حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري
في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري

دراسة في ضوء
القانون رقم 84 لسنة 2017
وأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري

دكتور

رجب محمد السيد أحمد

أستاذ مساعد بقسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة أسيوط

مقدمة

تلجأ الجهات الإدارية في سبيل مزاولة اختصاصها وإدارة المرافق العامة, لعدة وسائل متنوعة, من أبرزها اللجوء لأسلوب الإرادة المنفردة من جانبها, والمتمثل بصفة أساسية فيإصدار القرارات الإدارية [1] ورغم أهمية هذا الطريق ودوره في تحقيق أهداف الإدارة والأفراد على حد سواء, إلا أن أسلوب القهر والعقاب الصادر بهذه الإرادة قد لا يتلاءم مع احتياجات الأنشطة الاقتصادية, لاسيما في ظل اعتناق معظم الدول سياسة الاقتصاد الحر[2].

الأمر الذي يجعل جهة الإدارة تلجأ لأسلوب التراضي المبني على الاتفاق المتبادل أو التعاقد بينها وبين طرفا آخر، وذلك لمزاولة النشاط الإداري, وتشهد الأنظمة القانونية المعاصرة اتساعاً ملحوظاً نحو اللجوء لهذا الأسلوب [3] لاسيما في ظل حركة التنمية الاقتصادية السريعة, حيث أصبح اللجوء لإبرام العقود الإدارية على الصعيدين الدولي والداخلي من أكثر الوسائل فاعلية في تحقيق أهداف وحاجات المرافق العامة[4].

ويقصد بالعقد الإداري كما استقرت عليه الساحة الفقهية العربية [5] والفرنسية [6] ذلك " العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق

---

[1]) ويقصد بالقرار الإداري " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح, وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ممكن وجائز قانوناً , وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة" انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا – طعن رقم 1692 سنة 36ق, بتاريخ 26 مارس 1996, الموسوعة الإدارية الحديثة من عام 1993 – 1997, جزء 49, صـ594.

- Philppe Georges ét Guy siat " droit public " 13 éd Dalloz Sirey, 2002 – PP.295-296.

([2]) د.على الفحام، سلطة الإدارة فى تعديل العقد الإدارى، دار الفكر العربى، 1976، ص3.

[3]) انظر في ذلك

J.P Lukaszewice – C.leclerq – A.Chaminade "Travaux dirigés de droit administrative" 5ed, Jouve, Paris, 2002, P.209 CE.1er Avril 1994, commune df menthon, Rec leb.1994.175.

د/ عبد الله حنفي "العقود الإدارية" الكتاب الأول, دار النهضة العربية, 1999 صـ7.

[4]) د/ محمد محمد بدران "العقد الإداري بين مفاهيم النظام اللاتيني ونظام الشريعة العامة" بحث مقدم لندوة التحكيم في العقود الإدارية الدولية, التي نظمها مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي بالتعاون مع مجلس الدولة, صـ1.

[5]) د/ سليمان الطماوي "الوجيز في القانون الإداري" دار الفكر العربي 1988 صـ299 – د/محمود حلمي "العقد الإداري" دار الفكر العربي, 1992, صـ4, د/عزيزة الشريف "القانون الإداري" دار النهضة العربية 1992 صـ74, د/أحمد عثمان عياد"مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية" دار النهضة العربية 1993, صـ28, د/ مصطفى عبد المقصود سليم "معيار العقد الإداري وأثره على اختصاص مجلس الدولة" دار النهضة العربية, 1995, صـ115. وقريب من ذلك د/ عبد الله الوهيبي، القواعد المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دون دار نشر، سنة 2002، ص 69.

[6]) Philippe Jean – vicent techen "le droit public en 20 lecons "ellipse,SA,2005,p.187

عام, وتظهر فيه نية الأخذ بأحكام القانون العام, ويتجلى ذلك فيما تتضمنه هذا العقد من شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص, سواء بتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد, أو بمنح المتعاقد مع الإدارة سلطات في مواجهة الغير".

وتعد الامتيازات التي تتمتع بها جهة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها من أبرز ما يميز العقود الإدارية على الإطلاق, إذا بمقتضاها تستطيع الإدارة أن تحمل المتعاقد معها وبإرادتها المنفردة التزامات تجعلها في مركز أسمى، مما يخل بمبدأ المساواة بين المتعاقدين[7].ومن أبرز هذه الامتيازات حق الإدارة في تعديل العقد بالإرادة المنفردة دون الرجوع للمتعاقد[8]. وحقها في الإشراف والتوجيه عليهأو فرض عليه التزامات تقتضيها المصلحة العامة[9]. هذا فضلا عن حقها في التنفيذ الجبري المباشر في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية[10].

في مقابل السلطات والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في العقود الإدارية فأن المتعاقد يتمتع أيضا في مجال هذه الطائفة من العقود بعدة حقوق، يأتي في مقدمتها حقه في اقتضاء المقابل المالي المتفق عليه مع الجهة الإدارية، فهذا المقابليعتبر هو الدافع الأساسي والحقيقي للمتعاقد مع الإدارة، ويقصد بالمقابل المادي ما يصرف للمتعاقد مقابل ما أداه من أعمال أو توريدات أو خدمات لصالح الجهة الإدارية[2].

ولأهمية المقابل المالي فقد استقرت أحكام القضاء الإداري على تحصينه، وعدم جواز المساس به من قبل الطرفين، فالمحكمة الإدارية العليا أستقرت في أحكامها على أنه "من المسلم به أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد بصفة عامة هي شروط تعاقد به ومن ثم تتحدد بدقة وقت التعاقد ولا يستطيع أحد طرفي العقد كأصل عام تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر، وسلطة الإدارة في التعديل لا تنصب إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرافق العامة وليس من بينها تلك التي تحدد المقابل النقدي في العقد الإداري، ولهذا فإن الشروط المتعلقة بالمقابل النقدي في العقد تتسم بطبيعة الاستقرار، ويجد ذلك أصله في أن التزامات كل طرف من أطراف العقد تتحدد وقت التعاقد بحيث

---

[7]) د/ سليمان الطماوي"الأسس العامة للعقود الإدارية" الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي 1965، ط 2، صـ80,79.

[8]) C.A, Paris, 24 Octobre 1995, CJEG 1996, p.26, Note, Savignat.

[9]) cass.civ, 7 Mars 1984, Bulletin. Cass.civ, No 9, 1984, p.74.

[10]T.c,27 Juillet, 1950, peulaboeuf, Rec, leb, 1950, p.668.

[2]، مؤلفنا بعنوان " العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها دراسة في ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي، مكتبة الشقري بالرياض، الطبعة الأولى، 2018، ص 90.

يقدر كل طرف في هذا الوقت المقابل الذي يطلبه ويسعى إليه كناتج لما يقدمه للطرف الأخر ويحقق به التوازن المالي للعقد[2].

بالإضافة لذلك فأن منأهم الحقوق المسلم بها للمتعاقد في مجال العقود الإداريةويعد إمتدادا طبيعيا لحقه في المقابل المالي حقه في إعادة التوازن المالي للعقد، وذلك في حالة إذا ارتفعت أعبائه المالية على نحو يخل بهذا التوازن، سواء كان ذلك بسبب عمل أو قرار صادر من الجهة الإدارية المتعاقدة أو إحدى السلطات العامة في الدولة، وهذا ما أصطلح على تسميته بعمل الأمير[11]، أو بسبب ظروف أو حوادث أستثنائية خارجة عن إرادة المتعاقدين، وهذا ما يعبر عنه بنظرية الظروف الطارئة، كما قد يختل التوازن المالي نتيجة بعض الصعوبات المادية التي تصادف المتعاقد أثناء تنفيذه لالتزاماته ولم تكن متوقعة حين التقدم بالعطاء[12].

ومن أبرز الظروف الاقتصادية التي إثيرت في الأونة الأخيرة وكان لها تأثير كبير على على العقود الإدارية هو لجوء الحكومة المصرية لأصدار العديد من القرارات الاقتصادية، من أبرزها تبني أسلوب تحرير سعر الصرف، وقد كانت البداية بصدور قرار رئيس مجلس الوزراءبتعويم الجنيه المصري في 29 يناير 2003، إي إلغاء العمل بالسعر المركزي للدولار، والتخلي عن نظام ربط العملات الذي كان معمولا به منذ بداية برنامج التحرر المالي في مصر، وقد ترتب على ذلك إنخفاض الجنيه المصري مقابل الدولار بمعدل 23،3 % خلال السنة المالية 2003/2002[13].

---

[2]راجع على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم 2519 لسنة 34 القضائيةبجلسة 31 أغسطس 1993م ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) صـ 1664. وحكمها **في الطعن رقم 49/11120 ق عليا**والطعن رقم 49/12400 ق عليا بجلسة 2017/1/24، غير منشور، وحكمها في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، غير منشور.

[11]) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى ، الصادر بجلسة 30 يونيه 1957 ، مجموعة أحكام السنة 11،ص607. وفتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم 297 ، الصادر بجلسة 1965/2/24 ، مجموعة المبادئ فى مادة العقود الإدارية فى خمسة عشر عاماً ، ص180، ملف رقم 309/88/19

[12]) حكم محكمة القضاء الادارى المصرية الصادر بجلسة 1957/1/20 فى الدعوى رقم 7892 لسنة 8 ق مجموعة احكام السنة 11 ص 152 .

[13]) حيث انخفض الجنية المصري ليبلغ المتوسط العام المرجح لسعر الدولار في السوق وفقا لبيانات غرفة إحصاءات النقد الأجنبي (تحويلات /شراء) 23،603 قرشا للدولار في نهاية يونيو 2003 مقابل 65،462 قرشا للدولار في نهاية يونيو 2002 , راجع التقرير السنوي للبنك المركز المصري لعام 2003/2002، ص 24 الموقع الرسمي https:www.cbe.eg

وتكرر الأمر ذاته في 3 نوفمبر لعام 2016 وذلك بقيام البنك المركزي بتحرير سعر صرف الجنيه المصري تحريرا كاملا، أو ما اصطلح على تسميته بتعويم الجنيه، وذلك من خلال تخويل الحق للبنوك العاملة في مصر لتسعير شراء وبيع النقد الأجنبي حسب ظروف العرض والطلب.

وقد ترتب على تحرير سعر الصرفأو تعويم الجنية المصري سواء فيعام 2003 أوعام 2016 أرتفاعا كبيرا في الاسعار، الأمر الذي تسبب بخسائر كبيرة للمتعاقدين مع الدولة، حيث انقلبت اقتصاديات عقودهم،وهو ما اقتضى التدخل السريع من قبل رئيس مجلس الوزراء وذلك بإصدار قراره رقم 1864 لسنة 2003 المعدل بقراره رقم 229 لسنة 2004، وذلك بهدف تعويض المتعاقدين مع الجهات الإدارية قبل تاريخ تحرير سعر الصرف، الذين أضيروا من جراءِ ذلك.

كما ظهر الدور البارز للقضاء الإداري في هذا المضمار، حيث أستقرت أحكامه على أن تحرير سعر الصرف وما تبعه من ارتفاع في الأسعار يعد بمثابة ظرفاً اقتصادياً طارئاً لم يكن فى حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعاً، الأمر الذي يقتضي - تحقيقا لاعتبارات العدالة وكفالة تنفيذ العقد واستمرار سير المرفق العام- من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزاماً على جهة الإدارة مشاركةُ المتعاقِدِ معها فى تحمل جزء من الخسارةِ التى حاقت به طوال فترة قيام هذا الظرف.

وعقب تحرير سعر الصرف الجنيه المصري في عام 2016 وما سببه من إنخفاض كبير في سعر صرفه مقابل العملات الأجنبية وأرتفاع الأسعار بشكل كبير مما أحدث اختلالا في التوازن المالي في عقود الدولة، فقد تدخل المشرع المصري لأقرار حق المتعاقدين في التعويض عن الخسائر التي حاقت بهم نتيجة الارتفاع في الأسعار، وذلك بمقتضىالقانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة[14]. ولتنفيذ ذلك على أرض الواقع فقد صدر مجلس الوزراء المصري عدة قرارات، أبرزها القرار رقم 13 لسنة 2017 وذلك لوضع أسس وضوابط ونسب التعويضات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون[15].

[14]) الجريدة الرسمية العدد 27 مكرر بتاريخ 9 / 7 / 2017.

[15]) الجريدة الرسمية العدد 29 مكرر (ب) بتاريخ 1 / 10 / 2017.

فـي ضـوء العـرض المتقـدم نسـتعرض دورمجلـس الـوزراء فـي إعـادة التـوازن المـالي للعقـود الإداريـة نتيجـة تحريـر سـعر الصـرف، علـى نعقـب ذلـك ببيان دور القضاء الإداري في هذا المضمار، ثم نختم البحث بإلقاء الضوء علـى القانون رقم 84 لسنة 2017 بشـأن التعويض فـي عقود المقـاولات والتوريـدات والخـدمات العامـة. وهـذا مـا يقودنـا لتقسـيم هـذا البحـث لثلاثـة فصـول، يسـبقهما فصلا تمهيديا نخصصه لبيان مفهوم تحرير سعر الصرف وأثره علـى التضـخم، وذلك على النحو التالي:

فصل تمهيدي: مفهوم تحرير سعر الصرف وأثره على التضخم.

الفصل الأول: الدور الحكومي في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف.

الفصل الثاني: دور القضاء الإداري في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف.

الفصل الثالث: القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن التعويض في عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة.

الفصل التمهيدى
مفهوم تحرير سعر الصرف وأثره على الأسعار

المسلم به أنالتبادل التجاري الدولي أصبح في وقتنا الحاضر بمثابة المحور الأساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية للدول، إذ عن طريقه يمكن لكل دولة الاستفادة من مزايا الدول الأخرى، فالاكتفاء الذاتي أصبح اليوم مستحيل التحقيق، حيث لا توجد دولة مهما عظم شأنها وكثرت مواردها تستطيع العيش في عزلة اقتصادية عن باقي دول العالم. فالانتاج في الدول الصناعية يتطلب الحصول على الموارد الأولية التي تستوردها من الدول النامية، كما أن هذه الأخيرة في حاجة للحصول على السلع الرأسمالية والآلات والأفكار والمهارات والمعرفة التقنية من الدول الصناعية المتقدمة، حتى تستثمر مواردها الاقتصادية المعطلة[16].

وقيام التبادل التجاري الدولي على هذا النحو يقتضي إيجاد نوعا من التعاون الدولي في مجال السياسة النقدية، وهو ما أصطلح على تسميته بالنظام النقدي الدولي [17]، حيث لا يمكن الفصل بين هذين الجانبين، فكل دولة بحكم علاقاتها التجارية مع العالم الخارجي تحتاج إلى النقد الأجنبي لتسوية معاملاتها وألتزاماتها الدولية المختلفة، حيث تكون بحاجة إلى ديناميكية معينة لتسهيل عملية التبادل التجاري نظرا لاختلاف العملات بين الدول، ومن هنا يظهر دور سعر الصرف كأداة لتبسيط هذه العمليات، وذلك من خلال تحويل العملة المحلية إلى العملات الأجنبية المتفق عليها في التبادل.

فسعر الصرف يمثل الوسيلة الأساسية لتسوية المدفوعات الدولية، إذ من خلاله تحدد العلاقة بين السلع والخدمات المحلية وأسعار السلع والخدمات الخارجية، وقد عرف نظام سعر الصرف عدة محطات في تطوره، بدأت من قاعدة الذهب الدولي، ثم جاء نظام بريتون وودز والذي يقوم على اساس الدولار الأمريكي المرتبط بدوره بالذهب، ومع نهاية هذا النظام في مطلع السبعينيات من القرن الماضي فقد بدأ نظام نقدي دولي يظهر في الأفق يتسم بأسعار صرف مرنة يعرف تقلبات لا حصر لها، وهو ما يطلق عليه نظام سعر الصرف المرن أو المعوم، ولا شك أن تبني هذا النظام الأخير من قبل الدولة قد

---

[16]) د/ عبد الواحد محمد الفار، أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، الناشر عالم الكتب، دون ذكر سنة نشر، ص 36.

[17]) ويقصد به مجموعة الاتفاقيات والهيئات التي تصادق عليها الدول في مجال النقود وأسعار الصرف. راجع:

Y.Crozet, et al, « Les grandes questions de l'économie internationale », édition Nathan, France, 1997, p.250.

يصاحبه عدة أثار سلبية من أبرزها أرتفاع أسعار السلع والخدمات أي ما يعرف بظاهرة (التضخم) [18].

في ضوء هذا العرض المتقدم نعرض في هذا الفصل المقصود بسعر الصرف وأنظمته المختلفة، على نعقب ذلك ببيان نظام سعر الصرف في جمهورية مصر العربية،وذلك في المبحث الثاني، على النحو التالي:

[18]) Devereux M, Yetman J, « Etablissement des prix et transmission des variations du taux de change: théorie et vérification empirique », Bank of Canada, 2003, p.375.

المبحث الأول
المقصود بسعر الصرف وأنظمته المختلفة

عرف العالم عدد من الأنظمة النقدية المختلفة، ويؤخذ اسم النظام النقدي أو القاعدة النقدية منالسلعة أو السلع التي تثبت وحدة النقد بدلالتها. فإذا تم تثبيت عملة الدولة بالنسبة إلى الذهب، قيلأنها تتبع قاعدة الذهب، وإذا تم ربط العملة بالذهب والفضة في آن واحد أطلق على النظام النقدي اسم قاعدةالمعدنين، أما إذا ثبتت بالنسبة إلى الفضة، قيل أنها تسير على قاعدة الفضة، وإذا لم يتم ربط عملة الدولةبأي معدن قيل أنها تتبع النظام النقدي الورقي[19].

وقبل تناول أنظمة سعر الصرف فأن الأمر يقتضي بيان المقصود بهذا السعر ووظائفه، وهذا ما يقتضي تقسيم هذا المبحث لمطلبين على النحو التالي:

المبحث الأول
المقصود بسعر الصرف ووظائفه

تعددت التعريفات التي قيلت لسعر الصرف، حيث عرفه البعض بأنه الأداة الرئيسية ذات التأثير المباشر على العلاقة بين الأسعار المحلية والأسعار الخارجية، وكثيرا ما يكون الأداة الأكثر فاعلية عندما يقتضي الأمر تشجيع الصادرات وتوفير الواردات [20] . وعرفه البعض الآخر بأنه هو أداة ربط بين أسعار السلع في الاقتصاد المحلي وأسعارها في السوق العالمي، فهما مرتبطان من خلال سعر الصرف [21] وعرفه البعض الأخر بأنه سعر أو نسبة مبادلة عملة بعملة أخرى حيث تعد إحدى العملتين سلعة، في حين تعتبر الأخرى سعر نقدي لها [22].

ويقصدأيضابنظامسعرالصرفمجموعةالقواعدوالمعروفةباسمقواعداللعبةالتيتحددد وركلمنالسلطاتوالمتعاملينالآخرينفيسوقالصرفالأجنبي[23].

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي قيلت لسعر الصرف إلا أنها ذات مدلول واحد أي يعنى عدد الوحدات النقدية التي تبدل به وحدة من العملة المحلية

---

[19]) Ph, Avoyo, finance Appliquée, Dunod, paris, 1993, p. 55.

[20])Michel Jura, « Technique financière international », 2ème édition, Dunod, Paris, 2003, p.117.

21) JP. Allégret, «économie monétaire internationale », Edition Hachette, paris, 1997, p.100.

[22] ()د/ حمدي عبد العظيم، سياسة سعر الصرف وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة، مكتبة دار النهضة القاهرة ، 1987، ص 96.

[23]) Andrew Harrison et Autres,« Business international et mondialisation »,1ère édition, édition de Boeck université, Bruxelles, Belgique, 2004, p.303

إلى أخرى أجنبية، أو سعر الوحدة من النقد الأجنبي معبرا عنها بوحدات من العملة الوطنية، وتطبيقا لذلك فأنه لو أفترضنا أن سعر الدولار في مصر يعادل حوالي 16،5 قرش، فأن قيام تاجر أو شركة باستيراد بضائع من الولايات المتحدة الأمريكية بقيمة ألف دولار عليها أن تسدد ما قيمته 16500 جنيها مصريا [24]. وهو ما يعني أن أسعار العملات الأجنبية تحدد بوحدات من العملة المحلية للدولة، كما هو الحال عند تسعير السلع والخدمات في السوق.

ولسعر الصرف عدة وظائف في غاية الأهمية، فهوم يقوم بوظيفة تطويرية وقياسية وتوزيعية[25]، وهذا ما نوجزه كالآتي:

أولا: الوظيفة التطويرية:وذلك من خلال ما يلعبه بشأن الصادارات والواردات، حيث يسهم سعر الصرف في تطوير وتشجيع الصادرات، كما يمكن أن يؤدي إلى الاستغناء أو تعطيل فروع صناعية معينة، أو الاستعاضة عنها بالواردات التي تكون أسعارها أقل من الأسعار المحلية، ومن هنا فأن سعر الصرف يمكن أن يلعب دورا مؤثرا على التركيب السلعي الجغرافي للتجارة الخارجية.

ثانيا: الوظيفة القياسية: حيث يعد سعر الصرف بمثابة المؤشر الذي يعتمد عليه التجار والمنتجون المحليون وذلك لقياس ومقارنة الأسعار المحلية لسلعة ما مع أسعار السوق العالمية، أي أن سعر الصرف يعد حلقة الوصل بين الأسعار المحلية والعالمية.

ثالثا: الوظيفة التوزيعية:نظرا لارتباط سعر الصرف - كما قلنا - بالتجارة الخارجية فأن يمارس وظيفة توزيعية على مستوى الاقتصاد الدولي، وذلك من خلال توزيع الدخل القومي العالمي والثروات الوطنية بين أقطار العالم.

المبحث الثاني
أنظمة سعر الصرف العالمية

مرسعر الصرف بعدة محطات ومسميات تاريخية، وقد كانت البداية مع نظام المعدنين (الذهب والفضة) ففي ظل هذا النظام كان يتم تحديد نسبة قانونية بين عيار الفضة وعيار الذهب، وقد كان هناك نقودا من المسكوكات الذهبية وأخرى من المسكوكات الفضية يتم التبادل بينهما على أساس المعدن الصافي في كل منهما، أي مقدار الفضة الصافي في الدولار الفضي، والذهب الصافي في

---

[24]) هذا السعر وفقا لما جاء في البنوك المصرية والبنك المركزي بتاريخ 20 نوفمبر 2019

[25]) راجع د/ علىسعدمحمدداود،الإدارةالماليةالدولية،دارالتعليمالجامعية -الاسكندرية،2011،ص 25د/ محمدالعربيساكر،محاضراتفيالاقتصادالكليالمعمق،دوندارالنشر، 2003، ص 10.

الدولار الذهبي، إذ كانت النسبة القانونية بين الدولار تعادل 1/16، أي أن الدولار الذهبي يساوي 16 من الدولار الفضي[26].

وقد ظل نظام المعدنين خادما وفيا للنظام النقدي الدولي لفترة طويلة، إلا أنه واجه عدة صعوبات في نهاية القرن التاسع عشر، الأمر الذي أقتضى من السلطات الأوربية استبداله عام 1881م بنظام أو قاعدة الذهب، وقد استمرت هذه القاعدة لفترة طويلة، وبعد الحرب العالمية الثانية جاء نظام بريتون وودز والذي استمر إلى مطلع السبعينيات من القرن المنصرم، وكانت نهايته عام 1971، وبنهايته انتهى دور الذهب في النظام النقدي، وحلت محله أنظمة صرف أكثر مرونة ، وهذا ما سنجزه على النحو التالي:

أولا: قاعدة الذهب:حيث يتم بمقتضى هذه القاعدة ربط قيمة العملة الوطنية بوزن معين من الذهب، ومن هنا تنشأ علاقة سعرية محددة وثابتة بين الذهب والعملات المختلفة[27].بحيث تكون قيمة الوحدة النقدية مساوية لقيمة ما تحتويه من ذهب، أي أن القوة الشرائية لوحدة النقد تكون مساوية إلى القوة الشرائية لذلك المقدار الثابت من الذهب، وقد حرصت العديد من الدول على تبني قاعدة الذهب لاسيما الدول الكبرى كانجلترا وأمريكا ودول أوربا الشمالية، الأمر الذي جعل نظام قاعدة الذهب بمثابة نظام نقدي دولي [28].

وقد تحقق في ظل قاعدة الذهب استقراراً كبيراً لأسعار الصرف، حيث تم تحديد القيمة الخارجية لكل العملات بأسعار ثابتة مقومة بالذهب، وتكون البنوك المركزية مستعدة لبيع وشراء أي كمية من الذهب عند سعر محدد بعملتها المحلية، وبالتالي فقد كان الذهب بمثابة المعيار العام الذي يتم على أساسه تحديد قيمة كل العملات وتثبيتها، وهو الأمر الذي يكفل المحافظة معدلات التبادل بين العملات المختلفة، ولا تحدث تقلبات إلا في حدود ضيقة جداً عن تلك القيم، وهذا ما ساهم بشكل كبير في تحقيق الاستقرار الاقتصادي لمعظم الدول، كما كفل استقرارا لميزان مدفوعاتها [29].

وقد ظلت قاعد الذهب قائمة بصورة مواتية حتى انهارت بقيام الحرب العالمية الأولي عام 1914م، وعقب انتهاء هذه الحرب اتجهت الأنظار نحو تأسيس نظاما نقديا يعتمد على أسعار الصرف العائمة، ولكن لم يستطيع هذا النظام الاستمرار حيث كان مخيبا للآمال، وهو الأمر أقتضى الرجوع مرة أخرى

---

[26]) M.Bassone, A.Bettone, « Problèmes monétaires internationaux », édition, Armand colin, 1998, p.48.

[27]) د/ السيد عبد المولى، التشريعات الاقتصادية، دار النهضة العربية، 1992، ص 188.

[28]) M.Bassone, A.Bettone,op.cit. p.48.

[29]) راجع د/ خالد عبد الرحمن البسام، الريال والدولار: علاقة مستقرة أم علاقة عائمة، ندوة نظمتها الغرفة التجارية الصناعية بجدة، نوفمبر 2007، ص 5.

لقاعدة الذهب، وذلك في عام 1925م ، مع إدخال بعض التعديلات عليه من أجل التخلص من الفوضى التي سادت أسعار الصرف في ذلك الوقت [30].

ومع مطلع الثلاثينات من القرن الماضي وما أصاب العالم من حالة كساد عامة وتحول الهدف الرئيسي للسياسة الاقتصادية إلى إعادة التوازن الداخلي، فضلا عن محاولة تحقيق التوظيف الكامل بصرف النظر عن تحقيق استقرار لأسعار الصرف. فقد واجهت قاعدة الذهب العديد من العقبات من أبرزها عدم الالتزام والتعاون الدولي، وغياب المصداقية وعدم توفير احتياطات كافية من الذهب في معظم دول العالم، وهذا ما أدى لعدم قدرتها على مواكبة المتطلبات المتزايدة للسيولة الدولية العالمية، وذلك فضلا عن ما تركته الحرب العالمية الأولى من آثار وخيمة على نظام الذهب، حيث تغيرت الخريطة الاقتصادية للدول المتحاربة، حيث إضطرت تلك الدول إلى الانفاق العسكري وغير العسكري بعد الحرب غير عابئة بغطاء الذهب، الأمر الذي ترتب عليه قلة المحزون من هذا المعدن النفيس (الذهب) ولم يكن يغطي سوى نصف العملة المتداولة، وقد كان ذلك نهاية لقاعدة الذهب [31].وهذا ما جعل المملكة المتحدة عام 1931تتخلى عنه، وتبعها في ذلك دول أخرى، واستمرت فرنسا وقليل من الدول بالعمل بقاعدة الذهب حتى عام 1936 [32].

ثانيا: نظام التثبيت المدار (نظام بريتون وودز -BRETTON-WOODS):

ولد هذا النظام من رحم اتفاقية بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية وذلك باجتماع أربع وأربعين دولة في الفترة من أول يوليو حتى 22 يوليو لعام 1944. وقد قام هذا النظام النقدي الدولي على أساس نظام الصرف بالذهب والدولار الأمريكي كعملة إرتكازية قابلة للتحويل إلى ذهب بسعر ثابت[33]. حيث تلتزم الولايات الأمريكية بتحويل الدولار لذهب بسعر ثابت، وهو35 دولار للأقية، وذلك لمن يرغب من البنوك المركزية التي تحتفظ بإرصدة دولارية [34]. كما أنشئت اتفاقية بريتون وودز صندوق النقد الدولي كمركز

---

[30]) الإشارة السابقة.

[31])JP.Faurgere, « La crise du système monétaire international », édition, Minerve, France, 1986, p.23.Andrew .C ,*' International Money '*, ELBS & Nelson , 1982 , p 42 – 44.

[32]) السيدمتوليعبدالقادر،الاقتصادالدولي -النظريةوالسياسات،دارالفكر -عمان،2011، ص 16.

[33]) Eichengreen. B, « L'expansion du capital: une histoire du système monétaire international », édition, l'harmattan, 1997, p.172.

[34] ()د/ عبدالمنعمعلى راضي، 'أسعارالصرفوالأزماتالنقديةٌالمعاصرةمعهدالدراساتالمصرفية،القاهرة، 1973/1972، ص 23-24.

لإدارة نظام بريتون وودز وذلك بهدف الحفاظ على استقرار أسعار الصرف [35].وقد كان لهذا الاستقرار دورا هاما في تحقيق الاستقرار النقدي اللازم لنمو التجارة الدولية، على عكس ما شهدته فترة الثلاثينات من تقلبات عنيفة في أسعار الصرف[36].

ومع ظهور قوى اقتصادية عالمية أخرى وتفاقم العجز السريع والمتنامي في ميزان المدفوعات الأمريكي وتضخم الأسعار وتزايده بمعدلات كبيرة، أخذ الدولار يتعرض لأزمات نقدية واشتد الطلب لتحويله إلى ذهب، وهو ما واجه الرفض من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، واستكمالا لذلك فقد أعلنالرئيسالأمريكيريتشاردنيكسون في أغسطس لعام 1971بفك الارتباط بين الدولار والذهب ، أي بإيقافتحويلالدولار المملوكللحكوماتوالبنوكالمركزيةالأجنبيةإلىذهبأوإلىأصولاحتياطيةأخرى،
وذلككبدايةلسقوطنظاماستقرار أسعار الصرف.وشهدتفترةالتخليعنتعادلأسعار الصرفالثابتةفيسنواتالسبعينات،وماترتبعنهامن
تحركاتلرؤوسالأموالالدوليةبينمختلفالمراكز الماليةتقلباتشديدةفيأسعار الصرفواندلاعاضطراباتعنيفةفيأسواقالعملات [37].

والجدير بالذكر إلى أن الدول المتقدمة متمثلة في لجنة العشرة حاولت إنقاذ نظام بريتون وودز، وذلك من خلال إبرام اتفاقية سميثونيان والتي نصت على زيادة حدة التقلب حول سعر التعادل إلى 2،5% وذلك لإضفاء قدر من المرونة على أسعار الصرف، ولكن لم تنجح هذه المحاولة، الأمر الذي يدل على صعوبة تطبيق نظام بريتون وودز في الواقع العملي، وبالفعل فقد إنتهى تماما العمل به في مارس 1973 [38].

ثالثا: تحرير سعر الصرف (التعويم):

بعد إنهيار نظام بريتون وودز فقد أصبحت كل دولة حرة في اختيار سعر الصرف المناسب لها، ومن هنا فقد ظهر قطبين أو نمطين أساسين لسعر الصرف في العالمKهماأنظمةسعر الصرفالثابتةوأنظمة سعر الصرف المرنة[39]، وذلك كالآتي:

---

[35]) والجدير بالذكر أنه في هذا الاجتماع تم وضع اتفاقيتين تنظم إحدهما صندوق النقد الدولي وتنظم الأخرى البنك الدولي للتنمية والتعمير، راجع الوقائع المصرية عدد رقم 4 من السنة 117 الصادر في 10 يناير 1946.

[36]) Teulon. F, « la nouvelle économie mondiale », édition, PUF, 1998, p.24.

[37]) Jacquel. P, « le système monétaire en avenir », in: CEII, cinquante ans après Brettons woods, édition economica, 1995, p.202.

[38] () راجع مدحت صادق،النقوددوليةوعملياتالصرفالأجنبي، 1997، ص 39.

[39]() د/ بربري محمد أمين، مبررات ودوافع التوجه الحديث لأنظمة الصرف الدولية، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد السابع، ص 27.

1- **أنظمةسعرالصرفالثابتة أو المربوطة:**وفيها يتم تثبيت قيمة العملة بقيمة ثابتة تجاه عملة أخرى (غالبا الدولار الأمريكي) [40]، والهدف من ذلك هو الوصول إلى درجة عالية من الاستقرار في تسعير المعاملات الدولية [41].
كما يسعى نظام سعر الصرف الثابت لوضع قيودا على السياسة النقدية الداخلية، وعلى الرغم من ذلك فأن هذا النظام تكتنفه عدة مثالب، من أبرزها أنه يكون عرضة للمضاربة إن لم يحظى بالمصداقية، وبالتالي فتكون نتائجه وخيمة على على الاستقرار النقدي وعلى الاحتياطات من العملة الأجنبية. يضاف لذلك أن تبني نظام سعر الصرف الثابت يتطلب من البنك المركزي الجاهزية الكاملة للتدخل باستمرار [42].

2- **أنظمةسعرالصرفالمرنة:**وفيها تترك قيمة العملة تحددها آليات السوق (العرض والطلب)، بمعنى أن يكون سعر الصرف شأنه في ذلك شأن سائر الأسعار يتوقف على العرض والطلب في سوق الصرف الأجنبي دون أي تدخل من السلطات النقدية.

وقد تبنت الدول الصناعية الكبري (الولايات المتحدة الأمريكية- اليابان- المانيا – انجلترا- فرنسا) أنظمة سعر الصرف المرنة أو العائمة وذلك مع مطلع السبعينيات من القرن الماضي، وهذا ما يجعل هذه الأنظمة أكثر قوة وانتشار من الثابتة أو الوسيطة، باعتبار أن عملات هذه الدول تشكل الغالبية العظمى للاحتياطات الدولية [43].

كما أنه مع مطلع التسعينات من القرن الماضي، تعرضت أنظمة أسعار الصرف الثابتة لهجمات ومضاربت عنيفة وما صاحب ذلك من إنخفاض كبير في العملات المحلية، الأمر الذي اقتضى في أغلب الحالات إلى التخلي عنها باتخاذ إجراء تعويم العملة [44]. ففي إحصائية ثبت أنه في أواخر القرن الماضي كان هناك اتجاه قويا من قبل الدول أعضاء صندوق النقد الدولي نحو نظام تحرير سعر الصرف [45].

---

[40] ()فالدولار الأمريكي كما هو معلوم يتمتع بقوة إقتصادية كبيرة جعلت منه العملة الأكثر تداولا ورواجا في جميع أنحاء العالم، بل أنه أصبح أهم عملة لتسوية الالتزامات الناتجة عن التبادل التجاري الدولي. للتفصيل راجع بغداد زيان، تغيرات سعر صرف اليورو والدولار وأثرها على المبادلات التجارية الخارجية الجزائرية، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية العلوم الاقتصادية جامعة وهران، 2013/2012 م، ص 78 وما بعدها.

[41] () د/ بربري محمد أمين، مرجع سابق،ص 27. مارك آستون وآخرون ، مرجع سابق، ص 42-43.

[42] () راجع بغدادي زيان، مرجع سابق، ص 23-24.

[43] () د/ خالد عبد الرحمن البسام، مرجع سابق، ص 7.

[44])Cartapanis. A, « Le déclenchement des crises de change: qu'avons –nous appris depuis dix ans ? », Document de travail CEFI, mai, 2002, p.02..

[45] ()ففي الفترة من 1991-1999 انخفضت الدول التي تتبع نظام الصرف الوسيط من 62% (98 دولة) إلى 34% (63 دولة)، في حين إزدادت الدول التي تتبنت تحرير سعر الصرف من 23% (36 دولة) إلى 42% (77 دولة). راجع ستانلي فيشر، أنظمة سعر الصرف، مجلة التمويل والتنمية، يونيه 2001، ص 118.

المبحث الثاني
مراحل تحرير سعر الصرف في جهورية مصر العربية

عرفنا في ثنايا المطلب السابق أن أنظمة سعر الصرف تتمحور في نوعين أساسيين هماأنظمةسعرالصرفالثابتةوأنظمة سعر الصرف المرنة، وقد تبنت الدول الصناعية الكبري – كما قلنا- هذه الأخيرة.وفي جمهورية مصر العربية فقد قامت الحكومة في عام 1991 بتوحيد وتخفيض سعر الصرف وتثبيته بهدف السيطرة على معدل التضخم، بيد أن هذه المحاولة لم تفلح في تحقيق ذلك، الأمر الذي جعل الحكومة تتجه نحو نظام سعر الصرف الوسيط[46]. ولكن لم يختبر هذا النظام للوقوف على مدى ملائمته للسياسة النقدية في مصر، حيث سرعان ما اتجهت الحكومة إلى السير على نهج الدول الصناعية الكبرى، وتوصيات ودراسات صندوق النقد الدولي، لاسيما الدراسة التي أعدها في 2003 [47] وذلك بإتخاذ قراراً بتحرير أو تعويم سعر الصرف وذلك في 29 يناير 2003، وهذا كان أول تعويم للجنيه في تاريخ النظام النقدي المصري. ثم جاء التعويم الثاني للجنيه في الثالث من نوفمبر لعام 2016، هذا ما سنتناوله في مطلبين، على نعقب ذلك ببيان أثر تحرير سعر الصرف على التضخم أو الأسعار، وذلك في المطلب الثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
تحرير سعر الصرف عام 2003

جاء ذلك بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 183 لسنة 2003 والذي عدل اللائحة التنفيذية للقانون رقم 38 لسنة 1994 بشأن تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي [48]. وقد نص في المادة الأولى منه على أنه يستبدل بنص المادتين (3) و(11) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 38 لسنة 1994 المشار إليها النصان الآتيان: **المادة 3** - يكون للمصارف المعتمدة المرخص لها بالتعامل فى النقد الأجنبى حرية تحديد أسعار الشراء والبيع للنقد الأجنبى فى إطار السوق الحرة للنقد الأجنبى، على أن يتم الإعلان عن هذه الأسعار بطريقة واضحة فى كل فرع من

---

[46]() وهذا يعد بمثابة نظاما ثالثا لأسعار الصرف يسمى بالنظام الوسيط، بموجبه تحتفظ العملة بقيمة مستقرة إزاء عملة التثبيت أو سلة من العملات، مع تحرك هذا الربط في بعض الحالات للأعلى أو الأسفل مع مرور الوقت، ويعتمد ذلك على تباين معدلات التضخم في الدول، راجع مارك آستون وآخرون ، أنظمة سعر الصرف: ثابتة أم معومة، مجلة التمويل والتنمية، مارس 2008، ص 42

[47]() حيث أصدر صندوق النقد الدولي ثلاث دراسات تحليلية مهمة وذلك في أعوام 1999، 2003، 2009 حول اختيارات البلدان لنظام سعر الصرف، وذلك من أجل تقديم المساعدة للدول الأعضاء على تأثير اختيارهم لنظام سعر الصرف على الأداء الاقتصادي الكلي، والتضخم والنمو والقابلية للتعرض للازمات... إلخ. وقد خلصت دراسة 2003 إلى توجيه الأسواق الصاعدة والبلدان النامية أن تعتمد التقويم الحر لأسعار الصرف، راجع في ذلك أتيش غوش وجوناثان أوستري، اختيار نظام سعر الصرف، مجلة التمويل والتنمية، ديسمبر 2009، ص 38.

[48] () الوقائع المصرية العدد 23 (تابع) في 1/28/ 2003.

الفروع التى تتعامل بالنقد الأجنبى.ويعلن البنك المركزى يوميًا سعر تعامله بالنقد الأجنبى حسب المتوسط المرجح لسعر الإغلاق فى البنوك والمعلن من قبل غرفة إحصاءات النقد الأجنبى.

المادة 11 - يقتصر نشاط الجهات غير المصرفية التى يرخص لها بالتعامل فى النقد فى السوق الحرة للنقد الأجنبى فقط على ما يأتى:(أ) شراء النقد الأجنبى (بنكنوت) وبيعه لحسابها وتحت مسئوليتها. (ب) شراء وتحصيل وبيع الشيكات السياحية الصادرة عن البنوك العاملة فى مصر أو فى الخارج لحسابها وتحت مسئوليتها، ويتم التحصيل فى حالة الشراء والتغطية فى حالة البيع عن طريق حساباتها لدى أحد المصارف المعتمدة فى مصر. ويحظر على الجهات غير المصرفية أن تباشر إجراء التحويلات من وإلى الخارج ويقتصر تمويل نشاط الجهة على مواردها الذاتية من رأس المال وعائد النشاط، كما يحظر على تلك الجهات القيام بأى عمل من أعمال البنوك الواردة فى قانون البنوك والائتمان المشار إليه. وتطبق على عمليات شراء وبيع النقد الأجنبى التى تقوم بها الجهات المشار إليها أسعار الصرف بالسوق الحرة للنقد الأجنبى المعلنة لدى أحد المصارف المعتمدة وتلتزم كل من هذه الجهات بالإعلان عن اسم هذا المصرف وإخطار البنك المركزى المصرى به ".

وعقب هذا التعويم فقد توقعت الساحة الاقتصادية إنخفاضا شديد في قيمة الجنيه المصري عقب قرار تعويمه، مثلما حدث في الدول الأخرى التي خاضت نفس التجربة[49]، ولكن الانخفاض في قيمة الجنيه لم يكن بالحدة المتوقعة، حيث إنخفضت بنسبة تقارب 19 %، وذلك من 4،64 إلى 5،52 جنيه للدولار الواحد، ويرجع ذلك لعدة أسباب من أبرزها، أن الجنيه المصري قد تم تخفيضه خلال عامي 2002/2001 بنسبة 36 %، وهذا ما يعني أن التخفيض جاء تدريجيا [50].

والجدير بالذكر أن تعويم الجنيه المصري عام 2003 لم يكن تعويما كاملا ، ولكن كان يتبع نظام التعويم المدار MANAGED FLOATINGوالذي يقوم على أساس إعطاء مرونة لأسعار الصرف مع الاحتفاظ بحق البنك المركزي في التدخل في أسواق الصرف بيعا وشراء للعملات الأجنبية من أجل تجنب التقلبات الحادة في القيم الخارجية لها.

وقد ترتب على ذلك عدم قدرة التحرير الأول لسعر الصرف في القضاء على السوق الموازي (السوق السوداء) حيث كانت هذه السوق – من وجهة نظر

---

[49] () ففي البرازيل فعقب تحرير تعويم الريال، انخفضت قيمته بحوالي 87،5 % في غضون شهر واحد من التعويم، في يناير 1999 راجع:

JP. Allégret, « Les régimes de change dans les marchés émergents », librairieVuibert, Paris, 2005, p.97.

[50] () د/ أحمد جلال، ماذا بعد تحير سعر الصرف ؟ آراء في السياسة النقدية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، العدد 13 فبراير 2003، ص 1.

الاقتصاديين- هو المحدد والمعوم لسعر الصرف [51].وأرتفع فيها سعر صرف الدولار الأمريكي حيث تجاوز سعره السبع جنيهات،ولم تصل البنوك العاملة في مصر لهذا السعر نظرا لاتباع تعليمات البنك المركزي، وهو الأمر الذي فتح المجال على مصرعيه للسوق السوداء في سوق سعر صرف العملات الأجنبية.

ومع قيام ثورة 25 يناير 2011 وما صاحبها من ظروف سياسية وإقتصادية عصيبة فقد حدث انخفاضا شديدا للاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية نتيجة تأثير هذه الظروف علي مصادر النقد الأجنبي فضلا عن زيادة الطلب عليه، وترتب على ذلك إنهيار كبير للجنيه المصري، ليصل إلى حوالي 7 جنيهات للدولار الواحد، ثم بدأ في الانخفاض السريع ليصل إلى 8،88 جنيه للدولار في مارس 2016،ورغم ذلك فقد حدث فارق كبير بين السعر الرسمي للجنيه المصري مقابل السعر في السوق الموازية، حيث بلغ في هذه الأخيرة حوالي 13 جنيه للدولار الواحد[52].

المطلب الثاني

التعويم الثاني للجنيه المصري عام 2016

نظرا لعدم قدرة التعويم الأول للجنيه المصري على تحقيق الأمال والتطلعات الاقتصادية، فضلا عن عجزه في القضاء على السوق الموازية (السوداء) فقد لجأ البنك المركزي في الثالث من نوفمبر لعام 2016 إلي اتخاذ قراراً بتحرير سعر الصرف للجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية، وقد اتبع في ذلك التعويم الكامل أو ما أصطلح على تسميته بنظام سعر الصرف ذات التعويم الحر، وفيه يترك تحديد قيمة العملة تتغيير صعودا وهبوطا وفقا لآليات أو قوى السوق (العرض والطلب)[53].

حيث جاء نص قرار محافظ البنك المركزي الصادر في 3 نوفمبر 2003 بقوله " حرصاًمنالبنكالمركزيعلىتأكيدالثقةفيالإقتصادالمصريوتحقيقالإستقرار النقديإستهدافالمستوياتأدنىمنالتضخم،فقدقررالبنكالمركزيإتخاذعدةإجراءاتلتصحيح سياسةتداولالنقدالاجنبيمنخلالتحريرأسعارالصرفلإعطاءمرونةللبنوكالعاملةفيم صرلتسعيرشراءوبيعالنقدالأجنبيبهدفإستعادةتداولهداخلالقنواتالشرعيةوإنهاءتماما السوقالموازيةللنقدالأجنبي،وذلكاتساقاًمعالمنظومةالإصلاحيةالمتكاملةالتيتتضمنب رنامجالإصلاحاتالهيكليةللماليةالعامةللحكومةالذييتمالآنتنفيذهبحسم . إنحزمةالإصلاحاتالنقديةوالماليةالمتكاملةتمكنالاقتصادالمصريمنمواجهةالتحدياتا

---

[51]() د/ أيمن هندي، محددت أزمة العملة في مصر، يوليو 2001، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، ص 4-8.

[52]() راجع د/ خالد عبد الوهاب البندري، تأثير الفروق في أسعار صرف الجنيه المصري على الاقتصاد المصري، اتحاد الغرف العربية، تشرين الأول من أكتوبر 2016، ص 17.

[53]() راجع د/ السيد متولي عبد القادر، مرجع سابق، ص 164.

لقائمةوإطلاققدارتهوتحقيقمعدلاتالنموو التشغيلالمنشودةبمايتناسبمعإمكانياتوموار دمصر البشريةوالطبيعيةوالمادية .
هذاوفياطارتنفيذهذاالقراروامنحالمرونةالكافيةخلالفترةالتطبيقالأولى ".ولتطبيق ذلك على أرض الواقع فقد قرر البنك المركزي عدة إجراءات، تتمثل في الآتي:
أولا: **بالنسبةلمواعيدعملالبنوك :**
يتمالسماحللبنوكبفتحفروعهاحتىالساعةالتاسعةمساءًوأياماالعطلةالأسبوعيةبغرضتنفيذعملياتشراؤهوبيعالعملةالأجنبيةوصرفحوالاتالمصرييننالعاملينفيالخارجدونتحصيلأيةعمولاتوعدمتنفيذأيةمعاملاتمصرفيةأخرىعلىأنيتمابلاغفطاعالرقابةوالاشرافبالبنكالمركزيالمصريببيانتلكالفروع.
ثانيا:بالنسبةلأولوياتتدبيرالعملة :يتمإلغاءالكتابالدوريالصادربموجبخطابالسيد / محافظالبنكالمركزيالمصريبتاريخ٤فبراير٢٠١٣الذيتتضمنالسلعالأساسيةالتييتعين علىالبنوكإعطائهاأولويةفيتدبيرالعملةالأجنبيةعندتنفيذالعملياتالإستيرادية الخاصةبها.
ثالثا:بالنسبةللإيداعاتالنقديةبالعملةالاجنبية :
يعززالبنكالمركزيالمصريالكتبالدوريةالصادرةبتاريخ٨مارس٢٠١٦و٩مارس ٢٠١٦بشأنالغاءالحدودالقصوىللإيداعوالسحبالنقديللأفرادالطبيعيينوالأشخاصالاعتبارية،باستثناءتلكالعاملةفيمجالالإستيرادالسلعغيرالأساسيةالتيتخضعلحدأقصىبواقع ١٠آلافدولارامريكيخلالاليومبحدأقصى٥٠الفدولارخلالالشهرللإيداعو٣٠الفدولارللسحب.
كما أكد قرار البنك المركزي على التحرير الكامل لسعر صرف الجنيه، وذلك من خلال ترك المسئولية على عاتق البنوك العاملة في مصر، وذلك بقوله " ولقدأصبحتمسئوليةأسواقالنقدالآنهيبالدرجةالأولىلمسئوليةالبنوكالمصريةوقياداتهامايتطلبمنكمكلالحرصعلىهذهالمسئوليةالكبيرةلتحقيقالغرضالمنشودوإدارتهابوعيوإدركاللمصلحةالعامة .
وإنناجميعاًعلىثقةمنأنهذهالمسئوليةفيأيدأمينة،تدركلأهميةدورهاوحرصهاعلىمصلحةهذاالبلدالذييننتظرمنكمكماعودتموهعلىالأداءالمحترموالملتزم ".

المطلب الثالث
أثر سعر تحرير سعر الصرف على التضخم (الأسعار)[54]

---

[54]() ويقصد بالتضخمالارتفاعالمستمروالمحسوسلمستوىالعاملللأسعار،واستنادالذلكلايعتبرمن التضخمتلكالحالاتالتيترتفعفيهاالأسعاربشكلقليلجداأومتقطع،فيجبأنيكونالارتفاعفي المستوىالعاملللأسعارواضحاومحسوساًفيالمجتمعوأنيشملالارتفاعفترةزمنيةغيرقصيرة. حيثيعبر عنالتضخمبأنهعمليةديناميكيةقابلةللملاحظةخلالفترةطويلةنسبيا،فالتضخميعبرعنحالةعدمالتوازن راجع:
Schmitt B, « Inflation, chômage et malformations du capital », Economica, Paris, 1984, p.228. Benissad M.E, « Essais d'analyse monétaire avec

أسلفنا القول أنه بعد إنهيار نظام بريتون وودز في مطلع السبعينيات من القرن الماضي، فأن الدول لم تعد مضطرة أو ملزمة بربط أسعار صرفها بنظام يشرف عليه صندوق النقد الدولي، ولكنها أصبحت حرة في اختيار النظام الذي تراه مناسبا لظروفها، ومن هنا فأن التساؤل الذي إثير في عالم الاقتصاد الدولي يتعلق بالاختيار الأمثل لنظام سعر الصرف.

وقد جاءت الإجابة في دراسة صندوق النقد الدولي لعام 1999 [55]التي أنتهت بأن البلدان لديها الخيار بين أمرين: الأول: الربط الجامد بعملة أخرى كالاتحادات النقدية أو مجالس العملة الخيار الثاني: اللجوء لتبني التعويم الحر أو نظام تحرير سعر الصرف. وقد إتجهت الدول الصناعية الكبرى – كما عرضنا- لهذا الأخير، ومع مطلع الألفية الثالثة فقد أوصت دراسة صندوق النقد الدولي لعام 2003 سالفة الذكر الدول النامية بضرورة تبني نظام سعر الصرف الحر، وبالفعل فقد تبنت معظم هذه الدول ومنها جمهورية مصر العربية هذه التوصية، وهنا يثور التساؤل مفاده ما مدى تأثير نظام تحرير سعر الصرف على التضخم ؟

تشير الدراسات الاقتصادية إلى أن معدلات التضخم تزاد في الدول التي تتبنى أنظمة الصرف المرنة [56]وهذا ما حدث بالفعل في جمهورية مصر العربية، حيث أنه عقب تحرير سعر الصرف في عام 2003 فقد بلغ معدل التضخم وفقا لما أعلنه الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء إلى 11،1 % خلال شهري يونيو/أغسطس من السنة المالية 2004/2003 مقابل 4،0 % خلال السنة المالية السابقة لعام 2003/2002 [57].

وفي عام 2016 – والذي يعد من الأعوام التاريخية في النظام الاقتصادي والنقدي المصري – فقد مر معدل التضخم **بمرحلتين: الأولى:** عند تخفيض قيمة الجنية المصري في 14 مارس لعام 2016 بنسبة 14،30 %، وقد ترتب على ذلك وصول سعر الدولار إلى 8،95 جنيها، الأمر الذي أدى إلى أرتفاع أسعار كافة السلع والخدمات، وقد وصلت نسبة التضخم إلى 13 %، لاسيما أن حوالي 80 % من السلع الرئيسة التي يستهلكها السوق المصري تأتي من الاستيراد وبالتالي فأنها تحتاج للعملة الصعبة [58].

---

référence en Algérie», édition O.P.U, Alger, 1980, p.98.

[55]() راجع في ذلك أتيش غوش وجوناثان أوستري، مرجع سابق، ص 38.

[56]() راجع في ذلك د/ أحمد جلال، مرجع سابق، ص 2. أتيش غوش وجوناثان أوستري، مرجع سابق، ص 39.

[57]() راجع في ذلك تقرير البنك المركزي المصري لعام 2004/2003 على موقعه الرسمي بشبكة الانترنت التالي: WWW.cbe.org.eg

[58]() راجع د/ خالد عبد الوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 35، 40.

المرحلة الثانية من التضخم: بدأت بعد قرار البنك المركزي المصري في 3 يونيو 2016 بتحرير سعر الصرف، وعقب هذا القرار بأيام أرتفع سعر الدولار مقابل الجنيه المصري بشكل كبير ومخيف، حيث وصل سعر الدولار إلى 18 جنيها، وفي يونيو 2017 وصل سعر الدولار إلى 18،1397 جنيها وذلك وفقا للأسعار الرسمية في البنوك العاملة في مصر[59]. وقد ترتب على أرتفاع الدولار بهذا الشكل ارتفاعا كبيرابمعدل التضخم ففي يونيو 2016 ، أي قبل التعويم الثاني للجنيه فقد وصل التضخم 13 %[60] وبعد قرار التعويم بمباشرة أرتفع معدل التضخم وفقا لإحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، ليصل إلى أكثر من 30 %.

وعلى الرغم من التخوفات التي إنتابت الشارع المصري من الارتفاع الكبير في الأسعار نتيجة التحرير الكامل لسعر صرف الجنيه المصري، وإنخفاض قيمته بصورة كبيرة مقابل العملات الأجنبية إلا أنه مع مطلع عام 2019 ظهرت البوادر الإيجابية لتعويم الجنيه المصري، الأمر الذي ينم عن أن الحكم على التعويم كان سابقا لأوانه. فمن ناحية فقد أدى تحرير سعر صرف الجنيه المصري إلى القضاء على السوق الموازية (السوداء) تماما، ومن ناحية أخرى فقد تحسنت قيمة الجنيه مقابل العملات الأجنبية، وخاصة الدولار الأمريكي والذي يعد كما قلنا العملة العالمية الأولى، فبعد أن تخطى هذا الأخير 18 جنيه وفقا للسعر الرسمي فقد إنخفض الدولار مقابل الجنيه المصري ليصل إلى ما يقرب 16 جنيه وذلك في نوفمبر 2019.

---

[59]) راجع تقرير البنك المركزي المصري لعام 2017/2016، ص ب 26، على الموقع الرسمي بشبكة الانترنت التالي: WWW.cbe.org.eg

راجع مجلة المقاول المصري، 41 رحلة في محطة التعويضات، يصدرها الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء، العدد 65 (عدد خاص) ، ص 50.

[60]() حيث ارتفعت نسبة التضخم نتيجة الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، الكتاب السنوي 2012،

الفصل الأول

الدور الحكومي لتحقيق التوازن المالي للعقود في ظل تحرير سعر الصرف

رأينا مدى الأرتفاع في الأسعار نتيجة تحرير سعر صرف الجنيه المصرى فى 29 يناير 2003، الأمر الذي ترتب عليه إحداث إختلال في التوازن المالي للعقود الإدارية، مما كان يقتضي على الحكومة التدخل السريع لإعادة هذا التوازن، تحقيقا لاعتبارات العدالة من ناحية، والحفاظ على إستمرار سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد من ناحية أخرى، وبالفعل فقد جاء التدخل السريع من مجلس الوزراء، حيث أصدر القرار رقم 1864 لسنة 2003 فى 2003/11/14، ثم أعقبه بقرارا آخر يحمل رقم 229 لسنة 2004 وذلك بشأن تعويض المقاولين عن فروق الأسعار الناتجة عن قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري في مقابل العملات الأجنبية بتاريخ 2003/1/29، كما صدر مجلس الوزراء قرارا ثالث في جلسته رقم 49 بتاريخ 18 أبريل لسنة 2008، وذلك بهدف تعويض المقاولين بسبب تحرير سعر الصرف عن العقود المُبرمة مع الجهات الإدارية من تاريخ 29 يناير2003 وحتى صدور القانون رقم 5 لسنة 2005بشأن تعديلقانون المناقصات المزايدات السابق، وهذا ما سنتناوله في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

قرار مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003

صدر هذا القرار في 14 نوفمبر لعام 2003، ونص على ضرورة تشكيل لجان فنية لحصر عقود الأعمال، حيث جاء نص المادة الأولى منه بقوله" تشكل فِي كُلُّ وزارة أو أي جهة مِنَ جهات الإسناد لجنة فنية مِنَ عناصر فنية ومالية وقانونية يختارهم الوزير أو رئيس الجهة وذلك عَلَى النحو التالي : ممثل جهة الإسناد ـ ممثل لوزارة المالية ـ ممثل لوزارة التخطيط ـ ممثل لبنك الاستثمار القومي ـ ممثل الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ـ المختصون بالأرقام القياسية للأسعار ـ مثل للجهاز المركزي للمحاسبات ـ ممثل للجهة المنفذة للأعمال."

تكون مهمة كل لجنة من اللجان المشار إليها فى المادة الأولى ما يأتي: أولا: مراجعة وتحديد حجم الأعمال التى كان متعاقَداً عليها قبل 29 من يناير 2003. ثانيا: تحديد حجم الزيادة فى الأسعار والبنود التى تعرضت لتلك الزيادة [61].

كما وضعت المادة الثالثة من هذا القرار ضابطا زمنيا لاستحقاق التعويض نتيجة تحرير سعر الصرف، فضلا عن ذلك فقد أشترطت **ألا** يكون تأخير تنفيذ

---

[61]) راجع نص المادة الثانية من القرار.

الأعمال بعد 29 من يناير 2003 لسبب يرجعُ للمقاول، كما أجرى مجلس الوزراء تعديلالهذا القراربتاريخ 14 فبراير 2004، وهذا ما سنتناوله في ثلاثة مطالبعلى النحو التالي:

المطلب الأول

النطاق الزمني لتطبيق قرار مجلس الوزراء رقم1864 لسنة 2003

نصت المادة الثالثة من هذا القرار على أنه " تؤدي اللجان المشار إليها أعمالها بمراعاة ما يأتي أولا: عدم حساب أية زيادة فى الأسعار للمشروعات التى تم تقديم عرضها بعد 2003/1/29 ".... رابعا: أن تسرى التعويضات وفقاً للنسب التى ارتأت اللجنة الوزارية الخاصة بدراسة تعويضات المقاولين عن ارتفاع الأسعار الاسترشاد بها وبما لا يجاوز 10% من الأسعار السابق التعاقد عليها.

ويتضح من ذلك أن مناط الإفادة من أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 المعدل بالقرار رقم 229 لسنة 2004 أن يكون العقد قد تم توقيعه قبل 2003/1/29 وعندئذ يستحق المتعاقد صرف نسبة 10% من قيمة الأعمال الواردة بالعقد. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقنا بقولها " ولا ينال من ذلِكَ ما تمسكت به الشركة الْمُدَّعية من الاستناد إلي ما صدر عَن رَئِيس مجْلِس الوزراء بموجب قراريه رقمي 1864 لسَنَة 2003 ، 229 لسَنَة 2004 بشَأْن تعويض المقاولين عَن فروق الأسعار ، ذلِكَ أن هذين القرارين – وأيا كَانَ وجه مشروعيتهما – كانا قَدْ صدراً لمعالجة الأضرار الَّتِي لحقت بالمتعاقدين مَعَ جهة الإدارة نتيجة لتحرير سعر الصرف ، كَمَا أنهما صدراً لمعالجة الأَعْمَال الَّتِي كَانَ متعاقداً عَلَيْهَا قبل 2003/1/29 أو تِلْكَ الَّتِي قدمت عَنْهَا عروض سَوَاء تِلْكَ الَّتِي تمَّ البت فِيهَا قبل هَذَا التاريخ أو بعده دون تِلْكَ العروض الَّتِي سوف يقدم عَنْهَا عروض فيما بَعْد [62].

كما أكدت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة النطاق الزمني لقرار مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 وذلك بقولها " توقف الشركة عن التنفيذ يعد إخلالاً من جانبها بتنفيذ إلتزاماتها العقدية ولا يصح لها التذرع بصدور القرارات الاقتصادية بتعويم الجنيه المصري وزيادة الأسعار بما يؤدي إلى إختلال التوازن المالي للعقد حيث إن القرارات سالفة الذكر حددت نطاق سريانها على الأعمال المسندة قبل 2003/1/29 وأن هذه الأعمال ليست من تلك المخاطبة بهذه القرارات ومن ثم فإن قيام الجهة الإدارية بسحب الأعمال من الشركة المدعية لتوقفها عن التنفيذ يتفق وصحيح حكم القانون ، كما يكون للجهة الإدارية الحق في التنفيذ على حسابها وهو ما قامت به فعلاً على النحو المشار إليه..... ومن ثم فإن قيام جهة الإدارة المدعي عليها بسحب الأعمال من الشركة المدعية وتنفيذها على حسابها يكون متفقاً وصحيح حكم القانون وكانت

---

[62]) حكمها الصادر في الدعوى رقم 15305 لسنة 20 ق، دائرة منازعات الأفراد –– بجلسة 2013/12/26، غير منشور.

الشركة المدعية مدينة للجهة الإدارية بالمبالغ سالفة الذكر الأمر الذي تقضي معه المحكمة برفض الطلبات المتعلقة بالمستحقات المالية [63].

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة ذاتها " بأنه ولئن كان تاريخ الإعلان عن المناقصة هو 2002/5/7 حيث أصدرت الشركة المدعية خطاب إلى الجهة الإدارية يفيد مد الارتباط بعرض الأسعار المقدم منها في هذه المناقصة حتى نهاية فبراير 2003 حيث صدر أمر التوريد في 2003/2/5 ومن ثم فإن التعاقد يكون قد أبرم قبل تاريخ 2003/1/29 وتراخى التنفيذ كاملاً إلى ما بعد تاريخ 2003/1/29 المحدد بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 المعدل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 229 لسنة 2004، الأمر الذي ينهض للشركة المدعية حقاً في صرف نسبة 10% من قيمة الأعمال الواردة بالعقد وذلك طبقاً لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء 1864 لسنة 2003 المشار إليه، واردفت بأن مبلغ المطالبة معلوم المقدار مستحق الأداء وقد انتهت إلى أحقية الشركة في طلبها الأمر الذي قضت معه بأحقيتها في الفوائد القانونية عن المبلغ المستحق لها بواقع 5% من تاريخ المطالبة القضائية الحاصلة في 2004/3/10 وحتى تمام السداد طبقاً لحكم المادة 226 من القانون المدني [64].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " وعن طلب الشركة تعويضها عما أصابها من أضرار عن القرارات الصادرة فيما أطلق عليه " تعويم الجنيه المصري" بإعتبارها تمثل ظرفاً طارئاً ، فإنه لما كان الظرف الطارئ المدعي به في الحالة الماثلة هو تحرير سعر الصرف وما صاحبه من إرتفاع في الأسعار والذي تقرر بموجب قراري رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما قد قررا نطاق سريانهما بالأعمال التي كان متعاقداً عليها قبل 29 يناير 2003 مع عدم حساب أي زيادة في الأسعار للمشروعات التي تم تقديم عرضها بعد 2003/1/29 وكان العملية محل التداعي قد تم تقديم عروضها بتاريخ 2003/2/2 - أي بعد التاريخ المشار إليه - ولم يتم التعاقد بشأنها إلا بتاريخ 2003/8/3 ومن ثم يخرج هذا العقد عن نطاق تطبيق قراري مجلس الوزراء المشار إليهما [65].

وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري برفض تعويض إحدى الشركات وشيدت قضائها[66] على أنه " بالنسبة للمناقصة العامة الخاصة

---

[63]() حكمها محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (دائرة العقود) بجلسة 2013/2/26 في الدعوى رقم 24953 لسنة 59 ق، غير منشور.

[64]) حكمها الصادر من الدائرة الثامنة عقود في الدعوى رقم 37957 لسنة 59 ق جلسة 2012/5/22.

[65]() حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، غير منشور.

[66]) حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (دائرة العقود والتعويضات) بجلسة 2010/6/15 في الدعوى رقم 3042 لسنة 60 ق، غير منشور.

بتوريد وتجهيز أقسام الرعاية وغرف العمليات الخاصة بتوريد وتجهيز أقسام الرعاية وغرف العمليات الواردة بصحيفة المدعى وهى بجلسة 2003/3/21, أى بعد تاريخ 2003/1/29 فلا يستحق المدعى بصفته أى تعويض عنها لأنه قدم عطاؤه فى هذه المناقصة بعد2003/1/29 أى فى ظل الاسعار الجديدة فى ذلك الوقت , وكذلك الأمر فى حالة أوامر الإسناد الإضافية الصادرة للمدعى عن العمليات التى يجرى تنفيذها للجهة الإدارية المدعى عليها جلسات 2003/6/2003,2/5/24 فقد تم إسنادها للشركة المدعية بعد 2003/1/29 كما أن المدعى بصفته لم يقدم دليل على أن هناك زيادة فى أسعار المواد الأولية أو التوريدات مما لا يحق معه للمدعى المطالبة بقيمة أزيد بما هو مستحق عليه لزيادة الأسعار مما يتعين فيه رفض التعويض. وخلصت المحكمة بذلك إلى حكمها سالف البيان.

المطلب الثاني
ألا يكون تأخير تنفيذ الأعمال لسبب يرجعُ للمقاول

نصت المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 سالف الذكر على أن " تؤدي اللجان المشار إليها أعمالها بمراعاة ما يأتي: ...خامسا: ألا يكون تأخير تنفيذ الأعمال بعد 29 يناير 2003 لسبب يرجعُ للمقاول. وبالتالي فأنه إذا كان التأخير في تنفيذ الأعمال يرجع لجهة الإدارة فيكون من حق المتعاقد التعويض وفقا لهذا القرار.

وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري [67]. " بأن الثابت من الأوراق أن المدعى قد تعاقد مع الجهة الإدارية المدعى عليها على إنشاء مستشفى كبد المحلة قبل 2003/1/29, وكان عدم التمويل المستمر للمشروع من قبل الوزارة أدى إلى تأخر الإنتهاء من إستكمال العملية فمن ثم ينطبق عليه الأحكام الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 سالف الذكر وأما بالنسبة للمناقصات العامة فإن الثابت من الأوراق إن العطاء قبل العمل بأحكام القرار رقم 1864 لسنة 2003 فمن ثم ينطبق عليه الأحكام الواردة بالقرار سالف الذكر. وأما بالنسبة لأمر الإسناد الصادر من وزارة الصحة والسكان بشأن المناقصة العامة الخاصة بتطوير مبنى طوارئ بمستشفى العياط المركزى لأمر إسناد إضافى وكذلك بتاريخ 2000/6/25 وهو مايعنى أن العطاء قدم قبل العمل بأحكام القرار رقم 1864لسنة 2003,ولما كان عدم التمويل المستمر للمشروع من قبل الوزارة هو الذى أدى إلى تأخير الإستلام النهائى للعملية فمن ثم ينطبق عليه الأحكام الواردة بالقرار سالف الذكر.

---

[67]) حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (دائرة العقود والتعويضات) بجلسة 2010/6/15 في الدعوى رقم 3042 لسنة 60 ق، غير منشور.

وبالنسبة للمناقصة العامة الخاصة بتطوير مبنى الطوارئ بمستشفى العياط المركزى وكان ذلك بجلسة 2003/2/21 وكان جلسة فتح المظاريف فى 2000/6/25مما يعنى أنه قبل 2003/1/29وكان سبب التأخير يرجع للجهة الإدارية وذلك لعدم التمويل للمشروع الأمر الذى يتعين معه القضاء بأحقية الشركة فى صرف نسبة 10%الفورية وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 بالنسبة لعملية تطوير مبنى مستشفى العياط المركزى – مناقصة عامة...".

على النقيض من ذلك فإذا كان التأخير لسبب راجع للمتعاقد فلا يستحق التعويض المقرر بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 ، وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن " الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية المدعى عليها قد تعاقدت مع المدعي على تنفيذ عملية إنشاء سور لأرض المركز القومي للبحوث بمدينة السادس من أكتوبر مقابل مبلغ إجمالي قدره (765000) جنيه ، وقد نص عقد المقاولة المبرم في هذا الشأن في البند الثاني منه على أن يلتزم الطرف الثاني (المقاول) باستخراج التراخيص اللازمة لأعمال البناء موضوع التعاقد من الجهات الرسمية المختصة وذلك على نفقة المركز (الطرف الأول) ، كما نص البند الرابع من العقد على أن مدة تنفيذ العملية محل التداعي ستة أشهر تبدأ من تاريخ استلام الطرف الثاني (المقاول المدعي) لموقع العمل خالياً من الموانع بموجب محضر رسمي موقع منه أو من مندوبه ومن مندوب الإدارة العامة للشئون الهندسية بالمركز المتعاقد وتسليم الرسومات الخاصة بالعملية محل التعاقد ، وقد تسلم المقاول موقع العمل بتاريخ 2002/6/24 ومن ثم كان يتعين عليه تسليم الأعمال المسندة إليه بتاريخ 2003/1/27 ، وإذ قام المدعي بتسليم الأعمال محل التعاقد ابتدائياً بتاريخ 2004/1/10 فمن ثم يكون قد تأخر في تسليم الأعمال المسندة إليه عن الميعاد المحدد بالعقد لأسباب ترجع إليه وليس إلى الجهة الإدارية المتعاقدة إذ أن المدعي هو المنوط به استخراج التراخيص اللازمة للعملية طبقاً للبند الثاني من العقد ، وفي غضون هذه المدة (مدة التنفيذ) صدر قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري مما ترتب عليه زيادة أسعار مواد البناء ، وترتيباً على ما تقدم ولما كان المدعي هو المسئول عن التأخير في استخراج هذه التراخيص مما ترتب عليه تأخره في التنفيذ والتسليم فمن ثم ينتفي في حقه مناط الاستفادة من أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي 1864 لسنة 2003 ، 229 لسنة 2004 بشأن تعويض المقاولين عن فروق الأسعار الناتجة عن قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري في مقابل العملات الأجنبية والصادران بتاريخ 2003/1/29 ، وينتفي تبعاً لذلك ركن الخطأ في جانب الجهة الإدارية وتنهار

معه أركان مسئوليتها العقدية أساس طلب التعويض ، مما تضحى معه الدعوى بشقيها فاقدة لسندها القانوني الصحيح واجبة الرفض [68].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا [69] بأن " مشاركة جهة الإدارة المتعاقد معها فى تحمل نصيب من الخسارة وفق أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء سالف الإشارة إليهما رهينٌ بألا يكون تأخيرُ تنفيذِ الأعمال بعد 29 من يناير 2003 لسببٍ يرجعُ للمقاول، وذلك حتى لا يكون إخلال المتعاقد مع جهة الإدارة بالتزاماته العقدية وتراخيه فى الوفاء بها سبباً لإثرائه على حساب جهة الإدارة وهو أمرٌ يأباهُ العدلُ والمنطقُ. ومن حيث إنه على هدي ما تقدم، وكان الثابتُ أن الطاعن قد تراخى فى الوفاء بالتزاماته العقدية، وهو ما حدا جهة الإدارة على إنذاره عدة مراتٍ على نحو ما سلف بيانه، كما أن الثابت من كتاب جهة الإدارة رقم 886 المؤرخ 2003/5/31 المشار إليه بكتاب البنك الأهلى المصرى (فرع الغردقة) رقم 1548 بتاريخ 2003/7/22 أن نسبة تنفيذ الأعمال قُدِّرَت بنحو 36.5%، وهو ما لم يجحده الطاعن، وكانت مدة التنفيذ قد أوشكت على الانتهاء، حيث تنتهى فى 2003/11/24، ومن ثم يكون مسلكُ الجهةِ الإدارية متفقاً وصحيحَ حكمِ القانون، وتغدو مطالبة الطاعن بالتعويض غير قائمةٍ على سندٍ صحيحٍ من القانونِ خليقةً بالرفض.

---

[68]) حكم محكمة القضاء الإداريالدائرة الثامنة عقود، فى الدعوى رقم 38746 لسنة 64قضائية الصادر بجلسة 2012/6/26، غير منشور.

[69]) حكمها الصادر من الدائرة الثالثة في الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية عليا، بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010، غير منشور.

المطلب الثالث

قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 229 لسنة 2004

إستكمالا لحرص الحكومة على إعادة التوازن المالي للعقود التي تضررت نتيجة إرتفاع الأسعار الناتج عن القرارات الاقتصادية بتحرير سعر الصرف أو التعويم الأول للجنيه عام 2003، فقد صدر مجلس الوزراء هذا القرار بتاريخ 14 فبراير 2004 بتعديل بعض أحكام قراره رقم 1864 لسنة 2003 سالف الذكر.

وقد نصت المادة الأولى من هذا القرار على أن: "تضاف مادتان إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 المشار إليه نصهما الآتي:

(المادة السادسة) تصرف نسبة مؤقتة فورية مقدارها 10% وذلك إلى حين انتهاء أعمال اللجان الفنية لحصر ومراجعة وتحديد الأعمال الصادر بتشكيلها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003.

(المادة السابعة) تقوم الوزارات وجهات الإسناد الأخرى بدراسةٍ للمشروعاتِ الجارى تنفيذُها والعقودِ التى تم توقيعها قبل 2003/1/29 والعمل على تعديلها إذا توافرت مبرراتٌ فى ضوءِ ما تنتهى إليه اللجان الفنية التى تم تشكيلها طبقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003، وذلك حتى يتم استكمال المشروعات التى توقف تنفيذها فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة، ويجوز زيادة أو مد فترات تنفيذ المشروعات فى كل جهة تحتاج إلى اعتمادات مالية إضافية تزيد على المخصص لها خلال السنة، على أن يتم الرجوع إلى وزارتي المالية والتخطيط وبنك الاستثمار القومي".

المبحث الثاني

قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 49 لسنة 2008

أصدر مجلس الوزراء هذا القرار في 2008/4/18 وذلك بهدف تعويض المقاولين بسبب تحرير سعر الصرف عن العقود المُبرمة مع الجهات الإدارية من تاريخ 29 يناير2003 وحتى صدور القانون رقم 5 لسنة 2005بشأن تعديلقانون المناقصات المزايدات السابق رقم 89 لسنة 1998 [70]. وقبل تناول ضوابط التعويض وفقا لهذا القرار فأن الأمر يقتضي إلقاء نظرة سريعة على القانون رقم 5 لسنة 2005، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

[70]) الجريدة الرسمية العدد 9 (مكرر) بتاريخ 8 مارس 2005.

القانون رقم 5 لسنة 2005

عرفنا أنه عقب تحرير سعر الصرف في عام 2003 فقد ارتفعت نسبة التضخم، الأمر الذي ترتب عليه - كما رأينا – التدخل السريع من قبل الحكومة، وذلك بإصدار قرارين من قبل مجلس الوزراء بهدف إعادة التوازن المالي للعقود مع الجهات الحكومية والتي تضررت نتيجة أرتفاع الأسعار. والأمر لم يقف عند هذا الحد ولكن حرص المشرع المصري على إدخال تعديلات على قانون المناقصات المزايدات السابق رقم 89 لسنة 1998، بهدف تقنين ذلك. التعديل الأول كان بمقتضى القانون رقم 5 لسنة 2005 سالف الذكر، حيث جاء نص المادة 22 مكرر (1) بقوله " في العقود التي تكون مدة تنفيذها سنة فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل سنة تعاقدية بتعديل قيمة العقد وفقا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبني على أمر الإسناد المباشر، وذلك وفقا لمعاملات يحددها المقاول في عطائه ويتم التعاقد على أساسها، ويكون هذا التعديل ملزما للطرفين ".

ويتضح من هذا النص أن المشرع قد أقر مبدأ تعديل العقد سنويا فألزم الجهة الإدارية المتعاقدة فِي نهاية كل سَنَة تعاقدية أن تعدل قيمته وفق الزيادة أو النقص الَّتِي طرأت فِي تكاليف بنوده، وذلِكَ وفق معاملات يحددها المقاول فِي عطائه يتم التعاقد عَلَى أساسها، وأناط الْمشرع باللائحة التنفيذية تحديد معاملات تغيير الأسعار فِي الحالات المختلفة أي بيان شروط وحالات تطبيق حكم المادة المذكورة، وأنه تنفيذا لذلِكَ صدر قَرَار وَزِير المالية رقم 219 لسَنَة 2006 بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه مضيفا إليها المادة 55 مكررا والتي تضمنت نظاما متكاملا لتعديل قيمة العقد حددت فيه شروط وكيفية إجراء مثل هذا التعديل ، فأوجبت على الجهة طالبة التعاقد تعيين عناصر التكلفة للبنود التي سيرد عليها التعديل، كما أوضحت كيفية المحاسبة على فروق الأسعار، وأن المستفاد مما تقدم أن الشروط التي وضعتها اللائحة التنفيذية فِي المادة (55) مكرر ليست شروط شكلية، بل هي شروط موضوعية تمثل فِي حقيقتها العناصر والأسباب التي يمكن من خلالها تعديل قيمة العقد وحساب فروق السعر والتي متى انتفت لا يتصور المطالبة بتعديل القيمة والاستفادة من حُكْم المادة (22 مكررا)، إذ يكون هناك استحالة قَانُونية وعملية تحول دون الوصول لهَذِهِ النتيجة لانتفاء شروطها وأسبابها[71].

[71]) هذا ما انْتَهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فِي حالة مماثلة، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطَّعن رقم 22041 لسنة 60 ق. عُليا، بجلسة 2018/5/22، غير منشور.

وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري [72] " أن المدعي (الطاعن) تعاقد مع محافظة جنوب سيناء بموجب عقد مقاولة مؤرخ 2007/7/15 على إنشاء عدد (60) وحدة سكنية بمدينة رأس سدر خلال مدة تنفيذ قدرها (12) شهراً وقام بتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها وتم تسليمها في 2009/7/16 وقد تضمن البند الثامن من العقد أن تظل الأسعار ثابتة دون أي زيادة طوال مدة التنفيذ وحتى انتهاء العمل بالكامل ومن ثم فلا تنطبق بشأن هذا العقد أحكام القانون رقم 5 لسنة 2005 المشار إليه إذ أن المشرع استلزم في المادة (22مكرراً) من هذا القانون أن يكون التعديل وفقاً لمعاملات يُحددها المقاول في عطائه ويتم التعاقد عليها وإذ لم يُحدد المقاول في عطائه معاملات تم التعاقد على أساسها لتعديل شروط العقد بالزيادة أو النقصان وطبقاً للجدول المحدد بالمادة (55 مكرراً) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 89 لسنة 1998 فضلاً عن أن العقد قد نص على أن تظل الأسعار ثابتة دون أي زيادة طوال مدة التنفيذ وحتى انتهاء العمل بالكامل ، ومن ثم فإن طلب المدعي (الطاعن) لا سند له جديراً بالرفض".

ومن أجل رغبة المشرع في الحماية الكافية للمتعاقدين، لاسيما في العقود قصيرة الأجل فقد أدخل تعديلا أخر على المادة 22 مكرر (1) من قانون المناقصات والمزايدات سالف الذكر، بمقتضى القانون رقم 191 لسنة 2008، حيث جاء نصها في العقود التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية بتعديل قيمة العقد وفقا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبني على أمر الإسناد المباشر، وذلك وفقا لمعاملات يحددها المقاول في عطائه ويتم التعاقد على أساسها، ويكون هذا التعديل ملزما للطرفين، ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك " [73].

وتطبيقا لذلك فقد صدر قرار وزير المالية رقم 426 لسنة 2016 بتعديل أحكام اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات، حيث قرر في المادة الأولى بأنه " يستبدل بنص البند (ثالثا/4) من الفقرة الثانية من المادة (55 مكرراً) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات المشار إليها النص الآتي: " 4- يحاسب المقاول على التعديل في الأسعار رفعا أو خفضا بالنسبة للبنود المتغييرة أو مكوناتها كل ثلاثة أشهر تعاقدية من تاريخ فتح المظاريف

---

[72]) حكم محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية بجلسة 2013/5/25 في الدعوى رقم 3919 لسنة 16 ق. سبقت الإشارة إليه.

[73]) الجريدة الرسمية العدد 25 (مكرر ب) السنة الحادية والخمسون في 22 يونيه 2008.

الفنية أو الإسناد المباشر بحسب الأحوال، مع مراعاة البرنامج الزمني للتنفيذ وتعديلاته التي يتفق عليها الطرفان " [74].

وهذا ما تم تقنينه في القانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الحالي [75]. حيث تنص المادة 47 على أنه في عقود مقاولات الأعمال التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة الإدارية في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية من التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو تاريخ التعاقد المبنى على أمر الإسناد بالاتفاق المباشر بحسب الأحوال، بتعديل قيمة العقد وفقا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبنى على أمر الإسناد بالاتفاق المباشر وبمراعاة البرنامج الزمني للتنفيذ من واقع نشرة الأرقام القياسية للمنتجين الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ويكون هذا التعديل ملزما لطرفي التعاقد، ويتعين تضمين العقد مضمون ذلك .

وعلى الجهة الإدارية تحديد البنود المتغيرة أو مكوناتها بكراسة الشروط والمواصفات وفقا للقائمة التي تصدرها وزارة الإسكان، على أن يضع المقاول معاملاتها في المظروف الفني، ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك . وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والإجراءات المتبعة في هذا الشأن، ومعادلة تغير الأسعار واشتراطات تطبيقها.

المطلب الثاني

التعويض في ظل قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 49 لسنة 2008

نوهنا إلى أن مجلس الوزراء أصدر هذا القرار بهدف تعويض المقاولين بسبب تحرير سعر الصرف عن العقود المُبرمة مع الجهات الإدارية من تاريخ 29 يناير2003 وحتى صدور القانون رقم 5 لسنة 2005 سالف الذكر، وذلك من موازنات الجهات الإدارية بالنظر إلى فروق الأسعار بين سعر التعاقد وسعر السوق.

ويتضح من ذلك أن قرار مجلس الوزراء حدد نطاقا زمنيا لتعويض المقاولين عن الأضرار التي حاقت بهم بسبب تحرير سعر الصرف، وهذا ما أكده القضاء الإداري في حكمها سالف الذكر الصادر بشأن منازعة شركة الشروق للمقاولات واستصلاح الأراضي والتي تعاقدت مع محافظة جنوب سيناء على إنشاء (60) وحدة سكنية بمدينة رأس سدر بموجب عقد مقاولة مؤرخ

---

[74]) الجريدة الرسمية العدد 9 (مكرر) بتاريخ 8 مارس 2005.

[75]) الوقائع المصرية العدد 289 تابع في 24 ديسمبر 2016، ص 2.

2007/7/15 وتم تنفيذ هذه العملية وتسلمتها جهة الإدارة بتاريخ 2009/7/16. وقد رأت الشركة أن هذا العقد تسري عليه قواعد وشروط صرف التعويضات المُقررة بقرار مجلس الوزراء الصادر بالجلسة رقم (49) بتاريخ 2008/4/18 بتعويض المقاولين بسبب تحرير سعر الصرف عن العقود المُبرمة مع الجهات الإدارية من تاريخ 2003/1/29 وحتى صدور القانون رقم 5 لسنة 2005 وذلك من موازنات الجهات الإدارية بالنظر إلى فروق الأسعار بين سعر التعاقد وسعر السوق. وإذ تقدم المدعي بصفته مُطالباً جهة الإدارة بصرف هذه التعويضات إلا أنه لم يتم صرف هذه التعويضات .

على إثر ذلك قام مدير شركة الشروق للمقاولات واستصلاح الأراضي بصفته برفع الدعوى رقم 3919 لسنة 16 ق بإيداع صحيفتها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية بتاريخ 2010/11/21 طالباً في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي ((محافظ جنوب سينا بصفته) بالامتناع عن صرف التعويضات المُقررة
بقرار مجلس الوزراء رقم (49) بتاريخ 2008/4/18 عن عملية إنشاء (60) وحدة سكنية سالفة الذكر، مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها، إلزام جهة الإدارة بصرف هذه التعويضات مع إلزام جهة الإدارة المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وبجلسة 2013/5/25 قضت محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية بحكمها المطعون برفض الدعوى، وشيدت المحكمة قضائها على أن قرار مجلس الوزراء رقم (49) بتاريخ 2008/4/18 وضع ضابطا زمنيا لتعويض المقاولين من موازنات الجهات الإدارية نتيجة أرتفاع الأسعار الناتج عن تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه في 1/29/ 2003، بحيث يسري على العقود المُبرمة والعروض المقدمة من تاريخ هذا التحرير أو التعويم وامتدت حتى بعد هذا التاريخ حتى تاريخ صدور القانون رقم 5 لسنة 2005 المشار إليه، بالنظر إلى فرق السعر بين سعر التعاقد وسعر السوق [76].وقد وجد هذا الحكم تأييدا من المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 2018/1/23[77].

الفصل الثاني

[76]) حكم محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية بجلسة 2013/5/25 في الدعوى رقم 3919 لسنة 16 ق. وقد وجد هذا الحكم تأييدا من المحكمة الإدارية العليا بجلسة 2018/1/23، غير منشور.

[77]) حكمها الصادر من الدائرة الثالثة (موضوع) وذلك في الطعن في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بالإسماعيلية بجلسة 2013/5/25 في الدعوى رقم 3919 لسنة 16 ق، سالف الذكر غير منشور.

دور القضاء الإداري في إعادة التوازن المالي للعقد في ظل تحرير سعر الصرف

المسلم به أن المتعاقد في العقد الإداري إذا كان يسهم في تنظيم أو تسيير أو خدمة مرفق عام، إلا أن هدفه أو هاجسه الأساسي هو تحقيق مصالح ومنافع شخصية، يأتي على رأسها الربح أو المقابل المادي الذي سيحصل عليه مقابل هذه المساهمة[78]. فهذا المقابل يعد من أهم حقوق المتعاقد في العقود الإدارية، وقد أحاطه القضاء الإداري – كما قلنا في مقدمة البحث- بسياج من الحماية بحيث يخرج عن نطاق سلطة الإدارة أو حقها في تعديل هذه العقود[79].

وإذا كان المقابل المالي للمتعاقد يخرج عن نطاق سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، فأن اكتمال هذه الحماية يقتضي أن يظل هذا المقابل ثابتا ومتوازنا حتى تمام تنفيذ العقد،ذلك أن كل طرف من أطراف العقد يحدد التزاماته وقت التعاقد،فالمتعاقد يحدد المقابل الذي يطلبه ويسعي إليه كناتج لما يقدمه للإدارة ويحقق به التوازن المالي لعقده[80]، إلا أنه قد تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد بعض المخاطر الطبيعية أو الإدارية أو الاقتصادية التي قد تخل بهذا التوازن،أو تقلب ظروف العقد المالية، كما هو الحال بشأن صدور قرار الحكومة المصرية بتحرير سعر صرف الجنيه المصري،وهو الأمر الذي

---

[78]) بالإضافة للمقابل النقدي الذي يحصل عليه المتعاقد بصفة أصلية قد يكون هناك مزايا ماليةأخرى، كالتزام الإدارة بإقراض المتعاقد بمبالغ معينة، أو ضمانة لدى البنوك للحصول على هذا القرض أو الاعفاء من الضرائب أو الجمارك وغيرها من المزايا التي ينبغي على الجهة الإدارية أن تقدمها لتشجيع المتعاقدين، لاسيما في عقود الاستثمارات الأجنبية. راجع مؤلفنا، بعنوان، العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها.....، مرجع سابق، ص 91-92.

[79]) حيث أن من أهم ما يميز العقود الإدارية السلطات والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، ومن أهمها حقها في تعديل شروط العقد بالزيادة أو النقصان حسب ما تقضيه المصلحة العامة، وهذا ما تم تقنينه من قبل المشرع المصري في القوانين المنظمة لتعاقدات الدولة المتعاقبة، وأخرها القانون الحالي رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، حيث تنص المادة 46 من قانون تعاقدات على أنه " إذا طرأ من المستجدات بعد إبرام العقد ما يوجب تعديل حجم التعاقد يكون للجهة الإدارية أن تعدل عقودها بالزيادة أو النقص وبما لا يجاوز (25%) من كمية كل بند لعقود المقاولات، وبما لا يجاوز (15%) من كمية كل بند لباقي العقود بذات الشروط والمواصفات والأسعار، على أن تتضمن كراسة الشروط والمواصفات مضمون ذلك .ويتعين لتعديل العقد الحصول على موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي اللازم، وأن يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد، وألا يؤثر ذلك على أولوية المتعاقد في ترتيب عطائه، وأن تعدل مدة العقد الأصلي إذا تطلب الأمر ذلك بالقدر الذي يتناسب وحجم الزيادة أو النقص ".

[80]) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 49/11120 ق علياوالطعن رقم 49/12400 ق عليا بجلسة 2017/1/24، وحكمها في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق**2017/9/27**. غير منشورين.

يقتضي تحقيقا لاعتبارات العدالة من ناحية وكفالة سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد من ناحية أخرى إعادة التوازن المالي للعقد[81].

وقد ظهرت فكرة التوازن الماليLa notion d'equilibre financier للعقد الإداري لأول مرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 11 مارس 1910في قضية الشركة الفرنسية للتراموي Cie française des tramveysPrestations ، والتوازن المقصود - كما جاء في تقرير مفوض الدولة ليون بلوم " L.BLUMبشأن هذه القضية -هو التوازن الشريفL'équivalence Honnête Des Prestations بين الالتزامات المفروضة على الملتزم والحقوق أو المزايا المقررة له[82].

وقد ابتدع القضاء الإدارى الفرنسى في هذا المضمار ثلاث نظريات شهيرة لإعادة التوازن المالي للعقود الإدارية، في حالة اختلاله سواء بفعل الإدارة أو خارج عن إرادة المتعاقدين، تتمثل في نظرية عمل الأمير Théorie due Fait due Prince[83]، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة Theorie de Sujétion imprevues[84]، ونظرية الظروف الطارئة Théorie De Limpre Vision.

---

[81]) والجدير بالذكر أن الشريعة الإسلامية سبقت كل القوانين الوضعية في تبني نظرية الظروف الطارئة، باعتبار أن كل أحكامها تقوم على أساس العدل والرحمة ورفع الحرج عن الناس، كما أنها عرفت عدة تطبيقات عملية تعد اللبنة الأولى والأساس الشرعي الذي تقوم عليه نظرية الظروف الطارئة ، منها نظرية الأعذار في الايجار، ونظرية الحوائج في الثمار والزروع ونظرية تغيير قيمة النقود، في تفصيل ذلك راجع أحمد يوسف عبد الرحمن، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون الجامعة الإسلامية بغزة، 2017، ص 65 وما بعدها.

[82]) conclusion sous C.E 11 mars 1910 Cité Générale Française des Tramways, D. 1912, III, p. 49.

[83])تعددت تعريفات عمل الأمير على الساحتين الفقهية والقضائية ولكن تدور كلها حول معنى واحد، وهو أن هذا العمل يقصد به كل إجراء مشروع تتخذه السلطات العامة (التشريعية أو التنفيذية أو القضائية) ولم يكن متوقعا عند التعاقد، ويترتب عليه إحداث خلل في التوازن المالي للعقد الأمر الذي يؤدي لزيادة الأعباء المالية للمتعاقد مع الإدارة أو الالتزامات التى ينص عليها العقد.في الساحة الفقهية راجع د/ سليمان محمد الطماوى ، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة سنة 1975 ، دار الفكر العربى ،ص619. د/ إبراهيم محمد على ، آثار العقود الإدارية وفقاً للقانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية ،الطبعة الثانية سنة 2003، دار النهضة العربية ،ص218، وعلى الساحة القضائية راجع حكم محكمة القضاء الإدارى ، الصادر بجلسة 30 يونيه 1957 ، مجموعة أحكام السنة 11،ص607. وفتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم 297 ، الصادر بجلسة 1965/2/24 ، مجموعة المبادئ فى مادة العقود الإدارية فى خمسة عشر عاماً ، ص180، ملف رقم 309/88/19.

[84]) وتعني هذه النظرية حق المتعاقد مع الجهات الإدارية في تعويض كامل عن الصعوبات المادية غير المتوقعة وذات الطبيعة الاستثنائية الخالصة والخارجة عن إرادة المتعاقدين التي يواجهها أثناء تنفيذه

وسوف تتمحور دراستنا في هذا الصدد على هذه النظرية الأخيرة، باعتبار أن أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف يعد وفقا لما استقر عليه القضاء الإداري المصري ظرفا طارئا، الأمر الذي يقتضي تطبيق هذه النظرية في حالة توافر شروطها لإعادة التوازن المالي للعقود التي تضررت من هذا الارتفاع.حيث أن القاضي الإداري كلما عُرضت عليه قضية تتعلق بإختلال التوازن المالي للعقود الإدارية لأرتفاع الأسعارنتيجة تحرير سعر الصرف في مرحلتيه في عام 2003، وعام 2016، نجده يستعرض شروط تطبيق نظريةالظروف الطارئة ليتحقق من مدى إنطباقها على الحالة المعروضة عليه، فإذا توافرت شروطها يقضي بإعمال آثارها والمتمثلة بصفة أساسية في استحقاق المتعاقد في إعادة التوازن المالي لعقده الذي تضرر نتيجة ذلك، هذا ما سنتناوله في مبحثين، وذلك على النحو التالي:

لالتزاماته التعاقدية وتجعل تنفيذه مرهقا وليس مستحيلا إبتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية مع منتصف القرن التاسع عشر تقريبا في حكمه الصادر بتاريخ 18 مارس لعام 1869. مشار إليه لدى:

ANDRE DELAUBADERE : Traité élémentaire de Droit Administratif , 5eme ed. Paris1970. P 314

المبحث أول

شروط نظرية الظرف الطارئة ومدى انطباقها على تحرير سعرالصرف

كان لمجلس الدولة الفرنسى فضل السبق في إبتداع نظريةالظروف الطارئةوتطبيقها، لاسيما خلالالحربالعالميةالأولى،وما أعقبها من تغييرات فيالظروفالاقتصاديةوتأثيرهافيتنفيذعقودالتزامات
المرافقالعام،وأولتطبيقاتهاالقضائية وأشهرهافيهذاالمضمارهوحكمهالصادر في 30/ ايار مارس /١٩١٦ بشأن قضيةإنارةمدينةبوردو Bordeaux، والتى أقامها الملتزم بتوريد الغاز لهذه المدينة على أثر اندلاع الحرب العالمية الأولى التى أدت إلى أرتفاع أسعار الفحم ثلاثة أضعاف، فبعدأنكانسعرهعندإبرامالعقد٢٣فرنكارتفعبعد الإبرام في عام ١٩١٦ (إلىأكثرمن٧٣فرنكوهذاالارتفاعلايتناسبمعمقدارالأجورالتييتقاضاهاالملتزممنالمنتفعين، حيث لا تسطيع الشركة الموردة بالوفاء بالتزاماتها نتيجة لهذا الارتفاع الكبير. ومن ثم أشار الحكم إلى أنه إذا طرأت بعد التعاقد ظروف لم تكن فى الحسبان وغير متوقعة وكان من شأنها أن تزيد الأعباء الملقاة على عاتق الملتزم تؤدى إلى إخلال توازن العقد إخلالاً جسيماً فيحق للملتزم أن يطالب الجهة الإدارية بتعويضه ولو جزئياً فى الخسارة الزائدة والتى تفوق الحد المعقول [85].

وقد ساهم هذا الحكمفي فتح الطريق أمام نظرية الظروف الطارئة لتطبق على كافة العقود الإدارية، وليس عقود الالتزام فحسب، كما امتدت لتغطية كافة الظروف الطارئة، حيث لم تعد ترتبط فقط بالظروف الاقتصادية ولكنها يمكن تطبيقها في حالة الظروف الطبيعية كالفيضانات والزلازل أو الظروف السياسيةأو تلك الناتجة عن عمل جهة إدارية غَيْر الجهة المُتعاقدة [86].
وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث يقول " يستلزم لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية أو من عمل جهة إدارية غير الجهة المتعاقدة أو من عمل إنسان آخر لم تكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد ولا يملك لها دفعاً ومن شأنها أن تنزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً[87].

---

[85]) C.E.30 mars 1916 , compagnie général d. Eclairage de Bordeaux, Les grands arraets,p.129.

[86]) راجع د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 671، د/على عبد المولى، مرجع سابق، ص 21 .

[87]) حكمها في الطعنين رقمي 1223 و1224 لسنة 27 القضائية، جلسة 18 من ديسمبر سنة 1984مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1984 إلى آخر فبراير سنة 1985) - صـ 250. وحكمها الطعنان رقما 549/

يتضح من ذلك أن القضاء الإداري وضع عدة شروط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة يجب توافرها للحكم للمتعاقد في التعويض، تتمثل في وقوع حادث طارئ أو استثنائي غير متوقع، ويكون خارج عن إرادة المتعاقدين،وأن يقع أثناء تنفيذ العقد، وأن يؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد، نستعرض هذه الشروط للوقوف على مدى انطباقها على ظرف تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه المصري، على أن ينصب تركيزنا على التطبيقات القضائية الصادرة بشأن هذا التحرير أو التعويم، وذلك في المطالب الآتية:

---

801 لسنة 35 القضائية، جلسة 4 أبريل سنة 1993،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا الإدارية
السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) - صـ 888، وحكمها في الطعنين رقمي 21626 لسنة 62 ق عليا و رقم 22571 لسنة 62 ق عليا، بجلسة 23 يناير 2018، غير منشور.

المطلب الأول
وقوع حادث طارئ أو استثنائي

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يطرأ خلال مدة تنفيذ العقد ظرفا أو حادثا استثنائيا يؤدى إلى اختلال واضطراب فى شروطه، بما يجعل إلتزامات أحد المتعاقدين أكثر مشقة من الآخر، وينزل به خسائر فادحة لا يستطيع وحده دفعها[88]. وعلى الرغم من أن الظرف الطارئ يتسع ليشمل - كما قلنا - كل الظروف الطارئة سواء كانت اقتصادية أم طبيعية أم سياسية.إلا أنه تظل الظروف الاقتصادية بمثابة المجال الخصب لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، والأساس الذي قامت عليه في بدايتها، ومن أبرز هذه الظروف تخفيض قيمة العملة،أو تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه، كما حدث في جمهورية مصر العربية.

ففيما يتعلق بتخفيض قيمة العملة فقد اعتبرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري أن " قرار مجلس الوزراء الصادر بتخفيض قيمة الجنيه المصري بالنسبة للدولار حادثا استثنائيا عاما في حكم المادة 2/147 من القانون المدني، إذ لم يكن في وسع المتعاقدين توقعه حين إبرم العقد ..." [89]. وعلى النهج ذاته فقد أنتهت إدارة الفتوى والتشريع لوزراة الشئون البلدية والقروية إلى أنه " إذاثبت أن تحويل العملة الأجنبية اللازمة للاستيراد من جهة صنع المهمات في المانيا الغربية كان يجري في تاريخ التعاقد بالسعر الرسمي، وأن الالتزام بإداء علاوة لتحويل العملة أمر جد بعد التعاقد نتيجة ظروف استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها عند التعاقد، وهي وقوع العدوان على مصر وتجميد أرصدتها الاسترلينية، وأن إلزام الشركة بأداء هذه العلاوة قد جعل تنفيذ التزاماتها مرهقا بحيث يلحق بها خسائر فادحة. فإنه يكون ثمة مجال لإعمال نظرية الظروف الطارئة برد هذا الالتزام إلى الحد المعقول، وذلك بزيادة الثمن المنصوص عليه في العقد بالقدر الذي يؤدي إلى أن يرفع عن عاتق الشركة جزءاً من الخسارة التي تجاوز المألوف " [90].

---

[88]) د/ جابر جاد نصار ، عقود البوت (B.o.t) والتطور الحديث لعقد الإلتزام ، دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الإلتزام ، دار النهضة العربية ، طبعة 2002 الطبعة الأولى، ص 176 .

[89]) فتوى قسم الرأي رقم 360 في 17 يوليو 1954، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثامن عشر، ص 896.

[90]) فتوى رقم 3323 بتاريخ 9 أكتوبر 1957، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية لقسمي الفتوى والتشريع في شأن العقود الإدارية، مشار إليها لدى د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 115.

على النقيض من ذلك فقد استقر القضاء الإداري على أنه إذا كان أرتفاع قيمة العملة جاء بسبب ظروف سوق الصرف، ولم يكن نتيجة قرار سيادي، فلا يعد ظرف طارئا، وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " ومن حيث إن استيراد المواسير من الخارج يتطلب - على ما ذهب الحكم المطعون فيه - الحصول على العملة الأجنبية اللازمة لذلك عن طريق شرائها من أحد المصارف المرخص لها في بيع العملات الأجنبية وفقاً لأحكام القانون رقم 80 لسنة 1947 بتنظيم عمليات النقد وذلك عن طريق إبرام عقد صرف بين المقاول والمصرف. ولما كان طرفا عقد الصرف الذي يبرمه المقاول هما المصرف والعميل ومحله شراء عملة أجنبية يدفع ثمنها بالجنيه المصري بسعر الصرف الرسمي يضاف إليه العلاوة المقررة ومن ثم يتحمل العميل أية زيادة تطرأ على تلك العلاوة كما يستفيد من أي خفض فيها شأنها في ذلك شأن أي تغيير يطرأ بالزيادة أو النقصان على ثمن المهمات أو المواد الأولية أو أجور العمال أو أجور الشحن أو التأمين. وإذا كانت الوزارة طرفاً في عقد الأشغال العامة المبرم مع المقاول إلا أنها تعتبر من الغير بالنسبة لعقد الصرف ومن ثم لا تلحقها آثار هذا العقد فلا تفيد من خفض علاوة فرق العملة من 20% إلى 10% وفقاً للقرار الذي صدر في هذا الشأن [91].

كما استقر القضاء الإداري على أن تحرير سعر الصرف يعد ظرفا اقتصاديا طارئا يوجب تطبيق نظرية الظروف الطارئة ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " تحرير سعر الصرف فى 2003/1/29 قد ترتب عليه ارتفاع فى الأسعار ومن بينِها أسعارُ موادِ البناء، وهو ما حدا رئيس مجلس الوزراء على أن يصدر قراريه رقمي 1864 لسنة 2003 و 229 لسنة 2004 سالف الإشارة إليهما ابتغاء تعويض المقاولين المتعاقدين مع الجهات الإدارية قبل تاريخ تحرير سعر الصرف الذين أضيروا من جراءِ ذلك، بحسبان أن تحرير سعر الصرف إنما يمثل ظرفاً اقتصادياً طارئاً لم يكن فى حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعاً، ومن شأنه أن يُنزلَ به خسائرَ فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً، وهو ما يقتضي من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزاماً على جهة الإدارة مشاركةُ المتعاقِدِ معها فى تَحَمُّلِ

---

[91]) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1186 لسنة 10 القضائية جلسة 25 من نوفمبر سنة 1967، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثالثة عشرة - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1967 إلى منتصف فبراير سنة 1968) - صـ 121

نصيبِه من الخسارةِ التى حاقت به طوال فترة قيام الظرف الطارئ وذلك ضماناً لتنفيذ العقود الإدارية واستمرار سير المرفق العام [92].

وفي حكم أخر بتاريخ 26 سبتمبر لسنة 2017 تقول المحكمة ذاتها " أن تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبيةبمقتضى قرار سيادي من الدولة بعد تقديم الشركة لعطائها يُعد من الظروف الطارئة التي لم تكن متوقعة من جانبها مما يتعين معه تعويضها عن ذلك [93].

المطلب الثاني
أن يكون الحادث الاستثنائي أو الطارئ غير متوقع

يعد شرط عدم التوقع condition d'imrevislbilité بمثابة شرطا جوهريا لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، ويقصد به الظرف الذي يفوق كل تقدير يمكن أن يتوقعه طرفي العقد، أما فيما هو أقل من ذلك فيعد من قبيل المخاطر العادية، التي تحيط بكل عقد، وبالتالي فيجب على المتعاقد أن يقدرها وأن يعمل على تفاديها ودفعها، فإذا قصر المتعاقد في ذلك فأنه يتحمل تبعات تقصيره [94].

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة توافر شرط عدم التوقع لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، وذلك بدءا من حكمه الشهير في قضية غاز بوردو سالف الذكر، والذي وضع الأساس لهذه النظرية، كما أكد على ذلك في أحكامة اللاحقة [95]. كما أكد القضاء الإداري المصري في كل أحكامه الصادرة بشأن نظرية الظرف الطارئةعلى من شروط تطبيق لتطبيق هذ النظرية عدم توقع الظرف أو الحادث الطارئ[96].

---

[92]) حكم المحكمة الإدارية العليا الدائرة الثالة عليا في الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010. **غير منشور.**

[93]) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 23547 لسنة 56 ق.ع، بجلسة 26 سبتمبر 2017، غير منشور.

[94])د/ سليمان الطماوى ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، المرجع السابق ،ص 673.

[95]) CE 20 Janvier 1978 Soicitet, Routes et travaux publics R.o.p, 1978. P. 1485, CE, 29 avril 1981, Bernard C/villed de Noumea, C.J.E.G Janvier. 1982, p.9 مشار إليهما لدى د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 331-332.

[96]) راجع على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي 1223 و1224 لسنة 27 القضائية، جلسة 18 من ديسمبر سنة 1984مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1984 إلى آخر فبراير سنة 1985) - صـ 250. وحكمها الطعنان رقما 549/ 801 لسنة 35 القضائية، جلسة 4 أبريل سنة 1993،مجموعة

والتساؤل الذي يثور هنا يتعلق بالتاريخ الذي يعتد به لتقدير شرط عدم التوقع، لاسيما في ظل طول إجراءات إبرام العقود الإدارية والتي تبدأ بالإعلان عن المناقصة، مرورا بمرحلة دراسة العروض لاختيار أفضلها من الناحية الفنية والمالية، تمهيدا لأخذ القرار بالترسية، ثم تأتي مرحلة التنفيذ.

دون الدخول في مجادلات فقهية فأننا نرى مع الاتجاه الغالب من الفقه[97]أن تاريخ عدم التوقع يبدأمن لحظة تقديم المتعاقد للعطاء الذي لا يجوز الرجوع فيه، وليس من تاريخ العقد كما هو الحال بالنسبة لعقود القانون الخاص. وبالتالي فإذا حدث الظرف الطارئ والمتمثل في تحرير سعر الصرف بعد تقديم المتعاقد لعرضه وكان بإمكانه سحبه دون تحمله لأي جزاءات، فأنه لا يمكن له التمسك بالتعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة استنادا لهذا الظرف بعد توقيع العقد.

وتطبيقا لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بشأن قضية la pomme de terre برفض التعويض بناء على نظرية الظروف الطارئة للشركة المدعية المتعاقدة مع الحكومة الجزائرية على توريد كميات من البطاطس في المدة من أول أبريل 1958 حتى أول أبريل 1959 عما تكبدته نتيجة أرتفاع أسعار ارتفاعا فاحشا بسبب أحداث مايو سنة 1958 لكون أرتفاع الأسعار قد حدث قبل التصديق على العقد، وبالتالي فأن شرط عدم التوقع قد تخلف في هذه الحالة، إذ كان بإمكان الشركة المتعاقدة سحب عطائها خلال المدة من تاريخ تقديم العرض إلى حين التصديق[98].

وفيما يتعلق بتحرير سعر الصرف فقد قضتالمحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 26 سبتمبر لسنة 2017 بأن " تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية بموجب قرار سيادي من الدولة بعد تقديم الشركة لعطائها يُعد من الظروف الطارئة التي لم تكن متوقعة من جانبها مما يتعين معه تعويضها عن ذلك [99].

المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العلياالسنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) - صـ 888

[97])د/ جمال محمد جبريل، مرجع سابق، ص 336، د/ علي بن عبد الكريم أحمد السويلم، فكرة التوازن المالي للعقد الإداري في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس 1427ه/2007م، ص 79. على النقيض من ذلك يرى البعض أن التاريخ المعول عليه لبدء عدم التوقع هو تاريخ أبرام العقد بالفعل، راجع د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 129. د/ حمادة عبد الرازق حمادة، العقود الإدارية في النظام السعودي، مكتبة المتنبي بالدمام بالمملكة العربية السعودية، ط1، 1439ه/2018م، ص 280.

[98])CE 20 Decembre 1961

[99]) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 23547 لسنة 56 ق.ع، بجلسة 26 سبتمبر 2017، غير منشور.

كما قضت محكمة القضاء الإداري بأن " قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 183 لسنة 2003 بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم 38 لسنة 1994 بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي قد صدر بتاريخ 2003/1/28 ونشر في الوقائع المصرية العدد 23/ تابع في 2003/1/28 وأصبح معلوما لدي الكافة منذ هذا التاريخ بحيث لا يجوز الاعتذار بالجهل به، وأن الثابت من أوراق المناقصة أن المدعي بصفته قـــد تقدم بعرضه عن الأصناف المطلوب توريدها في المناقصة بتاريخ 2002/11/24 علي أساس الأسعار التي رآها مناسبة وفتحت المظاريف المالية في 2003/2/16 ثم تمت الترسية عليه، ومن ثم فان قـــرار رئيس مجلس الوزراء سالف الذكر يكون بالضرورة معلوما لدي المدعي وغيره من التجار، لاسيما وان المدعي قد أكد في صحيفة دعواه انه يقوم باستيراد الأخشاب من الخارج وبالدولار الأمريكي وهو بهـــذه المثابة يكون علي دراية وعلم يقيني بتقلبات أسعار صرف الدولار الأمريكي بعد صدور القرار المشار إليه ولم يكن ذلك بمثابة مفاجأة له، أخذا في الاعتبار عنصر الزمن عند توقيعه للتعاقد مع الجهة الإدارية وقبول أمر التوريد الأول في 2003/4/9 وأمر التوريد الثاني في 2003/4/19. وبالتالي فان شروط وأحكام نظرية الظروف الطارئة والحادث المفاجئ لا تنطبق علي تعاقد المدعي علي الجهة الإدارية "[100].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن شرط عدم التوقع يبدأ من لحظة تقديم العطاء، حيث قضت ومن حيث إنه لا مراء في أن البند الثالث عشر من الشروط العامة، والمادة 64 من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات قد استهدفتا أن تتحمل الجهة المتعاقدة بقيمة الفرق في حالة زيادة الضرائب أو الرسوم الجمركية عما كانت عليه خلال الفترة الواقعة بين تقديم العطاء وآخر موعد للتوريد، دون تفرقة بين ما إذا كان سبب هذه الزيادة هو زيادة التعريفة الجمركية أو زيادة سعر الصرف الذي كانت تحسب الرسوم الجمركية على أساسه، بحسبان أن الحكمة من تحمل قيمة الزيادة في الحالتين واحدة، وهي تأمين من يتعاقد مع الجهات الإدارية ضد كل تغيير في الضرائب أو الرسوم الجمركية بعد تقديم العطاء، وحتى تمام التوريد، شريطة أن يتم التنفيذ في الموعد المحدد دون تأخير وأن يسدد فعلاً المقاول أو المتعهد الرسوم الجمركية بالفئات الجديدة [101].

وقد تبنى قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017، الصادر بشان وضع أسس وضوابط ونسب التعويضات اللازمة لتطبيق أحكام قانون تعويضات

---

[100])حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم 39162 لسنة 59ق بجلسة 2008/12/21 غير منشور.
[101])حكمها في الطعنين رقمي 3438/ 3733 لسنة 35 القضائية جلسة 11 من مايو سنة 1993.

عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة الصادربالقانون رقم 84 لسنة 2017، المعتمدة من مجلس الوزراء اتجاها قريبا من ذلك حيث نص على أن التاريخ المعول عليه في حساب التعويضات وفقا لهذا القانون هو تاريخ فتح المظاريف الفنية بالنسبة للمناقصات والممارسات بأنواعها وتاريخ التعاقد بالنسبة إلى العقود المبنية على أمر الإسناد المباشر[102].

على أية حال فأن مسألة مدى توافر شرط عدم التوقع من عدمه يستقل بها قاضي العقد، حيث يقوم بفحص كل ظرف على حده، للوقوف على مدى إندراجه في عداد المخاطر غير العادية التي تستوجب تطبيق نظرية الظروف الطارئة، أم يعد من المخاطر العادية التي يمكن توقعها عند التعاقد، والتي يتحمل أثرها المتعاقد[103].

مع الوضع في الاعتبار أن المشرع لم يترك أمر تحديد الظرف أو الحادث الطارئ للقضاء يقدره تقديراً ذاتياً أو شخصياً، بل إتخذ من عبارة " إن اقتضت العدالة ذلك " بديلاً وهي عبارة تحمل في ثناياها معنى الإشارة إلى توجيه موضوعي النزعة، وفضلاً عن ذلك فإذا تثبت القاضي من قيام الطارئ غير المتوقع وعمد إلى إعمال الجزاء بإنقاص الالتزام الذي أصبح يجاوز السعة ، فهو ينقص منه إلى " الحد المعقول " ، وهذا قيد آخر مادي الصبغة[104].

الجدير بالذكر أنه قد حدث تطورا في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، حيث لم يعد يشترط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يكون الحدث أو الظرف الطارئ غير متوقع، ولكن يمكن تطبيق هذه النظرية في حالة إذا كانت الآثار المترتبة على هذا الظرف هي التي لم تكن بالإمكان توقعها، وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في تبني هذا الاتجاه في حكمه الصادر في الرابع من نوفمبر سنة 1932 في قضية Ste eau et assainissament[105]. ثم سار على ذلك النهج في أحكامه اللاحقة[106].

وقد سار القضاء الإداري المصري على النهج ذاته، ففي فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ 17 يوليو 1954 سالفة الذكر استكملت قولها " بأنه مع التسليم بأنه كان المفترض على المتعهد أن يتوقع

---

[102])راجع الجريدة الرسمية العدد 39 مكرر (ب) في أول أكتوبر سنة 2017.

[103]) راجع د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 127.

[104]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، غير منشور.

[105]) مشار إليه لدى د/ علي عبد المولى، الظروف التي تطرأ أثناء تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، بدون ذكر دار نشر، عام 1991، ص 350.

[106]) CE . 22 février 1963, Ville d'Avingnon, R.D.P, 1963, p. 575.

إلتجاء الحكومة إلى خفض قيمة العملة المصرية، فإن مدى هذا التخفيض لم يكن من المستطاع التكهن به، ومن ثم فأنه يحتمل أن تكون نتائج هذا الإجراء ومدى تأثيره في التوازن المالي للعقد قد جاوز ما كان مفروضا أن يتوقعه المتعهد حين إبرام العقد، وفي الحالين إن كانت خسارة المتعهد من هذا الإجراء قد جعلت تنفيذ التزامه أمرا مرهقا مهددا له بخسارة فادحة كان على الطرف الآخر أن يشاركه في تلك الخسائر بالقدر الذي يحد منها ويردها إلى الحد المعقول "[107].

المطلب الثالث

أن يكون الظرف الطارئ خارج عن إرادة المتعاقدين

يشترط لإعمال نظرية الظروف الطارئة لتحقيق التوازن المالي للعقد، أن يكون الظرف الطارئ خارجا عن إرادة المتعاقدين، بمعنى ألا يكون لأحد طرفي العقد دخل في إحداثه أو إحداث آثاره. وبالتالي فأن المتعاقد مع الجهة الإدارية لا يمكن له المطالبة بالتعويض استنادا إلى نظرية الظروف الطارئة إذا كان هو نفسه المتسبب بعمله أو إهماله في الحادث الطارئ، أو لم يبذل أي جهد من جانبه لتوقي هذا الظرف أو نتائجه الضارة.

مثال ذلك تأخر المتعاقد في تنفيذ التزاماته بشكل يجعلها تمتد لمعاصرة الظروف الطارئة. وهذا ما شهدته بعض العقود التي تأثرت بسبب تحرير سعر الصرف، الأمر الذي جعل مجلس الوزراء – كما رأينا -يشترط في قراره رقم 1864 لسنة 2003 المعدل بالقرار رقم 229 لسنة 2004 لتعويض العقود المتضررة أن تكون مبرمة قبل 29 يناير 2003 واستمر التنفيذ بعد هذا التاريخ، شريطة ألا يكون التأخير في تنفيذ الأعمال لسبب يرجعُ للمقاول.

وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداريفي حكمها الصادر بجلسة 2010/6/15بأنه كان يتعين على المتعاقد تسليم الأعمال المسندة إليه بتاريخ 2003/1/27 (أي قبل تحرير سعر الصرف) وإذ قام المدعي بتسليم الأعمال محل التعاقد ابتدائياً بتاريخ 2004/1/10 فمن ثم يكون قد تأخر في تسليم الأعمال المسندة إليه عن الميعاد المحدد بالعقد لأسباب ترجع إليه وليس إلى الجهة الإدارية المتعاقدة، إذ أن المدعي هو المنوط به استخراج التراخيص اللازمة للعملية طبقاً للبند الثاني من العقد ، وفي غضون هذه المدة (مدة التنفيذ) صدر قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري مما ترتب عليه زيادة أسعار

[107]) فتوى قسم الرأي رقم 360 في 17 يوليو 1954، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثامن عشر، ص 896.

مواد البناء ، وترتيباً على ما تقدم ولما كان المدعي هو المسئول عن التأخير في استخراج هذه التراخيص مما ترتب عليه تأخره في التنفيذ والتسليم، فمن ثم ينتفي في حقه مناط الاستفادة من أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي 1864 لسنة 2003 ، 229 لسنة 2004 بشأن تعويض المقاولين عن فروق الأسعار الناتجة عن قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري في مقابل العملات الأجنبية والصادران بتاريخ 2003/1/29 ، وينتفي تبعاً لذلك ركن الخطأ في جانب الجهة الإدارية، وتنهار معه أركان مسئوليتها العقدية أساس طلب التعويض ، مما تضحى معه الدعوى بشقيها فاقدة لسندها القانوني الصحيح واجبة الرفض [108].

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بشأن تحرير سعر الصرف في حكمها الصادر في 30 نوفمبر 2010 بقولها " أن مشاركة جهة الإدارة المتعاقد معها فى تحمل نصيبه من الخسارة وفق أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء سالف الإشارة إليهما رهينٌ بألا يكون تأخيرُ تنفيذِ الأعمال بعد 29 من يناير 2003 لسببٍ يرجعُ للمقاول، وذلك حتى لا يكون إخلال المتعاقد مع جهة الإدارة بالتزاماته العقدية وتراخيه فى الوفاء بها سبباً لإثرائه على حساب جهة الإدارة وهو أمرٌ يأباهُ العدلُ والمنطقُ. .... ومن حيث إنه على هدي ما تقدم، وكان الثابتُ أن الطاعن قد تراخى فى الوفاء بالتزاماته العقدية، وهو ما حدا جهة الإدارة على إنذاره عدَّةَ مراتٍ على نحو ما سلف بيانه، كما أن الثابت من كتاب جهة الإدارة رقم 886 المؤرخ 2003/5/31 المشار إليه بكتاب البنك الأهلى المصرى (فرع الغردقة) رقم 1548 بتاريخ 2003/7/22 أن نسبة تنفيذ الأعمال قُدِّرَت بنحو 36.5%، وهو ما لم يجحده الطاعن، وكانت مدةُ التنفيذِ قد أوشكت على الانتهاء حيث تنتهى فى 2003/11/24، ومن ثم يكون مسلكُ الجهةِ الإدارية متفقاً وصحيحَ حكمِ القانون، وتغدو مطالبة الطاعن بالتعويض غير قائمةٍ على سندٍ صحيحٍ من القانونِ خليقةً بالرفض [109].

والتساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث هل يشترط أن يكون الظرف الطارئ خارج عن إرادةالجهة الإدارية المتعاقدة كما هو الحال بالنسبة للمتعاقد ؟ أثارت الإجابة على هذا التساؤلخلافا على ساحة الفقه والقضاء الإداري، حيث يشترط البعض أن يكون الظرف الطارئ خارج عن إرادة المتعاقدين،

---

[108]) حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (دائرة العقود والتعويضات) بجلسة 2010/6/15 في الدعوى رقم 3042 لسنة 60 ق، غير منشور.

[109]) حكم المحكمة الإدارية العليا الدائرة الثالثة، بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010 الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية عليا.

سواء المتعاقد أم الجهة الإدارية المتعاقدة [110]. وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر لفترة طويلة، حيث استلزمت لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية أو من عمل جهة إدارية غير الجهة المتعاقدة أو من عمل إنسان آخر لم تكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد [111].

بيد أنه قد حدث تطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي[112] مؤيدا من قبل بعض فقهاء القانون الإداري [113] يذهب إلى إمكانية تطبيق نظرية الظروف الطارئة سواء كان الفعل الذي سبب الضرر راجعا إلى الجهة الإدارية المتعاقدة أم غيرها وقد سارت المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا النهج في بعض أحكامها حيث تقول " أن مقتضي هَذِهِ النظرية أن يطرأ خِلَال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية كَانَت أو اقتصادية سَوَاء من عمل الجهة الإدارية المتعاقدة أو من غيرها لَمْ تكن فِي حسبان المتعاقد عِنْد إبرام العقد ولا يملك لَهَا دفعا ومن شأنها أن تنزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد إخلالا جسيماً وأن ارتفاع الأسعار لا يرقي إلي مرتبة القوة القاهرة الَّتِي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا ، فضلا عَن أنه فِي وسع الشركة المتعاقدة مَعَ جهة الإدارة أن كَانَت حريصة علي تنفيذ التزاماتها بحسن نيه أن تتوقع ارتفاع الأسعار ، كَمَا أن تطبيق هَذِهِ النظرية يفترض بداءة أن يتم تنفيذ

---

[110]) د/ حمادة عبد الرازق حمادة، مرجع سابق، ص 279، محمد أبو بكر عبد المقصود، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة، في الفترة من 1-2 إبريل 2009، ص 28. د/ عمر الخولي، مرجع سابق، ص 155.

[111]) حكمها في الطعنين رقمي 1223 و1224 لسنة 27 القضائية، جلسة 18 من ديسمبر سنة 1984مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1984 إلى آخر فبراير سنة 1985) - صـ 250. وحكمها الطعنان رقما 549/ 801 لسنة 35 القضائية، جلسة 4 أبريل سنة 1993،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) - صـ 888.

[112]) CE, 8 Decembre 1944, Ste L'energie industrielle, RDP, 1946, P.317 concl. Detton note Jeze. CE, 2 mars 1949, Menis tre des travaux publics, D. 1953, p. 309.

أشار لهذين الحكمين د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 118.

[113] () د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، سنة 1978، ص 736. د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 673.

العقد تنفيذاً كاملا لكي تلحق بالمتعاقد مَعَ الجهة الإدارية خسارة فادحة تختل معها اقتصاديات العقد [114].

على الرغم من تقديرنا لهذا الاتجاه الحديث في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري حيث يحاول إضفاء أكبر حماية ممكنة للمتعاقد، إلا أننا نرى من جانبنا أنه يشترط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يكون الحادث أو الظرف الطارئخارجا عن إرادة الجهة الإدارية المتعاقدة،بحيث إذا كان هذا الظرف أو الحادث وقع بسببها، فهنا نفرق بين أمرين: الأول: إذا كان الظرف الطارئ نتيجة خطأ من الإدارة المتعاقدة فأن تعويض المتعاقد يكون بناءا على قواعد المسئولية التعاقدية للإدارة. الأمر الثاني: إذا كان الظرف أو الحادث الطارئ سببته الجهة الإدارية المتعاقدة بتصرفها كسلطة عامة، كأن تتخذ إجراءات عامة ففي هذه الحالة تستبعد نظرية الظروف الطارئة وتطبق نظرية عمل الأمير.

وتطبيق هذه النظرية الأخيرة يوفر حماية أكبر للمتعاقد حيث يحق له – كما سنرى لاحقا- مطالبة الجهة الإدارية المتعاقدة بالتعويض الكامل، ويشمل ذلك ما لحق المتعاقد من ضرر وما فاته من كسب. ويتحقق ذلك من خلال المطالبة بإعادة التوازن المالي للعقد [115]. في حين أن التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة كما سنعرض لاحقا يكون جزئيا، أي أنه يغطي فقط جزءً من الخسارة الجسيمة التي لحقت بالمتعاقد.

---

[114]) حكمها الصادر من الدائرة الثالثة عُلْيَا فِي الطعن رقم 5955 لسَنَة 43 ق ع جلسة 2001/5/8.

[115]) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم 51 لسنة 11ق مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى السنة الخامسة عشرة بند 57 ص 22.

المطلب الرابع
أن يقع الظرف الطارئ أثناء تنفيذ العقد

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة كأصل عام أن يقع الظرف أو الحادث الطارئ خلال مدة تنفيذ العقد، وهذا واضح من خلال كل أحكام القضاء الإداري المصري والفرنسي التي سبق عرضها،والتي استلزمت لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية أو سياسية أو اقتصادية،وبالتالي فأنه لا يعد ظرفا طارئا الحادث الذي يقع قبل أبرام العقد، حيث كان بإمكان المتعاقد الامتناع عن إبرامه، أما إذا قبل العقد في ظل وجود هذا الظرف فأنه لا يستحق المطالبة بالتعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة.

ولكن بما أن العقد الإداري يمر بعدة مراحل طويلة – كما نوهنا سلفا- فأنه يجب الأخذ في الاعتبار الظروف الطارئة التي يمكن أن تحدث بعد تقديم المتعاقد لعرضه وقبل إبرام العقد، لاسيما عندما لا يستطيع سحب عطائه دون جزاءات [116].وبالتالي فأننا نؤكد على قولنا السابق، وهو أن تاريخ عدم توقع الظرف الطارئ يبدأ من لحظة تقديم المتعاقد للعطاء الذي لا يجوز الرجوع فيه، وليس من تاريخ العقد كما هو الحال بالنسبة لعقود القانون الخاص. وبالتالي فإذا حدث الظرف الطارئ بعد تقديم المتعاقد لعرضه وكان بإمكانه سحبه دون تحمله لأي جزاءات، فأنه لا يمكن له التمسك بالتعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة استنادا لهذا الظرف بعد توقيع العقد.

وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن " ما تمسكت به الشركة الْمُدَّعية من الاستناد إلي ما صدر عَن رَئِيس مجْلِس الوزراء بموجب قراريه رقمي 1864 لسَنَة 2003 ، 229 لسَنَة 2004 بشَأْن تعويض المقاولين عَن فروق الأسعار ، ذلِكَ أن هذين القرارين – وأيا كَانَ وجه مشروعيتهما – كانا قَدْ صدراً لمعالجة الأضرار الَّتِي لحقت بالمتعاقدين مَعَ جهة الإدارة نتيجة لتحرير سعر الصرف ، كَمَا أنهما صدراً لمعالجة الأَعْمَال الَّتِي كَانَ متعاقداً عَلَيْهَا قبل 2003/1/29 أو تلك التي قدمت عنها عروض، سَوَاء تِلْكَ الَّتِي تمَّ البت فِيهَا قبل هَذَا التاريخ أو بعده دون تِلْكَ العروض الَّتِي سوف يقدم عَنْهَا عروض فيما بَعْد ، وهُوَ ما لا ينطبق عَلَى التعاقد الماثل[117].

---

[116]) حيث تنص المادة 2/22 من القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة على أنه " إذا انسحب مقدم العطاء من العملية قبل الميعاد المحدد لجلسة فتح المظاريف الفنية يصبح التأمين المؤقت المؤدى حقا للجهة الإدارية دون حاجة إلى إنذار أو الالتجاء إلى القضاء أو اتخاذ أي إجراءات أو إقامة الدليل على حصول ضرر، أو استندائه من أي مبالغ مستحقة أو تستحق لديها أو لدى أي جهة إدارية أخرى لصاحب العطاء المذكور .

[117]() حكم محكمة القضاء الإداري بقنا – دائرة منازعات الأفراد - في الدعوى رقم 15305 لسنة 20ق – بجلسة 2013/12/26 ، غير منشور.

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن عدم توقع الظرف الطارئ يبدأ من تاريخ تقديم المتعاقد للعطاء أو العرض، حيث تقول في حكمها الصادر في 24 يناير 2017 [118]" حيث إن المشرع في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 9 لسنة 1983 ولائحته التنفيذية (السابق) استهدف تأمين من يتعاقدون مع الجهات الإدارية ضد كل تغيير في الضرائب والرسوم الجمركية يحدث بعد تقديم العطاءات وحتى تمام التوريد، لما قد يترتب على خشية هؤلاء المتعاقدين من ذلك التغيير، من أحجامهم عن التعاقد مع الجهات الإدارية، فيتعطل سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فقرر تحميل الجهة المتعاقدة بقيمة الفرق فى حالة زيادة الضرائب أو الرسوم الجمركية عما كانت عليه خلال الفترة الواقعة بين تقديم العطاء وآخر موعد للتوريد، دون تفرقة بين ما إذا كان سبب هذه الزيادة هو زيادة التعريفة الجمركية أو رسوم الخدمات أو زيادة سعر الصرف الذى كانت تحسب الرسوم الجمركية على أساسه، شريطة أن يتم التنفيذ فى الموعد المحدد دون تأخير، وأن يسدد فعلا المقاول أو المتعهد الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم بالفئات الجديدة ".

بالإضافة لذلك فأن المتعاقد لا يستحق التعويض عن الظروف الطارئة التي تقع بعد إنقضاء مدة تنفيذ العقد، ولكن الإشكالية التي يمكن أن تثور في هذا الصدد حالة حدوث الظرف أو الحادث الطارئ بعد أمتداد هذه المدة بعد انتهائها. هنا ينبغي التفرقة بين أمرين:

الأمر الأول:إذا كان سبب الامتداد ناتج عن تأخر المتعاقد أو تراخيه في تنفيذ التزاماته: ففي هذه الحالة لا يحق له الاستفادة من التعويض إذا حدث ظرف أو حادث طارئ بعد مد مدة تنفيذ العقد، لأن من شروط نظرية الظروف الطارئة - كما عرضنا سلفا - إلا يكون هناك تأخير من المتعاقد في تنفيذ التزاماته بشكل يجعلها تمتد لمعاصرة الظرف أو الحادث الطارئ. وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " ولما كانت مدة التعاقد مع المطعون ضده تنتهى بنهاية سنة 1973 فى 31/ 12/ 1973 ولم يثبت من الأوراق ان الأسعار ارتفعت فيما بين ابرام العقد مع المدعى عليه ونهاية مدة التنفيذ المتفق عليها فيه فى يوم 31/ 12/ 1973 على نحو يتهدد المدعى عليه بخسارة فادحة ويخل باقتصاديات العقد معه ويجعل تنفيذ التزاماته مرهقا له، وكان المعروف لدى الكافة ان الأسعار لم ترتفع من جراء حرب أكتوبر سنة 1973 الا بعد مضى أكثر من سنة كاملة على انتهائها - لذلك فانه يتعين الحكم بأن ظروف حرب أكتوبر سنة 1973 لا تشكل بالنسبة للعقد محل المنازعة حوادث استثنائية

[118]() حكمها في الطعن رقم 49/11120 ق علياوالطعن رقم 49/12400 ق عليا بجلسة 2017/1/24م، غير منشور.

عامة تهدد المدعى عليه بخسائر فادحة وتوجب على الحكومة تعويضه عنها ..." [119].

الأمر الثاني:إذا كان امتداد مدة تنفيذ العقد لسبب يرجع لجهة الإدارة:
ففي هذه الحالة فأن المتعاقد يحق له التعويض عن الظرف الطارئ الذي يحدث أثناء فترة المد. كما يسري هذا الحكم في حالة لو تقدم المتعاقد بطلب أجلا إضافيا لاستكمال تنفيذ التزاماته ووافقت الجهة الإدارية. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كانت الوزرارة قد وافقت على مد المدة المحددة في العقد للتنفيذ، ووقع الحادث الطارئ خلال الامتداد الذي سبق أن وافقت عليه الوزرارة فحكمه حكم المدة المحددة في العقد " [120].

كما يمكن تطبيق نظرية الظروف الطارئة في حالة حدوث الظرف الطارئ أثناء تنفيذ العقد على حساب المتعاقد، حيث أن لجوء الجهة الإدارية لتنفيذ العقد على حساب المتعاقد لا يؤدي إلى انتهاء الرابطة العقدية، حيث يستمر العقد منتجا لاثاره – مع اعتبار المتعاقد مسئولا عن عملية الشراء أمام الادارة وتحمله غرامة التأخير والمصاريف الادارية التى تتكبدها فى عملية الشراء[121]. فالتنفيذ على حساب المتعاقد في مجال العقود الإدارية هو من قبيل التنفيذ العيني، شرعه المشرع كوسيلة للضغط على المقاول المقصر، لحماية سير المرفق العام بإنتظام واطراد. بمقتضاه تقوم الإدارة بنفسها وعلى حساب المتعاقد معها وتحت مسئوليته المالية بتنفيذ العقد دون أن تلجأ في ذلك إلى القضاء، ولا يعتبر التنفيذ على الحساب عقوبة عقدية توقعها جهة الإدارة على المتعاقد المقصر في التنفيذ، لكنه إجراء تستهدف به الإدارة حسن سير المرفق العام [122].

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها بأن " مقتضى تطبيق أحكام نظرية الظروف الطارئة هو إلزام جهة الإدارة بمشاركة المتعاقد معها في هذه الخسائر، ضماناً لتنفيذ العقد الإداري تنفيذاً سليماً، ويستوي أن يحصل التنفيذ من المتعاقد نفسه أو تقوم به جهة الإدارة نيابة عنه عند الشراء

---

[119]() حكمها في الطعنين رقمي 843 و 922 لسنة 26 القضائية، جلسة 20 من نوفمبر سنة 1982، المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العلياالسنة الثامنة والعشرون (من أول أكتوبر سنة 1982 إلى آخر سبتمبر سنة 1983) صـ 86.

[120]() حكمها في الطعن رقم 2150 لسنة 6 ق، جلسة 9 يونيه 1962، مشار إليه لدى د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 125.

[121]() حكمها في الطعن رقم 2150 لسنة 6 ق، جلسة 9 يونيه 1962، مشار إليه لدى د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 125.

[122]() حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي 19584 لسنة 59 ق.ع ورقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، غير منشور.

على حسابه[123]. وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة ذاتها [124] ومن حيث إنه في ضوء ما تقدم يحق للطاعن المطالبة بتطبيق أحكام نظرية الظروف الطارئة على حالته، والمحكمة وهي تطبق هذه الأحكام على وقائع الدعوى المطروحة، تضع في اعتبارها أن الزيادة في أسعار الشعير الذي اشترت به جهة الإدارة هذا المحصول على حساب الطاعن لم تكن باهظة إذ بلغ فرق السعر حوالي 1.500 مليمجـ عن كل أردب، ومن ثم فلا مجال لتطبيق الأحكام المشار إليها بالنسبة إلى شراء هذا المحصول. أما بالنسبة إلى التبن فإن الزيادة في الأسعار قد بلغت حوالي 20 جنيه في كل حمل. وبمراعاة الظروف والاعتبارات السابق بيانها ترى المحكمة حقاً وعدلاً أن تشارك جهة الإدارة الطاعن في هذه الزيادة مناصفة بينهما، فيحاسب الطاعن عن كل حمل من التبن اشترته الإدارة على حسابه على أساس خمسة عشر جنيهاً، وتتحمل جهة الإدارة عشرة جنيهات من ثمن كل حمل. ولما كانت جهة الإدارة قد اشترت - حسبما بين من الأوراق - عدد 47 حمل تبن بسعر الحمل 25 جنيه، فإنها تتحمل من ثمن هذه الكمية مبلغ 470 جنيه يخصم من المبلغ الذي قضى الحكم المطعون فيه بإلزام الطاعن به. ومن حيث إنه كما تقدم يتعين تعديل الحكم المطعون فيه بتخفيض المبلغ المحكوم بإلزام الطاعن به بما يعادل 470 جنيه ".

المطلب الخامس

أن تؤدي الظروف الطارئة إلى قلب لإقتصاديات العقد

أتضح لنا من خلال استقراء أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة مشروط بأن يكون من شأن الظرف أو الحادث الطارئ قلب اقتصاديات العقد Situation extracontractulle، رأس على عقب، أي إحداث إختلال في التوازن المالي للعقد، بأن يلحق بالمتعاقد ضررا على قدر كبير من الجسامة مما يصيبه بخسائر فادحة،الأمر الذي يجعل تنفيذه لالتزاماته التعاقدية مرهقا إلى حد كبير، وليس مستحيلا[125]. فما المقصود بكل من الإرهاق المادي الجسيم، واستحالة التنفيذ، هذا ما سنجيب عليه في فرعين على النحو التالي:

---

[123]() حكمها في الطعن رقم 2150 لسنة 6 ق جلسة 9/ 6/ 1962 وحكمها في الطعن رقم 1562 لسنة 10 ق جلسة 11/ 5/ 1968، سبقت الإشارة إليهما.

[124]() في الطعن رقم 877 لسنة 27 القضائية، جلسة 21 من يناير سنة 1984، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والعشرون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1983 إلى آخر فبراير سنة 1984) - صـ 505.

[125]() هذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في كل أحكامها الصادرة بشأن نظرية الظروف الطارئة، راجع على سبيل المثال حكمهافي الطعن رقم 9332 لسنة 55ق . عليا، بجلسة 2017/12/26م. غير منشور.

الفرع الأول

المقصود بالإرهاق المادي الجسيم

ويعني أن يلحق بالمتعاقد خسائر مادية فادحة ومُحققة، تندرج فِي معنى الخسارة الجسيمة الاستثنائية الواضحة والمتميزة. وبالتالي فلا يعتبر هذا الشرط محققا إذا كان الضرر الذي أحاق بالمتعاقد ضررا عاديا أو معقولا، أو فقد أرباحه كلها أو بعضها، فنظرية الظروف الطارئة لا تستهدف تغطية الربح الضائع أيًا كَانَ مقداره أو الخسارة العادية المألوفة فِي التعامل. وتقدير مدى الاختلال الحادث فِي العقد بسبب الظروف الطارئة يجب أن يدخُل فِي الحساب جميع عناصره المؤثرة فِي اقتصادياته ومنها كامل قيمته ومدته، فيفحص فِي مجموعة كوحدة دون الوقوف عَلَى أحد عناصره فقد يكون فِي العناصر الأخرى ما يجزى ويعوض [126].

وبالتالي فأن مسألة إنقلاب إقتصاديات العقد أو الإرهاق المادي الجسيم في حالة توافر الحادث الطارئ أو الإستثنائي لا تظهر ولا يمكن التحقق من وجودها إلا من المستخلصات النهائية، وعند عمل الحساب النهائي، وهو ما لا يكون إلا بعد إنجاز جميع الأعمال [127].

وفي نهاية الأمر فأن فكرة الإرهاق المادي للمتعاقد هي فكرة نسبية تقدر في كل حالة وفقا لظروف كل عقد على حده، كما أنها ترتبط بالعقد الإداري ذاته وليس بالمتعاقد، فلا دخل للاعتبار الشخصي في تقديرها، وهذا أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن معيار الإرهاق هو معيار موضوعي متروك لتقدير محكمة الموضوع التي يقع عليها عبء التحري فيما إذا كان الحادث الطارئ قد أخل بالتوازن المالي للعقد بين الطرفين بصرف النظر عن ظروف المتعاقد الخاصة أو الشخصية المنبتة الصلة عن موضوع العقد لأن مجال تطبيق النظرية ينحصر بالالتزام التعاقدي المجرد، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أوجه النشاط الذي يمارسه المتعاقد ذات الصلة بالالتزام الأصلي ومدى تأثير هذا الظرف الطارئ على ذلك الالتزام، وأن يدخل ذلك في حسابات الربح

---

[126]() حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعنين رقمي 549/ 801 لسنة 35 القضائية، جلسة 4 أبريل سنة 1993 ،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) - صـ 888. وحكمها في الطعن رقم 23547 لسنة 56 ق.ع بجلسة 2017/9/26، سبقت الإشارة إليه.

[127]() حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27.

والخسارة التي قد تلحق بالمتعاقد دون أن يمتد ذلك إلى ما حققه المتعاقد من أرباح سابقة سواء كانت ناتجة عن تعاقده مع الإدارة أو مع جهة اخرى[128].

[128]() حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، سبقت الإشارة إليه. في ذات المعنى راجع حكم محكمة النقص في الطعن رقم 580 لسنة 43ق جلسة 1977-3-1 س28 ص600.

الفرع الثاني

يشترط ألا يؤدي الظرف الطارئ إلى استحالة التنفيذ

يشترطلتطبيق نظرية الظروف الطارئة ألا يؤدي الظرف أو الحادث الطارئ إلى استحالة التنفيذ، بحيث إذا وصل الأمر لهذا الحد فتطبق نظرية القوة القاهرة،ولكن ذلك مشروط بأن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي أمراً غير ممكن التوقع ومستحيل الدفع, فإن توافر هذان الشرطان كان الحادث أجنبياً عن الشخص لا يد له فيه، ويجب أن يكون عدم استطاعة التوقع لا من جانب المتعاقد، بل من جانب أشد الناس يقظة وبصراً بالأمور, فالمعيار موضوعي لا ذاتي فلا يكتفي فيه بالشخص العادي ولكن يتطلب أن يكون عدم الإمكان مطلقاً، كما يجب أن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي مستحيل الدفع، فإن أمكن دفع الحادث حتى ولو استحال توقعه لم يكن ثمة قوة قاهرة أو حادث فجائي، كما يجب أن يكون من شأنه جعل التنفيذ مستحيلاً استحالة مطلقة لا بالنسبة للمتعاقد وحده بل بالنسبة إلى أي شخص يكون في موقفه، وهذا هو ما يميز القوة القاهرة والحادث الفجائي عن الظروف الطارئة التي تجعل تنفيذ الالتزام كما قلنا مرهقاً لا مستحيلاً[129].

وقد أظهرت المحكمة الإدارية العليا [130]. التمييز بين الظرف الطارئ والقوة القاهرة، وذلك بقولها أن " الطارئ غير المتوقع تنتظمه مع القوة القاهرة فكرة المفاجأة والحتم ، ولكنه يفترق عنها في أثره في تنفيذ الالتزام ، فهو لا يجعل هذا التنفيذ مستحيلاً ، بل يجعله مرهقاً يجاوز السعة ، دون أن يبلغ به حد الاستحالة ، ويستتبع ذلك قيام فارق آخر يتصل بالجزاء ، فالقوة القاهرة تفضي إلى إنقضاء الإلتزام ، وعلى هذا النحو يتحمل الدائن تبعته كاملة ، أما الطارئ غير المتوقع فلا يترتب عليه إلا انقضاء الإلتزام إلى الحد المعقول ، وبذلك يتقاسم الدائن والمدين تبعته.

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة ذاتها[131]. " بأن إصرار الحكومتين الفرنسية والايطالية على منع تصدير الأسلحة المتفق عليها إلى الحكومة المصرية، يعد سببا أجنبيا تتحقق به القوة القاهرة، حيث ليس في إمكان أي شخص في مثل

---

[129]() حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 689 لسنة 4 القضائية بجلسة 12 من ديسمبر سنة 1959مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العلياالسنة الخامسة - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1959 إلى آخر يناير سنة 1960) - صـ 106.

[130]() حكمها في في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27 غير منشور.

[131]() حكمها في الطعن رقم 689 لسنة 4 القضائية بجلسة 12 من ديسمبر سنة 1959مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العلياالسنة الخامسة - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1959 إلى آخر يناير سنة 1960) - صـ 106.

مركز المدين أن يتوقعه أو يدفعه، بل أن المطعون عليه بعد إذ عجز عن الحصول على ترخيص الحكومتين حاول تنفيذ التزامه بوسائل أخرى عرضها على الملحقين العسكريين في روما وباريس وذلك بإرسال الأسلحة برسم أثيوبيا، على أن تستولي عليها الحكومة في أثناء مرورها عابرة بمصر بعد الاتفاق مع الحكومة الأثيوبية، وغير ذلك من الوسائل الأخرى التي اقترحها، ولكن الحكومة المصرية لم تقبلها وكل ذلك يدل على أنه لم يترك وسيلة ممكنة لتنفيذ التزامه إلا لجأ إليها ولكن حال دون التنفيذ السبب الأجنبي الذي لا يد له فيه أي القوة القاهرة التي تعفيه من المسئولية ".

على النقيض من ذلك فقد استقرت المحكمة الإدارية العليافي حكمها الصادر بتاريخ 22 مايو 2018 على أن ارتفاع الأسعار لا يرقى إلى مرتبة القوة القاهرة الَّتِي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا، ولكنه يعتبر ظرفا طارئا [132]. وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة ذاتها – كما رأينا- بأن أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف إنما يمثل ظرفاً اقتصادياً طارئاً لم يكن فى حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعاً، ومن شأنه أن يُنزِلَ به خسائرَ فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً، وهو ما يقتضي من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزاماً على جهة الإدارة مشاركةُ المتعاقِدِ معها فى تَحَمُّلِ نصيبِه من الخسارةِ التى حاقت به طوال فترة قيام الظرف الطارئ وذلك ضماناً لتنفيذ العقود الإدارية واستمرار سير المرفق العام [133].

كما قضت أيضا[134]" بأن ارتفاع أسعار الزئبق لا يعتبر قوة القاهرة مانعة من تنفيذ التعهد بالتوريد ولكنه يعتبر ظرفا طارئا لم يكن فى الحسبان عند التعاقد وقد ترتبت عليه زيادة أعباء الشركة بتحميلها خسائر فادحة الى حد الاخلال بتوازن العقد اخلالا جسيما وان مقتضى هذه النظرية الزام جهة الادارة بمشاركة الشركة فى هذه الخسارة ضمانا لتنفيذ العقد الادارى تنفيذا سليما ويستوى أن يحصل التنفيذ من الشركة نفسها أو تقوم به جهة الادارة نيابة عنها عند الشراء على حسابها كما ان تطبيق هذه النظرية لا يعفى الشركة من غرامة

---

[132]) راجع حكمها في الطَّعن رقم 22041 لسنة 60 ق. عُليا، بجلسة 2018/5/22، غير منشور.

[133]) حكمها في الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية عليا بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010 الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية عليا، سبقت الإشارة إليه. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2150 لسنة 6 القضائية بجلسة 9 يونية سنة 1962، مجموعة المبادئ السنة السابعة، ص 1024.

[134]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2150 لسنة 6 القضائية بجلسة 9 يونية سنة 1962، مجموعة المبادئ السنة السابعة، ص 1024.

التأخير والمصاريف الادارية وفقا لاحكام لائحة المخازن والمشتريات وانه يجب أن يؤخذ فى الاعتبار عند توزيع الخسارة بين الشركة والوزارة الظروف التى أبرم فيها العقدان من ارتفاع مفاجئ فى اسعار الزئبق بسبب تهافت الدول الكبرى على شرائه واستمرار هذا الارتفاع طوال مدة التنفيذ. وما بذلته الشركة من محاولات للحصول على الزئبق بثمن محتمل وطلباتها المتعددة لاعفائها من التوريد وقيام الحكومة نيابة عنها بالشراء على حسابها بعد انتظار طويل حتى بلغت الاسعار أقصاها فى الارتفاع ".

المبحث الثاني
آثار نظرية الظروف الطارئة

إذا استوفت نظرية الظروف الطارئة شروطها سالفة الذكر، فأنه يترتب على ذلك عدة آثار أو التزامات قانونية هامة، منها ما يقع على الجهة الإدارية، ومنها ما يقع على المتعاقد،ومن أبرز التزامات الإدارة تقديم المعاونة لهذا الأخير طوال فترة الظرف الطارئ، وتتمثل في منحه التعويض عن الأضرار التي حاقت به نتيجة هذا الظرف، ولكن ذلك مشروطباستمرارالمتعاقد في تنفيذ التزاماته وعدم التوقف، كما يكون له الحق في طلب تمديد العقد والإعفاء من غرامة التأخير إذا ترتب على الظروف الطارئة تأخير في تنفيذ العقد. هذا ما سنتاوله في مطلبين، على نعقب ذلك ببيان مدى جواز الاتفاق على التنازل عن التعويض، أو التنازل عن الحق في إعادةالتوازن المالي للعقد، وذلك في المطلب الثالث على النحو التالي:

المطلب الأول

وجوب الاستمرار في التنفيذ

أسلفنا القول أن الظرف الطارئ لا يترتب عليه استحالة في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، ولكن يجعلها أكثر إرهاقا ومشقة للمتعاقد، وهذا ما جعل القضاء الإداري الفرنسي والمصري في أحكامه الصادرة بشأن تطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يحرص على إلزام المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ العقد وعدم التوقف، وذلك حفاظا على دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وما عليه إلا أن يلجأ للجهة الإدارية المتعاقدة للحصول على إعادة التوازن المالي لعقده عن الأضرار التي أصابته نتيجة الظرف الطارئ، وفي حالة رفضها، أو منحته تعويض غير مناسبا لحجم الأضرار، فيجب عليه الاستمرار في التنفيذ، مع اللجوء للقضاء الإداري لإعادة هذا التوازن.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارة العليا [135] بقولها " ليس مؤدى تطبيق نظرية الظروف الطارئة – بعد توافر شروطها – أن يمتنع المتعاقد فوراً عن تنفيذ إلتزاماته الواردة بالعقد، وللمتعاقد أن يدعو الإدارة المتعاقد معها لمشاركته فى تحمل نصيب من الخسارة التى حاقت به نتيجة تنفيذ العقد فى ظل الظروف الطارئة فإذا رفضت جهة الإدارة، يلجأ المتعاقد إلى القضاء، فيقتصر دور القاضى فى هذه الحالة على إلزام الإدارة بالتعويض المناسب ".

ويتضح من ذلك أن تقدير توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة أمر يستقل بتقديره قاضي العقد، وبالتالي فأنه ينبغي على المتعاقد الاستمرار في تنفيذ التزاماته لحين فصل هذا الأخير في موضوع الدعوى، وفي حالة الامتناع عن التنفيذ بحجة الظرف الطارئ، فأن ذلكيعد بمثابة خطا عقديا[136]، يوقعه تحت المساءلة القانونية، التي تخول للجهة الإدارية توقيع عليه الجزاءات التي قد تصل لحد سحب العمل منه والتنفيذ على حسابه[137].

كما أن تقدير المتعاقد بوجود الظرف الطارئ والمتمثل في تحرير سعر الصرف من تلقاء نفسه قد يجانبه الصواب، وينتهي الأمر برفض الدعوى لعدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة على حالته [138].وتطبيقا لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأن " توقف الشركة عن التنفيذ يعد إخلالاً من جانبها بتنفيذ إلتزاماتها العقدية ولا يصح لها التذرع بصدور القرارات الاقتصادية بتعويم الجنيه المصري وزيادة الأسعار بما يؤدي إلى إختلال التوازن المالي للعقد حيث إن القرارات سالفة الذكر حددت نطاق سريانها على الأعمال المسندة قبل 2003/1/29 وأن هذه الأعمال ليست من تلك المخاطبة بهذه القرارات ومن ثم فإن قيام الجهة الإدارية بسحب الأعمال من الشركة المدعية لتوقفها عن التنفيذ يتفق وصحيح حكم القانون، كما يكون للجهة الإدارية الحق في التنفيذ على حسابها وهو ما قامت به فعلاً على النحو

---

[135]) حكمها الصادر بجلسة 1985/11/30 فى الطعن رقم 2541 لسنة 29 ق.ع .

[136]) حيث جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " الخطأ العقدي هو عدم قيام المدين بتنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد أيا كان السبب فى ذلك، يستوي فى هذا أن يكون عدم التنفيذ ناشئا عن عمده أو إهماله، أو فعله دون عمدٍ أو إهمال،حكمها بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010 الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية عليا، سبقت الإشارة إليه، وحكمها في الطعن رقم بجلسة 2018/4/10مطعناً في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري - الدائرة الثامنة - عقود -بجلسة 2011/11/30 في الدعويين رقمي 17727 و30443 لسنة 58 ق، غير منشور.

[137]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، غير منشور.

[138]) voir Laubadére De.A, conclus sous CE, 2 Juillet, 1982, Société routière colas, marches publics, Octobre + Novembre, 1983, p. 53.

المشار إليه..... ومن ثم فإن قيام جهة الإدارية المدعي عليها بسحب الأعمال من الشركة المدعية وتنفيذها على حسابها يكون متفقاً وصحيح حكم القانون،وكانت الشركة المدعية مدينة للجهة الإدارية بالمبالغ سالفة الذكر الأمر الذي تقضي معه المحكمة برفض الطلبات المتعلقة بالمستحقات المالية [139].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا [140]بأن" مقتضى تطبيق نظرية الظروف الطارئة " يفترض بداءة أن يتم تنفيذ العقد الإداري تنفيذاً كاملاً، ولكن تلحق بالمتعاقد مع الجهة الإدارية خسارة فادحة تختل معها اقتصاديات العقد، ولما كان الطاعن لم يقم بتنفيذ التزاماته التعاقدية كاملة بعد أن أعفته الجهة الإدارية من توريد 1805 طن من عقد 72/ 73 موضوع النزاع وهو الإعفاء الذي أقرته المحكمة على النحو المتقدم والذي يعتبر خير مشاركة من جانب الإدارة للمتعاقد في تحمل بعض أعبائه طوال فترة الظرف الطارئ بما لا محل معه لأن يطلب الطاعن تعويضاً آخر يجاوز حدود تطبيق نظرية الظروف الطارئة ".

كما أن إمتناع المتعاقد عن تنفيذ إلتزاماته قد يفقده حقه في المطالبة في إعادة التوازن المالي لعقده، باعتبار أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة مرهون – كما قلنا – باستمراه في تنفيذ الالتزامات التعاقدية وعدم التوقف بإرادته المنفردة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها " من حيث إنه لا مراء في أن البند الثالث عشر من الشروط العامة والمادة 64 من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات قد استهدفتا أن تتحمل الجهة المتعاقدة بقيمة الفرق في حالة زيادة الضرائب أو الرسوم الجمركية عما كانت عليه خلال الفترة الواقعة بين تقديم العطاء وآخر موعد للتوريد دون تفرقة بين ما إذا كان سبب هذه الزيادة هو زيادة التعريفة الجمركية أو زيادة سعر الصرف الذي كانت تحسب الرسوم الجمركية على أساسه بحسبان أن الحكمة من تحمل قيمة الزيادة في الحالتين واحدة وهي تأمين من يتعاقد مع الجهات الإدارية ضد كل تغيير في الضرائب أو الرسوم الجمركية بعد تقديم العطاء وحتى تمام التوريد شريطة أن يتم التنفيذ في الموعد المحدد دون تأخير وأن يسدد فعلاً المقاول أو المتعهد الرسوم الجمركية بالفئات الجديدة[141].

---

[139]() حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (دائرة العقود) بجلسة 2013/2/26 في الدعوى رقم 24953لسنة 59 ق، غير منشور.

[140]() حكمها في الطعنين رقمي 1223 و1224 لسنة 27 القضائية، جلسة 18 من ديسمبر سنة 1984مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1984 إلى آخر فبراير سنة 1985) - صـ 250.

[141]() حكمها في الطعنين رقمي 3438/ 3733 لسنة 35 القضائية جلسة 11 من مايو سنة 1993، سبقت الإشارة إليه.

كما تظهر أهمية استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته وعدم التحجج بالظرف الطارئ المتمثل في تحرير سعر الصرف، في أن ذلك يساعد على تقدير التعويض المستحق عن الاضرار التي وقعت عليه نتيجة هذا الظرف وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 27 سبتمبر 2017 بقولها " من المستقر عليه أن إنقلاب إقتصاديات العقد ـ في حالة توافر الحادث الطارئ أو الإستثنائي ـ مسألة لا تظهر ولا يمكن التحقق من وجودها إلا من المستخلصات النهائية وعند عمل الحساب النهائي وهو ما لا يكون إلا بعد إنجاز جميع الأعمال ـ وبذلك يمكن تحديد التعويض وطلبه على أساس نظرية الظروف الطارئة ـ وهو ما خلت منه الحالة الماثلة إذ لم تقم الشركة الطاعنة بالوفاء بكامل إلتزاماتها العقدية بإنجاز الأعمال المتعاقد عليها وبالتالي عمل الحساب الختامي لها ومن ثم الوقوف على ما إذا كانت تلك الظروف قد أدت إلى إنقلاب إقتصاديات العقد رأساً على عقب وهو ما يمثل المدخل لبحث مدى أحقية الشركة في التعويض من عدمه([142]).

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان المتعاقد يلتزم بالاستمرار في تنفيذ التزماته عند مواجهة أي ظرف طارئ، فأنه يكون منحقه طلب تمديد العقد مع الإعفاء من غرامة التأخير، إذا ترتب على هذا الظرف تأخير في تنفيذ العقد، وهذا ما قننه المشرع المصري، في القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الحاليحيث تنص المادة 48 على أنه "إذا تأخر المتعاقد أثناء تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له بالجدول الزمني أو مدة التنفيذ المحددة بالعقد، جاز للسلطة المختصة لدواعي المصلحة العامة إعطاؤه مهلة لإتمام التنفيذ دون تحصيل مقابل للتأخير منه إذا كان التأخير راجعا لسبب خارج عن إرادته. وفي حالة عدم الالتزام بالتنفيذ، لسبب راجع للمتعاقد، يحصل مقابل للتأخير يحسب من بداية المهلة دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر...".

المطلب الثاني
حق المتعاقد في الحصول على التعويض

إذا توافرت شروط نظرية الظروف الطارئة على العقد الإداري نتيجة تحرير سعر الصرف والتزام المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ التزماته التعاقدية رغم ذلك، فأنه يستحق التعويض من قبل الجهة الإدارية المتعاقدة، والتعويض وفقا لهذه النظرية يكون جزئيا ومؤقتا، هذا ما سنتناوله في فرع أول، على أن

---

[142]) حكمها في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء 6 محرم لسنة 1439 هجرية الموافق 2017/9/27

نعقب ذلك ببيان الأساس القانوني لهذا التعويض في الفرع الثاني، وقواعد تقديره في الفرع الثالث، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

حق المتعاقد في التعويض الجزئي المؤقت

يتسم التعويض الذي يحصل عليه المتعاقد عن الأضرار التي حاقت به نتيجة تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه المصري بأنه تعويضا جزئيا ومؤقتا، حيث لا يغطي إلا جزء من الخسارة الجسيمة التي لحقت به، فلا شأن له بالأرباح التي يمكن أن تكون تأثرت أو لم يعد لها وجود جراء هذا التحرير أو التعويم. وذلك تطبيقا للأحكام العامة لنظرية الظروف الطارئة والتي تختلف عن نظريتي عمل الأمير[143] والصعوبات المادية غير المتوقعة[144]، حيث يكون فيهما التعويض كاملا بحيث يغطي ما لحق المتعاقد من خسارة وما فاته من كسب.

وقد أكد القضاء الإداري في كل أحكامة الصادرة بشأن نظرية الظروف الطارئة على أن التعويض الذي تدفعه الجهة الإدارية وفقاً لذلك لا يكون إلا تعويضاً جزئياً[145]بحيث يكون عن " الخسارة المحققة التي لحقت بالمتعاقد فالتعويض الذي يدفع لا يشمل الخسارة كلها إنما يغطي جزءً من الأضرار التي أصابت المتعاقد، ومن ثم ونتيجة لذلك لا يسوغ للمتعاقد المطالبة بالتعويض لمجرد أن أرباحه قد نقصت أو لفوات كسب ضاع عليه نتيجة ظروف طرأت على التعاقد أدت إلى زيادة الأسعار، بل ينبغي لاستنهاض اعتبارات تطبيق تلك النظرية أن تكون الخسارة واضحة مميزة وفقاً لظروف غير متوقعة على النحو

---

[143]) أكد القضاء الإداري على حق المتعاقد في الحصول على التعويض الكامل في ظل نظرية عمل الأمير، راجع في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 983 لسنة 9 ق، بجلسة 6/30/ 1957، مجموعة السنة 11، ص 607. مشار إليه لدى د/ هيثم غازي، مرجع سابق، ص 93.

[144]) ففيما يتعلق بالصعوبات المادية فقد أكد القضاء الادارى على التعويض الكامل بقوله " عند تنفيذ العقود الادارية وخاصة عقودا الاشغال العامة قد تطرأ صعوبات مادية استثنائية لم تدخل فى حساب طرفى العقد وتقديرهما عند التعاقد وتجعل التنفيذ اشد وطأة على المتعاقد مع الادارة واكثر كلفة فيجب من باب العدالة تعويضه عن ذلك بزيادة الاسعار المتفق عليها فى العقد زيادة تغطى جميع الاعباء والتكاليف التى تحملها اعتبارا بان الاسعار المتفق عليها فى العقد لاتسرى الا على الاعمال العادية المتوقعة فقط وان هذه هى نية الطرفين المشتركة والتعويض هنا لايتمثل فى معاونة مالية جزئية تمنحها جهة الادارة المتعاقد معها بل يكون تعويضا كاملا عمن جميع الاضرار التى يتحملها المقاول بدفع مبلغ اضافى له على الاسعار المتفق عليها..". حكم محكمة القضاء الادارى المصرية الصادر بجلسة 1957/1/20 فى الدعوى رقم 7892 لسنة 8 ق مجموعة احكام السنة 11 ص 152 .

[145]() راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 9332 لسنة 55ق . عليا، بجلسة 2017/12/26م. غير منشور. حكمها في الطعنين رقمي 1223 و1224 لسنة 27 القضائية، جلسة 18 من ديسمبر سنة 1984مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثلاثون - العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1984 إلى آخر فبراير سنة 1985) - صـ 250. وحكمها الطعنان رقما 549/ 801 لسنة 35 القضائية، جلسة 4 أبريل سنة 1993،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون - الجزء الثاني (من أول مارس سنة 1993 إلى آخر سبتمبر سنة 1993) - صـ 888

المتقدم، وترتيباً على ذلك فأنه ينبغي لتقدير انقلاب اقتصاديات العقد واعتبارها قائمة في هذا المضمار أن يدخل في الحساب جميع عناصر العقد التي تؤثر في اقتصادياته، واعتبار العقد في ذلك وحدة واحدة، بأن يفحص في مجموعه لا أن ينظر إلى أحد عناصره فقط بأن يكون ذلك بمراعاة جميع العناصر التي يتألف منها، إذ قد يكون بعض هذه العناصر مجزياً ومعوضاً عن العناصر الأخرى التي أدت إلى الخسارة ومن ثم فإن انقلاب اقتصاديات العقد مسألة لا تظهر ولا يمكن التحقق من وجودها إلا بعد إنجاز جميع الأعمال المتعلقة بالعقد، ويقتصر دور القاضي الإداري حال تبينه تحقق موجبات تطبيق هذه النظرية الحكم بالتعويض المناسب دون أن يكون له تعديل الالتزامات العقــدية.

كما أن التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة يكون مؤقتا، بمعنى أن الجهة الإدارية تلتزم بمشاركة المتعاقد في الخسارة طوال مدة وجود الظرف الطارئ، حتى يتمكن من تنفيذ التزاماته التعاقدية والخروج من الأزمة، وذلك حفاظا على استمرار دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، على أن تتوقف المساعدة بمجرد زوال الظرف الطارئ[146]. وفي حالة استمرار هذا الظرف، وأن المتعاقد لن يستطيع القيام بالتزاماته إلا بمعاونة دائمة من الإدارة، فأنه ينبغي على الطرفين إعادة النظر في شروط العقد وتنفيذه على أسس جديدة، لإعادة الحياة إليه مرة أخرى، وفي حالة عدم التوصل لاتفاق في هذا الشأن فأنه لأي من الطرفين أن يطلب من القاضي فسخ العقد[147].

وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في القضية الشهيرة المتعلقةبترام مدينة شربورجCherbourg والتي تتلخص وقائعها في أن الشركة الملتزمة بنقل ركاب هذه المدينة واجهت عجزا ماليا كبيرا بسبب عزوف الركاب عن استخدام الترام لشيوع وسائل النقل الحديثة، وفي محاولة لإعادة التوازن المالي للعقد فقد تم الاتفاق بين الشركة والمدينة على رفع تسعيرة تذكرة ركوب الترام، وفي السنة الأخيرة فوضت الجهة الإدارية (المدينة) الشركة في تحديد السعر، إلا أن كل هذه المحاولات لم تفلح، حيث ظلت الشركة في احتياج إلى المعاونة الدائمة من قبل الجهة الإدارية، وعند عرض الأمر على مجلس الدولة تبنى وجهة نظر مفوض الحكومة (جوس) وهي أن وجود عجز خطير يقلب

---

[146]) د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 346.

[147]) J. Eygasier, CH. Pareydt, Exécution des marchés publics de travaux, éd Lamy, France 2010, p. 263.

اقتصاديات العقد يحول الظرف الطارئ إلى قوة قاهرة الأمر الذي يقتضي فسخ العقد[148].

والجدير بالذكر أن الحق في التوازن المالي للعقد الإداري ليس مقرر فقط لصالح المتعاقد، ولكن يحق للإدارة الاستفادة منه وذلك في حالة خفض الأسعار، وهذا ما أكده القضاء الإداري بقوله " أن أحكام القوانين واللوائح المنظمة للعقود الإدارية إنما تخاطب الكافة وعلمهم بمحتواها مفروض أنهم عند التعاقد قد ارتضوا أحكامها وحينئذ تندمج هذه الأحكام في عقودهم وتصير جزءاً منها فيتعين تطبيقها ما لم ينص العقد صراحة على استبعاد أحكامها عدا ما تعلق منها النظام العام ولما كانت المادة العاشرة من لائحة المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية والاقتصاد رقم 542 لسنة 1957 والتي يقع العقد في المجال الزمني لانطباق أحكامها نصت صراحة على أنه إذا استلزم الأمر عند التعاقد على جواز تعديل الأثمان المتعاقد عليها بنسبة ما يطرأ على أسعار بعض المواد من ارتفاع فإنه يجب النص على حد أقصى بالنسبة لهذه الزيادة من حفظ حق الحكومة في الإفادة مما قد تتعرض له الأسعار أو الأجور من خفض، فإن هذا النص الوارد بلائحة المناقصات والمزايدات إنما يخاطب الإدارة والمتعاقد معها على حد سواء والعلم بمحتواه مفروض ويندمج بالتالي في العقد المبرم بين الطرفين خاصة وأن هذا العقد لم ينص على استبعاده وبالتالي يحق للإدارة الإفادة مما يطرأ من انخفاض على أسعار المواد في هذه الحالة طالما ورد النص في العقد على جواز تعديل الثمن المتفق عليه لصالح المتعاقد مع الإدارة بصرف الزيادة في أسعار المواد إليه فإنه بحكم الوجوب طبقاً للائحة المناقصات والمزايدات والتي هي خطاب لطرفي العقد الإداري يتعين إفادة الإدارة من الخفض في أسعار هذه المواد "[149].

وما يجب التنويه عليه أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بالتعويض أو رفضه، وذلك من خلال تفسير العقد وإنزال حكمه، دون أن تمتد إلى تعديل شروطه أو الخروج به عن فحواه والإرادة المشتركة لطرفيه. وبهذا فأن دور القاضي الإداري إزاء الظرف الطارئ يختلف عن دور نظيره المدني والذي يستطيع وفقا لنص المادة 147 من القانون المدني إيقاف تنفيذ العقد مؤقتا

---

[148]) راجع هذا القضية عند د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 641. د/ علي بن عبد الكريم، مرجع سابق، ص 97-98.

[149]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين **رقما 1511 و1625 لسنة 31 القضائية، بجلسة 4 من إبريل سنة 1989**، مجموعةأحكامالمحكمةالإداريةالعلياالسنةالرابعةوالثلاثون - الجزءالثاني (منأولمارسسنة 1989 إلىآخرسبتمبرسنة 1989) - صـ 831

لحين زوال الظرف الطارئ، أو أن يحكمبإنقاص الالتزام المرهق إلى الحد المعقول أو بزيادة المقابل للالتزام.

وقد حاولت محكمة القضاء الإداري في مصر استعمال سلطات القاضي المدني في الظروف الطارئة، عندما حاولت تعويض ملتزم تسيير الاوتوبيس النهري بسبب منافسة الإدارة لنشاطه، وذلك من خلال تعديل شروط العقد، إلا أن المحكمة الإدارية العليا نقضت حكمها مؤكدة على أن دور القاضي الإداري ينحصر في التعويض الجزئي للملتزم دون أن يتعداه لتعديل العقد، حيث جاء قولها " إن تعديل الإتاوة المتفق عليها ينطوي على تعديل لشروط العقد بسبب حادث طارئ أثناء تنفيذه وهو أمر لا يملكه القاضي الإداري " [150].

الفرع الثاني
الأساس القانوني للتعويض

اختلفت ساحة فقه القانون الإداري بشأن تحديد الأساس القانوني لحق المتعاقد في الحصول على تعويض نتيجة حدوث الظروف الطارئة ومن بينها تحرير سعر الصرف، حيث انقسموا في ذلك لعدة اتجاهات، نعرضها كالتالي:

الاتجاه الأول:ويذهب إلى أن أساس هذا التعويض هو النية المشتركة للمتعاقدين: تأسيسا على أن القاضي عندما يحكم بالتعويض فأنه يستند إلى أن نية الطرفين قد إنصرفت وقت إبرام العقد إلى تحمل طرفيه آثاره الضارة، من خلال المشاركة في الخسائر[151]. وقد تعرض هذا الرأي للنقد، حيث أعتبر البعض أن الاستناد لفكرة النية المشتركة يمثل أساسا تعسفيا في معظم الحالات، ولا يصلح دائما لتبرير القواعد التي يخلقها القضاء الإداري، ولو استتر خلف حيلة التفسير[152]. يضاف لذلك أنه من الصعب الحديث عن تطبيق فكرة النية المشتركة في ظل تعارض المصالح، فالمتعاقد في حالة الظروف الطارئة تتجه نيته إلى التحرر من الإلتزام الذي أصبح أكثر إرهاقا له ويهدده بخسارة فادحة[153].

---

[150]) حكمها الصادر في 11 مايو 1968، مجموعة السنة 13، ص 874، مشار إليه لدى د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 152.

[151])R. Bonnard, précis de droit administrative, paris 1, G.D.J, 4 éd, 1943, p. 744.

مشار إليه لدى د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 348.

[152]) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 696- 697.

[153]) د/ عبد الحميد حشيش، نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، ص 395، مشار إليه لدى د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 146.

ثانيا: يرجع البعض فكرة التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة إلى فكرة التوازن المالي للعقد: والتي تعني ضرورة تحقيق المساواة بقدر الإمكان بين المزايا المقررة للمتعاقد وبين الأعباء التي تفرض عليه[154]. وقد تعرض هذا الرأي أيضا للانتقاد على أساس أن مقتضى فكرة التوازن المالي للعقد تؤدي للتعويض الكامل، في حين أن التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة كما عرفنا يكون تعويضا جزئيا [155].

ثالثا:اتجه أغلب الفقه إلى أن أساس التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة يستند إلى الطبيعة الذاتية للعقود الإدارية:وصلتها الوثيقة بالمرافق العامة، والتي يحكمها مبدأ أساسي وهو ضرورة أن تعمل باستمرام وإطراد في تقديم خدماتها دون إنقطاع، وبالتالي فأنه في حالة حدوث ظرفا طارئا يقلب اقتصاديات العقد، فعلى الجهة الإدارية أن تسارع في مد يد العون للمتعاقد للاستمرار في تنفيذ التزاماته حفاظا على هذا المبدأ[156].

وبعد إستعراض هذه الأراء فأننا نرى أن الاتجاه الأخير هو الأقرب للصواب، مع إضافة له أساسا آخر وهو فكرة العدالة، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها " من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن نظرية الظروف الطارئة تقوم على فكرة العدالة المجردة التي هي قوام القانون الإداري كما أن هدفها تحقيق المصلحة العامة فرائد الجهة الإدارية هو كفالة حسن سير المرافق العامة باستمرار وانتظام وحسن أداء الأعمال والخدمات المطلوبة وسرعة إنجازها كما أن هدف المتعاقد مع الإدارة هو المعاونة في سبيل المصلحة العامة وذلك بأن يؤدي التزامه بأمانة وكفاية لقاء ربح وأجر عادل وهذا يقتضي من الطرفين التسامح والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات[157].

---

[154]) M. Waline, traité élémentaire de droit administrative, Siery, 1963, p. 340.

[155]) راجع د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 349.

[156]) راجع د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 349-350. د/ هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 147، د/ علي عبد الكريم منذر، مرجع سابق، ص 90.

[157]) راجع على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم 46 لسنة 14 ق، بجلسة 17 يونيه 1972، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة عشر العدد الثاني (من منصف فبراير سنة 1972 إلى آخر سبتمبر سنة 1972، ص 576، وحكمها في الطعنين رقمي 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء 6 محرم لسنة 1439 هجرية الموافق 2017/9/27.

الفرع الثالث
كيفية تقدير التعويض

عرفنا أن التعويض الذي سيحصل عليه المتعاقد وفقا لنظرية الظروف الطارئة يتمثلفي تحمل الجهة الإدارية المتعاقدة جزء من الخسارة التي لحقت به، على أن يتحمل المتعاقد الجزء الباقي ولو كان يسيرا، وتتسم عملية تقدير التعويض المستحق في بعض الأحيان بالصعوبة، كما هو الحال في حالة تحرير سعر الصرف ومدى ما سببته من خسائر لأصحاب التعاقدات التي كانت قائمة، ولتغلب على ذلك فقد جرى العمل على إستعانة القضاء الإداري بالخبراء المختصين في هذا الأمر، لمعرفة سعر صرف العملة الأجنبية مقابل الجنيه المصري عند تقديم الطاعن لعطائه في المناقصة العامة محل النزاع الماثل، وسعرها بعد صدور قرار تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه، كما يُحدد أيضا على وجه الدقة فروق أسعار تنفيذ العملية محل التداعي نتيجة تحرير سعر الصرف، وغيرها من الأمور التي تساعد القاضي على الوصول لتقدير تعويض المستحق للمتعاقد.

وهذا ما طبقته المحكمة الإدارية العليا في الطعون التي عرضت عليها في هذا المضمار.ففي عقد من عقود مقاولات الأعمال قضت المحكمة بأنه" وحيث إن هذا الطعن بحالته الراهنة غير صالح للفصل فيه بحسبان أنه يلزم معرفة سعر صرف الدولار مقابل الجنيه المصري عند تقديم الطاعن لعطائه في المناقصة العامة محل النزاع الماثل وسعره بعد صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 183 لسنة 2003 بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم 38 لسنة 1994 بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي لتحديد مبلغ التعويض المستحق له نتيجة لذلك إذا ما توافرت شروط استحقاقه ، الأمر الذي يكون معه للمحكمة عملاً بحكم المادة (135) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية استجلاء لوجه الحق أن تقضي بإحالة الطعن إلى مكتب خبراء وزارة العدل ليندب بدوره أحد خبرائه المختصين تكون مهمته أن يُحدد على وجه الدقة فروق أسعار تنفيذ العملية محل التداعي نتيجة تحرير سعر الصرف بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 183 لسنة 2003 المشار إليه وإجمالي المبالغ التي تحملها الطاعن نتيجة صدور قرار رئيس مجلس الوزراء سالف الذكر ، وبيان ما إذا كان عقد مقاولة الأعمال مثار النزاع المعروض قد خضع للفحص بمعرفة اللجان المشكلة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 المشار إليه من عدمه ومدى انطباق شروط ذلك القرار على هذا العقد ، ونتيجة الفحص إن وجد، وكذلك بيان أسباب عدم قيام الجهة الإدارية باتخاذ أي إجراء حيال تأخر الطاعن عن تنفيذ الأعمال المسندة إليه عن الميعاد المتفق عليه من إثبات التأخير بموجب محاضر وإنذارات رسمية للطاعن وإثبات ذلك التأخير في

محضر تسلم الأعمال وتوقيع غرامات التأخير المقررة قانوناً ، وذلك لكون هذا السبب الذي استندت إليه جهة الإدارة في عدم إجابة الطاعن لطلبه بصرف التعويضات المقررة للمقاولين نتيجة تحرير سعر صرف الجنيه مقابل العملات الأجنبية ، وبيان مدى صحة ما يدعيه الطاعن من أن مدة التوقف عن العمل في الفترة من تاريخ استلام موقع العمل في 2002/6/24 وحتى 2003/1/26 كانت لأسباب خارجة عن إرادة الطاعن للحصول على الموافقات واستخراج التراخيص اللازمة لبناء السور محل التداعي وأن جهة الإدارة قد أسندت إليه أعمال زائدة عن المتفق عليها مقابل مدد إضافية تضاف إلى مدة التنفيذ المتفق عليها وكذا بيان ما قام به المهندس المشرف على التنفيذ بشأن مراقبة ومتابعة التنفيذ من قبل المقاول ، وما أصدره من أوامر وتوجيهات للمقاول ، فضلاً عن الاطلاع على التقارير الدورية التي قام بإعدادها عن سير التنفيذ طبقاً للبرنامج الزمني لتنفيذ المشروع وما أثبته بدفتر العملية عن مدى التأخير في التنفيذ وأسبابه وبيان المتسبب فيه ومدى مراجعته المستخلصات في المواعيد المقررة قانوناً ، وللخبير في سبيل أداء مأموريته الإطلاع على ملف الطعن وما يحويه من مستندات والإطلاع على ملف العملية والانتقال إلى الجهات التي يرى لزوماً للانتقال إليها للإطلاع على ما لديها من مستندات تتعلق بموضوع النزاع، وللخبير قبول الأوراق والمستندات التي يقدمها أطراف الطعن، وسماع أقوال من يرى لزوماً لسماع أقواله بغير حلف يمين[158].

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا على النهج ذاته في حكمها الصادر بجلسة 2017/9/26 بشأن الطعن على حكم صادر بشأن عقد توريد طلمبات رفع مياه الصرف تأثر بارتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف، حيث قضت بأن " الطعن بحالته الراهنة غَيْر صالح للفصل فِيهِ بُحسبان أنهُ يلزم معرفة سعر صرف الجنيه المصري مُقابل اليورو عِنْد تقديم الشركة الطاعنة لعطائها فِي مُناقصة توريد طلمبات رفع مياه الصرف محل النزاع الماثل ومُسعرة بَعْد صدور قَرَار رَئِيس مجلس الوزراء رقم 83 لسَنَة 2003 بتعديل اللائحة التنفيذية للقَانُون رقم 38 لسَنَة 1994 بتنظيم التعامُل بالنقد الأجنبي وبَيَان الأصناف والكميات التِي تم توريدها ونوعها ومصدرها " محلية - مستوردة " وسعر صرف اليورو وَقْت تقديم العطاء وعِنْد التوريد وفروق الأسعار الناتجة عَن تغيير سعر صرف اليورو عِنْد صدور أمر التوريد عَمَّا

---

[158]) حكمها في الطعن رقم 40228 لسنة 56 ق . عليا بجلسة 2017/1/24م، وحكمها في الطَّعن رقم 22965 لسنة 59 قضائية عُليا، بجلسة 2017/11/28م حكمها فى الطعنين رقمى : 21284 لسنة 56 قضائية عليا والطعن رقم 21809 لسنة 56 قضائية عليا، حكمها في الطعن رقم 20899 لسنة 57 ق . عليا 2018/6/26م. وحكمها في الطعن رقم 26858 لسنة 59 ق . عليا، بجلسة 2018/6/26م، أحكام غير منشورة.

كَانَ عَلَيْهِ فِي تاريخ تقديم الشركة الطاعنة لعطائها وإجمالي المبالغ التِي تحملتها الشركة نتيجة صدور قَرَار رَئِيس مجلس الوزراء رقم 183 لسَنَة 2003 المُشار إِلَيْهِ وما إذا كَانَ عقد التوريد والتركيب مثار النزاع الماثل قَدْ خضع للفحص بمعرفة اللجان المُشكلة بموجب قَرَار رَئِيس مجلس الوزراء رقم 1864 لسَنَة 2003 بتحرير سعر الصرف من عدمه ونتيجة الفحص إن وجد وأسْبَاب عَدَم قيام الجهة الإدارية بصرف التعويضات للشركة الطاعنة وما إذا كَانَت الأصناف الموردة من الخارج قَدْ أُستخدمت فِي تنفيذ العقد وفِي هَذِهِ الحالة بَيَان الأصناف الموردة من الخارج مُباشرة وتاريخ استيرادها والإفراج الجُمركي عَنْهَا وأسعار شرائها حسب قَانُون الإفراج الجُمركي عَنْهَا وسعر الصرف فِي ذلِكَ التاريخ ومقدار الزيادة فِي سعرها بالجنيه المصري عَن سعرها المُعلن عَن الشركة المُنتجة قَبْل 2003/1/29 وبَيَان ما إذا كَانَ قَدْ ترتب عَلَى تحرير سعر صرف العُملات الأجنبية وتعويم الجنيه المصري طبقًا لَمَّا سبق بيانه لهُ أثره المُباشر المُتسبب بإصابة المُتعاقد بخسائر بالنسبة لجميع عناصر العقد ومقدار هَذِهِ الخسائر ونسبتها المئوية من قيمة العقد الكُلية ، ومن ثَمَّ انتهى الحُكْم التمهيدي المذكور إِلَى ندب خبير فِي الطعن لأداء المأمورية الموضحة آنفًا للتحقُّق من توافُر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة [159].

وبعد أن ينتهي الخبير من تقريره يصدر القاضي حكمه بتقدير التعويض المستحق مستعينا بهذا التقرير، وذلك وفقا لمجموعة من القواعد، من أبرزها:

أولا: تحديد فترة بداية ونهاية الظرف الطارئ: باعتبار أن هذه الفترة - كما قلنا - هي التي يستحق عنها المتعاقد للتعويض، وبالتالي فلا يستحق التعويض عن الفترة السابقة أو اللاحقة عليها. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها بحسبان " أن تحرير سعر الصرف إنما يمثل ظرفاً اقتصادياً طارئاً لم يكن فى حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعاً، ومن شأنه أن يُنزِلَ به خسائرَ فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً، وهو ما يقتضي من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزاماً على جهة الإدارة مشاركةُ المتعاقِدِ معها فى تَحَمُّلِ نصيبِه من الخسارةِ التى حاقت به طوال فترة قيام الظرف الطارئ " [160].

---

[159]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 23547 لسنة 56 ق.ع بجلسة 2017/9/26، غير منشور.

[160]) حكمها الصادر من الدائرة الثالثة في الطعن رقم 22367 لسنة 53 القضائية بجلسة 30 من نوفمبر سنة 2010، سبقت الإشارة إليه.

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا [161]" أن تعويض المتعاقد مرهون بأن تكون هذه الزيادة في الأسعار طرأت بعد التعاقد ولم يكن المتعاقد وضعها في حساباته عند تقديم عطائه. وبناء عليه يستحق المقاول صرف الفروق المترتبة علي زيادة أسعار الحديد والاسمنت شريطة أن يثبت توريد هذا الحديد والاسمنت لموقع العمل عقب صدور قرار زيادة أسعارهما أما ما تم توريده لموقع العمل قبل صدور قرار زيادة الأسعار فإن المقاول لا يستحق عنه فروق أسعار باعتبار أنه لم يتحمل هذه الفروق أصلا **".**

ثانيا: تحديد حجم الخسارة التي لحقت بالمتعاقد: ففي مجال تحرير سعر الصرف يتم تحديد على وجه الدقة فروق أسعار تنفيذ العقد نتيجة هذا التحرير بين الأسعار الفعلية التي تم التعاقد عليها وبين الأسعار الجديدة.وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على مجموعة من القواعد لتحديد حجم خسائر المتعاقد، وبالتالي تحديد التعويض المناسب وذلك في كل أحكامها الصادرة بشأن الظروف الطارئة ومن بينها تحرير سعر الصرف حيث جاء قولها أن " هذا التعويض لا يشمل الخسارة كلها ولا يغطي إلا جزءاً من الأضرار التي تصيب المتعاقد - ليس له أن يطالب بالتعويض بدعوى أن أرباحه قد نقصت أو لفوات كسب ضاع عليه كما أنه يجب أن تكون الخسارة واضحة متميزة - نتيجة ذلك: يجب لتقدير انقلاب اقتصاديات العقد واعتبرها قائمة أن يدخل في الحساب جميع عناصر العقد التي تؤثر في اقتصادياته واعتبار العقد في ذلك وحدة واحدة ويفحص في مجموعه لا أن ينظر إلى أحد عناصره فقط بل يكون ذلك بمراعاة جميع العناصر التي يتألف منها - أساس ذلك: قد يكون بعض هذه العناصر مجزياً ومعوضاً عن العناصر الأخرى التي أدت إلى الخسارة - لا تنطبق هذه النظرية إذا كان خطأ المتعاقد قد وقع في أمور متوقعة قبل تنفيذ العقد وفقاً للسير الطبيعي للأمور وللنظام المعتاد للعمل في الإدارة العاملة " [162].

ثالثا: توزيع عبء الخسارة بين المتعاقد والإدارة:

تمثل هذه المرحلة الأخيرة في رحلة التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة، حيث يقوم فيها القاضي بتوزيع عبء الخسارة، بين المتعاقد والإدارة، وقد جرى القضاء الإداري على أن يتحمل المتعاقد قدرا يسيرا من الخسارة على تتحمل الجهة الإدارية المتعاقدة الجزء الأكبر منها، ولا توجد قواعد محددة في هذا المضمار، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على أن تتحمل الإدارة

---

[161]) حكمها الصادر في الطعن رقم 9086 لسنة 49 ق، بجلسة 2017/1/24م. سبقت الإشارة إليه.

[162]) راجع على سبيل المثال حكمها في الطعنين رقم 19584 لسنة 59 ق.ع والطعن رقم 19266 لسنة 59ق.ع بجلسة الأربعاء6 محرم لسنة1439 هجرية الموافق 2017/9/27، سبقت الإشارة إليه.

90 % من الخسائر، وفي بعض الأحيان تقل هذه النسبة لتكون 80 %[163]، وقد تزيد لتكون 95 % [164].وذلك وفقا لعدة إعتبارات يضعها القاضي في حسبانه عند تحديد النسبة المئوية منها، سلوك المتعاقد مع الإدارة ومدى المجهودات المبذولة من جانبه لمواجهة الظرف الطارئ،وحرصه على الاستمرار في التنفيذ رغم ذلك[165]. فضلا سلوك الإدارة ومدى تعاونها واهتمامها بمساعدة المتعاقد لتخطي هذا الظرف [166].

المطلب الثالث

مدى جواز التنازل عن الحق في التعويض عن الظرف الطارئ

إذا كان المشرع قد خول للجهات الإدارية العديد من السلطات والامتيازات في مجال العقود الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد، إلا أنه في مقابل ذلك فلابد من تمتع المتعاقد في هذه الطائفة من العقود بعدة ضمانات لمواجهة تلك السلطات الخطيرة، حتى يطمئن على حقوقه المستمدة منها، ومن أهم الضمانات أو الحقوق حقه في إعادة التوازن المالي للعقد في حالة حدوث أي خلل طوال فترة التنفيذ.

والتساؤل الذي يثور هنا مفاده ما مدى مشروعية التنازل عن التعويض عن الأضرار الناتجة عن الظروف الطارئة ؟

اتفقت ساحة فقه القانون الإداريالفرنسية[167] والعربية [168]. على أن أحكام نظرية الظروف الطارئة تتعلق بالنظام العام وبالتالي فلا يجوز الاتفاق

---

[163]) CE. 9 Novembre 1935, Ville de fagny. Rec, p. 102.

مشار إليه لدى د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 351.

[164]) CE. 11 juin 1943, Min. Marine . Rec. P. 148. CE. 17 Novembre 1965, commune de monthemet et qutres c/st Gaziere des ardemnes. Rec. P. 981.

[165]) CE. 12 Avril. 1944, Société Française des càbles Téléphoniques , Rec. P. 119.

[166]) CE. 18 Avril 1959, Société industrielle de travaux d'assainissement et d'urbanisme et ville de Nice, R.E.C, p. 216.

[167]) Laubadere A.DE, traité théorique et pratique des contrats administratifs, L.G.D.J, 1956, p. 110.A. Hachich, La de l'imprévision dans les contrat administratifs étude comparée du droit Français et du droit de la République Arabe Unie, Caen, 1962, 1962, p. 395. P. Terneyre, la responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administrative, thèse, 1983, p. 389. M.Waline, note sous CE. 31 Junvier 1967, Départ de la Moselle, RDP, 1968, p. 391.

[168]) راجع د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 357، د/ حمادة عبد الرازق حمادة، مرجع سابق، ص 283، د/ واصف يوسف الزبون، مدى مشروعية نص العقد الإداري على مخالفة نظريات إعادة التوازن المالي: دراسة مقارنة، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، العدد الأول

على استبعادها. وهذا مستفاد من نص المادة 2/147 من القانون المدني المصري والذي ينص على أنه " إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وأن لم يصبح مستحيلا صار وهما للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعا للظروف وبعد الموازنة بين مصالح الطرفين أو يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول. ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك ".

يتضح من هذا النص أن المشرع نص صراحة على بطلان كل الاتفاقات التي تتضمن التنازل عن التعويض عن الأضرار الناتجة عن الظروف الطارئة، فإذا كان ذلك ورد بالنسبة لعقود القانون الخاص رغم عدم إتصالها بالمصلحة العامة، فأنه يطبق من باب أولى على العقود الإدارية[169]، والتي ترتبط إرتباطا وثيقا بالمرافق العامة، والتي يقتضي للحفاظ على سيرها بإنتظام وإطراد، العمل على منح المتعاقد التعويض عن الأضرار التي تقع عليه نتيجة الظروف الطارئة التي يمكن أن تواجهه أثناء تنفيذ التزاماته التعاقدية، فهذا التعويض وفقا لما استقر عليه القضاء الإداري – كما قلنا - يعد بمثابة ضمانة لتنفيذ العقد على الوجه الذي يكفل سير وإنتظام المرافق العامة[170].

وترتيبا على ذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم مشرعية أي اتفاق يتنازل بمقتضاه المتعاقد عن حقه في المطالبة بالتعويض عن الظروف التي قد تطرأ أثناء تنفيذ العقد[171].وقد سار القضاء الإداري المصري على هذا النهج حيث قضت محكمة القضاء الإداري منذ وقت مبكر بأنه " من المقرر في العقود الإدارية أن جهة الإدارة لا تملك أن تضع فيها نصا عاما ... يعفيها من الالتزام بتعويض الضرر الحادث للمتعاقد معها، لأن ذلك يتعارض مع المبادئ المقررة في القانون الإداري من ثبوت حق المتعاقد مع الإدارة في

لسنة 2018، ص، 468 وما بعدها. د/ رجب محمود طاجن، عقود الشراكة، PPP، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2007، ص 213 وما بعدها، د/ على بن عبد الكريم، مرجع سابق، ص 108-109.

[169]) حيث أنه من المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن العقود الإدارية شأنها شأن العقود المدنية تخضع للأصل العام المقرر بنص المادة 147 من القانون المدني، راجع على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم 6148 لسنة 46 ق، جلسة 21 فبراير عام 2006، غير منشور.

[170]) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 23547 لسنة 56 ق.ع، بجلسة 26 سبتمبر 2017، غير منشور.

[171])CE. 10 mars 1948, Hospices de Vinne, A.J.D.A, 1948, p. 31. Cité par Stéphane Braconnier, précis du droit des marchés publics, 3 éd, le Moniteure, paris 2009, p. 450.

التعويض طبقا للنظريات السائدة في نظام العقود الإدارية ومنها حقه في التوازن المالي للعقد " [172].

وقد أكدت المحكمة ذاتها ذلك بقولها " بأن جهة الإدارة لا تملك أن تضع شرطا يحول بين المتعاقد وبين التمسك بالقوة القاهرة أو الظرف الطارئ إذا وقع أي منهما، وتكاملت شرائط ومناط هذا الحكم يرد إلى طبيعة العقود الإدارية التي من شأنها أن ترتب لكل من المتعاقدين التمسك بأي من هذين الحدثين، فإذا كانت الإدارة قد أخذت على المدعي التعهد بعدم الاحتجاج عليها بالقوة القاهرة أو الظرف الطارئ فإن هذا الاشتراط غير مشروع ولا يعتد به "[173].

كما تقول المحكمة الإدارية العليا أن أحكام القوانين واللوائح المنظمة للعقود الإدارية إنما تخاطب الكافة وعلمهم بمحتواها مفروض أنهم عند التعاقد قد أرتضوا أحكامها وحينئذ تندمج هذه الأحكام في عقودهم وتصير جزءاً منها، فيتعين تطبيقها ما لم ينص العقد صراحة على استبعاد أحكامها عدا ما تعلق منها بالنظام العام[174].

كما يثور التساؤل حول مدى مشروعية شرط العقد الذي يحدد التعويض المستحق للمتعاقد عن الظرف الطارئ، مثال ذلك أن ينص العقد على أنه في حالة تغيير قيمة العملة أو تحرير سعر الصرف، تتحمل الجهة الإدارية نسبة 50 % من الخسارة الناتجة عن أرتفاع الأسعار الناتج عن هذا التحرير.

في الواقع لم يحدث هذا الشرط خلافا على الساحة الفقهية أو القضائية، حيث يكاد يكون هناك شبه إجماع على مشروعيته [175]. كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد دأب على الدعوة إلى الحل الودي للنزاع في حالة حدوث الظرف الطارئ، حيث لا يحكم بالتعويض إلا في حالة عجز الطرفين عن الوصول

---

[172]) حكمها الصادر في 30 يونيه لسنة 1957، سبقت الإشارة إليه. وحكمها أيضا بتاريخ 14 أبريل لعام 1960، مجموعة المبادئ والأحكام الخاصة بمحكمة القضاء الإداري السنة 14، ص 36.

[173]) حكمها في القضية رقم 82 لسنة 1 ق بجلسة 14 أبريل 1960، المجموعة السنة 14 بند 25، ص 36-37.

[174]) حكمها في الطعنين رقمي 1511 و 1625 لسنة 31 ق، بجلسة 4 أبريل 1989، مجموعة الأحكام السنة 34 الجزء الثاني، من أول مارس 1989 إلى آخر سبتمبر 1989، ص 831.

[175]) د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 357-358، د/ واصف يوسف الزبون، مرج سابق، ص 471، د/ نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، 2010، ص 782.

لاتفاق في هذا الشأن، ويرجع ذلك إلى أن التعويض القضائي عن الخسائر الناتجة عن الظرف الطارئ يعد بمثابة حلا إحتياطيا للحل الودي[176].

إلا أن ما يجب التنويه إليه أن وجود شرط في العقد يحدد مقدما التعويض عن الأضرار التي يمكن أن تنتج مستقبلا عن الظرف الطارئ، لا يحول بين المتعاقد وبين حقه في طلب التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة، وذلك في حالتين: الحالة الأولى: عدم التمكن من تطبيق الشرط الوارد في العقد، ويمكن أن يحدث ذلك في حالة تجميد الأسعار والأجور عند حد معين بمقتضى التشريعات الأجتماعية[177]، الحالة الثانية: إذا ثبت عدم قدرة هذا الشرط على إعادة التوازن المالي للعقد[178]، لاسيما عند تجاوز التقلبات الاقتصادية التي حدثت أثناء تنفيذ العقد مقدار ما توقعه المتعاقدان عن إبرام العقد. وبالتالي فيكون من الأفضل للمتعاقد أن يطالب بتطبيق نظرية الظرف الطارئة إذا كان من شأن ذلك حصوله على مزايا أكبر.

الفصل الثالث
إعادة التوازن المالي للعقود في ظل القانون رقم 84 لسنة 2017

[176])CE. 11 Février 1983, Société Entreprise caroni, Rec. P. 59. Cité par J.David Drefus, in l'exécution des contrats, les pouvoirs de contrôle de l'administration en France, IRJS éd, 2007, p. 235.

[177]) CE. 15 Juiellet 1949, Ville d'Elbeuf, Siry 1950, cité par Catherine Bergeal, Frédéric Lenica, le contentieux des marchés publics, 2e éd, le Moniteur, paris, 2010, p. 163.

[178]) د/ محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص 358.

حرص المشرع في الكثير من الدول على تقنين نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود بصفة عامة [179]. وفي العقود الإدارية على وجه الخصوص [180].فعلى صعيد النظام القانوني المصري فقد حرص المشرع منذ وقت مبكر على ذلك، فالمادة 6 من القانون رقم 129 لسنة 1947 بشأن التزامات المرافق العامة تنص على أنه " إذا طرأت ظروف لم يكن من المستطاع توقعها ولا يد لمانح الالتزام أو الملتزم فيها، وأفضت إلى الإخلال بالتوازن المالي للإلتزام أو إلى تعديل كيانه الاقتصادي كما كان مقدرا وقت منح الالتزام، جاز لمانح الالتزام أن يعدل قوائم الأسعار، وإذا أقتضى الحال أن يعدل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد استغلاله، وذلك لتمكين الملتزم من أن يستمر في استغلاله أو لخفض الأرباح الباهظة إلى القدر المقبول ".

كما حرص المشرع المصري على تقنين نظرية الظروف الطارئة في القَانُون المدني الصادر في 29 يوليو 1948، حَيْثُ تنص المادة (147 / 2) عَلَى أنه " إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لَمْ يكُن فِي الوسع توقُّعها وترتب عَلَى حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقُدي وأن لَمْ يصبح مُستحيلاً - صار وهمًا للمدين بحَيْثُ يُهددهُ بخسارة فادحة ، جاز للقاضي تبعًا للظروف وبَعْد الموازنة بَيْن مصلحة الطرفين أن يود الالتزام المُرهق إِلَى الحد المعقول . ويقع باطلاً كُل اتفاق عَلَى خلاف ذلِكَ " .

وتنص المادة (3/658، 4) من القانون ذاته على أنه "3- وليس للمقاول إذا ارتفعت أسعار المواد الأولية وأجور الأيدي العاملة أو غيرها من التكاليف أو يستند إلى ذلك ليطلب زيادة الأجور ولو بلغ هذا الارتفاع حداً يجعل تنفيذ العقد عسيراً. 4- على أنه إذا انهار التوازن الإقتصادي بين إلتزامات كل من رب العمل والمقاول بسبب حوادث إستثنائية عامة لم تكن في الحسبان وقت

---

[179]) فعلى الصعيد العربي راجع نص المادة 249 من قانون المعاملات المدنية الإماراتي لعام 1985، ونص المادة 146 من القانون المدني العراقي لسنة 1951، والمادة 117 من قانون المعاملات المدنية السوداني لسنة 1984، والمادة 205 من القانون المدني الأردني لعام 1976، والمادة 198 من القانون المدني الكويتي لعام 1980، والمادة 148 من القانون المدني السوري لعام 1949 ، إلخ.

[180]) حيث حرصت بعض التشريعات على تقنين نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الإدارية، مثال ذلك ما نص عليه المنظم السعودي في نظام المنافسات والمشتريات لعام 1427 هجريا، بقوله في نص المادة 43 "عند تعديل التعريفة الجمركية أو الرسوم أو الضرائب أو المواد أو الخدمات المسعرة رسمياً بالزيادة أو النقص – بعد تاريخ تقديم العرض – تزاد قيمة العقد أو تنقص – بحسب الأحوال – بمقدار الفرق . لمزيد من التفصل راجع مؤلفنا، العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها...، مرجع سابق، ص 101 وما بعدها. كما حرص المشرع الإمارتي على تقنين نظرية الظروف الطارئة في مجال عقود المقاولات والتوريد، وذلك في القرار رقم 14 لسنة 1978، راجع د/ صلاح الدين فوزي، العقود الإدارية بين النظرية والتطبيق في دولة الامارات العربية المتحدة، بحث بمجلة الإدارة والتنمية، إبريل 1990، ص 48.

التعاقد ، وتداعي بذلك الأساس الذي قام عليه التقدير المالي لعقد المقاولة ، جاز للقاضي أن يحكم بزيادة الأجر أو بفسخ العقد".

كما رأينا أن المشرع المصري عقب قرار تحرير سعر صرف الجنيه في عام 2003 لم يكتف بقرارات مجلس الوزراء لإعادة التوازن المالي للعقود التي تضررت جراء ذلك، ولكنه حرص على إدخال تعديلات على قانون المناقصات المزايدات السابق رقم 89 لسنة 1998، بهدف إعادة التوازن المالي للعقود الإدارية. التعديل الأول كان بمقتضى القانون رقم 5 لسنة 2005 سالف الذكر، كما أدخل تعديلا آخر على المادة 22 مكرر (1) قانون المناقصات والمزايدات السابق، بمقتضى القانون رقم 191 لسنة 2008. مفاده أنه في العقود التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية بتعديل قيمة العقد وفقا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبني على أمر الإسناد المباشر، وذلك وفقا لمعاملات يحددها المقاول في عطائه ويتم التعاقد على أساسها، ويكون هذا التعديل ملزما للطرفين، ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك. وهذا ما تم تقنينه في القانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الحالي.

وبعد تحرير سعر صرف الجنيه المصري للمرة الثانية في 3 نوفمبر 2016، وما ترتب على ذلك من أرتفاع كبير في الأسعار ووصول معدل التضخم إلى أكثر من 30 %، مما أضر بكل فئات المجتمع بصفة عامة والمتعاقدين مع الدولة على وجه الخصوص، فقد أسرع المشرع بالتدخل لإعادة التوازن المالي للعقود، وذلك من خلال أصداره قانونا مستقلا لتعويض عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة التي تضررت نتيجة تعويم الجنيه، هو القانون رقم 84 لسنة 2017.

وقد نصهذا القانون فيالمادة الأولى من مواد الإصدار على أنه " تسري أحكام هذا القانون على العقود المبينة في المادة (1) من القانون المرافق والتي تأثرت بالقرارات الاقتصادية الصادرة في الفترة من 2016/3/1 وحتى 2016/12/31).

وبالرجوع لنص المادة الأولي نجدها حددت سريان هذا القانون من الناحية الموضوعية على عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة, والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها، كما حددت له نطاقا زمنيا، حيث يكون التعويض عن الأعمال

المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد, وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد. هذا ما سنتناوله في مبحثين، على أن يعقب ذلك بيان حالات عدم استحقاق المتعاقد للتعويض أو تأجيله، وذلك في المبحث الثالث، وإجراءات الحصول على التعويض وفقا للقانون رقم 84 لسنة 2017 في المبحث الرابع، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

النطاق الموضوعي للقانون رقم 84 لسنة 2017

حددت المادة الأولى من هذا القانون النطاق الموضوعي لتطبيقه، وذلك في ثلاث طوائف من العقود الإدارية، وهي عقود المقاولات والتوريدات وتلقي الخدمات العامة، هذا ما سنتناوله من خلال تخصيص مطلبا لكل طائفة، على أن نعقب ذلك بتحديد الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون في المطلب الرابع، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

عقود المقاولات العامة

ويطلق على هذه العقودعقود الأشغال العامة، ويقصد بهاالاتفاق الذي يبرم بين جهة إدارية وبين شخص طبيعي أو اعتباري، بمقتضاه يقوم هذا الأخير ببناء أو ترميم عقار، أو إقامة جسر أو نفق أو نحوها لحساب الجهة الإدارية لقاء مقابل مالي معين، وذلك بهدف تحقيق النفع العام[181].

ويتضح من هذا التعريف أن محلعقدالأشغالالعامةيكوندائماعقارا،سواءكانعقارابطبيعتهأوعقارابالتخصيص، ويستويبعدذلكأنيكونالقصدمنالعقدإنشاءأوترميمهذاالعقار[182]،غيرأنالقضاءالإداري

([181])L. Richer, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J. 1999., 2e éd, pp.103-107.MAURICE Hauriou, Précis de droit Administratif et de droit public, 12e éd, DALLOZ, PARIS, 2002, p.900.

([182])د.عبدالعزيزعبدالمنعمخليفة،الأسسالعامةللعقودالإدارية،دارالكتبالقانونية،القاهر، 2005، ص 37- 38.

الفرنسيتوسّعفيمفهومالأشغالالعامةوأدخلفيهاكافةالأعمالالمتعلقةبصيانةالعقاراتالعامة، أو تعلّقالعقدبنقلالموادالازمةلتنفيذهذهالأعمال[183].

وقد أضفى المشرع في فرنسا ومصر على عقود الأشغال أو المقاولات العامة الطبيعة الإدارية، ففي فرنسا نصت المادة 3/4 من قانون 28 بليفوز السنة الثامنة بشأن عقد الأشغال العامة، على اختصاص مجلس المقاطعة بنظر المنازعات التي تثار بين مقاول الأشغال العامة والإدارة بصدد تحديد المقصود بالشروط الواردة في عقود الأشغال، وكذلك تنفيذها. وجاء نص المادة الأولي من مرسوم 17 من يونيو عام 1938،(المادة 1/2331 من القانون العام لملكية الأشخاص العامة الآن)، حيث عقدت تلك المادة الاختصاص للقضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود التي تتضمن شَغْلاً أو انتفاعاً بالدومين العام domaine public.les contrats comportant occupation du[184].

وفي مصر تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية (:حادي عشر)المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر...".

ويعد قطاع المقاولات من أكبر وأهم القطاعات الاقتصادية في مصر، نظرا لمساهمته في زيادة الناتج القومي، لاسيما في حالة تصديره للخارج في الدول الأفريقية والعربية، حيث يعد ذلك بمثابة مصدرا هاما للعملة الصعبة، وفرصة لمواجهة حالة البطالة من خلال خلق فرص للعمل في الداخل والخارج، يضاف إلى ذلك فأن تصدير هذا القطاع يعد مصدرا لتسويق كافة منتجات البناء التي تنتجها الشركات المصرية (حديد وأسمنت وطوب وأدوات صحية وكهربائية وغيرها)[185].

كما يعتبر هذا القطاع من أكثر القطاعات التي تضررت من القرارات الاقتصادية التي اتخذتها الحكومة المصرية مع مطلع الألفية الثالثة، ومن

([183])Yves GAUDEMET, Droit Administratif des Biens, Tome 2, 12e édi, L.G.D.J., PARIS, 2002, p.416 et s.

([184]) voir Ch. Lavialle, Qualification du contrat passé par un sous-concessionnaire, comm. de la décision du tribunal des conflits du 16 octobre 2006, EURL Pharmacie de la gare Sait-Charles et autre c/ sté d'aménagement, de commerce et de concessions, RFDA 2007., pp.298-303.

([185])راجع مقال بعنوان ، اتحاد المقاولين: تصدير المقاولات يحقق إيرادات بمليارات الدولارات لمصر، بتاريخ 24 يونيه 2019، بوابة الأهرام الالكترونية: gate.ahram.org.eg

أبرزها قرار تحرير سعر الصرف سواء عام 2003، أو عام 2016[186]، ولهذا فقد كان لهذا القطاع الفضل في الضغط لإصدار القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن التعويضات في عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة [187].

ويسرى القانون رقم 84 لسنة 2017 على كافة كافة أنواع أعمال عقود المقاولات والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها, وذلك عن الأعمال المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد (مادة 1). ولا تسري أحكام القانون المذكور على الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقًا للبرنامج الزمني وتعديلاته المتفق عليها، إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، ولم تقم الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد [188].

وحسنا فعل المشرع المصري، نظرا لما قد يمثله تغيير سعر الصرف من تأثير كبير على عقود الأشغال أو المقاولات العامة، فمن المعروف أن من أبرز المقومات التقليدية لتكلفة هذه العقود تتمثل في الحديد المسلح والاسمنت والخشب والاخلاط وغيرها، بجانب العمالة والتي تتألف من عمال عاديين، وصناع ومهندسين قائمين بالإشراف، وكما هو معلوم أن تحرير سعر الصرف، وتعويم الجنيه المصري أدى إلى ارتفاع كبير في كل هذه المقومات، بنسبة وصلت لقيمة 100% تقريبا في العام الأول بعد التعويم [189]، وهو الأمر الذي ترتب عليه خلل كبير في التوازن المالي للعقود المقاولات، لاسيما في العقود التي تحتاج مشروعاتها إلى استيراد معدات وأدوات وأيدي عاملة وخبرات أجنبية من الخارج يتم الوفاء بثمنها بالعملة الأجنبية[190].

كما أن موقف المشرع المصري بأصداره قانون التعويضات عن عقود المقاولات جراء القرارات الاقتصادية، ومنها تحرير سعر الصرف، يكون جاء وفقا لما نص عليه نموذج عقد الفيدكFIDIC (الاتحاد الدولي للمهندسين

([186])في تفصيل ذلك راجع مقال بعنوان، المقاولات ... القطاع الأكثر تضررا .. وقانون التعويضات طوق النجاة، كتب جهاد عباس، جريدة الوطن عدد 2379، بتاريخ 3 نوفمبر 2018. الموقع الالكتروني: m.elwatannews.com

([187])في تفصيل ذلك راجع مجلة المقاول المصري، 41 رحلة في محطة التعويضات، يصدرها الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء، العدد 65 (عدد خاص) سبقت الإشارة إليه.

([188])راجع قرار مجلس الوزراء المصري رقم 13 لسنة 2017، سبق الإشارة إليه ص 5.

([189])راجع المقال سالف الذكر بعنوان، المقاولات ... القطاع الأكثر تضررا .. وقانون التعويضات طوق النجاة،

([190])راجع د/ مصطفي عبد المحسن الحبشي، التوازن المالي في عقود الإنشاءات الدولية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، 2008، ص 92.

الاستشارين)[191]. والذي نص على أنه " تضاف إلى قيمة العقد أو تخصم منه المبالغ الخاصة بزيادة أو نقص تكلفة العمالة والمواد أو أيهما أو شئ أخر يؤثر على تكلفة تنفيذ الأعمال " [192].

كما أن الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين جمهورية مصر العربية وشركات المقاولات الأجنبية تحرص على النص على التوازن المالي للعقد، نذكر منها الاتفاقية المبرمة مع شركة أيوك كوانك وهيئة التمويل الدولية في 19 مايو 1996، والتي تنص على أن تتولى شركة أيوك كوانك مقاولات التنقيب والحفر ومد خطوط الغاز وكافة أعمال المقاولات والبناء الخاصة باستخراج الغاز وإنتاجه وتنمية الحقول، وقد تضمن هذه الاتفاقية بنودا تتعلق بمبدأ التوازن المالي للعقد، حيث تقرر للمقاول في طلب إعادة التوازن المالي لعقده في حالة تغيير التشريعات أو اللوائح التي تؤثر على المصالح الاقتصادية للاتفاقية في غير صالح المقاول [193].

المطلب الثاني

عقود التوريدات العامة

يقصد بهذه العقود اتفاق يبرم بين جهة الإدارة وبين مؤسسة أو شركة خاصة، بموجبه تلتزم هذه الأخيرة بتوريد منقولات معينة لجهة الإدارة لخدمة مرفق عام، وذلك مقابل مبلغ مال معين[194]. ومن خلال هذا التعريف يتضح لنا أن موضوع هذا العقد دائما ينصب على منقولات، بغض النظر عن قيمتها، كأن يكون موضوعه توريد مواد غذائية أو تموينية، أو أدوات مكتبية، أو أثاثات أو غيرها من المواد التي تحتاجها المرافق العامة.

والجدير بالذكر أن عقود التوريد تعد من أكثر العقود الإدارية التي تعتمد عليها الجهة الإدارية في الحصول على المنقولات التي تحتاجها لتحقيق أهدافها [195].وقد أستقرت ساحة القانون الإداري على الطبيعة الإدارية لهذه العقود إذا

([191])يعد هذا العقد بمثابة معيار عالمي ودليل إرشادي لعقود المقاولات وأعمال البناء والهندسة الدولية الانشاءات بشكل عام، نحاول نجيب مراجع

([192])نص المادة 1/70 من الترجمة العربية لعقد الفيدك.

([193])راجع د/ مصطفي عبد المحسن الحبشي، التوازن المالي في عقود الإنشاءات الدولية، دراسة مقارنة، دون ذكر دار نشر ، 2002، ص 20-21. مشار إليه لدى وائل محمد عشم، أثر تغييرات سعر الصرف على قيمة العقد الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، 2016، ص 127.

([194])Laurent RICHER, Droit des contrats administratifs, 2eédi, L.G.D.J., PARIS, 1999, p.329.

([195]) د/ عبد المحسن بن سيد ريان، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، دار النهضة العربية بالقاهرة، 2012، ص 270.

استوفت شرائطها، ففي فرنسا فقد أكد مرسوم 11 من يونيو عام 1806 بشأن عقود التوريد، على الطبيعة الإدارية لهذا العقد، حيث نصت المادة 14 منه على اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بعقود التوريد التي تبرمها الدولة [196]. وفي مصر تنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية (:حادي عشر) .. المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر...".

وهذا أكدت محكمة النقض المصرية بقولها " لإسباغ الصفة الإدارية على عقد التوريد فإنه ينبغي أن يتم إبرامه مع إحدى الجهات الإدارية بشأن توريد مادة لازمة لتسيير مرفق عام، وأن يفصح العقد عن اتجاه نية الإدارة إلى إتباع أساليب القانون العام في التعاقد، وذلك من خلال إنطواء العقد على شروط غير مألوفة في القانون الخاص " [197].

وعقود التوريد يمكن أن تكون على دفعة واحدة Marché de livraison ويمكن أن تتم على دفعات متعددة Marchés de fournitures multiples et successives. كما تنقسم هذه العقود إلى فئتين: الأولى تسمى عقود التوريد العاديةوهيتتميزبكونهاتردعلىمنقولاتعاديةلاتتضمّنأية تعقيداتتقنيةولاتدخلفيإطارالتطورالتكنولوجي، وهذه هي الغالبة، كعقودتوريدالبضائعوالموادالغذائية وغيرها.الفئة الثانية: عقود التوريد الصناعيةMarchés industriels، وهي التي أفرزهاالتطورالصناعي والتكنولوجي. وهي تنقسم بدورها إلى نوعين:عقود التصنيع Marché de fabrication وعقود التعديل أو التحويل Marché de conversion et transformation[198].

ومثال الأولى التزام المورد بصناعة المنقولات التي يلتزم بتوريدها للإدارة وذلك حسب المواصفات المتفق عليها صناعةالموادالمتفقعليتوريدها،وعادةماتتطلبهذهالموادخبرةتقنيةوتكنولوجيةعالية منطرفالموردالتيتكوننتيجةأبحاثعلمية متخصصة، ومثال الثانية حينما تعمد

([196])L. Richer, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J. 1999., 2e éd, pp.103-107.

([197]) حكمها الصادر في الطعن رقم 316 لسنة 54 ق، بجلسة 5 فبراير 1990، مشار إليه لدى د/ حمادة عبد الرازق حمادة، مرجع سابق، ص 61.

([198])Christophe LAJOYE, droits des Marchés Publics, 2eédi, GUALINO éditeur, PARIS, 2005. P. 30.

الإدارة إلى تسليم المتعاقد معها منقولات معينة ليقوم بتحويلها إلى مواد أخرى حسب طلبها، ومن ثم يقوم بتوريدها إلى الإدارة على هياة أو صورة مغايرة. أمابالنسبةلعقودالتحويلفالدولةهناتسلممنقولاتإلىإحدىالشركاتلتحويلهاإلىمادة أخرى، ثميعادتسليمهاللدولة،وهذاالإتفاقهواتفاقمركب،ويعد وفقا لأحكامالقضاءالإداريالفرنسيعقد
توريدوفقالقاعدةوحدةالإتفاقإذاماكانتفكرةالتوريدهيالمهيمنةعلىالإتفاق، في حين يفصل مجلس الدولة بين العمليتين التسليم والتحويل إذا كانت كل عملية مستقلة تماما عن الأخرى[199].

ويمنح التعويض المنصوص عليه في القانون رقم 84 لسنة 2017 لكافة أنواع عقود التوريدات العامة (العادية والصناعية) والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها, وذلك عن الأعمال المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد, وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاق(مادة 1). وحسنا فعل المشرع المصري، نظرا لما قد يمثله تغيير سعر الصرف من تأثير كبير على عقود التوريد بكافة أنواعها، لاسيما في عقود التوريد الصناعية بنوعيها (الصناعية – والتحويلية) والتي قد تتطلب من المورد استيراد بعض الخامات والمواد التي تتدخل في عملية التصنيع وتكوين المنتج النهائي من الخارج، وهو الأمر الذي يحتاج منه دفعها بالعملة الأجنبية.

المطلب الثالث

عقود تلقي الخدمات العامة

ويقصد بها اتفاق يبرم بين شخص معنوي عام وبين شخص من أشخاص القانون الخاص، بمقتضاه يلتزم هذا الأخير أن يقوم بأداء خدمة لصالح الشخص المعنوي، وهذه الخدمة لا تتضمّن بناء أو توريد أو تصنيع شيء ما، وإنما يقوم المتعاقد هنا بإنجاز عمل أو القيام بنشاط ما يعود بالفائدة على الشخص العام في سبيل تأدية وظيفته[200]. ويشمل ذلك الخدماتالمادية والفكرية، كما أنالقضاءالإداريالفرنسيإعتبرالعقودالمبرمة معالناقلين،ووكالاتالسفر بهدفتأمينانتقالموظفيالدولة بمثابة

([199])Cristophe LAJOYE, o.p cit., pp.30-31.

[200]) voirCristophe LAJOYE, o.p cit., p.30.

عقودخدمات،وكذلكالأمربالنسبةلعملياتتنظيفالأحياء،والعقودالمبرمةفيإطارخبرةمحاسبتيه Expertise comptable [201].

ويتضح من ذلك أن عقود تلقي الخدمات العامة يمكن أن تظهر في ثلاث صور، عقود خدمات عادية، وفكرية أو أستشارية، وأخيرا خدمات أو عقود النقل، وذلك على النحو التالي:

أولا: عقود الخدمات العادية: وهي عبارة عن خدماتتحتاجهاالجهات الإدارية،ولاتتطلبمنجانب المتعاقدمعهاإمكانياتمعرفيةأوتكنولوجيةمتطورة أو متخصصة، فهي خدمات لا تحتاجلعمالمؤهلينتقنياوذويخبراتعلمية[202]. مثال ذلك أنتلجأالجامعةإلى التعاقدمعمؤسسةتنظيف، وذلكبهدفالسهرعلىتنظيفالأقساموالمدرجاتوحمايةالمحيط،أوأنتتفق البلديةمعمؤسسةخاصةلجمعالنفاياتالمنتشرةفيالبلدية،وأيضالجوءالمحافظةإلىالتعاقدمع مؤسسةأمنيةمنأجلحراسةوحمايةالعقاراتالعموميةالتيتملكها.

ثانيا: عقود الخدمات الفكرية أو الاستشارية:ويقصد بها عقد يبرم بين شخص معنوي عام وشخص خاص (كمستشار قانوني أو طبيب أو مهندس أو خبير اقتصادي) أو إحدى المكاتب المتخصصة أو المؤسسات أو الشركات المرخص لها، لتتولى إعداد الدراسات المسبقة عن مشروع من المشروعات العامة، سواء من حيث الجدوى الاقتصادية أو حساب التكليف الخاصة بالتنفيذ أو إعداد التصميمات والمواصفات الخاصة بالمشروع [203].

وبذلك يتضح أن لجوء الإدارة لعقود الخدمات الاستشارية العامة يكون بهدفاتخاذقراراتصائبةKوانتقاءخياراتجيدةمن أجل تحسينوعيةنشاطهاوزيادةفعاليةالمشاريعالمنجزةوتفاديالأخطاءالمحتملوقوعها،كماأنهذهالصفقاتتتطلبتقنيةوتكنولوجيةعاليتيلدىالمتعاقدمعالإدارة في المجال المعني[204].

ثالثا: عقود النقل: وهو عقد يبرم بين شخص معنوي عام وشخص خاص (فرد أو شركة) بمقتضاه يلتزم هذا الأخير بتقديم خدمة نقل بضائع أو منقولات أو أشخاص من مكان لأخر لصالح الإدارة لمرة واحدة أو لعدة مرات

---

[201]) voir François LLORENS; Pierre SOLLER-COUTEAUX, Code des Marchés Publics, L.I.T.E.C , PARIS, 1999., p.36-37.

[202]) voirCristophe LAJOYE, o.p cit., p.31.

[203]) د/ عمر الخولي، المرجع السابق، ص 26.

[204]) Cristophe LAJOYE, o.p cit., p.31.

وذلك لقاء أجر متفق عليه[205]. ومثال ذلك اتفاق إحدى الجامعات بالتعاقد مع شركة نقل، وذلك لنقل الطلاب من محل إقامتهم إلى مقر الدراسة ذهابا وإيابا.وقد استقر القضاء الإداري على اعتبار عقد النقل ذات طبيعية إدارية إذا توافرت فيه الشروط المميزة لهذه الطائفة من العقود [206].

ونظرا لتأثر عقود الخدمات العامة بكافة أنواعها بالقرارات الاقتصادية للحكومة المصرية، كالقرارات الصادرة بشأن رفع سعر البترول وضريبة القيمة المضافة وتحرير سعر الصرف، فقد حرص المشرع على إعادة التوازن المالي لهذه العقود تحقيقا لاعتبارات العدالة، وحرصا على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، حيث حددت المادة الأولى من القانون رقم 84 لسنة 2017 نطاق سريانه على كافة عقود تلقي الخدمات العامة التي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها، وذلك عن الأعمال المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد, وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد(مادة 1).

وبعد استعراض النطاق الموضوعي للقانون رقم 84 لسنة 2017 بشأنإصدار قانون تعويضات ، والذي جاء محددا على سبيل الحصر في ثلاثة طوائف من العقودوهي عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة فأننا نناشد المشرع المصري بضرورة تعديل هذا القانون بحيث لا يقتصر على هذه العقود الثلاثة ولكن يشمل كافة العقود التي تضررت من أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف، كما هو الحال في عقود التزام المرافق العامة، والتي يمكن أن يؤدي تغيير سعر الصرف إلى التأثير المباشر على الرسم الذي سيحصل عليه المتعاقد، لاسيما في العقود محددة الثمن، أي التي يكون فيها المقابل المالي أو الرسم الذي سيحصل عليه الملتزم نظير أداء الخدمة للجمهور ثابتا ومحددا بدقة وغير قابل لأي تغيير.وبالتالي فأن أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف قد يترتب عليه زيادة في تكلفة الخدمة المؤداة، الأمر الذي يقتضي أن يقابله زيادة في الرسم (ثمن الخدمة) الذي سيحصل عليه الملتزم من الجمهور، وهذا لا يمكن تحقيقه في العقود محددة الثمن إلا بتدخل من قبل الجهة الإدارية مانحة الالتزام.

المطلب الرابع

---

[205]) François LLORENS; Pierre SOLLER-COUTEAUX, Code des Marchés Publics, L.I.T.E.C ,PARIS, 1999, p.40

[206]) راجع محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 79 لسنة 10 قضائية، بتاريخ 1957/2/22، مشار إليه لدى د/ برهام زريق، عقد التوريد الإداري، دون ذكر دار نشر، الطبعة الأولى 2017، ص 25.

الجهات المخاطبة بالقانون رقم 84 لسنة 2017

تسري أحكام القانون رقم 84 لسنة 2017بشأن إصدار قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامةعلى وحدات الجهاز الإداري للدولة ـ من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة ـ وعلى الشركات المملوكة للدولة، وعلى وحدات الإدارة المحلية، وعلى الهيئات العامة، خدمية كانت أو اقتصادية، ويشار إليها فيما يلي بـ الجهات.

ويقصد بـ الشركات المملوكة للدولة:

1- كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الأشخاص العامة أو مع شركات وبنوك القطاع العام.

2- كل شركة يساهم فيها أو يمتلك جزءً من رأس مالها شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن 51% مع أشخاص خاصة، وتدخل في هذه النسبة ما تساهم به شركات أو بنوك القطاع العام من حصة في رأس المال.

3- الشركات التابعة التي يكون لإحدى الشركات القابضة نسبة 51% من رأسمالها على الأقل، ولو اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام [207].

وبعد استعراض الجهات الإدارية المخاطبة بالقانون رقم 84 لسنة 2017 فأنناناشدها أن تعتمد في عقودها مستقبلا على طريقة الثمن المتغير أو المرن، حيث أثبتت عمليا إنخفاض تكلفتها،كما أنه يحق للجهات الإدارية في ظل هذه الطريقة أن تستفيد من إي إنخفاض في الأسعار أثناء تنفيذ العقد، لاسيما في العقود كبيرة التكاليف وطويلة الأمد. كما أن الثمن المتغير يعتبر بلا أدنى شك أفضل للمتعاقد وأكثر ضمانة له، وذلك لمواجهة أي تغييرات بالزيادة في سعر العقد أو في تكلفته أثناء التنفيذ، لاسيما في ظل تبني الدولة لأسلوب تحرير سعر الصرف، ذلك الأسلوب الذي تتغير فيه قيمة العملة المحلية شبه يوميا مقابل العملات الأجنبية.

المبحث الثاني

[207]) راجع قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 39 مكرر (ب)، أول أكتوبر 2017، ص 5.

النطاق الزمني للقانون رقم 84 لسنة 2017

عرفنا أن قرار مجلس الوزراء رقم 1864 لسنة 2003 سالف الذكر قد وضع ضابطا زمنيا لاستحقاق التعويض نتيجة تحرير سعر الصرف في عام 2003، وقد سار المشرع في القانون رقم 84 لسنة 2017 على النهج ذاته، عقب التحرير الثاني لسعر الصرف في نوفمبر لعام 2016، حيث اشترط نص المادة الأولى من هذا القانون لاستحقاق المتعاقد في عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة للتعويض أن يكون الاختلال في التوازن المالي جاء نتيجة القرارات الاقتصادية الصادرة من الحكومة في الفترة من 2016/3/1 وحتى 2016/12/31، ومن أبرزها قرار البنك المركزي المصري بتحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه، وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد.

وقد أكد مجلس الوزراء في قراره رقم 13 لسنة 2017 سالف الذكرالضابط الزمني لسريان القانون رقم 84 لسنة 2017[208]، حيث جاء نصه يسري القانون المذكور على كافة أنواع عقود المقاولات والتوريدات وتلقي الخدمات السارية خلال الفترة من 1/ 3/ 2016 وحتى 31/ 12/ 2016 والتي ترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لتلك العقود، وذلك لعقود المقاولات والتوريدات وتلقي الخدمات التي جرى تنفيذها اعتبارا من 1/ 3/ 2016 وحتى نهاية تنفيذ العقد، أيا كان تاريخ إبرامها.

والعبرة في تحديد مدى سريان هذا القانون على أي من أنواع تلك العقود، هو بالأعمال موضوع هذا العقد من حيث تنفيذها خلال الفترة من 1/ 3/ 2016 وحتى 31/ 12/ 2016 وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، ولو كان نهاية هذا التنفيذ لاحقا على تاريخ 31/ 12/ 2016 ويتصور ذلك في الحالات الآتية:

1- بالنسبة إلى العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية فيما يخص المناقصات والممارسات، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر، في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق 1/ 3/ 2016، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، وسواء كان تاريخ نهاية العقد سابقا على يوم السبت الموافق 31/ 12/ 2016 أم لاحقا عليه.

---

[208]) راجع ص 5 من هذا القرار، سبقت الإشارة إليه.

2- بالنسبة إلى العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، فيما يخص المناقصات والممارسات، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر، في يوم الثلاثاء الموافق 1/ 3/ 2016، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، وسواء كان تاريخ نهاية العقد سابقًا على يوم السبت الموافق 31/ 12/ 2016 أم لاحقا عليه.

3- بالنسبة إلى العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، فيما يخص المناقصات والممارسات، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر، في تاريخ لاحق على يوم الثلاثاء الموافق 1/ 3/ 2016، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود.

وتطبيقا لذات المبدأ فإن العقود التي لا يسري عليها أحكام القانون المذكور تتمثل في الحالات الآتية:

1- بالنسبة إلى العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، فيما يخص المناقصات والممارسات، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر، وتم الانتهاء من تنفيذها في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق 1/ 3/ 2016.

2- بالنسبة إلى العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية ، فيما يخص المناقصات والممارسات، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر، في تاريخ لاحق على يوم السبت الموافق 31/ 12/ 2016.

كما وضع القانون رقم 84 لسنة 2017 شرطا لحصول المتعاقد في عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة سالفة الذكر على التعويض المقرر، وهو إلا يكون هناك ثمة تأخير من جانبه، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري كما رأينا عند استعراض التطبيقات القضائية الصادرة في هذا الشأن، كما سبق أن أكده مجلس الوزراء في قرارهرقم 1864 لسنة 2003 سالف الذكر المعدل بقراره رقم 229 لسنة 2004 الصادر بشأن تعويض المقاولين المتعاقدين مع الجهات الإدارية قبل تاريخ تحرير سعر الصرف الذين أضيروا من جراءِ ذلك.

المبحث الثالث

حالات عدم استحقاق المتعاقد للتعويض أو تأجيله

حدد قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 عدة حالات لعدم استحقاق المتعاقد للتعويض المنصوص عليه في القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن التعويضات في عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، كما نص على حالتين تقتضيان على الجهات الخاضعة لاحكام هذا القانون تأجيل النظر في طلبات التعويض بشأنها [209]. وهذا ما سنتناوله في مطلبين على النحو التالي:

[209]) راجع قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017، سبقت الإشارة إليه ص 10.

المطلب الأول

حالات عدم استحقاق التعويض

لا يستحق المتعاقد صرف قيمة نسب التعويضات المنصوص عليها في القانون رقم 84 لسنة 2017 في الحالات الآتية:

أولا: إذا ثبت أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة المتعاقدة أو في حصوله على العقد: وقد أحسن المشرع المصري بحرمان المتعاقد من التعويض المنصوص عليه في القانون رقم 84 لسنة 2017 في حالة إذا ثبت إرتكابه للغش، باعتبار أن ذلك يوجب على الإدارة - ليس فقط الحق في حرمانه من التعويض- فسخ العقد وشطب اسم المتعهد. وهذا ما تبناه صراحة القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة [210]، حيث تنص المادة 50 على أنه " يجب فسخ العقد في الحالات الآتية :

أولا: إذا تبين أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة الإدارية المتعاقدة أو في حصوله على العقد .

ثانيا: إذا تبين وجود تواطؤ أو ممارسات احتيال أو فساد أو احتكار .

ويتم الفسخ في الأحوال المشار إليها تلقائيا، ويشطب اسم المتعاقد في الحالتين المنصوص عليهما من سجل المتعاملين بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، وتخطر الهيئة العامة للخدمات الحكومية بذلك لنشر قرار الشطب بطريق النشرات المصلحية وعلى بوابة التعاقدات العامة. ويعاد قيد المتعاقد الذي شطب اسمه في سجل المتعاملين بناء على طلبه إذا انتفى سبب الشطب بصدور قرار من النيابة العامة بألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية ضده أو بحفظها إداريا أو بصدور حكم نهائي ببراءته مما نسب إليه، على أن تخطر الهيئة العامة للخدمات الحكومية بقرار إعادة القيد لنشره بطريق النشرات المصلحية وعلى بوابة التعاقدات العامة [211].

ويتعين لوصم المتعاقد مع الادارة بالغش فى تنفيذ التزاماته وتوقيع الجزاء المنصوص أن يثبت سوء نيته أى علمه بما يشوب الأصناف التى يوردها من

---

[210]) الجريدة الرسمية العدد 39 مكرر (د) بتاريخ 3 / 10 / 2018

[211]) إستكمالا لذلك فقد نصت المادة 83 من هذا القانون على أنه " تتولى الهيئة العامة للخدمات الحكومية نشر هذا القانون ولائحته التنفيذية وأي تعديلات عليهما، وكذلك المنشورات العامة والكتب الدورية والقرارات المتعلقة بتطبيقهما فور صدورها، بما فيها قرارات الشطب أو إعادة القيد وغيرها، وذلك على بوابة التعاقدات العامة بالإضافة إلى قواعد النشر المقررة ".

غش، وأنه وان كان هذا العلم مفترضا فى المتعاقد مع الادارة الا أنه متى كانت ظروف الحال تنفى هذا العلم عن المتعهد فانه لا يسوغ وصمه بالغش، وظروف الحال التى تنفى هذا العلم كما قد تستفاد مما قد يصدر من أحكام جنائية فى شأن ما نسب الى المتعهد من غش، تستفاد أيضا مما قد يرد فى الأوراق متعلقا بمدى حسن نية المتعاقد فى تنفيذه التزاماته التى يتضمنها التعاقد بصفة عامة، وحجم التعاقد فى ذاته وتعدد الالتزامات الواردة به [212].

وتطبيقا لذلك فقد قضي بأن مجرد مخالفة المواصفات المتفق عليها لا يشكل غشا أو تلاعبا يدعو الى شطب اسم المتعهد من قائمة المتعاملين مع الادارة. اذ يلزم حتى ترقى مخالفة المواصفات الى مرتبة الغش أن يثبت علم المتعهد بهذه المخالفة، بما ينطوى عليه هذا العلم من الخداع من جانب المدعى فى حقيقة الشئ المسلم من حيث نوعه أو طبيعته أو صفاته الجوهرية التى جرى التعاقد عليها. ففى هذه الحالة يتوافر سوء القصد الدال على استعمال الغش المبرر للشطب، كذلك فان مجرد مخالفة المواصفات فى الكمية القليلة التى قام المدعى بتسليمها الى العمال فى محله وفى الظروف التى تم فيها هذا التسليم لا يعد تلاعبا. ذلك أن التلاعب الذى يجاوز الاهمال ولا يرقى الى مرتبة الغش، والذى يتعذر حصر مختلف أساليبه وشتى صوره، يفترض أتيان المتعهد أعمالا تنم عن عدم التزام المتعهد الجادة فى تنفيذ التزاماته ومحاولته ايجاد الثغرات للتحلل منها ابتغاء الحصول على منفعة غير مشروعة على حساب المصلحة العامة التى يستهدفها العقد الادارى [213].

ثانيا: إذا أفلس المتعاقد أو أعسر طالما أن أسباب الإعسار ليست راجعة إلى القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة (1) من قانون التعويضات: وهذا أمر بديهي باعتبار أن الإفلاس أو الإعسار يعدا من حالات الفسخ الوجوبي للعقد، حيث تنص المادة 50 من القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة سالف الذكر على أنه " يجب فسخ العقد في الحالات الآتية:..... 3- إذا أفلس المتعاقد أو أعسر. والفسخ هنا يكون تلقائي (مادة 2/50).

---

[212]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 95 لسنة 9 القضائية، بجلسة 14 مايو 1966،مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الحادية عشرة - (من أول أكتوبر سنة 1965 إلى آخر يونيه سنة 1966) - صـ 651.

[213]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 929 لسنة 9، بجلسة 17 من يونية سنة 1967مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية عشرة - العدد الثانى (من منتصف فبراير سنة 1967 إلى آخر سبتمبر سنة 1967) - صـ 1192

ويقصد بالإفلاس بأنه حالة قانونية تعبر عن تاجر توقف عن سداد ديونه التجارية في حالة إفلاس مع ما يرتبه القانون على ذلك من غل يده عن إدارة أمواله أو التصرف فيها، وفقد أهليته في التقاضي بشأنها، ويحل محله في مباشرة تلك الأمور وكيل للدائنين تعينه المحكمة في حكم إشهار الإفلاس [214]. فالإفلاس هو جزاء يقتصر توقيعه على التجار الذين يتوقفون عن سداد ديونهم التجارية نتيجة إضطراب مركزهم المالي [215]. ولا يشترط للحكم بإشهار الإفلاس تعدد الديون التجارية التي يتوقف المدين (المتعاقد) عن الوفاء بها، بل يجوز إشهار إفلاسه متى ثبت توقفه عن أداء دين واحد [216].

أما الإعسار فهو حالة قانونية تستفاد من عدم كفاية أموال المدين (المتعاقد) للوفاء بديونه مستحقة الأداء ويجب شهره بحكم قضائي [217]. وهذا يسمى الإعسار القانوني، وهناك نوع أخر يسمى الإعسار الفعلي وهو حالة واقعية تنشأ عن زيادة ديون المدين (المتعاقد) المستحقة وغير مستحقة الأداء عن حقوقه [218]. ويكون له علامته التي تشهد عليه، وعلى من يدعي أن مدينه معسرا أن يقيم الدليل على إعساره بإثبات الوقائع التي تدل على ذلك[219].

ثالثا: إذا أصدرت الجهة المتعاقدة قرارا بسحب الأعمال أو بفسخ العقد أو التنفيذ على حساب المتعاقد أو شطبه، ما لم يكن السحب أو الفسخ أو التنفيذ على الحساب أو الشطب ناتجا عن القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة رقم (1) من قانون التعويضات: حيث تتنوع الجزاءات التي تملكها الجهات الإدارية في العقد الإداري، وتتمثل أهم الجزاءات التي يحق للإدارة توقيعها على المتعاقد في حالة إخلاله بالتزاماته سحب العمل منه، وإتخاذ إجراءات فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه، فالعقود الإدارية لها طبيعتها التي

---

[214]) حكم محكمة النقض في الطعن رقم 2465 لسنة 61 ق، بجلسة 23 مارس 1998، المكتب الفني – مدني، الجزء الأول- السنة 49، ص 247.

[215]) حكم محكمة النقض في الطعنان رقما 895 لسنة 70 ق، 63 لسنة 71 ق، بجلسة 13 ديسمبر 2001، المكتب الفني – مدني، الجزء الثاني- السنة 52، ص 1297.

[216]) حكم محكمة النقض في الطعن رقم 195 لسنة 30 ق، بجلسة 11 فبراير 1965، المكتب الفني – مدني العدد العدد الأول السنة 16، ص 155. وحكمها أيضا في الطعن رقم 510 لسنة 41 ق، بجلسة 2 فبراير 1976، أحكام النقض المكتب الفني- مدني السنة 27 ، ص 366.

[217]) حكم محكمة النقض في الطعن رقم 3563 لسنة 69 ق، بجلسة 28 مايو سنة 2000، المكتب الفني – مدني الجزء الثاني- السنة 51، ص 733.

[218]) د/ عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج 2، نظرية الالتزام بوجه عام، المجلد الثاني، آثار الالتزام، ط 2، ص 1565.

[219]) حكم محكمة النقض في الطعن رقم 3563 لسنة 69 ق، بجلسة 28 مايو سنة 2000، سبقت الإشارة إليه.

تميزها عن العقود المدنية، بحيث يجب دائماً أن تحقق المصلحة العامة التي ترجح على المصلحة الخاصة للمتعاقد مع جهة الإدارة [220].

وسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات من الحقوق المقررة لها دون حاجة إلى نص قانوني أو نص في العقد. وقد عبرت المحكمة الإدارية في مصر عن ذلك بقولها " إن للإدارة الحق فى توقيع الجزاءات على متعاقديها وهى فى هذا لا تستند إلى العقد الإدارى بل إلى سلطتها الضابطة للمرافق العامة وعملاً بالقواعد الأصولية التى تقضى بها طبيعة العقود الإدارية وأهدافها وقيامها على فكرة حسن استمرار المرافق العامة " [221].

المطلب الثاني

حالات تأجيل نظر طلب التعويض

وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 سالف الذكر فأنهينبغي على الجهات الإداريةالمخاطبة بأحكام القانون رقم 84 لسنة 2017تأجيل نظر طلب المتعاقد بشأن صرف قيمة نسب التعويضات المنصوص عليها في هذاالقانون في الحالات الآتية:

أولا: إذا كان العقد محل طلب التعويض محلا لثمة منازعات قضائية أو تحكيمية منظورة أمام القضاء أو هيئات التحكيم، وطوال فترة تداول تلك المنازعات، وحتى تاريخ الفصل فيها [222]. وحسنا فعل قرار مجلس الوزراء، باعتبار أن المتعاقد قد يحصل على إعادة التوازن المالي لعقده، بحكم قضائي أو بحكم تحكيم[223]. وبالتالي فيفضل الانتظار لحين صدور هذا الحكم، فإذا قضى

---

220) حكم محكمة الإدارية العليا في الطعن الطعن رقم 832 لسنة 33 القضائية جلسة 28 من يوليو سنة 1992 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة والثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة 1992 إلى آخر سبتمبر سنة 1992) - صـ 1990.

221) المحكمة الإدارية العليا – جلسة 1963/12/28 س 8ص 324 .

222) فمن المعروف أن المشرع المصري يجيز التحكيم في كافة العقود الإدارية سواء الداخلية أم الدولية ومن بينها عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة محل البحث، وذلك في سائر المنازعات التي تُثار بشأن تلك الطائفة من العقود , بدءاً من مرحلة إبرامها مروراً بتنفيذها والآثار المترتبة عليها وذلك بمقتضى القانون رقم 9 لسنة 1997, حيث جاء نص المادة الأولي بقوله " تضاف إلي المادة (1) من قانون التحكيم في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 27 لسنة 1994 فقرة ثانية نصها كالآتي " وبالنسبة لمنازعات العقود الإدارية يكون الاتفاق على التحكيم بموافقة الوزير المختص أو من يتولي اختصاصه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة, ولايجوز التفويض في ذلك " . راجع في تفصيل ذلك رسالتنا بعنوان، حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط، 2010، ص 160 وما بعدها.

223) لدراسة تفصيلية عن دور التحكيم في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري راجع، د/ فهد مجعد المطيري، دور التحكيم في الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، دراسة مقارنة بين الكويت

بالتعويض فأنه لا داعي لنظر طلب التعويض مرة أخرى أمام اللجنة العليا للتعويضات المنصوص عليها في القانون رقم 84 لسنة 2017، حتى لا يكون هناك إزدواج في التعويض. ولكن التساؤل الذي يثور مفاده ماذا لو رُفض طلب التعويض من قبل القضاء أو التحكيم فهل يمكن عرضه على اللجنة العليا للتعويضات ؟

نعتقد أن الإجابة تكون بنعم وهذا هو المفهوم من قرار مجلس الوزراء سالف الذكر، باعتبار أن هذا القرار جعل وجود طلب التعويض أمام القضاء أو التحكيم سببا لتأجيل النظر فيه أمام اللجنة العليا للتعويضات لحين صدور الحكم أيا كان سواء جاء بتأييد طلب المتعاقد في التعويض أم برفضه.

ثانيا: إذا كانت الجهة الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه بصدد دراسة سحب الأعمال أو فسخ التعاقد الناشئ عن إخلال المتعاقد بأي شرط من شروط العقد أو أهماله أو أغفاله القيام بأحد التزاماته المقررة لأسباب ترجع إلى ارادته، وطوال فترة تلك الدراسة، وحتى تاريخ صدور ثمة قرار في هذا الشأن طالما أن أسباب سحب الأعمال ليس راجعًا إلى القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة (1) من قانون التعويضات.

المبحث الرابع

إجراءات الحصول على التعويض

حدد قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 عدة إجراءات يلتزم بها طرفي العقد الإداري (المتعاقد والجهة الإدارية) للحصول على التعويض وفقا للقانون رقم 84 لسنة 2017، نتناولها في مطلبين، على أن نسبق ذلك بإلقاء الضوء على تشكيل لجنة التعويضات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك على النحو التالي:

ومصر وفرنسا، دار النهضة العربية، 2015 د/ رشا على الدين، سلطة المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد في ظل الأزمة العالمية الراهنة، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر كلية الحقوق جامعة المنصورة، في الفترة من 1-2 أبريل 2009، ص 66 وما بعدها.

المطلب الأول

تشكيل اللجنة العليا للتعويضات

وجه المشرع بضرورة تشكيل لجنة تسمى "اللجنة العليا للتعويضات", يكون مقرها وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية, تختص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة في الفترة من 2016/3/1 وحتى 2016/12/31, والتي ترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة السارية خلال تلك الفترة, والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها, وذلك عن الأعمال المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد, وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد (مادة 1) .

ويصدر بتشكيل هذه اللجنة قرار من رئيس مجلس الوزراء, برئاسة وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية, وعضوية كل من:

1- رئيس إدارة الفتوى لوزارة الإسكان بمجلس الدولة.

2- ممثل عن وزارة المالية.

3- ممثل عن هيئة الرقابة الإدارية.

4- ممثل عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

5- ممثل عن الاتحاد العام للغرف التجارية.

6- ممثل عن اتحاد الصناعات المصرية.

7- ممثل عن الهيئة الهندسية للقوات المسلحة.

8- ممثل عن الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء.

وللجنة أن تستعين بمن تراه من ذوي الخبرة في مجال عملها, على ألا يكون له حق التصويت على أعمال وقرارات اللجنة. ولرئيس اللجنة أن يصدر قرارا بتشكيل أمانة فنية تتضمن العناصر والخبرات الفنية والمالية والقانونية المطلوبة لتمكين اللجنة من إتمام أعمالها, وتعرض الأمانة الفنية تقاريرها على اللجنة العليا للتعويضات لتقرير ما تراه.

وتنفيذا لذلك فقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 1677 لسنة 2017 بتشكيل هذه اللجنة وفقا لما جاء في نص المادة الثانية من القانون رقم 84 لسنة 2017. على أن يكون لهذه اللجنة أمانة فنية تعاونها في أداء مهامها تضم العناصر والخبرات الفنية والمالية والقانونية المطلوبة لتمكين اللجنة من إتمام أعمالها وتعرض الأمانة الفنية تقريرها على اللجنة العليا لتقرير ما تراه ويصدر بتشكيلها ونظام عملها قرار من رئيس اللجنة [224] . وبالفعل فقد صدر قرار هذا الأخير (وزير الإسكان) بتشكيل الأمانة الفنية بالقرار رقم 699 لسنة 2017، والتي أعدت على مدار جلسات إنعقادها تقارير بمقترح لتحديد وتوحيد الأسس والضوابط الخاصة بتطبيق القانون رقم 84 لسنة 2017 سالف الذكر.

كما أعدت الأمانة الفنية تقارير بنسب التعويضات بخصوص الأعمال التالية: نسب التعويضات لعقود المقاولات(للمنشأت السكنية – للمنشأت الإدارية والخدمية- لأعمال محطات الرفع- لأعمال محطات التقنية – لبنود أعمال المطابق من الخرسانة المسلحة وغرف المجالس- لبنود أعمال المطابق وغرف المجالس شاملة قطع الغيار والمحابس - لأعمال المطابق من الخرسانة العادية – لأعمال مشروعات الطرق. وكذلك نسب التعويضات لأعمال التوريدات (توريد حديد التسليح – توريد الاسمنت – توريد الطلمبات – توريد الموالدات والمحركات).

وقد قامت اللجنة العليا للتعويضات بمناقشة ودراسة الأسس والضوابط المقترحة من قبل الأمانة الفنية، وانتهت بالفعل إلى إقرارها بالكامل، بحيث تلتزم بها كافة الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه حال إعدادها لدراسة قيمة التعويضات التي تستحق للمتعاقدين [225].

المطلب الثاني

تقديم طلب التعويض من قبل المتعاقد

حدد قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 سالف الذكر عدة إجراءات يجب على المتعاقدين إتباعها للحصول على التعويض المقرر في القانون رقم 84 لسنة 2017، تتمثل في سرعة التقدم إلى الجهات المتعاقد معها، والمنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون بطلبات التعويض، شاملة

---

[224]) الجريدة الرسمية العدد 29 مكرر (ي) في 26 يوليه 2017.

[225]) **راجع قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017**، الجريدة الرسمية العدد 39 مكرر (ب)، أول أكتوبر 2017.

على كافة بيانات التعاقد، واستعراض لكافة الأضرار التي حاقت بالمتعاقد من جراء الأسباب المشار إليها بالمادة الأولى من القانون المذكور، ومدى تأثيرها على الاتزان الاقتصادي والمالي للعقد، وتقدير قيمتها من وجهة نظر المتعاقد، وذلك أولا بأول، بما يتيح للجهات المالكة دراستها من حيث مدى انطباق القانون من عدمه على حالة كل متعاقد على حدة، وتحديد قيمة التعويضات المستحقة، ورفعها مستوفاة الأوراق والمستندات إلى السلطة المختصة لتقرير ما تراه مناسبا في هذا الشأن وطبقا للبند (ثانياً) من تلك الضوابط فيما يخص النطاق الزمني لسريان أحكام قانون التعويضات.

على أن تقدم طلبات التعويض موقعة من أصحاب الشأن على نموذج الطلب المرفق بهذه الضوابط، على أن يرفق بها نماذج التعهدات المرفقة بهذه الضوابط،وصورة ضوئية من بطاقة الرقم القومي أو جواز السفر للمتعاقد أو من يفوضه في التوقيع على النماذج المشار إليها بحسب الأحوال، مع إرفاق أصل سند التفويض.

كما يرفق مقدم الطلب كافة الأوراق والمستندات المؤيدة لصحة ما يدعيه من أضرار حاقت به ـ إن أمكن وإن وجدت ـ جراء الأسباب المشار إليها بالمادة الأولى من القانون المشار إليه ومدى تأثيرها على الاتزان الاقتصادي والمالي للعقد محل الطلب.

كما يجب أن تكون المطالبة عن ما تم تنفيذه فعلا من أعمال على الطبيعة، ويتم دراسة قيمة التعويضات عن الأعمال المتبقية بعد اتمام تنفيذها. ولا يجوز قبول طلبات التعويض الواردة على غير نموذج الطلب المشار إليه أو غير المرفقة بنماذج التعهدات المشار إليها أو غير المذيلة بتوقيع المتعاقد.

المطلب الثالث

واجبات الجهة الإدارية المتعاقدة بشأن التعويض

أوجب قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 سالف الذكر على الجهات الخاضعة لأحكام قانون التعويضات، أن تفرد للتعويضات المشار إليها في هذا القانون قسم مستقل في الموازنة، يصرف للأغراض الموضحة في القانون وعلى الوجه المبين في هذه الضوابط، على أن يتم صرف التعويضات في حدود الاعتمادات وبالتطبيق للأوضاع المالية المقررة، أو طبقا لما يقرره مجلس الوزراء في هذا الشأن، ويتم صرف التعويضات من موازنات الجهات سالفة الذكر للعام المالي الحالي لحين إفراد قسم مستقل لها في موازنة العام المالي القادم، وكذا الأعوام التالية وحتى نهاية تنفيذ العقود التي ينطبق عليها أحكام القانون المذكور، وبموافقة السلطة المختصة في كل جهة من الجهات الخاضعة لأحكام القانون المذكور.

وفي جميع الأحوال يجب قبل صرف التعويضات الحصول على موافقة المسئول المالي بالجهة المتعاقدة، والتي تفيد وجود الاعتمادات المخصصة، واتاحة التمويل اللازم لصرف قيمة التعويضات، وذلك بعد مراجعة جهات التمويل المختصة في هذا الشأن، وبمراعاة المدد التي يحددها مجلس الوزراء، وقبل العرض على السلطة المختصة.

ويراعي عدم صرف التعويضات في غير المدد المحددة من مجلس الوزراء، أو بقصد استنفاد الاعتمادات المالية، كما يراعى عدم صرف التعويضات في الشهر الأخير من السنة المالية إلا في الحالات الاستثنائية التي تقتضيها ضرورة العمل وبموافقة السلطة المختصة.

كما تلتزم جميع الجهات المنصوص عليها في المادة رقم (1) من قانون التعويضات، والتي يسري عليها أحكام هذا القانون، حال دراستها لقيمة التعويضات المستحقة تطبيقا للقانون المشار إليه بتطبيق نسب التعويضات المعتمدة من مجلس الوزراء دون غيرها.

لا يجوز دراسة قيمة أي تعويضات لا يقدم المتعاقد فيها طلبات بشأن التعويض عنها، وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه حال دراستها لقيمة التعويضات المستقلة تطبيقا للقانون المشار إليه بمراعاة ما سبق صرفه من دفعات تحت الحساب ودفعات مقدمة وفروق أسعار وفقا للمواد (22) و 22 مكرر و 22 مكررا 1 من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات

بالقانون رقم 89 لسنة 1998 وذلك تفاديا لازدواجية صرف التعويضات، ويقع مخالفا للقانون المذكور كل اتفاق يخالف ذلك.

كما تلتزم الجهات الخاضعة لقانون التعويضات بخصم فروق الأسعار التي تم صرفها للمتعاقد خلال الفترة من 1/ 3/ 2016 وطوال مدة تنفيذ العقد، وذلك من قيمة التعويضات التي يتم حسابها. كما ينبغي عليها إتخاذ ما يلزم من إجراءات لضمان عدم تأخر صرف قيمة نسب التعويضات عن 90 يوما من تاريخ تقديم المطالبة.

وتجري كل جهة من الجهات الخاضعة لأحكام القانون المذكور دراسة لتحديد قيمة التعويضات المستحقة للمتعاقدين معها وفقا للتعريفات والمعادلة والقواعد الآتية:

أولاً: التعريفات.

نسب التعويض: النسب المقترحة من اللجنة العليا للتعويضات والمعتمدة من مجلس الوزراء.

فروق الأسعار: البنود أو مكوناتها الخاضعة للتعديل التي تحددها أحكام القانون المذكور بمسندات الطرح (إن وجدت).

قيمة التعويض: المبلغ المستحق للمقاول نتيجة الزيادة في أسعار بنود العقد.

ثانيًا: المعادلة.

يتم حساب قيمة التعويضات المستحقة للمتعاقدين وفقا للمعادلة التالية:

قيمة التعويض = إجمالي قيمة الأعمال المنفذة على الطبيعة خلال الفترة محل الطلب × نسبة التعويض – (قيمة ما تم صرفه نتيجة تطبيق معادلة فروق الأسعار - إن وجدت- + قيمة نسبة ما تم صرفه من دفعات تحت الحساب + قيمة نسبة الدفعة المقدمة) إن وجدت وعن ذات الفترة.

ثالثًا: قواعد المحاسبة على التعويضات.

1- تصرف قيمة المستخلص المعتمد في المواعيد المحددة وفقا لأسعار العقد دون انتظار لتطبيق معادلة نسب التعويضات.

2- يحاسب المتعاقد على التعويضات كل ثلاثة أشهر مع مراعاة البرنامج الزمني للتنفيذ وتعديلاته الذي يتفق عليه الطرفان.

3- يكون حساب التعويضات لكل مستخلص على حدة، وتحسب قيمة التعويض من تاريخ استحقاق التعويض وحتى تاريخ المستخلص.

4- **لا تسري معادلة التعويضات وقواعد تطبيقها في الحالات الآتية:**

أ- العقود التي لا يقدم المتعاقد فيها طلبات بشأن التعويض عنها.

ب- الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقا للبرنامج الزمني المتفق عليه، إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد.

ج- البنود المتجاوزة نسبة 125% من كميات أو حجم العقد أو البنود المستجدة، واللتين يتم إسنادهما طبقا للقانون أو اللوائح المنظمة لذلك، والمقترنين بشرط

دراسة الأسعار حال المحاسبة على تلك البنود ويتعين خصمها قبل حساب قيمة التعويض.

5- بالنسبة للعقود المسندة إلى المتعاقدين التي استمر تنفيذها خلال الفترة من 1/ 3/ 2016 وحتى 31/ 12/ 2016 والتي لم تتضمن شروط الطرح عناصر التكلفة الخاضعة للتعديل كون مدة التنفيذ أقل من ستة أشهر، وكذلك لم يتضمن عطاء المقاول تحديثا لمعاملات تمثل أوزان عناصر التكلفة، فإن المتعاقد يستحق التعويض عن الأسباب المشار إليها في المادة الأولى من القانون المشار إليه خلال الفترة المذكورة وحتى تاريخ نهاية التعاقد طبقا للمعادلة الآتية:

قيمة التعويض = إجمالي قيمة الأعمال المنفذة على الطبيعة خلال الفترة محل الطلب × نسبة التعويض – (قيمة نسبة ما تم صرفه من دفعات تحت الحساب + قيمة نسبة الدفعة المقدمة) إن وجدت وعن ذات الفترة.

كما أضاف قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 ضوابط عامة ينبغي على الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه المتعاقدة القيام بها، تتمثل في ضرورة إبلاغ مصلحة الضرائب المصرية عن كافة التعويضات التي تصرف للمتعاقد بمجرد صرفها. كما تخطر وزارة المالية ببيان ربع سنوي عن كافة التعويضات التي صرفتها الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه خلال كل فترة (ثلاثة شهور) شاملا طريق التعاقد وقيمته ومصدر التمويل (محلي - أجنبي) والجهة التي تم الترسية عليها أو الإسناد لها، مع تحديد ما إذا كانت من المنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر أو غيرها من الشركات والمنشآت، وأسلوب الصرف (فوري - على أقساط) ويتم هذا الاخطار على النماذج التي تصدرها الوزارة بعد مراجعتها واعتمادها من المسئول المختص وختمها بخاتم الجهة المنصوص عليها في المادة رقم (1) من قانون التعويضات، والتي يسري عليها أحكام هذا القانون.

يجب على ممثلي وزارة المالية والمسئولين الماليين بالوحدات الحسابية في الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه قبل صرف نسب التعويضات المنصوص عليها في هذه الضوابط التحقق من تحصيل أو سداد جميع مستحقات الخزانة العامة من ضرائب ودمغات ورسوم جمركية وضريبية القيمة المضافة والتأمينات الاجتماعية وغرامات التأخير وغيرها من المستحقات الواجبة السداد وفقا للقوانين والقرارات المنظمة لذلك.

والجدير بالذكر أن مجلس الوزراء المصري أصدر العديد من القرارات التي تهدف تثبت نسب التعويضات الواردة بالجدول الصادرة عن شهر مايو 2017، وكانت البداية مع قراره رقم 16 لسنة 2018، والذي نص في المادة الأولى على أنه " تُثبت نسب التعويضات الواردة بالجدول الصادرة عن شهر مايو 2017 والتي صدر بشأنها قرارات مجلس الوزراء أرقام 13،14،16،17، المشار إليها عند تطبيق المعادلة الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 المشار إليه، وذلك خلال الفترة من 2017/6/1 حتى 2017/11/30 أثناء حساب جداول نسب التعويضات عن المختلفة "[226]. كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم 31 لسنة 2018 [227]. وقراره رقم 34 لسنة 2017 لتثبيت نسب التعويضات عن الفترة ذاتها [228].

كما أصدر مجلس الوزراء قراره رقم 38 لسنة 2018ونص في مادته الأولى على أنه " تُثبت نسب التعويضات الواردة بالجدول الصادرة عن شهر مايو 2017 ، والتي تم إعتمادها من مجلس الوزراء وذلك عند تطبيق المعادلة الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 المشار إليه، وذلك خلال الفترة من 2017/12/1 وحتى 2018/5/31 أثناء حساب قيم نسب التعويضات عن المختلفةالمنفذة خلال تلك الفترة[229]. وفي عام 2018 أصدر مجلس الوزراء قراراً آخر يحمل رقم 48 للنص على تثبيت نسب التعويضات عن المدة من 2017/6/1 وحتى 2018/5/31.

وفي عام 2019 فقد أصدر مجلس الوزراء قراراين، رقم 27[230].ورقم 28[231]. لينصا على تثبيت نسب التعويضات سالفة الذكر عن الفترة من 2017/6/1 وحتى 30 /2018/11 وذلك أثناء حساب قيم نسب التعويضات عن الأعمال المختلفة المنفذة خلال تلك الفترة.

كما نص القرار رقم 27 لسنة 2019 سالف الذكر على أن " يعمل بنسب التعويضات الواردة بجدول الرقم العام المرفق حال تطبيق المعادلة الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 المشار إليه، وذلك في

---

226) الجريدة الرسمية العدد 17 مكرر (أ) في 30 أبريل 2018.

227) الجريدة الرسمية العدد 31 28 مكرر (د) السنة الحادية والستون المرافق 17 يوليو 2018.

228) الجريدة الرسمية العدد 34 مكرر، السنة 61، بتاريخ 26 أغسطس 2018.

229) الجريدة الرسمية العدد 41 (مكرر) في 13 أكتوبر 2018.

230) الجريدة الرسمية العدد 36 مكرر (أ) السنة 62 الموافق 10 سبتمبر 2019.

231) الجريدة الرسمية العدد 36 مكرر (أ) السنة 62 الموافق 10 سبتمبر 2019.

الحالات الآتية: 1- عقود الأعمال التي لم يسبق تقديم طلبات دراسة جداول بشأنها إلى اللجنة أو أمانتها الفنية وترى الجهة المتعاقدة عدم وجود جداول معتمدة من مجلس الوزراء يمكن تطبيقها على الأعمال محل التعاقد. 2- عقود الأعمال التي تم تقديم طلبات دراسة جداول بشأنها إلى اللجنة وأمانتها الفنية بعد تاريخ 2018/12/31 وترى الجهة المتعاقدة عدم وجود جداول معتمدة من مجلس الوزراء يمكن تطبيقها على الأعمال محل التعاقد. 3- الطلبات المقدمة إلى اللجنة أو أمانتها الفنية بشأن دراسة الجداول واجبة التطبيق على عقود الأعمال والتي ترى الجهات المتعاقدة عدم وجود جداول معتمدة من مجلس الوزراء يمكن تطبيقها على الأعمال محل التعاقد، وسبق للأمانة الفنية مخاطبة تلك الجهات لاستيفاء بعض الأوراق والمستندات حتى يتسنى استكمال البحث والدراسة تمهيداً لإعداد جداول خاصة بتلك الأعمال، ولم توافِ بالأوراق والمستندات المطلوبة.

الخاتمة

تعرضنا في إطار هذا البحث لبيان المقصود بتحرير سعر الصرف، وقد عرفنا أن هذا السعر يمثل الوسيلة الأساسية لتسوية المدفوعات الدولية، إذ من خلاله تتحدد العلاقة بين السلع والخدمات المحلية وأسعار السلع والخدمات الخارجية، كما أن تحرير سعر الصرف يعد من أهم المخاطر الاقتصادية التي يتعرض لها العقد الإداري أثناء تنفيذه، نظرا لما يعقبه من أرتفاع في الأسعار، الأمر الذي يؤدي إلى إختلال في توازنه المالي.

وهذا ما حدث في جمهورية مصر العربية، حيث أنه مع مطلع الألفية الثالثة، وتحديد في 29 يناير 2003 فقد سارت على نهج الدول الصناعية الكبرى، وذلك بتبني نظام سعر الصرف المرن، والذي يعني أن تترك قيمة العملة تحددها آليات السوق (العرض والطلب)، بمعنى أن يكون سعر الصرف شأنه في

ذلك شأن سائر الأسعار، يتوقف على العرض والطلب في سوق الصرف الأجنبي دون أي تدخل من السلطات النقدية. وهو ما أدى إلى أرتفاع نسبة التضخم،الأمر الذي أحدث خللا كبيرا في التوازن المالي للعقود الإدارية نتيجة أرتفاع الأسعار بشكل كبير. وهو ما حدابرئيس مجلس الوزراء بالتدخل السريع لتعويض المتعاقدين مع الجهات الإدارية قبل تاريخ تحرير سعر الصرف، الذين أضيروا من جراءِ ذلك، وكان ذلك من خلال أصدار قراره الشهير رقم 1864 لسنة 2003 المعدل بالقرار رقم 229 لسنة 2004.

ونظرا لعدم قدرة التحرير الأول لسعر الصرف في عام 2003 في القضاء على السوق الموازي (السوق السوداء) حيث كانت هذه السوق – من وجهة نظر الاقتصاديين- هو المحدد والمعوم لسعر الصرف، فقد أصدر محافظ البنك المركزي المصري في الثالث من نوفمبر لعام 2016 قرارا بتحرير سعر صرف الجنيه المصري للمرة الثانية، وفي هذه المرة كان التحرير كاملا لسعر صرف الجنيه، الأمر الذي ترتب عليه إنخفاض كبير في سعر صرفه مقابل العملات الأجنبية، ونتج عن ذلك أرتفاع الأسعار بشكل كبير مما أحدث اختلالا في التوازن المالي في عقود الدولة.

وهنا فقد ظهر دور المشرع والذي تدخل لأقرار حق المتعاقدين في التعويض عن الخسائر التي حاقت بهم نتيجة الارتفاع في الأسعار، وذلك بإصدار القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة. ولتنفيذ ذلك على أرض الواقع فقد أصدر مجلس الوزراء المصري العديد من القرارات، من أبرزها القرار رقم 13 لسنة 2017 وذلك لوضع أسس وضوابط ونسب التعويضات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون.

وقد حدد نص المادة الأولي من قانون 84 لسنة 2017 نطاق موضوعيا وزمنيا لتطبيقه، فمن الناحية الموضوعية يسري هذا القانون على عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة, والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها، أم النطاق الزمني فيتمثل في تطبيق هذا القانون عن الأعمال المنفذة بدءا من 2016/3/1 وحتى نهاية تنفيذ العقد, وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد.

كما حدد قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 عدة حالات لعدم استحقاق المتعاقد للتعويض المنصوص عليه في القانون رقم 84 لسنة 2017 الأولى: إذا ثبت أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب

في تعامله مع الجهة المتعاقدة أو في حصوله على العقد. الحالة الثانية: إذا أفلس المتعاقد أو أعسر طالما أن أسباب الإعسار ليست راجعة إلى القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة (1) من قانون التعويضات: الحالة الثالثة إذا أصدرت الجهة المتعاقدة قرارا بسحب الأعمال أو بفسخ العقد أو التنفيذ على حساب المتعاقد أو شطبه، ما لم يكن السحب أو الفسخ أو التنفيذ على الحساب أو الشطب ناتجا عن القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة رقم (1) من قانون التعويضات.

كما أن القضاء الإداري أستقر على أن تحرير سعر الصرف وما تبعه من ارتفاع في الأسعار يعد بمثابة ظرفاً اقتصادياً طارئاً لم يكن فى حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعاً، الأمر الذي يقتضي - تحقيقا لاعتبارات العدالة وكفالة تنفيذ العقد واستمرار سير المرفق العام- من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزاماً على جهة الإدارة مشاركةُ المتعاقِدِ معها فى تحمل جزء من الخسارةِ التى حاقت به طوال فترة قيام هذا الظرف.

وبالتالي فأن القاضي الإداري كلما عُرضت عليه قضية تتعلق بإختلال التوازن المالي للعقود الإدارية لأرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف نجده يستعرض شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة ليتحقق من مدى إنطباقها على الحالة المعروضة عليه، فإذا توافرت شروطها يقضي بإعمال آثارها والمتمثلة بصفة أساسية في استحقاق المتعاقد في إعادة التوازن المالي لعقده الذي تضرر نتيجة ذلك...، وقد استخلصنا من خلال الخوض في أحكام القضاء الإداري الصادرة في هذا المضمار عدة مبادئ في غاية الأهمية، نستعرض أهمها كالآتي:

أولا:أن تاريخ عدم التوقع كشرط للظرف الطارئ يبدأ من لحظة تقديم المتعاقد للعطاء الذي لا يجوز الرجوع فيه، وليس من تاريخ العقد كما هو الحال بالنسبة لعقود القانون الخاص. وبالتالي فإذا حدث الظرف الطارئ والمتمثل في تحرير سعر الصرف بعد تقديم المتعاقد لعرضه وكان بإمكانه سحبه دون تحمله لأي جزاءات، فأنه لا يمكن له التمسك بالتعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة استنادا لهذا الظرف بعد توقيع العقد. وقد تبنى قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2017 الصادر لتنفيذ القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة اتجاها قريبا من ذلك حيث نص على أن التاريخ المعول عليه في حساب التعويضات وفقا لهذا

القانون هو تاريخ فتح المظاريف الفنية بالنسبة للمناقصات والممارسات بأنواعها وتاريخ التعاقد بالنسبة إلى العقود المبنية على أمر الإسناد المباشر.

ثانيا: حرص القضاء الإداري في أحكامه الصادرة بشأن تحرير سعر الصرف على إلزام المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ العقد وعدم التوقف بسبب هذا التحرير، وذلك حفاظا على دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وما عليه إلا أن يلجأ للجهة الإدارية المتعاقدة للحصول على إعادة التوازن المالي لعقده عن الأضرار التي أصابته نتيجة هذا الظرف الطارئ وفي حالة رفضها، أو منحته تعويض غير مناسبا لحجم الأضرار، فيجب عليه الاستمرار في التنفيذ، مع اللجوء للقضاء الإداري لإنصافه.

ثالثا: إذا كان الأصل العام أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة يتطلب حدوث الظرف أو الحادث الطارئ أثناء مدة تنفيذ العقد، فأنه أستثناءً من ذلك فقد تطبق هذه النظرية إذا أمتدت هذه المدة لسبب يرجع لجهة الإدارة. كما يسري هذا الحكم في حالة لو تقدم المتعاقد بطلب أجلا إضافيا لاستكمال تنفيذ التزاماته ووافقت الجهة الإدارية.كما يمكن تطبيق نظرية الظروف الطارئة في حالة حدوث الظرف الطارئ أثناء تنفيذ العقد على حساب المتعاقد، حيث أن لجوء الجهة الإدارية لتنفيذ العقد على حساب المتعاقد لا يؤدي إلى انتهاء الرابطة العقدية حيث يستمر العقد منتجا لاثاره.

رابعا: أن التعويض الذي يحصل عليه المتعاقد عن الأضرار التي حاقت به نتيجة تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه المصري يتسم بأنه تعويضا جزئيا ومؤقتا، حيث لا يغطي إلا جزء من الخسارة الجسيمة التي لحقت به، فلا شأن له بالأرباح التي يمكن أن تكون تأثرت أو لم يعد لها وجود جراء هذا التحرير أو التعويم. وذلك تطبيقا للأحكام العامة لنظرية الظروف الطارئة والتي تختلف عن نظريتي عمل الأمير والصعوبات المادية غير المتوقعة حيث يكون فيهما التعويض كاملا بحيث يغطي ما لحق المتعاقد من خسارة وما فاته من كسب.كما يتسم التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة بأنه مؤقت، بمعنى أن الجهة الإدارية تلتزم بمشاركة المتعاقد في الخسارة طوال مدة وجود الظرف الطارئ، حتى يتمكن من تنفيذ التزاماته التعاقدية والخروج من الأزمة، وذلك حفاظا على استمرار دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، على أن تتوقف المساعدة بمجرد زوال الظرف الطارئ وفي حالة استمرار هذا الظرف، وثبت أن المتعاقد لن يستطيع القيام الاستمرار في تنفيذ التزاماته إلا بمعاونة دائمة من الإدارة، فإنه ينبغي على الطرفين إعادة النظر في شروط العقد وتنفيذه على أسس جديدة، لإعادة الحياة إليه مرة أخرى، وفي حالة عدم التوصل لاتفاق في هذا الشأن فأنه لاي من الطرفين أن يطلب من القاضي فسخ العقد.

خامسا: نظرا لاتسام عملية تقدير التعويض المستحق للمتعاقد عن تحرير سعر الصرف من صعوبة فقد جرى العمل على إستعانة القضاء الإداري بالخبراء المختصين في هذا الأمر، لمعرفة سعر صرف العملة الأجنبية مقابل الجنيه المصري عند تقديم الطاعن لعطائه في المناقصة العامة محل النزاع الماثل، وسعرها بعد صدور قرار تحرير سعر الصرف أو تعويم الجنيه، كما يُحدد أيضا على وجه الدقة فروق أسعار تنفيذ العملية محل التداعي نتيجة هذا القرار، وغيرها من الأمور التي تساعد القاضي على الوصول لتقدير تعويض المستحق للمتعاقد.

سادسا: سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بالتعويض أو رفضه، وذلك من خلال تفسير العقد وإنزال حكمه، دون أن تمتد إلى تعديل شروطه أو الخروج به عن فحواه والإرادة المشتركة لطرفيه. وبهذا فأن دور القاضي الإداري إزاء الظرف الطارئ يختلف عن دور نظيره المدني والذي يستطيع وفقا لنص المادة 147 من القانون المدني إيقاف تنفيذ العقد مؤقتا لحين زوال الظرف الطارئ، أو أن يحكم بإنقاص الالتزام المرهق إلى الحد المعقول أو بزيادة المقابل للالتزام.

سابعا: أن أحكام نظرية الظروف الطارئة تتعلق بالنظام العام، وبالتالي فقد استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري على عدم مشرعية أي اتفاق يتنازل بمقتضاه المتعاقد عن حقه في المطالبة بالتعويض عن الظروف التي قد تطرأ أثناء تنفيذ العقد. **كما** أن وجود شرط في العقد يحدد مقدما التعويض عن الأضرار التي يمكن أن تنتج مستقبلا عن تحرير سعر الصرف أو تخفيض العملة لا يحول بين المتعاقد وبين حقه في طلب التعويض وفقا لنظرية الظروف الطارئة، إذا ثبت عدم قدرة هذا الشرط على إعادة التوازن المالي للعقد، لاسيما عند تجاوز التقلبات الاقتصادية التي حدثت أثناء تنفيذ العقد مقدار ما توقعه المتعاقدان عن إبرام العقد. وبالتالي فيكون من الأفضل للمتعاقد أن يطالب بتطبيق نظرية الظرف الطارئة إذا كان من شأن ذلك حصوله على مزايا أكبر.

وبعد استعراض النتائج التي أسفر عنها البحث فأننا نقدم عدة توصيات للمشرع والقضاء الإداري ولطرفي العقد الإداري، وذلك على النحو التالي:

أولا: نناشد المشرع المصري بضرورة تعديل القانون رقم 84 لسنة 2017 بشأنإصدار قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، بحيث لا يقتصر على هذه العقود الثلاثة ولكن يشمل كافة العقود التي

تضررت من أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف، كما هو الحال في عقود التزام المرافق العامة، والتي يمكن أن يؤدي تغيير سعر الصرف إلى التأثير المباشر على الرسم الذي سيحصل عليه المتعاقد، لاسيما في العقود محددة الثمن، أي التي يكون فيها المقابل المالي أو الرسم الذي سيحصل عليه الملتزم نظير أداء الخدمة للجمهور ثابتا ومحددا بدقة وغير قابل لأي تغيير. وبالتالي فأن أرتفاع الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف قد يترتب عليه زيادة في تكلفة الخدمة المؤداة، الأمر الذي يقتضي أن يقابله زيادة في الرسم (ثمن الخدمة) الذي سيحصل عليه الملتزم من المنتفعين، وهذا لا يمكن تحقيقه في العقود محددة الثمن إلا بتدخل من قبل الجهة الإدارية مانحة الالتزام.

ثانيا: نناشد القضاء الإداري المصري بأنه في حالة إذا كان الظرف أو الحادث الطارئ سببته الجهة الإدارية المتعاقدة بتصرفها كسلطة عامة، كأن تتخذ إجراءات عامة، ففي هذه الحالة تستبعد نظرية الظروف الطارئة وتطبق نظرية عمل الأمير. لاسيما وأن تطبيق هذه النظرية يوفر حماية أكبر للمتعاقد حيث يحق له مطالبة الجهة الإدارية المتعاقدة بالتعويض الكامل، ويشمل ذلك ما لحق المتعاقد من ضرر وما فاته من كسب.

كما نناشد القضاء الإداري السير على نهج نظيره الفرنسي في تقدير نسبة التعويض مئويا، بحيث يتحمل المتعاقد قدرا يسيرا من الخسارة على تتحمل الجهة الإدارية المتعاقدة الجزء الأكبر منها، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على أن تتحمل الإدارة 90 % من الخسائر، وفي بعض الأحيان تقل هذه النسبة لتكون 80 % وقد تزيد لتكون 95 %، وذلك وفقا لعدة إعتبارات يضعها القاضي في حسبانه عند تحديد النسبة المئوية، منها سلوك المتعاقد مع الإدارة ومدى المجهودات المبذولة من جانبه لمواجهة الظرف الطارئ، وحرصه على الاستمرار في التنفيذ رغم هذا الظرف، فضلا سلوك الإدارة ومدى تعاونها واهتمامها بمساعدة المتعاقد لتخطي هذا الظرف

ثالثا:نناشد الجهات الإدارية أن تعتمد في عقودها طريقة الثمن المتغير أو المرن، حيث أثبتت عمليا إنخفاض تكلفتها، حيث أنه يحق لها في ضوء ذلك أن تستفيد من إي إنخفاض في الأسعار أثناء تنفيذ العقد، لاسيما في العقود كبيرة التكاليف وطويلة الأمد. كما أن الثمن المتغير يعتبر بلا أدنى شك أفضل للمتعاقد وأكثر ضمانة له، وذلك لمواجهة أي تغييرات بالزيادة في سعر العقد أو في تكلفته أثناء التنفيذ، لاسيما في ظل تبني الدولة لأسلوب تحرير سعر الصرف، ذلك الأسلوب الذي تتغير فيه قيمة العملة المحلية شبه يوما مقابل العملات الأجنبية.

رابعا: نوصي المتعاقد في العقود الإدارية في حالة التقدم بعطاء على أساس السعر الثابت أن يقدر حين يحدد سعر عطائه كل الاحتمالات الواردة بالنسبة لارتفاع الأسعار ويدخلها في الثمن الذي يحددها في العطاء، كما ينبغي عليه في حالة مواجهة أي ظرف طارئالاستمرار في تنفيذ إلتزامات التعاقدية، وعدم التوقف في حالة التعرض لأي ظرف طارئ، حيث أن التوقف عن التنفيذ قد يفقدهم حقهم في المطالبة في إعادة التوازن المالي لعقده، باعتبار أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة مرهون باستمرار المتعاقد في تنفيذ الالتزامات التعاقدية وعدم التوقف بإرادته المنفردة.بالإضافة لذلك فأنه في حالة الامتناع عن التنفيذ بحجة الظرف الطارئ، فأن ذلك يعد بمثابة خطا عقديا، كما أن تقدير المتعاقد بوجود الظرف الطارئ من تلقاء نفسه قد يجانبه الصواب، وينتهي الأمر برفض الدعوى لعدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة على حالته.

كما تظهر أهمية استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته وعدم التحجج بالظرف الطارئ في أن ذلك يساعد على تقدير التعويض المستحق عن الاضرار التي وقعت عليه نتيجة هذا الظرف ، حيث أن مسألة مدى توافر الحادث الطارئ أو الإستثنائي من عدمه لتقدير التعويض لا تظهر ولا يمكن التحقق من وجودها إلا من المستخلصات النهائية وعند عمل الحساب النهائي وهو ما لا يكون إلا بعد إنجاز جميع الأعمال.

وفي الختام فنود أن نشير إلى أنه على الرغم من التخوفات التي إنتابت الشارع المصري من الارتفاع الكبير في الأسعار نتيجة التحرير الكامل لسعر الصرف، وما أعقبه من إنخفاض كبير في قيمة الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية، إلا أنه مع مطلع عام 2019 ظهرت البوادر الإيجابية لتعويم الجنيه المصري، الأمر الذي ينم عن أن الحكم على التعويم كان سابقا لأوانه. فمن ناحية فقد أدى تحرير سعر صرف الجنيه المصري إلى القضاء على السوق الموازية (السوداء) تماما، ومن ناحية أخرى فقد تحسنت قيمة الجنيه مقابل العملات الأجنبية، وخاصة الدولار الأمريكي والذي يعد كما قلنا العملة العالمية الأولى، فبعد أن تخطى هذا الأخير 18 جنيه وفقا للسعر الرسمي فقد إنخفض الدولار مقابل الجنيه المصري ليصل إلى ما يقارب 16 جنيه، وذلك في نوفمبر 2019.

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية:

- **د/ أحمد جلال،** ماذا بعد تحرير سعر الصرف ؟ آراء في السياسة النقدية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، العدد 13 فبراير 2003،
- **د/أحمد عثمان عياد،** مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية" دار النهضة العربية 1993.
- **د/ أحمد يوسف عبد الرحمن،** نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون الجامعة الإسلامية بغزة، 2017.
- **د/ السيد عبد المولى،** التشريعات الاقتصادية، دار النهضة العربية، 1992.
- **د/ السيدمتوليعبدالقادر،**الاقتصادالدولي -النظريةوالسياسات،دارالفكر - عمان،2011.
- **أتيش غوش وجوناثان أوستري،** اختيار نظام سعر الصرف، مجلة التمويل والتنمية، ديسمبر 2009.
- **د/ أيمن هندي،** محددت أزمة العملة في مصر، يوليو 2001، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان.
- **د/ برهام زريق،** عقد التوريد الإداري، دون ذكر دار نشر، الطبعة الأولى 2017.
- **د/ بربري محمد أمين،** مبررات ودوافع التوجه الحديث لأنظمة الصرف الدولية، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد السابع
- **د/ بغداد زيان،** تغيرات سعر صرف اليورو والدولار وأثرها على المبادلات التجارية الخارجية الجزائرية، رسالة ماجستير، مقدمة لكلية العلوم الاقتصادية جامعة وهران، 2013/2012.
- **د/ جابر جاد نصار** ، عقود البوت (B.o.t) والتطور الحديث لعقد الإلتزام ، دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الإلتزام ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى سنة 2002.
- **د/ حمادة عبد الرازق حمادة،** العقود الإدارية في النظام السعودي، مكتبة المتنبي بالدمام بالمملكة العربية السعودية، ط1، 1439ه/2018م.
- **د/ حمدي عبد العظيم،** سياسة سعر الصرف وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة، مكتبة دار النهضة العربية القاهرة ، 1987.
- **د/ خالد عبد الوهاب البندري،** تأثير الفروق في أسعار صرف الجنيه المصري على الاقتصاد المصري، اتحاد الغرف العربية، تشرين الأول من أكتوبر 2016

- **د/ رجب محمد السيد،** حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط، 2010.
- _____ العقود الإدارية وطرق حسم منازعاتها دراسة في ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي، مكتبة الشقري بالرياض، الطبعة الأولى، 2018.
- **د/ رجب محمود طاجن،** عقود الشراكة، PPP، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2007.
- **د/ رشا على الدين،** سلطة المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد في ظل الأزمة العالمية الراهنة، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر كلية الحقوق جامعة المنصورة، في الفترة من 1-2 أبريل 2009.
- **ستانلي فيشر،** أنظمة سعر الصرف، مجلة التمويل والتنمية، يونيه 2001،
- **د/ سليمان الطماوي،**الأسس العامة للعقود الإدارية" الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة 2، 1965.
- _____، الوجيز في القانون الإداري" دار الفكر العربي 1988
- **د/ صلاح الدين فوزي،** العقود الإدارية بين النظرية والتطبيق في دولة الامارات العربية المتحدة، بحث بمجلة الإدارة والتنمية، إبريل 1990.
- **د/ عبد الله الوهيبي،** القواعد المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دون دار نشر، سنة 2002
- **د/عبدالعزيزعبدالمنعمخليفة،**الأسسالعامةللعقودالإدارية،دارالكتبالقانونية،القاهر، 2005.
- **د/ عبد الله حنفي،**العقود الإدارية" الكتاب الأول, دار النهضة العربية, 1999.
- **د/ عبدالمنعمعلى راضي،**أسعارالصرفوالأزماتالنقديةٌالمعاصرةمعهدالدراساتالمصرفية،القاهرة، 1973/1972.
- **د/ عبد المحسن سيد ريان،** مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، دار النهضة العربية بالقاهرة، 2012.
- **د/ عبد الواحد محمد الفار،** أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، الناشر عالم الكتب، دون ذكر سنة نشر.
- **د/على الفحام،** سلطة الإدارة فى تعديل العقد الإدارى، دار الفكر العربى، 1976،

- **د/ علي بن عبد الكريم أحمد السويلم،** فكرة التوازن المالي للعقد الإداري في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس 1427ه/2007م.
- **د/ علسعدمحمدداود،**الإدارةالماليةالدولية،دارالتعليمالجامعية - الاسكندرية،2011 .
- **د/ علي عبد المولى،** الظروف التي تطرأ أثناء تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، بدون ذكر دار نشر، عام 1991.
- **د/ فهد مجعد المطيري،** دور التحكيم في الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا، دار النهضة العربية، 2015.
- **مارك آستون وآخرون** ، أنظمة سعر الصرف: ثابتة أم معومة، مجلة التمويل والتنمية، مارس 2008
- **د/ محمد أبو بكر عبد المقصود،** إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة، في الفترة من 1-2 إبريل 2009،
- **د/ محمدالعربيساكر،**محاضراتفيالاقتصادالكليالمعمق،دوندارالنشر، 2003
- **د/ محمد محمد بدران،** العقد الإداري بين مفاهيم النظام اللاتيني ونظام الشريعة العامة" بحث مقدم لندوة التحكيم في العقود الإدارية الدولية, التي نظمها مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي بالتعاون مع مجلس الدولة,
- **د/ محمد فؤاد مهنا،** مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، سنة 1978.
- **د/محمود حلمي،** العقد الإداري" دار الفكر العربي, 1992, صـ4, د/عزيزة الشريف "القانون الإداري" دار النهضة العربية 1992.
- **د/ مدحت صادق،** النقود الدولية وعمليات الصرف الأجنبي، 1997.
- **د/ مصطفى عبد المقصود سليم،** معيار العقد الإداري وأثره على اختصاص مجلس الدولة" دار النهضة العربية, 1995.
- **د/ مصطفي عبد المحسن الحبشي،** التوازن المالي في عقود الإنشاءات الدولية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، 2008.
- **د/ نصري منصور نابلسي،** العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، 2010.

- **د/ واصف يوسف الزبون،** مدى مشروعية نص العقد الإداري على مخالفة نظريات إعادة التوازن المالي: دراسة مقارنة، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، العدد الأول لسنة 2018.
- **د/ وائل محمد عشم،** أثر تغييرات سعر الصرف على قيمة العقد الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، 2016.

II- Bibliographie en langue française :

- **ANDRE DELAUBADERE** : Traité élémentaire de Droit Administratif , 5eme ed. Paris1970.
- **Andrew Harrison et Autres**,« Business international et mondialisation »,1ère édition, édition de Boeck université, Bruxelles, Belgique, 2004
- **Cartapanis. A**, « Le déclenchement des crises de change: qu'avons –nous appris depuis dix ans ? », Document de travail CEFI, mai, 2002.
- **Catherine Bergeal**, Frédéric Lenica, le contentieux des marchés publics, 2e éd, le Moniteur, paris, 2010.
- **Ch. Lavialle**, Qualification du contrat passé par un sous-concessionnaire, comm. de la décision du tribunal des conflits du 16 octobre 2006, EURL Pharmacie de la gare Sait-Charles et autre c/ sté d'aménagement, de commerce et de concessions, RFDA 2007.
- **Christophe LAJOYE**, droits des Marchés Publics, 2eédi, GUALINO éditeur, PARIS, 2005.
- **Devereux M, Yetman J**, « Etablissement des prix et transmission des variations du taux de change: théorie et vérification empirique », Bank of Canada, 2003.
- **Eichengreen. B**, « L'expansion du capital: une histoire du système monétaire international », édition, l'harmattan, 1997.
- **François LLORENS**; Pierre SOLLER-COUTEAUX, Code des Marchés Publics, L.I.T.E.C ,PARIS, 1999.
- **François LLORENS**; Pierre SOLLER-COUTEAUX, Code des Marchés Publics, L.I.T.E.C , PARIS, 1999.

- **Hachich .J,** La de l'imprévision dans les contrat administratifs étude comparée du droit Français et du droit de la République Arabe Unie, Caen, 1962, 1962.
- **J. Eygasier,** CH. Pareydt, Exécution des marchés publics de travaux, éd Lamy, France 2010.
- **J.David Drefus**, in l'exécution des contrats, les pouvoirs de contrôle de l'administration en France, IRJS éd, 2007.
- **Jacquel. P**, « le système monétaire en avenir », in: CEII, cinquante ans après Brettons woods, édition economica, 1995, p.202.
- **JP. Allégret,** « Les régimes de change dans les marchés émergents », librairieVuibert, Paris, 2005.
- **JP. Allégret,** «économie monétaire internationale », Edition Hachette, paris, 1997.
- **JP.Faurgere,** « La crise du système monétaire international », édition, Minerve, France, 1986, p.23.Andrew .C , ' International Money ' , ELBS & Nelson , 1982.
- **L. Richer**, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J. 1999., 2e éd, pp.103-107.
- **Laubadere** A.DE, traité théorique et pratique des contrats administratifs, L.G.D.J, 1956.
- **Laubadére De.A**, conclus sous CE, 2 Juillet, 1982, Société routière colas, marches publics, Octobre + Novembre, 1983.
- **Laurent RICHER**, Droit des contrats administratifs, 2eédi, L.G.D.J., PARIS, 1999.
- **MAURICE Hauriou,** Précis de droit Administratif et de droit public, 12e éd, DALLOZ, PARIS, 2002.
-
- **M.Bassone, A.Bettone**, « Problèmes monétaires internationaux », édition, Armand colin, 1998.

- M.Waline, note sous CE. 31 Junvier 1967, Départ de la Moselle, RDP, 1968, p. 391.
- **M. Waline**, traité élémentaire de droit administrative, Siery, 1963.
- **Michel Jura,** « Technique financière international », 2ème édition, Dunod, Paris, 2003.
- **P Lukaszewice – C.leclerq – A.Chaminade** "Travaux dirigés de droit administrative" 5ed, Jouve, Paris, 2002, P.209 CE.1er Avril 1994, commune df menthon, Rec leb.1994.175.
- **P. Terneyre,** la responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administrative, thèse, 1983.
- **Ph, Avoyo,** finance Appliquée, Dunod, paris, 1993.
- Philippe Jean – vicent techen "le droit public en 20 lecons "ellipse,SA,2005.
- **Philppe Georges ét Guy Siat**" droit public " 13 éd Dalloz Sirey, 2002.
- **R. Bonnard**, précis de droit administrative, paris 1, G.D.J, 4 éd, 1943.
- **Schmitt B,** « Inflation, chômage et malformations du capital », Economica, Paris, 1984, p.228. Benissad M.E, « Essais d'analyse monétaire avec référence en Algérie», édition O.P.U, Alger, 1980, p.98
- **Teulon. F**, « la nouvelle économie mondiale », édition, PUF, 1998.
- **Y.Crozet,** et al, « Les grandes questions de l'économie internationale », édition Nathan, France, 1997.
- **Yves GAUDEMET**, Droit Administratif des Biens, Tome 2, 12e édi, L.G.D.J., PARIS, 2002.