

طرح الوساطة

كوسيلة لتسوية النزاع الإداري

الباحث

أسامة محمود عبد الجواد عبد الواحد

باحث دكتوراه

حاصل على ماجستير فى القانون

osama-gawad@hotmail.com

مقدمة:

تعتبر الوساطة إحدى الحلول البديلة لحل النزاعات إذ تقوم على إيجاد حل ودي للنزاع خارج أروقة القضاء، عن طريق الحوار في تقريب وجهات النظر بمساعدة شخص محايد. وأهم ميزة في الوساطة هو أن النزاع مع الخصم يظل خصوصيا إجراءاته سريعة وبعيدة عن علنية الجلسات، ويبقى على أطراف النزاع الاقتناع الواقعي بأهمية هذا الإجراء والذي يتجسد فيه سلطان الإرادة والرضا بعيدا عن أية ضغوطات خارجية كالالتزام بمواعيد الطعون القضائية وغيرها من الأمور الأخرى.

وإذا كان موضوع الوساطة القضائية في المواد المدنية والتجارية لا يثير إشكالا في أغلب الأحيان، فكان لا بد من إعمال التفكير في توسيع نطاق تطبيق الوساطة لتشمل المنازعات الإدارية، فبقدر حاجة جهات القضاء العادي لتطبيقها بقدر حاجة جهات القضاء الإداري للاستفادة من مزاياها الكثيرة، لا سيما فيما يتعلق بالحد من تراكم القضايا والتخفيف من طول الإجراءات، وكثرة الشكليات اللصيقة بالطريق القضائي، لكن هذا الطرح لم يكن محل إجماع من طرف الجميع، وآثار الجدل بين الفقهاء.

وقد برزت إشكالية قابلية طرح الوساطة كوسيلة لتسوية النزاع الإداري، وتباينت الاتجاهات الفقهية في القانون المقارن بين معارض لتطبيق الوساطة في هذا النوع من المنازعات، وبين مؤيد لها، لذا قسمنا هذا البحث إلى مبحثين نتناول فيهما إمكانية طرح الوساطة على النزاع الإداري وذلك بعرض أنصار الراضين لتطبيق الوساطة في النزاع الإداري (مبحث أول)، وعرض المتفقون على تطبيق الوساطة في النزاع الإداري (مبحث ثان).

أهمية البحث

تتمثل أهمية البحث في أن المنازعات التي تعرض على القضاء باتت لا تلبى طلبات المتنازعين من سرعة الفصل في منازعاتهم، بسبب الإجراءات الطويلة المعقدة، والتي أصبحت لا تسائر التقدم التكنولوجي والتطور الحاصل في العالم، مما أدى إلى أهمية وجود طريقة بديلة لحل المنازعات بغير طريق القضاء، ولاسيما وأن الوساطة تعد هي من أفضل الطرق البديلة في فض تلك المنازعات نظرا لسرعة الوصول فيها لحلول ترضي جميع الأطراف، فضلا عن وجود السرية التامة بين أطرافها.

المنهج المتبع

اعتمد البحث على المنهج النظري والتطبيقي المقارن على ضوء آراء الفقه، وأحكام القضاء، والاستفادة من أحكام التشريعات المختلفة بالقدر الذي يحقق أهداف البحث، وللوصول إلى استنتاجات من شأنها أن تساهم في الإحاطة بالمفاهيم المتعلقة بالموضوع محل البحث. هيكل البحث

المبحث الأول: رفض تطبيق الوساطة في النزاع الإداري.

المطلب الأول: فكرة النظام العام كأساس لحظر الوساطة في النزاع الإداري.

المطلب الثاني: تباين النظام القانوني الذي يخضع له أطراف النزاع.

المبحث الثاني: قبول تطبيق الوساطة في النزاع الإداري.

المطلب الأول: وحدة الهدف بين الوساطة واللجوء للقضاء.

المطلب الثاني: إرساء النصوص القانونية للجوء للوساطة في النزاع الإداري.

المبحث الأول

رفض تطبيق الوساطة في النزاع الإداري

تمهيد وتقسيم:

اتجه جانب من الفقه إلى رفض الوساطة في المنازعات الإدارية استنادًا إلى فكرة النظام العام، التي تحظر على القضاء التخلي عن اختصاصه بنظر المنازعات الإدارية، ذلك الاختصاص الذي خوله إياه المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وقانون العدالة الإدارية في فرنسا 2016-1547 في ١٨ نوفمبر ٢٠١٦. وتتباين المراكز القانونية لأطراف النزاع، ففي هذا النوع من المنازعات تقف الأفراد مجردة من أية سلطة في مواجهة الإدارة التي تمتلك من السلطة، وهو ما نعالجه في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: فكرة النظام العام كأساس لحظر الوساطة في النزاع الإداري.

المطلب الثاني: تباين النظام القانوني الذي يخضع له أطراف النزاع.

المطلب الأول

فكرة النظام العام كأساس لحظر الوساطة

في النزاع الإداري

أرجع جانب من الفقه رفضه الوساطة في المنازعات الإدارية إلى فكرة النظام العام، التي بموجبها يكون قضاء الدولة هو المنوط به الفصل في المنازعات الإدارية^(١)، ومن ثم بات من الضروري ابتداء تعريف النظام العام.

عرف جانب من الفقه النظام العام بأنه مجموعة من القواعد التي يقصد بها حماية مصلحة عامة سياسية، اقتصادية أو اجتماعية أو دينية^(٢)، والتي يستوجب على أفراد المجتمع احترامها، ورتب المشرع بطلان الإجراء جزاء لمخالفتها، لذلك فقد صدقت محكمة استئناف باريس القول عندما عرفت النظام العام بأنه مجموعة القواعد التي بدون مراعاتها لا يمكن إصدار حكم عادل^(٣).

ونلاحظ انفتاحًا من جانب المشرع المصري بشأن اللجوء إلى الطرق البديلة لتسوية النزاعات الإدارية، ومنها الوساطة والتحكيم، وذلك بقصد تخفيف العبء عن كاهل القضاء، وسرعة الفصل في المنازعات الإدارية التي قد يستغرق الفصل فيها سنوات عديدة، لا سيما في

(١) Jean-Claude Ricci, Droit administrative, 4eme ed., Paris, 2004, p.41.

(٢) د. ممدوح عبد الحميد، د. إنعام الدسوقي: تأثير فكرة النظام العام على حكم التحكيم، دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، س ١١، العدد الأول، يناير ٢٠١٣، ص ٦٤١.

(٣) C.A. Paris 22 nov. 1987, CCM Sulzer v. Somage, 1989, Rev. arb., p.62

التشريعات التي تنظم علاقات ذات طابع مستمر، مثل قوانين العمل والتأمين الاجتماعي، والتشريعات الضريبية^(١).

ونحيل في بيان ذلك إلى نص المادة ١٨٠ من قرار وزير المالية بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة بموجب القانون ١٨٢ لسنة ٢٠١٩، والتي أجازت أن يتضمن العقد آليات تسوية النزاعات بين الأطراف، وأشارت المادة ٣/١٨٠ صراحة إلى استخدام الوسائل الودية لتسوية النزاعات، وفي حالة فشل الوساطة يتم اللجوء إلى التحكيم (المادة ٥/١٨٠ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات)^(٢).

وفي موضع آخر، أجازت المادة (١٥٧) من القانون المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعي، ومن بعدها المادة ١٤٨ من قانون التأمينات والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ اللجوء بتسوية النزاعات الناشئة عن هذا القانون، والتي جري نصها على أنه "وعلى أصحاب الأعمال المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات والمستفيدين وغيرهم من المستفيدين قبل اللجوء إلى القضاء تقديم طلب إلى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لعرض النزاع على اللجنة المشار إليها لتسويته بالطرق الودية.

مع عدم الإخلال بأحكام المادة ١١٨ من هذا القانون لا يجوز رفع الدعوى قبل مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب المشار إليه^(٣).

أما في فرنسا، فقد أناطت المادة 6-1112 من قانون العدالة الإدارية اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية، كما أناطت بمجلس الدولة الرقابة على القرارات والأحكام التي تصدرها محاكم القضاء الإداري، فقواعد الاختصاص من النظام العام، الذي لا يجوز للقاضي التنازل عنه لصالح الوسيط أو المحكم، وإلا ترتب عليه بطلان الإجراء^(٤)، وأشاروا إلى أهمية قواعد

(١) انظر، والمادة الأولى من القانون المصري رقم (١٥٩) لسنة ١٩٩٧م بشأن التصالح في المنازعات الضريبية.

كما أن كثير من قوانين الولايات المتحدة عملت على تشجيع تسوية المنازعات باستخدام الطرق الودية، وألزمت بعضها المحاكم وهيئات التحكيم على ذلك، باشتغال تلك القوانين على كثير من الأحكام المتعلقة بالصور المختلفة لوسائل التسوية الودية. انظر:

Lecuyer – Thieffry, C., and Thieffry, P., *Negotiating Settlement of Disputes Provisions in International Business Contracts: Recent Developments in Arbitration and other processes*, *The Business Lawyer*. vol. 45, N. 2 (February 1990), P. 589.

(٢) الوقائع المصرية، العدد ٢٤٤ تابع (ب)، بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠١٩، ص ١٤٣.

(٣) الجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرر (أ) بتاريخ ١٩ أغسطس ٢٠١٩.

(٤) Michel Rousset et Olivier Rousset, *Droit administratif I L'action*

الاختصاص القضائي باعتبارها من النظام العام أنه يجوز للقاضي أن يقضي بها من تلقاء نفسه، حتى وإن أغفلت أطراف النزاع الدفع بها أمام المحكمة، وإزاء هذه الأهمية لقواعد الاختصاص في ترسيخ العدالة، فلا يجوز التنازل عن هذا الاختصاص لصالح الوسيط^(١).

أما عن موقف مجلس الدولة الفرنسي من الوساطة في المنازعات الإدارية يمكن القول أن هناك مرحلتين في موقف مجلس الدولة:

المرحلة الأولى، وهي الفترة السابقة على عام ١٩٩٥، إذ استقرت أحكام مجلس الدولة على بطلان أن تصرف مخالف للنظام العام، ومعتبراً أن تولي الوسيط سلطة الفصل في نزاع إداري، أحد أفراد القانون العام أحد أطرافه، وهو ما يعد غصباً للسلطة. ومما يدخل في نطاق النظام العام عدم جواز الوساطة فيما لا يجوز الصلح فيه، وغير ذلك من المجالات الأخرى التي تخضع للتحكيم^(٢)، وهو الحظر الذي عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي بقوله أنه لا يجوز للقاضي الإداري التنازل عن اختصاصه لصالح الوسيط إلا أن يكون القاضي غير مختص فيحيل الدعوى إلى القضاء المختص^(٣).

ورأي الجانب الرافض للوساطة في المنازعات الإدارية أن الوساطة يمكن أن يترتب عليها إنكار العدالة، والإضرار بالمصلحة القومية، إذ أن المنازعات الإدارية، ومنها المنازعات الناشئة عن تنفيذ العقود الإدارية، يكون أحد أطرافها من أشخاص القانون العام^(٤).

المرحلة الثانية، وهي الفترة اللاحقة على عام ١٩٩٥، مع صدور قانون ٨ فبراير ١٩٩٥، والذي أجاز الوساطة في المنازعات الإدارية رغبة منه في الحد من التكدس الكبير للقضايا في المحاكم، وهو ما أدى إلى توسيع نطاق القضايا التي يجوز اللجوء بشأنها للوساطة كوسيلة بديلة لحل النزاع القائم، وذلك عندما خولت الفقرة الأولى من المادة ١٣١ من هذا القانون قاضي الدعوى "le juge saisi d'un litige" صلاحية تعيين الوسيط في أي حالة تكون عليها الدعوى، وهو ما رأي فيه البعض تحولاً محموداً من جانب المشرع في تحقيق العدالة.

administrative, 2eme ed., Presses Universitaires de Grenoble, 2004, p.145;
art. R. 312-6 à R. 312-17 CIA

(1) Jean-Claude Ricci, Droit administrative, 4eme ed., Paris, 2004, p.148.

(2) (3 févr. 1989, Ce Alitalia).

(3) CE sect., 21 juin 1974, Ben Ziane Ould Boualem, Rec.358

(4) Auerbach, J. S (1983) Justice Without Law? Resolving Disputes Without Lawyers (New York: Oxford University Press; Abel, R (1984) The Politics of Informal Justice New York: Academic Press

ورأي البعض أن الوساطة تحقق للأفراد ولجهة الإدارة مصلحة مشتركة من حيث سرعة الفصل في النزاع، وعدم خضوع قرار الوسيط للطعن عليه بالاستئناف أو النقض، فضلاً عن تحقيق المصلحة المالية أو الاقتصادية^(١).

وقد ثار جدل بشأن طبيعة القاضي الذي يمكنه تعيين الوسيط، إلا أن السواد الأعظم من الفقه الإداري في فرنسا قد أجمع على أن القاضي le juge الوارد النص عليه في صدر هذه المادة يتسع ليشمل كل قاضٍ في فرنسا، بما في ذلك القاضي الإداري، ويستند الفقه في تفسير ذلك إلى نص المادة ٧٤٩ من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي، والتي تصرح بتطبيق أحكام قانون الإجراءات المدنية أمام جميع الدوائر "toutes les juridictions de l'ordre judiciaire"، بينما يرى البعض الآخر عدم إمكانية اللجوء للوساطة في تسوية المنازعات الإدارية استناداً إلى فكرة النظام العام التي يقوم عليها القانون الإداري في مجمله^(٢).

ومع التوسع في نطاق الوساطة في المنازعات الإدارية، فقد جاء المشرع بجواز اللجوء إلى الوساطة بموجب نص صريح في المادة 1-421 L من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة، وهي المادة التي جري نصها على أنه يمكن اللجوء إلى إجراءات الوساطة أو التوفيق بقصد التسوية الودية للنزاع مع الإدارة، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء^(٣)، وأكد المشرع الفرنسي على مشروعية اللجوء للوساطة في المنازعات الإدارية في صلب المادة 3-771 L من قانون العدالة الإدارية، والتي جري نصها "يجوز أن تخضع المنازعات التي تقع في نطاق اختصاص القاضي الإداري للوساطة وفق الشروط المنصوص عليها في المواد من ٢١-٢ إلى ٢١-٤ من القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥، الصادر بتاريخ ٨ فبراير ١٩٩٥، الخاص بتنظيم الإجراءات المدنية، الجنائية والإدارية.

فضلاً عن ذلك، أراد المشرع الفرنسي التغلب على الانتقادات الموجهة إلى الوساطة لمخالفتها قواعد الاختصاص التي هي من النظام العام، فأوضحت المادة 1-422 L^(٤) من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة على أنه بموجب المادة 5-213 L من قانون العدالة الإدارية فإن مهمة الوسيط يحددها قضاة المحاكم الإدارية وقضاة محاكم الاستئناف الإداري، ووفقاً للمواد

(1) Zohra Mokrani, La médiation administrative: un nouvel outil alternatif de règlement des litiges au services des communes, Espace info. No.111, mai 2018, p.3.

(2) Bengt Lindell, Alternative Dispute Resolution and the Administration of Justice – Basic Principles, Scandinavian Studies In Law 2012, p.317.

(١) مضافة بموجب القانون رقم ١٣٤١ لسنة ٢٠١٥، بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١٥.

(٢) مضافة بالقانون رقم ٢٠١٦/١٥٤٧، الصادر بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠١٦.

من ٢١٣-٧ إلى ٢١٣-١٠ من قانون العدالة الإدارية، فإن القاضي يمكنه أن يأمر بإجراء الوساطة لتسوية منازعات معينة، وإن كانت المادة ١٢٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الفرنسي قد نصت على أنه يمكن أن يقترح القاضي على الأطراف إجراء الوساطة أو التوفيق، وذلك بقصد تقريب وجهات النظر بين الأطراف، ومساعدتهم في التوصل إلى حل للنزاع (المادة ١/١٣١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية)، ولم يرد على وجه التحديد القاضي المختص، كما جاء في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة، وإن كانت المادة ١/١٣١ تشير إلى جميع القضاة، كلاً في اختصاصه.

ويمتد نطاق الوساطة الإدارية إلى منازعات العقود الإدارية، مثل عقود الامتياز وعقود الأشغال العامة كما أجاز المشرع الفرنسي اللجوء إلى الوساطة في المنازعات الضريبية بموجب المادة C 1384 من قانون الضرائب العامة، وفي المنازعات المصرفية، كما ورد في صلب المادة 9-615 من قانون النقد والمال، إذ يتم تشكيل لجنة للوساطة المصرفية تكون مدتها ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتعدّد اللجنة بدعوة من رئيسها، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، ويتم تعيين سكرتير لجنة الوساطة المصرفية بواسطة مدير بنك فرنسا (المادة 11-615 من قانون النقد والمال).

ومن المنازعات الإدارية الأخرى التي يجوز فيها الوساطة منازعات الضمان الاجتماعي، إذ يقوم رئيس هيئة الضمان الاجتماعي بتعيين الوسيط، الذي يجب أن يمارس مهمته بنزاهة، وأن يحترم سرية المعلومات التي تصل إلى علمه بحكم عمله، ويقدم لرئيس الهيئة التوصيات الملائمة لحل تلك المنازعات، مع مراعاة أحكام نصوص القوانين واللوائح النافذة (المادة 1-7-217.L من قانون الضمان الاجتماعي). ويقدم صاحب الشأن طلباً للوساطة إلى رئيس هيئة الضمان الاجتماعي، ولا يجوز للوسيط نظر النزاع ما لم يقدم لرئيس الهيئة طلباً بذلك.

كما أوجب المرسوم بقانون رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٨، الصادر في ١٧ فبراير ٢٠١٨، الذي دخل حيز التنفيذ في الأول من أبريل ٢٠١٨، الوساطة الإلزامية المسبقة في منازعات الوظيفة العامة، ورتب المشرع عدم قبول النزاع أمام القضاء الإداري المختص في حالة عدم ولوج طريق الوساطة الإجبارية المسبقة. وفي حالة الطعن على النزاع الإداري أمام المحكمة الإدارية المختصة، فإنه يتعين على المحكمة رفض تحويل الوسيط اختصاص الفصل في النزاع^(١).

(¹) Zohra Mokrani, La médiation administrative: un nouvel outil alternatif de règlement des litiges au services des communes, Espace info. No.111, mai 2018, p.4.

ولم يشأ المشرع أن يكون هذا النزاع مفتوح الأمد، بما يتنافى مع الهدف الذي شرعت من أجله طرق التسوية الودية، ومنها الوساطة ابتداءً، وهو سرعة الفصل في النزاع، لذلك نصت المادة ٣١٣/٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية، المادة ٢١٣/٦ من قانون العدالة الإدارية على أنه لا يجوز أن تزيد فترة الوساطة عن ثلاثة أشهر، ويجوز تجديدها لمرة واحدة فقط، بناء على طلب الوسيط.

وقد رأي البعض أنه لا تثريب على اللجوء إلى الوساطة القضائية، التي تجري بأمر القضاء أو أثناء رفع الدعوى أمامه، وذلك لأنها لا تخالف النظام العام، إذ تتم تحت سمع وبصر القضاء، وربما بتوجيه منه وتحت إشرافه^(١)، وتعد هذه الصورة واسعة الانتشار في كثير من البلدان، وكثيراً ما تعرض لها المشرعون بالتنظيم والتقنين أكثر من غيرها من صور الوساطة، والتي وتتخذ الوساطة القضائية أشكال عدة فهي ليست على نمط واحد، وذلك لعدم مخالفتها للنظام العام، وهو ما دعا إدارة الشؤون الدستورية في وزارة العدل البريطانية إلى تشجيع استخدام الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، ومنها الوساطة والتحكيم، بما دفع اللورد فيليب ٢٠٠٨ إلى تشجيع الأفراد على اللجوء إلى الوساطة في المنازعات الإدارية قبل ولوج طريق القضاء، لما يحققه ذلك من عدالة ناجزة للمنازعات التي قد تتكدس بها أروقة المحاكم الإدارية، والتي في ذات الوقت لا تمس بقاعدة الاختصاص القضائي، وأن يكون طلب الوساطة أحد مسوغات قبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية^(٢).

ويتمثل الشكل الأول لهذا النوع من الوساطة في قيام المحكمة بمبادرة منها بإحالة النزاع إلى الوساطة تشجيعاً للأطراف على اللجوء إلى الوسائل الودية دون أن يكون هناك تشريع ينص على ذلك تستند عليه المحكمة في هذا الإجراء. وبدأ الأخذ بهذا الشكل من الوساطة القضائية في فرنسا عام ١٩٩٨ من قبل المحكمة الكلية بباريس، ولاقت هذه الفكرة قبولاً واسعاً وعلى إثر ذلك أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم ٩٥-١٢٥ في ١٩٩٥ بشأن الوساطة والتوفيق القضائيين^(٣).

(١) عرفت الفقرة (ج) في المادة الأولى من مشروع قانون الوساطة المصري الوساطة القضائية بأنها: "الوساطة التي يجريها القاضي المنتدب بإدارة الوساطة بعد رفع الدعوى القضائية وقبل نظرها وفقاً لأحكام هذا القانون".

(٢) Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Mediation and Judicial Review: An empirical research study*, The Nuffield Foundation, 2009, p.4.

(٣) فادي محمد أحمد شعيشع: مجالس وآليات تفعيل الصلح بين الخصوم في قانوني المرافعات المصري والفرنسي وفي الشريعة الإسلامية الغراء، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٧، ص

كما أن هذا الشكل أيضاً معمول به في استراليا في إطار ما يسمى الوساطة المرتبطة بالمحكمة^(١)، وكذلك في بعض الولايات المتحدة الأمريكية تقوم المحاكم بالإحالة إلى الوساطة من تلقاء نفسها^(٢).

ويتمثل الشكل الثاني للوساطة القضائية بإحالة المحكمة أطراف النزاع إلى الوساطة بناءً على نص قانوني يجيز لها ذلك، متى ما رأت أن موضوع النزاع يمكن حله بهذه الوسيلة، أو بناءً على طلب الخصوم أنفسهم من المحكمة^(٣).

وكذلك ما نصت عليه المادة (٥) من التوجيه الأوروبي للوساطة من أنه يجوز للمحكمة التي ترفع أمامها دعوى أن تدعو الأطراف إلى استخدام الوساطة من أجل تسوية نزاعهم^(٤) ويدخل في هذا النوع من الوساطة أيضاً حالة فرض المشرع على القاضي عرض الوساطة على الخصوم، لكنه لم يلزم الخصوم بها، فلهم الموافقة أو الرفض، وذلك ما نصت عليه المادة (٩٩٤) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري والتي قضت بأنه: "يجب على القاضي عرض إجراء الوساطة على الخصوم في جميع المواد باستثناء قضايا شئون الأسرة والقضايا العمالية وكل ما من شأنه أن يمس النظام العام. إذا قبل الخصوم هذا الإجراء، يعين القاضي وسيطاً لتلقي وجهات نظر كل واحد منهم ومحاولة التوفيق بينهم، لتمكينهم من إيجاد حل للنزاع". كما أجازت المادة (٣١) من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي للقاضي الذي ينظر النزاع أو أثناء سير الدعوى، أن يقوم بعد أخذ موافقة الأطراف بتعيين وسيطاً لحل النزاع^(١).

(1) Alexander, N., Mediation in practice: common law and civil law perspectives compared. P.5.

(2) Good, R., Mediation: An overview of Alternative dispute resolution. p. 15

(3) Alexander, N., Mediation in practice: common law and civil law perspectives compared, London, 1985, p. 15.

(٤) قد أخذ جانب من التشريعات بهذه الصورة من صور الوساطة، كما هو الحال في نص المادة (٣) من قانون الوساطة الأردني بأنه: "أ- لقاضي إدارة الدعوى أو قاضي الصلح وبعد الاجتماع بالخصوم أو وكلائهم القانونيين إحالة النزاع بناءً على طلب أطراف الدعوى أو بعد موافقتهم إلى قاضي الوساطة أو إلى وسيط خاص لتسوية النزاع ودياً وفي جميع الأحوال يراعي القاضي عند تسمية الوسيط اتفاق الطرفين ما أمكن.

ب- لأطراف الدعوى بموافقة قاضي إدارة الدعوى أو قاضي الصلح الاتفاق على حل النزاع بالوساطة وذلك بإحالته إلى أي شخص يرويه مناسباً.

Alexander, N., Mediation in practice: common law and civil law perspectives compared, London, 1985, p. 15.

لكن لم تلق فكرة الوساطة القضائية ترحيباً من فقهاء القانون في فرنسا^(٢)، مبررين موقفهم ذلك بأن هذا النوع من الوساطة يمثل إجراء يتنازل بموجبه القاضي عن سلطاته الممنوحة له بقوة القانون، وكذلك عدم جدواها؛ لأن الأطراف عند لجوئهم للقضاء قد عقدوا العزم مسبقاً على هذا الطريق، ولن يؤدي تدخل القاضي في محاولة الوساطة إلا إطالة أمد النزاع، ولو كان بنيتهم حل النزاع ودياً لاختاروا هذا السبيل من البداية قبل ولوج الطريق القضائي.

كما قد يكون هذا الشكل من صور الوساطة إلزامياً على أطراف النزاع وليس فقط متوقف على قبولهم بعد عرض المحكمة الأمر عليهم، فقد تبنت العديد من المحاكم في كلا من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وأستراليا برامج للوساطة بحيث يجب على أطراف النزاع بناءً عليها استخدام هذه البرامج الخاصة بالوساطة دون مراعاة لرغبتهم في ذلك^(٣).

ويؤخذ عليها بأنها قد توهي، بأن اللجوء إلى هذه الوسيلة من قبل أحد الأطراف يعد اعترافاً منه بضعف موقفه وأن كان هذا الشعور المتولد من هذه المواقف في تراجع نظراً لتزايد الإدراك بأهمية وفائدة هذه الوسائل^(٤).

وقد تكون الوساطة بمبادرة من أحد أطراف النزاع (المادة R.213.1 من المرسوم بقانون رقم ٥٦٦ لسنة ٢٠١٧)، أو بمبادرة من القاضي عندما يجد القاضي أن طبيعة النزاع تستلزم التسوية الودية، و ليس القضاء، فإنه يمكن أن يقترح الوساطة، و يترك للأطراف مهلة للرد على اقتراحه (المادة R.213.5 من المرسوم بقانون رقم ٥٦٦ لسنة ٢٠١٧)، وإذا لم ترد الأطراف على مقترح القاضي باللجوء إلى الوساطة، فإن القاضي يمكنه أن يعين الوسيط، يحدد مدة مهمته وأتعابه، و يخطر الوسيط وأطراف الخصومة بهذا القرار (المادة R.213.6 من المرسوم بقانون رقم ٥٦٦ لسنة ٢٠١٧)، ولا يكون قرار رئيس المحكمة بتعيين الوسيط قابلاً للطعن عليه، وذلك وفقاً للحالات المنصوص عليها في المادة L.213-7، L.213-8 من قانون العدالة الإدارية^(٥).

(١) د. أسامة الناشف: الوساطة في المنازعات البحرية، مجلة التحكيم الصادرة عن المركز اليمني للتوفيق والتحكيم، العدد ٨٣، يناير ٢٠٠٧م، ص ٣٦.

(٢) د. أسامة الناشف، المرجع السابق، ص ٣٦، ٣٧.

(٣) Alexander, N., Op. Cit., p. 5, Richbell, D., Mediation of construction disputes, Black Well publishing, 2008, P. 46.

(٤) Deason, E., Procedural rules for complementary systems of litigation and mediation – worldwide. Notre Dame law Review, Vol. 80, 2004, P.5.

(٥) Zohra Mokrani, La médiation administrative: un nouvel outil alternatif de règlement des litiges au services des communes, Espace info. No.111, mai 2018, p.2.

وإذا توصل الوسيط مع أطراف النزاع إلى حل، فإن الوسيط يخطر به القاضي، الذي يتحقق من أن الاتفاق الذي تم التوصل إليه يراعي النظام العام، ثم يأمر القاضي بتنفيذه، شأنه في ذلك شأن الأحكام القضائية، ويكون الاتفاق نهائي غير قابلاً للطعن عليه بالاستئناف (المادة L.213.4 من قانون العدالة الإدارية).

إلا أن الوسيط قد يجد صعوبة في أداء مهمته لسبب أو لآخر، فإنه يخطر القاضي بذلك، الذي يأمر بإنهاء الوساطة، ويخطر بهذا القرار كلاً من الوسيط وأطراف الخصومة (المادة R.213.9 من المرسوم بقانون رقم ٥٦٦ لسنة ٢٠١٧).

وأخيراً، فلا يجوز لأطراف النزاع اللجوء إلى الوساطة بشأن الحقوق التي ليس لأطراف النزاع حرية التصرف فيها (المادة L.213.3 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي).

المطلب الثاني

تباين النظام القانوني

الذي يخضع له أطراف النزاع

في الوساطة في المنازعات الإدارية، يتباين النظام القانوني الذي يخضع له أطراف النزاع، فالنظام القانوني الذي تخضع له الوساطة في المنازعات الإدارية يستند إلى مصدرين، هما القانون واتفاق الخصوم.

ذهب البعض إلى القول أن المشرع أجاز الوساطة في المنازعات بصورة عامة، فلم يخاطب القاضي المدني وحده دون القاضي الإداري، بل خاطب كلاهما على حد سواء، إلا إن كان هناك من ذهب إلى قصر حظر الوساطة في المنازعات الإدارية على المنازعات المتعلقة بالمشروعية، دون تلك المتعلقة بمنازعات القضاء الكامل، ويدخل في نطاق المنازعات المتعلقة بالمشروعية تلك المتعلقة بالقرارات الإدارية، في حين يدخل في نطاق منازعات القضاء الكامل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، مثل عقود الامتياز، الصفقات العامة، عقود التوريد، والتي يجوز فيها تسوية المنازعات صلحاً و تحكيمياً، فمن باب أولى تسويتها من خلال الوساطة.^(١)

ويتجلى الأساس القانوني لعملية الوساطة من خلال تجسيد مجموعة نصوص قانونية تنظيمية لعملية الوساطة لتسوية المنازعات الإدارية، إذ نجد أن المادة ٩١ من قانون المناقصات الجديد رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ اللجوء إلى تسوية المنازعات التي قد تنشأ بينهم بمناسبة تنفيذ العقد من خلال الوساطة أو التوفيق قبل اللجوء للقضاء، وإن كان هذا الأمر معلق على شرطين،

(١) د. عبد العزيز شيجا: أصول القانون الإداري، أموال الإدارة العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف،

وردا في صلب هذه المادة، هما إذا تضمنت شروط الطرح أو العقد جواز ذلك، وأن توافق السلطة المختصة على اللجوء إلى التسوية من خلال الوساطة أو التوفيق قبل اللجوء للقضاء، وإن كنا نرى أن الشرط الثاني هو تكرار للشرط الأول، لأن تضمن شروط الطرح أو العقد جواز اللجوء إلى الوساطة أو التوفيق يفيد موافقة السلطة المختصة التي أبرمت العقد على ذلك، ومن ثم فليس هناك حاجة لموافقة مستقلة من جانب السلطة المختصة، ما لم يكن اللجوء إلى الوساطة لتسوية المنازعات يترتب أعباء مالية على جهة الإدارة، وهو الغموض الذي فطنت له المادة ١٨٠ من قرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات رقم ١٨٢ سالف الذكر.

والنموذج الثاني للوساطة القائمة على القانون فهي الوساطة السابقة على القضاء الواردة في القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٤، المعدل بالقانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٩١، بشأن التعويض عن منشآت قطاع الكهرباء، وتكون مهمة لجنة الوساطة الالتقاء بالأطراف للاتفاق على قيمة التعويض، ولم يمنع المشرع الأطراف من اللجوء إلى المحكمة المختصة إذا قضت هذه اللجنة بعدم أحقيته في التعويض، أو عدم الموافقة على قيمة التعويض التي قضت بها اللجنة.^(١) في مثال ثالث لبيان النظام القانوني الذي تخضع له عملية الوساطة في المنازعات الإدارية نجده في صلب المادة ١٥٧ من قانون الضمان الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ في مصر قد نصت على تشكيل لجنة للتسوية الودية للمنازعات في هيئة التأمينات والمعاشات، ينظم عملها قرار من وزير التضامن الاجتماعي، يجب عرض النزاع عليها قبل اللجوء إلى القضاء، ولا يجوز رفع الدعوى قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إلى لجنة التسوية، ومن ثم فإن عرض النزاع على لجنة التسوية شرط لقبول الدعوى القضائية^(٢)، وإلا ترتب على تخلف عرض النزاع على لجنة فض المنازعات عدم قبول^(٣)، وذلك تحقيقاً للاقتصاد في إجراءات تسوية المنازعات بصورة عامة، وهو ما أكد عليه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، باعتباره نموذجاً للوساطة السابقة على عرض النزاع الذي تكون فيه الدولة طرفاً على القضاء. ورغبة من المشرع في تفعيل عمل لجان التسوية الودية هذه، لذلك اختصها بعدد من الضمانات، أبرزها اللجوء إلى

(١) د. أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات بديل عملي للتغلب على مشكلات التقاضي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٧، ص ٢٥٦

(٢) أ. نبيل محمد عبد اللطيف: نظام التأمين الاجتماعي في مصر تشريعاً وتطبيقاً، دار المستقبل، ١٩٨٧، ص ٤١٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨٣٣ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٦/١/٢٥، مجلة المحاماة، عدد ٢ مارس ١٩٩١، ص ٦٧، رقم ٦٩.

تلك اللجنة بدون رسوم^(١)، عدم التقيد بالإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في قانون المرافعات^(٢)، وأن تكون المداولات التي تجريها اللجنة سرية^(٣)، وما تصدره اللجنة مجرد توصيات إذا ارتضاها الأطراف التزموا بها، ويتم إثباته في محضر تكون له قوة السند التنفيذي.

كما أعطي قانون مجلس الدولة بموجب المادة ٢٨ لمفوض الدولة صلاحية القيام بمهمة الوسيط بين الطرفين عند إحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين لتحضيرها وإبداء الرأي فيها، فيمكنه أن يعرض على أطراف النزاع الوساطة، وتسوية النزاع ودياً، أو الاستمرار في مباشرة الدعوى أمام القضاء الإداري، فإذا اتفقت الأطراف على الصلح تحرر بذلك محضراً، يكتسب قوة السند التنفيذي^(٤)

أما في فرنسا، بعد أن أخذ بنظام الأمبودسمان، أو وسيط الجمهورية، الذي ظهر في السويد في بداية القرن التاسع عشر، على وجه التحديد عام ١٨٠٩، الذي كانت يتوسط العلاقة بين الجمهور والإدارة، ويراقب عمل الإدارة، فقد انتقلت هذه الآلية لتسوية المنازعات إلى نص المادة ١٣١ من قانون المرافعات الفرنسي عملية الوساطة، فأجازت أن تكون الوساطة في كل أو جزء من النزاع (المادة ٢/١٣١ من قانون المرافعات)، بعد حصول القاضي المختص بنظر النزاع على موافقة أطراف النزاع على عرضه على الوساطة^(٥).

واتفاقاً مع الهدف الذي ابتغاه المشرع من الوساطة كبديل للقضاء، وهو سرعة الفصل في النزاع، لذلك نصت المادة ٣/١٣١ من قانون المرافعات على ألا تزيد مدة الوساطة عن ثلاثة أشهر، وتكون هذه المدة قابلة للتجديد مرة واحدة، ويمكن للقاضي أن ينهي مهمة الوسيط، وذلك بناء على طلب الوسيط أو أحد أطراف النزاع^(٦)

كما نجد أن المشرع الفرنسي قد استند في أغلب الأحوال إلى الوساطة التي ينظمها إطار قانوني، ونحيل في بيان ذلك إلى نص المادة ٥ من القانون رقم ١٥٤٧ لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠١٦، بقصد تحديث العدالة في القرن ٢١، والذي تضمن في فصله الثاني الوساطة في المنازعات الإدارية، وذلك لما رآه المشرع من فوائد للوساطة، فهي تتسم بالمرونة،

(١) المادة ٤ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠.

(٢) المادة رقم ٧ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠.

(٣) المادة رقم ٨ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠.

(٤) د. أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات بديل عملي للتغلب على مشكلات التقاضي، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

(5) Rhita Boust, Contribution à une définition de l'Ombudsma, Revue Française d'Administration Publiqu, no. 123, 2007, pp.387-397.

(٦) المادة ١٠/١٣١ من قانون المرافعات الفرنسي.

ولا تخضع لقواعد أو إجراءات، بما يجعلها أقرب إلى أعمال روح القانون منه إلى أعمال نص القانون وشكلياته.

من تطبيقات الوساطة في المنازعات الإدارية القائمة على نص قانوني أمر ما أشار إليه المرسوم بقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥، الصادر في ٨ فبراير ١٩٩٥، ولائحته التنفيذية رقم ٦٥٢ لسنة ٩٦، الذي نظم به المشرع الفرنسي ما يسمي بالمنظمات القضائية، والتي تساعد القضاء في حل المنازعات، وذلك من خلال التسوية الودية، ومنها الوساطة، ومن ثم تعد فرنسا الدولة الأوربية الأولى التي أفردت تشريعاً خاصاً ينظم الوساطة في المنازعات المختلفة، الإدارية منها وغير الإدارية^(١)

كما نصت المادة ٤٤١ من قانون التخطيط العمراني على جواز اللجوء إلى الوساطة في منازعات المباني، المادة ٤٢١ من قانون العدالة الإدارية جواز اللجوء إلى التوفيق والوساطة في التسوية الودية للمنازعات مع الإدارة، خارج نطاق الإجراءات القضائية^(٢)

بعد أن بينا النظام القانوني للوساطة، و مدي تباينه، فقد ذهب البعض إلى القول بأن النظام القانوني للوساطة في المنازعات الإدارية هو في ذاته عامل فشل لجهود الوساطة، لأن إرادة جهة الإدارة تكون مقيدة بالحدود والشروط الواردة في قواعد القانون الإداري، وهي القواعد التي لا يمكن للأطراف إغفالها أو الاتفاق على مخالفتها، في حين أن إرادة الطرف الحر تحكمه قواعد القانون الخاص^(٣)، حتى وإن تمت إجراءات الوساطة خارج قواعد قانون المرافعات، ما لم يكن هناك تعارض بين الإجراءات التي تم إتباعها في عملية الوساطة و بين قواعد القانون^(٤)

خلافاً لما سبق ذكره، قرر البعض أنه يجوز لأطراف النزاع الإداري أن يدرجوا في عقودهم ما شاعوا من بنود، ما دامت مشروعة، منها إمكانية اللجوء إلى الوساطة لتسوية تلك المنازعات^(٥)، فالقاعدة أنه لا يجوز الوساطة أو التحكيم في المسائل المتعلقة بالنظام العام، مثل الاتفاقيات

(1) Cadiet, L., Droit juducuaire prive, T.1, Litec, 3eme ed., 2000, p.168.

(٢) مضافة بالأمر رقم ١٣٤١ لسنة ٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١٥.

(٣) د. خلاف فاتح: الوساطة لحل المنازعات الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية، مجلة المفكر، العدد الحادي عشر، ٢٠١١، ص ٣٥.

(4) Sylvette Guillemard, Médiation, justice et droit: un mélange heteroclitite, Les Cahiers de droit, Vol. 53, (2), June 2012, pp.192-193.

(٥) د. جورج شفيق ساري: تطور طريقة و معيار تمييز و تحديد العقد الإداري في القانونين الفرنسي و المصري، در النهضة، ١٩٩٦، ص ٦٠.
ومن الفقه الفرنسي الذي أخذ بهذا الاتجاه:

Vedel, G., et Delvolve, P., Droit administrative, T.1, Paris,1990, p.388.

الحاصلة على كيفية المحاسبة بشأن تنفيذ العقود الإدارية كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في ثلثة من أحكامها^(١)، أو أن تخالف القواعد الأمرة، والتي لا يشترط أن ترد في صورة الأمر أو النهي، وإنما يتمتع على الأفراد مخالفتها، وذلك لما لها من أهمية في الحفاظ على كيان المجتمع، وعلى العلاقة بين الأفراد وبين مؤسساته، وهي الغاية التي ابتغاها المشرع من صياغة النصوص القانونية.^(٢)

إذا كان المشرع الفرنسي قد نص على اللجوء إلى القضاء لتسوية المنازعات من خلال الوساطة باتفاق الأطراف، الذين يعينوا الوسيط، إلا أنه أجاز فرض الوساطة كحل للمنازعات من جانب القضاء، كما أوضحت المادة ٢١٣-١ من قانون العدالة الإدارية، والتي جري نصها على أنه: "عملية الوساطة التي ينظمها الفصل الحالي تمتد إلى كل العمليات، التي تجري بين طرفين أو عدة أطراف، بموجب اتفاق على تسوية نزاعاتهم بمساعدة الغير أو الوسيط، والذي يتم اختياره أو تعيينه باتفاق الأطراف، أو بواسطة القضاء.

في حين ركزت المادة ٢١٣-٥ من قانون العدالة الإدارية على أن الأطراف يمكنهم، خارج الإجراءات القضائية، أن ينظموا مهمة الوساطة، ويعينوا شخص أو عدة أشخاص يناط إليهم بمهمة الوساطة.

ورأي جانب من الفقه أنه ليس هناك تعارضاً بين نص المادتين ٢١٣-١ و ٢١٣-٥ من قانون العدالة الإدارية، عندما أخضع تعيين المحكمين للقضاء ورقابته، دون أن يشكل ذلك إهداراً لإرادة الأطراف، و إنما رأي أن تكون الإحالة من جانب القضاء، الذي يمكنه بيان عما إذا كان النزاع المطلوب طرحه للوساطة جائز تسويته بالطرق الودية من عدمه، وذلك منعاً لمزيد من تعقيد الإجراءات أمام الأطراف، بما يخالف الغاية التي ابتغاها المشرع من الوساطة، وهي سرعة حل النزاع^(٣)، وهو رأي يدعمه نص المادة ٤٢٢-١ من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة، التي وسعت من نطاق الاختصاص القضائي المنوط به تعيين الوسيط، فأجازت هذه المادة اللجوء إلى رؤساء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإداري لتنظيم عملية الوساطة في المنازعات الإدارية في الأحوال المنصوص عليها في المادة ٢١٣-٥ من قانون العدالة الإدارية.^(٤)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٠٢ لسنة ١١ ق، جلسة ١٠/٢/١٩٦٨، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ١٨، ص ٨٠٧، قاعدة رقم ٥٥٧.

(٢) د. أنور سلطان: المبادئ العامة للقانون، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥، ص ٥٢.

(٣) الزاهي عمر: الطرق البديلة لحل النزاعات، مجلة المحكمة العليا، ج ٢، ٢٠٠٩، ص ٥٨٩.

(٤) مضافة بالقانون رقم ١٥٤٧ لسنة ٢٠١٦، الصادر بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠١٦.

وفي كل الأحوال، سواء كانت عملية الوساطة قائمة على نص قانوني ملزم، أو بناء على اتفاق أطراف النزاع، فإن قرار الوسيط ليس قراراً إدارياً، ولا حكماً قابلاً للطعن عليه أمام محكمة أعلى، بالمعنى الفني للأحكام، فهو لا يعدو أن يكون مجرد اقتراح، خلافاً للأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإداري، والتي تفصل في النزاع بحكم منهي للخصومة، حائزاً لحجية الأمر المقضي فيه، يمنع إثارة هذا النزاع مرة أخرى.^(١)

خلاصة القول، نري أنه يجوز لأطراف النزاع اللجوء إلى الوساطة الاتفاقية التي تقوم على سلطان إرادة الأطراف، وأن يضمنوا عقودهم شرط الوساطة، ما لم يكن هذا الشرط مخالفاً لقواعد القانون الإداري، أو النظام العام الداخلي، كما أن اتفاق الأطراف على اللجوء للوساطة لا يسلبهم الحق في اللجوء إلى القاضي الطبيعي حال فشل الوساطة.

كما أن هناك تحولاً واضحاً من جانب المشرع الفرنسي في إزالة التباين بين الأنظمة القانونية التي يخضع لها منازعات أشخاص القانون العام، وبين المنازعات التي تخضع للقانون الخاص من حيث توسيع نطاق الإشراف القضائي على الوساطة لبيان أن المنازعات المطروحة قابلة لتسويتها بالطرق البديلة من الوساطة والتحكيم والتوفيق والصلح، فضلاً عن إضفاء القوة التنفيذية على محاضر الصلح والوساطة، وإكسابها حجية الأمر المقضي فيه، سواء كانت هذه الوساطة قائمة على نص قانوني ملزم، أو على اتفاق ضمنته الأطراف في العقد، يعرف بشرط الوساطة.

الأمر الآخر هو ما ذهب إليه قطاع عريض من الفقه من عدم جواز الوساطة في المنازعات المتعلقة بالمشروعية، كما هو الحال في القرارات الإدارية، وأنه ليس هناك ما يمنع من اللجوء إلى الوساطة في منازعات القضاء الكامل، مثل المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية من عقود الأشغال العامة، التوريدات وخلافه.

(١) د. أسامة المليجي: فكرة التوفيق في القانون المصري، مؤتمر جامعة طنطا حول المشاكل الناجمة عن

تطبيق القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، مارس ٢٠٠٢، ص ١٦.

المبحث الثاني قبول تطبيق الوساطة في النزاع الإداري

تمهيد وتقسيم:

بعد أن بينا من قبل الأساس القانوني للجوء إلى الوساطة في المنازعات الإدارية، يمكننا التأكيد على أن الهدف من القضاء والوساطة، هدف واحد وإن اختلفت الإجراءات المتبعة في كلا الطرفين، وهو حل النزاع الذي نشب بين أطرافه، لذلك عمل المشرع في بعض الأنظمة المقارنة على وضع النصوص القانونية المشجعة على اللجوء للوساطة في التسوية الودية للمنازعات الإدارية، وهو ما سوف نعالجه في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: وحدة الهدف بين الوساطة واللجوء للقضاء.

المطلب الثاني: إرساء النصوص القانونية للجوء للوساطة في النزاع الإداري.

المطلب الأول

وحدة الهدف بين الوساطة واللجوء للقضاء

يتحد كلاً من الوساطة والقضاء في الهدف، والذي يتخذ مظاهر عدة يمكننا بيانها على

النحو التالي:

أولاً: تحقيق العدالة

يهدف كلاً من الوساطة واللجوء إلى القضاء تحقيق العدالة، فإذا كانت مهمة وغاية القضاء هي تحقيق العدالة، فإن هذه العدالة يمكن تحقيقها بطريق آخر غير قضائي، وهي التوفيق بين المتنازعين من خلال الوساطة، والتي هدفها حسم النزاع، وعدم إثارته من جديد⁽¹⁾، وكان الدافع بشدة لذلك هو التكديس الكبير للقضايا في المحاكم، سواء في مصر أو في فرنسا، لذلك وجدت الوساطة قبولاً لدى المشرع الفرنسي، الذي اتجه بموجب قانون ١٩٩٥/٢/٨ إلى توسيع نطاق المنازعات التي يجوز اللجوء بشأنها للوساطة كوسيلة بديلة لحل النزاع القائم، عندما خولت الفقرة الأولى من المادة ١٣١ من هذا القانون قاضي الدعوى "le juge saisi" "un litige" صلاحية تعيين الوسيط في أي حالة تكون عليها الدعوى، وحسبنا من ذلك الإشارة إلى أنه في ١٨ ديسمبر ٢٠١٩ فإن ٣٠% من المنازعات الإدارية في فرنسا قد تسويتها من خلال الوساطة⁽²⁾.

(1) Bayon, A.L., Les modes extra-judiciaires des reglement des petits litiges civil, 1989, p.111.

(2) Laura Viaut, L' internet et la mediation en droit administrative, Actu-Juridique, 22 Oct. 2020.

واستند الفقه في بيان ذلك إلى أن مصطلح le juge الوارد النص عليه في صدر هذه المادة يتسع ليشمل كل قاضٍ في فرنسا، بما في ذلك القاضي الإداري، ويستند الفقه في تفسير ذلك إلى نص المادة ٧٤٩ من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي، والتي تصرح بتطبيق أحكام قانون الإجراءات المدنية أمام جميع الدوائر "toutes les juridictions de l'ordre judiciaire، و إن خالفه الرأي جانب آخر من الفقه بقوله بعدم إمكانية اللجوء للوساطة في تسوية المنازعات الإدارية استناداً إلى فكرة النظام العام التي يقوم عليها القانون الإداري في مجمله، و هو ما أثار جدلاً فقهيًا واسعاً هناك حول ما إذا كان يجوز اللجوء للوساطة القضائية في المنازعات الإدارية من عدمه.

ولغاية إرتهاها المشرع، سواء في مصر أو في فرنسا، فقد وجد أن الأطراف يمكنها المراوغة وكسب الوقت باللجوء إلى الوساطة لتقويت الفرصة على الطرف الآخر في الطعن في المواعيد القانونية، لذلك جاءت المادة L. 213-6 من قانون العدالة الإدارية، المادة ٥ من المرسوم بقانون الصادر في ١٦ فبراير ٢٠١٨ في فرنسا قاطعة الدلالة في هذا الخصوص، والتي أوقفت مواعيد الطعن بداية من لجوء الأطراف للوساطة، وهو ما نري معه أن المشرع قد أحسن صنعاً حينما افترض حسن نية الأطراف في اللجوء إلى طريق سهل ويسير لتسوية المنازعات، مع الاحتياط للحفاظ على حقوقهم في اللجوء إلى القضاء، وعدم تقويت فرصة الطعن في المواعيد القانونية^(١)، وهو أمر ليس بالجديد، إذ تجدر بنا الإشارة هنا إلى حكم قديم لمجلس الدولة الفرنسي قضي فيه بأن اللجوء إلى الوساطة يجيز خرق، أو بالأحرى عدم مراعاة المبادئ الأساسية في القانون العام، ومن بينها المواعيد القانونية^(٢)، وهو ما نري فيه معالجة موفقة من جانب مجلس الدولة الفرنسي.

وفي موازنة من جانب المشرع لتحقيق العدالة الناجزة ومراعاة النظام العام، أخرج المشرع بعض المنازعات من ولاية سلطة القضاء، و أسند الفصل فيها إلى غير القضاء، كما هو الحال من خلال الوساطة والتوفيق و التحكيم، ولا تخضع فيها النزاعات لذات الإجراءات التي يخضع لها القضاء، والتي يترتب على مخالفتها البطالان^(٣)، فضلاً عن هذه المنازعات الإدارية قد تتطلب خبرة، وتفاصيل فنية يصعب على المحكمة أن تشق طريقها في النزاع بدون هذه الخبرة، و التي قد يستغلها البعض، أو جهة الإدارة في كسب مزيد من الوقت، و ممارسة الضغوط على طرف

(^١) Daniel Agacinski et Louise Cadin, *Médiation accomplie? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations*, Juillet 2019, p.97.

(^٢) CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, Rec. CE 1913, p. 583; S. 1915, 3, p. 9.

(^٣) د/أحمد ماهر زغلول: *الوجيز في المرافعات*، دار النهضة، ٢٠٠١، ص ١٠.

القانون الخاص للتنازل عن دعواه مقابل أي تسوية، حتى و إن كانت غير عادلة، بما يضحى معه العدالة البطيئة صورة من الظلم^(١).

علاوة على تحقيق العدالة كهدف مشترك بين كلاً من الوساطة والقضاء، ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الوساطة تسهم في إصلاح الخلل في الجهاز الإداري للدولة، من خلال تشخيص هذا الخلل في تقرير الوسيط، والذي يمكن أن يضع بين المشرع توصيات يقدمها متخصصون في مجال المنازعات المختلفة، كما أنه يسهم في خفض التوتر والاحتقان بين المواطنين والجهاز الإداري للدولة، ومن ثم حسن سير المرفق العام في الدولة^(٢).

ثانياً: حماية الحق

يهدف كلاً من القضاء والوساطة إلى حماية الحق من خلال الحفاظ عليه من المساس به خلال فترة الوساطة، ومن خلال اتخاذ كلاً من القاضي والوسيط من الإجراءات التحفظية والوقائية التي تكفل حماية هذا الحق من الضياع، كما هو الحال باتخاذ الوسيط قراراً ببيع الثمار إذا كانت تتعرض للتلف إذا ما انتظر التصرف فيها لحين انتهاء عملية الوساطة، وهو ما يمكن التذليل عليه من خلال الإشارة إلى المادة ٥ من ميثاق الوساطة في المنازعات المصرفية والمالية، وإن كان هناك من رأي أن إصدار الأوامر التحفظية و الوقائية يقع في نطاق اختصاص القاضي الإداري الذي عين الوسيط، دون إنكار لحق الأطراف في إمكانية اللجوء في حالة الاستعجال إلى قاضي الأمور المستعجلة لإصدار تلك الإجراءات التحفظية و الوقائية^(٣).

الرأي الراجح لدينا، أنه لا تثريب على الوسيط إن هو اتخذ من الإجراءات التحفظية و الوقائية التي تهدف إلى حماية الحق المتنازع عليه لحين توصل الأطراف إلى اتفاق يرفعه الوسيط إلى القاضي الذي عينه، بشرط ألا تتال هذه الإجراءات التحفظية والوقائية من الحق المتنازع بشأنه، و ذلك تحت رقابة القاضي الذي عين الوسيط، وأن يكون الدافع وراء اتخاذ الوسيط تلك الإجراءات التحفظية و الوقائية هو الخشية من احتمال وقوع ضرر بالحق الموضوعي إذا لم

(١) د/ فاتح خلاف: مكان الوساطة لتسوية النزاع الإداري في القانون الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٣٠-١٣٢.

(٢) Daniel Agacinski et Louise Cadin, *Médiation accomplie?*, Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations, Juillet 2019, p.151.

(٣) Beetin, Ph., *L'intervention des juridictions au cour de la procedures arbitrale*, Rev. arb. 1992, pp.331-341.

يحصل المدعي على الحماية الوقتية المطلوبة، وأن تكون هذه الخشية حال وليست محتملة من أجل إصدار الإجراءات الوقتية أو التحفظية^(١).

ثالثاً: سرعة تنفيذ الأحكام

لكون محضر الوساطة يتم بالاتفاق بين الأطراف، فلا يمكن تنفيذه تنفيذاً جبرياً، ومن هنا بات من الضروري تدخل القاضي لإكساب محضر الوساطة الصفة الرسمية، وتذييله بالصيغة التنفيذية، ليصبح سنداً تنفيذياً على غرار الأحكام القضائية^(٢)، إذا ما امتنع أحد أطراف النزاع عن تنفيذه طواعية، ما لم يري القاضي أن في موضوع ما يخالف النظام العام، أو أن الوسيط قد تجاوز حدود مهمته التي حددها له القاضي في الوساطة القضائية أو حددتها أطراف النزاع في الوساطة الاتفاقية فإنه يمتنع عن تذييل الحكم بالصيغة التنفيذية، إذ أن رقابة القاضي هنا ليست فقط رقابة شكلية^(٣)، وإن كنا نري أن المشرع المصري لم يحالفه الصواب في صياغة المادة ٩ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، والتي أعطت لمحضر الوساطة القوة التنفيذية بذاته، دون حاجة إلى اللجوء للقضاء لتذييله بالصيغة التنفيذية، ومن ثم إمكانية تنفيذ قرار الوساطة تنفيذاً جبرياً، والذي يفتقد في هذه الحالة إلى السند التنفيذي^(٤).

ويكون إضفاء القاضي للصيغة التنفيذية بموجب أمر غير قابل للطعن عليه بطرق الطعن العادية وغير العادية من جانب رئيس المحكمة الإدارية أو محكمة الاستئناف الإداري الواقع في نطاقها محل النزاع، وهو ما يمكننا استخلاصه من نص المادة ٢١٣/٥ من قانون ١٨ نوفمبر ٢٠١٨ باعتبار أن رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس محكمة الاستئناف الإداري هو المنوط به تعيين الوسيط، سواء كان ذلك بناء على طلب من أحد أطراف النزاع، أو بمبادرة من القاضي، وهو ما يسهل على أطراف النزاع الوصول سريعاً إلى الحق بتكلفة أقل من اللجوء للقضاء

(١) Mohmeded, S., A critical analysis of arbitral provisional measures in England and Wales, Ph D Thesis, Brunel University, 2014, p.16.

(٢) المادة ٢٥ من القانون رقم ١٢٥ لسنة ٩٥ في فرنسا بشأن الوساطة القضائية.

(٣) ما تجدر الإشارة إليه هنا أن الدفع بتجاوز الوسيط حدود سلطاته يتسم بالعمومية والشمول، بحيث يمكن أن تندرج تحته أي مخالفة حتى وإن كانت بسيطة، وبهذا الرأي أخذت محكمة استئناف باريس في الطعن المقدم من الحكومة المصرية على حكم تحكيم من غرفة التجارة الدولية فيما يتعلق بنزاع مع شركة فرنسية بشأن تشييد فندق موفنيك في الأقصر، انظر: د/خالد حسن: بطلان حكم التحكيم، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٣٦٣.

(٤) د/أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات الإدارية بديل عملي للتغلب على مشكلات التقاضي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٧، ص ١٩١، د/سوالم سفيان: الطرق البديلة لحل المنازعات المدنية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير، ٢٠١٤، ص ١٤٢.

والتحكيم، وبصورة أسرع، و ذلك خلافاً للقرارات الصادرة عن قاضي التنفيذ في الأحكام القضائية التي يجوز الطعن عليها أمام محكمة الاستئناف (المادة ٣١١-١٢-١ من قانون التنظيم القضائي الفرنسي)^(١).

المطلب الثاني

إرساء النصوص القانونية للجوء للوساطة

في النزاع الإداري

لاقت الوساطة طريقها إلى حل المنازعات، ومن يهمننا هنا هو المنازعات الإدارية، في كلا من مصر وفرنسا، لما لها من أهمية في تخفيف العبء عن ساحات القضاء، وتحقيق العدالة الناجزة، فضلاً عن عدم تعارضها مع الالتزامات الدولية التي تفرضها الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ بشأن وسائل التسوية السلمية.

أولاً: الوضع في التشريع المصري

لم يختلف الوضع في مصر عما هو عليه الحال في الدول الأخرى من اللجوء إلى الطرق البديلة لتسوية المنازعات الإدارية، إذ عمل المشرع على إرساء النصوص القانونية التي تركز اللجوء إلى الوساطة في المنازعات الإدارية، إذ نجد أن المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة قد أعطت لمفوض الدولة صلاحية القيام بدور الوسيط، وعند إحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين لتحضيرها فإنه يعرض على أطراف النزاع تسويته ودياً بدلاً من الاستمرار فيه، وإذا قبلت الأطراف الصلح حرر بذلك محضراً يكون له قوة السند التنفيذي، وتعطي صورته وفقاً للقواعد العامة لإعطاء الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، تنتهي معه الخصومة، ولا يجوز إثارة النزاع مرة أخرى أمام أية جهة قضائية، أو هيئة تحكيم إذا كان هذا النزاع مما يجوز التحكيم فيه^(٢).

وإذا لم تتم التسوية جاز للمحكمة أن تحكم على الطرف المعترض على التسوية بغرامة ٢٠ جنيه، ويجوز منحها إلى الطرف الآخر.

إلا أن الخطوة الأبرز في هذا الصدد هي إصدار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بتشكيل لجان التوفيق في المنازعات الإدارية، التي تتكون من أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين بدرجة مستشار على الأقل، ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير عام، والتي لا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور جميع أعضاءها.

(١) د/عزمي عبد الفتاح: قواعد التنفيذ الجبري في قانون المرافعات المصري، دار النهضة، ٢٠٠٠، ص ١٣٩.

(٢) د/أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

تصدر هذه اللجان توصيات في المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت في محضرها، وعرضها على الطرف والسلطة المختصة، فإذا قبلتها السلطة المختصة في غضون ١٥ يوم قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها، وتكون له قوة السند التنفيذي، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه (المادة التاسعة)، وتكون التسوية التي يعرضها مفوض الدولة على الأطراف بمناسبة نزاع مطروح بالفعل على القضاء، وليس نزاعاً لم يصل بعد إلى ساحة القضاء^(١).

إلا أنه نتيجة المعوقات التي تواجه تنفيذ هذا القانون، خاصة تعنت الجهة الإدارية في تنفيذ قرارات لجان التوفيق، وضرورة اللجوء إلى لجان التوفيق كشرط لرفع الدعوى القضائية ما جعل الفرد بين خيارين أحلاهما مر، فإما أن يلجأ إلى لجان التسوية، ويتحمل تسويق ومماطلة جهة الإدارة في تنفيذ قرار لجان التسوية، هو ما قد يأخذ وقت طويل، ويتنافى مع الحكمة التي ابتغاها المشرع من ذلك، وهو تحقيق العدالة الناجزة، وبين عدم اللجوء إلى هذه اللجان كشرط مسبق للجوء للقضاء ومن ثم عدم قبول الدعوى، لذلك صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧، والذي بموجبه تمت إضافة المادة العاشرة مكرر، والتي نصت على أن تكون قرارات اللجنة واجبة النفاذ في مواجهة الجهة الإدارية متى كانت قيمة المنازعة لا تتجاوز أربعين ألف جنيهاً أو تعلقت المنازعة بالمستحقات المالية للعاملين لدى أي من الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون أي كانت قيمتها.

تفعيلاً لدور الوساطة، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥٩٧ لسنة ٢٠٢٠ الخاص بإصدار النظام الأساسي للمركز المصري للتحكيم الاختياري وتسوية المنازعات المالية غير المصرفية وقواعد وإجراءات تنظيم العمل به، والمتضمن آلية عمل متكاملة لتفعيل المادة العاشرة من قانون تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩، والتي طالبت بإنشاء مركز للتحكيم والتسوية في المنازعات، ذي شخصية اعتبارية مستقلة، تجيز للمتعاملين في الخدمات المالية غير المصرفية اللجوء إليه إذا ما اتفقوا ابتداءً أو لاحقاً على تسوية النزاع عن طريق التحكيم بهدف السرعة في تسوية وحل النزاعات.

وتضمن القرار الجمهوري رقم ٣٣٥ لسنة ٢٠١٩ بإنشاء مركز للتحكيم والتسوية في المنازعات غير المالية الناشئة تسهيلات على أطراف النزاع، وذلك من خلال استخدام التكنولوجيا في عملية تسوية المنازعات غير المالي في ظل المادة الثالثة من القرار الجمهوري سالف الذكر، وإجازة تقديم طلبات التحكيم أو تسوية المنازعات للمركز بالطريق الإلكتروني، ما يمهّد الطريق نحو استقبال وإيداع المنازعات ومراجعتها إلكترونياً تمهيداً لقيدها ونظرها، وبما يسهم في تقليل

(١) د/محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥، ص ١٨٣.

الوقت وسرعة الفصل في المنازعات عبر ربط الأطراف ذات الصلة بالمنازعة (طرفي النزاع- هيئة التحكيم بالمركز) إلكترونيا، وإشعارهم بكافة التفاصيل وما قد يكون مطلوب تقديمه من طلبات ومذكرات دون الحاجة للحضور لمقر المركز.

كما دعمت المادة رقم (٢٠) من النظام الأساسي توظيف التكنولوجيا حيث نصت على إنشاء سجل إلكتروني تُقيد به كافة البيانات المتعلقة بإجراءات التحكيم أو الوساطة التي يباشرها المركز.

وكان قد صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣٥ لسنة ٢٠١٩ بإنشاء مركز للتحكيم والتسوية في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القوانين الخاصة بالمعاملات غير المصرفية، أُسند فيه لمجلس الأمناء اعتماد قواعد قيد الخبراء الذين يجوز لهم القيام بأعمال الوساطة أو تسوية المنازعات، واعتماد قواعد تجنب تعارض المصالح للمحكّمين والخبراء والقائمين على إدارة المركز أو العاملين به عند قيام المركز بتأدية مهامه، بالإضافة إلى المساهمة في نشر الثقافة والتوعية بأهمية التحكيم ووسائل التسوية الرضائية للمنازعات خاصة في مجال الأنشطة المالية غير المصرفية من خلال عقد المؤتمرات والندوات والدورات التدريبية وإصدار النشرات والمطبوعات المتخصصة.

في موضع آخر، عمل المشرع المصري على ترسيخ نصوص الوساطة في قانون المحاكم الاقتصادية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨، والذي بموجبه أنشأت هيئة تسمى هيئة التحضير، والتي أُسند لها إلى جانب اختصاصها بتحضير الدعوى، اختصاص آخر وهو محاولة الصلح بين الخصوم، وعرضه عليهم، فإذا قبلوه حرر بذلك محضراً موقفاً منهم، ورفعته إلى الدائرة المختصة لإحاقه بمحضر الجلسة عملاً بأحكام المادة ١٠٣ من قانون المرافعات^(١).

وقد فصل القرار الوزاري رقم ٦٩٢٩ لسنة ٢٠٠٨^(٢) بشأن عمل هيئة التحضير صلاحياته، فأوضح أنه يجب على عضو هيئة التحضير أن يبذل محاولات الصلح بين الخصوم، ويعرض عليهم تسوية النزاع ودياً، ولا يجوز له إبداء الرأي القانوني لصالح طرف ضد طرف، ونري أن في الجمع بين وظيفة تحضير الدعوى و محاولة التسوية الودية للنزاع توفيقاً أو وساطة قد قصد منه المشرع سرعة الفصل في النزاع من ناحية، وتجنب السلبيات والانتقادات التي وجهت إلى إجراء تحضير الدعوى في القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٢، والذي نتج عنه في النهاية إلغاء هذا القانون^(٣).

(١) د/أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٢.

(٢) نشر بالوقائع المصرية عدد ١٩٤ بتاريخ ٢٠٠٨/٨/٣١.

(٣) د/أحمد السيد الصاوي: المحاكم الاقتصادية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ٤٥٩.

ثانياً: الوضع في التشريع الفرنسي

يمكن القول بأن الإرهاسات الأولى لفكرة الوساطة في المنازعات الإدارية تعود إلى نشأة منصب "الموسمان" في السويد عام ١٨٠٩، وهي شخصية يعينها البرلمان لمراقبة السلطات الإدارية والمصالح الحكومية، وتتنظر في الشكاوى التي يرفعها المواطنون باستقلالية كبيرة^(١)، ولا يجوز عزله إلا إذا فقد ثقة البرلمان، وإن كان لا يمكن اعتبار ذلك النشأة الحقيقية للوساطة^(٢) وقد أخذت الدول الأوربية بهذا النموذج الإسكندنافي في تسوية منازعات المواطنين مع الإدارة، إلا أنه يمكننا القول أن الوساطة كآلية لتسوية المنازعات قد نشأت مع إرساء المشرع في فرنسا نصوصاً تعالج الوساطة في المنازعات الإدارية إلى بداية القرن العشرين، وعلى وجه التحديد مع صدور مرسوم ٢٤ ديسمبر ١٩٠٧، والذي تشكل بموجبه لجنة استشارية للتسوية الودية لمنازعات الأشغال العامة ومناقصات التوريد، التي تسوي بصورة غير قضائية المنازعات الإدارية التي تطرح عليها. وتكونت هذه اللجنة من خمسة أعضاء بقرار من وزير الأشغال العامة لمدة عامين قابلة للتجديد (ثلاثة مفتشين عموميين، عضو من مجلس الدولة، مدير في الأشغال العامة). تقدم اللجنة رأياً حول القضايا أو النزاعات التي تحال إليها^(٣).

بعد الحرب العالمية الثانية، والتوسع في مجال المناقصات، لذلك تقرر التوسع في نطاق اختصاص تلك اللجنة، لذلك صدر مرسوم في ١١ مايو ١٩٥٣ والذي تشكلت بموجبه لجنة استشارية للتسوية الودية لكل الوزارات، وإن كان منصب وسيط الجمهورية الذي تم إنشائه عام ١٩٧٣ هو أقدم صورة للوساطة العامة في فرنسا^(٤).

ومنذ قانون ١٩٧٣، فإن وسيط الجمهورية كان يتولى الوساطة في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والجهات الإدارية، وعلى مدي عشرات السنوات، فقد تم اتخاذ العديد من الخطوات

(1) Daniel Agacinski et Louise Cadin, *Médiation accomplie?*, Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations, Juillet 2019, p.38.

(2) Legrand, A., *L'institution de l'ombudsman, Historique et Traits généraux. Problèmes politiques et sociaux*, la documentation Française, 26 Mars 1971.p.18; André Legrand et Céline Wiener, *Le droit public*, Paris, 2017, p.157.

(3) Zattara–Gros Anne–Françoise, *Propos introductifs, Petites affiches*, n° 241, 03 décembre 2009, p.6

(4) Laura Viaut, *L' internet et la mediation en droit administrative*, Actu–Juridique, 22 Oct. 2020

حتى اقترح مجلس الشيوخ مؤخراً تعيين وسطاء إقليميين يتولون الوساطة بين المواطنين وجهة الإدارة^(١).

وفي ٨ فبراير ١٩٩٥ أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم ٩٥/١٢٥، والذي ينظم التنظيم القضائي والإجراءات المدنية والإدارية، خاصة المواد من ٢١-٢٦ والتي نظمت الطرق البديلة لتسوية المنازعات من الوساطة القضائية والصلح^(٢)، حددت المادة ٢٣ من هذا القانون الجوانب الإجرائية، خاصة مدة عمل الوسيط أو لجنة الوساطة، والتي لا يجوز أن تتجاوز المدة التي حددها قرار مجلس الدولة. ويجوز للقاضي تجديد مدة عمل الوسيط أو لجنة الوساطة بما لا يتجاوز مجمل هذه المدة تلك المدة المحددة في مرسوم مجلس الدولة^(٣)، وهو أمر منطقي من اللجوء إلى الوساطة كآلية بديلة، وهو سرعة الفصل في النزاع، ويمكننا القول أن ما شجع المشرع

(1) Daniel Agacinski et Louise Cadin, *Médiation accomplie?*, Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations, Juillet 2019, p.24.

(2) Sophie Henry, *Quelles perspectives pour la médiation*, Dalloz Avocat, no.1, 2014, p.14.

(٣) أما في بريطانيا، فقد كان ظهور الوساطة كآلية لتسوية المنازعات الإدارية متأخر بعض الشيء عما هو الحال في فرنسا، التي تبني المشرعون فيها قانون اصلاح العدالة المدنية سنة ١٩٩٠ ثم صدر قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٩٩ *The Civil Procedure Rules* ثم أصدر وزير العدل البريطاني توصية بتاريخ ٢٣ مارس سنة ٢٠٠١ بتطبيق الوساطة القضائية على المنازعات الإدارية كالمنازعات المتعلقة بالعقود التي تيرهما الجهات الإدارية، بما جعل للجوء إلى الوساطة كآلية لتسوية المنازعات وجوداً على أرض الواقع.

وفي الولايات المتحدة، فقد اتسع مجال الوساطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية ليشمل المنازعات الإدارية بعد أن بدأ قاصراً إعماله على المنازعات المدنية والتجارية؛ كما كان ظهور الوساطة في النظام القانوني الأمريكي أقدم، وحسبنا من ذلك الإشارة إلى القانون فيدرالي *Erdman Act* لسنة ١٨٩٨ للوساطة في المنازعات العمالية المتعلقة بالسكك الحديدية، ثم تبنت العديد من الولايات في تشريعاتها تلك الوسيلة في أوائل السبعينات كولاية نيويورك وقلوريدا. وقد شهدت الوساطة في المنازعات الإدارية طفرة في تسعينيات القرن الماضي مع سن المشرع الفيدرالي قانون اصلاح العدالة المدنية لسنة ١٩٩٠ *Civil Justice Reform Act*، وكان من مآثر هذا التعديل أنه قدم دفعة وحفزاً إلى تسوية المنازعات الإدارية بمقتضى قانون حل المنازعات الإدارية بالطرق البديلة *Administrative Dispute Resolution Act* لعام ١٩٩٦، وكان للقضاء الأمريكي والعديد من الهيئات دورها الفعال في تطوير تلك الوسيلة

الفرنسي على المضي قدما في تقنين عملية الوساطة هو صدور القانون رقم ٩٣/٢ بتاريخ ٤ يناير ١٩٩٣، الذي كرس للمرة الأولى الوساطة في المنازعات الجنائية^(١).
كما أن القانون ١٢٥ سالف الذكر قد ألزم الوسيط بالالتزام بسرية المعلومات التي تصل إليه بحكم عمله، وإذا طلب منه المثل أمام القاضي للإدلاء بمعلوماته حول النزاع المطروح للوساطة يتعين عليه الحصول على موافقة أطراف النزاع مسبقاً (المادة ٢٤).

(١) د/ خلاف فاتح: مكانة الوساطة لتسوية النزاع الإداري في القانون الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خضيرة-بسكرة، ٢٠١٥، ص٤٧.

الخاتمة:

في خاتمة البحث لزم علينا القول بان أهمية الوساطة كوسيلة بديلة لحل المنازعات الادارية؛ دفعت بعض الدول إلى الاعتماد عليها؛ لما لها من فوائد تحقق الغرض منها، خاصة في ظل التطور الزمني الذي يحتاج وسيلة تواكبه لفض هذه النوعية من المنازعات، وتبرز هذه الأهمية من الناحية القانونية والاجتماعية والاقتصادية، لا سيما في تخفيف العبء على القضاء وشعور الخصوم بان الوساطة تقوم على التقريب بين وجهات النظر والتي تؤدي إلى التسوية بطريقة ودية. ولأن طرفي الخصومة أعلم غالبا من غيرهم بحقيقة استحقاق كل منهم فيما يدعيه أو فيما يدعى عليه، وهم يسعون دائما إلى تخفيف العبء الواقع عليهم؛ لما تمتاز الوساطة من المرونة والبساطة في الإجراءات.

النتائج:

في ختام البحث نستطيع أن نستنتج النقاط الآتية:

- (١) تعد الوساطة هي الوسيلة الأفضل لتسوية النزاع الإداري، لتقليص الوقت، وتقليل التكاليف، وتوفير الجهود، والمحافظة على العلاقات الودية بين الإدارة والمتعاملين معها، حيث يستفيد من هذه المزايا أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون الخاص على السواء.
- (٢) تعتبر الوساطة طريقة ناجعة لتخفيف العبء عن جهات القضاء الإداري، كما تعد الملاذ المفضل لتحقيق طموحات المتقاضين.
- (٣) يتعين التمييز بين منازعات قضاء المشروعية، ومنازعات الحقوق، أما النوع الأول فتأبى بطبيعته تطبيقها، وأما النوع الثاني فيمكن تطبيقها عليه.

التوصيات

- ١) الحاجة على تفعيل آلية الوساطة كوسيلة بديلة لفض المنازعات الإدارية، لتقليله من تكلفة القضاء على الاقتصاد الوطني، كما سيساعد في تخفيف العبء على القضاء واستثمار الوقت والجهد.
- ٢) ضرورة نشر ثقافة الوساطة في المنازعات الإدارية، لاسيما في أوساط القانونيين والمتقاضين، للمساهمة في انتشارها وتطورها.
- ٣) الاستفادة من تجربة الدول السبّاقة في الأخذ بالوساطة، والتي طبقتها في المنازعات الإدارية.
- ٤) الحاجة إلى وجود رؤية مستقبلية واضحة تتعلق بكيفية تطبيق الوساطة لتسوية المنازعات الإدارية، وذلك بالنظر إلى الدور السلبي الذي تقوم به الجهات الفاعلة فيها، ويتعلق الأمر في هذا الصدد بالقاضي الإداري، والوسيط القضائي.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

- ١) أبو الخير عبد العظيم: الوساطة في تسوية المنازعات الإدارية بديل عملي للتغلب على مشكلات التقاضي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٧.
- ٢) أحمد السيد الصاوي: المحاكم الاقتصادية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ٢٠١٠.
- ٣) أحمد ماهر زغلول: الوجيز في المرافعات، دار النهضة، ٢٠٠١.
- ٤) عبد العزيز شيحا: أصول القانون الإداري، أموال الإدارة العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، ١٩٩١.
- ٥) فاتح خلاف: مكان الوساطة لتسوية النزاع الإداري في القانون الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٥.
- ٦) ممدوح عبد الحميد، د. إنعام الدسوقي: تأثير فكرة النظام العام على حكم التحكيم، دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، س١١، العدد الأول.
- ٧) نبيل محمد عبد اللطيف: نظام التأمين الاجتماعي في مصر تشريعاً وتطبيقاً، دار المستقبل، ١٩٨٧.

ثانيا: المراجع الأجنبية

- 1) Auerbach, J. S (1983) Justice Without Law? Resolving Disputes Without Lawyers (New York: Oxford University Press; Abel, R (1984) The Politics of Informal Justice New York: Academic.
- 2) Bayon, A.L., Les modes extra-judiciaires des reglement des petits litiges civil, 1989, p.111.
- 3) Beetin, Ph., L'intervention des juridictions au cour de la procedures arbitrale, Rev. arb. 1992, pp.331-341.
- 4) Bengt Lindell, Alternative Dispute Resolution and the Administration of Justice – Basic Principles, Scandinavian Studies In Law 2012, p.317.
- 5) C.A. Paris 22 nov. 1987, CCM Sulzer v. Somage, 1989, Rev. arb., p.62
- 6) Cadiet, L., Droit juducuare prive, T.1, Litec, 3eme ed., 2000, p.168.
- 7) CE 7 février 2003, Gisti; Daniel Chabanol, les modes non juridictionnels de règlement des litiges en droit administratif Français, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017, p.14.
- 8) CE sect., 21 juin 1974, Ben Ziane Ould Boualem, Rec.358
- 9) Daniel Agacinski et Louise Cadin, Médiation accomplie? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations, Juillet

2019.

- 10) Jean-Claude Ricci, Droit administrative, 4eme ed., Paris, 2004.
- 11) Laura Viaut, L' internet et la mediation en droit administrative, Actu-Juridique.
- 12) Lecuyer – Thieffry, C., and Thieffry, P., Negotiating Settlement of Disputes Provisions in International Business Contracts: Recent Developments in Arbitration and other processes, The Business Lawyer. vol.
- 13) Legrand, A., L'institution de l'ombudsman, Historique et Traits généraux. Problèmes politiques et sociaux, la documentation Française, 26 Mars 1971.p.18; André Legrand et Céline Wiener, Le droit public, Paris.
- 14) Michel Rousset et Olivier Rousset, Droit administratif I L'action administrative, 2eme ed., Presses Universitaires de Grenoble, 2004.
- 15) Mohmeded, S., A critical analysis of arbitral provisional measures in England and Wales, Ph D Thesis, Brunel University.
- 16) Rhita Boust, Contribution à une définition de l'Ombudsma, Revue Française d'Administration Publiqu, no.
- 17) Sophie Henry, Quelles perspectives pour la mediation, Dalloz Avocat.

18) Zattara–Gros Anne–Françoise, Propos introductifs, Petites affiches.

19) Zohra Mokrani, La médiation administrative, Lettre d' information du CFMEL.