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

The Jurisdiction of the Judge of the Annulment Power Over Looking into Administrative Decisions That Can Be Separated From the Contract

ايمان أحمد جروان الحيصة*

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على بيان مفهوم نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، وتوضيح أثر الحكم بالإلغاء ضد تلك القرارات على العملية التعاقدية، تكمن إشكالية البحث حول بيان ما هي ضوابط انفصال القرارات الإدارية عن العملية التعاقدية في العقد الإداري وأيضاً مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال وهذا لعدم وجود تعريف جامع لها حيث ابتدعها القضاء الفرنسي واستمرت حتى وقتنا هذا وسنقوم ببيان اختصاص قاضي الإلغاء في هذه القرارات وأسبابه، وقد اعتمدت الباحثة المنهج الاستقرائي والمنهج المقارن والتحليلي الوصفي حيث إنها قامت بالمقارنة بين القضاء الفرنسي والأردني والمصري. وتوصلت الباحثة إلى أن عدم القبول بالطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة خلال مرحلة تنفيذ العقد، باعتبارها منازعات عقدية تكون من اختصاص قاضي العقد، وهذا ما أخذ به القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني، ويجب على الإدارة في مرحلة صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال قبل إبرام العقد التوقف عن السير في إجراءات التعاقد وإلا تكون قد خالفت الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، وأوصت الباحثة المشرع الأردني بالسماح لقاضي الإلغاء بترتيب كافة النتائج المنطقية المبنية على إلغاء القرار القابل للانفصال.

الكلمات الدالة: قاضي الإلغاء، العملية التعاقدية في العقد الإداري، القرار الإداري المنفصل.

Abstract

This study aims to identify the meaning of the administrative decisions that can be separated from the contract. It aims to identify the impact of annulling such decisions on the contractual processes. The researcher adopted the comparative and inductive approaches. She carried out a comparison between the French, Jordanian and Egyptian judiciaries. She adopted a descriptive analytical approach in order to describe the judgments made by the judiciary to enrich this study in practical and theoretical aspects. The researcher found that the appeal demanding to annul the administrative decisions issued during the stage of implementing the contract aren't accepted. That is because such an appeal is deemed as contractual disputes that fall under the jurisdiction of the contract judge. This approach is adopted by the French, Jordanian and Egyptian administrative judiciaries. During the stage of issuing the judgment to annul the administrative decision that can be separated from the contract before concluding the contract, the administration must refrain from proceeding in the contractual procedures. Otherwise, it commits a violation for the annulment judgment that is deemed binding. The researcher recommends allowing the judge of the annulment power by the Jordanian judiciary to determine all the logical effects of annulling the decision that can be separated from the contract. Such effects may include: annulling the contract.

Keywords: Judge of the Annulment, The Contractual Process in the Administrative Contract, Separate Administrative Decision.

*كلية الحقوق،جامعة الزيتونة الاردنية. تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/١١/٢٥ وتاريخ قبوله ٢٠٢٢/٢/٢٤

DOI:10.15849/ZUJJLS.220330.09

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

المقدمة

عندما تقوم الإدارة بإبرام عقد من عقودها تتخذ العديد من الإجراءات الإدارية، بعضها قد يكون سابقاً لإبرام العقد الإداري، وبعضها الآخر قد يتصل بالعقد ذاته أو بتنفيذه ولتطبيق هذه النظرية يجب التأكد من أن القرار قد شابه عيب من عيوب المشروعية لإمكانية فصله عن العقد، وإلغاء هذا النوع من القرارات لا يؤثر على العقد بل يبقي العقد سليماً ونافذاً ومنتجاً لآثاره القانونية حتى يتمسك أحد أطراف العقد بإلغائه أمام قاضي العقد، وعندها يجوز لقاضي العقد أن يحكم بإبطال العقد استناداً إلى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة التي أسهمت في تكوينه[١].

فبعض الأعمال القانونية المكونة للعملية العقدية تتمتع بنوع من الاستقلال عن بعضها الآخر، ومثال ذلك قرار المجلس المحلي القاضي بالترخيص بإبرام العقد، ليس له رابطة مباشرة بقرار السلطة المختصة بالتصديق على العقد، وهنا تبرز إمكانية فصل قرار ما عن العملية العقدية والطعن ضده بالإلغاء استقلالاً أمام قاضي الإلغاء، ومن جانب آخر فإن جميع الأعمال القانونية في العملية العقدية مرتبطة ببعضها برباط وثيق وتتجه جميعها لتحقيق الهدف النهائي للعملية، وهي سلسلة ذات حلقات يسند بعضها بعضاً، ومن ثم فإن فقدان أي عنصر من عناصر هذه العملية، سيؤدي إلى سقوط العناصر الأخرى المترتبة عليه، وبالتالي سقوط العملية في مجموعها[٢].

إن هذا التعارض بين وحدة العملية العقدية، وإمكانية فصل القرارات المرتبطة بها يثير الكثير من الإشكالات بالنسبة لآثار حكم الإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العملية التعاقدية، كما أن أثر إلغاء القرارات القابلة للانفصال تختلف بين حالة إصدار الحكم من قبل قاضي الإلغاء، وبين أن يلجأ فيها أحد طرفي العلاقة العقدية إلى قاضي العقد للعمل على بطلان العقد الإداري استناداً لحكم الإلغاء.

ونتناول في هذا البحث موضوع أثر الحكم بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال إذا لم ترفع الدعوى أمام قاضي العقد، وذلك من خلال المبحث الأول، وفي المبحث الثاني أثر الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال في حالة رفع الدعوى أما قاضي العقد [٣].

مشكلة الدراسة:

تكمن إشكالية البحث حول بيان ما هي ضوابط انفصال القرارات الإدارية عن العملية التعاقدية في العقد الإداري وأيضاً مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال، وهذا لعدم وجود تعريف جامع لها حيث ابتدعها القضاء الفرنسي واستمرت حتى وقتنا هذا، وسنقوم ببيان اختصاص قاضي الإلغاء في هذه القرارات وأسبابه، حيث سيتم مناقشة تلك الإشكاليات كل على حدة مع بيان التطور التاريخي الحاصل في فرنسا، القضاء الفرنسي والقضاء الأردني على وجه الخصوص.

---

[١] جعفر، محمد أنس قاسم، (٢٠٠٣)، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٠.

[٢] حشيش، عبد الحميد كمال، (١٩٧٦). **القرارات الإدارية القابلة للانفصال وعقود الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢٦

[٣] زكريا، علياء(٢٠١٩) أثر طعن الغير على القرار الإداري القابل للانفصال، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ص ١٢٧.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية البحث في مدى إمكانية فصل القرار الإداري عن العملية المركبة في سبيل حماية مبدأ المشروعية عن طريق تحليله وتفكيكه تفكيكاً قانونياً ممنهجاً وفق أسس ومعايير محددة، وإمكانية الطعن في القرار الإداري القابل للانفصال بالإلغاء والأثر المترتب على الحكم بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال على العملية التعاقدية، وذلك من خلال نصوص أحكام القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الأردني والمصري.

أهداف الدراسة:

١- تسليط الضوء على بيان مفهوم نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

٢- توضيح أثر الحكم بالإلغاء ضد تلك القرارات على العملية التعاقدية .

٣- بيان أسباب قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال .

أسئلة الدراسة:

بناءً على مشكلة البحث حاولت الباحثة الإجابة عن الأسئلة التالية:

١. ما المقصود بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال؟

٢. ما هي أسباب قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال؟

٣. ما الأثر القانوني المترتب على الحكم بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال على العملية التعاقدية

منهج الدراسة:

اعتمدت الباحثة المنهج الاستقرائي من خلال الرجوع إلى الدراسات السابقة ودراسة هذه النظرية منذ تاريخ نشأتها إلى وقتنا الحالي، واتبعت المنهج المقارن حيث إنها قامت بالمقارنة بين القضاء الفرنسي والأردني والمصري، كما اتبعت المنهج التحليلي الوصفي وذلك لوصف نصوص أحكام القضاء بهدف إثراء الدراسة على الصعيدين العملي والنظري.

المبحث الأول

عدم مشروعية بعض شروط العقد الإداري

لقد قرر القضاء الإداري الأردني والمصري بإجازة أن يقوم طرفا العقد وغير طرفي العقد أيضاً بالطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد بشروط معينة، ولكن القضاء الإداري في فرنسا لم يسمح قديماً، بالطعن بالإلغاء في العقد ذاته، أي أن الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال لا يؤثر البته على العقد الإداري المرتبط به.

تترتب آثار قانونية على عدم احترام القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري للإجراءات والشروط المفروضة عليها قانوناً، أهمها المطالبة بإلغائها لدى القضاء الإداري، وبناء عليه فإنه بإمكان كل من له مصلحة- من الغير- أن يطعن في مثل هذا النوع من القرارات، كما أن للمتعاقد مع الإدارة أن يطعن في هذه القرارات بشرط

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

أن يبني طعنه على أساس أن القرار الإداري المنفصل قد خالف القانون، أي أن طعنه يجب أن يكون موجهاً إلى مخاصمة القرار الإداري موضوعياً، وليس على أساس حقوقه الشخصية المتولدة عن العقد ذاته، لأن مجال المنازعات المتعلقة بهذه الحقوق تكون أمام قاضي العقد[١].

نشير إلى أنه في حال رفض الدعوى الموجهة ضد القرار المنفصل عن العقد الإداري لعدم وجود عيب من العيوب التي تجيز إلغاءه، فإنه لا أثر لمثل هذا الحكم على باقي العملية التعاقدية، أما إذا كان الحكم الصادر هو إلغاء القرار المنفصل عن العقد، فإن هذا الحكم يطرح مجموعة من الإشكالات أهمها هل يترتب على إلغائه بطلان العقد الإداري، أم أن الإلغاء لا يؤثر على العملية التعاقدية[٢]؟

إن الطعن بالإلغاء ضد القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري أمام قاضي الإلغاء قد يقدم من الغير الذين هم ليسوا طرفاً في العقد، كما قد يقدم الطعن من قبل المتعاقد مع الإدارة، وربما لا تثار أي صعوبات إذا ما تم استصدار حكم بإلغاء القرار القابل للانفصال قبل إبرام العقد بصفة نهائية أيا كانت صفة مقدم الطعن إذ إنه يتعين على الإدارة في هذه الحالة احترام حجية حكم الإلغاء في مواجهة الكافة وترتيب أثره بعدم الإقدام على إبرام العقد[٣].

إلا أن هذا الفرض نادر الحدوث، لأنه عادة يتم إبرام العقد الإداري قبل صدور حكم قاضي الإلغاء بسبب بطء إجراءات التقاضي، وفي هذه الحالة تثار العديد من الإشكالات حول أثر الحكم على العملية العقدية ولمزيد من التوضيح سيتم تقسيم المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال قبل إبرام الإدارة للعقد بصورة نهائية.
- المطلب الثاني: الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال بعد إبرام العقد بصورة نهائية.

المطلب الأول: الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال قبل إبرام الإدارة للعقد بصورة نهائية

إن صدور الحكم بإلغاء أحد القرارات التمهيدية قبل قيام الإدارة بالإبرام النهائي للعقد أي قبل إتمام العملية القانونية لا يثير أي مشكلة حيث لا تستطيع الإدارة أن تسير قدماً في إجراءات التعاقد، وإلا تكون قد خالفت قوة الشيء المقضي فيه لحكم الإلغاء، حيث إن ما قضي به نهائياً لا يجوز طرحه للمناقشة من جديد بطريق مباشر أو غير مباشر[٤].

كما إن إبرام العقد الإداري يستلزم تبادل تعبير صادر عن إرادتين متطابقتين، إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد معها، وإفصاح الإدارة عن إرادتها يتم باتخاذ مجموعة من الإجراءات، وعليه فإن إبطال أحد هذه الإجراءات يؤدي

---

[١] الشيخ، عصمت عبد الله (١٩٩٩)، مبادئ نظريات القانون الإداري، حقوق حلوان، ص ١٦.

[٢] د. سلمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط٣، (١٩٧٥) ص ١٦٩.

[٣] أحمد، عبد الله سيد، (٢٠٠٨)، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري. دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة(غير منشورة)، جامعة أسيوط، مصر، ص٣٧٠.

[٤] حشيش، عبد الحميد كمال، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.، ص٢٧.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

إلى إبطال الإيجاب الصادر عن الإدارة، وبالتالي فإن قبول الطرف الآخر لن يتلاقى مع إيجاب سليم وقائم صادر من الإدارة، وفي النتيجة لا ينعقد العقد، وإلا تكون الإدارة قد خالفت الحجية المطلقة لحكم الإلغاء[١].

ويستوي في هذا الشأن أن يكون الطعن بالإلغاء قد قدم ممن سيصبح طرفاً في العقد أو من الغير، وهذا هو مفهوم الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، حيث ينتج الحكم أثره ليس فقط في مواجهة أطراف الدعوى بل أيضاً في مواجهة الكافة[٢].

كما أنه يمكن الوصول إلى نفس النتيجة وذلك باستصدار حكم بوقف تنفيذ القرار القابل للانفصال شرط أن يسبق الحكم الصادر بوقف التنفيذ انعقاد العقد بصورة نهائية، وهنا لا تستطيع الإدارة أيضاً أن تسير في إجراءات التعاقد حتى نهايتها[٣].

إلا أن هذا الفرض نادر الحدوث من الناحية الواقعية، حيث إنه عادة ما يتم إبرام العقد قبل صدور الحكم بالإلغاء أو وقف التنفيذ، وذلك بسبب بطء إجراءات التقاضي، ولذلك يصدر الحكم بالإلغاء أو وقف التنفيذ غالباً بعد إبرام العقد[٤].

المطلب الثاني: الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال بعد إبرام العقد بصورة نهائية

إن هذا الفرض هو الأكثر حدوثاً في الواقع العملي، وقد أثيرت حوله العديد من الآراء والانتقادات، خاصة بعد أن استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن الحكم بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال عن العقد لا أثر له على العقد ذاته، بل يظل العقد قائماً وسارياً طالما لم يطلب أحد أطرافه إبطاله أمام قاضي العقد[٥].

ولبيان موقف كل من الفقه والقضاء الإداري من أثر الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال على العملية التعاقدية سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الآتي:

- الفرع الأول: موقف القضاء
- الفرع الثاني: موقف الفقه

الفرع الأول: موقف القضاء

إن المستقر قضاءً في فرنسا ومصر والأردن أن الطعن بالإلغاء موجه إلى القرار الإداري القابل للانفصال عن العملية التعاقدية في ذاته، وأن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري لا يتناول سوى هذا القرار، أما بالنسبة للعقد

---

[١] حلمي، عمر، (١٩٩٣)، طبيعة اختصاص القضاء الإداري لمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.، ص٢٢.

[٢] السناري، محمد عبد العال، (١٩٩٤)، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة. دار النهضة العربية، القاهرة،ص٧٥.

[٣] الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٥.

[٤] حشيش، عبد الحميد كمال، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مرجع سابق، ص٢٧.

[٥] السناري، محمد، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، مرجع سابق، ص٧٦.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

الذي يبنى عليه هذا القرار فيظل قائماً منتجاً لآثاره القانونية حتى يحكم قاضي العقد بإبطاله بناءً على طلب أحد أطرافه، فليس لقاضي الإلغاء أن يستخلص النتائج حتى المباشرة منها لحكم الإلغاء[١].

ولمزيد من التوضيح سيتم شرح ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني تباعاً بصدد الموضوع.

١- موقف القضاء الإداري الفرنسي

لقد استقرت أحكام القضاء الإداري الفرنسي على أن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال لا يمكن أن يؤثر مباشرة على العقد الإداري، بحيث لا يترتب على إلغاء القرار الإداري بطلان العقد ما لم يتم الطعن ضد هذا الأخير أمام قاضي العقد، ومن ثم فإن الإلغاء يقتصر على القرار وحده، والحكم الرئيسي لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد هو حكمه في قضية (حيث أوضح ذلك مفوض الدولة (روميو) في تقريره المقدم إلى مستشاري المجلس الذي جاء فيه: (إننا لا ننكر أن قيمة الإلغاء في هذه الحالة قيمة نظرية، فالإدارة تستطيع أن تصحح الوضع بإجراء لاحق، وقد يبقى العقد برغم الإلغاء إذا لم يتقدم أحد المتعاقدين لقاضي الموضوع بطلب فسخ العقد).

كما ترددت هذه الفكرة في تقرير مفوض الدولة الفرنسي (كاهن سلفادور) في الحكم الصادر بتاريخ ١٩٢٦/١١/١٩ الذي جاء فيه: (إذا كان العقد قد نفذ، فإنه لا يمكن المساس به مباشرة نتيجة إلغاء القرارات المرتبطة به، إذ يقدر قاضي الإلغاء سلامة هذه القرارات دون أن يكون له حق تقييم العقد في ذاته بمقتضى قاضي العقد، إذا عرض الأمر عليه بواسطة الأطراف ذوي الشأن، لتقدير نتائج هذا الإلغاء على صحة العقد ذاته) [٢].

ونتيجة الانتقادات الفقهية المتعددة بصدد الموضوع التي تقوم على أساس أن الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال يؤدي ضمناً إلى بطلان العقد، كشفت بعض الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي اتجاهاً جديداً صوب التحلل من منهجه التقليدي آنف الذكر[٣].

وقد تمثل الاتجاه الجديد لمجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر عام ١٩٤٦، حيث أحال القضاء العادي على القضاء الإداري تفسير كراسة الشروط الملحقة بعقد الالتزام، وإذ ثبت للمجلس سبق صدور حكم من القضاء الإداري بإلغاء قرار التصديق على عقد الالتزام لصدوره من جهة غير مختصة، لذلك اعتبر المجلس أن طلب التفسير غير ذي موضوع لأن عقد الالتزام لا يكتمل إلا بتصديق صحيح، ويكشف هذا الحكم عن اتجاه مجلس الدولة إلى أن إلغاء القرار القابل للانفصال يؤدي من تلقاء نفسه إلى فصل الرابطة العقدية دون حاجة إلى استصدار حكم بذلك من قاضي العقد[٤].

---

[١] شطناوي، علي خطار، (٢٠١١)، موسوعة القضاء الإداري. الجزء الأول، دار الثقافة.، ص٤٤٨.

[٢] تقرير مفوض الدولة الفرنسي (كاهن سلفادور) في الحكم الصادر بتاريخ ١٩٢٦/١١/١٩.

[٣] الشهاوي، عاطف محمد، (٢٠٠٧)، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، أطروحة دكتوراه(غير منشورة)، جامعة عين شمس، القاهرة.، ص٣٦٥.

([4])C.E.1-Mail, 1946, Societe Lenergie industrielle,rec,p .66.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٨٢/٧/٧ بأن القرار الصادر باختيار أحد المقاولين لبناء مدرسة دون الالتزام بباقي إجراءات الممارسة بينه وبين من لهم حق الاشتراك فيها، يؤدي إلى بطلان القرار الصادر في هذا الشأن، ومن ثم بطلان العقد الذي أبرم مع المقاول بناءً على ذلك القرار، وهنا اعتبر المجلس أن بطلان العقد قد جاء نتيجة حتمية لبطلان القرار، لذلك فإن على الطاعن بالإلغاء أن يطلب صراحة من قاضي الإلغاء، إضافة إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر بالتوقيع على العقد، إبطال العقد الإداري كذلك في آن واحد[١].

وقد تبلور اتجاه مجلس الدولة في هذا الصدد بالحكمين الصادرين في عام ١٩٩٣ و١٩٩٤،[٢] إذ كشفا عن عدول المجلس عن منهجه السابق مع قبول ترتيب الأثر المباشر لحكم إلغاء القرار القابل للانفصال على العقد في حالتين:

* الأولى: أن يكون سبب إلغاء القرار المنفصل عيباً في القرار ذاته، وكان هذا القرار مرتبطاً بالعقد ارتباطاً مباشراً، فيكون ذلك مبرراً لبطلان العقد.

* الثانية، أن يكون بسبب إلغاء القرار الطعين عدم مشروعية العقد ذاته أو عيب في شروطه، وهو البطلان الذي أفصح عنه ونطق به الحكم الصادر بإلغاء القرار .

وتأكيداً لهذا الاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي صدر القانون رقم (٨) من فبراير لسنة ١٩٩٥ الذي مقتضاه: (لمحاكم مجلس الدولة والمحاكم الإدارية سلطة إصدار أوامر للإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، كما لها أن تحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية جزاء تأخيرها أو تقاعسها عن تنفيذ حكم الإلغاء بغية احترامها لحجية أحكام القضاء وسرعة تنفيذها) [٣].

وبالقانون الأخير يكون المشرع الإداري الفرنسي قد اعترف بتأثير حكم إلغاء القرار الإداري القابل للانفصال على العقد المرتبط به، وفتح بالتالي للغير عن هذا العقد طريقاً كان منغلقاً قبله بسبب نسبية آثار العقد، وبمقتضى هذ الطريق يمكن للغير طلب فسخ العقد من جهة الإدارة وفي حالة رفضها يستطيع أن يلجأ الغير إلى دعوى الإلغاء ضد قرار الرفض الضمني أو الصريح الصادر منها، أو يمكن بموجب هذا الطريق الجديد اللجوء إلى القاضي الإداري وتقديم طلب فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة لحثها على اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعمال مقتضى

نقلاً عن الدليمي، حبيب إبراهيم، (١٩٩٤). **الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقد الإداري، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير(غير منشورة)، جامعة بغداد، ص١٢١.

[١] نقلاً عن" الطبطبائي، عادل، (١٩٨٧). الطعن بتجاوز السلطة في مجال العقود الإدارية، دراسة خاصة قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية عشرة العدد الثالث، ص٤٦.

(2)S.C.E. 7- octobre- 1994, ep, lopez. Rec, p. 430, Concl Schwartz. A.J. 1994, p.867.

نقلاً عن: أحمد، عبد الله سيد، (٢٠٠٨). نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة مقارنة. أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، ص٣٧٤.

[3] R. CHAPUS, droit du contentieux administratif, p. 607.

نقلاً عن: المسلماني، محمد أحمد، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص٣٥٥

الحكم الصادر له، وعلى جهة الإدارة رفع الأمر لقاضي العقد الذي سيرتب النتائج الطبيعية لإلغاء القرار القابل للانفصال، وإعمال الأثر المنطقي لهذا الإلغاء على العقد فيقوم بإبطاله[١].

وفي حكم حديث وجه مجلس الدولة الفرنسي أمراً إلى إحدى المؤسسات العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل إلغاء عقد من العقود الإدارية التي أبرمتها المؤسسة، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٣/٢٦ في قضية شركة (هيرتز فرانس)، حيث أبرم مدير مطار باريس عقداً مع الشركة المذكورة لتأجير السيارات للمسافرين القادمين إلى فرنسا، وذلك بموجب تفويض صادر له من مجلس إدارة المطار يخوله سلطة إبرام هذا العقد لمدة سبع سنوات، ولكن إحدى الشركات التي كانت متقدمة للتعاقد، طعنت بإلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد لاستناده إلى تفويض باطل، ولأن الأنظمة التي يخضع لها المطار باعتباره من المؤسسات العامة، لا تتضمن أي نص صريح يجيز هذا التفويض، قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار المطعون فيه، كما وجه أمراً إلى مدير مطار باريس باتخاذ الإجراء اللازم من أجل إلغاء العقد موضوع الدعوى، وذلك إما عن طريق التسوية الودية مع الشركة المتعاقدة، وإما عن طريق رفع دعوى ببطلان العقد أمام المحكمة المختصة[٢].

٢- موقف القضاء الإداري المصري

لقد جاءت أحكام القضاء الإداري المصري مسايرة للاتجاه السابق المستقر لدى مجلس الدولة الفرنسي بعدم ترتيب الحكم الصادر بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال لأي آثار مباشرة على العقد الإداري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها: (ومن حيث أنه لا يقدح بما تقدم ما قد يخيل بادئ الرأي من أن الطعن بالإلغاء يكون في مثل هذه الحالة غير مجدٍ ما دام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته، وذلك لأن مناط الاختصاص هو ما إذا كان ثمة قرار إداري يجوز أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أم لا، فحيثما يمكن فصل هذا القرار عن العملية المركبة فإن طلب إلغائه يكون والحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الإداري، على أن وجه المصلحة في الطعن ظاهر إذا لوحظ أن حكم الإلغاء قد يكون محل تقدير المحكمة المدنية أو الإدارية، كما أن الأغيار الذين لا يستطيعون الطعن مدنياً لفقدان الحق الذي يخولهم ذلك على اعتبار أنهم ليسوا بأطراف في العقد، يمكنهم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المتصل به، متى كانت لهم مصلحة شخصية ومباشرة في هذا الطعن، وقد يؤدي إلغاء القرار الإداري إلى تسوية الأمر على نحو يحقق مصلحتهم) [٣].

واستمر القضاء الإداري في مصر على هذا النهج، إلا أن هناك فتوى لقسم الرأي بمجلس الدولة المصري المجتمع بتاريخ ١٩٥٢/١٢/٢٣، الذي أخذ فيها بالاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي، الذي يرى أن إلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد يترتب عليه إلغاء العقد مباشرة، دون ضرورة اللجوء لقاضي العقد لتقرير ذلك طبقاً للمسلك التقليدي لمجلس الدولة في فرنسا ومصر، حيث جاء بهذه الفتوى: (وبما أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادراً عن سلطة إدارية لها الحق في إصداره، ويعتبر الإخلال بذلك موجباً لبطلان التصرف، وبما أن

---

[١] الشهاوي، عاطف، القرارات الإدراية القابلة للانفصال في قضاء مجلسي الدولة الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص٣٦٧.

[٢] المجلة الفرنسية للقانون الإداري (FRDA)، ١٩٩٩، ص٩٧٧.

نقلاً عن: العصار، يسري، (٢٠٠٠)، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢٩٦، وما بعدها.

[٣] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، رقم القضية ١٧٥٣ لسنة ١ق، بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٥، السنة ٢، ص٩١

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

مدير معمل تكرير البترول الأميري بالسويس غير مختص بإصدار قرارات إدارية تفصح عن إرادة مصلحة المناجم لشئون الوقود، ومن ثم لا يكون ثمة عقد قد انعقد بينها وبين المصلحة) [١].

إلا أن القضاء الإداري المصري قد استقر بعد ذلك على المسلك التقليدي حيث جاء في حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا بأنه: (هذا النزاع لا يمتد إلى العقد ذاته الذي يظل قائماً ومنتجاً لآثاره إلى أن تفصل المحكمة المختصة في النزاع المتعلق به، وهو ما يستلزم بالضرورة تحديد طبيعة هذا العقد للوقوف على الجهة القضائية المختصة بنظره، وما إذا كان عقداً إدارياً تختص محاكم مجلس الدولة بنظر المنازعات الناشئة عنه، أو أنه من عقود القانون الخاص التي تخضع لولاية القضاء العادي، ولا شأن لمحاكم مجلس الدولة بالمنازعات الناشئة عنه)[٢].

٣- موقف القضاء الإداري الأردني

لقد سلك القضاء الإداري الأردني ذات المسلك التقليدي الذي اتبعه القضاء الإداري الفرنسي والمصري، المتضمن عدم ترتيب الحكم الصادر بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال لأي آثار مباشرة ضد العقد الإداري.

فقد جاء في أحد أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه:(إن كل ما يتخذ من قرارات في هذا الصدد يعتبر من القرارات الإدارية التي تخضع من حيث الاختصاص لمحكمة العدل العليا، في صدور من مثل هذه القرارات مخالفاً للقوانين أو الأنظمة، أو مشوباً بإساءة استعمال السلطة حق إلغائه، دون أن يكون لهذا الإلغاء مساس بذات العقد الذي تم على أساسها، بل يظل العقد قائماً بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعات المتعلقة به) [٣].

ولم تجد الباحثة أي حكم للقضاء الإداري الأردني يدل على اتباعه للاتجاه الحديث الذي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي الذي تم شرحه آنفاً.

الفرع الثاني: موقف الفقه

لقد اختلف الفقهاء في فرنسا ومصر بشأن قاعدة استمرار العقد الإداري رغم الحكم بإلغاء القرارات القابلة للانفصال في مرحلة إبرام العقد وعدم تأثره بها، حيث عارض غالبية الفقهاء هذه القاعدة بشدة بينما أيدها بعض الفقهاء، أي أن غالبية الفقه الفرنسي والمصري كانوا في الاتجاه المعارض للمسلك التقليدي الذي سبق شرحه في أحكام القضاء وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

الفقه المعارض للاتجاه الغالب في أحكام القضاء

رغم استقرار العمل بالقاعدة السابقة، إلا أن هنالك العديد من فقهاء القضاء الإداري الفرنسي والمصري الذين وجهوا سهام نقدهم لتلك القاعدة وعلى النحو الآتي:

---

[١] فتوى قسم الرأي مجتمعاً برقم ٦٨٤، بتاريخ ١٩٥٢/١٢/٢٣، نقلاً عن: الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٨٩.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم الطعن ١٦٣٠ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٧، ص٧٦.

[٣] حكم محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم القضية ٦٠/٢٥٤، بتاريخ ١٩٦٠/٥/١٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة النشر ١٩٦٠، العدد٢، ص٣١٣.

- انتقد الفقيه الفرنسي بيكينو (Piquignot) القاعدة السابقة إذا يرى عدم منطقية قضاء مجلس الدولة الفرنسي في عدم ترتيبه آثاراً مباشرة على العقد الإداري عند الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال عنه، وترك العقد منتجاً لآثاره في المستقبل رغم عدم مشروعية بعض القرارات التي أسهمت في تكوين ذلك العقد، لذلك فهو يقترح أن يتم إحالة الأمر بعد صدور حكم الإلغاء إلى الجهة الإدارية المتعاقدة لتعمل حكم القانون، أي أن تقوم بإلغاء العقد، كما يتبع عادة في منازعات الوظيفة العامة[١].

- يرى الفقيه الفرنسي فيل (weil) أن هذا الاتجاه ليس له ما يبرره سواء من الناحية العملية أو النظرية، فمن الناحية العملية لا يعد القانون مجرد رأي فقهي يقتصر على جوانب نظرية، بل هو واقع تطبيقي وعملي، وعليه يلاحظ بأن العمل بالقاعدة السابقة يؤدي إلى تعقيد إجراءات التقاضي أمام قاضي الإلغاء، وأمام قاضي العقد فيما بعد، أما من الناحية النظرية فإن الهدف مما يوجبه القانون عند قيامه بالعديد من الإجراءات الإدارية عند التعاقد هو ضمان شرعية العقد وقانونيته، وعليه لا يمكن قبول إبقاء العقد بعد ثبوت عدم شرعية ما أحيط به من القرارات[٢].

- يرى الفقيه الفرنسي كراسليك (Krassilchik) أن عدم ترتيب أي أثر على إلغاء القرار القابل للانفصال يتضمن مخالفة صارخة لحجية الأمر المقضي فيه، فكيف يتسنى الإبقاء على العقد مع ما يتضمنه من عدم المشروعية، ومع أن أحد العناصر التي قام عليها أصبح معدوماً بمقتضى حكم الإلغاء[٣].

- يذهب الفقيه الفرنسي فلام (Flamme) إلى القول بأن القاعدة السابقة ناقصة في بنائها الفكري والقانوني، لأنه ليس من قبيل المنطق القانوني أن يظل العقد قائماً ونافذاً على الرغم من إلغاء القرارات التي بني عليها العقد الإداري[٤].

- انتقد الفقيهان الفرنسيان دي لوبادير ودلفوفيه (Delaubadere et Delvolve) موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالإبقاء على العقد نافذاً ومنتجاً لآثاره في المستقبل رغم ما يتضمنه من عدم المشروعية، مما حدا بهم إلى طرح فكرة استخدام آلية الغرامات التهديدية لإجبار الإدارة على اللجوء إلى قاضي العقد، التي استجاب لها المشرع الفرنسي بإصداره قانون ١٩٩٥/٢/٨ كما تم شرحه آنفاً[٥].

- يرى الدكتور سليمان الطماوي أن موقف القضاء الفرنسي والمصري من هذه المسألة يتضمن تناقضاً واضحاً، فالقرار القابل للانفصال الذي يحكم بإلغائه هو مرحلة من مراحل العملية المركبة، ويترتب على سلامته سلامة العملية كلها، وبالتالي فإن إبطال هذا القرار يؤدي إلى إبطال ما يترتب عليه، والحقيقة أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص يرجع إلى أسباب تاريخية مقصورة على فرنسا، حيث كان سببها قاعدة عدم قبول دعوى الإلغاء إذا وجد طريق طعن مقابل، فلما بدأ المجلس يتخلى عنها فعل ذلك تدريجياً فألغى القرار الذي

---

[١] نقلاً: الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٩١.

[٢] جبرة، عبد المنعم عبد العظيم، (١٩٧١). آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري. دار الفكر العربي، القاهرة، ص٣٩٣.

[٣] السناري، محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، مرجع سابق، ص٨٣.

[٤] نوح، مهند مختار، (٢٠٠٥). الإيجاب والقبول في العقد الإداري، دراسة مقارنة. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ص٢٦١.

[٥] أبو العينين، محمد ماهر، (٢٠٠٤). العقود الإدارية وقوانين المناقصات والمزايدات. الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ص١٣٣.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

كان أساساً للعقد دون أن يتصدى للعقد، ولذلك فإن هذا القضاء يمثل مرحلة انتقال ولا محل للتقيد به في مصر[١].

- كما انتقد الدكتور عبد الحميد حشيش[٢]الاتجاه الذي استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر واقترح حلولاً بديلة، ويقوم هذا الاقتراح على الأخذ بأحد بديلين هما:

الأول: أن يفسح لغير أطراف العقد بأن يطلبوا بإبطاله أمام قاضيه الطبيعي، وذلك بعد أن يحصلوا على حكم بإلغاء القرار القابل للانفصال من قاضي الإلغاء.

الثاني: الاكتفاء بالالتجاء إلى قاضي الإلغاء، وأن يسمح له بترتيب كافة النتائج المنطقية المبنية على إلغاء القرار بما في ذلك بطلان العقد نفسه، إلا أنه في الحالات التي يؤدي فيها إلغاء القرار إلى المساس بالعقد كله فإنه يتعين اختصام طرفي العقد، فضلاً عن الإدارة مصدرة القرار، وذلك حتى يدافع كل صاحب مصلحة عن حقوقه.

ويرى الدكتور عبد المنعم جبرة أنه لا يوجد مبرر منطقي يفرض هذه النتيجة الشاذة، فضلاً عن التزام أصحاب الشان بضرورة الالتجاء إلى القضاء مرة أخرى لتقرير أمر مؤكد وواضح، فيه الكثير من العنت ولا يتفق وضرورة تيسير العدالة[٣].

الفقه المؤيد للاتجاه الغالب في أحكام القضاء.

يؤيد بعض الفقهاء الاتجاه الغالب في أحكام القضاء فيما ذهب إليه من الإبقاء على العقد واستمراريته بالرغم من إلغاء القرار القابل للانفصال المرتبط به، أي عدم ترتيب القرار لأي أثر مباشر على العقد.

- حيث يرى الفقيه الفرنسي ريفيرو (Rivero) أنه يجب أن لا يكون لإلغاء القرار القابل للانفصال أي أثر على العقد ذاته، حيث يبقى العقد قائماً إلى أن يتم إلغاؤه بمعرفة قاضي العقد بناءً على طلب أحد أطرافه، والقول بغير ذلك من شأنه أن يؤدي إلى زعزعة استقرار المعاملات من جهة، وإهدار قواعد الاختصاص من جهة أخرى، حيث يترتب عليه اعتداء قاضي الإلغاء على اختصاص قاضي العقد[٤]
- كما يذهب الفقيه الفرنسي فالين (Waline) إلى أنه إذا كان قاضي الإلغاء صاحب اختصاص شامل بالنسبة للقرارات الإدارية، فإن مرجع ذلك إلى أنه يواجه هذه القرارات مجردة عن العمليات القانونية المرتبطة بها، فتشمل ولاية الحكم على هذه القرارات من الزاوية الموضوعية، إلا أن هذا القاضي لا يختص ببحث ما يتعلق بهذه القرارات من مراكز شخصية حقوقية، وأن السماح لقاضي الإلغاء بتجاوز نطاق ولايته الطبيعية في رقابة الشرعية يؤدي إلى عدوان على ميدان قاضي العقد[٥].

---

[١] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٧٤.

[٢] حشيش، عبد الحميد كمال، (١٩٧٦). القرارات الإدارية القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٣٤.

[٣] جبرة، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٩٤.

[٤] السناري، محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، مرجع سابق، ص٨٣.

[٥] أحمد، عبدالله سيد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٧٧.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

مما سبق يتضح بشكل جلي للباحثة إلى أن غالبية الفقه الفرنسي والمصري قد امتعض وبشدة من قاعدة عدم ترتيب أثر مباشر للحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال على العقد، من خلال الانتقادات الفقهية التي تم ذكرها آنفاً لأحكام القضاء الإداري التي تم شرحها سابقاً، لأن هذا الاتجاه غير منطقي من ناحية ويخالف من ناحية أخرى القاعدة الأصولية التي تقضي بأن ما بني على باطل فهو باطل، كما أنه لا يتفق مع المصلحة العامة التي تقضي بتيسير إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات القضائية، وهذا ما دعا المشرع الفرنسي إلى تغيير منهجه التقليدي، وسلوكه اتجاهاً حديثاً بصدور القانون رقم ٨ فبراير لسنة ١٩٩٥، الذي اعترف فيه بتأثير حكم إلغاء القرار الإداري على العقد المرتبط به، والأحكام القضائية التي تلت هذا القانون.

ومن وجهة نظر الباحثة تجد أن الاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي بصدد الموضوع، حيث إنه بصدور القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٥ الذي يفرض غرامة تهديدية في حال تقاعص الإدارة عند تنفيذ حكم الإلغاء تجعلها تعيد النظر من جانبها في الأحكام الصادرة بالإلغاء، كما تؤيد الباحثة ما قد تم طرحه من حلول بديلة من جانب الفقه تساهم في جعل القرارات القابلة للانفصال ذات نفع وفائدة من خلال السماح للغير إذا ما تم مس حقوقهم والإضرار بهم الالتجاء لقاضي العقد وطلب بطلانه استناداً لحكم الإلغاء الصادر من قاضي الإلغاء، أو السماح للقاضي بترتيب جميع النتائج العملية والمنطقية استناداً إلى ذلك الحكم بما فيه بطلان العقد لأنه من غير المنطق اللجوء مرة أخرى للقضاء لتأكيد ما هو مقرر ومؤكد.

المبحث الثاني

رفع الدعوى أمام قاضي العقد وأثرها على الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال

يكون الطعن أمام قاضي العقد بين طرفي العلاقة التعاقدية فقط، دون أن يشمل حق الطعن للغير، ومن ثم قد يلجأ أحد أطراف العقد إلى قاضي العقد مطالباً بإبطاله مستنداً في ذلك إلى الحكم الصادر في دعوى الإلغاء[١].

المطلب الأول: الآثار المترتبة على أطراف العقد

وتترتب الآثار القانونية على إلغاء القرار الإداري بوجه عام، بإعدامه منذ صدوره واعتباره كأن لم يكن، ومقتضى ذلك زوال كل ما انبنى عليه من أعمال قانونية سواء تمثلت هذه الأعمال في صورة قرارات إدارية صدرت مستندة إلى القرار الملغي، أو في صورة عملية قانونية مركبة أسهم القرار الملغي في تكوينها، تطبيقاً للمبدأ الذي يقضي بأن كل ما يُبنى على الباطل يبطل[٢].

وعلى الرغم من اختلاف الموضوع في دعوى الإلغاء عنه في المنازعة العقدية وما قد يحدث من اختلاف الخصوم في الدعويين، يلتزم قاضي العقد باحترام وإعمال حجية حكم الإلغاء، ويعد ذلك من المظاهر الهامة للحجية

[١] حشيش، عبد الحميد كمال، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مرجع سابق، ص٢١.

[٢] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٥٤.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

المطلقة لأحكام الإلغاء، فقاضي العقد يلتزم – بصفة عامة– بعدم مناقشة شرعية القرار المحكوم بإلغائه، وبألا يصدر في قضائه ما يتعارض وحكم الإلغاء[١].

وبالنسبة لأطراف العقد يجوز لهم– إذا كان ذلك ممكناً– أن يعدلوا الأوضاع القانونية للعقد المبرم سابقاً وفقاً لما يقضي به حكم الإلغاء، كما يمكنهم فسخ العقد القديم، وإبرام عقد جديد مكانه، تتوافر فيه كافة الموجبات القانونية التي افتقدت سابقاً، وقاضي العقد مطالب بترتيب أثر إلغاء القرار القابل للانفصال من خلال تقيده بالقوة المطلقة لحجية الأمر المقضي فيه، وبالتالي فإنه يلتزم قانوناً بإبطال العقد الذي يكون أحد شروط مشروعيته منعدماً سواء كان العقد إدارياً أو مدنياً[٢].

وقد أكدت ذلك محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر في ٢٠٠٢/٥/٦ بأنه: (عند إلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد للقاضي أن يقرر إنهاء العقد بالنسبة للمستقبل) [٣].

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الغير

قد ظهر حديثاً حكم في فرنسا أكد على أن الغير في العقود المدنية يمكن لهم أن يطالبوا بحقوق لهم إذا ما أصابتهم أضرار وهذا ما يخالف النظرة التقليدية لمبدأ نسبية أثر العقد، فقد ذهبت الجمعية العامة لمحكمة النقض الفرنسية في حكم حديث لها، وبشكل واضح إلى أن الغير الذي يختلف عن الطرف المتعاقد ، إلا أن له حقوقاً كثيرة ويستطيع المطالبة بها فأكد الحكم على أن " الغير بالنسبة للعقود يستطيع التحجج بوجود إخلال بالعقد حين يسبب له هذا الإخلال ضرراً"[٤] .

إن حصل الغير على إلغاء قرار قابل للانفصال عن العقد، فإن هذا الإلغاء معرض لأن يبقى بلا أثر، لأنه لأجل سحب نتائج الإلغاء على الوجود القانوني للعقد، لا بد من دخول محكمة قاضي العقد، وهذا الأخير لا يمكن أن يطرق بابه إلا المتعاقدون عملاً بقاعدة نسبية آثار العقود، وهذا يعني أن الغير عن العقد سيتوقف مصيره على انتظار النوايا الحسنة للمتعاقدين، فإذا امتنع أطراف العقد عن إثارة دعوى البطلان أمام قاضي العقد، فإن هذا العقد يبقى مستمراً لأن مشروعيته لم تطرح أمام القاضي المختص بتقرير بطلانه مما يبقي أثر الإلغاء نظرياً بحتاً[٥].

وهذه النتيجة المفاجئة ليست إلا انعكاساً للفلسفة التي قامت عليها نظرية القرارات القابلة للانفصال، والمتمثلة بالتوفيق بين الحقوق المكتسبة الناجمة عن العقد وحق الغير في التقاضي، وتجسيد مبدأ المشروعية من جهة أخرى، وهذا التوجه الذي يشبه إنكار العدالة إلى حد كبير كان مثار انتقاد الفقه منذ زمن طويل كما تم توضيحه بشكل مفصل آنفاً، وأول انتقاد كان تقرير المفوض روميو في قضية مارتن (Martin) الشهيرة، التي

---

[١] جبرة، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٥٢.

([2])Delaubadere et delovolve, Traite des contracts, p. 1051.

نقلاً عن الحاجي، طه محمد، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٠٨

[٣] حكم كافة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٦.

نقلاً عن: أحمد، عبد الله سيد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٢.

[٤] زكريا، علياء، مرجع سابق، ص ٥١.

[٥] حلمي، عمر، طبيعة اختصاص القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٧٣.

تبلورت فيها نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال والذي قال فيه: (إننا لا ننكر أن قيمة الإلغاء في هذه الحالة نظرية، فالإدارة تستطيع أن تصحح الوضع بإجراء لاحق، وقد يبقى العقد برغم الإلغاء إذا لم يتقدم أحد المتعاقدين إلى قاضي العقد يطالب بفسخ العقد، ولكن هذه النتيجة يجب ألا تدهشكم أو تبعث في نفوسكم التردد، فأنتم تعلمون تماماً بأن دعوى الإلغاء في بعض الحالات لا تؤدي إلا إلى نتائج نظرية، فليس على قاضي الإلغاء إلا أن يبحث فيما لا تؤدي إلا إلى نتائج نظرية، فليس على قاضي الإلغاء إلا أن يبحث فيما إذا كان القرار المطعون فيه يجب أو لا يجب أن يلغي، دون أن يهتم بما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج سلبية أو إيجابية، فإذا صححت الإدارة الوضع القانوني بإجراء لاحق فإن هذا يحمل في طياته أسمى آيات الاحترام لحكمكم، أما ذا صمم الطرفان على الاحتفاظ بالعقد رغم حكم الإلغاء فسيكون لهذا الحكم دائماً أثر هام يتركز في أنه أعلن حكم القانون ولم يغلق أبواب المحكمة في وجه مواطن يستعمل رخصة قد خوله إياها القانون لكي يراقب قرارات الإدارة، وإنه نور الرأي العام بحيث يمنع في المستقبل العودة إلى هذه التصرفات الخاطئة وهنا يتفق بصفة قاطعة مع تقاليد قضائكم المستنير ومستلزمات الديمقراطية)[١].

وأمام هذه الانتقادات، بدأ مجلس الدولة الفرنسي بتغيير موقفه كما تم توضيحه آنفاً وذلك بإصدار أحكام تقضي بأن إلغاء القرار القابل للانفصال يترتب عليه مباشرة إلغاء العقد، كما أصدر قانون رقم ٨ من فبراير لسنة ١٩٩٥ المتضمن الغرامات التهديدية للإدارة وجاء بناءً على مقترح من الفقه الفرنسي، وهذا يمثل اتجاهاً جديداً للمشرع الفرنسي تأمل الباحثة من المشرع المصري والأردني أن يحذوا حذوه لما فيه من تحقيق للعدالة.

وبصفة عامة يترتب على الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال أمام قاضي العقد النتائج التالية:

أولاً: يتمتع حكم الإلغاء بحجية مطلقة أمام قاضي العقد، ومن ثم يمكن أن يطلب أحد طرفي العقد الحكم ببطلان العقد بناءً على الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال الذي بني عليه العقد، سواء كان العقد مدنياً أم إدارياً[٢].

ثانياً: لا يعتبر العقد باطلاً لمجرد صدور حكم الإلغاء، بل لا بد أن يقضي بذلك قاضي العقد، فهو صاحب الاختصاص المطلق في الحكم بإبطال العقد سواء كان العقد مدنياً أو إدارياً[٣].

ثالثاً: إذا كان الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد قد استند إلى عيب شاب القرار في ذاته، فإن دور قاضي العقد ينحصر في بيان أثر ذلك العيب على العملية العقدية، ومن ثم لا يملك قاضي العقد في هذه الحالة أن يقرر صحة هذا القرار وإنما يبحث فحسب في مدى تأثير بطلان القرار على صحة العقد نفسه[٤].

---

[١] تقرير المفوض روميو في قضية مارتن عام ١٩٠٥.

نقلاً عن: الحاجي، طه محمد، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢١١-٢١٢.

([2])Delaubadere et Delovlve, Traite des contracts, p. 1051.

نقلاً عن: الحاجي، طه محمد، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق العقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٨.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٤/٥/١٦ في قضية Detroye.

نقلاً عن: السناري، محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، مرجع سابق، ص٧٣.

[٤] ملاحظات مفوض الحكومة Pochard في قضية Cluinternationalعام ١٩٩٣.

نقلاً عن: نوح، مهند مختار، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٨٩.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

رابعاً: إذا كان الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال قد استند إلى عدم مشروعية العقد المتمثلة في مخالفة الشروط التعاقدية للقانون، فإن الإلغاء يحتم هنا إبطال العقد، وإن ما قرره قاضي الإلغاء في هذا الصدد يلزم قاضي العقد، ولا يسمح له بالقضاء بصحة العقد أو خلوه من العيوب التي أثبتها قاضي الإلغاء[١].

خامساً: إن بطلان القرار القابل للانفصال يقتصر أثره على الإجراءات التالية له التي بنيت عليه، ولا يمتد هذا الأثر إلى الإجراءات السابقة عليه التي تمت سليمة في ذاتها، فصدور حكم بإلغاء القرار الإداري القاضي بالتصديق على العقد بسبب صدوره من جهة غير مختصة بإصداره، أو بسبب صدوره دون إتباع الإجراءات الشكلية التي أوجبها القانون فإن حكم الإلغاء في هذه الحالة لا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري الصادر بالترخيص أو قرار إبرام العقد نفسه[٢].

سادساً: يكون للحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد اعتباره عند تقدير قيمة التعويض المستحق لمن أصابه ضرر من جراء القرار الملغي، وذلك في حالة استحالة إعمال آثار حكم الإلغاء بسبب إتمام تنفيذ العقد[٣].

بناءً على ما تقدم تستنتج الباحثة أن مصير العقد الإداري بعد صدور الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال عنه طبقاً لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري المذكورة آنفاً، يكون في إحدى ثلاث حالات وهي:

- **الحالة الأولى:** صدور حكم بإلغاء القرار القابل للانفصال قبل إبرام العقد بصفة نهائية.

وهنا لا توجد ثمة مشكلة حيث إن الإدارة يجب عليها في هذه الحالة احترام الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، ولا يجوز لها أن تسير في إجراءات التعاقد حتى نهايتها وإلا تكون قد خالفت قوة الشيء المقضي فيه، سواء قدم الطعن ممن سيصبح طرفاً في العقد أو الغير، وهذه الحالة تكاد تكون نظرية بحتة بسبب بطء إجراءات التقاضي.

الحالة الثانية: صدور الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال بعد إبرام العقد بصفة نهائية وقيام أحد المتعاقدين بالتمسك بإلغاء القرار أمام قاضي العقد عند طلبه بطلان العقد ترتيباً على إلغاء القرار.

وفي هذه الحالة لا توجد مشكلة أيضاً حيث ستتحقق مصلحة الغير الذي قد يكون قد حصل على حكم بإلغاء القرار القابل للانفصال، ولكنه عجز عن الاستفادة من ذلك أمام قاضي العقد لكونه ليس طرفاً في العقد طبقاً لقاعدة نسبية آثار العقد، كما تتحقق مصلحة المتعاقد الذي يستطيع الاستفادة من حكم إلغاء القرار حتى لو لم يكن طرفاً في دعوى الإلغاء، وذلك تطبيقاً للحجية المطلقة لحكم الإلغاء، حيث ينتج أثر الحكم بالإلغاء ليس في مواجهة أطراف العقد فقط ولكن في مواجهة الكافة، ومن ثم يقوم بالطعن على العقد لإبطاله متى كانت مصلحته تقتضي ذلك، ولتحقيق ذلك لا بد من قيام دعوى العقد من قبل أحد المتعاقدين أمام قاضي العقد، ولقاضي العقد في هذه الحالة الاختصاص المطلق في الحكم بإبطال العقد، بعد قيامه بتقدير مدى تأثير الحكم بإلغاء القرار على العملية التعاقدية، أو أن العقد أساساً مخالف للشرعية والقانون.

([1])Delaubadere et Delovlve, Traite des contracts, op, cit,p. 1053.

نقلاً عن: الحاجي، طه محمد، الطعن بالإلغاء على القرار الإداري المنفصل في نطاق والعقد الإداري، مرجع سابق، ص٢٠٩.

[٢] جبرة، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٠٣.

[٣] السناري، محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، مرجع سابق، ص٧٤.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

- **الحالة الثالثة:** صدور حكم بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال عن العقد بعد إبرام العقد دون تقديم طلب من أحد أطراف العقد بإبطاله أمام قاضي العقد.

وهذه الحالة هي التي أثارت مشاكل عديدة إزاء استقرار أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم تقرير بطلان العقد ترتيباً على الحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال عن العقد، وهذا ما أثار موجة شديدة من الانتقادات الفقهية بصدد الموضوع، وبالتالي أدى ذلك إلى تراجع مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه، وأخذه اتجاهاً حديثاً كما تم شرحه مفصلاً آنفاً.

الخاتمة

بعد التطرق الموضوعي لأثر الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال على العملية التعاقدية، وذلك من خلال دراسة مقارنة بين القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني، اتضح للباحثة أن القرارات القابلة للانفصال هي نظرية من ابتكار القضاء الإداري بحيث يجوز الطعن في القرارات المركبة بعد فصلها والطعن فيها كل قرار على حدة، وقد توصلت الباحثة إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

أولاً: اعتبرت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال من ابتكار القضاء الإداري الفرنسي حيث ابتدع أغلب نظريات القانون الإداري، وبالتالي تحول من مرحلة اعتناقه لنظرية الدعوى الموازية الذي أخذ فيها بالمنهاج التركيبي والذي يرى بأن العملية الإدارية المركبة وحدة واحدة لا تقبل التجزئة، وبالتالي لا يمكن الطعن بالإلغاء ضد القرارات المساهمة في تكوينها استقلالاً، ثم توجه بعد ذلك بشكل تدريجي إلى مرحلة اعتناق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال والقائمة على إمكانية تحليل العملية الإدارية المركبة، وفصل القرارات الإدارية المتداخلة في تكوينها، ومن ثم الطعن ضدها بالإلغاء استقلالاً، أي التحول من المنهج التركيبي إلى المنهج التحليلي وهذا ما سار عليه القضاء الإداري في كل من مصر والأردن.

ثانياً: عدم قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة خلال مرحلة تنفيذ العقد، باعتبارها منازعات عقدية تكون من اختصاص قاضي العقد، وهذا ما أخذ به القضاء الإداري الفرنسي المصري والأردني، إلا أنه يرد هنا قيد على هذه القاعدة العامة حيث قبل القضاء الإداري الفرنسي والمصري الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة بصفتها سلطة عامة تخولها القوانين والأنظمة حق اتخاذها.

ثالثاً: يجب على الإدارة في مرحلة صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري القابل للانفصال قبل إبرام العقد التوقف عن السير في إجراءات التعاقد وإلا تكون قد خالفت الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، وكذلك فيما يخص صدور الحكم بالإلغاء بعد إبرام العقد وقيام أحد المتعاقدين بالتمسك بإلغاء القرار أمام قاضي العقد عند طلبه بطلان العقد ترتيباً على إلغاء القرار، حيث يقوم قاضي العقد بإبطال العقد بعد تقدير مدى تأثير الحكم بإلغاء القرار على العملية التعاقدية، أو أن العقد كان أساساً مخالفاً للقانون، إلا أن صدور حكم بإلغاء القرار القابل للانفصال بعد إبرام العقد ولكن دون تقديم طلب من أحد أطراف العقد بإبطاله أمام قاضي العقد أثار موجه انتقادات فقهية فيما يخص أحكام

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

القضاء بصدد الموضوع، وبالتالي أدى ذلك إلى تراجع مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه وسلوكه اتجاهاً حديثاً بخصوص ترتيب الأثر المباشر لحكم الإلغاء على العقد.

رابعاً: السماح للغير بالطعن على القرارات القابلة للانفصال بضوابط وحدود، وهي كون الغير من المتناقصين المستبعدين الجادين ذوي مراكز قانونية خاصة من القرار القابل للانفصال.

ثانياً: التوصيات

أولاً: توصي الباحثة المشرع الأردني بالسماح لقاضي الإلغاء بترتيب كافة النتائج المنطقية المبنية على إلغاء القرار القابل للانفصال بما في ذلك بطلان العقد.

ثانياً: توصي الباحثة القضاء الإداري المصري والأردني باستصدار قانون يفرض غرامة تهديدية على الإدارة عند تقاعسها عن تنفيذ حكم الإلغاء كما فعل القضاء الإداري الفرنسي والجزائري والمغربي.

ثالثاً: توصي الباحثة السماح لغير أطراف العملية التعاقدية بتقديم طلب إبطال العقد الإداري أمام قاضي العقد، وذلك استناداً للحكم الصادر بإلغاء القرار القابل للانفصال، إذا كان القرار قد مس حقوقهم.

رابعاً: توصي الباحثة المحكمة الإدارية العليا الأردنية الاجتهاد القضائي فيما يخص القرارات القابلة للانفصال بنطاق أوسع وذلك لعدم وجود نصوص كافية في قانون القضاء الأردني أي وضع مواد تختص بمثل تلك القرارات في نصوص القانون .

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

المصادر والمراجع

اولاً: الكتب

- أبو العينين، محمد ماهر، (٢٠٠٤). **العقود الإدارية وقوانين المناقصات والمزايدات**. الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة.
- أحمد، عبد الله سيد، (٢٠٠٨)، **نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري. دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة أسيوط، مصر.
- أحمد، عبد الله سيد، (٢٠٠٨). **نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة مقارنة**. أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط.
- جبرة، عبد المنعم عبد العظيم، (١٩٧١). **آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري**. دار الفكر العربي، القاهرة.
- جعفر، محمد أنس قاسم، (٢٠٠٣)، **العقود الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حشيش، عبد الحميد كمال، (١٩٧٦). **القرارات الإدارية القابلة للانفصـــال وعقود الإدارة**، دار النهضـــة العربية، القاهرة.
- حلمي، عمر، (١٩٩٣)، طبيعة **اختصاص القضاء الإداري لمنازعات العقود الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الدليمي، حبيب إبراهيم، (١٩٩٤). **الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقد الإداري، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة بغداد، ص٤٥.
- زكريا، علياء(٢٠١٩) **أثر طعن الغير على القرار الإداري القابل للانفصال، دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١
- السناري، محمد عبد العال، (١٩٩٤)، **التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة**. دار النهضة العربية، القاهرة.
- شطناوي، علي خطار، (٢٠١١)، **موسوعة القضاء الاداري**. الجزء الأول، دار الثقافة.
- الشهاوي، عاطف محمد، (٢٠٠٧)، **القرارات الإدارية القابلة للانفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، أطروحة** دكتوراه(غير منشورة)، جامعة عين شمس، القاهرة.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢

- الشيخ، عصمت عبد الله (١٩٩٩)، **مبادئ نظريات القانون الإداري**، حقوق حلوان.
- الطبطبائي، عادل، (١٩٨٧). الطعن بتجاوز السلطة في مجال العقود الإدارية، دراسة خاصة قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة الحادية عشرة العدد الثالث، ١٠٧،
- الطماوي، سلمان، (١٩٧٥)**الأسس العامة للعقود الإدارية**، دار الفكر العربي، ط٣.
- الطماوي، سليمان محمد، (١٩٧٩)، **الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العصار، يسري، (٢٠٠٠)، مبدأ **حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة**. دار النهضة العربية، القاهرة.
- المسلماني، محمد أحمد، **القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.
- نوح، مهند مختار، (٢٠٠٥). **الإيجاب والقبول في العقد الإداري، دراسة مقارنة**. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.

ثانياً: الأحكام القضائية

- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، رقم القضية ١٧٥٣ لسنة ١ق، بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٥، السنة ٢، ص٩١
- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، رقم القضية ١٧٥٣ لسنة ١ق، بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٥، السنة ٢، ص٩١
- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم الطعن ١٦٣٠ لسنة ٤٤ق، بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٧، ص٧٦.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم القضية ٦٠/٢٥٤، بتاريخ ١٩٦٠/٥/١٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة النشر ١٩٦٠، العدد٢، ص٣١٣.
- حكم كافة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٦.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٤٤/٥/١٦ في قضية Detroye.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

- C.E.1-Mail, 1946, Societe Lenergie industrielle,rec,p .66.
- S.C.E. 7- octobre- 1994, ep, lopez. Rec, p. 430, Concl Schwartz. A.J. 1994, p.867.
- Delaubadere et Delovlve, Traite des contracts, p. 105

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٢