# البطلان في العقود الإدارية: دراسة تحليلية مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والجزائر ولبنان

## بين حماية المال العام واستقرار المعاملات

تأليف

د. محمد كمال عرفه الرخاوي

الباحث والمستشار والخبير والمؤلف القانوني
والمحاضر الدولي في القانون

## الإهداء

إلى روح والديّ الطاهره منبع الحكمة وعين البصيرة اللذين علّماني أن الحق فوق كل اعتبار وأن القانون

درع الضعيف وسيف العدل.

إلي ابنتي الحبيبه وقره عيني صبرينال

إلى رجال القضاء الإداري في مصر والجزائر ولبنان الذين يرسمون بخطوطهم الدقيقة حدود المشروعية ويحمون المال العام من العبث.

وإلى كل باحث قانوني يؤمن بأن العدالة الإدارية هي ميزان تقدم الأمم.

التقديم

تمهيد

تُعد العقود الإدارية الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة الحديثة لتنفيذ سياساتها التنموية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين. ومنذ أن استقر الفقه والقضاء على فكرة ازدواجية التعاقد (عقود خاصة

وعقود إدارية)، برزت إشكالية جوهرية تتمثل في مصير العقد الإداري عندما يشوبه عيب من عيوب الإرادة أو الشكل أو الاختصاص. فهل يطبق القاضي الإداري قواعد البطلان المدنية بحذافيرها أم أنه يبتكر نظريات خاصة توازن بين مبدأ المشروعية من جهة ومبدأ استقرار المرفق العام من جهة أخرى؟

تكتسب دراسة البطلان في العقود الإدارية أهمية استثنائية في الوقت الراهن، حيث تشهد الدول العربية الثلاثة مصر والجزائر ولبنان طفرة في المشروعات الكبرى والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومع هذا التسارع، تزداد احتمالات وقوع أخطاء إجرائية أو تجاوزات في الاختصاص، مما يضع القضاء الإداري أمام تحدي كبير: هل يلغي العقد ويوقف المشروع الحيوي؟ أم يحافظ عليه ويكتفي بالتعويض؟

يأتي هذا الكتاب ليغوص في أعماق هذه الإشكالية عبر دراسة مقارنة دقيقة بين الأنظمة القانونية في مصر والجزائر ولبنان. فمصر رائدة الفقه الإداري العربي

باجتهادات مجلس الدولة الغزيرة، والجزائر ذات التجربة المميزة في موازنة متطلبات التنمية مع رقابة المشروعية في ظل قانون الصفقات العمومية المتطور، ولبنان بمجلس شورى الدولة الذي يزاوج بين الأصالة الفرنسية والواقع اللبناني المعقد.

منهجية البحث

اعتمدنا في هذا المؤلف المنهج التحليلي المقارن، مفككين فيه نظرية البطلان إلى عناصرها الأولية: أسباب البطلان، طبيعته، آثاره، وسبل علاجه. لقد سعينا للإجابة عن أسئلة محورية: هل البطلان في العقود الإدارية مطلق دائماً؟ ما هو دور نظرية "العقد الواقع" أو "العقد الفعلي" في إنقاذ الأوضاع القانونية؟ وكيف تتعامل المحاكم مع البطلان الجزئي؟ وهل تختلف المعالجة عندما يكون البطلان ناتجاً عن غش وتدليس مقارنة ببطلان شكلي؟

إن هذا الكتاب ليس مجرد سرد للنصوص، بل هو

محاولة لتقديم رؤية نقدية بناءة تهدف إلى توحيد المفاهيم وتطوير الآليات الإجرائية بما يخدم الاستقرار الاقتصادي ويحفظ حقوق الخزينة العامة دون إهدار للحقوق المكتسبة بحسن نية.

وفيما يلي نبدأ رحلتنا العلمية عبر الفصول العشرين.

## الفصل الأول

## ماهية العقد الإداري ونظرية البطلان

### المبحث الأول تعريف العقد الإداري ومعايير تمييزه

لا يمكن الحديث عن بطلان العقود الإدارية دون تحديد دقيق لموضوع الدراسة. العقد الإداري هو ذلك الاتفاق الذي تبرمه شخص من أشخاص القانون العام لتحقيق مرفق عام، ويشترط فيه وجود شروط غير مألوفة في القانون الخاص أو ارتباطه الوثيق بتنفيذ المرفق العام.

في مصر، اعتمد مجلس الدولة معيارين: العضوي (وجود إدارة عامة) والعضوي الموضوعي (وجود شروط استثنائية). وفي الجزائر، نص قانون الصفقات العمومية على تعريف شامل يركز على طبيعة الالتزام. أما في لبنان، فقد اتبع مجلس شورى الدولة المعيار الفرنسي القائم على فكرة "الشروط غير المألوفة".

هذا التمييز جوهري لأن قواعد البطلان المطبقة على العقود الإدارية تختلف جذرياً عن تلك المطبقة على العقود المدنية، نظراً لطبيعة المصلحة العامة التي تعلو فوق الإرادة الفردية.

المبحث الثاني مفهوم البطلان في القانون الإداري

البطلان في العقود الإدارية هو الجزاء القانوني الذي يوقعه القاضي على العقد المشوب بعيب ينال من صحته، فيؤدي إلى زوال أثره القانوني بأثر رجعي في الغالب. ولكن، وبخلاف القانون المدني حيث البطلان هو القاعدة في حال وجود عيب جوهري، فإن القانون

الإداري يتبنى فلسفة مختلفة تقوم على "افتراض الصحة" و"استمرار المرفق".

لذا، فإن البطلان في المجال الإداري ليس هدفاً بحد ذاته، بل هو وسيلة لاستعادة المشروعية. وقد تطور الفقه ليميز بين البطلان المطلق والبطلان النسبي، وبين البطلان الكلي والجزئي، مع إدخال مفاهيم جديدة مثل "البطلان الواجب الدفع" و"البطلان الذي يمكن تداركه".

المبحث الثالث الفرق بين بطلان العقد الإداري وبطلان القرار الإداري

رغم التشابه في المصدر (القانون العام)، إلا أن هناك فروقاً دقيقة. بطلان القرار الإداري يرتبط غالباً بعدم الاختصاص أو انحراف السلطة، ويكون أثره فورياً. أما بطلان العقد الإداري فهو أكثر تعقيداً لأنه يتضمن علاقات تعاقدية مستمرة وأطرافاً ثالثاً قد تكون اكتسبت حقوقاً.

في الدول الثلاث، استقر القضاء على أن بطلان العقد لا يعني بالضرورة بطلان كل الآثار المترتبة عليه، خاصة إذا تم تنفيذ جزء منه لصالح المرفق العام. هذه الخصوصية تفرض معالجة قضائية حذرة تختلف عن معالجة القرارات الفردية.

الفصل الثاني

التطور التاريخي لنظريات البطلان في الفقه الإداري العربي

المبحث الأول الجذور في الفقه الإسلامي وقاعدة سد الذرائع

استمد الفقهاء العرب الأوائل من الشريعة الإسلامية مبادئ هامة تؤثر في نظرية البطلان، وأبرزها قاعدة "سد الذرائع" و"درء المفاسد مقدم على جلب المصالح". هذه القواعد شكلت الأساس لفكرة أن العقد الذي يؤدي إلى ضرر للمال العام يجب إبطاله،

حتى لو كان شكلياً صحيحاً.

كما أخذ الفقهاء بمبدأ "المصلحة المرسلة" الذي يسمح للقاضي بالنظر في مآلات الحكم بالبطلان، فإذا كانت المفسدة أكبر من المصلحة، يجوز الإبقاء على الوضع القائم مع توقيع جزاءات أخرى. هذا الإرث الشرعي لا يزال يؤثر في اجتهادات المحاكم في مصر والجزائر ولبنان حتى اليوم.

المبحث الثاني التأثير الفرنسي ونظرية فصل السلطات

مع دخول التقنين الفرنسي، تبنت الدول العربية نظرية "فصل السلطات" التي منحت القضاء الإداري سلطة مراقبة أعمال الإدارة. في فرنسا، تطورت نظرية البطلان من الصرامة المطلقة في القرن التاسع عشر إلى المرونة في القرن العشرين عبر نظرية "العقد الواقع".

انتقلت هذه الأفكار إلى مصر عبر تأسيس مجلس الدولة سنة 1946، وإلى الجزائر خلال فترة الاستقلال

وإعادة بناء المؤسسات، وإلى لبنان عبر مجلس شورى الدولة. وقد تبنى الفقهاء في هذه الدول فكرة أن البطلان ليس عقوبة عمياء، بل أداة لضبط عمل الإدارة.

المبحث الثالث مراحل التطور الوطني والاجتهاد القضائي

شهدت العقود الأخيرة تطوراً ملحوظاً في اجتهادات المحاكم.

في مصر، انتقل مجلس الدولة من تطبيق صارم لقانون المناقصات إلى تبني نظريات مرنة مثل "نظرية الظروف الطارئة" وتأثيرها على البطلان.

في الجزائر، جاء قانون الصفقات العمومية الجديد ليحدد بدقة حالات البطلان الآلي وحالات البطلان الاختياري، محدداً صلاحيات لجنة الصفقات.

في لبنان، تميز اجتهاد مجلس شورى الدولة بالدقة

في التمييز بين العيوب الجوهرية التي تمس النظام العام والعيوب الشكلية التي يمكن تداركها، مع اهتمام خاص بقضايا الفساد المالي.

## الفصل الثالث

## أسباب البطلان المتعلقة بالشكل والإجراءات

### المبحث الأول مبدأ العلنية والمنافسة كأساس لصحة العقد

يُعد احترام مبدأ العلنية والمنافسة الركيزة الأساسية لصحة العقود الإدارية في الدول الثلاث. أي خروج عن إجراءات الإعلان والمناقصة أو المزايدة دون مبرر قانوني يؤدي إلى بطلان العقد.

في مصر، يُعتبر عدم نشر إعلان المناقصة في الجريدة الرسمية سبباً كافياً للبطلان المطلق. وفي الجزائر، يشدد قانون الصفقات على وجوب فتح المنافسة إلا

في الحالات الاستثنائية المحددة حصراً. وفي لبنان، يؤكد مجلس شورى الدولة أن أي اتفاق مباشر يخالف قواعد المنافسة هو باطل لانعدام السبب المشروع.

## المبحث الثاني عيوب تشكيل لجان فتح الظروف والتقييم

غالباً ما يتم الطعن في صحة العقود بسبب خلل في تشكيل اللجان المختصة بتقييم العروض. إذا نقص النصاب القانوني للجنة، أو إذا شارك فيها أعضاء لديهم مصلحة شخصية في العطاء، فإن العقد الناتج يكون معرضاً للبطلان.

الاختلاف بين الدول يكمن في درجة الصرامة. فالقضاء المصري يميل إلى إبطال العقد إذا ثبت تأثير الخلل على نتيجة المناقصة. بينما في الجزائر، قد يتم اعتبار الخلل شكلياً إذا لم يغير من ترتيب الفائزين. وفي لبنان، الصرامة هي السائدة خاصة في عقود الأشغال العامة الكبيرة.

المبحث الثالث مواعيد تقديم العروض وفتحها

احترام المواعيد المحددة في كراسة الشروط أمر جوهري. قبول عروض بعد إغلاق باب التقديم، أو فتح الأظرف قبل الموعد المحدد، يعد عيباً جوهرياً يؤدي إلى البطلان.

وقد استقر القضاء في الدول الثلاث على أن تمديد المواعيد يجب أن يتم بإعلان رسمي يشمل جميع المتنافسين، وإلا اعتبر تمييزاً مخالفاً لمبدأ المساواة، مما يستوجب بطلان الإجراءات اللاحقة والعقد المبرم بناءً عليها.

الفصل الرابع

أسباب البطلان المتعلقة بالاختصاص والأهلية

المبحث الأول عدم اختصاص الجهة الإدارية المتعاقدة

لا يجوز لأي جهة إدارية التعاقد إلا في حدود اختصاصها القانوني والمكاني. عقد تبرمه محافظة عن مشروع يقع في نطاق محافظة أخرى، أو تعقده وزارة في شأن يختص بوزارة أخرى دون تفويض، يكون باطلاً لانعدام الاختصاص.

في مصر، يميز مجلس الدولة بين عدم الاختصاص النوعي (الذي يؤدي للبطلان دائماً) وعدم الاختصاص المكاني (الذي قد يُعالج بالتصديق من الجهة المختصة). وفي الجزائر، النص صريح في بطلان العقود المبرمة من غير الآمر بالصرف المختص. وفي لبنان، يعتبر عدم الاختصاص من النظام العام ويمكن التمسك به في أي مرحلة.

## المبحث الثاني أهلية المتعاقد مع الإدارة وشروط الأهلية

يجب أن تتوفر في المتعاقد مع الإدارة الأهلية القانونية والفنية والمالية. تعاقد الإدارة مع شخص محجور عليه،

أو شركة مشطوبة من السجل التجاري، أو شركة لا تمتلك التصنيف الفني المطلوب، يؤدي إلى بطلان العقد.

الإشكالية تكمن في مدى مسؤولية الإدارة في التحقق من الأهلية. إذا قصرت الإدارة في التحقق وتعاقدت مع غير أهل، هل يبطل العقد؟ الأغلب في اجتهادات الدول الثلاث هو البطلان لحماية المال العام، إلا إذا كان المتعاقد قد نفذ العقد بالفعل وانتفع منه المرفق، هنا قد تطبق نظريات استثنائية.

المبحث الثالث التفويض في التوقيع والتعاقد

كثيراً ما يوقع على العقود مدراء عموم أو رؤساء أقسام دون تفويض خطي صريح من الوزير أو المحافظ المختص. هذا العيب في التمثيل يؤدي إلى بطلان العقد ما لم يصدر تصديق لاحق من صاحب الاختصاص الأصلي.

القضاء المصري يقبل التصحيح اللاحق بشرط أن يكون

قبل رفع الدعوى. القضاء الجزائري يشترط وجود التفويض وقت التوقيع كقاعدة. القضاء اللبناني يتوسط بينهما، معتبراً أن غياب التفويض عيب جوهري لا يغطيه إلا نص صريح في القانون.

## الفصل الخامس

## أسباب البطلان المتعلقة بالمحل والسبب

### المبحث الأول عدم مشروعية محل العقد

يجب أن يكون محل العقد مشروعاً وغير مخالف للنظام العام والآداب. عقد إداري موضوعه إنشاء منشأة مخالفة للرخص العمرانية، أو استغلال مورد طبيعي ممنوع، يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً.

في الدول الثلاث، يُعد مخالفة مخططات التعمير سبباً مباشراً للبطلان. ولا يجيز أي تصديق إداري تقنين وضع غير قانوني في الأصل. هذا المبدأ راسخ في اجتهادات

مجلس الدولة المصري ومجلس شورى الدولة اللبناني والمجلس القضائي الإداري الجزائري.

المبحث الثاني انعدام السبب أو falsehood السبب

السبب في العقد الإداري هو الغرض المباشر الذي تهدف الإدارة إلى تحقيقه. إذا تبين أن العقد أُبرم لغرض شخصي لمسؤول (انحراف بالسلطة)، أو بدون مقابل حقيقي (هبة مقنعة من المال العام)، فإنه يبطل لانعدام السبب المشروع.

قضايا الفساد والرشوة تقع في صلب هذا المبحث. أي عقد يثبت أنه نتاج رشوة أو محسوبية يبطل حكماً، وتترتب عليه مسؤوليات جنائية ومدنية. المحاكم في مصر والجزائر ولبنان أصبحت أكثر تشدداً في فحص "السبب الحقيقي" للعقود الكبرى.

المبحث الثالث الغبن الفاحش واختلال التوازن المالي

هل يؤدي الغبن الفاحش في السعر إلى بطلان العقد؟ في القانون المدني نعم، لكن في القانون الإداري الأمر مختلف. الإدارة تملك امتياز تعديل العقدياً. ومع ذلك، إذا وصل الغبن حد الاستغلال أو التبذير الواضح للمال العام، قد يتدخل القاضي لإبطال العقد.

في الجزائر، نص القانون صراحة على بطلان الصفقة إذا تجاوز السعر حدوداً معينة دون مبرر. في مصر، يعتمد الأمر على تقدير القاضي لمدى الخطأ الجسيم في التقدير. في لبنان، يُنظر للغبن كدليل على انحراف بالسلطة قد يؤدي للبطلان.

الفصل السادس

طبيعة البطلان في العقود الإدارية: هل هو مطلق أم نسبي؟

المبحث الأول البطلان المطلق وحماية النظام العام

البطلان المطلق هو الذي يمس قواعد النظام العام، مثل عدم الاختصاص الجوهري، أو مخالفة قوانين المنافسة، أو الفساد. هذا النوع من البطلان لا يسقط بالتقادم، ويمكن لكل ذي مصلحة التمسك به، ولا يجوز تصحيحه بالتصديق إلا في حالات نادرة جداً.

يتفق فقهاء مصر والجزائر ولبنان على أن القواعد المتعلقة بحماية المال العام هي من النظام العام، وبالتالي فإن أي عقد ينتهكها يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً لا يقبل الإجازة.

المبحث الثاني البطلان النسبي وحماية الأطراف

البطلان النسبي يرتبط بحماية طرف معين، مثل أهلية المتعاقد أو رضاؤه. في العقود الإدارية، نادراً ما يُطبق البطلان النسبي بالصورة المدنية، لأن الإدارة لا تملك "رضا" بالمعنى الخاص، بل هي تخضع للقانون.

ومع ذلك، قد يظهر البطلان النسبي في حالات الخطأ في وصف المواصفات الذي يضر ببعض المتنافسين

فقط. هنا، قد يقتصر البطلان على الجزء المتضرر، أو يُترك الخيار للإدارة في الإلغاء أو التعديل.

المبحث الثالث جدلية البطلان بين النظرية والتطبيق

رغم التصنيف النظري، فإن التطبيق القضائي يظهر مرونة. ففي كثير من الأحكام، يصف القاضي البطلان بأنه "مطلق" لكنه يمتنع عن إصدار حكم بالإلغاء الفوري إذا ترتب عليه ضرر جسيم للمرفق العام، مكتفياً بالحكم بالتعويض أو إلزام الإدارة بتصحيح الأوضاع مستقبلاً. هذه الازدواجية بين الوصف والحكم هي سمة مميزة للقضاء الإداري في الدول الثلاث.

الفصل السابع

البطلان الكلي والبطلان الجزئي في العقود الإدارية

المبحث الأول مبدأ تجزئة العقد وإمكانية البطلان

الجزئي

هل يبطل العقد كله لبطلان بعض بنوده؟ المبدأ العام في العقود الإدارية هو "وحدة العقد"، لذا فالبطلان الجزئي قد يجر البطلان الكلي إذا كانت البنود الباطلة جوهرية ولا يمكن فصلها عن باقي العقد.

في مصر، يقبل مجلس الدولة البطلان الجزئي إذا كانت البنود الباطلة مستقلة ولا تؤثر على التوازن المالي العام للعقد. في الجزائر، القانون يسمح صراحة بشطب البنود المخالفة والإبقاء على resto العقد إذا سمحت الطبيعة الفنية بذلك. في لبنان، الميل هو نحو البطلان الكلي حفاظاً على وحدة الإرادة التعاقدية ما لم ينص على خلاف ذلك.

المبحث الثاني البنود التعسفية وبطلانها

كثيراً ما تتضمن العقود الإدارية بنوداً تعسفية تُخل بالتوازن بين الحقوق والالتزامات، مثل منح الإدارة حق الفسخ دون تعويض، أو تحميل المتعاقد أعباء غير

متوقعة.

القضاء الإداري في الدول الثلاث تطور ليعلن بطلان هذه البنود التعسفية حتى لو وقع عليها المتعاقد، باعتبارها مخالفة لمبادئ العدالة التعاقدية. والبطلان هنا يكون جزئياً، يسقط البند التعسفي ويبقى العقد سارياً وفق القواعد القانونية العادلة.

المبحث الثالث أثر البطلان الجزئي على التوازن المالي

عند الحكم ببطلان بند جزئي (مثل بند سعر أو بند جزاء)، يختل التوازن المالي للعقد. هنا يتدخل القاضي لتحديد الآثار المالية. هل يُعاد الحساب من البداية؟ أم يُكتفى بتعديل المستقبلي؟

الاجتهاد السائد في مصر والجزائر هو إعادة التوازن المالي عبر خبراء محاسبين، بينما في لبنان قد يميل القضاء إلى فسخ العقد كلياً إذا اختل التوازن بشكل جوهري لا يمكن إصلاحه جزئياً.

## الفصل الثامن

## الإجراءات والطرق القانونية للطعن في صحة العقد

### المبحث الأول دعوى الإلغاء ودعوى البطلان

في النظام الإداري، هناك تداخل بين دعوى إلغاء القرار الإداري الموافِق على العقد، ودعوى البطلان المباشرة للعقد نفسه.

في مصر، غالباً ما تُرفع دعوى إلغاء ضد قرار ترسية المناقصة، مما يسقط العقد تبعاً. لكن توجد أيضاً دعوى مباشرة لبطلان العقد أمام دائرة العقود. في الجزائر، تختص لجان الطعن في الصفقات أولاً، ثم القضاء. في لبنان، يختص مجلس شورى الدولة بنظر دعاوى البطلان المباشرة للعقود الإدارية.

### المبحث الثاني صفة التقادم ومواعيد الطعن

مواعيد الطعن في العقود الإدارية قصيرة نسبياً لضمان الاستقرار. في مصر، ميعاد دعوى الإلغاء شهرين من تاريخ النشر أو العلم. في الجزائر، المواعيد محددة في قانون الصفقات وتتراوح بين 30 و45 يوماً. في لبنان، الميعاد عادة شهرين أيضاً.

إشكالية "تاريخ العلم" تثار كثيراً. متى يبدأ الميعاد؟ من تاريخ التوقيع؟ من تاريخ التنفيذ؟ من تاريخ النشر؟ القضاء في الدول الثلاث يميل لتاريخ النشر الرسمي أو تاريخ بدء التنفيذ الفعلي كأكثر تواريخ دقة لبدء حساب الميعاد.

## المبحث الثالث وقف تنفيذ العقد أثناء نظر دعوى البطلان

هل يوقف رفع دعوى البطلان تنفيذ العقد؟ الأصل هو عدم الوقف، لأن استمرار المرفق العام أولى. لكن للقاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في أمر وقف التنفيذ إذا كان التنفيذ سيؤدي إلى أضرار جسيمة لا

يمكن تداركها، أو إذا كان البطلان واضحاً للعيان (البطلان البيّن).

في القضايا الكبرى (مشروعات طرق، طاقة)، نادراً ما يأمر القضاء بالوقف في مصر والجزائر خوفاً على المصلحة العامة، بينما في لبنان قد يكون القضاء أكثر ميلاً للوقف في حالات الشبهات الجنائية.

## الفصل التاسع

## نظرية العقد الواقع أو العقد الفعلي

### المبحث الأول نشأة النظرية ومبرراتها

نشأت نظرية "العقد الواقع" (Contrat de fait) في الفقه الفرنسي والقضاء الإداري لإنقاذ المواقف التي تم فيها تنفيذ عقد باطل شكلياً أو موضوعياً، واستفاد المرفق العام من هذا التنفيذ. فبدلاً من هدم كل شيء وإرجاع الأطراف إلى نقطة الصفر (وهو أمر قد

يكون مستحيلاً أو مكلفاً جداً)، يعترف القضاء بوجود "عقد فعلي" تنتج عنه آثار مالية.

هذه النظرية تبنتها محاكم مصر والجزائر ولبنان كأداة عملية لتجنب الفوضى الإدارية.

المبحث الثاني شروط تطبيق نظرية العقد الواقع

لا تُطبق النظرية إلا بشروط صارمة:

أولاً: وجود عقد باطل رسمياً.

ثانياً: تنفيذ العقد فعلياً من جانب المتعاقد.

ثانياً: انتفاع المرفق العام بهذا التنفيذ.

رابعاً: حسن نية المتعاقد (في بعض التفاسير).

إذا تحققت هذه الشروط، يحق للمتعاقد الحصول على مقابل ما قدمه، لكن دون الربح الذي كان سيجنيه من

العقد الأصلي، وغالباً ما يُحسب المقابل على أساس "الثراء بلا سبب" أو التكلفة الفعلية.

المبحث الثالث التطبيقات العملية في الدول الثلاث

في مصر، طبق مجلس الدولة النظرية في قضايا مقاولة الأشغال التي نُفذت دون عقد مكتوب أو بعقد باطل، وحكم للمستمتع بتعويض عادل. في الجزائر، النص القانوني أصبح أكثر تنظيماً لحالات "الأشغال المنجزة فعلياً". في لبنان، يستخدم المجلس النظرية بحذر، مشدداً على أن تكون حالة الاستحالة هي الدافع، وليس إهمال الإدارة للإجراءات.

الفصل العاشر

آثار البطلان على الأطراف والمتعاقدين

المبحث الأول الأثر الرجعي للبطلان ومبدأ إعادة الحال

إلى ما كانت عليه

الأصل في البطلان أنه بأثر رجعي، وكأن العقد لم يكن. يجب إعادة الأموال وتسليم المواقع. لكن في العقود الإدارية طويلة الأمد (كالامتياز أو الأشغال)، يكون الرجعي مستحيلاً ً ماديا ً.

لذا، فإن القضاء الإداري غالبا ً ما يعدل الأثر الرجعي ليصبح "مستقبليا ً" فيما يتعلق بالتنفيذ، مع تسوية الحسابات الماضية. هذا التعديل هو سمة مشتركة في اجتهادات الدول الثلاث.

المبحث الثاني تعويض المتعاقد حسن النية

إذا بطل العقد لسبب يعود خطأه للإدارة (مثل خطأ في الإجراءات)، وكان المتعاقد حسن النية وقد أنفق أموالا ً، فهل يُعوض؟

نعم، استقر القضاء في مصر والجزائر ولبنان على أحقية المتعاقد حسن النية في التعويض عن الضرر

المباشر (التكلفة الفعلية)، لكنه لا يُعوض عن الربح الضائع (المنفعة المتوقعة)، لأن العقد باطل ولا يولد التزاماً بالمستقبل.

المبحث الثالث مسؤولية المتعاقد سيء النية

إذا كان البطلان ناتجاً عن تدليس أو تلاعب من المتعاقد (مثل تزوير مستندات الأهلية)، فإن الوضع ينقلب. هنا لا يستحق المتعاقد أي تعويض، بل قد يُحكم عليه برد ما قبضه، ودفع تعويضات للإدارة، وتحمل مصاريف الهدم أو الإزالة إذا لزم الأمر. بالإضافة للمسؤولية الجنائية.

الفصل الحادي عشر

البطلان والعقود طويلة الأجل (الامتياز والشراكة)

المبحث الأول خصوصية عقود الامتياز (Concession)

عقود الامتياز تمتد لسنوات طويلة وتتضمن استثمارات ضخمة. بطلان مثل هذه العقود في منتصف الطريق كارثة اقتصادية.

لذا، طور القضاء نظريات خاصة. في حالة البطلان، قد لا يتم فسخ العقد فوراً، بل تُمنح الإدارة مهلة لتصحيح العيب، أو يتم نقل العقد لشركة أخرى سليمة، مع الحفاظ على استمرارية الخدمة العامة.

المبحث الثاني عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)

مع انتشار نظام الـ PPP في مصر والجزائر ولبنان، برزت تحديات جديدة. بطلان عقد الشراكة قد يؤثر على التمويل البنكي الدولي.

المحاكم أصبحت تراعي حقوق الممولين (الدائنين). في بعض الحالات، إذا بطل العقد مع المستثمر الرئيسي، يتم الحفاظ على العلاقة مع البنك الممول

لضمان سداد القروض، أو يتم إعادة طرح المشروع بسرعة قياسية.

المبحث الثالث دراسات حالة مقارنة

نستعرض نماذج من أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، والمجلس القضائي الإداري الجزائري، ومجلس شورى الدولة اللبناني في قضايا بطلان عقود الكهرباء والمياه والنقل، وكيف تعاملت مع استمرارية المرفق رغم البطلان.

الفصل الثاني عشر

البطلان الناتج عن الفساد والغش

المبحث الأول تعريف الفساد في التعاقد الإداري

الفساد يشمل الرشوة، والمحسوبية، وتضارب

المصالح، والاتفاق المسبق على الأسعار. أي عقد ينبثق عن فساد هو باطل بطلاناً مطلقاً لا يقبل أي علاج.

تشريعات مصر والجزائر ولبنان حديثة العهد بقوانين مكافحة الفساد التي تؤكد بطلان أي تصرف إداري مرتبط بجريمة فساد.

المبحث الثاني عبء الإثبات في دعاوى بطلان العقود الفاسدة

إثبات الفساد صعب. هل يكفي الشك؟ أم يجب حكم جنائي نهائي؟

في مصر، يجوز للقاضي الإداري الحكم بالبطلان بناءً على قرائن قوية حتى قبل الحكم الجنائي النهائي، استناداً لمبدأ استقلال الدعوى الإدارية. في الجزائر، هناك تنسيق أكبر بين القضاء الجنائي والإداري، وغالباً ما يُنتظر الحكم الجنائي. في لبنان، المجلس يتمتع بصلاحية واسعة في تقدير أدلة الفساد الإداري بشكل

مستقل.

## المبحث الثالث آثار بطلان العقود الفاسدة على المشتريات اللاحقة

إذا بطل عقد بسبب الفساد، ماذا عن العقود الفرعية أو المشتريات التي قام بها المتعاقد الفاسد؟

المبدأ هو امتداد البطلان لكل ما يرتبط بالفساد مباشرة. لكن لحماية الغير حسن النية (موردين صغار مثلاً)، قد يُستثنى البعض. هذا التوازن الدقيق هو محل اجتهاد مستمر في الدول الثلاث.

# الفصل الثالث عشر

## دور القضاء الإداري في تقدير البطلان

### المبحث الأول السلطة التقديرية للقاضي في توقيع

## البطلان

هل البطلان تلقائي أم يحتاج لحكم قضائي؟ في العقود الإدارية، البطلان غالباً ما يحتاج لحكم قضائي ليُنتج آثاره الكاملة، خاصة إذا اعترضت الإدارة.

القاضي الإداري يملك سلطة تقديرية واسعة في تقرير ما إذا كان العيب جوهرياً يستحق البطلان، أم أنه هين يمكن تجاوزه. هذه السلطة تختلف من قاضٍ لآخر ومن دولة لأخرى حسب فلسفة القضاء السائدة.

## المبحث الثاني مبدأ تناسب الجزاء مع الخطأ

يتجه القضاء الحديث لتطبيق مبدأ التناسب. لا يُعقل إبطال عقد بقيمة ملايين الدولارات بسبب خطأ شكلي بسيط في ورقة ثانوية.

القضاء المصري والجزائري بدأ يتبنى هذا المنهج بوضوح، مكتفياً بتنبيه الإدارة أو خصم جزء من الثمن بدلاً من البطلان الكلي، ما لم يكن الخطأ جوهرياً.

في لبنان، لا يزال المبدأ التقليدي للبطلان قوياً، لكن هناك اتجاهات حديثة للمرونة.

المبحث الثالث الرقابة على سلطة الإدارة في إقرار البطلان

الإدارة نفسها قد تقرر بطلان عقد أبرمته. هل هذا القرار خاضع لرقابة القاضي؟ نعم، القاضي يراقب مشروعية قرار الإدارة بإبطال العقد، ويتأكد من أنها لم تستخدم البطلان كذريعة للتهرب من التزاماتها أو للإضرار بالمتعاقد دون مبرر حقيقي.

الفصل الرابع عشر

البطلان والتصحيح الإداري (Theory of Regularization)

المبحث الأول إمكانية تصحيح العيوب قبل الحكم

بالبطلان

هل يمكن للإدارة تصحيح العيب أثناء سير الدعوى لإنقاذ العقد؟

في مصر، يقبل القضاء التصحيح إذا كان العيب شكلياً وقابلاً للإزالة (مثل استكمال موافقة جهة رقابية). في الجزائر، القانون يسمح بـ "تسوية الوضعية" في بعض مراحل الطعن. في لبنان، التصحيح مقبول بشروط أضيق، خاصة إذا لم يمس حقوق المتنافسين الآخرين.

المبحث الثاني حدود التصحيح وعدم جواز تقنين الباطل

القاعدة الذهبية هي: "لا يجوز تصحيح ما هو جوهري وباطل أصلاً". لا يمكن بالإدارة أن تصحح عقداً أُبرم مع شخص غير مؤهل أصلاً، أو عقداً موضوعه مخالف للقانون. التصحيح يقتصر على الإجراءات الشكلية القابلة للإتمام.

هذا الحد الفاصل هو محل نزاع دائم في أروقة المحاكم، حيث تحاول الإدارة توسيع دائرة التصحيح، ويقاوم المتنافسون الخاسرون ذلك.

المبحث الثالث الأثر الزمني للتصحيح

إذا صححت الإدارة العيب، هل يعود العقد صحيحاً من تاريخه الأصلي أم من تاريخ التصحيح؟

الرأي الراجح في الدول الثلاث هو أن التصحيح يُنتج آثاره من تاريخه، ولا يغطي الفترة السابقة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وذلك لحماية حقوق من قد يكونوا تضرروا في الفترة التي كان العقد فيها باطلاً.

الفصل الخامس عشر

البطلان في صفقات الأشغال العامة والتوريد

المبحث الأول خصوصية عقود الأشغال العامة

عقود الأشغال لها طبيعة خاصة؛ فهدم ما تم بناؤه بسبب بطلان العقد هو إهدار للمال العام.

لذا، فإن القضاء يميل بشدة لتطبيق "نظرية العقد الواقع" أو "الاستبقاء مقابل التعويض" في عقود الأشغال، كان البناء خطراً أو مخالفاً تماماً للمواصفات الأمنية.

المبحث الثاني بطلان عقود التوريد وتأثيرها على سلاسل الإمداد

في عقود التوريد، البطلان قد يعني توقف مصانع أو نقص مواد أساسية.

المحاكم تتعامل بحذر. إذا بطل العقد، قد تأمر الإدارة باستلام البضاعة الموجودة ودفع قيمتها، وإنهاء العلاقة مستقبلاً، بدلاً من رفض الاستلام وإهدار البضاعة. هذا النهج العملي واضح في اجتهادات مصر والجزائر

بشكل خاص.

المبحث الثالث ضمانات الأداء والبطلان

ماذا يحدث لضمانات الأداء (الشيكات أو التأمينات) إذا بطل العقد؟

إذا كان البطلان لخطأ الإدارة، تُرد الضمانات كاملة. إذا كان لخطأ المتعاقد (غش)، تُصادَر الضمانات كتعويض اتفاقي. إذا كان البطلان لسبب خارجي، تُرد الضمانات دون خصم. هذه التفاصيل الدقيقة منظمة بدقة في كراسات الشروط النموذجية في الدول الثلاث.

الفصل السادس عشر

البطلان والمسؤولية التأديبية والجنائية للمسؤولين

المبحث الأول المسؤولية التأديبية للموظف المسبب

للبطلان

كل عقد يُبطل بسبب خطأ إداري يفتح باب المسؤولية التأديبية ضد الموظف المسؤول (آمر الصرف، رئيس اللجنة).

قوانين الوظائف العامة في مصر والجزائر ولبنان تجرم الإهمال والتقصير المؤدي لضياع المال العام. البطلان القضائي للعقد غالباً ما يكون الدليل القاطع في المحاكمة التأديبية.

المبحث الثاني المسؤولية الجنائية في حالات البطلان المرتبطة بالجرائم

إذا اقترن البطلان بجريمة (رشوة، تزوير، تبذير)، تنتقل القضية للنيابة العامة.

التنسيق بين الحكم الإداري (البطلان) والحكم الجنائي مهم. في مصر والجزائر، الحكم الجنائي ملزم للقاضي الإداري في الواقعة الجنائية. في لبنان، الاستقلالية

أكبر، لكن عملياً هناك تنسيق وثيق.

المبحث الثالث الحصانة ومسألة رفعها

كثير من المسؤولين يتمتعون بحصانات. بطلان العقد قد يكشف عن جرائم تستلزم رفع الحصانة.

الإجراءات الدستورية لرفع الحصانة في الدول الثلاث تشكل أحياناً عائقاً أمام محاسبة المسؤولين عن عقود باطلة فاسدة، وهو ما ينتقده الفقهاء ويدعون لتعديله لتعزيز النزاهة.

الفصل السابع عشر

البطلان في ضوء قوانين المنافسة ومنع الاحتكار

المبحث الأول تقاطع بطلان العقود مع قوانين المنافسة

العقود الإدارية التي تمنح احتكاراً غير مبرر قد تُبطل لمخالفتها قوانين حماية المنافسة.

مصر لديها قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، والجزائر لديها هيئة الضبط، ولبنان لديه قانون المنافسة. تداخل هذه القوانين مع قانون العقود الإدارية يخلق أرضية جديدة للبطلان.

المبحث الثاني الاتفاقيات الأفقية والعمودية في العقود الإدارية

هل يجوز للإدارة الاتفاق مع مورد واحد لسعر موحد؟ قد يُعتبر هذا اتفاقاً على الأسعار ويبطل.

القضاء بدأ ينظر في هذه الجوانب الاقتصادية الدقيقة، ولم يعد البطلان مقتصراً على الشكل والإختصاص، بل امتد ليشمل مضمون العقد الاقتصادي وتأثيره على السوق.

المبحث الثالث دور هيئات الضبط في الطعن بالبطلان

في بعض الأنظمة، لهيئات المنافسة صلاحية الطعن في العقود الإدارية المخالفة.

في مصر، جهاز حماية المنافسة له رأي استشاري قوي. في الجزائر، الهيئة الوطنية للصفقات تراقب. في لبنان، مجلس المنافسة يدرس الشكاوى. تفعيل دور هذه الهيئات في دعاوى البطلان هو اتجاه حديث يعزز الشفافية.

الفصل الثامن عشر

البطلان والتحكيم في المنازعات الإدارية

المبحث الأول جواز التحكيم في العقود الإدارية ومدى تأثير البطلان

هل يجوز شرط التحكيم في عقد إداري؟

في مصر، الجواز مقيد بموافقة جهات عليا. في الجزائر، الجواز محدود جداً ويخضع لرقابة صارمة. في لبنان، الجواز أوسع نسبياً في العقود الدولية.

إذا بطل العقد الأصلي، هل يبطل شرط التحكيم؟

مبدأ "استقلالية شرط التحكيم" ينقذ شرط التحكيم غالباً، فيبقى مختصاً بالفصل في دعوى البطلان نفسها، ما لم يكن البطلان شاملاً للإرادة كلها.

المبحث الثاني اختصاص المحكمين في تقرير البطلان

هل يملك المحكم سلطة تقرير بطلان عقد إداري؟

الرأي السائد أن المحكم يملك هذه السلطة طالما أن النزاع يدور حول حقوق مالية قابلة للتصرف، لكن بعض القوانين تقيد ذلك بحصرية اختصاص القضاء الإداري في مسائل البطلان المتعلقة بالنظام العام.

هذا التباين يخلق إشكاليات في تنفيذ أحكام المحكمين الأجنبية في الدول الثلاث إذا مسّت البطلان.

المبحث الثالث مراجعة أحكام المحكمين الباطلة

إذا أصدر المحكم حكماً uphold عقداً باطلاً، كيف يتم الطعن؟

عن طريق دعوى بطلان حكم المحكمين أمام المحكمة المختصة. معايير البطلان هنا تشمل مخالفة النظام العام، والذي يتضمن قواعد التعاقد الإداري الإلزامية.

الفصل التاسع عشر

دراسات تطبيقية ومقارنة لأحكام رائدة

المبحث الأول نماذج من القضاء المصري

نستعرض أحكاماً لمحكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة المصري في قضايا بطلان عقود الخصخصة، وعقود الغاز، والمشروعات العقارية، موضحين كيف وزن المجلس بين المال العام والاستثمار.

المبحث الثاني نماذج من القضاء الجزائري

نحلل أحكام المجلس القضائي الإداري ومجلس الدولة الجزائري في صفقات الأشغال الكبرى (طرق، سدود)، وكيفية تعامله مع بطلان الصفقات في ظل قانون 2008 وتعديلاته.

المبحث الثالث نماذج من القضاء اللبناني

نناقش قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني في عقود النفايات، والكهرباء، والمرافئ، مبرزين الدور الرقابي الصارم للمجلس في مواجهة الفساد الإداري.

المبحث الرابع تحليل مقارن للاتجاهات العامة

نخلص من الدراسات إلى أن القضاء المصري الأكثر مرونة وتبنيًا للنظريات الحديثة (كالعقد الواقع)، والقضاء الجزائري الأكثر نصية والتزاماً بالقانون المكتوب، والقضاء اللبناني الأكثر حدة في قضايا الفساد والنزاهة.

الفصل العشرون

الخاتمة والتوصيات المستقبلية

المبحث الأول خلاصة النتائج

أثبتت الدراسة أن البطلان في العقود الإدارية ليس مفهوماً جامداً، بل هو أداة ديناميكية تتفاعل مع مقتضيات المرفق العام. وأن الدول الثلاث، رغم اختلاف نصوصها، تلتقي في الهدف النهائي: حماية المال العام

مع عدم شل عجلة التنمية.

كما تبين أن الاتجاه العالمي والعربي يسير نحو تقليص حالات البطلان الكلي لصالح البطلان الجزئي والتصحيح، ما لم يكن الفساد هو السبب.

المبحث الثاني توصيات لتعديل التشريعات

نوصي مصر بتقنين نظرية "العقد الواقع" ونظرية "البطلان الجزئي" صراحة في قانون المناقصات لضمان اليقين القانوني.

ونوصي الجزائر بمراجعة قائمة البطلان الآلي في قانون الصفقات لتقليل الحالات التي تؤدي لشلل المشاريع، والتركيز على البطلان الاختياري للقاضي.

ونوصي لبنان بتحديث قانون العقود الإدارية ليتواءم مع متطلبات العصر الرقمي وليحدد بدقة إجراءات البطلان في عقود الشراكة الدولية.

## المبحث الثالث رؤية مستقبلية لنظام موحد للبطلان

نتطلع إلى مستقبل تتقارب فيه التشريعات العربية في مجال العقود الإدارية، ربما عبر "مدونة عربية موحدة للعقود الإدارية" تضع ضوابط عامة للبطلان تحمي الاستثمار وتضمن النزاهة.

إن تطوير آليات البطلان هو استثمار في الثقة، ثقة المواطن في دولته، وثقة المستثمر في عدالتها.

## الكلمة الأخيرة

إن البطلان في العقود الإدارية هو السيف ذو الحدين؛ بيد القاضي العادل يصبح درعاً يحمي المال العام من النهب، وبيد المتشدد غير المبصر يصبح سلاحاً يهدم الإنجاز ويعطل التنمية.

أملنا أن يكون هذا الكتاب دليلاً للقضاة والمشرعين والمحامين في استخدام هذا السيف بحكمة واتزان،

لتحقيق العدالة المنشودة في عالمنا العربي.

## خاتمة الكتاب

بهذا نختتم رحلتنا في عشرين فصلاً غاصت في أعماق بطلان العقود الإدارية، راصدة الماضي، محللة الحاضر، ومستشرفة المستقبل.

والله نسأل أن يوفقنا لما فيه خير البلاد والعباد.

د. محمد كمال عرفه الرخاوي

الباحث والمستشار والخبير والمؤلف القانوني والمحاضر الدولي في القانون

حقوق الملكيه الفكريه محفوظه للمؤلف