

عقد الإيجار الإداري (السكني والصحي) كأداة لتنظيم وتسيير المرافق العامة

دراسة قانونية مقارنة

إعداد

د جمال إبراهيم البروك

دكتوراة في القانون العام – جامعة باشن العالمية في أمريكا

ملخص البحث:

يستعرض هذا البحث دور عقد الإيجار الإداري كأداة فعّالة لإدارة المرافق العامة، مع التركيز على أبعاده القانونية والفنية والاجتماعية، أظهرت النتائج أن هذا العقد يساهم في تحسين كفاءة استغلال الموارد العامة، وضمان استمرارية الخدمات، ومعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تواجه الدولة، مع الحفاظ على الطبيعة الإدارية للعقد وتحقيق التوازن بين حقوق الإدارة والجهة المستأجرة، كما بين البحث أن الإدارة تمارس رقابة فنية ومالية لضمان الالتزام بينود العقد وجودة الخدمات، فيما يلعب العقد دوراً اجتماعياً ملموساً من خلال توفير فرص عمل للقطاع غير الحكومي والحد من آثار البيروقراطية والفساد الإداري، وتعكس التوصيات أهمية تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية، وترشيد سياسات تسيير المرافق، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص بفعالية، لضمان استدامة الخدمات، وتحقيق أعلى استفادة ممكنة من الموارد العامة.

الكلمات المفتاحية: الإيجار الإداري، المرافق العامة، الإيجار السكني، الإيجار الصحي، الرهن الإداري.

Abstract of the study:

This study examines the role of the administrative lease as an effective tool for managing public facilities, focusing on its legal, technical, and social dimensions. The findings indicate that this contract contributes to improving the efficiency of public resource utilization, ensuring the continuity of services, and addressing the economic, social, and financial challenges faced by the state, while maintaining the administrative nature of the contract and balancing the rights of the administration and the lessee. The study also highlights that the administration exercises

technical and financial oversight to ensure compliance with the contract terms and the quality of services. Moreover, the contract plays a tangible social role by providing employment opportunities in the non-governmental sector and mitigating the effects of bureaucracy and administrative corruption. The recommendations emphasize the importance of strengthening legal and regulatory frameworks, rationalizing public facility management policies, and promoting effective participation of the private sector to ensure service sustainability and maximize the benefit from public resources.

Keywords: administrative lease, public facilities, residential lease, health facility lease, mortgage of public property.

مقدمة :

يشهد العالم العديد من الأزمات المتتالية، حيث أنه لا يلبث أن يتعافى الاقتصاد سواءً على الصعيد العالمي أو الوطني للدول من أزمة حتى يعود ويغوص في نتائج أزمة أخرى، سواء منها ما اقترن بالكوارث البيئية، أو ما كان نتيجة للأزمات الصحية كما هو حال وباء كورونا، أو ما نجم عن الالتزامات السياسية أو الحروب كما هو حال الأزمة في سوريا، أو الحرب الأوكرانية الروسية، أو الهجمة الإسرائيلية على غزة، وقد كان لهذه الأزمات بالغ الأثر على أسعار المواد الأساسية كالقمح والبترول والحديد، أو لجهة العملات الصعبة أو الذهب؛ والذي انعكس بدوره على مسيرة التنمية لهذه الدول، وحتى لكثير من دول العالم سواءً من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية، وخصوصاً لجهة الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتق الدول تجاه مواطنيها، كما هو الحال في إنشاء وإدارة المرافق الأساسية في الدولة، كمشاريع الإسكان أو إقامة المنشآت الصحية، والتي من خلالها يتم اشباع الحاجات العامة، وتأمين الخدمات الأساسية للأفراد، بالشكل الذي يضمن تحقيق أقصى درجات الجودة وبأقل التكاليف، حيث تنقل هذه الأزمات كاهل الدول بمزيد من المشاكل، والتي تعاني أصلاً من قلّة السيولة المالية، وعدم الكفاءة الإدارية، وكذا المحسوبيات أو الفساد الإداري المستشري في بعض القطاعات الإدارية العامة، كل ذلك أدى إلى تناقص السياسة التدخلية للدول في إنشاء المرافق العامة وإدارتها، والتي غدت عبئاً ثقيلاً على كاهلها، ما حدا بها إلى تخليها عن هذه السياسة، والعمل على إدخال وتفويض طرف جديد في تولي إنشاء وإدارة هذه المرافق، وفي حدود وشروط وأوضاع منظمة ومحددة إلى ذاك الطرف، سواء أكان هذا الطرف شخصاً عاماً، أو أحد أشخاص القانون الخاص فرداً أو شركة، بالشكل الذي يساهم في دفع

عجلة التنمية، وبالتأكيد دون أن يتعدى ذلك إلى المرافق السيادية التقليدية، كالدفاع والأمن والقضاء، بالرغم من ظهور بعض الاستثناءات حديثاً على هذا المبدأ، ومن أحد صور هذا التفويض كان عقد الإيجار الإداري، والذي ورد ذكره في القانون رقم 51/ لعام 2004 والمتعلق بنظام العقود الخاص بالجهات العامة⁽¹⁾، بشكل مجمل، يشمل أي عقد إيجار عام، دون التعرض بشكل تفصيلي لهذا العقد، حيث كانت الأحكام التي تنظمه تطبق بالقياس على عقد بيع العقارات العامة الوارد في هذا القانون.

لذلك، كان لابد من تناول بعض صور عقد الإيجار الإداري، ولا سيما عقد الإيجار الإداري طويل الأجل في التشريع الفرنسي، الذي يُعد من النماذج الحديثة في مجال إدارة المرافق العامة، إذ يُمكن هذا النوع من العقود من الإسهام الفعّال في دعم مسيرة التنمية، خاصة في قطاعات حيوية مثل الإسكان والصحة، لما يتيح من إمكانية تعبئة الموارد المالية والخبرات الفنية للقطاع الخاص في خدمة الأهداف العامة، كما يُستفاد في هذا السياق مما استقر عليه الفقه وأحكام القضاء في بعض الأنظمة القانونية التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، بما يُسهّم في بناء تصور مقارن شامل حول الطبيعة القانونية والآثار المترتبة على هذا العقد.

وبناءً على ما سبق؛ سيتم بيان أهمية هذا البحث، والإشكالية التي يمكن أن يثيرها، والمنهج المتبع في محاولة لوضع الحلول والمخرجات لهذه الإشكالية بحسب ما يلي:

أولاً- إشكالية البحث: تواجه الدولة الحديثة، خاصة في فترات الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتلاحقة، تحدياً مركزياً يتمثل في التوفيق بين التزاماتها الدستورية لإنشاء المرافق العامة، وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، والقيود المالية والإدارية التي تحد من قدرتها على إدارتها مباشرة، وقد دفع هذا الواقع إلى إعادة التفكير في دور الدولة التقليدي كمنشئ ومدير مباشر للمرافق العامة، والبحث عن أدوات قانونية أكثر مرونة تتيح إشراك أطراف أخرى في إدارة هذه المرافق، دون المساس بطابعها العام أو بمبادئ استمراريتها ومساواة المنتفعين من خدماتها.

في هذا السياق، يُثار التساؤل الأساسي:

(1) - القانون رقم 51/ لعام 2004 المتضمن نظام العقود العامة، الصادر في 9-12-2004، والنافذ بتاريخ 1-1-2005.

إلى أي مدى يمكن لعقد الإيجار الإداري أن يشكل أداة قانونية وفنية فعّالة لمواجهة التحديات التي تواجه الدولة في إنشاء وإدارة المرافق العامة، مع الحفاظ على المبادئ التي تحكم عمل هذه المرافق ؟

وتنبع عن هذا التساؤل مجموعة من الإشكالات الفرعية ذات الأبعاد النظرية والتطبيقية:

- تعتبر العقود الخاصة أداة لتحقيق التوازن المالي والاقتصادي بين طرفيه، فهل يمكن لعقد الإيجار الإداري تحقيق هذا التوازن في ضوء ما تتمتع به الإدارة من امتيازات.

- هل كل عقد إيجار تُبرمه الإدارة يُصنّف بالضرورة عقداً إدارياً، أم أن تحديد طابعه الإداري يتوقف على طبيعة الشروط والغرض العام منه؟

- هل يمكن من خلال عقد الإيجار الإداري معالجة القيود المالية والتقنية التي تحد من قدرة الدولة على إدارة المرافق العامة بشكل مباشر.

- هل يشمل الإيجار الإداري جميع أنواع المرافق العامة، بما في ذلك المرافق ذات الطابع السيادي، أم يقتصر على المرافق الخدمية؟

- هل تملك الدولة حق ملكية على أملاكها العامة، بحيث تملك إجراء جميع التصرفات بما فيها السماح بإجراء الرهن العقاري، أم أنها تمتلك حق الإشراف والرقابة فقط.

- إن حق المستأجر في عقود الإيجار الخاصة، هو حق شخصي، فهل يمكن أن يشكل حق الجهة المستأجرة على العقار في عقد الإيجار الإداري؛ حق عينياً يحوله إبرام عقد رهن على هذا العقار.

ثانياً- أهمية البحث وأهدافه: يأخذ هذا البحث أهمية قانونية وعملية في عدة جوانب منها:

1. البعد القانوني: إذ يسعى إلى توضيح الإطار المفاهيمي والنظامي لعقد الإيجار الإداري بوصفه أحد العقود الحديثة التي تقع في منطقة وسطى بين الملكية العامة والاستثمار الخاص، وما يثيره من إشكالات تتعلق بطبيعته القانونية.

2- البعد العملي: من خلال إبراز دور الإيجار الإداري؛ كآلية فعّالة تمكّن الدولة من استغلال مواردها العقارية والاقتصادية في إنشاء وإدارة المرافق العامة، دون تحمّل الأعباء المباشرة المرتبطة بالتمويل أو التشغيل، وهو ما ينعكس إيجاباً على تحسين الخدمات العامة، وترشيد الإنفاق العام.

3- البعد المقارن: بالنظر إلى التجربة الفرنسية التي أسهمت في تطوير مفهوم الإيجار الإداري طويل الأجل، وما توفره هذه المقارنة من معايير قانونية يمكن للمشروع السوري الأخذ بها، لحل مشكلات الإسكان والصحة العامة.

4- البعد الاقتصادي والاجتماعي: لِمَا لهذا النوع من العقود من أثر في تحفيز الاستثمار، وتخفيف العبء المالي عن الدولة، وتوفير فرص الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار يحافظ على المصلحة العامة، ويحقق التنمية المستدامة.

5- البعد القضائي والتنظيمي: إذ يتيح البحث تحليلاً لمدى تدخل القضاء الإداري في ضبط هذا النوع من العقود، وتحديد الضوابط التي تضمن حماية المال العام من جهة، وصون الحقوق المشروعة للمتعاقد من جهة أخرى.

ثالثاً - المنهج المتبع في البحث: سعيًا لوضع الإجابة عن التساؤل الأساسي في البحث، ولإيجاد الحلول لما تفرع عنه من إشكاليات تم انتهاج المنهج الوصفي؛ من خلال التعرض لبيان بعض المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بعقد الإيجار الإداري من جهة، والمنهج التحليلي لبعض النصوص القانونية الفرنسية المنظمة لهذا العقد، والقرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ذات الصلة من جهة أخرى، مع المنهج المقارن؛ لتوضيح أوجه الشبه والاختلاف بين بعض القوانين المقارنة التي تصدت لعقد الإيجار الإداري.

رابعاً - الدراسات السابقة: تعتبر الدراسات السابقة التي تعرضت لعقد الإيجار الإداري قليلة، إذا ما قورنت بالدراسات التي تعرضت للعقود الإدارية الأخرى، كعقد الامتياز مثلاً، ويمكن هنا إيراد كتاب قيم ووحيد، تناول بالبحث عقد الإيجار الإداري مع شيء من التأسيس له، وهو كتاب زريق، برهان. (2002). عقد الإيجار الإداري. الطبعة 1، دمشق: المكتبة القانونية، حيث تناولت أفكاره الإطار العام لعقد الإيجار الإداري، دون التعرض لأنماطه كالإيجار السكني أو الصحي.

يذكر أيضاً في هذا الصدد كتاب الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية. الطبعة 5، مصر: دار الفكر العربي، والذي تعرض بإيجاز، وعلى سبيل العموم لعقد إيجار الإدارة العامة، بصورتيه المؤجرة والمستأجرة.

وحديثاً توجد عدة دراسات في الجزائر تناولت عقد الإيجار باعتباره إحدى صور تفويض المرافق العامة؛ حيث تناولت أيضاً وعلى سبيل العموم هذا العقد، نظراً لحدثة المرسوم الذي نظم هذا العقد وهو المرسوم الرئاسي رقم (٢٤٧ لعام 2015) ، والرسوم التنفيذي لهذا المرسوم والمرقم ب (199 لعام ٢٠١٨)،

كما هو الحال في سلامي، سمية. (2021). النظام القانوني في عقود تفويض المرافق العام في الجزائر (أطروحة دكتوراه في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، المسيلة، الجزائر.

خامساً- التقسيم المنهجي للبحث: في سبيل تحقيق غاية هذا البحث؛ فقد تم تقسيمه إلى ثلاث مباحث على الترتيب الآتي:

المبحث التمهيدي - منطلقات عقد الإيجار الإداري، ويتضمن ثلاث مطالب:

المطلب الأول- التعريف بعقد الإيجار الإداري.

المطلب الثاني- طبيعة حق الدولة على الأموال العامة.

المطلب الثالث- المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة.

الفرع الأول- مبدأ استمرارية عمل المرفق العام.

الفرع الثاني- مبدأ قابلية المرافق العامة للتكيف والتغير.

الفرع الثالث- مبدأ المساواة بين المنتفعين.

المبحث الأول: خصائص عقد الإيجار الإداري: ويتضمن مطلبين:

المطلب الأول: الخصائص العامة لعقد الإيجار الإداري

الفرع الأول - عقد الإيجار الإداري عقد مسمى شكلي.

الفرع الثاني -عقد الإيجار الإداري عقد ملزم للجانبين.

الفرع الثالث - عقد الإيجار الإداري عقد زمني.

الفرع الرابع - عقد الإيجار الإداري من عقود المعاوضة.

المطلب الثاني: الخصائص الخاصة لعقد الإيجار الإداري

أولاً - عقد الإيجار الإداري عقد من عقود القانون العام.

ثانياً - وجود الشخص العام في عقد الإيجار الإداري.

ثالثاً - الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص.

رابعاً - الاعتبار الشخصي لطرفي عقد الإيجار الإداري.

خامساً - تباين المركز القانوني لطرفي العقد.

سادساً - تحقيق عقد الإيجار الإداري للصالح العام.

سابعاً - الدور الرقابي للجهة المؤجرة على تنفيذ العقد.

المبحث الثالث: عناصر عقد الإيجار الإداري: ويتضمن مطلبين:

المطلب الأول - العناصر العضوية (الشخصية).

الفرع الأول - الإدارة المؤجر.

أولاً - الدولة.

ثانياً - المجالس الإقليمية والمحلية والمديريات العاملة فيها:

ثالثاً - الهيئات العامة الإدارية.

الفرع الثاني - المستأجر.

الفرع الثالث - المنتفعون.

المطلب الثاني - العناصر الموضوعية لعقد الإيجار الإداري.

الفرع الأول - استغلال مرفق عام والمقابل المالي.

الفرع الثاني: وجود علاقة عقدية بين الإدارة والجهة المستأجرة.

الفرع الثالث - الخدمة العامة.

الخاتمة - النتائج - التوصيات

المبحث التمهيدي- منطلقات عقد الإيجار الإداري:

كما أسلفنا أن الدول الحديثة تتجه إلى العدول عن الأسلوب التقليدي في إنشاء وإدارة المرافق العامة، والذي يقوم على مباشرة الدولة لهذه المرافق من ألفها إلى يائها، وذلك سعياً منها لتلافي سلبيات هذا الأسلوب، والتوجه إلى الأسلوب الحديث في إنشاء وإدارة هذه المرافق، وبشكل غير مباشر من خلال تفويض هذه المرافق إلى طرف آخر، بما يشكل عاملاً مهماً ومحفزاً للاستثمار من خلال الدور الذي يمكن أن يلعبه في استقطاب رؤوس الأموال الوطنية أو حتى الأجنبية، وذلك للمشاركة في إنشاءها وإدارتها⁽²⁾ والذي يمثل عقد الإيجار الإداري أحد الصور البارزة له، فلذلك وفي معرض بحثنا لهذا العقد، لابد بدايةً؛ من توطئة يتم من خلالها التعرض للتعريف بعقد الإيجار الإداري، لتحديد الإطار العام لهذا العقد، ثم التعرض لطبيعة حق الدولة على الأملاك العامة للوقوف على حدود صلاحية الإدارة بالتصرف بالأموال العامة، ثم التعرض للمبادئ العامة التي تحكم عمل المرافق العامة، لبيان فكرة عامة عما يجب أن يكون الحال عليه عند تفوض هذه المرافق لأحد الأشخاص الخاصة أو العامة، بحسب الترتيب الآتي

(2) حسن عبد الله حسن (2016)، عقد المشاركة لتمويل وإنشاء وإدارة المرافق العامة، دار الجامعة الجديدة، ب ط، مصر، ص 7.

المطلب الأول-التعريف بعقد الإيجار الإداري:

ورد تعريف الإيجار لغة واصطلاحاً في المادة /405/ من مجلة الأحكام العدلية، حيث ذهبت إلى أن الإِجَارَةُ فِي اللَّغَةِ بِمَعْنَى الْأَجْرَةِ، وَقَدْ اسْتُعْمِلَتْ فِي مَعْنَى الْإِيجَارِ، وَفِي اصطلاح الفقهاء؛ هي بيع المنفعة المعلومة في مقابلة عوضٍ معلوم⁽¹⁾.

ولابد من الإشارة أيضاً، إلى التعريف الذي ذهب القانون المدني السوري في مادته /526/ لعقد الإيجار بأنه: عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الانتفاع بشيء معين مدة معينة لقاء أجر معلوم⁽²⁾.

هذا في ميدان القانون الخاص، والذي له من الأهمية التي لا يمكن أن نغفل عنها، خصوصاً إذا ما أخذ بعين الاعتبار؛ أن القضاء الإداري يرجع في بعض القواعد المتعلقة بعقد الإيجار الإداري إلى القواعد العامة المنظمة لعقد الإيجار المدني خاصة ما تعلق بأركان العقد؛ من رضا ومحل وسبب.

أما في معرض هذا البحث، وفيما يتعلق بتعريف عقد الإيجار الإداري، وباعتباره من العقود العامة؛ فإن المشرع السوري لم يتعرض بالتعريف له، وإنما ترك ذلك على ما يبدو للفقهاء والقضاء.

وبتتبع أعمال فقهاء القانون في سوريا، فقد تطرق الدكتور برهان زريق لهذا العقد في كتابه القيم "عقد الإيجار الإداري" لإيضاح مفهوم هذا العقد من مختلف الزوايا، والتي يمكن إجمالها بأن عقد الإيجار الإداري؛ هو عقد من عقود القانون العام، يتضمن شروطاً استثنائية عن تلك التي ترد في القانون الخاص، يجري على الأملاك العامة للجهة الإدارية، أو تلك الأموال التابعة للمرفق العام، أو المكسرة لخدمته، من خلال حلول المستأجر بدل الشخص العام في استعمال واستغلال الملك العام، وذلك في سبيل تحقيق اشباع حاجة عامة للجمهور، مقابل رسم أو عوض يقوم بتحصيله من المستفيدين من الخدمات المقدمة⁽³⁾.

(1) جودت باشا، أحمد، ولجنة من العلماء. (2004). مجلة الأحكام العدلية. عناية بسام عبد الوهاب الجابي، الطبعة 1، بيروت: دار ابن حزم، ص 159.

(2) القانون المدني السوري الصادر المرسوم التشريعي رقم /84/ تاريخ 15-05-1949.

(3) زريق، برهان. (2002). عقد الإيجار الإداري. الطبعة 1، دمشق: المكتبة القانونية، ص ص 144-155.

ويمكن الإشارة أيضاً إلى ما ذهب إليه المشرع الجزائري، والذي بلغ مستوى تشريعياً متقدماً حيث ذهب في المادة /٢١٠/ من المرسوم الرئاسي رقم /٢٤٧/ لعام ٢٠١٥، إلى أن الإيجار هو: أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانتها، مقابل اتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه، وعلى مسؤوليته، على أن تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجرة للمفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق⁽¹⁾.

ويعرفه الاستاذ "Claude Boiteau"؛ بأنه عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية لشخص آخر قد يكون عاماً أو خاصاً استغلال مرفق عام، مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات، ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات دفعها المرتفقون، متعلقة مباشرة باستغلال المرفق العام⁽²⁾.

وأما المشرع الفرنسي فقد عرف في القانون العام للسلطات المحلية، شكلاً آخر لهذا العقد، وهو عقد الإيجار الإداري طويل الأجل، أو عقد الإيجار الإداري المؤقت - وعلى ما يبدو أنه أخذ هذه التسمية لطول مدته- والذي يرمز له ب(BEA)؛ وهو العقد الذي تؤجر بموجبه الدولة أو إحدى السلطات المحلية عقاراً تابعاً لها، على أن يكون الهدف من هذا الإيجار إنجاز مهام خدمة عامة نيابة عن السلطة المحلية، أو بهدف تنفيذ عملية ذات منفعة عامة تندرج ضمن اختصاصها، أو لإقامة المنشآت الدينية المفتوحة للجماهير، مع منح المستأجر حقوقاً عقارية التي تضمن الظروف الاقتصادية التشغيلية المرضية، بما يحقق تعزيز تمويل الأعمال (الصيانة والبناء) للعقار⁽³⁾.

بناءً على ما سبق؛ يمكن القول بأن عقد الإيجار الإداري؛ هو عقد عام تبرمه جهة إدارية عامة، مع جهة أخرى عامة أو خاصة، تتيح بموجبه ولمدة محددة أحد أملاكها العامة للجهة المتعاقدة لاستعمالها واستغلالها نظير بدل معين، وذلك لتقوم الجهة المستأجرة بإشباع إحدى الحاجات العامة للأفراد، وذلك مقابل بدل مالي محدد - متفق عليه مع الجهة المؤجرة - تحصل عليه الجهة المستأجرة من المنتفعين بهذه الخدمات.

(1) المرسوم الرئاسي رقم /٢٤٧/ لعام ٢٠١٥، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، وتفويضات المرفق العام، المنشور في الجريدة الرسمية العدد /٥٠/، بتاريخ ١٦-١١-٢٠١٥، ص ٤٧

(2) بن علي، معمر. الدح، عبد المالك. (2019). النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص. مجلة الدراسات

القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، ص 116.

(3)- Voir aussi: Article 1311-2 du Code général des collectivités territoriales, Consulté le 09/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr

وهنا؛ وبحسب تعريف عقد الإيجار الإداري كان لابد من التنويه إلى أنه يقع على عاتق السلطة الإدارية باعتبارها الطرف المؤجر في العقد، تقديم الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع السكنية لجهة الإيجار السكني، كذلك تقديم المباني أو المنشآت الضرورية، بالشكل الذي يمكن استعمالها واستغلالها بالحد الأدنى قبل إبرام العقد فيما يتعلق بالإيجار الصحي، خصوصاً إذا كانت هذه العقارات والمباني تدخل في تشكيلات إحدى المرافق العامة الأساسية في الدولة.

من زاوية أخرى وفي معرض الحديث عن الإدارة بمختلف صورها المعنوية باعتبارها إحدى طرفي العقد، لا مناص من الإجابة عن السؤال التالي: "باعتبار أن الإدارة هي الطرف المؤجر في العقد، هل دائماً هذا العقد هو من عقود القانون العام، وما يترتب عليه من خضوع المنازعات الناجمة عنه للقضاء الإداري، أم يمكن أن يكون من عقود القانون الخاص، بالمقابل ألا يمكن أن تكون الإدارة هي الطرف المستأجر في العقد، وهل يتصور أن يكون العقد أيضاً من عقود القانون العام في الحالة الأخيرة.

إن الإجابة عن هذا التساؤل يقودنا إلى التمييز في نطاق عقد الإيجار بين صورتين؛ الأولى هي الإدارة المؤجر، أما الصورة الثانية فهي الإدارة المستأجرة:

في الحالة الأولى، إذا كان الإيجار واقعاً على أحد أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص)، يرى غالبية الفقه أنه يندرج ضمن عقود القانون الخاص، ما لم يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في ميدان عقود الإيجار المدنية، إذ تؤدي هذه الشروط إلى إخراج العقد من نطاق القانون الخاص إلى نطاق القانون العام باعتباره عقداً إدارياً. أما إذا كان العقد متعلقاً بأحد أملاك الدولة العامة (الدومين العام)، فنكون في هذه الحالة أمام عقد من عقود القانون العام، وتخضع المنازعات الناشئة عنه للقضاء الإداري.

أما في الحالة الثانية، أي إذا كانت الإدارة هي المستأجرة، فإن هذه العقود تظل من عقود القانون الخاص، حتى وإن ارتبطت بشكل مباشر بتسيير مرفق عام، ما لم تتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في مجال عقود الإيجار المدنية. وقد كان هذا هو الاتجاه المعتمد في القضاء الفرنسي⁽¹⁾.

لكن حديثاً نرى بعض المشرعين اتجه إلى اعتبار بعض العقود التي تبرمها الإدارة وهي الطرف المستأجر من عقود القانون العام، وأخضعها صراحة للقانون الإداري، كما ذهب المشرع السعودي في المادة ١٦/

(1) الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية. الطبعة 5، مصر: دار الفكر العربي، ص 157-158.

من نظام استئجار الدولة للعقار واخلائه على اختصاص ديوان المظالم - والذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية - بالفصل في جميع المنازعات التي تترتب على تطبيق هذا النظام⁽¹⁾.

المطلب الثاني-طبيعة حق الدولة على الأموال العامة:

الأموال العامة؛ هي تلك الأموال المخصصة للنفع العام، أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام⁽²⁾، ويوجد اتجاهان في الفقه الإداري كل منهما يذهب بنظريته الخاصة إلى تكييف طبيعة حق الدولة على أموالها العامة، بين منكر لملكيتها، وآخر مؤيد لها.

فذهب بعض الفقهاء أمثال "دوجي" و "جيز" إلى انكار فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها صياغة قانونية لا فائدة منها، فهم لا يعترفون بأن تكون الدولة والهيئات الإدارية أشخاصاً معنوية صاحبة حقوق، ومن ثم ينكرون على الدولة وصف المالكة لهذه الأموال، سواء أكانت عامة أو خاصة، واستعاض عن فكرة الشخصية المعنوية بالتخصيص، أو الذمة المالية المخصصة لغرض معين، فالذمة المالية ليست إلا مجموعة من الأموال المخصصة لمنفعة فردية أو مشتركة يحميها القانون، بما يمنحه من وسائل مختلفة للمتفعل بها، فرداً كان أم جماعة⁽³⁾.

وذهب فريق آخر إلى القول بأن حق الدولة على المال العام لا يتعدى كونه حق إشراف ورقابة، لعدم إمكانية تملكه جبراً أو اختياراً، وأن الدولة من خلال الإشراف على المال العام لا تملك ممارسة العناصر الأساسية المكونة لحق الملكية وهي؛ حقها في التصرف والاستعمال والاستغلال، هذا ما نادى به الفقيه الفرنسي بردون وسار على نهجه معظم فقهاء القانون الخاص وبعض فقهاء القانون العام⁽⁴⁾.

(1) نظام استئجار الدولة للعقار واخلائه رقم م/٦١/ لعام ٢٠٠٦ المنشور في صفحة هيئة الخبراء في مجلس الوزراء السعودي تاريخ ١٠ -

٢٠٠٦-١١

(2) زريق، برهان. (2002). عقد الإيجار الإداري. الطبعة 1، سوريا: المكتبة القانونية، ص 23.

(3) البناء، محمود عاطف. (بدون سنة). مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة. مصر: دار الفكر العربي، ص 37.

(4) الطماوي، سليمان محمد. (1954). نشاط الإدارة (المرافق العامة، الأموال العامة...). الطبعة 2، مصر: دار الفكر العربي، ص

في المقابل للاتجاه المنكر لحق ملكية الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية على الأموال العامة؛ كان الاتجاه الذي يقول بوجود هذا الحق، والذي أقره غالبية الفقهاء في العصر الحديث، ولكنهم اختلفوا في تشخيص وتحديد نطاق هذه الملكية، ومدى التشابه بينها وبين الملكية الخاصة في القانون المدني.

حيث ذهب اتجاه إلى القول بأن حق الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى على الأموال العامة هو حق ملكية إدارية، وهذا الحق ليس كالملكية المدنية التي نظمها القانون المدني بالنسبة لملكية الأفراد لأموالهم، ولكنها ملكية يضع حدودها القانون الإداري مراعيًا في ذلك خصائص المال العام، وهذا ما ذهب إليه الفقيه هوريو، وتبعه بعض الفقهاء في أبعد من ذلك معتبرين أن حق الشخص الإداري على الأموال العامة؛ هو ملكية عادية، لكن مقيدة بفكرة النفع العام.⁽¹⁾

بالتالي يترتب على الأخذ بهذا الرأي التفريق الواضح بين ملكية الأموال العامة والملكية الخاصة، وأن لكل منهما نظام مميز مختلف عن الآخر، ولا مجال لتطبيق القواعد النازمة للملكية المدنية على الأموال العامة.

أما الاتجاه الثاني؛ والذي يشكل غالبية الفقه يذهب إلى أن ملكية الأشخاص الإدارية للأموال العامة إذا كانت تختلف عن الملكية الفردية في نظامها، إلا أن حق تلك الأشخاص الإدارية لا يفتقر في جوهره وأساسه عن الملكية المدنية، فجوهر الملكية واحد في الحالين، إلا أن ما تتمتع به الأموال العامة من خصائص بسبب تخصيصها للنفع العام، فضلاً عما تتمتع به الأشخاص الإدارية من خصائص السلطة العامة، وذلك لمواجهة ضرورات المصلحة العامة، كل ذلك أضفى على هذه الملكية طابعاً تفتقر به عن الملكية الخاصة في طرق اكتسابها، وفي مدى ما يتولد عنها من حقوق وما يحيطها به القانون من حماية⁽²⁾.

في النتيجة؛ إن الغاية من التعرض لفكرة حق الدولة على المال العام، وتحديد طبيعة هذا الحق، بأنه حق ملكية بما ينسجم مع الهدف المخصص له؛ وهو تحقيق النفع العام والمصلحة العامة، هو مدى قدرة

(1) الطماوي، سليمان محمد. (1954). نشاط الإدارة (المرافق العامة، الأموال العامة...). الطبعة 2، مصر: دار الفكر العربي، ص 118.

(2) البناء، محمود عاطف. (بدون سنة). مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة. مصر: دار الفكر العربي، ص 41.

الشخص العام على استعمال واستغلال الأموال العامة، والتي يعتبر عقد الإيجار الإداري؛ أحد الصور الرئيسية لهذا الاستغلال.

المطلب الثاني-المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة:

كما هو معلوم بأن المرافق العامة تلعب دوراً أساسياً وجوهرياً في حياة الأفراد، ليس فقط لجهة الحاجات الجماعية التي تليها هذه المرافق من خلال الخدمات التي تقدمها، وإنما لما يشكله العمل ضمن هذه المرافق من مصدر دخل لنسبة كبيرة من أفراد المجتمعات، وحيث أن الإدارة في إدارة وتسيير هذه المرافق على الوجه الأمثل، تلتزم عدة مبادئ أساسية؛ وهي مبدأ استمرارية عمل المرفق، ومبدأ قابلية المرفق التكيف أو التغير، ومبدأ المساواة بين المتفاعلين، بالتالي إن قيام الإدارة بإبرام عقود إيجار للمرافق ينقل التزام العمل بهذه المبادئ برمتها ويجعلها على عاتق المستأجر، مع دوام رقابة الإدارة على التزام و تنفيذ شروط العقد المبرم ، بالتالي سنتصدى لهذه المبادئ على التوالي ابتداءً من مبدأ استمرارية عمل المرفق في غصن اول ، ومبدأ قابلية المرفق للتغيير والتكيف في غصن ثان، ثم مبدأ المساواة بين المتفاعلين في غصن ثالث.

الفرع الأول-مبدأ استمرارية عمل المرفق العام:

يعتبر نشاط المرافق العامة بالغ الأهمية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، وإن أي خلل في عمل المرافق يؤدي إلى تعطل كبير في حياة الأفراد، بالتالي لا يكفي قيام الدولة بإنشاء هذه المرافق، وإنما يجب أن تضمن استمرارية عملها، وديمومة تقديم الخدمات التي أنشأت من أجلها بانتظام،

وذلك من خلال الرقابة على المتعاقد معها بما يضمن حسن تنفيذ العقد بما يحقق الصالح العام، ولذلك نجد الاهتمام البالغ بهذا المبدأ من قبل كبار فقهاء القانون الإداري، وما ذلك إلا للارتباط الوجودي القائم بين القانون الإداري والمرفق العام، حيث ذهب الفقيه جيز إلى أن النظريات والمبادئ القانونية المتميزة التي تكوّن جوهر القانون الاداري ليست في موضوعها سوى وسائل لتسهيل السير

المنتظم والمستمر للمرفق العام، واعطاؤه أقصى ما يمكن من امكانيات لإشباع الحاجات العامة، لتحقيق مقتضيات الصالح العام علي نحو سريع ومتكامل⁽¹⁾.

كذلك نجد المشرع والقضاء في كل الدول يحيط عمل هذه المرافق بحماية خاصة، وذلك من خلال الاهتمام الخاص بالقواعد التي تحكم الإضراب من قبل العاملين في هذه المرافق، والتنظيم الدقيق لحالات الاستقالة والانقطاع عن العمل، يضاف إلى ذلك إدراج قواعد خاصة بالقوة القاهرة والظروف الاستثنائية الطارئة، والتي قد تحدث أثناء تنفيذ العقد، وما قد ينجم عنها من نتائج تجاه الإدارة أو المتعاقد معها، أو حتى مع المنتفعين من عمل المرفق، والتأكيد على اعتبار هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للقانون الإداري، وإن أي خلل في نظام عمل هذه المرافق يترتب عليه خلل في النظام العام⁽²⁾، وهذا ما كان أيضاً محط اهتمام كبير من المشرع الفرنسي، سواء من خلال مجلس الدولة، والذي رسخ هذا المبدأ من خلال عدة قرارات، وخصوصاً ذاك المتعلق بالطعن المقدم من الكادر التدريسي في جامعة كرنوبل، والذي أكد على أهمية الاستمرار في العمل الوظيفي، بالرغم من ضعف الكتلة المالية المخصصة للجامعة، رافضاً الطعن الذي يطالب بصرف كامل المستحقات المالية رغم التوقف عن العمل لأسبوع للسبب السالف الذكر⁽³⁾.

كذلك المجلس الدستوري الفرنسي ؛ والذي أكد بدوره على أهمية هذا المبدأ، وذلك من خلال تذكيره في أحد قراراته بما ورد في ديباجة دستور ٢٧ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٤٦، والتي أكدتها أيضاً ديباجة دستور ٤ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٥٨ بقوله: وأن الاعتراف بحق الإضراب، لا سيّما فيما يتعلق بالخدمات العامة، لا يمكن أن يؤدي إلى عرقلة سلطة المشرع في فرض القيود اللازمة على هذا الحق لضمان استمرارية الخدمة العامة، والتي شأنها شأن حق الإضراب، تُمثل مبدأ ذا قيمة دستورية؛ وإن هذه القيود قد تصل إلى حد منع الحق في الإضراب للموظفين الذين يكون وجودهم ضرورياً لضمان سير عناصر الخدمة، والتي من شأن انقطاعها أن يضر بالاحتياجات الأساسية للبلاد⁽⁴⁾.

(1) ينظر أيضاً عثمان، ضياء عبد الرحمن أحمد. (2022). الاتجاهات الحديثة في تطوير مبادئ المرفق العام. مجلة السعيد للعلوم الإنسانية والتطبيقية، المجلد 5، العدد 1، ص 217.

(2) ينظر أيضاً؛ الطماوي، سليمان محمد. (1954). نشاط الإدارة (المرافق العامة - الأموال العامة...). الطبعة 2، مصر: دار الفكر العربي، ص ص 65-74-79.

(3) CE, 13 juin 1980, Madame Bonjean, N° 17995, Publié au recueil Lebon 4/1, cite le 25 octobre 2025 depuis : www-legifrance-gouv-fr

(4) Décision n° 79105-DC du 25 juillet 1979, cité le 25 octobre 2025 depuis : www-legifrance-gouv-fr

وهنا تأتي أهمية التزام الجهات المتعاقدة مع الإدارة، والمفوضة في إدارة المرافق العامة، والتي أخذت على عاتقها مهمة تلبية حاجات الأفراد، وتقديم الخدمات العامة لهم نيابة عن السلطة العامة، في دوام واستمرارية تلبية الحاجات، وتقديم هذه الخدمات، من خلال اتخاذ جميع الإجراءات التي تحول دون تحقيق هذا الهدف.

من جهة أخرى؛ يمكن الإشارة إلى أهمية دوام المحافظة على التوازن المالي للعقد الذي يقتضي الحفاظ على الرابطة التعاقدية، وذلك من خلال الوفاء بالالتزامات وتنفيذها على الوجه الاكمل وفق المعايير المتفق عليها، ليتم أداء الحقوق كمقابل لما تم تنفيذه، وإذا كان من البديهي أن يقوم المستأجر بتنفيذ بنود العقد تنفيذاً شخصياً، فيتعين عليه متابعة تنفيذه خلال المدة المتفق عليها، حتى وإن أخلت الإدارة بالتزاماتها، إذ ليس في وسع المتعاقد المستأجر الامتناع عن التنفيذ نظراً لاحتياجات المرفق العام، لأن المستأجر إضافة لكونه طرفاً في العقد، فهو شريك الإدارة في تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني-مبدأ قابلية المرافق العامة للتكيف والتغير:

يمكن ايجاز معنى هذا المبدأ بأنه "عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية التي تهدف الى دوام ملاءمة مهام وهيئات الجهاز الإداري للمرافق العامة للتطورات القانونية والتقنية المستجدة، بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة فعالية هذه المرافق، نظراً لأهميتها في المجال الاقتصادي والاجتماعي، باعتبارها أحد متطلبات الدولة العصرية"⁽²⁾، حيث يعتبر التطبيق الدقيق لهذا المبدأ ذا أهمية كبيرة في عمل المرافق العامة بشكل عام، ومن الطبيعي أن ينسحب تطبيقه أيضاً على عقود تفويض هذه المرافق، خصوصاً تلك العقود التي قد يتطلب تنفيذها مدة زمنية طويلة نسبياً؛ كما هو حال عقد الإيجار الإداري السكني أو الصحي، والتي يمكن أن تمتد لعشرين سنة أو أكثر، يضاف إلى ذلك؛ أن قابلية المرفق العام المؤجر للتكيف مع المستجدات هي أسرع نسبياً، إذا ما قورنت بتكيفه في حال بقاءه تحت إدارة السلطة الإدارية؛ نظراً لما يعانيه أغلب القطاع العام من الروتين الفساد الإداري، وبناءً على ذلك، ونظراً للتغير

(1) ورد في هذا المعنى في: سعود، أحمد. (2012). دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد (رسالة ماجستير في القانون الإداري). جامعة

محمد بنحضر، الجزائر، ص. 9.

(2) محمد أمين بوسماح، كما ورد لدى الزرو، نصر. (2017). مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتطور (مذكرة ماجستير في القانون). كلية

الحقوق، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ص. 13.

المستمر في حاجات الأفراد بمرور الزمن، مع ما يرافقه من تغير وتطور مستمر في العلم والتكنولوجيا، وما له من بالغ الأثر على الأدوات والتجهيزات الداخلة في تكوين المرافق العامة، سواءً في مجال الإسكان أو في مجال الصحة، يمكن تمييز نوعين من الالتزامات؛ أولها، وتقع على عاتق الإدارة العامة حيث تتصدى لمهمة تطوير وتحديث الجانب القانوني والتنظيمي لعمل المرفق بما يتناسب مع الحاجات المستجدة من جهة، والأدوات الجديدة من جهة أخرى، فتقوم الإدارة بالتعديلات اللازمة على الاتفاقات المبرمة، وفي هذه الحالة لا يملك المتعاقد مع الإدارة حق الاحتجاج بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، إذ أن طبيعة العقد الإداري المبرم، والتزام الإدارة بتحقيق المصلحة العامة، يجعل كفة الإدارة ترجح بما يتلاءم مع إعادة تكييف عمل المرفق مع الظروف والمتغيرات الجديدة، وذلك من خلال تعديل القواعد التنظيمية لعمل المرفق، دون حاجة إلى نص في القانون أو بند في العقد، شريطة ألا يمس البنود المتضمنة الحقوق المالية للجهة المستأجرة الواردة في العقد، ويبقى لها اللجوء إلى القضاء لطلب التعويض إذا كان لذلك مقتضى⁽¹⁾.

أما النوع الآخر للالتزامات فيقع على عاتق الجهة المستأجرة، والتي يقع على عاتقها إدخال الأدوات الجديدة وفق المعايير والمقاييس العالمية في عمل المرفق بالشكل الذي يحقق استدامة عمله، وذلك من خلال إدخال التقنيات الحديثة في المرفق العام، بالشكل الذي يزيد من دور التكنولوجيا والإدارة الإلكترونية، والتي يمكن أن تعطي نتائج باهرة في تجاوز الروتين، واختصار الوقت والتكاليف بما ينعكس على حجم النفقات، بالتالي انخفاض المقابل المفروض على من المنتفعين من خدمات المرفق العام⁽²⁾.

ولعل أن ما يمكن أن يتبادر إلى أذهاننا أيضاً لدى التعرض لمبدأ التكييف في عقد الإيجار الإداري السكني أو حتى الصحي هو؛ حول مدى شفافية عمل الجهة المستأجرة في تجهيزها للمباني مع مراعاة موقعها، من حيث إمكان تجهيزها بالشكل الذي يمكنها من مواجهة الظروف المناخية والكوارث الطبيعية؛ كموجات الحر أو البرد، أو غمر المياه إذا كانت قريبة من البحر أو الأنهار، إضافة إلى نقطة

(1) الزرو، نصر. (2021). مبدأ تكييف المرفق العام. مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، ص. 1505.

(2) الزرو، نصر. (2021). مبدأ تكييف المرفق العام. مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، ص. 1509.

مهمة وهي؛ قدرة المباني على تحمل الزلازل، وهو ما أكدت عليه هيئة التخطيط العام الفرنسية في إحدى دراساتها⁽¹⁾.

الفرع الثالث - مبدأ المساواة بين المتفعين:

تؤكد معظم الدساتير وإعلانات الحقوق في الدول الحديثة على هذا المبدأ، باعتبار تمتع جميع الأفراد بمركز قانوني واحد، ومثلما هم متساوون بتحمل الالتزامات العامة، هم متساوون بالحقوق العامة، ما يقتضي من ذلك المساواة أيضاً في الاستفادة من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، في حدود الشروط الواجب توافرها في القانون أو في اللوائح التنظيمية للمرافق العامة⁽²⁾، دون تمييز بين المتفعين لسبب يتعلق باللون أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي للمتفع، وإن تخصيص فئة من الأفراد دون أخرى بمزايا عن الآخرين كما هو الحال مثلاً إعفاء كبار السن من أجرة النقل، أو التخفيضات التي يتمتع بها الطلاب في مجال النقل في بعض الدول أيضاً؛ لا يعد خروجاً عن هذا المبدأ⁽³⁾.

وعلى ذلك أيضاً؛ أكد مجلس الدولة الفرنسي أهمية هذا المبدأ، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية في القانون الإداري، وتكون الإدارة العامة نفسها عرضة لمسؤولية التعويض عن الضرر الناجم عن الإخلال بهذا المبدأ⁽⁴⁾.

بالتالي؛ ننتهي إلى القول بأن مستأجر المرفق العام يلتزم في استغلاله للمرفق لتحقيق المساواة بين المتفعين من الخدمات المقدمة، وفي حال إخلاله بهذا المبدأ يمكن للأفراد اللجوء إلى الإدارة المؤجرة للتدخل وإجبار المستأجر على الالتزام بتحقيقه، وفي حال امتنعت الإدارة عن قيامها بواجباتها؛ يمكن للأفراد اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء قرارها، أو المطالبة بالتعويض إذا ترتب ضرر على الإخلال بهذا المبدأ .

⁽¹⁾ Adapter les bâtiments au climat de demain : le Cerema au service des territoires, consulté le 23/10/2025 sur : <https://www.cerema.fr>

⁽²⁾ ورد بهذا المعنى لدى شنيبي، حسين . (2014). مبدأ المساواة أمام المرافق العامة (رسالة ماجستير في القانون الإداري). جامعة بسكرة، الجزائر، ص. 54.

⁽³⁾ ينظر أيضاً؛ الطماوي، سليمان محمد. (1954). نشاط الإدارة (المرافق العامة - الأموال العامة...). الطبعة 2، مصر: دار الفكر العربي، ص 82.

⁽⁴⁾ Conseil d'État, Section, 9 mars 1951, 92004, paru dans Le Bon Collection, cité le 23-10-2025 depuis: www-legifrance-gouv-fr.

المبحث الأول-خصائص عقد الإيجار الإداري:

لابد من الإشارة في البداية إلى أن الخصائص التي تمتاز بها عقود الإيجار المدنية؛ والتي كونها عقود مسماة مع ما يتطلبه من شكليات صارمة محددة في القانون، والتي ترافق العقد من الانعقاد حتى الانقضاء، وملزمة الجانبين، وزمنية أي مؤقتة، كذلك باعتبارها من عقود المعاوضة، تنطبق أيضاً على عقود الإيجار الإدارية، لكن ما يميز عقود الإيجار الإدارية عن مثيلتها المدنية؛ وجود خصائص أخرى تصبغها بمزايا مستقلة؛ ويذكر منها، وسيتم التعرض لهذه الخصائص حيث تندرج الزمرة الأولى تحت عنوان الخصائص العامة لعقد الإيجار الإداري، الزمرة الأخرى تحت عنوان الخصائص الخاصة لعقد الإيجار الإداري بحسب الآتي :

المطلب الأول - الخصائص العامة لعقد الإيجار الإداري:

تناول الخصائص العامة لعقد الإيجار الإداري يُعد خطوة لابد منها لفهم طبيعته القانونية، ويمكن من تحديد النقاط التي يشترك فيها مع سائر العقود بشكل عام، سواء الإدارية التي ترميها الإدارة في مجال تسيير المرافق العامة، أو حتى تلك العقود الخاصة التي يرميها أشخاص القانون الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار ما تميز به عن هذه العقود، بالتالي سيتم التعرض إلى الخصائص بحسب الترتيب التالي:

الفرع الأول- عقد الإيجار الإداري عقد مسمى شكلي:

وهذه نتيجة طبيعية لاعتبار عقد الإيجار الإداري من العقود العامة بنص القانون؛ فمن خلال متابعة التفاصيل الواردة في متن القانون /51/ لعام 2004، المتضمن نظام العقود العامة، والذي أشار إلى مجموعة من الأحكام العامة المتعلقة بهذا العقد، بالإضافة إلى عقود البيع والاستثمار، كما هو الحال في المادة /73-أ/، حيث نصت على أنه "يتم بيع العقارات العامة أو إيجارها أو استثمارها.. الخ، كذلك المواد /75 و 76-أ/، /77 و 79/، كل هذه المواد بما تضمنته من تفاصيل لتنظيم عقد الإيجار الإداري يجعله يدخل في نطاق العقود المسماة.

وهنا لابد من التعرّيج على الرضائية في العقود؛ فبشكل عام؛ يتواجد الرضا بتواجد إرادتين متوافقتين - ليس بالضرورة متطابقتين - وبناء على ذلك يتم العقد⁽¹⁾.

ويضاف إلى ذلك؛ وفيما يتعلق برضائية عقد الإيجار الإداري، فعلى الرغم من ضرورة تطابق إيجاب ممثل الجهة العامة مع قبول الجهة المستأجرة، إلا أن ذلك غير كافٍ، وإنما لابد من سلوك الشكليات التي حددها قانون العقود العامة رقم 51/ لعام 2004، كما في الإعلان وطلب العروض، وما إلى ذلك من إجراءات، بمعنى أن عقد الإيجار الإداري؛ والحال هذه يخرج من دائرة العقود الرضائية البحتة إلى دائرة العقود التي تتطلب إجراءات شكلية صارمة لانعقادها.

ولكن في نطاق العقود الإدارية؛ فإنه يجب أن يصدر الرضا عن عينه المشرع للتعاقد باسم الشخص العام، وفي حدود الشكل الذي رسمه له في العقد، حيث يتبادل الطرفان الإيجاب والقبول مع مراعاة ما يقرره القانون من أوضاع معينة يجب اتباعها، من حيث الاختصاص والشكل⁽²⁾.

ومن جانب آخر؛ لا يكفي وجود الرضا من جانب ممثل الإدارة فحسب، إنما يقتضي أن يكون هذا الرضا خالياً من العيوب (كالغلط أو التغيرير أو الإكراه أو الغش)، إضافة إلى عيوب الأهلية، والقضاء الإداري يسلك مسلك القضاء المدني في إبطال العقود الإدارية التي يشوبها عيب من هذه العيوب السالفة الذكر، ومن الأمثلة على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 26/ أبريل 1950، والذي أبطل عقداً إدارياً بسبب الوقوع في الغلط... حيث تعاقد أحد ممثلي الشركات مع الإدارة بصفته الشخصية، في حين أن الإدارة قد قصدت التعاقد معه بصفته مثلاً للشركة⁽³⁾.

ويمكن الإشارة أخيراً إلى أنه في حال سكوت المشرع عن تنظيم إحدى النقاط، فإن ذلك لا يمنع من الرجوع إلى الأحكام العامة لعقد الإيجار، أو تلك المرتبطة بنظرية العقد بشكل عام، والواردة في القانون المدني، لكن بالشكل الذي ينسجم مع الطبيعة العامة لهذه العقود، وبالشكل الذي لا يتعارض مع غاية استغلال الملك العام لتحقيق المصلحة العامة.

(1) ينظر أيضاً حلمي، محمود. (1977). العقد الإداري. الطبعة 2، مصر: دار الفكر العربي، ص 6.

(2) الشريف، عزيزة. (1977). دراسات في نظرية العقد الإداري. مصر: دار النهضة العربية، ص 15.

(3) ينظر أيضاً الطماوي، سليمان محمد. (1949). الأسس العامة للعقود الإدارية. مصر: دار الفكر العربي، ط. 4، ص 32.

الفرع الثاني - عقد الإيجار الإداري عقد ملزم لجانبين:

يترتب على اعتبار عقد الإيجار الإداري عقد ملزم لجانبين عدة نتائج، إذ يترتب العقد التزامات وحقوق لكلا طرفي العقد، على الإدارة من جهة؛ والتي تسعى إلى استغلال المنشآت والمباني التي تستحوذ عليها، بحيث تلتزم بتمكين المستأجر من الانتفاع من المباني والمنشآت والعناصر التي يقوم عليها المرفق العام، كل ذلك على أن يتم تسليم العين المؤجرة وملحقاتها في حالة تصلح معها أن تفي بما أعدت له من المنفعة وفقاً لما تم عليه الاتفاق أو لطبيعة العين (ينظر أيضاً المادة /532/ من القانون المدني السوري رقم /84/ الصادر بتاريخ 18-05-1949)، وكذا التزامات على عاتق الجهة المستأجرة، والتي تسعى للاستفادة من هذه العناصر مقابل البدل المالي الذي ستدفعه للجهة الإدارية المؤجرة، ويشكل البدل المالي (بدل الإيجار) مع تقديم الجهة الإدارية للمباني والتجهيزات؛ العناصر الأساسية والجوهرية التي تميز عقد الإيجار الإداري عن غيره من العقود الإدارية الأخرى، وخاصة عقد الامتياز وعقد البيع الإداري، كذلك الجهة المستأجرة في المقابل تلتزم بتسيير المرفق العام، وتضمن استمرارية عمله بالمحافظة عليه، والقيام بالصيانة اللازمة التي تضمن دوام عمله؛ مع متابعة تقديم الخدمة العامة للمتفعين، في مقابل الحصول على الإيراد المالي لهذه الخدمة المتمثل في المبالغ المتسلمة من هؤلاء المتفعين من الخدمات العامة.

الفرع الثالث - عقد الإيجار الإداري عقد زمني:

يعتبر عقد الإيجار الإداري كما هو حال عقد الإيجار المدني من عقود المدة أو من العقود الزمنية الممتدة، والتي يكون الامتداد الزمني عنصراً جوهرياً فيها، أي أن هذا العقد ليس آنياً لحظياً منجزاً، لأنه حتى يحقق الغاية منه يجب أن يترك المجال للمستأجر إمكانية الاستغلال والانتفاع من المرفق طوال مدة العقد، حتى يتمكن من خلال الإتاوات التي يحصل عليها من المتفعين من المرفق من إعادة تحصيل التكاليف والنفقات التي ينفقها على الأعمال المرتبط باستغلال المرفق.

هذا؛ ولابد من توضيح أن القانون رقم /51/ لعام 2004؛ لم يورد في مواده تحديداً للحد الأقصى لمدة الإيجار، كما ذهب المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم /199/ لعام 2018، حيث حددت المادة /54/ هذه المدة بخمسة عشر سنة، مع إمكانية تمديد هذه المدة لثلاث سنوات أخرى في حال وجد المبرر لذلك.

أما في القانون الفرنسي؛ والذي عرف عقد الإيجار الإداري طويل الأجل، فقد ذهب إلى تحديد حد أدنى وهو ثمانية عشر سنة، وآخر أقصى بمدة تسع وتسعين سنة كمدة للإيجار.

ويبدو أن المدة التي ذهب إلى تحديدها القانون الجزائري؛ بخمسة عشر سنة قابلة للتجديد لمرة واحدة، هي مدة معقولة من حيث إمكانية انتفاع الجهة المستأجرة بالمرفق لتحصيل ما انفقته في إنجاز المباني موضوع عقد الإيجار، وذلك من خلال مقابل الخدمات المقدمة للمنتفعين من خدمات المرفق.

الفرع الرابع - عقد الإيجار الإداري من عقود المعاوضة:

يترتب على اعتبار عقد الإيجار الإداري من عقود المعاوضة؛ أن تتقابل الالتزامات بين طرفي العقد، بحيث تقابل الأجرة التي تقدمها الجهة المستأجرة مدة الانتفاع بالمأجور، وأنه لا استحقاق للمؤجر بالأجرة ما لم يمكن المستأجر من الانتفاع بالعين المؤجرة، وإذا حالت الجهة العامة بين الجهة المستأجرة والانتفاع بالعين المؤجرة فلا تكون هناك أجرة مستحقة⁽¹⁾.

المطلب الثاني - الخصائص الخاصة لعقد الإيجار الإداري:

سيُخصص هذا المطلب لبيان مجموعة من الخصائص التي تميز عقد الإيجار الإداري بوصفه أحد العقود الإدارية، وذلك من خلال إبراز مظاهر خضوعه لأحكام القانون العام، واشتراط وجود شخص عام كطرف أساسي فيه، وما يتضمنه من شروط استثنائية وغير مألوفة في عقود الإيجار المدنية، كما سيتم التطرق إلى قيام هذا العقد على الاعتبار الشخصي للمتعاقدين، وإلى التباين في المركز القانوني بين الإدارة والمستأجر، فضلاً عن الغاية التي يتوخاها، والمتمثلة في تحقيق الصالح العام، ويضاف إلى هذه الخصائص الدور الرقابي والتدخلي الذي تمارسه الجهة الإدارية أثناء تنفيذ العقد، بما يعكس الطبيعة المميزة لعقد الإيجار الإداري وخصوصيته ضمن منظومة العقود الإدارية، كل ذلك كما في الترتيب الآتي:

أولاً - عقد الإيجار الإداري عقد من عقود القانون العام:

(1) ورد بهذا المعنى في قرار محكمة النقض المصرية رقم الغرفة المدنية التجارية 3316 لسنة 76 قضائية جلسة 17 حزيران 2009م

يمكن الإشارة إلى أن الإدارة وفي معرض أدائها لوظيفتها في إنشاء وإدارة المرافق العامة، فإنها تعبر عن إرادتها إما من خلال قرارات من طرف واحد وإيرادتها المنفردة، وهي القرارات الإدارية، أو أن تلجأ إلى طريق التعاقد مع طرف آخر، ليقوم بأداء أحد الأعمال التي تدخل في اختصاص الإدارة العامة بالأصل، والعقود التي تبرمها الإدارة العامة ليست ذات خصائص واحدة، وبالتالي لا يمكن إخضاعها لذات النظام القانوني، وهنا إما أن تعتمد الإدارة العامة على الاختيار بين أسلوب القانون الخاص، أو الأخذ بأسلوب القانون العام.

حيث أن العقود التي تبرمها الإدارة بأسلوب القانون الخاص هي تلك العقود التي تتخلى فيها الإدارة عن امتيازاتها كسلطة عامة، بحيث تحقق هذه العقود قدراً كبيراً من التوازن العقدي بين الطرفين، وتكون الإدارة أمام القانون في ذات الكفة التي يتميز بها الطرف الآخر في العقد سواء أكان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وتعتبر العقود والحالة هذه عقوداً مدنية، وليست عقوداً إدارية وتخضع للقانون الخاص، ويكون أمر نظر المنازعات الناجمة عنها من اختصاص القضاء العادي سواء في المحاكم المدنية أو التجارية، وليس من اختصاص القضاء الإداري، خصوصاً إذا تعلق الأمر بأحد المشاريع التجارية أو الصناعية البحتة، أو ما تعلق باستغلال أموال الدولة الخاصة.

أما عقود الإدارة العامة التي تخضع لأحكام القانون العام فهي العقود التي تبرمها بوصفها سلطة عامة، ويكون الهدف من التعاقد إنشاء أو تنظيم أو تسيير مرفق عام، والذي يعتبر بدوره المعيار الأساسي لعقد الإيجار الإداري الذي يميزه عن عقود الإيجار في القانون الخاص، الذي لا يعول على صفة المتعاقد، وإنما على اتصال موضوع العقد بمرفق عام⁽¹⁾، كل ذلك مع ما يمكن أن تتضمنه من شروط غير مألوفة في العقود المنضوية في نطاق القانون الخاص، وأما النظام القانوني الذي تخضع له هذه العقود؛ فهو قواعد خاصة في القانون الإداري، ومن ثم يقع اختصاص الفصل في المنازعات الناجمة عنها على عاتق القضاء الإداري، وذلك فيما يتعلق بالدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج الإداري والعادي، وهذه العقود هي العقود الإدارية، والتي تشكل النسبة الأكبر من العقود التي تبرمها الإدارة العامة في سبيل تحقيق الصالح العام.

(1) ينظر بهذا المعنى الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي، ص ص 59-60.

بالإضافة إلى ما سبق، لا بد من إيراد نقطة أخرى؛ وهي أن عقد الإيجار الإداري والعقود الإدارية الأخرى، تخضع وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة /١٤/ من قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019، والتي أشارت إلى أن محاكم القضاء الإداري تختص بالنظر في الطلبات والمنازعات الواردة في الفقرة الأولى من المادة /١٠/، والتي تنص بدورها على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد، أو بأي عقد إداري آخر، وكذلك العقود التي تبرمها النقابات المهنية والمنظمات الشعبية، إذا كانت تلك العقود مبرمة وفقاً لأحكام أنظمة عقود الجهات العامة⁽¹⁾، أما المشرع الفرنسي فقد أشار صراحة في القانون العام للسلطات المحلية إلى اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في المنازعات بين الإدارة العامة المؤجرة والجهة المستأجرة، والمتعلقة بعقد الإيجار الإداري؛ ابتداء من الانعقاد حتى التنفيذ، وانتهاء بانقضاء العقد⁽²⁾.

بالتالي؛ فإن قواعد القانون الإداري هي التي تطبق على عقد الإيجار الإداري، وأن القضاء الإداري ممثلاً بمحاكم القضاء الإداري بشكل عام؛ هو المختصة بالنظر في المنازعات الناجمة عن تطبيق هذا العقد وهذا ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في عدد من القرارات الصادرة عنه⁽³⁾.

ثانياً- وجود الشخص العام في عقد الإيجار الإداري:

بصورة عامة؛ يعتبر وجود الشخص العام بمختلف صوره، كأحد طرفي عقد الإيجار الإداري، وفي سائر العقود الإدارية الأخرى، شرطاً أساسياً لتحقيق وجود هذه العقود، حيث يدور هذا الشرط وجوداً وعدمياً مع انعقادها، طبعاً كل ذلك مع تحقق الشرطين الآخرين، وهما أن يكون لهذا العقد ارتباط بمرفق عام، وأن تعتمد الإدارة العامة إلى التعاقد مستعملة في ذلك وسائل القانون العام، وأن تظهر من خلال العقد بمظهر السيادة والسلطان.

ثالثاً- الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص:

(1) قانون مجلس الدولة السوري رقم /٣٢/ لعام ٢٠١٩، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦-١٢-٢٠١٩

(2) Article L 1311-3 de la loi générale sur les collectivités territoriales, Consulté le 06/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr

(3) Conseil d'État, 7ème – 2ème chambres réunies, 04/04/2018, 408179, Inédit au recueil Lebon JAMAL ALBARROUK, Consulté le 06/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr

إن الإدارة عندما تتجه إلى سلوك طريق التعاقد الإداري، والذي يعتبر عقد الإيجار الإداري أحد صوره؛ فإن هذا يعني وبوضوح تمسكها بامتيازاتها وسلطاتها تجاه المتعاقد معها، بمعنى آخر؛ إنها في ذات الوقت تنوي ابتعادها العقود الخاصة التي توقفها على قدم المساواة مع الأطراف المتعاقدة معها، وتعتبر الإدارة عن إرادتها في هذا المجال باتباع أسلوب القانون العام، عن طريق تضمين عقودها الإدارية شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص للدلالة على تمسكها بامتيازاتها، وسلطاتها من جهة، أو للدلالة على عدم محاكاة الأفراد في عقودهم من جهة أخرى⁽¹⁾.

ومن صور الشروط الاستثنائية في عقد الإيجار الإداري؛ كالبند الذي يسمح للإدارة المؤجرة بتعديل الشروط الواردة في العقد، أو إنهائه دون موافقة مسبقة من الجهة المستأجرة، أو فرض جزاءات مالية على الجهة المستأجرة دون الرجوع إلى القضاء المختص.

ويلاحظ أن الإدارة العامة من خلال العقود الإدارية هي الطرف الذي يستأثر وينفرد أحياناً في اتخاذ إجراءات مبالغ فيها، وغير مألوفة في القانون الخاص؛ تشكل عماد الشروط الاستثنائية في هذه العقود.

ولكن بالرغم من هذه الصلاحية الخاصة الممنوحة للإدارة العامة في وضع هذه الشروط، فإنه يجب أن تبقى هذه السلطات تسير وفق ما يتطلبه حسن سير المرفق العام، وبالشكل الذي يحقق المصلحة العامة، مع رقابة للقاضي الإداري ولو بالحد الأدنى، الذي يبقى له أن يقضي بالتعويض للجهة المستأجرة في حال تعسف الإدارة في استعمال هذه الشروط.

رابعاً- الاعتبار الشخصي لطرفي عقد الإيجار الإداري:

يعد الاعتبار الشخصي من الأسس القانونية الذي تقوم عليه بعض العقود، وشرط من شروط صحة انعقادها، وهو ما ينعكس على شروط تنفيذها إذ يلزم على المتعاقد تنفيذ التزاماته، ويكون العقد قائم

(1) ينظر أيضاً محمد علي، عاطف سعدي. (2019). الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في العقود الإدارية: دراسة تحليلية مقارنة. مجلة القانونية، العدد 9، كانون الثاني، ص. 30.

على الاعتبار الشخصي متى كانت شخصية المتعاقد، أو إحدى صفاته، هي السبب الرئيسي في التعاقد⁽¹⁾.

أما في نطاق العقود الإدارية؛ يأخذ الاعتبار الشخصي مزية خاصة، ولكن ليس لطرفي العقد معاً، وإنما لجهة الشخص المتعاقد مع الإدارة فحسب، أي الشخص الخاص سواءً أكان شخصاً طبيعياً أو معنوياً كالشركات، ولا ينطبق هذا الاعتبار إذا كان الطرف المتعاقد مع الإدارة شخص عام آخر.

ونظراً للارتباط الوثيق بين العقد الإداري والمرفق العام، فإن الإدارة تراعي اعتبارات خاصة فيما يتعلق بالمتعاقد معها، سواء من حيث الكفاية المالية، أو المقدرة الفنية، أو حسن السمعة، أو الجنسية .. الخ - ومن ثم فإن الاعتبار الشخصي يوضع في المقام الأول، سواء فيما يتعلق باختيار المتعاقد، حيث أن الإدارة تملك سلطة تقديرية في الامتناع عن التعاقد مع شخص لا ترضيه، حتى ولو اختارته لجنة البت، أو فيما يتعلق بتنفيذ العقد حيث سار القضاء على اعتبار تنفيذ المتعاقد للعقد بنفسه؛ من المبادئ الأساسية في العقود الإدارية⁽²⁾.

وبما أن أساس العقود الإدارية هي الثقة التي يضعها أحد طرفي العقد في الطرف الآخر الذي اختاره شخصياً لتنفيذ ما تعهدا عليه، فإنه لا يجوز للمتعاقد مع الإدارة أن يلقي على عاتق غيره عبء الاضطلاع بهذا الالتزام الشخصي ما لم تصرح له الإدارة بذلك، أو تدفعه إليه ضرورة ملحة⁽³⁾.

والنتيجة المهمة التي يُراد الوصول إليها من التعرض لهذه الخاصية؛ هي أن الاعتبار الشخصي في العقود الإدارية - ومنها عقد الإيجار الإداري - يتوقف عليه استمرار سريان العقد، وبالتالي إذا طرأ على المتعاقد مع الإدارة أحد العوارض التي لا يمكن معها استمرار تنفيذه للعقد، سواءً أكان العارض مدنياً كالوفاة أو زوال الأهلية المدنية كالجنون مثلاً، أو كان العارض قانونياً كالإفلاس، أو التصفية القضائية، فإن ذلك

(1) ينظر أيضاً عمر، أشرف عبد الحليم عبد الفتاح. (2020). الاعتبار الشخصي وأثره في تنفيذ العقود الإدارية: دراسة تحليلية. مجلة

الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، المجلد 52، العدد 3 (الرقم المسلسل للعدد 1)، ص 14.

(2) الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي، ص 438.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت. (2024). موجز العقود الإدارية في ضوء القانون رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية (ط. 1).

جامعة القاهرة، ص 13.

يؤدي إلى نهاية العقد، إلا إذا وجد من يقوم مقام الجهة المستأجرة - كوارث أو شريك في شركة - يتمتع بخبرة فنية وملاءة مالية كافية، ورأت الإدارة أنه يكون من المناسب الاستمرار في تنفيذ العقد.

وهنا يمكن الإشارة إلى ما ذهب إليه المشرع السوري، في النظام العام للعقود العامة، في المادة ٥٩/، والتي أشارت إلى أنه؛ يعتبر التعهد (عقد الإيجار الإداري) مفسوخاً حكماً في حالات وهي:

أ - وفاة المتعهد (المستأجر)، إذا كانت مؤهلاته الشخصية محل اعتبار في التعاقد.

وإذا لم تكن هذه المؤهلات محل اعتبار؛ لا يفسخ التعهد (عقد الإيجار الإداري) لهذا السبب، إلا إذا رأت الجهة العامة أن ورثة المتعهد تتوافر فيهم الضمانات الكافية لحسن تنفيذ العمل، ولا يترتب على الفسخ في هذه الحالة تعويض لأي من المتعاقدين، وتعاد التأمينات إلى الورثة إذا لم تكن قد تحققت على المتعهد التزامات أخرى.

ب - إفلاس المتعهد.

ج - التصفية القضائية، إلا أنه يحق للجهة العامة الموافقة على استمرار المتعهد (المستأجر) بتنفيذ التزاماته إذا أجازت المحكمة ذلك.

ويلاحظ أن ما ذهب إليه المشرع السوري في الحالات السابقة، والتي تشير إلى انتهاء عقد الإيجار في حال توافرها، تتشابه مع الحالات التي ذهب إليها المشرع الفرنسي في المادة ٤٦/ من القرار الصادر في ٨/ من أيلول لعام 2009 بشأن الموافقة على البنود الإدارية العامة المطبقة على عقود الأشغال العامة⁽¹⁾.

وتتشابه أيضاً مع ما أشارت إليه المادة 3-251L، من قانون من قانون البناء والإسكان الفرنسي، حيث ذهبت إلى إمكانية تنازل المستأجر عن بعض حقوقه أو كلها أو التبرع بها لشركة معينة، على أن تلتزم الجهة المتنازل لها بنفس التزامات المستأجر، والذي يبقى ملتزماً ومسؤولاً عن إتمام جميع المباني التي تعهد بإقامتها.

⁽¹⁾ Décision du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, consultée le 10 août 2025 à partir du lien : www.legifrance.gouv.fr

ويضاف إلى ذلك؛ حالة أخرى أشار إليها المشرع السوري وردت في الفقرة د، وهي في حال ثبوت مخالفة أحكام الفقرة ٦/ من البند (أ) من المادة ١١/ من نظام العقود، والمتعلقة بأي نشاط اقتصادي سواء أكان شخصياً أو عبر وسيط في إسرائيل، أو يساهم بدعمها أو دعم المجهود الحربي فيها، حيث يصار إلى مصادرة تأمينات المتعهد(المستأجر) دون الإخلال بحق الجهة العامة في ملاحقته بالتعويضات الناجمة عن الأضرار التي لحقت بها نتيجة هذا الفسخ.

مما سبق؛ يمكن ملاحظة الاهتمام الذي أولاه المشرع السوري، وغيره من القوانين المقارنة للاعتبار الشخصي لشخص المستأجر المتعاقد مع الإدارة العامة، نظراً لما يترتب على زواله من تأثير كبير على استمرار عمل المرافق العامة، وتقديمها للخدمات العامة بالصورة المثلى للمواطنين المستفيدين من عمل هذه المرافق.

خامساً- تباين المركز القانوني لطرفي العقد:

يمكن اعتبار أن من أهم النتائج التي تترتب على رعاية الإدارة العامة لتحقيق الصالح العام من خلال إبرام العقود الإدارية بشكل عام - والتي يعتبر أحد صورها عقد الإيجار الإداري- هو وجود التفاوت في كفتي طرفي العقد، حيث أن إرادة الإدارة العامة المؤجرة أعلى من إرادة الطرف المستأجر، وذلك بخلاف القاعدة العامة في العقود المبرمة في ظل القانون الخاص، والتي تقوم على تساوي مطلق بين إرادتي طرفي العقد، مما يجعل تطبيق القانون عليها أكثر يسراً وسهولة، كل ذلك يبرز الفوارق الواضحة بين عقد الإيجار الخاص، وعقد الإيجار الإداري⁽¹⁾.

ومن زاوية أخرى؛ وفي معرض الحديث عن تباين المركز القانوني لطرفي العقد، يمكن التطرق إلى فكرة التوازن القانوني الذي يحققه عقد الإيجار الإداري، فلا بد من الإشارة إلى الفرق بين هذا العقد؛ القائم كما هو مبين أعلاه على علاقة تعاقدية بين الأطراف، وبين الترخيص الذي يجعل للإدارة سلطة إعطاء الترخيص لمن تراه مناسباً للانتفاع بما لها العام، شريطة ألا يتعارض ذلك مع وجهة النفع العام المخصص له المال، ولا مع وجوه الاستعمال العام المتعلق به، بحيث يجب أن يتفق هذا الاستعمال مع الغرض

(1) - الشافعي أبو راس، محمد. (بدون سنة). العقود الإدارية. ب. ط، ب. ت، ص 3، من المكتبة الإلكترونية العراقية من الرابط:

https://library-iq.blogspot.com/2020/05/blog-post_5.html?m=1

الأصلي الذي خصص له، أيضاً قد تتعهد الإدارة لشخص ما بدلاً ترخص بانتفاع معين من مالها العام لطرف آخر غير المتعهد له الأول، ولكن اخلاها لا يؤثر في صفة ما تمنحه من رخص، وإن ترتب على ذلك مساءلتها مدنياً قبل المتعهد له⁽¹⁾.

من التوضيح السالف ذكره؛ نصل إلى نتيجة مفادها أن الترخيص والذي يعتبر تصرف قانوني للإدارة من طرف واحد، والذي يعتبر قراراً إدارياً صرفاً يتميز عن العلاقة التعاقدية الناجمة عن العقد، وما يترتب على ذلك من نتائج، حيث أن الإدارة بموجب الترخيص تتمتع بمركز قانوني أقوى من المركز الذي يتمتع به المرخص له من خلال إمكانها سحب الترخيص، أو التعديل على الصلاحيات الممنوحة بموجب الترخيص، أو حتى إلغاء الترخيص بشكل نهائي⁽²⁾، أي أن العقد القائم بين الجهة الإدارية رغم تمتعها بسلطات استثنائية من جهة في مواجهة الجهة المستأجرة، فإنه يعتبر وسيلة فعالة لتحقيق التوازن القانوني بين هذين الطرفين، وذلك نظراً لوجود بعض القيود التي يفرضها العقد على سلطة الإدارة العامة بما يحفظ حقوق الجهة المستأجرة، ويساهم في حمايتها من أي تصرف يصدر عن الإدارة بسوء نية.

ومن جهة أخرى؛ تبرز أهمية التعرض للتوازن المالي في عقد الإيجار الإداري، والذي يعتبر من أهم مميزات العقود الإدارية بشكل عام، ويمكن هنا إيراد ما ذهب إليه المشرع التونسي فيما يتعلق بموضوع التوازن المالي حيث أولاه أهمية خاصة في المرسوم الحكومي الذي نظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁽³⁾؛ والذي أشار إلى عدة وسائل يمكن من خلالها تحقيق التوازن المالي في العقود الإدارية، حيث نبه في البند السابع من المادة ٦٢/ إلى أن من الشروط الأساسية الواجب إيرادها في متن العقد؛ هي تلك الشروط التي تضمن تحقيق توازن العقد في حالة القوة القاهرة والظروف الطارئة، بالشكل الذي يحفظ حقوق والتزامات المتعاقدين مع الإدارة العامة، والذي يعني تحقق الموازنة أو المعادلة أو التكافؤ، ما بين المزايا والمنافع المالية المعترف بها، والتي يسعى المتعاقد مع الإدارة إلى تحقيقها من جهة، وبين الالتزامات المفروضة عليه من جهة أخرى، بمعنى آخر؛ أن هذه الشروط تعتبر أداة فعالة يستند إليها حق المتعاقد مع الإدارة العامة بالتعويض سواءً عن الأضرار الناجمة عن إخلال الإدارة بأحد التزاماتها، أو

(1) زريق، برهان. (2002). عقد الإيجار الإداري. الطبعة 1، دمشق: المكتبة القانونية، ص ص 92-93.

(2) الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي، ص ص 165-166.

(3) الأمر الحكومي التونسي رقم 772/2016، الصادر بتاريخ ٢٠/ حزيران 2016

نتيجة سبب خارجي عن إرادة الأطراف في العقد، يضاف إلى ذلك وسيلة أخرى يمكن أن تساهم في تحقيق التوازن المالي أثناء تنفيذ عقد الإيجار الإداري، فتتجلى في تحديث العرض المالي الوارد في الإعلان الأولي لذلك العقد، بالشكل الذي ينسجم مع التغيرات الاقتصادية اللاحقة، وخصوصاً ما تعلق منها بالتغيرات القوية لأسعار الصرف، والتي يمكن أن يكون لها عميق الأثر في تعزيز الراحة الاستثمارية للجهة المستأجرة، بالشكل الذي يحقق استدامة تنفيذها للعقد، وبالتالي دوام تقديم الخدمة العامة⁽¹⁾.

وهذا يتشابه مع توجه المشرع البلجيكي، والذي ذهب في المادة 9/ من قانون المشتريات العامة إلى أنه يتم منح الصفقات العمومية على أساس سعر محدد، دون إدخال أي تعديلات جوهرية أثناء تنفيذها، إلا في الحالات الاستثنائية التي يقررها الملك، وطبقاً للشروط التي يضعها، ومع ذلك، يجوز منح العقود العامة دون تحديد أسعار ثابتة، في الحالات التالية:

١- في حالات استثنائية، بالنسبة للأعمال المعقدة أو الإمدادات أو الخدمات أو التكنولوجيا الجديدة، والتي يمكن أن التي تشكل مخاطر فنية كبيرة، بحيث يصعب تحديد جميع شروط التنفيذ والالتزامات والتكاليف الإجمالية بدقة، والتي تتطلب البدء في تنفيذ الخدمات.

٢- في حالة الظروف الاستثنائية الطارئة التي لم تتمكن الجهة المتعاقدة الدووبة من التنبؤ بها، وفي حالة الأعمال أو الإمدادات أو الخدمات العاجلة التي يصعب تحديد شروط تنفيذها⁽²⁾.

ولعل من أهم التطبيقات العملية للمواد السابقة؛ ما مرّ به العالم خلال حدوث جائحة كورونا، وما ترتب عليها من صعوبة تنفيذ الالتزامات التعاقدية في مختلف العقود - وخصوصاً الإيجار منها- والتي أصبحت صعبة ومرهقة، وخاصة لجهة الأطراف المستأجرة في العقود، ويمكن هنا تطبيق نظرية الظروف الطارئة، والتي أوجدها القضاء الإداري الفرنسي، والتي مقتضاها؛ أنه إذا وجدت في الفترة ما بين انعقاد العقد وتنفيذه حوادث استثنائية عامة غير متوقعة، وترتب عليها أن أصبح تنفيذ الالتزامات المتولدة عن

(1) Amar, Amir. (2019). Les mesures de protection des droits pécuniaires du Partenaire privé en droit tunisien. Village Justice Magazine, numéro 17. Consulté le 07/11/2025 sur www.village-justice.com.

(2) Voir aussi : Règlement n° 17 de 2016 relatif à la ceinture belge des marchés publics, cite le 25 octobre 2025 depuis : www.legifrance-gouv-fr

العقد مرهقاً للمدين، جاز للقاضي تبعاً للظروف، وبعد الموازنة بين مصالح الطرفين؛ أن يرد الالتزام المرهق الى الحد المعقول⁽¹⁾.

ولابد هنا من إشارة اوردها المشرع السوري في النظام العام للعقود العامة في المادة /٦٩/ الفقرة ب وهي أن جميع طلبات المتعهد الناجمة عن حوادث مفاجئة أو أحوال طارئة أو قوة قاهرة أثناء تنفيذ التعهد عن أعمال تعتبر أنها ليست مشمولة به، اي غير واردة في شرو العقد، يجب أن يتقدم بها خلال خمسة عشر يوماً إلى الجهة العامة من تاريخ نشوء هذه الحالات، التي تبرر تلك المطالبات تحت طائلة عدم القبول⁽²⁾.

ويمكن الإشارة إلى مبدأ مميز سلكه القضاء الإداري السوري فيما يتعلق بهذه النقطة، حيث ورد في قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري في دمشق؛ إلى أن مبدأي حسن النية في تنفيذ العقود الإدارية، وتعاون المتعهد مع الإدارة في تسيير المرفق العام يحولان دون الغلو في تفسير هذا البند؛ على نحو يؤدي إلى إرهاب المتعهد بنفقات باهظة ناجمة عن صعوبات مادية غير متوقعة، اعترضته أثناء التنفيذ⁽³⁾.

سادساً- تحقيق عقد الإيجار الإداري للصالح العام:

إن الإدارة العامة عندما تلجأ إلى إبرام عقود الإيجار الإداري، مع الأطراف الأخرى، سواء أكانت من الأطراف الخاصة التي تسعى إلى تحقيق المصلحة الشخصية، والتي تتجلى بشكل أساسي بتحقيق الربح، أو الأشخاص العامة الأخرى التي يمكن أن تتمتع بقدر لا بأس به من الكفاية الإدارية، فإن للإدارة من خلال هذا الإجراء تسعى إلى تحقيق هدف أساسي؛ وهو المصلحة العامة، وذلك بتأمين الحاجات الأساسية التي يقع على عاتقها في الأصل تقديمها للأفراد.

(1) شهاب، سامان أحمد، فيصل، عمار شاكر محمود. (2020). أثر جائحة كورونا على العقود المبرمة بين الأفراد داخلياً: عقد الإيجار نموذجاً. مجلة كلية المعارف الجامعة، المجلد 31، العدد 1، ص 229.

(2) - نظام العقود للجهات العامة السوري، الصادر بالقانون رقم 51 لعام 2004، تاريخ الإصدار ٠٩-١٢-٢٠٠٤، تاريخ النفاذ ٢٠٠٥-٠١-٠١

(3) - مرشحة، عمار، وآخرون. (2017). المجموعة الشاملة الحديثة الصادرة عن مجلس الدولة السوري، الجزء 1 (ط. 1). سوريا، ص

من هنا كان عقد الإيجار الإداري بين طرفين؛ يسعى أحدهما لتحقيق الصالح العام، ويسعى الآخر لتحقيق صالحه الخاص، ولما كان المنطق على أن يكون الصالح العام أفضل وأهم وأولى بالرعاية من الصالح الخاص، نظراً لما يترتب عليه من تقديم الخدمات للأفراد، فقد نجم عن ذلك أن تكون إرادة من يسعى لتحقيق الصالح العام، أعلى من إرادة الطرف الذي يسعى لتحقيق صالحه الخاص فقط⁽¹⁾.

سابعاً- الدور الرقابي للجهة المؤجرة على تنفيذ العقد:

إن الأصل فيما يتعلق بمهمة تسيير وإدارة المرافق العامة، أن تكون على عاتق الإدارة، التي تعتبر المسؤولة الأولى والأخيرة عن عمل هذه المرافق، وما لجوؤها إلى عقود إيجار هذه المرافق إلا استثناء عن هذا الأصل، بحيث ينوب عنها المستأجر في حدود ما اتفق عليه في شروط العقد في تسيير وإدارة المرفق المؤجر، ولكن دون أن يعني ذلك تخليها عن هذه المرافق، إنما يبقى عليها واجب السهر ومتابعة حسن تنفيذ شروط العقد بما يحقق الصالح العام، وبناءً عليه فإن الإدارة تبقى لها أن تمارس نوعاً من الرقابة على العقد، لكن مع العمل على تحقيق التناسب بين عاملين أساسيين:

العامل الأول؛ هو أن الإدارة لا يمكنها التخلي عن فكرة تأمين استمرار عمل المرفق العام، والتأكد من مدى مناسبة الخدمة العامة المقدمة للمنتفعين، أما العامل الثاني؛ فهو أن تسيير وإدارة المرفق تقع على عاتق المستأجر.

بالتالي؛ يمكن أن نشهد صورتين للرقابة؛ الأولى بأن تتم الرقابة في فترة سابقة على العقد؛ أي عندما تتم دراسة العطاءات في المراحل الأولى للعقد، بحيث يتم من خلالها التأكد من الكفاءة الإدارية والفنية للمتعاقدين، والتأكد من الملاءة المالية التي يمكن معها تنفيذ العقد.

أما بعد التعاقد والبدء في تنفيذ العقد، يمكن أن نشهد نوعين أيضاً من أشكال الرقابة:

الأولى؛ من الناحية الفنية من خلال التأكد من مدى التزام المستأجر في تنفيذ الشروط والبنود الواردة في العقد، والالتزام بالأهداف الأساسية للمرفق العام، والمتمثلة في ديمومة عمل المرفق العام، واستمرار

(1) الشافعي أبو راس، محمد. (بدون سنة). العقود الإدارية. ب. ط، ب. ت، ص 3، من المكتبة الإلكترونية العراقية من الرابط:

https://library-iq.blogspot.com/2020/05/blog-post_5.html?m=1

تقديمه الخدمة العامة بأفضل صورها من حيث الجودة والتكاليف، لذلك كان لازماً أن تتمتع الإدارة بحق الرقابة على المتعاقدين معها بما يضمن تحقق الأهداف السابقة، وخصوصاً لجهة إجراء أعمال الصيانة التي تقع على الجهة المستأجرة للمباني والتجهيزات التي تسلمها.

أما الثانية؛ فتتم من الناحية المالية؛ وذلك للتأكد من حسن استغلال المرفق، والتزام المستأجر بقيمة البديل المالي المتفق عليه، الذي يحصل عليه من المتفعين بخدمات المرفق، كل ذلك مع الأخذ بالاعتبار؛ أن هذه الرقابة تمارسها الإدارة على أعمال المستأجر ليست شاملة، وإنما هي رقابة جزئية، وذلك لاتساع نطاق المخاطر التي يتحملها في مراحل تنفيذ العقد.

وعلى صعيد آخر؛ فقد شهدت عقود الإيجار الإدارية في فرنسا انتشاراً ملحوظاً، ومبرر ذلك؛ أنه غالباً ما تفتقر السلطات المحلية إلى الموارد اللازمة لإدارة الخدمات العامة، حيث تلجأ إلى مشغلين من القطاع الخاص الذين يقدمون تجاربهم، بالإضافة إلى ما يتمتعون به من خبرة إدارية؛ والتي تسهم وبشكل أساسي في تلافي نتائج الفساد الإداري المستشري في القطاع العام، فمن خلال الإدارة النزيهة للخدمة العامة يتحقق بالدرجة الأولى الحماية والانضباط المالي للمرافق العامة، وتجنب حدوث فضائح مالية حقيقية، ولهذا السبب استجابت الهيئة التشريعية لوضع شروط لهذه التفويضات للخدمة العامة، أخذت الهيئة التشريعية في الاعتبار المتطلبات التي حددها قانون المجتمع الأوروبي، والتي تساوي هذه العقود مع المشتريات العامة – أي عقود إدارية- والتي تحكمها مبادئ أساسية كالشفافية والمنافسة، حيث خضعت تفويضات الخدمة العامة منذ قانون /١٠٧٤/ لعام ٢٠١٨ لرقابة أكثر صرامة، والذي ذهب إلى أنه يتوجب على المندوبين المَفَوَّضين تقديم تقرير سنوي إلى السلطات المَفَوَّضة، وذلك خلال /٤٥/ يوم تلي اليوم المقابل لتوقيع العقد، مع إمكانية قيام غرف التدقيق الإقليمية بمراجعة حسابات هذه الخدمات المفوضة للتحقق من انتظامها، وتطابقها مع المعايير الواردة في العقد⁽¹⁾.

وقد أشار المشرع السوري في نظام دفتر الشروط العامة الصادر بالمرسوم رقم /٤٥٠/ لعام ٢٠٠٤، إلى اعتبار المهندسين والمراقبين الذين تعهد إليهم الجهة العامة بمسؤولية المراقبة والإشراف على تنفيذ

⁽¹⁾ Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative de la loi relative aux marchés publics, publiée au Journal officiel n° 0281 du 5 novembre 2018

الأعمال؛ ممثلين عنها في مراقبة كل ما يتعلق بصحة تطبيق أحكام العقد، وتنفيذ المخططات والمواصفات الفنية والتعليمات التي تصدرها للمتعهد أثناء العمل⁽¹⁾.

وفي سبيل تحقق ديمومة واستمرارية تقديم الخدمات العامة بالشكل المطلوب؛ ومنعاً من حصول أي إخلال من قبل الجهة المستأجرة في تنفيذ التزاماتها، فإنه يبقى للإدارة المؤجرة بعد أعذار الجهة المستأجرة؛ إمكانية إيقاع جزاءات مختلفة، كالجزاءات المالية، أو وسائل الضغط والاكراه، أو الفسخ، أو العقوبات الجنائية، مع ندرة حصول ذلك بالنسبة للأخيرة⁽²⁾.

المبحث الثالث - عناصر عقد الإيجار الإداري:

تأسيساً على ما ورد معنا في تعريف عقد الإيجار الإداري أنه يتحلل إلى عدة عناصر وهي؛ الإدارة المؤجرة والجهة المستأجرة، والمستفيدون أو المنتفعون، والمرفق العام والرابطة العقدية، والغرض من العقد، ومدة العقد، وتسهيلاً للبحث يمكن أن يتم توزيع هذه العناصر على زميرتين؛ الأولى؛ والتي تتضمن الأشخاص الداخلين في تكوين العقد، وسواء كان دورهم بشكل مباشر كالإدارة المؤجرة والجهة المستأجرة بصورها المختلفة سواء أكانت طبيعية أو معنوية، أو بشكل غير مباشر كما هو الحال بالنسبة للمستفيدين أو المنتفعين، وسيتم التطرق لهذه العناصر تحت عنوان العناصر العضوية أو الشخصية لعقد الإيجار الإداري.

أما الزمرة الثانية؛ وهي العناصر الداخلة في صلب موضوع عقد الإيجار الإداري، أو المرتبطة بتنفيذ هذا العقد، وهي المرفق العام ووجود علاقة عقدية بين الإدارة والجهة المستأجرة، والغرض من العقد، والتي يمكن مناقشتها تحت عنوان العناصر الموضوعية أو التنفيذية لعقد الإيجار الإداري، كل ذلك بحسب الترتيب الآتي.

المطلب الأول-العناصر العضوية (الشخصية): كما تمت الإشارة أعلاه، يندرج تحت هذا العنوان كل من الإدارة المؤجرة والمستأجر والمنتفعون، وسيتم بيانها تبعاً بحسب الآتي.

الفرع الأول- الإدارة المؤجرة:

(1) ينظر أيضاً: نظام دفتر الشروط العامة الصادر بالمرسوم رقم/٤٥٠/ المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ ١٢-٠٩-٢٠٠٤

(2) الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي، ص 497.

مما سبق يتبين لنا أن السلطة الإدارية التي تكون طرفاً في عقد الإيجار الإداري بحسب التسلسل الهرمي للأشخاص المعنوية العامة؛ والتي تأتي في قمة هرمها الدولة والممثلة؛ والتي في غالب الأحوال يتمثل مظهرها الوظيفي أو الخدمي بالوزارات، وفي قاعدتيها الأشخاص المعنوية المحلية أو الإقليمية، وفي الطرف الآخر الأشخاص المعنوية المرفقية ذات الطابع الإداري؛ والتي يمكن في سبيل تحقيق الصالح العام، وتقديم الخدمات للمتفاعلين بأفضل صورة أن تقرر التعاقد بالمظهر الإداري، وتعتمد إلى الدعوة إلى إبرام عقود إيجار إداري بحسب اختصاص كل منها، وفي حدود الصلاحية الممنوحة لها في القانون، ونظراً لقيام الإدارة بإبرام عقود إيجار إدارية، فإنها في هذا الصدد تتمتع بامتيازات في مواجهة المستأجر، كإمكانية تعديل شروط تنفيذ العقد بما يتوافق وتحقيق المصلحة العامة دونما الرجوع على الجهة المستأجرة، لكن يجب أن تكون هذه التعديلات ضمن الحدود المعقولة، التي لا تخرج عن موضوع العقد، أو تغيير من ماهيته، ولا تؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي لطرفي العقد.

بكل الأحوال تتجلى الإدارة في أدائها لوظائفها بعدة مراتب بحسب سنوره أدناه:

أولاً: الدولة:

يمكن في البداية الإشارة إلى أن الدولة يمكن أن تتجلى بعدة مظاهر؛ منها مثلاً الوظيفة الأمنية سواء من الناحية الداخلية أو الخارجية، والتي تتمثل بوزارة الداخلية والدفاع، والوظيفة القضائية؛ والتي تعمل من خلالها على تطبيق القانون وتحقيق العدالة، والمتمثلة بوزارة العدل، والوظيفة السياسية الدولية، والتي تتجلى من خلال تنظيم العلاقات مع الدول والمنظمات الدولية، وتنظيم ومتابعة أمور المواطنين في المغترب من خلال عمل وزارة الخارجية، وتنظيم السلك الدبلوماسي، والوظيفة المالية والاقتصادية وما يتعلق بها من تنظيم السياسة النقدية وإعداد خطط الموازنة، والتي تظهر في عمل وزارة المالية، وكل ما سبق يدخل في إطار الوظائف السيادية للدولة.

كذلك هناك الوظيفة الإدارية التنفيذية الخدمية؛ والتي من خلالها تضطلع بمهمة إنشاء وإدارة المرافق العامة، ليتم من خلالها تقديم الخدمات العامة للأفراد، والتي تظهر من خلال عدة وزارات؛ كوزارة الإسكان والتعمير، ووزارة الإدارة المحلية، ووزارة الصحة، والتي يمكن من خلال المظهر الأخير، أن تبرم عقود إيجار إدارية، في المجال السكني والصحي، كأحد صور تفويض المرفق العام.

ولكن؛ يمكن استثناءً مما ذكر أعلاه لجهة عدم إمكانية إيجار المباني والمنشآت التابعة للوزارات السيادية للقيام بهذه الوظائف المقتصرة أساساً على الدولة؛ رغم حصول بعض الاستثناءات حديثاً؛ كقيام بعض الدول باستحضار بعض المنظمات الأجنبية الخاصة للقيام ببعض الوظائف العسكرية والأمنية، أن تعتمد هذه الوزارات إلى إيجار الأراضي والمباني والمنشآت التابعة لها، لجهات أخرى يتم من خلال هذه العقود إقامة مباني سكنية لأفراد هذه الوزارات، أو إقامة مشافٍ عسكرية أو شرطية، وذلك لتقديم الخدمات الصحية لأفرادها.

ثانياً - المجالس الإقليمية والمحلية والمديريات العاملة فيها:

إن أبرز الصور التي تتجلى بها المجالس الإقليمية والمحلية والمديريات العاملة فيها؛ في معرض الحديث عن عقود الإيجار الإدارية هي المحافظات، والمجالس البلدية، ومديريات الإسكان والصحة حيث تعتمد هذه الوحدات في حدود ما تتمتع به من استقلال إداري ومالي سواء في حدود اختصاصها قانوناً، أو بعد الحصول على موافقة السلطة المركزية إذا كان العقد من القيمة التي يتوجب معه أخذ موافقتها، وبحسب ما تراه موائماً لتحقيق المصلحة العامة، وبما يساهم بتحقيق التنمية في حدود هذه الوحدات، العمل إقامة مشاريع سكنية ضمن الأراضي التابعة لهذه الوحدات، وذلك لسد حاجات الأفراد للسكن، أو العمل على رفع مستوى كفاءة عمل المرفق الصحي الواقع ضمن ملاكها، من خلال تأجير المباني الملحقمة بهذه الوحدات وتحويلها إلى مشافي أو مراكز صحية، ويتم ذلك بإبرام عقود إيجار إدارية تمكنها من الوصول إلى تحقيق هذه الغايات.

ثالثاً - الهيئات العامة الإدارية:

هذه المؤسسات أو الهيئات المنتشرة على مستوى الدولة، وفي مختلف المجالات العلمية والصحية والثقافية والمهنية التكنولوجية، وبما تتمتع به من شخصية اعتبارية مستقلة من الناحية المالية والإدارية عن الإدارة المركزية، أن تلجأ في حدود القانون أو المرسوم المنشأ لها، والمحدد لاختصاصها أن تعتمد في حال توافر أراضي تابعة لملاكها، وفي سبيل تأمين احتياجات أعضائها للسكن، إلى إبرام عقود إيجار إدارية سكنية لتحقيق هذه الغاية، أو العمل على تقديم الخدمات الصحية المثالية لهم من خلال تأجير أحد المباني أو المنشآت وتحويلها إلى مشافي أو مراكز صحية متكاملة إلى إبرام عقود إيجار إدارية صحية تحقق بواسطتها هذه الأهداف.

ويقودنا ذلك إلى التمييز بين عقد الإيجار الإداري طويل الأجل، والذي تجرّه السلطات المحلية على أملاكها العامة، والذي تصدرت بالتنظيم له المادة 2-1311L، من القانون العام للسلطات المحلية، وبين عقد الإيجار طويل الأجل في القانون الخاص، والذي يجري على الأملاك الخاصة لهذه السلطات، والذي تصدى له بالتنظيم قانون الصيد الريفي والبحري في مادته 1-451L، ولعل أهمية هذا التمييز تظهر عند التعرض للحق العيني الممنوح للجهة المستأجرة، والتي من خلاله يمكنها بعد أخذ موافقة الجهة المؤجرة رهن المباني المنشأة بناءً على عقد الإيجار طويل الأجل، ضماناً للحصول على القروض اللازمة لتمويل إقامة المشروع، أو إجراء تحسينات على العين المؤجرة، وقد ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى أن عقد الإيجار الذي يتضمن بنداً يحد فيه من استخدام المستأجر للعقار لا يعتبر عقد إيجار طويل الأجل⁽¹⁾، ولكن الافت للنظر هو ما ذهب إليه مجلس الدولة في أحد قراراته؛ والذي حرص على إبراز هذا المبدأ في تقاريره الرسمية، أن الحق العيني الممنوح لحامل رخصة الإشغال المؤقت للأملاك الدولة لا يقتصر على الأعمال والمباني والمنشآت التي ينشئها المستأجر فحسب، بل يشمل أيضاً الأرض التي تقع عليها هذه المنشآت، وهذا يُشكّل تعريفاً موسعاً للحقوق العينية الإدارية، التي تُعد مصدراً واضحاً للأمن القانوني والاستثماري، ويتوافق هذا المبدأ مع عقد الإيجار طويل الأجل المنصوص عليه في المادة 1-451L من قانون المناطق الريفية، حيث إن كلا العقدين، سواء أكانا إدارياً أم خاصاً، ينطوي بطبيعتيهما على شرط الاستقرار الممنوح للمستأجر، وذلك لضمان استثماراته في أصول السلطة المحلية، سواء كانت ملكية خاصة أو عامة⁽²⁾.

وهنا لا بد من إضافة أخرى تتعلق بالرهن العقاري، أو ما يمكن أن نسميه الرهن الإداري، والمخصص لتمويل مشاريع الخدمة العامة وبشكل حصري، الذي أشار إليه المشرع الفرنسي فيما يتعلق بالإيجار الإداري طويل الأجل؛ ونظراً لما هو سائد في معظم الشرائع أن الأصل بالمال العام أنه ليس محلاً لإيقاع الحجز عليه، بالتالي لا يمكن أن يشكل ذلك الضمان الذي يطمح إليه المقرضون مقابل منح قروضهم، ويمكن تجاوز هذه النقطة من خلال ما أشار إليه المشرع الفرنسي من وجوب موافقة الجهة المؤجرة على طلب القروض المضمونة بالرهن القائم على العقار العام، وجعل اتخاذ التدابير الوقائية أو التنفيذية مقتصرة

⁽¹⁾ Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 13 mai 1998, 96-13.586 96-14.076, Publié au Bulletin, cite le 25 octobre 2025 depuis : www.legifrance-gouv-fr

⁽²⁾ Conseil d'État, 7ème – 2ème chambres réunies, 11/05/2016, 390118, Publié au recueil Lebon, cite le 25 octobre 2025 depuis : www.legifrance-gouv-fr

فقط على دائني الرهن العقاري من جهة، ويمكن إضافة نقطتين أيضاً؛ وهما أن يتم استتلاف هذه القروض من البنوك العامة في الدولة، نظراً لما يمكن أن يؤدي إليه في حال عدم ايفاء القرض المضمون بالرهن؛ من انتقال هذه العقارات إلى ولاية جهة عامة أخرى، متمثلة في هذه البنوك⁽¹⁾، والذي يفضل على انتقالها إلى جهة خاصة، لأنه يترتب على ذلك خسارة المرفق للمال العام المرهون.

أما النقطة الثانية التي يمكن اضافتها؛ فيمكن لدى رهن المستأجر للمال العام مقابل حصوله على القرض اللازم لتمويل مشروعه، أن يشترط عليه تقديم كفيل أو أكثر، يكون متضامناً معه في حال عدم الالتزام بالوفاء.

الفرع الثاني - المستأجر:

بشكل عام؛ وفي إطار عقود إيجار المرافق العامة، يشكّل المستأجر مع الإدارة جوهر العلاقة التعاقدية، ويمكن أن يكون هذا المستأجر شخصاً طبيعياً أو معنوياً، عاماً كان أم خاصاً، كما هو الحال في مؤسسات الإسكان العامة، والجمعيات، وشركات الاقتصاد المختلط، ونظراً للدور المحوري الذي يقوم به المستأجر في إنشاء وتسيير المرافق العامة وصيانتها، والمساهمة الفعّالة في تحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان ديمومة واستمرارية عمل هذه المرافق، وتقديم الخدمات العامة بأفضل صورة ممكنة، أصبح من الضروري أن يتمتع المستأجر بالكفاءة الإدارية والفنية ليكون قادراً على أداء مهمته في تقديم الخدمة العامة وفق المعايير المتفق عليها، وبالملاءة المالية ليكون قادراً على تحمل تكاليف تقديم الخدمة، ودفع المقابل المالي للإيجار المستحق للإدارة.

هذا؛ ويُعد التزام الجهة المستأجرة بصيانة المباني والمنشآت من أبرز الالتزامات التي تفرضها الطبيعة المميزة لعقد الإيجار الإداري، إذ لا تقتصر غايته على مجرد استغلال المال عام، وإنما تمتد لتشمل ضمان استمرارية المرفق العام في أداء خدماته بانتظام واطراد، لذلك تلتزم الجهة المستأجرة بصيانة المباني والمنشآت القائمة وقت إبرام العقد، وكذلك تلك التي تُنشأ خلال مدة تنفيذه، بما يحافظ على سلامة المرفق وكفاءة تشغيله، كما تتحمل مسؤولية جميع الإصلاحات اللازمة لذلك، غير أنها تُعفى من إعادة بناء ما تهدم من هذه المنشآت إذا ثبت أن الهدم كان نتيجة قوة قاهرة أو حادث طارئ لا يد لها فيه،

⁽¹⁾ Article L 1311-3 de la loi générale sur les collectivités territoriales, Consulté le 06/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr

أو بسبب عيب في البناء سابق على تاريخ الإيجار، ويستند هذا التوجه إلى مبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ التناسب في الالتزامات التعاقدية، بحيث لا تُحمّل الجهة المستأجرة تبعة أضرار لم تسهم في وقوعها، ولا تتعارض مع الهدف الأساسي من عقد الإيجار الإداري، وهو تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

كذلك فإن الجهة المستأجرة لا تملك إجراء تغييرات جوهرية في العين المؤجرة إذا كانت هذه التغييرات من شأنها أن تُنقص من قيمتها، لأن حيازتها لها ليست مطلقة بل مقيدة بحقوق الجهة الإدارية صاحبة الولاية على المرفق، وهذه قاعدة معروفة في عقود الإيجار، وإذا قام المستأجر بإحداث تحسينات أو إنشاءات تزيد في قيمة العقار أو الأرض، فإنه لا يحق له أن يزِيلها أو يطالب بالتعويض عنها عند انتهاء العقد، لأن ما أضافه يصبح بحكم القانون جزءاً من العين المؤجرة ويؤول إلى الجهة العامة صاحبة الولاية على العقار⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهة المستأجرة، أثناء ممارستها لأعمالها في استغلال المرفق العام، تتحمل تبعة المخاطر الناجمة عن هذا الاستغلال على أن يكون بالشكل المعتاد، ولا يعتريه أي مظهر من مظاهر الإهمال أو التقصير، ويقابل هذا الالتزام ما يُمنح لها من حق تحصيل المقابل المالي أو الإتاوات من المنتفعين بخدمات المرفق، وهو ما يحقق نوعاً من التوازن الاقتصادي بين تحمل المخاطر والاستفادة من عائدات الاستغلال⁽³⁾، وبالنظر إلى أن المستأجر في عقد الإيجار الإداري يحل محل الإدارة في إدارة المرفق العام واستغلاله، فإنه يُعد وكيلاً عنها في بعض التصرفات التي يباشرها في نطاق هذا العقد، مما يترتب عليه تمتعه ببعض امتيازات السلطة العامة التي تُمنح للإدارة في الأصل، كسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة متى كان ذلك لازماً وضرورياً لضمان حسن سير المرفق العام واستمرارية خدماته، وبما أن الإجراءات المتخذة من قبل الجهة المستأجرة تُعد ذات طابع إداري، فإن المنازعات الناشئة عنها، والمثارة من قبل الأفراد تجاهها تدخل في اختصاص القضاء الإداري، على أن تُوجّه الدعوى في هذه الحالة ضد كِلٍّ من

(1) Article L451-8 du Code français de la pêche rurale et maritime, consulté le 09/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr.

(2) Article L451-7 du Code français de la pêche rurale et maritime, consulté le 09/11/2025 sur votre site: www.legifrance.gouv.fr.

(3) ينظر أيضاً فروح نوال - عمري سارة: تفويض المرافق العامة للأشخاص الخاصة، بحث ماجستير مقدم لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرو، الجزائر ٢٠١٢-٢٠١٤، ص (57)

الإدارة صاحبة الولاية على المرفق(المؤجرة) والجهة المستأجرة معاً، باعتبار أن كليهما يشتركان في العلاقة القانونية والإدارية التي تحكم استغلال المرفق العام.

ويترتب على ضرورة قيام الجهة المستأجرة بإدارة واستغلال المرفق العام على نفقته ومسؤوليته نتائج مهمة؛ منها أن يعطي عقد الإيجار الإداري هذه الجهة الحق في تحديد القواعد والأنظمة الداخلية التي يخضع لها المرفق العام، والمتعلقة بتأدية الخدمات وعمليات التشغيل، يضاف إلى ذلك؛ وفيما يتعلق بالإيجار السكني؛ فإن القائمين على المشروع والعاملين فيه، والخاضعين لتعليمات المستأجر لا يعتبرون من الموظفين العموميين، بل هم عمال وأجراء، وتخضع هذه العلاقة لأحكام القانون المدني وقانون العمل، بما يحدد حقوق وواجبات كل طرف ويضمن انتظام سير العمل داخل المرفق، وليس قانون الموظفين في الدولة⁽¹⁾، وهذا أيضاً حال الأطباء والمرضى والعاملين في المشافي والمراكز الصحية المقامة بناء على عقد الإيجار الصحي، ومن هذه النتيجة يتبين لنا الدور الذي يمكن أن يحققه عقد الإيجار الإداري في التخفيف من مشكلة البطالة بعد ما علمنا أن العاملين ليسوا هم ذاتهم موظفو المرفق العام.

أخيراً؛ يقع على عاتق الجهة المستأجرة مهمة توفير التجهيزات والمعدات اللازمة لتشغيل المرفق العام، على أن يتم تسليم هذه التجهيزات مع المباني المكونة للمرفق إلى الشخص العام عند انتهاء تنفيذ العقد، طالما أن هذه التجهيزات لازمة وضرورية لتشغيل المرفق العام.

أما الأموال التي تؤول إلى السلطة المؤجرة بمقابل من قبيل الأموال التي وُظِّفت واستُخدمت من قبل الجهة المستأجرة أثناء فترة الإيجار الإداري، وهي تشكل جزءاً لا يتجزأ من المرفق العام ومكملة له، وإن كانت في الأصل مملوكة للجهة المستأجرة، وعند انتهاء مدة العقد، قد ترغب الإدارة في الاحتفاظ بهذه الأموال، لا سيما تلك التي لها صلة مباشرة بتسيير المرفق، وذلك عن طريق دفع مقابل مالي عادل يُحدد وفقاً لما ينص عليه العقد، وفي هذا الشأن، يوضح الدكتور محمد عبد اللطيف أن العقد عادة ما يتضمن الأسس التي يُقَدَّر بناءً عليها هذا المقابل، وذلك عبر طريقتين أساسيتين⁽²⁾:

(1) الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي، ص ٣١

(2) - عبد اللطيف محمد كما ورد لدى المسعود، معمرى. (2023). النظام القانوني لتفويض المرافق العامة: دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. يحيى فارس، المدية، الجزائر، ص 370-371.

فإما أن يُعتمد التقدير في لحظة الاسترداد، وهي الطريقة الغالبة في التطبيق العملي، حيث تُقدَّر قيمة الأموال عند انتهاء مدة الإيجار أو عند استردادها قبل ذلك، على أساس قيمتها السوقية في تلك اللحظة، مع الاستعانة بأهل الخبرة لتحديد الثمن وفقاً لحالتها الفعلية والاستهلاكات الواقعية؛ وإما أن يُعتمد التقدير على أساس قيمة الاستثمارات الأصلية، وذلك بحساب ما أنفقته الجهة المستأجرة من تكاليف عند إنشاء الأموال أو اقتنائها، مطروحاً منها الاستهلاكات التي تحققت خلال فترة الإيجار، وتُحدّد هذه الأموال عادة في اتفاقية الإيجار بوصفها أموالاً قابلة للتملك، ويُراعى أن يتناسب المقابل المالي المدفوع عنها مع قيمتها الحقيقية في ظل الظروف المحيطة بها.

وفي المقابل، تبقى بعض الأموال الخاصة مملوكة للجهة المستأجرة عند انتهاء مدة الإيجار، إذ لا تُعد جزءاً من المرفق العام، ولو استُخدمت في خدمته، كالمقولات أو بعض الأصول الثابتة، طالما لم تُدمج في الذمة المالية للمرفق أو تُخصّص له تخصيصاً دائماً. ومن ثمّ، فإن تحديد المقابل المالي في حالات أبلولة الأموال إلى الإدارة يركز على تحقيق التوازن بين مصلحتين متعارضتين ظاهرياً: مصلحة الإدارة في حماية المال العام، ومصلحة الجهة المستأجرة في استرداد قيمة عادلة لما استثمرته في خدمة المرفق العام.

الفرع الثالث: المنتفعون:

وهم الأفراد المستفيدون أساساً من خدمات المرفق العام، وذلك في مقابل ما يدفعونه للمستأجر المفوض بإدارة المرفق من إتاوات، ويتمتع الأفراد المنتفعون من خدمات المرفق العام السكني أو الصحي بحق مطالبة الإدارة بالمستأجر بتنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في عقد الإيجار المبرم بينه وبين الإدارة، وذلك كلما ظهر إخلال في المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة، كالخلل في تقديم الخدمات، أو تقصير في تطبيق التعريفات والإتاوات المتفق عليها بين الإدارة والجهة المستأجرة، ويشمل هذا الالتزام جميع الشروط المتعلقة بكيفية وأماكن ومواعيد وأسس أداء الخدمات، إضافة إلى احترام مبدأ المساواة بين المنتفعين في الاستفادة من هذه الخدمات، بحيث لا يميز المستأجر بين الأفراد طالبي الخدمة ممن استوفوا شروط الانتفاع بها، ويعكس هذا الحق مبدأ حماية المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام في أداء مهامه بكفاءة وعدالة، وإذا امتنعت الإدارة عن التدخل صراحة أو ضمناً لتصحيح مسار عمل المستأجر، ولم تلتزم بموجب العقد بحماية حقوق المنتفعين، يحق لهم اللجوء إلى القضاء الإداري ورفع دعوى الإلغاء للطعن في قرارات الإدارة، باعتباره الجهة القضائية المختصة بمراقبة الشرعية الإدارية، وحماية

حقوق الأفراد في مواجهة القرارات الإدارية، وهو ما يعزز مبدأ الرقابة القضائية على التعاقدات الإدارية، وخصوصاً عند الأخذ في الحسبان الطبيعة اللائحية للقواعد الواردة في العقود الإدارية، بالتالي يكون لكل ذي مصلحة أن يطلب ردّه إلى نطاق المشروعية⁽¹⁾.

هذا لجهة، معالجة سلوك الجهة المستأجرة، التي تتمثل بالإخلال في الالتزامات والواجبات التي تضمنتها شروط عقد الإيجار الإداري، أما لجهة طبيعة العلاقة القانونية بين الجهة المستأجرة والمتفعين في عقد الإيجار السكني؛ وبين هذه الجهة والمتفعين في عقد الإيجار الصحي؛ فهي علاقة عقدية خاصة، وتخضع للقواعد القانون المدني والقوانين الخاصة ذات الصلة، ويتولى القضاء المدني الفصل في المنازعات بهذا الشأن، بالتالي فإن أية دعوى يكون موضوعها الإخلال بالعقد الخاص، كأن تعتمد مثلاً إلى طلب الإخلاء قبل انتهاء عقد الإيجار السكني، أو المسؤولية عن الضرر الناجم عن الأخطاء الطبية، لجهة الإيجار الصحي، فإن من يتصدى لها؛ هو القضاء المدني مطبقاً القوانين الخاصة.

المطلب الثاني - العناصر الموضوعية:

يندرج تحتها هذا المطلب كما سبق وذكرنا، جملة العناصر الموضوعية لعقد الإيجار الإداري، والتي تتضمن كل من استغلال مرفق والمقابل المالي له، والرابطة العقدية، والخدمة العامة حيث نتعرض تباعاً لكل عنصر من هذه العناصر في فرع مستقل.

الفرع الأول - استغلال مرفق عام والمقابل المالي:

لما كان موضوع عقد الإيجار الإداري هو استغلال المستأجر لمرفق عام للوصول في النهاية إلى تأمين استمرار عمل المرفق و متابعة تقديم خدماته، وفي مقابل ذلك تحصيل المصروفات التي انفقها على المرفق من التعريفات والرسوم من المتفعين بخدمات المرفق، لا بد لتوضيح هذا البند أن نتعرض لمفهوم المرفق العام ثم لاستغلال المرفق وأخيراً المقابل المالي.

(1) أمين، محمد سعيد حسين. (1999). العقود الإدارية. مصر: دار الثقافة الجامعية، ص 324.

اولاً- وجود مرفق:

يقصد بالمرفق العام هو ذاك المشروع الذي يستهدف تحقيق النفع العام، بحيث يكون للحكومة الكلمة في انشائها وادارتها والغائها⁽¹⁾، واصطلاح المرفق يستعمل بمعنيين الأول عضوي أو شكلي، والثاني مادي أو موضوعي:

- المعيار العضوي (الشكلي): يُقصد به الجهة أو الهيئة العامة التي تتولى إدارة المرفق العام وتمارس نشاطه، سواء كانت مؤسسة أو منظمة أو هيئة عامة، بحيث تُنسب إليها أعمال المرفق وموارده، ويُستدل بهذا المعيار على وجود المرفق العام بالنظر إلى الجهة التي تتولاه، لا إلى طبيعة النشاط ذاته، ومن أبرز أمثلة المرافق العامة التي تقوم على هذا الأساس: الجامعات، ومحافر الشرطة، وغيرها من الهيئات التي تُدار مباشرة من قبل الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام.

المعيار المادي (أو الموضوعي): يُقصد به النشاط أو العمل الذي يباشره المرفق العام تحقيقاً للنفع العام، بصرف النظر عن الجهة التي تتولاه، أو الشكل التنظيمي الذي يُدار به، فالمرفق يُعرّف هنا من خلال الغاية التي يسعى إليها، وهي إشباع حاجة جماعية ذات نفع عام، كالتعليم والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية، بالتالي تخرج عن هذا الإطار تلك المؤسسات التي تهدف إلى تحقيق الربح فحسب⁽²⁾.

وفي معرض حديثنا عن المرفق كأحد عناصر عقد الإيجار الإداري، يتبادر ال أذهاننا السؤال التالي: هل جميع مرافق الدولة قابلة للتفويض بالتالي إمكانية أن تعتمد الإدارة إلى تأجيرها.

بالتأكيد لا يمكن أن يتصور أن تكون جميع المرافق قابلة للإيجار آخذين بعين الاعتبار أن مرافق الدولة يمكن أن تتجلى من خلال مظهرين:

١-المظهر السيادي:

(1) - ينظر الحلو، ماجد راغب. (1996). القانون الإداري. ب. ط، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 404.

(2) جلود، كمال. (2022). دور التخطيط في تطور الإدارة وتحسين الخدمة العمومية (رسالة ماجستير في القانون). كلية الحقوق، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، ص. 6.

أو ما يمكن أن تسمى بالمؤسسات العامة الصلبة⁽¹⁾، ويتجلى من خلال المرافق العامة الدستورية ذات الطابع السيادي، فهي تلك المرافق التي نص الدستور عليها، ومنح الدولة حصرية إتمام مهامها، فمنطقياً وبحكم الدستور يستحيل قيام الدولة بتفويضها، إذ أنها ترتبط وجوداً وعدمياً بالدولة، وتمثل هذه المرافق أساس الدولة القانونية، والتعبير الفعلي عن سيادتها⁽²⁾، وتقسم إلى:

- مرافق عمومية سيادية تضم الأمن والنظام العام، كالدفاع الوطني، الشرطة، والقضاء.
- وأخرى متعلقة بالسيادة الخارجية للدولة، كالبعثات الدبلوماسية.
- وأيضاً تلك المتعلقة بالسيادة النقدية والاقتصادية؛ كالجباية وإصدار النقود.

٢ - المظهر غير السيادي:

أو ما يمكن أن يطلق عليها المؤسسات العامة الرخوة⁽³⁾، والتي تتجلى في مرافق ذات الصبغة الاجتماعية أو الثقافية، هذه المرافق تنص معظم الدساتير في الدول الحديثة على تصدي الدولة لإنشائها وتنظيمها وتسييرها، والتي تهدف من خلالها إلى الوصول لتحقيق حياة كريمة لشعبها، ومستوى رفاهية أفضل، هذا النوع من المرافق رغم الأهمية الحيوية لها، إلا أن الدول أصبحت ترى أنه من الأفضل إدخال طرف جديد يتولى انشاءها وإدارتها، رغبة منها في إزاحة نفقات هذه المرافق التي تتحملها الدولة عن كاهلها، كذلك الارتقاء بالمستوى الخدمي لها، بالتالي يمكن أن تكون هذه المرافق موضوعاً لعقد إيجار إداري طالما لا يوجد نص قانوني يمنع ذلك.

(1) أشار إليه النفيسي، عبد الله. (2025). برنامج المقابلة، قناة الجزيرة الفضائية، 14-6-2025.

(2) بن شناف، منال. (2012). التيسير المحلي التشاركي: آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر (أطروحة دكتوراه في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، الجزائر، ص. 219. - أيضاً هرموش، إبراهيم يوسف. (2013). القيود الدستورية الموضوعية للخصخصة. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 2، ص 273 وما بعدها.

(3) أشار إليه د عبد الله النفيسي في برنامج المقابلة المذاع على قناة الجزيرة الفضائية بتاريخ 14-6-2025

وذهب الفقه الفرنسي إلى البحث في مدى قابلية المرافق العامة التي تتمتع بالطابع الاجتماعي والثقافي للتفويض، خصوصاً أن قانون سابان Loi Sapin لم يستبعد هذه المرافق من مجال تطبيقه، وصدر تعميم وزاري في عام ١٩٩٨ أكد على إمكانية تطبيق تفويض المرفق العام في مجال المرافق الاجتماعية⁽¹⁾.

ثانياً - استغلال المرفق العام:

يشكل استغلال المرفق العام جوهر عقد الإيجار الإداري، إذ يجب أن ينصب الإيجار على حق استغلال المرفق فحسب دون أن يمتد إلى تملكه أو المساس بملكيته العامة، على الرغم من تمتع المستأجر بموجب العقد ببعض صلاحيات الإدارة والتسيير اللازمة لتأدية الخدمة العامة. ويتميز هذا العقد بطابعه المؤقت، فلا يجوز أن يكون أبدياً، بل يحدّد بمدة زمنية معينة تتناسب مع طبيعة المرفق والاستثمار المطلوب؛ والوقت الكافي لاستعادة الجهة المستأجرة التكاليف التي أنفقتها، والأرباح التي كانت تسعى إلى تحقيقها من أمن تنفيذ هذا العقد، وقد تبني المشرع الفرنسي مدة من ثمانية عشر إلى تسعة وتسعين عاماً، أما المشرع الجزائري فقد حدد مدة هذا العقد بخمسة عشر سنة.

ويترتب على منح حق الاستغلال أن يتولّى المستأجر تشغيل المرفق العام وتقديم الخدمات للمنتفعين وفقاً لشروط العقد، متحملاً في ذلك كافة المخاطر والصعوبات الناشئة عن التنفيذ، باعتباره يتحمل المسؤولية الكاملة عن حسن سير المرفق أثناء مدة الإيجار. أما إذا تضمن العقد ما يُعفي المستأجر من تحمّل مخاطر الاستغلال، فإن العقد يفقد جوهره، ولا يُعدّ في هذه الحالة عقد إيجار مرفق عام بالمعنى القانوني الدقيق، لانتفاء عنصر المخاطرة الذي يُعدّ من خصائصه الأساسية⁽²⁾.

ويكون هذا الاستغلال باستعمال المستأجر سلطاته الكاملة في تسيير المرفق، بالتالي تتعدد السلطات التي يتمتع بها المستأجر فهو بهذه الصفة يملك السلطات التالية:

- يملك نوعاً من الاستقلالية بالرغم من احتفاظ الإدارة المؤجرة لسلطة تنظيم المرفق.

- وجود علاقة مباشرة بين المنتفعين والمستأجر للمرفق.

(1) سلامي، سميرة. (2021). النظام القانوني في عقود تفويض المرفق العام في الجزائر (أطروحة دكتوراه في القانون). كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد بو ضياف، المسيلة، الجزائر، ص. 31.

(2) محي الدين قطب، مروان. (2015). طرق خصخصة المرافق العامة (ط. 2). لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 445.

- للمستأجر علاقة مباشرة مع الموردين والمقاولين.
- يضمن المستأجر السير العادي للمرفق ويتحمل مخاطر تنفيذ العقد بما يتناسب مع مدى الرقابة التي تمارسها الإدارة، ومع يمكن أن يحققه من أرباح.
- توفير الوسائل والمنشآت الضرورية لتسيير المرفق والقيام بكل الأعمال الضرورية لذلك⁽¹⁾.

ثالثاً - المقابل المالي عن استغلال المرفق:

تتجلى الصورة الأولى للمقابل المالي في بدل الإيجار الذي يلتزم المستأجر بدفعه للإدارة نظير تمكنه من استغلال المرفق العام، مقابل تسلمه للمنشآت والتجهيزات الأساسية التي تتولى الإدارة إنشاؤها وتجهيزها، ويُعدّ هذا البديل المالي في جوهره جزءاً من عوائد استغلال المرفق، يهدف إلى تعويض الدولة عن إتاحة مورد عام للاستغلال الخاص وفق ضوابط المصلحة العامة.

أما الصورة الثانية فتتمثل في المقابل الذي يحصل عليه المستأجر من المتفاعلين بخدمات المرفق العام، والذي يشكل الدافع الاقتصادي الأساسي وراء إبرام العقد من جانبه، إذ يقبل التعاقد مع الإدارة بالنظر إلى العوائد المحتملة الناتجة عن استغلال المرفق، ومن ثَمَّ؛ فإن وضوح تنظيم هذا المقابل المالي يُعدّ شرطاً جوهرياً لاستقرار العلاقة التعاقدية؛ إذ إن غموضه أو عدم تحديده بدقة قد يؤدي إلى عزوف المستثمرين والقطاع الخاص عن الدخول في مثل هذه العقود، بما يترتب عليه حرمان الإدارة من الاستفادة من خبراتهم وإمكاناتهم الفنية والمالية في إدارة المرافق العامة، وتحقيق انتظامها واستمراريتها⁽²⁾.

ويُشترط في المقابل المالي المفروض على المتفاعلين من خدمات المرفق العام أن يكون متعادلاً ومتكافئاً، أي أن يتناسب مع القيمة الحقيقية للخدمات المؤداة، بحيث يُعد هذا المقابل تعبيراً عن الثمن الفعلي للخدمة التي يحصل عليها المتفاع. ويختلف ذلك عن الرسم الذي تتحدد قيمته عادة وفق معايير عامة تضعها السلطة الإدارية دون أن يُراعى بالضرورة مقدار الانتفاع الفردي بالخدمة، كما ويُشترط أن

⁽¹⁾ الضريفي، نادية. (2008). تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة (بحث ماجستير مقدم لكلية الحقوق). جامعة الجزائر، الجزائر، ص 91-92.

⁽²⁾ مأمون مؤذن، محمد بشار طاهري: حقوق والتزامات المفوض إليه في تفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد ٨، العدد ١، لعام ٢٠٢٢، ص ٢٠١.

يكون هذا المقابل موجَّهاً لتحقيق منفعة خاصة، بحيث يُعدّ مقابلاً مباشراً لخدمة معينة يستفيد منها المنتفع بذاته، لا لمجرد المساهمة في تمويل النفقات العامة أو تحقيق مصلحة جماعية مجردة.

الفرع الثاني-وجود علاقة عقدية بين الإدارة والجهة المستأجرة:

تقوم تقنية الإيجار الإداري كآلية لإدارة وتسيير المرافق العامة على وجود علاقة تعاقدية منظمة بين طرفين، هما الإدارة بوصفها صاحبة الولاية على المرفق والمؤجرة له من جهة، والجهة المستأجرة التي تتولى استغلال المرفق وتشغيله من جهة أخرى، وتستمد هذه العلاقة طابعها القانوني من العقد المبرم بين الطرفين، الذي يتضمن مجموعة من الشروط والأحكام التي تُنظِّم الحقوق والالتزامات المتبادلة، وتحدد نطاق الاستغلال وحدوده بما يضمن تحقيق المصلحة العامة واستمرارية أداء الخدمة⁽¹⁾، وليس من خلال الترخيص الذي كما ورد معنا بأنه تصرف قانوني من جهة واحدة، تختص به الإدارة على شكل قرار إداري يتيح للمرخص له استغلال المرفق بحسب ما جاء به القرار دون أن يكون للمرخص له دور في تحديد بنود الترخيص.

ومن ثمّ، فإنّ نجاح هذه التقنية يتوقف على إحكام تنظيم العلاقة التعاقدية من خلال تضمين العقد شروطاً دقيقة وواضحة، تكفل حسن سير المرفق العام، وتحافظ على سلطات الإدارة في الرقابة والتوجيه، كما يتعين أن تُمارس عملية التفويض وفقاً للإجراءات المحددة في العقد، وبما يتوافق مع المبادئ العامة في عمل المرافق العامة، ولا سيما مبدأ استمرارية المرفق العام.

الفرع الثالث - الخدمة العامة:

تُعدّ الخدمة العامة الغاية الأساسية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها، وهي تختلف بطبيعتها عن الخدمات التي تقدمها المؤسسات الخاصة، إذ لا تستهدف تحقيق الربح بقدر ما تهدف إلى إشباع الحاجات الجماعية وتحقيق الصالح العام، فالغرض من الخدمة العامة هو تأمين مقومات الحياة الكريمة

(1) - المسعود، معمرى. (2023). النظام القانوني لتفويض المرافق العامة - دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د يحيى فارس، المدينة، الجزائر، ص. 39.

للأفراد وضمان الرفاه الاجتماعي، من خلال توفير الخدمات الضرورية التي تمس حياة المواطنين اليومية وتمثل شرطاً أساسياً لاستقرار المجتمع وتقدمه.

كما يقوم منهج تقديم الخدمة العامة على تغليب مصلحة الغالبية من أفراد المجتمع، وجعلها المحرك الرئيس لعمل الإدارة، بحيث يكون الهدف الأسمى هو الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين، وتحقيق العدالة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، بعيداً عن منطق الربح أو التمييز بين المنتفعين⁽¹⁾.

الخاتمة: يتجلى من خلال هذا البحث أن عقد الإيجار الإداري يمثل أداة قانونية وتقنية فعّالة في تنظيم استغلال المرافق العامة في كثير من المجالات، وإن تطبيق هذه الفكرة في نطاق كل من؛ الإيجار السكني والصحي، يمكن أن يكون له دور بارز في مسيرة التنمية، إذ يوفق بين حماية المال العام وتقديم الخدمات للأفراد بالشكل الأمثل بما يحقق الصالح العام، وبين تنظيم العلاقة التعاقدية مع المستأجرين وقد أباّنت المباحث أن فهم طبيعة هذا العقد، وخصائصه، وعناصره الأساسية، يشكل حجر الزاوية لضمان استمرارية عمل المرفق العام، وتحقيق العدالة بين المنتفعين، والحفاظ على التوازن القانوني بين الإدارة والمستأجر.

إن عقد الإيجار الإداري، بخصائصه الفريدة ومبادئه المستمدة من القانون العام، ليس مجرد عقد مالي أو تجاري، بل هو إطار قانوني متكامل يتيح للإدارة ممارسة الرقابة، وضمان تقديم الخدمة العامة بانتظام، وتحقيق تطور المرافق العامة بما يتوافق مع احتياجات المجتمع، ومن هنا، يظهر هذا العقد كأداة استراتيجية تساهم في تطوير الأداء الإداري وتعزيز مبدأ الاستدامة في إدارة الموارد العامة.

النتائج: بعد التعرض لعدة جوانب قانونية وفنية واجتماعية لعقد الإيجار الإداري؛ يمكن استخلاص جملة من النتائج ومنها:

1. تشكل عقود الإيجار الإدارية أداة فعّالة في إدارة المرافق العامة، إذ تتيح تحسين كفاءتها واستغلال مواردها، وتساهم في معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تواجه الدولة، بما يعزز استدامة المرافق وجودة الخدمات.

(1) دلندة، مراد. (2020). تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة. المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، السنة 5، المجلد 5، العدد 1، ص. 413.

2. تمتلك الإدارة سلطة إبرام عقود الإيجار الإدارية بصفتها مؤجرة أو مستأجرة، بما يوفر مرونة قانونية لتكييف دورها وفق المصلحة العامة، دون إخلال بالطبيعة الإدارية للعقد.
3. ليست جميع المرافق العامة قابلة للإيجار الإداري، حيث تُستثنى المرافق ذات الطابع السيادي، رغم بعض الاستثناءات في الدول المتقدمة لبعض الأنشطة المساندة.
4. يساهم العقد في تحقيق التوازن القانوني والمالي بين الإدارة والمستأجر، محافظاً على حقوق الطرفين وضمان استمرارية المرفق العام.
5. يلعب عقد الإيجار الإداري دوراً اجتماعياً واقتصادياً ملموساً، إذ يساهم في الحد من البطالة من خلال توفير فرص عمل للعاملين في المشاريع المستثمرة، الذين لا يُعدّون موظفين عموميين، كما يتيح تجاوز آثار الفساد الإداري والبيروقراطية السائدة في القطاع العام، عبر إشراك القطاع الخاص وإدخال آليات تشغيل أكثر فعالية ومرونة.
6. حق الدولة على الأموال العامة هو حق ملكية، يمنحها سلطة كاملة على التصرف فيها، بما في ذلك الترخيص بالرهن العقاري على المباني والمنشآت الداخلة في المرفق، بما يساهم بمصادر إضافية لتمويل المشروعات القائمة في المرفق العام.
7. تمارس الإدارة رقابة فنية ومالية على المستأجر لضمان الالتزام بنود العقد، والحفاظ على جودة الخدمات واستمرارية المرفق العام.

التوصيات: في سياق دراسة عقد الإيجار الإداري، تتجلى أهمية التوصيات في عدة محاور منها:

1. ترشيد سياسات تسيير المرافق العامة، بما يضمن استغلالها بأقصى كفاءة بالشكل الذي يضمن جودة الخدمة العامة المقدمة.
2. تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية لعقود الإيجار الإداري، بما يوضح حقوق والتزامات الأطراف، ويوازن بين مصلحة الإدارة والمستأجر، ويحدد من النزاعات القانونية المحتملة.
3. تعزيز آليات حماية المصلحة العامة وتقليل الهدر المالي والإداري من خلال اعتماد أساليب رقابية فعالة، وتطبيق نظم تقييم دقيقة ومستمرة لأداء المرافق المؤجرة، لضمان استدامتها وتحقيق أعلى استفادة ممكنة من الموارد العامة.

4. تحفيز القطاع الخاص على المشاركة الفعّالة، بما يساهم في توفير فرص عمل، والحد من البطالة، وإدخال آليات تشغيل أكثر مرونة، مع تجاوز بعض آثار البيروقراطية والفساد الإداري في القطاع العام.
5. توجيه الرقابة الإدارية والفنية، لضمان التزام المستأجر ببنود العقد، والمبادئ العامة التي تحكم عمل المرافق العامة، وتحقيق جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين.

المراجع:

أولاً- الكتب والمصادر:

1. أمين، محمد سعيد حسين. (1999). العقود الإدارية. مصر: دار الثقافة الجامعية.
2. البناء، محمود عاطف. (بدون سنة). مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة. مصر: دار الفكر العربي.
3. حسن عبد الله حسن. (2016). عقد المشاركة لتمويل وإنشاء وإدارة المرافق العامة. مصر: دار الجامعة الجديدة.
4. الطماوي، سليمان محمد. (1954). نشاط الإدارة (المرافق العامة، الأموال العامة...). مصر: دار الفكر العربي، ط. 2.
5. الطماوي، سليمان محمد. (1991). الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة (ط. 5). مصر: دار الفكر العربي.
6. محي الدين قطب، مروان. (2015). طرق خصخصة المرافق العامة (ط. 2). لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
7. الحلو، ماجد راغب. (1996). القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
8. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2024). موجز العقود الإدارية في ضوء القانون رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية (ط. 1). جامعة القاهرة.
9. حلمي، محمود. (1977). العقد الإداري (ط. 2). مصر: دار الفكر العربي.
١٠. الشافعي أبو راس، محمد. (بدون سنة). العقود الإدارية. ب. ط، ب. ت، من المكتبة الإلكترونية العراقية، من الرابط:

القوانين المراسيم العربية:

- القانون المدني السوري، المرسوم التشريعي رقم 84/، تاريخ 15-05-1949.
- قانون مجلس الدولة السوري رقم 32/ لعام 2019، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 16-12-2019
- نظام العقود للجهات العامة السوري، الصادر بالقانون رقم 51 لعام 2004، تاريخ الإصدار 09-12-2004، وتاريخ النفاذ 01-01-2005.
- المرسوم الرئاسي رقم 247/ لعام 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في الجزائر، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 16-11-2015.
- نظام استئجار الدولة للعقار وإخلائه رقم م/61 لعام 2006، المنشور في صفحة هيئة الخبراء في مجلس الوزراء السعودي، تاريخ 10-11-2006.
- الأمر الحكومي التونسي رقم 772-2016/، الصادر بتاريخ 20 حزيران 2016.
- نظام دفتر الشروط العامة الصادر بالمرسوم رقم 450/ المنشور في الجريدة الرسمية، تاريخ 09-12-2004.

ثانياً: المقالات والدراسات المنشورة في المجالات

1. بن علي، معمر، الدح، عبد المالك. (2019). النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص. مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2.
2. دلندة، مراد. (2020). تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة. المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، السنة 5، المجلد 5، العدد 1.
3. شهاب، سامان أحمد، فيصل، عمار شاكور محمود. (2020). أثر جائحة كورونا على العقود المبرمة بين الأفراد داخلياً: عقد الإيجار نموذجاً. مجلة كلية المعارف الجامعة، المجلد 31، العدد 1.

4. مأمون مؤذن، محمد بشار طاهري. (2022). حقوق والتزامات المفوض إليه في تفويضات

المرفق العام في الجزائر. مجلة القانون والعلوم السياسية،

5- Amar, Amir. (2019). Les mesures de protection des droits pécuniaires du Partenaire privé en droit tunisien. Village Justice Magazine, numéro 17. Consulté le 07/11/2025 sur www.village-justice.com.

الماجستير والدكتوراة:

١. سعود، أحمد. (2012). دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد (رسالة ماجستير في القانون الإداري).

جامعة محمد بنخضر، الجزائر

٢. محمد أمين بوسماح، كما ورد لدى الزرو، نصر. (2017). مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتطور

(مذكرة ماجستير في القانون). كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، الجزائر

٣. شنيبي، حسين. (2014). مبدأ المساواة أمام المرافق العامة (رسالة ماجستير في القانون). جامعة

بسكرة، الجزائر.

٤. جلود، كمال. (2022). دور التخطيط في تطور الإدارة وتحسين الخدمة العمومية (رسالة ماجستير

في القانون). كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

٥. سلامي، سمية. (2021). النظام القانوني في عقود تفويض المرفق العام في الجزائر (أطروحة دكتوراه

في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، المسيلة، الجزائر

٦. بن شناف، منال. (2012). التيسير المحلي التشاركي: آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

(أطروحة دكتوراه في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد أمين دباغين، الجزائر.

٧. المسعود، معمر. (2023). النظام القانوني لتفويض المرافق العامة: دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه

في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. يحيى فارس، المدية، الجزائر.

٨. فروح، نوال - عمراني، سارة. (2014-2012). تفويض المرافق العامة للأشخاص الخاصة (بحث

ماجستير). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرو، الجزائر.

القرارات القضائية:

- قرارات محكمة النقض المصرية.

- Décisions du Conseil d'État français
- Décisions de la Cour de cassation française
- Décisions du Conseil constitutionnel français

المواقع القانونية الفرنسية :

www.legifrance-gouv.fr

<https://www.cerema.fr>

القوانين الاجنبية :

- Règlement n° 17 de 2016 relatif à la ceinture belge des marchés publics. .
- Loi générale française sur les autorités locales .
- Code français de la pêche rurale et maritime.
- Arrêté n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 relatif à la promulgation de la partie législative de la loi relative aux marchés publics en France, publié au Journal officiel n° 0281 du 5 novembre 2018