وبين الفريق الثاني شريطة أن تعوضه عن الأضرار التي قد يتعرض لها نتيجة لذلك.

ح- المبادئ العامة المتعلقة بالمرافق العامة: تستطيع الإدارة أن تستمد حقوقها وامتيازاتها من مجموعة المبادئ أو القواعد المتعلقة بالمرافق



العامّة والتي يطلق عليها الفقه الفرنسي (مبادئ المرافق العامّة) هذه القواعد تتمحور حول ثلاثة مبادئ رئيسية تحكم المرافق العامّة هي: مبدأ المساواة أمام المرافق العامّة ومبدأ قابليّة المرافق للتبديل والتغيير، ومبدأ دوام سير المرافق العامّة.

ط- أي وثيقة أخرى تشكل جزءاً من العقد (كقرار الإحالة أو عرض المناقصة).

وهكذا فإن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة عند تنفيذ العقد الإداري في مواجهة المتعاقدين معها. فتستطيع إجبار المتعاقدين معها على تنفيذ التزامه شخصياً، كما يحق لها الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد، وحق تعديل العقد، وحق توقيع الجزاءات وحق فسخ العقد، وبالمقابل يرتب العقد الإداري حقوقاً والتزامات في ذمة الإدارة تتمثل في حق المتعاقدين باقتضاء المقابل وحقه باقتضاء بعض التعويضات المحتملة وحقه في إعادة التوازن المالي وحقه بالحصول على بعض امتيازات القانون العام. أيضاً قد يرتب العقد الإداري حقوقاً والتزامات للغير.

### III. أهمية البحث

يكتسب هذا البحث أهمية كبيرة نظرية و عملية لعدة أسباب أهمها:

1. رغم تزايد العقود الإدارية و تنوعها كأحد أساليب الإدارة لتحقيق أهدافها ، و هو ما تؤكد من خلال قيام الدول بتدعيم دور القطاع الخاص و النشاط الحر ، فإن المؤلفات و الدراسات و الأبحاث العربية لا تزال نادرة حيث تفتقر المكتبة العربية إلى البحوث المتخصصة في هذا الموضوع الأمر الذي يستدعي تكاتف جهود الفقهاء و أساتذة القانون و المختصين في هذا المجال.

2. إن القواعد المدنية التي تحكم نظرية العقود المدنية لا تطبق وجوباً على نظرية العقود الإدارية لاختلاف طبيعة

روابط و علاقات القانون الخاص عن تلك التي تحكم القانون العام. ومن هنا كان لا بد من ابتداع الطول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام

3. قيام هذه الدراسة على المقارنة لما للدراسات المقارنة من مزايا علمية وعملية عديدة خاصة مع بعض الانظمة القانونية المتقدمة في مجال العقود الإدارية كفرنسا الدولة ذات النظام القانوني والقضائي الأكثر كمالا و انجازا ، و ذلك بغية استكمال و تطوير البناء القانوني لدولة نامضة كالأمارات العربية المتحدة.

#### IV. منهج و خطة البحث

تم اختيار منهج البحث على أساس المقارنة بين حقوق و سلطات الادارة في مواجهة المتعاقد في فرنسا و دولة الإمارات، و هي دراسة وصفية تحليلية في التشريع و الفقه و القضاء.

لذلك نرى دراسة هذا الموضوع وفق الخطة

#### التالية:

المبحث الأول: حق الإدارة في الرقابة و الإشراف و التوجيه.

المبحث الثاني: حق الإدارة في تعديل العقد.

المبحث الثالث: حق الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد .

المبحث الرابع: حق الإدارة في إلغاء أو إنهاء العقد.

حق الإدارة (سلطات الإدارة) في الرقابة والإشراف والتوجيه  
Le pouvoir de contrôle et de direction

تتمتع الإدارة بسلطة الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد للتحقق من تنفيذ المتعاقد للشروط المتفق عليها سواء من الناحية المالية أو الفنية. كذلك يحق للإدارة توجيه أوامر وتعليمات (Ordres de service) ملزمة للمتعاقد حتى تضمن قيامه بتنفيذ التزاماته الواردة في العقد. وحق الإدارة في الرقابة والتوجيه ثابت في جميع العقود الإدارية ولو لم ينص عليه في العقد.

يتمثل هذا الالتزام في ثلاثة مبادئ (12) :

1- يلتزم المتعاقد بتنفيذ التزاماته في العقد التزاماً شخصياً (d'exécution personnelle)، ولا يعفيه من ذلك سوى القوة القاهرة (La force majeure).

هذا المبدأ يطبق على جميع العقود. ويظهر التنفيذ الشخصي للعقد بصفة خاصة في عقود الأشغال العامة. غير أنه لا يتعارض مع هذا المبدأ أن يقوم المتعاقد بإحالة بعض الأعمال الفنية إلى بعض المقاولين لحسابه وهذا ما يسمى بالعقود من الباطن (Contrat sous-traitance) ولكن حتى في هذه الحالة يبقى المتعاقد ملتزماً شخصياً أمام الإدارة، ولا علاقة للإدارة مع المتعاقد من الباطن (13).

وينظر إلى طريقة التعاقد من الباطن بأنها وسيلة عادية لتقديم وتنفيذ بعض الأشغال.

أكدت المادة (67) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 في الأردن، على أنه «لا يجوز للمتعهد أن يتنازل لأي شخص عن كل أو أي جزء من العقد دون الحصول على إذن خطي من لجنة العطاءات التي أحالت العطاء مع الاحتفاظ بكامل حقوق الدائرة وفقاً لقرار الإحالة والعقد الأصيل» .

وهذا ما أكدّه دفتر عقد المقاوله للمشاريع الإنشائية (الشروط العامة) «لا يحق للمقاول تلزيم الأشغال بكاملها لأي مقاول فرعي، كما لا يحق له باستثناء ما هو منصوص عليه خلافاً لذلك في العقد - تلزيم أي جزء من الأشغال لأي مقاول فرعي آخر، بدون موافقة خطية مسبقة من المهندس (مادة 4).

2- يلتزم المتعاقد بتنفيذ التزاماته بكل دقة وأمانة وانتظام (L'exécution ponctuelle). وهذا يعني أن المتعاقد يجب عليه احترام المواعيد المنصوص عليها في العقد كموعده التسليم مثلاً. ففي عقود التوريد مثلاً يلتزم المتعاقد بتوريد جميع المواد الواردة في العقد. وقد يتطلب هذا من المتعاقد أن يقدم كفيلاً، أو مبالغ مالية لضمان تنفيذه لالتزاماته. ويلتزم المتعاقد أيضاً بتنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتقه بشكل كامل (Exécution intégrale) وهذا يعتمد على طبيعة ونوع العقد.

ترتيباً لما سبق فإن لجهة الإدارة المتعاقدة الحق في إلزام المتعاقد بتنفيذ العقد المبرم بينهما لما تتمتع به من سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه.

نتناول على التوالي: مفهوم سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه، والأساس القانوني ومدى حدود سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه.

## المطلب الأول

### مفهوم سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه

لسلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه مفهومان مختلفان:

1- المفهوم الضيق: وفقاً للمفهوم الضيق فإن سلطة الإدارة على تنفيذ العقد تقتصر على سلطة الإشراف فقط *contrôle de surveillance*. حيث تتأكد الإدارة من تنفيذ العقد طبقاً لشروطه الواردة في العقد. وتتم الرقابة والإشراف بأعمال مادية كالتفتيش والمراجعة وطلب البيانات

2- المفهوم الواسع : وفقا لهذا المفهوم فإن رقابة الإدارة على تنفيذ العقد لا تقتصر على سلطة الإشراف فقط، وإنما تمتد إلى منحها سلطة التوجيه (pouvoir de direction) ، أي إصدار أوامر وتعليمات إدارية تلزم المتعاقد فيها بتنفيذ الالتزامات المسندة إليه بمقتضى العقد بطريقة معينة ، وتستطيع الإدارة كذلك توجيه أعمال التنفيذ واختيار أنسب الطرق الفنية التي تضمن المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام. ولها أن تعدل من هذه الطرق بما يتناسب مع حسن التنفيذ.

باختصار فإن سلطات الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه هي سلطات أصيلة تهدف إلى التحقق من تنفيذ المتعاقد للعقد المبرم بينهما طبقا للشروط المنظمة للعقد، وبما يحقق الغاية منها وهي حسن إنجاز المشروع بما يحقق المصلحة العامة .

### المطلب الثاني

#### الأساس القانوني لسلطة الرقابة والإشراف والتوجيه

حق الإدارة في الإشراف والرقابة والتوجيه على العقد الإداري المبرم بينها وبين المتعاقد ثابت ومعترف به بالنسبة إلى جميع العقود الإدارية، سواء كان منصوصا عليه في العقد، أو غير منصوص عليه. (14) أم نظمته نصوص تشريعية (قانونية أو لائحية) أو في دفتر الشروط (15) ، أو حتى إذا نص على ما يخالفه ، ذلك أن الإدارة لا تملك التنازل عن استعمال سلطاتها وامتيازاتها في مجال العقود الإدارية .

ويرد الفقه والقضاء الإداريين الأساس القانوني لسلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه إلى المبادئ التالية: (16)

1- عدم تساوي الطرفين (الإدارة والمتعاقد) ، إذ يجب دائما تغليب المصالح

العامة على المصالح الخاصة في العقود الإدارية "...فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازنة ومتساوية، إذ بها في العقود الإدارية غير متكافئة، إذ يجب أن يعلو المصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة، وهذه الفكرة هي التي تحكم الروابط الناشئة عن العقد الإداري... (17)

2- طبيعة واحتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره، وضرورة انتظامه واطراد سيره لأداء الخدمة المناط به على أكمل وجه "...العقود الإدارية تتميز بطابع خاص هو احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره...، ويترتب على ذلك أن للإدارة سلطة الإشراف والتوجيه على تنفيذ العقود الإدارية... (18)

3- كون الإدارة صاحبة العمل (maître de l'ouvrage). وتتمتع الإدارة في العقود الإدارية بمراقبة مراحل تنفيذ العقد انطلاقاً من المصلحة العامة وسير المرافق العامة (19).

ويرى ديفو Dufau إن سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه والرقابة ليست حقاً للإدارة المتعاقدة وإنما هي أيضاً التزام وواجب عليها (20). ولهذا فإن المسؤولية العقدية لا تكون فقط في مواجهة المتعاقد وإنما أيضاً في مواجهة الغير بسبب أخطاء ارتكبت أثناء تنفيذ سلطة الإشراف والرقابة (21). مثال ذلك عدم تأكد الإدارة من تقديم الملتزم (صاحب الامتياز) من واجب تقديم كفالة على تنفيذه موضوع الالتزام (22).

ونحن نرى أن حق الرقابة والإشراف والتوجيه ثابت ومعترف به في جميع العقود الإدارية حتى ولو لم ينص عليه في وثيقة العقد أو في نصوص تشريعية منظمة لفئات العقود الإدارية، أو في دفاتر الشروط العامة أوفي أي وثيقة أخرى. ولا يجوز للإدارة التنازل كلياً أو جزئياً عن هذا الحق المستمد من ضرورات سير المرافق العامة ومن مقتضيات المصلحة العامة. وأن أي شرط أو نص قانوني أو لائحى يؤدي إلى تقييد أو استبعاد هذا الحق يعتبر

باطلا ولا يعتد به لأن هذا الحق يتعلق باختصاصات الإدارة التي لا يمكن أن تكون محل تعاقد أو تصالح أو تنازل مع المتعاقد .

### المطلب الثالث

#### مدى و حدود سلطة الرقابة و الإشراف و التوجيه

يختلف مدى سلطة الإدارة المتعاقدة في الرقابة والإشراف والتوجيه من عقد إداري إلى آخر . وتتخذ هذه السلطة مظاهر متعددة , فقد تكون رقابة إدارية أو فنية أو مالية للتحقق من تنفيذ المتعاقد لجميع الشروط الواردة في العقد. وقد تكون رقابة مجتمعة إدارية و فنية و مالية في نفس الوقت .

وقد تتسع حدود سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه في بعض العقود كعقد الأشغال العامة حيث تعد الإدارة الطرف الأعلى المتحكم في العقد ضمانا لحسن سير العمل محل التعاقد وحيث تتمتع الإدارة بسلطات واسعة لتشمل اختيار المواد , و طرق التنفيذ , و تعيين مهندسين مشرفين في الموقع لمراقبة و متابعة تنفيذ الأعمال وفقاً للمخططات و المواصفات و الرسومات , و التصميمات , وإصدار أوامر و تعليمات و توجيهات تراها ضرورية لحسن التنفيذ (23) و عقد الصناعة أو التصنيع حيث يحق للإدارة التدخل في إعداد هذه الصناعات ومراقبة تصنيعها في أماكن التصنيع, بينما تضيق حدود هذه السلطة في بعض العقود كعقد التوريد حيث يستقل المورد باختيار طريقة التنفيذ ما لم ينص العقد على ذير ذلك, وعقود الالتزام حيث يستقل الملتزم باستثمار المشروع مع التزامه بتقديم جميع المعلومات والتقارير والإحصائيات حول الاستثمار (24). غير أن سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه ليست مطلقة, بل تقيدها بعض القيود وأهمها(25)

1. قيود المشروعية : إذ يجب أن تكون قرارات الإدارة المتعاقدة سواء أكانت تعليمات أم أوامر أم نواهي فردية مشروعية ومتفقة وأحكام القانون, وألا جاز للمتعاقد مخاصمة مشروعيتها أمام القضاء.

2. قيّد اعتبارات المرفق العام: لا يحق للإدارة أن تستخدم سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه لتحقيق غرض لا يتصل بسير المرافق العامة موضوع العقد.
3. قيّد عدم الغلو: أن لا تستخدم الإدارة سلطتها في الإشراف والرقابة والتوجيه لتعديل شروط العقد المبرمة بين الطرفين المتعاقدين. لأن سلطة الإدارة في التعديل سلطة مستقلة وتخرج عن إطار سلطتها في الإشراف والرقابة .



## المبحث الثاني

### حق الإدارة في تعديل شروط العقد

### (Le pouvoir de modification unilatérale)

تتمتع الإدارة بحق تعديل بعض شروط العقد الإداري أثناء التنفيذ بصورة إنفرادية، أي بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى موافقة المتعاقد معها، خاصة فيما يتعلق بمدى الأداءات المطلوبة زيادة أو نقصاناً في حدود معينة

### المطلب الأول

### مفهوم حق الإدارة في تعديل العقود الإدارية

هذا الحق الذي يعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة مقرر وثابت لها دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد، بل ولا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه، وأي تنازل يقع منها لا يعتد به. إن هذا الحق أيضاً يميز العقد الإداري عن العقد المدني الذي لا يمكن تعديله إلا بناء على اتفاق إرادي بين الفرقاء.

ويعترف المشرع والفقهاء والقضاء الإداريين بسلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري<sup>(26)</sup> إلا أن بعض الفقهاء قد أبدى اعتراضه على حق الإدارة في التعديل. فالاستاذان لويليه (L'Huillier) وبينوا (Benoit) يعتقدان أن معظم الفقهاء مخطئون في اعترافهم للإدارة بسلطة التعديل الأفرادي. ويرى الأستاذ (بينوا) بشكل خاص أن النتيجة التي توصل لها هؤلاء الفقهاء ناتجة عن التباس حاصل بين واقع المبدأ وتحليل غير صحيح للقرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 11 آذار 1910 الشهير بشأن قضية الشركة الفرنسية العامة للقطارات الكهربائية Tramways<sup>(27)</sup> وتتلخص هذه القضية في أن محافظ مدينة مرسيليا الفرنسية أصدر قراراً إدارياً استناداً إلى مرسوم يسمح له بذلك يفرض فيه على الشركة الفرنسية العامة للقطارات الكهربائية (الترامويه) صاحبة الامتياز بزيادة عدد هذه الحافلات المخصصة للخدمة اليومية من أجل إشباع الحاجات المتزايدة لسكان المدينة. واعتبرت الشركة هذا التعديل غير قانوني لأنه لا يستند إلى أي نص في العقد. وقد أخذ مجلس

الدولة، حين عرض عليه الموضوع، باقتراحات مفوض الحكومة ليون بلوم (Blum L.) وقرر الاعتراف للمحافظ بحق «إجراء التعديلات والإضافات الضرورية من أجل تأمين السير العادي للمرفق وذلك مراعاة لمصلحة الجمهور»<sup>(28)</sup>

وقد سبق أن كرس مجلس الدولة هذا الحق للإدارة في حكمه الصادر في 10 كانون ثاني 1902 بشأن الشركة الجديدة للغاز في دوفيل - لي - روان<sup>(29)</sup>

أيضاً حرص المشرع المصري والأردني على بيان حق الإدارة في تعديل شروط العقد في التشريعات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات واللوازم<sup>(30)</sup>، ولكن ما هي صور التعديل وأساسه وحدوده

## المطلب الثاني

### صور التعديل

التعديل الذي يحق للإدارة فرضه على العقد الإداري يتعلق كما سبق القول بمدى الأداءات المطلوبة زيادة أو نقصاناً في حدود معينة، وقد يتخذ هذا صوراً متعددة : التعديل الكمي، كزيادة مقدار اللوازم محل العقد أو نقصانها كتوريد مائة مكتب للجامعة بدلاً من ثمانين، وإضافة بعض الغرف المدرسية لمدرسة في عقد أشغال عامة. والتعديل النوعي، يتم بدون زيادة أو نقصان في الكميات، كتبديل قاعة للمحاضرات إلى قاعة اجتماعات أو قاعة مكتبة في عقد أشغال عامة، والتعديل في البرنامج الزمني، في سير الأعمال أو التوريدات كالاستعجال أو الإبطاء في توريد لوازم في عقد التوريد.

مثال ذلك ما نص عليه نظام اللوازم الأردني بأنه يجوز للجنة العطاءات أن تنقص أو تزيد الكميات المطلوبة في دعوة العطاء قبل الإحالة دون الرجوع إلى المناقص، أو بعد الإحالة بموافقة المتعهد على أن لا يتجاوز مجموع الزيادة أو النقصان (30%) سواء قبل الإحالة أو بعدها (مادة 55).

وهذا ما نصت عليه المادة (76) من القرار الوزاري رقم (27) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة في دولة الإمارات بأنه يحق للوزارة تعديل كميات العقد قبل أو أثناء تنفيذه

أو عند تجديده بالزيادة أو بالنقص بنفس الأسعار دون تعويض المعاهد في حدود 30% من إجمالي المتعاقد عليه . ويجوز لوكيل الوزارة المعنية في الحالات الاستثنائية تجاوز النسبة السابقة بشرط وجود اعتمادات في ميزانية الجهة المتعاقدة لهذا الغرض تسمح بذلك، وبشرط الحصول على موافقة المورد أو المقاول بعدم زيادة الأسعار والتوريد بذات أسعار العقد وكانت هذه الأسعار لا تزال مناسبة ولا تزيد على الأسعار السائدة بالسوق.

### المطلب الثالث

#### أساس التعديل وحدوده

إن حق الإدارة في تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة يجد أساساً في مقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة المرافق العامة، خاصة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد واحترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل: ويجب أن تستند الإدارة في إجراء التعديل إلى تغير الظروف الواقعية أو القانونية التي أخذت في الاعتبار وقت التعاقد.

وحق الإدارة في التعديل هو حق عام على جميع العقود الإدارية، عقد امتياز المرافق العامة<sup>(31)</sup> وعقد الأشغال العامة<sup>(32)</sup> وعقد التوريد<sup>(33)</sup> وإنما مدى هذا الحق يختلف من عقد إلى آخر.

غير أن حق الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري ليس بالحق المطلق، وإنما يتقيد

بعدة قيود:

أ- يقتصر نطاق حق الإدارة في التعديل على شروط العقد المتعلقة بتنفيذه، ويجب أن لا تؤدي إلى تغيير العقد تغييراً جذرياً، وبشكل يطل موضوعه أو نوعه أو مضمونه، مثال ذلك أن تطلب الإدارة تغيير عقد الامتياز إلى عقد توريد، أو أن تطلب نقل أشخاص بدلاً من نقل بضائع في عقد النقل أو توريد وقود بدلاً من توريد أعلاف... إن سلطة الإدارة بالتعديل يجب أن لا تتعدى الشروط المتعلقة بتسيير المرافق العامة.

ب- يجب أن لا يمس التعديل المزايا المالية التي ينص عليها العقد لمصلحة المتعاقد.

وقد حدد المشرع الأردني نطاق وحدود سلطة الإدارة في تعديل بعض شروط العقد إذا اقتضت ظروف العمل ذلك. ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 22 الفقرة (ب) من نظام الأشغال الحكومية الأردني رقم 71 لسنة 1986 على أن «يعتبر عملاً إضافياً كل تعديل أو إضافة أو تغيير لم يرد عليه نص في أي وثيقة من وثائق العطاء عند توقيع الاتفاقية واقتضت ظروف المشروع تنفيذه...».

وحددت هذه الفقرة - الصلاحيات الخاصة بتنفيذ الأعمال الإضافية والأوامر التغييرية:

- 1- بقرار من الوكيل (أمين الوزارة) إذا كان مجموع التجاوز يتراوح بين (5-15%) من قيمة العطاء أو مبلغ 15 ألف دينار أيهما أقل.
- 2- بقرار من الوزير إذا كان مجموع التجاوز يزيد على 15 ألف دينار أو زادت الكميات بنسبة 15% - 25% من قيمة العطاء.
- 3- بقرار من مجلس الوزراء إذا كان مجموع التجاوز يزيد عن الحدود الواردة في البند السابق.

## المبحث الثالث

### حق الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد

#### Le Pouvoir de Sanction

للإدارة حق توقيع جزاءات متعددة على المتعاقد معها الذي يخل بالتزاماته التعاقدية، سواء تمثل هذا الإخلال بامتناع المتعاقد عن تنفيذ العقد، أو التأخير عن المواعيد المحددة لمراحل التنفيذ، أو التنفيذ السيء، أي انحراف هذا التنفيذ على نحو مخالف للشروط والمواصفات أو استعمال الغش والتليس والتلاعب في تنفيذ العقد، أو مخالفة الشروط التي يتضمنها العقد أو مخالفة تعليمات وتوجيهات الإدارة المكتوبة والشفوية، أو التنازل عن التنفيذ لمقاول آخر من الباطن دون الحصول على موافقة الإدارة.

هذه الجزاءات تخضع لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني للجزاءات في العقد الخاص. والهدف الأساسي من توقيع هذه الجزاءات على المتعاقد لا يكمن فقط في ردع ومعاينة المتعاقد على المخالفات التعاقدية وإنما أيضاً في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويترتب على ذلك المميزات التالية:

1- إن الحق في توقيع الجزاءات يتركز دائماً بين يدي الإدارة، التي تملك توقيعها بنفسها عن طريق ما تصدره من قرارات دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء، وحتى لو لم ينص على هذه الجزاءات في صلب العقد الإداري<sup>(34)</sup>، بل تم تطبيع أن توقع جزاءات أخرى لم ينص عليها العقد إذا رأت الحاجة لذلك لإجبار المتعاقد على تنفيذ التزاماته.

2- تستطيع الإدارة أن توقع جزاءات على المتعاقد دون حاجة إلى إثبات حدوث ضرر من قبله، إذ أن هذا الضرر يفترض وقوعه كنتيجة لإخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية<sup>(35)</sup>.

3- أن حق الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد يعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة. وتستطيع الإدارة توقيع هذه الجزاءات طالما وجدت الأسباب والمبررات التي تستوجب ذلك. وتترخص الإدارة في اختيار الوقت المناسب لتوقيعها بحسب ما تراه صالحاً لضمان سير المرافق العامة «ولا يملك المتعاقد الاحتجاج بأن الإدارة تراخت في توقيع الجزاء عليه، وإن تراخيتها قد أساء إليه، إذ لا يسوغ للمخطئ أن

يستفيد من تقصيره»<sup>(36)</sup>.

4- لا يجوز للإدارة أن تنتازل عن حقها في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها إذا ما وقع إخلال منه في تنفيذ شروط العقد مقدماً. ولكن هذا لا يمنعها من إعفاء المتعاقد من تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في العقد كلها أو بعضها وفقاً لتقديرها لظروف التنفيذ، وظروف المتعاقد<sup>(37)</sup>. أيضاً تستطيع الإدارة مطالبة القاضي المختص بأن يدين المتعاقد بدفع تعويضات لها بدلاً من أن تقوم بنفسها بإعلان هذا الجزاء<sup>(38)</sup>.

غير أن سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات ليست مطلقة، بل مقيدة بعدة قيود منها :

- أ- لا تستطيع الإدارة توقيع عقوبات جنائية أو تأديبية.<sup>(39)</sup>
- ب- يجب على الإدارة قبل توقيع الجزاء على المتعاقد معها أن تقوم بإنذاره<sup>(40)</sup> ولا تعفى الإدارة من ذلك إلا إذا نص العقد صراحة على ذلك<sup>(41)</sup>، وفي حالة الاستعجال، كحالة الحرب<sup>(42)</sup>.
- ج- يراقب القضاء الإداري الإدارة في استعمالها لهذه الجزاءات من حيث مشروعية هذه الجزاءات والملاءمة، أي تناسب الجزاء مع الخلل الذي وقع من المتعاقد.<sup>(43)</sup> غير أن القاضي لا يستطيع إلغاء هذه الجزاءات وإنما يرتب عليها التعويضات لصالح المتعاقد<sup>(44)</sup>.

وتتنوع الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقد إلى: جزاءات مالية، وجزاء الإكراه الذي يتمثل في التنفيذ على حساب المتعاقد، وأخيراً جزاء الفسخ.

### المطلب الأول

#### الجزاءات المالية (Sanctions pécuniaires)

وهي مبالغ مالية محددة سلفاً تلزم الإدارة بها المتعاقد الذي يخل بالتزاماته، وتستطيع الإدارة توقيعها دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء أو إثبات ما لحقها من ضرر بسبب الإخلال بشروط العقد (45) وتختلف هذه الجزاءات (Pénalités) عن التعويضات (Dommages -intérêts) بأنها تكون محددة سلفاً في العقد وتعتبر تعويضات جزائية<sup>(46)</sup>.

تجسد الجزاءات المالية في: غرامة التأخير، ومصارعة التأمين:

## أولاً: غرامة التأخير:

وهي عبارة عن مبالغ مالية محددة سلفاً في العقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد. وللإدارة أن تحصلها من المتعاقد الذي يتراخى في إتمام العمل وتسليمه في المواعيد المحددة. كأن يتفق الطرفان في العقد على تسليم الأشغال من قبل المتعاقد في مدة ثلاثة أشهر، وأن كل يوم تأخير عن هذا الموعد يلتزم المتعاقد بدفع مبلغ مائة دينار مثلاً.

وقد يتكفل المشرع أحياناً بالنص عليها في التشريعات التي تحكم العقود الإدارية.

وللإدارة حق توقيعها بمجرد حدوث التأخير من جانب المتعاقد، دون حاجة إلى حكم قضائي، أو إثبات الضرر، أو تنبيه أو إنذار. ولا يعفى المتعاقد منها إلا بإثبات أن التأخير يعود لأسباب قهرية (قوة قاهرة) أو إلى فعل الإدارة نفسها، كأن تكون قد التزمت بتقديم بيانات أو مساعدات، ثم تأخرت عن الوفاء بها، أو أن تكون قد مددت له المدة، أو أجرت تعديلات جسيمة على العقد دون أن تمدد مدة التنفيذ.

في الأردن تبنى نظام الأشغال الحكومية ونظام اللوازم وتعليمات تنظيم الاشتراك في العطاءات القواعد السابقة فيما يتعلق بغرامة التأخير. نصت المادة رقم 5 فقرة ج من تعليمات العطاءات الحكومية على قيمة غرامة التأخير عن كل يوم والتي ترد في ملحق نموذج عرض المناقصة، بحيث تكون تلك الغرامة متناسبة مع قيمة العطاء ومدة تنفيذه، وتحسب هذه الغرامة بنسبة 10% من معدل الإنتاج اليومي (أي قيمة العطاء المقدرة مقسومة على مدة التنفيذ بالأيام). كما نصت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على أن يخضع المتعاقد مع الحكومة الذي يتأخر عن تنفيذ التزامه في الموعد المحدد في العقد - (لغرامة تأخير لا تقل عن (0.5) نصف بالمنة من قيمة اللوازم التي تأخر المتعهد في توريدها عن كل أسبوع أو جزء من الأسبوع لمدة لا تزيد على شهرين)، (وإذا زادت مدة التأخير في تسليم اللوازم على شهرين فعلى أمين عام الدائرة المستفيدة عرض الأمر على لجنة العطاءات لاتخاذ القرار اللازم). (م70-71).

وأجازت هذه التعليمات إعفاء المتعاقد معها من غرامة التأخير في حالات معينة منها حالة القوة القاهرة المؤقتة للتأخر في تنفيذ العقد بشرط أن يتقدم المتعهد بإشعار خطي وفوري

إلى الجهة المختصة بالظروف والأسباب التي أدت إلى التأخير في الوفاء بالالتزام، ويرجع تقدير القوة القاهرة للجنة العطاءات المختصة من حيث المكان والزمان ومدى أثرهما على تنفيذ العقد (م 83، 84).

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة بينت المواد 77 و78 من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة الوضع القانوني الذي يترتب على تأخر المورد في توريد الكميات المطلوبة أو جزء منها في الميعاد المحدد في العقد ويشمل ذلك المواد المرفوضة، حيث يحق للوزارة المعنية اتخاذ إحدى الإجراءات التالية :

1- إعطاء المورد مهلة إضافية للتوريد إذا رأت في ذلك مصلحة للدولة، ويشترط حينئذ أخذ موافقة الوزارة الطالبة مسبقاً وأن لا تزيد المهلة الإضافية عن (15) خمسة عشر يوماً، وأن توقع على المورد عن الأسبوع الأول أو عما دونه ثم تزداد الغرامة (2%) بعد ذلك عن كل أسبوع أو جزء منه ويحد أقصى (10%) من قيمة المواد التي يكون المورد قد تأخر في توريدها.

2- شراء المواد على حساب المورد مع تحميله بفروق زيادة الأثمان والمصاريف الإدارية بواقع (10%) من قيمة المواد المشتراه على حسابه.

3- فسخ العقد مع مصادرة التأمين النهائي ومطالبته بالتعويض.

وقد أوضحت المادة (78) من القرار المشار إليه أعلاه بأنه إذا قدم المورد مستندات تثبت أن التأخير نشأ عن ظروف القاهرة أو بسبب من الإدارة عرض الموضوع على لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص . وهذا ما بينته أيضاً المادة (92) من القرار الوزاري السابق بالنسبة للمقاول أو المورد، حيث أجازت هذه المادة إعفاء المورد أو المقاول من غرامة التأخير إذا أثبت أي منهما بالمستندات المؤيدة أن التأخير أو جزء من التأخير قد حدث نتيجة لظروف القاهرة خارجة عن إرادته أو بسبب من الإدارة على أن يتقدم المقاول في ( حالة مقاولات الأعمال) إلى الوزارة المعنية بتنفيذ الأعمال خلال مدة (15) يوماً من تاريخ وقوع الحادث المؤدي إلى التأخير بطلب تمديد مدة التنفيذ شارحاً الأسباب المؤدية إلى التأخير، ويعتبر عدم تقديم المقاول لهذا الطلب خلال المدة المذكورة إقراراً منه بعدم وجود أسباب



مبررة لأي تأخير وبالتالي إسقاطاً لحقه في الاعتراض على ما يترتب عليه من جراء هذا التأخير وتكون صلاحية البت في هذا الطلب بالاستعانة بمن تشاء من الخبراء والفنيين والقانونيين .

أما المادة (91) فقد حددت نسبة غرامة التأخير على المقاول على النحو الآتي:-

1% عن الأسبوع الأول أو جزء من الأسبوع.

2% عن كل أسبوع من الثاني والثالث والرابع أو أي جزء منها.

3% عن كل أسبوع من الخامس والسادس أو أي جزء منها.

5% عن كل شهر بعد ذلك.

وفي كل الأحوال يجب أن لا تزيد مجموع الغرامة عن 10% من إجمالي قيمة العقد.

#### ثانياً: مصادرة التأمين:

تستطيع الإدارة مصادرة التأمين الذي يودعه المتعاقد مع الإدارة ليضمن لها مقدراته ولمواجهة مسؤوليته في حالة إخلاله بالتزاماته العقدية. وعادة ما يكون التأمين نسبة معينة من العطاء أو المزايدة (5% من قيمة العطاء مثلاً).

وتتم مصادرة التأمين بقرار من الإدارة عن طريق التنفيذ المباشر، أي دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم بذلك، ودون حاجة إلى إثبات الضرر، ودون حاجة إلى إنذار أو تنبيه المتعاقد (47)

ويمثل التأمين الحد الأدنى للتعويض الذي يحق للإدارة اقتضاؤه. بمعنى آخر يحق للإدارة أن تجمع بين التأمين والتعويض التكميلي، إلا إذا كانت مصادرة التأمين قد جبرت الضرر كله، ففي هذه الحالة لا محل للحكم بالتعويض<sup>(48)</sup>، ويستند التعويض التكميلي الذي قد يستحق للإدارة فوق مبلغ التأمين إلى القواعد العامة في المسؤولية التعاقدية.

نصت المادة 16 فقرة ب من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية الأردني لسنة 1987 على أن المناقص التي تقرر إحالة العطاء عليه أن يقدم (كفالة حسن التنفيذ) خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه بإحالة العطاء عليه، وإذا لم يحضر خلال تلك الفترة فيعتبر مستكفاً وتم مصادرة كفالة المناقصة.

أما بالنسبة للتأمين فقد ألزم للنظام صاحب العطاء المختار أن يودع تأميناً يسمى (تأمين حسن التنفيذ) يوازي 10% من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه، وأن يودع تأميناً آخر يسمى (تأمين الصيانة) لا يقل عن 5% من قيمة اللوازم المكفولة أو من قيمة المشروع الفعلية (م 5 فقرة أ) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية، والمادة 10 فقرة أ والمادة 15 من تعليمات تنفيذ إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم 1 لسنة 1994.

وفي دولة الإمارات العربية لمتحدة ألزمت المادة (49) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة للجهة المعنية بإخطار المتناقص الفائز الذي قبل عطاؤه بنتيجة البت في المناقصة بموجب كتاب مسجل مع علم الوصول أو عن طريق الفاكس وذلك خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ اعتماد توصيات لجنة المناقصات ويطلب منه تقديم التأمين النهائي خلال عشرة أيام من تاريخ إخطاره بقبول عطاؤه قبل الحضور لتوقيع العقد. كما يحق للجنة المناقصات مد للفترة للموردين أو المقاولين المقيمين في الخارج.

وقد نصت المادة (50) من القرار الوزاري المشار إليه أعلاه على مقدار التأمين النهائي وهو (10%) من قيمة العطاء ولا تحتسب فوائد عن هذا التأمين، ويتخذ هذا التأمين ذات الصورة الواردة في التأمين الابتدائي مع مراعاة أن فترة سريان خطابات الضمان المقدمة كتأمينات نهائية تمتد لفترة (90) يوماً بعد انتهاء مدة العقد، إلا إذا قررت لجنة المناقصات خلاف ذلك.

وأجازت المادتين (51) و(52) :

- إعفاء المؤسسات والشركات العامة، وتلك التي تساهم فيها الحكومة بنسبة (51%) على الأقل من رأسمالها من تقديم كفالتي التأمين الابتدائي والنهائي .
- إعفاء المورد من استكمال أو أداء التأمين النهائي إذا قام قبل انقضاء عشرة أيام من

تاريخ إخطاره بقبول عطائه بتوريد كامل مواد العقد وقامت الوزارة الطالبة باستلامها وقبولها نهائياً.

غير أن المادة (53) من القرار الوزاري بينت أنه يتعين على الجهة المعنية في حالة تأخر المورد أو المقاول في استكمال أو أداء التأمين النهائي في خلال عشرة أيام من تاريخ إخطاره بقبول عطائه، مصادرة التأمين الابتدائي وتنفيذ موضوع المناقصة كله أو بعضه على حساب المورد دون اتخاذ أي إجراءات قضائية ودون الإخلال بحقها في مطالبته بأي خسارة تلحقها وأي تعويضات أخرى وخصمها من مستحقاته لدى أي وزارة أخرى ومطالبته بها قضائياً.

وأكدت المادة (55) على أنه "إذا نقصت قيمة التأمين النهائي نتيجة لخصم أي مبالغ منه أو أصبحت الأعمال والتوريدات أكثر مما هو وارد في العقد فطلى المورد أو المقاول بمجرد تسلمه مطالبة الوزارة أن يقوم بتكملة التأمين النهائي إلى ما يوازي (10%) من قيمة جميع الأعمال في خلال (10) أيام من تاريخ المطالبة، وإذا قصر في تكملة التأمين فللوزارة الحق في خصم التكملة المطلوبة من استحقاقات المورد أو المقاول لديها بمقتضى هذا العقد أو أي عقد آخر يكون تحت يدها".

وأخيراً أوجبت المادة (54) بالاحتفاظ بالتأمين النهائي لدى الجهة المعنية حتى يتم تنفيذ العقد نهائياً مسترئياً لكافة الشروط والمواصفات وعندئذ يتم رده أو رد ما تبقى منه لصاحبه، ولا يجوز للمورد أو المقاول الحجز على مبلغ التأمين طالما لم يتم بتنفيذ التزاماته كاملة ولم تنتهي فترة الضمان إن وجدت.

### المطلب الثاني

#### **جزاء الإكراه (التنفيذ على حساب المتعاقد)**

يمثل هذا الجزاء المالي السابق من جانب الإدارة وسيلة من وسائل الضغط (Sanction Coercitive) على المتعاقد الذي يخل بالتزاماته إخلالاً جسيماً وذلك لضمان سير المرافق العامة. وقد يتمثل هذا الجزاء بأن تقوم الإدارة بنفسها بتنفيذ التزامات المتعاقد بصفة مؤقتة وعلى حسابه، أو أن تحل غيره محله في القيام بذلك لحساب الإدارة وعلى

## مسئولية المتعاقد مع الإدارة.

ويختلف شكل هذا الجزاء باختلاف نوع العقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد معها. فمثلاً في عقد الامتياز تستطيع الإدارة أن تعلن حالة الحجر، وهذا يعني أن تتولى الإدارة بنفسها إدارة المرفق أو تكلف جهة أخرى بإدارة هذا المرفق على مسؤولية المتعاقد مع الإدارة. وفي عقود الأشغال العامة، تستطيع الإدارة سحب العمل من المقاول وتنفيذه على حسابه بطريق المناقصة العامة أو المحدودة أو للممارسة في حدود القانون، وفي عقد التوريد، تستطيع الإدارة اللجوء إلى مورد آخر، وإذا كان السعر أعلى من المتفق عليه في العقد يكون على المورد المقصر دفع الفرق. باختصار يخضع هذا الجزاء للقواعد الخاصة التالية :

- 1- إن اللجوء إلى هذا الجزاء يفترض الخطأ الجسيم من المتعاقد<sup>(49)</sup>.
- 2- من الناحية القانونية، فإن قيام الإدارة بتنفيذ التزامات المتعاقد المقصر لا ينهي العقد المبرم بينهما<sup>(50)</sup>.
- 3- إن اللجوء إلى هذا الجزاء يجب أن يكون مؤقتاً<sup>(51)</sup>.

ففي عقود الأشغال العامة الأردني أجازت تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة 1987 تنفيذ الأشغال على حساب المتعاقد مع الإدارة بالطريقة التي تراها الدائرة المختصة مناسبة (م 16 فقرة ب).

أما تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها الأردني فقد نصت على أنه إذا نكل المتعهد عن تنفيذ التزاماته بموجب العقد أو قصر في ذلك أو تأخر في تقديم اللوازم المحالة عليه، فإن للجنة العطاءات شراء اللوازم على حسابه ونفقاته وتحميله فروق الأسعار والنفقات الإضافية وأي خسارة أو مصاريف أو عطل أو ضرر يلحق بالإدارة المستفيدة دون الحاجة إلى إنذار (م 68).

من جهة أخرى فقد نظمت المادة (86) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة في دولة الإمارات حالات تأخر المقاول في البدء بالعمل أو الإبطاء في العمل بشكل ملحوظ يتحقق معه للوزارة عدم إمكان إتمامه في الوقت المحدد أو توقف عن العمل كلية لفترة تزيد عن خمسة عشر يوماً متصلة أو

انسحب من العمل أو أخل بشروط العقد، فيحق للوزارة سحب العمل منه واتخاذ أحد الإجراءات التالية :

- 1- أن تنفذ بالأمر المباشر وبمعرفة جميع الأعمال التي لم تتم دون أحقية المقاول في المطالبة بأي وفر يتحقق.
- 2- أن تطرح العملية في مناقصة جديدة .
- 3- أن تكلف أحد المقاولين بإتمام العمل (عن طريق الممارسة).

ويحق للوزارة ضماناً لتنفيذ العمل احتجاز ما يوجد في موقع العمل من مستلزمات ومعدات خاصة بالمقاول المقصر واستخدامها في إتمام العمل دون أي مسؤولية عما قد يصيب تلك المستلزمات والمعدات من ضرر.

إضافة إلى ذلك يتحمل المقاول نتيجة لسحب العمل منه جميع التعويضات المستحقة للدولة عن أي خسائر تكبدتها بالإضافة إلى تحمله (10%) من قيمة الأعمال التي لم يتم بتنفيذها تغطية للمصاريف الإدارية التي تنفقها الوزارة في سبيل تنفيذ تلك الأعمال. كما يحق للوزارة ضماناً لاستيفاء هذه المبالغ المقررة على المقاول - احتجاز مستلزمات ومعدات العمل الخاصة به والموجودة في موقع العمل عند الانتهاء منه.

ويحق للوزارة المعنية الحجز على كل أو بعض مستحقات المقاول لدى جميع الوزارات الأخرى، وكذلك الحق في بيع الآلات والأدوات والمواد الموجودة بموقع العمل دون أي مسؤولية عن أي خسارة تلحق بالمقاول من جراء بيعها.

### المطلب الثالث

#### جزاء الفسخ

يعتبر الفسخ (Résiliation) أشد الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقد معها. لذلك فإن الإدارة لا تلجأ له إلا في حالة الخطأ الجسيم، والخطأ المتكرر من قبل

المتعاقد، الذي يفقد الإدارة الثقة به والأمل في حسن تنفيذه لالتزاماته. ومن الأمثلة على ذلك إفلاس المتعهد أو المقاول أو إعساره، واستعمال المتعهد للغش أو التلاعب.

وتقوم الإدارة بفسخ العقد بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى النص عليه في العقد، أو اللجوء إلى القضاء للحصول على إذن بتوقيعه.

ويترتب على الفسخ آثار خطيرة في حق المتعاقد، إذ أنه يفقد كل حقوقه المتعلقة بالعقد حتى التأمين، بالإضافة إلى حق الإدارة بمطالبته بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الإدارة والتي تحملتها كنتيجة لخطئه الجسيم.

وهذا ما بينته المادة (75) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة في دولة الإمارات حيث أجازت للوزارة المعنية في حالة الغش أو التلاعب أو الرشوة من قبل المقاول أو المورد فسخ العقد ومصادرة التأمين النهائي، وتنفيذ الأعمال أو توريد المواد على حساب المقاول أو المورد مع حفظ حقها في التعويض . أما في حالة إفلاس المقاول أو المورد أو إعساره أو غير ذلك من الحالات المنصوص عليها في هذا القرار فيحق للإدارة فسخ العقد ومصادرة التأمين النهائي مع حفظ حقها في التعويض.

أما في حالة وفاة المورد أو المقاول فيحق للإدارة فسخ العقد مع رد التأمين للورثة أو الإبقاء على العقد مع السماح للورثة بالاستمرار في تنفيذه.

## المبحث الرابع

### حق الإدارة في إلغاء (إنهاء) العقد

### Le pouvoir de résiliation

تملك الإدارة أخيراً الحق في إلغاء أو إنهاء العقد الإداري بصورة منفردة، أي بإرادتها المنفردة دون وقوع أي خطأ من جانب المتعاقد معها شريطة أن يستند هذا الإنهاء أو الإلغاء إلى مقتضيات المصلحة العامة وخاصة المرافق العامة.

وتختلف سلطة الإدارة في إنهاء الرابطة العقدية عن ما يسمى بالفسخ الاتفاقي (Résiliation conventionnelles) الذي يتم باتفاق بين الأطراف في القانون الخاص، وعن الفسخ كجزاء (Résiliation sanction) على المتعاقد الذي يرتكب أخطاء جسيمة أو متكررة في تنفيذ العقد. ويخضع حق الإدارة في إلغاء العقد للقواعد التالية:<sup>(52)</sup> أن حق الإدارة في إلغاء العقد أو إنهاء الرابطة العقدية هو حق عام معترف به تجاه كل العقود، حتى تلك التي لا تنص صراحة على ذلك. وهذا الحق يشكل كما يقول مجلس الدولة الفرنسي قاعدة من قواعد العقود الإدارية ("Un règle du "droit des contrats administratifs")<sup>(53)</sup>.

1- تتمتع الإدارة بحق إلغاء العقد للمصلحة العامة بسلطة تقديرية (Une compétence discrétionnaire)، كأن تقدر مثلاً أن تنفيذ العقد أصبح غير ضروري للمصلحة العامة، ولا يتفق أو يلبي حاجات المرافق العامة.

2- هذا الحق من النظام العام (D'ordre public)، أي أنه ثابت للإدارة دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد باعتباره حقاً أصيلاً مقررأ لحماية المصلحة العامة. لا يحق للإدارة التنازل عنه، وأي تنازل يقع باطلاً ولا يعتد به.

3- إن الإلغاء من قبل الإدارة يعطي الحق للمتعاقد بالمطالبة بالتعويضات المناسبة وهي ما لحقه من خسارة وما فاتته من كسب نتيجة لما يلحقه من ضرر. (54)

4- يستطيع المتعاقد مطالبة الإدارة بفسخ العقد نتيجة للأخطاء التي ترتكبها، وله الحق في

5- يراقب القضاء الإداري حق الإدارة في إلغاء العقد، إذ يتحرى القاضي عن جدية الأسباب التي دفعت الإدارة إلى استخدام حقها في فسخ العقد. فإذا ثبت للقاضي بأن الإلغاء لا يقوم على سبب مشروع، فإنه يلغي القرار ويرتب التعويضات للمتعاقد.



## الخاتمة

لقد بينا في هذا البحث حقوق وسلطات الإدارة مع المتعاقد معها في نطاق العقود الإدارية، أي العقود التي تبرمها الإدارة وهي مرتدية رداء أو ثوب السلطة العامة، سواء أكانت هذه السلطات مركزية أم لا مركزية في أربعة مباحث مستقلة.

**ففي المبحث الأول** تناولنا حقوق وسلطات الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه وهو حق للإدارة حتى ولو لم ينص القانون أو العقد على ذلك وبيننا أن هذا الحق يتمثل في ثلاثة مبادئ رئيسية أولها: التزام المتعاقد بتنفيذ التزاماته في العقد التزاماً شخصياً ولا يعفيه من ذلك سوى القوة القاهرة وثانيها: التزام المتعاقد بتنفيذ التزاماته بكل دقة وأمانة وانتظام، وثالثها: التزام المتعاقد بتنفيذ التزاماته بشكل كامل. وخلصنا إلى أن مدى سلطة الإدارة في الإشراف والرقابة والتوجيه يختلف من عقد إلى آخر حسب طبيعة العقد ونوعه.

**وفي المبحث الثاني** ناقشنا حق الإدارة في تعديل العقد والأساس القانوني لهذا الحق وحدوده على اعتبار أن هذا الحق يعد من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وخاصة في مجال التعديل الكمي والنوعي والتعديل في البرنامج الزمني شريطة أن لا يطل التعديل موضوع العقد أو الحقوق المالية للمتعاقد.

**وفي المبحث الثالث** بينا حق الإدارة في توقيع الجزاءات سواء المالية كغرامة التأخير أو مصادرة التلمين أو جزاء الإكراه أي للتنفيذ على حساب المتعاقد أو جزاء الفسخ لتكرار الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد أجلسمة هذه الأخطاء.

**وفي المبحث الرابع** تناولنا حق الإدارة في إلغاء أو إنهاء العقد وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة حتى دون وقوع أخطاء من جانب المتعاقد.

**وخلصت الدراسة إلى تسجيل الملاحظات التالية:**

1- إن حق الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه أثناء تنفيذ العقد الإداري المبرم بينها وبين المتعاقد ثابت ومقرر دون حاجة إلى النص عليه في قانون أو نظام أو حتى في العقد نفسه أو دفتر الشروط العامة أو الخاصة، كما لا تملك الإدارة التنازل عن هذا الحق.

2- تستمد الإدارة حقها في الرقابة والإشراف والتوجيه من العديد من المبادئ أهمها مبدأ عدم

تساوي الطرفين ومبدأ طبيعة واحتياجات المرفق العام وانتظامه ومبدأ أن الإدارة هي صاحبة العمل ومن حقها مراقبة جميع مراحل التنفيذ وإصدار التعليمات والتوجيهات.

3- يختلف مدى سلطة الإدارة في الإشراف والرقابة والتوجيه من عقد إداري إلى عقد آخر حيث تتسع هذه السلطة في عقود الأشغال العامة وعقود الصناعة والتصنيع بينما يضيق في نطاق عقود التوريد.

4- سلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه ليست مطلقة بل تقيدتها بعض القيود أهمها قيد المشروعية وقيد اعتبارات المرافق العامة وقيد عم الغلو في استخدام هذه السلطة.

5- حق الإدارة في تعديل العقد الإداري مقرر وثابت للإدارة دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد، ولا يجوز للإدارة التنازل عنه .

6- حق الإدارة في التعديل يقتصر على التعديل في الأداءات المطلوبة زيادة أو نقصاناً في حدود معينة وخاصة التعديل الكمي والتعديل النوعي والتعديل في البرنامج الزمني وذلك وفقاً لاعتبارات المصلحة .

7- تنفيذ الإدارة في تعديل العقد ببعض القيود أهمها: يجب أن لا يطل التعديل موضوع العقد أو نوعه أو مضمونه وأن لا يمس التعديل الحقوق المالية للمتعاقد مع الإدارة.

8- حق الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية على المتعاقد مقرر وثابت حتى ولو لم ينص عليها في صلب العقد الموقع بين الطرفين، ويحق للإدارة توقيع هذه الجزاءات كلما دعت الحاجة إلى ذلك لإجبار المتعاقد على الالتزام بتنفيذ العقد . ولا يجوز للإدارة التنازل عن هذا الحق .

9- أهم الجزاءات التي يجوز للإدارة توقيعها على المتعاقد غرامة التأخير ومصادرة التامين حيث يحق للإدارة توقيعها دون حاجة إلى الحصول على حكم قضائي أو إثبات الضرر من جانب المتعاقد أو حتى تنبيهه أو إنذاره .

10- يحق للإدارة كذلك توقيع جزاء الإكراه ( التنفيذ على حساب المتعاقد ) كوسيلة من وسائل الضغط على المتعاقد الذي يخل بالتزاماته ، واللجوء إلى هذا الحق المؤقت يفترض الخطأ الجسيم من جانب المتعاقد .

11- يحق للإدارة أيضاً توقيع جزاء الفسخ الذي يعد من أشد الجزاءات التي يحق للإدارة توقيعها على المتعاقد وذلك عند ثبوت الخطأ الجسيم من قبل المتعاقد أو الخطأ المتكرر .

12- كما تملك الإدارة حق إلغاء أو إنهاء العقد بصورة منفردة دون وقوع خطأ من قبل المتعاقد شريطة أن يستند هذا الإلغاء إلى مقتضيات المصلحة العامة. وهو حق مقرر ومعترف به للإدارة في كل العقود دون حاجة إلى النص على ذلك في القانون أو في صلب العقد. وهذا

الحق من النظام العام لا يجوز التنازل عنه ولكن يحق للمتعاقد في هذه الحالة المطالبة بالتعويض.

## الهوامش

1- أنظر بصفة أساسية:

DE LAUBADERE André, Traite theroique et pratique des contrats administratifs, 3, Vol. 1956; nouvelle édition par MODERNE F. et DEVELOVE P., L.G.D.J., 1983; PIQUINOT, Théorie générale du contrat administrative, Thèse, Montpellier, 1945, WEIL, P., Le renouveau de La théorie du contrat administratif et ses difficultés Mel. Stassinopoilos, p.217; DRAGO R., Paradoxes sur les contrats administratif, en 6, et droit Français, Tr. Soc. Législation compare, 1979 ; LLORENS François et SOLER-COUREAUX Pierre, Code des Marche' Publics, commente' et annote', Litee ,1999; BATSELE Didiere et autres, Les Marche' PUBLICS `a L'aube du xxi siècle Bruylant ,2000.

ومن الفقه المصري: الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 1975، طبعة 1984، وطبعة 1991.

2- الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1982.

VENEZIA J. Cl. et GAUDEMMENT Yv., traité de droit administrative de 9 eme ed. L.G.D.J., 1984, p.386. André DE LAUBADERE -3

CAILLOSSE Jacques , Le droit administrative Francais saisi -4

RICHER Laurent, les و par la concurrence ,A.J.D.A. ,Fevrier 2000 .

contrats administratifs – dalloz, Paris 1991

Conseil d'Etat (C.E.), 19 mai 1963, Soc, coopérative agricole "La -5

prospérité fermière, Rec. Leb.,p.289; 26 fev. 1965, Soc. de veldrome

du parc des princes, Rec., Leb., p.133; 19 janv .. 1973, Soc.

d'exploitation electrique de la riviere du Sant, Rec., Leb., p.48

6- الطعن رقم 1058 لسنة 7 القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة

الإدارية العليا في العقود الإدارية في خمسة عشر عاما ، ص 103 .

7- الطعن رقم 576 لسنة 7 القضائية، تاريخ 30 \ 12 \ 1967 ، مجموعة المبادئ التي

قررتها المحكمة الإدارية العليا في العقود الإدارية في خمسة عشر عاما، ص 99 .

- انظر في نفس المعنى حكم صدر في 24 \ 12 \ 1968 , لسنة 13 ق , ص 557
- 8 - قضية رقم 1 لسنة 12 ف تنازع جلسة 1991/1/5 , في نفس المعنى قضية رقم 7 تاريخ خ 1980/1/19 , مجموعة أحكامها ص 244 ص 244 .
- 9 - مهنا , محمد فواد مبادئ و أحكام القانون الإداري 1978 ص 729
- VEDEL G. et DELVOLVE P., droit administratif, PUF Paris 1984 -010  
pp.350 et 351
- RICHER L., Les contrats administratifs, op. cit. pp. 48-50 et 60-64 -11
- LEBRETON J.P. Le contrat administratif, op. cit. pp. 17 et 18.
- Vedel G. ET Delvolve P., Droit administrative , op. cit. ,pp.363 et364- 12
- 13 - في فرنسا نظم القانون الصادر في يناير 1975 للعقود من الباطن.
- 14 - C. E. ,27 Juillet 1932 , Leonard, Rec. , Lebon P. 799 .
- DUFAU Jean ,Concession de service public , in Jurisclasseur -15  
administrative , fasc NO 539 .
- DUFAU Jean op. cit. , RICHER Laurent , op. cit. , pp. 77, 78.-16
- 17 - المحكمة الإدارية العليا في مصر, طعن رقم 1052, 2 ق, 1957.
- 18- المحكمة الإدارية العليا في مصر, طعن رقم 156, 35ق, 1992 .
- 19 - C. E., 22 fevrier 1952, Soc. Pour L'exploitation des procedes ingrand, -19  
Rec. Leb. P.131.
- DUFAU Jean , op. cit. ; RICHER Laurent , op. cit. p. 77 . - 20
- RICHER Laurant ,op. cit. . -21
- 22 - C.E. , 7 November 1958 ,Soc .Electricite et Eaux de Madagascar -22  
,Rec ,Leb. P 530 cochl. Heumann .
- 23 , C.E., 22 Fevrier 1952 , Precite . -23 ,
- IBID . -24
- 25- الطماوي سليمان , الاسس العامة للعقود الإدارية , دار الفكر العربي , القاهرة الطبعة  
الخامسة 1991, ص 457, علي خطر, عقد امتياز المرافق العامة وتطبيقاته في  
الأردن , مؤته للبحوث , المجلد 7, عدد 5 يناير 1992 ص 40 و 41 .
- 26 De Laubadere A., du pouvoir de L'administration d'imposer

unilatéralement des changements =aux dispositions des contrats administratifs, R.D.P., 1954, p.36; Waline M., Précis de droit administratif, 1969, p.417; Vedel, G, Précis de droit administratif, 4eme ed. p.220; Debbasch Ch. droit administratif, 1968, p.282.

ENOIT F.P. de L'inexistence d'un pouvoir de modification -27 unilatérale dans les contrats administratif , J.C.P. 1963, I, 1975. C.E., 11 mar, 1910, Cle générale, Français des Tramways, S. 1911,3 \_28 1 concl. blum. note Hauriou G.A.J.A,P.136

C.E. 11 mars, 1902, Cle nouvelle du gaz de Deville- Les – Rouen, \_29 G.A.J.A., p.64; 2 fev. 1983, Union des transports publics urbain et régionaux

30 المادة 76 مكرر من لائحة المناقصات والمزايدات المصري، ونظام الأشغال الحكومية ونظام اللوازم الأردني

31 \_ سبق ذكره 11 mars 1910, Cle gène. Fr. Des Tramways

32 سق ذكره 14 avril 1948, Min. des Armée, Rec., Leb., p.159

C.E., 14 nov. 1902, Omer, Rec., Leb., p.665 \_33

C.E., 31 mai 1907, Delpanque, R.D.P., 1907, p.684 concl. Romieu. 34

35 \_ المحكمة الإدارية العليا، ق رقم 1086 لسنة 7 ق، تاريخ 1963/11/30، مجموعة أحكام المحكمة لسنة 9، ص161

36 \_ المحكمة الإدارية العليا، ق رقم 988 لسنة 9، تاريخ 1967/11/20، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر سنة 65-80، ص1883.

37 \_ المحكمة الإدارية العليا، ق رقم 260 و267 لسنة 12 ق، تاريخ 1970/3/21، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية في خمسة عشر عاماً 65-80 جزء 2، ص1884.

C.E., 26 dec. 1924, Ville de Paris, S. 1925, 3 p.25, note Hauriou. \_38

C. E., 19Mars 1930 ,Soc. Toulousaine de Bazacle, Rec 39 3., Lebon,P.312

C.E.,26 Mai 1930 , Thibon, Rec. , Lebon ,P.571 \_40

C. E. ,10 juin 1932 ,Bigon ,Rec. Lebon .,P.572. -41

C. E. .5 Fevrier ,1919 ,Levy , Rec., Lebon ,P.119. -42

C. E., 12decembre 1930 ,Cie. , Tramways Loire – Cher, Rec., Lebon. -43

- p. 1056  
 C. E. , 6 Novembre 1970, Sathoyal, A. J. D. A. , 1971, P.105.-44  
 VENEZIA J. C. E., 14 Juin 1944 , Skouloukos ,Rec. , Lebon P.169.-45  
 et  
 GAUDEMMENT Yv. ,Traite de droit Administratif OP. CIT. , P.410-46  
 47- المحكمة الإدارية العليا، ق رقم 1289 تاريخ 2/ يناير / 1965، مجموعة أحكام السنة العاشرة بند 34 ،  
 ص 313 .  
 48- المحكمة الإدارية العليا، رقم 508 لسنة 9 ق تاريخ 18 / 11 / 1967 ، مجموعة أحكام السنة 13 بنده  
 15 ، ص 193 .  
 C.E ., 22 janv. 1919 , Guyot , Rec., Leb., p.53. -49  
 C.E ., 3 fev. 137 Lesage , Rec ., Leb . P.150 . -50  
 C.E ., 3 mai 1911 , Genest , Rec ., Leb. P. 503. -51  
 52- مرجع سابق: . 414. , p . Yv . Traite de droit adminis., op. cit .  
 VENEZIA J. CL. et GAUDEMMENT  
 C. E. , 13 Fevrier 1930 , Min. de la Gurrer , Rec. Leb. P. 180 ; 2 mai -53  
 1958 , Distillerie de Magnac- Laval , D. 1958, P.730 note A. de  
 Laubadere .  
 C. E., 10 Novembre 1927 , guinard, Rec. Leb . P. 949 . -54  
 C.E.16, mai 1923 , glaenger , Rec., Leb. p.4050. - 55