ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The administration's authority to amend the terms of the administrative contract

Dr. Lecturer . Bahman Ahmed Muhammad

College of Law, Al-Kitab University, Kirkuk, Iraq

bahmanagha.75@gmail.com

Article info.

Article history:
- Received 14 August 2024
- Accepted 8 March2025
-Available online 1 June 2025

Keywords:

−authority

− limits

− works

− amendment

− contract.

Abstract: The authority of the administrative body to amend a contract is the fundamental characteristic of the administrative contract system and the most prominent feature that distinguishes it from the civil contract system. The administration, by its sole discretion, has the right to amend a contract during its implementation, modifying the extent of the contracting party's obligations in a manner and form that was not known at the time of concluding the contract. This may increase or decrease the burden on the other party

whenever the need for the facility or the public interest necessitates such an amendment. This is because the nature of administrative contracts, their objectives, and their foundation on the concept of the continuity of public facilities require changes in the contract's circumstances, context, and implementation methods, depending on the requirements of the facility's operation.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

سلطة الأدارة في تعديل شروط العقد الاداري

م. د. بهمن احمد محمد

كلية القانون, جامعة الكتاب, كركوك، العراق

bahmanagha.75@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٤/ آب/ ٢٠٢٤
- القبول : ٨ / اذار/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر: ١/حزيران/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :

- سلطة
- حدود
- الاشغال
- تعديل
- عقد

الخلاصة : ان سلطة جهة الادارة في تعديل العقد هي الطابع الرئيسي لنظام العقود الادارية وابرز الخصائص التي تميزه عن نظام العقود المدنية .فلادارة وبارادتها المنفردة حق تعديل العقد اثناء تنفيذه ، وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها على نحو وصورة لم تكن معروفة وقت ابرام العقد ، فتزيد من اعباء الطرف الاخر او تنقصها كلما اقتضت حاجة المرفق او المصلحة العامة هذا التعديل . ذلك لان طبيعة العقود الادارية واهدافها وقيامها على فكرة استمرار المرافق العامة تقتضي حصول تغيير في ظروف العقد وملابساته وطرق تنفيذه تبعا لمقتضيات سير المرفق .

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : تلجا الإدارة لممارسة نشاطاتها إلى عدة وسائل يعرف بإعمال الإدارة . وتختلف تلك الاعمال حسب طبيعة وضعها القانوني . فمنها ما يسمى ب"إعمال مادية "ومنها ما يسمى ب " الاعمال القانونية".و تلك الأخيرة إما تكون إعمالا من جانب واحد و هي قرارات إدارية ، إما تكون إعمالا اتفاقية و هي العقود . و بالرغم من أن للإدارة حق اتخاذ القرارات الإدارية إلا أنها قد تلجا إلى العقد لأنها ترى أن في العقد تتحقق المصلحة العامة أكثر.فالعقد الاداري هو صنف محدد من جنس الاعمال الاتفاقية التي تتسم بوصفها قائمة اساسا على توافق الارادات .

وعقود الإدارة قد تخضع للقانون الخاص تسمى عقود مدنية،و قد تخضع للقانون العام تسمى عقود إدارية.

ويقال احيانا ، تفسيرا وتبريرا لهذه السلطة بالاستناد الى نصوص العقد الصريحة او الضمنية ، ان التعاقد يتم فيها على اساس ان نية الطرفين انصرفت عند ابرام العقد الى ضرورة الوفاء بحاجة المرفق وتحقيق المصلحة العامة مما يترتب عليه ان جهة الادارة – وهي صاحبة الاختصاص في تنظيم المرفق وتحديد قواعد تسييره – قد خولها العقد حق التعديل بما يوائم هذه الضرورة ووفق تلك المصلحة . والاصح ان هذه السلطة تجد اساسها في اتصال العقد بالصالح العام او مقتضيات المرافق العامة ، ولذا فهي سلطة اصيلة توجد مستقلة عن نصوص العقد ودفاتر الشروط ، ولا تجد اساسها في ارادة حقيقية او مفترضة للطرفين .لذا ويثبت حق الادارة في التعديل بغير حاجة الى النص عليه في العقد ، او موافقة الطرف الاخر عليه . واذا ما اشارت نصوص العقد الى هذا التعديل ، فان ذلك يكون مجرد تنظيم لسلطة التعديل وبيان اوضاع ممارستها وما يترتب عليه ، دون ان يكون في ذلك مساس بالحق الاصيل المقرر للادارة في التعديل .

ولذلك فانه لا يجوز لجهة الادارة ان تتنازل عن ممارسة هذه السلطة باعتبارها من الخصائص الاساسية للعقود الادارية ، بل عبرت عنها بعض الاحكام بانها من النظام العام .

المبحث الأول:ماهية سلطة تعديل عقد الاشغال العامة .

المطلب الأول:مفهوم سلطة التعديل وتمييزه عن غيره.

المطلب الثاني: مدى وجود سلطة التعديل وأساسها القانوني.

المبحث الثاني:نطاق سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة.

المطلب الأول:مظاهر سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة .

المطلب الثاني:حدود سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة .

المبحث الأول

ماهية سلطة تعديل عقد الاشغال العامة

تعتبر هذه السلطة واحدة من اهم المميزات التي تستاثر بها الادارة كطرف في العقد . بل انها تعتبر من الشروط غير المألوفة في عقود القانون الخاص ولو وردت في عقد منها لا بطلته .ولم يعترف مجلس الدولة الفرنسي للادارة بهذه السلطة الا منذ عام ١٩١٠ في عقد ترام (مرسيليا). وقد كان ذلك الاعتراف مقتصرا على عقود التزام المرافق العامة . الا انه عم هذه السلطة فيما بعد لتشمل جميع العقود الادارية . مع بعض الاختلاف في درجة فرضها من الناحية العملية .فالملاحظ انه كلما كانت صلة العقد بالمرفق العام اوثق كلما كانت هذه السلطة اوضح[i].

وبما ان الجانب الاساسي من هذا البحث تشمل سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة فمن الضروري ان نعطي فكرة عن هذا النوع من العقد الاداري .

عقد الاشغال العامة هو عقد مقاولة بين شخص من اشخاص القانون العام وشخص اخر (كفرد او شركة) ، يتعهد بمقتضاه المقاول بالقيام بعمل من اعمال البناء (او الهدم او الحفر) او الترميم او الاصلاح او الصيانة في عقار لحساب الشخص العام [ii]،وتحقيقا لمنفعة عامة في مقابل ثمن يحدد في العقد[iii].وبذلك تعتبر مقاولات الاشغال العامة من العقود الادارية [iv]مهما كان المعيار المعمول عليه في تمييز العقود الادارية عن العقود المدنية .لانها تبرم من جهة الادارة اولا ، ولا تباع الادارة في ابرامها وتنفيذها اساليب القانون العام عن طريق تضمينها شروطا استثنائية غير مالوفة في القانون الخاص ثانيا ولاتصالها بنشاط مرفق عام ثالثا.ويترتب على اسباغ الصفة الادارية على مقاولات الاشغال العامة نتائج:

مهمة .فالادارة في هذه الحالة تقوم بمراقبة تنفيذ المقاولة والاشراف عليها بحيث يصبح مقاول الاشغال العامة في حالة تبعية لها .كما لا تتقيد بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين التي هي المبدأ الاساسي في عقود القانون الخاص ، الا بالقدر الذي يحقق النفع العام ، وفي سبيل تحقيق النفع العام تنفرد الادارة بتعديل شروط العقد الاداري ، كما لها الحق في انهائه قبل انتهاء اجله حتى ولو لم يخطا المقاول المتعاقد معها [v].

ودراسة هذا الموضوع تتطلب تقسيم المبحث إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول مفهوم سلطة التعديل وتمييزه عن غيره ، بينما نتناول في المطلب الثاني مدى وجود سلطة التعديل واساسها القانوني .

المطلب الأول

مفهوم سلطة التعديل وتمييزه عن غيره

للادارة حق في تعديل ما تقوم بابرامه مع الغير من العقود ادارية [vi].والهدف من منح الإدارة سلطة تعديل العقد الإداري هو تحقيق المصلحة العامة و التي هي غاية ابرامه،حيث قد يتعارض ذلك مع تنفيذ نصوص العقد الإداري بجمود لا يتفق مع متطلبات المرفق العام محل التعاقد التي تتسم بتغيير مستمر،لذلك كان من الاوفق منح الإدارة السلطة في تعديل مقدار التزامات المتعاقد معها،او طرق و وسائل تنفيذه لالتزامه التعاقدي او مدة هذا التنفيذ في ضوء مقتضيات المصلحة العامة[vii].

حيث يهيمن مبدا القوة الملزمة للعقد على عقود القانون الخاص .وعليه لا يجوز لاحد ان يعدل في العقد بان يضيف التزاما لم يتضمنه او يعفي من التزام نص عليه الا باتفاق الطرفين او لسبب يقرره القانون [viii]. يقول الدكتور طماوي "... لاشك ان حق التعديل اخطر من حق الرقابة في اقصى صوره ، فالادارة هنا لا تتدخل في مجال مسكوت عنه في العقد ، وانما تحاول ان تغير في الالتزامات التعاقدية

المنصوص عليها في العقد ، اما بالزيادة او النقصان " [ix]. لذلك تختلف العقود الادارية عن العقود المدنية في انها تستهدف مصلحة عامة ، وهي تسيير المرافق العامة ، عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي ، مما ينبغي معه ان يراعي فيها دائما وقبل كل شيء تغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الافراد الخاصة [x].

ومن اجل تحقيق هذا الهدف ، خولت جهة الادارة سلطات استثنائية ، وحق تطبيق قواعد غير مالوفة في عقود القانون الخاص ، يقصد الوفاء بحاجة المرافق العامة وضمان سيرها وانتظامها واستمرارها ، ومن ذلك سلطة الادارة في تعديل العقد ، وهي الطابع الرئيسي لنظام العقود الادارية ، بل ابرز الخصائص التي تمييز نظام العقود الادارية عن نظام العقود المدنية [xi].

وهذا ما أكدته ألمحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٤/٢٠ حيث نصت على[xii]:(إن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره و تغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الافراد الخاصة،فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازنة و متساوية،اذا بها في العقود الادارية غير متكافئة،اذ يجب ان يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة،وهذه الفكرة هي التي تحكم الروابط الناشئة عن العقد الإداري...و يترتب على ذلك ان للادارة سلطة الاشراف و التوجيه على تنفيذ العقود و ان لها دائما حق تغيير شروط العقد و اضافة شروط جديدة،بما قد يتراءى لها انه اكثر اتفاقا مع الصالح العام دون ان يتحدى الطرف الاخر بقاعدة ان العقد شريعة المتعاقدين).

كما نصت محكمة العدل العليا الاردنية بهذا المعنى ،و جاء فيه((يتسم العقد الإداري بطابع خاص يجعله مستقلا عن العقد المدني اذ انه يقوم على اشباع احتياجات المرفق العام حتى يسير بانتظام فاذا قصر المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدية فان من حق الإدارة ان تتخذ الاجراءات اللازمة التي تكفل

تنفيذ العقد وفقا لمصلحة المرفق العام))[xiii].و في حكم آخر لها قضت((...و ان العقد الإداري يعطي جهة الإدارة سلطة الاشراف و التوجيه و الرقابة على تنفيذ العقد و سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها اذا اخل بالتزامه ثم سلطة تغيير شروط العقد بالاضافة و الحذف و لها سلطة تعديل العقد من جانبها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة و ليس للطرف الاخر الا الحق في التعويض ...))[xiv].

وفي عقد الاشغال العامة للادارة سلطة تعديل مقدار الالتزامات المتعاقد معها بالزيادة او النقصان و لها سلطة التعديل في الطرق و وسائل التنفيذ و كذلك تعديل مدة تنفيذ العقد تقصيرا او اطالة او حتى فسخ العقد اذا اقتضت ذلك ضرورات المصلحة العامة[xv].

فحق التعديل لا يطبق في جميع العقود الادارية بقدر واحد ، وذلك ان استناده على مقتضيات تسيير المرفق العام يجعله يبرز بصفة اساسية حين يساهم المتعاقد مباشرة مع الادارة في تسيير المرفق ، كما هو الحال في عقود الامتياز وعقود الاشغال العامة [xvi]، وعلى العكس من ذلك ينحصر تطبيقه في اضيق الحدود عندما يساهم المتعاقد في تسيير المرفق بطريقة غير مباشرة ، كما هو الحال في عقود التوريد حيث يقتصر دور المورد على امداد الادارة بوسائل ومواد تشغيل المرفق [xvii].

تمتلك الادارة في عقد الاشغال العامة تعديل مقدار التزامات المتعاقد معها بالزيادة او النقصان [xviii]، حيث ان ما يميز النظام القانوني لعقود الاشغال العامة ، هو ان الادارة تتمتع ازاء المقاول بسلطات مهمة في ادارة الاشغال والاشراف على تنفيذها ، ورقابة مدى التزام المقاول بتنفيذ الاشغال المطلوبة وفق المخططات والمواصفات المنصوص عليها في وثائق العقد . ومن تلك السلطات فرض تغييرات وتعديلات في طبيعة الاشغال وكمياتها واوضاع تنفيذها ، وهو الامر الذي ايده الفقه و القضاء على السواء . ونظمته دفاتر الشروط كما هو الحال في فرنسا والمغرب والاردن .

ويرجع السبب في تمتع الادارة صاحبة العمل بمختلف هذه السلطات الى كونها تعتبر صاحبة المشروع . ومن ثم فهي المدير الحقيقي للاشغال توجهها حسب متطلبات المصلحة العامة التي يقتضيها حسن سير المرافق العامة . اما المقاول فهو مجرد متعاون مع الادارة من اجل تحقيق اهدافها دون الاخلال بحقه في التوازن المالي للعقد[xix] .

وغالبا ما تتولى نصوص هذا العقد ، وكذلك دفاتر الاشتراطات ، تفصيل سلطة الادارة في التعديل. وبهذا تعتبر ذات صفة كاشفة ومنظمة ، وليست منشئة. وتبرر هذه السلطة المقررة للادارة، تاسيسا على صفة الاعمال محل العقد بفكرة مقتضيات المرفق العام. وتحت تصرف الادارة دائما، سلطات تدخل واسعة المدى بصفة خاصة في هذا النوع من العقود ، وهي سلطات الرقابة والتعديل. وقد اصبح من المتفق عليه اليوم الاعتراف بهذه السلطات في كل عقود الاشغال العامة حتى ولو لم يكن هناك نص عليها في العقد[xx].لذلك يجب ان يخضع لرقابة شديدة من جانب الادارة. وهذا ما ابرزته محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ٣٠ يونية سنة ١٩٥٧ م "...وسلطة التعديل وان كانت تشمل جميع العقود الادارية ، بما فيها عقود الاشغال ، فانها تبدو في ابرز مظاهرها فيما يتعلق بالعقد المذكور اعتبارا بان جهة الادارة هي صاحبة الاختصاص الاول والاصيل فيما يتعلق بهذه الاشغال ..."

ويتم تدخل الادارة في هذا المجال بمقتضى اوامر مصلحية "orders de service" ولقد كانت هذه الاوامر المصلحية مجالا خصبا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي [xxi].

والامر المصلحي اداة قانونية تمكن الادارة من التدخل لتنفيذ العقد وتصدر الاوامر المصلحية من بعض الاعضاء الفنيين في الادارة . مثل مهندسى الطرق والكبارى ، ورؤساء الاقسام في الاشغال الحربية .

وبصفة عامة المهندسين المنوط بهم الاشراف على تنفيذ الاشغال العامة .وهم يتمتعون بسلطات واسعة في مجال الرقابة وفرض التعديلات على كل مايتعلق بتنفيذ الاشغال [xxii]. ووسيلتها في تحقيق مختلف تدخلاتها تتم عن طريق ما يعرف باوامر العمل . فهي الوسيلة القانونية والفنية المعتمدة في كل من نظام دفتر الشروط الفرنسي والمغربي ، وتعتبر هذه الاوامر ، وبحق في نظر الفقيه دي لوبادير ، وسيلة التواصل العادية بين الادارة اوممثلها المقاول.

اما نظام دفتر الشروط الاردني ، فقد اعتمد كوسيلة قانونية وفنية لضبط العلاقة بين الادارة اوممثلها المهندس والمقاول ، نظام اوامر العمل اوالتعليمات .فتارة يستعمل اصلاح التعليمات [xxiii].

على سبيل المثال المادة (١/٣٩)"يتمتع المهندس بصلاحية اصدار تعليمات من وقت لاخر....".

المادة (١/٤٠) "ينبغي على المقاول بناءا على التعليمات الصادرة اليه من المهندس ان يوقف العمل....".

المادة(٢/٥٨)"يتمتع المهندس بصلاحية اصدار التعليمات لتنفيذ اي عمل...".

المادة (٤١)يتعين على المقاول مباشرة العمل في الاشغال (...)بعد تسلمه الاشعار الخطي بامر المباشرة الذي يحدده المهندس...".

المادة(٢/٤٤) " لايكون المهندس ملزما في البت في امر تحديد مدة العمل ....".

المادة (٢/٥١) "لايحق للمقاول ان يجري ايا من التغيرات بدون امر من المهندس...".

وعلى كل ، سواء تعلق الامر بالاوامر او التعليمات او اوامر العمل ، فانها تؤدي الوظيفة ذاتها اذ تشكل وسيلة التواصل المثلى بين الادارة صاحبة العمل والمقاول ، طيلة مدة تنفيذ الاشغال [xxiv].

المطلب الثاني

مدى وجود سلطة التعديل واساسها القانوني

بالرغم من الاعتراف الكبير بوجود سلطة بيد الادارة تستطيع بواستطها تعديل كافة انواع العقود الادارية . فقد وجد هناك من ينكر على الادارة حقها في تعديل العقد الاداري . كما وجد من يعترف للادارة بهذه السلطة ولكن بحدود الجوانب التنظيمية في بعض العقود الادارية.

ولتوضيح ذلك نتناول كلا من هذه الاراء :

اولا: الاراء المؤيدة لسلطة الادارة في تعديل عقودها الادارية:

وهذا الراي الراجح في الفقه الفرنسي والعربي اليوم .فتكون سلطة التعديل الانفرادي من جانب الادارة هي القاعدة العامة في جميع العقود الادارية [xxv] وذلك دونما حاجة الى نص في القانون اوحتى شرط من شروط العقد(xxvi).

ويبرر الفقه المؤيد موقفه بالاستناد الى ان الادارة تعتبر طرفا متعاقدا غير عادي وبالتالي لا يجوز وضعها على قدم المساواة مع الافراد العاديين ، لانها عندما تبرم عقودها فهي تستهدف تحقيق المصلحة العامة الجماعية ، الامر الذي يبرر فكرة تعديل العقود كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك ، في حين ان المتعاقد مع الادارة يسعى الى تحقيق مصلحة خاصة ، وهي مصلحة مادية بحتة ، وذلك اذا كان في الامكان تعويض المتعاقد عن الاعباء الاضافية التي يتحملها بفعل اجراءات تعديل العقد ، فان المصلحة العامة التي تتوخاها الادارة يصعب ان لم نقل يستحيل تعويضها واذاكان من الممكن تعويضها فسيكون ذلك على حساب حسن تدبير الشؤون العامة [xxvii].و يقول الاستاذ(Hauriou)في تعليقه على احد احكام مجلس الدولة((تعتبر كل عملية ادارية عملية محتملة بمعنى انه يمكن اثناء التنفيذ ان توقف

او تؤجل او تعدل لاسباب تتعلق بالمصلحة العامة.و تعتبر بالتالي كل اتفاقية تتعلق باي عملية ادارية عقدا احتماليا))[xxviii].

كما يرى الاستاذ بكينيو انه ليست هناك حقوق مكتسبة يمكن ان تحول بين الادارة وبين تعديل المرفق العام بقصد الوصول الى اداء احسن او الى تطوير المرفق لتيسير اهدافه ، وبالتالي يكون للادارة الحق في التعديل الانفرادي لشروط العقد المتعلقة بالمرفق العام ، وان هذه هي فكرة مرونة العقد الاداري التي تقف في مواجهة المبدأ الاساسي السائد في القانون الخاص وهو مبدا الثبات والقوة الملزمة للعقد[xxix] .

ووفقا لهذه النظرية فان حق الإدارة في تعديل بعض شروط العقد بارادتها المنفردة دون حاجة للحصول على موافقة المتعاقد المسبقة حق ثابت و قائم في جميع العقود الادارية حتى و ان كانت ممارسة هذه الصلاحية مقيدة بعدة قيود و ضوابط تحمي المتعاقد من تعسف الإدارة المتعاقدة و تصون حقوقه المشروعة[xxx]. كما قال بونار بانه " بالنسبة لعقود مقاولات الاشغال العامة شانها شان جميع العقود الادارية لايطبق مبدأ قدسية الاتفاقات العقدية تطبيقا دقيقا، اذ ان من المقرر انه يجوز في اي وقت ان تفرض الادارة بارادتها المنفردة تعديلات في شروط المقاولة " . كما ذهب معظم الكتاب العرب عند تطرقهم لموضوع تعديل العقود الادارية انه في حالة النص على تلك السلطة ، فان ذلك لايعني ان تلك النصوص تنشىء اوتخلق سلطة التعديل وانما هي نصوص منظمة لتلك السلطة فتحدد اسسها وتبين مداها والاثار التي تترتب على ممارستها ، وذلك لانها سلطة اصيلة تستمد وجودها من خارج النصوص ، وقالوا بان تلك السلطة لاتتوقف على نصوص العقد وانما هي سلطة ثابتة مقررة بالرغم من عدم النص عليها [xxxi].

ثانيا : الاراء المنكرة لسلطة الادارة في تعديل عقودها الادارية :

ومع ان الجانب الاكبر من الفقه الحديث قد اكد وجود سلطة الادارة في تعديل عقودها الادارية بارادتها المنفردة ، الا ان الفقه التقليدي لم يعترف بوجود هذه السلطة كما سايره في ذلك بعض الفقهاء المحدثين.واظهر من نادى بانكار هذه السلطة في الفقه الحديث الاستاذ " لوليه " ، والاستاذ " فرنسيس بنوا" والاستاذ " جان ديفوا" [xxxii]. وملخص الراي المنكر ، يتمثل في موقف "لوليه" السلبي من نظرية تعديل العقد الاداري . فهو يرى بان القول في ان هناك سلطة للادارة في تعديل العقد من جانب واحد قول لااساس له ابتدعه الفقه ولايوجد ما يؤيده في القضاء ولايتفق مع الاحكام. ويعم قوله هذا على جميع انواع العقود الادارية بما في ذلك عقود امتياذ المرافق العامة . كما انه يؤكد على انه ليس هناك اي حكم من احكام القضاء يؤيد وجود هذه السلطة الادارية وبان هناك احكام تنكر ما يراه الفقه صراحة " [xxxiii]. ومن ثم فانه يرى ان سلطة التعديل لاتتمتع بها الادارة الابمقتضى نص في التشريع اوفي العقد ذاته [xxxiv].

وقد ذكر الفقيه(لوليه) ثلاثة احكام لمجلس الدولة الفرنسي،اعتبرها قاطعة في نفي وجود سلطة التعديل من جانب واحد في العقد الإداري،وهي:حكم مجلس الدولة الصادر في ١١حزيران عام ١٩٤١ في موضوع مستشفى شوني،والذي قرر فيه انه(ليس للسلطة الادارية ان تعدل من جانب واحد شروط التوكيل المبرم مع المهندس المعماري)و كذلك الحكمين الصادرين عام ١٩٣٦،و عام١٩٤٦.و على ذلك فانه يرى بان سلطة التعديل ما هو الا وهم .و انما توجد بعض عناصرها في العمليات الإدارية المركبة كامتياز استغلال المرفق العام،حيث ان التعديل ان وجد فانما يوجد في الجانب التنظيمي لمثل تلك الأعمال[xxxv].

وعليه فان مقاولات الاشغال العامة كاي عقد اداري اخر يجوز للادارة تعديلها بارادتها المنفردة دون حاجة الى وجود نص بذلك، وذلك لجعل تلك الاشغال مطابقة لمستلزمات الصالح العام . بتمكين الادارة

من الاستفادة منها على الوجه المطلوب . وذلك هو الاساس العام لسلطة الادارة في تعديل عقودها الادارية بارادتها المنفردة [xxxvi].

ثالثا:الراي الوسط بين الرايين السابقين :

وبين هذين الاتجاهين – اي الراي السائد المؤيد لسلطة التعديل الانفرادي والراي المرجوح المنكر لهذه السلطة – يقوم اتجاه وسط يعترف للادارة بسلطة التعديل الانفرادي لعقودها الادارية مع تقييد هذه السلطة بقصرها على الشروط اللائحية في عقد الالتزام. والقائلون بهذا الراي يؤكدون – كمبدا عام – القوة الملزمة للعقد ، ويرون ان العقود الادارية والعقود المدنية هي طائفة واحدة من طوائف الاعمال القانونية توجد بنفس الصفات ونفس الاثار وذلك فيما عدا الشروط اللائحية في عقد الالتزام اذ يجوز للادارة تعديلها في أي وقت . وتعتبر سلطة الادارة في هذا المجال سلطة لائحية لاتمس العقد ذاته ولكنها تنصب على المركز التنظيمي للملتزم [xxxvii].

ولعل موقف الفقيه جيز في هذا الصدد ، له دلالة خاصة ، فبعد ان ايد حق الادارة في التعديل اذ به يعدل عن خطته السابقة ، ويهاجم ذلك الحق ، فهو لايعترف به الا في عقدي الاشغال العامة والامتياذ . ومرجع ذلك عنده الى طبيعة عقد الامتياذ بالذات ، لان شروطه ليست كلها شروطا تعاقدية ، بل منها ماهو لائحي كما هو معروف ، وبالتالي يكون للادارة حق تعديل الشروط اللائحية دون التعاقدية . اما في غير تلك الحالة ، فانه لا يجوز للادارة ان تستقل بتعديل شروط عقد وافق عليه كل من الطرفين بحرية [xxxviii].

ان وجهة نظر جيز هذه تنطلق من خلال التاكيد على فكرة القوة الملزمة للعقد ومحاولة جعل هذه القوة في القانون العام على ماهي عليه في القانون الخاص وهذا امر .انتهى به التطور في الوقت الحاضر واصبح العقد الاداري يمتاز بالمرونة وبالقابلية على التغيير من جانب الادارة . لان ثبات العقد

في القانون المدني اصبح لايستجيب لمتطلبات التطور في المرافق العامة .اما تجزئة سلطة الادارة في التعديل وجعلها مقصورة فقط على الجوانب التنظيمية فان هذا يعني عدم الاعتراف للادارة (كطرف متعاقد) باية سلطة من خارج العقد في الوقت الذي يجب ان تستعمل فيه سلطاتها اذا ما تطلبت المصلحة العامة ذلك [xxxix].

وعلى اى حال فاذا كان الخلاف الفقهي قد ثار بشان مدى وجود صلاحية التعديل الانفرادي بالنسبة لجميع العقود الادارية ، فان هناك اجماع على وجود هذا الحق على الاقل في عقود امتياذ المرافق العامة وعقود الاشغال العامة . وهي الى جانب عقود التوريد تعتبر اهم العقود الادارية .

وبذلك نجد بان الاستاذ Benot احد اقطاب الفقه المعارض ، اعترف بشكل صريح بحق الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة ، رغم انه حاول الالتفاف على الاصطلاح بقوله ان العملية تتعلق بتعديل للاشغال وليس بتعديل العقد . فمن المسلم به ان المخططات الفنية وتصاميم الاشغال هي جزء لايتجزا من شروط العقد ، وما يمسها من تعديل و تغيير انما يمس احد شروط العقد المتفق عليها سلفا . اضف الى ذلك فان التعديل لايقتصر فقط على تصاميم الاشغال بل يمس مدة التنفيذ واوضاع وزيادة كمية الاشغال او نقصانها واضافة اعمال تكميلية .الخ... [xl].

الاساس القانوني لسلطة الادارة في تعديل العقد :

لقد اختلف الفقهاء حول الاساس القانوني لسلطة الادارة في تعديل العقد الاداري وانصب محور خلافهم حول ما اذا كان هذا الاساس تابعا من طبيعة عمل الادارة باعتبارها جهة ذات سلطة عامة ام انه يرجع الى طبيعة العقد ؟

أ- يرى الفريق الاول ان القرارات التي تصدرها الإدارة بتعديل عقودها الإدارية ينبعث من فكرة السلطة العامة،ومن ثم فهو يشمل جميع العقود الادارية دون تحديد اي ان الادارة لاتستخدم

امتيازا تعاقديا وانما تستعمل حقا مقررا لها باعتبارها سلطة ادارية .وبالتالي فان اصحاب هذا الراي يجعلون سلطة الادارة في التعديل سلطة اصيلة لايمكن تقييدها مطلقا لكونها من النظام العام [xli].

وقد تعرض هذا الرأي للانتقاد من قبل الفقهاء حيث لاحظوا أن عبارة (أعمال السلطة العامة) أنها انضمام إلى النظرية القائلة بازدواج شخصية الدولة كشخص اعتباري و كسلطة عامة و قد تخلى عنها الفقه الحديث نهائيا.و القول بان الإدارة لا تمارس امتيازا تعاقديا في فرض التعديلات انفرادية في العقد،معناه أنها تفرض هذه التعديلات على المتعاقد ليس باعتباره متعاقدا و لكن كفرد عادي،و النتيجة الحتمية لذلك ان يكون للادارة هذا الحق بالنسبة لاي فرد اجنبي عن العقد و هذا غير مقبول[xlii]. بالاضافة الى ذلك ان القول بان الإدارة تتمتع بحق التعديل استنادا الى كونها سلطة عامة لكان باستطاعتها تعديل جميع شروط العقد،و لكن الإدارة لا تستطيع الا تعديل الشروط التي تخدم المرفق العام،كما ان الاستناد على هذا المعيار تعني ان للادارة سلطة تقديرية مطلقة و حيث انه لا يمكن استخدام سلطة التعديل الا في حالات ضرورات المرفق العام[xliii].

ب- ان هذا الراي الذي لا يرى في سلطة التعديل الا كونها ضابطا للعقد فيما يتصل بالمصلحة العامة لا يعترف للادارة بهذه السلطة من خارج العقد وفي هذا مخالفة واضحة لما يجري عليه القضاء في الوقت الحاضر حيث يعترف للادارة بالتعديل من خارج العقد ومن داخله [xliv].

ولذلك فان الراي الذي يقيم هذه السلطة على مبدا دوام سير المرافق العامة [xlv]هو الاقرب الى الصواب فيما نرى . فالمعروف ان من خصائص المرافق العامة قابليتها للتغيير حسب تغيير الحاجات العامة والتطورات التكنلوجية . غير ان الادارة لا تستطيع اجراء التغيرات المذكورة اذا لم تكن قادرة على تعديل العقود الادارية المتصلة بها . اما من يقصر سلطة التعديل على الجوانب التنظيمية في عقود الامتياذ وعقود الاشغال العامة فان ذلك يعود الى غلبة الجوانب التنظيمية فيها

على الجوانب العقدية . الا انه مع ذلك فان احد طرفي هذه الرابطة (الادارة) قام من تلقاء نفسه باجراء التعديل ولما كان الامر كذلك فان سلطة التعديل التي تملكها الادارة تكون تلقائية في سائر العقود الادارية . بل تملك الادارة دائما سلطة انهاء العقد من جانب واحد وذلك عندما يكون تنفيذه مستحيلا اوعندما تقدر الادارة بعض الضرورات وتراها سببا لوقف العقد وعدم اكماله . وهذه المبادىء مستقرة اليوم في جميع العقود الادارية ايضا[xlvi] .

فبالنسبة للاساس القانوني المباشر والدقيق لسلطة الادارة في تعديل مقاولات الاشغال العامة بارادتها المنفردة فيعود الى كون الادارة صاحبة الاختصاص الاول والاصيل على الاشغال العامة ، فهي بهذه الصفة تمارس سلتطها التنظيمية على الاشغال العامة .اي انها تحتفظ بنفس السيطرة التنظيمية التي تحتفظ بها في حالة المرفق العام لاجل مطابقة حاجات المرفق العام مع مستلزمات الصالح العام .اي انها اساس مزدوج يتجد في السيطرة التنظيمية للادارة على الاشغال العامة وفي ضرورات تنفيذ الخطة الاقتصادية ، غير ان هذه السلطة ليست مطلقة وانما هناك حدود معينة تقف عندها ولا يجوز تجاوزها . بحيث انه يجب ان لايؤدي الى الى اهدار مصلحة المقاول المتعاقد معها ولذلك سلم الفقه بان للمقاول حق التعويض نتيجة لممارسة سلطة التعديل وزيادة اعبائه المالية من اجل ضمان التوازن المالي للعقد[xlvii] .

والراي الغالب في الفقه الفرنسي يقيم سلطة التعديل على اساس مزدوج من اعتبارات الصالح العام ومقتضيات المرافق العامة من ناحية[xlviii] وامتيازات السلطة العامة من ناحية اخرى[xlix].

اما القول بان قضاء مجلس الدولة الفرنسي لايؤيد هذا الحق ، ففيه مبالغة ، فالحقيقة التي اكدها الفقهاء ان سلطة التعديل تستند الى قضاء مجلس الدولة الفرنسي . ولكن هذا القضاء اصبح نادرا في

الوقت الحاضر ، كما يقول الفقيه دي لوبادير ، نظرا لان العقود الادارية قد جرت على النص على سلطة التعديل وعلى رسم حدودها ، مما ضيق من مجال القضاء في هذا الصدد [i].

حيث كان موقف مجلس الدولة الفرنسي حتى بداية القرن ٢٠ هو الرفض المطلق لحق الادارة في تعديل عقودها بارادة منفردة خارج اطار نص تعاقدي يمنحها هذا الحق ، مطبقا المبدأ المشهور في عقود القانون الخاص والذي يقضي بان العقد شريعة المتعاقدين لا يجوز تعديله او الغائه الا برضا اطرافه .الا ان مجلس الدولة الفرنسي غير سياسته القضائية [ii] الى الاعتراف بسلطة الادارة في تعديل بعض نصوص العقد الاداري باعتبارها مبدا عام يطبق بالنسبة لكافة انواع العقود الادارية وهي قاعدة موجودة دائما دون حاجة الى ادراجها في الوثائق الحكومية للعقد .وبذلك تستطيع الادارة ان تفرض بارادتها المنفردة تعديلات على الشروط التي يتضمنها العقد الاداري طبقا لمقتضيات الصالح العام ، وضمانا لسير العمل في المرفق العام [iii]،ووعيا منه بضرورة تمكين المرافق العامة من الاستفادة من التقدم العلمي والتقني ، وضرورة مواكبتها لحاجات السكان المتزايدة من اجل تحقيق المصلحة العامة .

فقد نصت مختلف دفاتر الشروط الادارية العامة المطبقة على عقود الاشغال العامة والتي عرفتها فرنسا على حق الادارة المتعاقدة في اجراء التعديلات الضرورية اثناء تنفيذ العقد .وذلك بواسطة تعابير ومضامين مختلفة ، بدءا من اول دفتر وهو دفتر الشروط العامة المطبق على اشغال الطرق والجسور المؤرخ في ١٩١٠ مرورا بدفتر الشروط الادارية العامة المطبق على عقود الاشغال العامة المبرمة لحساب الدولة المؤرخ في ١٩٦١ حيث جاء في مادته ٥/١٢ بانه : "يجب على المقاول ان يمتثل للتعديلات المقررة عليه اثناء تنفيذ الاشغال...." وانتهاء بدفتر الشروط المطبق حاليا المؤرخ في ١٩٧٦/١/٢١ الذي نظم بتفصيل مختلف مظاهر التعديلات التي تامر بها الادارة تقريبا ، مثل تنفيذ " اشغال اواعمال غير واردة في العقد " المادة (١٤ من د.ش .ا.ع)، الزيادة في حجم الاشغال "(المادة

١٥ من د.ش.ا.ع) ، تخفيض حجم الاشغال "(المادة ١٦د.ش.ا.ع) ، التغيير الذي يحصل في اهمية طبيعة مختلف الاشغال" (المادة ١٧ من د.ش.ا.ع) [iii].

ومهما كان الخلاف حول سلطة التعديل في فرنسا ، فان هذا الحق كان فوق كل شك في مصر في ظل لائحة المناقصات والمزايدات الملغاة [iv].فقد ايدت قضاء محكمة القضاء الاداري المصري حق الادارة في تعديل العقود الادارية حتى ولو لم ينص على ذلك في العقد او دفاتر الشروط .

حيث يرتكز هذا الحق على سلطة الادارة الضابطة لناحية العقد المتصلة بالصالح العام ، فاذا ما اشارت نصوص العقد الى هذا التعديل ، فان هذا لا يكون الا مجرد تنظيم لسلطة التعديل وبيان اوضاع واحوال ممارستها ، وما يترتب على ذلك دون ان يكون في ذلك مساس بالحق الاصيل المقرر لجهة الادارة في التعديل ، وقد انتهت المحكمة الى ان جهة الادارة نفسها لا يجوز لها التنازل عن ممارسة هذه السلطة لتعلقها بالنظام العام[v] . وقد ارست المحكمة الادارية العليا في مصر عام ١٩٩٢ المبدأ التالي (تملك جهة الادارة من جانبها وحدها وبارادتها المنفردة حق تعديل العقد اثناء تنفيذه وتعديل التزامات العقد معها على نحو وصورة لم تكن معروفة وقت ابرام العقد ، فتزيد من اعباء الطرف الاخر او تنقصها بشرط ان تقتضي حاجة المرفق العام او المصلحة العامة هذا التعديل ، والحق في تعديل العقد المقرر لجهة الادارة بارادتها المنفردة يشمل سلطة انهاء العقود الادارية قبل الاوان وللادارة دائما وفقا لمقتضيات الصالح العام سلطة انهاء العقد من غير ان يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب ، او بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين . وحق الادارة في تعديل او انهاء العقد الاداري مقرر بغير حاجة الى النص عليه في العقد او الى موافقة الطرف الاخر عليه [vi].

ومما يؤيد ذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصري(الدعوى ٩٨٣-٩ق)في ١٩٥٧/٦/٣٠، حيث جاء فيه((...و من هنا يثبت حق الإدارة في التعديل بغير حاجة الى النص عليه في العقد او

موافقة الطرف الاخر عليه اعتبارا بان هذا الحق يرتكز على سلطة الإدارة الضابطة لناحية العقد المتصلة بالصالح العام ، فاذا ما اشارت نصوص العقد الى هذا التعديل،فان ذلك لا يكون الا مجرد تنظيم لسلطة التعديل و بيان اوضاع و احوال ممارستها و ما يترتب على ذلك ...و لذلك فانه من المقرر ان جهة الإدارة نفسها لا يجوز لها ان تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لانها تتعلق بالنظام العام...))[lvii].

وتضمنت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشان تنظيم المناقصات والمزايدات في المادة ٧٨ على حق الادارة في تعديل بعض نصوص العقد صراحة حيث نصت على :-

يحق للجهة الادارية تعديل كميات او حجم عقودها بالزيادة او النقص في حدود (٢٥٪) بالنسبة لكل بند بذات الشروط والاسعار دون ان يكون للمتعاقد مع الجهات الحق في المطالبة باي تعويض عن ذلك [lviii].ويجوز في حالات الضرورة الطارئة وبموافقة المتعاقد تجاوز النسبة الواردة بالفقرة السابقة .ويجوز في جميع حالات تعديل العقد الحصول على موافقة السلطة المختصة ووجود الاعتماد المالي اللازم وان يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد والا يؤثر ذلك على اولوية المتعاقد في ترتيب عطائه [lix].

اما المشرع الاردني فقد كان واضحا في اقراره لحق الادارة المتعاقدة في اجراء التعديلات والاضافات الضرورية اثناء عقد الاشغال العامة . وذلك حينما نص عليه في نظام الشغال الحكومية ، واكده في دفتر عقد المقاولة الموحد في جزئه الاول الخاص بالشروط العامة .

وقد حرص المشرع الاردني على ان يكون اجراء التعديل عملا استثنائيا من المبدأ العام الذي يقتضي تنفيذ عقد المقاولة حسب مواصفات وشروط العقد ، ولذلك لايحق للادارة مباشرة التعديل الا اذا اقتضته ظروف المشروع او العمل [lx]، وهذا ما عبرت عنه المادة (٢٢) من نظام الاشغال الحكومية التي جاء فيها :

أ- يراعي عدم اجراء اي تعديل او اضافة او تغيير في شكل الاشغال او نوعيتها او كميتها او في حجم الخدمات الفنية اثناء التنفيذ ، وعلى صاحب العمل والجهة المشرفة التقيد بتنفيذ العمل وفقا لمخططات ومواصفات وشروط العطاء ....

ب-يعتبر عملا اضافيا لغايات هذه المادة كل تعديل او اضافة او تغيير لم يرد عليه نص في اي من وثائق العطاء عند توقيع الاتفاقية ، واقتضت ظروف المشروع تنفيذه ...

ت-اذا تطلبت ظروف العمل احداث بنود جديدة لم تكن واردة في اي من وثائق العطاء اصلا، فان تحديد اسعار هذه البنود يكون خاضعا لموافقة الوزير المختص .

ث-اذا اقتضت الحاجة الى اجراء اي تعديل اواضافة او تغيير اثناء التنفيذ ، فان قرار احالة العطاء يبقى نافذا ، ويترتب على الجهة التي تتولى الاشراف على تنفيذ العطاء ان تقدم تقريرا فنيا مسبقا الى صاحب العمل يتضمن مبررات القيام بالاعمال الاضافية ، ومدى الحاجة اليها وتاثيرها على قيمة العطاء ...."

وبذلك نرى بان دفاتر الشروط العامة في كل من الفرنسا والاردن اقرت بشكل واضح مبدا حق الادارة في تعديل شروط عقد الاشغال العامة[lxi] .

وكذلك نرى في العراق بانه نضمت بعض القوانين سلطة الادارة في تعديل مقاولات الاشغال العامة . فنص قانون الخطة الاقتصادية رقم (٧٠) لسنة ١٩٧٠ سلطة الادارة في تعديل مقاولات الاشغال العامة . ففي المادة "١٧" سمحت لمجلس التخطيط تبديل او تعديل او الغاء جميع العقود والمناقصات التي ابرمتها مجالس التخطيط السابقة على هذا القانون .

على ذلك الاساس فان الادارة تملك سلطة تعديل مقاولات الاشغال العامة بارادتها المنفردة . فهي تتمكن من اجراء تلك التعديلات سواء على كميات العمل او على اوضاع تنفيذه[lxii]. غير ان هذه السلطة ليست مطلقة وانما هناك حدود معينة تقف عندها ولا يجوز تجاوزها[lxiii].

سنتطرق اليها بالتفصيل في المبحث الثاني .

المبحث الثاني

نطاق سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة.

تعرضنا في المبحث الاول لمدى وجود سلطة الادارة في تعديل عقودها بارادتها المنفردة والاساس القانوني الذي ترتكز عليه ، ورأينا انهذه السلطة موجودة بصفة اكيدة حتى في خارج نصوص العقد ودفاتر الشروط ، وانتهينا الى انها مظهر من مظاهر السلطة العامة [lxiv]. الا ان هناك ضوابط على ممارسة جهة الادارة لهذا الحق والغاية من هذه الضوابط هو حماية المتعاقد الاخر[lxv] .لذلك قد قسمنا هذا المبحث الى مطلبين ، نتناول في المطلب الاول مظاهر سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة ،بينما نتناول في المطلب الثاني حدود التعديل لسلطة الاشغال العامة.

المطلب الأول

مظاهر سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة

تتدخل الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة لاجراء بعض التعديلات عليها . وذلك بزيادة او انقاص كميات العمل المتفق عليها في المقاولة او تقوم بتغيير وتعديل اوضاع التنفيذ ومدده بما يتفق والصالح العام .[lxvi] حيث يخضع مقاول الاشغال العامة لرقابة الادارة و توجيهاتها منذ اول لحظة لتنفيذ العقد حتى نهايته [lxvii]. وتملك الادارة المتعاقدة اثناء تنفيذ عقد الاشغال العامة ان تامر المقاول بتنفيذ بعض التغيرات والتعديلات بصفة مغايرة لما كان متفقا عليه في العقد الاصلي . وقد تتعلق هذه التعديلات بشروط واوضاع تنفيذ الاشغال ، كما قد تهم موضوع الاشغال ذاتها من حيث زيادة او نقصان حجمها .ويجد حق التعديل سنده في ان الادارة لايمكن ان نلزمها بالتقيد بنوع من الاشغال او بشروط معينة في التنفيذ ترى بانها لاتحقق المصلحة العامة المتوخاة من كل عملية ادارية . وعليه ، فاثناء

التنفيذ، قد تفرض بعض الظروف اجراء تعديلات على شروط تنفيذ الاشغال، وهي تعديلات يقتضيها حسن تنفيذ الاشغال في اطار التدبير السليم للمرافق العامة ، ومبدئيا ينبغي على المقاول، قبل ان يباشر اجراء اي تغييرات على شكل وطبيعة الاشغال اوتعديلات على اوضاع تنفيذها ، ان يلتقي اوامر عمل مكتوبة بشانها من لدن الادارة صاحبة العمل او المهندس المشرف حسب الاحوال، [lxviii]وذلك حتى يضمن حقوقه المشروعة في المطالبة باي تكاليف اضافية ناتجة عن تنفيذ التعديلات المطلوبة [lxix].

وفيما يلي سنعرض لاهم الصور ومظاهر التعديلات التي يمكن للادارة ان تامر المقاول بتنفيذها اثناء تنفيذ الاشغال وهي :

أولا : تعديل كميات العمل:

ان التعديل في كميات العمل اثناء تنفيذ المقاولة ضرورة لابد منها وذلك لان العمل يختلف تماما اثناء التنفيذ عما هو مرسوم في الخرائط والتصاميم ، لان الكثير من التفاصيل تكون غير واضحة في تلك الخرائط وسبب توضيحها وتنفيذها تطرا تغييرات وتعديلات على كميات العمل .

اضافة الى ذلك فان التعديلات الطارئة على كميات العمل تبررها عوامل عديدة منها:

أ- اذا كان عدم التغيير او عدم الاضافة من شانه ان يسبب تاخيرا في العمل او ضررا كبيرا به من الناحية الاقتصادية والفنية [lxx] .

ب- اذا كان عدم التغيير يؤدي الى عدم امكانية الاستفادة من اعمال المقاولة على الوجه المطلوب عند انجازها .

ت- اذا كان التغيير يؤدي الى توفير مبالغ كبيرة للادارة .مع الاخذ بنظر الاعتبار الاضرار المترتبة عن التاخير المحتمل بسبب هذا التغيير.

ث-اذا لم يترتب على التغيير تبديل اساسي في الخدمات او السعة الانتاجية المقررة للمشروع او العمل [lxxi].

ان تعديل كميات العمل تشمل التعديل الذي تدخله الادارة على مقادير العمل، وكذلك الاعمال الاضافية :

- تعديل مقادير العمل :

تملك الادارة في عقد الاشغال العامة تعديل مقدار التزامات المتعاقد معها بالزيادة او النقصان[lxxii]، ويكون ذلك بزيادة مقدار او كمية الادوات والاصناف الموردة اواضافة حجرات او ملحقات جديدة بالمبنى او المباني التي تقرر انشاءها في عقد الاشغال العامة [lxxiii]، أو بإنقاص التزامات المتعاقد كإلغاء أجزاء معينة في المباني بالنسبة لعقد الاشغال العامة[lxxiv].

ان الاسباب التي تدعو الادارة الى تعديل مقادير العمل عديدة ، فاذا تبين للادارة ان كمية الاشغال المدونة في البيان التقديري غير كافية لتلبية الحاجات العامة وقد نصت مختلف دفاتر الشروط العامة على حق الادارة في زيادة كميات اي نوع من انواع الاشغال ، لكن بعضها قد حدد في نفس الوقت مدى هذه الزيادة والحدود المفروضة عليها ، ففي الاردن اكدت المادة (١/١/٥١) من(د.ش.ع) على صلاحية الادارة في زيادة كميات الاشغال المبنية في العقد .لكن الملاحظ ان الشروط العامة لم تحدد نسبة معينة للتعديل بالزيادة كما انها لم تتضمن اية اشارة الى ضرورة تحديد تلك النسبة في الشروط الخاصة لكل مقاولة على غرار ما جاء في المادة (٢/٥٣) من الشروط العامة العراقية التي اكدت بان نسبة التعديل بالزيادة او النقصان تحدد في الشروط الخاصة لكل مقاولة .وهذا الامر يخالف ما يجري به العمل في كل من دفتر الشروط العامة المغربي والفرنسي الذين حددا نسبا معينة للزيادة[lxxv].

ومن الاسباب الاخرى التي تدعو الادارة الى تعديل مقادير العمل هي اضافة او حذف جزء من الاعمال او رفع نسبة استعمال المواد المستخدمة في العمل او تغيير نوعية المواد المتفقة عليها او تعديل تلك المقادير لاسباب تتعلق بسلامة الاعمال.وعند عدم اطاعة تلك الاوامر من قبل المقاول فالادارة تتمكن من تنفيذها على حسابه ومسؤوليته الخاصة استنادا الى مالها من حق في التنفيذ المباشر.

ومن الملاحظ بان التغييرات والتعديلات التي تدخلها الادارة سواء على مقادير العمل او على كميات العمل ككل قد تؤثر على الفائدة التي سيحصل عليها المقاول فيما لو لم تحدث تلك التغييرات لهذا حددت معظم دفاتر الشروط نسبة التعديل سواء بالزيادة او النقصان [lxxvi]كما اشرنا سابق اليها.

- الاعمال الاضافية :

ا ما الاعمال الاضافية التي هي اعمال لم تظهر في العقد،و لكن قائمة الاسعار توقعتها و حددت اسعارها،و التي تعتبر تكملة طبيعية للعقد مثل مد السد المتفق عليه في العقد مسافة اضافية لان النهر غير مجراه.فيقدر ثمن هذه الاعمال على اساس السعر الوارد في العقد و تختلف هذه الاعمال عن الاعمال غير المتوقعة التي هي اعمال لم تظهر في العقد و لكنها ليست غريبة عنه[lxxvii].

فيمكن للادارة اثناء تنفيذ الاشغال العامة ان تطلب من المقاول انجاز بعض الاعمال التي تعتبر اضافية مقارنة بما كان متفقا عليه في جدول كميات الاشغال اثناء ابرام العقد.

وقد اختلفت الاراء حول تحديد مفهوم الاعمال الاضافية ، فقد عرفها البعض " بانها الاعمال التي لم ترد صراحة او ضمنا في مواصفات وخطة العمل المتفق عليها في العقد".

وفي فرنسا يعرفها الفقه الاداري ، استنادا الى بعض الاحكام القضائية بانها "تلك الاعمال التي لايتضمنها جدول الكميات التقديري لكن سعرها مدرج في قائمة بيان الاثمان " وهي تتميز عن ما يعرف[lxxviii] بلاعمال الغير متوقعة [lxxix]، باعتبار ان الاعمال الغير المتوقعة هي اعمال لم تظهر في

العقد، ولكنها ليست غريبة عنه. ومن هذا القبيل طلب اعادة ترميم قناة ، تهدمت بسبب انهيار احد الجسور اثناء انشاء احد السكك الحديدية او نقل الاتربة اللازمة للعمل بسبب رطوبة الارض ، او انشاء قنوات جانبية لتصريف المياه بمناسبة انشاء ارصفة جديدة للمترو.

ا ما الاعمال الاضافية فهي ايضا اعمال لم تظهر في العقد ، ولكن قائمة الاسعار توقعتها وحددت اسعارها ومثال ذلك طلب مد السد المتفق عليه في العقد مسافة اضافية لان النهر غير مجراه على غير المتوقع . ومنها ايضا الاعمال التي تعتبر تكملة طبيعية للعقد ، فيجوز للادارة ان تطالب بانجازها ولو بعد انتهاء الاعمال الاصلية [lxxx].

وتكمن اهمية تمييز الاعمال الاضافية عن الاعمال الغير المتوقعة (الحادثة) في تحديد سعر كل منهما ،[lxxxi] حيث يقدر ثمن الاعمال الاضافية على اساس السعر الوارد في العقد بينما يحدد سعر الاعمال الحادثة على اساس السعر الجديد الذي يتفق عليه بين المقاول والادارة [lxxxii]، وفي حالة عدم الاتفاق يكون السعر الذي تحدده المحكمة الموضوع هو ثمن تلك الاعمال .كما ويجب ان يلاحظ بان الاعمال الاضافية والاعمال الغير المتوقعة هما اعمال لهما وشيجة اتصال بالعمل الاصلي الذي ينظمه العقد بعكس الاعمال الجديدة ، التي يعتبر موضوعا غريبا عن العقد الاصلي ، بحيث لاتربطها به صلة اطلاقا ، او التي يحتاج تنفيذها الى او ضاع جديدة تختلف كلية عن تلك التي نص عليها في العقد .

ومن ذلك ان تعهد الادارة الى مقاول الاشغال العامة ، باعمال مختلفة عن الاعمال موضوع العقد، او ان تطلب من المتعاقد التزام طريقة جديدة في التنفيذ غير الاولى بحيث تقلب له جميع التقديرات الاصلية تماما ، او ان تغير مكان الاعمال الاصلية ، اذاكان منشان ذلك ادخال تعديلات اصلية على شروط العقد [lxxxiii].

وهنا ليس في مقدور الادارة ان تفرض على المقاول تنفيذ عمل جديد ، واذا ما استلزمت الادارة فرضه ، فان المقاول يكون له الحق في المطالبة بفسخ العقد .

اما اذا كان قد نفذ الاشغال ، فله ان يطالب بالتعويض عن كل النتائج الباهضة التي ترتبت على ذلك[lxxxiv] .

- شروط دفع كلفة الاضافات :

تعتبر الإدارة مسئولة عن دفع اثمان تلك الاضافات الى المقاول بسبب تنفيذ اوامر الادارة الصادرة اليه باجراء بعض الاعمال الاضافية غير ان دفع تلك الاثمان يتوقف على جملة شروط :

١- ان تكون اوامر التعديل تحريرية [lxxxv] . ويترتب على ذلك ان المقاول لا يلتزم بتنفيذ الاوامر الشفهية التي تصدر اليه .ومن ناحية اخرى فانه لا يستطيع ان يستند في طلب التعويض الا الى الاوامر الكتابية[lxxxvi] .فان هي لم تفصح عن ذلك التزمت بتنفيذ العقد كله وفقا لشروطه ووجب عليها تمكين المتعاقد معها من تنفيذ التزاماته بتمامها وان تيسر له هذا التنفيذ والا تحرمه بفعلها من الحقوق التي يرتبها له العقد .[lxxxvii]

٢- ان تكون الاعمال الاضافية غير مدرجة في كلفة العقد الاصلية وبالتالي اذا درج في العقد فانه يكون في مثل هذه الحالة من ضمن العمل الاصلي ويخرج من نطاق الاعمال الاضافية .

٣- يجب ان يصدر امر التعديل قبل المباشرة بانشاء العمل الاضافي و قبل اكمال الاعمال الاصلية.

٤- ان لا يقوم المقاول بتنفيذ العمل من تلقاء نفسه:

لابد للمقاول عند اجراء الاعمال الاضافية من ان يحصل على امر تحريري بذلك من الادارة صاحبة الاشغال ، وعليه لاتلتزم الادارة بدفع كلفة الاضافات عن الاعمال التي يقوم بها ذلك المقاول من

تلقاء نفسه وبدون اذن سابق منها كما لايستطيع المقاول مقاضاة الادارة للحصول على ثمن تلك الاعمال.

غير ان مجلس الدولة الفرنسي قد اجاز للمقاول الذي نفذ اكثر التزاماته المقررة بالعقد المطالبة بمقدار هذه الزيادة رغم عدم حصوله على اذن الإدارة في حالة الاعمال الضرورية،و هي اعمال لم ينص عليها العقد و لكن وجد اثناء التنفيذ انها ضرورية لسلامة الاعمال و حسن سيرها طبقا لقواعد الفن المرعية،و يكون دفع مقابل هذه الزيادة من الاعمال وفقا للسعر المتفق عليه في العقد بالنسبة للاعمال الاصلية[lxxxviii].

ثانيا:تعديل اوضاع ومدد تنفيذ المقاولة

أ- تعديل اوضاع التنفيذ:

تتدخل الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة بهدف تعديل اوضاع التنفيذ لاسباب عديدة . كحصول صعوبات مادية تعرقل سير الاعمال او حصول ظروف فنية تقتضي التغيير والتعديل في تلك الاوضاع . او لاسباب تتعلق بالصحة العامة او بالامن العام او لتامين سلامة الاعمال.

ولذلك تقوم الإدارة بتغيير موقع العمل فيما اذا اكتشفت عدم صلاحيته لانشاء اشغال عامة عليه كما لو وجدت طبقة صخرية في ذلك الموقع ، او او وجدت ان الارض رخوة لا تصلح لانشاء موضوع المقاولة بصورة سليمة ومحققة للنفع العام او تقوم بذلك التغيير لاسباب تتعلق بالصحة العامة او الامن العام،كما لو. غيرت الإدارة الموقع الذي يراد بناء معمل الطابوق عليه بسبب قربه من المدينة لتلافي الاضرار الذي يحدثها ذلك المعمل بصحة جمهور المدينة .ان حق الادارة في تعديل اوضاع التنفيذ لايقتصر على تغيير موقع العمل وانما يتجاوز ذلك الى تغيير وتعديل طريقة تنفيذ المقولة المنصوص عليها في العقد ، الا ان ذلك يجب ان لايؤدي الى قلب التقديرات الاصلية للمقاول بحيث يجعله عاجزا

عن الاستمرار في تنفيذ المقاولة[lxxxix].و على المقاول تنفيذ تلك الاوامر و الا فانه سيتعرض للمسؤولية و التنفيذ على حسابه ، وفي حالة تضرره من هذه التعديلات[xc]. يحق له طلب التعويض عن كافة الاضرار التي لحقت به[xci].

ب-تعديل مدد التنفيذ:

ولا تقتصر سلطة الادارة في تعديل شروط العقد تعديلا على مقدار الالتزامات المتفق عليها وطرق ووسائل التنفيذ ، بل يمتد هذا الحق ليشمل مدة التنفيذ المشترطة في العقد[xcii].وذلك اما بالاسراع او الابطاء في وقت التنفيذ المحدد او وضع نظام اولويات في تنفيذ بعض التوريدات او بعض الاعمال قبل غيرها[xciii] . فقد تتطلب حاجة المرفق الانتهاء من الاشغال في مدة اقصر ، وقد يقتضي الامر على العكس اطالة مدة التنفيذ او وقف العمل لفترة لظروف خاصة كصعوبة مادية او مالية[xciv].

حيث ان من بين الشروط الاساسية في عقد الاشغال العامة ، نجد مدة تنفيذ المشروع وهي الفترة الزمنية التي يحددها طرفا العقد من اجل تنفيذ الاشغال .وهي تختلف من عقد لاخر حسب اهمية المشروع وحجم الاشغال المطلوبة فيه .

ويطلق دفتر الشروط العامة الاردني على مدة التنفيذ اصطلاح "مدة العمل" ويعرفها بانها الفترة الزمنية التي يستغرقها تنفيذ الاشغال واجراء اختبارات تسلم الاشغال عليها او على اي قسم او جزء منها حسبما يرد في العقد ، واي تمديد لفترة العمل بموجب المادة (٤٤) محسوبة من تاريخ امر مباشرة العمل الذي يحدده المهندس .ويلاحظ ان مدة العمل تشمل بالاضافة الى فترة التنفيذ المحددة في ملحق المناقصة ، وهي المدة التعاقدية ، اي تمديد لها بموجب المادة (٤٤) [xcv].

غير انه لاسباب تتعلق بالصالح العام يقتضي تمديد او انقاص مدد التنفيذ ، وهي مسالة تقديرية تعود للادارة ، فاذا وجدت الادارة ان المصلحة العامة تتطلب تطويل مدة تنفيذ المقاولة كوجود حالة حرب

اوعدم كفاية اعتمادات الميزانية فانها تتطلب من المقاول تاخير التنفيذ . واذا رات ان حاجات الجماعة تستوجب انجاز المشاريع باقصر مدة ممكنة فعندئذ تطلب من المقاول انقاص مدة التنفيذ بما يتفق ذلك وحاجات الجمهور[xcvi] .كما لو حصلت ازمة في احدى المواد الاستهلاكية وكان هناك مشروع لانتاج تلك المادة تحت الانشاء وقد حددت له فترة ثلاث سنوات لغرض انجازه من قبل المقاول ففي هذه الحالة وبسبب حاجة الجمهور لهذه المادة يمكن للادارة تقصير مدد التنفيذ الى حد المعقول غير ان ذلك يجب ان لايؤدي الى قلب اقتصاديات العقد او يؤدي الى عجز المقاول عن الاستمرار في تنفيذ العمل المعهود اليه[xcvii].

وقد بينت المادة (١/٤٤) من (د.ش.ع) الاردني جملة من الظروف والاسباب التي يمكن ان تملي على الادارة صاحبة العمل تمديد مدة العمل في حالة تحقق اي منها وهي :

أ- حجم وطبيعة الاعمال الاضافية او الزائدة.

ب-اي سبب للتاخير بمقتضى هذه الشروط .

ت-اذا طرات ظروف مناخية استثنائية معطلة للعمل ولكن تقلبات الطقس العادية لاتعتبر سببا لتمديد العمل .

ث-اي تاخير او اعاقة اومنع تسبب به صاحب العمل .

ج- اذا طرات ظروف خاصة باستثناء ماهو ناشيء عن تقصير المقاول او اخلاله بالعقد او باي من مسؤولياته الملتزم بها .

ومن اسباب التمديد التي اوردها دفتر الشروط العامة الاردني نجد تخلف الادارة صاحبة العمل عن تسليم موقع الاشغال الى المقاول وعدم اصدار امر مباشرة العمل في الاجال المعقولة ، العثور على اثريات ومواد ثمينة في الموقع ادى واجب الحفاظ عليها وحمايتها الى التاخير في التنفيذ، طلب الادارة من المقاول اجراء فحوصات غير المنصوص عليها في العقد .او اذا استعمل المقاول حقه في توقيف

العمل في حالة تخلف الادارة صاحبة العمل عن دفع اي مبلغ مستحق له بموجب اي شهادة من المهندس خلال اجل (٢٨) يوما التالية لانتهاء مدة الدفع المحددة في المادة (١٠/٦٠) ، وهي (٣٠) يوما [xcviii].

وعلى ذلك الاساس قالت محكمة تمييز العراق في حكمها الصادر في القضية رقم ١٠٤٦ح/٩٦٥ بتاريخ ١٩٦٦/٦/٢٩ "بان الميعاد الذي ايدته جهة الادارة لاعتباره تاريخا لاستلام العمل يعتبر تعديلا لشروط المقاولة ".

وان حق الادارة في تعديل مدد التنفيذ لا يقتصر على زيادتها او انقاصها فقط وانما يصل الى حد انهاء مدة التنفيذ وبالتالي الغاء الرابطة العقدية بينها وبين المقاول المتعاقد معها قبل حلول اجلها المقرر [xcix].

المطلب الثاني

حدود سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة

ان ممارسة الادارة لصلاحيتها في تعديل شروط تنفيذ عقود الاشغال العامة ، لا يعني ان صلاحيتها في هذا المجال هي صلاحية مطلقة وانما ترد عليها حدود ينبغي الوقوف عندها ، حفاظا على المصالح المشروعة للمقاول ، ومنعا لكل تجاوز من لدن الادارة في ممارسة حق التعديل ، وتفاديا لكل ارهاق مالي او فني او اقتصادي محتمل يطال المقاول . وهذه الحدود سواء كانت كمية او نوعية ، وبالنظر الى هدف المصلحة العامة التي تتوخاها ، فهي تصب في اتجاه تحقيق وتكريس احد المبادئ الاساسية التي تحكم سير المرافق العامة وهو مبدا ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد ، ذلك لان تقييد الادارة بهذه الحدود سيمكن المقاول من الاستمرار في تنفيذ المشروعات العامة دون توقف مما يحقق اهداف المرافق العامة [c].

لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين :

اولا : ممارسة التعديل في اطار العقد الاصلي

ثانيا: احترام القواعد العامة للمشروعية

ثالثا: ان يكون التعديل ضروريا للاعمال وتنقيذ خطط الدولة

اولا: ممارسة التعديل في اطار العقد الاصلي :

- ان حق الادارة في تعديل مقاولات الاشغال العامة بارادتها المنفردة يجب ان يكون في حدود الاعمال الاصلية المتفق عليها في عقد المقاولة [ci].فسلطتها تقتصر على موضوع العقد الاصلي ولا تتعداه [cii]فبهذا لا يجوز لها ان تفرض عليه التزامات خارج نطاق موضوع العقد [ciii]، كما يجب ان لا تتجاوز هذه التعديلات ولا تمس الشروط والمزايا المالية المتفق عليها ، وفي خلاف ذلك فان المتعاقد يتمتع بحق الحصول على التعويض المناسب لاعادة التوازن المالي [civ]، ونوضحها كما يلي:

أ- عدم تغيير موضوع العقد الاصلي كما يلي:

ان سلطة الادارة في تعديل المقاولة بارادتها المنفردة يجب ان تدور في اطار العمل الاصلي المتفق عليه في تلك المقاولة [cv]، اي يجب ان لايؤدي التعديل الى تغيير طبيعة العقد او تجديد محله بما يختلف عن المحل الذي انصرفت اليه ارادة اطراف العقد وهذا يعني ان الادارة عليها ان تراعي في اصدار قرار التعديل الدقة في مضمونه، بما لايؤدي الى انصرافه الى موضوع جديد يختلف كلية عن الموضوع الاصلي [cvi] .غير ماتم الاتفاق عليه او تؤدي هذه الاعباء الى ارهاق المتعاقد فتجاوز امكانيته الفنية او المالية او الاقتصادية [cvii].

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بعض الضوابط التي يهتدي بها في تحديد المدى والقيود التي ترد على حق الادارة في امكان تعديل عقود الاشغال العامة وهذه الضوابط يمكن اعتبارها نوعا من المفاهيم ، اوردها لنا القضاء المستنير لهذا المجلس ، وهي نوعان :

فكرة قلب اقتصاد او تغيير جوهر العقد ، وفكرة الاعمال الجديدة [cviii].

- فكرة قلب اقتصاد العقد وتغيير جوهره :

مهما كانت سلطة الادارة في تغيير شروط عقد الاشغال العامة ، فانه يجب ان لايغرب عن بال الادارة انها بصدد متعاقد ، قدر ظروفه جيدا قبل ان يقبل مختارا على التعاقد . ومن ثم فان الادارة ملزمة حين تلجا الى حقها في التعديل ، الا تذهب الى الحد الذي يؤدي الى قلب اقتصاديات العقد راسا على عقب . وهو التوجيه الذي يستعمله مجلس الدولة الفرنسي كثيرا [cix].

وقد عبر هذا المجلس عن هذا القيد في العديد من القرارات ، ورتب على خرقه اثرا خطيرا ، هو حق المقاول المطالبة بفسخ العقد ، فقد جاء في قراره المؤرخ ١٩١٤/٧/١ بان المقاول له "الحق في الاحتجاج بان موضوع العقد كما هو ناتج عن التوقعات المشتركة لطرفيه اثناء تقديم المناقصة ، يختلف عما فرضته الادارة من اشغال اثناء سير التنفيذ ، وعليه يكون هناك مبررا لفسخ العقد .

ويعود للقضاء وحده مهمة تقرير ما اذا كانت التعديلات المفروضة من قبل الادارة ادت الى قلب اقتصاديات العقد او المساس بجوهره وذلك بحسب العمل المطلوب تنفيذه .

وقد طبق القضاء الاداري المصري هذا القيد[cx] ، اذ جاء في قرار محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ١٦ من ديسمبر سنة ١٩٥٦ [cxi]حيث تقول " واخيرا فان هذه القيود التي ترد على سلطة الادارة في التعديل ما يتصل بمدار الاعباء الجديدة التي تلقى على عاتق المتعاقد مع الادارة نتيجة لممارستها هذه السلطة اذ يجب ان تكون تلك الاعباء في الحدود الطبيعية المعقولة من حيث نوعها

واهميتها لا ان تكون من شانها فسخ العقد الاصلي او تبديل موضوعه او انشاء محل جديد له غير ما تم الاتفاق عليه او ان تؤدي هذه الاعباء الى ارهاق المتعاقد فتجاوز امكانياته الفنية او لمالية او الاقتصادية والا جاز له ان يمتنع عن تنفيذها بل له ان يطلب فسخ العقد تاسيسا على ان التعويض الذي تلتزم به جهة الادارة في مقابل حقها في التعديل لا يكفي لاصلاح الضرر الذي ينشا من هذا التعديل فله ان يتفادى النتائج الخطيرة المرهقة التي كان يتحملها ، وتقدير ذلك كله يدخل في سلطة القاضي ، ويخضع لرقابة المحكمة الاداري .[cxii]

اما في العراق فان المحاكم العراقية – وعلى قدر اطلاعنا على الاحكام العراقية لم تتطرق الى هذا الموضوع ولهذا نجد من الاوفق ان تتبع هذه المحاكم مسلك القضاء الاداري في فرنسا ومصر.

اما ما جاء في الشروط العامة العراقية في المادة "٥٢" الفقرة الاولى من ان " للمهندس اجراء اي تغيير في شكل ونوعية وكمية الاعمال او في اي قسم منها اذا راى ذلك ضروريا او مرغوبا ..فيه". فان ذلك لايعني اجراء التغييرات من قبل الادارة بدون قيد . وانما التغييرات هنا مقيدة بالاعمال الاصلية وبعدم تجاوز تلك التغييرات الحد الطبيعي والمعقول وعدم تغيير جوهر العقد المبرم بين المقاول والادارة او قلب اقتصاديات العقد [cxiii].

اما في الاردن فلم نعثر في حدود علمي – على حكم قضائي ياخذ بهذه الفكرة او يرفضها .ولكن هذا لايمنع من دعوة القضاء الى الاخذ بهذا القيد كلما اتيحت لها مناسبة ذلك ، لان اطلاق يد الادارة في فرض تغييرات على تنفيذ الاشغال دون قيود يؤدي الى المساس بالحقوق المشروعة للمقاول . كما انه يضر بالمصلحة العامة اذا ما اخذنا في الاعتبار ان تمتع الادارة بحق التعديل دون قيد قد يجعل المقاولين مترددين في التعاقد مع الادارة ، خوفا من امكانية ارهاق كاهلهم بتغييرات او اعمال اضافية تخرج عن نطاق الموضوع الاصلي للعقد او تقلب اقتصاده العام [cxiv].

فلا شك ان المقاول لن يحتج على هذه الزيادة التي ستزيد من ربحه عند تنفيذ المشروع . الا انه سيصدر عنه مثل هذا الاحتجاج في حالة اخرى ، هي حالة خفض الاشغال او الغائها .وهذه الحالة الاخيرة تمثل اقصى درجات المساس بموضوع العقد ومادته [cxv].

- فكرة الاعمال الجديدة :

وهذه الفكرة يستهدي بها مجلس الدولة الفرنسي ايضا في تحديد سلطة الادارة فيما يتعلق بتعديل شروط عقد الاشغال العامة . والاعمال الجديدة التي لايسمح مجلس الدولة الفرنسي بفرضها على متعاقد الاشغال العامة ، هي تلك التي يعتبر موضوعها غريبا عن العقد الاصلي ، بحيث لا تربطها به صلة اطلاقا ، او التي يحتاج تنفيذها الى اوضاع جديدة [cxvi]تختلف كلية عن تلك التي نص عليها في العقد [cxvii]. وقد بينا سابقا بان العمل الجديد يختلف عن العمل الاضافي والعمل غير المتوقع . وعلى ذلك الاساس يذهب مجلس الدولة الفرنسي الى انه لا يجوز للادارة فرض مثل هذه الاعمال على مقاول الاشغال العامة ، كما لو امرت الادارة المقاول باجراء اعمال مختلفة تماما عن الاعمال الاصلية موضوع المقاولة ، فاذا كان العمل الاصلي المتفق عليه تنفيذه هو انشاء شبكات ري فلا يجوز للادارة المنفذة ان تامر المقاول بانشاء دور لموظفيها ، لان ذلك يخرج عن موضوع العقد الاصلي .وعليه لايلتزم المقاول بتنفيذ الاعمال الجديدة والا جاز له ان يطلب فسخ العقد وهو ما يذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي وياخذ به القضاء الاداري المصري [cxviii].

ب- عدم تجاوز النسب المقررة للتعديل :

كثيرا ما تنص القوانين او اللوائح او دفاتر الشروط على حدود معينة – زيادة او نقصا – لا يجوز للادارة ان تتجاوزها . وقد ينص القانون او اللائحة او دفتر الشروط على الفسخ ، [cxix] وبذلك فان الادارة لايسوغ لها ان تامر بتعديلات تتجاوز هذا الحد والا كان للمتعاقد الحق في طلب فسخ العقد. مثل ذلك ما نصت عليه المادتان ٣٠،٣١ من دفاتر الشروط العامة للكبارى والطرق في فرنسا والتي قررت

حق المتعاقد في طلب الفسخ اذا تجاوزت الادارة نطاق التعديل المنصوص عليه في هذه الدفاتر[cxx] . وهو ١/٦ مبلغ المقاولة ، علاوة على التعويض الذي يحصل عليه المقاول في حالة تضرره من اجراء ذلك [cxxi].

اما اذا انتقلنا الى موقف دفتر الشروط الاردني من الحدود الاتفاقية المفروضة على التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة نجد بان المادة (٣/٥٢) من (د.ش.ع) الاردني قد تحدثت عن التغييرات التي تتجاوز قيمتها نسبة (٢٠٪) من القيمة الفعالة للعقد سواء بالزيادة او النقصان ، والناتجة عن محصلة قيمة الاشغال المغيرة بموجب المادة (٢،١/٥٢) ومحصلة قيمة التعديلات الناتج عن كيل الكميات فعليا بالمقارنة بما ورد في جدول الكميات . لكن المادة المذكورة ، لم تترتب عليه على تجاوز نسبة التعديل المحددة ، حق المقاول في فسخ العقد وانما قصرت الاثر في امكانية تعديل قيمة العقد وذلك بزيادة او نقصان قيمة الاشغال المغيرة حسب الاحوال . بالاتفاق بين الادارة صاحبة العمل والمقاول ، وفي حالة عدم الاتفاق ، يتدخل المهندس للبث في الموضوع. واذا لم يقبل احد طرفي العقد قرار المهندس ، يمكن له تسوية الخلاف عن طريق التسوية الودية او التحكيم او باللجوء الى المحاكم المختصة [cxxii].

ثانيا: احترام القواعد العامة للمشروعية :

تمارس الادارة سلتطها في تعديل مقاولات الاشغال العامة – في معظم الاحيان – عن طريق اصدار اوامر العمل الى المقاول تضمنها التعديلات التي يراد اجرائها على المقاولة . ولما كانت هذه الاوامر قرارات ادارية صادرة من جهة الادارة لاحداث تعديلات وتغييرات على عقد المقاولة ، فلابد ان تكون مستوفية لاركان المشروعية الادارية [cxxiii].اي لابد من صدورها من السلطة المختصة[cxxiv]، ووفقا للشكل والاجراءات المقررة قانونا وان يستهدف تحقيق الصالح العام .ولاشك عندنا في ان قرار التعديل

الذي يخالف عناصر الشرعية المشار اليها هو قرار باطل ، مستوجب الالغاء [cxxv].بحيث يكون للمتعاقد ان يتمسك ببطلان كل تعديل ، يتم على خلاف القواعد المقررة [cxxvi].

ثالثا : ان يكون التعديل ضروريا للاعمال وتنفيذ خطط الدولة :

يشترط حتى تستطيع الادارة اعمال سلتطها في تعديل العقد الاداري ان تكون الظروف التي كانت قائمة وقت ابرامه قد تغييرت عما كانت عليه قبلا (cxxvii)، وذلك لان الاساس في التعديل هو ما تقضي به المصلحة العامة من وجوب سير المرافق العامة بانتظام واضطراد [cxxviii].

حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي ، وبعض الفقه في فرنسا ومصر ، الى اشتراط حدوث تغيير في الظروف عما كانت عليه وقت التعاقد بحيث تصبح شروط العقد غير ملائمة لمقتضيات سير المرفق العام في الظروف الجديدة ، ومقتضى هذا الراي انه لا يجوز للادارة تعديل العقد اذا كانت قد اخطات منذ البداية في تقدير مقتضيات سير المرفق العام فلم تقدرها التقدير السليم في العقد، وذلك لانه لم يحدث تغيير في الظروف يبرر استعمال سلطة التعديل [cxxix].

وكان الدكتور ثروت بدوي اول من استخلص هذه الفكرة استخلاصا سليما من احكام مجلس الدولة الفرنسي . فقد لاحظ ان الفقه الفرنسي الحديث ومعه القضاء الاداري المصري يغلب دائما سلطة التعديل على مبدا القوة الملزمة للعقد ، وذلك على عكس القضاء الفرنسي الذي يجري نوعا من التوفيق بين القاعدتين " فعندما تتغير الظروف فقط يجوز للادارة تعديل عقودها حتى تتوائم مع الظروف الجديدة ". ولذلك راى ان هذه الفكرة تصلح كشرط لاستعمال سلطة التعديل اكثر من صلاحيتها كاساس لهذه السلطة [cxxx].

اما الدكتور طماوي فهو يرى انه " لما كانت سلطة التعديل تستند الى مقتضيات سير المرافق العامة والتي اهمها قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل بقصد اداء الخدمة العامة على اتم وجه فيجب ان

تكون قد استجدت ظروف بعد ابرام العقد تبرر هذا التعديل بحيث لا تستطيع الادارة ان تلجا الى تعديل شروط العقد . بارادتها المنفردة دون تغيير الظروف التي تم ابرام العقد في ظلها ".

من كل ما تقدم يمكن القول بان سلطة الادارة في تعديل مقاولات الاشغال العامة بارادتها المنفردة مقيدة بالحدود التي سبق ذكرها . فهي ليست مطلقة وانما تمارس في نطاق معيين وبشروط يجب مراعاتها وذلك لاجل حماية مصلحة المقاول ورعاية الصالح العام في ان واحد انطلاقا من الفهم الصحيح لطبيعة العلاقة بين الادارة ومقاول الاشغال العامة في شان تنفيذ الاشغال العامة حيث "تحول جو العقود الادارية نحولا كبيرا فلم تعد الدولة والمقاولة مجرد متعاقدين يتساومان ولكنهما اصبحا متعاونين يلتقيان " [cxxxi].

الخاتمة

لقد عرفنا من خلال الفصل التمهيدي بان سلطة جهة الادارة في تعديل العقد هي الطابع الرئيسي لنظام العقود الادارية وابرز الخصائص التي تميزه عن نظام العقود المدنية .فلادارة وبارادتها المنفردة حق تعديل العقد اثناء تنفيذه ، وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها على نحو وصورة لم تكن معروفة وقت ابرام العقد ، فتزيد من اعباء الطرف الاخر او تنقصها كلما اقتضت حاجة المرفق او المصلحة العامة هذا التعديل . ذلك لان طبيعة العقود الادارية واهدافها وقيامها على فكرة استمرار المرافق العامة تقتضي حصول تغيير في ظروف العقد وملابساته وطرق تنفيذه تبعا لمقتضيات سير المرفق . ويقال احيانا ، تفسيرا وتبريرا لهذه السلطة بالاستناد الى نصوص العقد الصريحة او الضمنية ، وبما ان موضوع بحثنا تتعلق بسلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة، لذا تطرقنا في المبحث الاول الى تعريف عقد الاشغال العامة وعرفنا بانها اتفاق يلتزم بموجبه المقاول بتنفيذ شغل عام لحساب شخص معنوي عام مقابل ثمن معين تلتزم الادارة المتعاقدة بدفعه له وفقا لبنود الاتفاق . وعرفنا في

المطلب الاول بان للادارة حق في تعديل ما تقوم بابرامه مع الغير من العقود ادارية. والهدف من منح الإدارة سلطة تعديل العقد الإداري هو تحقيق المصلحة العامة. لذا تطرقنا في المطلب الثاني الى مدى وجود هذه السلطة من خلال استعراض موقف كل من الفقه والقضاء والاساس المبرر لها .

وقد ثبت لنا من خلالها بان الراي الراجح في الفقه يعترف بحق الادارة في التعديل الانفرادي لعقودها الادارية بصفة عامة ولعقود الاشغال العامة بصفة خاصة .ويعتبر هذا الحق من صميم امتيازات القانون العام ،واحد عناصر النظام القانوني للعقود الادارية . فهو حق اصيل لها ان تمارسه حتى وان لم ينص عليه القانون او العقد. وعرفنا بان الاسس المبررة لحق تعديل الانفرادي تدور حول ثلاثة افكار اساسية وهي : امتياز السلطة العامة ، ومتطلبات المرفق العام وغاية المصلحة العامة . واذا كان اغلب الفقه قد ركز على فكرة واحدة او فكرتين فقد رايت بان جميع هذه الافكار تبرر حق التعديل الانفرادي ويجمع بينهما تكامل وانسجام .

وفي سياق استعراض بعض صور التعديلات الانفرادية لعقد الاشغال العامة ، توقفنا عند مفهوم الاعمال الاضافية باعتبارها احدى اهم التغييرات التي يمكن للادارة ان تامر المقاول بتنفيذها .وقد عرفناها بانها تلك الاعمال التي لايتضمنها جدول الكميات ، لكن حدد سعرها في لائحة بيان الاثمان .

ومن صور التعديلات ايضا ، تعديل المدة التعاقدية لتنفيذ الاشغال . حيث ثبت بان هناك عدة اسباب قد تدعوا الادارة الى تعديل مدة التنفيذ خاصة من ناحية تمديدها . ومن اهم الاسباب لجوء الادارة الى تاجيل تنفيذ الاشغال او توقيفها لمدة معينة حيث يترتب على ذلك حق المقاول في طلب تمديد مدة العقد .

واذا كانت الادارة تملك حق تعديل شروط عقد الاشغال العامة بصفة منفردة ، فان هذا الحق ترد عليه بعض القيود التي تحد من اطلاقه ، وتضبط ممارسته بشكل لا يضر بالحقوق المشروعة للمقاول .

وهذه القيود منها مثلا الا يمس التعديل بالشروط المالية للعقد ، ولا يؤدي الا قلب اقتصاديات العقد او المساس بجوهره او ان لا يصل الى فرض اعمال جديدة غريبة عن موضوع العقد . وعرفنا بان هناك نسب معينة لتعديل حجم الاشغال وان اهم ما يلاحظ هو ان تجاوز تلك النسب لا يخول المقاول المطالبة بفسخ العقد في فرنسا والاردن وانما يقتصر حقه في التعويض فقط. وعرفنا بان هذه الاوامر قرارات ادارية صادرة من جهة الادارة لاحداث تعديلات وتغييرات على عقد المقاولة ، فلابد ان تكون مستوفية لاركان المشروعية الادارية.اي لابد من صدورها من السلطة المختصة ووفقا للشكل والاجراءات المقررة قانونا وان يستهدف تحقيق الصالح العام .ولاشك عندنا في ان قرار التعديل الذي يخالف عناصر الشرعية المشار اليها هو قرار باطل ، مستوجب الالغاء.

قائمة المصادر

أولا:الكتب:

١. الجبوري ، د. محمود ، ١٩٩٨، خلف العقود الادارية ،الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان .
٢. البنا ، د.محمود ، ٢٠٠٧م،عاطف العقود الادارية ، الطبعة الاولى ، الطبع دار الفكر العربي ، القاهرة ،.
٣. كنعان ، د.نواف ، ٢٠١٠م،القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان.
٤. عبد العيسى ،رياض ، ١٩٧٦،مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، الطبعة الاولى ، مطبعة الغري الحديثة ، النجف.
٥. خليفة ، د.عبد العزيز عبد المنعم ،٢٠٠٨ ،الاسس العامة للعقود الادارية ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للاصدارات القانونية.
٦. خليفة، د.عبد العزيز عبد المنعم ،٢٠٠٩، تنفيذ العقد الإداري و تسوية منازعاته قضاءً وتحكيماً ، الطبعة بلا ، مطبعة الجلال للطباعة ، الإسكندرية.

٧. اوهاب ، د. نذير بن محمد الطيب ، ٢٠٠٦ م ، نظرية العقود الادارية دراسة مقارنة في الفقه الاسلامي والقانون ، مركز البحوث ، السعودية ، و عكاشة ، حمدي ، ياسين ، العقود الادارية في التطبيق العلمي ..

٨. ابو العينين ، د. محمد ماهر العقود الادارية وقوانين المزايدات والمناقصات ، الكتاب الثاني .

٩. عثمان ، د.حسين عثمان محمد ،٢٠٠٦، أصول القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية.

١٠. عدل عليا اردنية ، قرارها رقم ١٩٩٧/١٨١(هيئة خماسية)، مجلة نقابة المحامين،سنة١٩٩٨.

١١. عدل عليا اردنية ،قرارها رقم ٢٠٠٨/٢٩٤(هيئة خماسية)،منشورات مركز العدالة،سنة ٢٠٠٨.

١٢. انظر :المادة(٢٢)من نظام الأشغال الحكومية الأردني رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦.

١٣. عبد الباسط ، د. محمد فؤاد القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة .

١٤. عبد الباسط ، د. محمد فؤاد ، اعمال السلطة الإدارية .

١٥. البنا ، د.محمود عاطف ، ٢٠٠٧، العقود الادارية ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة .

١٦. عريش ، عبد الرزاق ، ١٩٩٨، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية .

١٧. فحام ، د.علي ، ١٩٧٦، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، الطبع والنشر دار الفكر العربي .

١٨. الطماوي ، د سليمان محمد ، ٢٠٠٥ م ، الاسس العامة للعقود الادارية ، الطبع والنشر دار الفكر العربي ، القاهرة .

١٩. الجبوري ، د محمود خلف ، ١٩٩٨، العقود الادارية ، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان .

٢٠. عياد ، د. احمد عثمان مظاهر ، ١٩٧٣، السلطة العامة في العقود الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

٢١. شطناوي ، د.علي خطار ،٢٠٠٣، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان.

٢٢. بدر ، د. احمد سلامة ، ٢٠٠٣، العقود الادارية وعقد البوت B-O-T ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة .

٢٣. عثمان ، د. جمال عباس احمد ، ٢٠٠٧، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، المكتب العربي الحديث ، الاسكندرية .

٢٤. خليفة ، د.عبد العزيز عبد المنعم الاسس العامة للعقود الادارية ، الابرام – التنفيذ – المنازعات.

٢٥. عبد الحميد ، د.مفتاح خليفة ، ٢٠٠٧ ، انهاء العقد الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية.

٢٦. عكاشة ، حمدي ياسين موسوعة العقود الادارية والدولية ، العقود الادارية في مجال التطبيق العملي ، المبادئ والاسس العامة.

٢٧. عبدالله ، د.عبد الرحمن رحيم ، ٢٠٠٩، العقد الاداري ، من منشورات مركز ابحاث القانون المقارن ، التسلسل (١٢) ، اربيل .

٢٨. عبدالله ، د.عبد الغني بسيوني ، ١٩٩٢، القانون الاداري ، الدار الجامعية ، بيروت .

٢٩. العبادي ، محمد وليد و أبو شنب ، احمد عبد الكريم ، التعديل الانفرادي في مجال العقود الإدارية،المنارة،المجلد٣،العدد ٢،١٩٨٨.

ثانياً:المواقع الالكترونية:

1 د.مازن ليلو راضي ، الوجيز في القانون الإداري ، متاح على العنوان الالكتروني التالي:

www.ao-academy.org

الفهرس

المقدمة.....١

المبحث الأول: ماهية سلطة تعديل عقد الاشغال العامة ٣

المطلب الأول:مفهوم سلطة التعديل وتمييزه عن غير.. .....٥

المطلب الثاني:مدى وجود سلطة التعديل واساسها القانوني.....١١

المبحث الثاني:نطاق سلطة الإدارة في تعديل عقد الاشغال العامة ٢٥

المطلب الأول:مظاهر سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة.....٢٥

المطلب الثاني:حدود سلطة الادارة في تعديل عقد الاشغال العامة ٣٠

الخاتمة.....٣٢

قائمة المصادر ٣٤

(i) د. محمود خلف الجبوري ،العقود الادارية ،الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨، ص١٤٠.

(ii) د.محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، الطبعة الاولى ، الطبع دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٧م،ص٧٣.

(iii) د.نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠١٠م،ص٣٢٤.

(iv) د عبد الرحمن رحيم عبدالله ، العقد الاداري ، من منشورات مركز ابحاث القانون المقارن ، التسلسل (١٢) ، اربيل ، ٢٠٠٩، ص٢٠.

(v) رياض عبد العيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، الطبعة الاولى ، مطبعة الغري الحديثة ، النجف ، ١٩٧٦، ص١٠٦.

(vi) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للعقود الادارية ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للاصدارات القانونية ،٢٠٠٨ ، ص٢٦٢.

(vii) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة،تنفيذ العقد الإداري و تسوية منازعاته قضاءً و تحكيماً،الطبعة بلا،مطبعة الجلال للطباعة،الإسكندرية،٢٠٠٩،ص٣٩.

(viii) رياض عبد العيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٧٥.

(ix) د نذير بن محمد الطيب اوهاب ، نظرية العقود الادارية دراسة مقارنة في الفقه الاسلامي والقانون ، مركز البحوث ، السعودية، ٢٠٠٦ م ،ص٩٢.

(x) حمدي ياسين عكاشة ، العقود الادارية في التطبيق العلمي ،ص٢١٠..

(xi) د. محمد ماهر ابو العينين ، العقود الادارية وقوانين المزايدات والمناقصات ، الكتاب الثاني ، ص١٠٣

(xii) أورد هذا الحكم ،د.حسين عثمان محمد عثمان،أصول القانون الإداري،الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠٠٦،ص٦٣٣.

(xiii) عدل عليا اردنية،قرارها رقم ١٩٩٧/١٨١(هيئة خماسية)، مجلة نقابة المحامين،سنة١٩٩٨،ص ٣٧٧٦.

(xiv) عدل عليا اردنية،قرارها رقم ٢٠٠٨/٢٩٤(هيئة خماسية)،منشورات مركز العدالة،سنة ٢٠٠٨.

(xv) انظر:المادة(٢٢)من نظام الأشغال الحكومية الأردني رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦.

(xvi) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، ص٨٤١ .

(xvii) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، اعمال السلطة الادارية ،ص٤٠٨.

(xviii) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة،٢٠٠٧ ، ص٢٢٩.

(xix) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، ١٩٩٨، ص٨٨.

(xx) د. علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، الطبع والنشر دار الفكر العربي ، ١٩٧٦، ص٤٢٦.

(xxi) د سليمان محمد الطماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، الطبع والنشر دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٥ م، ص٤٦٠.

(xxii) د. علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري، المرجع السابق، ص٤٢٦.

(xxiii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ،ص٨٨.

(xxiv) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص٨٩.

(xxv) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨، ص١٤٣.

(xxvi) د.مازن ليلو راضي،الوجيز في القانون الإداري،متاح على العنوان الالكتروني التالي:

.www.ao-academy.org

(xxvii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ،ص٦٣.

(xxviii) د.علي الخطار،عقد امتياز المرافق العامة و تطبيقاته في الأردن،مؤتة للبحوث و الدراسات،المجلد السابع،العدد الخامس،١٩٩٢،ص٤٢.

(xxix) د احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣، ص١٩٦.

(xxx) د.علي خطار شطناوي،الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الأولى،دار وائل للنشر،عمان،٢٠٠٣،ص٧١٧.

(xxxi) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٧٦.

(xxxii) د احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ،ص١٩٩.

(xxxiii) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٤٦.

(xxxiv) د سليمان الطماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٣٩.

(xxxv) د.محمود خلف الجبوري، العقود الادارية، المرجع السابق،ص١٦٧،١٦٦.

(xxxvi) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق ،ص١٧٨.

(xxxvii) احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٠٩.

(xxxviii) د سليمان الطماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٣٨.

(xxxix) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٤٧.

(xl) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق . ص٧٠.

(xli) د . احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقد البوت B-O-T ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص١٦٩.

(xlii) د.احمد عثمان عياد،مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق،ص٢١٦.

(xliii) محمد وليد العبادي و احمد عبد الكريم ابو شنب،التعديل الانفرادي في مجال العقود الإدارية،المنارة،المجلد٣،العدد١٩٩٨،٢،ص٩٥-٩٦.

(xliv) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٤٩.

(xlv) د احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقد البوت ، المرجع السابق ، ص١٧٠.

(xlvi) محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٤٩.

(xlvii) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(xlviii) د.احمد عثمان عياد،مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق، ص٢٢٠.

(xlix) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص١٤٨.

(l) د سليمان محمد طماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٣٩.

(li) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص٧٢.

(liii) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، المكتب العربي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧، ص٤٢٩.

(liii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص٧٣.

(liv) د سليمان محمد طماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٣٩.

(lv) د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للعقود الادارية ، الابرام – التنفيذ – المنازعات ، المرجع السابق ، ص٢٦٣.

(lvi) د مفتاح خليفة عبد الحميد ، انهاء العقد الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٦٣.

(lvii) اورد هذا الحكم ، حمدي ياسين عكاشة،موسوعة العقود الادارية و الدولية،العقود الادارية في مجال التطبيق العملي،المبادئ و الاسس العامة،ص ٢١٥.

(lviii) د محمد ماهر ابو العينين ، العقود الادارية وقوانين المزايدات والمناقصات ، المرجع السابق ، ص١٠٧.

(lix) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص٤٣٠.

(lx) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق،ص ٨٠.

(lxi) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق،ص ٨٠.

(lxii) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق،ص ١٨٠-١٨١.

(lxiii) د عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الاداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢، ص١٨٦.

(lxiv)د احمد عثمان ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ،ص ٢٣١.

(lxv) جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال الغاء العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤١٦.

(lxvi) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٨٢.

(lxvii) د سليمان محمد الطماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص ٤٧٨.

(lxviii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ،ص١٠٩.

(lxix) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٥٥.

(lxx) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٨٣.

(lxxi) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٥٣.

(lxxii) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٢٩.

(lxxiii) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤١٤.

(lxxiv) د.احمد عثمان عياد،مظاهر السلطة العامة فى العقود الادارية ،المرجع السابق،ص٢٢٢-٢٢٣.

(lxxv) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١١٦.

(lxxvi) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١٨٦.

(lxxvii) د.سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ،المرجع السابق،ص٤٧٠-٤٧١.

(lxxviii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١١٢.

(lxxix) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص ٤٤٦.

(lxxx) د.سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ،المرجع السابق، ص٤٧٠.

(lxxxi) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١٩٥.

(lxxxii) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ،المرجع السابق ، ص٤٥١.

(lxxxiii) د.سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ،المرجع السابق، ص٤٦٩.

(lxxxiv) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥.

(lxxxv) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١٩٦.

(lxxxvi) د.سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ،المرجع السابق، ص٤٧٥.

(lxxxvii) د محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص٨٤١.

(lxxxviii) رياض عبد عيسى ، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص٢٠١.
(lxxxix) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق،ص٢٠٧-٢٠٨.

(xc) محمد وليد العبادي و احمد عبد الكريم ابو شنب،المرجع السابق،ص٩٩.

(xci) د سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبع والنشر دار الفكر العربي ، ١٩٦٧، ص٥٩٦.
(xcii) د احمد عثمان عياد ، مظاهر سلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق، ص٢٢٧.
(xciii) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤١٥.
(xciv) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٢٩.
(xcv) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١٢٣.
(xcvi) احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٢٨.
(xcvii) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق،ص٢١٠.
(xcviii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق،ص١٢٤.
(xcix) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق، ص٢١١.
(c) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق، ص١٣٠.
(ci) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق، ص٢٢١.
(cii) احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق، ص٢٣٧.
(ciii) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٣٣.
(civ) د اعاد حمود القيسي ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، دار النشر بلا، ١٩٩٨، ص٣٣٥.
(cv) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق، ص٢٢١.
(cvi) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥.
(cvii) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤١٦.
(cviii) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص ٤٤١-٤٤٢.
(cix) د سليمان محمد الطماوي ، الاسس العامة العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص ٤٨٣.
(cx) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٣٥.
(cxi) د احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقد البوت ، المرجع السابق، ص١٧١.
(cxii) د جمال عباس احمد عثمان ، النظرية العامة وتطبيقها في مجال الغاء العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٢١.
(cxiii) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق،ص٢٢٦.
(cxiv) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ص١٣٥-١٣٦.
(cxv) د علي فحام ، سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص٤٤٤.
(cxvi) د سليمان محمد الطماوي ، الاسس العامة العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٨٤.
(cxvii) د محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص١٥٥.
(cxviii) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق، ص٢٢٧.
(cxix) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥.
(cxx) احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٤٤.
(cxxi) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق ، ص٢٢٩.
(cxxii) عبد الرزاق عريش ، صلاحية الادارة في التعديل الانفرادي لعقد الاشغال العامة ، المرجع السابق ، ١٤١.
(cxxiii) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق ، ص٢٣٧.
(cxxiv) د محمد فؤاد عبد الباسط ، اعمال السلطة الادارية ، المرجع السابق ، ص٤٠٦.
(cxxv) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٣٢.
(cxxvi) د نذير بن محمد الطيب اوهاب ، نظرية العقود الادارية دراسة مقارنة في الفقه الاسلامي والقانون ، المرجع السابق ، ص ٩٧.
(cxxvii) د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٦٨.
(cxxviii) د مفتاح خليفة عبد الحميد ، انهاء العقد الاداري ، المرجع السابق ، ص٦٥.

(cxxix) د محمود عاطف البنا ، العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص٢٣٣.

(cxxx) د احمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠.

(cxxxi) رياض عبد عيسى الزهيري، مظاهر سلطة الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة ،المرجع السابق ، ص٢٤٨.