التنظيم القانوني لامتياز الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة

د. حميدة يوسف القذافي ـ كلية القانون / جامعة طرابلس

Legal regulation of the administration's privilege to terminate the administrative contract for reasons of public interest
Hamida el gadhafiSummary

Contracts، whether administrative or civil، generally come to a natural conclusion once their objectives have been fully executed. If the contractor fulfills the tasks assigned in the administrative contract to the fullest extent، and the administrative authority fulfills its contractual obligations as well، the contract terminates normally upon achieving its purpose.
However، an administrative contract may also end without being executed، a process known as the termination of the administrative contract for public interest considerations by the administrative authority. This is the focus of our research، aiming to clarify the legal framework governing the administrative authority's power to terminate administrative contracts for the sake of public interest. The research also examines the resulting legal obligations، the basis of such obligations، their nature، and their legal scope.
Keywords: unilateral will، administrative contract، public interest، administrative judge، contract termination، public order.

الملخص :

تنتهي العقود بصفة عامة سواء كانت إدارية ، أو مدنية نهاية طبيعية ، بعد تمام تنفيذ موضوعها ، فإذا ما قام المتعاقد مع الإدارة بتنفيذ الأعمال المكلف بها في العقد الإداري ، على الوجه الأكمل ، وقامت جهة الإدارة بتنفيذ التزاماتها العقدية أيضا، انقضى العقد انقضاء عاديا ، بتحقيق موضوعه ، وقد ينتهي العقد الإداري دون تنفيذه وهو ما يسمى بإنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة من طرف جهة الإدارة وهنا مقصد بحثنا لنوضح ماهية التنظيم القانوني الذي تتمتع به جهة الإدارة في إنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة وما يترتب عليه من التزامات قانونية وما هو أساس هذا الالتزام وطبيعته ونطاقه القانوني.
الكلمات المفتاحية : الإرادة المنفردة، العقد الإداري، المصلحة العامة ، القاضي الإداري ، انقضاء العقد ، النظام العام.

1.1.1.1 المقدمة :

تعد العقود الإدارية من أبرز الصور القانونية التي تجمع بين الإدارة العامة والمتعاقدين معها في مختلف المجالات، سواء كانت تتعلق بتنفيذ أعمال أو تقديم خدمات. وتنتهي هذه العقود بطرق مختلفة، ولكن من أبرز أساليب انقضاء العقد الإداري هو إنهاؤه بناءً على إرادة جهة الإدارة، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

فالعقود الإدارية تُعدّ من الأدوات القانونية التي تُستخدم لتحقيق أهداف المرافق العامة، حيث تُبرمها الجهات الإدارية مع الأفراد أو الشركات لتلبية حاجات عامة أو تقديم خدمات ضرورية. وباعتبار أن العقود الإدارية تُدار وفقًا لمبدأ تحقيق المصلحة العامة، فإنها تخضع لقواعد خاصة تختلف عن العقود المدنية، أبرزها إمكانية تعديلها أو إنهائها لدواعي المصلحة العامة وتعد العقود الإدارية أحد الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الإدارات العامة في تنفيذ مشاريعها وخدماتها ومع ذلك قد تواجه هذه العقود أحيانا ضرورة إنهائها قبل المدة المحددة وذلك استجابة لمتطلبات المصلحة العامة وظروف غير متوقعة تفرض على جهة الإدارة اتخاذ قرارات حاسمة .

ويُعتبر انتهاء العقود الإدارية لدواعي المصلحة العامة إحدى الظواهر التي تميز العقود الإدارية عن العقود الخاصة وهو من أكثر المواضيع القانونية تعقيدا في مجال القانون الإداري حيث يتطلب فهما عميقا للمفاهيم القانونية والعملية والتحديات التي تواجهها الإدارات العامة في هذا السياق . إذ تمتلك الإدارة سلطة إنهاء العقد الإداري إذا اقتضت ذلك اعتبارات المصلحة العامة، كالتغير في ظروف تقديم الخدمة، أو ظهور حاجة ملحة لتغيير الأهداف العامة للعقد. ورغم أن هذه السلطة تهدف إلى حماية الصالح العام، إلا أنها تخضع لضوابط قانونية لضمان حقوق المتعاقد الآخر، مثل التعويض عن الأضرار الناتجة عن الإنهاء.

تهدف هذه المقدمة إلى تسليط الضوء على الإطار القانوني والاعتبارات العملية لإنهاء العقود الإدارية، مع بيان أهميته كأداة لضمان مرونة الإدارة في تحقيق المصلحة العامة، مع الحفاظ على التوازن بين مصالح الأطراف المتعاقدة، وسنبحث على سبيل المثال لا الحصر في التنظيم القانوني لامتياز الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة في كل من فرنسا ومصر وليبيا.

الإشكالية المطروحة وتساؤلاتها :

تتمثل الإشكالية الأساسية لهذا البحث في السؤال التالي: ما هو الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة؟ وما هي الضوابط

القانونية التي تحكم هذه السلطة؟ وكيف يتم التوفيق بين الحاجة الملحة لإنهاء العقد الإداري من أجل المصلحة العامة وبين حقوق المتعاقدين مع جهة الإدارة؟

أهداف البحث:

معرفة الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة. والتعرف على الضوابط القانونية التي تحكم هذه السلطة. وإمكانية التوفيق بين الحاجة الملحة لإنهاء العقد الإداري من أجل المصلحة العامة وبين حقوق المتعاقدين مع جهة الإدارة.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الأسس القانونية التي تقوم عليها سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية لدواعي المصلحة العامة، وتوضيح نطاق هذه السلطة من خلال الرجوع إلى الآراء الفقهية والقضائية التي تناولت هذا الموضوع. إضافة إلى دراسة الآثار المترتبة على هذه السلطة القانونية، خاصة ما يتعلق بحقوق المتعاقدين مع الإدارة في حالة فسخ العقد، وتحديد نطاق تدخل القضاء الإداري لضمان مشروعية هذا القرار الإداري.

المبحث الأول ـ الأساس القانوني لسلطة الإنهاء: --

اختلف الفقه الإداري إلي مذاهب شتى في تحديد الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية لدواعي المصلحة العامة، باعتبار هذا الإنهاء أحد أساليب انقضاء العقود الإدارية فمنهم من يرى أن الإنهاء يقوم على فكرة أن العقد شريعة المتعاقدين وهم أصحاب المذهب التعاقدي حيث يرون أن الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية يعود إلى العقد ذاته وبالتالي إذا كانت سلطة الإدارة في الإنهاء لدواعي المصلحة العامة منصوص عليها في العقد، فإنها تعتبر حقا مشروعا للإدارة . أما إذا لم تنظم هذه السلطة صراحة، فلا يجوز للإدارة إنهاء العقد دون رضا المتعاقد الآخر ، غير أن أنصار هذا الرأي يغفلون عن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية التي تخضعها لقواعد القانون العام ، حيث تعطى الأولوية للمصلحة العامة ،وهناك من يرى بأن أساس هذه السلطة يكمن في الصالح العام ، ومنهم من يرى أنه يقوم على فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون العامة ، ومنهم من يرى أنها تقوم على أساس مزدوج يجمع بين الأساسين السابقين وسنتناول ذلك تباعا. .

المطلب الأول ـ أساس الصالح العام ومقتضيات سير المرافق العامة:

الفقهاء مختلفون حول الأساس القانوني لسلطة الإنهاء بالإرادة المنفردة الي مذاهب شتى

، فالبعض أسسها على أساس الصالح العام ومقاضيات سير المرافق العامة. و أن هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة تجاه العقود الإدارية ،إنما تقوم على أساس ضرورات الصالح العام وحسن سير العمل بالمرافق العامة وانتظامه (1) (الشلماني حمد محمد،2015 ص 66) فقد يظهر بعض التعاقد ان المرفق العام لم يعد في حاجة الي هذا العقد ، وعليه فمن مصلحة المجتمع إنهاء هذا العقد الذي اصبح يتنافى والمصلحة العامة له ، كما ان المرفق العام هو عبارة عن مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت اشراف الدولة لسد حاجة عامة ، مع خضوعه لنظام قانوني معين ، ومنهم (2) (الطماوي سليمان ، 1991 ص 711) الذي يرى ان للإدارة الحق في فسخ عقودها اذا اقتضى ذلك الصالح العام ،لأنه من .القائلين بهذا الرأي الفقيه بينوا، فمن غير المقبول ان يصبح العقد حائلا بين الإدارة وبين تحقيق اهدافها وتامين المنفعة العامة . ان سلطة الإدارة في فسخ العقد تستند الي مصلحة المرفق التي تقتضى إنهاء العقود التي أصبحت غير ملائمة مع احتياجاته .أو التي تشكل عبئا ثقيلا عليه . وفي مصر يرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن الإدارة دائما لها أن تنهي عقودها الإدارية إذا أصبحت غير ذات فائدة للمرفق العام أو أصبحت لا تحقق المصلحة المنشودة (4) (الطماوي سليمان ، المرجع السابق ص 722) وهناك من فقهاء القانون الإداري من يرى أيضا، أن حق الإدارة في الفسخ الإداري للعقد ومن ثم انقضائه ، يتم بإجراء صادر من جانب الإدارة ، لأن مقتضيات المرفق العام تستدعي ذلك ، كأن تقرر أن تنفيذ العقد أصبح غير ضروري للمصلحة العامة ، أو أنه أصبح غير متفق مع حاجات المرفق العام ، وأن هذه السلطة المخولة لجهة الإدارة تقوم على فكرة المرفق العام إذ ينبغي الوفاء بحاجاته وجعلها مسايرة للتطورات التي تستلزم مقتضياتها وأما عن أحكام القضاء الإداري في مصر وليبيا على سبيل المثال نجد أغلبها يؤسس هذه السلطة على فكرة المصلحة العامة ، ففي مصر نجد أن المحكمة الإدارية العليا تقرر في حكم لها بتاريخ 15 نوفمبر 1992م تقرر أن (للإدارة سلطة إنهاء عقودها الإدارية قبل الأوان وفقا لمقتضيات المصلحة العامة دون أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب ،إذ أنه حق للإدارة مقرر بغير حاجة إلي النص عليه في العقد أو إلي موافقة الطرف الآخر) (5) (حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ،الطعن رقم3968 لسنة 35 قضائية. وفي حكم آخر لها بتاريخ 15 \ 5 \ 2001م قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن (للجهة الإدارية الحق في إنهاء عقودها الإدارية قبل الأوان حتى ولو لم يرتكب المتعاقد معها أي خطأ إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويضات إن كان لها

وجه حق وهذا على خلاف الأصل في العقود المدنية) ،(6) (الطعن رقم3562 لسنة 44 قضائية ، وفي ليبيا نجد ان المحكمة العليا تقرر بأنه (يجوز دائما للإدارة إنهاء العقد اذا قدرت ان هذا يقتضيه الصالح العام وليس
للطرف الآخر إلا الحق في التعويضات).(7) (طعن إداري رقم 63/أ لسنة 23 قضائية).

المطلب الثاني ـ أساس فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون:

السلطة العامة تشمل كل نشاط اداري تمارسه الإدارة ، مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص ، وعلى الإدارة باعتبارها سلطة عامة مكلفة خارج و فوق كل عقد بان تراعى دائما ضرورات المصلحة العامة وترجحها دائما على المصلحة الخاصة للأفراد ، وأنصار هذا الرأي يرون ان السلطة العامة التي تتمتع بها جهة الإدارة في الإنهاء بالإرادة المنفردة للعقود الإدارية ، إنما تقوم على الامتيازات الاستثنائية للإدارة العامة و التي من بينها سلطتها في إنهاء العقد الإداري.

وهي نظام من أنظمة السلطة العامة تستطيع الإدارة تقريره بالإرادة المنفردة ، وأن الفسخ لا يجوز أن يصدر إلا لأسباب تتعلق بالصالح العام ، وعلى الأخص بسبب الغاء أو تعديل المرفق (8) (الفحام علي ،1975) و يؤيد الدكتور (أحمد عثمان عياد) هذا الاتجاه ، حيث يرى أن سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية تقوم على فكرة السلطة العامة أكثر من قيامها على فكرة الصالح العام ومقتضيات المرافق العامة ، فالإدارة تمارسها في مجال العقود الإدارية عن طريق استعمال امتيازاتها في اصدار القرار التنفيذي ، وفي التنفيذ المباشر أما فكرة الصالح العام أو مقتضيات المرافق العامة فهي تصلح شرطا لممارسة هذه السلطة أكثر منها اساسا قانونيا لها .

أما أنصار الأساس التوفيقي فهم يرون أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري إنما تستند على فكرة امتيازات القانون العام تحتفظ بها الإدارة في العقد الي جانب فكرة الاحتياجات الخاصة بالمرافق العامة .ومن بين الفقهاء، ومن المقررين لذلك الفقيه (ديجي) الذي قرر بأن للإدارة امتيازات وسلطات خاصة تفرض بموجب المصلحة العامة لكنها في الوقت ذاته تخضع لالتزامات وحقوق الطرف الآخر التي يستند إليها في القانون الخاص، وبمقتضى السلطة العامة التي تتمتع بها جهة الإدارة أن تنهي من جانب واحد العقود التي هي طرف فيها ، ولو لم يجز له ذلك أي شرط تعاقدي . ويرى الدكتور محمد صلاح أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري تقوم على أساس قانوني مزدوج يستند على الصالح العام الصالح العام و احتياجات المرافق العامة من ناحية ، وعلى فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون العام من ناحية أخرى . وذهب (موريس

هوريو) أيضا في هذا الإتجاه كما أيده في ذلك فقيه القانون الإداري سليمان الطماوي أيضا.

وفي اعتقادي أنه وفقا لموقف الفقه من تحديد الأساس القانوني لسلطة الإنهاء نرى أنه ثم الاعتراف بهذه السلطة لجهة الإدارة ، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة والاطمئنان إلي حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وأنه ينظر الي المتعاقد دائما مع الإدارة على انه يعاون جهة الإدارة ويساعدها في اداء خدمة هذا المرفق ، وان له في حالة إنهاء العقد بالإرادة المنفردة الحق في الحصول على التعويض المناسب نتيجة لاستخدام الإدارة لسلطتها هذه ، وهذا من ضمن حقوقه التي يحتج بها في مواجهة الإدارة ، وعلى القضاء ان يمارس رقابته على قرار الإنهاء ، ويتيقن أن الإدارة كانت تهدف إلي الصالح العام وأن هناك أسبابا حقيقة وراء إنهاء العقد بالإرادة المنفردة حتى لا تظهر الإدارة كسلطة متعسفة لا يحدها شيئا. وأن الأساس الذي تقوم عليه سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة هو الصالح العام، وهو ما نؤيده من بين الآراء المذكورة ، خاصة وأن القضاء الإداري الليبي قرر ذلك أيضا .

المطلب الثالث ـ التكييف القانوني لسلطة الإنهاء: .

ثار جدل فقهي حول التكييف القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية لدواعي المصلحة العامة، فأغلبهم ذهب إلي اعتبار أن هذه السلطة ما هي إلا صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد، وعلى أساس أن الإنهاء ما هو إلا تعديل للشرط الخاص بالمدة، بينما رأى قلة منهم أنها تعتبر مستقلة و قائمة بذاتها وليست من صور التعديل الانفرادي

أولا ـ الاتجاه المؤيد لاعتبار هذه السلطة صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد:

تعتبر سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة احدى الخصائص المميزة للعقود الإدارية، والتي بمقتضاها تستطيع الإدارة اثناء تنفيذ العقد الإداري ان تعدل في التزامات المتعاقد وفقا لما تقتضيه مصلحة المرفق العام . (9) (عبد البديع محمد صلاح، 1993 ص 444 والرأى الراجح يؤكد ان سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بالإرادة المنفردة توجد كقاعدة عامة ، ومقتضاها أن للإدارة أثناء تنفيذ العقد سلطة تغير شروطه ، وتعديل مدى التزامات المتعاقد بالزيادة أو النقصان ، وأن هذه القاعدة تشمل جميع العقود الإدارية دون ما حاجة إلي النص عليها في العقد او القانون عدا الشروط التعاقدية في عقد الالتزام التي لا يجوز للإدارة تعديلها إلا بموافقة المتعاقد معها ، وذلك لأنها كما سبق القول من الشروط اللائحية المتعلقة بالمرفق العام . (10) (الشيخ عصمت عبد الله ، 1996 ، ص 150ويشمل نطاق سلطة التعديل ، التعديل في

مقدار التزامات المتعاقد ، حيث تستطيع الإدارة ان تعدل في مقدار التزامات المتعاقد معها ، وذلك بازديادها او انقاصها ، والتعديل يرد على مقدار الالتزام وليس على نوعها . أيضا يمكن ان يكون التعديل في طرق ووسائل التنفيذ كلما تبين لها أثناء تنفيذ العقد ما يستجوب اصلاح الأخطاء التي تضمنتها المشروعات الأصلية التي تقضي استعمال وسائل فنية اكثر اقتصادا وأكثر تقدما من تلك التي منصوص عليها في المشروعات الأصلية . بل قد يكون ذلك التعديل في مدد التنفيذ المشترطة في العقد ، وذلك بتقصيرها أو بمدها ، كما تستطيع وذلك استعمالا لسلطتها في التعديل الانفرادي ، أو تقرر إنهاء مدة العقد بفسخه فسخا انفراديا إذا اقتضى ذلك الصالح العام . أما عن موقف الفقه الذي يعترف بان هذه السلطة ما هي إلا صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد ، فنجد الأغلبية يتجه الي القول بان حق الفسخ لدواعي المصلحة العامة هو امتداد طبيعي لسلطة الإدارة في التعديل الانفرادي ومنهم الفقيه الفرنسي(دولفيرو) الذي يرى ايضا الي ان سلطة الإنهاء ما هي إلا شكل خاص لحق الإدارة في التعديل الانفرادي .

فسلطة تعديل العقد يمكن ان تصل الي اقصى حد ممكن ، حيث ينتهي العقد الإداري الذي اصبح لا يخدم الاهداف العامة وصار يشكل عبئا بالنسبة للإدارة ويؤيد هذا الاتجاه في مصر بعض فقهاء القانون الإداري ومنهم الدكتور سليمان الطماوي حيث يؤكد ان سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة ودون خطأ من المتعاقد هي بحق صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد الإداري على اساس إنهاء العقد هو تعديل للشرط الخاص بمدة العقد . (11) (الطماوي سليمان ، مرجع سابق ص 770).

إن سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية هي صورة من صور التعديل الانفرادي ، اذ ان الإدارة تستطيع إنهاء مدة العقد بفسخه دون خطأ من المتعاقد إذا ما تطلبت المصلحة العامة ذلك ..

ثانيا – الاتجاه المؤيد لاعتبار هذه السلطة مستقلة وقائمة بذاتها :-

بالرغم من وجود اجماع في الفقه الفرنسي و المصري كذلك ، على أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة ودون خطأ من المتعاقد ما هي إلا صورة من صور سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، إلا أن الفقيه (بينوا) ذهب إلي أن حق الإدارة في فسخ عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة هو مبدأ مقرر في القضاء ، إلا أنه يضيف الي ذلك أن هذه السلطة تختلف عن سلطة التعديل الانفرادي فلكل منها نطاقها المستقل ،إذ أن التعديل معناه أن يفرض على المتعاقد تقديم أشياء أو أداء أعمال لم ينص عليها في العقد ،في حين يشمل الإنهاء كل حذف جزئي او

كلي لالتزامات المتعاقد دون أن يطلب منه تقديم بديل عنها وبذلك فهو يعتبر إنهاء جزئيا للعقد وليس تعديلا له ويؤيده في هذا الاتجاه الذي يرى انه يجب منح السلطة للإدارة المتعاقدة عن طريق سلطة التعديل الانفرادي للعقد الفقيه (لورنس) لأجل تعديل بنوده بمقتضى امتيازاتها التعاقدية ، ولا يجب الخلط بين سلطة التعديل الانفرادي وسلطة الإنهاء الانفرادي (12) (عبد البديع محمد صلاح، المرجع السابق ص263 ويرى الدكتور سليمان الطماوي، أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري من جانب واحد هي سلطة قائمة بذاتها ومستقلة عن سلطة التعديل الانفرادي للعقد وليست شكلا من اشكالها ، وذلك ان سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري يترتب عليا انقضاء الروابط التعاقدية بين الإدارة في إنهاء العقد الإداري يترتب عليها انقضاء الروابط التعاقدية بين الإدارة و متعاقدها ووضع نهاية ضمنية وقاطعة للعقد ، على عكس سلطة الإدارة في تعديل العقد التي لا يترتب عليها انقضاء العقد بل يستمر العقد قائما .(13) (مجدوب عبدالحليم ، ص201) . فالقضاء في مصر وفرنسا وليبيا لم يتحدث عن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري ، باعتبارها صورة من صور سلطة الإدارة في تعديل العقد بل اعتبرتها أحكام القضاء سلطة مستقلة بذاتها . إذا يدعم هذا الاتجاه فكرة أن للإدارة الحق في إنهاء العقود الإدارية خدمة للصالح العام اعتمادا على مبررات قانونية منها الركون إلى النصوص القانونية والتي تعتبر جزءا من النظام القانوني الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأطراف المتعاقدة وتشمل هذه النصوص قوانين العقود الإدارية ولوائحها التنفيذية التي تحدد الإجراءات والشروط التي يجب اتباعها عند إنهاء العقد ، وهناك مبررات عملية تعزز أهمية ما يراه أصحاب هذا الإتجاه منها الظروف الطارئة والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية وكذلك التغيرات السياسية والاجتماعية التي تتطلب تدخلا فوريا من جهة الإدارة إلا أنني أرجح ما أجمع عليه الفقه ، من اعتبار ان سلطة الإنهاء (إنهاء العقد) ما هو إلا صورة من صور التعديل الانفرادي للعقد.

المبحث الثاني ـ الطبيعة القانونية لسلطة الإنهاء:

يجمع الفقهاء على اعتبار ان سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة ودون خطأ من المتعاقد من النظام العام باعتبارها حقا ثابتا لها في جميع العقود سواء وجد نص يجيز لها ذلك او لم يوجد. ففي مصر وليبيا هناك اجماع تام أيضا على أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة لدواعي المصلحة العامة من النظام العام ، ومن ثم فان هذه السلطة مقررة لصالح الإدارة حتى في حالة سكوت العقد

الإداري ذاته عليها ، كما أنه لا يجوز للإدارة أن تتنازل بداية عن هذه السلطة بإدراج نص يمنعها من ممارسة هذا الحق في مواجهة المتعاقد . ولا يحق لأطراف العقد الاتفاق على ما يخالف ممارسة هذه السلطة ، فالإدارة تتمتع بهذه السلطة طبقا لامتياز التنفيذ المباشر ودون حاجة للقضاء لتقرير الإنهاء ، باعتباره من النظام العام و للإدارة الحق في أن تنهي العقد الإداري للمصلحة العامة ولها في ذلك حتى قبل انقضاء المدة المحددة بالعقد ، ومن جهة أخرى فإن المتعاقد لا يجوز له الاعتراض على الإدارة في ممارستها لهذا الحق مدام حقه بالتعويض الكامل مضمون (14) (الشهاوي إبراهيم الدسوقي، 2003 ، ص384) وهذا كله ما استقر عليه موقف القضاء في فرنسا ، فقد استقر على أن الإدارة تتمتع بهذه السلطة ولو لم ينص عليها صراحة في العقد ذاته ، وقد اوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها بتاريخ 24 نوفمبر 1998 ، ان هذه السلطة لا تستمد من نصوص العقد ، بل من النظام العام ، و أرست المبدأ التالي (إن الإدارة في ممارستها لسلطة التعديل ، إنما تستعمل حقا ، وهذه السلطة لا تستمدها الإدارة من نصوص العقد ، بل من النظام العام لسير المرافق العامة الذي يحكم كفالة سيرها وانتظامها في أداء خداماتها بما يحقق المصلحة العامة ، ومن ثم فحق الإدارة في التعديل مقرر بغير حاجة الي نص ، أو الي موافقة الطرف الآخر عليه ، كما انه لا يجوز للإدارة نفسها ان تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لأنها تتعلق بكيان المرافق العامة.

المطلب الأول ـ موقف القضاء الإداري من الاعتراف بسلطة الإنهاء :

سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة لدواعي المصلحة العامة صدرت بشأنها أحكام كثيرة ، سواء في فرنسا أو مصر أو في ليبيا تؤكد هذه السلطة ، رغم عدم النص عليها في العقد أو في دفاتر الشروط .

أ – موقف القضاء الإداري الفرنسي: ـ اعترف مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، باعتبارها حقا عاما ثابتا لها في جميع العقود الإدارية سواء وجد نص في العقد يجيز لها ذلك ام لم يوجد. ومن الأحكام الشهيرة التي أرست هذا المبدأ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (غاز بوردو) الصادر في 30 مارس 1916 وقد أكد هذا الحكم أن الظروف الطارئة يمكن أن تؤدي إلى إنهاء الالتزامات التعاقدية لدواعي المصلحة العامة صراحة للإدارة هذه السلطة ، بالنسبة للعقود الإدارية كافة حيث قرر في هذا الصدد (أن عملية الإنهاء تنتج هنا من الاختصاص المنفرد للسلطات الإدارية المسئولة عن العقد الإداري) (15) (حكم مجلس الدولة الفرنسي، الطعن رقم 654 لسنة 2 قضائية) .

ويجدر بنا هنا الحديث عن (سلطة الإنهاء) التي تتمتع بها الإدارة ، وفق ما يؤكده مجلس الدولة الفرنسي في أهم العقود الإدارية.

1 - عقد الالتزام : - أكد مجلس الدولة الفرنسي ان للإدارة مانحة الالتزام سلطة الإنهاء الانفرادي لعقود التزام المرافق العامة لدواعي المصلحة العامة ، والتي تأخذ شكل استرداد الالتزام ، وأنها لا تستطيع ان تفعل ذلك إلا بشرط تعويض الملتزمين عن النفقات التي انفقوها والتي لم تستهلك بعد منحهم التعويضات عن الارباح التي يمكنهم يطالبوا بها فقد اعترف هنا للإدارة بسلطة الإنهاء الانفرادي لعقد الالتزام ، بشرط تعويض الملتزم عن ذلك. كما اعترف ايضا مجلس الدولة الفرنسي في احكام لاحقه له للإدارة مانحة الالتزام سلطة إنهاء عقد الالتزام بالإرادة المنفردة من ذلك حكمه الصادر في 2 فبراير 1987 والذي جاء فيه (أنه يحق للسلطة المتعاقدة مانحة الالتزام بمقتضى القواعد العامة المطبقة على العقود الإدارية ، مع مراعاة حق الملتزم في التعويض ان تنهي عقد الالتزام قبل حلول اجله لدواعي المصلحة العامة) (16).(الجبوري خلف، 1996، ص241) كما سار على النهج نفسه في حكم صادر له بتاريخ 22 ابريل 1988 ، و ذهبت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ 2 مارس 1987 ، إلى أن الإدارة تستطيع أن تمارس سلطة إنهاء عقد الالتزام حتى في حالة عدم وجود الشروط التعاقدية التي تسمح بممارستها لها ، يتضح من خلال ما ذكرناه آنفا أن سلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي لعقد الالتزام لدواعي المصلحة العامة معترف و مسلم بها ، و لو لم ينص عليها صراحة في العقد باعتبارها قاعدة عامة مطبقة على العقود الإدارية كافة

2 - عقد الاشغال العامة: - استند القضاء الإداري الفرنسي في تأسيسه لسلطة إنهاء عقد الاشغال العامة بالإرادة المنفردة ، في بداية أحكامه الي تطبيق نصوص القانون المدني ، التي تقر لرب العمل وتجيز له فسخ عقد المقاولة بإرادته المنفردة ، مع تعويض المقاول ، وهناك حكما صادرا عن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بفسخ عقد المقاولة . إلا أن المجلس عدل عن ذلك واعترف صراحة للإدارة بسلطة إنهاء عقد الاشغال العامة، في حكم قديم له ثم تواترت أحكامه في ذات السياق ، مع مراعاة تعويض المقاول عن الخسائر التي لحقت به بسبب ذلك الإنهاء . كما أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في حكمه الصادر في 4 –6 – 1957 ، حيث أقر للإدارة بسلطة الإنهاء الانفرادي لعقد الأشغال العامة استنادا إلى سلطتها العامة في الإنهاء الانفرادي للعقود الإدارية في أي وقت لدواعي المصلحة العامة و لو لم ينص عليها صراحة في عقد الشغال العامة . إذا فسلطة الإنهاء الانفرادي في مجال عقود الأشغال العامة ليست إلا تطبيقا لمبدأ السلطة

الانفرادية ، كمبدأ من مبادئى القانون العام ، حيث يسري على جميع العقود الإدارية سواء نص عليها العقد أم لا .

3 - عقد التوريد : - قياسا على ما استقر عليه بشأن كل من عقد التزام المرافق العامة وعقد الأشغال العامة ،اعترف مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بسلطة إنهاء الانفرادي لعقد التوريد ، وذلك قبل اتمام تنفيذ الموردين لعقودهم معها ، استنادا إلى تحقيق مقتضيات ودواعي المصلحة العامة ، وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي منذ أكثر من قرن على التسليم لجهة الإدارة قضائيا لسلطة إنهاء عقد التوريد في الأحوال التي لا يكون منصوصا عليها في تلك العقود صراحة. (17) (الشلماني حمد محمد، 2015 ص84) ومن الجدير بالذكر ان مجلس الدولة الفرنسي كان يؤسس في بادئ الأمر سلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي لعقد التوريد ، في حالة عدم وجود نص صريح في العقد يؤسسها على قواعد القانون المدني إلا أنه هجر هذا الأمر ، وصار يؤسسها على السلطة العامة الممنوحة للإدارة لإنهاء العقود التي أبرمتها من أجل المرافق العامة ، وقد تأكد ذلك أيضا في أحكام لاحقه لمجلس الدولة الفرنسي وكان أهمها حكمها الشهير الصادر في 2 – 5 – 1958 ، الذي قرر فيه أنه (يحق للحكومة ، بمقتضى القواعد المطبقة على العقود الإدارية ، مع مراعاة حقوق المتعاقد صاحب الشأن في التعويض أن تنهي في أي وقت عقود التوريد التي أبرمتها) وكذلك الحال ينطبق على عقود التوريد الصناعية فهي تخضع لسلطة الإدارة في الإنهاء الانفرادي للعقد دون خطأ من المتعاقد ، شأنه في ذلك شأن بقية العقود الإدارية .

المطلب الثاني ـ موقف القضاء الإداري المصري: --

أوضح القضاء الإداري المصري موقفه من التنظيم العام لسلطة الإنهاء المنفرد أو الانفرادي من جانب جهة الإدارة لعقوها الإدارية، فاعترف بهذه السلطة في أحكام كثيرة له ، وذلك بالنسبة لجميع العقود الإدارية . لا نجد بأسا في استعراض أشهر أنواع العقود الإدارية التي اصدر القضاء الإداري بشأنها احكاما يعترف فيها بسلطة الإدارة في الإنهاء المبستر لها بإرادتها المنفردة، تطبيقا للقواعد العامة للعقود الإدارية .

أ - عقد الإلزام: - تعترف محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 24 مارس 1957 ، بسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة حيث جاء في هذا الحكم (للإدارة الحق في إنهاء عقد الالتزام متى اقتضت ذلك المصلحة العامة ، استنادا الي حقها المطلق في تعديل اركان تنظيم المرفق العام و قواعد استغلاله و إدارته .) . كما أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 15 نوفمبر 1992 على سلطة

الإدارة في الإنهاء بغير حاجة إلى النص على ذلك في العقد ، وأيضا في حكم آخر لها بتاريخ 24 نوفمبر 1998 ،يؤكد على أن هذه السلطة لا تستمد من نصوص العقد بل من النظام العام ، حيث جاء في هذا الحكم (أن الإدارة في ممارستها لسلطة تعديل العقد انما تستعمل حقا ، وهذه السلطة لا تستمدها الإدارة من نصوص العقد بل من النظام العام لسير المرافق العامة و الذي يحكم كفالة حسن سيرها وانتظامها في أداء خدماتها بما يحقق المصلحة العامة ، ومن ثم فإن حق الإدارة في التعديل مقرر بغير حاجة إلى نص أو إلى موافقة الطرف الاخر عليه ، كما أنه لا يجوز للإدارة نفسها أن تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لأنها تتعلق بكيان المرافق العامة). (18) (الطعن رقم 1001 لسنة 42 قضائية)، يتضح مما سبق أن إنهاء عقد الإلتزام يستند إلى اعتبارات المصلحة العليا للدولة سواء تعلق الامر بإدارة مرفق عام قومي او محلي وان وسيلة الإنهاء تكون بعملية استرداد الالتزام وقيام الدولة بإدارة المرافق العامة بنفسها .

ب ـ عقد الأشغال العامة : --- يعترف القضاء العادي في مصر حتى قبل انشاء مجلس الدولة ، بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، وذلك بالاستناد إلى نصوص وأحكتم القانون المدني المختلط في المادة (407) وكذلك في المادة (457) التي كانت سارية في تلك الفترة ، متأثرا في أحكامه على ما يبدو بأحكام القضاء الإداري الفرنسي (19) (عياد عثمان أحمد ، 2008 ، ص272) كما اعترف بهذه السلطة صراحة يعد انشاء مجلس الدولة في أحكام كثيرة منها حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 30 --- 6 – 1957 ، حيث اعترفت المحكمة للإدارة بسلطة إنهاء عقد الاشغال العامة لا استنادا الي سلطتها العامة في إنهاء العقود الإدارية ولكن لاعتبارات المصلحة العامة وكون تنفيذ العقد أصبح غير ضروري.

ج- عقد التوريد : يعترف مجلس الدولة في مصر من خلال أحكامه بسلطة الإنهاء الانفرادي للإدارة في عقد التوريد ، وذلك في أحكام كثيرة سواء لمحكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية العليا ، وذلك استنادا الي دواعي المصلحة العامة وفي أي وقت طالما كانت هناك مبررات حقيقية لهذا الإنهاء وأن هدفه هو المصلحة العامة . وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ 17 مارس 1957 ، بان تتمتع جهة الإدارة (بالحق في إنهاء عقد التوريد دون الحاجة إلى النص على ذلك في العقد ودون أعذار) .كما أقرت في حكمها بتاريخ 2 مارس 1968 (حق الجهة الإدارية في تعديل شروط العقد و إضافة شروط جديدة إليها بما يتراءى لها أنه أكثر اتفاقا مع الصالح العام ، كما أن لها سلطة إنهاء العقد إذا ما قدرت أن هذا الإجراء يقتضيه الصالح العام

، وليس للمتعاقد معها إلا الحق في التعويضات إن كان له وجه حق) كما استقرت المحكمة الإدارية العليا على المبدأ التالي (لا يجوز للمتعاقد مع الإدارة ان يفسخ العقد المبرم معها بقرار منه ، اذا ما وجدت مبررات الفسخ ، بل يتعين عليه ان يلجا للقضاء للحصول على حكم منه بذلك ، وأساس ذلك ان فسخ العقد كأصل عام امر تترخص فيه الإدارة ضمانا لحسن سير المرافق العامة وليس للمتعاقد معها إلا الحق في المطالبة بالتعويض ان كان له مقتضى) (20) (الطعن رقم 882لسنة 10 قضائية) ويجب ان نشير الي ان سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية ليست مطلقة ، حيث اقرت محكمة القضاء الإداري في احد احكامها المهمة بتاريخ 12 ديسمبر 1982 ، مجموعة من الضوابط التي تحكم سلطة الإدارة في الإنهاء بالإرادة المنفردة منها:

أ ـ سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية ليست مطلقة، تلجأ اليها الإدارة كيفما أرادات ، ولكنها سلطة تقديرية يجب أن تستهدف المصلحة العامة وهي مقيدة بشروط وضوابط قانونية تهدف إلى تحقيق التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق لأطراف المتعاقدة.

ب – أن الإدارة حين تستعمل هذه السلطة إنما تستعملها تحت رقابة القضاء وعلى القاضي الإداري إذا ما لجأ إليه صاحب الشأن أن يتحرى الأسباب الحقيقة التي دفعت الإدارة إلي إنهاء العقد ، ويصبح القرار الإداري الصادر بالإنهاء غير المشروع ، إذا اقام الإنهاء على سبب غير سليم ، أو إذا استهدفت الإدارة مصلحة غير المصلحة العامة

ج – إن سلطة القاضي الإداري محدودة في هذه الحالة ، فهي مقصورة على التحقق من جدية السبب الذي استهدفته الإدارة ، ولكنه لا يمكنه التصدي لبحث مدى ملائمة إنهاء العقد للسبب الذي قام عليه الإنهاء . **د** ـ إذا ثبت للقضاء الإداري أن القرار الصادر بإنهاء العقد لا يقوم على سبب مشروع فإنه يملك إلغاء القرار.

المطلب الثالث ـ موقف القضاء الإداري الليبي : --

باستقراء الأحكام القضائية التي أصدرتها دوائر القضاء الإداري في ليبيا . نجد أن القضاء قد اعترف لجهة الإدارة بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، وذلك تحقيقا لدواعي المصلحة العامة ، بالرغم من أن السائد في ليبيا هو نظام القضاء الموحد . وهذا ما اكدته المحكمة العليا في العديد من أحكامها ، ومنها حكم بتاريخ 6 مارس 1975 جاء فيه (يجوز للإدارة دائما إنهاء العقد إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام ، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويضات) ثم سارت على ذات النهج والصياغة

نفسيهما في حكمها بتاريخ 30 نوفمبر 1978 الذي جاء فيه (... بل إن للإدارة دائما سلطة إنهاء العقد الإداري إذا قدرت أن ذلك يقتضيه الصالح العام ، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويض) (21) (طعن إداري رقم 36/أ لسنة 23 قضائية).

يمارس القضاء الإداري الليبي رقابته على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة للتأكد من مشروعيته و تأسيسه على مقاضيات المصلحة العامة ، فإذا تبين للقضاء أن قرار الإنهاء لم يقم على أسباب مشروعة ، حكم للمتعاقد بالتعويض المناسب دون أن تمتد سلطة المحكمة للبحث في ملائمة القرار وإلغائه وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا في ليبيا . وفي تقديري أن ما سار عليه القضاء الإداري في ليبيا ، من حيث اعترافه للإدارة بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، تحقيقا للمصلحة العامة ، هو اتجاه صائب ، باعتبار أن الإدارة هي التي تمثل المصلحة العليا ، وهي الأحرص عليها في الوقت ذاته ، وأن الاعتراف بهذه السلطة ليس فيه تجاهل لحقوق المتعاقد مع الإدارة طالما أنه سيعوض تعويضا كاملا عن هذا الإنهاء ، كما يجوز للمتعاقد اللجوء إلى القضاء عندما يعتقد أن الإنهاء لم يكن للمصلحة العامة ولكن للأسباب أخرى ، فالقضاء يمارس رقابته على جميع قرارات الإدارة المخالفة للمشروعية ، والتي من بينها قرار إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة . ومن الجدير بالذكر أن غالبية الفقه الفرنسي والمصري يؤيد سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري حتى في حالة عدم النص عليها ،فالفقيه الفرنسي (ريفيرو) أكد أن حق الإدارة في إنهاء العقد في حتى في حالة سكوت العقد على النص عليه أي وقت تشاء لدواعي المصلحة العامة فهو حق ثابت و اكيد وغير منازع . وأيضا يؤكد على أهمية هذه السلطة وهو يرى أن الإدارة تستطيع أن تنهي العقد من جانب واحد حتى في حالة عدم النص عليه أيضا في العقد الإداري ،كذلك الحال في الفقه المصري من حيث الاعتراف بسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ولدواعي المصلحة العامة من غير حاجة إلي نص في العقد الإداري ، باعتبار أن هذه السلطة تعتبر امتيازا مهما من امتيازات الإدارة في العقد الإداري ، وذلك حفاظا على المصلحة العامة للمجتمع ، ولقد أكد العديد من فقهاء القانون الإداري المصري على أن (حق الإدارة في إنهاء عقودها هو امر مسلم به حتى و لو لم يرتكب أي خطأ وتتجلى اصالة هذا الحق في عدم النص عليه صراحة في العقد ، وان مجلس الدولة في مصر قد سلم في احكامه بهذا الحق للإدارة كقاعدة عامة تشمل جميع العقود الإدارية من دون الحاجة الي نص). (22) (الطماوي سليمان ، المرجع السابق ، ص464) .

إن حق الإدارة في إنهاء العقد يتم بإجراء صادر من جانبها وحدها إذا رأت أن مقتضيات المرفق العام تستدعي ذلك.

وأن الحاجة ملحة لإنهائه ، وقد ينص في العقد أو في القوانين واللوائح على حق الإدارة في إنهاء عقودها إنهاء انفراديا .وفي هذه الحالة تطبق القواعد العامة إذ يستند الإنهاء إلى النص الوارد في العقد أو في القانون ، وقد يغفل العقد النص على مثل هذا الحق ، وقد لا تقرره نصوص قانونية ، أو لائحية وهنا نكون بصدد سلطة الإنهاء الانفرادي و هي من اهم خصائص العقود الإدارية وتأسيسا على ذلك وتنظيما له فقد صدرت العديد من التشريعات التي تنظم سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية ، سواء في فرنسا أو مصر أو ليبيا

ففي فرنسا على سبيل المثال لا الحصر قانون الأشغال العامة حيث نص المشرع الفرنسي في الفقرة الثانية من المادة (42) من المرسوم رقم 50 \ 71 ، الصادر بتاريخ 18 يناير 1971 ، على أنه بموجب قرار صادر من السلطة ودون أعذار مسبقة ، فسخ العقد سواء بسبب تقرير انشاء نظام الإدارة المباشر او لإبرام عقد جديد وغيره وذلك مع عدم مراعاة أداء المبالغ المستحقة للمقاول في الأحوال كافة ، و دون الحاق أي ضرر بحقوقه التعاقدية بالإضافة للمادة 45 من المرسوم رقم 494 \ 78 ، الصادر بتاريخ 31 مارس 1978 والتي تنص على وجوب تضمين العقد المستندات الخاصة بتحديد شروط الفسخ ، كما تضمنت المادة 46 \ 1 ، من كراسة الشروط الإدارية العامة المطبقة على عقود الأشغال العامة في فرنسا ،على امكانية إنهاء تنفيذ الاشغال موضوع العقد قبل انجاز هذه الاشغال بواسطة قرار إنهاء العقد الذي يحدد تاريخ سريان هذا الإنهاء . كما اعترف المشرع الفرنسي ايضا لجهة الإدارة بسلطة الإنهاء بالإرادة المنفردة بالنسبة للعقود المحلية المبرمة بشأن سير المرافق العامة التابعة للأشخاص الإدارية الاقليمية .

وفي مصر هناك العديد من أحكام القوانين الصادرة بالخصوص كا القانون رقم 236 لسنة 1954 ، الخاص بتنظيم المناقصات والمزايدات ، وكذلك القانون رقم 9 لسنة 1983 ، والخاص بتنظيم المناقصات والمزايدات و لائحته التنفيذية ، و كذلك القانون رقم 89 لسنة 1998 الساري حاليا و لائحته التنفيذية ولا يوجد أية مواد تشير إلى منح الإدارة حق فسخ العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، ولم يعترف للإدارة بسلطة فسخ العقد إلا في حالتين وهو ما ورد في نص المادة 24 من القانون الحالي رقم 89 لسنة 1998 ، والتي ينص على أنه (يفسخ العقد تلقائيا في الحالتين الآتيتين :

أ - إذا ثبت أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة المتعاقدة في حصوله على العقد.

ب – إذا أفلس المتعاقد أو أعسر ، وكذلك بينت المادة 84 من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور أعلاه ، حالة فسخ العقد الإداري عند اخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية ، حيث نصت على أنه (إذا أخل المقاول بأي شرط من شروط العقد ، أو أهمل ، او أغفل القيام بأحد التزاماته المقررة ، ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انداره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين بالعقد ، بالقيام بهذا الاصلاح ، كان للسلطة المختصة الحق في اتخاذ احدى الاجراءين التاليين وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة **فسخ العقد ، أو سحب العمل** من المقاول وتنفيذه على حسابه بذات الشروط و المواصفات المعلن عنها والمتعاقد عليها ، وذلك بإحدى طرق التعاقد المقرره بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات للأحكام الواردة بهذه اللائحة).

أما في ليبيا ، لم ينظم المشرع في ليبيا كيفية إبرام العقود الإدارية و الأثار التي تترتب عليها بقانون إلى الآن ، بل ترك ذلك للسلطة التنفيذية سواء مجلس الوزراء أو اللجنة الشعبية العامة سابقا ، فقد اصدر مجلس الوزراء اللوائح المستقلة التي تنظم بعض المرافق العامة ، فكان أول اصدار للائحة تنظم العقود في ليبيا سنة 1980 والتي اعترفت فيها للإدارة بسلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، وذلك من خلال نصه في المادة 117 على أنه (لجهة الإدارة المتعاقدة أن تنهي العقد الإداري في أي وقت تشاء بدون وقوع خطأ من المتعاقد إذا اقتضى ذلك المصلحة العامة بشرط تعويض المتعاقد تعويضا كاملا ولا يجوز الإنهاء بهذه الطريقة إلا بعد موافقة جهة الاعتماد) (23) (مسكوني صبيح بشير ، 1978 ص195). كما اعترفت لجهة الإدارة بإنهاء العقد بالإرادة المنفردة في نموذج عقد مقاولات الاشغال العامة في المادة 33 التي نصت على أنه (يجوز للطرف الأول إنهاء العقد في أي وقت ، ودون وقوع خطا من جانب المتعاقد ، إذا اقتضى ذلك الصالح العام ، بشرط تعويض الطرف الثاني أن كان للتعويض محل) ، كما نصت المادة 17 من نموذج عقد التوريد على ذلك ايضا ، و أقرت هذه السلطة في لائحة العقود الإدارية الصادرة برقم 112 لسنة 1994 ، و اعترف المشرع أيضا بهذه السلطة في المادة 131 من لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب القرار رقم 263 اسنة 2000 . وكذلك لائحة العقود الإدارية رقم 8 لسنة 2004 ، ومن ثم لائحة العقود الإدارية النافذة رقم 563 لسنة 2007 حيث نصت المادة 107 منها على أنه : (يجوز لجهة الإدارة المتعاقدة أن تنهي العقد في أي وقت تشاء ودون وقوع خطأ من جانب

المتعاقد ، إذا اقتضى ذلك الصالح العام ، بشرط موافقة الجهة المصدرة للأذن بمباشرة اجراءات التعاقد ، وترد اليه التأمينات التي قدمها مع تعويضه عن ذلك عند الاقتضاء) (24) (احواس خليفة صالح ، 2019 ص 199). ومن خلال ما تقدم يتبين ان سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة هي سلطة معترف بها لجهة الإدارة في جميع انواع العقود الإدارية وترجم ذلك في نصوص اللوائح المتواترة في ليبيا وذلك كله شريطة ان يكون هدف الإدارة العامة دائما المصلحة العامة ، وذلك حرصا على حسن سير مرافق الدولة بانتظام واطراد ، وهو اتجاه جيد ، باعتبار أن ذلك يمكن الإدارة من إنهاء أي تعاقد لا تكون هناك جدوى من استمراره ، طالما ان المتعاقد سوف يتحصل على تعويض مناسب نتيجة إنهاء عقده .

شروط ممارسة سلطة الإنهاء : -- سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة ليست مطلقة ، بل ترد عليها قيود لا بد من **توافرها :- أولهما** – أن يكون إنهاء العقد الإداري قد صدر لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ، وليس كإجراء جزائي لإخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية .

ثانيهما - أن يكون قرار إنهاء العقد الإداري قد صدر وفقا للأوضاع التي حددتها القوانين واللوائح النافذة .

أولا - أن يكون إنهاء العقد الإداري قد صدر من أجل تحقيق المصلحة العامة :--.

قد تستدعي المصلحة العامة ، ومتطلبات تسير المرفق العام ان تقوم الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة قبل انتهاء مدته ، وذلك لانعدام الفائدة من الاستمرار في هذا العقد ودون الحاجة إلى اثبات خطا من جانب المتعاقد معها ، ويعتبر ذلك من أهم السلطات الممنوحة للإدارة ، ومن ثم فهو من أبرز الخصائص التي تميز العقود الإدارية عن العقود المدنية .

هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، حيث اشترط لكي يكون إنهاء العقد مشروعا وجوب استناد الإنهاء على باعث المصلحة العامة أو على باعث الصالح العام وإلا كان إنهاء العقد تعسفيا او ليس له ما يبرره (25) (عياد عثمان أحمد ، المرجع السابق ، ص 204). وفي ليبيا نصت المادة 107 من لائحة العقود الإدارية على انه (يجوز لجهة الإدارة المتعاقدة ان تنهي العقد في أي وقت تشاء دون وقوع خطا من جانب المتعاقد ، اذا اقتضى ذلك المصلحة العامة ، بشرط موافقة الجهة المصدرة للأذن بمباشرة اجراءات التعاقد ، وفي هذه الحالة تصرف للمتعاقد مستحقاته عما ثم تنفيذه من أعمال ، وترد إليه التأمينات التي قدمها مع تعويضه عن ذلك عند الاقتضاء) ، وقد اوضحت

المحكمة العليا في ليبيا هذا الاتجاه في حكمها الصادر بتاريخ 6 مارس 1975 والذي جاء فيه (يجوز للإدارة دائما إنهاء العقد اذا قدرت ان هذا يقتضيه الصالح العام ، وليس للطرف الاخر إلا الحق في التعويضات). (26) (حكم المحكمة العليا الليبية ، ص 357.)

إذا المصلحة العامة تمثل بالنسبة للعمل الإداري الباعث ، والغاية ، فاستهداف المصلحة العامة شرط موضوعي لمشروعية العمل الإداري ، وعلى عكس نشاط الافراد الدين يستعطون العمل في حدود الشرعية و الاخلاق ومن اجل غايات مختلفة تشمل المصالح الشخصية ،. فان الإدارة لا تعمل إلا على ضؤ المصلحة العامة وحدها ، وإلا شاب القرار عيب الانحراف بالسلطة وتجدر الاشارة الي ان حالات تحقيق المصلحة شديدة التنوع و لا يمكن حصرها بدقة ، ومع ذلك فقد حد القضاء الإداري سواء الفرنسي او المصري او الليبي ، ببعض الحالات التي اعترف فيها بتوافر شروط في المصلحة العامة التي تبرر إنهاء العقد الإداري ، وحالات أخرى رفض فيها الاعتراف بتوافر هذه المصلحة . ومن ضمن الحالات التي رفض فيها القضائين الفرنسي والمصري بتوافر شرط المصلحة كمبرر لإنهاء العقد ، على سبيل المثال لا الحصر أن يكون الإلغاء لأسباب شخصية بحتة لا تتعلق بالمصلحة العامة ، أو أن يكون الإنهاء مشوبا بعيب تجاوز السلطة من جانب الإدارة إذا كان صادرا من أجل أسباب أجنبية عن حسن سير المرفق العام ومخالفا لحرية العقائد الدينية أو أن يكون الإنهاء لأسباب ذات طابع سياسي أو نشاط نقابي للمتعاقد . وأحيانا يكون الإنهاء يتعلق بأسباب مالية ، فهنا يرى بعض فقهاء القانون الإداري أنه يجوز للإدارة إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة لأسباب مالية تتعلق بالإدارة مثل تحقيق مصلحة ففي عقد الأشغال العامة يجوز لجهة الإدارة في أي وقت سواء أثناء تنفيذ العقد أو قبله أن تتنازل عن تنفيذ الأشغال سواء لأنها تقدر أن العمل متعذر حقيقة أو لأنه أصبح غير مفيد لها وسواء من أجل تحقيق أسباب مالية ، فالإدارة ليست بحاجة لأعطاء أسباب في هذا الشأن فحقها يعتبر مطلقا ، ولكن غالبية الفقه والقضاء الفرنسي والمصري يرى أنه لا يجوز للإدارة إنهاء العقد الإداري بدون خطأ من جانب المتعاقد لمجرد تحقيق مصلحة مالية للإدارة .

مما سبق يتضح لنا أنه لا يحق للإدارة أن تنهي العقد الإداري مستندة لأسباب خارجة عن المصلحة العامة ، فهي دائما الباعث الوحيد والسبب الأهم للإدارة في إنهاء العقد الإداري ، فإن أنهت العقد الإداري غير مستندة إلى المصلحة العامة يكون تصرفها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ويترتب على استعمال الإدارة لسلطتها في الإنهاء

الانفرادي للعقد الإداري حق المتعاقد في التعويض عن إنهاء عقده إذا أصابته أضرار من هذا الإجراء ويقع على عاتقه اثبات هذا الضرر ، كما أنه من البديهي أنه إذا تضمن العقد نصا على عدم استحقاق المتعاقد على أي تعويض في حالة إنهاء عقده ، فإنه لا يستحق هذا التعويض . (27) (الطماوي سليمان ، المرجع السابق ن ص 475).

ثانيهما ـ يجب أن يكون قرار الإنهاء قد صدر وفقا للأوضاع التي حددتها القوانين واللوائح فعلى الإدارة عند قيامها بإنهاء العقد الإداري أن تراعي جميع الإجراءات المنصوص عليها في العقد أو في القوانين أو اللوائح ، وإلا كان قرارها غير مشروع ولذا فإن صاحب الاختصاص في إصدار قرار إنهاء العقد هو الجهة التي أبرمت العقد ، وهي التي تمارس سلطة إنهاء العقد عن طريق أجهزتها المختصة .

أما عن ضرورة تسبيب قرار إنهاء العقد الإداري فإنه طبقا للفقه والقضاء الفرنسي والمصري ليس واجبا على الإدارة طالما أن قرار الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد الإداري قد جاء لدواعي المصلحة العامة ودون خطأ من جانب المتعاقد ، ويمارس القضاء في ليبيا رقابته على قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة ، فإذا ثبت للقضاء أن قرار الإنهاء لم يقم على أسباب مشروعة ، حكم للمتعاقد بالتعويض المناسب دون أن تمتد سلطة المحكمة للبحث عن ملائمة القرار أو إلغائه ، ومن وجهة نظرنا كان من الأجدر البحث في أسباب قرار الإنهاء الصادر من جهة الإدارة ويلغيها إذا لم تكن مشروعة ، بالإضافة إلى الحكم للمتعاقد بالتعويض المناسب ، لأن الإدارة يجب ألا تتعسف وتنحرف في ممارستها لسلطتها في الإنهاء الانفرادي للعقد الإداري ، وأن يكون رائدها دائما المصلحة العامة .

ومما تقدم يتضح أن قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة يكون مشوبا بعدم المشروعية إذا صدر من سلطة غير مختصة ، أو صدر من سلطة مختصة ، ولكنها لم تراع اتخاذ الإجراءات والشكليات المنصوص عليها في العقد أو في القوانين أو اللوائح ، وفي اعتقادنا أن الإدارة يجب أن لا تجبر على الاستمرار في علاقتها التعاقدية مع المتعاقد إذا رات من الإعتبارات ما يمنعها من التعامل مع أحد متعاقديها لأسباب صائغة ، أو إذا قدرت عدم رغبتها في استكمال المشروع محل التعاقد ، أو الإكتفاء بما نفذ منه ، أو الاستغناء عنه نهائيا بشرط أن يكون دافعها من وراء ذلك الصالح العام، إذ لا يستساغ عقلا ولا منطقا أن تبقي الإدارة على عقد بشروط معينة ، لا تتواءم البتة مع ظروف المرفق العام ولا يؤتي نفعا لما في ذلك من اهدار للمال العام ، والقول بغير ذلك ليس من شأنه إيقاع الضرر على الإدارة فقط المكلفة برعاية المصلحة العامة ، وإنما

من شأنه أيضا الإضرار بالمنتفعين بخدمات المرفق العام وقد يكون من بينهم المتعاقد نفسه ، وعليه فلا ضير من أن تنهي الإدارة العقد بالإرادة المنفردة طالما يتم تعويض المتعاقد معها نتيجة هذا الإنهاء والذي بموجبه ينقضي العقد الإداري.

الخاتمة:

يعد امتياز الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة، من أبرز مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في علاقاتها التعاقدية. فمن خلال هذا الامتياز تتمكن الإدارة من تحقيق المرونة والفعالية في تنفيذ المرافق العامة وضمان استمرارها بما يتلاءم ومتطلبات الصالح العام . ومع ذلك ، فإن ممارسة هذا الامتياز يجب أن تتم وفق ضوابط قانونية واضحة ، تضمن تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقد الخاص، وذلك تفاديا للتعسف في استخدام السلطة من قبل الإدارة ، وقد استعرض هذا البحث الأسس القانونية التي يستند إليها حق الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة ، وذلك من خلال تحليل النصوص التشريعية ،والإجتهادات القضائية ،والمبادئ الفقهية .كما تناول البحث الضمانات التي تحمي حقوق المتعاقد مع الإدارة ، مثل التعويض العادل عن الأضرار الناتجة عن الإنهاء في الختام يمكن القول بأن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة تقوم على أسس قانونية راسخة تتنوع بين فكرة الصالح العام وامتيازات السلطة العامة وتعد هذه السلطة من أبرز خصائص النظام الإداري ، حيث تمنح الإدارة القدرة على تعديل أو إنهاء العقود الإدارية بما يتلاءم مع احتياجات المرافق العامة وضرورات المصلحة العامة كذلك .

وقد تبين من خلال الفقه والقضاء أن هذه السلطة لا تقتصر فقط على النصوص القانونية ، بل تمتد لتشمل مبدأ توازن المصالح بين طرفي العقد ، بما يضمن عدم المساس بالحقوق المكتسبة للطرف الآخر إلا في حدود ما تقتضيه مصلحة المجتمع . وتظل هذه السلطة في إطار رقابة القضاء الإداري الذي يضمن حسن تطبيقها وتجنب التعسف في استخدامها.

وفي ضوء ما تم عرضه من أحكام قضائية يتبين أن القضاء الإداري في فرنسا ومص وليبيا قد وضع ضوابط لضمان مشروعية ممارسة هذه السلطة ، حيث تضمن حق المتعاقد في التعويض الكامل في حال إنهاء العقد من جانب الإدارة ، ولا شك أ، هذا النهج يعكس توازنا بين الحفاظ على مصلحة الدولة العامة وضمان حقوق الأفراد في اطار العلاقات التعاقدية مع الجهات الحكومية .

وفي النهاية تظل سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية من المسائل الجوهرية في التنظيم القانوني لعلاقات الدولة مع الإفراد، وما يترتب عليها من ضمانات وحقوق لكلا الطرفين، بما يعزز من تحقيق العدالة والمصلحة العامة.

التوصيات:

1- تعزيز فهم المبادئ القانونية للعقود الإدارية لدى الأطراف المعنية بالعقود الإدارية.
2- إرساء مبادئ الشفافية والعدالة في إبرام العقود وتنفيذها لضمان تحقيق العدالة في تعاملات الدولة مع الأفراد.
3- تفعيل دور القضاء الإداري في حماية حقوق المتعاقدين مع الإدارة من خلال متابعة تنفيذ الأحكام وتطبيقها
4-إعداد معايير تعويض واضحة عند إنهاء العقود بما يتناسب مع حجم الضرر الواقع جراء هذا الإنهاء.

قائمة المراجع :

أولا ـ الكتب:

1. احواس، خليفة، 2015، الإدارة المحلية في ليبيا دراسة قانونية شاملة 1951-2014، دار النهضة العربية للتوزيع والنشر ، القاهرة .
2. الجبوري، خلف، 1996، العقود الإدارية، مكتبة الثقافة والنشر، عمان، الأردن
3. الدليمي، 2017، مظاهر السلطة العامة في تنفيذ العقد الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
4. الشيخ، عصمت عبد الله، بدون سنة نشر، مبادئ أساسية في العقود الإدارية، كلية الحقوق، جامعة حلوان.
5. الشلماني، حمد محمد، 2015، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
6. الطماوي، سليمان، 1991، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، القاهرة.
7. عكاشة، حمدي ياسين، 1998، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية.

8. عبدا لحميد، مفتاح خليفة، 2021، الأسس العامة للعقود الإدارية في ضوء لائحة العقود الإدارية الصادرة لسنة 2007، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي.
9. عثمان، عياد، أحمد، 2015، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
10. الضوي، عبد المنعم، 2018، سلطة القاضي في تكوين وتنفيذ العقد الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
11. مسكوني، صبحي، 2004، القانون الإداري، المبادئ والأحكام، دار النهضة العربية، القاهرة.

ثانيًا ـ الرسائل العلمية:

1. الفحام، علي، 1975، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
2. عبد البديع، محمد صلاح، 1993، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق.

ثالثا ـ المجلات العلمية

3. مجذوب، عبدالحليم، 2017، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة، مجلة المتوسطية للقانون .

.