التنظيم القانوني للوساطة الإدارية

(دراسة في النظام الإجرائي الإداري الفرنسي)

Legal Regulation of Administrative Mediation

(A Study of the French Administrative Procedural System)

أ.د.علي يونس إسماعيل

أستاذ القانون الإداري

كلية القانون – جامعة دهوك – إقليم كوردستان

Prof.Dr.Ali Younus Ismael

Professor of Public Law

College of Law

University of Duhok

https://doi.org/10.56599/yaqeenjournal.v1i1.50

تاريخ تسلم البحث 11-4-2024 ، تاريخ القبول بالنشر6-5-2024

ملخص البحث

نظراً لإنشغال ساحة القضاء بكمٍ هائل من الدعاوى، وما يستلزم ذلك من إجراءات قضائية معقدة، فقد اتجهت الكثير من التشريعات في الوقت الحاضر إلى إيجاد وسائل وطرق بديلة لتسوية المنازعات بعيداً عن القضاء، بحيث لا يتم اللجوء إلى القضاء إلا كحل أخير، حينما تعجز تلك الوسائل البديلة عن إيجاد حل يرضي أطراف النزاع.

وإذا كانت هذه الوسائل ليست وليدة الساعة، وإنما عرفتها النظم القانونية منذ أمدٍ ليس بقريب، إلا أن أغلبها كانت تجري خارج سوح القضاء، ولم يكن للقضاء دور فيها، سواء تعلق الأمر بالوساطة أو التحكيم أو التوفيق وغيرها. بيد أن الأمر ما لبث أن تطور، ونحى منحىً مغايراً، وذهب المشرع الفرنسي في مدونة العدالة الإدارية إلى إدخال هذه الوسائل البديلة ضمن الإجراءات القضائية، وأناطت بالقضاء دوراً اساسياً في اللجوء إليها وتنظيم السير فيها. إذ قدمت المدونة تنظيماً جديداً بخصوص الوساطة كحل بديل للدعوى القضائية أمام المحاكم الإدارية، ومنح القاضي الإداري دوراً اساسياً في اللجوء إلى هذه الوسيلة من خلال منحه الحق في اقتراحها واختيار الوسيط والمصادقة على القرار الذي يتمخض عنها. بالإضافة إلى ذلك نجد المشرع قد رتب على تقديم الوساطة سبباً لإنقطاع ميعاد رفع الدعوى، حالها حال التظلم الإداري، كما جعل من الوساطة أحياناً شرطاً لقبول الدعوى أمام القضاء. إذ ترد الدعوى ما لم يسبقها إجراء الوساطة، وذلك في بعض الدعاوى الإدارية.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، الوساطة الاختيارية، الوساطة الملزمة، الدعوى الإدارية.

.....

پوختە

ژبەر مژیل بوونا دادگەهان بریژەکا زۆر یا سکالا، وپێرابونێن دادگەهیی یێن بزەحمەت، گەلەك یاسا دوەختێ نوکەدا بەرەف لێگەریان ودیتنا ئامراز وریکێن پێگوهور ڤەدچن ژبۆ چارەسەرکرنا ململانێ، کو بەرەف دادگەهان ڤە نەچن بتنێ بو چارەسەریێن دووماهیێ نەبیت، ول وی دەمێ ئەف ریکە نەشێن چارەسەریەکا گونجایی بۆ رازیکرنا لایەنێن ململانێ ببینن.

ئەڤـ ریکە نە دوەختێ نوکەدا پەیدابوونە، بەلکو بەری دەمەکێ دریژ سیستەمێن یاسایی نیاسینە، وپرانیا وان ژدەرڤەیی چارچوڤێ دادگەهێ هاتینە بکارئینان، ودادگەهان چ رۆل تێدا نەبوویە، چ بابەت یێ گرێدایی بیت ب نافەندگێریێ یان دادڤانیێ یان رازەمەندیێ یان ژبلی ڤان، وئەڤان ریکا پێشکەفت ب خۆ ڤە دیت، وبشێوەیەکێ جیاواز هاتنە بکارئینان، ویاسادانەرێ فرەنسی د نڤیسینا(یاسا) دادپەروەریا کارگێری ئەڤـ ریکە وەك پێرابونێت دادگەهێ هژمارتن، ورولەکێ سەرەکی ب دادگەهان راسپارد بۆ بکارئینان وریکخستنا وان، وڤێ نڤیسینێ(یاسا) ریکخستنەکا نوی ژبو نافەندگێریێ پێشکێشکر وەك چارەسەریەکا پێگوهور ژبۆ سکالایێن دادگەهێ بەرامبەر دادگەهێن کارگێری، ورۆلەکێ سەرەکی ب دادوەرێن کارگێریدا ژبۆ بکارئینانا ڤان پێگوهورا بریکا پێشکێشکرنا پێشنیارا وهەلبژارتنا نافەندگێری ورازیبوون لسەر بریارا ئەو ددەن، زێدەباری ڤێ چەندێ ئەم دبینین کو یاسادانەری پێشکێشکرنا نافەندگێریێ وەك ئەگەرەك بۆ برینا ماوێ بلندکرنا سکالایێ هژمارتیە، هەروەکی دادخازیا کارگێری(التقلم الإداری)، وهندەك جارا نافەندگێری وەك مەرجەك لسەر رازەمەندیا سکالایێ بەرامبەر دادگەهێ هژمارتیە، ودهندەك سکالایێن کارگێری دا سکالا دێ هێتە رەدکرن ئەگەر بەری وێ نافەندگیری نەهاتبیتە ئەنجام دان.

پەیڤێن دەسپێکی: دادگەها کارگێری، نافەندگێریا هەلبژێر، نافەندگێریا پێگیر، سکالا کارگێری.

Abstract

Due to the overwhelming backlog of cases and complicated judicial procedures, much modern legislation have adopted an alternative means and methods to resolve cases out of the courts. This aim to avoid the court but only as a last resort in which alternative methods fail to satisfy the parties.

These means and methods have been recognized by legal systems long time ago with no role and involvement of the courts such as mediation, arbitration, conciliation, or other methods. However, recently these methods have evolved with taking new model. For instance, the French legislator in the administrative justice code considered these means and methods within the judicial procedure with having the court a big role in its regulation. The administrative justice code introduced a new framework concerning mediation as an alternative solution to litigation before administrative courts. In this new model, the administrative judge is given a crucial role in resorting these means including proposing it, choosing the mediator, and approving the result. Furthermore, similar to the administrative petition, the legislator stipulated that mediation might cut off the deadline of filing the administrative lawsuit. In particular situations, the legislator made mediation a prerequisite for accepting a lawsuit before the judiciary in which the administrative case will be rejected unless preceded by mediation.

Keywords: Administrative Court, Administrative case, Optional mediation, Mandatory mediation.

.....

المقدمة

بالرجوع إلى مختلف فروع القانون، نجد أن المشرع قد أورد الوساطة طريقاً لحل المنازعات التي يمكن أن تنشأ عن تطبيق النصوص الواردة فيها، سواء أكانت في القوانين المدنية أم التجارية أم قوانين العمل، بل حتى في التشريعات الجنائية. وعليه لم يكن غريباً على المشرع الفرنسي اعتماد الوساطة في القانون الإداري أيضاً، وذلك لحل المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها، غير أن الوساطة الإدارية توزعت بين تشريعات عادية وأوامر تشريعية ومراسيم، كونها إجراءً قانونياً غير قضائي، يمكن أن يعتمده الاطراف قبل اللجوء الى القضاء. ونظراً لاهمية الوساطة، والخصائص التي تحملها، فقد بادر المشرع إلى اعتماد الوساطة إجراءً قضائياً من خلال إدراجها وتنظيم أحكامها في مدونة العدالة الإدارية، ومنح القضاء دوراً راسخاً في سير إجراءاتها. بل لم يقتصر المشرع على الوساطة الاختيارية فحسب، والتي هي الاصل في جميع القوانين، وإنما إبتدع الوساطة الإلزامية أيضاً، وهذا ما لا نجده في التشريعات الأخرى.

أولاً – أهمية الدراسة: تتجه السياسة التشريعية في الوقت الحاضر، وبشكل عام، إلى اعتماد الوسائل البديلة عن القضاء لحل المنازعات، ولا سيما الودية منها، والمشرع الإداري ليس بمعزل عن هذا التوجه، لذلك فالاهتمام بهذا الموضوع وتقديم دراسات فقهية مستفيضة حوله يسعف المشرع في تنظيمه ووضع الأحكام المناسبة له، وإذا كان التحكيم من أهم هذه الوسائل، غير أن الوساطة باتت تزاحمه في الأهمية. وذلك لما تتميز به من خصائص قد لا تتوفر في الوسائل الودية الأخرى. بل أخذت تحل محل نظام التظلم المعروف شرطاً لقبول بعض الدعاوى.

ثانياَ – فرضية الدراسة: افرد المشرع الفرنسي في التشريعات الحديثة أهمية خاصة للوساطة، وبشكل خاص في التشريعات التي دوّنت (قنّنت) في مدونة العدالة الإدارية، وأفرد لها أحكاماً خاصة بحيث باتت تشكل مرجعاً عاماً للوساطة في العديد من التشريعات الاخرى.

ثالثاَ– إشكالية الدراسة: كانت الوساطة فيما مضى، وخاصة في التشريع الفرنسي، إجراءً قانونياً يجد اصله في التشريعات الموضوعية، بعيداً عن التشريعات الإدارية القضائية، وكان إجراءً اختيارياً، للأطراف الحرية في اللجوء إليه من عدمه، ولما تدخل المشرع، ونظم أحكام الوساطة في القوانين الإجرائية القضائية، يكون قد أضفى عليه الصفة القضائية، ومن ثم دخل حظيرة الإجراءات القضائية الشكلية التي يمكن أن يتبعه الطاعن

.....

أمام المحاكم أو برعاية القاضي الإداري، وهنا برزت الإشكالية بخصوص أسلوب المشرع الفرنسي في تنظيم الوساطة في هذه التشريعات، ودورها في تسوية النزاع ودياً، لا سيما أن التشريعات التي نظمت الوساطة متعددة، ولم تأت الأحكام المتصلة بالوساطة في هذه التشريعات على نسق واحد، إذ نظمت بشكل يختلف من تشريع لآخر، وصولاً لإستحداث الوساطة الإجبارية نوعاً جديداً لها.

رابعاً – تساؤلات الدراسة: تثور بشأن الوساطة موضوعاً لهذه الدراسة عدد من الأسئلة، لعل أهما:

1- ما الوساطة الإدارية؟.

2- ما صور وأنواع الوساطة الإدارية؟.

3- ما دور القضاء الإداري في القيام بإجراء الوساطة؟.

4- ما مدى إلزامية اللجوء للوساطة أمام القضاء من عدمها؟.

5- ما الأثر المترتب على الوساطة؟.

خامساً – أهداف الدراسة: الهدف الرئيسي من الدراسة هو الوقوف على التطورات الحديثة في مجال تنظيم الوساطة الإدارية في النظام القانوني الإجرائي الفرنسي كونها إحدى الوسائل البديلة لحل المنازعات الإدارية، ومدى اعتمادها شرطاً لقبول الدعوى الإدارية، وآثارها القانونية. ومن ثم يمكن أن تكون الدراسة مساهمة في مجال تطوير النظام الإجرائي القضائي في العراق.

سادسا– نطاق الدراسة: كما هو واضح من عنوان الدراسة، فسنقتصر على التشريعات الفرنسية ذات العلاقة بالوساطة، ولا سيما الإجرائية منها، وعلى وجه الخصوص التشريعات الإجرائية الإدارية والتي باتت مرجعاً إجرائياً عاماً لكل المنازعات. وسنذكر موقف التشريعات الإجرائية في العراق من الوساطة بشكل مختصر، وذلك لانها لم تنظم الوساطة بشكل واضح وصريح.

سابعاً – منهجية الدراسة: تتناول الدراسة موضوع الوساطة في التشريع الفرنسي، ولهذا كان لزاماً أن تكون الدراسة تحليلاً لنصوص التشريعات التي تنظم الوساطة، وبشكل خاص نصوص مدونة العدالة الإدارية، هذه المدونة الخاصة بالنصوص الإجرائية الشكلية التي تنظم جهة القضاء الإداري في فرنسا والإجراءات واجبة الإتباع أمامها. وتجنبنا الخوض في مسألة الوساطة كإجراء قانوني، منصوص عليه في بعض التشريعات الموضوعية التي تتضمن تنظيماً لصور مختلفة من الإجراءات الإدارية غير القضائية، كالطعون الإدارية والإستشارة التي تسبق إتخاذ القرار وغيرها.

.....

ثامناً – هيكيلية الدراسة: جاءت الدراسة في مباحث ثلاثة، تناول الأول منها التعريف بالوساطة بشكل عام والوساطة الإدارية بشكل خاص، ثم أعقبه مبحث ثان متضمناً صور الوساطة الإدارية، وتناول الاخير منها إجراءات الوساطة الإدارية والسير فيها.

المبحث الاول

التعريف بالوساطة بشكل عام

عندما يراجع الباحث مفهوم الوساطة ودورها في القانون، يجد أن اغلب فروع القانون– العام والخاص– اعتمدتها وسيلةً لحل النزاعات التي قد تنشأ بين اطراف العلاقة القانونية، ومن ثم تقف بديلاً عن الدعوى القضائية، وطريقاً ودياً للوصول إلى ما يرضي الطرفين، وحسم النزاع بشكل سريع، من دون الخوض في الإجراءات القضائية التي تتطلب في الغالب وقتاً طويلاً نسبياً. لذلك نرى ان الضرورة تفرض علينا الخوض بدايةً في تعريف الوساطة بشكل عام، ومن ثم تعريف الوساطة الإدارية. وهذا ماسنتناوله في المطلبين أدناه:

المطلب الاول

تعريف الوساطة

يتطلب التعريف بالوساطة الإدارية الوقوف أولاً على تعريف الوساطة بشكل عام، إذ إن الوساطة تكاد تكون واحدة في جميع فروع القانون، ولعل تقديم مفهوم أو تعريف لها في فروع القانون، ولا سيما الإجرائية منها، يساعد في تحديد المعالم التي يجب أن تكون عليها الوساطة الإدارية، وإذا كانت العديد من فروع القانون قد اعتمدت الوساطة، إلا أن مكانها الأصيل هو القانون الإجرائي، ولا سيما قانون المرافعات المدنية وقوانين الإجراءات الجنائية، لذلك سنقتصر على بيان موقف المشرع الفرنسي مع الإشارة إلى موقف المشرع العراقي في هذين المجالين، على أن نبدأ بموقف الفقه من تعريف الوساطة في الفرع الأول ثم الموقف التشريعي في الفرع الثاني :

.....

الفرع الأول

الموقف الفقهي من تعريف الوساطة

من مراجعة المؤلفات الفقهية بشأن تعريف الوساطة، ومن غير أن نتعمق في تلك التعاريف، أو نقف عندها بشكل منفرد لكل تعريف منها، نجد انها أوردت تعريفات متعددة بشان الوساطة، وانها تكاد تجمع على أن الوساطة هي مرحلة متقدمة من التفاوض بين طرفي، أو أطراف، النزاع وبمشاركة الوسيط، وهذا الوسيط هو طرف ثالث أو من الغير، يساعد على توصل الاطراف الى حلول ودية من خلال تقريب وجهات النظر، أو طرحه حلولاً لحسم النزاع وتجنب تطور الأمر الى مخاصمة أمام القضاء[1].

ومن جهة أخرى يمكن ملاحظة أن هذه التعريفات الفقهية تركز على الاتفاق بين أطراف النزاع، على اعتبار الوساطة عملية اتفاقية، ولعل السبب في ذلك هو أن الوساطة تقوم – مبدأ عاماً– على سلطان الإرادة، وهي نظرية جاءت في ثنايا القانون المدني، فيجب أن تكون الإرادة هي السلطان الأكبر في تكوين العقد، ويجب كذلك أن تكون السلطان الأكبر في تحديد كيفية تسوية منازعاته والاتفاق على اللجوء إليها قد يسبق نشوب النزاع أو بعد نشوبه[2]. غير أن هذا الاتجاه بات محل نظر، فإذا كانت الوساطة في السابق تجري باتفاق الاطراف، على شكل عقد بين الاطراف، أو ان القاضي يحيلهم لوسيط معين بعد موافقتهم؛ فإن الأمر اختلف حديثاً، وظهر نوع جديد من الوساطة، ألا وهي الوساطة الإلزامية، إذ قد يتدخل المشرع، ويلزم أطراف النزاع بإحالته للوسيط قبل اللجوء لساحة القضاء. فيكون بذلك شرطاً لقبول الدعوى في حال عدم التوصل لحل أو تسوية ودية. وهذا ما سنجده حين البحث في موقف المشرع في القوانين الإدارية.

---

(1) بشأن التعريفات الفقهية للوساطة ينظر: د. أحمد عبد الكريم سلامة، النظرية العامة للنظم الودية لتسوية المنازعات، المفاوضات– الوساطة– التوفيق– الصلح– بديلاً عن المعترك القضائي، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص133. ينظر كذلك؛ دليلة جلول، الوساطة القضائية في القضايا المدنية والإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص25. كذلك ينظر: أمحمد برادة غزيول، تقنيات الوساطة لتسوية النزاعات دون اللجوء إلى القضاء، الطبعة الأولى، الدار العالمية للكتاب للطباعة والنشر والتوزيع، الدار البيضاء، 2015، ص110. كذلك للمزيد بشأن الوساطة واهميتها في مجال منازعات العمل ينظر: د. رأفت دسوقي، التحكيم في قانون العمل بدائل (المفاوضة الجماعية – الوساطة– التوفيق)، دار الكتب القانون، مصر ،2008، ص23.

(2) د. أحمد عبد الكريم سلامة، المصدر السابق، ص 139.

.....

الفرع الثاني

الموقف التشريعي من تعريف الوساطة

نظراً لأهمية الوساطة وما تتميز به من خصائص، ولا سيما في سرعة حسم النزاع، وتجنب الإجراءات المعقدة، كما في التحكيم، إضافة إلى الوصول الى حل ودي غير مفروض على أحد الاطراف، فيمكننا القول بأنها أمست تقترب من شغل موقع الصدارة بين الوسائل الودية الاخرى لحل المنازعات، وفي أغلب فروع القانون، الخاص والعام على حد سواء.إذ بات المشرع يتدخل بنصوص قانونية لتنظيم الوساطة حتى أصبحت نظاماً قانونياً متكاملاً في بعض التشريعات، وفي طور التكامل في تشريعات أخرى. وبما إن النصوص التي تتناول الوساطة تجد مكانها في القوانين الإجرائية فسنتناول تعريفها بشكل عام في المجال المدني والمجال الجنائي:

أولاً – الوساطة في قوانين الإجراءات المدنية: تنبه المشرع الفرنسي إلى أهمية اعتماد الوساطة بديلاً للدعوى في المنازعات المدنية في قانون الإجراءات المدنية، فصدر القانون المرقم (95–125) في (8) شباط من سنة 1995 بشأن تنظيم المحاكم والإجراءات المدنية والجنائية والإدارية، وعرفت المادة (21) منه الوساطة: (الوساطة بأنها كل عملية منظمة، مهما كان اسمها، يحاول من خلالها طرفان أو أكثر التوصل إلى إتفاق بهدف إيجاد حل ودي لنزاعاتهم، وبمساعدة طرف ثالث، وهو الوسيط الذي يختاره الطرفان، أو يعينه القاضي الذي ينظر النزاع بموافقتهم). وهذه وساطة اتفاقية، يبادر الطرفان بالاتفاق على إحالة النزاع إليها، وقد تسبق حصول النزاع أو بعده، وليس للقاضي أي دور سوى اختيار الوسيط فيما إذا طلب منه الأطراف ذلك.

ثم أدخل تعديلاً على هذا التعريف، وذلك بصدور المرسوم ذي الرقم لسنة 2012، إذ عرف الوساطة الاتفاقية بأنها: (أي عملية منظمة يحاول من خلالها طرفان أو أكثر التوصل إلى اتفاق، بعيداً عن أي إجراء قضائي بهدف حل نزاعاتهم ودياً، وبمساعدة طرف ثالث يختارونه، ويؤدي مهمته بحيادية ونزاهة وأن يكون مؤهلا ومتخصصاً). وبذلك يكون القانون قد استبعد أي دور للقضاء في الوساطة الاتفاقية، والمسألة باتت تنحصر بشكل كامل بين أطراف النزاع. وقد دونت نصوص هذا القانون والتعديلات اللاحقة في الكتاب الخامس (V) من مدونة الإجراءات المدنية والمعنون بالحلول الودية للمنازعات[1].

(1) المواد (1530– 1535) من مدونة الإجراءات المدنية.

.....

أما بخصوص الوساطة القضائية، فقد صدر المرسوم ذي الرقم (96–652) بتاريخ (22) تموز من سنة1996 الخاص بتنظيم أحكام التوفيق والوساطة القضائية. ليحل محله بعد ذلك المرسوم ذي الرقم (2015–282) بتاريخ (11) آذار من سنة 2015 والخاص بتبسيط الإجراءات المدنية في مجال التواصل الإلكتروني والحلول الودية للمنازعات. وحل أخيراً المرسوم ذي الرقم (2022–245) بتاريخ (25) شباط من سنة 2022 محل المرسوم السابق، والخاص بتعزيز استخدام الوساطة، وتطبيق قانون الثقة في المؤسسة القضائية وتعديل مختلف أحكامه. وجرى تدوين النصوص الخاصة بالوساطة في المادة (131) ، بفقراتها الخمسة عشرة، من مدونة الإجراءات المدنية. ويلاحظ على هذه النصوص أنها نظمت أحكام الوساطة من غير أن تورد تعريفاً لها، كما أنها اعتمدت الوساطة القضائية، إذ أجازت للقاضي الذي أحيل إليه النزاع، أن يأمر بالوساطة، وبعد الحصول على موافقة الأطراف، وهذا مفاده أن الوساطة القضائية غير متفق عليها بداية من الاطراف وإنما يبادر القضاء إلى إثارة فكرة الوساطة بعد رفع النزاع اليه[1].

أما بخصوص قانون المرافعات المدنية العراقي ذي الرقم (83) لسنة 1969، فلم يتطرق المشرع إلى الوساطة طريقاً لحل المنازعة. وإنما اكتفى بتنظيم التحكيم في منازعات تنفيذ العقود. وفي المسائل التي يجوز فيها الصلح حصراً، وذلك في المواد (251– 276).

ثانياَ – الوساطة في قانون الإجراءات الجنائية: لعل الوساطة الجنائية تحمل مفهوماً خاصاً وذلك لخصوصية مجالها، إذ انها تنطبق في مجال مرتبط بحق الدولة في العقاب. ولم يظهر هذا النوع من الوساطة إلا بعد تطور السياسة الجنائية وتوجهها نحو الحد من العقوبة. وتبني الفكر التصالحي ولا سيما في المخالفات، إذ تعد الوساطة الجنائية من الحلول البديلة عن الدعوى الجزائية، و ذلك للاستجابة في تبني سياسة جنائية قوامها المصالحة بين الأفراد في المجتمع، وجبر الضرر للضحية وإعادة دمج الجاني في مجتمعه[2] .

وقد تضمنت مدونة الإجراءات الجزائية الفرنسية، وهي بصدد مهام المدعي العام، أنه له اللجوء، بناءً على طلب المجنى عليه (الضحية) أو بموافقته، إلى إجراء وساطة بين الجاني والضحية. وفي أغلب الأحيان، تستهدف الوساطة المخالفات او الجرائم التي توجد فيها علاقة وثيقة بين المجنى عليه (الضحية) والجاني مثل

(1) ينظر المادة (131–1) من مدونة الإجراءات المدنية.

(2) للمزيد ينظر: رجب علي حسن، العدالة التصالحية (إتجاه جديد في السياسة الجنائية)، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2019، ص45.

.....

علاقة الجوار، والأسرة، والعلاقات المهنية. وإذا نجحت الوساطة يقوم المدعي العام أو وسيط المدعي العام بتحرير محضر، يوقعه هو والأطراف، وتسلم لهم نسخة منه؛ وإذا كان المجنى قد تعهد بدفع تعويضات للمجني عليه، جاز للاخير، أن يطلب الاسترداد بعد إجراء الأمر بالدفع، وذلك وفقا للقواعد المنصوص عليها في مدونة الإجراءات المدنية[1]. ومن ثم يمكن أن تكون شروط الوساطة الجنائية بموجب مواد من مدونة الإجراءات الجنائية[2]:

1. أن تكون هوية المجنى عليه والجاني معروفة ومحددة، وسواء تعلق الأمر بالبالغين أو القاصرين.
2. ويجب أن تكون الوقائع منخفضة الخطورة وبسيطة ومثبتة بوضوح ومعترف بها من قبل مرتكبها.
3. موافقة الضحية (المجنى عليه) إذا جرى اقتراح الوساطة من المدعي العام. ويمكن تقديمه أيضاً بناءً على طلب المجنى عليه.
4. يمكن تطبيق الوساطة الجنائية على المخالفات وبعض الجنح، باستثناء الجرائم التي تنطوي على الاعتداء على السلامة الجسدية، كالاعتداء الجنسي[3].

وبالرجوع إلى موقف التشريع العراقي، سواء في قانون اصول المحاكمات الجزائية ذي الرقم (23) لسنة 1971(المعدل)، او في قانون الإدعاء العام ذي الرقم (49) لسنة 2017، فليست هناك إشارة صريحة إلى الوساطة طريقاً لحل النزاع وتسويته، ومن ثم يمكننا القول إن هذا القانون لم يعرف الوساطة طريقاً بديلاً للدعوى الجزائية. ولا نتفق مع من يدمج بين الصلح والوساطة، على اعتبار أن الصلح قد يتم عن طريق وسيط،[4]. إذ إن للصلح أحكامه الخاصة، والتي تتميز عن الوساطة[5]. فإذا كان قانون اصول المحاكمات الجزائية قد اعتمد

---

(1) المادة (41-1) من مدونة الاجراءات الجنائية

(2) تنظر المواد (39) إلى المادة (44-1) من مدونة الإجراءات الجنائية.

(3) للمزيد ينظر : د. عبد الرحمن عاطف عبد الرحمن أحمد، الوساطة ودورها في إنهاء الدعوى الجنائية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020، ص99.

(4) بخصوص هذا الرأي ينظر: د.محمد علي عبد الرضا عفلوك و د. ياسر عطيوي عبود الزبيدي، الوساطة في حل النزاعات في التشريع العراقي، بحث منشور، مجلة رسالة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة السابعة، العدد الثاني، 2015، ص195.

(5) للتمييز بين الوساطة والصلح ينظر : د.أحمد عبد الكريم سلامة، مصدر سابق، ص153.

.....

الصلح طريقا بديلاً للدعوى الجزائية في المواد (194-198)، فهذا لا يعني قطعاً أن المشرع قد اراد من ذلك اعتماد الوساطة، إذ إن الوساطة تتطلب تنظيماً قانونياً مستقلاً، وهذا ما لم نجده في في هذا القانون ولا في قانون المرافعات المدنية. وذلك بخلاف الصلح الذي نظم القانون المدني[1] احكامه في المواد (698- 721).

المطلب الثاني

تعريف الوساطة الإدارية

كما هو حالها في القوانين الاخرى؛ فإن مفهوم الوساطة ليس بغريب في القانون الإداري، إذ صدرت قوانين متفرقة، نصت على الوساطة طريقاً لحل المنازعات الإدارية، تجنباً للجوء إلى الدعوى الإدارية، بيد أنها كانت اختيارية من جهة، وكانت تعتمد قبل رفع الخصومة إلى القضاء. غير أن الأمر ما لبث أن تغير، وظهرت الوساطة القضائية، والتي يمكن اللجوء إليها بعد رفع الدعوى، وقبل أن يبدأ القاضي بفحصها، أو التي يجب أن يُسلك طريقها قبل رفع الدعوى. فتصبح الاخيرة شرطاً لقبول الدعوى، ويتم تنظيم أحكامها في قانون الإجراءات الإدارية الفرنسي[(2)]. وعليه يمكن لنا أن نتناول تعريف الوساطة الإدارية في أهم التشريعات الإدارية الفرنسية في الفرعين الآتين:

الفرع الأول

التشريعات الإدارية الموضوعية

من المعروف أن أي فرع من فروع القانون قد يتضمن قواعد قانونية موضوعية، وأخرى قواعد عامة إجرائية، وإذا كان من خصائص القانون الإداري أنه قانون قضائي غير مدون، واعتراض بعض الفقه على تقنين الاجراءات الإدارية غير القضائية والأحكام المتصلة بها؛ فإن المشرع الفرنسي قد قطع شوطاً كبيراً في

(1) المرقم (40) لسنة 12951 المعدل .

(2) تعرف الوساطة القضائية بأنها الوساطة التي يجريها القضاء المنتدب بإدارتها بعد رفع الدعوى القضائية وقبل نظرها.... ينظر: د. إيمان منصور و د.شريف عيد ، الوساطة وفن التفاوض، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص48.

.....

تدوين أغلب قواعد القانون الإداري التي أنشأها القضاء الإداري[1]. وسنتناول هنا أهم مدونتين من مدونات القانون الإداري الفرنسي:

أولاً – (Code des relations entre le public et l'administration): لعل من أهم التشريعات الإدارية الموضوعية العامة هي مدونة العلاقة بين الجمهور والإدارة، والتعديلات الواردة عليها، والتي تنظم العلاقة بين الافراد في تعاملهم مع الإدارة العامة، وقد تضمنت هذه المدونة أغلب نظريات القانون الإداري ذات الأصل القضائي، وهي تمثل ثورة حقيقية في مجال تدوين القواعد الموضوعية للقانون الإداري. بالإضافة إلى الإجراءات الإدارية غير القضائية. وتستمد أغلب نصوصها من الأمر التشريعي ذي الرقم (2015–1341) والذي صدر بتاريخ (23) تشرين الاول من سنة 2015، ودخل حيز التنفيذ في الأول من كانون الثاني من سنة 2016.

وقد تناولت هذه المدونة في الكتاب الرابع منها، وتحت عنوان (تسوية المنازعات مع الإدارة) الوساطة طريقاً بديلاً لحل المنازعات التي يمكن أن تحدث مع الإدارة، إذ أجازت بداية، استخدام إجراء الوساطة مع التوفيق بهدف تسوية النزاع ودياً مع الإدارة، قبل الخوض في الإجراءات القضائية، أو قبل إكمالها والإنتهاء منها، وهذه وساطة خارج نطاق القضاء[2]. أما الوساطة ضمن نطاق القضاء، فقد أجازت المدونة لرؤساء المحاكم الإدارية القيام بتنظيم مهمة الوساطة وترتيبها بناءً على طلب الاطراف[3]. كما أجازت لهذه المحاكم أن تأمر بالوساطة بهدف التوصل إلى تسوية بعض النزاعات[4]، وفي كلتا الحالتين لا بد من الرجوع الى قانون العدالة الإدارية لتنظيم هذه المسائل بوصفه القانون الإجرائي المنظم لهذه الإجراءات. فهذه المدونة إذاً لم تأت بشيءٍ يمكن إضافته إلى ما سنتناوله في الوساطة في ضوء نصوص قانون العدالة الإدارية.

---

(1) بخصوص مدى صلاحية التقنين في مجال القانون الإداري ينظر: محمد محمد عبدة إمام، مبدأ تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2018، ص81.

(2) المادة (L421–1) من مدونة العلاقة بين الجمهور والادارة.

(3) المادة (L422–1) من مدونة العلاقة بين الجمهور والادارة.

(4) المادة (L422–2) من مدونة العلاقة بين الجمهور والادارة.

.....

ثانياً – (Code de la commande publique) : نظمت هذه المدونة، والتي يمكن أن نسميها بمدونة العقود العامة، أهم الأحكام الموضوعية والإجرائية المتصلة بإبرام العقود العامة وتنفيذها في فرنسا[1]، وقسمت العقود الخاضعة لأحكامه إلى نوعين رئيسيين، هما عقود المشتريات العامة، وعقود الامتياز. إذ أدرجت أغلب العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة ضمن نوع من هذين النوعين، وقد تم نشر هذه المدونة في (5) كانون الأول 2018 في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية. وبدأ نفاذها في الأول نيسان لسنة 2019. وتضم (1747) مادة قاونية في نسختها الأولية. وهي تتألف من جزأين :

الاول– الجزء التشريعي: وهو الأمر المرقم 2018–1074 المؤرخ (26) تشرين الثاني لسنة 2018.

الثاني– الجزء التنظيمي : وهو المرسوم المرقم 2018–1075 المؤرخ (3) كانون الأول من سنة 2018.

وورد تنظيم الوساطة حلاً بديلا لمنازعات العقود الإدارية في الفصل السابع من هذه المدونة، إذ تضمنت مواد الأقسام (1–2–3) من القسم التشريعي على التوفيق والوساطة والصلح والتحكيم طرقاً بديلة لمنازعات العقود، واجازت لطرفي العقد، اللجوء إلى الوسيط، لحل المنازعة، وفقاً لشروط الوساطة الواردة في قانون العلاقة بين الإدارة والجمهور.

(1) يمكننا القول إن الوساطة كآلية لتسوية المنازعات قد نشأت في مجال العقود الإدارية، عندما أرسى المشرع الفرنسي نصوصاً تعالج الوساطة في المنازعات الإدارية العقدية في بداية القرن العشرين، وعلى وجه التحديد مع صدور مرسوم ٢٤ ديسمبر ١٩٠٧ والذي تشكل بموجبه لجنة استشارية للتسوية الودية لمنازعات الأشغال العامة ومناقصات التوريد، والتي تقوم بتسوية المنازعات الإدارية التي تطرح عليها بصورة غير قضائية. وتكونت هذه اللجنة من خمسة أعضاء بقرار من وزير الأشغال العامة لمدة عامين قابلة للتجديد وهم ثلاثة مفتشين عموميين، وعضو من مجلس الدولة، ومدير في الأشغال العامة إذ تقدم اللجنة رأياً حول القضايا أو النزاعات التي تحال إليها.

وبعد الحرب العالمية الثانية، والتوسع في مجال المناقصات، تقرر التوسع في نطاق اختصاص تلك اللجنة؛ لذلك صدر مرسوم في ١١ مايس ١٩٥٣ والذي تشكلت بموجبه لجنة استشارية للتسوية الودية لكل الوزارات، ينظر: أسامة محمود عبد الواحد، طرح الوساطة كوسيلة لتسوية النزاع الإداري، مجلة البحوث القانونية والقتصادية، المجلد 58، العدد 4، أكتوبر 2023، ص672 .

.....

أما في التشريع العراقي، فليس هناك نظرية متكاملة للعقد الإداري كما هو معروف في فرنسا، وعلى الرغم من صدور عدد من القوانين التي صدرت بخصوص العقود الحكومية، إلا أنها ابقت منازعاتها خاضعة للمحاكم المدنية، ولم تنظم الوساطة بديلا للجوء الى القضاء. ولعل الاستثناء الوحيد الذي يمكن أن نورده هنا هو الأمر ذي الرقم (87) لسنة 2004 الذي صدر عن سلطة الائتلاف المؤقتة حينئذ، والذي نص في المادة (12) الخاصة بتسوية المنازعات، وأجاز في البند (ح/سابعاً) اللجوء إلى مبادئ التسوية البديلة في الاعتراضات على المناقصة أو شكاوى خلال إدارة العقود العامة، وأن تستعمل مبادئ التسوية البديلة مشروطاً بأن يتفق الطرفان، غير أنه لم يحدد نوع هذه الوسائل وإجراءاتها[1].

الفرع الثاني

التشريعات الإدارية للإجراءات القضائية (الشكلية)

من المعلوم أن الإجراءات الإدارية تنقسم إلى فئتين متميزتين عن بعضهما، وإن كانتا متفقتين في هدفهما، فالفئة الأولى تتضمن الاجراءات الإدارية غير القضائية، مثل الاجراءات المتخذة أمام لجان المختصة بنظر بعض المنازعات الإدارية، والتظلم الإداري، والإجراءات التي تسبق إتخاذ القرارات الإدارية، وقد ورد تنظيمها في قانون العلاقة بين الجمهور والادارة. والفئة الأخرى هي الإجراءات الإدارية القضائية والتي تسمى بقانون المرافعات أو الإجراءات الإدارية[2].

إن الوساطة بوصفها وسيلة لفض المنازعات الإدارية، لا بد أن تسبقها إجراءات معينة، لذلك فهي تجد مكانها في النصوص الإجرائية من الفئة الأولى، كالتي تبين كيفية اللجوء اليها وسيرها وغير ذلك من متطلباتها. غير أن الأمر ناله التطور، وأخذت الوساطة تأخذ صفة الإجراءات الإدارية القضائية أيضاً، وذلك عندما نظمها القانون الإجرائي القضائي. غير أن المشكلة التي تثار هنا تتمثل في أن هناك نقصاً في التشريعات الإجرائية

(1) ويلاحظ هنا أن التعليمات ذات الرقم (2) لسنة 2014 الخاصة بتنفيذ العقود الحكومية، والتي صدرت تطبيقا لهذا الأمر التشريعي لم تتطرق بدورها للوساطة لحل المنازعات بعد إبرام العقد، وإنما يمكن لطرفي العقد اللجوء إلى التوفيق أو التحكيم. انظر الفصل السابع من التعليمات. متوفرة على الموقع الإلكتروني : (تاريخ آخر الزيارة 4\4\2024)

https://uomosul.edu.iq/public/files/datafolder_1453/_20190917_091452_680.pdf

(2) د. محمد محمد عبدة إمام، مصدر سابق، ص21.

.....

الإدارية، القضائية منها وغير القضائية، واعتماد قوانين اجرائية عامة، مثل قانون المرافعات المدنية، واعتمادها في المجال الإداري يكون سبباً لنهوض العديد من المشاكل، وذلك لإختلاف طبيعة المنازعة الإدارية عن نظيراتها في القانون الخاص والقانون الجزائي[1].

لقد حاول المشرع الفرنسي معالجة هذا النقص في العديد من التشريعات العادية والفرعية، وذلك منذ نشأة مجلس الدولة الفرنسي وممارسته لمهمة القضاء المفوض ومروراً بتشكيل المحاكم الإدارية سنة 1953 والمحاكم الإدارية للاستئناف سنة 1987، ودونت أغلب هذه التشريعات في مدونة المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)، التي كانت تمثل الشريعة العامة للنصوص الإجرائية أمام هذه المحاكم[2]. ومن أهم التشريعات التي إشتملت عليها هذه المدونة نحو:

– المرسوم ذي الرقم (73–682) والمؤرخ في (13) تموز 1973 بشأن تنظيم النصوص التشريعية المطبقة على المحاكم الإدارية.

– القانون ذي العدد (521–76) والمؤرخ في (16) حزيران 1976 الخاص بتعديل بعض أحكام مدونة المحاكم الإدارية وإضفاء قوة القانون على الجزء التشريعي من هذه المدونة.

– القانون ذي العدد (1356–77) والمؤرخ في (10) كانون الأول 1977 بشأن انتداب أعضاء المحاكم الإدارية.

– المرسوم ذي الرقم (89–641) والمؤرخ في (7) أيلول 1989 بشأن مدونة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية (القسم التنظيمي للمدونة).

(1) للمزيد ينظر: د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، محاضرات للدراسات العليا، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 1968، ص25.

(2) للمزيد ينظر، د. عبد العظيم عبد السلام عبد المجيد، مصادر الإجراءات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة طبع، ص 24–61.

.....

– المرسوم ذي العدد (90–93) والمؤرخ في (25) كانون الثاني 1990 بشأن منازعات الناشئة عن قرارات بعض السلطات الإقليمية بترحيل الأجانب إلى الحدود والمكمل لمدونة المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

– المرسوم ذي الرقم (1266–91) والمؤرخ في (19) كانون الأول 1991 بشأن تنفيذ القانون ذي الرقم (647–91) والمؤرخ في (10) تموز 1991 المتعلق بالمساعدة القضائية.

– المرسوم ذي الرقم (316–92) والمؤرخ في (31) آذار 1992 الخاص بسجلات المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية.

– المرسوم ذي العدد (77–92) والمؤرخ في (22) كانون الثاني 1992 يحدد مختلف الأحكام المتعلقة بالإجراء الإداري القضائي.

ثم ما لبث المشرع أن خطى خطوة أكبر في مجال الإجراءات الإدارية، وألغى أغلب التشريعات المذكورة أعلاه، وعمل على تغيير تسمية المدونة، لتصبح تحت مسمى (مدونة العدالة الإدارية)، وذلك بموجب الأمرين التشريعيين الاول ذو الرقم (387) لسنة 2000 والمؤرخ في (4) أيار 2000 ؛ والذي يمثل الجزء التشريعي من مدونة العدالة الإدارية[1]، والثاني المرسوم ذو الرقم (389) لسنة 2000 والمؤرخ في (4) أيار 2000 الخاص بالجزء التنظيمي من المدونة [2]. ولتصبح هذه المدونة سارية المفعول بداية من الأول من كانون الثاني من سنة 2001. ولحقت بهذه المدونة العديد من التعديلات والإضافات من خلال التشريعات التي صدرت فيما بعد ولتصل إلى ما هي عليه الآن. وتمثل هذه المدونة في الوقت الحالي– والتي يمكن أن تسمى بقانون الإجراءات الإدارية– التشريع الإداري الإجرائي الذي يقابل قانون المرافعات المدنية في مجال القانون الخاص، وقانون أصول المحاكمات الجزائية في مجال القانون الجنائي.

(1) للإطلاع على هذا الأمر التشريعي يراجع الموقع الإلكتروني (آخر زيارة 3\4\2024):

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006495449/2001-01-01/

(2) للإطلاع على المرسوم يراجع الموقع الإلكتروني (آخر زيارة 3\4\2024):

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006499661/2001-01-01/

.....

وتنظم هذه المدونة الوساطة كمهمة من مهام المحاكم الإدارية، وذلك في الفصل الثالث من الباب الأول في الكتاب الثاني للقسم التشريعي من المدونة، وذلك في المواد (L213-1 à L213-14) ، وترجع هذه النصوص في أصلها التشريعي إلى القانون ذي الرقم (1547 – 2016) والصادر في (18) تشرين الثاني من سنة 2016 والخاص بتحديث العدالة في القرن الحادي والعشرين [1]. أما القسم التنظيمي من المدونة فقد احتوى على النصوص الخاصة بالوساطة في المواد (R213-1 à R213-13) منها، والتي بدورها تجد أصله التشريعي في كل من الأمر التشريعي ذي الرقم (566 – 2017) الصادر في (18) نيسان من سنة 2017 بخصوص الوساطة في المنازعات التي تدخل في اختصاص القاضي الإداري، والمرسوم ذي الرقم (433-2022) والصادر في (25) آذار من سنة 2022 بشأن إجراءات الوساطة المسبقة الإجبارية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية.

وبحسبان هذه المدونة باتت تمثل الشريعة العامة للإجراءات الإدارية القضائية، فلم يغب عن بال المشرع إيراد تعريف للوساطة، إذ عرفها بأنها:(كل عملية منظمة، مهما كان تسميتها، يحاول من خلالها طرفان أو أكثر التوصل إلى إتفاق بهدف إيجاد حل ودي لنزاعاتهم، وبمساعدة طرف ثالث، وهو الوسيط الذي يختاره الطرفان، أو يعين من قبل المحكمة بعد إستحصال موافقتهم)[2]. ويبدو أن هذا التعريف هو نفسه الذي ورد في مدونة الإجراءات المدنية، ومن ثم لم يقدم المشرع الإداري جديداً بخصوص التعريف التشريعي للوساطة الإدارية، إذ إن هذا التعريف خاص بالوساطة الاختيارية التي تتطلب موافقة الأطراف، ولم يأخذ بنظر الاعتبار اختلاف الوساطة الإلزامية التي استحدثت مؤخراً، والتي لا تقف على موافقة ورضا الأطراف، والتي سنأتي عليها لاحقاً.

(1) ينظر هذا القانون على الموقع الإلكتروني(اخر زيارة (4\4\2024):

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038311192/2019-03-25/

(2) المادة (L213-1) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

المبحث الثاني

صور الوساطة الإدارية

يمكن بداية إبداء المحاولة لإيجاد حل ودي عن طريق اللجوء إلى الوساطة. والوساطة – حسب التعريف الذي أورده القانون– هي أي عملية منظمة، أيا كانت تسميتها، يحاول من خلالها طرفان أو أكثر التوصل إلى اتفاق من أجل حل ودي لخلافاتهم، بمساعدة طرف ثالث، وهو الوسيط، يتم اختياره من قبل الأطراف، أو يتم تعيينه من قبل المحكمة بعد موافقتهم[1].

فالوساطة إذاً هي طريقة لحل النزاعات بشكل ودي بمساعدة وسيط. والوساطة الإدارية هنا يقصد بها تلك الوساطة التي يكون الخصم فيها مرفقاً عاماً إدارياً أو أن يكون جهة إدارية أخرى ذات شخصية معنوية عامة. فينهض الوسيط بدور أساسي في تقديم المساعدة للطرف طالب الوساطة في إجراء حوار مع الإدارة بغرض التوصل إلى اتفاق ودي، يجنب الطرفين الغوض في معترك الدعوى امام القضاء.

والأصل في الوساطة أن تكون اختيارية، إذ يكون لصاحب الشأن الحرية في اللجوء إلى هذا الإجراء من عدمه. كما يمكن، وفي بعض الأحيان، أن تشكل الوساطة شرطاً إلزامياً لممارسة الحق في اللجوء الى المحكمة ورفع الدعوى، وهذا هو الحال بالنسبة لبعض منازعات الخدمة المدنية (الوظيفية) وبعض النزاعات ذات الطابع الإجتماعي، وهنا نكون أمام الوساطة الإجبارية أو الإلزامية، وهو ما سوف نوضحه في المطلبين الاتيين:

المطلب الأول

الوساطة الإدارية الاختيارية

كما أسلفنا القول؛ فإن الأصل في الوساطة أن تكون اختيارية باتفاق الطرفين، إذ يتمتع صاحب الشأن من الأفراد بحرية تامة في اللجوء إلى هذا الإجراء أو لا. غير أنها تكسب صفتها القضائية بموجب القانون، وذلك حينما ورد في مدونة العدالة الإدارية أنه: (بعد تلقي استنتاجات بهذا المعنى، يجوز للمحكمة، في جميع

(1) المادة (L213-1) من مدونة العدالة الادارية.

.....

الحالات التي بدأت فيها عملية الوساطة بموجب هذا الفصل، إقرار هذا الاتفاق الناتج عن الوساطة وإنفاذه)، وذلك يعني أن أقرار المحكمة يعطي الصفة الرسمية لاتفاق الوساطة، ويكسبه كذلك صفة رسمية لتنفيذه[1].

جاء في مدونة العدالة الإدارية أنه يمكن أن ترد الوساطة على كامل الدعوى، كما يمكن أن ترد فقط على جزء من الدعوى. وبشكل عام يجب ان ترد الوساطة على قرار إداري يصلح موضوعاً لإحدى الدعاوى الإدارية[2]. ويمكن للأطراف الإستعانة بأي شخص أمام الوسيط للوصول إلىإتفاق الوساطة وتحقيق الهدف منها[3]. وبخصوص الوساطة الاختيارية فهناك صورتان متميزتان لها:

الفرع الأول

الوساطة بمبادرة من الأطراف (الوساطة الاتفاقية)

وتسمى هذه الوساطة أحياناً بالوساطة الحرة، إذ يعود للأطراف تسمية الوسيط واسمه، يتساوى في ذلك أن تتم قبل النزاع أو خلاله ، فللأطراف فيها الحق في التنظيم من بدايتها لنهايتها[4]. وقد أجاز نص المادة (5) من القانون ذي الرقم (1547–2016) الصادر في (18) تشرين الثاني من سنة 2016 للأطراف، وبعيداً عن أي إجراء قضائي، تنظيم مهمة الوساطة، وتعيين شخص أو عدة اشخاص للقيام بهذه المهمة. كما يمكنهم أيضاً، ومن دون أي إجراء قضائي، أن يطلبوا من رئيس المحكمة الإدارية أو محكمة الاستئناف الإدارية ذات الاختصاص الإقليمي أن يقوم بتنظيم مهمة وساطة على أن يتعهد الاطراف بتعيين الشخص أو الأشخاص المسؤولين عنها، أو أن يتركوا لرئيس المحكمة تعيين الشخص أو الأشخاص المسؤولين عن مهمة الوساطة التي نظموها بأنفسهم، وهنا يمكن لرئيس المحكمة تخويل أحد قضاة المحكمة القيام بمهمة تعيين الوسطاء نيابة عنه. وفي الحالة التي يكون فيها رئيس المحكمة أو من يخوله مسؤولاً عن تنظيم الوساطة، فيكون له القرار فيما إذا كان من الضروري دفع مقدار من الأجر للوسيط، وتحديد مقدار هذا الاجر، وذلك في حالة كون

(1) المادة (L213–4) من مدونة العدالة الإدارية.

(2) المادة (R213–1) من مدونة العدالة الإدارية.

(3) المادة (R213–3–1) من مدونة العدالة الإدارية.

(4) د. إيمان منصور وآخر، مصدر سابق، ص104.

.....

الشخص الذي أُسندت له مهمة الوساطة من خارج المحكمة. وهنا لا بد من الإشارة الى أن القرارات التي يتخذها رئيس المحكمة أو من يخوله في هذا النوع من الوساطة غير قابلة للطعن[1].

الفرع الثاني

الوساطة بمبادرة من القاضي

إذا كانت الصورة الأولى من الوساطة هي بمبادرة واقتراح من طرفي النزاع، فهنا تكون الوساطة بقرار من المحكمة نفسها، إذ يجوز لرئيس الهيئة القضائية في المحكمة الإدارية أو محكمة الاستئناف الإدارية، وبعد عرض النزاع على المحكمة عن طريق الدعوى، أن يقرر اللجوء الى الوساطة كمحاولة لحل النزاع بين الطرفين، على أن يقترن ذلك بحصول رئيس الهيئة القضائية في المحكمة على موافقة الطرفين[2].

فحينما يقدر القاضي المختص أن النزاع محل الدعوى يمكن ان يتم حله بطريق ودي، فله أن يقترح على الأطراف اللجوء إلى الوساطة، على أن يحدد مهلة زمنية للرد على مقترحه. مع الأخذ بنظر الإعتبار أن موافقة الأطراف على المقترح لا تعني بأي حال من الأحوال استبعاد دور القاضي من المسالة، إذ يجوز له في أي لحظة اتخاذ إجراءات التحقيق التي يراها ضرورية، وهذا معناه يكون للقاضي إنهاء الوساطة إذا رأى ضرورة لذلك[3].

أما إذا تمت الوساطة خلال المدة المحددة وضمن الشروط والأحكام القانونية، فيقوم الوسيط بإبلاغ القاضي بنتيجة الوساطة، وفيما إذا كانت الأطراف قد توصلت الى اتفاق من عدمه، وأي قرار يتخذه القاضي في مجال الوساطة القضائية يعد باتاً وغير قابل للطعن[4].

مما تقدم يمكن لنا الوقوف على ثلاث حالات يمكن من خلالها تنظيم الوساطة الاختيارية أو الاتفاقية:

الحالة الأولى: أن يقوم طرفا الوساطة، الفرد والإدارة معاً بتنظيم الوساطة بشكل كامل وتعيين الوسيط .

---

(1) المادة (L213-5) من مدونة العدالة الإدارية.

(2) المادة (L213-7) من مدونة العدالة الإدارية.

(3) المادتان (R213-5) و (R213-8) من مدونة العدالة الإدارية.

(4) المادتان (L213-9) و (L213-10) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

- الحالة الثانية: أن يقوم الفرد بتنظيم الوساطة مع الإدارة (نطاق النزاع، المدة، وما إلى ذلك)، ولكن تقديم الطلب الى المحكمة الإدارية المختصة بنظر النزاع بتعيين الوسيط.
- الحالة الثالثة: أن تقوم المحكمة الإدارية بتنظيم الوساطة بشكل كامل.

المطلب الثاني

الوساطة الإدارية الإلزامية

إذ كان من المتعارف عليه في كل فروع القانون أن الوساطة تكون اختيارية، لا إلزامية، غير أننا هنا نكون بصدد إجبارية اللجوء لها. وقد نظمت هذه الصورة من الوساطة بموجب المادة (27) من القانون ذي الرقم (2021-1729) والصادر بتاريخ (22) كانون الاول لسنة 2021 الخاص بالثقة في المؤسسة القضائية، وإدرجت في البنود (11-14) من المادة (L213) من مدونة العدالة الإدارية[1]. ويفيد هذا النوع من الوساطة بأن الطعون المقدمة ضد القرارات الفردية المتعلقة بحالة الأشخاص الطبيعيين، والتي يحددها مجلس الدولة في قائمة خاصة وبموجب مرسوم صادر عن المجلس نفسه، يجب أن يسبقها محاولة للوساطة بين الأطراف، وبخلافه ترد الطعون، أي أن الوساطة هنا، وبنص القانون- شرط لقبول الطعن القضائي. على أن يحدد هذا المرسوم ايضاً الوسيط بخصوص الإدارة المسؤولة عن ضمان الوساطة[2]. وقد صدر المرسوم المرقم (2022-433) في (25) آذار من سنة 2022 بشان إجراءات الوساطة السابقة الملزمة القابلة للتطبيق على بعض منازعات الوظيفة العامة وبعض المنازعات الإجتماعية [3].

فالوساطة الالزامية إذاً، أو ما يمكن تسميتها أيضاً بالوساطة المسبقة، هي النوع الثاني من الوساطة الإدارية، وهي كما هو واضح من تسميتها ملزمة للفرد قبل رفع الدعوى أمام القضاء، والمشرع حدد نطاقها في

(1) استحدثت الوساطة الإلزامية المسبقة بموجب الامر التشريعي ذي الرقم (101) الصادر بتاريخ (17) شباط 2018، بخصوص الوساطة الإلزامية في مجال الوظيفة العامة، ثم ألغي هذا الأمر بموجب المرسوم المرقم (2022-433) في (25) آذار من سنة 2022 بشان إجراءات الوساطة السابقة الملزمة القابلة للتطبيق على بعض منازعات الوظيفة العامة وبعض المنازعات الإجتماعية

(2) المادة (L213-11) من مدونة العدالة الادارية.

(3) للمزيد ينظر المرسوم على الموقع الإلكتروني (2024\3\16 تاريخ آخر زيارة 2024\4\9):

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045412363/2024-03-16/

.....

مجالين، الوساطة الإدارية الملزمة في مجال الوظيفة العامة و في مجال الرعاية الاجتماعية، وسنتناولهما تباعاً[1]:

الفرع الأول

الوساطة الالزامية في مجال الوظيفة العامة

تعد القرارات التي تتخذها الإدارة في مجال الوظيفة العامة، والتي تمس المراكز القانونية للموظفين من أهم القرارات الإدارية التي يمكن أن تكون موضوعاً للدعوى الإدارية، أو ما يمكن تسميتها بدعاوى الوظيفة العامة، ومن ثم يمكن أن تكون مجالاً للوساطة الإدارية الملزمة بموجب القانون[2]، بيد أن المرسوم لسنة2022 حدد نطاق الوساطة الإلزامة بمجموعة محددة من الموظفين، بمعنى أن تتوفر صفة الموظف في المتقدم بطلب الوساطة، زيادة على ذلك حدد نوع القرارات التي يجب أن تكون محلاً للوساطة الإلزامية إذا ما اثير نزاع بشأنها. وللوقوف على هذه الوساطة بشكل أكثر وضوحاً لا بد من بيان ومعرفة الموظفين الملزمين باللجوء الى هذا النوع من الوساطة أولاً ، ومن ثم القرارات التي يجب أن تخضع لإجراء الوساطة قبل الطعن بها أمام القضاء:

اولاً: الموظفون ذوو العلاقة : قد يكون ذو الشأن، ممن يروم الطعن في قرار إداري، موظفاً حكومياً، ممن حددهم القانون، فيكون ملزماً في هذه الحالة باللجوء أولاً إلى الوساطة الإدارية قبل أن يتمكن من تقديم طعن قضائي ضد قرارات معينة بذاتها. وهذا لا يعني بالضرورة أن كل موظف حكومي لا بد وأن يلجأ للوساطة الإدارية المسبقة، وإنما يجب أن يكون الموظف الحكومي واحداً من الفئات التي حددها كل من المادتين الثالثة والرابعة من المرسوم المرقم (2022-433) في (25) آذار من سنة 2022، وهذه الفئات هي :

1- موظف حكومي أو متعاقد في التعليم الوطني أو مُعين في إدارة جامعة أو مرفق عام إداري، أو حضانة أو مدرسة ابتدائية، أو مدرسة إعدادية أو ثانوية في إحدى الأكاديميات التالية:

(1) للمزيد ينظر : أسامة محمود عبد الواحد، مصدر سابق، اص684 .

(2) المادة (11-L213) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

إيكس- مرسيليا(Aix-Marseille)، بوردو(Bordeaux)، كليرمون فيران(Clermont-Ferrand)، ليون(lyon)، مونبلييه(Montpellier)، نانت(Nantes)، نيس(nice)، نورماندي(Normandie) ، باريس(paris)، رين(Rennes)، فرساي(Versailles)[1].

2- موظفًا أو متعاقداً إقليمياً يعمل في وحدة إدارية لا مركزية أو مؤسسة عامة أبرمت اتفاقية مع مركز معين يسمى (le centre de gestion) من أجل تقديم وضمان الوساطة. إذ يقدم هذا المركز للمحاكم الإدارية قائمة بالوحدات الإدارية التي أبرمت اتفاقيات بغرض ضمان الوساطة.

ثانياً: القرارات ذات العلاقة: إن صفة الموظف الحكومي المذكورة أعلاه لا تكفي للقول بضرورة اللجوء الى الوساطة المسبقة الملزمة، وإنما يجب أن يكون القرار محل النزاع واحداً من القرارات التي حددها القانون، وقد وردت تلك القرارات في المادة (2) من المرسوم ذي الرقم (2022-433) لسنة 2022، وكما يأتي:

- القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالمسائل المالية.
- رفض بعض حالات الانتداب والاعارة للموظفين.
- رفض منح الموظف المتعاقد إجازة غير مدفوعة الأجر لتربية طفل يقل عمره عن 12 سنة.
- رفض منح الموظف المتعاقد إجازة غير مدفوعة الأجر لرعاية طفل معال، أو زوجته، أو الوالد، والجد، وغيرهم من المحددين قانوناً إذا ما وقع حادث أو مرض خطير أو معاناة من إعاقة تتطلب وجود شخص ثالث.
- رفض منح الموظف المتعاقد إجازة غير مدفوعة الأجر لمرافقة زوجته التي تضطر إلى الانتقال لأسباب مهنية.
- رفض منح إجازة غير مدفوعة الأجر للموظف المتعاقد لأسباب شخصية.
- رفض منح إجازة غير مدفوعة الأجر للموظف المتعاقد لإنشاء مشروع تجاري أو توليه.
- رفض منح إجازة تنقل غير مدفوعة الأجر للموظف المتعاقد.
- قرار إداري فردي يتعلق بإعادة موظف الخدمة المدنية إلى منصبه بعد انتهاء الإعارة أو الانتداب أو الإجازة الوالدية.

(1) المادة الأولى الأمر الصادر بتاريخ (30) إذار من سنة 2022 الخاص بتطبيق إجراء الوساطة المسبقة الإجبارية على بعض منازعات الخدمة المدنية بوزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، متوفر على الموقع الإلكتروني (تاريخ آخر زيارة :(2024\4\6

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045457858

.....

- قرار إداري فردي بشأن إعادة توظيف المتعاقد في نهاية الإجازة غير مدفوعة الأجر.
- قرار إداري فردي بشأن تصنيف الموظف بعد الترقية.
- قرار إداري فردي بخصوص التدريب.
- قرار إداري فردي يتعلق باستمرار توظيف موظف معاق.
- قرار إداري فردي يتعلق بالإجراءات المناسبة بخصوص موظف معاق.
- قرار إداري فردي يتعلق بتعديل ظروف العمل بهدف إعادة تصنيف موظف حكومي غير كفوء في ممارسة واجباته لوظيفية.

وجدير بالذكر انه تم تطبيق إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية على القرارات المتخذة منذ الأول من نيسان (ابريل) من عام 2022 ، وذلك بخصوص التعليم الوطني (المركزي). أما بخصوص الخدمة المدنية على مستوى الوحدات الاقليمية اللامركزية، فيتم تطبيقه اعتباراً من اليوم الأول من الشهر التالي لإبرام الاتفاقية بين الوحدة الإدارية أو المؤسسة المستخدِمة مع مركز الإدارة بخصوص ضمان الوساطة.

وعندما يكون القرار الإداري الفردي من ضمن القرارات التي يمكن أن تخضع، في حالة النزاع، للوساطة المسبقة الإجبارية، يتوجب على الإدارة إخطار صاحب الشأن بذلك عند إبلاغه بالقرار. كما على الإدارة تزويد الموظف بتفاصيل الاتصال بالوسيط المختص. وفي حالة عدم امتثال الإدارة لهذا الالتزام، لا يسري الموعد المحدد لرفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية ويمكن الطعن في القرار في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المحددة لرفع الدعوى.

أما بخصوص الوسيط المختص بإجراء الوساطة الإلزامية المسبقة، فيكون (الوسيط الأكاديمي المختص إقليمياً) إذا كان طالب الوساطة من موظفي الوزارة المسؤولة عن التعليم الوطني (l'éducation nationale)، أما بشأن الموظفين المحليين في الوحدات الإدارية اللامركزية ومؤسساتها العامة فيتعهد مركز إدارة الوظيفة العامة المحلية (le centre de gestion de la fonction publique territorialement compétent) والذي عقد اتفاقية وساطة مع هذه الوحدات اللامركزية بتعيين الوسيط، إذ يقوم الممثل القانوني لمركز الإدارة

.....

بتعيين الشخص أو الأشخاص الطبيعيين الذين سيقومون باسم مركز الإدارة ونيابة عنه، تنفيذ مهمة الوساطة المسبقة الإلزامية[1].

الفرع الثاني

الوساطة الإلزامية في مجال الرعاية الاجتماعية

وهنا نجد مجالاً آخر للوساطة الإلزامية المسبقة، وهذا المجال من الوساطة يشمل الباحثين عن عمل أو ممن يستفيدون من بعض المعونات أو المزايا الاجتماعية، فيُلزم باللجوء إلى الوساطة قبل تقديم طعن قضائي ضد قرارات معينة:

اولاً: الباحثون عن عمل: تعد الوساطة الإدارية إلزامية بالنسبة للباحثين عن العمل من العاطلين إذا كانوا قد صدر بحقهم احد القرارات المبينة في ادناه من دائرة العمل في فرنسا، والمسماة (France Travail)[2]:

- القرار المتخذ لتشجيع العودة إلى العمل.
- قرار إنهاء التسجيل في قائمة الباحثين عن عمل.
- قرار تغيير فئة الباحثين عن عمل.
- قرار الحذف من قائمة الباحثين عن عمل.
- قرار إلغاء الدخل البديل.
- قرار العقوبة الإدارية.
- قرار طلب استرداد البدلات أو الإعانات أو المزايا التي صرفت دون وجه حق.

ثانياً: المستفيدون من المزايا الاجتماعية: تعد الوساطة الإدارية إلزامية أيضاً إذا كان النزاع بخصوص أحد القرارات التالية، والتي يمكن أن تتخذها دائرة العمل(France Travail) نيابة عن الدولة:

---

(1) المادة (4) من المرسوم المرقم (2022-433) بشان إجراءات الوساطة السابقة الإلزامية المطبقة في مجال منازعات الوظيفة العامة وبعض المنازعات الإجتماعية الصادر في (25) آذار من سنة 2022.

(2) أطلقت هذه التسمية على دائرة العمل منذ الاول من كانون الثاني من سنة 2024، وذلك بموجب القانون ذي الرقم (1196 – 2023) الصادر بتاريخ (18) كانون الاول من سنة 2023. إذ كانت تسمى قبل هذا التاريخ ب (Pôle emploi). ودونت في المادة (L5312-1) من مدونة العمل الفرنسي.

.....

- قرار بشأن البدلات المخصصة للشباب المشاركين في رحلة الدعم نحو العمل والاستقلالية.
- قرار بشأن علاوة التضامن النوعية.
- قرار بشأن العلاوات التضامنية المخصصة لعروض الترفيه.
- القرار المتعلق بالمساعدة في إنشاء الشركات والأعمال[1].

المبحث الثالث

إجراءات الوساطة الإدارية والسير فيها

إن الوساطة الإدارية نظام قانوني متكامل، يمر بعدد من المراحل، ويتطلب إجراءات عديدة، وصولاً إلى حل ودي، ومن ثم الاتصال بالقاضي بغرض إطلاعه على نتيجة الوساطة، وإتخاذ القرار المناسب بتنفيذ الاتفاق المتمخض عن العملية، وغيرها من إجراءات أخرى قد تتطلبها الوساطة، وهذا يلزمنا بالخوض أولاً في إجراءات الوساطة الاختيارية، ومن ثم الوساطة الإلزامية، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول

إجراءات الوساطة الاختيارية

للحديث عن إجراءات سير الوساطة الإدارية الاختيارية، لا بد أولاً من تحديد الوسيط نفسه، اي من يقوم بمهمة الوساطة بين الفرد صاحب المصلحة وبين الإدارة المسؤولة عن اتخاذ القرار محل الوساطة، ثم تحديد تكاليف أجوره، ثم تاريخ اللجوء إلى الوساطة وآثارها، وهو ما سوف نوضحه في الفروع الثلاثة الآتية:

(1) للمزيد ينظر الموقع الرسمي للعمل الفرنسي (آخر زيارة 9\4\2024):

https://www.francetravail.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/reclamations/comment-contester-une-decision-d.html

.....

الفرع الأول

تعيين الوسيط ومهامه

أولاً: **تعيين الوسيط** : تبين لنا أنه يمكن أن يكون اختيار الوسيط راجعاً لمن صدر ضده القرار أو أن يكون الوسيط من اختيار الإدارة. كما يمكن أن يكون أيضاً معيناً من قبل المحكمة الإدارية، بعد موافقة الأطراف. والوسيط يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً، كما يمكن ان يكون شخصاً معنوياً. وإذا كان شخصاً طبيعياً فيجب أن تتوافر فيه المؤهلات المطلوبة للوساطة من أجل القيام بدور الوسيط في موضوع النزاع. إذ يجب أن يكون حاصلاً على تدريب متخصص، أو يمتلك خبرة تتلاءم مع ممارسة مهمة الوساطة. كما يتوجب على الوسيط أن يتعهد باحترام المبادئ الواردة في الميثاق الأخلاقي الخاص بالوسطاء ومراعاة مبادئ السرية والحياد[1]. ويمكن للمحكمة الإدارية تزويد ذوي الشأن بتفاصيل الاتصال بالوسطاء المختصين للوساطة في حل النزاع وسبل الاتصال بهم[2].

ثانياً: مهام الوسيط: تبين لنا– بخصوص الوساطة بمقترح من القاضي– انه إذا ما عرض النزاع على القضاء عن طريق دعوى قضائية، فله أن يتقدم للطرفين بمقترح الوساطة لمحاولة التوصل إلى اتفاق يرضي الطرفين. ويحدد موعداً نهائياً لأطراف المنازعة للرد على هذا الاقتراح. وفي حالة حصول القاضي على موافقة الطرفين يصدر قرار بذلك على أن يتضمن اجراء الوساطة المعلومات الآتية:

- اتفاق الطرفين.
- تعيين الوسيط ومدة مهمته ومبلغ أجره[3].

---

(1) المادة (R213-3) من مدونة العدالة الإدارية. ولمزيد بخصوص واجبات الوسيط يمكن مراجعة الميثاق الاخلاقي الصادر عن مجلس الدولة والمتوفر على الموقع الإلكتروني (آخر زيارة 9\4\2024):

https://www.conseil-etat.fr/Media/contenu-froid/documents/2019/02-fevrier/charte-ethique-mediateurs-13-12-17

(2) تنظر المواد (L213-2) من مدونة العدالة الإدارية.

(3) المادتان (L213-8) و(R213-5) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

ومن ثم يبلغ القرار الى الوسيط والى الطرفين، ويشترط القانون السرية في الوساطة ما لم يتفق الاطراف خلاف ذلك، كما لا يسمح القانون بالكشف عن النتائج التي توصل لها الوسيط أو البيانات التي تم جمعها أثناء الوساطة لأطراف ثالثة، ولا يجوز الاستناد إليها أو تقديمها في إطار دعوى قضائية أو تحكيم دون موافقة الأطراف[1]. ويستثنى من عدم جواز الكشف وجود أسباب تتعلق بالنظام العام أو تتعلق بحماية مصالح الطفل العليا أو السلامة الجسدية أو النفسية لشحص من الأشخاص، أو إذا كان الكشف عن ذلك ضروري لتنفيذ اتفاق الوساطة[2].

ويمكن الاستعانة بمساعدة أي شخص آخر من غير الطرفين، يتم اختياره من أحد الطرفين، للحصول على المساعدة أمام الوسيط. كما يجوز للوسيط، بموافقة الأطراف ولأغراض الوساطة، الاستماع إلى طرف ثالث يوافق على ذلك. ويبقى الوسيط على اتصال مع القاضي، وإطلاعه على سير الوساطة والصعوبات التي تعترض العملية، ويجوز للقاضي أن ينهي الوساطة بناءً على طلب احد الطرفين أو بناءً على طلب الوسيط نفسه. ويمكنه أيضًا أن يقرر إيقافها عندما يظهر له أن حسن سير الوساطة على غير ما يرام. وكذلك للقاضي التحقق من صحة ومشروعية الاتفاق الناتج عن الوساطة وتنفيذه. وقراره هنا بات لا يمكن الطعن فيه[3].

الفرع الثاني

تكاليف الوساطة (أجور الوسيط)

وفي حالة إسناد مهمة الوساطة إلى شخص من خارج المحكمة، فيعود للقاضي القرار فيما إذا كان من الضروري أن تكون مهمة الوساطة بمقابل مالي(أجر) وتحديد مقداره من عدمه. وإذا ما كان الطرفان سيتحملان تكاليف الوساطة، فلهما الحرية في توزيع هذه التكلفة فيما بينهما. وفي حالة عدم الاتفاق بين الطرفين بخصوص كيفية توزيع المقابل وتحمله، فيتحمل الطرفان التكاليف بالتساوي، ما لم يعتبر القاضي أن هذا التوزيع غير عادل فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي للطرفين، وتطبق هذه القاعدة ايضاً في حالة حصول طرف في النزاع

(1) للمزيد بشأن عمل وسلوك الوسطاء ينظر: د. ابراهيم عيد نايل، الوساطة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص146.

(2) المادة (L213-2) من مدونة العدالة الادارية.

(3) المادة (R213-9) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

على المساعدة (المعونة) القضائية[1]. ويقوم القاضي بتحديد المبلغ المخصص أجراً للوسيط، وفي حالة فشل تعيين وسيط خلال الفترة التي يحددها القاضي وضمن الشروط والاحكام المذكورة تنقضي الوساطة وتستأنف الدعوى[2].

مما تقدم يتضح لنا أن تكاليف الوساطة تختلف بالنظر الى الوسيط نفسه وبحسب انتمائه الوظيفي، فعندما تُسند مهمة الوساطة إلى شخص خارج دائرة القضاء، يقرر القاضي المختص بنظر النزاع ما إذا كان من الضروري دفع أجر له مع تحديد مبلغ الأجر. ويكون لرئيس المحكمة أن يمنح الوسيط، بناءً على طلبه، علاوة مؤقتة. على أن يتم خصم مبلغ العلاوة المدفوع من مبلغ أجره[3]. وعندما يتحمل الأطراف تكاليف الوساطة، يجب مناقشة الأمر مع الإدارة للاتفاق على توزيع المبلغ ونسبة تحمل كل طرف حصة من المبلغ. وإذا لم يتم الاتفاق، يتم توزيع هذه التكاليف بالتساوي، إلا إذا رأى القاضي أن هذا التوزيع غير عادل بالنظر للوضع الاقتصادي للطرفين. وإذا تم منح المساعدة القانونية لطالب الوساطة، يتم حينها تقاسم التكاليف بالتساوي، إلا إذا وجد القاضي أن هذا التوزيع غير عادل[4].

الفرع الثالث

تاريخ اللجوء الى الوساطة الإدارية وآثارها

أجاز القانون لذوي الشان اللجوء إلى الوساطة قبل رفع الدعوى أمام القضاء والاتصال بالقاضي المختص، كما أجاز ذلك أيضاً بعد رفع الدعوى. وفيما يخص أثر اتفاق الوساطة الاختيارية على مواعيد قبول الدعوى وسيرها؛ فإن الاتفاق على الوساطة يقطع الميعاد المحدد لقبول الدعوى إذا لم تكن الدعوى قد قدمت للقضاء، وتعلق الطلبات إذا كانت الدعوى قد جرى رفعها أمام المحكمة، بدءاً من اليوم الذي يتفق فيه الطرفان كتابياً– بعد وقوع النزاع– على اللجوء الى الوساطة. وفي حالة عدم وجود الاتفاق كتابة، فتنقطع المدد من تاريخ

(1) وأحال القانون شروط منح المعونة القضائية الى نص المادة (50) من قانون المعونة القضائية ذي الرقم (91–647) والصادر في (10) تموز من سنة 1991.

(2) المادة (L213–8) من مدونة العدالة الإدارية.

(3) المادة (R213–7) من مدونة العدالة الإدارية.

(4) المادتان (L213–8) و (R213–6) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

أول اجتماع للوساطة. ويبدأ سريان مدة قبول الدعوى مرة أخرى من التاريخ الذي يعلن فيه الطرفان أو أحدهما أو الوسيط انتهاء الوساطة[1].

وإذا كان قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة، قد رتّب على التظلم الولائي أو الرئاسي قطعاً لميعاد رفع الدعوى القضائية، فيما لو تقدم به صاحب الشأن خلال هذا الميعاد[2]؛ فإن اتفاق الوساطة يلغي ذلك، بحيث لا يترتب على تقديم هذا النوع من التظلم أي قطع جديد للميعاد، ما لم يكن التظلم شرطاً مسبقاً لقبول الدعوى القضائية. فليس من المستساغ عملياً أن يترتب قطع للميعاد مرتين[3].

المطلب الثاني

إجراءات الوساطة الإدارية الملزمة

تشترك إجراءات الوساطة الإلزامية مع إجراءات الوساطة الاختيارية في العديد من الأمور العامة، إلا أنها تختلف عنها في بعض التفاصيل، وسنحاول بيان مواضع الإختلاف فيما يأتي:

الفرع الاول

اختيار الوسيط

أما بخصوص الوسيط المختص، فيكون في القرارات المتخذة من دائرة العمل الفرنسية الوسيط الإقليمي لدائرة العمل الفرنسية (le Médiateur régional de France Travail.)، كما أن الشكاوى التي تحال الى المدافع عن الحقوق أيضاً بموجب اختصاصاته تخضع لإجراء الوساطة الإجبارية إذا كانت الشكوى بخصوص تلك القرارات التي أوردها المرسوم لسنة 2022[4].

ويستمع الوسيط أولاً إلى حجج كل طرف، ثم يقوم بتنظيم حوار بينهم وبين الإدارة لمحاولة إيجاد حل ودي، وتخضع الوساطة الإلزامية كحال الوساطة الاختيارية لمبدأ السرية إلا في الحالات الثلاث التالية:

---

(1) المادة (L213-6) من مدونة العدالة الإدارية.

(2) المادة (L411-2) من مدونة العلاقة بين الجمهور والإدارة.

(3) المادة (R213-4) من مدونة العدالة الإدارية.

(4) المادتان (R213-11) و (L213-14) من مدونة العدالة الإدارية. وللوقوف على اختصاصات المدافع عن الحقوق يمكن مراجعة المواد (8) و (9) و (10) من القانون الاساسي ذي الرقم (2011-333) الصادر في (29) آذار لسنة 2011.

- عندما يتفق الأطراف على خلاف ذلك.
- وجود أسباب للنظام العام تتصل بحماية المصالح الفضلى للطفل أو سلامة الشخص.
- ضرورة معرفة محتوى الاتفاق الناتج عن الوساطة لتنفيذه[1].

الفرع الثاني

إجراءات عمل الوسيط ومهامه

تبين فيما سبق أن الوساطة الإدارية هي عملية يحاول من خلالها الأطراف حل نزاعهم ودياً بمساعدة وسيط من غير الخوض في الإجراءات القضائية المعقدة. وقد يتعلق الأمر بكل النزاع أو يمكن ان يقتصر على جزء منه. وعندما تكون الوساطة إلزامية، يجب تقديم الطلب بإجرائها قبل رفع الطعن أمام القاضي الإداري. وإلا فإن القاضي الإداري سيرفض الطعن دون أن ينظر فيه.

وتكاد لا تختلف إجراءات الوساطة الإلزامية عن إجراءات نظيرتها الاختيارية، فبعد التبليغ بالقرار، وهو الإجراء الشكلي الذي يتم من خلاله علم الشخص بالقرار، يجب على طالب الوساطة الاتصال بالوسيط المختص لمطالبته بفتح الوساطة. وهنا يجب تقديم الطلب خلال الميعاد المنصوص عليه لتقديم الطعن في القرار أمام المحكمة، وهي مدة الشهرين، إذ يجب أن ينص التبليغ على وجوب طلب الوساطة خلال الميعاد المحددة لرفع الدعوى الإدارية[2]. ويجب أن تشير وثيقة الإبلاغ أيضاً إلى اسم الوسيط المختص وبيانات الاتصال به، وبخلاف ذلك لا يسرى الميعاد المحدد للطعن في مواجهة الفرد. أما بشان طالب الوساطة، فيلتزم بإرفاق نسخة من القرار المطعون فيه بطلب الوساطة. وفيما يخص القرارات الضمنية، يجب إرفاق نسخة من الطلب الموجه إلى الإدارة وإشعارها بالاستلام[3].

---

(1) المادة (L213-2) من مدونة العدالة الإدارية.

(2) تنص المادة (R421-1) من مدونة العلاقة بين الأفراد والإدارة في فقرتها الاولى على أنه ليس للمحكمة قبول الطعن ضد قرار إداري الا ضمن مدة شهرين من تاريخ التبليغ بالقرار أو نشره. وإذا كان موضوع الدعوى طلب سداد مبلغ من المال، فلا يجوز قبوله إلا بعد صدور قرار من الإدارة بشأن الطلب الذي سبق تقديمه إليها بشان طلب السداد. ولا يسري ميعاد الشهرين في الطعون المقدمة ضد الإجراءات والقرارات المتخذة لتنفيذ عقد من العقود الإدارية.

(3) المادة (R213-10) من مدونة العدالة الأدارية.

.....

الفرع الثالث

آثار الوساطة الإدارية الإلزامية وانتهائها

تكاد تتشابه الوساطة الإدارية الملزمة المسبقة (السابقة) مع نظام التظلم الإداري الملزم، إذ يلتزم الطاعن باللجوء لهما قبل اللجوء الى الطعن القضائي، ومن ثم يشكلان شرطاً لرفع الدعوى الإدارية كل ضمن مجال القرارات التي حدد لهما القانون[1]. وهنا يجب أن نحدد آثار الوساطة الإلزامية المسبقة أولاً وثم بيان تاريخ انتهائها:

اولاً: آثار الوساطة الإلزامية المسبقة: طلب الاتصال بالوسيط المختص يقطع ميعاد رفع الدعوى ويوقف فترة التقادم، ثم تبدأ هذه المدد بالسريان من جديد من التاريخ الذي يعلن فيه أحد الطرفين أو كليهما أو الوسيط، وبشكل لا لبس فيه بأن الوساطة قد اكتملت[2]. وهذا يعني أن إجراء الوساطة الإجبارية لا يحرم الشخص من إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري في حالة فشل الوساطة. وفي حالة تقديم الطعن امام المحكمة المختصة دون طلب الوساطة الإجبارية؛ فإن القاضي الإداري سيقرر رفض الطعن وإحالة الملف إلى الوسيط المختص[3]. وكما ورد سابقاً بخصوص الوساطة الاختيارية؛ فإن تقديم تظلم ولائي أو رئاسي بعد الوساطة الإلزامية، لا يؤدي إلى انقطاع آخر لميعاد الطعن القضائي[4].

---

(1) ونظمت مدونة العلاقة بين الجمهور والادارة لسنة 2015 أحكام التظلم أو ما تمسيه بالطعن الإداري (les recours administratifs)، وذلك في المواد L410-1 à L412-8))،وقد بدأ القانون بتعريف التظلم الإداري بأنه الشكوى الموجهة إلى الإدارة بهدف حل النزاع الناشئ عن قرار إداري. وقسم القانون التظلم إلى ثلاثة انواع:

1- التظلم الإداري الولائي (Recours gracieux): وهو الطعن الموجه للإدارة التي إتخذت القرار المتنازع فيه،

2- التظلم الرئاسي او الهرمي(Recours hiérarchique): وهو الطعن الموجه إلى الجهة الرئاسية للجهة الإدارية التي اتخذت القرار المتنازع فيه،

3- التظلم الإلزامي السابق: وهو الطعن الإداري الذي يجب أن يسبق ممارسة الطعن القضائي في قرار إداري. ويجب أن يتم تقديم هذه الطعن أو التظلم خلال الميعاد المحددة لتقديم الطعن القضائي، وينتج عن هذا التظلم قطع سريان هذا الميعاد، ولا يبدأ بالسريان مرة أخرى إلا بعد رفض التظلم.

(2) المادة (L213-13) من مدونة العدالة الإدارية.

(3) المادة (R213-12) من مدونة العدالة الإدارية.

(4) المادة (R213-13) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

وتختلف تكاليف الوساطة الإدارية الإلزامية عنها في الوساطة الاختيارية، إذ إن طالب الوساطة هنا يعفى من دفع اي تكاليف، إذ تتحمل الإدارة مصدرة القرار جميع مصاريف الوساطة[1].

ثانياً: انتهاء الوساطة الإلزامية:

حال الوساطة الإلزامية كما هي الحال في الوساطة الاختيارية، تنتهي بعد إجراءات التفاوض بالتوصل لاتفاق يرضي الطرفين، أو يمكن أن تنتهي من غير التوصل لأي نوع من الاتفاق. وإذا تم التوصل إلى اتفاق، يمكن للإدارة سحب القرار المطعون فيه أو اتخاذ قرار جديد أكثر ملاءمة للطاعن. أما إذا لم تؤدِ مناقشات الوساطة إلى اتفاق، يمكن للطاعن حينئذ الطعن في القرار أمام محاكم القضاء الإداريِ.

(1) المادة (L213-12) من مدونة العدالة الإدارية.

.....

الخاتمة

إن المشرع الفرنسي قد خطوة مهمة في الحد من اللجوء الى القضاء الإداري كلما كان ذلك ممكناً، وأدخل نظام الوساطة كحل بديل لتسوية المنازعات التي يمكن أن تثار مع الإدارة، وهذا لعمري إتجاه محمود، وحقيق بالدراسة والبحث، وذلك بغرض الوقوف على مزاياه وسيئاته بوصفه نظاماً قانونياً في نطاق الإجراءات الإدارية. وكل بحث أو دراسة لا بد للقائم بها أن يتوصل لاستنتاجات محددة، يمكن أن تكون نقطة إنطلاق لدراسات أخرى. بالإضافة إلى مقترحاتٍ قد تغري المشرع ويأخذ بها في تطوير ما هو موجود من تشريعات. ونحن هنا ندلو بدلونا، ونقدم عدداً من الاستنتاجات التي استشفيناها من خلال ثنايا هذه الدراسة، ونقدم مقترحات نرى أنها جديرة بأن تطرح في هذه الدراسة العلمية:

أولاً- الإستنتاجات:

1- باتت الوساطة في التشريعات الفرنسية نظاماً قانونياً متكاملاً، يمكن اعتماد هذا النظام كبديل للدعوى الإدارية.

2- إن الوساطة الإدارية، كونها عملية إجرائية، تجد نظامها القانوني في مدونة العدالة الإدارية، والتشريعات الإدارية الأخرى تحيل لهذه المدونة- حينما تنص عليها بوصفها طريقاً لحل المنازعات- إجراءات السير فيها وشروطها وأسلوب تنفيذها.

3- في حالة نجاح الوسيط في الوصول إلى تسوية ودية، فيمكن أن يرفع قرار الوساطة إلى القضاء لاعتماده وتنفيذه. ومن هنا يكسب اتفاق الوساطة قوته القانونية في التنفيذ.

4- إذا جرت الوساطة بشأن قرار إداري متنازع فيه، وتوصلت الأطراف إلى حل جديد، فإن هذا الحل الجديد يعد بمثابة قرار إداري يحل محل القرار الأول.

5- لم تعد الوساطة إجراءً اختيارياً فحسب، يمكن للإدارة والمتنازع معها اللجوء إليها من عدمه، بل أوجد المشرع نوعاً جديداً، وهي الوساطة الإلزامية المسبقة، التي فرضها المشرع في منازعات معينة بذاتها، وهنا يتشابه نظام الوساطة مع نظام التظلم الإداري.

ثانياً- المقترحات:

بعد الخوض في نظام الوساطة في التشريع الفرنسي، والوقوف عليه بوصفه نظاماً قانونياً، وردت أحكامه في مدونة العدالة الإدارية، ندعو مشرعنا إلى ما يلي:

1- التدخل تشريعياً واعتماد الوساطة في المنازعات الإدارية على نهج المشرع الفرنسي، إذ يمكن أن يحل هذا النظام محل التظلم الإداري الإجباري الذي فرضه المشرع العراقي شرطاً لقبول الدعاوى أمام محاكم القضاء الإداري وبعض محاكم قضاء الموظفين؛ وذلك لأن التظلم نادراً ما يصل إلى تحقيق النتيجة المرجوة، فاللجوء الى الإدارة مصدرة القرار نادراً ما يثنيها عن التراجع عن القرار، وذلك بخلاف الوساطة، إذ يمكن للوسيط أن يتوصل إلى إقناع الطرفين بحل وسط يرضيهما.

2- لقد آن الاوان لتقنين قواعد القانون الإداري في العراق، ومن ضمنها أحكام الوساطة، فالسياسات التشريعية المقارنة تتوجه للتخفيف عن كاهل القضاء والتقليل من عدد الدعاوى القضائية، وتعميم الوسائل الودية البديلة لحل المنازعات، وضمنها المنازعات الإدارية.

.....

المصادر

أولاً- الكتب

1. ابراهيم عيد نايل، الوساطة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
2. أحمد عبد الكريم سلامة، النظرية العامة للنظم الودية لتسوية المنازعات، المفاوضات- الوساطة- التوفيق- الصلح- بديلاً عن المعترك القضائي، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
3. أمحمد برادة غزيول، تقنيات الوساطة لتسوية النزاعات دون اللجوء إلى القضاء، الطبعة الأولى، الدار العالمية للكتاب للطباعة والنشر والتوزيع، الدار البضاء، 2015.
4. إيمان منصور و د.شريف عيد ، الوساطة وفن التفاوض، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.
5. دليلة جلول، الوساطة القضائية في القضايا المدنية والإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
6. رأفت دسوقي، التحكيم في قانون العمل بدائل (المفاوضة الجماعية – الوساطة- التوفيق)، دار الكتب القانون، مصر ،2008.
7. رجب علي حسن، العدالة التصالحية (اتجاه جديد في السياسة الجنائية)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2019.
8. عبد الرحمن عاطف عبد الرحمن أحمد، الوساطة ودورها في إنهاء الدعوى الجنائية، الطبعة الاولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.
9. عبد العظيم عبد السلام عبد المجيد، مصادر الإجراءات الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة طبع.
10- عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، محاضرات للدراسات العليا، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 1968.
11- محمد محمد عبدة إمام، مبدأ تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2018.

ثانياً- البحوث القانونية

1. أسامة محمود عبد الواحد، طرح الوساطة كوسيلة لتسوية النزاع الإداري، مجلة البحوث القانونية والقتصادية، جامعة المنوفية، المجلد 58، العدد 4، أكتوبر 2023.

2. محمد علي عبد الرضا عفلوك و د. ياسر عطيوي عبود الزبيدي، الوساطة في حل النزاعات في التشريع العراقي، بحث منشور، مجلة رسالة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة السابعة، العدد الثاني، 2015.

ثالثاً- القوانين الفرنسية

1. مدونة العدالة الإدارية.
2. مدونة العمل الفرنسية.
3. مدونة العلاقة بين الجمهور والإدارية.
4. قانون المعونة القضائية ذي الرقم (91-647) والصادر في (10) تموز من سنة 1991.
5. القانون الاساسي ذي الرقم (2011-333) الصادر في (29) آذار لسنة 2011.
6. الأمر التشريعي ذي الرقم (101) الصادر بتاريخ (17) شباط 2018، بخصوص الوساطة الإلزامية في مجال الوظيفة العامة.
7. المرسوم المرقم (2022-433) في (25) آذار من سنة 2022 بشان إجراءات الوساطة السابقة الملزمة القابلة للتطبيق على بعض منازعات الوظيفة العامة وبعض المنازعات الاجتماعية.
8. الأمر الصادر بتاريخ (30) إذار من سنة 2022 الخاص بتطبيق إجراء الوساطة المسبقة الإجبارية على بعض منازعات الخدمة المدنية بوزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة.
9. القانون ذو الرقم (1196 - 2023) الصادر بتاريخ (18) كانون الاول من سنة 2023.

رابعاً- القوانين العراقية

1. قانون المدني العراقي ذو الرقم (40) لسنة 1951.
2. قانون المرافعات المدنية ذو الرقم (83) لسنة 1969
3. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 (المعدل)
4. التعليمات ذات الرقم (2) لسنة 2014 الخاصة بتنفيذ العقود الحكومية.

خامساً - المواقع الإلكترونية

1. https://uomosul.edu.iq/public/files/datafolder_1453/_20190917_091452_680.pdf
2. https://www.francetravail.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/reclamations/comment-contester-une-decision-d.html

.....

3. https://www.conseil-etat.fr/Media/contenu-froid/documents/2019/02-fevrier/charte-ethique -mediateurs-13-12-17
4. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006499661/2001-01-01 /
5. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038311192/2019-03-25/
6. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045457858
7. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045412363/2024-03-16/
8. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006495449/2001-01-01/