نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري

أ.زينب سالم[1]
أ.فوزية سكران[2]

الملخص:

تقوم الإدارة خلال المراحل التي يمر بها العقد الإداري باتخاذ العديد من القرارات الإدارية منها ما يسبق إبرام العقد ويمهد له ومنها ما يعاصر إبرامه، ومنها ما يكون تنفيذا للعقد أو متعلقا بإنهائه. هذه القرارات أخضعها القضاء الإداري لرقابته تطبيقا لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة ويختلف نطاق هذه الرقابة حسب ما إذا كانت القرارات متعلقة بمرحلة إبرام العقد الإداري أو كانت متعلقة بمرحلتي التنفيذ أو الإنهاء.

Résumé :

L'administration au cours des étapes du contrat administratif à prendre des décisions administratives qui ont précédé la passation ou relative de l'exécution du contrat ou son résiliation. ces décisions sont soumises au contrôle judicaire en vertu de la théorie des actes détachables.et la portée de ce contrôle différente selon que les décisions relatives à la passation du contrat ou a été lié aux étapes de l'exécution ou la résiliation.

مقدمة:

إن العقد الإداري من العمليات القانونية المركبة التي تمر بالعديد من المراحل، يصدر خلالها الكثير من القرارات، منها ما يسهل عملية التعاقد كتلك المتعلقة -مثلا-بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لعملية التعاقد، وتلك القرارات المتعلقة بمنح الترخيص أو التصريح بالتعاقد، ومنها ما يتعلق بإجراءات إبرام العقد ذاته وطرق التعاقد، والإعلان عن المناقصة وتلقي العروض وفض المظاريف والبت بها، ومنها ما هو معاصر لإبرام العقد الإداري.كما أن هناك طائفة أخرى من القرارات الإدارية متعلقة بتنفيذ العقد والإشراف على تنفيذه أو المتعلقة بسلطة التعديل أو توقيع الجزاءات على المتعاقد مع الإدارة عند إخلاله ببعض التزاماته العقدية، وقرارات فسخ العقد لمقتضيات المصلحة العامة، ومنها ما هو متعلق بمرحلة ما بعد التنفيذ وإنهاء العقد كقرارات وإجراءات رد قيمة التأمين النهائي، في حالة وفاء المتعاقد بالتزاماته وفق المنصوص عليه والوارد في دفتر الشروط.

1 أستاذة باحثة، عضوة في الجمعية المصري للقانون الدولي، وعضوة في الإتحاد العربي لحماية الحقوق الفكرية.
2 أستاذ باحثة، عضوة في الجمعية المصري للقانون الدولي، وعضوة في الإتحاد العربي لحماية الحقوق الفكرية.

Scanné avec CamScanner

وعلى ذلك إذا كانت الإدارة تقوم بإصدار قرارات إدارية في كل مرحلة من مراحل الأساسية التي يمر بها العقد الإداري، فإن السؤال الذي يطرح هل يجوز الطعن بالإلغاء في هذه القرارات أمام قضاء الإلغاء؟ للإجابة على هذا السؤال قسمت الدراسة إلى تمهيد ومبحثين:

المبحث الأول: الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بإبرام العقد الإداري.

المبحث الثاني: الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بمرحلتي تنفيذ العقد الإداري وإنهائه.

تمهيد:

كان القضاء الإداري ينظر إلى العقد الإداري على أنه وحدة قانونية واحدة غير قابلة للتجزئة، وأن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة وتتعلق بالعقد تندمج به، وتفقد ذاتيتها، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها على استقلال ويختص بنظر كافة المنازعات الناشئة عنها قاضي العقد[1]. غير أن القضاء الإداري عدل من توجهه هذا بعد أن رأى أن مسلكه قد جانب الصواب لحرمان الغير الأجنبي عن العقد من الالتجاء إلى القضاء للطعن بالقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم المشروعية والمرتبطة بالعملية العقدية، رغم ما قد يكون له مصلحة مؤكدة في إلغاء هذه القرارات، حيث لا يجوز له استخدام دعوى العقد بحجة نسبية آثاره على طرفيه، كما لا يقبل منه الطعن بالإلغاء في القرارات التي تدخل في تكوين العقد الإداري، أو تدخل في تنفيذه استنادا إلى نظرية الأعمال المركبة[2].

وقد عرفت القرارات القابلة للانفصال بأنها:» قرارات إدارية تكون جزء من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناء على ولايته الكاملة أو تخرج عن اختصاص أي جهة قضائية أخرى. ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها بالإلغاء على انفراد [3].

كما عرفت بأنها:» هي تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها-أو السلطات العامة بصفة عامة-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 يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية ودون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها.»[4]

وعرف القضاء الإداري المصري القرار المنفصل في مجال العقود الإدارية، وذلك بقوله

Scanné avec CamScanner

"القرار الذي يسهم في تكوين العقد الإداري وستهدف إتمامه، إلا أنه ينفصل عن هذا العقد ويختلف عنه في طبيعته، الأمر الذي يجعل الطعن عليه بالإلغاء جائزا»».[5]

وتأسيسا على ما سبق نستنتج أن القرار القابل للانفصال هو قرار إداري صادر عن سلطة عامة، ويتميز بأنه يرتب اثارا قانونية بمفرده دون أن يتوقف الأمر على باقي أجزاء العملية العقدية.

المبحث الأول: الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في مرحلة إبرام العقد الإداري:

لدى استقراء التطبيقات القضائية لنظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري، يتضح لنا أن مجالها الرئيس هو القرارات المتصلة بمرحلة إبرام العقد وتشمل القرارات السابقة على تكوين العقد والقرارات المتعلقة بإبرام العقد أو رفض إبرامه.وسنبحث هذا الموضوع من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الطعن بالإلغاء في القرارات السابقة على تكوين العقد:

قبل القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تساهم في تكوين العقد الإداري والسابقة على انعقاده[6]، حيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية المتعلقة بالترخيص على إجراء التعاقد[7].كما قبل القضاء الإداري المصري الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة بإرساء مزاد لقطعة أرض مملوكة للدولة[8]، وقرارات الاستبعاد من عملية البيع[9].وقد ثاز التساؤل بداية حول الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة في هذه المرحلة، من حيث اعتبارها قرارات نهائية يمكن الطعن بها أمام قاضي الإلغاء، أم أنها عبارة عن أعمال تمهيدية لا ترتقي إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن عليها بالإلغاء.وباستقراء أحكام القضاء الإداري الفرنسي بهذا الصدد نجد أنه يعتبرها قرارات إدارية تتوافر لها جميع الشروط والخصائص التي لا بد من توافرها في القرارات الإدارية القابلة للطعن أمامه[10].و قبل القضاء الإداري الجزائري بالطعن الإلغاء ضد قرار إرساء المناقصة [11].وقبل القضاء الإداري المصري الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة بالحرمان من دخول المزايدة أو المناقصة دون وجه حق[12].

وبالنسبة للنوع الأخير من هذه القرارات والتي تتعلق برفض إجراء المناقصة أو المزايدة أو باستبعاد البعض من التقدم للعطاء من حيث الأساس.يرى البعض أنها ليست تطبيقا للقرارات المنفصلة وما هي إلا قرارات إدارية قد تمتد آثارها إلى جميع العمليات

التعاقدية التي يمكن أن تتم أثناء سريان هذه القرارات وبالتالي فهي لا تتعلق بنزاع حول عقد إداري معين[12]. بينما يذهب البعض الآخر-بحق- إلى أن هذا النوع من القرارات يعد تطبيقا لنظرية القرارات القابلة للانفصال عن العقد [14]، ذلك أنه لا يثار الطعن فيها إلا بمناسبة نزاع يتعلق بعملية تعاقدية معينة بذاتها بناء عليه تم قبول الطعن فيها سندا لنظرية القرارات القابلة للانفصال.

المطلب الثاني: الطعن بالإلغاء في القرارات الخاصة بابرام العقد أو رفض إبرامه:

استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن قرارات إبرام العقد تعد قرارات إدارية قابلة للانفصال عن العملية التعاقدية.فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء في القرار المتمثل باعتماد العقد وإبرامه استقلالا عن باقي مكونات عملية التعاقد[15]، حتى ولو كان مندمجا داخل العقد ذاته مادام أمكن فصله ذهنيا عن العقد[16].وهذا ما اتجه إليه القضاء الإداري المصري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري تؤكد أن «القرار الذي يصدر من جهة الإدارة بإبرام عقد من العقود يمثل إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانونا بقصد إحداث أثر قانوني[17].

أما القرارات الصادرة برفض إبرام العقد حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أن القرار الصادر عن العمدة برفض تجديد عق امتياز صيد الحمام البر في إحدى الغابات العامة قرارا قابل للطعن بالإلغاء[18].كما قضت محكمة القضاء الإداري المصرية من أن امتناع الإدارة عن إبرام عقد تركيب واستعمال تليفون يعد قرارا إداريا مستقلا يدخل في ولاية محكمة القضاء الإداري[19].

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن رفض التوقيع أو التصديق على العقد يعني بالضرورة وجود قرار إداري مستقل ومنفصل عن العقد ذاته[20] وهو قرار قبل للطعن بالإلغاء غير أن المسألة لا تكون بهذا الوضوح بصورة دائمة ومستمرة، بل تدق بالنسبة لرفض توقيع العقد مع أحد مستعملي المرافق العامة الاقتصادية والتجارية، وبهذا الصدد نجد أن مجلس الدولة الفرنسي رفض قبول الطعن ضد هذه القرارات باعتبارها قرارات غير صادرة عن سلطة إدارية بالمعنى الدقيق لهذه العبارة، وبالتالي فإن النزاع حولها يدخل في اختصاص القضاء العادية[21].

وتأسيا على ما تقدم يتبن لنا أن الأنظمة القضائية المقارنة قد استقرت على قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تتخذها الإدارة في مرحلة تكوين العقد بشرط أن لا

Scanné avec CamScanner

تتخذ هذه القرارات الصفة التحضيرية أو التمهيدية وإنما ينبغي أن تكون تعبيرا عن إرادة الإدارة المنفردة، يحدث أثرا بذاته دون أن يتوقف الأمر على إرادة طرف آخر في العملية التعاقدية.

المبحث الثاني: الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بمرحلتي تنفيذ العقد وإنهائه:

إذا كانت مرحلة تكوين العقد هي المجال الرئيسي لتطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال فإن الأمر مختلف بالنسبة لمرحلتي تنفيذه وإنهائه، حيث يثور حول مدى إمكانية اللجوء إلى قضاء الإلغاء للطعن في بعض القرارات التي تصدرها الإدارة في المرحلتين المذكورتين.

لقد كانت القاعدة العامة في هذه المسالة هي عدم جواز الطعن في القرارات التي تصدرها الإدارة سواء في مرحلة تنفيذ العقد أو مرحلة إنهائه، ولكن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قرر بعض الاستثناءات في هذا المجال خروجا على الأصل، حيث أجاز للمتعاقد مع الإدارة والغير الطعن بالإلغاء في حالات معينة.وسنتناول هذا الموضوع على النحو الآتي:

المطلب الأول: عدم جواز الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد وإنهائه:

القاعدة العامة هي أن القرارات التي تصدرها الإدارة بعد إبرام العقد الإداري وأثناء تنفيذه مجرد إجراءات ليس لها صفة القرار، تفقد طبيعتها وذاتيتها القانونية وتندمج في العملية العقدية وتكون جزء لا يتجزأ منها فلا يمكن فصلها و الطعن فيها بالإلغاء على استقلال[22].فالقضاء الإداري يطبق في مرحلة التنفيذ المنهاج التركيبي[23]القائم على وحدة العملية العقدية وعدم قابليتها للتجزئة وتدخل العملية العقدية برمتها ضمن نطاق اختصاص قاضي العقد دون مشاركة من قاضي الإلغاء [24].

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه القاعدة العديد من أحكامه، منها حكمه الذي قضى فيه أنه: « حيث أن النزاع يدور حول تنفيذ العقود المبرمة لحساب المديرية فانه يخضع بناء على ذلك الاختصاص لقاضي العقود»[25].كما لم يقبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء الموجه ضد قرارات المتعلقة بالجزاءات التي توقعها الإدارة على المتعاقد معها نتيجة إخلاله بشروط العقد أو دفاتر الشروط[26]أو تلك المتعلقة برفض تعديل العقد[27]، أو إنهائه[28].

وفي مصر أيضا استقر مجلس الدولة قضاء وفتوى على إعمال ذلك المبدأ مسايرا بذلك

Scanné avec CamScanner

نهج نظيره الفرنسي. فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى «أن التعاقد بالطريق المباشر يعتبر قرارا إداريا من حيث كونه إذنا بالتعاقد والقرار الصادر بإبرام العقد يعد من غير شك قرارا إداريا وهو بهذه المثابة كالقرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة من حيث انفصاله عن العملية العقدية ذاتها، ومن ثمة يكون الطعن في القرار الصادر بإبرام العقد أمرا جائزا قانونا لان إبرام العقد والمراحل السابقة عليه تعتبر قرارات إدارية تستند إلى السلطة العامة لجهة الإدارة. أما القرارات اللاحقة لإبرام العقد فإنها تكون مستندة إلى السلطة العقدية ويراعى في هذه القرارات أنها جميعا تصدر أثناء تنفيذ العقد وهذه وحدها هي التي تدخل في منطقة النزاع العقدي ولا يرد عليها طلب الإلغاء»[29].

وفي الجزائر كذلك تبنى القضاء الإداري المبدأ السابق حيث اعتبر قضاة الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في القرار الصادر بتاريخ 1966/12/16 في قضية هيتزل «**Sté Hétzel**» أن القرارات الإدارية التي تهدف إلى حسن تنفيذ عقد الأشغال العامة قرارات إدارية متصلة وغير منفصلة عن العملية العقدية وفقا للمعيار المادي الموضوعي، وكذا المعيار الذاتي الشخصي المطبق قضاء لتحديد وفصل القرارات الإدارية المرتبطة بالعمليات الإدارية المركبة، ومن ثم رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء دعوى الإلغاء المقدمة لها من طرف شركة هيتزل ضد هذه القرارات المتصلة والمرتبطة بعقد الأشغال العامة[30].

كما رفضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1983/7/9 دعوى الإلغاء المرفوعة من طرف السيد (ص.ب) ضد قرار والي الولاية برفع بدل الإيجار الشهري من 200 إلى 2000 دج ، على أساس أن ذلك يدخل في نطاق الدعوى العقدية الأصلية.[31]

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم جواز الطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد وإنهائه:

شذ القضاء الإداري في فرنسا ومصر عن القاعدة المتقدمة متيحا الطعن بالإلغاء ضد طائفة من القرارات التي تصدرها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري للمتعاقد مع الإدارة وكذلك للغير، بخلاف نظيرهما الجزائري الذي ظل متمسكا بقاعدة عدم جواز الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

أولا: الطعن بالإلغاء من قبل المتعاقد مع الإدارة على القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري

كان القضاء الإداري لا يقبل الطعن بالإلغاء المقدم من الغير ضد القرارات الصادرة من الإدارة المتعاقدة و المتعلقة بتنفيذ العقد استنادا إلى فكرة القرار المنفصل.ذلك أن وضع

Scanné avec CamScanner

الغير في مرحلة تنفيذ العقد الإداري يختلف عن وضعهم في مرحلة إبرام العقد، لأنهم في الأخيرة كانوا ذوي صفة في الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تصدرها جهة الإدارة خلال هذه المرحلة لكونهم ذوي مصلحة في أن يتم التعاقد مع الإدارة، ولكن لم يتحقق لهم ذلك. أما الغير في مرحلة تنفيذ العقد فلا صفة لهم لنسبية آثار العقد، فتنفيذ العقد أو عدم تنفيذه لن يمس مصلحتهم.

وقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي صراحة عن رفض طعون الغير ضد القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري في حكم صدر له سنة 1952[32] رفض فيه الطعن بالإلغاء المقدم من 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. ولا يغيب عن البال أن الغرفة النقابية لم تكن طرفا في العقد.[33] وبسبب اصطدام مسلك مجلس الدولة الفرنسي السابق مع مبادئ العدالة والإنصاف فيما يتعلق بوضع الغير فقد اضطر إلى العدول عن الاتجاه السابق وذلك لان الغير بعكس المتعاقد الذي يملك دعوى القضاء الكامل لا يملك هذه الدعوى، وبحرمانه أيضا من قبول دعوى الإلغاء المقدمة منه يكون بذلك قد فقد وسائل الحماية القضائية لحقوقه التي قد تتأثر بالقرار المطعون في شرعيته، فدعوى تجاوز السلطة وسيلته الوحيدة للدفاع عن مصالحه[34].لذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسي للغير الطعن بالإلغاء في القرارات التي تصدرها الإدارة والمتعلقة بتنفيذ العقود الإدارية، واعتبرها قرارات قابلة للانفصال عن العملية التعاقدية.

هذا التحول في مسلك مجلس الدولة الفرنسي تم على مراحل متتابعة، فأول حكم صدر عن مجلس الدولة الفرنسي وأقر فيه بقبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الغير ضد القرارات الصادرة في مرحلة التنفيذ هو حكمه الشهير الصادر في 1964/4/24 وجاء فيه: «حيث أن شركة (L.I.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 يقبل طعنها أمام قاضي تجاوز السلطة...إذ أن كافة القرارات التي رغم تعلقها بإبرام العقد أو تنفيذه يمكن مع ذلك اعتبارها قرارات قابلة للانفصال عن العقد»[35].وقد ذهب الرأي الغالب في الفقه الفرنسي إلى أن هذا الحكم قد ألغى التفرقة القديمة بين القرارات المتعلقة بإبرام العقد وتلك المرتبطة بتنفيذه وأن الحكم يتعلق بطعون الغير بصفة عامة[36].

وفي مرحلة تالية أجاز مجلس الدولة الفرنسي في 1978/2/2 للغير الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تصدرها جهة الإدارة باعتبارها سلطة عامة مستندة فيها إلى القوانين واللوائح المقررة [37].كما قبل الطعن ضد القرارات التي يصدرها الملتزم وتخل بالشروط الواردة في وثيقة الالتزام حيث أن لمستخدمي المرفق العام الحق بالتقدم بطلب إلى الإدارة (مانحة الالتزام) لإجبار المتعاقد معها على احترام هذه الشروط المفروضة عليه، فإذا رفضت طلبهم بشكل صريح أو ضمني حق لهم الطعن بالإلغاء في قرار الإدارة السلبي هذا على استقلال[38].وتابع مجلس الدولة الفرنسي مسلكه فقبل الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تستند الإدارة في إصدارها إلى الشروط التعاقدية والتي يكون من طبيعتها التأثير على مصالح الغير الذين لا يملكون أية وسيلة أخرى لمهاجمتها [39].كما قبل مجلس الدولة الفرنسي طعن الغير بالإلغاء ضد قرارات فسخ العقد[40]، وكذلك قرارات رفض فسخ العقد [41].

وقد اتبع مجلس الدولة المصري نهج نظيره الفرنسي إذ قبل طعن الغير ضد القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري[42]، ومن ذلك الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1966/3/26 وقبلت فيه الطعن بالإلغاء الموجه من شركة القاهرة للنقل والسياحة. وهي من الغير ضد قرار مؤسسة النقل العام بالاستيلاء على سيارات مؤسسة خطوط القاهرة أبو رجيلة[43].

أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري فلم نعثر على قرار قبل فيه الطعن المقدم من الغير بالإلغاء القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري، لذلك نرى أن مجلس الدولة الجزائري لم يأخذ بمسلك نظيريه الفرنسي والمصري، والقاضي بقبول الطعن بالإلغاء المقدم من الغير ضد القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري تحقيقا للعدالة والإنصاف.

ثانيا: الطعن بالإلغاء من قبل المتعاقد مع الإدارة على القرارات المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري

المبدأ الذي يحكم ذلك هو أن هذه القرارات غير قابلة للانفصال عن العقد الإداري بالنسبة لأطراف العقد، وبالتالي هذه القرارات غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء من قبلهم بسبب وجود طريق طعن مواز أمامهم ضد هذه القرارات[44].ولكن يخرج عن هذا المبدأ بعض الاستثناءات التي يستطيع فيها المتعاقد مع الإدارة الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري وذلك أمام قاضي الإلغاء. وهذه الاستثناءات تتمثل

Scanné avec CamScanner

في حالتين:

الحالة الأولى: الطعون الموجهة ضد القرارات الخارجة عن نطاق العقد الإداري

قد تتخذ الإدارة بعض القرارات الإدارية بصفة أخرى غير صفتها التعاقدية، أي كسلطة عامة تخولها القوانين واللوائح حق اتخاذها، ولكن هذه القرارات ترتبط بتنفيذ العقد بطريقة أو بأخرى هذه القرارات تقبل الانفصال عن العملية العقدية، والطعن فيها بالإلغاء على استقلال[45].ومنها القرارات التي تتخذها استنادا إلى سلطتها الضبطية (البوليسية) الإدارية التي تسمح بها القوانين واللوائح، ولكنها تؤثر على وضع المتعاقد مع الإدارة في تنفيذه للعقد، فهذه القرارات يجوز للمتعاقد الطعن فيها بالإلغاء على استقلال، ويجب أن يكون الطعن مبني على مخالفة قواعد المشروعية، وليست نصوص العقد[46].

الحالة الثانية: الطعون الموجهة من المتعاقدين ذوي المراكز اللائحية

تضع بعض العقود التي تبرمها الجهات الإدارية المتعاقدين مع الإدارة في مراكز لائحية أو تنظيمية أكثر منها تعاقدية، ولذلك فان القرارات الخاصة بتنفيذ عقودهم أو إنهائها، ولو أنها ارتبطت بهذه العقود إلا أنها تخص في حقيقة الأمر هذه المراكز اللائحية التي يوجد بها المتعاقد

مع الإدارة[47].ومن جانب آخر هناك بعض القيود-ولو أنها أخذت المظهر التعاقدي- إلا أنها في حقيقتها تطبيق لنصوص لائحية، وبهذا تكتسب الصفة اللائحية،مما يمكن الطعن عليها بالإلغاء ويبنى الطعن هنا على أساس مخالفة القرارات الإدارية للنصوص اللائحية[48]، ومثال هذه: العاملين المعينين بالإدارات العامة بعقود، وليس بقرارات تعيين، والموظفين بعقود.

الخاتمة:

بينا فيما سبق نطاق الرقابة القضائية على القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري من خلال تحليل مختلف الاجتهادات القضائية المتعلقة بهذا الموضوع في الأنظمة المقارنة حيث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أهمها:

-ندرة أحكام القضاء الإداري الجزائري فيما يتعلق بنظرية القرارات القابلة للانفصال، الأمر الذي انعكس على دراستنا لتطبيق هذه النظرية في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، إذ لم نجد من الأحكام ما يبين نشأة نظرية القرارات القابلة للانفصال في كنف القضاء الإداري الجزائري.

Scanné avec CamScanner

- القاعدة العامة المستقر عليها في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري والجزائري هي عدم جواز الطعن في القرارات التي تصدرها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري.

-قرر القضاء الإداري في فرنسا ومصر قرر بعض الاستثناءات خروجا على القاعدة العامة حيث أجاز للمتعاقد مع الإدارة والغير الطعن بالإلغاء في بعض القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، ولم يساير القضاء الإداري الجزائري نظيريه الفرنسي والمصري في ذلك، رغم أنه أتاح للغير الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في مرحلة إبرام العقد الإداري.

- نتمنى على القضاء الإداري الجزائري أن يحذو القضاء الإداري الفرنسي والمصري في السماح للغير بالطعن بالإلغاء في بعض القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري لاسيما وأنه قد أتاح للغير في مرحلة إبرام العقد الإداري الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال عنه.فلما يحرم الغير الأجنبي عن العقد من استعمال حق الطعن بالإلغاء في بعض القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد الإداري متى كانت له مصلحة في ذلك.

هوامش الدراسة:

(1) Voir : Dominique Pouyaud, La nullité des contrats administratifs, L.G.D.J, 1991, p294.

(2) انظر: عمر حلمي، طبيعة اختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية 1993، ص173.عادل الطبطبائي، الطعن بتجاوز السلطة في مجال العقود الإدارية، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت، السنة 11، العدد الثالث، سبتمبر 1987 ،ص22.

(3) عبد الحميد كمال حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص495.

(4) جورجي شفيق،القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري،درا النهضة العربية،مايو 2002،ص43و44.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقمي 456 و320، جلسة 1975/4/5، لسنة 17ق، مجموعة أحكام السنة 20، ص307.

(6) أول مرة قبل فيها مجلس الدولة الفرنسي فصل القرارات الإدارية المساهمة في تكوين العقد والطعن عليها استقلال بالإلغاء في حكم Martin الشهير الذي صدر سنة 1905.

(7) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في petit الصادر في 1905/11/29 وحكم Camusالصادر في 1906/4/6. مشار اليهما في مؤلف: محمد عبد العال السناري، مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر، ص73.

(8) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 109، جلسة 1947/11/25 مجموعة أحكامها الأولى، السنة الثانية، ص91.

(9) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1962/11/24، القضية رقم 1558 لسنة 6ق،

Scanné avec CamScanner

المجموعة، ص1461.

(10) محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص74.

(11)هذا الحكم مشار إليه في: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014 الجزائر، ص464.

(12) حكم محكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 288، جلسة 1959/5/9، مجموعة السنة الرابعة، ص1252.

(13) عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، الجزء الأول، السنة 66، العدد 373، أكتوبر 1975، ص110.

(14)محمد السناري، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، درا النهضة العربية، بدون تاريخ، ص45.

(15) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1911/4/8، في قضية Commune de ousse Suzan ، مجموعة 1912، القسم الثالث، ص50.

(16) ومن الأمثلة المتعلقة بتوجه مجلس الدولة الفرنسي هذا قبوله الطعن من أحد أطراف العقد بالقرار القاضي بالتعاقد، وقبوله الطعن من المجالس المحلية في قرار سلطة الوصاية المتمثل في إبرام عقود إيجار لحساب هذه المجالس لجعلها مقار للمدارس، كذلك طعن أحد الملاك في قرار المحافظة بإبرام عقد امتياز لحجز المياه ومنع تدفقها على الدومين البحري.راجع جورجي شفيق مرجع سابق، ص90.

(17)حكمها الصادر في 1956/1/8 قضية رقم 734، لسنة 7، المجموعة، السنة العاشرة ص136.

(18) C.E.4/3/1981.RFC.p820.

(19) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1618، جلسة 1954/2/15، مجموعة أحكامها السنة الثامنة، ص678.

(20)عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص29.

(21)عمر عبد الرحمن البوريني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري ورقابة القضاء عليها، مجلة الكويت، العدد الأول، 2013، ص 523.

(22)جورجي شفيق ساري، مرجع سابق،ص 134. زكي محمد النجار، نظرية البطلان في العقود الإدارية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1981، ص386.

(23) محمد عبد العال السناري، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء ، مرجع سابق، ص 5.

(24)Hubert Charles, Actes rattachable et Actes détachables en droit administratif français, L.G.D.J, paris,1968,p161.

(25) C.E.5 janvier 1944,Sainton, Rec, p3

(26) C.E.19 janvier 1945.Rec.p9.

(27) C.E.22 avril 1964.Rec.p961.

(28) C.E.6 mai 1955.D.P579.note Auby.

(29)حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1963/3/21 الدعوى رقم 329 لسنة 14ق.حمدي ياسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشاة المعارف، الإسكندرية ص122.

Scanné avec CamScanner