مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: القاضي المختص بالرقابة القضائية على إنهاء الانفرادي للعقد الإداري لدواعي المصلحة العامة
اسم الكاتب: إيمان أحمد العبدولي، أعاد علي القيسي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8392
تاريخ الاسترداد: 2026/05/13 13:24 +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 الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية

المجلد 17، العدد 1
شوال 1441 هـ / يونيو 2020م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

القاضي المختص بالرقابة القضائية على إنهاء الانفرادي للعقد الإداري لدواعي المصلحة العامة

إيمان أحمد العبدولي

أعاد علي القيسي

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 07-05-2016 **تاريخ القبول: 25-04-2017**

ملخص البحث:

تخضع سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لرقابة القضاء الإداري سواء تم الإنهاء بإرادتها المنفردة أو نتيجة لإخلال المتعاقد بالتزاماته أو بما يسمى بالفسخ الجزائي للعقد الإداري، ويعتبر ذلك من الضمانات الأساسية للمتعاقد مع الإدارة ضد تعسفها في الإنهاء، فبالرغم من سلطة الإدارة المطلقة في إنهاء العقد الإداري تحقيقًا للمصلحة العامة إلا أن رقابة القضاء على هذه السلطة يقيد الصلاحيات الممنوحة للإدارة عند إنهاء العقد الإداري والواجب عليها الالتزام بها لممارسة هذه السلطة، وتشترط كذلك توافر جميع الشروط الواجب الالتزام بها من جهة الإدارة، حيث تعتبر سلطة الإدارة هنا سلطة تقديرية خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

وتستند سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة إلى دواعي المصلحة العامة، فهو الباعث الوحيد الذي أدى بالإدارة إلى إنهاء العقد الإداري وذلك ضمن رقابة القضاء الإداري على مشروعية هذا القرار ومدى التزام الإدارة بصحيح القانون عند إصداره، وتأخذ معظم الدول بهذا النظام ومن ضمنها دولة الإمارات العربية المتحدة.

الكلمات الدالة: القاضي المختص، بالإنهاء الانفرادي، الإنهاء الانفرادي للعقد الاداري، الرقابة القضائية.

المقدمة:

تتمتع الإدارة بامتياز مهم في عقودها الإدارية، هو قدرتها على إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، قبل إتمام بنوده ودون أن يصدر خطأ من جانب المتعاقد معها؛ إذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وتستند سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري إلى دواعي المصلحة العامة فهو الباعث الوحيد الذي أدى بالإدارة إلى إنهاء العقد الإداري، وذلك ضمن رقابة القضاء الإداري على مشروعية هذا القرار ومدى التزام الإدارة بصحيح القانون عند إصداره، وتأخذ معظم الدول بهذا النظام ومن ضمنها دولة الإمارات العربية المتحدة؛ إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا الإدارية «بأن للإدارة شروطًا عامة تحتفظ لنفسها بمقتضاها بالحق في تُضَمِّن عقودَها تعديل التزامات المتعاقد معها وفسخ العقد بإرادتها المنفردة قبل نهايته الطبيعية، وتوقيع عقوبات على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته ودون حاجه إلى الالتجاء إلى القضاء» [1].

واطردت أحكام مجلس الدولة المصري والفرنسي على أن سلطة الإدارة في الإنهاء المبكر للعقد من جانبها وحدها ليست سلطه مطلقة تستعملها الإدارة كلما رغبت في ذلك بدون قيود، ولكنها سلطة تقديرية يتقيد استعمالها بأن يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة والإدارة حينما تستعمل هذه السلطة فإنها تخضع لرقابة القضاء الذي يمكنه -بناء على طلب المتعاقد- أن يحتوي الأسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة لإنهاء العقد. و قد يخلص القاضي إلى أن قرار إنهاء العقد غير سليم إذا قام على سبب غير سليم أو استهدفت الإدارة من ورائه مصلحة أجنبيه تمامًا عن المصلحة العامة.

وتختلف الجهة المختصة وفقا للنظام المعمول به في الدولة فيختلف النظام القضائي المزدوج عن نظام القضاء الموحد؛ إذ يوجد في الأول نظامين قضائيين، هما: المحاكم العادية والمحاكم الإدارية وتطبق الأولى القانون الخاص وتطبق الثانية القانون العام. أمّا النظام القضائي الموحد فهو يقوم على أن هناك عدالة واحدة وقانونًا واحدًا يطبق على الجميع، وأيًّا كان طرفا النزاع فلا توجد محاكم متخصصة. حيث تطبق على نزاعات الإدارة نفس القواعد المطبقة على الأفراد من الناحية النظرية؛ فيثور التساؤل في مجال الرقابة القضائية على سلطة الإنهاء الانفرادي للعقد الإداري حول تحديد القاضي المختص بهذه الرقابة، وهل هو قاضي الإلغاء عن طريق دعوى الإلغاء التي يقيمها المتعاقد مع

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الدعوى رقم 3 للسنة الثالثة القضائية بتاريخ 7/7/1976 مشار إليه في المؤلف الخاص للباحث أحمد سعيد الهاشمي بعنوان: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011، ط1، ص107.

الإدارة ضد سلطة الإدارة بإنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة، أم قاضي العقد عن طريق دعوى القضاء الكامل (دعوى العقد). حيث إنه من المسلم به بأن المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية تنتمي أصلاً إلى القضاء الكامل، حيث يختص القضاء الإداري بالنظر في كافة المنازعات الإدارية الناشئة بين طرفي العقد باستثناء المسائل الأولية التي تدخل بطبيعتها في اختصاص القضاء العادي، مثل أهلية المتعاقد مع جهة الإدارة أو الفصل في ملكية خاصة وغيرها.

وتجدر الإشارة إلى أن الادعاء أمام القضاء الإداري يتمثل في نوعين من الدعاوى، وهما: دعوى الإلغاء، ودعوى القضاء الكامل أو (دعوى التعويض).

فدعوى القضاء الكامل عبارة عن خصومة بين طرفين يدعي أحدهما المساس بمركز ذاتي شخصي، وتتسع سلطات القاضي في هذه الدعوى؛ إذ تتيح للقاضي ليس فقط مجرد بحث مدى مشروعية العمل الإداري، ومن ثم إلغاء أو عدم إلغاء ذلك العمل، أو بمعنى آخر لا يتيح للقاضي فقط مجرد إدانة أعمالها المخالفة للقانون، وإنما يتجاوز ذلك إلى تصحيح وحسم المركز القانوني الذاتي للطاعن وذلك بتعديل العمل الإداري أو تبديله إذا ثبت –بطبيعة الحال– عدم مشروعيته أو عدم صحته، والحكم له كذلك بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه [1].

أما دعوى الإلغاء فهي تتعلق بالنظام العام وتهدف إلى حماية المشروعية، ويترتب على ذلك عدم جواز التنازل عن رفعها، وإذا ما تنازل صاحب الحق في رفعها فإنه يعتبر تنازلاً باطلاً؛ لأنها تتعلق بالنظام العام ولا ينتج عن هذا التنازل أي أثر قانوني[2].

فقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن سلطة قاضي الإلغاء تقف عند مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري، دون أن يكون له الحق في إصدار الأوامر للإدارة، أو الحلول محلها في إصدار القرارات الإدارية أو تعديلها [3].

فالقضاء الكامل إذن أوسع مدى وأكثر شمولا من قضاء الإلغاء، فهو يقوم في المقام الأول في دعوى القضاء الكامل بتقرير المركز القانوني للمدعي، ويحدد مداه، ومن ثم يحدد بعد ذلك حقوقه، ويلزم المدعي عليه برد هذه الحقوق أو تنفيذ الالتزامات المنوطة

(1) د. ماجد راغب الحلو، (القضاء الإداري) دارا لمطبوعات الجامعية، الإسكندرية،1984، ص217 - 224

(2) د. يسري محمد العطار، (دروس في قضاء الإلغاء) كلية الحقوق، جامعة القاهرة،2003، ص13

(3) د. حمدي علي عمر (سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص70 - 71.

بـه، ومـن ثـم فهـو أكثـر فائـدة وأعظـم نفعـا للطاعـن[1].

وتشـكل دعـاوى التعويـض أو المسـؤولية فـي الواقـع أهـم حـالات القضـاء الكامـل علـى الإطـلاق سـواء مـن الناحيـة العمليـة أو القانونيـة لدرجـة أن القضـاء الإداري قـد ابتـدع مـن خـلال أحكامـه المتعلقـة بهـا مبـادئ ونظريـات خاصـة بهـا متميـزة ومسـتقلة عـن تلـك المتعلقـة بالمسـؤولية المدنيـة التـي تحكـم مختلـف علاقـات الأفـراد فيمـا بينهـم فـي إطـار القانـون الخـاص.

وبعـد التفرقـة بيـن دعـوى الإلغـاء ودعـوى القضـاء الكامـل بقـي لدينـا أن نشـير إلـى المنازعـات التـي تنشـأ عـن العقـد ويقتصـر نطاقهـا علـى المتعاقديـن، وتلـك التـي تتصـل بالغيـر باعتبـاره أجنبيًّـا عـن العقـد ونطـاق هـذه الرقابـة ومداهـا وذلـك فـي ثلاثـة مباحـث:

المبحث الأول: تحديد القاضي المختص بالرقابة:

الفرع الأول: القاضي المختص بنظر الطعون المقدمة من المتعاقد مع الإدارة.

الثاني: القاضي المختص بنظر الطعون المقدمة من الغير الأجنبي عن العقد.

أمـا المبحـث الثانـي فسـنخصصه لبيـان القضـاء المختـص بالرقابـة علـى سـلطة الإنهـاء الانفـرادي للعقـد الإداري فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة وتطبيقاتـه القضائيـة.

وسـنرى فـي المبحـث الثالـث: نطـاق رقابـة القاضـي علـى قـرار الإدارة بالإنهـاء الانفـرادي للعقـد الإداري.

مشكلة الدراسة:

تتجلـى مشـكلة البحـث فـي أنّ سـلطة الإدارة فـي إنهـاء العقـود الإداريـة بإرادتهـا المنفـردة مـن أهـم الخصائـص البـارزة التـي تميـز العقـد الإداري عـن عقـود القانـون الخـاص، وخطـورة مـا يترتـب علـى اسـتخدام الإدارة لهـذه السـلطة الخطيـرة مـن انقضـاء العقـود الإداريـة وانفصـام الروابـط العقديـة بيـن الإدارة والمتعاقديـن معهـا قبـل انتهـاء المـدة المحـددة لإنجـاز العقـد، حيـث إن قـرار الإنهـاء يتـم عـن طريـق قـرار إداري انفـرادي يصـدر مـن جانـب الإدارة وحدهـا بمقتضـى سـلطتها التقديريـة.

لـذا ولخطـورة السـلطة الممنوحـة لـلإدارة فـي مواجهـة المتعاقـد يأتـي دور القضـاء ليبسـط رقابتـه ويبيـن بـأن هـذا السـلطة ليسـت مطلقـة، وانمـا تخضـع لرقابـة القضـاء علـى اختـلاف

(1) د.طعميه الجرف، (رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، الطعن بالإلغاء لدى مجلس الدولة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة،1962، ص235.

مستوياتها؛ فهي تقتصر على المشروعية فقط في حالة الإنهاء لدواعي المصلحة العامة، وتمتد الى المشروعية والملاءمة في حال الإنهاء الجزائي للعقد مع ضرورة الاحتفاظ بحق المتعاقد في التعويض، واختلاف القضاء المختص بالنظر والفصل في منازعات العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة عن الدول الأخرى، فالقضاء العادي هو المختص بنظر هذه المنازعات على عكس ما هو معمول به في القضاءين الفرنسي والمصري. ومن خلال بحثنا سنبين القاضي المختص بهذه الرقابة والرقابة القضائية على ممارسة الإدارة لها والحدود التي يقف عندها أثناء ممارسة سلطة الرقابة .

المبحث الأول: تحديد القاضي المختص بالرقابة

يتبين الأمر بخصوص تحديد القاضي الإداري المكلف بممارسة الرقابة القضائية على سلطة الإدارة بإنهاء عقدها الإداري في موضعي الطعن المقدم من المتعاقد مع الإدارة، أو الطعن المقدم من الغير الذي يعتبر أجنبيًّا عن العقد، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الطعون المقدمة من المتعاقد مع الإدارة

عندما يرغب المتعاقد مع الإدارة في إلغاء قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري، ليس أمامه إلا قاضي العقد، فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر –كقاعدة عامة– على أنه يجب على المتعاقد أن يقيم دعواه بصدد أي قرار تصدره جهة الإدارة متعلقًا بتنفيذ العقد أو إنهائه أمام قاضي العقد، فضلاً عن وجوب اتخاذ هذه الدعوى شكل دعوى القضاء الكامل، ذلك أن دعوى القضاء الكامل المقامة أمام قاضي العقد هي الوسيلة الوحيدة التي يملكها المتعاقد للطعن في قرار الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد الإداري دون أن يملك في هذا الصدد تحريك دعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء.

و لقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 2 فبراير 1987 إلى تقرير أنه (نظرًا لأن قرار السلطة مانحة الالتزام الذي يقضي بإنهاء عقد الالتزام لا يعتبر قرارًا منفصلا عن العقد بالنسبة للملتزم فإن هذا الملتزم لا يستطيع أن يقيم ضد هذا القرار دعوى أخرى خلاف الدعوى التي يمكنه أن يقيمها أمام قاضي العقد [1]؛ وبذلك نرى بأن مجلس الدولة الفرنسي كان في بداية الأمر يرفض فصل القرارات التي تصدرها جهة الإدارة والتي تدخل في منطقة تنفيذ العقد أيًّا كانت صفة الطاعن استنادًا إلى فكرة الدعوى الموازية؛ إذ يملك المتعاقد مع الإدارة دعوى العقد، واستنادا كذلك إلى نسبية آثار العقود

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم (CE E FEB 1987 STE FRANCE 5 REC P 28 مشار إليه في مؤلف د. محمود صلاح عبدالبديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى،1993، ص552.

بقصر آثارها على أطرافها دون غيرهما. إلا أن مسايرة لقواعد العدالة والإنصاف اضطر مجلس الدولة الفرنسي إلى تغيير وجهة نظره السابقة لما قد يكون للمتعاقد والغير مصلحة شخصية في الالتجاء إلى قضاء الإلغاء في مرحلة تنفيذ العقد [1].

فقد خرج مجلس الدولة الفرنسي على القاعدة السابقة في حكمه الصادر في 2 مايو 1958، إذ قبل مجلس الدولة في هذا الحكم دعوى إلغاء المقامة من المتعاقد أمام قاضي الإلغاء ضد قرار الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد لدواعي المصلحة العامة الذي اتخذ شكلاً مرسومًا لائحيًّا صادرًا من الإدارة بإنهاء طائفة من العقود معًا وبصورة جماعية لدواعي المصلحة العامة [2].

وهكذا فإنه استثناء من القاعدة السابقة نجد مجلس الدولة الفرنسي قد أقر في الحكم السابق بقبول دعوى الإلغاء من جانب المتعاقد ضد قرار الإدارة بالإنهاء الانفرادي لمجموعة من العقود الإدارية الصادر في شكل مرسوم لائحي واحد.

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه (متى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري سواء أكانت المنازعة خاصة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه فإنها كلها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء).

وهذا ما أيده الفقه في مصر حيث يرى «أن التجاء المتعاقد إلى دعوى الإلغاء لطلب إلغاء القرارات المنفصلة التي ساهمت في تكوين العقد لا يكون للمتعاقد مصلحة في الالتجاء إلى قضاء الإلغاء حتى لو صرفنا النظر عن فكرة طريق الطعن الموازي والتي لا نرى محلا لها في مصر»[3]. لأن القضاء الكامل أجدى بالنسبة إليه من قضاء الإلغاء؛ لأنه لو حصل على حكم بإلغاء القرار المنفصل فإنه يتعين عليه بعد ذلك أن يعود مره أخرى إلى قضاء العقد؛ لكي يرتب له النتيجة التي ترتبت على حكم الإلغاء، ومن ثم فإنه يكون من الأفضل له أن يلجأ إلى قاضي العقد مباشرةً فدعوى المتعاقد في الحالات السابقة تدخل في اختصاص قاضي العقد بمقتضى ولاية القضاء الكامل[4].

نخلص مما تقد إلى أن دعوى القضاء الكامل (دعوى العقد) التي يملك المتعاقد إقامتها أمام قاضي العقد ضد قرار الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد الإداري هي الأصل و القاعدة

(1) د. جمال عباس عثمان، النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية،2007، ص224.

(2) C.e 2 mai 1958 distillerie d magnac laval rec p246.

(3) د. جمال عباس عثمان، مرجع سابق، ص224.

(4) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، 1991، ص193.

في القضاء الفرنسي والمصري، وأن دعوى الإلغاء من جانب المتعاقد أمام قاضي الإلغاء ضد قرار إنهاء العقد هي الاستثناء على القاعدة السابقة، وإن كان هذا الاستثناء غير حقيقي ووهمي كما رأينا؛ لأن الإدارة تقوم بإنهاء العقد في هذه الحالة ليس استنادًا إلى سلطتها التعاقدية وإنما استناد إلى سلطتها غير التعاقدية [1].

الفرع الثاني: الطعن من جانب الغير الأجنبي عن العقد

مما لا شك فيه أن الغير الخارج عن دائرة العقد الإداري و الذي لا يكون طرفاً فيه لا يكون له أن يطعن في القرارات الصادرة في مواجهة المتعاقد معها، تلك التي تتعلق بتنفيذ أو إنهاء هذا العقد، وذلك أمام قاضي العقد المختص بمقتضى دعوى القضاء الكامل، ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذا الغير الأجنبي عن العقد يعتبر شخصًا غريبًا عن العلاقات التعاقدية الناشئة بين الإدارة و المتعاقد نتيجة العقد المبرم بينهما و الذي لا يعتبر هذا الغير طرفًا فيه ولذلك فإنه لا يجوز لهذا الغير طبقًا لمبدأ الأثر النسبي للعقد الإداري أن يتمسك بأي حق أو أن يتحمل أي التزام استنادًا إلى هذا العقد.

هذا فضلاً عن أن قرارات الإدارة السابقة لا يمكن أن تحدث ضررًا للغير فإن الغير لا يمكنهم أن يدخلوا في العلاقات التعاقدية بين طرفي العقد والذين هم غرباء عنها من خلال دعوى مباشرة يتم رفعها أمام القضاء الكامل، ولكن هل يسرى نفس المنطق السابق بالنسبة لمنحهم الحق في رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري للإجابة عن هذا السؤال يجب علينا بيان وجهتي النظر المتقابلتين الصادرتين بشأنه وذلك على النحو الآتي:

أ. عدم جواز قبول دعوى الإلغاء من الغير:

يذهب جانب من الفقه الإداري إلى أنه لا يجوز للغير أن يطعنوا في القرارات الصادرة عن الإدارة المتعاقدة والمتعلقة بتنفيذ أو نهاية العقد الإداري أمام قاضي الإلغاء بمقتضى دعوى الإلغاء استناد إلى فكرة القرار المنفصل وذلك بسبب أن القرارات الإدارية السابقة لا تعتبر قرارات منفصلة عن العقد أو عن العلاقات التعاقدية بين طرفي العقد[2].

وقد أيد القضاءان الفرنسي والمصري ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه (لا يقبل من الغير أن يطعنوا أمام قاضي الإلغاء في قرار متعلق بتنفيذ العقد ولكن يمكنهم فقط أن يتدخلوا في الدعوى المرفوعة من المتعاقد أمام قاضي العقد[3]. كما قضى مجلس الدولة

(1) د. محمود صلاح الدين، مرجع سابق، ص551 وما بعدها.

(2) د. مصطفى كمال وصفي، الإجراءات القضائية في المنازعات الإدارية، مجلة المحاماة س48 العدد السابع سبتمبر 1968 ص16 وما بعدها

(3) C.E24 OCT 1952 CHAMBRE SYNDIACALE DE LA BONNETERIE REC

كذلك بأن الغير يمكنهم عند اللزوم أن يقيموا دعوى القضاء الكامل غير التعاقدية من أجل الحصول على تعويض من الإدارة عن الضرر الذي أحدثه لهم قرار صادر منها يتعلق بتنفيذ او نهاية العقد الذي يربطهما بالمتعاقد[1].

أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها «ومتى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري فإنها تدخل في نطاق ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء إلا أن هذا المبدأ يحد من إطلاقه قيدان أولهما: باقتصار آثار العقود على عاقديها، فغير المتعاقد لا يجوز له أن يطعن بالإلغاء؛ لأنه أجنبي ليس للعقد في مواجهته أية قوة في الإلزام [2].

وذلك لأن العقد الإداري لا ينتج آثارًا إلا بين المتعاقدين فقط فضلاً عن أن الغير لا يمكن أن يكون له مأخذ على تنفيذ العقد ولذلك فإن الغير ليس له الصفة ولا المصلحة في أن يطلب من القاضي إلغاء التدابير المتعلقة بتنفيذ العقد أو قرار الإدارة بإنهاء العقد.

ب. قبول دعوى الإلغاء:

ظل الغير الأجنبي عن العقد خلال مدة طويلة من الزمن أسوة بأطراف العقد لا يقبل منهم أن يطعنوا بواسطة دعوى الإلغاء في التدابير المرتبطة بتنفيذ العقد. ولم يكن ممكنا لهم إلا أن يتدخلوا في الدعوى القضائية المرفوعة أصلاً من أطراف العقد.

ومع ذلك فإن كان الغير الأجنبي يعد من بين الغرباء عن العلاقات التعاقدية بين أطراف العقد الإداري إلا أنهم ليسوا كذلك بالنسبة لآثار هذا العقد حيث إن تنفيذ هذا العقد أو إنهائه يمكن أن يؤثر على الغير وعلى مصالحهم وطالما أنه ليس في استطاعتهم أن يقيموا دعوى القضاء الكامل (دعوى العقد) أمام قاضي العقد فإنه من الواجب والضروري إذن أن يتاح لهم طريق للطعن يسمح لهم بأن يطعنوا في القرارات التي تتعلق بعقد ما ليسوا طرفًا فيه أو لكونها تؤثر عليهم وتصيبهم بضرر في مصالحهم المتحصلة من وراء ذلك العقد، ومن هنا فقد تعين قبول دعوى الإلغاء من الغير أمام قاضي الإلغاء في جميع الحالات التي تكون فيها هذا الدعوى ضرورية للمحافظة على مصالح هؤلاء الغير وحمايتها.

مشار اليه لدى د.محمود صلاح عبدالبديع السيد، المرجع السابق، ص556

(1) C.E.G JULL 1975 FELIX REC .P 410

مشار اليه لدى د.محمود صلاح عبدالبديع السيد، المرجع السابق، ص556

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 18/11/1956 الدعوى رقم 1180 لسنة 10ق مجموعة القضاء الإداري لسنة 11 ق ص23 وما بعددها مشار إليه في مؤلف د. جمال عباس عثمان، المرجع السابق، ص439 - 440

ذلك أن المنطق يقضي بأن قبول دعوى الإلغاء من جانب المتعاقدين ضد التدبير اللائحي الصادر بإنهاء طائفة من العقود معًا يجب أن يؤدي إلى قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الغير ضد نفس التدبير وبالتالي قبول دعوى الإلغاء تعتبر أمرًا مسلمًا به بالنسبة للمتعاقدين فإنه يجب التسليم بها من باب أولى للغير.

و لقد أقر مجلس الدولة استثناء على القاعدة السابقة بقبول دعوى الإلغاء من جانب الغير ضد قرارات الإدارة، و إن كان قد تم هذا المسلك القضائي على مراحل متتالية فلقد أقر مجلس الدولة لأول مرة في حكمة الصادر في 24 ابريل 1964م بقبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الغير ضد قرارات الإدارة برفض فتح العقد بل إن مجلس الدولة قد ذهب في هذا الحكم إلى أبعد من ذلك، إذ قرر فيه صراحة أنه (سوف يقبل من الغير من الآن فصاعدًا أن يطعنوا أمام قاضي الإلغاء في جميع قرارات الإدارة سواء المتعلقة بإبرام العقد أو المتعقلة بتنفيذه من خلال الدفع بعدم مشروعيته على أساس أن هذا القرارات تعتبر منفصلة عن هذا العقد بالنسبة للغير).

وبطبيعة الحال فإن هذا الحكم يمثل تحولاً في أحكام القضاء الإداري المستقرة في ذلك الوقت وفي مرحله ثانية قضى مجلس الدولة ضمنيًا – في حكمه الصادر بتاريخ 11 يناير 1984م باعتباره قرار الإدارة برفض فسخ العقد قرارًا منفصلاً عن العقد يجوز للغير الطعن فيه استقلالاً بمقتضى دعوى الإلغاء [1].

المبحث الثاني: القضاء المختص بالرقابة على سلطة الإنهاء الإنفرادي للعقد الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة.

في دولة الإمارات العربية المتحدة، وحيث لا يوجد قضاء إداري مستقل يمكن من خلال أحكامه إرساء نظرية متكاملة تحكم العقود الإدارية، فقد اقتضى الأمر تطبيق الأحكام والمبادئ التي استقر على تطبيقها القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج على منازعات العقود الإدارية التي تكون الإدارة طرفًا فيها والتي يصعب تطبيق أحكام المنازعات في العقود المدنية عليها الاختلاف أطراف العقد وأهدافه في كل منهما.

باستقراء الأحكام القضائية في دولة الإمارات نجد أن قضاءها قد اعترف لجهة

(1) H.CHARLES ,LES CONTRACT ADMINISTRATIFS DANS LES PROCEDURES COLLECTIVES D1977.P179 LA LA

مشار اليهم في رسالة الماجستير للباحث السلال سعيد جمعه الهويدي، رسالة بعنوان سلطة الإدارة في إنهاء العقد بالإرادة المنفردة، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية جامعة طنطا، 1994، ص243 ومابعدها.

الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادته المنفردة، وذلك تحقيقًا لدواعي المصلحة العامة رغم قضاءها الموحد، وسوف نلقي الضوء بداية على التنظيم القضائي في الإمارات ثم نبرز أحكام المحكمة الاتحادية العليا (الدائرة الإدارية) ودائرة القضاء بأبوظبي وأحكام المحاكم الاستئنافية وذلك في ثلاثة مطالب مستقلة على النحو التالي:

المطلب الأول: اختصاص القضاء بالمسائل الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة[1]

لا شك أن نشأة القانون الإداري وتطوره مرتبطة في جانب منها بوجود قواعد قانونية تحكم الإدارة فيما يتعلق بتنظيمها ونشاطها ووسائلها وامتيازاتها، ومرتبطة بالجانب الآخر بوجود قواعد تحكم المنازعات الإدارية تطبقها محاكم إدارية مستقلة، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة وفي الفترة التي أعقبت صدور الدستور الاتحادي المؤقت لعام 1971م وحتى استُبدل به الدستور الدائم الصادر بموجب التعديل الدستوري رقم (1) لسنة 1996م وما بعد ذلك، فقد شهدت هذه المرحلة تطورًا في مجال موضوعات القانون الإداري بجانبيه التشريعي والقضائي، حيث تضمن الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة نصوصًا تقرر قواعد أساسية تتعلق بعدد من موضوعات القانون الإداري هي: التنظيم الإداري. والخدمة المدنية. والأموال العامة. ونزع الملكية للمنفعة العامة. والضبط الإداري. وكلها قواعد تعتبر أساسًا لتشريعات إدارية تنظم هذه الموضوعات سواء كانت قوانين عادية أو مراسيم بقوانين أو لوائح إدارية.

وفي الجانب القضائي تضمن الدستور المؤقت نصًا خاصًا بتنظيم القضاء حيث عهد إلى المشرع العادي بإصدار قانون اتحادي لإنشاء المحاكم الاتحادية... فنصت المادة (102/1) من الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الإتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

1. المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيًا ومدعى عليه فيها.. كما نصت المادة (103) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أن «ينص هذا القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات وبالإجراءات التي يحددها».

واستنادًا لهذين النصين الدستورين صدر القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية بموجبه نقل اختصاصات جميع الهيئات القضائية المحلية في كل من إمارات

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة). مكتبة الجامعة، عمان، اثراء للنشر والتوزيع، ص115.

(أبوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة) إلى المحكمة الاتحادية الابتدائية في أبوظبي وأناط بها دون غيرها الاختصاص بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيًا أو مدعى عليه فيها [1]. ونود الإشارة إلى أنه قد تم تعديل نص المادة 25 من قانون الإجراءات المدنية[2].والخاصة باختصاص المحاكم الاتحادية لتشمل اختصاصها بأي نزاع يكون الاتحاد طرفًا فيه بعد أن كان قاصرًا على محكمة العاصمة فقط.

ويستفاد من أحكام القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية واختصاصاتها أن دولة الإمارات العربية المتحدة لم تعرف نظام القضاء المزدوج المأخوذ به في بعض الدول والذي يقوم على وجود قضاءين مستقلين أحدهما قضاء عادي والآخر قضاء إداري مستقل ومحايد يفصل في جميع المنازعات الإدارية التي تكون السلطة العامة طرفا فيها. وإن المشرع استعان بنظام الدوائر الإدارية الفرعية التابعة للمحاكم الاتحادية فجعل للمحكمة الاتحادية الابتدائية في إمارة أبوظبي ثلاث اختصاصات بحسب نوع القضايا التي تنظرها فيكون لها الصفة المدنية عندما تنظر في القضايا المدنية ويكون لها الصفة التجارية عندما تنظر في القضايا التجارية ويكون لها الصفة الإدارية عندما تنظر في المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعى عليه فيها هذا وبخلاف القضاء المحلي لإمارة دبي حيث إن النص في المادة 102،104 من دستور لدولة الإمارات العربية المتحدة يدل على أن المحاكم الاتحادية تختص وحدها بالنظر في جميع المنازعات بين الاتحاد والأفراد، وإن القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي يختص بجميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الاتحاد والأفراد. والمقصود بالاتحاد هنا هو المعنى الواسع للدولة من سلطاتها الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، وتشمل أيضًا الجهاز الإداري للدولة من الوزارات والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة التي لها موازنة خاصة مستقلة والتي تديرها وتشرف عليها الدولة مباشرة أو بواسطة أشخاص القانون العام والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة المستقلة وتتبع في إدارتها أساليب القانون العام سواء كانت مؤسسات عامة إدارية بحتة تدير مرافق عامة لا تهدف إلى تحقيق الربح ولا تسلك أسلوب القانون الخاص أو المؤسسات العامة التي لها طابع اقتصادي وتجاري أو صناعي ولها الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة التي

(1) المادة 3 من القانون الاتحادي رقم 6 لسنة 1978م والخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها والمنشور

site:www.theuaelaw.com.

(2) قانون اتحادي الإمارات رقم 10 لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم11 لسنة 1992 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 572 السنة الرابعة والأربعون – بتاريخ 30 - 11 - 2014.

تلحق بموازنة الجهة الإدارية التابعة لها.

ولعل متطلبات التطور الحديث في مجال تنظيم القضاء الإداري من جهة وتطور النشاط الإداري واتساعه، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارية، واتساع نطاق المنازعات الإدارية كمًّا ونوعًا يقتضي إنشاء جهة قضاء إداري مستقل ومحايد للفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذا لم يعد نظام الدائرة الإدارية التابعة للمحاكم الاتحادية كافية لمواجهة هذا التطور.

المطلب الثاني: الأحكام القضائية

أولاً- دائرة القضاء بأبوظبي:

فقد نصت جميع الاحكام القضائية الصادرة من القضاء المحلي على حق الإدارة في انهاء العقد الإداري في حال تقصير الطرف الثاني وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة فقد نصت على ذلك بقولها:

«لما كان من المقرر أن لمحكمة الموضوع سلطة تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتفسير المستندات المقدمة فيها طالما أنها أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها أصلها الثابت في الأوراق، وبما هو مقرر من أن الحقوق المقررة ولجهة الإدارة بمقتضى قانون المناقصات والمزايدات والقرارات الصادرة بمقتضاه تتعلق بأحكام العقود الإدارية ولا شأن لها بأحكام الضمان المقررة في القانون المدني لأنها تتوخى تأمين سير المرفق العام واطراد عمله ومن ثم فإن من حق الإدارة إنهاء العقد متى رأت أن المتعاقد معها قد خالف شروط التعاقد وأن المصلحة العامة تقتضي إنهاء العقد.[1]

وكذلك في حكم آخر لها نصت على «لما كان من المقرر فقهًا وقضاء أن حق الإدارة في إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة يقابله حق المتعاقد في التعويض عن الأضرار التي لحقته من جراء ذلك على أساس المسؤولية بدون خطأ من قبل الإدارة؛ لأن إنهاء العقد في هذه الحالة ليس جزاء عن خطأ ارتكبه المتعاقد في تنفيذ العقد، ولذلك فإن المتعاقد يستحق تعويضاً كاملاً عن إنهاء عقده لدواعي المصلحة العامة دون صدور خطأ من جانبه، والتعويض الكامل- وفقًا لما هو مقرر في القضاء المقارن –يشمل ما لحق المتعاقد من خسارة وما فاته من كسب شريطة أن يثبت أن ضرراً لحق به، ولا يستثني من تعويض المتعاقد عن الكسب الفائت في هذه الحالة– وفقًا لما هو مقرر في القضاء المقارن- إلا في حالات استثنائية كما في حالة التي يكون فيه إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة مقرونًا

(1) دائرة القضاء بأبوظبي، الطعن رقم 190 لسنة 2013 س 8 ق.أ جلسة 19/1/2014م.

بظروف غير عادية، وقد ينظم العقد ذاته أو القوانين أو اللوائح مقدار التعويض المستحق للمتعاقد عن إنهاء عقده وعناصره، وفي هذه الحالة يجب إعمال شروط العقد أو نصوص القوانين واللوائح فيما تضمنته بشأن نطاق التعويض وحدوده.[1]

ثانياً: أحكام المحاكم الاستئنافية:

وأصدرت محكمة الشارقة الابتدائية [2]بمقر المحكمة بمدينة الشارقة حكمًا بإنهاء العلاقة العقدية لمصلحة جهة الإدارة في مجال عقود التوريد، وتتلخص وقائع الدعاوي في أن مؤسسة الإمارات العامة للبترول «المدعية» أقامت الدعوى ضد المدعي عليه (م.ز.ك) بموجب عقد مبرم بينهما، حيث قامت بتوريد منتجات بترولية لإعادة بيعها عبر محطتين يملكهما المدعي عليه في منطقة دبا البيعة التابعة لسلطنة عمان، وأثر توقف المدعى عليه عن التعامل معها تجمع في حسابه (المدين) مبلغ وقدره (21/400.722) درهم وكان قد قدم لها كفالة مصرفية بمبلغ وقدره (-/250.000) درهم فيكون الباقي في ذمته المبلغ المطالب به (21/150.722) درهم. ولقد قام المدعي عليه بتحرير أربعة شيكات كل منها بمبلغ خمسين ألف درهم وكلها لم تصرف لعدم وجود رصيد، كما أنه لم تجد المطالبة الودية معه.

أقامت المؤسسة الدعوى بطلبها السالف الذكر حيث حكمت المحكمة لصالح جهة الإدارة «مرفق البترول» بإلزام المدعي عليه بأن يؤدي للمدعية المبلغ المدين به وأن تنهي العقد لصالح جهة الإدارة.

كذلك فقد صدر حكم مماثل أمام محكمة الاستئناف الاتحادية بالشارقة؛ إذ ورد في الأسباب أنه «بعد الاطلاع على كافة الأوراق والحكم المستأنف وبعد سماع المرافعة والمداولة أصولاً، وحيث إن الاستئناف قد استوفى أوضاعه المقررة فهو مقبول شكلاً، وحيث تخلص الوقائع أخذاً من سائر أوراق الدعوى وحكمها المستأنف في أن المدعية وزارة الكهرباء والماء وتنوب عنها دائرة الفتوى والتشريع أقامت الدعوى لدى الدائرة الثلاثية بمحكمة أول درجة بالرقم 309/1989 حقوق الشارقة ضد المدعي عليها شركة الإنشاءات الفنية قالت فيها أنها وبتاريخ 22/12/1983م تعاقدت مع المدعي عليها على أن تقوم الأخيرة بتوريد المواد مشمولة العقد رقم 20/10/ك م/ 82 للمدعية على أن يتم توريد هذه المواد خلال سبعة أشهر من تاريخ التوقيع على العقد وأن المدعي عليها لم تلتزم بالتوريد في الموعد المطلوب، وتم إحضارها إلا أنها تجاهلت هذه الإخطارات الموجهة من

(1) دائرة القضاء بأبوظبي، الطعن رقم 34 لسنة 2014 س 8 ق.أ جلسة 21 /7/2014م

(2) **في القضية رقم 1146 لسنة 1991م والتي تم نظرها بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم الأحد 20/12/1412هـ**

المدعية ولم ترد عليها، ولحاجة الوزارة المدعية لتلك المواد فقد اضطرت لتطبيق ما ورد في البند الثامن من العقد المبرم مع المدعي عليها وتم ترسية المواد على شركة أخرى بالعقد رقم 20/ 10ك م/ 82 بتاريخ 26/4/84 بقيمة (399000) درهماً وتم مخاطبة المدعي عليها بكتاب موجه من المدعية رقم ك م/ 84/ د900. بتاريخ 4/4/1984 ومطالبتها بدفع ما ترتب على تأخير التوريد وإلغاء العقد[1].

ويستفاد من الحكمين السابقين اعتراف القضاء الاستئنافي بدولة الإمارات العربية من حيث المبدأ بحق الإدارة في الإنهاء للعقد الإداري في حالة صدور خطأ تقصيري أو عمدي من جانب المتعاقد معها.

ثالثًا- أحكام المحاكم الاتحادية العليا «الدائرة الإدارية»

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا [2]الدعوى رقم 4 لسنة 14 المقامة من المدعيتين وزارتي المالية والصناعة ويمثلهما دائرة الفتوى والتشريع ولجنة تسوية القروض ضد المدعي عليها (ب.ع.ت.د) والمدعو/ (س.ع.ج). حيث بينت في حيثيات حكمها «إنه بعد الاطلاع على لائحة الدعوى والمذكرات فيها وبعد الاستماع إلى تقرير التحضير وبعد المداولة تبين أن لجنة تسوية القروض العقارية لوزارة المالية وبموجب قرار مجلس الوزراء لسنة 1980 قد كفلت قروض المواطنين المقترضين من البنوك لإنشاء أبنيتهم فسددت تلك القروض وأنشأت عقودًا مع هذه البنوك كان العقد المؤرخ 26/11/1980 أحدهما والذي حل محل عقد قرض البنك المدعي عليه الثاني المؤرخ في 23/7/1976 وبعد أن قبض البنك من الجهة المدعية مبلغ (575627.18) درهم أصبح ملتزمًا بموجب العقد الجديد، أولاً- بإدارة وتحصيل الإيجارات المستحقة لبناية المدعي عليه الثاني، ثانيًا- يرهن البنك هذه البناية رهنًا حيازيًا من الدرجة الأولى ويقوم بكافة الإجراءات القضائية ضد المستأجرين، ثالثًا- يستوفي البنك 10% من هذه الإيجارات لمصاريف الصيانة، رابعًا- يدفع 25% من هذه الإيجارات للمواطن صاحب البناية ويتقاضى البنك 3% فائدة سنوية من الرصيد المتبقي من القرض.

خامسًا- وهو ما يهمنا، يمول البنك الباقي لحساب اللجنة ويتم ذلك كل ثلاث شهور وتطلب الجهة المدعية فسخ عقد القرض بينها وبين البنك وإلزامه بدفع مبلغ وهو (575627.18) درهمًا متضامنًا مع المدعي عليه الثاني وذلك لإخلال البنك بكل شروط العقد.

(1) القضية رقم 192 لسنة 1991 قضائية –استئناف حقوق- المقيدة بجدول قضايا محكمة الشارقة المدنية برقم 309 لسنة 1989لجلسة 15/2/1989.

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الدعوى 4 لسنة 2014، بالجلسة المنعقدة يوم الثلاثاء 27/12/2014.

وكذلك أيضًا فقد تبنت المحكمة الاتحادية العليا نفس الموقف السابق في حكم آخر لها في القضية رقم 4250414 لسنة 1991 والمقيدة تحت رقم 314 لسنة 1988 حيث ورد في حيثيات الحكم «أن إصدار الحكم بفسخ عقد القرض العقاري المبرم مع المدعي عليه الأول في حالة إخلال المتعاقد بأي شرط من شروطه، وهو ما يؤكد الطبيعة الجزائية للفسخ لمرة أخرى، بل أن المادة 29 من هذا القانون قد أوضحت بما لا يدع أدنى مجال للشك تلك الصفة الجزائية بتقريرها» مصادرة التأمين النهائي والحصول على جميع ما تستحقه من غرامات مما قد يكون مستحقًا للمتعاقد لديها أو لدى أية جهة إدارية أخرى وذلك دون حاجة إلى أي إجراءات قضائية.

وفي حكم أخر لها في الطعن رقم (190) لسنة 21ق بجلسته 27/6/2001م ذهبت إلى أن «الغرامة التأخيرية التي تتضمنها عقود المقاولات الخاصة ليست في جوهرها إلا مجرد تقدير اتفاقي للتعويض الواجب أداؤه عند عدم قيام المقاول بتنفيذ التزاماته، ويشترط لاستحقاقها توافر الشروط الواجب توافرها للحكم بالتعويض وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بن الخطأ والضرر والذي هو مناط تقدير التعويض الواجب أداؤه، وهي تختلف عن المبلغ المحدد في عقود المقاولة التي تعقدها الجهة الإدارية الذي يدفعه المقاول في حالة التأخير والذي في حقيقته من الجزاءات المالية التي تلجأ إليها الإدارة كجزاء توقعه على المتعاقد معها في حالة تقصيره وإهماله بغض النظر عن أي ضرر يلحق بها ولا يحتاج لأعذار؛ لأنه في العقود الإدارية يتحقق الضرر بمجرد التأخير لحرمان المنتفعين بهذه المرافق من الفائدة المتوخاة باعتبار أن العقود الإدارية تقوم على فكرة المرافق العامة، وبذلك يختلف الجزاء المالي في العقود المبرمة بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين ولا تتوقف إحداها على الأخرى في حالات العقود بين الإدارة والمقاول الأصلي وبين الأخير والمقاول من الباطن، ليس طرفًا في عقد المقاولة الأصلي ولا تمتد إليه آثاره، ومن ثم فإن الجزاء المالي في عقود المقاولة الإدارية بين صاحب العمل والمقاول الأصلي لا صلة له بالغرامة التأخيرية في عقود المقاولة الخاصة، ومن ثم فلا يحاج بأن الإدارة إذا لم ترتب الجزاء المالي على المقاول الأصلي لا يحق للأخير مطالبة المقاول من الباطن بالغرامة الواردة في عقدهما.

وهكذا يمكن لنا أن نستقرئ من بين جنبات الأحكام القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة والمتعلقة بإنهاء العقود الإدارية بالإرادة المنفردة سواء تعلق ذلك بدواعي المصلحة العامة أو بناء على الفسخ القضائي رغم قضائها الموحد مسايرة من تلك الأحكام لما استقر عليه الحال في القضاء في كل من فرنسا ومصر رغم ما هو معلوم سلفًا من أن قضاء هذه الدول يأخذ بنظام القضاء المزدوج لكل من جهتي القضاء العادي والإداري.

المبحث الثالث: نطاق الرقابة القضائية على سلطة الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد الإداري لدواعي المصلحة العامة

يختلف نطاق الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على سلطة الإدارة بالفسخ الجزائي للعقد الإداري عن نطاق الرقابة التي يمارسها هذا القاضي على سلطة الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقد الإداري لدواعي لمصلحة العامة.

فاذا كانت الرقابة القضائية على سلطة الفسخ الجزائي للعقد الإداري –من زاويتى المشروعية و الملاءمة فان الرقابة القضائية على سلطة إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة تقتصر على زاوية المشروعية فقط ولا تتناول زاوية الملاءمة؛ بمعنى أن رقابة القاضي هنا تقتصر على التحقق من وجود سبب المصلحة العامة الذى يبرر إنهاء العقد ولكنها لا تتضمن تقدير مدى ملاءمة سبب المصلحة العامة لإنهاء العقد؛ أي مدى كفاية السبب لإنهاء العقد في حين أن القاضي يقدر في مجال الرقابة على قرار هذا الفسخ الجزائي للعقد ما إذا كانت جسامة الخطأ الذي ارتكبه المتعاقد كافيًا لتبرير قرار هذا الفسخ. فعندما يتعلق الأمر بممارسة سلطة تقديرية مثل سلطة الإنهاء الانفرادي للعقد لدواعي المصلحة العامة فإن القاضي يباشر الحد الأدنى من الرقابة.

وبناء على ذلك فإن القاضي الإداري يقتصر في مجال الرقابة على سلطة إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة على التحقق مما إذا كانت الإدارة قد قررت إنهاء العقد بالفعل لدواعي المصلحة العامة دون أن يكون لهذا القاضي سلطة تقدير ما إذا كان العقد قد أصبح حقيقة غير مفيد للمرفق العام.

فالقاضي لا يملك رقابة التكييف القانوني للوقائع بمعنى أنه لا يستطيع التحقق مما إذا كان الإنهاء مؤسسًا على المصلحة العامة من عدمه طالما أن الأسباب المبررة لإنهاء العقد غير منصوص عليها في العقد.

فللإدارة مطلق الحرية في تقدير مدى كفاية وملاءمة سبب المصلحة العامة لإنهاء العقد دون أية رقابة من القاضي على تقديرها. وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي فقد قضى في حكمه الصادر في 9 ديسمبر 1927 بأن إنهاء العقد لم يكن ليحدث إلا بمقتضى السلطة العامة التي تملكها الإدارة لنقض العقود التي أبرمتها من أجل المرافق العامة إذا رأت فائدة ذلك.[1] ومنطوق الحكم يوضح أن الإدارة تستقل وحدها بتقدير مدى فائدة نقض

(1) A.DE LAUBADERE ET AUTRES ,CONTRATS ,OP.CIT,T.2,P.667
مشار إليه في مؤلف الدكتور د. محمد صلاح الدين، سلطة الإدارة في انهاء العقد الإداري، مرجع سابق، ص568.

عقودها لصالح المرافق العامة. فالإدارة هي القاضي الوحيد لتقدير مدى ملاءمة إنهاء العقد، ولقد ذهب الفقيه (BENOIT) إلى: «أن أية رقابة قضائية على أسباب وبواعث قرار الإنهاء الانفرادي للعقد تعتبر مستبعدة؛ فالقاضي الإداري لا يمكنه أن يتدخل في مجال تقديرات الملاءمة الإدارية؛ فليس للقاضي أن يراقب ما إذا كان تشييد بناء ما لم يعد يقدم أية فائدة وما إذا كانت التوريدات قد أصبحت غير مفيدة وما إذا كان الأفضل إنهاء العقد مع تعويض المتعاقد من تحمل تنفيذه كل ذلك يعتبر الميدان القاصر على السلطات الإدارية دون غيرها حيث يوجد هنا مسألة تتبع اختصاص السلطات الإدارية العاملة وحدها بوصفها المسؤولة عن العقود .[1]

وعمومًا وكما رأى الفقيه (TERNEYRE) فإن مدى الرقابة القضائية على سلطة الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقود الإدارية لدواعي المصلحة العامة يعتبر محدودًا للغاية فمن ناحية أولى فإن هذه الرقابة لا تمتد إلى إلغاء هذا القرارات حيث إن قاضي العقد يمتنع عن ممارسة سلطة إلغاء هذه القرارات ومن ناحية أخرى فإن هذه الرقابة لا طائل منها حيث إنه لا فائدة من معرفة ما إذا كان قرار الإدارة بإنهاء العقد له ما يبرره أو ليس له ما يبرره لأنه في جميع الأحوال فإن إنهاء العقد يقيم المسؤولية التعاقدية للإدارة دون خطأ تجاه المتعاقد بما يوجب تعويض هذا المتعاقد عن إنهاء عقده لعدم ارتكابه أي خطأ في تنفيذ التزاماته التعاقدية تجاه الإدارة. وهو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 5 فبراير 1986؛ إذ قرر استحقاق المتعاقد للتعويض عن إنهاء العقد على الرغم من أن إنهاء العقد لم يكن مخالفًا للقانون ولم يكن تعسفيًا. وفي الواقع فإنه يجب الرجوع إلى أحكام القضاء للتعرف على الأسباب التي تستند عليها الإدارة في إنهاء العقد الإداري ويختلف الأمر بحسب ما إذا كان العقد ينص على الأسباب التي يجب أن يخضع لها إنهاء العقد من عدمه.[2]

- **أسباب إنهاء الإدارة للعقد الإداري:**

أولا- إذا نص العقد ذاته على الأسباب التي تجيز للإدارة إنهاء العقد:

يقوم القاضي في هذه الحالة فقط بمراقبة التكييف القانوني للوقائع والتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تعتبر من أسباب الصالح العام التي تبرر إنهاء العقد من عدمه. وهذا

(1) F.P.BENOIT, DROIT ADMINISTRATIF ,OP,CIT,P664

مشار اليه في مؤلف الدكتور محمد صلاح عبدالبديع السيد، مرجع سابق، ص569.

(2) C.GALIAY MTHESE PRECITEE P267

مشار إليه في مؤلف د. محمد صلاح عبدالبديع السيد، مرجع سابق، ص569.

مـا يتضـح مـن حكـم مجلـس الدولـة الفرنسـي الصـادر فـي 26 فبرايـر 1975؛ إذ قـرر أنـه: «ينتـج مـن التحقيـق أن الخـلاف الناشـئ بيـن الملتـزم ومسـتخدمى المرفـق وأن الرغبـة فـي أن يعهـد إلـى مؤسسـة عامـة محليـة بـإدارة المرفـق كانـت الأصـل فـي القـرار المطعـون فيـه، فهـذه الأسـباب تعتبـر مـن أسـباب المصلحـة العامـة التـي تسـمح لـلإدارة بممارسـة إجـراء الاسـترداد فـي نطـاق نصـوص المـادة 33 مـن كراسـة الشـروط »[1]

ثانيا- حالة عدم النص في العقد على الأسباب التي تجيز للإدارة إنهاء العقد:

فـإن الإدارة تملـك فـي هـذه الحالـة سـلطة تقديريـة فـي إنهـاء العقـد. فقـد أقـرت محكمـة القضـاء الإداري فـي مصـر بـأن حـق الإدارة فـي فسـخ عقودهـا بإرادتهـا المنفـردة هـو حـق تتمتـع بـه دون حاجـه للنـص عليـه فـي العقـد، وأن هـذا الحـق يعتبـر مـن الخصائـص المميـزة للعقـود الإداريـة[2]. واعتـرف مجلـس الدولـة الفرنسـي لـلإدارة بالحـق فـي نقـض وإنهـاء العقـد الـذي أبرمتـه إذا ارتـأت فائـدة ذلـك لهـا. حيـث لا يراقـب القاضـي الإداري مـدى صحـة أسـباب إنهـاء العقـد التـي تسـتند إليهـا الإدارة [3]. وبالطبـع فـإن هـذا لا يعنـي أن إنهـاء العقـد يفلـت مـن كل رقابـة حيـث إن القاضـي يتحقـق فـي هـذه الحالـة ممـا إذا كان اسـتعمال الإدارة لحـق إنهـاء العقـد ليـس لـه أي طابـع تعسـفي. و فـي الواقـع فـإن التفرقـة التـي أقامهـا مجلـس الدولـة الفرنسـي فـي نطـاق الرقابـة القضائيـة علـى سـلطة الإدارة بالفسـخ الجزائـي للعقـود الإداريـة مـن ناحيـة وعلـى سـلطة الإدارة بالإنهـاء الانفـرادي للعقـود الإداريـة لدواعـي المصلحـة العامـة وذلـك بتوسـيعه لنطـاق الرقابـة القضائيـة بشـأن القـرارات الأولـى لتشـمل القـرار مـن زاويتـى المشـروعية والملاءمـة وبتضييقـه لنطـاق هـذه الرقابـة بشـأن القـرارات الثانيـة لتقتصـر علـى رقابـة القـرار مـن زاويـة المشـروعية فقـط دون زاويـة الملاءمـة ترجـع إلـى أن مجلـس الدولـة الفرنسـي قـد اسـتقر علـى حرمـان المتعاقـد مـن أي تعويـض عـن الفسـخ الجزائـي لعقـده نظـرًا لأنـه قـد ارتكـب خطـأ جسـيمًا

(1) C.E 26 FEV 1975, STE DU PORT DE PECHE DE LORIENT REC .P 155
مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد صلاح عبدالبديع السيد، مرجع سابق، ص 570.

(2) د. احمد عثمان عياد، مظاهر السلطات العامة في العقود الإدارية، (مصر، دار النهضة العربية،1973) ص256.

(3) وقد أفتت إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه «إذا كانت الفقرة 2 من المادة 17 من العقد قد نصت على حق الوزارة في إنهاء العقد في حالات محددة ذكرت على سبيل الحصر كجزاء لمخالفات معينة فإن ذلك لا يمنع الوزارة من استخدام حقها المقر طبقًا للقواعد العامة المعمول بها في العقود الإدارية والتي تعطي الإدارة الحق في إنهاء العقد حتى ولو لم ترتكب الشركة المتعاقدة أي خطأ ودون حاجه إلى النص في العقد صراحةً على ذلك حيث إن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويض إن كان له وجه » مشار إليها في مؤلف الأستاذ الدكتور أعاد القيسي، العقد الإداري وفقا لنظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة جامعة الشارقة، الطبعة الأولى،2013، ص86.

في تنفيذ العقد ولذلك فإن المشرع في فرنسا قد أوجب تسبيب قرارات الإدارة بالفسخ الجزائي للعقود الإدارية طبقًا للقانون الصادر في 11 يوليو سنة 1979 والمنشورات التالية له في حين أن مجلس الدولة قد استقر على استحقاق المتعاقد تعويضا كاملا عن إنهاء عقده لدواعي المصلحة العامة نظرًا لأنه لم يرتكب أي خطأ في تنفيذ العقد ولكن دواعي المصلحة العامة ومصلحة المرفق العام هي التي اقتضت إنهاء العقد قبل نهاية مدته ولذلك فإن القاضي الإداري يتحقق من مشروعية قرار إنهاء العقد عن طريق التأكد من وجود سبب المصلحة العامة ولكنه لا يستطيع ولا يحق له رقابة مدى ملاءمة هذا السبب لإنهاء العقد؛ حيث إن تقدير مدى ملاءمة وفائدة إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة ومصلحة المرفق يعتبر من اختصاص الإدارة وحدها باعتبارها المسؤولة عن تنظيم وتسيير المرافق العامة ولا يحق للقضاء أن يحل محل الإدارة في القيام بهذا الاختصاص بدلا منها وهذا يرجع إلى مبدأ مهم و مستقر في القانون الإداري هو عدم جواز تدخل القضاء في أعمال الإدارة بإصدار أوامر لها ولذلك فإن المشرع في فرنسا لم يوجب تسبيب قرارات الإدارة بالإنهاء الانفرادي للعقود الإدارية لدواعي المصلحة العامة. وهكذا فإن رقابة القاضي الإداري على سلطة الإنهاء الانفرادي من جانب الإدارة للعقد الإداري لدواعي المصلحة العامة تقتصر على زاوية المشروعية دون زاوية الملاءمة؛ ولذلك فإن هذه الرقابة تقتصر على التأكد من وجود سبب المصلحة العامة الذي يبرر إنهاء العقد الإداري دون أن تمتد إلى رقابة مدى ملاءمة هذا السبب لإنهاء العقد فإذا تحقق القاضي من أن قرار إنهاء العقد يستند على سبب آخر خلاف المصلحة العامة المالية للإدارة فإن قرار إنهاء العقد يعتبر في هذه الحالة غير مشروع وبالتالي يحق للقاضي إلغاء هذا القرار وتعويض المتعاقد عنه إذا كان متعلقًا بعقد التزام المرفق العام أو التعويض فقط عن هذا القرار غير مشروع دون إلغائه إذا تعلق قرار الإنهاء بعقد آخر من العقود الإدارية مثل عقود الأشغال العامة وعقود التوريد وفقًا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي [1]. لذلك نرى أن مجلس الدولة الفرنسي يقر باستحقاق المتعاقد للتعويض عند إنهاء العقد على الرغم من أن إنهاء العقد لم يكن مخالفًا للقانون ولم يكن تعسفيًا. وذلك عندما تنص بنود العقد على الأسباب التي تسمح للإدارة بإنهاء العقد الإداري فإنه عندئذ يتولى القاضي الإداري تحديد وتكييف الوقائع القانونية التي استندت إليها الإدارة لإنهاء العقد بالإرادة المنفردة أما إذا لم ينص في بنود العقد على الأسباب التي تسمح للإدارة بإنهاء العقد الإداري فإن الإدارة تملك سلطة مراجعة صحة أسباب إنهاء العقد التي استندت إليها الإدارة. إلا أن ذلك لا يعني أن إنهاء العقد الإداري

(1) د. محمد صلاح الدين، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الزقازيق، (مصر، دار النهضة العربية،1993)، ط:1، ص567 وما بعدها، وانظر كذلك إلى مؤلف د. عادل عبدالرحمن خليل، آثار العقود الإدارية وفقا لقانون المناقصات والمزايدات الجديد رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية، (الإيمان للطباعة، 1998)، ص106.

سوف يفلت من الرقابة إذ يمكن للقاضي أن يتحقق في هذه الحالة من أنه لم يكن لاستعمال الإدارة حق إنهاء العقد أي طابع تعسفي[1].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذه السلطة واعترفت في نفس الوقت للمتعاقد مع الإدارة بالتعويض إذا كان له مقتضى وذلك في حكمها بتاريخ 15/11/1992 والذي جاء فيه (تملك جهة الإدارة ومن جانبها وحدها وبإدارتها المنفردة حق تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد؛ فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها بشرط أن تقتضي حاجة المرفق أو المصلحة العامة هذا التعديل وإن الحق في تعديل العقد المقرر لجهة الإدارة بإرادتها المنفردة يشمل سلطة إنهاء العقود الإدارية قبل الأوان وأنه دائمًا للإدارة وفقًا لمقتضيات الصالح العام إنهاء العقد من غير أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب أو بقاعدة للعقد شريعة المتعاقدين، وذلك أن حق الإدارة في التعديل أو الإنهاء للعقد الإداري مقرر بغير حاجة إلى النص عليه في العقد أو إلى موافقة الطرف الآخر عليه، وليس للطرف الآخر في العقد إلا الحق في التعويضات إن كان لها وجهه وتوافرت الشروط الموجبة لاستحقاق التعويض)[2] .

وقد سبق لمحكمة القضاء الإداري في مصر إن حددت مجموعة من الأحكام تتعلق بمدى حق الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية يتعين مراعاتها وذلك في حكمها[3] بتاريخ 12/12/1982 وهي:

1. إن سلطة الإدارة في إنهاء العقود الإدارية ليست سلطة مطلقة تلجأ إليها الإدارة كيفما أرادت ولكنها سلطة تقديرية يجب أن تستهدف المصلحة العامة.

2. إن الإدارة حين تستعمل تلك السلطة إنما تستعملها تحت رقابة القضاء، والقاضي الإداري إذا ما لجأ إليه صاحب الشأن عليه أن يتحرى الأسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة إلى إنهاء العقد، ويصبح القرار الإداري الصادر بالإنهاء غير مشروع إذا قام الإنهاء على سبب غير سليم.

3. إن سلطة القاضي الإداري محدودة في هذه الحالة فهي مقصورة على التحقق من

(1) د.عمر حلمي، طبيعة اختصاص القضاء الإداري في منازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، 1993م، ص135.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3986 لسنة 35 ق جلسة 15/11/1992 د. مفتاح خليفه، إنهاء العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص407.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الدعوى رقم 154 /35 ق، جلسة 12/12/1982 مشار اليه لدى د. مفتاح خليفه عبد الحميد، مرجع سابق، ص407.

جدية السبب الذي استهدفته الإدارة ولكنه لا يمكن التصدي لبحث مدى ملاءمة إنهاء العقد للسبب الذي قام عليه الإنهاء[1].

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة ولعدم وجود قضاء إداري مستقل ينظم قواعد تحكم العقود الإدارية؛ فقد اقتضى الأمر تطبيق أحكام المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج على منازعات العقود الإدارية التي تكون الإدارة طرفًا فيها والتي يصعب تطبيق أحكام القانون المدني عليها لاختلاف أطراف العقد وأهدافه في كل منهما. حيث نجد أن القضاء الإماراتي اعترف لجهة الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة [2].

وبذلك نرى أن هناك إجماعًا بالاعتراف للإدارة العامة بسلطة إنهاء العقد الإداري لدواعي المصلحة العامة بالإرادة المنفردة وأن القاضي الإداري يراقب قرار الإدارة بإنهاء العقد الإداري بالإدارة المنفردة من زاوية المشروعية فقط دون النظر إلى زاوية الملاءمة إذ تقتصر سلطته على التأكد من وجود المصلحة العامة التي بررت إنهاء العقد الإداري، وذلك لأن المتعاقد يجب أن ينظر إليه على أنه يعاون الإدارة العامة في إدارة المرفق؛ فهو يتحمل في سبيل ذلك أعباء كثيرة، وأن تعويض الإدارة له قد يعوضه عن بعض الخسائر التي تكون قد لحقته، كما أن منح سلطة إنهاء العقد الإداري للإدارة، يجب أن يمارس تحت رقابة القضاء، والذي عليه أن يتصدى لكل قرار مخالف للمشروعية ويحكم بإلغائه أيضًا بالإضافة للتعويض وأن تضع الإدارة العامة دائمًا نصب عينيها المصلحة العامة والتي يجب أن تكون سببًا في إنهاء العقد الإداري دون سواها.

الخاتمة:

ومن خلال هذه الدراسة أمكن التوصل إلى بعض النتائج، نوجزها فيما يلي:

1. وجود إجماع على الاعتراف بسلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية بالإرادة المنفردة لدواعي المصلحة العامة في القضاء الفرنسي والمصري والإماراتي، وأن ما سار عليه القضاء يستحق التشجيع؛ لأن الإدارة تحرص على المصلحة العامة وهي التي تقدر فائدة الاستمرار في العقد من عدمه.
2. إن ممارسة الرقابة من قبل جهة متميزة عن الإدارة، يعد ضمانة حقيقية لحماية

(1) د. مفتاح خليفة عبدالحميد، مرجع سابق، ص406وما بعدها. وانظر كذلك د. حمد محمد حمد الشلماني، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007)، ص229 وما بعدها.

(2) سبق الإشارة إلى ذلك، انظر: ص17 وما بعدها.

حقوق الأفراد؛ لأنها تعد تنبيهًا وتحذيرًا للإدارة مما يدفعها إلى احترام القانون ومعرفة القصور والنقص والإلمام بمعوقات العمل الإداري فضلاً عن كشف التجاوزات غير القانونية ومحاسبة المخالفين لأحكام القانون.

3. استعمال الإدارة لامتيازاتها في مجال العقود الإدارية ليست مطلقة، وأن القضاء يمارس رقابته عليها من زاوية المشروعية فقط دون أن تمتد سلطته للنظر في زاوية الملائمة.

4. يستفاد من أحكام القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية واختصاصاتها أن دولة الإمارات العربية المتحدة لم تعرف نظام القضاء المزدوج المأخوذ به في بعض الدول والذي يقوم على وجود قضاءين مستقلين: أحدهما قضاء عادي والآخر قضاء إداري مستقل ومحايد يفصل في جميع المنازعات الإدارية التي تكون السلطة العامة طرفا فيها. وأن المشرع استعان بنظام الدوائر الإدارية الفرعية التابعة للمحاكم الاتحادية فجعل للمحكمة الاتحادية الابتدائية في إمارة أبوظبي ثلاثة اختصاصات بحسب نوع القضايا التي تنظرها فيكون لها الصفة المدنية عندما تنظر في القضايا المدنية، ويكون لها الصفة التجارية عندما تنظر في القضايا التجارية، ويكون لها الصفة الإدارية عندما تنظر في المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعى عليه فيها.

5. بخلاف القضاء المحلي لإمارة دبي؛ إذ إن القضاء المحلي يشكل جهة قضائية مستقلة عن القضاء الاتحادي، وإن ولاية محاكم دبي تشمل جميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة 102 من الدستور والقوانين واللوائح والأوامر والتعليمات والمراسيم الصادرة من سمو الحاكم أو من يفوضه في هذا الشأن، ويكون الاختصاص في هذه الشأن من النظام العام، ومن ثم لا يجوز مخالفته مما يعني أن محاكم دبي هي صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية ومسائل الأحوال الشخصية في الإمارة، عدا ما استثنى منها بتشريع خاص.

6. إن القانون الإداري الإماراتي اجتاز مرحلة النشأة والتشكل، ودخل مرحلة التطور والارتقاء. وتبرز ملامح هذا التطور في عدة صور، منها:

أ. صدور التشريعات التي تتصل بالجوانب الإدارية، كقوانين الخدمة والوظيفة العامة، وقوانين العقود والمناقصات، وقوانين الإدارات والمؤسسات والهيئات العامة الاتحادية والمحلية وغيرها.

ب. انتشار الدوائر القضائية المتخصصة بنظر المنازعات الإدارية، وخاصة في المحاكم الاتحادية بدرجاتها المختلفة بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية.

وتلعب المحاكم الاتحادية وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا دورًا بارزًا في تعزيز هذا التطور، وذلك من خلال آليتين اثنتين هما:

أ. تفسير وتأويل النصوص الإدارية المعمول بها وغيرها من النصوص القانونية بما يعطيها نفسا إداريًا.

ب. الاجتهاد القضائي في المنازعات الإدارية التي لا تضبطها نصوص خاصة بها. وفي هذا الاتجاه، استعانت المحاكم (الدوائر) الإدارية الاتحادية بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئ القانون الإداري، وقواعد القانون المقارن ومبادئ القانون الطبيعي[1].

ومن خلال عرض هذه النتائج يمكن إسداء بعض التوصيات نراها مفيدة، ومنها:

1. إن الحاجة باتت ملحة إلى وضع قانون خاص بالمرافعات الإدارية على غرار الوضع في فرنسا؛ إذ إنه ترتب على قصور قانون مجلس الدولة في مصر في معالجة إجراءات الدعوى الإدارية والتعويل على قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد فيه نص وبما يتناسب مع الأوضاع الإدارية أن أضحى لتقدير القضاء الإداري دور بارز في صياغة الحقوق الإجرائية في ضوء ما يتبناه من قواعد قانون المرافعات التي يقدر تناسبها مع الأوضاع الإدارية، وفي ضوء ما يجتهد فيه رأيه من مسائل يرى عدم إتباع قانون المرافعات في شأنها، وهذه السلطة الممنوحة للقضاء الإداري، وإن كانت تسهم في تطوير القضاء الإداري إلا أنها تحمل جانبًا سلبيًا يتمثل في عدم تحقيق الثبات لقواعد القانون الإجرائي والحقوق الإجرائية إذ لا يسلم المتمتع بهذا الحق الأخير من مغبة تغيير القضاء الإداري لاتجاهاته وما استقر عليه من قواعد، وهو أمر يثير الهواجس في نفسه ولا يكفل له الطمأنينة اللازمة في ممارسته لدفاعه، لذلك نرى أن وضع قانون للمرافعات الإدارية يتضمن تأصيلا للقواعد والحقوق الإجرائية بما فيها الحق في الدفاع .

2. إن التطور الحديث في مجال تنظيم القضاء الإداري من جهة وتطور النشاط

(1) د.عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي« نموذج القرار الإداري» ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت، لبنان،21 - 22 - 6 - 2011م

الإداري واتساعه وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة واتساع نطاق المنازعات كمًّا ونوعًا أوصي بإنشاء جهة قضاء إداري مستقل ومحايد للفصل في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة إذ لم يعد نظام الدائرة الإدارية التابعة للقضاء العام كافيًا لمسايرة التسارع الكبير والتطور الحادث في القضاء الإداري ووسائله المختلفة.

3. بما أن القرارات الصادرة عن الإدارة في مواجهة متعاقديها تعتبر قرارات إدارية فإننا نرى أنه لا يوجد أي مبرر لاستبعادها من الرقابة الكاملة للقاضي الإداري فتكون له سلطتا الإلغاء والتعويض أسوة بالقرارات الإدارية.

4. بما أن القاضي في مجال القضاء الكامل يتمتع بسلطات أوسع من سلطات القاضي في مجال دعوى الإلغاء فإنه مما يتنافى مع هذا المبدأ أن يحرم القاضي في القضاء التعاقدي، والذي يعتبر أحد أوجه القضاء الكامل من سلطة الإلغاء في مواجهة قرارات الإدارة بتوقيع جزاءات ضد متعاقديها على الرغم من أن قاضي الإلغاء يتمتع بهذه السلطة في مواجهة قرارات الإدارة الأخرى.

5. نقترح على المشرع الإماراتي تطوير النظام القانوني الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة وبصفة خاصة في مجال العقود الإدارية، واصدار تشريع متكامل يضم في ركن أساسي من أركانه «تنظيم قانون العقود الإدارية »ابتداءً بما تتمتع به الإدارة من سلطات في هذا المجال ومرورًا بالضمانات الواجب توفرها وكفالتها للمتعاقدين معها وانتهاء بتحديد جهة قضائية إدارية متخصصة للفصل في المنازعات والدعاوى الخاصة بالعقود الإدارية على مستوى الدولة.

6. مع التسليم بحق الإدارة بسلطتها التقديرية في إنهاء العقد الإداري كونها صاحبة العمل وسيدته، إلا أننا نرى ضرورة الوقوف على الأسباب الحقيقية وراء إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، وعدم ترك الباب مفتوحًا بإنهاء العقد لأسباب غير مبررة أو مقنعة، وندعو المشرع المصري والإماراتي بضرورة تسبيب الإدارة لقراراتها، إذ إن عبارة مقتضيات المصلحة العامة، تحتمل تفسيرًا واسعًا حتى تتضح دوافع الإدارة نحو هذا الإنهاء إلى جانب حماية الأموال العامة من العبث والتبديد، من خلال تكبد الدولة أموال طائلة نتيجة ممارستها لحقها في الإنهاء بالإرادة المنفردة في صورة التعويضات؛ لأن الهدف المبتغى من كل ذلك هو المصلحة العامة.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر العربية:

1. أحمد سعيد الهاشمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011.
2. د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطات العامة في العقود الإدارية، (مصر، دار النهضة العربية،1973) ص256.
3. الباحث السلال سعيد جمعه الهويدي، دراسة بعنوان سلطة الإدارة في إنهاء العقد بالإرادة المنفردة، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة بدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، جامعة طنطا، 1994.
4. د. جمال عباس عثمان، النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2007م.
5. د. حمد محمد حمد الشلماني، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007).
6. د. حمدي علي عمر (سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،2003
7. خالد بن حمد بن راشد المطاعني، رسالة ماجستير، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة (مصر، جامعة بن سويف،2009م).
8. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي،1991.
9. د. طعيمه الجرف، (رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، الطعن بالإلغاء لدى مجلس الدولة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة،1962.
10. د. عادل عبدالرحمن خليل، آثار العقود الإدارية وفقًا لقانون المناقصات والمزايدات الجديد رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية، (الإيمان للطباعه،1998).
11. د. عمر حلمي، طبيعة اختصاص القضاء الإداري في منازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية،1993م.
12. د. ماجد راغب الحلو، (القضاء الإداري) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،1984.
13. د. محمد صلاح الدين، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى،1993.
14. د. محمود صلاح عبدالبديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى،1993.
15. د. مصطفى كمال وصفي، الإجراءات القضائية في المنازعات الإدارية، مجلة المحاماة س48 العدد السابع سبتمبر 1968.
16. د. مفتاح خليفة عبدالحميد، إنهاء العقد الإداري، (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية،2007).
17. د. نواف كنعان، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة). مكتبة الجامعة، عمان، إثراء للنشر والتوزيع.
18. د. يسري محمد العطار، (دروس في قضاء الإلغاء) كلية الحقوق، جامعة القاهرة،2003.

التشريعات:

19. القانـون الاتحـادي رقـم (6) لسـنة 1978م الخـاص بإنشـاء المحاكـم الاتحاديـة بدولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة ونقـل اختصاصـات الهيئات القضائية المحليـة في بعض الإمارات إليها، منشـور فـي .site:www.theuaelaw .com
20. قانـون اتحـادي الإمـارات رقـم 10 لسـنة 2014 بشـأن تعديـل بعـض أحـكام قانـون الإجـراءات المدنيـة الصـادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسـنة 1992، المنشـور بالجريدة الرسـمية العدد 572 السـنة الرابعة والأربعون – بتاريـخ 30 - 11 - 2014.

الترجمة الحرفية لمصادر ومراجع اللغة العربية: **Transliteration Arabic References:**

Almasadir Al'arabiyah:

1. Ahmad Saeid Alhashimy, ar-riqaabah alqada'iyah 'alaa 'a'amaal al'idarah fi dawlat al'imaraat al'arabiah almuttahidah ,2011.
2. Dr. Ahmad 'Othman 'Ayaad, mathahir as-sulutat al'ammah fi al'uquod al'idaariah, (msir, dar an-nahdah al'arabiah,1973) p. 256.
3. albahith As-silal saeid jum'ah Alhuwaidy, dirasatun bi'unwaan sultat al'idarah fi 'inhaa' al'aqd bil'iraadah almunfaridah, dirasatun nathariatun wa tatbeqiah muqaaranah bidawlat al'imarat al'arabiah almuttahidah wa ad-duwal al'ajnabiah, jami'at Tanta, 1994.
4. Dr. Jamal Abbas 'Othman, an-nathariah al'ammah wa tatbiqatuha fi majal 'ilghaa' al'uquod al'idariah fi alfiqh wa qadaa' majlis ad-dawlah, almaktab al'araby alhadeth, al'iskandariah, 2007m.
5. Dr. Hamd Muhamad Hamd Alshilmany, aimtiazat alsultat al'aammah fi al'aqd al'idary, (dar almatbu'aat aljami'iyat, al'iskandariah, 2007).
6. Dr. Hamdy Aly 'Umar (slutat alqadi al'idary fi tawjih 'awamir al'idarah, dirasah muqarinah, dar an-nahdah al'arabiah, alqahirah,2003.
7. Khalid Bin Hamad Bin Rashid Almata'einy, risalat majstir, sultat al'idarah fi 'inhaa' al'aqd al'idary bil'iraadah almunfaridah (msir, jami'at bany Suwaif, 2009m).
8. Dr. Sulaiman At-tamawy, al'usus al'aammah lil'uquod al'idariah, dar alfikr al'arby,1991.
9. Dr. Ti'amah Aljarf, (riqabat alqadaa' li'a'amal al'idarah al'aammah, at-t'an bil'ilghaa' lada majlis ad-dawlah), maktabat alqahirah alhadeethah, alqahirah, 1962.
10. Dr. Adil Abdulrahamn Khalil, athaar al'uquod al'idariah wfqan liqanuon almunaaqasaat walmuzayadaat aljadid raqm 89 lisanat 1998 wa laa'ihatuh at-tanfithiah, (al'iman lit-tiba'ah,1998).
11. Dr. 'Omar Hilmy, tabi'at 'ikhtisaas alqadaa' al'idary fi munaza'aat al'uquod al'idaariyah, dar an-nahdah al'arabiah, 1993 m.

12. Dr. Majid Raghib alhilw, (alqadaa' al'idary) dar almatbu'aat aljami'eiah, al'iskandariah,1984.
13. Dr. Muhammad Salahuddeen, sultat al'idarah fi 'inhaa' al'aqd al'idary, dirasah muqaranh, jami'at az-zaqazeeq, dar an-nahdah al'arabiah, at-tab'ah al'uolaa1993.
14. Dr. Mahmuod Salah Abdulbadi'e alsayed, sultat al'idarat fi 'inhaa' al'aqd al'idary, dirasah muqaaranah, jami'at az-zaqazeeq, dar an-nahdah al'arabiah, at-tab'ah al'uolaa1993.
15. Dr. Mustafaa Kamal Wasfy, al'ijraa'at alqada'iyah fi almunaza'aat al'idariah, majalat almuhaamaah as-sanah48 al'adad as-sabi'e sibtamber 1968.
16. Dr. Miftah Khalifah Abdulhmid, 'inha' al'aqd al'idary, (al'iskandariah, dar almatbu'aat aljami'eiah,2007).
17. Dr. Nawaf Kan'aan, alqanuon al'idary watatbiqatuh fi dawlat al'imarat al'arabiah almuttahidah (diraasatun muqarantun). maktabat aljami'ah, Ammaan, 'ithra' lin-nashr wat-tawz'e.
18. Dr. Yosry Muhammad Al'attar, (druos fi qada' al'ilghaa') kulliyat alhuquoq, jami'at alqahirah,2003.

At-tashri'aat:

19. alqanun alittihady raqm (6) lisanat 1978m alkhas bi'insha' almahakim alittihadiah bidawlat al'imarat al'arabiat almuttahidah wa naql 'ikhtisassat alhay'aat alqada'iyah almahalliyah fi b'ad al'imarat 'ilaiha, manshur fi site:www.theuaelaw.com.
20. qanun 'ittihaadi al'imarat raqm 10 lisanat 2014 bish'an t'adeel b'ad 'ahkaam qanun al'ijraa'aat almadaniah as-saadir bilqaanuon alittihady raqm (11) lisanat 1992, almanshur biljareedah ar-rasmiah al'adad 572 as-sanah ar-rabi'ah wal'arba'uon - bitarikh 30 - 11 - 2014.

The Judge in Charge of Judicial Control over the Unilateral Termination of the Administrative Contract for the Sake of Public Interest

Eman Ahmed Alabduoli

Uaad Ali Al-Qaisi

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

Abstract:

The decision of the administration regarding the termination of the administrative contract is subject to the control of the administrative judiciary, whether it terminates the administrative contract by its own will or as a result of the contractor's violation of his own obligations, or also as a result of penalty. This is considered as a one of the basic guarantees for the contractor with the administration against the arbitrary use of its authority. Despite the absolute power of the administration to terminate the administrative contract to achieve public interest, the judicial control limits its ability to exercise this power to which it is forcibly committed. It also requires the availability of all the conditions to be complied with by the administrative body, whereas, the administration's power is considered as discretionary authority subject to the Control of the administrative judiciary.

The administration's power to terminate the administrative contract on its own will is predicated on the pursuit of public interest only. This is done through the control of the administrative judiciary over the legitimacy of the decision and the extent to which the administration is compliant with the law as it was initially issued. Most countries adopt this system including the UAE.

Keywords: The Competent Judge, The Unilateral Termination, The Unilateral Termination of the Administrative Contract, The Judicial Supervision.