مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: أثر التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري – دراسة مقارنة
اسم الكاتب: محمد علاء محمد، د. محمد الحلاق، د. عمار التركاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1818
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 01:41 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

أثر التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري – دراسة مقارنة

إعداد طالب الدكتوراه:

محمد علاء محمد*

الأستاذ المشرف:

د. محمد الحلاق**

المشرف المشارك:

د. عمار التركاوي***

الملخص

يَفرضُ المشرِّع على الإدارة في مرحلة تكوين العقد الإداري مجموعةً من القيود والضوابط التي ينبغي على الإدارة الالتزام بها، وتتجلَّى هذه القيود في ضرورة استناد العملية المُزمَع إبرامها إلى اعتمادٍ ماليٍّ مرصود لها في الموازنة العامة للدولة، أو في موازنة الأشخاص المعنوية العامة على المستوى اللامركزي.

وفي الحقيقة، فإنَّه لا يكفي وجود الاعتماد المالي حتَّى تُقدِمُ الإدارة على التعاقد، بل إنَّها مُلزَمة بالحصول على إذنٍ بالتعاقد من السلطة المختصة، سواء كانت تلك السلطة متمثِّلة بالسلطة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية، وسواء كانت الجهة التي قرَّرت التعاقد من الجهات الإدارية على مستوى الدولة، أو على المستوى اللامركزي المحلي، أو المرفقي.

* قسم القانون العام – العلوم الإدارية والمالية – كلية الحقوق– جامعة دمشق.

** أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

*** أستاذ مساعد في قسم القانون العام – كلية الحقوق–جامعة دمشق.

ولمَّا كانت القواعد القانونية التي تتضمَّن الترخيص المالي أو الإذن بالتعاقد هي قواعدٌ من صنع المشرِّع، فإنَّه يترتب على عدم الالتزام بها تقرير مسؤولية الإدارة. وقد قرَّر الفقه والقضاء الإداري المُقارن في حالة مسؤولية الإدارة عدم النيل من سلامة العقد الإداري في حالاتٍ محدَّدة، في حين رتَّبَ في حالات أخرى مسؤولية الإدارة، وعدم مشروعية العقد الإداري في آنٍ معاً.

وحيثُ إنَّ عدم مشروعية العقد الإداري يعني انتفاء العلاقة العقدية، فإنَّ هذا يَستتبع حكماً استبعاد أحكام مسؤولية الإدارة العقدية، لذا ظهرَ هنا دور مجلس الدولة الفرنسي بشكلٍ واضح في ابتداع الحلول القانونية في هذا الخصوص، بحيث أقرَّ بوجود علاقة شبه عقدية بين أطراف العلاقة المُستبعدَة، وقرَّر على أساسها تعويض الطرف المقابل للإدارة، لاسيما إذا تمَّ إعلان عدم مشروعية العقد الإداري بعد تنفيذ الأداءات محل العقد الإداري، ثمَّ سار على نهجه بعد ذلك كلٌّ من مجلسي الدولة في مصر وسورية، مع تباين المواقف في بعض الحالات.

The impact of previous authorization to the administrative contract conclusion- Comparative Study

Prepared by PhD candidate:
Mohammed Alaa Mohammed[*]

Supervisor
Professor Mohammed Al-Hallak[**]

Supervisor
Associate Professor Ammar Al-Terkawi[***]

Abstract

The legislator imposes on administration at the stage of administrative contract formation a number of restrictions and controls which administration should commit to.

These restrictions appear in the need of having financial provision for the process to be concluded, this financial provision can be at the general State budget or at the budget of the public moral persons at the decentralized level.

In fact, having the financial provision is not enough for administration to conclude the contract, it is also bounded to have a contractual authorize from the competent authority. Weather this authority was the legislative authority, executive power or the judicial authority. It is the same weather the prospective contractor was an administrative body at the state level or a decentralized level.

As this legal rules of financial provision and contractual authorize are made by the legislator, then the administration responsibility arises in the case of breaking these rules.

[*]Public Law Department- Administrative and Financial Sciences- Faculty of Law- Damascus University.

[**]Public Law Professor at Faculty of Law- Damascus University

[***] Public Law Associate Professor at Faculty of Law- Damascus University

The comparative doctrine and judiciary decided at the case of administration responsibility not to affect the contract in specific cases, but in other cases decided the administrative responsibility and the contract illegality together.

The contract illegality means that no contractual relation is existed, which causes that no contractual responsibility rules can be applied. Here the French State Council came to find a legal solution about that by establishing a semi contractual relation between the two parties, and according to this relation the compensation is given to the second part, especially if the declaration of illegality comes after implementation of contract commitments. and so did the state council in both Egypt and Syria with differences in some cases.

المقدمة:

تتميَّز مرحلة تكوين العقد الإداري بأهميَّتها الخاصَّة إذا ما قُورِنَتْ بمرحلة التنفيذ، فبقدرِ ما تكون قرارات الإدارة صحيحة، وسليمة، ومشروعة في تلك المرحلة، بقدر ما يكون دخول العقد الإداري حيِّز التنفيذ، صحيحاً، ومشروعاً، ومُنتِجَاً لآثاره كافَّة.

وعلى الرغم من تشعُّب إجراءات تلك المرحلة، وتعقيدها، إلا أنَّ الإدارة مُطالبة فيها بتوخّي الدقة، والالتزام بالقواعد القانونية التي يرسمها لها المشرع، والتي تَحدُّ من حريتها في هذه المرحلة، بحيث لو خالفت الإدارة تلك القواعد لأدَّى الأمر إلى ترتيب المسؤولية بحقِّها، لاسيما وأنَّ مخالفة بعض تلك القواعد القانونية قد يترتب عليه إصابة العقد الإداري بأحد العيوب التي تنال من سلامته ومشروعيته.

وبلا شك، فإنَّ من أهمِّ القواعد القانونية التي يُحدِّدها المشرع للإدارة في مرحلة تكوين العقد الإداري، إنَّما تتمثل في ضرورة التزام الإدارة بإسناد تصرفها إلى اعتمادٍ ماليٍّ مرصود لهذا التصرف في الموازنة العامة، فإذا ما تقيَّدت الإدارة بحدود الاعتماد المالي فإنَّها مطالبة بعد ذلك بالحصول على الموافقات السابقة للإبرام من السلطة المُختصَّة، والمُحدَّدة من قبل المشرع.

أولاً: إشكالية البحث:

يجب على الإدارة الالتزام بعدد من القواعد والأحكام في مرحلة تكوين العقد الإداري، لذلك تبدو إشكالية البحث في معرفة السلطة المُختصَّة بمنح التراخيص السابقة على التعاقد، وهل تختلف تلك السلطة بين نظامٍ قانونيٍّ وآخرٍ من الأنظمة القانونية محلِّ المقارنة؟ ثمَّ إنَّه وضمن نطاق التنظيم اللامركزي، هل يختلف الأمر المعمول به ضمن ذلك النطاق عمَّا هو مُقرَّرٌ على مستوى عقود السلطات المركزية؟

كما وتبرز إشكالية البحث بشكلٍ كبير في الأثر الذي يترتب فيما لو أقدمت الإدارة على التعاقد من دون التقيُّد بالحصول على التراخيص السابقة، وهل لهذا من أثرٍ على مشروعية العقد الإداري؟ وفيما لو تقرَّر في الحالة الأخيرة عدم مشروعية العقد الإداري

وكان العقد قد دخل حيِّز التنفيذ، فماهي المسؤولية المُترتِّبة على الإدارة؟ لاسيما في ظلِّ غياب العلاقة العقدية، وتبعاً لذلك انتفاء المسؤولية العقدية للإدارة.

لذلك فإنَّه يقع على عاتق هذه الدراسة تفصيل كل جزئية من الجزئيات التي تضمَّنتها الاستفسارات السابقة، ومن ثمَّ دراستها دراسةً فقهية، وقضائية، وتشريعية، بما يضمن تحليل كل جزئية من جزئيات هذه الدراسة وتفصيلها.

ثانياً: أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من كونه بعيد عن الدراسات التقليدية للتراخيص السابقة على العقد الإداري، فهو لا يتناول ماهية تلك التراخيص فحسب، بل إنَّه يمتد ليشمل دراسة الأثر المُترتب على غياب تلك التراخيص، ومن ثمَّ دراسة نوع المسؤولية التي تتقرَّر بحق الإدارة في هذا الخصوص، بالإضافة إلى آلية تعويض الطرف المقابل للإدارة في ظلِّ الحالات التي يتقرَّر فيها عدم مشروعية العقد الإداري.

ثالثاً: منهج البحث:

تمَّ تناول موضوع هذه الدراسة من خلال ما استقرَّ عليه النظام القانوني الفرنسي مقارنةً بما سار عليه التشريع والقضاء في مصر وسورية، وذلك من خلال تأصيل القواعد القانونية للتراخيص السابقة على التعاقد، ومن ثمَّ تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية وتمحيصها، لاستنباط المقاصد الصريحة والمستترة في كلِّ نصٍّ أو حكمٍ سنتعرض إليه في هذه الدراسة.

رابعاً: خطة البحث:

تمَّ تقسيم هذا البحث وفق التقسيم اللاتيني الثنائي إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: الترخيص المالي كقيد سابق على إبرام العقد الإداري

يفترض العقد الإداري عموماً ترتيب نفقةً على عاتق جهة الإدارة المُتعاقِدة، وهو ما يوجب وجود اعتمادٍ ماليٍّ تمَّ رصْده في الموازنة العامة بشكلٍ نظامي، وأنْ يكونَ كافٍ لتغطية النفقات الناجمة عن العقد الإداري، فلا تستطيعْ الإدارة تبعاً لذلك أنْ تتعاقدَ أو

تلتزمَ بمبالغ معيَّنة إلا إذا وُجِدَ الاعتماد المالي اللازم لمواجهة هذا الالتزام، فمن غير المعقول أنْ تقومَ الإدارة باتِّخاذ إجراءات تمهيدية، وطرح عملياتٍ للتعاقد، من دون أنْ تتوافرَ لديها الاعتمادات المالية اللازمة لمواجهة ذلك، وقد أقرَّت التشريعات المُقارَنة هذا الأمر، وقيَّدت الإدارة بوجوب إسناد عقودها إلى ترخيصٍ ماليٍّ من السلطة المختصة (المطلب الأول)، وفي الوقت ذاته فقد رتَّب الفقه والقضاء الإداري المُقارن مسؤولية الإدارة في حال عدم تقيُّدها بالقيد المفروض عليها على الرغم من الاختلاف الفقهي الصوري حول مشروعية العقد الإداري في هذا الخصوص(المطلب الثاني).

المطلب الأول: القواعد القانونية للترخيص المالي ضمن إطار عقود الدولة وأجهزتها اللامركزية.

أقرَّ المشرع في الأنظمة القانونية المُقارَنة مجموعة من القواعد القانونية التي يجب على الإدارة الالتزام بها، ضمن إطار قيد الترخيص المالي المفروض عليها، وقد كان المشرع المُقارَن حريصاً في وضع تلك القواعد لتشمل التنظيم الإداري بنوعيه، فقد وضع قواعد قانونية مُحدَّدة على مستوى عقود الدولة والأجهزة المركزية (الفرع الأول)، كما وضع قواعد أخرى على مستوى التنظيم الإداري اللامركزي(الفرع الثاني).

الفرع الأول: الترخيص المالي كإجراءٍ سابقٍ للتعاقد على المستوى المركزي

تَجِبُ الإشارة إلى أنَّ مُصطلح الترخيص المالي هو مُصطلحٌ ضيِّقٌ إذا ما قُورِنَ بمُصطلح الاعتماد المالي، ففي حين يُشيرُ مُصطلح الاعتماد المالي إلى تخّصيص مبلغٍ من المال من قبل السلطة التشريعيَّة في الموازنة العامة للدولة لغرضٍ مُعيَّن، فإنَّ مُصطلح الترخيص المالي يعني الترخيص من قبل السلطة المُختصَّة بصرف مبالغ من المال لغرضٍ مُعيَّن تكون موجودة في اعتمادات الموازنة العامة، وقد يَصدر هذا الترخيص عن السلطة التشريعية، كما قد يصدر عن السلطة التنفيذية، في حين أنَّ الاعتماد المالي يصدر حصراً عن السلطة التشريعية ضمن قانون الموازنة العامة للدولة، وبالتالي فإنَّ قاعدة الترخيص المالي وفق المعنى السابق تُشيرُ إلى عدم جواز صرف المبالغ المُحدَّدة

في الاعتمادات، إلا بعد حصول الإذن بذلك من قبل الجهة المُختصَّة، والتي قد تكون السلطة التشريعية، كما هو الحال في عموم الموازنة العامة، وقد تكون جهة إدارية مُخوَّلة قانوناً بالصرف، وهي غالباً وزارة المالية عن طريق مُمثِّليها في الجهات العامة كافَّةً.[1]

إلا أنَّه ومن جانبٍ آخر، فإنَّ وجود الاعتماد المالي يُعدُّ في منزلة الترخيص من السلطة التشريعية للجهة الإدارية في استخدام هذا الاعتماد في الغرض الذي خُصِّصَ له.[2] وبهذا المعنى فإنَّ الاعتمادات المالية الواردة في الموازنة العامة للدولة تُعدُّ موافقة ضمنية من جانب السلطة التشريعية في إبرام العقود التي تراها الإدارة ضرورية لسير المرفق العام، وهي إذ تُبرَمُ فهي تُبرَمُ بمحضِ إرادة السلطة الإدارية، من دون أنْ يكونَ للسلطة التي رصدتْ الاعتماد المالي أيِّ دورٍ في إبرام هذه العقود، إذ يقتصر دورها على رصد الاعتمادات المالية فقط.[3]

وبناءً على ما أسلفناه يمكن أنْ نُلخِّصَ الفرق بين الاعتماد المالي والترخيص المالي، في أنَّ الاعتماد المالي الموجود في الموازنة العامة للدولة، والصادر عن السلطة التشريعية، يشمل بذات الوقت على الترخيص للجهة الإدارية في استخدام المبالغ في الوجه المُخصَّصة له. بمعنى آخر، فإنَّ مُجرَّد وجود اعتماد مالي في الموازنة، يُعدُّ بمنزلة ترخيص للإدارة في أنْ تُقدِمَ على التعاقد ضمن حدود الغرض المُخصَّص له ذلك الاعتماد، بيد أنَّ السلطة التنفيذية مُمثَّلة بوزارة المالية عن طريق محاسبيها الموجودين في الجهات العامة كافة، هي من تتولَّى مهمة الربط بين الاعتماد المالي وبين قرار الجهة الإدارية بالتعاقد، فهي حلقة الوصل إذاً بين السلطة التشريعية والسلطة الإدارية، ولا يتمْ التعاقد من قبل السلطة الإدارية إلا بعد مراجعة قرار التعاقد من قبل مُمثِّل وزارة المالية،

[1] د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2015، ص164–165.

[2] يعرب ثائر حبيب الخيزران، إبرام العقود الإدارية وأثر الإخلال بشروطها في التشريع العراقي والقانون المقارن، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، عام 2015، ص21.

[3] د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، عام 1993، ص158.

ولكن هذا لا يعني أنَّ الترخيص المالي يصدر عن السلطة التنفيذية، بل هو صادرٌ كما أشرنا عن السلطة التشريعية، وما وجود السلطة التنفيذية ضمن هذا النطاق إلا لتنفيذ ذلك الترخيص فقط عن طريق صرف المبالغ الموجودة في الاعتماد المالي.

وتأكيداً على ما سبق، يرى البعض أنَّ الاعتماد المالي يَجبُ الترخيص به من قبل البرلمان، وهذا يعني أنَّ البرلمان يعطي الترخيص للحكومة لكي تُنجزَ التصرفات القانونية الضرورية للتنفيذ الجيد للمرفق العام الذي خُصِّصَ له هذا الاعتماد، وهذا الترخيص لا يُمكن أنْ يُستخدَمَ إلا لأجل هذا الموضوع، وضمن حدود المبالغ المُخصَّصة في الاعتماد، وأثناء المدة الزمنية التي يجب أنْ يُستخدَمَ خلالها.[4]

نُلاحظُ من البيان السالف أنَّه قد أعطانا لمحة عن القواعد المالية في العقود الإدارية، لاسيما أنَّ هذه القواعد قد أشار إليها المشرع في الأنظمة القانونية المُقارَنة وفق الشكل الآتي:

أولاً: الوضع في فرنسا:

نصَّتْ المادة (34) من دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 وفق آخر تعديلاته لعام 2008، على أنْ تُحدِّدَ القوانين المالية موارد الدولة وأعبائها، بالشروط والحدود التي يُبيِّنها القانون الخاص بذلك، والمقصود بالقانون الخاص في معرض النصِّ السابق، قانون الموازنة العامة، إذ إنَّ قانون الموازنة هو قانون خاص بالترخيص المالي لإجراء التصرّفات القانونية التي تترتَّب عليها أعباء مالية للدولة.

وقد عرَّفَ المشرع الفرنسي الموازنة في قانون المحاسبة العامة الصادر بتاريخ 1862/5/31 في المادة الخامسة منه، بأنَّها: "ذلك العمل الدوري، الذي تُقدَّرُ بمقتضاه

[4] د. رمضان محمد بطيخ، "قيود إبرام العقد الإداري"، بحث أُلقيَ في ندوة إدارة العقود والاتفاقيات وورشة عمل إدارة المفاوضات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام 2005، ص16. يُذكر أنَّ البحث موجود على الموقع الالكتروني لدار المنظومة المصرية: http://search.mandumah.com

نفقات الدولة وإيراداتها كافَّة، في سنة مالية قادمة، وهي بذلك تُعدُّ مجرد إذن، أي ترخيصاً بإجراء التصرّفات القانونية التي تُنشئ التزاماً في حدود المبالغ المالية المُحدَّدة فيها."[5]

والجدير ذكره أنَّ القواعد القانونية للترخيص المالي في فرنسا يُمكن أنْ تتحدَّدَ بنقاطٍ عدة، إذ إنَّ الترخيص المالي لا يُعطى إلا وفقاً لشروط معينة يُطلَقُ عليها في القانون الفرنسي "خصوصية الاعتماد الموازني"، وهذه الشروط تتمثل في الآتي:[6]

1. يُحدِّدُ الترخيص المالي الموضوع الذي يجب أنْ تُبرَمَ لأجله التصرّفات القانونية بشكلٍ دقيق، بحيث لا يمكنْ استخدام هذا الترخيص إلا من أجل الموضوع المُحدَّد، ولا يمكنْ استخدامه في سبيل موضوع آخر، تحت طائلة عدم مشروعية النفقة المرصودة للعقد.
2. يُحدِّدُ الترخيص المالي القيمة المالية العليا التي لا يجوزْ للإدارة أنْ تتجاوزَها عند إبرام عقودها الإدارية، بمعنى أنَّه يجب على الإدارة عندما تُقْدِمُ على إبرام عقدٍ إداري أنْ تتأكَّدَ من أنَّ النفقة اللازمة للعقد لا تتجاوزْ الاعتماد المرصود له في الموازنة، أو أنْ يكونَ قد أُستنفِذَ ذلك الاعتماد في عقود وعمليات سابقة، بحيث لو أقْدَمتْ الإدارة على إبرام عقدٍ دون توافر اعتمادٍ جاهز له لأدَّى هذا الأمر إلى عدم مشروعية النفقة.
3. يُحدِّدُ الترخيص المالي المدة الزمنية التي يجب أنْ يُستخدَمَ خلالها الاعتماد المفتوح في الموازنة، وغالباً ما تكون هذه المدة سنة، بحيث لو انتهتْ مدة السنة ولا يزال هناك اعتمادات لم يتمْ استخدامها فإنَّها تُلغى بقوة القانون، وبالتالي فإنَّ الإدارة لا تستطيعْ أنْ تُبرمَ عقودها استناداً إلى اعتمادٍ مفتوح في السنة السابقة، بيدَ أنَّ هناك عقوداً إدارية طويلة الأمد، وتتجاوز مدة تنفيذها السنة الواحدة، ولذلك فإنَّ القانون الفرنسي قد اعتمد صيغة تراخيص البرنامج، بحيث يوافق البرلمان في فرنسا على

[5] د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية، مرجع سابق، ص172.
[6] انظر في القواعد القانونية للترخيص المالي وشروطها في فرنسا لدى د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 2001، ص343 وما بعدها.

ترخيص البرنامج بصورة قانون غير قانون الموازنة، ويُقرِّرُ فيه وضع برنامج اقتصادي خلال سنوات عدة، كما يُقرِّرُ فيه الاعتمادات اللازمة لتنفيذ ذلك البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة.

4. في جميع الحالات السابقة، فإنَّ المراقب المالي والتابع لوزارة المالية في فرنسا يقوم بوظيفة الرقابة، والتأكُّد من التزام الإدارة بالقواعد المالية عند إبرامها لعقودها، ولذلك فهو يضع تأشيرته على مُحرَّر العقد بما يوحي بمشروعية النفقة الناتجة عن العقد من جهة، وبمشروعية الأوامر المالية التي يقوم بها آمر الصرف فيما بعد من جهة أخرى، وللمراقب المالي الحق في تأخير التأشير على العقد إذا رأى وجوب إكماله، أو تعديله، وله أنْ يرفضَ التأشير نهائياً إذا تبيَّن له عدم مشروعية الإجراءات التي قامتْ بها الإدارة، ويُرفَعُ الأمر حينها إلى وزير المالية للبت فيه.

ثانياً: الوضع في مصر:

لا يختلف الوضع في مصر كثيراً عنه في فرنسا، حيث استلزم المشرّع المصري – ومنذ زمنٍ بعيد–حصول الإدارة على الترخيص المالي عند طرح عمليات جديدة للتعاقد، ويُعَدُّ قانون تنظيم التعاقدات الجديد في مصر رقم (182) لعام 2018، من أحدث النصوص القانونية التي اشترطتْ على الإدارة توافر الاعتماد المالي لعقودها، وفي ذلك تنصُّ المادة (11) من ذلك القانون على أنَّه: "يجب على الجهة الإدارية قبل البدء في اتخاذ إجراءات الطرح التحقّق من توافر الاعتمادات المالية المُخصَّصة لديها لتنفيذ موضوع التعاقد....".

كما تأكَّد هذا الأمر أيضاً في قرار وزير المالية لعام 2006، والذي جاء فيه: "يجب قبل طرح مقاولات الأعمال الحصول على إقرار من المسؤول المالي بالجهة العامة الراغبة في الطرح بوجود الاعتمادات المُخصَّصة لذلك الطرح".[7]

ومثيل النصّ السابق كان في المادة (8) من قانون المحاسبة الحكومية رقم (127) لعام 1981، والتي أوجبتْ على الجهات الحكومية، قبل إبرام أيِّ عقدٍ أو اتِّفاقٍ، الحصول على إقرار كتابي من المسؤولين عن نظام الارتباطات بسماح البند المختص الجائز الخصم عليه قانوناً بقيمة هذا الارتباط.[8]

وبلا شك، فإنَّ المشرع المصري لمْ يكتفِ بضرورة توافر الاعتماد فحسب، بل يجب عدم تجاوز ذلك الاعتماد، إذ تنصُّ المادة السادسة من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية، على عدم جواز الارتباط أو التعاقد إلا في حدود الاعتمادات المُخصَّصة، وفي الأغراض ذاتها التي يُخصَّصُ لها كل بند من بنود الموازنة العامة.[9]

والجدير بالذكر أنَّ المشرّع المصري قد أوجب على الإدارة في قانون التعاقدات الجديد أنْ يكونَ التعاقد في حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية[10]، وأكَّد على ذلك قضاء مجلس الدولة في مصر في الفتوى التي جاء فيها: "إنَّ الأصل في تعاقدات الجهة الإدارية أنْ

---

[7] قرار وزير المالية رقم (219) لعام 2006، والذي تضمَّن تعديل أحكام القرار رقم (1367) لعام 1998 المُتضمِّن اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات في مصر رقم (89) لعام 1998، ووفق القرار المُشار إليه، فقد تمَّ تعديل المادة الأولى من اللائحة، وإضافة النص الوارد في المتن. وهنا نودُّ الإشارة بأنَّ قانون المناقصات والمزايدات رقم (89) لعام 1998 قد أُلغيَ العمل به بصدور قانون التعاقدات الجديد رقم (182) تاريخ 2018/10/3، ولكن ما يُبرِّر رجوعنا إلى اللائحة التنفيذية لذلك القانون، هو أنَّه وحتى تاريخ إعداد هذه الدراسة لمْ تصدرْ بعد اللائحة التنفيذية للقانون الجديد، ولمَّا كانت المادة (3) من مقدمة قانون التعاقدات الجديد تنصُّ على وجوب العمل باللائحة التنفيذية للقانون المُلغى ريثما يُصدرُ وزير المالية اللائحة التنفيذية للقانون الجديد، فإنَّ هذا ما يُبرِّر رجوعنا إلى اللائحة المُشار إليها.

[8] صدر قانون المحاسبة الحكومية في مصر عام 1981 وقد طرأ عليه تعديلان، الأول كان بموجب القانون (105) لعام 1992، أمَّا الثاني فكان بموجب القانون رقم (139) لعام 2006.

[9] انظر المادة (6) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم (127) لعام 1981، والصادرة بموجب قرار وزير المالية رقم (181) لعام 1982 وفق آخر التعديلات الطارئة عليها بموجب قرار وزير المالية رقم (374) لعام 2015.

[10] انظر المادة (11) من قانون تنظيم التعاقدات الجديد في مصر رقم (182) لعام 2018.

تستهدفَ إشباع الاحتياجات الفعلية الضرورية لأنشطة الجهة فلا تتعدَّى هذه الاحتياجات الضرورية إلى ما عداها من احتياجات هي في غنى عنها".[11]

كما وحظَّر المشرّع المصري التعاقد بقصد استنفاذ الاعتمادات المالية، أو التعاقد في الشهر الأخير من السنة المالية، إلا في الحالات الاستثنائية التي تقتضيها ضرورة العمل، وبموافقة السلطة المُختصَّة.[12]

أمَّا من حيث المدة الزمنية للترخيص المالي، فقد أجازت المادة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة العامة رقم (127) لعام 1981 للجهات الإدارية بإبرام عقودها لمدة تتجاوز السنة المالية، بشرط ألاَّ يترتب عليها زيادة في الالتزامات في السنوات المالية التالية، وإذا تجاوزتْ مدة العقد ثلاث سنوات، فيجب عندها إرفاق موافقة المدير المالي في المحافظة، أو المراقب المالي في الوزارة، بأوراق العقد.

ثالثاً: الوضع في سورية:

تقترب القواعد المالية في إبرام العقود الإدارية في سورية من تلك القواعد الموجودة في فرنسا ومصر، مع بعض التباين، حيث عرَّف القانون المالي الأساسي عقد النفقة بأنَّها الواقعة التي تُنشِئ الالتزام في ذمَّة الجهة العامة.[13]

وقد تأكَّد مبدأ الترخيص المالي المُسبَق لإبرام العقود الإدارية في المادة (9) من القانون المالي الأساسي، والتي أوجبتْ أنْ يتمَّ عقد النفقات على الاعتمادات المُخصَّصة لها في الموازنة، كما لا يجوز للإدارة عقد النفقة إذا تجاوزت الاعتماد المُخصَّص لها في الموازنة العامة[14]، بمعنى أنْ يتمَّ عقد النفقة في حدود الاعتماد المُخصَّص في الموازنة.[15]

---

[11] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم (953) تاريخ 2000/1/3، ملف رقم 50/2/87.

[12] انظر المادة (11) من قانون تنظيم التعاقدات في مصر رقم (182) لعام 2018.

[13] انظر المادة الأولى من القانون المالي الأساسي في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006.

[14] انظر المادة (4) من المرسوم رقم (488) لعام 2007 والمُتضمِّن النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات الطابع الإداري ووحدات الإدارة المحلية ومديريات الأوقاف.

[15] انظر المادة (20) من القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006.

أمَّا من حيث مدة الترخيص المالي فقد أوجدَ المشرع السوري حلاً بالنسبة لعقود الصيانة وعقود التوريدات الدورية، وقد أجاز للإدارة أنْ تُبرِمَ تلك العقود لمدة ثلاث سنوات، بشرط ألاَّ تزيد نفقة العقد في كلِّ سنةٍ مُقبِلة عن الاعتماد المُخصَّص لها في الموازنة في تلك السنة، أمَّا إذا تجاوزت مدة تلك العقود الثلاث سنوات حتى الخَمس سنوات، فيجب في هذه الحالة الحصول على موافقة وزير المالية، وإن زادت عن الخمس سنوات فيجب الحصول على الموافقة بمرسوم.[16]

ويقوم في سورية بدور المُراقب للبحث عن مشروعية الترخيص المالي موظفٌ يُسمَّى بـ "محاسب الإدارة"، وهو موجود في كل جهة عامة، بحيث يتمُّ فرزه إلى الجهات العامة من قبل وزارة المالية، وعندها يقوم بمهمة التأشير على صكوك عقد النفقات قبل توقيعها من آمر الصرف بما يوحي بقانونيّتها ومشروعيّتها، ولا يقوم المحاسب بصرف النفقة إلا إذا تأكَّد وتحرَّى عن صحة عقد النفقة، وتصفيتها، وأمر صرفها من قبل عاقدها، فهو بذلك يُعَدُّ مراقب أوّلي لعقد النفقات، وأميناً للصندوق، وفي كثير من الحالات قد يقع خلاف بينه وبين عاقد النفقة(آمر الصرف)، فعندها يُعرَضُ الخلاف على وزير المالية، فإذا استمرَّ الخلاف يبتُّ فيه الوزير المختص على مسؤوليته، شريطة ألاَّ يكون هذا الخلاف ناتجاً عن عدم توفر الاعتماد اللازم لعقد النفقة أو تجاوزه.[17]

وبهذا الطرح نكون قد بيَّنا القواعد المالية للترخيص المالي في العقود الإدارية على مستوى عقود الدولة ومؤسساتها الإدارية، وقد رأَينا أنَّ الترخيص المالي يتمُّ من قبل السلطة التشريعية، ويُعَدُّ بمنزلة الإذن للجهة الإدارية لإبرام عقودها ضمن حدود الاعتماد المفتوح في الموازنة العامة، وقد رأَينا أيضاً أنَّ السلطة المُختصَّة بعقد النفقة مُمثَّلة بآمر الصرف، وهو عادة ما يكون الموظف الإداري الذي يدير المرفق العام، وهو الوزير في

[16] انظر المادة (22) من القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006.
[17] د. محمد العموري، "تنفيذ الموازنة"، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010، ص281 وما بعدها.

وزارته، والمدير في إدارته[18]، وكُنَّا قد بيَّنا أنَّ مهمة الرقابة للتأكُّد من مشروعية عقد النفقة قد أُسندَت إلى محاسب الإدارة المُعيَّن من قبل وزارة المالية.

ولكن هل تختلف القواعد القانونية السابقة فيما لو كانت العقود الإدارية على المستوى اللامركزي؟ هذا ما سنجد جواباً له في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الترخيص المالي كإجراءٍ سابقٍ للتعاقد على المستوى اللامركزي

إنَّ كل ما ذُكِرَ من القواعد القانونية الخاصَّة بالترخيص المالي، يجب على الإدارة الالتزام بها، سواء كانت العقود الإدارية على المستوى المركزي، أو على المستوى اللامركزي، ولكنَّ وجه الاختلاف بين المستويين، يكمن في الناحيتين الآتيتين:

أولاً: من حيث السلطة المُختصَّة بالترخيص المالي:

تختلف السلطة المُختصَّة بالترخيص المالي في عقود الجهات المركزية عنها في عقود الجهات اللامركزية، وهذا الاختلاف هو طبيعي نتيجةً لاختلاف آلية إعداد موازناتها، والسلطة المُختصَّة بإقرارها[19]، فعلى المستوى المحلي في فرنسا فإنَّ الموازنات المحلية تُعَدُّ من قبل مفوض الدولة على مستوى المحافظة والإقليم، ومن قبل رئيس البلدية على مستوى البلديات، ومن ثُمَّ تُقرُّ من قبل المجلس المحلي للمحافظة، أو الإقليم، أو البلدية[20]، أمَّا في سورية فإنَّ الموازنات المحلية تُعَدُّ من قبل المكتب التنفيذي للوحدة

[18] انظر في ذلك د. محمد العموري، "آمر الصرف"، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010، ص494 وما بعدها. ونودُّ الإشارة في هذا الموضع بأنَّ آمر الصرف في سورية وفقاً للمادة (10) من المرسوم (488) لعام 2007 هو: 1– الوزير بالنسبة لنفقات وزارته والجهات التابعة لها.2– رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ووزير شؤون رئاسة الجمهورية بالنسبة لنفقات جهته.3– المحافظ بالنسبة لنفقات المحافظة بجميع إداراتها.4– رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج.5– رؤساء البلديات بالنسبة لنفقاتها.6– مدراء الهيئات والإدارات العامة ذات الاستقلال المالي.7– كل منْ منحه القانون سلطة عقد النفقة بالنسبة لجميع الجهات الأخرى.

[19] لمزيدٍ حول موازنات الأشخاص المعنوية العامة على المستوى اللامركزي وآلية إعدادها والسلطة المُختصَّة بإقرارها في فرنسا ومصر وسورية، انظر محمد علاء محمد، النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام–دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، عام 2016، ص199 وما بعدها.

[20] د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية–دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، عام 1992، ص410 وما بعدها.

المحلية بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس المحلي، ومن ثمَّ يتمُّ إقرارها من قبل المجلس المحلي، ويُصادق عليها وزير الإدارة المحلية بعد موافقة وزير المالية في حالات معينة[21].

وبناءً على ما تمَّ بيانه سالفاً، فإنَّنا نجدُ أنَّ العقود الإدارية على المستوى المحلي تستند إلى الترخيص المالي أو الاعتماد المالي الوارد في موازناتها، والذي تمَّ إقراره من قبل المجلس المحلي للوحدة المحلية، وبهذا يختلف الترخيص المالي في العقود الإدارية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي، ففي حين يُقَرُّ ذلك الترخيص من قبل السلطة التشريعية بالنسبة إلى عقود الجهات المركزية، فإنَّه يتمُّ من قبل المجالس المحلية على المستوى المحلي.

والجدير بالذكر أنَّ هذا الاختلاف هو فقط في فرنسا وسورية، أمَّا في مصر فإنَّ الترخيص المالي للعقود الإدارية على المستوى المحلي يُقَرُّ من قبل السلطة التشريعية، إذ إنَّ موازنات وحدات الإدارة المحلية في مصر بعد إقرارها من المجلس المحلي للوحدة المحلية فإنَّها تدخل في موازنة الدولة العامة، وتُعدُّ جزءاً لا يتجزأ منها، وتتابع دورتها من حيث الإقرار مع الموازنة العامة للدولة.[22]

ثانياً: من حيث رقابة مشروعية عقد النفقة:

لا يوجد اختلافٌ كبير في هذا الخصوص، إنَّما هو اختلافٌ في المصطلحات فقط، ففي حين يُسمَّى من يقوم بمهمة مراقبة مشروعية عقد النفقة في عقود الدولة بـ "محاسب الإدارة"، فإنَّه يُسمَّى بـ "المراقب المالي" في العقود الإدارية على المستوى اللامركزي

[21] انظر المادة (1/144) والمادة (146) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.

[22] انظر في ذلك المواد (119–122) من قانون الإدارة المحلية في مصر رقم (43) لعام 1979 وفق آخر تعديلاته بموجب القانون رقم (178) لعام 2005. وكذلك انظر المادة (3) من القانون رقم (53) لعام 1972 بشأن الموازنة العامة.

المرفقي، حيث يتمُّ تعيين المراقب المالي في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بقرار من وزير المالية.[23]

أمَّا على المستوى اللامركزي المحلي فإنَّ الأمر لا يختلف بشيء عن عقود الجهات المركزية، إذ إنَّ محاسب الإدارة ذاته الموجود في الجهات العامة موجود أيضاً في وحدات الإدارة المحلية، ويتمُّ تعيينه بقرار من وزير المالية، ويرتبط بآمر الصرف مباشرةً.[24]

وهكذا نكون قد أوضحنا القواعد القانونية للترخيص المالي في العقود الإدارية على المستويين المركزي واللامركزي، وحتَّى تكتمل الدراسة الصحيحة للترخيص المالي لابدَّ من معرفة الأثر المُترتب على العقود الإدارية التي تُقْدِمُ الإدارة على إبرامها على الرغم من تخلُّف الحصول على الترخيص المالي، أو في حال تجاوز الإدارة للاعتماد المرصود للعملية المطروحة في الموازنة العامة، وذلك وفق ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: أثر مخالفة قواعد الترخيص المالي:

بدايةً يجب التوضيح أنَّ الترخيص المالي كقيدٍ مفروض على الإدارة عند إبرامها لعقودها الإدارية ليس قيداً مطلقاً في كلِّ أنواع العقود الإدارية، فهناك أنواعٌ من العقود الإدارية لا يُشترَطُ فيها أنْ تستندَ إلى الترخيص المالي، فعلى سبيل المثال فإنَّ عقود الـBOT لا يُتصوَّرُ استنادها إلى الترخيص المالي، لأنَّ ذلك العقد يقوم أساساً على أنْ يتحمَّلَ المستثمر أعباء التمويل، فهي نشأت أصلاً لترفعَ عن الدولة عبء تمويل مرافق البنية الأساسية التي يتناولها العقد وإنشائها، فمفهوم ذلك العقد قائمٌ على أنْ يتولَّى القطاع الخاص مُتمثِّلاً بشركة المشروع والبنوك ومؤسسات التمويل مسؤولية التمويل اللازم للمشروع، وتحمُّل مخاطره، من دون تحميل موازنة الدولة أيِّ أعباءٍ مالية.[25]

[23] د. محمد العموري، "تنفيذ الموازنة"، مرجع سابق، ص282.

[24] انظر المادة (28) من القانون المالي الأساسي في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006.

[25] د. محمد أديب الحسيني، الإدارة التعاقدية للمرفق العام وفق نظام BOT–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، عام 2009، ص268 وما بعدها.

لذلك عندما نتحدث عن أثر مخالفة الإدارة للترخيص المالي– كقيدٍ مفروض عليها– فإنَّنا نستبعد في دراستنا تلك الطائفة من العقود الإدارية، لذا وفي باقي العقود الإدارية يحدث –في كثير من الأحيان– أنْ تُقْدِمَ الإدارة على إبرام عقودها الإدارية من دون الاستناد إلى الترخيص المالي، فما هو أثر ذلك على صحة العقد الإداري ومشروعيته؟ (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك، وسواء تقرَّرت سلامة العقد الإداري ومشروعيته، أو تقرَّر النيل من سلامته، فما هي نوع المسؤولية التي ستترتَّب على الإدارة في هذا الخصوص؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مشروعية العقد الإداري ومخالفة قواعد الترخيص المالي

انقسم الفقه الإداري في هذا الخصوص إلى اتجاهين: اتجاهٌ رتَّبَ بطلان العقد الإداري نتيجة مخالفة قواعد الترخيص المالي، أمَّا الآخر فقد رأى أنَّ مخالفة قواعد الترخيص المالي لا يترتَّب عليها النيل من مشروعية العقد، وإنَّما يترتب عليها مسؤولية الإدارة فقط على النحو الآتي:

أولاً: عدم مشروعية العقد الإداري لمخالفة قواعد الترخيص المالي:[26]

يرى هذا الاتجاه أنَّ الترخيص المالي يُشكِّلُ في العقود الإدارية قيداً سابقاً على الإبرام، ويستندون في ذلك إلى أنَّ الترخيص المالي يُشكِّلُ محلّ العقد الإداري، فالمحل في عقد المقاولة هو الالتزامات المُترتِّبة على طرفيه، والتي تتمثَّل بالتزامات تترتَّب على الإدارة، والمُتعلِّقة بدفع المقابل المالي للطرف الآخر، والتزامات تترتَّب على عاتق المقاول، وهي القيام بأعمال المقاولة لصالح الإدارة.[27]

وبناءً عليه، فإنَّ الالتزامات المالية يجب لكي تؤدّيها الإدارة على أتمِّ وجه أنْ يتوافرَ لها الاعتماد المالي، لأنَّ الاعتماد المالي يُعَدُّ غالباً شرطاً لأداء الإدارة لالتزاماتها

[26] يُمثِّل هذا الاتجاه د. مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام2006، ص190 وما بعدها.

[27] د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية، مرجع سابق، ص175. وللتوسّع في ركن المحل في العقد الإداري انظر على سبيل المثال: صبا شيبان، محل العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، عام 2018.

التعاقدية، ومن ثمَّ فإنَّ توافر الاعتماد المالي يُعَدُّ شرطاً من شروط المحل في العقد الإداري وفق ما يراه أنصار هذا الاتجاه.[28]

وعليه فإنَّ أصحاب هذا الاتجاه ينطلقون من وجوب توافر أركان العقد بصفةٍ عامة، ويرتِّبون على تخلُّف الاعتماد المالي تخلُّف ركن المحل في العقد الإداري، وهذا ما يجعل العقد باطلاً مبدئياً لتخلُّف ركن المحل، إلا أنَّهم يُميِّزون في هذا الخصوص بين ثلاث حالات وفق الآتي:[29]

1. حالة إبرام العقد دون وجود اعتماد مالي: يؤدّي ذلك إلى عدم صحة العقد وعدم نفاذه، ويجعل من ذلك العقد قابلاً للإبطال، على الرغم من أنَّه يُنتجُ آثاره القانونية كافّة، إلا أنَّ صحته تكون مزعزعة نتيجة عدم توافر الاعتماد المالي، والقابلية للإبطال في هذه الحالة تتقرَّر لصالح المُتعاقد مع الإدارة، فهو الطرف المضرور من عدم توافر الاعتماد المالي، ويكون له وحده حق التمسّك بالبطلان وفق ما يراه أنصار هذا الاتجاه.
2. حالة إبرام العقد دون التقيُّد بشروط استخدام الاعتماد المالي: حيث إنَّ شروط استخدام الاعتماد المالي قد وردتْ في صورة نصوصٍ قانونية مُلزمة، وبالتالي فإنَّ كل مخالفة لتلك النصوص تؤدّي من حيث النتيجة إلى عدم مشروعية محل عقود الإدارة، ما يجعلها باطلة بطلاناً مطلقاً لعدم مشروعية المحل، ويحق لكل ذي مصلحة التمسّك بهذا البطلان، وللقاضي أنْ يقضِ به من تلقاء نفسه.
3. حالة إبرام العقد وتجاوز الاعتماد المالي: في هذه الحالة، فإنَّ التزامات الإدارة بالنسبة للجزء الذي تمَّ تجاوز الاعتماد المالي فيه يكون غير جائز، ممَّا يجعل محل العقد في الجزء المُتجاوِز للاعتماد المالي غير نافذ، وبالتالي فإنَّ العقد في جزء منه يكون قابلاً للإبطال لمصلحة المُتعاقد مع الإدارة، وفي هذه الحالة يرى

[28] د. مصطفى كامل محمد علي، مرجع سابق، ص191.
[29] انظر في ذلك د. عثمان ياسين علي، المرجع السابق، ص176.

أصحاب هذا الاتجاه أنَّه من الممكن إنقاص العقد في حدود الاعتماد المالي المُتاح، وذلك إعمالاً لنصوص القانون المدني، إلا إذا تبيَّن أنَّ العقد ما كان ليتم بغير الشق الذي وقع باطلاً أو قابلاً للإبطال، فيبطل حينها العقد كله.

في الواقع وعلى الرغم من صحة بعض ما ورد في السطور السابقة عن رأي أنصار هذا الاتجاه، إلا أنَّنا لا نستطيع أنْ نتجه عكس ما هو مُسلَّم به في نطاق العقد الإداري منذ زمنٍ بعيد، لاسيما وأنَّ الاتجاه السابق هو اتجاه حديث النشأة، إذ نشأ في بداية الألفية الثالثة في مصر، وعلى الرغم من اتجاهه السابق إلا أنَّه عاد في النهاية ليستسلم للرأي الفقهي والقضائي المُسلَّم به منذ القدم، والذي يتجه عكس ما ذهب إليه، خصوصاً وأنَّه يستند إلى حُجَجٍ قانونية أقوى من حُجَج سابقه، وفق ما سنراه في الفقرة الآتية.

ثانياً: مشروعية العقد الإداري على الرغم من مخالفة قواعد الترخيص المالي:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنَّ مخالفة الإدارة لقواعد الترخيص المالي في العقود الإدارية لا تؤثِّر إطلاقاً على مشروعية العقد الإداري، مُستندين في ذلك إلى أنَّه إذا كان القانون المالي وثيق الصلة بالقانون الإداري، فإنَّ من المُسلَّمات أنَّ القانون الإداري مستقل تماماً عن القانون المالي، فالقانون الإداري له ذاتيته الخاصَّة، وقواعد المُميَّزة، وتفسيراته، وأهدافه التي تختلف عن أساليب القوانين الأخرى، وأسبابها، وتفسيراتها.[30]

والواقع أنَّ مجلس الدولة الفرنسي قد اتَّجه إلى ما سبق منذ عشرينيات القرن الماضي حين أقرَّ أنَّ جزاء مخالفة القواعد المالية مقصورة على نطاق القانون المالي، وأنَّ القانون الإداري مستقل بشكلٍ تامّ عن القانون المالي.[31]

ومن ثمَّ فإنَّه يترتب على استقلال القانون الإداري عن القانون المالي أنَّ إبرام الإدارة لعقودها –رغم تخلُّف الاعتماد المالي– لا يؤثِّر على صحة العقد الإداري، إذ إنَّ وجود

---

[30] د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 1957، ص20.

[31] C.E, 28/3/1924, Jourou, Dalloz, 1924, P29.

موجود على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/، و مشار إليه أيضاً لدى د. برهان زريق، نظرية البطلان في العقد الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، دمشق، عام 2002، ص25.

هذا الاعتماد من عدمه أمرٌ لا يتصلُ بشروط صحة هذا العقد، أو نفاذه، ولا يعدو حينها تخلُّف الاعتماد المالي سوى مخالفة إدارية خارج النطاق العقدي، ويتحمَّل نتائجها المسؤول عنها.[32]

وفي الحقيقة، فإنَّ الفقه الإداري الفرنسي قد أخذ بالنتيجة السابقة، ورتَّب على مخالفة الترخيص المالي صحة العقد الإداري ومشروعيته، حيث يُعلِّلُ الأستاذ Jèze ذلك، بأنَّه إذا أدَّتْ مخالفة القواعد المالية إلى بطلان العقد لأدَّى ذلك إلى إحجام الغير عن التعاقد مع الإدارة، خشية الدخول في إجراءات التعاقد واصطدامهم ببطلان العقد، بسبب مخالفات مالية لا شأن لهم بها، وقد يكون من المستحيل عليهم تتبُّعها ومعرفتها واكتشافها، كونها مخالفات تُقترَفُ من قبل الإدارة ذاتها.[33]

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي –ومنذ زمنٍ بعيد– أنَّ العقد الذي تُبرمه الإدارة دون وجود اعتماد مالي، أو باعتمادٍ غير كافٍ، هو عقد مشروع وصحيح، ولا تملك الإدارة الامتناع عن الوفاء بالتزاماتها التعاقدية بحجَّة مخالفتها للقواعد القانونية المتعلقة بالاعتمادات المالية، ولكن وبما أنَّ الإدارة لا تستطيعُ التصرّف أو الوفاء بالتزاماتها دون وجود الاعتماد المالي، لذا فإنَّ المتعاقد لا يستطيعُ إجبار الإدارة على الوفاء بالتزاماتها، بل عليه إذا أراد الاستمرار في العقد أنْ يتريَّثَ ويُمهلَ الإدارة حتى تستطيع تدبير أمورها في الاعتماد المالي.[34]

كما استقرَّ مجلس الدولة المصري في أحكامه على عدم ترتيب بطلان العقد الإداري المُبرَم دون توافر الاعتماد المالي، إذ قرَّرتْ الجمعية العمومية لمجلس الدولة في إحدى الفتاوى، أنَّ العقد الإداري ينعقد صحيحاً، ويُنتِجُ آثاره، حتى ولو لمْ يتوافرْ الاعتماد المالي

[32] د. خالد أحمد حسن ابراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 2016، ص40.

[33] G .Jèze, Les Principes Généraux de droit administratife, 3 éme. éd, Paris, 1930, P16.

[34] C.E, 25/11/1935, Dama Bandion. C.E, 4/2/1949, Villaret.

موجودة هذه الأحكام على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/، ومشار إليهما أيضاً لدى د. ابراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت، عام 1981، ص135.

اللازم، فالعقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع الغير هي روابط فردية ذاتية وليست تنظيمية عامة، فيجب من ناحية حماية هذا الغير، ومن ناحية أخرى عدم زعزعة الثقة بالإدارة.[35]

وبناءً على ما سبق نجد أنَّ أحكام القضاء والفقه الفرنسي والمصري قد استقرَّتْ على عدم بطلان العقد الإداري فيما لو خالفتْ الإدارة قواعد الترخيص المالي، إلا أنَّ البعض يذهب باتجاه التمييز بين عدم وجود الاعتماد المالي، والذي لا يؤثر على مشروعية العقد الإداري، وبين عدم وجود إقرار بتوافر الاعتماد المالي (وهو يُسمَّى في سورية تأشيرة محاسب الإدارة على مشروعية عقد النفقة)، وفي الحالة الأخيرة فإنَّ عدم وجود إقرار بتوافر الاعتماد المالي فإنَّ ذلك يؤدي إلى بطلان العقد الإداري.[36]

وفي هذا الخصوص، فإنَّ الفقه الإداري في سورية، يرى أنَّ رفض التأشير على عقد النفقة لا يؤثِّر على صحة العقد الإداري فيما لو جاء الرفض بعد التنفيذ الجزئي أو الكلّي للعقد، ولكنه يؤثِّر على مشروعية ذلك العقد فيما لو جاء رفض التأشير قبل إبرام العقد، أو أيِّ إجراءٍ من إجراءاته.[37]

ودون أدنى شك، فإنَّ إبرام العقود الإدارية دون وجود اعتماد مالي تَجدُ تطبيقها بشكلٍ كبير في حالة إبرام ملاحق العقود، ذلك لأنَّ مُلحق العقد يُمثِّل تطوراً غير متوقع للعقد الأولي، ويحتاج إلى نفقاتٍ مالية جديدة غير منصوص عليها في موازنة الدولة، وفي هذه الحالة يُعامَلُ مُلحق العقد معاملة العقد الأوَّلي من حيث المشروعية، وللمُتعاقِد مع الإدارة

[35] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري رقم (78) تاريخ 2003/1/29، ملف رقم (3253/2/32).

[36] د. ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 2016، ص138.

[37] د. عبد الاله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الرابع (العقود الإدارية)، الطبعة الثانية، دمشق، عام 1986، ص90.

أنْ يطالبَ الإدارة بدفع النفقات المترتبة أمام القضاء فيما لو رفض المحاسب دفعها، أو يُمهل الإدارة لإصلاح الخلل، ورصد الاعتماد في السنة التالية.[38]

وقد أكَّدت الجمعية العمومية في مجلس الدولة المصري على هذا الأمر حينما قرَّرت أنَّه وفي حال زيادة الأعمال من جهة الإدارة من دون التأكُّد من توافر الاعتماد المالي، فإنَّ ذلك لا يُعَدّ سنداً لتقاعس جهة الإدارة عن سداد مستحقات المقاول.[39]

وعلى الرغم من أنَّ أحكام مجلس الدولة في سورية جاءت خالية من أيِّ إشارة إلى أيٍّ من الاتجاهين السابقين، قد استقرَّ للأخذ به، إلا أنَّه ومع ذلك يمكننا القول: إن حالة إبرام العقود الإدارية دون توافر الاعتماد المالي لها هو أمرٌ نادر الحدوث في سورية –وفق ما نراه– وذلك لسببٍ وجيه نعتقد أنَّه وراء عدم حدوث هذا الأمر في سورية، حيث كُنَّا قد أشرنا سابقاً إلى أنَّ محاسب الإدارة هو من يضع تأشيرته على عقد النفقة قبل إبرامها، ثمَّ بعد ذلك يقوم محاسب الإدارة بدورٍ مهم أثناء إجراءات المناقصة، إذ إنَّ محاسب الإدارة هو عضو في لجنة المناقصة التي تُشكَّلُ بقرارٍ من آمر الصرف[40]، وبهذا الدور فإنَّه يراقب عقد النفقة على مرحلتين، الأولى: عند طرح العملية للتعاقد، والثانية: عند تبليغه قرار آمر الصرف بعضويَّته في لجنة المناقصة، فله في الحالة الأخيرة أنْ يُراجعَ مشروعية عقد النفقة مرةً أخرى، لذلك فإنَّنا نعتقد أنَّ حالة إبرام عقد دون ترخيص مالي هو أمر نادر الحدوث في سورية، إلا فيما يتعلَّق بملاحق العقود، فإنَّ الأمر واردٌ في هذه الحالة، ويتمُّ حلّه وفق ما أشرنا إليه سابقاً.

وأخيراً يمكن القول إنَّه إذا كان الفقه والقضاء المُقارَن قد اتَّفقا على عدم النيل من سلامة العقد الإداري ومشروعيته، في حال مخالفة الإدارة لقواعد الترخيص المالي، إلا أنَّه

[38] د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص350–351.

[39] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري رقم (78) تاريخ 2003/1/29، ملف رقم (3253/2/32).

[40] انظر المادة (12) من نظام العقود الموحد في سورية الصادر بالقانون رقم (51) لعام 2004.

ومن جهة أخرى، فإنَّهم يُقرّون أنَّ هذا الأمر لا يعفي الإدارة من مسؤوليتها تجاه تلك المخالفة، وهذا ما سنبيِّنه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: نطاق مسؤولية الإدارة ضمن إطار مخالفة قواعد الترخيص المالي

توصَّلنا فيما سبق إلى أنَّ العقد الإداري يبقى سليماً، وصحيحاً، ومشروعاً، ومُنتِجَاً لآثاره كافّة، حتّى ولو تخلَّف الترخيص المالي، إلا أنَّ مشروعية العقد الإداري في هذا الخصوص لا يعني عدم مسؤولية الإدارة إطلاقاً، فالإدارة عندما تتعاقد دون احترام القواعد المالية فإنَّها ترتكب خطأً، وتُعَدُّ مسؤولة عن هذا الخطأ مسؤولية إدارية[41]، وقد تندرج هذه المسؤولية ضمن إطار مسؤولية الإدارة العقدية، لأنَّ هذه المخالفة ستؤدِّي إلى عدم التزام الإدارة بالوفاء بالتزاماتها التعاقدية، أو التأخير في الوفاء بها، وأهم هذه الالتزامات هي الالتزام بدفع المقابل المالي للمتعاقد.[42]

كما يمكن أنْ يترتَّبَ على مخالفة الإدارة لقواعد الترخيص المالي تقرير المسؤولية التأديبية لعمَّال الإدارة، بحيث يتحمل نتيجتها المسؤول عنها، وذلك بسبب إخلاله بواجبات وظيفته، والخروج عن مقتضياتها.[43]

وفي بعض الحالات، فإنَّ الإدارة قد تقع على عاتقها المسؤولية السياسية بسبب مخالفتها لقانون الموازنة العامة، والذي تمَّ إقراره من قبل السلطة التشريعية.[44]

وبناءً على ما سلف، فإنَّ مسؤولية الإدارة إزاء مخالفة قواعد الترخيص المالي إمَّا أنْ تكونَ مسؤولية عقدية، وإمَّا أنْ تكونَ مسؤولية سياسية، وفي بعض الحالات تكون تأديبية بحقِّ عُمَّالها، ونشير هنا أنَّ المسؤولية السياسية والتأديبية تخرج عن نطاق بحثنا، ونحيل

---

[41] انظر في ذلك د. محمد بن سعيد بن حمد المعمري، الرقابة القضائية على العقود الإدارية في مرحلتي الانعقاد والتنفيذ، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، عام 2010، ص160.

[42] انظر في ذلك د. حمدي حسن الحلفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 2001، ص125.

[43] انظر في ذلك د. مصطفى كامل محمد علي، مرجع سابق، ص249.

[44] انظر د. سليمان الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، مطبعة جامعة عين شمس، عام 1984، ص303.

القارئ بشأنها إلى المؤلفات المُتخصِّصة في القانون الدستوري وقوانين الوظيفة العامة، أمَّا بشأن المسؤولية العقدية المُتمثِّلة في عدم وفاء الإدارة بالتزاماتها المالية تجاه المتعاقد معها، أو التأخُّر في الوفاء بها، ففي مثل هذه الحالات يجب على المتعاقد مع الإدارة أنْ يستمرَّ في تنفيذ التزامه، ويُمهل الإدارة لتدبير أمورها في الاعتماد المالي، ورصد ما يلزم من اعتمادات مالية في السنة التالية، وهو ما يطلق عليه حل التسوية بين الإدارة والمتعاقد، أو أنْ يختارَ الطريق القضائي، ويطلب من قاضي العقد، الزام الإدارة بدفع المبلغ الواجب عليها بموجب نصوص العقد.[45]

وبهذا الطرح نكون قد أنهينا دراسة الترخيص المالي من جوانبه كافَّة، وفي جميع الأحوال فإنَّ الترخيص المالي في العقود الإدارية هو إذنٌ بالصرف، وليس إذناً بالتعاقد، وهذا يعني أنَّ الإدارة ليست مُجبرَة على التعاقد في حال توفّر الاعتماد المالي، فلها أنْ تَعْدِلَ عن إبرام العقد، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنَّها فيما لو قرَّرت إبرام العقد فإنَّ الترخيص المالي لا يُعَدّ كافياً للقيام بإبرام العقد الإداري، بل إنَّ الإدارة مُلزمة بالحصول على إذن بالتعاقد من السلطة المُختصَّة، وفق ما سنراه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الإذن بالتعاقد كقيد سابق على إبرام العقد الإداري:

نظراً لأهمية العقود الإدارية، فإنَّ المشرع يستلزم من الإدارة الحصول على تصريح أو إذن بالتعاقد، من جهةٍ يُحدِّدها في النصوص القانونية التي تُلزِمُ الإدارة بهذا القيد، بحيث لا تستطيع الإدارة أنْ تُبرِمَ عقودها دون أخذ هذا الإذن(المطلب الأول)، وبالرغم من ذلك فقد رتَّبَ المشرع والفقه والقضاء المقارن آثاراً مهمَّة على عدم التزام الإدارة بقواعد الحصول على الإذن بالتعاقد (المطلب الثاني).

[45] انظر في ذلك د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص350.

المطلب الأول: قواعد الحصول على الإذن بالتعاقد ضمن إطار إدارات الدولة والأجهزة اللامركزية.

وضع المشرع في الأنظمة القانونية المُقارَنَة قواعد قانونية مُحدَّدة يجب على الإدارة الالتزام بها، ضمن نطاق الإذن بإبرام العقد الإداري، وبموجب تلك القواعد يأخذ ذلك الإذن صوراً عديدة على المستوى المركزي(الفرع الأول)، كما يتجسَّد بصورة إذن من المجالس المحلية أو الإدارية على المستوى اللامركزي (الفرع الثاني)،

الفرع الأول: الإذن بالتعاقد على المستوى المركزي.

يمكن لنا أنْ نُميِّزَ في التصريح بالتعاقد على مستوى عقود الدولة وجهاتها المركزية بين ثلاث صور. فإمَّا أنْ يأخذَ التصريح بالتعاقد صورة الإذن التشريعي من البرلمان، وإمَّا أنْ يكون بصورة إذن إداري من جهات إدارية مُحدَّدة، كما يمكن أنْ يكون أيضاً بصورة إذن قضائي من جهات قضائية مُعيَّنة وفق النحو الآتي:

أولاً: الإذن التشريعي بالتعاقد:

نظراً لأهمية بعض العقود الإدارية التي تتَّصل بالمصلحة العليا للبلاد، أو تمسّ الأمن القومي، أو يترتَّب عليها التزامات فترة طويلة من الزمن، فإنَّ المشرع الدستوري يتطلَّب لإبرام هذه العقود موافقة البرلمان، وتنحصر هذه العقود بنوعين: عقود القرض العام، وعقود الالتزام.

ففي فرنسا: فإنَّ عقد القرض العام يتطلَّب لإبرامه موافقة البرلمان، وذلك استناداً للمادة (34) من الدستور الفرنسي لعام 1958 وفق آخر تعديلاته لعام 2008، واستناداً للأمر الصادر في 1959/1/2، الذي ينصُّ في المادة (15–2) منه على أنَّ عقود القرض العام تُبرَم بناءً على الموافقة البرلمانية التي تصدر سنوياً بقانون الموازنة العامة.[46] أمَّا بشأن عقود الالتزام فكان إبرامها في بداية الأمر يحتاج إلى موافقة البرلمان، ولكن بصدور قانون

[46] د. مطيع علي حمود الجبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء في اليمن–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام2006، ص292–293.

"سابين" لمْ تَعدْ موافقة البرلمان مشروطة في إبرام تلك العقود، وكل ما يجب في هذا الخصوص هو ضرورة الالتزام بمبادئ العلانية والمنافسة عند إبرام مثل هذه العقود.[47] وقد تأكَّد هذا الأمر بصدور الأمر الرئاسي رقم (65) تاريخ 2016/1/29 الناظم لعقود التزام المرافق العامة في فرنسا.

وفي مصر: فإنَّ دستور عام 2014 أوجب على الإدارة أخذ موافقة البرلمان في كلٍّ من عقد القرض، وعقد الالتزام، وأيِّ عقدٍ آخر يترتب عليه التزامات مالية في السنوات المقبلة، حيث تنص المادة (127) من الدستور على أنَّه: "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة، يترتَّب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة لمدة مُقبلَة، إلا بعد موافقة مجلس النواب".[48]

وفي سورية: وكما هو الحال في مصر فإنَّ دستور الجمهورية العربية السورية لعام2012 قد أوجب على الإدارة أخذ الإذن من مجلس الشعب في عقود الامتياز والالتزام وعقود القرض العام، حيث نصَّت المادة (6/75) على أن: "يتولَّى مجلس الشعب إقرار الاتفاقيات التي تَمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمِّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلق بعقد القرض العام....." وبموجب هذا النص يرى البعض أنَّ عقود الامتياز والالتزام وبمفهوم المخالفة لا تحتاج إلى موافقة البرلمان في حال لمْ تكنْ تلك العقود مع شركات أو مؤسسات أجنبية.[49]

ثانياً: الإذن الإداري بالتعاقد:

نعني بالإذن الإداري أنَّ هناك البعض من العقود الإدارية تكون على درجة أقل أهمية من تلك التي تستلزم موافقة البرلمان لإبرامها، بحيث لا يُشترَط في هذه العقود موافقة

[47] د. مهند نوح، المرجع السابق، ص374.

[48] قررت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري أنَّ الغاية من ضرورة الحصول على هذه الموافقة هي رقابة مجلس النواب على منح التزامات المرافق العامة. انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري رقم (449) تاريخ1954/11/28.

[49] د. محمد الحسين ود. مهند نوح، العقود الإدارية، منشورات جامعة دمشق، عام 2008، ص91–92.

البرلمان، بل إنَّ الإذن في هذه العقود يكون من السلطة الإدارية، بدلاً من السلطة التشريعية، ويتمُّ هذا الأمر بصورة مرسوم أو قرار إداري.[50]

والمثال على هذه العقود في فرنسا عقود الشراكة، حيث نظَّم المشرع الفرنسي بموجب المرسوم رقم (360) تاريخ 2016/3/25 في المادة (155) منه أمر الموافقة على إبرام عقد شراكة بغية الحد من مخاطر تحميل الموازنة العامة ما لا تطيق، فلا يمكن منح عقد الشراكة من قبل الدولة أو أيِّ مؤسسة عامة إلا بعد الحصول على موافقة الوزراء المسؤولين عن الموازنة والاقتصاد، والذين يقع على عاتقهم تقدير أثر هذا المنح على الموازنة العامة.[51]

أمَّا في مصر فالمثال على هذه العقود هو عقود شراء المركبات الجديدة، حيث تلتزم الجهات العامة بموجب قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (800) لعام 2012 بالحصول على الموافقة السابقة من رئيس مجلس الوزراء في حال التعاقد لشراء أنواع معينة من المركبات الجديدة.[52] وفي سورية: فإنَّ المشرع قد أوجب على الإدارة أخذ الإذن بالتعاقد من الوزير المختص، وذلك في عقود الإنفاق الجاري والاستثماري، حيث تنصُّ المادة الأولى من القانون رقم (13) لعام 2018 على أنْ يتولَّى الوزير المختص صلاحية تصديق العقود المتعلقة بالإنفاق الاستثماري إذا كانت لا تتجاوز قيمتها(400) مليون ليرة سورية، وفي العقود المتعلقة بالإنفاق الجاري إذا كانت لا تتجاوز قيمتها(150) مليون ليرة سورية[53]،

[50] د. مطيع علي حمود الجبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء في اليمن، مرجع سابق، ص301.

[51] تجدر الإشارة في هذا الموضع من البحث أنَّه صدر في فرنسا في عام 2016 المرسوم الرئاسي رقم (85) تاريخ 2016/3/25 وكذلك المرسوم الرئاسي رقم (65) تاريخ 2016/1/29 وقد نظَّما عقود التزام المرافق العامة في فرنسا، كما وصدر المرسوم الرئاسي رقم (360) تاريخ 2016 /3/25 ونظَّم عقود الشراء العام.

[52] انظر في تفاصيل قرار رئيس مجلس الوزراء في مصر بخصوص ترشيد الإنفاق الحكومي رقم (800) لعام 2012 لدى د. ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية، مرجع سابق، ص123.

[53] يجب التنويه في هذا الموضع من الدراسة أنَّ القيم المُحدَّدة أعلاه كانت في البداية (25) مليون للإنفاق الاستثماري و (15) مليون للإنفاق الجاري وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم (51) لعام2000، ثمَّ صدر المرسوم التشريعي رقم (7) لعام 2002 وعدَّل تلك القيم بحيث أصبحت (50) مليون للإنفاق الاستثماري و (25) مليون للإنفاق الجاري، وبعد ذلك صدر القانون رقم (31) لعام 2011 وعدَّل القيم مرة أخرى لتصبح (100) مليون للإنفاق الاستثماري و(50) مليون للإنفاق الجاري، إلى أن صدر القانون رقم (13) لعام 2018 وعدَّل القيم كما هو مشار إليه في المتن.

فإن تجاوزت تلك العقود القيم السابقة فإنَّ الأمر يُصبح بحاجة إلى موافقة اللجنة الاقتصادية لدى رئاسة مجلس الوزراء[54]، وفي جميع الأحوال فإنَّ الوزير المختص يحق له أنْ يفوِّضَ سلطة أدنى في التصديق، شريطة ألا تتجاوز قيمة تلك العقود (10) مليون ليرة سورية، سواء كانت متعلقة بالإنفاق الجاري، أو الاستثماري.[55]

ثالثاً: الإذن القضائي بالتعاقد:

يُقْصَدُ بالإذن القضائي الرأي الاستشاري الذي بموجبه تَحصلُ الإدارة على المشورة، والنصح، والرأي القانوني من هيئة قضائية تُسمَّى "الهيئة الاستشارية"، ويُطلَقُ على الاستشارة في هذه الحالة بالاستشارة الإلزامية أو الإجبارية، وهي بذلك تختلف عن الاستشارة غير الإلزامية، والتي تكون الإدارة إزاءها مُخيَّرة في اللجوء إليها أو عدم اللجوء.[56]

بيدَ أنَّه إذا ألزم المشرع الجهة الإدارية بالاستشارة، فإنَّ هذا الإجراء عندها لا يُعَدّ من قبيل الاستشارة، بل إنَّه يأخذ حكم التصريح أو الإذن بالتعاقد، ويترتَّب على مخالفته ما يترتَّب على مخالفة الإذن بالتعاقد.[57]

ومن أمثلة الإذن القضائي بالتعاقد في مصر ما نصَّ عليه قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، من حيث إلزام الإدارة بأخذ رأي مجلس الدولة في بعض الحالات، حيث جاء: " لا يجوز لأيَّة وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة،

[54] بلاغ رئاسة مجلس الوزراء في سورية رقم (215/16) تاريخ 2013/8/1.

[55] المادة (2) من القانون رقم (13) لعام 2018. ونودُّ الإشارة إلى أنَّ القانون المالي الأساسي في سورية قد فرَّق بين النفقات الجارية والاستثمارية في أنَّ النفقات الجارية: هي التي تتكون من الرواتب والأجور والنفقات الإدارية، أما النفقات الاستثمارية: فهي التي تكون لقاء التجهيزات المورَّدة أو الخدمات المؤدَّاة أو الأشغال المُنفَّذة بالإضافة إلى تسديدات الدين الداخلي والخارجي وفوائده ورؤوس الأموال العاملة. انظر في ذلك المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم (54) لعام2006 المُتضمّن النظام المالي الأساسي.

[56] د. رمضان محمد بطيخ، الجديد في إبرام العقد الإداري فقهاً وقضاءً وإفتاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2008، ص105.

[57] د. سليمان الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص323.

أنْ تُبرِم أو تقبل أو تُجيز أيّ عقدٍ أو صلح أو تحكيم..... في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه، بغير استفتاء الإدارة المختصة في قسم الفتوى بالمجلس".[58]

ويتشابه الإذن القضائي في سورية من ذلك الموجود في مصر، إذ تنصّ المادة (44) من قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959 على أنَّه:" لا يجوز لأيَّة وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أنْ تُبرِمَ أو تُجيز أيّ عقدٍ أو صلح..... في مادة تزيد قيمتها على خمسة عشر مليون ليرة سورية، بغير استفتاء مجلس الدولة."[59]

أمَّا في فرنسا فإنَّ الإذن الاستشاري لا يأخذ صفة الإذن القضائي بالمعنى الدقيق، بل إنَّ المشرع في فرنسا قد ألزم الإدارة من أخذ الرأي الاستشاري من جهة إدارية لا قضائية، حيث ألزم المشرع الفرنسي الإدارة، عند عزمها على إبرام عقود تفويض المرفق العام، أخذ رأي اللجنة الاستشارية للخدمات العامة المحلية التي تمَّ إنشاؤها بموجب القانون رقم (276) تاريخ 27/2/ 2002 المتعلّق بالديمقراطية المجتمعية من أجل المناطق والدوائر والمقاطعات التي يبلغ عدد سكانها أكثر من عشرة آلاف نسمة.[60]

وبهذا الطرح السابق نكون قد تناولنا صور الإذن بالتعاقد على المستوى المركزي، وعلى مستوى العقود الإدارية التي تُبرِمها الدولة ووزاراتها، ونُشير هنا أنَّه صحيح أنَّ القانون السابق في فرنسا لا يدخل ضمن إطار الإذن القضائي، إلا أنَّه يدخل ضمن إطار الإذن بالتعاقد على المستوى المركزي لا على المستوى المحلي، لأنَّ المقصود بذلك القانون، أنْ تأخذَ الإدارات المركزية رأي اللجنة الاستشارية في المحليات بشأن عقود تفويض المرفق العام الواقع ضمن نطاق المحليات. أمَّا الإذن بالتعاقد على المستوى اللامركزي فإنَّه يأخذ أحكاماً أخرى، وتنظِّمه قواعد أخرى، كما سنرى في الفرع الثاني.

---

[58] المادة (58) من قانون مجلس الدولة في مصر رقم (47) لعام 1972.

[59] يجدر التنويه هنا إلى أنَّ القيمة المُحدَّدة أعلاه كانت (45) ألف ليرة سورية، وقد تمَّ تعديلها حتى أصبحت (15) مليون، بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (34/م.و) لعام2006. انظر في ذلك وفي الرأي القانوني حول إمكانية تعديل نص قانوني بموجب قرار إداري لدى د. محمد أديب الحسيني، مرجع سابق، ص294.

[60] انظر في تفاصيل هذا القانون لدى د. ماجد شهاب الرمضان، مرجع سابق، ص133.

الفرع الثاني: الإذن بالتعاقد على المستوى اللامركزي.

إذا كان الإذن بالتعاقد على مستوى عقود الدولة يعني أخذ الموافقة بالتعاقد من جهةٍ تشريعية، أو إدارية، أو قضائية، فإنَّ الأمر يختلف تماماً على مستوى عقود الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية، بحيث يتمُّ إبرام العقود الإدارية على المستوى اللامركزي من قبل سلطتين إداريتين هما: سلطة التقرير وسلطة التنفيذ، وتختصُّ إحدى هاتين السلطتين بإعطاء الإذن بالتعاقد للسلطة الأخرى، وفق ما سنبيِّنه في الآتي:

أولاً: الوضع في فرنسا:

في فرنسا، وضمن النطاق اللامركزي المحلي، تنعقد سلطة التقرير للمجالس المحلية، مثل المجلس البلدي في البلديات، والمجلس العام في المحافظة، والمجلس الإقليمي بالنسبة للأقاليم، في حين تنعقد سلطة التنفيذ للعمدة(رئيس البلدية) في البلديات، ولرئيس المجلس العام في المحافظة، ولرئيس المجلس الإقليمي في الأقاليم[61]، وهذا يعني أنَّ المجلس المحلي هو الذي يُقرِّر إبرام العقد، وما على سلطة التنفيذ سوى تنفيذ ذلك القرار، فلا يستطيع عنصر التنفيذ إبرام العقود دون تلك التي يُقرِّرها المجلس، بل إنَّه ملزمٌ بإبرام تلك العقود، ولا يملك صلاحية العدول عن إبرامها.[62]

وبهذا فإن سلطة الموافقة على إبرام العقود على المستوى اللامركزي المحلي تكون للمجلس المحلي، ويُعَدُّ قراره عنصراً أساسياً في إبرام العقد، وذلك بالنسبة للعقود التي لا تتطلَّب إذن أو تصريح من السلطة المركزية، أو التي يتطلَّب إبرامها تصريحاً من البرلمان[63]، والتي تدخل ضمن نطاق الإذن الإداري أو التشريعي السابق الإشارة إليه.

والجدير بالإشارة أنَّ الوضع في فرنسا كان يجري على أخذ الموافقة من سلطة التقرير في إبرام العقد، إمَّا قبل البدء بإجراءات التعاقد، وإمَّا قبل التوقيع على العقد، بيد أنَّه وفي

[61] د. محمد الحسين ود. مهند نوح، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص122.
[62] د. جمال عثمان جبريل، العقود الإدارية–إبرام العقد الإداري وصحته، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ، ص85.
[63] د. خالد أحمد حسن ابراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري، مرجع سابق، ص76.

عام2002 قضى مجلس الدولة الفرنسي أنَّ الموافقة على التعاقد من قبل سلطة التقرير يجب أنْ تتمَّ قبل التوقيع على العقد، ولا حاجة للموافقة قبل البدء بإجراءات التعاقد.[64]

إلا أنَّ هذا الوضع لمْ يستمرْ طويلاً، ففي عام 2005 صدر المرسوم رقم (645) تاريخ 2005/5/6، وألزم حينها الهيئات اللامركزية، سواء المحلية أو المصلحية، بالحصول على الموافقة السابقة من سلطة التقرير قبل البدء بإجراءات التعاقد، وأعطى هذا المرسوم لسلطة التقرير الخيار في الموافقة على التعاقد قبل التوقيع. بمعنى آخر، فإنَّ الوضع في فرنسا يجري على إلزامية الموافقة على التعاقد من قبل سلطة التقرير قبل البدء بإجراءات التعاقد، أمَّا الموافقة على التعاقد قبل توقيع العقد فيمكن الاستغناء عنها، وهذا راجع إلى تقدير سلطة التقرير.

ودون أدنى شك، فإنَّ الأمر السابق ينطبق أيضاً في حالة العقود الإدارية على المستوى اللامركزي المرفقي (المؤسسات العامة)، إذ تنعقد سلطة التقرير في المؤسسات العامة إلى مجلس الإدارة، في حين تنعقد سلطة التنفيذ إلى المدير العام في المؤسسة.[65]

ثانياً: الوضع في سورية:

نظراً للتشابه الكبير بين ما هو معمول به في مصر وسورية في هذا الخصوص، فإنَّنا سنكتفي بدراسة ما هو نافذٌ حالياً في سورية، بخصوص سلطتي التقرير والتنفيذ على المستوى اللامركزي، حيثُ إنَّه ووفقاً لقانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011، يمكن لنا أنْ نخرجَ بنتيجةٍ مؤدَّاها: إنَّ المحافظ في

---

[64] C.a.a, Lyon 5/12/2002, n 01 LY 02201-AJDA 2003, P81.
موجود على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/، و مشار إليه أيضاً لدى د. ماجد شهاب الرمضان، مرجع سابق، ص126.

[65] تجدر الإشارة في هذا الموضع، أنَّ اللامركزية المرفقية في فرنسا تتمثل بالمؤسسات العامة، ولا يوجد ما يسمى بالهيئات العامة كما هو الحال في سورية، وفي مصر فإنَّ اللامركزية المرفقية تتمثل في الهيئات العامة فقط، بسبب إلغاء المؤسسات العامة عند صدور قانون قطاع الأعمال المشترك، أمَّا في سورية فإنَّ اللامركزية المرفقية مازالت تتمثل بالهيئات العامة والمؤسسات العامة معاً. انظر حول ذلك وعلى وجه الخصوص اختصاصات سلطة التقرير وسلطة التنفيذ في المؤسسات العامة والهيئات العامة لدى د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، عام2018–2019، ص350 وما بعدها.

سورية –ووفق ما نراه– قد أُعطيَت له صلاحية التقرير والتنفيذ في آنٍ معاً، فيما يتعلق بإبرام العقود الإدارية، على الرغم من أنَّ المجالس المحلية قد أُعطيَت صلاحية التصديق على عقودها[66]، ولكنَّنا نرى أنَّ هذا النص مُعطَّل في ظلِّ الاختصاص الممنوح للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، والذي يرأسه المحافظ، هذا من ناحية[67]، وفي ظل الاختصاص الممنوح للمحافظ من ناحية أخرى، وفق الآتي:

1. "يتولَّى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، اختصاص التصديق على عقود الأجهزة المحلية، وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود والأنظمة النافذة"[68]. وهذا يعني أنَّ المكتب التنفيذي في المحافظة يتولَّى صلاحية التصديق على العقود الإدارية كافَّةً التي تُبرَم على مستوى المحافظة، سواء كان قرار الإبرام قد أُتّخِذَ ضمن نطاق المجلس المحلي للمحافظة، أو ضمن نطاق المجالس المحلية الأخرى الواقعة ضمن نطاق المحافظة، كالمجلس المحلي للمدينة أو البلدية أو البلدة الواقعة ضمن النطاق الإقليمي للمحافظة.
2. "يتولَّى المحافظ اختصاصات الوزير الواردة في نظام العقود، فيما يتعلق بالسقوف المالية المُحدَّدة للعقود الإدارية"[69]. بمعنى أنَّ العقود التي تُبرَم على مستوى المحافظة، تحتاج إلى موافقة المحافظ، سواء كانت تتعلق بالإنفاق الجاري أو الاستثماري، إذا بلغت الحد المشار إليه في مواضع سابقة.

وبناءً على ما أسلفناه يمكن القول أنَّ سلطتي التقرير والتنفيذ، وفق الوضع الذي رأَيناه في فرنسا على المستوى المحلي لا وجود لهما إطلاقاً في سورية، فمن المفروض أنْ يحصلَ المكتب التنفيذي على موافقة المجلس المحلي في إبرام العقد، ولكن ما رأَيناه هو العكس تماماً، فالمجلس المحلي إذا ما اتَّخذ قراراً بإبرام عقدٍ ما وفق الصلاحية المُعطاة

[66] المادة (2/31/ و) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.
[67] المادة (29) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.
[68] المادة (38 /8) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.
[69] المادة (44/البند ثانياً) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام2011.

لـه[70]، فإنَّ قراره في هذا الخصوص يحتاج إلى موافقة المكتب التنفيذي للمحافظة، كما ويحتاج إلى التصديق عليه من قبل المحافظ وفق السقوف المالية، وفي الحالة الأخيرة، وإذا ما تمَّ عدَّها من قبيل تصديق سلطة الوصاية على عقود الأجهزة المحلية، فإنَّ هذا الأمر لنْ يُغيِّرَ من النتيجة التي توصَّلنا إليها بشيء، حيث تبقى عقود الأجهزة المحلية بحاجة إلى موافقة المكتب التنفيذي، والذي يرأسه المحافظ.

وبهذا نكون قد أنهينا دراسة القواعد القانونية للترخيص بالتعاقد على المستويين المركزي واللامركزي، ولكن ماذا لو خالفت الإدارة تلك القواعد القانونية عند إقدامها على التعاقد، فهل من أثرٍ على مشروعية العقد الإداري، كالأثر المُترتِّب على مخالفة قواعد الترخيص المالي، وفيما لو اختلف ذلك الأثر ما هو نوع المسؤولية التي ستترتب على الإدارة في هذا الخصوص؟ هذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: أثر مخالفة قواعد الحصول على الإذن بالتعاقد:

إذا كان الفقه والقضاء الإداري المُقارَن قد استند إلى استقلال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون المالي ليُقرِّر عدم النيل من سلامة العقد الإداري في حال مخالفة قواعد الترخيص المالي، فإنَّ هذا الأمر لا يمكن الحديث عنه في نطاق مخالفة قواعد الإذن بالتعاقد، لأنَّنا في تلك الحالة لم نخرج عن إطار القانون الإداري كما في أحوال الترخيص المالي، لذا فإنَّ مشروعية العقد الإداري في حال مخالفة قواعد الحصول على الإذن بالتعاقد تكون مختلفة عن المشروعية التي رأيناها في حالة الترخيص المالي، ويكون الفقه والقضاء الإداري المُقارن على درجة أكثر تشديداً، ما يؤدِّي إلى النيل من سلامة العقد الإداري في هذا الخصوص(الفرع الأول)، وتبعاً لذلك فإنَّ مسؤولية الإدارة ستكون مُختلفة تماماً عن مسؤوليتها في أحوال مخالفة الترخيص المالي بسبب تقرير عدم مشروعية العقد(الفرع الثاني).

[70] انظر في صلاحيات المجالس المحلية المادة (30) من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.

الفرع الأول: تقرير عدم مشروعية العقد الإداري في حال مخالفة قواعد الإذن بالتعاقد

رتَّب الفقه والقضاء الإداري المُقارَن على مخالفة قواعد الحصول على الإذن بالتعاقد أحكاماً مشدَّدة أكثر من تلك التي كانت في حال مخالفة قواعد الترخيص المالي، فقد استقرَّ الفقه والقضاء الإداري المُقارَن على عدم مشروعية العقد الإداري غير المسبوق بقواعد الإذن بالتعاقد، لذا فإذا اشترط المشرع ضرورة الحصول على إذن من البرلمان أو من الإدارة، فإنَّ هذا الإذن يكون ضرورياً لقيام الرابطة التعاقدية، والنتيجة التي تترتَّب على ذلك هي بطلان العقد الإداري بطلاناً مطلقاً، بحيث يُعَدُّ هذا الأمر من القواعد المتعلقة بالنظام العام.[71]

ويذهب البعض إلى أنَّ العقد الإداري يكون مُنعدمَاً إذا ما خالفت الإدارة قواعد الحصول على الترخيص من البرلمان، لأنَّ ذلك يُشكِّل اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية من جانب الإدارة، في حين يكون العقد باطلاً إذا خالفت الإدارة قواعد الترخيص الإداري، لأنَّ المخالفة في هذه الحالة تُعَدَّ يسيرة، لا تصل حد الجسامة التي تكون عليها في الحالة الأولى.[72]

وفي الواقع إنَّ الرأي السابق لا يُمثِّل إلا اختلاف وجهات النظر بين الأستاذين Laubadère و Jèze، حيث يذهب الأستاذ Jèze إلى أنَّ العقد الإداري غير المقترن بالموافقة السابقة يكون مُنعدمَاً، في حين يذهب الأستاذ Laubadère إلى أنَّ العقد يكون باطلاً لا مُنعدمَاً، ولا فرق في هذا الأمر، سواء كانت الموافقة السابقة بصورة قانون من البرلمان، أو بصورة قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة.[73]

---

[71] د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2007، ص225.

[72] د. مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، مرجع سابق، ص499 وما بعدها.

[73] A .De Laubadère, Traitè Thèorique et Partique des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, T2, 1956, P 53.

ومن جهتنا، فإنَّنا نرى بأنَّه ليست هناك أهمية من التمييز بين انعدام العقد الإداري وبطلانه في بحثنا هذا، طالما أنَّ النتيجة واحدة في الحالتين، وهي عدم وجود الرابطة العقدية، لاسيما أنَّ القضاء الإداري الفرنسي –كما سنرى لاحقاً– عندما يُقرِّر التعويض عن تلك العقود، فهو ينطلق من موازنة آثار الرجعية، والتي تتطلَّب إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل إبرام العقد، فسواء كان العقد مُنعدمَاً أو باطلاً، فالتعويض حكماً سيتقرَّر بعيداً عن العلاقة العقدية.[74]

وعلى أيٍّ حال، فما يهمُّنا هو تقرير عدم المشروعية، والذي سيترتَّب عليه غياب الرابطة العقدية، وهو ما سيكون له الدور الكبير في تحديد نوع مسؤولية الإدارة، وما رأَيناه سابقاً هو في الحقيقة موقف الفقه الإداري في هذا الخصوص، وقد أقرَّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي هذا الأمر في الكثير من أحكامه، ومن ثمَّ لحق به مجلس الدولة في مصر وسورية، ولكنَّنا سنرجئ الحديث عن موقف قضاء مجلس الدولة المُقارَن بهذا الخصوص إلى الفرع الثاني عند الحديث عن نوع المسؤولية التي ستتقرَّر بحق الإدارة منعاً لتكرار الأحكام القضائية.

الفرع الثاني: نطاق مسؤولية الإدارة ضمن إطار مخالفة قواعد الإذن بالتعاقد

لاشك أنَّ المشكلات الناتجة عن مخالفة قواعد الترخيص المالي تُعَدُّ قليلة الأهمية إذا ما تمَّت مقارنتها بالتعقيدات الناشئة عن بطلان العقد الإداري في حال مخالفة قواعد الإذن بالتعاقد، حيث إنَّ بطلان العقد الإداري يجعل العلاقة العقدية غائبة، ما يستتبع حكماً استبعاد أحكام المسؤولية العقدية، بالإضافة إلى أنَّه لا توجد ثمَّة مسؤولية سياسية أو

[74] تجدر الإشارة هنا بأنَّ العقد المُنعدم لا يُرتِّب أيَّ آثارٍ قانونية، ويُعَدُّ هو والعدم سواء، ويكون مُجرَّد واقعة مادية بحتة، في حين أنَّ العقد الباطل لا يمنع من ترتيب آثاره إلا إذا تمسَّك ببطلانه أحد أطرافه، فإذا ما تقرَّر بطلانه أصبح عديم الأثر، ويتطلب الأمر إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل إبرامه سواء كان باطلاً أو منعدماً، ولهذا فإنَّنا رأَينا عدم التمييز بين البطلان والانعدام في بحثنا، ونُحيل القارئ في هذا الخصوص إلى المؤلفات التي عالجت هذا الموضوع. انظر على سبيل المثال: د. زكي محمد النجار، نظرية البطلان في العقود الإدارية–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 1981، ص234 وما بعدها (الباب المخصص لتقسيمات البطلان في العقود الإدارية).

تأديبية كتلك الموجودة في حال مخالفة قواعد الترخيص المالي، لذلك فأيٍّ نوع من أنواع المسؤولية ستُطبَّق عندئذٍ؟، ومن أجل ذلك ابتدع مجلس الدولة الفرنسي حلاً قضائياً عادلاً في هذا الخصوص استند فيه إلى انشاء علاقة شبه عقدية بين أطراف العلاقة العقدية الغائبة، مُرتِّباً في ذلك مسؤولية الإدارة شبه العقدية ضمن نطاق شروط محددة وفق الآتي:

أولاً: استبعاد أحكام المسؤولية العقدية ضمن نطاق غياب الإذن بالتعاقد:

تتحدَّد نوع المسؤولية المُقرَّرة للإدارة طيلة مراحل العقد الإداري بالاستناد إلى القاعدة القائلة:" حيث لا يوجد عقد لا توجد مسؤولية عقدية"، وبالتالي فإنَّ الحكم ببطلان العقد الإداري يعني أنَّ العقد الإداري غير موجود، وهو والعدم سواء، وعلى أساس ذلك لا يكون هناك مجالٌ للمسؤولية العقدية للإدارة.[75]

لذلك فإنَّ مجلس الدولة الفرنسي قرَّر في حكمه الصادر في شباط عام 1981 عدم قيام الرابطة العقدية نظراً لأن المجلس البلدي لمْ يُصرِّحْ لرئيس البلدية بالتعاقد، كما أنَّه لمْ يُصدِّقْ على إجراءات التعاقد التي قام بها، وبذلك فإنَّ الرابطة العقدية تنتفي لغياب الإذن بالتعاقد، حتى لو قامت سلطة الوصاية بالتصديق على العقد.[76]

إلا أنَّنا إذا استبعدنا أحكام المسؤولية العقدية عند إعلان بطلان العقد الإداري، فلا توجد ثمَّة مشكلة إذا لمْ يكنْ العقد الإداري قد دخل حيِّز التنفيذ، بل إنَّ المشكلة تكمن عندما يبدأ الطرف المقابل للإدارة بتنفيذ العقد، ثم يُحكَم ببطلانه لمخالفته لقواعد الإذن بالتعاقد، فلا يوجد في الحالة السابقة مُسوِّغ قانوني يمكن الاستناد إليه لدفع قيمة الأداءات المُنفَّذة سوى قواعد العدالة، لذا فإنَّه يتردَّد في أروقة مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص أنَّ إعلان بطلان العقد –وإن كان يترتَّب عليه نهاية لوجوده القانوني من تاريخ إبرامه– إلا أنَّ ذلك لا يمنع من تصور وجود علاقة واقعية(شبه تعاقدية) بين أطراف العلاقة الباطلة، ويجب عدم تجاهل هذه العلاقة على الرغم من أنَّ العقد أصبح هو والعدم سواء.[77]

---

[75] د. مجدي عز الدين يوسف، "مبدأ أولوية المسؤولية العقدية في مجال مسؤولية أشخاص القانون العام"، مجلة حقوق الكويت، العدد الرابع، السنة العشرون، كانون الأول، الكويت، عام 1996، ص346–347.

[76] عامر نعمة هاشم، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2016، ص107.

[77] د. مجدي عبد الحميد شعيب، تطبيق قواعد القانون الخاص على منازعات العقود الإدارية وأثره على ذاتية القانون الإداري–دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2006، ص82–83.

ثانياً: تطبيق أحكام المسؤولية شبه العقدية ضمن نطاق غياب الإذن بالتعاقد:

يُطلِقُ مجلس الدولة الفرنسي على تلك العلاقة الواقعية (شبه التعاقدية)، مصطلح شبه العقد الإداري[78]، كما ويُطلَقُ على الطرف المقابل للإدارة مصطلح المُتعاقِد الفعلي أو شبه المُتعاقِد[79]، ويؤسِّس بناءً على ذلك المسؤولية شبه العقدية للإدارة، إلا أنَّ هذه المسؤولية تستند بشكل عام إلى مجموعة من الشروط، يجب توافرها حتى يستطيع الطرف المقابل للإدارة الحصول على مقابل الأداءات المُنفَّذة قبل إعلان بطلان العقد، وتتمثَّل هذه الشروط وفق ما أقرَّه مجلس الدولة الفرنسي في الآتي:

1. **منفعة الأداءات لجهة الإدارة:** حرص مجلس الدولة الفرنسي عند تطبيق المسؤولية شبه العقدية أنْ تكونَ الأداءات المُنفَّذة في العلاقة الباطلة قد حقَّقت منفعة حقيقية لجهة الإدارة، وتكون كذلك إذا حققت تلك الأداءات مصلحة الإدارة العامة، فغياب المصلحة العامة يُعَدُّ دليلاً على عدم استفادة الإدارة من تلك الأداءات.[80]

[78] يُعرَّف شبه العقد الإداري بأنَّه تلك العلاقة التي تنشأ على أنقاض عقدٍ إداريٍّ لمْ يكتملْ، أو اكتمل وأُعلِن بطلانه فيما بعد، أو تنشأ تلك العلاقة على هامش العقد الإداري المشروع، بهدف تعويض المتعاقد الفعلي عن الأداءات المُنفَّذة بسبب غياب العقد واستناداً لمقتضيات العدالة، متى حقَّقت تلك الأداءات منفعة حقيقة للإدارة، واقترنت بموافقتها وقبولها. انظر في ذلك: محمد علاء محمد، "الطبيعة القانونية لشبه العقد الإداري–دراسة مقارنة"، مجلة جامعة البعث، المجلد (41)، العدد(5) حمص، عام 2019، ص80–81.

[79] يُطلَق مُصطلح المُتعاقِد الفعلي أو شبه المُتعاقِد على منْ قام بتنفيذ عقدٍ ناقص، لمْ يُبرَم بصفة نهائية، لكون الإدارة لمْ تُرخِّص بإبرامه، أو لمْ تُصدِّق عليه، أو لمْ تبرمه بصفة نهائية، كما ويُطلَق هذا المصطلح على منْ قام بتنفيذ عقدٍ باطل مما أدى إلى افتقاره وإثراء جهة الإدارة، إذ لا توجد في الحالات السابقة رابطة عقدية بينه وبين الإدارة. انظر في ذلك: د. أحمد فتح الله أبو سكينة، النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 1995، ص41.

[80] د. أحمد جمعة نور محمد البلوشي، تعويض المتعاقد في العقد الإداري–دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2016، ص215–216.

2. وممَّا تجدر الإشارة إليه أنَّ عبء إثبات المنفعة لجهة الإدارة يقع على عاتق الطرف المقابل للإدارة، لذا فإنَّ مجلس الدولة الفرنسي يرفض تعويض المُدَّعي على أساس العلاقة شبه العقدية إذا لمْ يستطعْ إثبات وجود المنفعة لجهة الإدارة، وذلك بالنسبة إلى الدراسات التي قام بها قبل إعلان بطلان العقد الإداري.[81]

3. افتقار الطرف المقابل للإدارة: يجب أن يكون الافتقار حقيقياً، ومؤكَّداً، تحقيقاً لفكرة المصلحة العامة، بحيث لا يتم التعويض إلا عن الافتقار الحقيقي الذي يحقق منفعة عامة لصالح الإدارة، فلا يدخل في تقدير الافتقار الأرباح التي كان من الممكن أنْ يحققها المفتقر.[82] وهذا يعني أنَّه لا يكفِ منفعة الإدارة فحسب، بل يجب البحث فيما إذا كان المُفتقر قد حقَّق أيِّ استفادة من العملية ذاتها، وفي حال تحقَّق ذلك فيجب استنزال مقدار استفادة المفتقر من قيمة المنفعة التي عادت على الإدارة.[83] وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص بحق إحدى الشركات بالتعويض عن النفقات النافعة التي قامت بها مع ضرورة استبعاد منفعتها المُتحقِّقة من جرَّاء تلك النفقات.[84]

4. انعدام السبب: إنَّ المفهوم القانوني لانعدام السبب ينصرف إلى غياب السند القانوني الذي يُبرِّر الإثراء، ونقصد بالسند القانوني هنا العقد الذي تمَّ إعلان بطلانه، وعلى هذا الأساس فإنَّ تنفيذ العقد الباطل الذي لمْ يَعدْ له وجود يؤدِّي إلى حرمان

---

[81] C.E, 2/5/1990, SARL- SOPPES ET SEI- SIEBCO, RDP, 1991.
موجود على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/، ومشار إليه أيضاً لدى د. نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، عام 2012، ص552–553.

[82] د. السيد فتوح محمد هنداوي، القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، عام 2016، ص361.

[83] د. مهند نوح، "الإثراء بلا سبب في القانون العام"، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010.، ص35.

[84] C.E. 2 dèc, 1966, Société France reconstruction-Pain, REC, P635.
موجود على الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/، ومشار إليه أيضاً لدى د. نصري منصور نابلسي، مرجع سابق، ص555.

الالتزام المُنفَّذ من سببه، ما يسوغ موازنة هذه العلاقة على أساس شبه العقد المتمثل بالإثراء بلا سبب، وفقاً لما قضى به مجلس الدولة الفرنسي.[85]

5. رضا الإدارة وقبولها: إنَّ الرضا المقصود في هذا الخصوص هو موافقة الإدارة على الأعمال المُنفَّذة، سواء كانت تلك الموافقة صريحة أو ضمنية، لذلك يتّجه البعض إلى تسمية الموافقة في هذه الحالة بشبه الرضا، لأنه لو وُجِد الرضا بمعناه القانوني لَتغيَّرَ التكييف القانوني للعلاقة بشكل جذري، وربما تحولت إلى علاقة تعاقدية.[86]

وأيٍّ يكن فإنَّ مجلس الدولة الفرنسي قد جمع الشروط السابقة كافَّةً في حكم واحد عندما قرَّر في قضية Laily بحقِّ المُتعاقِد الفعلي الذي لا تربطه أيِّ رابطة عقدية مع الإدارة بسبب عدم وجود مداولات سابقة صادرة بالترخيص بالتعاقد، ما يجعل العقد مشوباً بالبطلان، فأقرَّ المجلس حينها بحقه في التعويض عمَّا قام به من أعمال نافعة لجهة الإدارة متى تمَّت تلك الأعمال برضاء الإدارة، وذلك عن التجهيزات والأعمال الكهربائية التي قام بها لصالح البلدية.[87]

وبهذا الأمر يكون مجلس الدولة الفرنسي قد وضع الأسس العامة لمسؤولية الإدارة شبه العقدية، والتي تتجلَّى على وجه الخصوص في تطبيق نظرية الإثراء بلا سبب، ولكن ليس كما هي في القانون الخاص، بل إنَّه طوَّعها وطوَّرها بما يتواءم و روابط القانون العام، وهو بذلك قد أوجد حلاً يقوم على أسس عادلة لإصلاح وموازنة النتائج غير العادلة للبطلان.

[85] د. مهند نوح، "الإثراء بلا سبب في القانون العام"، مرجع سابق، ص34.
[86] د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص298.
[87] G.BAYLE, L'Enrichissement sans cause en droit administratif,Thèse, Paris, 1973, P81.

أمَّا بالنسبة إلى قضاء مجلس الدولة المصري فقد ذهب إلى تقرير بطلان العقد الإداري بطلاناً مطلقاً، فيما إذا لمْ يحصلْ على الموافقات السابقة التي أوجب المشرع على الإدارة ضرورة الحصول عليها قبل إبرام العقد، وذهب إلى أنَّ ذلك العقد هو ليس باطلاً فقط، بل إنه منعدم.[88]

وقد اتجهت محكمة القضاء الإداري المصرية بعد ذلك إلى أنَّه متى كان ما دار بين طرفي العقد مجرد مفاوضات، وهي أعمال تمهيدية لم تؤدِ إلى إبرام العقد، فإن الرابطة العقدية تُعَدُّ منعدمة، وينبني على ذلك أنَّ الأعمال التي قامت بها الشركة المدّعية، مثل استخدام فنيين، أو إعداد تجارب من أجل استغلال صيد الإسفنج، إنَّما تكون قد قامت بها دون أساس من العقد، ولمَّا كان من الثابت عدم ارتكاب جهة الإدارة أي خطأ أدَّى إلى عدم إبرام العقد، فإنَّ الشركة المدَّعية تستحقّ التعويض بالاستناد إلى قاعدة الإثراء بلا سبب، متى ثبت أنَّ ما قامت به من الأعمال كان بعلم الإدارة وموافقتها الصريحة أو الضمنية، وكانت قد عادت تلك الأعمال بفائدة حقيقية على الإدارة، أو على استغلال صيد الإسفنج.[89]

أمَّا مجلس الدولة السوري فقد رتَّب على انعدام العقد الإداري أو بطلانه وجود رابطة قانونية أطلق عليها في أحكامه مصطلح العلاقة الفعلية أو العقد الفعلي، بحيث يوجب هذا العقد الفعلي أنْ تُؤخَذَ النفقات التي تكبَّدها المتعاقد في الحسبان إذا كانت نافعة وضرورية للإدارة.[90]

---

[88] فتوى مجلس الدولة المصري بتاريخ 1954/9/22.

[89] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية (155) السنة (12) ق، جلسة 27 أيار لعام 1962

[90] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (100) في القضية (161) لعام 1970، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرّتها المحكمة الإدارية العليا في سورية لسنة 1970، ص162. وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (352) في القضية (437) لعام 1978، المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري (اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959–2000، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، دمشق، عام 2005، ص109، المبدأ (6688).

ويذهب البعض إلى أنَّ قضاء مجلس الدولة السوري قد أخذ بفكرة المتعاقد الفعلي دون استخدام هذا المصطلح، ودون الإشارة إلى ذلك صراحةً، ولكن يمكن القول إنه طرح هذا الأمر على أسس قريبة من ذلك الطرح الخاص، والذي استقرَّ عليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث وازن بين آثار البطلان وبين إفادة الإدارة من تنفيذ العقد الباطل أو المنعدم.[91]

وبهذا فإنّنا نلاحظ أن مجلس الدولة في مصر وسورية قد اقتربا من موقف نظيرهما في فرنسا بالأخذ بشروط المسؤولية شبه العقدية، مع الإشارة بأنَّهما لم يستخدما مصطلح المتعاقد الفعلي أو مصطلح شبه العقد، بل إنَّ القضاء المصري يستخدم مصطلح الإثراء بلا سبب، أمَّا القضاء السوري فإنَّه لمْ يستخدمْ حتَّى مصطلح الإثراء بلا سبب، بل يستخدم مصطلح العلاقة الفعلية.

وبهذا الطرح نكون قد وصلنا إلى نهاية هذه الدراسة بعد أنْ تناولنا التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري بالتحليل القانوني المبني على أسسٍ تشريعية وقضائية وفقهية، وقد بيَّنا خلال هذه الدراسة الأثر المترتب على غياب تلك التراخيص، وآلية حصول الطرف المقابل للإدارة على حقِّه، في ظلِّ تخلُّف إحدى تلك التراخيص.

[91] د. مهند نوح، "البطلان في العقود الإدارية"، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، دمشق، عام2010، ص 367.

الخاتمة:

لقد أنهينا البحث في موضوع التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري، بعد أنْ تناولنا معظم النقاط التي أثارها هذا البحث، والذي وعلى الرغم من الاتفاق الفقهي والقضائي والتشريعي في معظم الأحيان بخصوصها، إلا أَّننا وجدنا تبايناً تشريعياً وقضائياً لدى الدول المُقارَنة في حالات مُحدَّدة، لذا في المناسب أنْ نعرضَ في خاتمة دراستنا مجموعة من النتائج التي توصَّلنا إليها، مع عدد من المقترحات نرى ضرورة الأخذ بها، وذلك وفق الآتي:

أولاً: النتائج:

1. تُعَدُّ التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري من القيود التي تَحدُّ من حرية الإدارة في إقدامها على التعاقد، فالإدارة مُلزمة في كلِّ مرة تريد أن تتعاقد فيها أنْ تُسندَ تصرُّفها إلى موافقات السلطات المختصة، سواء كانت تلك السلطات تشريعية، أو تنفيذية، أو قضائية، وسواء اتَّسمت تلك الموافقات بطابع الترخيص المالي، أو بطابع الإذن بالتعاقد، بغض النظر فيما إذا كانت العقود المُراد إبرامها على المستوى المركزي، أو على المستوى اللامركزي.
2. تختلف السلطة المختصة بمنح الترخيص المالي، ففي حين يكون الترخيص المالي منوطٌ إقراره من قبل السلطة التشريعية على المستوى المركزي، فإنَّ السلطة المُختصَّة بإقراره على المستوى اللامركزي المحلي تكون المجالس المحلية، وقد انتهينا عندها أنَّ هناك تبايناً في هذا الخصوص بين ما هو مُتَّبعٌ في فرنسا وسورية من جهة، وبين ما هو مُتَّبعٌ في مصر من جهة أخرى.
3. أُعطيَت صلاحية الإذن بالتعاقد على المستوى المحلي في فرنسا إلى المجالس المحلية، في حين أُعطيَت هذه الصلاحية إلى المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية المحلية في سورية، ولهذا فإنَّنا نرى أنَّ المحافظ في سورية قد أُعطيَت له صلاحيات واسعة في هذا الخصوص، فهو من جهة رئيس المكتب التنفيذي

المُختصّ بالتصديق على عقود الأجهزة المحلية، ومن جهة أخرى يُمثِّل السلطة المركزية في المحافظة بشأن التصديق على العقود، لذلك فلمْ تُعطَ وحدات الإدارة المحلية في سورية القدر اللازم من الحرية التي يتطلَّبها نظام الإدارة المحلية على الوجه الذي رأيناه في فرنسا.

4. تباينَ الأثر المُترتِّب على غياب التراخيص السابقة على إبرام العقد الإداري، ففي حين اتّفق الفقه والقضاء المُقارَن على صحة العقد الإداري في حال غياب الترخيص المالي، فإنَّ غياب الإذن بالتعاقد يؤدِّي إلى بطلان العقد الإداري باتّفاق الفقه والقضاء المُقارَن، ويترتب على ذلك اختلاف الآلية التي بموجبها يحصل الطرف المقابل للإدارة على مقابل الأداءات المُنفَّذة، وفي هذا الخصوص يعود إلى مجلس الدولة الفرنسي الفضل في ابتداع الحلول العادلة.

ثانياً: المقترحات:

1. ندعو المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية إلى إعطاء المجالس المحلية سلطة التقرير في إبرام عقودها الإدارية، كما هو معمول به في فرنسا، فإذا كانت العقود الإدارية تحتاج إلى تصديق المكتب التنفيذي، فإنَّ هذا الأمر يؤدي إلى تغييب دور المجالس المحلية، خصوصاً أنَّ المكتب التنفيذي يرأسه المحافظ، فيبدو الأمر والحال كذلك أنَّ سلطة التقرير منوطة بممثِّل السلطة المركزية طالما أنَّ قرارات المكتب التنفيذي حتى تصبح نهائية يجب أنْ تكونَ مُذيَّلة بتوقيع المحافظ.
2. ندعو قضاء مجلس الدولة السوري إلى الأخذ بأحكام المسؤولية شبه العقدية بشروطها وأحكامها كافَّة، المعمول بها لدى قضاء مجلس الدولة الفرنسي نظراً للدور المُهم والفعَّال التي تؤدِّيه في خلق التوازن بين أطراف العلاقة الباطلة، أو أنْ يُطوِّر موقفه المُتخَذ من نظرية الإثراء بلا سبب، وأنْ يُصرِّحَ بشروطها كما هو الحال في فرنسا، وهنا تبرز أهمية مطالعة قضاة مجلس الدولة في سورية لآخر ما توصَّل إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري في هذا الخصوص.

المراجع:

أولاً: الكتب:

1. د. ابراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح، الكويت، عام 1981.

2. د. أحمد جمعة نور محمد البلوشي، تعويض المتعاقد في العقد الإداري–دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2016.

3. د. السيد فتوح محمد هنداوي، القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية– دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، عام 2016.

4. د. برهان زريق، نظرية البطلان في العقد الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، دمشق، عام 2002.

5. د. جمال عثمان جبريل، العقود الإدارية–إبرام العقد الإداري وصحته، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ.

6. د. رمضان محمد بطيخ، الجديد في إبرام العقد الإداري فقهاً وقضاءً وإفتاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2008.

7. د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2007.

8. د. سعيد نحيلي و د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، عام2018–2019.

9. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، عام 1984.

10. عامر نعمة هاشم، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2016.

11.د. عبد الاله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الرابع (العقود الإدارية)، الطبعة الثانية، دمشق، عام 1986.
12.د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2015.
13.د. مجدي عبد الحميد شعيب، تطبيق قواعد القانون الخاص على منازعات العقود الإدارية وأثره على ذاتية القانون الإداري–دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2006.
14.د. محمد الحسين ود. مهند نوح، العقود الإدارية، منشورات جامعة دمشق، عام 2008.
15.د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 1957.
16.د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية–دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، عام 1992.
17.د. نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية–دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، عام 2012.

ثانياً: الرسائل العلمية:

1.د. أحمد فتح الله أبو سكينة، النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري– دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 1995.
2.د. حمدي حسن الحلفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 2001.
3.د. خالد أحمد حسن ابراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 2016.
4.د. زكي محمد النجار، نظرية البطلان في العقود الإدارية–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 1981.

5.صبا شيبان، محل العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، عام 2018.

6.د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق– دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، عام 1993.

7.د. ماجد شهاب الرمضان، التزام أطراف الرابطة العقدية بالشفافية في مجال العقود الإدارية–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 2016.

8.د. محمد أديب الحسيني، الإدارة التعاقدية للمرفق العام وفق نظام BOT–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، عام 2009.

9.د. محمد بن سعيد بن حمد المعمري، الرقابة القضائية على العقود الإدارية في مرحلتي الانعقاد والتنفيذ، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، عام 2010.

10. محمد علاء محمد، النظام القانوني للشخص المعنوي في القانون العام–دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، عام 2016.

11. د. مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام2006.

12. د. مطيع علي حمود الجبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء في اليمن– دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام2006.

13. د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري–دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام 2001.

14. يعرب ثائر حبيب الخيزران، إبرام العقود الإدارية وأثر الإخلال بشروطها في التشريع العراقي والقانون المقارن، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، عام 2015.

ثالثاً: الأبحاث:

1. د. رمضان محمد بطيخ، "قيود إبرام العقد الإداري"، بحث أُلقيَ في ندوة إدارة العقود والاتفاقيات وورشة عمل إدارة المفاوضات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام 2005.

2.د. مجدي عز الدين يوسف، "مبدأ أولوية المسؤولية العقدية في مجال مسؤولية أشخاص القانون العام"، مجلة حقوق الكويت، العدد الرابع، السنة العشرون، كانون الأول، الكويت، عام 1996.

3.د. محمد العموري، "آمر الصرف"، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010.

4.د. محمد العموري، "تنفيذ الموازنة"، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010.

5.محمد علاء محمد، "الطبيعة القانونية لشبه العقد الإداري–دراسة مقارنة"، مجلة جامعة البعث، المجلد (41)، العدد (5)، حمص، عام 2019.

6.د. مهند نوح، "الإثراء بلا سبب في القانون العام"، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دمشق، عام 2010.

7.د. مهند نوح، "البطلان في العقود الإدارية"، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، دمشق، عام2010.

رابعاً: التشريعات والقوانين والقرارات:

- **في فرنسا:**

1.دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 وفق آخر تعديلاته لعام 2008.

2.المرسوم رقم (360) تاريخ 2016/3/25 والخاص بعقود الشراء العام.

3.الأمر الرئاسي رقم (65) تاريخ 1/29/ 2016 الناظم لعقود التزام المرافق العامة.

4.المرسوم رقم (645) تاريخ 2005/5/6.

- **في مصر:**

1. دستور جمهورية مصر العربية لعام2014.
2. قانون تنظيم التعاقدات الجديد رقم (182) تاريخ 2018/10/3.
3. قانون الإدارة المحلية رقم (43) لعام 1979 وفق آخر تعديلاته بموجب القانون رقم(178) لعام 2005.
4. قانون المحاسبة الحكومية رقم (127) لعام 1981 وفق التعديلات الطارئة عليه بموجب القانون (105) لعام 1992 والقانون رقم (139) لعام 2006.
5. القانون رقم (53) لعام 1972 بشأن الموازنة العامة.
6. قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972.
7. اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم (89) لعام 1998 الصادرة بموجب قرار وزير المالية رقم (1367) لعام 1998 وفق التعديل الطارئ عليها بموجب قرار وزير المالية رقم (219) لعام 2006.
8. اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم (127) لعام 1981 الصادرة بموجب قرار وزير المالية رقم (181) لعام 1982 وفق آخر التعديلات الطارئة عليها بموجب قرار وزير المالية رقم (374) لعام 2015.

- **في سورية:**

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
2. نظام العقود الموحد الصادر بالقانون رقم (51) لعام 2004.
3. قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.
4. القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006.
5. قانون مجلس الدولة رقم(55) لعام 1959.
6. القانون رقم (13) لعام 2018 الخاص بصلاحية تصديق العقود بالنسبة للسقوف المالية.

7. المرسوم رقم (488) لعام 2007 المُتضمِّن النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات الطابع الإداري ووحدات الإدارة المحلية ومديريات الأوقاف.

8. بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم (215/16) تاريخ 2013/8/1 الخاص بتصديق العقود من اللجنة الاقتصادية لدى رئاسة مجلس الوزراء.

خامساً: الأحكام والاجتهادات القضائية:

1. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرَّتها المحكمة الإدارية العليا في سورية لعام 1970.

2. المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري (اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً 1959–2000، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، دمشق، عام 2005.

3. موسوعة العدالة القانونية الشاملة، دار العدالة للنشر والتوزيع، الإصدار الرابع، القاهرة، عام 2018.

سادساً: المواقع الإلكترونية:

1. الموقع الالكتروني لدار المنظومة المصرية: http://search.mandumah.com

2. الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي: http://www.conseil-etat.fr/

سابعاً: المراجع باللغة الفرنسية:

1. A .De Laubadère, Traitè Thèorique et Partique des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, T2, 1956.
2. G .Jèze, Les Principes Généraux de droit administratife, 3 éme. éd, Paris, 1930.
3. G.BAYLE, L'Enrichissement sans cause en droit administratif,Thèse, Paris, 1973.