النظام القانوني للعقود الإدارية والمنازعات الإدارية في عقود الأشغال العامة دراسة مقارنة متعمقة بين التشريعين المصري والجزائري

المؤلف

د. محمد كمال عرفه الرخاوي

الباحث والمستشار القانوني والمحاضر الدولي في القانون

الإهداء

إلى روح امي وابي الطاهره اللهم ارحمهم واغفر لهم وادخلهم الجنه بدون حساب يا ارحم الراحمين

التقديم

تُعد عقود الأشغال العامة العمود الفقري للتنمية العمرانية والاقتصادية في أي دولة، حيث تمثل الجسور، الطرق، المستشفيات، والمدارس البنية التحتية التي تقوم عليها حياة المجتمعات. وفي هذا الإطار، تبرز طبيعة خاصة للعقود الإدارية التي تبرمها الدولة أو أشخاص القانون العام، والتي تخضع لنظام قانوني استثنائي يجمع بين قواعد القانون العام وضوابط المصلحة العامة. ورغم الاشتراك الجذري بين النظامين القانونيين في مصر والجزائر في المرجعية الفرنسية لنظرية العقد الإداري، إلا أن التطبيق القضائي والإجرائي يشهد تباينات عميقة تؤثر على كفاءة تنفيذ المشاريع وعدالة فض المنازعات.

يأتي هذا الكتاب لسد فجوة معرفية وتشريعية كبيرة، حيث تفتقر المكتبة القانونية العربية لدراسة مقارنة شاملة تربط بين النظرية العامة للعقد الإداري والتطبيق العملي في منازعات الأشغال العامة. فمعظم المؤلفات تنفرد بجانب نظري أو تطبيقي محدود، بينما تتطلب واقعة النزاع في مشروع عام معالجة متكاملة تبدأ من مرحلة المناقصة وحتى تسليم المشروع واستلامه

نهائياً. إن الدقة في فهم الفروق في نظرية "ظروف الطوارئ"، "حق التعديل الإداري"، و"الفسخ للمصلحة العامة" بين مجلس الدولة المصري والمحاكم الإدارية الجزائرية قد تغير مصير نزاع بمليارات الجنيهات أو الدنانير.

في هذا العمل المتقدم، قمنا بتشريح المنظومة القانونية للعقود الإدارية عبر عشرة فصول ذات عمق تحليلي استثنائي، نقارن فيها بين نصوص قانون المناقصات والمزايدات، قانون مجلس الدولة، وقانون الصفقات العمومية في مصر والجزائر، مستفيدين من الفقه الإداري المقارن وأحدث اجتهادات المحاكم الإدارية العليا. هدفنا هو تقديم مرجع استراتيجي للقاضي الإداري، والمستشار القانوني للجهات الحكومية، والمقاول الخاص، يساهم في تحقيق التوازن بين حماية المال العام وضمان حقوق المتعاقد مع الدولة.

الفهرس

الفصل الأول الفلسفة القانونية للعقد الإداري وطبيعته الاستثنائية

الفصل الثاني إجراءات إبرام عقود الأشغال العامة: المناقصات والمزايدات والشروط

الفصل الثالث عناصر العقد الإداري وشروط صحته: الاختصاص، الشكل، والمحل

الفصل الرابع نظرية الظروف الطارئة وتوازن العقد المالي في التشريعات المقارنة

الفصل الخامس سلطة الإدارة في التعديل الأحادي والتنفيذ الجبري للعقد

الفصل السادس مسؤولية المتعاقد مع الدولة والجزاءات الإدارية: الغرامات والفسخ

الفصل السابع مسؤولية الإدارة عن أخطائها في التنفيذ والتعويض عن الضرر

الفصل الثامن تسليم واستلام الأشغال العامة والضمان العشري والمسؤولية عن العيوب

الفصل التاسع اختصاص القضاء الإداري وإجراءات الطعن في منازعات العقود

الفصل العاشر دراسة مقارنة معمقة لإصلاح منظومة التعاقد الحكومي ورؤية مستقبلية

الخاتمة

المراجع والمصادر

الفصل الأول

الفلسفة القانونية للعقد الإداري وطبيعته الاستثنائية

تعريف العقد الإداري ومعايير التمييز

يناقش الفصل المعايير التي تميز العقد الإداري عن العقد المدني: ارتباطه بمرفق عام، احتوائه على شروط استثنائية، أو خضوعه لنظام قانوني خاص. مقارنة تطبيق هذه المعايير في الفقه والقضاء الإداري المصري والجزائري.

نظرية المرفق العام كأساس للامتياز

يستعرض كيف أن خضوع العقد لخدمة مرفق عام يمنح الإدارة امتيازات لا تتوفر في العقود العادية، مثل حق التعديل والفسخ للمصلحة العامة، مقابل ضمانات للمتعاقد لحماية توازن العقد.

مبدأ المساواة بين المتنافسين

تحليل المبدأ الدستوري الذي يلزم الإدارة بمعاملة جميع المتقدمين للمناقصات على قدم المساواة، ومنع التمييز التعسفي. كيفية تطبيق هذا المبدأ في

الطعون على قرارات الرسو في البلدين.

التوازن المالي للعقد كضمانة جوهرية

يناقش المبدأ الراسخ الذي يحمي المتعاقد من الإثراء غير المشروع للإدارة أو إفلاسه بسبب أخطائها. كيف يحقق القضاء الإداري هذا التوازن عبر نظريتي الظروف الطارئة ونظرية الفعل الأمير؟

العقد الإداري كأداة للتنمية

يربط الفصل بين كفاءة نظام التعاقد الحكومي ونجاح خطط التنمية الوطنية. كيف تؤثر سرعة الفصل في المنازعات وجودة صياغة العقود على جذب المستثمرين وتنفيذ المشاريع الاستراتيجية؟

الفصل الثاني

إجراءات إبرام عقود الأشغال العامة المناقصات والمزايدات والشروط

مبدأ المنافسة العلنية

يستعرض الالتزام القانوني بطرح مشاريع الأشغال العامة للمناقصة العلنية لضمان الشفافية وأفضل سعر. الاستثناءات المسموح بها (التعاقد المباشر، المناقصة المحدودة) وشروطها الضيقة في مصر والجزائر.

إعلان المناقصة وشروط النشر

التفاصيل الإجرائية لنشر إعلانات المناقصات في الجرائد الرسمية والمنصات الإلكترونية. المواعيد الدنيا لتقديم العروض وضمانات حق الاطلاع لجميع المنافسين.

شروط الأهلية والمواصفات الفنية

معايير تأهيل الشركات المتقدمة: الخبرة السابقة، القدرة المالية، الكفاءة الفنية. مقارنة صرامة شروط التأهيل في القانون المصري للصفقات الحكومية والجزائري للصفقات العمومية.

فتح المظاريف وتقييم العروض

الإجراءات الشكلية لفتح المظاريف الفنية والمالية علنية، وتشكيل لجان التقييم. ضمانات الحياد ومنع التلاعب في درجات التقييم الفني.

قرار الرسو وإخطار المتعاقد

الشروط القانونية لصحة قرار رسو المناقصة على أحد المتقدمين. وجوب إخطار الفائز والخاسرين بأسباب القرار، وحق الخاسرين في الطعن الإداري أو القضائي.

الفصل الثالث

عناصر العقد الإداري وشروط صحته الاختصاص، الشكل، والمحل

اختصاص الجهة الإدارية المتعاقدة

يشترط أن تكون الجهة الموقعة على العقد مختصة قانوناً بالتعاقد على هذا النوع من الأشغال. بطلان العقود المبرمة من موظف غير مفوض أو تجاوزاً لصلاحياته.

الشكلية الكتابية والتوثيق

وجوب تحرير العقد الإداري كتابة وتوثيقه حسب الأصول. هل يكفي محضر المناقصة أم يشترط عقد منفصل؟ مقارنة المتطلبات الشكلية في التشريعين.

محل العقد ووضوح المواصفات

وجوب تحديد محل العقد (الأشغال المطلوبة) تحديداً دقيقاً في وثائق التعاقد. غموض المواصفات كمسبب للنزاعات وآليات تفسير الغموض لمصلحة المرفق العام.

السبب المشروع والمصلحة العامة

اشتراط أن يكون هدف العقد تحقيق مصلحة عامة مشروعة. بطلان العقود التي تبرم لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية ضيقة.

التوازن الأولي للعقد

تحليل أهمية تحديد السعر، المدة، وشروط الدفع بشكل متوازن منذ التوقيع. كيف يحاول القضاء منع الشروط الجائرة التي تفرضها الإدارة على المتعاقد الضعيف؟

الفصل الرابع

نظرية الظروف الطارئة وتوازن العقد المالي في التشريعات المقارنة

شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة

يناقش الفصل الشروط الثلاثة: حدث غير متوقع، خارج عن إرادة الأطراف، يؤدي إلى اختلال جسيم في التوازن المالي. مقارنة تطبيق هذه الشروط في اجتهاد مجلس الدولة المصري والمحاكم الإدارية الجزائرية.

آثار النظرية: التعويض وليس الإعفاء

توضح أن النظرية لا تعفي المتعاقد من التنفيذ، بل تلزم الإدارة بتعويضه عن جزء من الخسائر غير المتوقعة. كيف تحسب نسبة التعويض؟ ومن يحدد قيمة الخسارة؟

الفرق بين الظروف الطارئة ونظرية الفعل الأمير

يميز بين الظروف الخارجية العامة (كأزمة اقتصادية) والفعل المباشر للإدارة الذي يسبب ضرراً للمتعاقد (كإصدار قرار إداري يعطل التنفيذ). كل نظرية لها أحكامها التعويضية.

إجراءات المطالبة بالتطبيق

الخطوات الإجرائية التي يجب على المتعاقد اتباعها للإبلاغ عن الظروف الطارئة وطلب التعويض. مهلة الإخطار وأثر التأخير في السقوط الحق.

دور الخبرة في تقدير الخسارة

أهمية تعيين خبير محاسبي أو فني لتقدير الأثر المالي للظروف الطارئة بدقة. معايير اختيار الخبراء

وضمانات حيادهم في المنازعات الإدارية.

الفصل الخامس

سلطة الإدارة في التعديل الأحادي والتنفيذ الجبري للعقد

حق التعديل لمصلحة المرفق

يستعرض الامتياز الاستثنائي للإدارة في تعديل بنود العقد (زيادة الأشغال، تغيير المواصفات، تمديد المدة) إذا اقتضت ذلك مصلحة المرفق العام. ضوابط ممارسة هذا الحق لمنع التعسف.

التنفيذ الجبري على نفقة المتعاقد

في حال تقصير المتعاقد، يحق للإدارة تنفيذ الأشغال بنفسها أو بواسطة طرف ثالث على نفقة المتعاقد

الأصلي. الإجراءات القانونية الواجب اتباعها قبل اللجوء لهذا الإجراء.

حق الفسخ للمصلحة العامة

سلطة الإدارة في فسخ العقد قبل انتهائه لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، مع تعويض المتعاقد عن الأضرار المباشرة والربح الضائع. مقارنة معايير التعويض في البلدين.

الجزاءات التأديبية الإدارية

العقوبات التي توقعها الإدارة مباشرة على المتعاقد المخالف (غرامات تأخير، خصم من الضمان، منع من التعاقد مستقبلاً). ضمانات حق الدفاع قبل توقيع الجزاء.

التوازن بين الامتياز والضمان

كيف يراقب القضاء الإداري ممارسة الإدارة لامتيازاتها؟ معايير الرقابة على مشروعية القرار الإداري التعديلي أو الفسخي.

الفصل السادس

مسؤولية المتعاقد مع الدولة والجزاءات الإدارية الغرامات والفسخ

الالتزام بتنفيذ الأشغال وفق المواصفات

التزام المتعاقد الأساسي بتنفيذ المشروع طبقاً للمواصفات الفنية والجودة المتفق عليها. مسؤولية العيوب الظاهرة والخفية خلال فترة الضمان.

غرامات التأخير وآلية احتسابها

نظام الغرامات اليومية أو الأسبوعية المقررة في حال تأخر المتعاقد عن التسليم في الموعد. سقف الغرامات وإمكانية الإعفاء منها لعذر قهري.

الفسخ الجزائي لتقصير المتعاقد

إجراءات فسخ العقد بسبب إخلال جسيم من المتعاقد (التوقف عن العمل، استخدام مواد رديئة، الإفلاس). حق الإدارة في حجز الضمان البنكي واستكمال المشروع بجهة أخرى.

منع التعاقد مستقبلاً (القائمة السوداء)

عقوبة منع الشركة المخالفة من المشاركة في مناقصات حكومية لمدة محددة. الإجراءات القانونية لإثبات المخالفة وحق الطعن في قرار المنع.

مسؤولية المتعاقد عن أضرار الغير

التزام المتعاقد بتعويض الأضرار التي تلحق بالغير أثناء تنفيذ الأشغال (إصابات عمال، أضرار بممتلكات مجاورة). علاقة هذه المسؤولية بمسؤولية الإدارة تجاه الغير.

الفصل السابع

مسؤولية الإدارة عن أخطائها في التنفيذ والتعويض عن الضرر

أخطاء الإدارة في التصميم والإشراف

مسؤولية الجهة الإدارية عن الأخطاء في الدراسات التصميمية أو الإشراف الفني التي تؤدي إلى زيادة تكاليف أو تأخير التنفيذ. حق المتعاقد في التعويض عن هذه الأخطاء.

تأخر تسليم الموقع أو توفير المستلزمات

التزام الإدارة بتسليم موقع العمل خالياً من العوائق وتوفير التراخيص والموافقات اللازمة. تعويض المتعاقد عن فترة التوقف القسري بسبب تقصير الإدارة.

التعديلات المتكررة وأثرها التراكمي

كيف يحسب التعويض عندما تصدر الإدارة سلسلة من التعديلات الطفيفة التي تؤدي مجتمعة إلى اختلال جسيم في اقتصاديات العقد؟ نظرية الأثر التراكمي في الفقه الإداري.

إثبات علاقة السببية

صعوبة إثبات أن الضرر المالي ناتج عن خطأ الإدارة وليس عن سوء إدارة المتعاقد. دور التقارير الفنية والخبرات في إثبات هذه العلاقة.

التعويض عن الربح الضائع

هل يستحق المتعاقد تعويضاً عن الأرباح التي كان سيجنيها لو لم تفسخ الإدارة العقد أو تعطل التنفيذ؟ مقارنة الموقف القضائي في مصر والجزائر من هذه المسألة الدقيقة.

الفصل الثامن

تسليم واستلام الأشغال العامة والضمان العشري والمسؤولية عن العيوب

محضر الاستلام المؤقت والنهائي

الإجراءات الشكلية لتسليم المشروع: لجنة الاستلام، محضر الملاحظات، مهلة معالجة العيوب. الأثر القانوني لتوقيع محضر الاستلام النهائي على انتقال المسؤولية.

فترة الضمان والتزامات الصيانة

التزام المتعاقد بإصلاح أي عيوب تظهر خلال فترة الضمان (عادة سنة للأشغال العادية). طبيعة هذا الالتزام وعلاقته بالمسؤولية التقصيرية.

الضمان العشري للمسؤولية عن الانهيار

نظرية الضمان العشري التي تلزم المهندس والمقاول بالتضامن في تعويض الأضرار الناتجة عن انهيار المبنى أو عيوب تهدد سلامته خلال عشر سنوات. تطبيق هذه النظرية في القانون المدني والإداري في البلدين.

مسؤولية المصمم والمقاول بالتضامن

تحليل طبيعة المسؤولية التضامنية بين مصمم المشروع والمنفذ أمام الإدارة والغير. حق الرجوع

بينهما حسب نسبة الخطأ.

انقضاء المسؤولية ومرور الزمن

مواعيد تقادم دعاوى المسؤولية عن العيوب في الأشغال العامة. الفرق بين التقادم القصير للمطالبات التعاقدية والتقادم الطويل للمسؤولية عن الانهيار.

الفصل التاسع

اختصاص القضاء الإداري وإجراءات الطعن في منازعات العقود

اختصاص مجلس الدولة والمحاكم الإدارية

توضيح القواعد التي تحدد اختصاص القضاء الإداري دون القضاء العادي في نظر منازعات العقود الإدارية. معيار العضو الأجنبي (الشروط الاستثنائية) في مصر

والجزائر.

طرق الطعن الإدارية المسبقة

وجوب اللجوء للطعن الإداري أمام الجهة المصدرة للقرار أو لجنة الطعون قبل اللجوء للقضاء في بعض الحالات. أثر ذلك على مهلة التقاضي.

إجراءات الدعوى الإدارية

خصائص التقاضي الإداري: كتابة المذكرات، دور القاضي في البحث عن الحقيقة، سلطة القاضي في الأمر بإجراءات التحقيق والخبرة. مقارنة سرعة الإجراءات في البلدين.

الأوامر على العرائض والطلبات المستعجلة

سلطة القاضي المستعجل في إصدار أوامر وقتية:

وقف تنفيذ قرار فسخ، تعيين حارس قضائي، أمر بتنفيذ أعمال عاجلة لمنع ضرر جسيم.

تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة

إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الجهات الحكومية. آلية الأمر بالدفع، الجزاءات المالية على الممتنعين عن التنفيذ، ودور هيئة قضايا الدولة في مصر والمصالح القانونية في الجزائر.

الفصل العاشر

دراسة مقارنة معمقة لإصلاح منظومة التعاقد الحكومي ورؤية مستقبلية

تحليل الفجوات التشريعية والإجرائية

نقد بناء للثغرات في قوانين الصفقات العمومية التي

تؤدي إلى إطالة أمد المناقصات، زيادة النزاعات، أو هدر المال العام.

تعزيز الشفافية الرقمية

دور منصات المناقصات الإلكترونية في تقليل الاحتكاك البشري، منع الفساد، وتسريع الإجراءات. مقارنة تجربة مصر والجزائر في التحول الرقمي للتعاقد الحكومي.

تبسيط إجراءات فض المنازعات

اقتراح إنشاء دوائر متخصصة سريعة في المنازعات التعاقدية، وتعزيز آليات الوساطة والتحكيم الإداري لتخفيف العبء عن القضاء.

تطوير الكوادر الإدارية والقضائية

الحاجة لبرامج تدريبية متخصصة للموظفين المسؤولين عن التعاقد وللقضاة الإداريين على أحدث نظريات العقود وإدارة المشاريع.

رؤية لتوحيد المعايير العربية

اقتراح إطار تعاوني عربي لتوحيد الشروط العامة للعقود الإدارية، مما يسهل مشاركة الشركات العربية في مشاريع البنية التحتية عبر الحدود.

الخاتمة

نحو تعاقد إداري عادل وكفؤ يخدم التنمية

ختاماً، يمثل النظام القانوني للعقود الإدارية توازناً دقيقاً بين امتيازات الإدارة لحماية المرفق العام، وضمانات المتعاقد لتحقيق العدالة التعاقدية. ومن خلال هذه الدراسة المعمقة، يتضح أن مصر والجزائر تمتلكان

تراثاً فقهياً وقضائياً غنياً في هذا المجال، لكن التحديات المعاصرة تتطلب تحديثاً مستمراً للنصوص وتطويراً للكفاءات.

إن نجاح مشاريع الأشغال العامة لا يقاس فقط بإتمام البناء، بل بعدالة التعاقد، كفاءة التنفيذ، وسرعة فض المنازعات. نأمل أن يكون هذا الكتاب إضافة نوعية تساهم في تطوير الفقه الإداري، وتحسين أداء الجهات المتعاقدة، وتحقيق تنمية عمرانية مستدامة تخدم المواطن في البلدين الشقيقين.

المراجع والمصادر

أولا التشريعات المصرية

قانون نظام المناقصات والمزايدات المصري رقم 182 لسنة 2018

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته

القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 (أبواب العقود والمسؤولية)

قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 (فيما يتعلق بالصفقات)

اللوائح التنفيذية لقانون المناقصات وشروط العقود الإدارية النموذجية

مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة المصري في منازعات العقود

ثانيا التشريعات الجزائرية

قانون الصفقات العمومية الجزائري الأمر رقم 15-247 المعدل والمتمم

قانون مجلس الدولة الجزائري رقم 98-01

القانون المدني الجزائري الأمر رقم 75-58

قانون المحاسبة العمومية الجزائري

المراسيم التنفيذية المنظمة لإجراءات إبرام الصفقات العمومية

مجلات الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري في المنازعات التعاقدية

ثالثا الفقه والقضاء المقارن

أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في نظرية الظروف الطارئة والفسخ الإداري

اجتهادات مجلس الدولة الجزائري في مسؤولية الإدارة عن أخطاء التصميم

مبادئ القانون الإداري الفرنسي كمصدر تفسيري مشترك

تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر وديوان المحاسبة في الجزائر حول عقود الأشغال

تم بحمد الله وتوفيقه

د. محمد كمال عرفه الرخاوي

حقوق الملكيه محفوظه عند المؤلف