

الأساس القانوني لمبدأ عدم التوازن في العقود الإدارية

سعدى كاظم عبدالله العلواني

مديرية تربية الأنبار القانونية

Ksdy847@gmail.com

الملخص:

تُعد العقود الإدارية إحدى الوسائل القانونية التي تلجأ إليها الإدارة بغاية سد احتياجات المصلحة العامة، وتقوم من أجل ذلك بإبرام عقود مع أفراد عاديين أو معنويين عندهم الخبرة والدراسة والاختصاص في سبيل تسيير أعمال المرافق العمومية.

أنة هذا النوع من العقود يرتبط بطبيعة القوانين والأنظمة التي يتم الاعتماد عليها عند إبرام العقد، فبعض البلدان تعتمد على قواعد القانون الخاص وهنا يبقى العقد خاضعاً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، بينما في البلدان التي تعتمد على قواعد القانون العام سوف لا يمكن تقييد الإدارة بقواعد القانون العام. الأمر الذي يقلب التوازنات في العلاقة العقدية.

أن انقلاب التوازنات يظهر من خلال الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية تجاه المتعاقد من سلطة فسخ العقد وتعديله بزيادة الاعباء أو انقاصها وفقاً لما تحتاجه المصلحة العامة.

في المقابل أن الاضرار بمصالح المتعاقدين لا يمكن أن يمر دون أن تتحمل السلطة الإدارية المسؤولية عن النتائج عن المحمودة التي قد تقوم بها وتلحق الضرر بالمتعاقدين معا أو الغير. وذلك يكون من خلال الحكم القضائي العادل والمنصف.

الكلمات المفتاحية: (العقد الإداري، أطراف العقد الإداري، العدالة التعاقدية، اختلال التوازن العقدي).

Legal Basis of the Principle of Imbalance in Administrative Contracts

"Saadi Kazem Abdullah Al-Alawani

Legal Directorate of Anbar Education"

Ksdy847@gmail.com

Abstract:

Administrative contracts are one of the legal means employed by the administration to meet the needs of public interest. In doing so, the administration enters into contracts with individuals or legal entities possessing expertise, knowledge, and specialization to manage public facilities. The nature of the laws and regulations governing the contract is crucial in this type of agreement. Some countries rely on private law rules, where the contract remains subject to the principle of contractual freedom. Meanwhile, in countries that adhere to public law rules, the administration is not bound by general law rules, disrupting the balance in the contractual relationship.

The imbalance becomes evident through the privileges enjoyed by the administrative authority over the contractor, such as the power to terminate or modify the contract by increasing or decreasing burdens according to the needs of public interest. Conversely, harm to the interests of contractors cannot go unnoticed without holding the administrative authority responsible for the consequences of its actions, which may cause harm to contractors or third parties. This is achieved through fair and impartial judicial rulings.

Keywords: (Administrative Contract, Parties to the Administrative Contract, Contractual Justice, Imbalance in Contractual Relations).

المقدمة:

إنَّ العقد الإداري الذي تبرمه الإدارة مع أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية لا يختلف في مفهومه العام عن العقد المدني الذي يبرمه الأفراد فيما بينهم، حيث أن كلاً منهم يقوم على أساس توافق إرادتين بقصد القيام بالتزامات متقابلة.

ومن جانب آخر ليس كل عقد تبرمه الإدارة يكون عقداً إدارياً، ومن ثم يخضع لرقابة القضاء الإداري فهناك عقود تخضع لرقابة القضاء العادي، على الرغم من كون الإدارة طرفاً فيها

وهي عقود الإدارة الخاصة، وهناك أيضاً أسس ومعايير اعتمدت في تمييز العقد الإداري عن غيره من العقود.

أن خدمة الصالح العام حالة ضرورية تستدعي تغليبها على المصالح الخاصة، ونظراً لتعلق العقود الإدارية بتسيير المصالح العامة فهي تُغلب من حيث أهميتها وتفضيلها على المصلحة الخاصة.

أهمية البحث

ويكتسب موضوع غياب التوازن في العلاقة العقدية بين الإدارة المتعاقدة والمتعاقد معها أهمية قصوى في مجال حسن سير المرفق العام بانتظام واستمرار، وتلك الأهمية دفعتنا إلى اختيار الجانب القانوني من الحقوق والالتزامات غير المتوازنة. واستخلاص أغلب النتائج المستوحاة من المشاكل التي تواجه الإدارة المتعاقدة، والمتعاقدين معها في هذا المجال.

هذا فإن الأساس القانوني لمبدأ عدم التوازن في العلاقة العقدية يعود إلى طبيعة العقد الذي تحكمه قواعد القانون العام، وهذا ما يُطعي طبيعة العقود التي تبرمها السلطات والإدارات العامة في العراق قواعد أكثر توازن في العلاقات العقدية كونها خاضعة لقواعد القانون الخاص.

اهداف البحث

أن الهدف من هذا البحث تسليط الضوء على أهم النقاط التي تجعل العقد الإداري غير متوازٍ سواء لناحية تحديد الأداءات المتقابلة أو لناحية تبيان سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بالأرادة المنفردة.

إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث بالسؤال التالي: ما هي الأسس التي تحكم مبدأ عدم التوازن في العلاقة العقدية في إطار العقود الإدارية؟

أن الإجابة على هذه الإشكالية سوف تكون من خلال اعتمادنا على المنهج التحليلي لما تحتاجه هذه الدراسة من تحليل وتفسير للنصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية، بالإضافة إلى اعتمادنا على المنهج الاستقرائي لما تتطلبه هذه الدراسة من قراءة

في الجزئيات المتفرقة ذات الصلة بالموضوع. والأستثناس كلما دعت الحاجة إلى تجارب بعض القوانين المقارنة.

وانطلاقاً من قاعدة عدم المساواة في العلاقة العقدية، التي تغلب فيها المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، سوف نقسم هذا البحث إلى مطلبين: الأول نتناول فيه عدم التوازن في الأداءات المتقابلة، أم المطلب الثاني: سوف نتناول فيه سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.

المطلب الأول

عدم التوازن في الأداءات المتقابلة

عرفت المجتمعات ومنذ القدم أنماطاً من العلاقات والتعاون بين الأفراد، وجاءت الضوابط القانونية، سواء على هيئة أعراف أو قوانين مكتوبة لتنظيم العلاقات والعيش بين أفراد المجتمع، وقد كفلت السلطة العامة احترام هذه العلاقات بحيث مرت هذه الضوابط بمراحل واكبت التطور في العلاقات بين الأفراد.

وتعد فكرة الالتزام واحدة من الأمور الهامة التي ضببت العلاقات بين الأفراد، والتي تظهر في العلاقات العقدية والالتزامات بين الأفراد. وللوقوف على تحديد الإطار المفاهيمي لمبدأ توازن الأداءات سوف نتناول بالبحث العدالة التعاقدية في (فرع أول) ومن ثم نتناول أسباب اختلال التوازن العقود الإدارية في (فرع ثانٍ).

الفرع الأول

العدالة التعاقدية

إنّ قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، أصبحت قاعدة نظامية راسخة في الكثير من النظم القانونية في مختلف دول العالم، فالعقد بالنسبة إلى عاقيه يُعد بمثابة النظام أو هو نظام خاص بالمتعاقدين. وإن كان منشأه الاتفاق بين طرفيه، وقد أتى في قوله تعالى " يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود" (٢) وفي حديثه صلى الله عليه وآله وسلم " المسلمون عند شروطهم" (٣). ومعنى أن العقد شريعة المتعاقدين أن يكون الالتزام الناشئ من العقد يعادل في قوته الالتزام الناشئ من النظام، ولا يجوز للفرد أن يتحلل من كليهما. وتقوم هذه القاعدة

على أسس فلسفية وأخلاقية واقتصادية وتاريخية وحضارية، فهي تقوم أولاً على إعلاء مبدأ سلطان الإرادة، أي أن الفرد لا يُلزم إلا إذا أراد أن يُلزم فلا يحول دون ذلك شيء، وهي تقوم ثانياً على أساس احترام العهد (أن العهد كان مسؤولاً)، كما تقوم على وجوب استقرار المعاملات، فإذا كان العقد لا يقيد العاقد، فإن الناس تتصرف عن إبرام العقود وتشيع فيهم الفوضى وتتعدم الثقة، لذلك كان لابد أن يكون للعقد قوة ملزمة بحيث لا يجوز لأحد المتعاقدين أن ينفرد بنقضه أو تعديله، وتلك هي الأسس التي تقوم عليها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

وفي ذات السياق، إن تطبيق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لا يمكن تطبيقه بصورة كاملة وشاملة في ميدان العقود الإدارية، فالعقود الإدارية بصورة عامة تمنح الإدارة صلاحيات وامتيازات لها عواقب غير محمودة، فالعدالة التعاقدية في هذا الإطار لا يمكن أن تكون طالما أن الجهة الإدارية تمتلك سلطات واسعة في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

كما هي مطبقة في مجال العقود المدنية، وإنما ذهب عدد من الفقهاء إلى تطبيق هذه القاعدة ضمناً على العقود الإدارية. فإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات النافذة بمشيتها المنفردة، فإنه بأستطاعتها أيضاً اللجوء إلى طريقة التوافق الرضائي، أو التعاقد مع الغير في سبيل تحقيق هدف معين. وقد يكون هذا الغير من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص، ومن ثم فإن هذا العقد الذي تجريه الإدارة لهذه الغاية، يمكن أن يكون عقداً إدارياً، كما يمكن أن يكون عقداً مدنياً عادياً (٤).

فالمقصود بالعدالة التعاقدية تحقيق المنفعة المقصودة من العقد لكل من المتعاقدين بما يحقق التناسب بين ما يحصل عليه كل طرف من الطرفين، وكذلك التناسب بين هذه المنفعة وبين الأهداف التي يرمي المشرع تحقيقها من وراء العقد، سواء كانت هذه الأهداف اقتصادية أو اجتماعية، فضلاً عن تحقيق التناسب بين الأداءات لكل من المتعاقدين.

ومن أجل تحقيق ما تقدم، حدد المشرع متطلبات رئيسية يتم تحقيق العدالة التعاقدية بعناصرها أي المنفعة المقصودة والتناسب بين الاداءات والتوفيق بين المنفعة والتناسب بما يحقق الأهداف التي قصدها المشرع من وراء التدخل في الرابطة العقدية في جميع مراحلها.

ومن المتطلبات المكملة هي وجوب مراعاة حسن النية في جميع مراحل العقد، من المفاوضات إلى إبرام العقد حتى تنفيذه، وكذلك وجوب مراعاة مبادئ النظام العام، إلا أن هناك مطلباً رئيساً لا بد من وجوده حتى تتحقق العدالة التعاقدية والتعبير في جزء من أجزاء العقد سواء بتصحيحه أو بإكماله أو بتعديله حتى تتحقق العدالة التعاقدية.

تتمحور فكرة المتطلبات الرئيسية لتحقيق العدالة التعاقدية حول امكانية تغيير جزء من أجزاء العقد، وهذه تتحقق بتصحيح العقد أو تعديله وإكماله، وهذا لا شك يستدعي منا بحث هذه المتطلبات بشئ من التفصيل وفقاً للآتي:

أولاً: عدم تضمين العقد بند تعسفي

يقصد بالشرط التعسفي البند (٥) الذي يتم تضمينه للعقد، والذي يؤدي إلى الحكم بطلانه، وعند عدم تضمين العقد لأي شرط تعسفي يغلب مصلحة على أخرى يصبح العقد غير معرضاً للزوال (٦). وعندما يبقى العقد منتجاً لآثاره القانونية يتحقق عندها التناسب بين الأداءات المتقابلة بما يحقق الغاية المقصودة من العقد، فإذا تضمن العقد لشرط غير مألوف يهدد العدالة التعاقدية عنده يحكم بإلغاء هذا البند التعسفي. أما في نطاق عقود الاستثمار يمكن للمتعاقدين أن يضيفوا بنوداً تضمن الحفاظ على التوازنات الاقتصادية للعقد فعقود الاستثمار ليست من طبيعة واحدة لجهة بنود الإذعان. كما أن عقود الاستثمار لا تدخل ضمن فئة عقود الإذعان نظراً للحرية الواسعة التي يحظى بها المستثمر، خاصة أنه في حالات كثيرة إن المستثمر هو من يتقدم بالعرض ويبين ما لديه من مقترحات للقيام بمشروع استثماري محدد، فعقود الاستثمار يمكن أن يحصل عليها تعديل لاحق بحسب الظروف وباتفاق الأطراف المتعاقدة. أما العقود الإدارية بطبيعتها هي عقود إذعان، إما العقود التي تبرمها الإدارة وفقاً لقواعد القانون الخاص هي عقود متوازنة بطبيعتها.

فعندما نكون أمام بنود توصف بالتعسفية وتحقق بالتالي مصلحة الفريق القوي في العقد على حساب الفريق المذعن عليه أن يقبلها برمتها أو يرفضها برمتها، أي البنود المحددة مسبقاً من جانب الفريق ذي النفوذ الاقتصادي القوي، والذي يخوله ميزة فاحشة على حساب الطرف الآخر، فلا يقتصر البند التعسفي هنا على المفهوم الضيق، وإنما يقصد به كل شرط

تعاقدية يحقق منفعة أو خدمة لمصلحة المشتري على حساب المتعاقد الآخر (٧)، فهو البند الذي يترتب عليه اختلال التوازن بين حقوق والتزامات كل من المتعاقدين. وفي رأي للدكتور وفيق ربحان حول طبيعة العقد الإداري المتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص مؤكداً بالقول أن " العقد الإداري هو أكثر من عقد إذعان والدليل على ذلك أن الامتيازات الممنوحة للإدارة في العقد الإداري لم يتضمنها أي عقد إذعان يبرم وفقاً للقانون الخاص (٨).

وتجدر الإشارة، إلى أن الاختلال في التوازن العقدي، ومن ثم العودة لتحقيق العدالة التعاقدية، يتحقق بالنظر إلى العملية التعاقدية بمجموعها.

أي شروط العقد جميعها للتحقق من وجود الاختلال في التناسب بين الاداءات وإضفاء الصفة التعسفية على البند أو البنود في العقد (٩).

وبناءً على ما سبق إن تحقيق البند التعسفي يكون بتوافر عنصرين، أولهما إذا كانت الميزات التي يستفيد منها المتعاقد نتيجة عدم التكافؤ بين المتعاقدين، تؤدي حكماً إلى اختلال بين الالتزامات والحقوق الناشئة عن العقد، أما العنصر الآخر، فهو تعسف في استغلال عدم التكافؤ المعرفي أو المهني أو الاقتصادي، فالمزايا المتعددة التي يستفيد منها المتعاقد وتؤدي بالتالي إلى اختلال التوازن العقدي، لا تكفي لوجود الشرط التعسفي أو ما يعرف في العقود الإدارية البند الخارق، وإنما يجب أن يكون هذا الاختلال ناشئاً عن تعسف في استغلال عدم التكافؤ بين المتعاقدين لجميع صوره المعرفي أو المهني أو الاقتصادي، كأن تُسيء الإدارة مثلاً استعمال مركزها المتفوق في العقد لتفرض على المتعاقد معها اساليب تخل بتحقيق العدالة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد معها، بمعنى لولا وجود هذه الامتيازات للإدارة والتي تشكل بحد ذاتها بنوداً تعسفية تخل بالعدالة التعاقدية، لما بادرت الإدارة إلى استخدام امتيازاتها ضد المتعاقد (١٠).

خلاصة القول، هناك مفهومان للبند التعسفي الأول مفهوم تقليدي يرتبط بعقد الإذعان الذي يحدد به طالب التعاقد شروطاً مسبقة لا يجوز للطرف الذي يرغب بالتعاقد تعديلها أو التوصل منها. ومفاد ذلك أن البند التعسفي في عقود الإذعان يكون نتيجة القوة الاقتصادية

للمتعاقد الذي يحتكر سلعة أو خدمة مفرطة، أما المفهوم الحديث للبند التعسفي فهو البند الذي يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة التعاقدية بين طرفي العقد، لذلك فإن العقد الذي يخلو من البنود التعسفية وفقاً للمفهوم التقليدي لها، من الممكن ألا يحقق العدالة التعاقدية، بعكس البند التعسفي على وفق المفهوم الحديث له، إذ يتلزم تحقيق العدالة مع عدم اقتران العقد بالبند التعسفي.

وتجدر الملاحظة، أن استبعاد البند التعسفي الباطل يكون تلقائياً بحكم القانون، دون أن تعطى سلطة للقاضي في ذلك على وفق أحكام قوانين حماية المستهلك سواء في فرنسا أو في لبنان، بينما قد يتحقق ذلك في أحكام قوانين حماية المستهلك في العراق ومصر. أما نص المادة ٢/١٦٧ من القانون المدني العراقي، وكذلك المادة ١٤٩ من القانون المدني المصري، تُعطي سلطة تقديرية للقاضي في استبعاد البند التعسفي أو تعديله (١١)، مع العلم أن منازعات العقود الإدارية في العراق تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي نظراً لأعتماد العراق النظام القضائي الواحد حتى فترة متأخرة من الزمن لم يتمكن بعد من وضع حدود واضحة للمنازعات الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري ومن بينها منازعات العقود الإداري، باستثناء القرارات الإدارية المنفصلة عن العقود الإدارية.

ولم يتأخر القضاء الإداري سواء في فرنسا أو لبنان أو مصر عن إجراء الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات الإدارة مع المتعاقد معها بهدف حماية الطرف الضعيف في العقد الإداري من تعسف الإدارة المتعاقدة، دون إهدار للمصلحة العامة جوهر العقد الإداري.

نتيجة ذلك، نرى أن العدالة التعاقدية بين المتعاقدين، يجب اسنادها للمفهوم الجديد للبند التعسفي الذي يتحقق بموجبه تعسف واضح بمجرد وجود عدم توازن بين الأداءات، أي بين حقوق والتزامات أطراف العقد، فأى شرط يتضمن ذلك يوصف بالتعسف (١٢) أما العقد الإداري لا يمكن الحديث عن وجود بنود تعسفية تفرض من جانب الإدارة، وعلّة ذلك أن البنود الخارقة التي تخل بالتوازن العقدي مصدرها المصلحة العامة وليس مصلحة الإدارة المتعاقدة (١٣).

ثانياً: إمكانية تعديل العقد لتحقيق العدالة التعاقدية

أساس تدخل القاضي في تعديل العقد هو تحقيق العدالة التعاقدية بين المتعاقدين، فلا يمكن للقاضي أن يتدخل في تعديل العقد إلا بموجب نص في القانون، وهذا ما أكدته صراحةً المادة ١٤٦ من القانون المدني العراقي الفقرة الأولى بنصها "إذا نفذ العقد كان لازماً، ولا يجوز لأحد المتعاقدين الرجوع عنه ولا تعديله إلا بمقتضى نص في القانون أو بالتراضي" مع العلم أن هذا النص ينسجم مع المادة ١٤٧ من القانون المدني المصري، والمادة ١١٩٣ من القانون المدني الفرنسي وفق التعديل الأخير الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١/١٠م. المقصود بذلك هو الصلاحية التي منحها المشرع للقضاء في التدخل الإيجابي في العلاقة العقدية، بهدف تحقيق العدالة التعاقدية بين المتعاقدين.

وفي ذات المعنى تؤكد المادة ١٢٥ من القانون المدني العراقي بالقول "إذا كان أحد المتعاقدين قد استغلت حاجته أو طيشه أو هواه أو عدم خبرته أو ضعف إدراكه فلحقه من تعاقد غبن فاحش، جاز له خلال سنة من وقت العقد أن يطلب رفع الغبن عنه إلى الحد المعقول، فإذا كان التصرف الذي صدر عنه جاز له أن ينقضه"

ثالثاً: مبدأ حسن النية في مرحلة إبرام العقد

إن تناسب الأداءات بين أطراف العقد وتحقيق المنفعة المقصودة يحقق العدالة العقدية ما بين أطرافه، إلا أن مرحلة العقد وتنفيذه تسبقه جملة من التحركات وهي الأساس الذي تبنى عليه العدالة العقدية، وتكون أكثر وضوحاً في مجال العقود الإدارية نظراً لوضع الإدارة دفتر شروط محدد سلفاً يلتزم به الطرفين الإدارة والمتعهد أو المقاول.

ولعله من المفيد هنا تبنى المشرع الفرنسي في تعديله الأخير للقانون المدني خاصةً نص المادة ١١٠٤ لسنة ٢٠١٦م، على ضرورة حسن النية في مرحلة المفاوضات العقدية، وجعلته من النظام العام لاستقرار المعاملات تحقيقاً للعدالة العقدية.

والمقصود بحسن النية في التفاوض العقدي الذي يفرض على المفاوض في العقد التزاماً ايجابياً بالصدق والأمانة وذلك بالمحاورات والمناقشات واللقاءات تجاه المفاوض الآخر الذي

يرغب بالتعاقد معه، فحسن النية يقتضي أن تكون المفاوضات ساحة للتعامل بأمانة وصدق وثقة وصولاً إلى المنفعة المراد تحقيقها من إبرام العقد (١٤).

ولقد اختلف الفقه حول الالتزام بإجراء المفاوضات بحسن نية هل هو التزام ببذل عناية أم تحقيق غاية؟ ذهب جانب من الفقه القانوني بالقول إن الالتزام بالتفاوض بحسن نية هو التزام ببذل عناية حتى لو لم يتم التواصل إلى إبرام العقد، حيث من الصعب أن نضع التزاماً على عاتق الأطراف المتفاوضة كل منهم بحسن نية أثناء التفاوض. في حين ذهب فريق آخر بالقول إن التزام أطراف التفاوض بحسن نية هو غير تحقيق نتيجة، وهو التزامهم بمناقشة شروط العقد بجدية تامة، والالتزام بمراعاة الثقة التي يبعثها في نفس الطرف الآخر، لأن أي تفاوت في الالتزامات وعدم تحقيق المنفعة المقصودة من العقد يؤدي إلى خلل في تحقيق العدالة العقدية ومن ثم فقدان قوته الملزمة (١٥) ونحن من جانبنا كباحثين قانونيين نميل إلى تأييد الرأي الأخير.

الفرع الثاني

أسباب اختلال التوازن العقدي في إطار العقود الإدارية

إن المشرع العراقي لم يصنف ولم يكيّف العقود بالتوازنة أو بالمتكافئة، أو بمختلفة التوازن. أما الفقه تطرق لفكرة التوازن في العلاقة العقدية من خلال بحث العدالة التعاقدية. وبالتالي فإنّ البحث عن مفهوم التوازن العقدي يكون عند نشأة العقد ويبرز ذلك ضمن فئة معينة من العقود، التي لا تمنح لها أهمية كبرى مثل باقي العقود، وهي عقود غير متوازنة في النشأة والسرّان والتنفيذ، ففكرة التوازن العقدي قد تقصي هذه الفئة من العقود من الجور والحيث، فالتوازن المراد يحقق قدرًا من عدم الإفراط والشطط وسوء الاستفادة، وجعل أداء المتعاقد مرهقاً له، فإذا كان هدف المشرع وكل التشريعات هو تحقيق التوازن والمساواة بين قيمة الأداءات المتقابلة فكيف الحال بالنسبة لعقود غير متوازنة نشأةً وتنفيذاً؟ وهذا يدفعنا إلى التساؤل التالي هل أنّ العقود الإدارية هي عقود متوازنة سواءً عند نشأتها أو عند تنفيذها؟ الجواب بالطبع لا وذلك لأن العقد الإداري التي تكون الإدارة أحد أطرافه، هو عقد غير متوازن بطبيعته نظراً لاحتواء العقد الإداري بنود غير مألوفة في القانون الخاص تشكل

جوهر عدم التوازن في العلاقة العقدية، ولا شك أن ماينتج عن هذه الشروط من سلطات وامتيازات للإدارة تجعل اختلال التوازن العقدي ينسحب خلال فترة تنفيذ العقد وتؤدي في أحيان كثيرة إلى تعسف الإدارة باستعمال هذا الحق تحت ذريعة المصلحة العامة التي تشكل مصدر هذا الاختلال.

وللوقوف على أسباب اختلال التوازن العقدي في إطار العقود الإدارية سوف نتناول المصلحة العامة كسبب لاختلال التوازن في (أولاً) ومن ثم نتناول بنود العقد الإداري التي تشكل النموذج العملي لاختلال التوازن في العلاقة العقدية ضمن إطار العقود الإدارية في (ثانياً).

أولاً: المصلحة العامة سبب لاختلال التوازن العقدي

تأتي فكرة اختلال التوازن العقدي في نطاق العقود الإدارية من أن مهمة تسيير المرفق تقع على عاتق الإدارة المتعاقدة، كون ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع الجزاءات بنفسها على المتعاقد معها أمر ضروري، لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال لتهديد وإجبار المتعاقد مع الإدارة على احترام شروط العقد والوفاء بالتزاماته.

وتستند الإدارة في سلطتها هذه التي تجعل العقد الإداري غير متوازن في سلطتها المستمدة أصلاً من الدستور وكافة النصوص القانونية ذات الصلة، وليس من العقد الإداري أو نصوصه.

وبالتالي فإن اختلال التوازن في هذه العلاقة لا يتيح للإدارة فرصة فرض الجزاءات على المتعاقد دون حسيب أو رقيب كما يحلو لها، بل تخضع في ذلك لرقابة القضاء لمنع تعسف الإدارة وتدارك أخطائها أو تعديلها على حقوق المتعاقد أو مخالفتها للقانون. حيث تتسع رقابة القضاء لتشمل مشروعية قرار توقيع الجزاء بالإضافة إلى رقابة الملائمة لكي يتمكن القضاء من فحص مدى الخطأ وملائمة الجزاء له.

إنّ أساس اختلال التوازن في العلاقة العقدية في نطاق العقود الإدارية، يكمن في سلطة الإدارة باستعمال امتيازاتها في التنفيذ المباشر وكذلك في فكرة السلطة العامة. أي أن ارتباط العقد الإداري بتسيير المرفق العام بحد ذاته يجعل العقد خاضعاً لطابع استثنائي لتطبيق

الجزاء ولو لم يكن منصوصاً عليها وهذه تعد من خصائص السلطة العامة والتي تؤدي إلى المساس بجوهر التوازن في العلاقة العقدية (١٦).

وبالعودة إلى القانون الإداري الفرنسي فقد اعتبر أن فكرة السلطة العامة هي أساس اللاتوازن العقدي فهذه الامتيازات والسلطات، والأساليب الفنية والقيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، تجعل الإدارة أسمى ولا تتساوى مع مراكز الأفراد. وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية غير المألوفة في قواعد القانون الأخرى. ففكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال التطبيق القانوني وكل تصرف يتضمن مظهراً من مظاهر السلطة العامة يعد عملاً إدارياً يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري (١٧) وبالتالي فإن فكرة السلطة العامة في مفهومها ومدلولها تتألف من عنصرين إيجابي وسلبي.

١- **العنصر الإيجابي لفكرة السلطة العامة:** هي محور ومناطق النظام الإداري، من حيث خضوعها لأحكام استثنائية غير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، ومن أبرز هذه الصلاحيات إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري، وامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة، وهي لا تقل أهمية في سلطتها بفسخ وتعديل العقود الإدارية، وفرضها أعمال إضافية بالاستناد إلى نظرية فعل الأمير (والتي سوف نشرحها لاحقاً) كل هذه الامتيازات الممنوحة للإدارة تشكل مصدراً لاختلال التوازن في مجال العقود الإدارية.

٢- **العنصر السلبي لفكرة السلطة العامة:** حينما تقوم الإدارة العامة بأعمال التسيير للمرفق العام بهدف خدمة الصالح العام فهي لا تخضع للنظام الإداري، أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بنشأتها، أي هو مجموع القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم السلطة الإدارية عند قيامها بوظائفها وأعمالها (١٨).

خلاصة ذلك إن فكرة السلطة العامة بمفهومها السابق تجعل العقد الإداري في حالة لاتوازن في العقود التي تبرمها الإدارة العامة.

ثانياً: الشروط الاستثنائية سبب لاختلال التوازن العقدي

لقد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا، لبنان ومصر ولاحقاً العراق، على أن العنصر المميز الرئيسي، من بين العناصر الثلاثة المميزة للعقد الإداري والتي تشكل الجوهر العملي

لاختلال التوازن العقدي، هو العنصر المتمثل في أخذ الإدارة في العقد بوسائل القانون العام وأساليبه. هذا يعني تضمين العقد شروط استثنائية، غير مألوفة في مجال عقود القانون الخاص. وفي سياق ذلك سوف نبين موقف القضاء من الشروط الاستثنائية التي تجعل العقد الإداري يحتوي عنصراً مميزاً يخل بالتوازن العقدي من جهة، وصولاً إلى تمييز الشروط الاستثنائية عن بنود الإذعان، وذلك من خلال الآتي:

١- موقف القضاء من تضمين العقد الإداري شروطاً استثنائية تقلب فيها توازنات العقد: تتبلور فكرة أساليب القانون العام في استخدام الإدارة لفكرة السلطة العامة، وما تتمتع به من سيادة الدولة وسلطاتها، فيتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في مجالات القانون الخاص، وهو ما يعتبر عنصراً مميزاً للعقد الإداري.

وفي سياق ذلك اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٦ كانون الأول سنة ١٩٥٦م،: أن علاقة العقد الإداري بالمرفق العام إذا كانت ضرورية لكي يعتبر العقد إدارياً، فإنها ليست مع ذلك كافية لمنحه تلك الصفة، على اعتبار أن قواعد القانون العام ليست ذات علاقة حتمية بفكرة المرفق العام، إذ أنه مع اتصال العقد بالمرفق العام، فإن الإدارة قد لا تلجأ في إبرامه إلى أسلوب القانون العام لما تراه من مصلحتها في العدول عن ذلك إلى أسلوب القانون الخاص، فنتبع في شأنه ما يتبعه الأفراد في تصرفاتهم الخاصة. ومن ثم فإن المعيار المميز للعقود الإدارية عما عداها من عقود الأفراد وعقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة، ليس هو صفة المتعاقد، بل موضوع العقد نفسه متى اتصل بالمرفق العام على أية صورة من الصور مشتركاً في ذلك وعلى درجة متساوية مع الشروط الاستثنائية غير المألوفة في العقد (١٩).

وفي قرار شهير للشورى اللبناني (٢٠) اعتبر أنه لكي يكون العقد إدارياً يجب توافر ثلاثة شروط: ومن المعلوم أن هذه الشروط هي جوهر فكرة التوازن في العلاقة العقدية وهذه الشروط هي:

- ١- أن يكون أحد طرفي العقد شخص معنوي عام.
- ٢- يجب أن يكون موضوع العقد تسيير مرفق عام.

٣- يجب أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

حيث خلص الشورى في هذا الحكم بتعريف للعقد الإداري " لا يكفي أن يكون أحد طرفي العقد إدارة عامة حتى يوصف العقد بأنه عقد إداري يخضع لرقابة مجلس الشورى بل لا بد من توافر الشروط الثلاثة المذكورة. في هذا العقد لم يجد الشورى ان الشرط الأخير المتعلق بالبنود الخارقة متوفراً. لذلك، اعتبر ان هذا العقد يخضع لرقابة المحاكم العدلية ".
أما محكمة التمييز العراقية تبنت المعيار المزدوج في كثير من أحكامها، فقررت في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٧/٢٦م أنه "...تبين أن العقد الذي تبرمه مع الشركة المميزة هو عقد إداري لأنه يستهدف إدارة مرفق عام من مرافق الدولة ويحتوي على شروط غير مألوفة، وتجري فيه الحكومات على أسلوب القانون العام وتخضع فيه بحكم القوانين والأنظمة" (٢١).

وهكذا استقر القضاء على أن عنصر الأخذ بأسلوب القانون العام، ذلك يتضمن العقد شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص، هو العنصر الرئيسي في تمييز العقد الإداري، ويجعله بالتالي غير متساوٍ في العلاقة العقدية بين أطرافه.

٢- الاختلاف بين الشروط الاستثنائية وعقود الإذعان: عقود الإذعان عقود معروفة في مجالات القانون الخاص، وهي بطبيعتها عقود غير متوازنة، بسبب تضمين أحد أطرافها شروطاً مجحفة تجاه الطرف الآخر، ويفرضها عليه فرضاً، مما يخل بمبدأ المساواة الذي يسود كل علاقات القانون الخاص. أبرزها عقود الإذعان، عقد توريد الكهرباء، وعقد توريد المياه، وعقود الانتفاع بالاتصالات السلكية وللاسلكية.

بالتالي فإنّ امتيازات الإدارة التي تقلب توازنات العقد الإداري تمنح المتعاقد مع الإدارة (المتعهد) سلطات عامة في مواجهة الغير، رغم أن الاصل يفترض أن يكون المتعاقد مع الإدارة من اشخاص القانون الخاص، والمعروف أن اشخاص القانون الخاص لا يتمتعون بشيء من امتيازات السلطة العامة، ولكن العقد الإداري بطبيعته غير المتوازنة بين أطرافه، يسحب أثر عدم التوازن إلى الغير الذين تفرض عليهم ظروفهم المواجهة مع المتعاقد مع الإدارة لأي سبب كان.

خلاصة ذلك هو ان العقود الإدارية عقود غير متوازنة، فمفهوم غياب التوازنات العقدية يكمن في امتيازات تفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للمتعاقد، بحيث تبقى للإدارة ذريعة الصالح العام كي تتمكن بسلطة فرض الجزاءات على المتعاقد معها، كلما طاب لها ذلك. ولكن هذا لايعني أنها بمنأى عن رقابة القاضي الإداري الذي يعمل جاهداً لإعادة التوازن في العلاقة العقدية من خلال التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وضمن إطار المنازعات المعروضة عليه.

المطلب الثاني

أمتياز الإدارة بالتعديل الانفرادي للعقد

يُعتبر تعديل العقد الإداري أحد أهم امتيازات الإدارة التي تسبب أختلال التوازن في إطار العقود الإدارية، ونظراً لأهمية هذا الامتياز أفردنا له مطلباً مستقلاً نعالج فيه طبيعة سلطة الإدارة بالتعديل الانفرادي في سوف نتناول بالبحث طبيعة سلطة الإدارة بالتعديل الانفرادي في العقود الإدارية في (فرع أول) ومن ثم نتناول علاقة التعديل الانفرادي بسلطة الجزاء في (فرع ثانٍ).

الفرع الأول

طبيعة سلطة الإدارة بالتعديل الانفرادي في العقود الإدارية

إنّ سلطة الإدارة الاستثنائية تتميز بخاصية تعدد الجزاءات الذي يمكن لجهة الإدارة توقيعها على المتعهد المتعاقد معها نتيجة اخلاله بالتزاماته التعاقدية، ويلاحظ أن استعمال الإدارة لسلطتها بتعديل عقودها الإدارية لا يقتصر على صورة واحدة، بل تتعدد مظاهر هذه السلطة بحسب حاجة المرفق العام.

تأسيساً على ما تقدم، سوف نتناول مظاهر التعديل الانفرادي توضيحاً لعناصر هذه السلطة التي تشكل مظهراً من مظاهر عدم التوازن في العلاقة العقدية.

ولاً: التعديل في مقدار التزامات المتعاقد

تستطيع الإدارة أن تعدل في مقدار التزامات المتعاقد معها، وذلك بزيادة أو إنقاص هذه الالتزامات، والتعديل هنا يرد على مقدار الالتزامات وليس على نوعها، فتكون الزيادة أو

الإنقاص المطلوب من طبيعة الالتزامات المزايدة أو المنقوصة عينها. وهذا الحق من الحقوق الثابتة متوفر في كافة أنواع العقود الإدارية (٢٢).

وفي هذا الاتجاه يعمل القاضي الإداري على إعادة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة بهدف إعادة التوازنات للعلاقة العقدية، من خلال منح المتعاقد مع الإدارة التعويض المادي مقابل التعديلات التي قد تتناول حجم الالتزام، وهذا ما اكده صراحةً اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بالقول " أنه لا يجوز للشخص العام أن يحول طريقة إدارة المرفق العام من إدارة بالشراكة إلى إدارة بالواسطة، وبالتالي فإن كل زيادة في الأداء يتسبب بها التعديل من طرف واحد يؤدي بالتأكيد إلى مسؤولية الشخص العام صاحب العلاقة وإلزامه بالتعويض المناسب" (٢٣).

وعلى ذات النهج سار اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني بالقول " لا يجوز للإدارة أن تلزم المتعهد بأشغال إضافية وأعباء غير ملحوظة في الالتزام دون أن تكون ملزمة بالتعويض عليه في هذا الشأن" (٢٤).

ويتبع القضاء الإداري المصري سلفه الفرنسي بتأسيس فكرة التعديل بالإرادة المنفردة على أساس المصلحة العامة والمرافق العامة، معتبراً أن حق الإدارة في تعديل أو إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة نتيجة لإخلال المتعاقد مع الإدارة لمحل العقد أو لدواعي المصلحة العامة هو إجراء يدخل ضمن السلطة الاستثنائية للإدارة بوصفها سلطة عامة. وهو ما استندت إليه المحكمة العليا المصرية بخصوص تحديد أساس فكرة المصلحة العامة والمرافق العامة بقرارها الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٥/٢٥م بالقول " أن الإدارة تعمل في إبرامها للعقد الإداري بوصفها سلطة عامة وتتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها. وذلك بقصد تحقيق نفع عام، أو مصلحة مرفق من المرافق العامة، فكفتا المتعاقدين فيه غير متكافئتين تغليباً للمصلحة العامة على المصلحة الفردية مما يجعل للإدارة سلطة مراقبة تنفيذ شروط العقد وكذلك حق توقيع جزاءات على المتعاقد معها وذلك بإرادتها المنفردة" (٢٥).

ولم يبتعد الفقه والقضاء الإداريين في العراق عما سار عليه الفقه والقضاء الإداري في البلدان المقارنة، حيث يرى الفقه ضرورة قيام سبب من الأسباب التي تتعلق بالصالح العام أو بمصالح المرفق ذاته لكي تتمكن الإدارة من إنهاء أو تعديل عقودها الإدارية (٢٦).
أما على صعيد القضاء العراقي فبالرغم من ندرة الأحكام القضائية ذات الصلة بهذا الموضوع، نرى اتجاه لمحكمة التمييز العراقية يدل بوضوح على أن الإدارة تستطيع إنهاء العقد الإداري إذا كانت المصلحة العامة تستلزم ذلك (٢٧).

أما بالنسبة للتعديل في كميات العمل أثناء تنفيذ العقد الإداري يبدو ضرورة لا بد منها، نظراً لكون العمل أثناء التنفيذ يختلف عما هو مخططاً له عند إبرام العقد، ذلك أن الكثير من البنود أو الأهداف تكون غير واضحة بالنسبة إلى الإدارة في أثناء وضع الخرائط وصياغة الوثائق، وهو الأمر الذي ينكشف عندما تطرأ تغييرات وتعديلات على كميات العمل عند البدء بالتنفيذ واعتبر مجلس الشورى اللبناني أن أحكام دفتر الشروط هي بمثابة العقد القانوني الذي يربط بين الدولة والملتزم وأنه لا يحق للدولة أن تحل نفسها منه وأن تضيف عليه شروطاً أو أعباء جديدة لم تكن موضع اتفاق بين الفريقين المتعاقدين تحت طائلة مسؤوليتها بالتعويض (٢٨).

كما إن الدولة لا تملك حق فرض جزاءات في إطار عقود الاستثمار فهي مقيدة بمضمون العقد دون أن يكون لها حق تعديله أو فرض أعمال إضافية إلا بالاتفاق مع المستثمر، فسلطة الدولة بتعديل عقود الاستثمار مقيدة باتفاق الطرفين على التعديل نظراً لخضوع هذه العقود لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وغياب نص صريح يتيح للدولة سلطة التعديل بالإرادة المنفردة.

هذا لا يقتصر حق الإدارة بالتعديل في عقود التوريد على زيادة الكميات أو إنقاصها، بل ينصرف أيضاً على المواصفات، وجاء في وقائع هذا القرار أن الإدارة طلبت من المتعاقد توريد دجاج وأرانب مذبوحة ومنزوعة الاحشاء بدل دجاج وأرانب حية، كما جاء في العقد، نتيجة الدعوى قررت المحكمة أن ما طلبته الإدارة من المتعاقد هو في حقيقته تعديل لبنود

العقد، إلا أن ذلك لا يعفي الإدارة المتعاقدة من موجب التعويض على المتعاقد معها عما لحقه من ضرر نتيجة هذا التعديل (٢٩).

وتجدر الملاحظة إن حق الإدارة بالتعديل لا يتناول تعديل البنود المالية التي يتضمنها العقد الإداري.

ثانياً: التعديل في المدة الزمنية لتنفيذ العقد

من البديهي القول، إن حق الإدارة في التعديل الانفرادي يمتد ليشمل مدة التنفيذ المنصوص عليها في العقد أو دفتر الشروط، وذلك سواء بتمديد فترة التنفيذ أو تقصيرها، متى كانت ضرورات الصالح العام تقتضي ذلك، فتستطيع الإدارة أن تطلب من المورد أو المقاول أن يتم التوريد أو أن تتم الأشغال في مدة أقصر من المدة المتفق عليها في العقد. كما تستطيع الإدارة أن تطلب وقف الأعمال أو تأجيلها أو تأخير تنفيذها عن المهلة المتفق عليها، ويكون ذلك عندما يتطلب المرفق العام والمصلحة العامة هذا التمديد. كحدوث طارئ معين كالحرب أو قوة قاهرة أو حدوث ظروف تستدعي وقف الأعمال كحالة انتشار وباء الكورونا حالياً وما تتطلبه ضرورات الحفاظ على الصحة العامة من وقف للأعمال. مثال وقف تنفيذ عقود التوريد من الخارج بسبب اغلاق المطارات والمعابر الحدودية.

أو أن تطلب الإدارة انجاز مشاريع معينة في فترة زمنية أقصر من الفترة المحددة في العقد، وذلك بسبب حاجات الجمهور الضرورية التي لا تحتمل التأخير، كما لو حصلت أزمة في إحدى المواد الاستهلاكية، وكان هناك مشروع لإنتاج تلك المادة تحت الإنشاء وقد حددت له فترة ثلاث سنوات لغرض إنجازه من قبل المقاول المتعاقد، ففي هذه الحالة وبسبب حاجة الشعب لهذه المادة يمكن للإدارة أن تفرض على المتعاقد معها تقصير مدة تنفيذ العقد إلى الحد المعقول.

وفي هذا الشأن نصت المادة ٣٤ من أحكام دفتر الشروط والأحكام العامة لعام ١٩٤٢م، على إمكانية فسخ الالتزام عندما تأمر الإدارة بإيقاف الأشغال بصورة مطلقة، وعلى حق الملتزم بفسخ الالتزام إذا ما أرجأت الإدارة لمدة تفوق السنة قبل أو بعد المباشرة بالتنفيذ مع إمكانية التعويض عليه في الحالتين، وتبعاً لهذا النص "وحيث أنه في حال تأجيل الأشغال

أو توقيفها لمدة لم تتجاوز السنة تكون الإدارة مسؤولة عن الضرر الذي يمكن أن يلحق بالمتعهد من جراء التأجيل أو التوقيف بدون مبرر أو سبب مقبول" (٣٠).

وقد اغفل المشرع العراقي النص على سلطة الإدارة بتمديد أو تقصير المدة الزمنية لتنفيذ العقد الإداري، فقط أشار في ميدان القانون الخاص على حق رب العمل بفسخ العقد إذا تأخر المقاول في الابتداء بالعمل أو تأخر عن إنجازهِ تأخراً لا يرجى معه مطلقاً إن يتمكن من القيام به كما ينبغي في المدة المتفق عليها، جاز لرب العمل فسخ العقد دون انتظار لحلول أجل التسليم (٣١).

كذلك نصت المادة ٦٨٩ من القانون المدني العراقي على أنه " إذا ظهر لرب العمل أثناء سير العمل أن المقاول يقوم بتنفيذ العقد على وجه معيب أو منافٍ للعقد، فله أن ينذره بأن يعدل إلى الطريقة الصحيحة خلال أجل مناسب يحدده له، فإذا انقضى الأجل دون أن يرجع المقاول إلى الطريقة الصحيحة جاز لرب العمل أن يطلب أما فسخ العقد وأما أن يعهد بالعمل إلى مقاول آخر على نفقة المقاول الأول" (٣٢).

كذلك للإدارة سلطات واسعة أثناء تنفيذ العقود الإدارية، من رقابة وإشراف وإنهاء وتعديل وفقاً لمتطلبات سير المرفق العام، من ضرورة استمراره بانتظام واطراد، وبدون هذا السبب لا تملك الإدارة هذه السلطة، ولا تترتب مسؤوليتها التعاقدية وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بالقول " أنه من المبادئ المسلمة إن العقود تخضع لأصل عام من أصول القانون يقضي بأن يكون تنفيذها بطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية، وهذا الأصل مطبق في العقود الإدارية شأنها شأن العقود المدنية، وبمقتضاه يلتزم كل طرف من طرفي العقد بتنفيذ ما اتفق عليه، فأن حاد أحدهما عن هذا السبيل كان مسؤولاً عن إخلاله بالتزامه العقدي، ووجب حمله على الوفاء بهذا الالتزام (٣٣).

خلاصة ذلك إن سلطة الإدارة بتمديد أو تقصير مدة تنفيذ العقد الإداري يجب أن تكون منسجمة مع متطلبات سير المرفق العام والمصلحة العامة، فلا يجوز للإدارة أن تتعسف في استعمال سلطتها المستمدة من السلطة العامة، وإلا تعرضت قراراتها التعسفية للإلغاء من جهة القضاء المختص.

الفرع الثاني

علاقة التعديل الانفرادي بالجزء الإداري

تعتبر سلطة الإدارة بتعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة من أبرز الأوجه التي تعكس اختلاف التوازنات العقدية، وهي من الخصائص المميزة للعقد الإداري، والتي لا نظير لها في عقود القانون الخاص، تمارسها الإدارة حتى عند عدم وجود نص تعاقد يقيضي بذلك فإن المبادئ العامة التي تنظمها لا بد أنها تتبع من الأساس القانوني عينه الذي تقوم عليه السلطة الجزائية.

لذلك فالواقع، أن سلطة الإدارة بالتعديل هي الثانية، تستطيع الإدارة ممارستها في كافة الأوقات، حتى في الوقت الذي يغفل العقد عن ذكر بند يتيح للإدارة هذه السلطة. علماً أن المبادئ والأحكام التي يأخذ بها المشرع المقارن، لم تتف عنها هذه الخاصية، إنما للجهة الإدارية أن تفرض جزاءات متنوعة على المتعاقد تصل إلى حد فسخ العقد بالإرادة المنفردة. ومع ذلك الأمر لا يخلو من بعض التوضيح، الذي باستعراضه سنتمكن من إبراز علاقة سلطة الجزاء بهذه السلطة. لاسيما أن لكلا السلطتين بعض الخصوصية التي تتميز بها عن الأخرى في هذا الصدد.

أولاً: مبرر حق الإدارة بالتعديل الانفرادي

من بدهة القول إن الإدارة تعتمد إلى استعمال سلطتها بالتعديل الانفرادي لتغطية الحاجة التي تنشأ جراء تغير الظروف الملازمة لسير المرفق العام. غير أن الجدل الذي أثير في محيط الفقه، يستدعي التوقف عنده لاستخلاص أهم تلك المبررات التي أكدت قيام هذا الحق، علماً بأن هناك من أنكر وجود هذه السلطة للإدارة من الأساس.

حيث يذهب الجانب الأكبر في الفقه والقضاء على حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة، من خلال تأييد مطالب الإدارة في زيادة الاعباء على المتعاقد أو إنقاصها. وهذه الصلاحية الفريدة للإدارة يبررها وجود امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة إثناء تنفيذ العقد الإداري، وحقها في تعديل بنود العقد تماشياً مع متطلبات سير المرفق العام،

وليس للمتعاقد معها الحق برفض القرار، أما يبقى له حق التوجه إلى القضاء المختص لطلب التعويض عما أصابه من ضرر، جراء قرار التعديل (٣٤).

فحق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية مستمداً من طبيعة العلاقة العقدية غير المتوازنة أصلاً، والتي يمثلها العقد الإداري الذي قد ينص على إعطاء الإدارة المتعاقدة هذا الحق كونه من الشروط الاستثنائية التي تميز تلك العقود، وإما أن تفرضه المصلحة العامة التي قد تتطلب تغييراً في شروط العقد أكثر تحقيقاً لها، في ضوء الاحداث المتغيرة التي لم تكن موجودة عند إبرام العقد (٣٥).

فالعقود الإدارية، كما بينا سابقاً، لا تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، الذي تخضع له عقود القانون الخاص. فالعقود في القانون الخاص لا يجوز تعديلها بإنقاص الالتزامات أو زيادتها إلا بموجب نص في القانون أو برضى الطرفين. وهذا ما نصت عليه المادة ١٤٦ من القانون المدني العراقي حيث ورد فيها " إذا نفذ العقد كان لازماً ولا يجوز لأحد المتعاقدين الرجوع عنه ولا تعديله إلا بمقتضى نص في القانون أو بالتراضي" لذلك فان العقد في القانون الخاص لم يتم تعديله إلا بموافقة الطرفين أو استناداً إلى نص قانوني صريح.

إنّ القول السابق لا يمكن تطبيقه في مجال العقود الإدارية، لتمتع الإدارة العامة بامتيازات السلطة العامة، حتى في الحالات التي لم ينص عليها العقد أو دفتت الشروط العامة للعقود الإدارية، بالإضافة إلى عدم قدرة جهة الإدارة التنازل عن هذه السلطة (٣٦). لأنها تتعلق بالصالح العام، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هناك قيود ترد عليها ويجب على الإدارة المتعاقدة ألا تتخطاها. وأن ممارسة حق التعديل يجب أن يؤدي إلى اهدار المصلحة الخاصة للمتعاقد وله حق الحصول على التعويض إذ ما كانت نتيجة التعديل زيادة اعباء جديدة (٣٧).

رغم الامتيازات الممنوحة للإدارة في مجال العقود الإدارية، هناك خلاف فقهي بين موقف معارض لسلطة التعديل وآخر موافق لها، وسوف نبين هذه الاتجاهات بإيجاز وفقاً للاتي:

أ_ الموقف المؤيد لفكرة التعديل الانفرادي: مع أن الاتجاه الغالب من الفقه أكد على حق الإدارة بسلطة تعديل العقد بالإرادة المنفردة في تعديل عقودها الإدارية. ومن مؤيدي هذه

النظرية "هوريو" عند تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٧/حزيران/١٩١٣م، إن "كل عملية إدارية هي عملية احتمالية، أي بمعنى أنه يمكن خلال التنفيذ وقفها أو تأجيلها أو تعديلها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة" (٣٨). ويلاحظ بونار "Bonnard" وهو بصدد تحليل عقود مقاولات الأشغال العامة، بالقول "إنّ هذه الأخيرة شأنها شأن جميع العقود الإدارية، لا يطبق فيها مبدأ قدسية العلاقات التعاقدية تطبيقاً دقيقاً، إذ أن من المقرر أنه يجوز في أي وقت أن تفرض الإدارة بإرادتها المنفردة تعديلات في شروط المقولة" (٣٩).

أما الفقيه دي لوبادير "De Laubadere" يرى " أن أساس حق التعديل الانفرادي إنما يعود منطقياً إلى متطلبات المرفق العام، وما تقضيه فروضها من تغيير لمواكبة احتياجات المرفق والجمهور المنتفع منه، فمن المنطق القول أن تفرض الإدارة على المتعاقد ما يتطلبه المرفق من ضرورة تسييره تماشياً مع متطلبات الجمهور، ويضيف إن حق التعديل لا ينبغي النظر إليه على أنه مجرد أحد مظاهر امتيازات القانون العام الذي تتمتع به الإدارة بصفة عامة، وإنما يجب اعتباره أحد النتائج الضرورية والمعقولة لمفهوم المرفق العام كأساس للتعديل، لكن هذا الحق يرد عليه قيد يتمثل بضرورة سير المرفق العام بانتظام واستمرار مساندة للظروف الجديدة" (٤٠).

وفي ذات الشأن يرى جانب من الفقه العربي "إن الإدارة بمقتضى حقها في اتخاذ القرارات ذات الطابع التنفيذي وبمقتضى سلطتها في التنفيذ المباشر تستطيع أن تفرض على المتعاقد معها التعديلات التي يقتضيها الصالح العام وتجعل التعديلات نافذة من تلقاء نفسها رغماً عن المتعاقد، أي تلزم المتعاقد بها ولو كرهاً" (٤١).

أما سليمان الطماوي كان أكثر حسماً في طرح رأيه بالقول "إنه مهما كان الخلاف حول سلطة التعديل في فرنسا، فإن هذا الحق فوق كل شيء في مصر" (٤٢).

ب-الموقف المعارض لسلطة الإدارة في التعديل الانفرادي: من أنصار هذه النظرية الفقيه "جيز" حيث كان في أول الأمر من أنصار ومؤيدي سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري، غير أنه في عام ١٩٤٥م تراجع عن موقفه هذا على أثر مقال نشره في مجلة

القانون العام عن (النظام القانوني للعقد الإداري) وقد أكد بأن سلطة الإدارة في زيادة أو نقصان الخدمات الواجب على المتعاقد أدائها لا وجود لها إلا في عقود الامتياز ومقاولات الأشغال العامة، حيث يرى أنّ سلطة التعديل في هذين العقدين تفرضها الطبيعة الخاصة لهذه العقود (٤٣).

ثانياً: مبررات سلطة الإدارة بالتعديل الانفرادي

الحقيقة أن غالبية فقه القانون العام تؤيد مسلك القضاء الإداري بتأييد حق الإدارة بالتعديل الانفرادي للعقد الإداري، العقد الذي نشأ بتوازنات غير متطابقة، وذلك حتى في الحالات التي لم يوجد فيها نص تشريعي أو تعاقدى صريح، وذلك كما هو الوضع بالنسبة إلى السلطة الجزائية التي تتمتع بها الإدارة في مجال العقود الإدارية.

وعليه فإنّ فكرة السلطة العامة. كما هي الحال في السلطة الجزائية، تعتبر الأساس القانوني الصالح لسلطة الإدارة في تعديل جميع عقودها الإدارية بالإرادة المنفردة، أي أن الإدارة لا تستخدم امتيازاً تعاقدياً، وإنما تستعمل حقاً مقررّاً لها باعتبارها سلطة إدارية، ويضيفون بأن هذه السلطة سلطة أصلية، لا يمكن تقييدها مطلقاً، لكونها من النظام العام (٤٤).

بينما يرى اتجاه آخر من الفقه، أن الأساس القانوني لسلطة التعديل الانفرادي، لا يقوم خارج نطاق الرابطة التعاقدية، ولكنه امتيازاً تعاقدياً مطلقاً (٤٥). غير أن جانب آخر من الفقه ظل متمسكاً بفكرة أن مقتضيات المرفق العام، فكرة صالحة للأساس الذي تقوم عليه سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي (٤٦).

خلاصة ذلك: إن سلطة التعديل حقيقة واقعة لا مناص منها، فهي لا يمكن أن تقوم من ناحية المنطق السليم، إلا على أساس مقتضيات المرفق العام، والتغيرات التي تطرأ عليه، فالإدارة يجب ألا تتقيد بعقود غير ذات فائدة أو بنصوص تعاقدية لم تعد تتوافق مع حاجات هذا المرفق أو سواه. الأمر الذي يجعلنا نميل إلى ترجيح كفة الرأي القائل بحق الإدارة بتعديل العقد بالإرادة المنفردة تبرره مقتضيات فكرة المرفق العام بمعناها الواسع. الذي يستند إلى مفاهيم حديثة تأخذ بالحسبان، كل ما يرتبط بهذه الفكرة ويساير المستجدات والتطورات

التي تحدث على مدلول المرفق العام ذاته، واتساع مفهومه ليشمل كل ما من شأنه تحقيق المنفعة العامة، مع عدم إهمال ما تقدمه فكرة السلطة العامة. خلاصة القول، إن العلاقة العقدية التي تكون الإدارة طرفاً فيها تكون حكماً علاقة غير متوازنة، تجد تبريرها في المصلحة العامة ذاتها، فالإدارة عندما تمارس هذه السلطة إنما تمارسها بقوة القانون، استناداً إلى الطبيعة الذاتية للعقد الإداري، الذي لا يخضع بدوره لنظام القانون الخاص، التي تحكمه قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فالعقد الإداري ينشأ أصلاً لتلبية حاجة عامة، ترى الإدارة ضرورة تليتها على الوجه القانوني السليم.

الخاتمة:

تُعد العقود الإدارية التجربة القانونية المهمة في إطار تسيير أعمال المرافق العامة وتلبية احتياجات المواطنين في الدولة، وتأخذ الدولة في إطارها صلاحيات كبيرة بحيث لا يمكن المساواة بين الدولة والأشخاص المتعاقدين معها كانت المبررات، ويبقى القانون العام هو السند التي تركز آلية الإدارة كلما أرادت أن تُبرم عقود إدارية. أما في العراق فالحال مختلفة، فقواعد القانون الخاص هي الطاغية على تنفيذ العقود الحكومية وأن كانت آلية إبرام العقود لها صيغتها واجراءاتها القانونية المختلفة.

لذلك، يبقى موضوع عدم التوازن في الأداءات من الموضوعات المهمة التي تبقى للسلطة العامة سطوتها على الأشخاص المتعاقدين معها، من خلال صلاحياتها الواسعة كتعديل العقد بالإرادة المنفردة.

وبما أن المصلحة العامة قائمة دوماً فوق أي مصلحة شخصية أخرى، وكذلك لضرورة سير المرافق العامة على أحسن وجه وبنظام وبالتالي فالإدارة هنا ملزمة بإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في حال اختل بسبب تصرف الإدارة، أو اختل بسبب خارجي.

إن خاتمة موضوعنا تحمل في طياتها عدة نتائج توصلنا إليها من خلال البحث والدراسة، نجملها فيما يلي:

النتائج:

أولاً: إن العقود الإدارية عقود غير متوازنة بطبيعتها نظراً للاميازات التي تتمتع بها الإدارة.

ثانياً: للإدارة الحق في أن تخل بالتوازن العقدي متى تشاء تحت ذريعة المصلحة العامة، ومتطلباتها، حيث تمارس الإدارة سلطة تعديل العقد بالإرادة المنفردة، بالإضافة إلى سلطة التوجيه والإشراف وسلطة فرض الجزاءات تصل إلى درجة فسخ العقد ولكن هذه الامتيازات لا تكون بمنأى عن رقابة القضاء.

ثالثاً: يمارس القضاء رقابة واسعة على منازعات العقود الإدارية، خاصةً لناحية تحصيل المقابل المالي ومنازعات الإثراء بلا سبب، وما ينجم عنها من آثار.

رابعاً: أن حق الإدارة بتعديل العقد بالأرادة المنفردة من بديهيات العقود الخاضعة للقانون العام، كون الجهة المتعاقدة تعمل على أساس هي سلطة عامة وهدفها مصلحة المجتمع ولا يمكن للأشخاص المتعاقدين معها أن يتحكموا بالمجتمع ولا بأي وسيلة كانت.

التوصيات:

أولاً: نوصي المشرع العراقي أن يبادر إلى سن قانون صريح يمنح القضاء الإداري صلاحية النظر في منازعات العقود الإدارية بشقيها المتصلة والمنفصلة على حد سواء.

ثانياً: نوصي المشرع العراقي إلى تحديد العقود الإدارية وتمييزها عن غيرها من العقود (عقود الدولة وعقود الإستثمار الأخرى) بمعنى تسمية نوع من العقود على أنها عقود إدارية بطبيعتها اسوةً بعقد الاشغال والتوريد والامتياز كما حددهم المشرع اللبناني بموجب نصوص صريحة.

ثالثاً: نوصي المشرع العراقي بوضع معايير واضحة تمنح القاضي سلطة تقديرية واسعة بتقدير حالة اختلال التوازن العقدي والتعويض عنها.

المراجع:

١. الطماوي، سليمان محمد. (٢٠٠٥). الأسس العامة للعقود الإدارية، "دراسة مقارنة"،

القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٣٣.

٢. سورة المائدة، الآية (١).

٣. مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:
idm-613521 <https://almerja.com./reading.php?> تاريخ الزيارة
٢٥/٩/٢٠٢٣.
٤. فرحات، فوزت. (٢٠٠٤). *القانون الإداري العام*، ط١، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٤٥١.
٥. أن المقصود بالبند التعسفي هنا هو المفهوم الواسع، الذي لا يرتبط بعقد الإذعان بمفهومه التقليدي، الذي يتعلق بخدمات وسلع ضرورية يحتكر الموجب تقديمها ويضع الأخير شروطاً لا تقبل المناقشة أنظر المادة ٦٧ من القانون المدني العراقي.
٦. محسن، منصور حاتم. (٢٠١٠). *فكرة تصحيح العقد "دراسة مقارنة"*، القاهرة: دار الكتب القانونية، ص ٣١٦.
٧. عبد الباقي، عبد الفتاح. (١٩٨٤). *موسوعة القانون المدني المصري: نظرية العقد والإرادة المنفردة: دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامي*، القاهرة: دار نهضة مصر للطباعة والنشر، ص ١٨٧.
٨. الحمده، محمد حسين. (٢٠١٨). *رقابة القضاء الإداري على منازعات الصفقات العمومية*، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، بيروت، ص ٥٣.
٩. عبد السلام، سعيد سعد. (١٩٩٨). *التوازن الاقتصادي في نطاق عقد الإذعان "دراسة فقهية مقارنة"*، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٥٧.
١٠. عبيد، موفق حماد. (٢٠١١). *الحماية المدنية للمستهلك في عقود التجارة الإلكترونية، دراسة مقارنة*، ط١، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ص ٢٥٠ وما يليها.
١١. سليم، أيمن سعد، (٢٠٠١). *الشروط التعسفية في العقود، "دراسة مقارنة"*، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٠٧.
١٢. غستان، جاك. (٢٠٠٠). *المطول في القانون المدني، تكوين العقد، ترجمة منصور القاضي*، ط١، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص ١٠٠.

١٣. محمد حسين الحمده، رقابة القضاء الإداري على منازعات الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص ٥٣.
١٤. عبد اللطيف، عبد الحليم. (١٩٩٧). مبدأ حسن النية وأثره في التصرفات القانونية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٨٧.
١٥. عبد اللطيف، عبد الحليم. مبدأ حسن النية وأثره في التصرفات القانونية، المرجع السابق، ص ٢٢٠.
١٦. ليلة، محمد كامل. (١٩٦٢). نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، القاهرة: دار الجامعي للطباعة، ص ٦٤.
١٧. عوابدي، عمار. (٢٠٠٠). القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص ١٤٦.
١٨. عوابدي، عمار. القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٧.
١٩. الطماوي، سليمان محمد. الأسس العامة للعقود الإدارية، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٧٦.
٢٠. مجلس شورى الدولة تاريخ ٢٦/٣/١٩٦٤ (البردويل على إدارة التعمير وزارة الاشغال العامة)، أشار إليه سعد، جورج. (٢٠٠١). المواضيع الأساسية في القانون الإداري العام، ط١، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٦٣.
٢١. محكمة التمييز العراقية، القرار رقم ١٥٨ تاريخ ٢٧/٦/١٩٦٦، ١٩٦٩، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص ٢٠٨.
٢٢. العجمي، حمدي محمد. (٢٠١٨). المرجع في العقود الإدارية "دراسة تحليلية مقارنة"، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، ص ٣٥٧.
٢٣. اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي تاريخ ٢٧ تشرين الأول ١٩٧٨م، أشار إليه: الخوري، يوسف سعدالله. (١٩٩٨). مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، المرافق العامة وحقوق الإنسان، بيروت: المؤلف، ص ٤٧١.

٢٤. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٢٦٥ تاريخ ٢٠٠٢/١/١٥، (لوني طحيني/ الدولة اللبنانية)، (٢٠٠٥). مجلة القضاء الإداري، العدد ١٧، المجلد الأول، ص ٣٤٠.
٢٥. عكاشة، حمدي ياسين. (١٩٨٩). العقود الإدارية في التطبيق العملي المبادئ والأسس العامة، ط٤، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٢٣٨.
٢٦. منصور، شاب توما. (١٩٧٦). القانون الإداري، بغداد: مطبعة سلمان الأعظمي، ص ٧٧٥.
٢٧. حمود، محمد عبد الله. (٢٠٠٢). إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، عمان: دار الثقافة، ص ٧٢.
٢٨. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٣١٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٣، بشير منيمة/الدولة اللبنانية. (١٩٩٦). مجلة القضاء الإداري، العدد التاسع، المجلد الأول، ص ٣٣٩.
٢٩. الطماوي، سليمان محمد. الأسس العامة للعقود الإدارية، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤٤٩.
٣٠. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ١٣١ تاريخ ١٩٧٣/١١/١٥م، (١٩٧٤). المجموعة الإدارية، ص ١٠ وما يليها.
٣١. المادة ٨٦٨ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١م.
٣٢. المادة ٨٦٩ من القانون المدني العراقي، مرجع سابق.
٣٣. الحلفاوي، حمدي حسن. (٢٠٠٢). ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، ط١، القاهرة: جامعة القاهرة، ص ٢٩٥.
٣٤. عبد الوهاب، محمد رفعت. (٢٠٠٥). مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٥٣١.
٣٥. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (٢٠٠٧). الأسس العامة للعقود الإدارية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص ٢٦٢.

٣٦. الطو، ماجد راغب. (١٩٨٣). القانون الإداري، القاهرة: دار المطبوعات والمعرفة المصرية، ص ٥٤٤.
٣٧. الطماوي، سليمان محمد. (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، ط٢، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٤١٥.
٣٨. الفحام، علي. (١٩٧٥). سلطة الإدارة بتعديل العقد الإداري، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ص ٦٦.
٣٩. الزهيري، رياض عبد عيسى. (١٩٩٦). مظاهر سلطة الإدارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، النجف، ص ١٧٦.
٤٠. الطماوي، سليمان محمد. الأسس العامة للعقود الإدارية، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤٢٢.
٤١. بدوي، ثروت. (١٩٦٨). مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٣٦.
٤٢. الطماوي، سليمان محمد. (١٩٩١). الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنه"، ط٥، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ص ٤٦٠.
٤٣. عياد، أحمد عثمان. (١٩٧٣). مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٩٥ وما يليها.
٤٤. ليلة، محمد كامل. نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٥.
٤٥. الفحام، علي. سلطة الإدارة بتعديل العقد الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣.
٤٦. الطماوي، سليمان محمد. الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤٦٤.

References

1. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. (2005). General Principles of Administrative Contracts, "A Comparative Study," Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, p. 33.

2. Surah Al-Ma'idah, Verse (1).
3. Article published on the following website:
<https://almerja.com./reading.php?idm=61352> Visit date
25/9/2023.
4. Farhat, Fouad. (2004). General Administrative Law, 1st ed., Beirut: Publications of Al-Halabi Legal, p. 451.
5. The term "arbitrary clause" here refers to the broad concept that is not connected to the traditional concept of the contract of adhesion, which relates to essential services and goods monopolized by the obligor, who sets non-negotiable conditions. See Article 67 of the Iraqi Civil Law.
6. Mohsen, Mansour Hatem. (2010). The Concept of Correcting the Contract "A Comparative Study," Cairo: Dar Al-Kitab Al-Qanuniyya, p. 316.
7. Abdel-Baqi, Abdel-Fattah. (1984). Encyclopedia of Egyptian Civil Law: Contract Theory and Individual Will: In-Depth Study and Comparison with Islamic Jurisprudence, Cairo: Dar Nahdat Misr for Printing and Publishing, p. 187.
8. Al-Hamda, Mohammed Hussein. (2018). Judicial Oversight of Public Procurement Disputes, Master's Thesis, Lebanese University, Beirut, p. 53.
9. Abdul-Salam, Said Saad. (1998). Economic Balance within the Scope of the Contract of Adhesion "A Comparative Jurisprudential Study," Cairo: Dar Nahdat Al-Arabia, p. 57.

10. Ubeid, Mufid Hammad. (2011). Civil Protection for Consumers in Electronic Commerce Contracts, Comparative Study, 1st ed., Beirut: Zain Legal Publications, p. 250 and beyond.
11. Saleem, Ayman Saad. (2001). Arbitrary Conditions in Contracts, "A Comparative Study," Cairo: Dar Nahdat Al-Arabia, p. 107.
12. Ghossain, Jacques. (2000). Lengthy in Civil Law, Contract Formation, Translation by Mansour Al-Qadi, 1st ed., Beirut: University Institution for Studies, Publishing, and Distribution, p. 100.
13. Mohammed Hussein Al-Hamda, Judicial Oversight of Public Procurement Disputes, the previous reference, p. 53.
14. Abdel-Latif, Abdel-Halim. (1997). The Principle of Good Faith and Its Impact on Legal Acts, Cairo: Dar Nahdat Al-Arabia, p. 187.
15. Abdel-Latif, Abdel-Halim. The Principle of Good Faith and Its Impact on Legal Acts, the previous reference, p. 220.
16. Laila, Mohammed Kamel. (1962). Theory of Direct Implementation in Administrative Law, Cairo: Dar Al-Jami'i for Printing, p. 64.
17. Awabdeh, Amar. (2000). Administrative Law, Administrative Activity, Part Two, Algeria: University Publications Office, p. 146.

18. Awabdeh, Amar. Administrative Law, Administrative Activity, the previous reference, p. 147.
19. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. General Principles of Administrative Contracts, "A Comparative Study," the previous reference, p. 76.
20. Council of State, dated 26/3/1964 (Bardoyle against the Reconstruction Administration of the Ministry of Public Works), Saad, George. (2001). Basic Topics in General Administrative Law, 1st ed., Beirut: Al-Halabi Legal Publications, p. 63.
21. Iraqi Court of Cassation, Decision No. 158, dated 27/6/1966, 1969, published in the Legal Notation Journal, Volume Two, Fifth Year, p. 208.
22. Al-Ajmi, Hamdi Muhammad. (2018). Reference in Administrative Contracts "A Comparative Analytical Study," Riyadh: King Fahd National Library, p. 357.
23. French Council of State judgment dated 27 October 1978, referred to by: Khoury, Youssef Saadallah. (1998). Administrative Law Collection, Part One, Public Facilities and Human Rights, Beirut: The Author, p. 471.
24. Lebanese Council of State, Decision No. 265, dated 15/1/2002, (Lawni Tahanini/Lebanese State), (2005). Journal of Administrative Justice, Issue 17, Volume One, p. 340.

25. Akasha, Hamdi Yasin. (1989). Administrative Contracts in Practical Application: General Principles and Foundations, 4th ed., Alexandria: Ma'arif Establishment, p. 238.
26. Mansour, Shab Toma. (1976). Administrative Law, Baghdad: Salman Al-Athim Printing Press, p. 775.
27. Hamoud, Mohammed Abdullah. (2002). Termination of Administrative Contracts by Unilateral Will, Oman: Dar Al-Thaqafa, p. 72.
28. Lebanese Council of State, Decision No. 312, dated 23/2/1995, (Bashir Minimneh/Lebanese State). (1996). Journal of Administrative Justice, Ninth Issue, Volume One, p. 339.
29. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. General Principles of Administrative Contracts, "A Comparative Study," the previous reference, p. 449.
30. Lebanese Council of State, Decision No. 131, dated 15/11/1973, (1974). Administrative Group, p. 10 and beyond.
31. Article 868 of the Iraqi Civil Law No. 40 of 1951.
32. Article 869 of the Iraqi Civil Law, the previous reference.
33. Al-Helfawi, Hamdi Hassan. (2002). The Cornerstone of Error in Liability Arising from the Administrative Contract, 1st ed., Cairo: Cairo University, p. 295.

34. Abdel-Wahab, Mohammed Rafat. (2005). Principles and Provisions of Administrative Law, Beirut: Al-Halabi Legal Publications, p. 531.
35. Khalifa, Abdul Aziz Abdul Moneim. (2007). General Principles of Administrative Contracts, Alexandria: Dar Al-Fikr Al-Jami'i, p. 262.
36. Al-Helu, Majid Ragheb. (1983). Administrative Law, Cairo: Dar Al-Ma'arif Wal-Ma'arif Al-Masriyya, p. 544.
37. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. (1991). General Principles of Administrative Contracts "A Comparative Study," 5th ed., Cairo: Ain Shams University Press, p. 415.
38. Al-Faham, Ali. (1975). Administrative Authority in Amending the Administrative Contract, Doctoral Dissertation, Ain Shams University, Egypt, p. 66.
39. Az-Zuhairi, Riad Abdul Issa. (1996). Aspects of Administrative Authority in the Implementation of Public Works Contracts "A Comparative Study," Master's Thesis, University of Baghdad, Najaf, p. 176.
40. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. (1991). General Principles of Administrative Contracts "A Comparative Study," 5th ed., Cairo: Ain Shams University Press, p. 422.
41. Badawi, Tharwat. (1968). Principles of Administrative Law, Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, p. 136.

42. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. (1991). General Principles of Administrative Contracts "A Comparative Study," 5th ed., Cairo: Ain Shams University Press, p. 460.
43. Ayyad, Ahmed Osman. (1973). Aspects of Public Authority in Administrative Contracts, Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, p. 195 and beyond.
44. Laila, Mohamed Kamel. Theory of Direct Implementation in Administrative Law, the previous reference, p. 115.
45. Al-Faham, Ali. Administrative Authority in Amending the Administrative Contract, the previous reference, p. 53.
46. At-Tamawi, Suleiman Muhammad. General Principles of Administrative Contracts "A Comparative Study," the previous reference, p. 464.