مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

نظرية القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تنفيذ العقد الإداري

Thé theory of séparable décisions of thé administrative contract in thé stage of implementation

الدكتورة: قرينعي جميلة

كلية الحقوق جامعة يحيى فارس . المدية

gdjamila17@gmail.com

عبد الحفيظي نور الدين

nourddine17450@gmail.com

تاريخ ارسال المقال: 2019/08/28	تاريخ القبول: 2019/08/29	تاريخ النشر: 2019/09/01

المرسل: الدكتورة: قرينعي جميلة

الملخص:

نظرية القرارات القابلة للانفصال نظرية حديثة جاء بها مجلس الدولة الفرنسي كوسيلة لبسط رقابته على بعض الأعمال الإدارية المنفردة التي تدخل في تركيب عملية إدارية مركبة والطعن عليها استقلالا بالالغاء تطبيقا منه لمبدأ الشرعية . وفي العقود الإدارية طبقت هذه النظرية اساسا من أجل حماية الغير غير المتعاقد الذي لا يمكنه اللجوء للقضاء الكامل لحماية حقوقه لعدم توافر عنصر الصفة .وقد أمكن تطبيق هذه النظرية على القرارات التي تصدر من الإدارة المتعاقدة قبل إبرام العقد أثناء إبرام العقد الاداري. ولكن إمكانية تطبيق هذه النظرية في مرحلة تنفيذ العقد الاداري صعبة وقد تكون مستحيلة وهذا راجع لطبيعة هذه المرحلة التي يكون مصدر الشرعية فيها هو البنود التي اتفق عليها الطرفان .والحالة الاستثنائية التي يجوز فيها للغير اللجوء لدعوى الإلغاء ضد القرارات التي تصدر في هذه المرحلة هو حالة المنتفعين من المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: القرارات القابلة للانفصال . العقد الاداري . تنفيذ العقد . دعوى الإلغاء.

Summary:

The theory of detachable decisions is a modern theory introduced by the French Council of State as a means of extending its control over some of the individual administrative actions that are involved in the installation of a complex administrative process and challenging it independently by abolishing it in accordance with the principle of legitimacy. In administrative contracts, this theory was applied primarily to protect non-contracting third parties who could not resort to full jurisdiction to protect their rights due to lack of capacity. This theory has been applied to the decisions made by the contracting administration before the conclusion of the contract during the conclusion of the administrative contract. But the possibility of applying this theory at the stage of implementation of the administrative contract is difficult and may be impossible and this is due to the nature of this stage, where the source of legitimacy is the items agreed by the parties. The exceptional case in which third parties may resort to cancellation proceedings against decisions made at this stage is that of the users of the General Annex.

Keywords: Detachable Decisions. Administrative contract. Execution of the contract . Cancellation claim.

مقدمة:

إن البحث في موضوع القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري يعد من المواضيع التي تشكل أهمية بالغة في المجالين الفقهي والقضائي على حد سواء ، ففي المجال الفقهي يمكن ان تظهر أهمية الموضع في ندرة ما كتب عنه وهذا ما يعد سببا من اسباب صعوبة البحث خاصة في الدراسات الجزائرية ، أما في المجال القضائي فإن موضوع القرارات القابلة للانفصال عن العقد الاداري يشكل أهمية متزايدة أمام القضاء بسبب ما يمك أن يثيره هذا الموضوع من اختلاف الحلول القضائية الموضوعة بصدد المنازعات الحاصلة ، خاصة أننا أمام قضاء إداري حديث النشاة .

تعتبر نظرية القرارات القابلة للانفصال من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي، وهو بصدد بحثه عن طريقة تجعله يبسط رقابته على بعض الأعمال التي عادة ما تخرج من رقابته، وقد ابتدعها حتى يستطيع بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة داخل العمليات القانونية المركبة، دون انتظار لاكتمال أو انتهاء العملية ذاتها، لأنه قد يترتب على هذا الانتظار أثار قانونية يتعذر تداركها مما يؤدي الى ضياع بعض الحقوق

هذه النظرية طبقت أساسا على العقود الإدارية من أجل فصل تلك القرارات غير المشروعة التي تدخل في تركيب العملية العقدية والطعن عليها استقلالا ، وهذا في جميع المراحل التي يمر بها العقد الإداري ، ابتداءا بالمرحلة التي تسبق إبرام العقد والتي قد تواكبها قرارات انفرادية تصدر عن جهة الإدارة المتعاقدة ، مرورا بمرحلة إبرام العقد الإداري ، وصولا إلى مرحلة تنفيذ العقد الإداري هذه المرحلة التي تعتبر أكثر المراحل التي تستعمل الإدارة خلالها لامتيازاتها وسلطاتها في حق المتعاقد معها فتصدر قرارات أحادية الجانب فتعدل أو تلغي أو تضيف أعباء جديدة للمتعاقد معها .

من هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية:

هل يمكن تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري خلال مرحلة تنفيذه ؟

ولمعالجة هذه الإشكالية قمنا بتقسيم هذه الدراسة لمحورين :

المحور الأول: الإطار العام لنظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

المحور الثاني:خصوصية مرحلة تنفيذ العقد ومدى قابلية تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال عليها .

المحور الأول الإطار العام لنظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

لقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال حتى يستطيع بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة داخل العمليات القانونية المركبة دون انتظار لاكتمال العملية ذاتها لأنه قد يترتب على هذا الانتظار آثارا قانونية يتعذر تداركها ، وكان لزاما علينا أن نتطرق إلى مفهوم نظرية القرارات القابلة للانفصال وكذا معايير تمييزها .

أولا: مفهوم القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

1/تعريف القرارات القابلة للانفصال بصفة عامة

جاءت عدة تعريفات فقهية تعرف القرارات القابلة للانفصال ، وتتمثل أهم هذه التعريفات يلي:

لقد عرّف جانب من الفقه القرارات القابلة للانفصال بأنها "تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها، لتمثل على حدى قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني فردي ومكتمل وقائم بحد ذاته، دون الاخلال في باقي مكونات العملية المركبة"[1].

بينما عرّفها جانب ثالث من الفقه بأنها " تعبير عن إرادة منفردة لجهة الإدارة بما لها من سلطة ملزمة للقوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير على المراكز القانونية القائمة بالتغيير والتعديل أو حتى الإلغاء وهو يصدر في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته دون أن يمس ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها "[2].

وهناك من عرفها بأنها " تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها أو السلطات العامة بصفة عامة، في إطار عملية مركبة مع إمكان تجنب هذه التصرفات لتمثل على حدى قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني معين كتصرف قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته، دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية، ودون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها "[3].

2/ تعريف القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

عرفت القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري بتعاريف متعددة ، إذ عرفها الدكتور محمد كامل ليلة بأنها :" القرارات الإدارية من جانب واحد الداخلة في العقد ولكن يمكن فصلها عنه والنظر إليها على إستقلال، ويجوز على هذا الأساس الطعن فيها بدعوى الإلغاء مباشرة .."[4]

ويذهب الدكتور عادل الطبطبائي إلى أن : " العقد الإداري إذا كان يتكون من سلسلة من العمليات المركبة ، إلا أن بعضا منها فقط له طبيعة ثنائية ، بمعنى أنه نتيجة إلتقاء إرادتين ، أما باقي العمليات فإنها تصدر من جانب واحد وتعبر عن إرادة واحدة ، فإذا كانت هذه العمليات تصدر عن إرادة الجهة الإدارية وحدها ، وهي قابلة للانفصال عن العقد الإداري المتصلة به ، فإنه لا شيء يمنع من الطعن فيها بتجاوز السلطة " [5].

وعرفتها المحكمة الإدارية العليا في مصر ، حيث ورد في أحد أحكامها أن القرار القابل للانفصال هو : " قرار يسهم في تكوين العقد ، يستهدف إتمامه ، إلا أنه ينفصل عن العقد وينفرد عنه بطبيعته الذاتية ، فيجوز الطعن فيها إستقلالا ..."

3/ نشأة فكرة القرارات القابلة للانفصال

لم تكن فكرة القرارات القابلة للانفصال نتاج جهد تشريعي أو عمل قانوني، ولم تكن وليدة إبداع فكري لفقهاء القانون الإداري، وإنما بزغت هذه الفكرة من عند القضاء الإداري الفرنسي وبنات أفكاره، واليه يعود الفضل في ابتداعها، تماما كما يراد إليه السبق في خلق كافة نظريات القانون الإداري ومبادئه وتأصيل قواعده وإحكامه.[6]

ولكن القضاء الفرنسي لم يألف هذه الفكرة إلا بعد التدخل التشريعي بموجب مرسوم 02 نوفمبر عام 1984، والذي أحاط دعوى الإلغاء برعاية فائقة فميزها عن دعوى القضاء الكامل ومنحها مكانة خاصة ميسرا إجراءاتها ومعفيها من الرسوم القضائية، وقد مرت القرارات القابلة للانفصال بمرحلتين فارقتين:[7]

أ . المرحلة الأولى :

رفض فكرة القرارات القابلة للانفصال واعتناق نظرية الدعوى الموازية ، إذ كان مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل الطعن على القرارات الإدارية بصفة عامة ومن القرارات التي تدخل في تكوين عملية مركبة بسبب عدم مشروعية متى كان القانون قد نظم طريقا قضائيا خاصا للطعن في العمل الرئيسي من هذه العملية على اعتبارين أساسيين هما، تفعيل الدفع بوجود الدعوى الموازية واحترام الحقوق المكتسبة.[8]

وسندرج مثال على ذلك في قضية المعهد الكاثوليكي " لليل" حيث سطر المفوض مدونات تقريره بشأن تلك القضية ما نصه: "...نعتقد في امكاننا تلخيص أحكام القضاء بقولنا أن قرارات الوصاية عندما تكون سابقة أو لاحقة على العقود التي تصدق أو ترخص للعقود لا يمكن فصلها عن هذه العقود التي يحملها وتختلط بها بحيث يمكن إلغاؤها مباشرة سواء سلطة مجلس الدولة أو من باب أولي بواسطة السلطة الإدارية التي تصدر عنها".[9]

وهذا ما يجعلنا نعتقد بأن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذه المرحلة كان يحاول حماية وحدة العملية المركبة من التفكك بعدم قبول فصل القرارات الإدارية التي تدخل في بنيان هذه العملية .

ب . مرحلة اعتناق فكرة الاعمال الإدارية المنفصلة:

خلال هذه المرحلة أصيبت نظرية الدعوى الموازية في مذهب القضاء الفرنسي بانتكاسة كبرى، إذ بدأ مجلس الدولة ينفصل منها تدريجيا، متجها بخطى حثيثة صوب فكرة القرارات المركبة القائمة على إمكانية تحليل العملية المركبة وفصل القرارات الإدارية المهدة لها والمتداخلة في تكوينها مع اباحة الطعن عليها استقلالا متى وصمت بعدم المشروعية بغض النظر على تمام العملية.[10]

ويذهب الأغلبية من الفقه الفرنسي الى التاريخ بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Marten" الصادرة في 04 أوت 1905، كبداية ميلاد هذه الفكرة، إلا أن هناك من يرى أن مجلس الدولة الفرنسي كان قد اعتنق هذه الفكرة قبل ذلك التاريخ منذ عام 1903 بإصدار ثلاث أحكام في مجال عقود القانون الخاص.[11]

ثانيا: معايير تمييز القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

إن القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد لا تصدر لذاتها بل تتخذ عادة لغرض إتمام عملية إبرام العقد الإداري، لذلك فإن مثل هذه القرارات إنما تندمج ضمن تلك العملية، وبالتالي فقد كان من الضروري تحديد المعيار الواجب إتباعه في تبيان ما إذا كانت القرارات المتصلة بالعقد تقبل الانفصال عنه أم لا، إذا ما تم الطعن بتلك القرارات المتصلة بالعقد الإداري، ومن أجل ذلك فقد وجد معياران هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي:[12]

1/ المعيار الشكلي

ويقوم هذا المعيار على عدم قبول دعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد، طالما كان للطاعن أن يلجأ إلى طريق قضائي آخر يتمثل بدعوى القضاء الكامل، فهذا المعيار يقوم على انعدام الدعوى الموازية أمام الطاعن بالإلغاء، والذي عمل به القضاء الإداري الفرنسي في المدة التي كانت فيها نظرية الدعوى الموازية سائدة لديه، وهذا يعني أنه لا يمكن الأخذ بهذا المعيار في الوقت الحاضر بعد أن تقلص دور نظرية الدعوى الموازية، واستعاضوا عنها بالقواعد المحددة لاختصاص محاكم القضاء الإداري.

2/ المعيار الموضوعي

من المسائل الموضوعية التي يترك تقديرها لقاضي الموضوع، على إعتبار أن هنالك العديد من القرارات الإدارية التي تتخذها الجهة الإدارية ضمن إطار العملية العقدية، والتي تظهر للعيان كما لو كانت واحدة لا تقبل الانفصال، إلا أن واقع الحال يستلزم معاملة كل قرار على حده.

ويلاحظ في هذا الصدد أنه إذا ما تم الطعن بالقرار المتصل بالعقد الإداري، فإن لقاضي الموضوع أن يأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان القرار المطعون فيه يشكل عنصرا مهما من عناصر موضوع الدعوى المعروضة عليه، بحيث لا يمكن فصله عن مجمل ذلك النزاع، ومن ثم فهو (أي قاضي الموضوع) لا يسمح في مثل هذه الحالة بفصل ذلك القرار بشكل يستتبع عدم قبول الطعن بالإلغاء ضده، وهذا ما يتبع عادة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة أثناء تنفيذ العقد الإداري، وأما في الحالة التي لا يشكل فيها القرار المطعون فيه تلك المكانة، بحيث لا يمكن أن يرتب غير نتائج جانبية لا تؤثر على العقد نفسه، فإنه لا يوجد ما يمنع في مثل هذه الحالة من فصل ذلك القرار والطعن فيه استقلالا عن العقد نفسه.[13]

وما يمكن أن نصل إليه هو أن قابلية القرارات الإدارية للانفصال عن العقد الإداري يعود بالدرجة الأولى لما يتمتع بع القاضي الإداري من سلطة تقديرية، وهو ما يتوقف على يمكن أن يرتبه إلغاء ذلك القرار عن العقد نفسه من آثار مباشرة.

المحور الثاني: خصوصية مرحلة تنفيذ العقد ومدى قابلية تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال عليها

مرحلة تنفيذ العقد الإداري تعد من أهم المراحل التي تمر بها العقود الإدارية، لأن امتيازات ومظاهر السلطة العامة تظهر فيها بقوة

أولا: طبيعة مرحلة تنفيذ العقد الإداري و سلطات الإدارة في مجال تنفيذه

1/طبيعة مرحلة تنفيذ العقد الإداري

تتميز العقود الإدارية عن العقود المدنية بطابع خاص، بسبب ارتباطها بالمرافق العامة، فإذا كانت مصالح الأطراف المتعاقدة في العقود المدنية المتساوية، وتحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقد "فإنها في العقود الإدارية غير متساوية، إذ يجب أن تسمو المصلحة العامة على المصلحة الفردية[14]، وينعكس ذلك على تنفيذ العقد الإداري الذي يكون للإدارة سلطة التوجيه والإشراف على تنفيذه، وحق تعديل العقد بما يتفق وصالح المرفق العام الذي أبرم من أجله العقد الإداري، إلى غير ذلك من مسائل التي لا يمكن أن تطبق في مجال القانون المدني.[15]

وتنفيذ العقود الإدارية بإعتباره حقوق والتزامات متقابلة للطرفين المتعاقدين وهما الجهة الإدارية والمتعاقد معها، ويلاحظ أن علاقة المتعاقدين في العقود الإدارية لا تستند إلى شروط العقد المتفق عليها فقط، وإنما أيضا للقواعد القانونية المتعلقة بالمرافق العامة والعقود الإدارية.[16]

2/ سلطات الإدارة في مجال تنفيذ العقد الإداري

إن ارتباط العقد الإداري بالمرفق العام واستخدام الإدارة لأساليب السلطة العامة قد ميز العقود الإدارية بأحكام استثنائية، خاصة في مجال تنفيذها، إذ تتمتع الإدارة كطرف في العقد الإداري سلطات لا مقابل لها في القانون الخاص، هذه السلطات لا يمكن أن يتمتع بها الافراد ومناط هذه السلطات هو مقتضيات سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام ويمكن رد سلطات الإدارة في هذا الخصوص إلى أربعة مظاهر وهي:[17]حقها في الرقابة على المتعاقد أثناء تنفيذ التزامه، وحقها في تعديل التزامات للتعاقد بالنقص أو الزيادة، وحقها في توقيع جزاءات على المتعاقد إذا أخل بالتزامه، وكذا حقها في إنهاء العقد دون خطأ من جانب المتعاقد.

ثانيا: مبدأ عدم قابلية إلغاء القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تنفيذ العقد والضوابط الواردة عليه

سوف نتناول المبدأ العام وهو عدم قابلية الغاء القرارات القابلة للانفصال المتعلقة بتنفيذ العقد للإلغاء والضوابط الواردة على هذه القاعدة أي عدم جواز فصل القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد

1/المبدأ العام بعدم قابلية القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد للانفصال

الأصل العام أن القرارات التي تتخذها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري لا تقبل الانفصال عن العملية العقدية، إلا أن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات،[18] حيث سمح كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري للمتعاقد مع الإدارة وللغير بالطعن في بعض الحالات في القرارات الصادرة عن الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد.

إن القاعدة العامة بالنسبة لعقود الإدارة مدنية كانت أو إدارية، هي أن القرارات التي تصدر عن الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد تكون جزءا لا يتجزأ من العملية التعاقدية، ومنه لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء استقلالا عن

العقد ذاته، فالعملية التعاقدية وما يلحقها من قرارات تدخل في اختصاص قاضي العقد وحده دون مشاركة قاضي الإلغاء،[19] لأن العملية العقدية تدخل برمتها في المجال الطبيعي لاختصاص قاضي العقد ولا يشاركه في ذلك قاضي الإلغاء، وبالتالي لا يقبل القضاء فصل القرارات المتعلقة بالتنفيذ.

وهناك تمسك ملحوظ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ فيقول:" حيث أن النزاع يدور حول تنفيذ العقود المبرمة لحساب المديرية فإنه يخضع بناء على ذلك لاختصاص قاضي العقود".[20]

أما في القضاء المصري فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها بأنه : "... ومن ثم فإن المنازعات الناشئة عن هذا التعاقد تكون من اختصاص قاضي العقد ويتعين الوقوف على طبيعة هذا العقد لتحديد قاضيه المختص، فإذا كان عقدا إداريا يكون للقاضي الإداري أما إذا كان عقدا من عقود القانون الخاص فإنه يخضع لولاية القاضي العادي[21]".

وحسب رأينا في هذا الحكم، نرى أن الأستاذ محمد سمير محمد جمعة قد جانب الصواب في الاستشهاد بهذا الحكم، والذي كان موضوعه تحديد الاختصاص القضائي في مجال العقود المبرمة من طرف الإدارة، وليس بموضوع إمكانية فصل القرارات الصادرة عن العقد في مرحلة تنفيذه.

أما الأستاذ جمال عباس أحمد عثمان فقد استدل بحكم محكمة القضاء الإداري المصرية عن نفس المبدأ في الحكم الصادر بتاريخ 21-04-1963 حيث تقول: "أما القرارات اللاحقة لإبرام العقد فإنها مستندة للسلطة العقدية ويراعي في هذه القرارات أنها تدخل في منطقة النزاع العقدي ولا يرد عليها طلب الإلغاء".[22]

وقد لخص أهم أسباب عدم قابلية القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد للانفصال في عدة أسباب التالي:[23]

– رجح بعض الفقه السبب في وجود الدفع بالطعن المقابل الذي فقد صلاحيته في مرحلة انعقاد العقد يعود مرة أخرى ليسترد مكانته في مرحلة التنفيذ.

– أن عدم قابلية القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد للانفصال يتمثل في عدم إمكانية فصل القرارات المساهمة في تنفيذ العقود لأنها جزء لا يتجزأ من العملية التعاقدية.

– أن القرارات المتعلقة بالتنفيذ تتخذها الإدارة بناء على حقوقها المستمدة من العقد، وأن الطعن بالإلغاء يبنى عادة على مخالفة هذه القرارات لنصوص العقد، ومخالفة القرار لنص عقدي لا يشكل مخالفة للشرعية في مفهوم دعوى الإلغاء.

– أن البعض يفسر بأن مسلك القضاء على أساس مبدأ مستقر في القانون المدني، وهو أنه إذا توافر لشخص الحق في تحريك دعوى المسؤولية العقدية، ودعوى المسؤولية غير العقدية فإن الأولى تجب وتوقف الثانية، ويبرر ذلك على أنه ليس للمتعاقد أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء مادام باب المسؤولية العقدية مفتوحا.

والأصل العام في القرارات التي تشملها قاعدة عدم جواز الطعن بالإلغاء في مجال تنفيذ العقد الإداري، أن كافة القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في مناسبة تنفيذ العقد الإداري لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء، وهنا القرار المتعلق بتنفيذ العقد هو القرار الصادر عن جهة الإدارة مستندا إلى نصوص العقد أو تنفيذا له، ومن أمثلة هذه القرارات:[24] القرارات الصادرة بتعديل العقد، فقد رفض القضاء طعون المتعاقدين بإلغاء القرارات المتعلقة بتعديل

العقد والتي تتمثل في القرارات الصادرة بزيادة أو إنقاص الالتزامات للمتعاقد وأساس هذا الطعن هو مساس هذا التعديل بحقوقه المتولدة عن العقد.

2/ الضوابط الواردة على قاعدة عدم جواز فصل القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد

لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يفرق بين الطعون بالإلغاء المقدمة من المتعاقدين وتلك المقدمة من الغير، فكان يعتبر كافة القرارات المتعلقة بالتنفيذ غير قابلة للانفصال عن العملية العقدية، وبالتالي لا يمكن الطعن عليها تجاوز السلطة ضد هذه القرارات.[25]

فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صدر عام 1952 الطعن بالإلغاء المقدم من طرف الغرفة النقابية ضد قرار متعلق بتنفيذ عقد مبرم بين الإدارة وأحد أعضائها، حيث أن هذا القرار ليس قابلا للطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، حتى من جانب الغرفة النقابية والتي ليست طرفا في العقد، وقد قرر المفوض "Kahm" في عبارة قاطعة له أنه بعد الإبرام النهائي للعقد فإن القرار لا يكون قابلا للانفصال على الإطلاق،[26] وبناء على هذا الحكم فإن مجلس الدولة الفرنسي يحرم على الغير من الالتجاء إلى أي نوع من أنواع القضاء بعد الإبرام النهائي للعقد.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يستمر على هذا المنهج الذي اعتمده في الحكم السابق، وتحول في حكمه الشهير الذي صدر عام 1964، وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن شركة (S.V.P) أبرمت عقدا إداريا مع وزارة البريد والتلغراف والتلفون للقيام بخدمات هاتفية خاصة، وقد أعطيت في العقد مزايا مختلفة عن تلك التي يتمتع بها سائر المشتركين، فطالبت الشركة المدعية (L.T.C) من الوزير المختص منحها نفس المزايا ولكن الوزارة لم تقبل، فطلبت الشركة المدعية حرمان الشركات الأخرى من هذه المزايا، ولما رفض هذا الطلب الثاني قدمت طعنا بالإلغاء على قرار الوزير المفوض، وقد عرض النزاع على المحكمة الإدارية، فحكمت بعدم قبول الطعن بالإلغاء لأن موضوع الدعوى إجراء من إجراءات التنفيذ التي لا تقبل الانفصال عن العقد.[27]

فطعنت الشركة في هذا الحكم أمام مجلس الدولة، وقد أيد مفوض الدولة "Combarnous" وجهة نظر المستأنف، وذهب إلى إمكانية فصل هذا القرار عن العقد، لأن التفرقة بين ما يقبل الانفصال وما لا يقبل الانفصال ليس في كون القرار صدر قبل الإبرام النهائي للعقد أو لاحقا عليه، ولكن التفرقة تجري بين القرارات التي تقرر الإدارة بواسطتها أن تتعاقد وتلك المتخذة بمقتضى العقد وفي إطاره، فهذا النوع الأخير هو الذي لا يقبل الانفصال، وأضاف المفوض انه في حالة الطعن الموجه ضد قرار إبرام العقد ينازع المدعي في حق الإدارة في إبرام بعض الاتفاقات، ولذلك هذا القرار يقبل الانفصال، وأضاف المفوض أنه من غير المنطقي أن كل قرار يساهم في تكوين العقد يكون قابلا للانفصال سواء كان الطاعن هو أحد المتعاقدين أم من الغير.

وأن كافة القرارات المتعلقة بالتنفيذ لا تقبل الانفصال أيا كان الطاعن، وأيد المجلس وجهة نظر المفوض مقررا أن شركة " L.T.C " لم تكن طرفا في العقد وبالتالي لا يمكنها أن تطلب من قاضي العقد أن يفصل في الصعوبات التي تقع أثناء تنفيذ الاتفاقية، إلا أنها بصفتها من الغير بالنسبة للاتفاقية فيقبل طعنها أما قاضي تجاوز

السلطة، إذ أن كافة القرارات التي رغم تعلقها بإبرام العقد أو تنفيذه يمكن مع ذلك اعتبارها قرارات قابلة للإنفصال عن العقد[28].

يقول الأستاذ " بيكينيو" أن العقود الإدارية تعد من مصادر الشرعية بالإضافة إلى أحكام القضاء والقواعد القانونية، وينتهي إلى أن عبارة مخالفة القانون كما يفهمها الطعن لتجاوز السلطة ترمي إلى أن يكون معناها التعبير عن كل قاعدة قانونية مترتبة من مركز قانوني سابق، مهما كانت طبيعة هذا المركز، وعلى ذلك يكون الطعن مقبولا سواء ضد القرارات الإدارية المنفصلة التي ساهمت في تكوين العقد، وكذلك من إجراءات التنفيذ التي اتخذتها الإدارة بإرادتها المنفردة.[29]

الخاتمة:

من خلال ما سبق تبين لنا أن القرارات القابلة للانفصال هي قرارات ادارية تتخذها الجهة الادارية لا لذاتها بل لتحقيق غاية محددة باستكمال العملية القانونية المركبة المتمثلة في العقد الاداري ، ولا يوجد ما يمنع من فصل تلك القرارات والطعن فيها بالالغاء استقلالا عن العقد ذاته ، مع وجوب الأخذ بالمعيار الموضوعي لتمييزها عن القرارات التي لا تقبل الانفصال والقائم على الاخذ بعين الاعتبار ما اذا كان القرار المتصل يشكل عنصرا رئيسيا من عناصر موضوع الدعوى بحيث يصعب فصله عن العملية العقدية ، وهل المرحلة التي صدر فيها ذلك القرار تسمح بفصله بشكل يمكن الطعن فيه بدعوى الالغاء، وهو ما بحثنا فيه من خلال التركيز على امكانية فصل القرارات الادارية التي تصدر في مرحلة تنفيذ العقد الاداري والتي وجدنا أنه لا يمكن فصلها باعتبار أن بنود العقد المتفق عليها تصبح مصدرا للشرعية ، هذا ما يمنع الغير من الطعن على القرارات التي تصدر في هذه المرحلة كونه أجنبيا عنها .

قائمة المراجع:

1. عبد الله سيد أحمد احمد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق ،جامعة أسيوط، 2008 .
2. عبد الحميد كمال حشيش، القرارات الإدارية القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1976.
3. جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2002 .
4. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري –دراسة مقارنة– درا رياحين للنشر والتوزيع ، العراق بابل ، الطبعة الأولى 2017 .
5. عادل الطبطبائي ، الطعن بتجاوز السلطة في مجال العقود الإدارية ، دراسة مقارنة بقضاء مجلس الدولة الفرنسي ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت العدد 3 ،1987 .
6. أنس جعفر، العقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009،.
7. محمد بن سعيد بن حمد المعمري، الرقابة القضائية على العقود الإدارية في مرحلة الانعقاد والتنفيذ، دار الجامعة العربية، الإسكندرية ،2001 .
8. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011 .
9. محمد سمير محمد جمعة، ، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري، كلية الحقوق، جامعة المنصورة.
10. محمود حافظ، القرارات الإدارية دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1975.
11. مجلة مصر المعاصرة، السنة 66، العدد 362، سنة 1975.

12- Alibert Raphael- contrôle juridictionnel de l'administration au moyen de recours pour excès de pouvoir, paris,
13- Edouard la ferriere- droit constitutionnel, 2eme édition, paris,1942,

الهوامش:

[1]– عبد الله سيد أحمد احمد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة مقارنة، كلية الحقوق ،جامعة أسيوط، 2008 ص25.

[2]– عبد الله سيد أحمد أحمد، المرجع السابق، ص26.

[3]– جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 2002، ص 43ص44.

[4] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري –دراسة مقارنة– درا رياحين للنشر والتوزيع ، العراق بابل ، الطبعة الأولى 2017 ، ص 43 .

[5] عادل الطبطبائي ، الطعن بتجاوز السلطة في مجال العقود الإدارية ، دراسة مقارنة بقضاء مجلس الدولة الفرنسي ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت العدد 3 ،1987 ، ص23 .

[6]– عبد الله سيد أحمد أحمد، مرجع سابق، ص7.

[7]– نفس المرجع، ص8.

[8]– ولدت نظرية الدعوى الموازية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إذ دفع بها في عهد الإمبراطورية الثانية تقارير الكثير من مفوضي الدولة فاعتنقها المجلس وظل يطبقها مدة طويلة، ويجب أن يشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط انتقاء طريق طعن قضائي مقابل لصاحب المصلحة بموجبه مكنه التخلص من نتائج القرار الإداري غير المشروع، ولإطلاع أكثر أنظر: عبد الله سيد أحمد أحمد، مرجع سابق، ص9.

- Alibert Raphael- contrôle juridictionnel de l'administration au moyen de recours pour excès de pouvoir, paris, 53, p2619

- Edouard la ferriere- droit constitutionnel, 2eme édition, paris,1942, p 494

[9]– عبد الله سيد أحمد أحمد، المرجع السابق، ص10.

[10]– عبد الله سيد أحمد أحمد ،المرجع السابق ص12.

[11]– نفس المرجع، ص11.

[12]– حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، مرجع سابق، ص 46.

[13] – حبيب ايراهيم حمادة الدليمي، مرجع سابق، ص 47.

[14]– أنس جعفر، العقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص219 وما يليها.

[15]– محمد بن سعيد بن حمد المعمري، الرقابة القضائية على العقود الإدارية في مرحلة الانعقاد والتنفيذ، دار الجامعة العربية، الإسكندرية ،2001 ، ص133.

[16]– نفس المرجع، ص133.

[17]– سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011.ص430.

[18] – محمد سمير محمد جمعة، ، مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري، كلية الحقوق، جامعة المنصورة. ص198.

أنظر أيضا، جمال عباس أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ص 584.

[19] – محمد سمير محمد جمعة ، مرجع سابق، ص 200.

[20] – حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 05-04-1944 في قضية Saintard، ص 03.

[21] – محمد سمير محمد جمعة، مرجع سابق، ص 201.

[22] – القضية رقم 319 مجموعة السنوات الخمس، ص 188، نقلا عن جمل عباس

احمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 487.

[23] – جمال عباس أحمد عثمان، مرجع السابق، ص 487.

[24] – نفس المرجع ، ص 492-493.

[25] – جمال عباس أحمد عثمان ، مرجع سابق، ص 497.

[26] – حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ- 24-10-1952، أنظر جمال عباس أحمد عثمان، المرجع السابق، ص 497.

[27] – جمال عباس أحمد عثمان، المرجع السابق، ص 498.

[28] – جمال عباس أحمد عثمان، المرجع السابق، ص 498.

[29] – محمود حافظ، القرارات الإدارية دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1975،ص 96.