

## سلطات الإدارة العامة في تعديل وإنهاء العقود الإدارية

د. نافع عبد القوي علي العلفي.

أستاذ مساعد بكلية الشريعة والقانون - جامعة العلوم والتكنولوجيا - مأرب - اليمن.

[nafaalolofi@gmail.com](mailto:nafaalolofi@gmail.com)

تاريخ إرسال البحث للمجلة 2025/9/20 تاريخ قبول البحث 2025/11/17

تاريخ نشر البحث 2026/6/19

doi <https://doi.org/10.71311/.v7i1.266>

### ملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة سلطات الإدارة العامة في تعديل وإنهاء العقد الإداري في اليمن، وفق قانون المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية، وتحليل مدى حماية حقوق المتعاقد والرقابة القضائية على القرارات الإدارية. تعتمد الدراسة على منهج التحليل القانوني المقارن مع التجارب (مصر، وفرنسا)، بالإضافة إلى مراجعة الأحكام القضائية اليمنية وتطبيقاتها العملية. تناول البحث مفهوم العقد الإداري وخصائصه، والأسس القانونية للسلطة التقديرية في التعديل والإنهاء، مع إبراز الضمانات القانونية والقضائية للمتعاقد. أظهرت النتائج أن النصوص اليمنية تمنح الإدارة سلطات واسعة لكنها عامة وغير مفصلة، مع ضعف الرقابة القضائية الموضوعية، مما يؤدي إلى فجوة بين النص والتطبيق. كما كشفت الممارسة الإدارية عن حالات تعسف محتملة وانتهاك للتوازن المالي للعقد. بناءً على ذلك، قدم البحث توصيات إصلاحية تشمل تحديد حالات التعديل والإنهاء، توثيق الإجراءات، تقدير التعويض المالي، وتفعيل الرقابة القضائية، بهدف حماية حقوق المتعاقد وتحقيق المصلحة العامة. تُسهم هذه الدراسة في سد الفجوة العلمية في اليمن وتقديم إطار عملي لتحسين التشريع والممارسة الإدارية.

**الكلمات المفتاحية:** الإدارة العامة، العقد الإداري، التعديل، الإنهاء، المصلحة العامة، حقوق المتعاقدين، القانون اليمني.

## Public Administration Powers in Amending and Terminating Administrative Contracts

Dr. Nafa Abdualqwi Ali Alolofi

Assistant Professor at the Faculty of Sharia and Law – University of  
Science and Technology – Marib – Yemen.

### Abstract:

This study examines the powers of public administration to amend and terminate administrative contracts in Yemen, under the Yemeni Public Tenders and Auctions Law and its executive regulations, and evaluates the protection of contractors' rights and judicial oversight of administrative decisions. The study employs a comparative legal analysis drawing on the experiences of Egypt and France, and reviews Yemeni judicial rulings and practical applications. It addresses the concept and characteristics of administrative contracts, the legal basis for discretionary powers in amendment and termination, and the legal and judicial safeguards for contractors. The findings indicate that Yemeni legislation grants broad administrative powers but lacks detailed provisions, with limited substantive judicial oversight, creating a gap between theory and practice. Administrative practices show potential for abuse and imbalance in the financial equilibrium of the contract. Accordingly, the study proposes reform measures, including defining cases of amendment and termination, documenting procedures, determining financial compensation, and enhancing judicial oversight, aiming to protect contractor rights and serve the public interest. This research contributes to filling the scientific gap in Yemen and provides a practical framework for improving legislation and administrative practices.

**Keywords:** administrative contract, amendment, termination, public interest, contractors' rights, Yemeni law.

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وآله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين. وبعد؛

يمثل العقد الإداري أداةً أساسية تمكّن الإدارة العامة من تنفيذ المشروعات والخدمات ذات الصلة بالمصلحة العامة، وهو ما يقتضي بطبيعته منحه طبيعة خاصة تسمح بتعديل شروطه أو إنهائه كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إلا أن هذه السلطة الاستثنائية، وإن كانت تستند إلى اعتبارات المرفق العام، قد تُثير إشكالات جوهرية تتعلق بحدود ممارستها والضمانات الممنوحة للمتعاقد الخاص، ولا سيما في ظل غياب التفسير القضائي المستقر في اليمن وتباين التطبيقات العملية لجهات التعاقد. وتتبع أهمية هذا البحث من الحاجة الملحة إلى تطوير الإطار القانوني المنظم لسلطات الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري وإنهائه في اليمن، في ظل توسع مشاريع إعادة الإعمار وتنامي حجم العقود الحكومية. وتبرز مشكلة البحث في أنّ قانون المناقصات والمزايدات اليمني رقم (23) لسنة 2007م، لم يُفصّل بصورة واضحة نطاق سلطة الإدارة في تعديل العقد أو إنهائه، كما لم يحدّد المعايير التي تضبط هذه السلطات الاستثنائية وتُوازن بين مقتضيات المنفعة العامة وحقوق المتعاقد. وقد أدّى ذلك إلى توسّع بعض الجهات الإدارية في استخدام هذه السلطات، وأثره السلبي على الثقة بالتعاقدات الحكومية، وعلى جودة تنفيذ المشروعات العامة.

**مشكلة البحث:** تتمحور المشكلة حول التساؤل الرئيسي التالي:

ما مدى تنظيم القانون اليمني لسلطات الإدارة العامة في تعديل وإنهاء العقد الإداري؟ وهل يوفر هذا التنظيم ضمانات كافية لحماية حقوق المتعاقدين وتحقيق التوازن المالي للعقد بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد؟

**أهمية البحث:**

(1) الأهمية العلمية: وذلك من خلال:

- (أ) سدّ الفجوة العلمية في الدراسات القانونية اليمنية لعام 2020م حول سلطات الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري، وتشخيص نقاط القصور التشريعي والتطبيقي.
- (ب) تقديم تحليل نقدي موثق للقوانين اليمنية مقارنة بالتشريعات الأخرى.

(2) الأهمية العملية: بتوفير توصيات عملية لتطوير التشريع والرقابة القضائية على العقود الإدارية

**أهداف البحث:** تهدف الدراسة إلى ما يلي:

(1) تحديد الأساس القانوني لسلطات الإدارة في تعديل العقد الإداري وإنهائه وفق قانون المناقصات اليمني ولائحته التنفيذية.

(2) بيان الحدود الموضوعية والإجرائية التي يجب أن تلتزم بها الإدارة عند ممارسة هذه السلطات.

(3) إجراء دراسة مقارنة مع بعض التشريعات الأكثر تطوراً في القضاء الإداري لاستخلاص معايير أفضل للموازنة بين السلطة التقديرية وحماية الحقوق التعاقدية.

(4) تقديم مقترحات تشريعية لتطوير النظام القانوني اليمني في مجال تعديل وإنهاء العقد الإداري.

**الدراسات السابقة:** نظراً لنقص الدراسات السابقة المتعلقة بسلطات الإدارة في العقود الإدارية محدودة للغاية، الأمر الذي فرض على الباحث الاستعانة بالدراسات المصرية والفرنسية، مع محاولة إسقاط النتائج على الواقع اليمني قدر الإمكان، وقد تم تعويض غياب الدراسات اليمنية بتوسيع التحليل النصي والأحكام القضائية الم

**حدود البحث:** تتمثل في:

الحدود الموضوعية: دراسة سلطات الإدارة في التعديل وإنهاء دون غيرها من مراحل التعاقد الإداري.

الحدود الزمانية: دراسة النصوص النافذة حتى عام 2024 وما صدر بشأنها من أحكام.

الحدود المكانية: نطاق تطبيق القانون اليمني للمناقصات والمزايدات في واقع القضاء اليمن مع المقارنة بالقانون المصري والفرنسي.

**منهج البحث وإجراءاته:** يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال:

تحليل النصوص القانونية اليمنية، وخاصة قانون المناقصات والمزايدات رقم (23) لسنة 2007م. إضافة إلى دراسة الفقه القضائي اليمني والمصري والفرنسي المتعلقة بسلطات الإدارة في تعديل وإنهاء العقود الإدارية.

**خطة البحث:** تضمن خطة البحث على مقدمة وثلاثة مطالب وخاتمة  
المطلب الأول: ماهية العقد الإداري

المطلب الثاني: سلطة الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري وموقف القانون اليمني

المطلب الثالث: سلطة الإدارة العامة في إنهاء العقد الإداري وموقف القانون اليمني

**المطلب الأول: ماهية العقد الإداري** ويشتمل على أربعة فروع

الفرع الأول: مفهوم العقد الإداري.

الفرع الثاني: أهمية العقد الإداري

الفرع الثالث: خصائص العقد الإداري

الفرع الرابع: الأساس القانوني لسلطات الإدارة العامة في العقود الإدارية، وموقف التشريعات اليمنية

**الفرع الأول: مفهوم العقد الإداري**

يُعرف العقد الإداري: بأنه - العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر في نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، مع تضمينه شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام<sup>(1)</sup>. ويختلف الفقه في وضع تعريف جامع مانع للعقد الإداري، لكن غالبية الفقهاء اشترطوا في العقد الإداري توافر ثلاثة عناصر، وهي:

(1) أن تكون الإدارة أحد أطراف العقد.

(2) أن يرتبط العقد بتسيير مرفق عام أو تنظيمه أو تحقيق مصلحة عامة.

(1) انظر؛ الأسس العامة للعقود الإدارية: 23.

(3) أن تختار الإدارة وسائل القانون العام، بأن يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

وفي الفقه العربي، أخذت معظم التشريعات بذات المعايير مع بعض الاختلافات، حيث يُعتبر العقد إدارياً بمجرد ارتباطه بالمصلحة العامة حتى دون النص على شروط استثنائية، كما هو الحال في مصر (1).

**الفرع الثاني: أهمية العقد الإداري:** تكمن في أنه:

(1) يتيح للإدارة تنظيم العلاقة مع المقاولين بمرونة بما يحقق استمرارية المشاريع العامة.

(2) يوفر إطاراً قانونياً لحماية المال العام وضمان تنفيذ التزامات الطرف الخاص.

(3) يشكل أداة لتقليل النزاعات، إذا ما تم تنظيمه بوضوح وفق الضوابط القانونية.

ورغم هذه الأهمية، تشير الممارسة العملية في اليمن إلى غياب واضح في النصوص، خصوصاً فيما يتعلق بسلطات التعديل والإنهاء، مما أدى إلى حالات تعسف إداري وضعف حماية حقوق المتعاقدين (2).

**الفرع الثالث: خصائص العقد الإداري:** يمتاز العقد الإداري عن غيره من العقود المدنية والتجارية الخاضعة للقانون الخاص بعدة خصائص:

(1) الطابع التنظيمي والارتباط بالمصلحة العامة: أي تدخل يجب أن يكون مبرراً بالمصلحة العامة الملحة

(2) الإلزامية التنفيذية: العقود الإدارية ملزمة للطرفين، مع تفويض الإدارة لسلطة التعديل وفق الضوابط القانونية.

(3) الشروط الاستثنائية: تمنح الإدارة في العقود الإدارية سلطات خاصة وشروط غير مألوفة في العقود المدنية كسلطة تعديل شروط العقد أو فسخه بإرادتها المنفردة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك (3).

(1) انظر؛ العقد الإداري وأحكام التعديل: 17.

(2) انظر: الأسس العامة للعقود الإدارية: 55؛ الإدارة العامة والعقود الإدارية: 32.

(3) انظر: الإدارة العامة والعقود الإدارية: 39.

4) الطبيعة القضائية الخاصة: يحق للمتعاقد الطعن أمام القضاء الإداري المختص عند التعسف أو الإخلال بالتوازن العقدي<sup>(1)</sup>.

الفرع الرابع: الأساس القانوني لسلطات الإدارة العامة في العقود الإدارية، وموقف التشريعات اليمنية من ذلك:

أولاً: الأساس القانوني لسلطات الإدارة العامة في العقود الإدارية.

تستند سلطات الإدارة في العقود الإدارية إلى أساسين رئيسيين هما:

1) الأساس القانوني: يمنح قانون المناقصات والمزايدات صلاحيات للإدارة العامة لتعديل بنود العقود أو إنهائها عند الضرورة، مع وضع ضوابط واضحة لتفادي أي تجاوزات أو تعسف في استخدام السلطة. على سبيل المثال، يجوز تعديل العقد لتلبية متطلبات جديدة أو لتفادي الخسائر الناجمة عن ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند التعاقد.

2) الأساس المصلحي: ترتبط هذه السلطة بالمصلحة العامة التي تقتضي أحياناً إعادة النظر في العقود الإدارية لضمان استمرار المرافق والخدمات. فالهدف من منح الإدارة هذه السلطات هو تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وحقوق الأطراف المتعاقدة<sup>(2)</sup>.

ثانياً: موقف التشريعات اليمنية بشأن الأساس القانوني لتنظيم العقود الإدارية:

يستند النظام القانوني للعقود الإدارية في اليمن إلى عدة مصادر:

1) الدستور اليمني: ينص في المادة (18) على أن الموارد العامة تُدار بما يحقق المصلحة العامة، وهو ما يبرر تدخل الإدارة بعقودها لتحقيق أهداف المرافق العامة<sup>(3)</sup>.

2) قانون المناقصات والمزايدات رقم (23) لسنة 2007: يمثل الإطار التشريعي الرئيسي للعقود الإدارية، حيث نظم إجراءات إبرام العقود، أسس الشفافية والتنافس، وضوابط التعديل والفسخ<sup>(4)</sup>.

(1) انظر: العقد الإداري وأحكام التعديل: 56؛ خصائص العقود الإدارية: 23.

(2) انظر: العقد الإداري وأحكام التعديل: 61؛ خصائص العقود الإدارية: 52.

(3) دستور الجمهورية اليمنية: م18.

(4) قانون المناقصات والمزايدات الجمهورية اليمنية: م30 وما بعدها.

3) اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات: صدرت بالقرار الجمهوري لتفصيل إجراءات التطبيق، وحددت نسب التعديل المسموح بها، وآليات موافقة اللجان المختصة<sup>(1)</sup>.

4) القوانين المكملة: مثل قانون الخدمة المدنية، قانون المالية العامة، وقانون المرافعات، التي تسهم في تنظيم المنازعات وتحديد آليات الرقابة على العقود العامة. ومن خلال استقراء وتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالموضوع والتطبيقات القضائية اليمنية، يتضح جلياً أن العقد الإداري في اليمن له أساس دستوري وقانوني، إلا أنها:

1) لا تُفصل حالات التعديل أو الإنهاء تفصيلاً دقيقاً.

2) تسمح بقدر من السلطة التقديرية دون تحديد حدود واضحة.

3) تكتفي بالإشارة إلى المصلحة العامة دون تحديد معايير قابلة للتطبيق.

كما يُلاحظ أن غياب النصوص التفصيلية أدى إلى ممارسات غير متسقة، مما يؤكد الحاجة إلى تحليل نقدي مقارنة بين النصوص القانونية والتطبيق القضائي في اليمن. إضافة إلى أن المراجع اليمنية المتاحة تشير إلى أن هذه النصوص تعكس المبادئ العامة للعقد الإداري، لكنها لم توضح كيفية حماية المتعاقد من قرارات التعسف، مقارنة بالتشريعات المصرية والفرنسية.

خلاصة لما سبق: يتضح من هذا الإطار النظري أن العقد الإداري في اليمن يتمتع بالأسس القانونية العامة، لكنه يفتقر إلى الضوابط التفصيلية المتعلقة بالسلطات الاستثنائية، مما أدى إلى فجوة بين النص والتطبيق. ويؤكد هذا المطلب الحاجة إلى دراسة تحليلية دقيقة لممارسة الإدارة لسلطاتها في تعديل وإنهاء العقد الإداري، مع تقييم فعالية الرقابة القضائية وضمان حقوق المتعاقدين، وهو ما سيكون موضوعنا في المطالب التالية.

(1) لائحة قانون المناقصات، الجمهورية اليمنية: م26.

**المطلب الثاني: سلطة الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري وموقف القانون اليمني منه ويشتمل على ثلاثة فروع:**

**الفرع الأول: الطبيعة القانونية لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**

**الفرع الثاني: شروط استعمال الإدارة لسلطة تعديل العقد الإداري**

**الفرع الثالث: موقف المشرع اليمني من سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**

**الفرع الأول: الطبيعة القانونية لسلطة الإدارة في التعديل: إن طبيعة العقود الإدارية**

بحكم اتصالها بالمرافق العامة وقيامها على فكرة استمرار هذه الأخيرة تقتضي حصول

تغيير في ظروف العقد وملابساتها وفي طريق تنفيذه تبعاً لمقتضيات حسن سير

المرفق بانتظام وإطراد، الأمر الذي يعني منح الجهة الإدارية سلطة في تعديل العقد

تبعاً لتلك التغييرات<sup>(1)</sup>. ورغم الخلاف بشأن فكرة سلطة الإدارة في تعديل عقودها

الإدارية بإرادتها المنفردة، فقد لاقت هذه السلطة قبول لدى الفقه والقضاء الإداريين،

وأصبحت الإدارة تفرض بإرادتها المنفردة على المتعاقد معها تغيير أحد شروط العقد

كمدته أو أوضاع تنفيذه أو كمية الأعمال المراد تنفيذها، ودون أن يعتد بقاعدة العقد

شريعة المتعاقدين، وبالتالي منح الجهة الإدارية هذه السلطة كلما دعت مقتضيات

حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد تبعاً للتغيرات التي تطرأ بعد انعقاد العقد

خاصة وأن سلطة التعديل سلطة قائمة حتى ولو لم ينص عليها في العقد أو حتى مع

النص على منع استعمال هذه السلطة<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثاني: شروط استعمال الإدارة لسلطة تعديل العقد الإداري: إن سلطة الإدارة**

في تعديل العقد وإن كانت سلطة أصلية وثابتة دون حاجة إلى النص عليها إلا أنها

ليست طليقة من كل قيد، بل فرضت عليها عدة شروط ومبادئ تحد من سلطة الإدارة

وهي بصدد استعمال سلطتها في التعديل، أهمها:

(1) انظر: العقود الإدارية: 87؛ العقود الإدارية: 69.

(2) انظر: خصائص العقود الإدارية: 57؛ الإدارة العامة والعقود الإدارية: 84.

**(1) احترام القواعد العامة للمشروعية الإدارية:** يجب على الإدارة في الأحوال التي يجوز لها تعديل العقد أن تحترم مبدأ المشروعية، إذ لا بد أن يصدر قرار التعديل من سلطة مختصة به وفق الصيغة التي حددها القانون، وينبغي أن يكون قرارها موافقاً للأنظمة النافذة. وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن الإدارة لا يحق لها إجراء أي تعديل في شروط العقد إلا إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فللإدارة حق تعديل شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما يتراءى لها أكثر اتفاقاً مع الصالح العام أو كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك<sup>(1)</sup>.

**(2) اقتصار التعديل على شروط العقد المتصلة بتسيير المرفق العام وحاجاته:** أن طبيعة احتياجات المرفق المتغيرة باستمرار هي التي تقضي بتعديل بعض نصوص العقد، ويجب أن لا يمس هذا التعديل النصوص المتعلقة الامتيازات المالية لأن هذا الأمر سيؤدي حتماً إلى عزوف الأفراد عن التعاقد مع الإدارة.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري " أن سلطة الإدارة في التعديل ليست مطلقة، بل يرد عليها قيود منها أنها تقتصر على نصوص العقد المتعلقة بتسيير المرفق وحاجاته ومقتضياته، إلا في أحوال معينة استثنتها الشروط العامة الملحقة بالعقود الإدارية في بعض الدول وأجازت تعديل أجور السلع وأسعارها في عقود التزام المرافق العامة مع الأخذ بالحسبان التوازن المالي للعقد.

كما يشترط أن تكون تلك التعديلات في حدود معقولة على أساس مداها بحيث لا تؤدي إلى فسخ العقد الأصلي أو تبدل موضوعه أو تضع العقبات في طريق تنفيذ العقد<sup>(2)</sup>.

**(3) الالتزام بموضوع العقد:** لا يجوز أن يؤدي التعديل إلى تغيير طبيعة العقد، فلا يجوز للإدارة أن تجري من التعديلات ما يجعل المتعاقد أمام عقد جديد ففي هذه الحالة يكون للمتعاقد أن يطلب فسخ العقد ويمتنع عن التنفيذ.

(1) انظر: مبادئ القانون الإداري: 98؛ العقود الإدارية: 90.

(2) انظر: الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري: 110.

وقد جرى القضاء الإداري في فرنسا على عدم جواز تعديل نصوص العقد الأساسية على أساس أن الشروط غير قابلة للتعديل، إذ أن ذلك يستلزم أخذ موافقة الطرف الثاني وإقالة العقد القديم وإنشاء عقد جديد متى توافرت عناصره<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: موقف المشرع اليمني من سلطة الإدارة في تعديل العقود الإدارية

أولاً: أساس سلطة التعديل في القانون اليمني: لقد نظم قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (23) لسنة 2007 م في المواد (5، 27، وما بعدها) ولائحته التنفيذية، موضوع تعديل العقود الإدارية وحدود نسبة التعديل باعتباره من المسائل الجوهرية المرتبطة بمبدأ استمرارية المرفق العام. فقد نص القانون على أن الجهات الإدارية تستطيع، في حدود معينة، إصدار أوامر تغيير في العقود المبرمة سواء بالزيادة أو النقصان، شريطة أن تكون هذه التعديلات مبررة ومرتبطة بمتطلبات المصلحة العامة<sup>(2)</sup>. ويستفاد من قراءة نصوص القانون أن المشرع اليمني قد منح الإدارة سلطة تعديل العقود، ولكن ضوابط إجرائية قد تحد من تعسف الإدارة، أهمها:

- (1) ضرورة أن يكون التعديل بموجب قرار صادر عن الجهة المختصة (اللجنة العليا أو المناقصة الفرعية).
- (2) أن يتم التعديل لأسباب فنية أو مالية تقتضيها طبيعة المشروع أو متطلبات الخدمة العامة.
- (3) أن يخضع أي تعديل لإجراءات اعتماد رسمية وتوثيق في ملحق العقد.
- (4) احترام المصلحة العامة: لا يجوز التعديل إلا إذا اقتضته مصلحة جوهرية للمرفق العام.
- (5) عدم المساس بجوهر العقد: بحيث يظل موضوع العقد هو نفسه دون أن يتحول إلى عقد جديد.

(1) انظر: العقد الإداري وأحكام التعديل: 70؛ خصائص العقد الإداري: 53.

(2) قانون المناقصات، الجمهورية اليمنية، 2007.

6) التعويض العادل للمتعاقد: وذلك عبر مراجعة الأسعار أو تعديل مدة التنفيذ بما يتناسب مع الأعباء الجديدة.

7) ألا يتجاوز حدود النسبة القانونية: لا يجوز تجاوز النسبة المقررة في القانون (20%)<sup>(1)</sup>.

ونلاحظ أن المشرع اليمني هذا حذو العديد من التشريعات العربية، كالقانون المصري الذي أجاز للإدارة تعديل العقود الإدارية في حدود معينة (25%) مع تعويض المتعاقد<sup>(1)</sup>.

ونستخلص مما سبق - أن هذا التنظيم يعكس رغبة المشرع في إقرار مبدأ مرونة الإدارة عند قيامه بأي إجراء لتعديل العقد، بوضع ضمانات شكلية للحد من التعسف. ثانياً: حدود التعديل وإجراءاته وفق اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات: جاءت اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات لتفصل الضوابط العملية للتعديل. فنصت على أن: للجهة الإدارية إصدار أوامر تغيير بالزيادة أو النقصان في كميات الأعمال أو المواصفات.

حددت نسبة الزيادة أو النقصان المسموح بها في نطاق (20%) من القيمة الأصلية للعقد، ويشترط أن يتم التعديل بموافقة مسبقة من اللجنة المختصة إذا تجاوزت هذه النسبة<sup>(2)</sup>.

كما يجب أن يُثبت التعديل في ملحق عقدي يوقع عليه الطرفان ويعتمد من الجهة المختصة.

لا يجوز أن يؤدي التعديل إلى تغيير جوهر العقد بما يجعله مختلفاً عن موضوع المناقصة الأصلي، حفاظاً على مبدأ المساواة بين المتنافسين.

(1) قانون المناقصات المصري رقم 182 لسنة 2018 : م 51.

(2) انظر: الوجيز في القانون الإداري: 66.

وتؤكد هذه النصوص أن المشرع اليمني استلهم التجربة الفرنسية والمصرية في ضبط حدود التعديل، حيث سمح للإدارة بمرونة نسبية ( $\pm 20\%$ )، لكنه ألزمها بألية رقابية داخلية عبر لجان المناقصات لضمان الشفافية<sup>(1)</sup>.

كما نلاحظ أن اللائحة التنفيذية نصت على إمكانية تعديل مواعيد التسليم، الكميات، أو شروط الأداء المالي وفق ظروف غير متوقعة. إلا أن هذه النصوص عامة في طبيعتها، ولا تحدد:

(1) ما هي "الظروف الاستثنائية" التي تبرر التعديل.

(2) كيفية تحديد أثر التعديل على التوازن المالي للعقد.

(3) معايير التعويض للمتعاقد المتضرر.

وبالمقارنة مع التشريع المصري والفرنسي يتضح فيهما تحديد حالات التعديل بدقة، ويلزم الإدارة بتوضيح أسباب التعديل كتابةً، وتقدير التعويض المناسب للمتعاقد.

ثالثاً: أثر التعديل على التوازن العقدي: من المبادئ المستقرة في العقود الإدارية أن سلطة الإدارة في التعديل يجب أن تقابلها ضمانات إعادة التوازن المالي للعقد. فقد نصت اللائحة التنفيذية على أن أي تعديل يترتب عليه زيادة في التكاليف أو الأعباء المالية يجب أن يقابله تعديل في السعر أو التعويض المناسب للمتعاقد<sup>(2)</sup>.

ويُفهم من ذلك أن المشرع اليمني قد أقر صراحةً مبدأ إعادة التوازن المالي، وهو مبدأ مستمد من القضاء الإداري الفرنسي، وبذلك لا يحق للإدارة تحميل المتعاقد أعباء إضافية ناتجة عن تعديل العقد دون تعويضه، وإلا عد ذلك إخلالاً بمبدأ العدالة التعاقدية.

رابعاً: نطاق السلطة التقديرية للإدارة: تمارس الإدارة سلطاتها التقديرية وفق المصلحة

العامة الملحة، لكنها ليست مطلقة، ويحدد الفقه القانوني بعض الضوابط:

(1) أن يكون التعديل ضرورياً لاستمرار العقد دون إخلال بالمصلحة العامة.

(1) انظر: المرجع السابق: 74.

(2) انظر: الوجيز في القانون الإداري: 76.

(2) أن لا يتجاوز التعديل حدود العقد الأساسي أو يغيّر الجوهر الاقتصادي له.

(3) أن يصاحب التعديل إعلام المتعاقد وإتاحة فرصة للتظلم أو المراجعة.

#### خامساً: موقف القضاء من سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

أ) القضاء اليمني: قضت المحكمة العليا - الدائرة الإدارية - في الطعن رقم 116 لسنة 1436 هـ - بأن: تعديل الجهة الإدارية لشروط العقد المبرم مع المقاول بزيادة الأعمال المطلوبة يدخل في صميم سلطاتها التنظيمية، شريطة أن يكون التعديل مبرراً بالمصلحة العامة وأن يتم تعويض المقاول عن الكلفة الزائدة وفق الأسعار التعاقدية، وإلا اعتبر التعديل إخلالاً بالتوازن المالي للعقد.

ب) القضاء المصري: قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية (طعن رقم 654 لسنة 46 ق عليا، جلسة 2003/28/6) بأن: للإدارة سلطة تعديل شروط العقد الإداري بإرادتها المنفردة، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، على أن يلتزم المتعاقد بتنفيذ التعديلات ويُعوض عن الأعباء المالية المترتبة<sup>(1)</sup>.

ج) القضاء الفرنسي: كرس مجلس الدولة الفرنسي في قضية *Compagnie Générale Française des Tramways* سنة 1910 مبدأ سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد لتحقيق استمرارية المرفق العام، والتزامها بتعويض المتعاقد، مراعاةً لإعادة التوازن المالي للعقد.

ونستخلص من هذه الأحكام وما استقر في القضاء أن الرقابة القضائية على ما تقوم به الإدارة يمثل ضماناً أساسية لحماية حقوق المتعاقدين من تعسف الإدارة في تعديل شروط العقد وتحميله أعباء مالية دون مبرر، مما يستلزم إلزامها بالتعويض المناسب تحقيقاً لمبدأ التوازن المالي، وكفالة لاستمرارية خدمة المرفق العام.

على الرغم من النصوص القانونية، فإن الممارسة القضائية في اليمن تشير إلى وجود فجوة بين النص القانوني والتطبيق العملي، منها أن بعض الجهات الإدارية تُجري التعديلات دون إشعار المتعاقد، إضافة إلى عدم وجود تقييم مسبق لتأثير التعديل على

(1) انظر: الوجيز في القانون الإداري: 154؛ العقود الإدارية بين التشريع والقضاء في اليمن: 85.

التوازن المالي للعقد. كما أن القضاء اليمني ركز على عيوب الإجراءات الشكلية دون دراسة موضوعية للملاءمة، مقارنة بالممارسات القضائية في مصر وفرنسا، حيث يُراجع القضاء الأسباب ومدى التناسب مع المصلحة العامة. وهذا يظهر أن التحدي الرئيسي يكمن في التطبيق، وليس النصوص وحدها. ومن هنا تتبع ضرورة تحديد حالات التعديل، وتوثيق القرار، وإلزام الإدارة بتقدير التعويض المناسب، وتفعيل الرقابة القضائية.

**المطلب الثالث: سلطة الإدارة العامة في إنهاء العقد الإداري وموقف القانون اليمني منه، ويشمل خمسة فروع**

الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري:

الفرع الثاني: أهمية التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين في العقود الإدارية  
الفرع الثالث: موقف القانون اليمني من الأساس القانوني لسلطة الإدارة العامة في إنهاء العقود

الفرع الرابع: الضمانات القانونية والقضائية للمتعاقد

الفرع الخامس: الحلول المقترحة لتلافي القصور التشريعي والقضائي

**الفرع الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري:**

لقد اختلف الفقهاء في تحديد الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية دون خطأ. فمنهم من يرى: أن حق الفسخ الانفرادي هو امتداد طبيعي لسلطة الإدارة في التعديل الانفرادي. بينما يرى آخرون: أن حق الإدارة في فسخ عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة هو مبدأ مقرر بواسطة القضاء، إلا أنه يضيف إلى ذلك أن هذه السلطة تختلف عن سلطة التعديل الانفرادي فلكل منها نطاقها المستقل إذ أن التعديل معناه أن يفرض على المتعاقد تقديم أشياء أو أداء أعمال لم ينص عليها في العقد في حين يشمل الإنهاء كل حذف جزئي أو كلي للالتزامات المتعاقد دون أن يطلب منه تقديم بديل عنها.

وهناك رأي ثالث : يرى أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد إنما تقوم على ضرورات المرافق العامة التي تستلزم إنهاء العقود التي لم تعد نابعة أو متماشية مع المصلحة العامة، ومن غير المعقول أن يصبح العقد حائلاً دون تحقيق أهداف الإدارة وتأمين المنفعة العامة. وقد أيد هذا الاتجاه جمع كبير من الفقهاء العرب<sup>(1)</sup>.

وبمكنا القول باعتبار سلطة الإنهاء الانفرادي للعقد من قبل الإدارة صورة من صور التعديل، وأن ذلك لا يحول دون التسليم بأن سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة هي صورة خاصة لها نظام قانوني متميز<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثاني : أهمية التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين في العقود الإدارية :** يعتبر الفقه أن التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين هو الأساس لضمان شرعية القرارات الإدارية، حيث يُمكن الإدارة من تحقيق أهداف المرفق العام، وفي الوقت ذاته حماية حقوق الأطراف المتعاقدة<sup>(3)</sup>، وبذلك لضمان التوازن يجب على الإدارة اتباع الإجراءات المناسبة لتحقيقه ومنها :

- 1) تعزيز الشفافية: من خلال وضع آليات واضحة لإبلاغ المتعاقدين بأي تعديل أو إنهاء للعقد بتحديد مواعيد زمنية واضحة للإخطارات الرسمية.
- 2) وضع ضوابط قانونية صارمة: لتحديد الحالات التي يجوز فيها تعديل أو إنهاء العقد، والالتزام بالإجراءات الرسمية المحددة في القانون.
- 3) تعزيز الرقابة القضائية: تسهيل الوصول إلى القضاء الإداري للطعن في أي قرار تعسفي.

- 4) تطبيق التعويض العادل: لضمان حصول المتعاقدين على تعويض مناسب عند التعديلات أو الإنهاء التي تؤثر على مصالحهم عند عدم الإخلال من قبلهم، بما يعزز التوازن بين المصلحة وحقوق الأفراد<sup>(4)</sup>.

(1) انظر: الأسس العامة للعقود الإدارية: 132؛ القانون الإداري: 78.

(2) انظر: الأسس العامة للعقود الإدارية: 135.

(3) انظر: خصائص العقد الإداري: 62.

(4) انظر: المراجع السابقة، والعقود الإدارية: 121.

الفرع الثالث: موقف القانون اليمني من الأساس القانوني لسلطة الإدارة العامة في إنهاء العقود:

أولاً : موقف القانون اليمني من الأساس القانوني لسلطة الإدارة العامة في إنهاء العقود: تستند سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري إلى أحكام قانون المناقصات والمزايدات رقم (23) لسنة 2007م ولأئحته التنفيذية، التي تمنح الإدارة الحق في إنهاء العقد في حالات محددة مثل إخلال المتعاقد بالتزاماته، أو عدم قدرة المتعاقد على تنفيذ المشروع بما يحقق المصلحة العامة (قانون المناقصات والمزايدات، 2007). وهذه السلطة استثنائية ويجب أن تمارس وفق حدود القانون لضمان عدم الإضرار بحقوق المتعاقدين، وقد نص القانون في المادتين (28، 32) من قانون المناقصات اليمني ولأئحته التنفيذية أن سلطة الإدارة في الإنهاء في القانون اليمني، محصورة في الحالات التالية :

أ) سلطة الإدارة بإنهاء العقد بسبب توافر أحد الأسباب المنصوص عليها في المادة (28) : على الجهة بعد موافقة لجنة المناقصات المختصة مصادرة الضمان وإنهاء العقد مع المقاول أو المورد أو المتعهد إذا ثبت أنه: (1) استعمل الغش أو التلاعب. (2) شرع أو قدم بنفسه أو بواسطة غيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على رشوة أحد الموظفين. (3) التواطؤ معه - أي مع أحد الموظفين- بهدف الحصول على العقد أو مزايا أو مكاسب بدون وجه حق. (4) التنصل عن أي من التزاماته المحددة في العقد.

ب) سلطة الإدارة بإنهاء العقد في حالة التأخر أو الامتناع عن التنفيذ في المواعيد المحددة في العقد: وهو ما نصت عليه المادة (32) أنه: (إذا تأخر أو امتنع المقاول أو المورد أو المتعهد أو الاستشاري عن تنفيذ أو توريد الأصناف أو أداء الخدمات المتعاقد عليها في المواعيد المحددة في العقد يجب على الجهة اتخاذ الإجراءات الآتية على التوالي: (1) إخطاره كتابة. (2) إضافة غرامة التأخير. (3) إنهاء العقد وتقييم الأعمال المتبقية وتكليف غيره بإتمام الأعمال التي لم يتم تنفيذها بنفس المواصفات وعلى حسابه.

يختلف الإنهاء المنصوص عليها في هذه المادة عن الإنهاء المنصوص عليه في المادة (28) في أن الإنهاء في هذه الحالة غير مشروط بسبق طلب الموافقة من لجنة المناقصات المختصة وبالتالي يكون للجهة الإدارية استعمال سلطتها في الإنهاء مباشرة، هذا من ناحية، ومن أخرى أن تنفيذ الأعمال المتبقية يكون على حساب المتعاقد المتأخر أو الممتنع عن التنفيذ غير أنه يجب لأعمال حكم هذه المادة ضرورة أن يسبقها إخطار المتعاقد كتابياً بما ذكره النص<sup>(1)</sup>.

ونستخلص مما سبق: أن للإدارة العامة الحق في إنهاء العقد الإداري لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو عدم التزام الطرف المتعاقد بالشروط الجوهرية. كما تحدد اللائحة التنفيذية الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها عند إنهاء العقد، مثل إخطار المتعاقد كتابياً وإمهاله فرصة لتصحيح المخالفة إن وجدت، إلا أن هذه النصوص لم تحدد بشكل واضح الحالات التي تبرر الإنهاء لأسباب المصلحة العامة، ولم تفصل المعايير التي تحد من استخدام السلطة التقديرية بشكل تعسفي، ولم تضع قواعد دقيقة لتعويض المتعاقد عن الأضرار المالية الناتجة عن الإنهاء.

وبالمقارنة مع القانون المصري رقم 182 لسنة 2018، نجد فارق كبير كون الأخير يحدد حالات الإنهاء بدقة، ويلزم القرار بتوضيح الأسباب والتقدير المالي لتعويض المتعاقد، مع ضمان الرقابة القضائية على القرار.

#### ثانياً: نطاق السلطة التقديرية للإدارة في الإنهاء

تمارس الإدارة السلطة التقديرية في إنهاء العقد وفق مبادئ المصلحة العامة الملحة، لكن هذه السلطة ليست مطلقة، ويجب أن تتوافق مع المبادئ التالية:

(1) ضرورة الإنهاء: يجب أن يكون القرار مرتبطاً بخطر يهدد المشروع أو المال العام.

(2) التناسب: أن لا يخل القرار بالحقوق الأساسية للمتعاقد أو التوازن المالي للعقد.

(3) الإجراءات الشكلية: إشعار المتعاقد، منح مهلة للتصحيح أو الرد، توثيق القرار.

(1) انظر: الوجيز في لقانون الإداري: 121؛ العقود الإدارية بين التشريع والقضاء في اليمن: 145.

**حكم قضائي:** في الدعوى رقم (57 لسنة - 1434 هـ المحكمة الإدارية الابتدائية - أمانة العاصمة)، اعتبرت المحكمة أن الإدارة مخولة بالإنهاء لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، ولكنها لم تتطرق إلى مدى التوازن المالي أو التعويض العادل، كونها مقيدة بالصلاحيات الممنوحة لها حسب قرار إنشاء المحكمتين الإداريتين في صنعاء وعدن، وهو ما يعكس قصور التطبيق القضائي.

**ثالثاً: التحليل النقدي المقارن للإنهاء:** على الرغم من النصوص القانونية، تُظهر الممارسة اليمينية:

- (1) ضعف التوثيق والمبررات عند إنهاء العقود.
  - (2) عدم مراعاة التوازن المالي للمتعاقد، خاصة في حالات الإنهاء المفاجئ.
  - (3) اعتماد القضاء على عيوب الإجراءات دون التحقق من الملاءمة أو التناسب.
- مقارنة : القضاء المصري والفرنسي - يشترط أن يكون الإنهاء مبرراً ومناسباً، وأن يصاحب قرار الإنهاء تعويض مالي متناسب، مما يحيد من تعسف الإدارة ويحقق التوازن العقدي.

ولذلك - يظهر أن التحدي الأساسي ليس النص القانوني نفسه، بل تطبيقه العملي وغياب الرقابة القضائية الكافية، نتيجة عدم وجود كيان مستقل للقضاء الإداري، مما يؤدي إلى فجوة بين النظرية والتطبيق، ويستدعي وضع ضوابط دقيقة للإنهاء.

#### الفرع الرابع: الضمانات القانونية والقضائية للمتعاقد

**أولاً: الضمانات القانونية للمتعاقد:** تتمثل الضمانات القانونية للمتعاقد في اليمن ضمن إطار قانون المناقصات والمزايدات ولوائحته التنفيذية، وتشمل:

- (1) إشعار كتابي مسبق: يجب على الإدارة إخطار المتعاقد بنية التعديل أو الإنهاء، مع بيان الأسباب القانونية والموضوعية للقرار.
- (2) إمهال المتعاقد فرصة للتصحيح: يمنح القانون للمتعاقد فترة زمنية لتصحيح أي إخلال بالشروط الجوهرية قبل اتخاذ القرار النهائي.

(3) تقدير التعويض المالي: عند حدوث تعديل أو إنهاء، يجب مراعاة تعويض المتعاقد عن الأضرار الفعلية الناتجة عن القرار الإداري، بما يحافظ على التوازن المالي للعقد.

(4) حق الاعتراض الإداري: يمكن للمتعاقد التظلم من القرار الإداري أمام الجهة الإدارية العليا قبل اللجوء للقضاء، وهو ما يعزز مبدأ العدالة الإجرائية<sup>(1)</sup>.

ومما سبق نلاحظ: أن الواقع في اليمن أظهر ضعف الالتزام بهذه الضمانات، خاصة فيما يتعلق بالتقدير المالي وتعويض المتعاقدين، مما يستدعي تطوير نصوص أكثر تفصيلاً لضمان حماية حقوق الطرف المتعاقد.

ثانياً: الرقابة القضائية على قرارات الإدارة: تلعب المحاكم الإدارية دوراً محورياً في ضمان التوازن العقدي وحماية المتعاقد. ويستند القضاء في اليمن على ما يلي:

(1) رقابة شكلية: التحقق من استيفاء الإجراءات الشكلية، مثل الإخطار الكتابي، وتطبيق اللائحة التنفيذية.

(2) رقابة موضوعية محدودة: تقييم سبب القرار ومدى توافقه مع المصلحة العامة، إلا أن التطبيق القضائي غالباً يقتصر على الشكل دون دراسة التناسب والتوازن المالي.

(3) إمكانية إيقاف التنفيذ: يحق للمتعاقد الطعن في القرار وطلب وقف التنفيذ إذا توافرت دلائل على التعسف الإداري<sup>(2)</sup>.

**حكم قضائي:** المحكمة الإدارية اليمنية في الدعوى رقم (12 لسنة 2015) ركزت على مخالفة الإجراءات دون فحص مدى التناسب، في حين أن القضاء المصري والفرنسي يطبق رقابة موضوعية شاملة على أسباب القرار والتعويض، بما يحد من تعسف الإدارة.

(1) انظر: العقود الإدارية: 165؛ العقود الإدارية آثارها وتنفيذها: 118.

(2) انظر: الأسس العامة للعقود الإدارية: 203.

**ثالثاً: وسائل الإثبات وحدود مشروعيتها:** في العقود الإلكترونية أو الرقمية، تعتبر وسائل الإثبات الرقمي جزءاً من ضمان حقوق المتعاقد، وتشمل:

- (1) السجلات الرقمية الرسمية للعقد والمراسلات الإلكترونية.
- (2) الإشعارات والتوثيق الرقمية للتعديلات أو الإنهاء.
- (3) النسخ الموقعة إلكترونياً وفق القانون اليمني للتوقيع الإلكتروني.

وبذلك - لا يمكن قبول أي وسيلة إثبات تنتهك الخصوصية أو تخالف القوانين المنظمة للبيانات الإلكترونية، ويجب أن تخضع الرقابة القضائية للتحقق من صحتها<sup>(1)</sup>.

#### التحليل النقدي المقارن لما سبق - نجد أن :

- (1) نصوص القانون اليمني توفر ضمانات عامة، لكنها ضعيفة من حيث التفصيل، خصوصاً في التعويض و ضمانات الاعتراض الإداري.
- (2) الممارسة القضائية اليمنية أظهرت قصوراً في الرقابة الموضوعية، حيث ركز القضاء غالباً على شكل الإجراءات دون دراسة أثر القرار على التوازن المالي للمتعاقد.
- (3) التجارب المقارنة (مصر وفرنسا) تؤكد ضرورة وجود:
  - (أ) رقابة قضائية موضوعية على أسباب القرار.
  - (ب) آلية دقيقة لحساب التعويض المالي.
  - (ج) التزام الإدارة بالتوثيق الدقيق لكل تعديل أو إنهاء.

ونستخلص مما سبق - يتضح أن الضمانات القانونية والقضائية للمتعاقد في اليمن محدودة، وتركز غالباً على الإجراءات الشكلية دون تقييم موضوعي لتأثير القرارات الإدارية، ومن الضروري تحديث النصوص القانونية، وتفعيل الرقابة القضائية، إضافة إلى الاستفادة من التجارب المقارنة كونها تقدم نماذج قابلة للتطبيق لتحسين التشريع

(1) انظر: العقود الإدارية بين التشريع والقضاء: 205؛ العقود الإدارية: 170؛ خصائص العقد الإداري: 69.

والرقابة القضائية في اليمن، كما أن تضمين وسائل الإثبات الرقمي يزيد من شفافية التعديلات والإنهاء ويحمي حقوق المتعاقد.

**الفرع السادس: الحلول المقترحة لتلافي القصور التشريعي والقضائي:** انطلاقاً من التحليل التشريعي والقضائي، يقترح البحث ما يلي

(1) تعديل نصوص قانون المناقصات واللائحة التنفيذية: من خلال تحديد حالات التعديل والإنهاء تفصيلاً مع معايير واضحة، وإلزام الإدارة بتبرير أي تعديل أو إنهاء كتابياً، مع توثيق الإجراءات، إضافة إلى تحديد آلية واضحة لحساب التعويض المالي للمتعاقد.

(2) تطوير الرقابة القضائية: من خلال توسيع الرقابة القضائية لتشمل التناسب والملاءمة مع المصلحة العامة والتوازن المالي، ووضع قواعد قضائية موحدة لتقليل التباين في القرارات.

(3) تعزيز ضمانات المتعاقد: بإلزام الإدارة بالإشعار المسبق وإمهال المتعاقد فرصة للتصحيح، وتنظيم حق التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء، واعتماد وسائل إثبات رقمية رسمية وموثقة لضمان شفافية الإجراءات.

(4) التدريب المؤسسي والتثقيف القانوني: عبر تدريب موظفي الإدارة العامة على الضوابط القانونية والممارسات القضائية الصحيحة. وتنظيم ورش عمل للقضاة لتعزيز الرقابة الموضوعية وضمان التوازن العقدي.

### خاتمة البحث

خلصت الدراسة إلى أنّ ممارسة الإدارة العامة لسلطاتها في تعديل أو إنهاء العقد الإداري تُعد ضرورة يفرضها الطابع المتغير للمرافق العامة، غير أن غياب الضوابط القانونية الدقيقة في التشريع اليمني شكّل محور الإشكالية التي انطلقت منها الدراسة. إذ تبين أن النصوص الحالية في قانون المناقصات والمزايدات لا تكفي لخلق التوازن المطلوب بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق المتعاقد الخاص، ما أدى في التطبيق العملي إلى توسع بعض الجهات الإدارية في استعمال هذه السلطات بصورة

قد تُخل بمبدأ استقرار المعاملات وثقة المتعاقدين. وقد أكدت النتائج أهمية معالجة هذا القصور من خلال تحديد معايير واضحة للتعديل والإنهاء، وتفعيل الرقابة القضائية والإدارية، والاستفادة من التجارب المقارنة، وتتوافق هذه الخلاصة مع ما أكدته ندوة الدراسات اليمنية حول تعديل العقد الإداري من ضرورة تطوير الإطار القانوني الحاكم للعقود الإدارية بما يضمن الشفافية والكفاءة وحماية المال العام.

### التوصيات

- (1) إصدار نصوص قانونية صريحة تُحدّد الحالات التي يجوز فيها للإدارة تعديل العقد الإداري أو إنهائه، بحيث تُدرج مباشرة في قانون المناقصات والمزايدات أو لائحته التنفيذية، وبما يمنع التوسع غير المبرر في استخدام السلطة التقديرية.
- (2) وضع ضوابط إجرائية إلزامية تلتزم بها الجهات الإدارية قبل اتخاذ قرار التعديل أو الإنهاء، تشمل: بيان أسباب القرار بصورة مكتوبة ومُسببة، وحصوله على موافقة لجنة المناقصات المختصة، وإبلاغ المتعاقد خلال مدة زمنية محددة، إتاحة حق التظلم الإداري قبل التنفيذ.
- (3) تحديد آلية متوازنة للتعويض عند تعديل العقد أو إنهائه، بحيث تشمل: معايير واضحة لحساب الضرر الفعلي والخسائر المتوقعة، تحديد سقف زمني لصرف التعويض، وتحميل الإدارة مسؤولية التأخير في السداد.
- (4) تعزيز الرقابة القضائية على قرارات التعديل والإنهاء من خلال: اعتبار أسباب القرار من عناصر المشروعية الخاضعة لرقابة القضاء، وتبني منهج رقابي يقوم على فحص مدى التناسب بين القرار والمصلحة العامة، وتمكين المتعاقد من طلب وقف تنفيذ قرار الإنهاء أو التعديل لحين البت في دعواه.
- (5) اعتماد نظام تقييم مسبق لآثار التعديل أو الإنهاء (Impact Assessment) قبل اتخاذ القرار، بحيث تُلزم الجهة الإدارية بإعداد تقرير يُقدّر: تأثير القرار على المال العام، وتأخير المشروعات، كلفة البديل، وجدوى الاستمرار أو الإنهاء. إضافة إلى تفعيل دور الأجهزة الرقابية.

(6) الاستفادة من التجارب المقارنة (خصوصاً الرائدة في القضاء الإداري كمصر، وفرنسا) في تنظيم سلطات الإدارة، ومواءمة قانون المناقصات اليمني مع أفضل الممارسات، وخاصة ما يتعلق: بالتعويض العادل، ورقابة القضاء الإداري، وإدارة التعاقدات الحكومية.

(7) توصية تشريعية بإنشاء لجنة مختصة في النزاعات التعاقدية الإدارية داخل نظام المناقصات، تكون مهمتها: تسوية النزاعات بسرعة، والحد من اللجوء إلى القضاء، وإصدار توصيات ملزمة أو شبه ملزمة لضمان استقرار المشاريع العامة.

### المصادر والمراجع

- البناء، محمود، العقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 2007م.
- جبير، مطيع، العقود الإدارية بين التشريع والقضاء في اليمن، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2006م.
- الجمهورية اليمنية. الدستور اليمني. صنعاء: 1991م.
- الجمهورية اليمنية، قانون المناقصات والمزايدات والمخازن اليمني رقم 23 لسنة 2007م ولائحته التنفيذية 2009م.
- خليل، عادل، العقود الإدارية آثارها وتنفيذها، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1999م.
- الخياط، سعيد الإدارة العامة والعقود الإدارية، مكتبة لبنان، بيروت، 2015م.
- الديحاني، عبد الله، خصائص العقود الإدارية. مجلة القانون، العدد 12-2003م.
- شرف الدين، أحمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر المعاصر، صنعاء 2002م.
- الشرقاوي، سعاد، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1978م.
- الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1991م.
- الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992م.
- الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973م.
- عبد الفتاح، أحمد، العقد الإداري وأحكام التعديل، دار النهضة العربية، 2010م القاهرة.
- عبدالله، عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف للنشر الإسكندرية، 2003.
- كريكو، فريال. الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري. مجلة الدراسات القانونية، 2015م.