

عقد الأشغال العامة والأعمال المضافة إليه

البلالنة

أميمة فرج بكر على

باحث دكتوراه

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

الملخص

يعرف عقد الأشغال العامة بأنه عقد يتعهد بمقتضاه مقاول، بتنفيذ أشغال عامة على عقار، في إطار مهمة مرفق عام، وتحقيقاً لنفع عام، في مقابل ثمن معين. ومن أهم خصائص هذا العقد، ورود الأشغال على عقار، وأن تتم لحساب شخص عام، وبهدف تحقيق نفع عام، وقد لحقت بعناصر هذا العقد العديد من التطورات التي طبقها القضاء الفرنسي في أحكامه، مواكباً للتطورات الإقتصادية والسياسية في المجتمع، كما أن القضاء المصري كنظيره الفرنسي طبق المفهوم الحديث لعقد الأشغال العامة والتطورات التي لحقت بعناصره.

وتهدف الإدارة من وراء إبرامها لهذه العقود، إلى تحقيق حسن سير المرافق العام، وتلبية احتياجات المواطنين المستمرة والمتجددة؛ لذا تتمتع الإدارة في سبيل تحقيقها لهذه الأهداف بالعديد من السلطات والإمكانيات في مواجهة المتعاقد معها، ومن أبرز هذه السلطات حقها في تعديل حجم الأعمال المتعاقد عليها، وإضافة أعمال زائدة على المقاول، وإلزامه بها، دون التوقف على موافقته عليها، فعقود الأشغال العامة قد تستغرق وقتاً طويلاً لتنفيذها، قد تتغير خلالها الظروف التي كانت محيطة بالعقد وقت إبرامه، وتستجد ظروف جديدة، الأمر الذي يلقي على عاتق الإدارة ضرورة إجراء تغييرات، وإضافة أعمال زائدة على المقاول، لتتواءم مع الظروف المستجدة، وتتناسب مع هدف الإدارة من المشروع، ويتأسس هذا الحق للإدارة على فكرة المرفق العام وضرورة سيره بإنظام وإطراد، وليس كما ذهب البعض أن هذا الحق مظهرًا من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الجهة الإدارية. كما أن المقاول أثناء تنفيذ العقد قد يجد نفسه أمام ضرورة تنفيذ أعمال إضافية ضرورية من تلقاء نفسه، لضمان حسن تنفيذ العمل الأصلي المكلف به؛ لذا منحه القضاء حق التعويض عنها على أساس من العقد.

المقدمة:

تعتبر مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة هي الكيان المادي لكل دولة، وكلما كثرت هذه المشروعات وكانت أكثر كفاءة كلما زادت قدرة الدولة على تحقيق النمو والتقدم، وكانت أكثر استقراراً، وتعتبر المرافق العامة أحد أهم أوجه النشاط التي تباشرها الإدارة بهدف تحقيق النفع العام، وتعد عقود الأشغال العامة إحدى وسائل الدولة في تحقيق الصالح العام وإشباع حاجات المواطنين على الوجه الأكمل، فهي من العقود الهامة التي تلجأ إليها الدولة لتلبية احتياجاتها الضرورية، وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

فالإدارة تحتاج إلى إجراء أعمال عديدة، تستهدف من ورائها تنظيم المرافق العامة وتسييرها من أجل تحقيق المنفعة العامة، كصيانة مباني هذه المرافق، أو تنظيفها، أو إحداث منشآت جديدة، في مثل هذه الحالات وغيرها تعهد الإدارة بتنفيذها لأجهزة خارجية، بسبب عدم قدرة أجهزة الإدارة الفنية على القيام بها، مما يدفعها إلى التعاقد مع المتخصصين من أشخاص القانون الخاص للإضطلاع بمسئوليات التنفيذ لحسابها، وذلك عن طريق ما يطلق عليه "عقد الأشغال العامة".

أهمية البحث:

تفترض عقود الأشغال العامة - بصفة خاصة - مقدماً حدوث تغييرات وتطورات تبعاً لما يستجد من ظروف أثناء تنفيذ العقد، وذلك لإرتباط هذه العقود بفكرة المرفق العام وقابليته للتغيير والتطوير على نحو مستمر، فتملك الإدارة في سبيل تنفيذ أعمالها في سير منتظم للمرافق العامة سلطات واسعة، ومن بينها قدرتها القانونية على تعديل حجم عقود الأشغال العامة التي تبرمها وإضافة أعمال زائدة على المقاول المتعاقد معها، متى رأت أن ضروريات المرفق تقتضي ذلك، فهذا الحق الذي تملكه الإدارة يعد أهم مظاهر سلطات الإدارة في مواجهة

المتعاقد معها، فهو يعد إستثناءً من شروط العقد، والقواعد العامة المطبقة على العقود في نطاق القانون المدني، وهذه السلطة الممنوحة للإدارة تعد أهم وأخطر السلطات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، فيحق للإدارة بمقتضى هذه السلطة إضافة أعمال زائدة على المقاول دون الوقوف على موافقته بالقيام بها، ولا يعد استعمال الإدارة لهذا الحق خطأ من جانبها، بل هو حق مقرر لها، حتى تتمكن من تحقيق أهداف المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة.

أهداف البحث:

تتمثل الأهداف التي يسعى البحث إلى الوصول إليها فيما يلي:
تحديد مفهوم دقيق وواضح لعقد الأشغال العامة في ثوبه الجديد.
إيضاح التطورات التي لحقت بعناصر عقد الأشغال العامة في فرنسا، ومدى الأخذ بها في مصر.

الوصول إلى رؤية واضحة للمقصود بالأعمال الإضافية، يجردها من البس والغموض، والخلط بينها وبين غيرها من الأعمال الأخرى التي ينفذها المقاول.
بيان مدى حق الجهة الإدارية المتعاقدة في إضافة أعمال زائدة على المقاول، والأساس القانوني الذي يقود عليه هذا الحق.

إشكالية البحث:

الإشكاليات التي يثيرها البحث تتمثل في الإجابة على التساؤلات الآتية:
ماهي التطورات التي لحقت بعقد الأشغال العامة؟
ما المقصود بالأعمال الإضافية في هذا العقد؟
هل تستطيع الإدارة إلزام المقاول بتنفيذ هذه الأعمال، وحدود هذا الإلتزام؟

هل يحق للمقاول للحصول على تعويض عن تنفيذه لهذه الأعمال، وما أساس هذا

التعويض؟

منهج البحث:

من الملائم للإحاطة بموضوع البحث إتباع عدة مناهج، منها المنهج التحليلي والوصفي والمقارن، فعقد الأشغال العامة وإن كان يمتاز عن سائر العقود الإدارية ببعض القواعد والأحكام الخاصة به، إلا أنه ليس بمعزل عن القواعد العامة لنظرية العقد الإداري، والتي تطبق عليه، ومن هنا جاءت أهمية المنهج التحليلي، ويقودنا ذلك أيضًا إلى الاعتماد على المنهج الوصفي، من خلال عرض الأحكام القضائية والفتاوي والنصوص التشريعية التي وردت في موضوع البحث، مما يساعد في الوصول إلى المفهوم الصحيح لموضوع البحث، ولما كانت فرنسا مهد القانون الإداري، وتعد مصر ناقلة عنها النظام القضائي المزدوج، فسوف نستهدي بما جاء به الفقه والقضاء والتشريع الفرنسي فيما يتعلق بموضوع البحث، لإثراء موضوع الدراسة، ومن هنا جاءت أهمية المنهج المقارن، مع بيان الرأي الذي نتطمئن إليه مؤيدًا بالأسباب والأسانيد.

نطاق البحث:

نتناول من خلال هذا البحث بيان المقصود بعقد الأشغال العامة، وخصائصه الذاتية، ثم نعقبه ببيان المقصود بالأعمال الإضافية وأنواعها، وبيان مدى حق الإدارة في إضافة هذه الأعمال على المقاول وإلزامه بها، والأساس القانوني الذي يقوم عليه هذا الحق الممنوح للجهة الإدارية.

خطة البحث:

وبناءً على ذلك يمكننا تقسيم خطة البحث على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية عقود الأشغال العامة.

الفرع الأول: مفهوم عقد الأشغال العامة.

الفرع الثاني: خصائص عقد الأشغال العامة.

المطلب الثاني: ماهية الأعمال الإضافية.

الفرع الأول: مفهوم الأعمال الإضافية.

الفرع الثاني: أنواع الأعمال الإضافية.

المطلب الثالث: مدى حق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول وأساسه القانوني.

الفرع الأول: حق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول.

الفرع الثاني: الأساس الذي يقوم عليه حق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول.

المطلب الأول

ماهية عقد الأشغال العامة

يعتبر عقد الأشغال العامة من أوائل العقود الإدارية ظهوراً في القانون الإداري، فبدأ ظهوره في فرنسا في القرن السادس عشر، وكثر إستعماله في القرن التاسع عشر؛ نتيجة قيام الدولة بتنفيذ بعض المشروعات العمرانية الكبيرة، وقد ظهر عقد الأشغال العامة قبل ظهور عقد الإمتياز ولذلك يقال أن عقد الأشغال العامة أصلاً له (١).

وقد حرص المشرع الفرنسي على إصدار قواعد خاصة لتنظيم عقود الأشغال العامة، فأصدر تقنين المقاولات العامة ١٩٦٤، ١٩٦٦ بالإضافة إلى بعض اللوائح الخاصة بالهيئات العامة القومية (٢)، كما حرص المشرع المصري أيضاً على تنظيم عقد الأشغال العامة، فأصدر عدة قوانين كان أولها القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٣ الخاص بتنظيم المناقصات، والذي تم تعديله بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٣، وتم إلغاء هذا القانون بصدور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤، ولأئحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧، ثم ألغي هذا القانون وحل محله القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣، وألغي أيضاً هذا القانون بصدور القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، ولأئحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٣٦٧ بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦، ثم أخيراً صدر القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ (٣)، الخاص بتنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة متضمناً ٩٣ مادة، وقد نص صراحةً على إلغاء

(١) د/ مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٦م، ص ١١٨.

(٢) د/ مطيع على حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٦م، ص ١٩٦.

(٣) د/ عزيزه الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ١١٨.

القانون السابق، وصدرت لائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩ وتضمنت ١٨١ مادة لتنظيم العقود الإدارية.

وفي ضوء ذلك سوف نتناول في هذا المطلب تحديد مفهوم عقد الأشغال العامة في الفرع الأول ، ثم نعقبه ببيان عناصر هذا العقد والتطورات التي لحقت بها، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

مفهوم عقد الأشغال العامة

عقد الأشغال العامة هو عقد المقاولة المعروف في القانون المدني عندما يتصل موضوعه بمرفق عام، وإتباعاً لذلك الأصل فإن عقد الأشغال العامة يخضع لقواعد القانون المدني فيما لم يرد بشأنه نص خاص ينظمه، وبرغم هذا التقارب إلا أن عقد الأشغال العامة يختلف كثيراً عن عقد المقاولة المدني، فهو يتميز بعناصره الأساسية التي تجعله عقداً إدارياً سواء بطبيعته أو بالقانون، ولذلك فقد حاول الفقه والقضاء وضع تعريفاً دقيقاً لعقد الأشغال العامة، فرغم أهمية هذا العقد إلا أن المشرع سواء في فرنسا أو في مصر لم يضع تعريفاً له، تاركاً هذه المهمة للفقه والقضاء، لذلك سوف نتناول في هذا الفرع اجتهادات الفقه، ثم نعقبه ببيان محاولات القضاء في وضع تعريف لعقد الأشغال العامة.

أولاً: تعريف الفقه:

يعرف بعض الفقه عقد الأشغال العامة بأنه "عقد تبرمه الإدارة ويخضع لنظام القانون العام للقيام بأداء أشغال عامة في عقار لحساب شخص من أشخاص القانون العام بهدف تحقيق نفع عام"^(١).

وعرفه أيضاً البعض بأنه "العقد الذي بمقتضاه تعهد الإدارة بتنفيذ الأشغال العامة إلى فرد أو شركة تأخذ على عاتقها تنفيذ هذه الأعمال طبقاً لشروط محددته ومقابل ثمن يحدد في العقد"^(٢).

وعُرف كذلك بأنه "إتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام، وبقصد تحقيق منفعة عامة، في نظير المقابل المتفق عليه ووفقاً للشروط الواردة بالعقد"^(٣).

ويعرف أيضاً بأنه "عقد يعهد فيه أحد أشخاص القانون العام لمقاول بتنفيذ أشغال عامة في مقابل ثمن"^(٤).

بناءً على ما تقدم من تعريفات الفقهاء سواء في مصر أو في فرنسا، تبين لنا أن هذه التعريفات جميعها لا إختلاف بينها من حيث المضمون، ولكن الإختلاف كان في صياغتها وألفاظها فقط، وأن جميعها تؤدي الى معنى واحد، وهو أن عقد الأشغال العامة لا بد ان تتوفر

(1) DE LAUBADERE(ANDRÈ): traité des contrats administratif, tome 2, Paris, 1984, p.255.

(2) EL- ATTAR (FOUAD): le marchè de travaux publics, etude compare de doit administrative francais et égyptien, thèse, Paris,1953, et éd le Caire, 1955, P.11.

(٣) د/ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، ١٩٩١م، ص١٢٥.

(٤) د/ سعاد الشراوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص١٠٦.

به ثلاث عناصر أساسية، وهي: أن يرد العقد على عقار، وأن يتم لحساب شخص معنوي عام، وأن يكون الهدف منه تحقيق نفع عام، ويتضح لنا أن هذه التعريفات أهتمت بذكر هذه العناصر الثلاثة، دون أن تتسع لتشمل التطورات التي لحقت بها.

وبعد الإنتهاء من بيان تعريف الفقه لعقد الأشغال العامة ننقل لنرى ما أتى به القضاء في هذا الشأن.

ثانياً: تعريف القضاء لعقد الأشغال العامة

عرف مجلس الدولة الفرنسي عقد الأشغال العامة في حكمه الصادر في قضية commune de Monségur بتاريخ ١٠/٦/١٩٢١ بأنه "الأشغال التي تنفذ لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام"^(١).

ويؤخذ على هذا التعريف الذي أتى به مجلس الدولة الفرنسي: أنه لم يوضح أن الأشغال ترد على عقار، فكلمة أشغال لاتفيد هذا المعنى، فقد ترد الأشغال على منقول كصيانة سفينة مثلاً، وأيضاً لم يوضح أن المتعاقد من أشخاص القانون الخاص، مما يجعل هذا التعريف غير مانع من دخول غير عقد الأشغال العامة به.

كما عرفت محكمة القضاء الإداري المصري عقد الأشغال العامة في أحد أحكامها بأنه "... هو عقد مقاوله بين شخص من أشخاص القانون العام، وفرد أو شركة بمقتضاه يتعهد المقاول بالقيام بعمل من أعمال البناء أو الترميم أو الصيانة في عقار لحساب هذا الشخص المعنوي العام، وتحقيقاً لمصلحة عامة مقابل ثمن يحدد في العقد"^(٢).

(١) أشار إليه د/ وليد محمد عباس يوسف، التحكيم في المنازعات الإدارية ذات الطبيعة التعاقدية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٨م، ص ٨٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٨٤، لسنة ٨ ق.ع، جلسة ٢٣/١٢/١٩٥٦، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا ١٩٤٦ - ١٩٦١م، ص ٢٠١٠.

ويتضح من التعريف الذي أتت به المحكمة أنه لا يخرج عما جاء به الفقه، ولا يختلف عن تعريفات الفقهاء إلا في بعض الألفاظ، لذلك يؤخذ عليه ما أخذ على تعريفات الفقهاء، من عدم إستيعابها للتطورات التي لحقت بعناصر هذا العقد. ويمكننا بناءً على ما تقدم تعريف عقد الأشغال العامة بأنه: (عقد يتعهد بمقتضاه مقال، بتنفيذ أشغال عامة على عقار، في إطار مهمة مرفق عام، وتحقيقاً لنفع عام، في مقابل ثمن معين)، فهذا التعريف الذي توصلنا إليه يستوعب التطورات التي لحقت بعقد الأشغال العامة، ويأتي معبراً عن مفهوم عقد الأشغال العامة في ثوبه الجديد.

الفرع الثاني

خصائص عقد الأشغال العامة

يمتاز عقد الأشغال العامة بعدة خصائص تميزه عن غيره من العقود الأخرى، وتتجسد هذه الخصائص فيما يلي:

- أن يكون محل الأشغال العامة عقاراً.
- أن يتم العمل لحساب شخص معنوي عام.
- أن تكون الغاية منه هي تحقيق نفع عام.
- وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذه العناصر في أحد أحكامها فقد جاء به "وبما أن العقد الذي تستند إليه المنازعة الحالية هو عقد يبرم بين الجهات الإدارية المدعي

عليها والمدعي للقيام ببناء عقارات لصالح شخص معنوي عام وبقصد تحقيق مصلحة عامة فهو عقد أشغال عامة" (١).

وبناءً على ذلك سوف نتناول بالشرح كل عنصر من هذه العناصر بشئ من التفصيل على النحو التالي:

أولاً: موضوع عقد الأشغال العامة ينصب على عقار

عقد الأشغال العامة لا يرد على منقول مهما بلغت قيمة المنقول أو كبر حجمه، حتى ولو كان هذا المنقول يدخل في أموال الدومين العام، أو كان مخصصاً للمنفعة العامة، فكل إتفاق يكون موضوعه منقول لا يدخل في نطاق عقود الأشغال العامة (٢)، بل قد يكون عقد توريد أو عقد نقل أو أي عقد إداري آخر، وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه، بأن الأشغال التي ترد على سفينة أو حظيرة متحركة للطائرات وغير ذلك من المنقولات الضخمة لا تعتبر من عقود الأشغال العامة، فلا بد أن يكون محل العقد عقاراً سواء بطبيعته كبناء المدارس والمستشفيات، أو كان عقاراً بالتخصيص كمد أسلاك تحت الماء، وإقامة الخطوط التلفونية والتلغرافية، ولا يشترط أن يكون العقار مملوك للدولة، فمن الممكن أن يكون العقار مملوكاً لأحد الأفراد، ولكن الدولة إستأجرته للمنفعة العامة وتعاقدت مع المقاول

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٢٢٠، لسنة ١٢٠٢ق، جلسة ١٩٦٩/٢/٢٥، مجلس الدولة، المكتب الفني، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٦٨ إلى فبراير سنة ١٩٦٩)، ص ٣٧٤.

(٢) د/ جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١١٨.

لإجراء تعديلات أو إصلاحات به، فإن العقد في هذه الحالة يعتبر من عقود الأشغال العامة كذلك يعتبر العقد أشغال عامة حتى ولو كان العقار مملوك للدولة ملكية خاصة (١).

ويرجع إلى قواعد القانون المدني في تحديد ماهية كلاً من المنقول والعقار والعقار بالتخصيص، وبالرغم من الرجوع إلى قواعد القانون المدني في تحديد ماهية العقار، إلا أن القانون الإداري قد توسع كثيراً في مفهوم العقار، وأعتبر أن العقد الذي يرد على التربة من قبيل عقود الأشغال العامة، كالإتفاق على إخراج جثث الموتى من المقابر (٢).

وبناءً على ذلك فإن محل عقد الأشغال العامة يشمل البناء والترميم، كإقامة الجسور والكباري والمطارات، كما يشمل أيضاً هدم عقار قائم، وإن كان تعريف محكمة القضاء الإداري اقتصر على البناء والترميم والصيانة ولم يذكر الهدم؛ لأن هذه الأعمال هي الغالبة ولم يقصد إستبعاد أعمال الهدم التي ترد على عقار (٣)، فقد أقر مجلس الدولة في أحد أحكامه بأن العقد الذي أبرمته الحكومة مع أحد المقاولين، بشأن ردم البرك والمستنقعات في بعض القرى يعتبر عقد أشغال عامة، وهذا ما سار عليه أيضاً مجلس الدولة الفرنسي.

وقد طور القضاء الإداري من فكرة عقد الأشغال العامة، فأصبح يشمل بالإضافة لأعمال البناء والترميم أعمال الصيانة أيضاً وتوسع في مفهوم هذه الأعمال فأصبحت تشمل أعمال التنظيف والرش والكنس والتجميل وأعمال الطلاء، وجز الأرض الخضراء، ونقل المواد

(١) د/ محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري)، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، ١٩٨٩م، ص ٥١٧، ٥١٨.

(٢) د/ وليد فاروق جمعة، حماية المقاول من الباطن في إطار عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٠م، ص ٤٩.

(٣) د/ علي مرضي عياش العنزي، عقود الأشغال الدولية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٩م، ص ٣٢، ٣٣.

اللازمة للعمل، ورفع الأنقاض، وعمومًا تشمل كل عمل مادي يتعلق مباشرةً بالعقار موضوع عقد الأشغال العامة (١).

ويرى جانب من الفقه أن ليس كل عقد يرد على عقار يعتبر أشغال عامة، ويمثل لذلك بالأعمال التي ترد على عقار ويكون الهدف منها تحسين الهيئة العامة التابعة للإدارة.

ويرد الجانب الآخر من الفقه على ذلك الرأي بأن هذا الرأي فكرته غير مكتملة، إذ لا يمكن عدم إعتبار التحسينات المتعلقة بعقار من قبيل عقود الأشغال العامة، وعلى ذلك فإن جميع التحسينات التي ترد على عقار كالزخرفة والصبغ تعد من قبيل عقود الأشغال العامة (٢).

ونتفق مع من يرى أن التحسينات التي ترد على الهيئة العامة للعقارات التابعة للإدارة تعد من قبيل عقود الأشغال العامة، فلا عبرة بأهمية الأعمال التي ترد على عقار، فيعتبر العقد أشغال عامة حتى ولو كانت هذه الأعمال مجرد تحسين هيئة المبنى.

وأخيرًا يعتبر هذا العنصر وهو كون عقد الأشغال العامة يرد على عقار وبرغم من جميع التوسيعات التي وردت عليه إلا أنه يعتبر أكثر عناصر هذا العقد تحديدًا وإنضباطًا وهو ما يميزه عن عقد التوريد الإداري.

ثانيًا: تنفيذ الأشغال لحساب شخص معنوي عام

يعتبر هذا الشرط بديهياً، فطبقاً للقضاء الفرنسي والمصري يشترط لإعتبار العقد أشغال عامة، أن يتم العمل لحساب شخص معنوي عام والأشخاص المعنوية قسمان: إقليمية وتشمل: الدولة، والمحافظات، والمدن، والمراكز، والقرى، والأحياء.

(١) د/ ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ٢١٤.

(٢) راجع في ذلك د/ يحيى محمد عيد مرسى النمر، عقود الأشغال العامة وفقاً لنظام تسليم المفتاح "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠١٠م، ص ١٩.

مرفقية أو مصلحة: كالمؤسسات العامة، والهيئات العامة، والنقابات المهنية التي يعترف لها القضاء المصري بالشخصية المعنوية مثل نقابة الأطباء والمحامين (١).
ووفقاً للقضاء الفرنسي لا يشترط أن يكون العقار محل عقد الأشغال العامة مملوكاً للشخص المعنوي العام، بل يكفي أن يتم العمل لحسابه، حتى ولو كان مملوكاً ملكية خاصة، ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن العمل تم لحساب الشخص المعنوي العام، إذا كان للشخص المعنوي العام إشراف مباشر ودقيق على هذه الأعمال، أو كان العقار سيؤول إلى الشخص العام بعد إنتهاء مدة معينة، مثل مشروعات الطاقة الهيدروليكية التي تتم بواسطة شخص خاص وتعود إلى الدولة بعد إنتهاء مدة الإلتزام (٢)، كذلك إذا قام الشخص المعنوي العام بإستئجار مكان من أحد الأفراد، وخصه للمنفعة العامة كمستشفى أو مدرسة، ثم بعد ذلك أبرم عقداً مع مقاول لترميم هذا المكان وصيانته، فإن العقد في هذه الحالة يعتبر عقد أشغال عامة، رغم عدم ملكية الدولة للعقار، حيث أن هذه الأشغال تتم لحساب الشخص المعنوي العام وينصرف آثارها له (٣).

وبناءً على ذلك فإن القاعدة العامة أن العقود التي تكون جميع أطرافها من أشخاص القانون الخاص (أفراد، شركات، نوادي، جمعيات، مؤسسات خاصة) لا تعد عقود أشغال عامة، ولكن القضاء الفرنسي خرج عن هذه القاعدة في حالتين:

(١) د/ محمد عبد الحميد، منافع المرافق العامة وحتمية إستدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٢٠٢.

(٢) راجع في ذلك كلاً من: د/ عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، العقود الإدارية، مطبعة جامعة المنوفية، المنوفية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢م، ص ١٤٧. ود/ أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية عقد B.O.T، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ٣٩.

(٣) د/ محمد أنس قاسم جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٦٤، ٦٣.

الحالة الأولى: إذا كان أحد الأطراف يتصرف كوكيل عن الشخص المعنوي العام، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة الوكالة، وأقر بصفة الأشغال العامة لعقد بناء كنيسة مبرمًا بين الشركات التعاونية بإعتبارها وكيل عن الإقليم، كما أن مجلس الدولة المصري أخذ بفكرة الوكالة، وأقر بأن الملتزم يعتبر وكيل عن الدولة في عقود الأشغال العامة التي يبرمها مع أشخاص خاصة خلال فترة الإلتزام (١).

ونتفق مع الرأي القائل أن فكرة الوكالة تعد إستثناءً ظاهريًا وليس حقيقيًا، من مبدأ أن العقد المبرم بين شخصين من أشخاص القانون الخاص لا يعد عقدًا إداريًا، حيث أن الوكيل في عقد الوكالة يتعاقد بإسم ولحساب الموكل وليس لحسابه الخاص، وبالتالي فإن التعاقد ينصرف إلى الشخص المعنوي العام وليس للوكيل عنه، فهذه الفكرة تعد تطبيق آمن للقاعدة العامة (٢).

الحالة الثانية: العقود التي تبرمها شركات الإقتصاد المختلط التي تقوم ببناء الطرق العامة والأعمال المشابهة مع أشخاص خاصة، وأيضًا تلك التي تبرمها هذه الشركات مع أشخاص القانون الخاص لحساب الشخص العام مانح الإلتزام.

فالبنسبة للعقود التي تبرمها هذه الشركات وتعلق بإنشاء الطرق العامة فقد أعترف لها القضاء الفرنسي بصفة الأشغال العامة وذلك بصدور الحكم الشهير (Peyrot) الصادر في

(١) د/ أيمن محمد جمعة، آثار عقد الأشغال العامة بين المتعاقدين، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠١٠م، ص ١٨، ١٩.

(٢) د/ أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٣م، ص ١٠٤.

١٠ يوليو ١٩٦٣ في قضية ((société entre prise peyrot) (١)، وقد صدرت بعد ذلك العديد من الأحكام التي تؤكد إمتداد حكم "بيروت" إلى كل الدعاوي التي تتعلق بالطرق العامة. وبالنسبة للعقود التي تبرمها هذه الشركات لحساب الشخص المعنوي العام مانح الإلتزام، فقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في إضفاء طابع الأشغال العامة على العقود التي تبرمها شركات الإقتصاد المختلط، سواء تعلقت بالطرق العامة أو في مجالات أخرى، مثل مشاريع تنمية البيئة، وإنشاء شبكات لتوزيع وصرف المياه، ومن المبررات التي إعتد عليها القضاء الفرنسي في إصداره لهذه الأحكام ما يلي:

هذه الأشغال سوف تعود إلى الدولة بعد فترة معينة.

حصول هذه الشركات علي المساعدات والمعونات من الشخص المعنوي العام.

الشخص المعنوي العام يحل محل الشركة في دعاوي المسؤولية عن الأشغال موضوع العقد (٢).

وبالنسبة للقضاء المصري فقد جاء في أحد أحكامه "... متى استبان أن تعاقد الفرد أو الهيئة الخاصة إنما هو في الحقيقة لحساب الإدارة ولمصلحتها، فإن هذا التعاقد يكتسب صفة العقد الإداري إذا ما توافرت فيه العناصر الأخرى التي يقوم عليها معيار تمييز العقد الإداري. ومن حيث أنه متى كان الثابت مما تقدم أن شركة شل في العقدين موضوع النزاع إنما تعاقدت

(١) د/ دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م، ص٢٦، ٢٧.

(٢) د/ سامح عبد الله عبد الرحمن، سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه كليه الحقوق جامعة بني سويف، ٢٠٠٧م، ص٦٣.

لحساب ومصلحة الحكومة... فإن العقدين المشار إليهما بناءً على ما تقدم يكتسبان صفة العقود الإدارية" (١).

ويستفاد من هذا الحكم إقرار القضاء المصري بأن العقد الذي يبرم بين شخصين من أشخاص القانون الخاص إذا كان أحدهم قد تعاقد لحساب ولمصلحة الحكومة هو عقدًا إداريًا، متى توافرت له الشروط الأخرى للعقد الإداري، وبذلك يكون القضاء سواء في فرنسا أو في مصر لم يتمسك بالفكرة التقليدية وهي ضرورة أن تكون الإدارة طرفًا في العقد حتى يكون العقد إداريًا، وإنما إنعقد الإجماع على الاعتراف بالصفة الإدارية للعقد الذي لا تكون الإدارة طرفًا فيه، طالما أن أحد المتعاقدين يتعاقد لحساب ولمصلحة الجهة الإدارية كما هو الحال في هذه الدعوى.

كما اعترف مجلس الدولة الفرنسي بصفة الأشغال العامة للأعمال التي يقوم بتنفيذها شخص عام لحساب ولمصلحة الأفراد وذلك بصدور حكم (Effemieff) الصادر في ٢٨ مارس ١٩٥٥ (٢)، الذي أضفى طابع الأشغال العامة على هذه الأعمال التي تنفذ بواسطة شخص عام لحساب ومصلحة أشخاص خاصة وبأموالهم، وذلك إذا توافرت لهذه الأعمال شرطين هما (٣):

أن تنفذ بواسطة شخص عام.

- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٥٥٨، لسنة ٧ق، جلسة ٧ مارس سنة ١٩٦٤، مجلس الدولة، المكتب الفني، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، العدد الثاني، (من أول فبراير ١٩٦٤ إلى آخر مايو ١٩٦٤)، المبدأ رقم (٦٣)، ص ٧٦٣.
- (٢) د/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة وإمтиاراتها، دار الفكر العربي بالإسكندرية، ١٩٧٣م، ص ٣١٦.
- (٣) ترجمة د/ أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة العاشرة، ١٩٩٥م، ص ٦٦٥.

أن تنفذ في إطار مهمة مرفق عام.

ويرجع السبب في هذا التوسع إلى التطور الذي لحق بوظائف الدولة الحديثة من أجل تحقيق أهداف الدولة السياسية والإقتصادية، فأصبحت الدولة تقوم بدور المقاول فبعد أن كانت الدولة تعهد إلى مقاولين للقيام بالإنشاءات التي تدخل في أملاكها أصبحت هي بنفسها التي تقوم بدور المقاول، ليس فقط بالنسبة للأعمال التي تتم لحسابها وإنما تقوم أيضاً بدور المقاول بالنسبة للأعمال التي تتم لمصلحة الأفراد وعلى ملكيتهم الخاصة؛ لكونها تتعلق بمرفق عام وتهدف إلى تحقيق منفعة عامة ومن هنا أصبح من الضروري إضفاء صفة الأشغال العامة على هذه العقود بما تتضمنه من سلطات وإمميزات ممنوحة للسلطة العامة (١).

ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي لم يهجر معيار لحساب شخص معنوي عام ولم يستبدل به معيار آخر، وإنما جعله معياراً تبادلياً لوجود الشخص المعنوي العام في جميع الأحوال وهذا الوجود يأخذ صورتين:

أن تتم الأعمال لحساب الشخص المعنوي العام.

أن تتم الأعمال لصالح الأفراد ولكن بواسطة الشخص المعنوي العام وأن تتعلق بنشاط مرفق عام.

وتوالى بعد ذلك صدور العديد من الأحكام التي طبقت هذا التطور الذي لحق بهذا العنصر، ومن ذلك الحكم الصادر في ١٩٥٦/٤/٢٠ والذي قضى بإضفاء طابع الأشغال العامة على العقود التي كانت تتعهد فيه الإدارة بإعادة تشجير لأراضي واقعة في الملكية

(١) د/ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص ٥١٩ وما بعدها.

الخاصة للأفراد، وأيضًا الحكم الصادر في ١٢/٤/١٩٥٧ بشأن إعادة ترميم عقار مهدد بالإهيار لحماية الأمن العام وكفالة الطمأنينة العامة للمواطنين(١).

ومن تطبيقات حكم إفيميم في مصر أعمال الوحدات المحلية لحكم المادة (٦٠) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٩٧م في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، ومؤدى هذه المادة تكليف الوحدات المحلية بترميم وصيانة المباني والمنشآت التي يخشى من سقوطها مما يهدد الأرواح والأموال ويعرضها للخطر والتي إمتنع أصحابها عن تنفيذ القرار أو الحكم الخاص بصيانتها وترميمها، وبناءً على ذلك فإن قيام هذه الوحدات المحلية بتكليف مقاول الأعمال السنوية بترميم عمارة سكنية مملوكة لأحد المواطنين للحفاظ عليها بحالة جيدة، فإن هذا العقد أضفى عليه مجلس الدولة صفة الأشغال العامة على الرغم أن العقار مملوك للأفراد ولا يدخل في الدومين العام للدولة؛ وذلك لأن هذا العقد تم في إطار مهمة مرفق عام، وتم تنفيذه بواسطة الوحدات المحلية وهي شخص عام، وكان الهدف منه الحفاظ على السكنية العامة كأحد العناصر الرئيسية للنظام العام(٢).

ثالثًا: الهدف من الأشغال العامة تحقيق النفع العام

يجب أن تستهدف الأعمال محل عقد الأشغال العامة تحقيق النفع العام، مثل إنشاء الطرق والكباري والجسور وما إلى ذلك، ويعتبر هذا العنصر من أبرز خصائص عقد الأشغال العامة وأكثرها تطورًا في القضاء الفرنسي، فقد ارتبطت فكرة الأشغال العامة في بداية الأمر بالدومين العام ثم انفكت عنها وارتبطت بفكرة المرفق العام ثم انفكت أيضًا عنها وارتبطت بفكرة

(١) د/ أحمد يسري، المرجع السابق، ص ٦٦٦ وما بعدها.

(٢) د/ أيمن محمد جمعة، مرجع سابق، ص ٣٦، ٣٧.

النفع العام وأخيرًا عاد القضاء الفرنسي يعلن ارتباط فكرة الأشغال العامة بالمرفق العام مرة أخرى، وسوف نوضح ذلك على النحو الآتي:

استقلال فكرة الأشغال العامة عن الدومين العام للدولة (١).

ارتبطت فكرة الأشغال العامة في البداية بالدومين العام للدولة، فكانت الأشغال التي تتم على عقارات تدخل في الدومين العام للدولة تعد أشغال عامة، أما الأشغال التي تتم على عقارات تدخل في الدومين الخاص للدولة فإنها تعد أشغال خاصة (٢)، ولكن سرعان ما فصل القضاء الفرنسي بين فكرة الأشغال العامة والدومين العام وذلك بصدور حكم محكمة التنازع الفرنسية في ٢٤ أكتوبر ١٩٤٢ (préfet des bouches. du. rhonesn)، وتتخلص وقائع النزاع في أن هناك ضرر وقع على المدعي يرجع إلى إهمال في صيانة دار القضاء في مدينة (Aix)، ولما كان دار القضاء هذا مخصصًا لمرفق العدالة وبالتالي لتحقيق منفعة عامة، فإن المحكمة قررت إختصاص المجلس الإقليمي بهذه المنازعة بإعتبارها متعلقة بتنفيذ أو عدم تنفيذ أشغال عامة دون حاجة للبحث عما إذا كان دار القضاء هذا يدخل في الدومين العام أو الخاص للدولة، وبذلك يكون هذا الحكم قد فصل بين فكرة الأشغال العامة والدومين العام وبناءً

(١) يقصد بالدومين العام للدولة: الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الإعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة، أما الدومين الخاص: يقصد به الأموال المملوكة للدولة ولكنها غير مخصصة للمنفعة العامة فحكمها حكم الأموال المملوكة للأفراد. راجع في ذلك كلاً من: د/ وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ٦٠. و د/ أيمن محمد جمعة، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) راجع في ذلك كلاً من: د/ دويب حسين صابر عبد العظيم، الإتجاهات الحديثة في عقود الإلتزام وتطبيقاتها على عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية البوت، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ١٤٠. و د/ عزيزه الشريف، مرجع سابق، ص ١٢٠.

على ذلك تعد أشغال عامة تلك التي تتم على عقارات تدخل في الدومين الخاص للدولة إذا كانت هذه الأشغال تحقق منفعة عامة (١).

استقلال فكرة الأشغال العامة عن المرفق العام (٢).

ارتبطت فكرة الأشغال العامة أيضًا بالمرفق العام فكانت الأشغال التي تتم على عقارات لا تتعلق بالمرفق العام لا تعد من قبيل عقود أشغال عامة، وتعتبر أشغال عامة تلك التي تنفذ على عقارات مخصصة لمرفق عام حتى ولو كانت داخلة في الدومين الخاص للدولة، ولكن سرعان ما انفصلت فكرة الأشغال العامة أيضًا عن المرفق العام وذلك بصدور حكم قرية مونسجير في ١٠ يونيو ١٩٢١، حيث إترف مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم بصفة الأشغال العامة للأعمال التي تتم على عقارات متخصصة لإقامة الشعائر الدينية والعبادة (٣)، وهي ليست مرافق عامة حيث أن قانون ٩ ديسمبر ١٩٠٥ قد فصل الكنيسة عن الدولة وأعتبر أن ممارسة الشعائر الدينية مسألة خاصة، وبالتالي لا تعتبر الكنائس من المرافق العامة للدولة، ويترتب على ذلك أن الأشغال العامة ليست مقصورة على الأشغال المتعلقة بالمرافق العامة بل

(١) د/ حسين درويش عبد العال، النظرية العامة في العقود الإدارية، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الأولى، ١٩٥٨م، ص ٤٠.

(٢) يقصد بالمرفق العام: هو كل نشاط تتولاه الإدارة وتوجه به إلى تحقيق نفع عام. راجع في ذلك د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠م، ص ٥١٤.

(٣) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٢٨.

تعتبر أشغال عامة تلك المخصصة للنفع العام دون حاجة للبحث عما إذا كانت متعلقة بمرفق عام أم لا، وعما إذا كانت داخلة في الدومين العام أم الخاص للدولة (١).
ارتباط فكرة الأشغال العامة بالنفع العام.

أصبح يكفي لإعتبار العقد أشغال عامة أن يحقق النفع العام متى توافر فيه الشرطين السابقين، فبعد الانفصال عن فكرتي الدومين العام والمرفق العام إتسع مفهوم عقد الأشغال العامة، وأصبح يطلق وصف الأشغال العامة على بناء المستودعات في الملكية الخاصة بواسطة مرفق إزالة القمامة المنزلية، وكذلك بناء مساكن شعبية للمواطنين من قبيل البلدية حيث أن هذه الأشغال تحقق مصلحة عامة، دون حاجة للبحث عما إذا كانت داخلة في الدومين العام أو متعلقة بمرفق عام.

وبناءً على ذلك فإن الأشغال التي تحقق مصالح مالية للإدارة لا تعتبر أشغال عامة إذا كانت المصلحة المالية هي الغاية الأساسية للإدارة من وراء هذه الأشغال، وذهب بعض الفقه إلى القول: بأنه إذا كانت المصلحة المالية التي تتحقق للإدارة من وراء هذه الأشغال تتحقق بالتبعية لهدف النفع العام وليس هي الغاية الجوهرية منه بل كان العنصر الأساسي من هذه الأشغال هو تحقيق النفع العام، فإن هذه الأشغال تدخل في طائفة عقود الأشغال العامة

(١) د/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري وإمتميازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ١٩٩٩م، ص ١٩٢. ود/ هارون عبد العزيز الجمل، الجزاءات في عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مكتبة سعيد رأفت، الطبعة الأولى، ١٩٧٩م، ص ٤١.

كالأشغال التي تستهدف بناء مساكن شعبية بقصد إسكان العمال، وكتشييد مبني لمعرض تجاري فقد أعتبر القضاء الفرنسي هذه العقود أشغال عامة (١).

العودة إلى ارتباط فكرة الأشغال العامة بالمرفق العام.

رأينا سابقاً كيف انفصلت فكرة الأشغال العامة عن المرفق العام، إلا أن القضاء الفرنسي أعلن إعادة الصلة بينهما مرة أخرى بصدور حكم إفيميف الذي سبق الإشارة إليه، وتطلب هذا الحكم شرطين لإضفاء صفة الأشغال العامة على الأعمال التي تتم لحساب الأفراد، هذان الشرطان (٢) هما:

أن تتم الأشغال في إطار مهمة مرفق عام.

أن تنفذ بواسطة شخص عام.

وبناءً على ذلك يكون القضاء الفرنسي قد أوجد مفهومًا موسعًا لعقد الأشغال العامة، لا

يستبعد المفهوم التقليدي ولا يجافيه بل يقومان معًا فتعتبر أشغال عامة كلاً من:

الأشغال المنفذة لحساب شخص عام من أجل تحقيق منفعة عامة.

الأشغال التي ينفذها شخص عام في إطار مهمة مرفق عام.

(١) أنظر في ذلك كلاً من: د/ محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية،

الإسكندرية، ١٩٩٧م، ص ٧٥٢. ود/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٣٩.

ود/ محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

(٢) د/ أحمد يسري، مرجع سابق، ص ٦٦٦.

وفي ضوء ذلك العرض لعناصر عقد الأشغال العامة يتضح لنا ضرورة توافر شرطان جوهريان لإضفاء طابع الأشغال العامة على هذا العقد، فإذا تخلف شرط منهما كانت هذه الأشغال خاصة وليست عامة، وهذين الشرطين هما (١):
أن ترتبط الأشغال العامة بغاية ذات نفع عام.

تدخل شخص عام سواء بوصفه وسيطاً أو مستفيداً أو رب عمل في أي مرحلة من مراحل تنفيذ العقد.

وبذلك يتضح لنا أن مهمة المرفق العام أصبحت أحد العناصر الجوهرية في مفهوم عقد الأشغال العامة الجديد وهذا بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري فإن فكرة الأشغال العامة لم تنفك عن فكرة المرفق العام كما حدث في فرنسا، بل كانت مرتبطة بالمرفق العام منذ البداية ولم تنفك عنها، ويتضح ذلك من حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٥٠ فقد جاء به "أن مقاولات الأشغال العامة التي تطرحها الحكومة في مناقصات عامة لها طابعها الخاص. إذ هي تتناول مرافق الدولة العامة، والأموال التي تنفق فيها أموال عامة... تستهدف جميعها الصالح العام وتضفي على العقد طابعاً يجعله عملاً من أعمال الإدارة يهدف إلى حسن سير المرفق العام، وتخضع لقواعد خاصة، كما أنها تجعل من المقاول صفة من يتعاون على حسن سير المرفق العام" (٢).

ويتضح أيضاً إرتباط فكرة عقد الأشغال العامة بالمرفق العام من حكم شركة شل سابق الإشارة إليه حيث جاء به "... متى كان الثابت مما تقدم أن شركة شل في العقدين موضوع

(١) د/ وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ٧١ وما بعدها. و د/ سامح عبد الله عبد الرحمن، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٠٤، سنة ٣ ق، جلسة ٢٠ يوليو ١٩٥٠، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا ١٩٤٦ - ١٩٦١، ص ٩٠٦.

النزال إنما تعاقدت لحساب ولمصلحة الحكومة. ومتى كان لا نزاع في أن العقدين المذكورين قد أبرما بقصد تسيير مرفق عام وفي أنه قد أتبعتهما وسائل القانون العام، متى كان الأمر كذلك فإن العقدين المشار إليهما بناء على ما تقدم يكتسبان صفة العقود الإدارية...".

ويستفاد أيضًا من أعمال الوحدات المحلية لحكم المادة (٦٠) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٩٧م سابق الإشارة إليه، وقيامها بترميم المنشآت الآيلة للسقوط التي أمتنع أصحابها عن ترميمها، حيث أضاف مجلس الدولة المصري صفة الأشغال العامة على هذا العقد، بإعتباره تم في إطار مهمة مرفق عام تتمثل في الحفاظ على الطمأنينة والسكينة العامة كأحد العناصر الرئيسية للنظام العام.

إتفاقات ذات صلة بعقد الأشغال العامة.

رأينا فيما سبق التوسع الذي أضافه القضاء الفرنسي على عناصر عقد الأشغال العامة، ومع ذلك لم يكتفي بهذا التوسع بل أضاف إلى عقد الأشغال العامة إتفاقات أخرى قد تكون علاقتها ضعيفة بفكرة الأشغال العامة بمعناها الفني، وسوف نعرض بعض أمثلة لهذه الإتفاقات على النحو الآتي:

الإتفاق على توريد مواد.

الإتفاق على نقل مواد.

عقد إيجار الخدمات.

تقديم المساعدات المالية والعينية من أجل إنجاز الأشغال العامة.

الإتفاق الذي يرمي إلى تنظيم نزاع متعلق بالأشغال العامة (١).

(١) د/ عبد المنعم عبد الحميد شرف، مرجع سابق، ص ١٥٠، ١٥١. ود/ أحمد سلامة بدر، مرجع سابق،

المطلب الثاني

ماهية الأعمال الإضافية

الأصل أن المقاول يلتزم بتنفيذ إلتزاماته المتفق عليها في العقد، إلا أن الأعمال محل عقد الأشغال العامة قد لا تكتمل بصورة صحيحة ومرضية إلا بلجوء الإدارة إلى إصدار أوامرها بإضافة أعمال على المقاول لا مفر منها لتلافي أي نقص أو خطأ في التصميمات، فهذه الخرائط والتصميمات قد تفنقر إلى التخطيط الدقيق أو إنعدام تنسيق أعمال التصميم المتخصص، كما قد تحدث أثناء تنفيذ العقد ظروف جديدة، فعقود الأشغال العامة قد تستغرق وقتاً طويلاً لتنفيذها، قد تتغير خلالها الظروف التي كانت محيطة بالعقد وقت إبرامه وتستجد ظروف جديدة، الأمر الذي يتطلب ضرورة إجراء تغييرات وإضافة أعمال زائدة على المقاول لتتواءم مع الظروف المستجدة، وتتناسب مع هدف الإدارة من المشروع وإشباع حاجات الجمهور، كما أن الإدارة قد تحتاج إلى إضافة أعمال على المقاول؛ نتيجة رغبتها في دمج التقنيات الحديثة، وتقليل المخاطر، وتحقيق مصلحة بصورة أفضل، وتكفل صلاحية المشروع لأكثر من الأغراض التي كان يهدف إليها قبل إضافة الأعمال، مع تطلب صيانة أقل، وتكلفة معقولة ومقبولة.

وبناءً على ذلك سوف نتناول في هذا المطلب تحديد مفهوم الأعمال الإضافية ، ثم نعبه بإيضاح أنواع هذه الأعمال على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم الأعمال الإضافية

تحديد المقصود بالأعمال الإضافية يمثل أهمية بالغة؛ وذلك لما يترتب على هذه الأعمال من أحكام والتزامات تقع على عاتق الطرفين، لذلك يجب وضع تعريف محدد لها؛ حتى لا تتخذ وسيلة لإثراء أحد الأطراف على حساب الآخر، مما يمكننا بعد ذلك من تحديد مدى حق المفاوض في التعويض عن قيامه بها والأساس القانوني لهذا التعويض.

أولاً: تعريف الأعمال الإضافية

فرغم الإشكاليات الكثيرة حول هذه الأعمال أمام القضاء، إلا أن المشرع لم يهتم بوضع تعريف محدد لهذه الأعمال وإنما ترك هذه المهمة للفقهاء والقضاء لذلك سوف نستعرض تعريفات الفقهاء والقضاء لهذه الأعمال الوجه الآتي:

التعريف الفقهي:

حاول فقهاء القانون الإداري الفرنسي والمصري وضع تعريف للأعمال الإضافية، التي يحق للإدارة في مجال العقود الإدارية وإبرادتها المنفردة تكليف المفاوض بها. عرف بعض الفقهاء الأعمال الإضافية بأنها "تلك الأعمال غير المذكورة في المقاييس والتي ورد ثمنها في قائمة الأسعار" (١).

كما عرفها البعض الآخر بأنها "تلك الأعمال غير المنصوص عليها، والتي تستطيع الإدارة طلبها بمقتضى حقوقها المتحفظة بها عقدياً والمحدد ثمنها في قوائم الأسعار" (١).

(1) ANDER DE- LAUBADÈRE: traité de droit administratif, L.G.D.J, paris, 1986, tom.2, p.391.

وعرفت كذلك بأنها "أعمال لم تظهر في العقد ولكن قائمة الأسعار توقعتها وحددت أسعارها" (٢).

وعرفها أيضًا بعض الفقه بأنها " تلك الأعمال التي لم تؤخذ بعين الاعتبار عند التعاقد، ولم ترد بشروط العقد إلا أنها ترتبط بالأعمال الأصلية، وتحدث إضافتها غالبًا بأمر من الإدارة، أو بمبادرة من جانب المتعاقد متى إقتضاها حسن تنفيذ العقد من الناحية الفنية" (٣).

وهذه التعريفات جميعها التي أوردناها تنتهي إلى معنى واحد: وهو أن الأعمال الإضافية لم ترد بالعقد، ولم تتضمنها بنوده، وإن كنا لا نتفق مع القائلين بأن قائمة الأسعار توقعتها وحددت أسعارها؛ لأن الأعمال الإضافية هي أعمال غير متوقعة، فلو توقعتها قائمة الأسعار وحددت أسعارها فهي حينئذ من قبيل الأعمال الأصلية وليست أعمال إضافية، وإنما الحقيقة أن قائمة الأسعار لم تتوقعها ولم تحدد أسعارها، وإنما حددت أسعار الأعمال الأصلية المرتبطة بالأعمال الإضافية، والتي على أساسها يحدد سعر الأعمال الإضافية.

وذهب بعض الفقه (٤) إلى أن للأعمال الإضافية مفهوم واسع ومفهوم آخر ضيق، فالمفهوم الضيق للأعمال الإضافية: يشمل الأعمال التي تكون من نفس طبيعة الأعمال

(2) B. SABLIER: les impévus et les pouvoirs nouveaux de kadministration dans les marches publics de travaux, these, Nice, 1979, p.432.

(٢) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

(٣) د/ أحمد فتح الله أبو سكينه، النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٥م، ص ٢٩١.

(٤) د/ رياض عيسى، أحكام الأعمال الإضافية في عقود الأشغال العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت، السنة الحادية عشر، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨٧م، ص ١٢١، ١٢٠.

الأصلية ولم تدرج في العقد ابتداءً، كقيام المقاول بالحفر مسافة أعمق مترًا من العمق المتفق عليه في العقد، أو مد الطريق مسافة أطول من المتفق عليها.

أما المفهوم الواسع لهذه الأعمال: فهو يشمل الأعمال المتوقعة وقت إبرام العقد والتي لم تدرج في العقد ابتداءً، كما يشمل الأعمال غير المتوقعة والتي لم تدرج في العقد أيضًا، فالأعمال الإضافية طبقًا لهذا المفهوم تشمل الأعمال المتوقعة وغير متوقعة لأنها لم تدرج صراحة أو ضمناً في العقد، فرغم أنها ليست من ذات طبيعة الأعمال الأصلية إلا أنها ليست غريبة عنها، فقيام المقاول بإصلاح مجاري المياه القريبة من المشروع المراد إنشائه والتي تضررت من جراء تنفيذ المشروع، تعد من قبيل الأعمال الإضافية طبقًا لهذا المفهوم؛ لأنها ليست غريبة عن الأعمال الأصلية، وإن كانت ليست من طبيعتها.

فيكفي لإعتبار العمل إضافي وفقًا لهذا الرأي أن يكون مرتبط بالأعمال الأصلية وليس غريبًا عن العقد، ولا يشترط أن يكون من نفس طبيعة الأعمال الأصلية.

ب- التعريف القضائي:

عرفت المحكمة الإدارية العليا الأعمال الإضافية في أحد الأحكام الصادرة منها بقولها "يتعين أن تكون الأعمال الإضافية من ذات جنس ونوع الأعمال الأصلية بحيث تكون الزيادة في الكمية أو حجم العقد قابلة للتنفيذ والمحاسبة ماليًا مع المتعاقد الأصلي عليها عن ذات الفئات والأسعار الخاصة بكل نوع أو جنس من الأعمال الإضافية المماثلة للأعمال الأصلية..." (١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٠١٦ لسنة ٤٨ ق.ع، جلسة ٢٦ مايو ٢٠٠٥م، ص ١١٨٣، منشور على الموقع التالي: (تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٩)

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app>

وبذلك نجد أن مجلس الدولة استقر على الأخذ بالمفهوم الضيق للأعمال الإضافية، وأشترط أن تكون هذه الأعمال من ذات جنس ونوع الأعمال الأصلية. فالجنس: هو كلي صادق على كثيرين مختلفين بالحقيقة، أما النوع: فهو كلي صادق على كثيرين متفقين بالحقيقة. فمجلس الدولة المصري لم يكتفي بأن تكون الأعمال الإضافية من ذات جنس الأعمال الأصلية، وإنما إشتراط أن تكون من ذات جنس ونوع الأعمال الأصلية ومماثلة لها. كما يدخل في نطاق مفهوم الأعمال الإضافية الأعمال التكميلية، وهي الأعمال التي تعتبر تكملة طبيعية للعقد، فيجوز للإدارة أن تطالب المتعاقد بإنجازها ولو بعد إنتهاء الأعمال الأصلية (١)، وهذه الأعمال يحدد ثمنها على أساس السعر الوارد في العقد كما هو الحال بالنسبة للأعمال الإضافية، كما تملك الإدارة أن تطالب المتعاقد بها سواء أثناء تنفيذ العقد أو بعد الإنتهاء منه، فهي أعمالاً مكملة لأعمال مشار إليها في العقد (٢).

وبناءً على ذلك يمكننا تعريف الأعمال الإضافية بأنها: (تلك الأعمال التي لم تظهر في العقد ابتداءً، ولم تتضمنها شروط العقد، ولكنها مرتبطة بالأعمال المنصوص عليها فيه، وأيا كان مصدرها سواء بأمر من الإدارة، أم بمبادرة من المقاول).

(١) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

(٢) راجع في ذلك: د/ علي الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٧٦م، ص ٤٥١، ٤٥٠.

الفرع الثاني

أنواع الأعمال الإضافية

تتقسم الأعمال الإضافية إلى نوعين: أعمال إضافية ينفذها المتعاقد بناءً على أمر صادر إليه من الإدارة، وأعمال إضافية ينفذها المتعاقد من تلقاء نفسه دون أن تُطلب منه. وسوف نتناول هذان النوعان بشئ من التفصيل على النحو الآتي:

النوع الأول: أعمال إضافية بناءً على أمر من الإدارة.

فالإدارة هي من تكلف المقاول بهذه الأعمال وتصدر له الأمر بتنفيذها وهذه الأعمال بدورها لها وجهان:

أولاً: أعمال إضافية نتيجة خطأ الإدارة في إعداد المقايسة الإبتدائية.

فقد تحدث هذه الأعمال نتيجة خطأ الإدارة في إعداد المقايسة الإبتدائية للمشروع مثال ذلك عقد إنشاء مبنى تبين عند التنفيذ كثرة المياة الجوفية في الموقع أكثر مما هو محدد في المقايسة، مما تسبب في زيادة الأعمال اللازمة لتدعيم الأساسيات للحفاظ على سلامة الأعمال الأصلية؛ وما ترتب على ذلك من زيادة الكميات وحجم الأعمال المنفذة في الطبيعة عن الكميات الواردة في المقايسة الإبتدائية، وأيضاً مثل زيادة عمق الحفر عما هو محدد في العقد بسبب إختلاف طبيعة التربة عند التنفيذ عما هو وارد في مقايسة العملية (١).

وفي دعوى تتلخص وقائعها أن مستشاري خطة الإسكان قدم توصياته بخصوص تنفيذ بعض العمليات بشارع أسيوط بمدينة العريش، وأثناء قيام المقاولون بالتنفيذ طبقاً لهذه

(١) انظر في ذلك: الطعن رقم ٢١٨٠ لسنة ٣٤ ق.ع، جلسة ١٩٩٣/٧/٢٧، منشور على الموقع التالي:

(تاريخ الدخول على الموقع ٢٠٢١/٥/٩)

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app>

التوصيات تبين لهم أن العمل طبقاً لهذه التوصيات لا يؤدي إلى دك التربة بالكثافة المطلوبة (٩٥%)، وبناءً على ذلك قام كل مقاول بالإستعانة بإستشاري خاص به للقيام بدراسة التربة وإعداد تقرير بذلك، وجاءت توصيات الإستشاري الخاص مخالفة لتوصيات إستشاري خطة الإسكان، فقام المقاولون بتقديم هذه التقارير الخاصة إلى إستشاري خطة الإسكان، وعند قيامه بمراجعتها تبين له وجود خطأ في التقارير التي أوصى بها فأقر العمل طبقاً للتقارير الخاصة التي تقدم بها المقاولون، وما ترتب على ذلك من زيادة أعمال دك التربة عما كان محدد قبل ذلك في المقياسية (١). ويستفاد من ذلك إمكان قيام الإدارة بإضافة أعمال على المقاول إذا تبين أثناء التنفيذ وجود خطأ في إعداد المقياسية الإبتدائية.

ثانياً: الأعمال التي تضيفها الإدارة على المقاول بناءً على سلطتها في التعديل.

فالإدارة يمكنها أن تدخل تعديلات على عقود الأشغال العامة التي تبرمها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، لإختلاف العمل وقت التنفيذ عما هو مقرر في الرسومات والتصميمات وعدم وضوح الكثير من التفاصيل والتي لا تتضح إلا أثناء التنفيذ، ولذلك تعتبر سلطة الإدارة في التعديل من أبرز السلطات الممنوحة للإدارة والتي قررت لها بدون حاجة إلى النص عليها صراحة في العقد، وإذا كان المشرع قد منح الإدارة هذه السلطة إلا أنه لم يتركها هكذا بدون

(١) ملف رقم ٣١/٢٤/٨٤٣، صادر ٥٣٨ في ١/٨/٢٠٠١م، إدارة فتوي الإسكان. راجع في ذلك د/ محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية، الكتاب الثالث، عوارض التنفيذ وإنهاء العقد الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ٢٠٠٤م، ص ٥٧ وما بعدها.

وضع ضوابط لها، فقد إشتراط المشرع عدة شروط حتى تستطيع الإدارة استعمال هذه السلطة وإضافة أعمال على المفاوض (١).

فقد نصت المادة (٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة (٢) على أن "يجب على الجهة الإدارية تحديد إحتياجاتها الفعلية والضرورية لسير العمل على أساس دراسة واقعية وموضوعية، ومع ذلك إذا إستجد أثناء التنفيذ ما يوجب تعديل العقد فيتم التعديل بما لا يجاوز (٢٥%) من كمية كل بند لعقود المقاولات، وبما لا يجاوز (١٥%) من كمية كل بند لباقي العقود مع تضمين شروط الطرح مضمون ذلك مع تعديل المدة المناسبة أو البرنامج الزمني، بحسب الأحوال، للتوري، أو التنفيذ بما يتناسب مع حجم التعديل، على أن تراعى إدارة التعاقدات الآتي:
وجود ضرورة وأسباب داعمة لتلك التعديلات.

الحصول على موافقة السلطة المختصة، أو مجلس الوزراء - بحسب الأحوال - على التعديل.

أن تكون تلك التعديلات على بنود العقد الأصلي ذاته وبالشروط والمواصفات ذاتها والأسعار المتعاقد عليها.

إعداد ملحق للعقد متضمناً تلك التعديلات.

الحصول من الإدارة المالية على سماح البند في حالة التعديل بالزيادة.

(١) د/ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٨٠. ود/ عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٢) قرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادر بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ منشور بالوقائع المصرية العدد ٢٤٤ تابع (ب)، الصادر في ٣١ أكتوبر سنة ٢٠١٩.

أن يكون التعديل خلال مدة تنفيذ العقد، ولا يدخل فيها مدة الضمان.

ألا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد في ترتيب عطائه.

فالمشرع تدخل ووضع ضوابط لسلطة الإدارة في تعديل حجم أعمالها في عقود الأشغال العامة فيجب أن تكون الزيادة لا تتعدى إضافة هذه الأعمال أثناء التنفيذ فقد حدد المشرع هذه النسبة بالألا تزيد عن ٢٥% من كمية كل بند من بنود العقد كما يجب ألا تؤثر هذه الزيادة على أولوية المتعاقد في ترتيب عطائه (١).

والتعديل قد يكون بسبب تغير الظروف، فقد تحدث أثناء العمل ظروف تستدعي القيام بأعمال إضافية، مثل إضافة حجرات أو ملحقات، أو ظهور الحاجة إلى مد طريق يوصل للمبنى المراد إنشائه، فمثل هذه الأعمال تكشف عنها ظروف العمل وضرورات التنفيذ، وقد يكون التعديل من أجل تحقيق مصلحة أو منفعة أكبر من العقد (٢)، كاستفادة من الأشغال بصورة أفضل، مثل القيام بتوسعة البناء المراد إنشائه لتحقيق فائدة أكثر منه، فالتعديل في هذه الحالة لم تفرضه ظروف التنفيذ وإنما من أجل تحقيق إستفادة بصورة أفضل من عقد الأشغال العامة المبرم بين الطرفين وتماشياً مع التقدم العلمي والتطور الذي يحدث خلال مدة تنفيذ العقد (٣).

(١) راجع في ذلك كلاً من: د/ دويب حسين صابر، الإتجاهات الحديثة في عقود الإلتزام، مرجع سابق، ص ١٧٩، ١٧٨. ود/ محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص ١٤٣. ود/ مطيع حمود جبير، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

(٢) المستشار/ ممدوح طنطاوي، المناقصات والمزايدات، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م، ص ٣٢٠.

(٣) د/ السيد فتوح محمد هندواوي، دور القاضي الإداري في إعادة التوازن المالي في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠١٤م، ص ١٨٣.

ومن الوجهة العملية لا توجد تفرقة واضحة بين هذين الوجهين، ولا يترتب على هذه التفرقة أي آثار، كما أن القضاء الإداري لم يجري على التمييز بينهما. وفي جميع الأحوال يجب على الإدارة في ممارستها لهذه السلطة أن تراعي حسن النية، فإذا ترتب علي استعمالها لهذه السلطة ضرر للمقاول، كان له الحق في المطالبة بالتعويض عما لحق به من ضرر (١).

النوع الثاني: الأعمال الإضافية المنفذة بمبادرة من المقاول.

الأصل أن المقاول يجب عليه الإلتزام بتنفيذ الأعمال المنصوص عليها في العقد ولا يجوز له القيام بأعمال من تلقاء نفسه، ولكن قد يحدث أن يقوم المقاول بتنفيذ أعمال إضافية من تلقاء نفسه دون أن تطلب الإدارة منه القيام بها، فهذه الأعمال تتم بدون أمر من الإدارة وخارجة عن العقد المبرم بين الطرفين، وهي تنقسم بدورها إلى صورتين حسب طبيعة هذه الأعمال التي ينفذها المقاول:

الصورة الأولى: الأعمال الضرورية أو الحتمية.

فقد عرفها البعض بأنها "تلك الأعمال الزائدة وغير المنصوص عليها في العقد والتي لا يستطيع المتعاقد تنفيذ الأعمال الأصلية المدرجة في بنود العقد إلا بأداء هذه الأعمال الزائدة والتي تعتبر ضرورية جداً لحسن تنفيذ المشروع ولكنها أغفلت سهواً فلم تدرج في العقد الأصلي" (٢).

(١) د/ جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤م، ص ١٠٠٠.

(٢) FRANK MODERNE: les ques – contrats administratifs, Dalloz, Paris, 1995, p.90.

وعرفها البعض الآخر بأنها "أعمال لم ينص عليها في العقد ولكن يتبين أثناء التنفيذ أنها ضرورية لحسن تنفيذ المشروع وفقاً لقواعد الفن المرعية" (١).

وأخيراً عرفها مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأنها "تلك الأعمال المنفذة من جانب المتعاقد بصورة تلقائية ودون أمر من الإدارة، متى كانت أعمالاً حتمية ولا غنى عنها لحسن تنفيذ العقد من الناحية الفنية" (٢).

وهذه التعريفات جميعها توضح لنا أن صفة الضرورية أو الحتمية أمراً لازماً وضرورياً لإمكان إعتبار هذه الأعمال من قبيل الأعمال الإضافية التي يمكن التعويض عنها طبقاً لما ورد بالعقد.

وتظهر الحاجة الملحة لهذه الأعمال عندما يقوم المقاول بتنفيذ الأعمال الأصلية المكلف بها ولا مناص أمامه إلا القيام بهذه الأعمال الإضافية الضرورية حتى يستطيع إتمام الأعمال الأصلية وتنفيذها على الوجه الصحيح (٣)، ومثال قيام المقاول بهذه الأعمال تعاقد الجهة الإدارية مع مقاول على صيانة أسقف بعض المباني وإضافة طبقة خرسانية عليها لمنع من تسرب المياه، وأثناء قيام المقاول بالتنفيذ تبين له أن الأسقف قد تمت صيانتها من قبل،

(١) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٩٥.

(1) C.E. 29 Mai, Etablissement public d'menagement de la ville nouvelle, R.D.P.

1992, p.1534.

أشار إلى هذا الحكم د/ حمدي علي عمر، المسؤولية التعاقدية للإدارة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ١٦٣.

(٣) ود/ محمد سعيد حسين أمين، الأسس العامة لإلتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ العقد الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٨٣م، ص ٢٨٩.

ويحتاج لحسن تنفيذ عمله أن يُزيل الطبقة الخرسانية القديمة حتى يتمكن من وضع طبقة خرسانية جديدة؛ للحفاظ على سلامة المباني ومنانتها.

وهذه الأعمال قابلة للتغيير من حيث مصدرها فهي تنتج حتميتها في أغلب الأحيان عن خطأ وقصور في عمل الدراسات، وعدم إيضاح المقاييسات والرسومات والتصميمات المعدة مسبقاً لتنفيذ المشروع، وخاصة فيما يتعلق بالتربة التي ينفذ عليها المشروع وما تحتها، وقد ترجع حتميتها أيضاً عن إختيار طرق تقنية معينة، أو عن إهمال في معالجة مشكلات الأمن، أو عن إهمال في الإشراف على ورش العمل، ولكن لا ترجع إلى التأخير في تنفيذ الإلتزامات، أو إلى الأعمال سيئة النوع، أو إلى أوامر مرفقية منحرفة، أو إلى تعديلات مفروضة من قبل الجهة الإدارية (١).

فتحقق صفة الضرورية في هذه الأعمال أمر لازم وضروري لإمكان دفع ثمنها للمقاول الذي قام بها من تلقاء نفسه بدون طلب من الإدارة، فقيام المقاول بتنفيذ هذه الأعمال الإضافية الضرورية يقتضية إلتزام الإدارة بتعويضه عن قيامه بها، فالعقد المبرم بينهم يتضمن مسؤوليات عقدية ضمنية غير منصوص عليها صراحة في العقد وتظهر أثناء التنفيذ، وهو ما يبرر حصول المقاول على مقابل هذه الأعمال، فهي تعد إمتداداً للعقد وفقاً للنية المفترضة للطرفين، حيث يفترض أن المتعاقدين قد رضيا مقدماً بقيام المقاول بتنفيذ جميع الأعمال

(١) د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، شبه العقد في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م، ص ١٧٣ وما بعدها. ود/ أنور محمد عليان، العدول عن التعاقد في مجال العقود الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠١٩م، ص ٥٠٧، ٥٠٨.

اللازمة للمشروع المتفق عليه، وبناءً على ذلك إذا إنتقت صفة الضرورية في هذه الأعمال فلا يمكن التعويض عنها على أساس السعر المتفق عليه في العقد (١).
 الصورة الثانية: الأعمال المفيدة أو التي تعود بالنفع على الإدارة.
 عرف بعض الفقه هذه الأعمال بأنها "أعمال لا تستلزمها ضرورة ملحة، ولكن تنفيذها يعود على الإدارة بفائدة لا شك فيها" (٢).
 كما عرفت أيضًا بأنها "الأعمال التي تعود على الإدارة بنفع من قيام المتعاقد بها، حتى ولو لم تكن ضرورية" (٣).

ويتضح من هذه التعريفات السابقة أن هذه الأعمال لم تكن ضرورية ولازمة لتنفيذ الأعمال الأصلية كسابقها، وإنما هي أعمال يقوم بها المقاول من تلقاء نفسه بدون أمر من الإدارة، وتعود على هذه الإدارة المتعاقدة بالنفع، ومثال هذه الأعمال قيام المقاول ببناء أسوار أو حوائط للبناء المكلف بإنشائه لحمايته من الرياح وغيره، أو أن يقوم بتنفيذ الأعمال الإضافية التي كلفته بها جهة الإدارة بناءً على أمر شفهي غير قانوني، أو قيامه بأعمال غير مطابقة لما جاء في العقد ولكن عادة بالنفع على جهة الإدارة.
 وقد تردد مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه بشأن التعويض عن هذه الأعمال، فتارة يرفض التعويض عنها على أساس أنه لم يصدر أمر من جهة الإدارة للمقاول يكلفه بالقيام بها، وتارة يعوض المقاول عن قيامه بها مستندًا في ذلك على معيار المنفعة التي

-
- (١) د/ سيد أحمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٣٦٤. ود/ حمدي حسن الحلفاوي، ركن الخطأ في مسئولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢م، ص ٢٥٨.
 (٢) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٩٦.
 (٣) د/ جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص ١٠٢٥.

تحققها هذه الأعمال؛ لأن ما قام به المقاول يحقق النفع والإثراء لجهة الإدارة، وفي هذه الحالة يجب على المقاول إثبات أن هذه الأعمال التي قام بها تحقق نفع لجهة الإدارة حتى يمكن التعويض عنها، كما يجب ألا تكون الإدارة قد إعتضت على تنفيذ المقاول لهذه الأعمال حال القيام بها (١).

(١) راجع في ذلك كلاً من: د/أحمد فتح الله أبو سكينه، مرجع سابق، ص ٣٠٢. ود/ السيد فتوح محمد هنداوي، المرجع سابق، ص ٣٠١. ود/ رياض عيسى، المرجع سابق، ص ١٢٨، ١٢٧. ود/ حمدي حسن الحلفاوي، المرجع سابق، ص ٢٥٨.

المطلب الثالث

حق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول وأساسه القانوني

الأعمال الإضافية ما هي إلا صورة من صور ممارسة الإدارة لسلطتها في التعديل الإنفرادي لعقد الأشغال العامة، بزيادة حجم الأعمال على المقاول، وتعد هذه السلطة من أبرز الخصائص التي تميز العقود الإدارية عن العقود المدنية، فالإدارة تملك بمقتضى هذه السلطة وبإرادتها المنفردة إضافة أعمال على المقاول لم تكن معروفة أو متوقعة وقت إبرام العقد، ولا يمكن أن يحتج عليها بقاعدة الحق المكتسب، أو بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في المادة ١٤٧ من القانون المدني (١)، وهما من القواعد المطبقة في مجال عقود القانون الخاص، وهذه العقود بدورها تتسم بالإستقرار، على عكس العقود الإدارية فهي تتسم بالمرونة والحركة، ولا يمكن أن تتحقق هذه المرونة إذا كان في وسع المتعاقد في عقود الأشغال العامة أن يتمسك بالقوة الملزمة لعقده (٢)، ليحول بين الإدارة وبين إحداث التغييرات التي يتطلبها الصالح العام؛ لأن المتعاقد في حال تمسكه بقاعدة أساسية من قواع القانون الخاص، فإنه من ناحية أخرى يعطل بلا شك قاعدتين من قواعد القانون العام وهما: قاعدة قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل، وقاعدة سير المرفق العام بإنتظام وإطراد، ومن شأن أعمال هاتين القاعدتين تغليب وترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

(١) تنص المادة ١٤٧/١ من القانون المدني الحالي على أن "العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا بإتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون".

(٢) راجع فيما يتعلق بالقوة الملزمة للعقد والتزامات المتعاقدين: د/ عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني، نظرية الإلتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٢٤٩ وما بعدها. ود/ محمد حسن قاسم، القانون المدني، الإلتزامات، المصادر، العقد، الجزء الأول، المجلد الأول، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، ٢٠١٧م، ص ٧٣ وما بعدها.

وبناءً على ذلك سوف نعرض بالشرح بيان موقف الفقه والقضاء من حق الجهة الإدارية في إضافة أعمال على المقاول في الفرع الأول، ثم نوضح الأساس القانوني الذي يقوم عليه هذا الحق في الفرع الثاني، وذلك على التفصيل الآتي

الفرع الأول

موقف الفقه والقضاء من حق الإدارة في زيادة أعمال على المقاول بإرادتها المنفردة

اختلف الفقه التقليدي في الإقرار للإدارة بهذا الحق في حالة عدم النص عليه في العقد أو دفاطر الشروط، لذا سوف نوضح أولاً: موقف الفقه من هذا الحق، ثم نعبه ببيان موقف القضاء منه، وأخيراً موقف المشرع المصري من حق الإدارة في التعديل الإفرادي وزيادة حجم الأعمال على المقاول، وذلك علي النحو الآتي:

أولاً: موقف الفقه من حق الإدارة في زيادة أعمال على المقاول بإرادتها المنفردة

اختلف الفقه التقليدي في الإقرار للإدارة بهذا الحق في حالة عدم النص عليه في العقد أو دفاطر الشروط، فذهب أغلب فقهاء القانون الإداري الفرنسي إلى الإقرار للإدارة بسلطة التعديل الإفرادي للعقد الإداري، وخاصة عقد الأشغال العامة، دون حاجة للنص عليها في العقد أو دفاطر الشروط، فإذا تضمن العقد أو دفاطر الشروط النص على حق الإدارة في التعديل فإن هذا النص لا يقرر حقاً للإدارة وإنما يعد كاشفاً لهذا الحق لا منشأ له، فهذا الحق ثابت للإدارة ولو لم ينص عليه في العقد أو لم تقرره القوانين واللوائح (١)، كما يعترف الفقيه

(١) راجع في ذلك: د/ أحمد عثمان عياد، مرجع سابق، ص ١٩٥ وما بعدها. ود/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥٩. ود/ دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٤. ود/ مطيع حمود جبير، مرجع سابق، ص ٢٣٤ وما بعدها.

JÈZE بحق الإدارة في التعديل الإنفرادي ولكن يقصره على عقدي الإمتياز والأشغال العامة فقط (١).

بينما يذهب البعض الآخر من الفقه الفرنسي التقليدي إلى إنكار هذا الحق على الإدارة، واعتبره من إبتداع الفقهاء، وأن أحكام مجلس الدولة الفرنسي لا تؤيده، وأبرز أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي "جان لوليه" (٢)، واستند في رأيه هذا إلى بعض الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي، ومنها: حكم مدينة "ليموج"، وحكم شركة "مرسيليا"، وحكم "مستشفى وملجأ شوني"، وهي من الأحكام الفرنسية الشهيرة التي أنكرت على الإدارة سلطة التعديل (٣)، وذهب هذا الفريق من الفقه إلى القول: بأن الأحكام الفرنسية التي تؤيد سلطة الإدارة في التعديل تستند إلى نصوص في العقد أو اللوائح تمنحها هذا الحق، ولا تملك الإدارة هذه السلطة إلا بمقتضى نص في العقد أو دفاتر الشروط يقرر لها الحق في التعديل، فإذا خلا العقد أو دفاتر الشروط من النص عليه فلا يمكن للإدارة حينئذاً استعمال هذا الحق.

وانتقد هذا الرأي من قبل البعض، بأنه ينكر ويغفل عن الطبيعة الخاصة للعقد الإداري، كما أن قوله متناقض حين يقرر أن الإدارة تملك هذا الحق إذا نص عليه في العقد أو دفاتر الشروط، فمن المسلم به أن طبيعة العقد بإعتباره عقداً تأبى هذا الشرط، وأن سلطة الإدارة في

(2) JÈZE: (GASTON), principes généraux du droit administrative T4, théorie générale des contrats de administration, p.256 et 257.

(3) L'HUILLER, (J): les contrats administratifs tiennent – ils lieu de loi à l'administration? D. 1953, chronique, p.87.

أشار إليه د/ دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٥.
(٣) للتفصيل فيما يتعلق بهذه الأحكام راجع: د/ أحمد عثمان عياد، مرجع سابق، ص ٢٠١ وما بعدها.

التعديل لا تتقرر لها إلا في مجال العقود الإدارية فقط؛ نظرًا لطبيعة هذه العقود وما تتمتع به من خصائص وسمات تختلف عن عقود القانون الخاص (١).

ويؤيد الفقه المصري في مجموعه حق الإدارة في تعديل عقد الأشغال العامة، وإضافة أعمال على المقاول، فهذا الحق فوق كل شك في مصر (٢)، بينما توجد فئة قليلة تخالف جمهور الفقه المصري، وتفتقد للدليل السليم، وتتكبر هذا الحق على الإدارة (٣).

ويرجع إنكار هذا الرأي لحق الإدارة في تعديل عقد الأشغال العامة إلى إنكاره الطبيعة التعاقدية للعقد وإعتباره من قبيل الأعمال التنظيمية، وهذا غير صحيح؛ فعقد الأشغال العامة عقدًا مكتمل الأركان (الرضا - المحل - السبب)، وملزم للجانبين، ويرتب إلتزامات على عاتق طرفيه، فشأنه شأن سائر العقود المدنية الملزمة للجانبين، ولا يعد من قبيل عقود الإذعان لإنفراد الجهة الإدارية بوضع شروطه مقدمًا؛ فإذا كانت الجهة الإدارية تستقل بصياغة شروط العقد مقدمًا بغير إشتراك من المقاول في وضعها، فإن ذلك لا يعني أن الأفراد يقبلون التعاقد مع الإدارة دون أن يكونوا راضيين عن هذا التعاقد، فالراغبين في التعاقد يدرسون جيدًا الشروط التي تم وضعها من قبل الإدارة، ويقدرن مزاياها، ويبدون ما يشاءوا من تحفظات عليها يرفقونها بعطاءاتهم، فالمقاول له كامل الحرية في قبول التعاقد مع الإدارة وفقًا لهذه الشروط أو رفضها أو تعليق قبوله على بعض التحفظات، فثمة قبول حقيقي بين المتعاقدين، فمركز المتعاقد في عقد الأشغال العامة ليس مركزًا تنظيميًا كمركز الموظف العام الذي تحدد له القوانين واللوائح حقوقه وواجباته، بل في مركز تعاقدى دائمًا ولا يستمد جميع حقوقه وإلتزاماته

(١) د/ أحمد عثمان عياد، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٢) د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

(٣) د/ مصطفى كمال وصفي، بحث حول سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري بإرادتها المنفردة،

مجلة العلوم القانونية، سنة ١٣، العدد الأول، إبريل ١٩٧١م، ص ١٤٣ وما بعدها.

من القوانين واللوائح فقط، بل منها ما يتحدد بناءً على اتفاق بين الجهة الإدارية والمقاول كاتفاقهم على المقابل المالي أو الثمن (١).

رأي الباحثة:

تتفق الباحثة مع رأي أغلب الفقه التقليدي الفرنسي والمصري ومجموع الفقه الحديث المؤيد لسلطة الإدارة في التعديل الإفرادي لعقد الأشغال العامة، فالإدارة مسؤولة عن إنشاء وتسيير المرافق العامة بما يحقق المصالح العامة، وإذا كان تعديل حجم عقد الأشغال العامة من شأنه تطوير وتحديث المرافق العامة، وتلبية إحتياجات المواطنين، فكان من حقها بناء على هذه المسؤولية منحها سلطة التعديل الإفرادي وإضافة أعمال زائدة على المقاول، لكي تتمكن من تلبية حاجات المواطنين غير المتناهية، كما أن طبيعة عقد الأشغال العامة وإرتباطه الوثيق بالمرافق العامة، يستوجب منح الإدارة هذه السلطة، فهذه العقود قد يستغرق تنفيذها وقتاً طويلاً، مما يحتمل حدوث العديد من التغييرات والتطورات أثناء تنفيذ العقد، فكان من الضروري أن تملك الإدارة وسيلة يمكن من خلالها مواجهة هذه التطورات المستجدة، وحتى لا تكون الإدارة ملزمة بالإستمرار في عقود لا تحقق الفائدة المرجوة منها، ولا تتحقق المصلحة العامة من ورائها، والقول بعدم منح الإدارة هذه السلطة من شأنه إهدار للخصائص والسمات التي تتميز بها العقود الإدارية - خاصة عقد الأشغال العامة - عن العقود المدنية.

ثانياً: موقف مجلس الدولة المصري:

أكد القضاء المصري في كثير من أحكامه على حق الإدارة في التعديل الإفرادي لعقد الأشغال العامة ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه أن: "جهة الإدارة تملك

(١) د/ الصفا محمود محمد عسل، عقود الأشغال العامة وإشكالياتها العملية والحلول في ضوء الفقه والقضاء،

دار الفتاح، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص ٣٩٩، ٣٩٨.

بإرادتها المنفردة وعلى خلاف المألوف في معاملات الأفراد فيما بينهم - حق تعديل العقد أثناء تنفيذه، وتعديل مدى التزام المتعاقد معها، فتزيد الأعباء الملقاة على عاتقه أو تنقصها، وتتناول الأعمال المتعاقد عليها بالزيادة أو النقصان على خلاف ما ينص عليه في العقد، فضلاً عن إنهاء العقد إذا ما قدرت أن هذا الإجراء تقتضيه المصلحة العامة، دون أن يكون للمتعاقد معها الإحتجاج بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، أو بالحق المكتسب" (١).

كما أكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على حق الإدارة في التعديل بإرادتها المنفردة فقضت بأنه "يكون للجهة الإدارية - صاحبة الإختصاص في تنظيم المرفق وتحديد قواعد سيره- الحق في تعديل العقد أو طريقة تنفيذه بإرادتها المنفردة - خلافاً للمألوف في معاملات الأفراد فيما بينهم- دون حاجة إلى موافقة المتعاقد معها، أو الإحتجاج عليها بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد، فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها شريطة أن تقتضي حاجة المرفق أو المصلحة العامة هذا التعديل..." (٢).

ونستنتج من ذلك أن القضاء المصري يؤيد ما ذهب إليه جمهور الفقه المصري والفرنسي، ويقرر للإدارة الحق في التعديل الإفرادي لعقود الأشغال العامة التي تبرمها، بما يكفل قيامها بالمسئولية الملقاة على عاتقها على أكمل وجه، والقول بغير ذلك وإنكار هذه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٣٦٧ لسنة ٥٣ ق.ع، جلسة ٢٠١٠/١١/٣٠، مجلس الدولة، المكتب الفني، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنتين ٥٦، ٥٥، مبدأ رقم (٧٨)، ص ٦٣٦ وما بعدها.

(٢) فتوى رقم ٥٣٥ بتاريخ ٢٠١٧/٣/١٤، ملف رقم ٥٢٠/١/٥٤، جلسة ٢٠١٧/٢/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، السنة الحادية والسبعون، العام القضائي ٢٠١٧، ٢٠١٦، الجزء الثاني، ص ١٤٧٩ وما بعدها.

السلطة على الإدارة؛ يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام، لذا وجب الاعتراف لها بهذه السلطة من أجل قيامها بمسئوليتها في تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

ثالثاً: موقف المشرع المصري:

أقر المشرع المصري حق الإدارة في التعديل، ودرج على النص عليه في القوانين المنظمة للعقود الإدارية، فقد نصت المادة (٨٧) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ على أنه "تحتفظ الوزارة أو المصلحة بالحق في التعديل بالزيادة أو النقص في حدود (١٥%) في عقود التوريد، و(٣٠%) في عقود توريد الأغذية و(٢٥%) في عقود الأعمال، دون أن يكون للمتعهد أو المقاول الحق في المطالبة في التعويض عن ذلك".

كما نصت المادة (٧٨) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات الملغي رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨م على أن "يحق للجهة الإدارية تعديل كميات أو حجم عقودها بالزيادة أو بالنقص في حدود (٢٥%) بالنسبة لكل بند بذات الشروط والأسعار، دون أن يكون للمتعاقد مع هذه الجهات الحق في المطالبة بأي تعويض عن ذلك...".

كما جاء القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، مؤكداً لما جاءت به القوانين السابقة من الاعتراف للإدارة بحقها في التعديل الإنفرادي لعقودها الإدارية فالمادة (٤٧) منه تنص على أن "إذا طرأ من المستجدات بعد إبرام العقد ما يوجب تعديل حجم التعاقد يكون للجهة الإدارية أن تعدل عقودها بالزيادة أو النقص وبما لا يجاوز (٢٥%) من قيمة كل بند لعقود المقاولات، وبما لا يجاوز (١٥%) من كمية كل بند لباقي العقود بذات الشروط والمواصفات والأسعار، على أن تتضمن كراسة الشروط والمواصفات مضمون ذلك...".

وبناءً على ما سبق يتضح أن المشرع المصري اعترف للإدارة بهذا الحق، لكي تتمكن من أداء مهمتها في تسيير المرافق العامة، ومواكبة التطورات والتغييرات التي تحدث أثناء التنفيذ.

صفوة القول:

أن سلطة الإدارة في زيادة الأعمال علي المقاول في عقد الأشغال العامة وبارادتها المنفردة في حالة عدم النص عليه في العقد هو حق مقرر لها بإجماع أغلبية الفقه المصري والفرنسي، وحائز على تأييد القضاء وإفتاء مجلس الدولة، وإقرار المشرع لهذا الحق، فهو من أبرز الحقوق التي تتمتع بها الإدارة في مجال العقود الإدارية، وخاصة عقد الأشغال العامة، وهذا الحق متعلق بالنظام العام، فلا يجوز للإدارة التنازل عنه، وكل إتفاق يتضمن ذلك يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً لمخالفته للنظام العام، مع مراعاة أن إقرار هذا الحق للإدارة لا يخل بحق المتعاقد في الحصول على تعويض عن الأعمال الإضافية التي قام بتنفيذها.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إضافة أعمال زائدة على المقاول

تباينت آراء الفقهاء حول تحديد الأساس القانوني الذي تستند عليه سلطة الإدارة في تعديل حجم عقود الأشغال العامة بصفة خاصة والعقود الإدارية بوجه عام، ففريق يرى: أن هذه السلطة تستمد من خارج الرابطة التعاقدية، وتستند إلى فكرة السلطة العامة، وفريق آخر يرى: أن هذه السلطة مصدرها الرابطة التعاقدية القائمة بين الإدارة والمقاول، وتستند إلى فكرة إحتياجات المرافق العامة وضرورتها.

فذهب معظم الفقه المصري (١) إلى القول: بأن أساس سلطة الإدارة في تعديل عقودها، وبطبيعة الحال زيادة الأعمال على المقاول في عقد الأشغال العامة، يتمثل في فكرة المرفق العام ومقتضياته من حيث قابليته للتغيير والتطوير، وضرورة سيره بإنتظام وإطراد، فالأصل أنه لا يمكن إلزام الإدارة بعقود أبرمتها، ثم أصبحت مع تغير الظروف عديمة الفائدة ولا تتلاءم مع إحتياجات المرفق العام، وخاصة أن العقد هو أحد وسائل الإدارة في تحقيق سير المرافق العامة، لذلك فإن سلطة الإدارة في تعديل عقودها ليست موحدة في جميع العقود التي تبرمها، فالعقود التي تتضمن إشتراك المتعاقد في تسيير المرفق العام والتي تتصل بنشاط المرفق بصورة مباشرة، تتطلب أن تكون سلطة الإدارة في التعديل أوسع مدى من باقي العقود الأخرى، وإذا كان عقد الأشغال العامة لا يعتبر مرفقاً عاماً بالمعنى الدقيق، إلا أنه يقدم لنا حالة مماثلة لإختصاصات الإدارة فيما يتعلق بالعمل العام، حيث اعتبرت هذه الإختصاصات كتلك المتعلقة بالمرافق العامة، فعقد الأشغال العامة كثيراً ما يكون عرضة للتغيير والتطوير طبقاً لما يستجد من ظروف تتطلب هذا التغيير؛ لذا منح المشرع الإدارة سلطة تعديل حجم عقد الأشغال العامة بما لا يجاوز ٢٥% من كمية كل بند في العقد، أما بالنسبة لباقي العقود التي لا تساهم بصورة مباشرة في تسيير المرفق العام، فقد منح المشرع سلطة تعديلها بما لا يجاوز ١٥% من كمية كل بند في العقد.

(١) يراجع في ذلك: د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٣. ود/ عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٥٥٥، ٥٥٦. ود/ فؤاد العطار، مرجع سابق، ص ٥٦٣. ود/ محمود حلمي، العقد الإداري، دار الفكر العربي بالإسكندرية، الطبعة الثانية، ١٩٧٧م، ص ١٧، ٧٢. ود/ طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص ٤٤٨. ود/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٥. ود/ محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٠٤، ٤٠٣. ود/ جورج شفيق ساري، مرجع سابق، ص ١٠٧٧، ١٠٧٨. ود/ محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص ١٤٠، ١٣٩. ود/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١٧٠.

وتغريبًا على ذلك القول ذهب أيضًا أغلب الفقه الفرنسي (١): إلى أن سلطة الإدارة في تعديل حجم عقود الأشغال العامة التي تبرمها يتجسد في فكرة المرفق العام، فالإدارة هي صاحبة السلطة والكلمة العليا في تنظيم وإدارة المرافق العامة، فإذا تغيرت الظروف التي أبرم العقد في ظلها، بحيث أصبح نظام المرفق لا يتفق مع ما استجد من ظروف، كان للإدارة السلطة في تغيير هذا النظام وفرض أعباء زائدة على المقاول (٢).

وعلى الجانب الآخر يذهب بعض الفقه المصري والفرنسي: إلى أن حق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول غير منصوص عليها في العقد وغير متوقعة وقت إبرامه يتأسس على فكرة السلطة العامة، فالإدارة بوصفها سلطة عامة تستطيع إضافة هذه الأعمال على المقاول وإلزامه بها، فهذا الحق ما هو إلا مظهرًا من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، فهي بذلك لا تمارس إمتيازًا تعاقديًا بل تستعمل حقًا باعتبارها سلطة عامة، فبمقدورها بموجب هذه السلطة أن تضيف أعمالًا على المقاول ظهرت لها ضرورتها أثناء التنفيذ (٣).

وقد انتقد هذا الرأي من قبل بعض الفقه من عدة أوجه على النحو الآتي:

القول بأن أساس حق الإدارة في التعديل يتأسس على فكرة السلطة العامة، يجعل للإدارة سلطة مطلقة، فتملك بمقتضى هذه السلطة أن تمارس حق التعديل بدون أي قيود أو

(١) انظر في ذلك كلاً من:

De laubadère, op. cit. p.335. et Duguit (léon): traité de droit constitutionnel, 3ème edition, 1928, p.435. et Jèze, op. cit. p.256 et 257.

(٢) يراجع في ذلك: ترجمة التقرير العام الذي أعده الأستاذ موريس أندريه فلام الذي اختير مقررًا لموضوع عقود الأشغال العامة الإدارية في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية والذي عقد في مدريد في المدة من ٣-٨ سبتمبر سنة ١٩٥٦م، منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الأولى، يونيو عام ١٩٥٩م، ص ١٧٣ وما بعدها.

(٣) د/ أحمد عثمان عياد، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

ضوابط، وهذا ما يتنافى مع النص القانوني، وما استقر عليه القضاء الإداري، وما استلزمه من ضوابط وشروط لممارسة الإدارة لهذا الحق (١).

تأسيس حق الإدارة في التعديل على هذه الفكرة يبرر تصرفات الإدارة خارج نطاق العقد، في حين أن حق الإدارة في التعديل ينصب على العقد الإداري فقط، ولذا يتعين أن يكون سنده في الرابطة التعاقدية والغاية منها.

كما أن التأسيس على هذه الفكرة يمكن الإدارة من إصدار أوامرها إلى المتعاقد كفرد عادي أجنبي عن العقد، وليس بصفته متعاقدًا، مما يترتب على ذلك حرمانه من حقوقه الأساسية، لا سيما حقه في الحصول على مقابل هذه الأعمال الإضافية، لأن استعمال الإدارة لسلطتها في هذه الحالة يكون وفقًا لأحكام القانون فيكون تصرفها مشروعًا ولا يقتضي التعويض عنه مهما لحق المتعاقد من أضرار (٢).

كما يذهب بعض الفقه المصري إلى أن أساس سلطة الإدارة في التعديل الإنفرادي يتمثل في فكرة الصالح العام، فتملك الإدارة تعديل عقودها بإرادتها المنفردة، ومقصدها من ذلك إشباع حاجات الجمهور، وتحقيق الصالح العام، ويشترط هذا الرأي ضرورة تغير الظروف حتى يمكن للإدارة استعمال هذه السلطة (٣).

(١) د/ السيد فتوح هندواي، مرجع سابق، ص ١٤٩، ١٤٨.

(٢) د/ أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(5) BADAOU (SAROT): le fait du price dans les contrats administratifs en droit français en droit Egyptien, thèse, L.G.D.J., 1954, p.61,62.

وإذا كان بعض الفقه قد توصل إلى أن فكرة المصلحة العامة هي بذات المعنى ومرادفة لفكرة مصلحة المرفق العام، مما يعني أن هذا الرأي الأخير ينتهي بطريق غير مباشر إلى الإنضمام للرأي الأول الذي يؤسس هذا الحق على فكرة إحتياجات المرفق العام (١).
رأي الباحثة:

تؤيد الباحثة ما ذهب إليه أغلب الفقه المصري والفرنسي، من أن أساس سلطة الإدارة في إضافة أعمال على المقاول يتجسد في فكرة المرفق العام، وضرورة سيره بانتظام وإطراد، وضرورة تلبية إحتياجات المرافق العامة، فهي دائماً في تطور وتغيير، الأمر الذي يتطلب ضرورة تعديل الإدارة لحجم عقود الأشغال العامة التي تيرمها بما يستوعب التغييرات والتطورات المستجدة، فتنستطيع الإدارة تأسيساً على هذه الفكرة إضافة أعمالاً على المقاول تتلاءم مع ما استجد من ظروف وتلاحق التطورات التي تحدث أثناء تنفيذ العقد، ولا يملك المقاول رفض تنفيذ هذه الأعمال، وإن كان من حقه الحصول على المقابل المالي لهذه الأعمال التي قام بها بناءً على طلب من الجهة الإدارية، ولا نتفق مع من يأسس هذا الحق على فكرة السلطة العامة؛ لأن حق الإدارة في تعديل عقودها بإرادتها المنفردة ليس غاية في حد ذاتها، ولكن وسيلة من أجل تحقيق غاية معينة، تتمثل في المصلحة العامة التي يستهدفها المرفق العام، فهذا الحق ليس مظهرًا من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، ولكن نتيجة ملازمة لفكرة المرفق العام.

وقد أفصح مجلس الدولة المصري عن تأييده لفكرة المرفق العام كأساس لحق الإدارة في إضافة أعمال على المقاول، فذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى القول بأن "جهة الإدارة المتعاقدة تتمتع بسلطات واسعة على مقاولي الأشغال العامة وباعتبارها مالكة

(١) د/ على الفحام، مرجع سابق، ص ١٥٦.

المشروع وصاحبة الإختصاص الأول والأصيل فيما يتعلق بهذه الأشغال، كما أنها صاحبة الإختصاص الأول في تنظم المرفق وتحديد قواعد سيره فهي تستمد هذه السلطة لا من نصوص العقد فحسب بل من طبيعة المرفق وإتصال العقد به ووجوب الحرص على إنتظام سيره واستدامة تعهد الإدارة له وإشرافها عليه بما يحقق المصلحة العامة... " (١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٥١ لسنة ٤٦ ق.ع، جلسة ١٤ من ديسمبر سنة ٢٠٠٤م، ص ٢٤١. منشور على الموقع التالي: (تاريخ الدخول على الموقع (٢٠٢١/٥/٩م)

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app>

الخاتمة

وبذلك نكون إنتهينا من موضوع بحثنا، وقد اجتهدنا في هذا البحث محاولين تحديد جوانبه المختلفة على صعيد الفقه والقضاء المصري والفرنسي، وبيان موضع الخلاف الذي ثار في بعض نواحيه، وقد كان البحث منصبًا على إيضاح المقصود بعقد الأشغال العامة، والتطورات التي لحقت به، وبيان مفهوم الأعمال الإضافية في هذا العقد وأنواعها، ومدى حق الإدارة في إلزام المقاول بها وأساسه القانوني، وقد توصلنا إلى عدة نتائج نوجز أهمها فيما يلي:

عدم صحة ما يذهب إليه البعض من أن القضاء المصري لم يواكب التطورات التي لحقت بمفهوم عقد الأشغال العامة، على خلاف القضاء الفرنسي الذي طور من هذا المفهوم مواكبًا للتطورات الإقتصادية والسياسية في المجتمع، وقد أثبتت الدراسة أن القضاء المصري كمنظيره الفرنسي طبق المفهوم الحديث لعقد الأشغال العامة والتطورات التي لحقت بعناصره.

عقود الأشغال العامة قد تتطلب فترة طويلة لتنفيذها، مما يجعلها عرضة لحدوث التغييرات تبعًا للتطورات التي تحدث أثناء التنفيذ.

الإعتراف للجهة الإدارية بحقها في إضافة أعمال زائدة على المقاول، فهذا الحق متعلق بالنظام العام ومقرر لها دون حاجة للنص عليه في العقد أو دفاقر الشروط، غير أن ذلك لا يعني أن هذا الحق مقرر لها بدون ضوابط، فقد وضع القانون الضوابط التي تحكمه.

يتأسس حق الجهة الإدارية في إضافة أعمال زائدة على المقاول على فكرة المرفق العام وضرورة سيره بانتظام وإطراد، ولا يتأسس على فكرة السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة كما ذهب البعض، وذلك للأسباب التي سبق ذكرها.

وبعد أن استعرضنا أهم النتائج التي توصلنا إليها ننتقل لنستعرض ما أنتهى إليه البحث من مقترحات تتلخص فيما يلي:

توسيع مفهوم عقد الأشغال العامة بحيث يمكن تعريفه بأنه عقد يتعهد بمقتضاه مقاول، بتنفيذ أشغال عامة على عقار، في إطار مهمة مرفق عام، وتحقيقاً لنفع عام، في مقابل ثمن معين. فهذا التعريف يستوعب التطورات التي لحقت بالعقد ويحتوي على المفهومين التقليدي والحديث لعقد الأشغال العامة.

نقترح تعريف الأعمال الإضافية بأنها تلك الأعمال التي لم تظهر في العقد ابتداءً، ولم تتضمنها شروط العقد، ولكنها مرتبطة بالأعمال المنصوص عليها فيه، وأيا كان مصدرها سواء بأمر من الإدارة، أم بمبادرة من المقاول. فهذا التعريف يحدد معالم الأعمال الإضافية بصورة دقيقة، ويمنع من الخلط بينها وبين غيرها من الأعمال الأخرى التي ينفذها المتعاقد. نرى أنه من الأوفق أن ينص القانون المصري صراحة على حق المقاول في تعويض عن الأعمال الإضافية الضرورية التي ينفذها من تلقاء نفسه بدون أمر من الإدارة، وأن يكون التعويض على أساس من العقد.

نرى أن ينص القانون على عدم تعويض المقاول عن الأعمال الإضافية التي ينفذها بمبادرة من جانبه وليست ضرورية لتنفيذ الأعمال الأصلية؛ لأن تعويض المقاول عنها على أساس الإثراء بلا سبب كما ذهب البعض يفتح المجال للمقاول للقيام بأعمال تثقل كاهل الإدارة بأموال إضافية هي في غنى عنها، في حين يمكنها استثمار هذه الأموال في مشاريع أخرى ضرورية وأكثر فائدة.

نهيب بالمشروع المصري إضافة نص يلزم الجهة الإدارية المتعاقدة بتشكيل لجنة فنية قانونية ومالية، تكون مهمتها متابعة تنفيذ هذه الأعمال الإضافية المكلف بها المقاول، ويعرض عليها كافة المشاكل والصعوبات التي تواجه الأطراف.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

• الكتب:

أولاً: المراجع العامة:

- ١- د/ أحمد يسري: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة العاشرة، ١٩٩٥م.
- ٢- د/ جورجى شفيق ساري: المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤م.
- ٣- د/ سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وإمتهيازاتها، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٧٣.
- ٤- د/ طعيمة الجرف: القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠م.
- ٥- د/ عبد الرزاق السنهوري: الوجيز في شرح القانون المدني، نظرية الإلتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- ٦- د/ محمد حسن قاسم: القانون المدني، الإلتزامات، المصادر، العقد، الجزء الأول، المجلد الأول، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧م.
- ٧- د/ محمد عبد الحميد: منافع المرافق العامة وحتمية إستدامتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م.

- ٨- د/ محمد سعيد حسين أمين: مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧م.
- ٩- د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٦.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

١. د/ أحمد سلامة بدر: العقود الإدارية عقد B.O.T، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
٢. د/ الصفا محمود محمد عسل: عقود الأشغال العامة وإشكالياتها العملية والحلول في ضوء الفقه والقضاء، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠٢١م.
٣. د/ جابر جاد نصار: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٤. د/ حسين درويش: النظرية العامة في العقود الإدارية، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الأولى، ١٩٥٨م.
٥. د/ حمدي علي عمر: المسؤولية التعاقدية للإدارة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
٦. د/ دويب حسين صابر: الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م.
٧. د/ سعاد الشرقاوي: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
٨. د/ سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الإسكندرية، الطبعة الخامسة، ١٩٩١م.
٩. د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني: شبه العقد في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م.

١٠. د/ عبد المنعم عبد الحميد شرف: العقود الإدارية، مطبعة جامعة المنوفية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢م.
١١. د/ عزيزة الشريف: دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م.
١٢. د/ عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإداري وإمتهادات الإدارة العامة، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٩، ١٩٩٨م.
١٣. د/ علي الفحام: سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٧٦م.
١٤. د/ ماجد راغب الحلو: العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
١٥. د/ محمد أنس قاسم جعفر: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.
١٦. د/ محمد فؤاد عبد الباسط: أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٩م.
١٧. د/ محمد ماهر أبو العينين: العقود الإدارية، الكتاب الثالث، عوارض تنفيذ وإنهاء العقد الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ٢٠٠٤م.
١٨. د/ محمود حلمي: العقد الإداري، دار الفكر العربي بالإسكندرية، الطبعة الثانية، ١٩٧٧م.
١٩. د/ ممدوح طنطاوي: المناقصات والمزايدات، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م.

• الرسائل الجامعية:

- ١- د/ أحمد عثمان عياد: مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٣م.

- ٢- د/ أحمد فتح الله أبو سكينه: النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٥م.
- ٣- د/ السيد فتوح هندأوي: دور القاضي الإداري في إعادة التوازن المالي في العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠١٤م.
- ٤- د/ أنور محمد عليان: العدول عن التعاقد في مجال العقود الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٩م.
- ٥- د/ أيمن محمد جمعة: آثار عقد الأشغال العامة بين المتعاقدين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠١٠م.
- ٦- د/ حمدي حسن الحفاوي: ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢م.
- ٧- د/ دويب حسين صابر: الإتجاهات الحديثة في عقود الإلتزام وتطبيقاتها على عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية البوت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٦م.
- ٨- د/ سامح عبد الله عبد الرحمن: سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠٠٧م.
- ٩- د/ سيد أحمد جاد الله: سلطة القاضي إزاء العقد الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧م.
- ١٠- د/ على مرضي عياش العنزي: عقود الأشغال الدولية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩م.
- ١١- د/ محمد سعيد حسين أمين: الأسس العامة للإلتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ العقد الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣م.

- ١٢- د/ مطيع على حمود جبير: العقد الإداري بين التشريع والقضاء في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦م.
- ١٣- د/ هارون عبد العزيز الجمل: الجزاءات في عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مكتبة سعيد رأفت، الطبعة الأولى، ١٩٧٩م.
- ١٤- د/ وليد فاروق جمعة: حماية المقاول من الباطن في إطار عقود الأشغال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٠م.
- ١٥- د/ وليد محمد عباس يوسف، التحكيم في المنازعات الإدارية ذات الطبيعة التعاقدية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨م.
- ١٦- د/ يحيى محمد عيد مرسي: عقود الأشغال العامة وفقاً لنظام تسليم المفتاح "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠م.

البحوث والمقالات:

- ١- د/ رياض عيسى: أحكام الأعمال الإضافية في عقود الأشغال العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الحقوق جامعة الكويت، السنة الحادية عشر، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨٧م.
- ٢- د/ مصطفى كمال وصفي: بحث حول سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري بإراتها المنفردة، مجلة العلوم القانونية، سنة ١٣، العدد الأول، إبريل ١٩٧١م.
- ٣- أ/ موريس أندريه فلام الذي اختير مقررًا لموضوع عقود الأشغال العامة الإدارية في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية والذي عقد في مدريد في المدة من ٣-٨ سبتمبر سنة ١٩٥٦م، ترجمة التقرير العام الذي أعده، منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الأولى، يونيه عام ١٩٥٩م، ص ١٧٣ وما بعدها.

المراجع الفرنسية

1. ANDER DE- LAUBADÈRE: traité de droit administratif, L.G.D.J, tom.2, paris,1986.
2. ANDRÈ DE LAUBADERE: traité des contrats administratif, tome 2, Paris, 1984.
3. BADAOUÏ (SAROT): le fait du price dans les contrats administratifs en droit français en droit Egyptien, thèse, L.G.D.J.,1954.
4. Duguit (léon): traité de droit constitutionnel, 3ème edition, 1928.
5. EL- ATTAR (FOUAD): le marché de travaux publics, etude compare de droit administrative français et égyptien, thèse, Paris,1953, et éd le Caire, 1955.
6. FRANK MODERNE: les ques – contrats administratifs, Dalloz, Paris, 1995.
7. JÈZE: (GASTON): principes généraux du droit administrative T4, théorie générale des contrats de administration.
8. L'HUILLER, (J): les contrats administratifs tiennent – ils lieu de loi à l'administration? D. 1953.
9. SABLIER: les impévus et les pouvoirs nouveaux de kadministration dans les marches publics de travaux, these, Nice, 1979.