AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

نظرية الظروف الطارئة في العقود الادارية وتطبيقاتها بعد الأزمات الاقتصادية والصحية

The Theory of Exceptional Circumstances in Administrative Contracts and Its Applications Following Economic and Health Crises

م.م. آيات عبد الرسول شكر
جامعة ميسان –– رئاسة الجامعة
Asst. Lect Ayat Abdulrasool Shakir
University of Misan -- Presidency of the University"
ayat.abdulrasoul@uomisan.edu.iq
م م خالد مهاوي مروشن
جامعة ميسان – كلية التمريض
Asst. Lect. Khalid Mhawi Mroshn
College of Nursing University of Misan
Khaildmhawi76@uomisan.edu.iq

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص : يتناول هذا البحث نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية، مركزًا على تطبيقاتها بعد الأزمات الاقتصادية والصحية، ولا سيما جائحة كورونا التي أثرت على مجمل الأنشطة الإدارية والاقتصادية .تشير الدراسة إلى أن العقود الإدارية تتميز بمرونتها في مواجهة الظروف الاستثنائية، مقارنة بالعقود المدنية، وذلك لارتباطها المباشر بتحقيق المصلحة العامة .توضح الورقة كيف أن جائحة كورونا أثارت نقاشاً قانونياً حول تكييفها كظرف طارئ أو كقوة قاهرة، مما يفرض على الإدارة العامة والمتعاقدين فهم أطرهم القانونية بعمق أكبر .كما يبرز البحث طبيعة العلاقة بين مبدأ المشروعية ومبدأ استمرارية المرافق العامة، والآليات التي تتيح إعادة التوازن الاقتصادي للعقد في حال اختلاله بفعل هذه الظروف الطارئة .وتتناول الدراسة موقف الفقه والقضاء في العراق من هذه الظروف، مع مقارنات مع القوانين المقارنة .كما توضح كيف يمكن للإدارة أن تمارس سلطاتها الاستثنائية في فسخ أو تعديل العقود، وفقاً لضوابط العدالة والمشروعية .ويؤكد البحث أن استمرارية العقد الإداري رغم التحديات يتطلب مرونة قانونية وقضائية تدعم حماية المتعاقد الضعيف دون المساس بالمصلحة العامة .كما يسلط الضوء على دور القضاء في الرقابة على الإدارة عند استعمال هذه الصلاحيات .ويختم البحث باستنتاجات تؤكد على أهمية تعزيز الوعي بنظريتي الظروف الطارئة والقوة القاهرة، وتطوير تشريعات واضحة تسعف العقود الإدارية في مواجهة الطوارئ والأزمات الحديثة.

الكلمات المفتاحية : لعقود الإدارية، الظروف الطارئة، القوة القاهرة، المصلحة العامة، المرونة القانونية

Abstract Here is an accurate and academic English translation of your text, along with five suggested keywords :Title: The Theory of Unforeseen Circumstances in

Administrative Contracts and Its Applications after Economic and Health CrisesThis study addresses the theory of unforeseen circumstances in administrative contracts, with a focus on its applications in the aftermath of economic and health crises, particularly the COVID-19 pandemic, which significantly impacted administrative and economic activities. The research emphasizes that administrative contracts possess a higher degree of flexibility in dealing with exceptional circumstances compared to civil contracts, due to their direct connection with the public interest.The paper demonstrates how the COVID-19 crisis triggered a legal debate over whether it should be classified as an unforeseen circumstance or a force majeure event, compelling public authorities and contractors to gain a deeper understanding of their legal frameworks.The study also highlights the interplay between the principle of legality and the principle of continuity of public services, and the mechanisms through which economic equilibrium can be restored in a contract disrupted by such unforeseen events.The research examines the position of Iraqi jurisprudence and judiciary regarding these circumstances, supplemented with comparative legal perspectives. It further explains how the administration can exercise its exceptional powers to terminate or amend contracts, in accordance with the principles of justice and legality.It concludes that the continuity of administrative contracts amid such challenges requires legal and judicial flexibility that safeguards the weaker contracting party without compromising the public interest. The study also sheds light on the role of the judiciary in overseeing the administration's exercise of these extraordinary powers.The paper concludes with findings that underscore the importance of promoting awareness of the doctrines of unforeseen circumstances and force majeure, and of developing clear legislation to support administrative contracts in facing modern emergencies and crises.

Keywords:Administrative.Contracts.Unforeseen.Circumstances.Force.Majeure.Public Interest.Legal Flexib

المقدمة : العقد الإداري يُعد من أبرز الأدوات القانونية التي تستخدمها الإدارة لتنظيم شؤونها وتحقيق النفع العام، إذ يمنحها سلطة متميزة تتجاوز العلاقة التعاقدية التقليدية .إن الظرف الطارئ يُمثل عاملاً جوهرياً يؤثر على تنفيذ العقود الإدارية ويضع الإدارة أمام تحديات قانونية واقتصادية واجتماعية معقدة .لقد أدت الأزمات الصحية، وعلى رأسها جائحة كورونا، إلى تعطيل العديد من العقود الإدارية وإثارة التساؤلات حول مدى مشروعية استمرارها أو تعديلها أو فسخها .تكمن أهمية دراسة هذه الحالات في قدرتها على تقويم فكر التوازن التعاقدي وتبيان المرونة القانونية الممكنة ضمن الحدود المشروعة .وتُعَدّ الظروف الطارئة اختباراً حقيقياً للقاعدة التقليدية "العقد شريعة المتعاقدين "والتي قد تتطلب في بعض الأحيان تجاوزاً أو تقييداً من أجل حفظ النظام العام .تناول البحث بالدراسة التحليلية والنقدية هذه الظاهرة، محللاً الأساس القانوني لتطبيق نظرية الظروف الطارئة في القانون الإداري العراقي، ومستعرضاً آراء القضاء الإداري والفقه القانوني في التعامل مع تلك الأوضاع .ويهدف هذا التمهيد إلى تسليط الضوء على مدى حاجة النظام القانوني إلى نصوص أكثر وضوحاً وشمولاً لمعالجة هذه الحالات الطارئة .فالمسألة ليست مجرد نقاش قانوني بل هي أداة عملية لضمان العدالة والاستقرار في علاقة الإدارة بالمتعاقدين .وقد ركز البحث أيضاً على مقارنة الوضع

في العراق بما هو عليه في بعض الأنظمة القانونية الأخرى الأكثر تطوراً في هذا المجال، لتقديم نموذج مقترح لمعالجة فعالة لمثل هذه الأزمات في المستقبل.

❖ ا

همية البحث

١ . نظرية الظروف الطارئة حديثة نسبياً في التشريعات، وتُعد خروجاً على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

٢ . البحث يسلط الضوء على أثر الظروف الاستثنائية على العقود الإدارية، مثل الأزمات الصحية والاقتصادية.

٣. يوفر إطاراً قانونياً لفهم كيف توازن الإدارة بين الالتزامات التعاقدية وتحقيق المصلحة العامة.

٤. أهمية عملية وعلمية، خاصة في ظل تقلبات الواقع الاقتصادي في العراق والعالم.

٥. يُسهم في توعية الإدارة والمتعاقدين بحقوقهم ووسائل الحماية القانونية المتاحة.

❖ إ

شكالية البحث تتمثل إشكالية البحث في التساؤل الرئيسي. ما مدى الأثر القانوني لجائحة كورونا والأزمات الاقتصادية على العقود الإدارية؟ وهل يمكن اعتبار هذه الظروف من قبيل القوة القاهرة أو الظروف الطارئة التي تبرر تعديل أو إنهاء العقد؟ وتتفرع عنها عدة تساؤلات : هل تمتلك الإدارة سلطة إنهاء العقود أو تعديلها في هذه الظروف؟ ، ما موقف القضاء والتشريعات العراقية من هذه الحالات؟.

❖ أ

هداف البحث:

١ . بيان المفهوم القانوني لنظرية الظروف الطارئة وتمييزها عن القوة القاهرة.

٢ . دراسة مدى سلطة الإدارة في التعامل مع العقود المتأثرة بالأزمات.

٣. تحليل موقف التشريع العراقي والقضاء من هذه الظروف.

٤ . اقتراح معالجات قانونية لحماية العقود دون الإضرار بالطرف المتعاقد.

٥ . تسليط الضوء على التحديات التي تواجه العقود الإدارية في أوقات الأزمات.

❖ مـ

نهجية البحث اعتمد البحث على منهجين رئيسيين : المنهج الوصفي التحليلي. لتحليل النصوص القانونية والمفاهيم النظرية لنظرية الظروف الطارئة والقوة القاهرة.، المنهج المقارن والتطبيقي. بمقارنة التشريع العراقي مع بعض التشريعات الأخرى، والاستفادة من الأحكام القضائية والفقه القانوني، مع الإشارة إلى موقف الشريعة الإسلامية.

❖ هـ

يكلية البحث تم تقسيم البحث إلى مبحثين رئيسين، وكل مبحث يحتوي على مطلبين: المبحث الأول: الإطار النظري والقانوني لنظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية.، المطلب الأول.، مفهوم الظروف الطارئة وتمييزها عن القوة القاهرة.، المطلب الثاني: الأساس القانوني لتطبيق نظرية الظروف الطارئة في القانون الإداري.، المبحث الثاني: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة بعد الأزمات الاقتصادية والصحية.، المطلب الأول.، آثار جائحة كورونا على تنفيذ العقود الإدارية. ، المطلب الثاني: آثار التضخم وانهيار العملة على توازن العقود.

المبحث الاول :

لاطار النظري والقانوني لنظرية الظروف الطارئة في العقود الادارية

تعد نظرية الظروف الطارئة من النظريات القانونية ذات الأهمية البالغة في مجال العقود الإدارية، إذ تمثل استثناءً على مبدأ القوة الملزمة للعقد، الذي يُعد من المبادئ الأساسية في النظرية العامة للعقود .وقد نشأت هذه النظرية في ظل تطور الفكر القانوني الإداري[١]، استجابةً للواقع العملي الذي قد تطرأ فيه ظروف استثنائية خارجة عن إرادة طرفي العقد تجعل تنفيذ الالتزامات المتفق عليها مرهقاً بشكل غير عادي للمتعاقد مع الإدارة .ويستند هذا المفهوم إلى ضرورة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى خدمتها، وبين الحقوق المكتسبة للمتعاقدين معها، وذلك تجنباً لحدوث ضرر جسيم غير متوقع.

إن العقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية بطبيعتها وأهدافها، إذ ترتبط بالمرفق العام وضرورة استمراره .ولذلك، فإن هذه العقود تخضع لمجموعة من المبادئ القانونية التي تمنح الإدارة صلاحيات استثنائية كحق تعديل بنود العقد أو حتى فسخه من جانب واحد في بعض الحالات[٢]، وذلك استنادًا إلى مقتضيات المصلحة العامة .ومن هذا المنطلق، جاءت نظرية الظروف الطارئة كوسيلة قانونية لضبط علاقة الإدارة بالمتعاقدين في ظل وقوع أحداث غير متوقعة، مثل الحروب، أو الأزمات الاقتصادية الحادة، أو الكوارث الطبيعية.

وقد برزت هذه النظرية في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي[٣]، وبخاصة من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ثم تبنتها الأنظمة القانونية في العديد من الدول، ومنها العراق .ويُلاحظ أن التشريعات العراقية، وعلى الرغم من عدم

(١.)هبة محمود محمد الديب ,اثر الظروف الطارئة على العقود المدنية ,رسالة ماجستير جامعة الازهر–غزه ,كليه الحقوق ,٢٠١٢,ص١٢.

(٢.) احمد طلال عبد الحميد, قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين في مجال العقود الادارية)دراسة قانونيه مقارنة, رسالة ماجستير ,جامعة النهرين ,كلية الحقوق,٢٠١٢,ص٩.

(٣.) أد محمود خلف الجبوري ,العقود الادارية، ط١ ،عمان ،دار الثقافة ،٢٠١٠،ص ٢٧٨–٢٧٩.

النص عليها صراحة في بعض الأحيان، إلا أنها أخذت بها عن طريق الاجتهاد القضائي والمبادئ العامة للقانون الإداري، لاسيما في العقود الحكومية الكبرى المتعلقة بالبنى التحتية والطاقة والخدمات العامة. وتجدر الإشارة إلى أن التفسير القانوني للعقود الإدارية في ضوء هذه النظرية يقتضي مراعاة المرونة في التطبيق مع المحافظة على الالتزام بروح التعاقد وعدالة توزيع الأعباء. [١] ويُشترط لتطبيق هذه النظرية توفر عدة عناصر، من أهمها أن تكون الظروف الطارئة غير متوقعة عند التعاقد، وأن تكون خارجة عن إرادة الطرفين، وأن يترتب عليها إرهاق جسيم في تنفيذ العقد من جانب المتعاقد مع الإدارة.

ويُمكن القول إن النظرية تعبّر عن اتجاه قانوني يرمي إلى تخفيف الصرامة الشكلية للنصوص التعاقدية لمصلحة العدالة وتحقيق استمرارية المرفق العام، دون الإخلال بالمراكز القانونية للطرفين .كما أنها تُسهم في استقرار التعاملات الإدارية، من خلال توفير آلية للتعامل مع الأزمات والمستجدات التي قد تطرأ أثناء تنفيذ العقود العامة[٢].

المطلب لأول

مفهوم الظروف الطارئة وتمييزها عن القوة القاهرة

قد تختل اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً نتيجة ظروف استثنائية لم يكن بالإمكان توقعها عند إبرامه. ورغم تعدد النظريات وتداخل مفاهيمها[٣]، بالإضافة إلى الصعوبات المادية غير المتوقعة في هذا المجال، فإن الهدف الأساسي من هذا التعدد هو ضمان استمرارية وانتظام سير المرافق العامة من جانب الإدارة[٤]. كما أن للمتعاقد الآخر الحق في المطالبة بالتعويض لمساعدته على مواجهة هذه الظروف، ومشاركته في تحمل جزء من الخسائر التي لحقت به، وذلك انطلاقاً من طبيعة العلاقة بين الإدارة والمتعاقد، والتي تقوم على حسن النية والتعاون والتساند. وتُعد نظرية الظروف الطارئة من أهم النظريات التي تعالج صعوبات تنفيذ العقود، ويقتضي التمييز بينها وبين نظرية القوة القاهرة، وهو ما سنعرضه في فرعين على النحو الآتي:-

الفرع لأول

مفهوم الظروف الطارئة

تُعد نظرية الظروف الطارئة من أبرز النظريات القانونية التي تمثل خروجاً على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، ومؤداها أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد ظروف عامة واستثنائية لم يكن بالإمكان توقعها عند إبرامه، وأدت هذه الظروف إلى

(١.)د ضياء عبد الرحمن ، مدى حرية الادارة في التعاقد في القانون اليمني، القاهرة ، دار النهضة العربي ,لسنة ٢٠٠٧،ص ١٩.

(٢.) ا م د. سيد حسين ،محسن مالك ، ناصر حسين جبار، الاسس التي تقوم عليها الظروف الطارئة وطبيعة التعويض عن اثارها في العقود الادارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ،العدد (٦٦ ج ٣ ص ١٤٩.

(٣.) د. حسن محمد علي حسن البنان ،اثر الظروف الطارئة في تنفيذ العقد الاداري ،مجلة الرافدين المجلد ١٦، العدد،٥٨، كلية الحقوق جامعة الموصل ،السنة ٢٠١٨، ص ١٥٦.

(٤.) محمود عبد المجيد المغربي ،المشكلات التي يوجهها العقد الاداري واثارها القانونية ،المؤسسة الحديثة للكتب ، البنان ، ،السنة ١٩٩٨، ص ٩.

اختلال جسيم في التوازن المالي أو الاقتصادي للعقد، بحيث أصبح تنفيذ الالتزام مرهقًا للمدين ومهددًا له بخسارة فادحة[١]، فإنه يجوز للقاضي أن يتدخل لتعديل الالتزام بما يعيده إلى حدٍّ معقول من التوازن .وهذا ما أكدته المادة ١٤٦ (ثانيا) من القانون المدني العراقي[٢]، والمادة ١٤٧ ثانيا من القانون المدني المصري[٣]، حيث قرر المشرع إمكانية تعديل الالتزام المرهق دون أن يصبح مستحيلاً.

تاريخيًا، ظهرت النظرية في الفقه الإسلامي والفقه الروماني، لكن القضاء الإداري الفرنسي هو الذي منحها قوتها الكاملة، وخاصة في حكمه الشهير الصادر عام 1916 في قضية (غاز بوردو.) هذه القضية الادارية الفرنسية الشهيرة التي صدرة من مجلس الدولة الفرنسي وتعد من اهم الاسس القانونية لنظرية الظروف الطارئة في العقود الادارية ،ومن خلال هذا الحكم تم الاعتراف بإمكانية تعديل العقد إذا طرأت ظروف استثنائية عامة خارجة عن التوقع، وجعلت تنفيذ العقد مرهقًا. ولكي يتم تطبيق هذه النظرية، يجب تحقق عدة شروط :-

١-أن يكون العقد من العقود المستمرة التنفيذ أو المؤجلة.

٢- أن تطرأ ظروف استثنائية عامة لم يكن بالإمكان توقعها.

٣-أن يترتب على هذه الظروف أن يصبح تنفيذ الالتزام مرهقاً للمدين ومهدداً له بخسارة فادحة.

دون أن يكون التنفيذ مستحيلاً .ففي هذه الحالة يجوز للقاضي بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن ينقص الالتزام إلى الحد المعقول. وتُميز نظرية الظروف الطارئة عن القوة القاهرة بأن الأخيرة تؤدي إلى استحالة تنفيذ العقد بشكل كلي، ما يستتبع انفساخه، بينما الظروف الطارئة تجعل التنفيذ مرهقًا فقط دون أن تستحيل، وبالتالي يكون الجزاء هو تعديل العقد وليس إنهاؤه .وقد نصت المادة 168 من القانون المدني العراقي على أنه إذا استحال على الملتزم تنفيذ الالتزام عيناً حكم عليه بالتعويض[٤]، ما لم يثبت أن الاستحالة نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه.كما تختلف الظروف الطارئة عن عقود الإذعان والاستغلال من حيث التوقيت والنتائج، فعقود الإذعان والاستغلال تظهر في مرحلة التكوين، بينما الظروف الطارئة تتحقق في مرحلة التنفيذ .وفي حين يُعاد التوازن في عقود الإذعان عبر الحد من سلطة المتعاقد القوي، فإن الظروف الطارئة تُعالج بإعادة التوازن عن طريق دعم المتعاقد الضعيف دون المساس بجوهر العقد[٥].وقد انتقد بعض الفقهاء العراقيين موقف التشريع الوطني لعدم وضوحه في تكييف العقود الإدارية،

(١.) ناصر حسين ،ا.م.د محمد جاسم ،ا د عامر زغير ،تطبيقات للظروف الطارئة في الشريعة الاسلامية على العقد ،بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ،العدد ١٠،المجلد ١ ،٢٠٢٣،ص٤٠ وما بعدها . .

(٢.) المادة (١٤٦) (ثانياً) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٣.)المادة (١٤٧) من القانون المدني المصري .

(٤.) اشارت المادة ١٦٨ من القانون المني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل والتي تنص على نه (ذا استحال على الملتزم بالعقد ان ينفذ الالتزام عينا حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه ما لم يثبت استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب اجنبي لا يد له فيه، وكذلك يكون الحكم اذا تأخر الملتزم في تنفيذ التزامه).

(٥.) عبدالمجيد الحكيم ،عبد الباقي البكري ، محمد طه البشير ، نظرية الالتزام في قانون المدني العراقي – الجزء الأول. بغداد: شارع المتنبي، سنة ١٩٨٠،ص ١٦٢.

فتارة يُطبق القانون المدني عليها، وتارة تُخضع لأحكام القانون الإداري [١] ، ما يفتح المجال لاجتهادات متباينة في تطبيق النظرية .وتبرز الحاجة إلى نصوص تشريعية أكثر تحديدًا لحماية المتعاقدين في ظل الأزمات الاقتصادية والصحية الطارئة.

الفرع الثاني:

تمييز الظروف الطارئة عن القوة القاهرة

تُعدّ نظريتا الظروف الطارئة والقوة القاهرة من أهم النظريات التي تناولها الفقه الإداري والمدني لمعالجة اختلال التوازن العقدي في حال طرأت أحداث أو وقائع استثنائية بعد إبرام العقد، تعيق تنفيذ الالتزامات أو تجعلها شديدة الإرهاق لأحد الطرفين. وعلى الرغم من أن النظريتين تشتركان في انطلاقهما من مبدأ الحوادث الاستثنائية، إلا أن هناك فروقًا جوهرية بينهما، سواء من حيث طبيعة الحدث، أو أثره على الالتزام، أو الحل القانوني المترتب عليه.

أولًا: تعريف القوة القاهرة وتمييزها عن الظروف الطارئة

القوة القاهرة هي حدث مفاجئ، خارجي، غير متوقع، ولا يمكن دفعه، يؤدي إلى استحالة تنفيذ الالتزام بشكل تام ودائم[٢]. من أمثلتها: الزلازل، الحروب، الأوبئة، الفيضانات، أو صدور تشريعات جديدة تمنع تنفيذ الالتزام. وتكمن الخطورة في أن هذا الحدث يجعل تنفيذ العقد أمرًا مستحيلًا، وليس مرهقًا فقط، وهو ما يميزها عن الظروف الطارئة التي لا تجعل التنفيذ مستحيلًا وإنما تثقله وتُصعّب تحقيقه بدرجة جسيمة. أما الظروف الطارئة، فهي أحداث غير متوقعة، لكنها لا تؤدي إلى الاستحالة وإنما تجعل تنفيذ الالتزام مرهقًا للمدين، بحيث يُهدّده بخسارة فادحة لم تكن في حسبانه عند التعاقد. وفي هذه الحالة لا يُفسخ العقد، بل يُعاد التوازن فيه عن طريق تعديل الالتزامات بما يحقق العدالة للطرف المتضرر[٣].

ثانيًا: شروط القوة القاهرة

يتضح من خلال استقراء النصوص القانونية والفقهية أن هناك ثلاثة شروط يجب توافرها لكي يُعد الحدث قوة قاهرة:

١-أن يكون الحدث غير متوقع: يجب أن يكون الحدث من طبيعة استثنائية بحيث لا يمكن توقعه عند التعاقد، فلا يتصور أن يبني المتعاقد احتياطاته عليه. من ذلك مثلاً اندلاع حرب مفاجئة، أو حدوث زلزال مدمر، أو صدور قانون يحظر تنفيذ العمل موضوع العقد[٤].

٢- أن يكون الحدث خارجًا عن إرادة الأطراف: أي لا دخل للمدين في وقوعه، ولا يمكن عزو الحدث إلى تقصير أو إهمال من جانبه، فإذا ثبت أن هناك خطأ أو تقصيرًا من المدين في تفادي الضرر، انتفت القوة القاهرة.

(١.)د ضياء عبد الرحمن ، لسنة ٢٠٠٧،ص ٣٥.مصدر سابق .

(٢.)د علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي ،مبادة واحكام القانون الاداري ،مكتبة السنهوري للنشر، بغداد ،١٩٩٣،ص ٥١٧ .

(٣.)علي عبد الغني مهدي ،د احمد ديلمي ، القوة القاهرة في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ،مجلد ٧٢،العدد ٤، ٢٠٢٤،ص١٦٤.

(٤.)د عبد المجيد فياض نظرية الجزاءات في العقد الاداري ،ط١، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٥،ص ١٥٣-١٥٥ .

٣- أن يؤدي الحدث إلى استحالة تنفيذ الالتزام: وهو الشرط الحاسم في التمييز بين القوة القاهرة والظروف الطارئة، فبينما تؤدي القوة القاهرة إلى انقضاء الالتزام لاستحالته، فإن الظروف الطارئة تُبقي على الالتزام مع تعديله.

ثالثًا: تمييز القوة القاهرة عن الظروف الطارئة من حيث الأثر

تقوم نظرية القوة القاهرة على مبدأ،(لا التزام مع الاستحالة)، فهي تؤدي إلى انفساخ العقد تلقائيًا أو بقوة القانون دون حاجة إلى تدخل القضاء، وهو ما يسمى بانقضاء الالتزام لاستحالة تنفيذه. أما في نظرية الظروف الطارئة، فإن التنفيذ يبقى ممكنًا وإن كان مرهقًا، لذا فإن الحل القانوني لا يكون بفسخ العقد وإنما بتعديل شروطه وإعادة التوازن إليه. وقد انتقد الفقه هذا التوجه الذي حاول تشبيه الظروف الطارئة بالقوة القاهرة، لأنه تجاهل الفروق الفنية بين الأثر القانوني لكلا النظريتين. فإذا كانت القوة القاهرة تؤدي إلى استحالة التنفيذ وبالتالي فسخ العقد، فإن الظروف الطارئة لا تؤدي إلى انفساخ العقد، بل تستوجب تدخل القاضي لتخفيف العبء عن الطرف المرهق.

رابعًا: الأسس النظرية لتحديد الفرق بين القوتين

القوة القاهرة كأساس للنظرية انتشر هذا التفسير خصوصًا في فترات الحروب، حيث سادت فكرة أن الظروف الطارئة يمكن إدراجها ضمن القوة القاهرة استنادًا إلى ما تُحدثه من اضطراب شديد في تنفيذ العقود. إلا أن هذا الربط قد تعرّض لانتقادات فنية، لأنه يغفل عن التمايز الجوهري في طبيعة وأثر كل منهما.

حُسن النية كأساس للتمييز يرى البعض أن التمسك بتنفيذ العقد في ظل ظروف مرهقة يُعد مخالفة لمبدأ حسن النية. فإذا علم الدائن أن المدين سيُمنى بخسارة فادحة نتيجة ظروف غير متوقعة، فإن إصراره على التنفيذ يُعد تعسفًا في استعمال الحق. ورغم أهمية هذا الأساس، إلا أنه تعرّض للنقد لأنه لا يمكن نفي حسن النية عن الدائن لمجرد تمسكه بحق قرره له العقد.

الإرادة الضمنية للمتعاقدين. يذهب هذا الرأي إلى القول بأن الأطراف حين تعاقدوا ضمنيًا لم يقصدوا تنفيذ العقد إذا طرأت ظروف خارجة ومُرهقة، وهو ما يعني افتراض شرط ضمني بإمكانية تعديل العقد في حال حدوث ظروف طارئة. إلا أن هذا الافتراض تعرض للانتقاد لأنه يقوم على فرض نية مشتركة قد لا تكون موجودة أصلًا، خاصة وأن مصلحة أحد المتعاقدين قد تكمن في الاستمرار بالعقد.

خامسًا: موقف القضاء المقارن

في فرنسا: رسّخ مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩١٦ (في قضية غاز Bordeaux) فكرة الظروف الطارئة كتطبيق خاص في العقود الإدارية فقط، تمييزًا عن القوة القاهرة التي تُطبق في كل العقود.

في مصر: أخذ المشرع المصري في المادة ١٤٧ من القانون المدني بنظرية الظروف الطارئة، فنص على إمكانية تعديل الالتزامات إذا طرأت ظروف استثنائية لم تكن في الحسبان وجعلت التنفيذ مرهقًا.

في العراق: لم ينص القانون المدني العراقي صراحة على نظرية الظروف الطارئة، لكنه تناول القوة القاهرة من خلال مصطلح (السبب الأجنبي) في المواد (١٦٨ و٢١١ و٤٢٥) [١]، مما يعني أن القضاء العراقي ملزم بالتمييز بين النظريتين بحسب طبيعة كل حالة.

وبعد التعمق في دراسة نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية وتمييزها عن نظرية القوة القاهرة، يظهر بوضوح أن المشرع العراقي لم يمنح هذه النظرية ما تستحقه من تنظيم تشريعي صريح، مما ترك الأمر لاجتهاد القضاء والفقه، على خلاف بعض التشريعات المقارنة التي أفردت لها نصوصًا واضحة تضمن حماية التوازن العقدي في مواجهة الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني :

الاساس القانوني لتطبيق نظرية الظروف الطارئة في القانون الاداري

اعتبرت نظرية الظروف الطارئة من النظريات القانونية الجدليّة التي أثارت كثيرًا من النقاش الفقهي والتشريعي، خاصة في الأنظمة القانونية التي لم تعتمدها صراحةً، كما هو الحال في القانون الفرنسي. وقد أدى هذا الجدل إلى تباين الآراء حول الأساس القانوني الذي تُستند إليه النظرية لتبرير تطبيقها وقد تعددت الأسس الفقهية التي حاولت تفسير هذا التدخل، ويمكن إجمال أهمها في ثلاثة محاور رئيسية :-

اولاً: مبدأ العدالة التعاقدية ومنع الإثراء بلا سبب يُعد مبدأ منع الإثراء بلا سبب أحد الركائز الأساسية التي تستند إليها نظرية الظروف الطارئة، حيث تقوم فكرته على أن من أثرى على حساب آخر دون سبب مشروع، وجب عليه رد ما حصل عليه من كسب غير مبرر[٢]. وفي إطار العقود، إذا أدت الظروف الاستثنائية إلى إرهاق أحد المتعاقدين بينما يحصل الطرف الآخر على منفعة غير متوقعة، فإن ذلك يشكل إثراءً بلا مبرر قانوني. ومن ثمّ، يبرر القاضي تعديل شروط العقد لإعادة التوازن بين الطرفين، تحقيقاً للإنصاف ومنعاً للاستغلال.

غير أن هذا المبدأ يواجه انتقادات في تطبيقه على نظرية الظروف الطارئة، إذ أن الإثراء بلا سبب يتطلب تحقق كسب غير مشروع، بينما في العقود، قد لا يكون الدائن قد استفاد استفادة غير عادلة، بل إن الالتزام الأصلي كان مشروعاً، لكن الظروف الطارئة جعلت تنفيذه مجحفاً.

ثانياً: مبدأ حسن النية ومنع التعسف في استعمال الحق يرتبط هذا المبدأ بفكرة أن الحقوق التعاقدية يجب أن تُمارس في إطارها المشروع دون انحراف أو إضرار بالغير. فإذا أصر الدائن على تنفيذ العقد حرفياً رغم الظروف الطارئة التي تجعل الوفاء بالالتزام مرهقاً للمدين، فإن ذلك قد يُعد تعسفاً في استعمال الحق، مما يخالف مبدأ حسن

(١.) المادة (١٦٨،٢١١،٤٢٥) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل .

(٢.) د ياسين محمد الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية ،مصادر الالتزامات ،ج١،ط٢،دار الثقافة ،عمان ،٢٠١١،ص٦٧٥.

النية الذي يحكم العلاقات التعاقدية[١]. وبناءً عليه، فإن نظرية الظروف الطارئة تتدخل كضمانة قانونية لموازنة الحقوق والالتزامات، بحيث لا يُسمح لأحد الأطراف بالتمسك الحرفي بالعقد إذا كان ذلك يؤدي إلى نتائج جائرة. وهذا المبدأ يحظى بقبول واسع في الفقه والقضاء، كونه يرتبط بالمقاصد العامة للقانون التي تمنع الاستغلال وتحمي التوازن العقدي.

ثالثاً: الإرادة المفترضة للمتعاقدين واختلال السبب ينطلق هذا التأسيس من فكرة أن العقد يُفهم في ضوء الظروف السائدة وقت إبرامه، وأن المتعاقدين يفترض ضمنياً أنهما قد رضيا بالشروط بناءً على استمرار تلك الظروف. فإذا طرأت أحداث استثنائية غير متوقعة أدت إلى اختلال جوهري في التوازن العقدي[٢]، فإن ذلك قد يُفهم كنقض للرضاء الضمني، مما يبرر تعديل العقد ليعكس الإرادة الحقيقية للأطراف. كما أن بعض الفقهاء يرون أن الظروف الطارئة قد تؤثر على السبب كركن من أركان العقد، حيث إن تغير الظروف بشكل جذري قد يجعل الغرض من الالتزام مختلفاً عما تم الاتفاق عليه أصلاً. ومع أن هذا التفسير أكثر إثارة للجدل. خاصة في الأنظمة التي لا تعترف بنظرية الظروف الطارئة صراحةً .إلا أنه يظل مرتكزاً مهماً في تبرير تدخل القضاء لإعادة التوازن التعاقدي.

وعلى الرغم من تعدد الأسس النظرية التي تُفسر بها نظرية الظروف الطارئة، فإنها تلتقي جميعاً في غاية واحدة، وهي تحقيق العدالة التعاقدية عند اختلال التوازن الاقتصادي للعقد. ويبقى التحدي الأكبر هو وضع معايير واضحة لتطبيق هذه النظرية، بحيث لا تتعارض مع مبدأ سلطان الإرادة من ناحية، ولا تترك الأطراف فريسة للظروف الاستثنائية من ناحية أخرى.

واما الأساس القانوني للتعويض في ظل الظروف الطارئة: انقسم الفقه الإداري بشأن الأساس القانوني للتعويض الذي تمنحه المحكمة في حال تحقق الظروف الطارئة إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية:

اولاً: .مبدأ التوازن المالي للعقد

يرى بعض الفقهاء أن هذا التوازن هو الأساس للتعويض، إذ يقتضي أن تظل الموازنة بين الحقوق والالتزامات قائمة. غير أن هذا الرأي انتُقد لأنه يصور التوازن وكأنه حساب جامد، في حين أن الظروف الطارئة تقلب اقتصاديات العقد بشكل جذري. كما أن التعويض في ظل هذه النظرية يكون جزئياً ومؤقتاً، لا كاملاً.

ثانياً: نظرية النية المشتركة للمتعاقدين

ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين، ومنهم الفقيه (Bonnard)إلى أن المتعاقدين ضمنياً يتوقعان استمرار التوازن الاقتصادي طوال مدة العقد. وعليه، فإن الخروج عن هذا التوازن بسبب طارئ يستوجب تعويضاً يعيد العقد إلى حالته

(١.) د اسيل عبد الامير عبد علي ، الالتزام بمراعاة مبدا حسن النية في مرحلة التفاوض وابرام وتنفيذ العقود كوجه من اوجه الاصلاح التشريعي الفرنسي لنظرية العقد ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق –جامعة النهرين ،العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثاني ص٢٢٥.

(٢.) د محمد صديق محمد عبد الله، موضوعية الارادة التعاقدية ،دراسة مقارنة، دار المتب القانونية ،القاهرة ،مصر،٢٠١٢،ص١٣٣.

الأصلية[١]. وقد رفض بعض الفقهاء المصريين هذا الاتجاه لكونه غير عملي ويعتمد على افتراضات قد يصعب إثباتها.

ثالثاً: الطبيعة الخاصة للعقد الإداري وعلاقته بالمرفق العام

يرى هذا الاتجاه أن أساس التعويض يقوم على ضرورة استمرار سير المرافق العامة بانتظام، وأن على الإدارة دعم المتعاقد المتضرر من ظرف طارئ لضمان استمرار تقديم الخدمة العامة[٢]. وقد أيدت محكمة التمييز العراقية هذا الاتجاه، استناداً إلى المادة (١٤٦_ثانيا) من القانون المدني العراقي ، التي تجيز للقضاء تخفيف الالتزام المرهق إذا اقتضت العدالة.

المبحث الثاني :

تطبيقات نظرية الظروف الطارئة بعد الازمات الاقتصادية والصحية

تعد نظرية الظروف الطارئة من المبادئ القانونية المهمة التي تهدف إلى حماية التوازن العقدي عند حدوث أزمات مفاجئة تؤثر على تنفيذ الالتزامات، وتبرز أهميتها بشكل خاص في ظل الأزمات الاقتصادية والصحية مثل جائحة كورونا التي أثّرت على استقرار المعاملات والعقود. وتقوم هذه النظرية على أساس أن الظروف الخارجة عن إرادة المتعاقدين قد تجعل تنفيذ العقد مرهقًا بدرجة لا تُحتمل، الأمر الذي يتطلب تدخل القضاء أو المشرع لتخفيف الأعباء وتحقيق الإنصاف. وفي السياقات الصحية، تم اعتبار جائحة كورونا ظرفًا طارئًا أو قوة قاهرة في عدد من التشريعات[٣]، وهو ما ترتب عليه تعديل العقود الإدارية وتأجيل تنفيذها أو إعادة التوازن المالي لها. كما أن التقلبات الاقتصادية الحادة، كالركود والتضخم، كانت سببًا في تطبيق النظرية على عقود شهدت اختلالًا ماليًا غير متوقع. ويؤدي القضاء الإداري دورًا أساسيًا في تطبيق النظرية على العقود التي تمس المرافق العامة، مراعيًا التفرقة الدقيقة بين الإرهاق والاستحالة. إن من أبرز التحديات التي تواجه النظرية هو تحديد نطاق تطبيقها دون المساس بالمبادئ العقدية الأساسية، مع الحفاظ على استمرارية المرافق العامة وتحقيق العدالة للطرف المتضرر[٤].وسنتناول هذين المطلبين بالتفصيل فيما يلي:

المطلب لأول

اثار جائحة كارونا على تنفيذ العقود الادارية

شهد العالم خلال العقد الأخير أزمات اقتصادية وصحية جسيمة، لعل أبرزها جائحة فيروس كورونا (COVID-19) التي فرضت ظروفاً استثنائية غير مسبوقة أثّرت بشكل مباشر على تنفيذ الالتزامات التعاقدية، لا سيما في العقود

(١.) فوده، عبد الحكم ، اثار الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الاعمال القانونية ،منشاة المعارف مصر ،١٩٩١ ،ص ١١٢.

(٢.) مصعب اياد ابراهيم الكوري، نظرية الظروف الطارئة واثرها على العقد الاداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٢١،ص ٧٢ .

(٣.) م .د. روى سلمان الشمري، القوة القاهرة واثارها (دراسة قانونية مقارنة)بحث منشور في مجلة الرافدين العدد ٥٨، ص٧٣١ .

(٤.) د ثروت بدري ، النظرية العامة في العقود الادارية، دار النهضة العربية ،مصر ، لسنة ١٩٩٤،ص١٤٥-١٤٦ .

الإدارية[١]. وقد وجدت نظرية الظروف الطارئة تطبيقًا واسعًا في هذه المرحلة، بوصفها أداة قانونية تتيح للقضاء إعادة التوازن المالي للعقد الإداري دون فسخه[٢]، مراعاةً للطرف المتضرر من الحدث الطارئ.

أولاً: الظروف الاستثنائية التي ولّدتها جائحة كورونا أجبرت جائحة كورونا الحكومات على اتخاذ تدابير شديدة مثل: الحظر الصحي وغلق الحدود. تعليق تنفيذ بعض المشاريع.فرض قيود على العمل والتنقل والإنتاج.وقد ترتب على ذلك،. تأخير تنفيذ الالتزامات التعاقدية. ارتفاع التكاليف التشغيلية.تعطل سلاسل الإمداد. كل هذه النتائج تدخل ضمن نطاق الظروف الطارئة التي يمكن الاستناد إليها قانونًا لطلب تعديل الالتزامات.

ثانياً: الطبيعة القانونية لجائحة كورونا رغم اعتبار جائحة كورونا (قوة قاهرة) في بعض العقود، إلا أن العديد من المحاكم اتجهت إلى اعتبارها ظرفاً طارئاً لأنها لم تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً كليًا[٣]، بل جعلته مرهقًا فقط. وهذا ما يميز الظروف الطارئة عن القوة القاهرة، ويؤسس لتطبيق نظرية الظروف الطارئة[٤].

ثالثاً: موقف القضاء الإداري من آثار الجائحة في ظل انعدام النصوص الصريحة في كثير من القوانين على مثل هذه الأزمات، لجأ القضاء إلى تفعيل نظرية الظروف الطارئة، وسمح بما يأتي:

إعادة التوازن المالي للعقد[٥]، تعليق غرامات التأخير، تمديد المدد التعاقدية، تخفيف الالتزامات المالية عن المقاولين والمتعهدين. وقد أكدت بعض قرارات محكمة التمييز العراقية، ومحاكم دول أخرى مثل فرنسا ومصر، على ضرورة عدم تحميل المتعاقد مع الإدارة أعباءً غير متوقعة.

رابعاً: تطبيق النظرية على عقود الأشغال العامة والتوريد والخدمات شملت تطبيقات النظرية في ظل الجائحة عقودًا متعددة منها: عقود الإنشاءات والبنى التحتية التي تأخرت بسبب توقف العمل.،عقود التوريد التي تعذّر تنفيذها بسبب إغلاق المنافذ الحدودية[٦].،عقود التشغيل والخدمات العامة التي واجهت ارتفاعًا كبيرًا في الكلف التشغيلية[٧].

كل هذه الحالات سمحت بفتح المجال لتعديل الشروط التعاقدية، بناءً على طلب الطرف المتضرر وبقرار من الجهة المختصة أو القضاء.

(١.) م د.عمر جبار احمد ،اثر جائحة كارونا على الالتزامات العقدية للإدارة ،بحث منشور في مجلة كلية المأمون ،العدد ٤١ ،٢٠٢٥ ،ص ٩٩

(٢.) د علي سلمان الطماوي ، اثار كارونا (Covid-2019) على تنفيذ العقود الادارية ،بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ،المجلد ١١،العدد١،سنة ٢٠٢٥ ،ص ٨٤٢

(٣.) د مروان يوسف ،(تنفيذ الالتزامات التعاقدية في ظل فايروس كارونا ((Covid-2019)) منشور في سلسلة احياء علوم القانون مجلة محكمة، بالمغرب ،العدد مايو ،لسنة ٢٠٢٠ ،ص ٣١٧-٣١٩

(٤.) د عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقود الادارية ،(دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، مصر ،١٩٧٥، ص ١٥١-١٥٢

(٥.) م د. عمر جبار احمد ، ،بحث منشور في مجلة كلية المأمون ،العدد ٤١ ،٢٠٢٥ ،ص ١٠٣ مصدر سابق

(٦.) د ماجد راغب حلو ،العقود الادارية ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،٢٠١٠، ص ٢١٥.

(٧.) د برهان زريق ،عقد الاشغال العامة ،ط١،سورية،٢٠١٦،ص١٢..

خامساً: المعايير التي حددها الفقه والقضاء لتطبيق النظرية لتطبيق النظرية بصورة صحيحة، ينبغي توافر الشروط الآتية: أن يكون الظرف استثنائيًا وغير مألوف.،أن يكون عامًا وغير مقتصر على جهة معينة.،أن يؤدي إلى إرهاق شديد للمتعاقد.،أن يكون غير متوقع وقت التعاقد.،أن لا يجعل التنفيذ مستحيلاً كليًا، بل مرهقًا فقط.وقد أكدت هذه المعايير في اجتهادات محاكم مجلس الدولة الفرنسي، وكذلك في الفقه الإداري العراقي.

سادساً: الحلول العملية المستندة إلى النظرية في مرحلة ما بعد الجائحة أظهرت الجائحة الحاجة إلى أدوات قانونية مرنة، وقد أدّت نظرية الظروف الطارئة هذا الدور، من خلال: إتاحة الفرصة لمراجعة العقود طويلة الأمد.وضع آلية قانونية تتيح التفاوض الإجباري قبل اللجوء للقضاء.

تشجيع الإدارة على عدم التمسك الصارم ببنود العقد إذا اختل التوازن التعاقدي.الأخذ بمبدأ العدالة العقدية أساساً للتعديل.

المطلب الثاني :

اثار التضخم وانهيار العملة على توازن العقود الادارية

اولاً: الإطار المفاهيمي – التضخم وانهيار العملة كـ ظروف استثنائية

يُعدّ التضخم الحاد أو انهيار العملة الوطنية من أبرز صور الظروف الاقتصادية الطارئة التي يمكن أن تؤثر بشكل جوهري على التوازن المالي للعقود الإدارية. فعندما تتجاوز نسبة التضخم ٣٠% سنويًا أو تنهار قيمة العملة المحلية بما يزيد على ٥٠%، يُصبح تنفيذ العقد مرهقًا للطرف المتعاقد مع الإدارة. هذا الوضع ينطبق عليه وصف (الظرف الطارئ) أو حتى (القوة القاهرة الاقتصادية) في بعض الأنظمة، مما يفتح المجال لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أو مبدأ تغير الظروف .(Rebus Sic Stantibus) فالقوانين المدنية مثل المادة ١٤٧ من القانون المدني المصري، والمادة ١٤٦ من القانون المدني العراقي، تنص على إمكانية تعديل الالتزامات إذا طرأت ظروف استثنائية لم يكن بالإمكان توقعها وجعلت تنفيذ الالتزام مرهقًا. من أبرز آثار هذه الظروف تآكل قيمة المبالغ المستحقة للطرف المتعاقد، وارتفاع كبير في كلفة المدخلات (كما حدث في لبنان بين ٢٠٢٠ و٢٠٢٣ حيث تجاوزت الزيادة في أسعار مواد البناء ٣٠٠%)، مما يؤدي إلى اختلال في التوازن بين الطرفين وتهديد استمرار العقد.

ثانياً: النتائج القانونية المترتبة على العقود الإدارية

- حق الإنهاء أو إعادة التفاوض

عندما تصبح الاستمرارية مستحيلة بسبب انهيار اقتصادي حاد، قد تُطبّق نظرية القوة القاهرة لإنهاء العقد، كما حدث في فنزويلا عندما أُلغيت عقود خدمات النفط نتيجة تضخم تجاوز مليون بالمئة عام ٢٠١٨. أما في الحالات التي يكون فيها التنفيذ ممكنًا لكنه مرهق جدًا ماليًا، يمكن اللجوء إلى مبدأ تعديل العقد[١]، كما جرى في مصر بعد أزمة العملة سنة ٢٠٢٢، حيث أعادت الدولة التفاوض على عقود الشراكة مع القطاع الخاص في البنية التحتية.

(١) عبد الحق الصافي ،اثار العقد ،ج ١ ، مصدر الارادي للالتزامات، مطبعة النجاح الجديدة ،لسنة ٢٠٠٧، ص٣٣٧–٣٣٨ .

❖ طلب التعويض أو تعديل الأسعار

يلجأ الكثير من المتعاقدين إلى المطالبة بتعديل الأسعار أو تعويضات جزئية لتغطية الخسائر الناتجة عن التضخم. وقد استجابت بعض الحكومات من خلال ربط العقود بأسعار صرف العملات الأجنبية أو مؤشرات التضخم، كما حصل في تركيا بعد سنة ٢٠٢١. ويُثير ذلك إشكالًا في حال كان التضخم نتيجة مباشرة للسياسات المالية الحكومية (مثل طبع العملة)، مما قد يفتح المجال لتحميل الدولة جزءًا من المسؤولية القانونية عن الأضرار وتعويض المتعاقد المتضرر، كما حدث في قضايا متعددة في الأرجنتين سنة ٢٠٢٠.

ثالثاً: مواقف القضاء في عدد من الدول

اتخذت المحاكم الإدارية مواقف متباينة في معالجة آثار التضخم، إلا أن أبرزها .

فرنسا :اعتمد مجلس الدولة الفرنسي مبدأ قابلية تعديل العقود عند زوال أساسها الاقتصادي، كما في قضية غاز بوردو سنة ١٩١٦.

مصر: أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارًا يسمح بتعديل أسعار عقود البنية التحتية بعد تدهور قيمة الجنيه في عام ٢٠٢٢ (الحكم رقم ٢٠٢١/١٣٢٠).

العراق ولبنان: صدرت تعاميم من البنك المركزي تُجيز تسعير العقود بالدولار الأميركي. كما قضت محكمة الاستئناف في بيروت في القرار رقم ٢٠٢٢/٧٨ بضرورة ربط العقود المنفذة بالعملة الأجنبية وفق سعر السوق العادل، في ظل انهيار الليرة اللبنانية.

رابعاً: دراسات حالة واقعية من الأزمات التضخمية

زيمبابوي (٢٠٠٨): بلغ معدل التضخم السنوي ٧٩,٦ مليار بالمئة، وهو ما أجبر الدولة على تسعير جميع العقود الحكومية بالدولار الأميركي ودفع المستحقات بالعملة الصعبة.

تركيا (٢٠٢٢–٢٠٢٣): واجهت البلاد تضخمًا تجاوز ٨٥%، ما أدى إلى صدور قانون خاص (رقم ٧٣٣٨) يقضي بتعويض المقاولين في عقود الأشغال العامة عن فروقات الأسعار نتيجة التضخم.

خامساً: استراتيجيات وقائية لضمان استقرار العقود واجهت الأنظمة الإدارية تحديات كبيرة في كيفية حماية التوازن التعاقدي، وقد تم اقتراح وتنفيذ عدة حلول منها:

الصياغة التعاقدية المرنة: إدراج بنود الفهرسة (Indexation) التي تربط المدفوعات بمؤشرات الأسعار أو أسعار صرف العملات الأجنبية، وإدراج (بنود المشقة) التي تُلزم الإدارة بإعادة التفاوض عند تجاوز التكاليف نسبة معينة (مثلاً ١٥%)

تدخل تشريعي مباشر: إصدار قوانين تنظم تعديل أسعار العقود في حالات التضخم، مثل لائحة تعديل أسعار العقود التركية لسنة ٢٠٢٣.

تحمّل الدولة لمخاطر العملة: بعض التشريعات منحت الدولة صلاحية تعويض المتعاقد عن فرق سعر الصرف، كما نصّ المرسوم المصري رقم ٨ لسنة ٢٠٢٢ على ضمانات مالية ضد تقلبات العملة.

حل النزاعات عن طريق التحكيم: أصدرت محكمة التحكيم الدولية (ICC) عدة أحكام قضت بإعادة التوازن المالي للعقود الإدارية التي تأثرت بالأزمات الاقتصادية، كما في القضية رقم ٢٤٨٢١ PTA/لسنة ٢٠٢١.

إن التضخم وانهيار العملة يشكلان خطرًا حقيقيًا على توازن العقود الإدارية، ويقتضيان اعتماد إطار قانوني مرن يوازن بين مصلحة الإدارة والمقاول. وهذا يتطلب حسن الصياغة التعاقدية، وإعمال دور القضاء، والتزام الدولة بدورها في التخفيف من نتائج الأزمات التي تكون بفعل سياساتها الاقتصادية. وتؤكد التجارب المقارنة أن المرونة القانونية والتشريعية تمثل صمام أمان لاستمرار المرافق العامة وتحقيق الاستقرار القانوني والتنموي.

الخاتمة

تمثل نظرية الظروف الطارئة أداة قانونية جوهرية لضمان توازن العقود الإدارية في مواجهة الأحداث غير المتوقعة، كما في حالات الجوائح أو الانهيارات الاقتصادية. أظهرت الدراسة كيف تعكس هذه النظرية مرونة القانون الإداري في التوفيق بين استمرارية المرافق العامة وحماية المتعاقدين من الأعباء المالية المرهقة دون المساس بمبدأ المشروعية. غير أن الواقع التشريعي العراقي ما يزال يفتقر إلى الأسس الصريحة لتطبيق هذه النظرية، ما يجعل اللجوء إلى القضاء أو الاجتهادات الفردية الوسيلة الوحيدة لمعالجة آثار الأزمات، ويعيق بذلك تحقيق العدالة التعاقدية المنشودة. وقد كشفت الدراسة عن عدد من التحديات والنواقص التي تستوجب المعالجة التشريعية والمؤسسية لتفعيل هذه النظرية بصورة فاعلة ومتوازنة. توصلنا في نهاية البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنبينها على النحو الاتي : .

اولاً: الاستنتاجات

١- أظهرت الدراسة أهمية التمييز بين الظروف الطارئة والقوة القاهرة، حيث تؤدي الأولى إلى تعديل الالتزامات لأن التنفيذ لا يزال ممكنًا وإن كان مرهقًا، في حين أن القوة القاهرة تؤدي إلى إنهاء العقد نتيجة استحالة التنفيذ.

٢- تبين أن جائحة كورونا اعتُبرت من قبل العديد من المحاكم ظرفًا طارئًا لا قوة قاهرة، مما سمح بإعادة النظر في الشروط التعاقدية دون اللجوء إلى فسخ العقود، وهو ما يعكس مرونة هذه النظرية في مواجهة الأزمات الصحية العالمية.

٣- أوضح البحث أن التضخم الحاد وانهيار العملة يمثلان عوامل تؤدي إلى اختلال جسيم في التوازن المالي للعقود الإدارية، وقد تم تطبيق النظرية لمواجهة هذا الخلل في عدد من الدول مثل لبنان وتركيا.

٤- تبين أن التشريع العراقي يعاني من ضعف في تنظيم نظرية الظروف الطارئة، إذ لا توجد نصوص صريحة في القانون المدني أو الإداري تتناولها، على خلاف ما هو موجود في القوانين المقارنة مثل المادة (١٤٧) من القانون المدني المصري.

٥- يبرز دور القضاء الإداري كركيزة أساسية في تطبيق النظرية، من خلال إعادة التوازن المالي للعقد عبر أدوات مثل تمديد المدد التعاقدية أو تخفيض الالتزامات أو تعليق الغرامات، ما يعكس اجتهادًا قضائيًا يسد فراغًا تشريعيًا.

٦- كشفت الدراسة عن أن غياب الصياغة التعاقدية الوقائية، كإدراج بنود الفهرسة أو المشقة في العقود العراقية، يزيد من هشاشة العقود أمام الأزمات ويحد من قدرة الأطراف على التكيف معها.

٧- أظهرت التجارب الدولية تفاوتًا في تطبيق النظرية، حيث نجحت بعض الدول كفرنسا ومصر في تطبيقها من خلال آليات تشريعية وقضائية مرنة، في حين لا يزال العراق يعتمد على اجتهادات فردية غير موحدة لغياب البنية القانونية اللازمة.

ثانياً: التوصيات

١- توصي الدراسة بضرورة تعزيز الإطار التشريعي العراقي عبر إدخال نصوص واضحة في القانون الإداري تُعنى بتطبيق نظرية الظروف الطارئة، بما ينسجم مع التجارب المقارنة.

٢- توصي بجعل البنود الوقائية إلزامية في العقود الإدارية، بحيث تتضمن آليات تتيح مواجهة الأزمات مثل ربط الأسعار بمؤشرات التضخم أو فرض إعادة التفاوض الإجباري عند تغير الظروف الاقتصادية.

٣- تشدد على أهمية إنشاء لجان تفاوض حكومية متخصصة داخل الإدارات العامة، تكون مهمتها إعادة التوازن للعقود المتأثرة بالأزمات قبل اللجوء إلى القضاء، مما يقلل من النزاعات ويزيد من كفاءة الإدارة العامة.

٤- ترى الدراسة ضرورة إصدار دليل إرشادي وطني من قبل وزارة العدل أو مجلس الدولة يحدد كيفية تكييف الأزمات الكبرى كالجوائح والانهيارات الاقتصادية كظروف طارئة، مما يوفر معيارًا موحدًا للتفسير والتطبيق.

٥- تؤكد على أهمية تفعيل وتطوير دور القضاء الإداري من خلال تدريب القضاة على تمييز الظروف الطارئة عن القوة القاهرة، وإنشاء دوائر قضائية متخصصة في منازعات العقود الإدارية.

٦- توصي بإعطاء الأولوية في تعديل العقود للمتعاقدين الضعفاء، لاسيما الشركات الصغيرة والمتوسطة، بوصفهم الفئة الأكثر تأثرًا بالأزمات، بما يضمن عدالة تعاقدية اجتماعية.

٧- تدعو إلى تعزيز التعاون القانوني الإقليمي عبر توحيد التوجهات مع الدول العربية كالأردن ومصر لتبادل الخبرات والنصوص النموذجية ذات الصلة.

٨- توصي بمراجعة نماذج العقود الحكومية وتحديثها بشكل سنوي لضمان اشتمالها على آليات مرنة تستبق الأزمات الاقتصادية والصحية، وتحافظ على استقرار العلاقة التعاقدية

قائمة المصادر والمراجع

اولاً: الكتب :-

(١.)هبة محمود محمد الديب ,اثر الظروف الطارئة على العقود المدنية ,رسالة ماجستير جامعة الازهر-غزه ,كليه الحقوق ,٢٠١٢,

(٢.) أد محمود خلف الجبوري ,العقود الادارية، ط١ ،عمان ،دار الثقافة ،٢٠١٠،

(٣). د ضياء عبد الرحمن ، مدى حرية الادارة في التعاقد في القانون اليمني، القاهرة ، دار النهضة العربي ,لسنة ٢٠٠٧

(٤). محمود عبد المجيد المغربي ،المشكلات التي يوجهها العقد الاداري واثارها القانونية ،المؤسسة الحديثة للكتب ، البنان ، ،السنة ١٩٩٨

(٥). عبدالمجيد الحكيم ،عبد الباقي البكري ، محمد طه البشير ، نظرية الالتزام في قانون المدني العراقي – الجزء الأول. بغداد: شارع المتنبي، سنة ١٩٨٠

(٦). د علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي ،مبادة واحكام القانون الاداري ،مكتبة السنهوري للنشر، بغداد ،١٩٩٣

(٧). د عبد المجيد فياض نظرية الجزاءات في العقد الاداري ،ط١، دار الفكر العربي، سنة ،١٩٧٥

(٨). د ياسين محمد الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية ،مصادر الالتزامات ،ج١،ط٢،دار الثقافة ،عمان ،٢٠١١

(٩). د محمد صديق محمد عبد الله، موضوعية الارادة التعاقدية ،دراسة مقارنة، دار المتب القانونية ،القاهرة ،مصر،٢٠١٢

(١٠). فوده، عبد الحكم ، اثار الظروف الطارئة والقوة القاهرة على الاعمال القانونية ،منشاة المعارف مصر ،١٩٩١

(١١). د ثروت بدري ، النظرية العامة في العقود الادارية، دار النهضة العربية ،مصر ، لسنة ١٩٩٤

(١٢). د عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقود الادارية ،(دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، مصر ،١٩٧٥

(١٣). د ماجد راغب حلو ،العقود الادارية ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،٢٠١٠

(١٤) د برهان زريق ،عقد الاشغال العامة ،ط١،سورية،٢٠١٦،

(١٥). عبد الحق الصافي ،اثار العقد ،ج ١ ، مصدر الارادي للالتزامات، مطبعة النجاح الجديدة ،لسنة ٢٠٠٧

ثانياً: الاطاريح والرسائل

١.) احمد طلال عبد الحميد, قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين في مجال العقود الادارية)دراسة قانونيه مقارنة, رسالة ماجستير ,جامعة النهرين ,كلية الحقوق,٢٠١٢,

٢.) مصعب اياد ابراهيم الكوري، نظرية الظروف الطارئة واثرها على العقد الاداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٢١،

ثالثاً: البحوث والجلات :

(١). ا م د. سيد حسين ،محسن مالك ، ناصر حسين جبار، الاسس التي تقوم عليها الظروف الطارئة وطبيعة التعويض عن اثارها في العقود الادارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ،العدد (٦٦ ج ٣

(٢)، ناصر حسين ،ا.م.د محمد جاسم ،ا د عامر زغير ،تطبيقات للظروف الطارئة في الشريعة الاسلامية على العقد ،بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ،العدد ١٠،المجلد ١ ،٢٠٢٣،

(٣). د. حسن محمد علي حسن البنان ،اثر الظروف الطارئة في تنفيذ العقد الاداري ،مجلة الرافدين المجلد ١٦، العدد،٥٨، كلية الحقوق – جامعة الموصل ،السنة ٢٠١٨،

(٤). علي عبد الغني مهدي ،د احمد ديلمي ، القوة القاهرة في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ،مجلد ٧٢،العدد ٤، ٢٠٢٤،ص١٦٤.

(٥). د اسيل عبد الامير عبد علي ، الالتزام بمراعاة مبدا حسن النية في مرحلة التفاوض وابرام وتنفيذ العقود كوجه من اوجه الاصلاح التشريعي الفرنسي لنظرية العقد ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق –جامعة النهرين ،العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثاني

(٦). م .د. روى سلمان الشمري، القوة القاهرة واثارها (دراسة قانونية مقارنة)بحث منشور في مجلة الرافدين العدد ٥٨، ص٧٣١ .

(٧). م د. عمر جبار احمد ،اثر جائحة كارونا على الالتزامات العقدية للإدارة ،بحث منشور في مجلة كلية المأمون ،العدد ٤١ ،٢٠٢٥

(٨). د علي سلمان الطماوي ، اثار كارونا (Covid–2019) على تنفيذ العقود الادارية ،بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ،المجلد ١١،العدد١،سنة ٢٠٢٥

(٩). د مروان يوسف ،(تنفيذ الالتزامات التعاقدية في ظل فايروس كارونا ((Covid–2019)) منشور في سلسلة احياء علوم القانون مجلة محكمة، بالمغرب ،العدد مايو ،لسنة ٢٠٢٠

رابعاً: القوانين والتعليمات :

(١). المادة (١٤٦) (ثانياً) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٢) .المادة (١٤٧) من القانون المدني المصري

(٣). اشارت المادة ١٦٨ من القانون المني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل والتي تنص على نه (اذا استحال على الملتزم بالعقد ان ينفذ الالتزام عينا حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه ما لم يثبت استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب اجنبي لا يد له فيه، وكذلك يكون الحكم اذا تأخر الملتزم في تنفيذ التزامه).

(٤). المادة (١٦٨،٢١١،٤٢٥) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل .