Journal Of the Iraqia University (74-8) December(2025)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

التحديات القانونية والإجرائية في تسوية منازعات العقود الإدارية الناشئة بين الإدارة العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام وأثرها على المصالح العامة

دراسة تحليلية مقارنة للأنظمة القانونية في العراق ومصر ولبنان

عليرضا دبيرنيا – أستاذ مشارك – قسم القانون العام – جامعة قم – إيران.

أحمد سلمان سوادي طالب دكتوراة في القانون العام – جامعة قم – إيران.

Legal and Procedural Challenges in Resolving Administrative Contract Disputes Arising from Disputes Between Government Agencies and Private Public Interest Institutions and Their Impact on the Public Interest - A Comparative Analytical Study of the Legal Systems of Iraq, Egypt, and Lebanon

Alireza Dabirnia - Associate Professor of Public Law - University of Qom - Qom - Iran.

Ahmed Salman Swadi - PhD student in public law - University of Qom – Qom - Iran.

ahmad_salman@icloud.com

dr.dabirnia.alireza@gmail.com

الملخص

يتناول هذه البحث دراسة التحديات القانونية والإجرائية التي تواجه آليات تسوية منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام في بعض النُظم القانونية العربية – العراق ومصر ولبنان – وتكتسب هذه الدراسة أهميتها من الدور المتنامي للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام في إدارة المرافق العامة والخدمات الحيوية، وكذلك الحاجة إلى آليات فعالة لحل المنازعات التي قد تنشأ بين الإدارة العامة والمؤسسات الخاصة. واعتمدت الدراسة على المنهج المقارن والتحليلي في دراسة النصوص القانونية والاجتهادات القضائية في الدول الثلاث، مع التركيز على الآثار العملية لهذه المنازعات على المصالح العامة للمواطنين. وقد توصلت الدراسة إلى أن هناك تحديات مشتركة تواجه النظم القضائية الثلاث، أبرزها: تداخل الاختصاصات القضائية، وطول مدة التقاضي، وضعف آليات التسوية البديلة، والصعوبات في تنفيذ الأحكام. كما كشفت الدراسة عن التأثير السلبي لهذه المنازعات على المصالح العامة من خلال تعطيل المرافق الحيوية وزيادة التكاليف المالية على الدولة. وخلصت الدراسة إلى ضرورة تطوير التشريعات المنظمة للعقود الإدارية، وتفعيل الوسائل البديلة لحل المنازعات، وتخصيص محاكم إدارية متقدمة، مع ضرورة وضع آليات فعالة لضمان التنفيذ السريع للأحكام.الكلمات المفتاحية: العقود الإدارية، تسوية المنازعات، القضاء الإداري، المصلحة العامة، القانون المقارن.

Abstract in English

This study addresses a vital topic in contemporary administrative law: the legal and procedural challenges facing dispute resolution mechanisms in administrative contracts of public benefit between public administration and private institutions in three Arab countries: Iraq, Egypt, and Lebanon. The study gains its importance from the growing role of the private sector in managing public utilities and essential services, and the need for effective mechanisms to resolve disputes that may arise between public administration and private institutions.The study adopted comparative and analytical approaches in examining legal texts and judicial precedents in the three countries, focusing on the practical effects of these disputes on the public interests of citizens. The study found

that there are common challenges facing the three judicial systems, most notably: overlapping judicial jurisdictions, lengthy litigation periods, weak alternative dispute resolution mechanisms, and difficulties in enforcing judgments.The study also revealed the negative impact of these disputes on public interests through disrupting vital utilities and increasing financial costs to the state. The study concluded with the necessity of developing legislation governing administrative contracts, activating alternative dispute resolution methods, establishing advanced administrative courts, and implementing effective mechanisms to ensure rapid execution of judgments.This research contributes to the legal literature by providing a comprehensive comparative analysis of administrative contract dispute resolution in Arab legal systems, offering practical recommendations for legislative and judicial reform. The findings are significant for policymakers, legal practitioners, and scholars interested in administrative law and public-private partnerships in the Arab region.Keywords: Administrative contracts, dispute resolution, administrative justice, public interest, comparative law.

المقدمة

أولاً أهمية البحث:

تحتل العقود الإدارية ذات النفع العام مكانة محورية في النظم القانونية المعاصرة، باعتبارها الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة الحديثة في تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات الحيوية للمواطنين. وتتعاظم أهمية هذه العقود في ظل التوجه المتنامي نحو إشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة، خاصة في مجالات حيوية كالطاقة والمياه والنقل والاتصالات والصحة والتعليم. كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها من واقع أن منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام لا تقتصر آثارها على أطراف العقد فحسب، بل تمتد لتؤثر مباشرة على المصالح العامة للمواطنين الذين يعتمدون على الخدمات المقدمة من خلال هذه العقود. كما أن تعقد طبيعة هذه المنازعات وتشعب جوانبها القانونية والفنية والمالية يجعل من تسويتها تحدياً حقيقياً أمام النظم القضائية المختلفة، مما يستوجب دراسة معمقة لآليات التسوية المتاحة والتحديات التي تواجهها.

ثانياً مشكلة البحث:

تتمحور المشكلة الرئيسية لهذا البحث حول التحديات القانونية والإجرائية التي تعترض آليات تسوية منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام في النظم القانونية العربية، وتحديداً في العراق ومصر ولبنان، وما يترتب على هذه التحديات من آثار سلبية على المصالح العامة. وتتفرع عن هذه المشكلة عدة تساؤلات جوهرية:

- ما هي الطبيعة القانونية للعقود الإدارية ذات النفع العام في الدول محل المقارنة؟
- ما هي الآليات المتاحة لتسوية منازعات هذه العقود، ومدى فعاليتها في الواقع العملي؟
- ما هي التحديات القانونية والإجرائية المشتركة التي تواجه تسوية هذه المنازعات؟
- كيف تؤثر هذه التحديات على المصالح العامة واستمرارية المرافق الحيوية؟
- ما هي السبل الكفيلة بتطوير منظومة تسوية المنازعات لتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المتعاقدين؟

ثالثاً نطاق البحث:

يقتصر نطاق هذا البحث على دراسة منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام الناشئة بين الإدارة العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام في ثلاثة نظم قانونية عربية هي: العراق ومصر ولبنان. ويركز البحث على التحديات القانونية والإجرائية في تسوية هذه المنازعات وأثرها على المصالح العامة، دون التطرق لأنواع العقود الإدارية الأخرى أو المنازعات التي لا تتعلق مباشرة بالنفع العام.

رابعاً منهج البحث:

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج المقارن لتحليل النصوص القانونية والاجتهادات القضائية في الدول الثلاث محل المقارنة، بهدف الوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بين النظم القانونية وتحديد أفضل الممارسات القابلة للتطبيق. كما استخدم المنهج التحليلي لدراسة طبيعة التحديات القانونية والإجرائية وتحليل آثارها على المصالح العامة، مع الاستعانة بالإحصائيات والتقارير الرسمية المتاحة لتقييم الوضع الراهن. وقد استند البحث إلى مصادر متنوعة تشمل التشريعات الوطنية، والأحكام القضائية، والدراسات الفقهية العربية والأجنبية، والتقارير الدولية ذات الصلة.

خامساً خطة البحث:

لمعالجة موضوع البحث بصورة منهجية، فقد تم تقسيمه إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: الإطار القانوني للعقود الإدارية ذات النفع العام وآليات تسوية منازعاتها.المبحث الثاني: التحديات القانونية والإجرائية في تسوية منازعات العقود الإدارية وأثرها على المصالح العامة.

المبحث الأول الإطار القانوني للعقود الإدارية ذات النفع العام وآليات تسوية منازعاتها

يشكل الإطار القانوني للعقود الإدارية ذات النفع العام الأساس النظري والعملي لفهم طبيعة المنازعات التي قد تنشأ بين أطراف هذه العقود، وبالتالي تحديد الآليات المناسبة لتسويتها، حيث إن التطور المستمر في دور الدولة وتوسع نشاطها الاقتصادي والاجتماعي، إلى جانب التوجه العالمي نحو إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، قد أدى إلى تعقيد طبيعة العلاقات التعاقدية بين القطاعين العام والخاص وبناءً على ما تقدم سوف نتناول في هذا المبحث دراسة الأسس القانونية والمفاهيم الأساسية للعقود الإدارية ذات النفع العام في النظم القانونية للدول الثلاث محل المقارنة، مع التركيز على الخصائص المميزة لهذا النوع من العقود والنصوص القانونية المنظمة لها. كما سيُعنى هذا المبحث بدراسة آليات تسوية المنازعات المختلفة، سواء البديلة أو القضائية منها، مع تحليل طبيعتها القانونية ومدى فعاليتها في حماية المصالح المتضاربة لأطراف العقد والمصلحة العامة للمجتمع.

المطلب الأول الطبيعة القانونية للعقود الإدارية ذات النفع العام

تُعد دراسة الطبيعة القانونية للعقود الإدارية ذات النفع العام من المسائل الجوهرية في القانون الإداري، حيث تحدد هذه الطبيعة القواعد القانونية المطبقة والجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الناشئة عنها. حيث إن التمييز بين العقود الإدارية والمدنية ليس مجرد تصنيف نظري، بل له هو تصنيف له آثار عملية مهمة تتعلق بحقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة، والضمانات المقررة لحماية المصلحة العامة. كما يهدف هذا المطلب إلى تحليل المفاهيم والتعاريف المختلفة للعقود الإدارية ذات النفع العام في الدول محل المقارنة، مع دراسة الخصائص المميزة لهذا النوع من العقود والمعايير المعتمدة للتمييز بينها وبين العقود المدنية، كما يتناول الأسس القانونية والتشريعية المنظمة لهذه العقود في كل دولة، مع تحليل مقارن لأوجه الشبه والاختلاف بين النظم القانونية الثلاث.

الفرع الأول:تعريف وخصائص العقود الإدارية ذات النفع العامتُعد العقود الإدارية ذات النفع العام من أهم وسائل الإدارة الحديثة في تحقيق أهدافها وتسيير المرافق العامة، إذ تُبرم هذه العقود من قبل أحد أشخاص القانون العام، بهدف إدارة أو تنظيم مرفق عام، وبقصد تحقيق مصلحة عامة مباشرة. ويتميز هذا النوع من العقود بثلاثة عناصر رئيسة، هي: كون أحد أطرافه جهة إدارية (مثل الدولة أو إحدى وحداتها)، وارتباط العقد بالمرفق العام من حيث الإنشاء أو التشغيل أو الإدارة، وتضمّنه شروطًا استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية، مثل فرض غرامات تأخيريه، أو تعديل شروط العقد من طرف واحد، أو الفسخ الإداري دون اللجوء إلى القضاء[١]ولم تتفق التشريعات محل المقارنة على تعريف موحد للعقود الإدارية ذات النفع العام، إلا أن الفقه والقضاء في هذه الدول قد ساهما في بلورة مفهوم واضح لهذا النوع من العقود. حيث عرفت محكمة التمييز الاتحادية في العراق في أحد أحكامها العقد الإداري بأنه (يُعد العقد إدارياً متى ما أُبرم من قِبل الإدارة لغرض تسيير مرفق عام، وتضمّن شروطاً استثنائية كالمناقصات العامة، أو فرض غرامات، أو اشتراط التأمينات)[٢]. كما استقر مجلس شورى الدولة اللبناني في اجتهاداته القضائية على تعريف العقد الإداري بأنه (العقد الذي تبرمه الإدارة العامة بقصد تسيير مرفق عام باستخدام وسائل القانون العام[٣].ويظهر هذا النوع من العقود في صور متعددة أبرزها: عقد التوريد، الذي يُبرم لشراء منقولات لتشغيل مرفق عام؛ وعقد الأشغال العامة المتعلق بإنشاء أو ترميم منشآت المرافق؛ وعقد الالتزام (الامتياز) الذي تمنح الإدارة فيه لشخص طبيعي أو معنوي حق استغلال مرفق عام مقابل أداء مالي[٤]أما على الصعيد الفقهي فقد عُرف العقد الإداري بأنه (كل عقد تبرمه جهة إدارية بقصد إدارة مرفق عام، متى ما تضمّن شروطاً تعكس امتيازات السلطة العامة)[٥]، في حين أشار فقهاء آخرون إلى أن معيار اتصال العقد بالمرفق العام، مع وجود الإدارة كطرف، يكفي لتمييزه عن العقود المدنية[٦].وتتميز العقود الإدارية ذات النفع العام بعدة خصائص أساسية:**أولاً: ارتباطها بالمرفق العام:** حيث تهدف هذه العقود إلى تسيير مرفق عام أو تقديم خدمة عامة للمواطنين، مما يضفي عليها طابعاً خاصاً يميزها عن العقود المدنية العادية[٧].**ثانياً: استخدام امتيازات السلطة العامة:** تتمتع الإدارة العامة في هذه العقود بامتيازات استثنائية لا تظهر في العقود المدنية، كحق التعديل والإلغاء من جانب واحد، وحق الرقابة والتوجيه، وحق توقيع الجزاءات[٨]. وقد استقر مجلس الدولة المصري في حكمه رقم ٣٤٢١/٢٠٢٠ على أن (امتيازات السلطة العامة تُعد ضرورية لضمان استمرارية المرفق العام)[٩].**ثالثاً: الخضوع لرقابة القضاء الإداري:** تخضع هذه العقود لرقابة القضاء الإداري المتخصص، مما يضمن حماية خاصة للمصلحة العامة والحقوق المكتسبة للأطراف المتعاقدة[١٠].

الفرع الثاني الأسس القانونية المنظمة لهذه العقود في الدول محل المقارنة إن تحديد الطبيعة القانونية للعقود الإدارية ذات النفع العام يتطلب بالضرورة دراسة الأسس والنصوص القانونية التي تحكم هذا النوع من العقود في كل نظام قانوني، فالقواعد القانونية المنظمة للعقود الإدارية لا تقتصر

على نص تشريعي واحد، بل تتوزع عبر منظومة متكاملة من النصوص الدستورية والقانونية واللائحية التي تتفاعل فيما بينها لتشكل الإطار القانوني الحاكم لهذه العلاقات التعاقدية.وتكتسب دراسة هذه الأسس أهمية خاصة في السياق المقارن، حيث تعكس الاختلافات في التنظيم القانوني تباين المدارس القانونية والفلسفات التشريعية المعتمدة في كل دولة، فبينما تعتمد بعض النظم على قوانين موحدة شاملة للعقود الإدارية، تفضل أخرى التنظيم المتفرق عبر قوانين متخصصة، مما يؤثر على طبيعة المنازعات الناشئة وآليات تسويتها.سنتناول في هذا الفرع من الدراسة الأسس القانونية المنظمة للعقود الإدارية ذات النفع العام في كل من العراق ومصر ولبنان، مع التركيز على النصوص الأساسية والتشريعات المكملة، وتحليل مدى تطور هذه المنظومة التشريعية لمواكبة التطورات الحديثة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أولاً- في العراق:بحلول عام ٢٠٠٣ أصدرت الحكومة العراقية نظاما جديدا للتعاقدات الحكومية يُعد بمثابة التشريع الرئيسي والأساس للتعاقدات الحكومية والمتمثل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) والذي دخل حيث النفاذ في عام ٢٠٠٤، والذي يوفر القاعدة القانونية العامة والإطار المؤسسي لنظام التعاقد الحكومي في العراق، كما يضع المبادئ الرئيسية التي يجب إن تتوافق معها انظمة وإجراءات التعاقد كافة [١١]واستناداً إلى أمر سلطة الائتلاف انفاً فقد أصدرت وزارة التخطيط تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ والتي اعقبتها بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ والتي نظمت المادة (١٠) منها آلية فض المنازعات الناشئة بين الإدارة والمتعاقد معها قبل إبرام العقد[١٢]، كما نصت هذه المادة على (تشكل في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي بقرار من وزير التخطيط محكمة مختصة بالنظر في اعتراضات مقدمي العطاءات برئاسة قاضي ينسبه مجلس القضاء الأعلى وعضوية ممثل عن وزارة التخطيط والتعاون الانمائي لا تقل درجته الوظيفية عن مدير عام وممثل عن كل من اتحاد المقاولين العراقيين واتحاد الغرف التجارية من ذوي الخبرة والاختصاص) [١٣]هذا وقد نصت المادة (١٠/ ثالثاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ على (لمقدمي العطاء الاعتراض لدى المحكمة الإدارية المشكلة في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة على القرارات الإحالة الصادرة عن الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم خلال سبعة أيام عمل رسمي تبدأ من تاريخ قرار الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو رئيس جهة التعاقد في الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم بموضوع الشكوى) [١٤].وأخيرا فقد تم إلغاء المحكمة الإدارية بموجب القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الأول لأمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤)، وتمت إحالة المنازعات التي كانت تنظر فيها إلى القضاء العادي [١٥]. وعلى أثر ذلك تم استحداث محكمة البداء المختصة بعقود المقاولات العامة التي تبرمها الدولة بناءً على بيان أصدرته السلطة القضائية الاتحادية في عام ٢٠١٣ استنادا إلى الصلاحيات المخولة إليها بموجب أحكام المادة (٢٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل [١٦].وقد بقيت محكمة البداءة المختصة بالنظر في دعاوى عقود المقاولات تمارس الاختصاص المناط بها لغاية عام ٢٠٢٠، حيث قررت السلطة القضائية الاتحادية نقل اختصاص هذه المحكمة إلى محكمة البداء المختصة بالدعاوى التجارية.هذا وقد نص بيان تشكيل محكمة البداءة المختصة بالدعاوى التجارية رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ على إن الاختصاص النوعي لهذه المحكمة ينحصر في:

١- المنازعات التجارية الناشئة عن الأعمال التجارية الواردة ضمن أحكام قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ المعدل عندما يكون أحد أطراف الدعوى غير العراقيين[١٧].

٢- المنازعات الاستثمارية الناشئة عن تطبيق أحكام قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل [١٨].

٣- الدعاوى الناشئة عن منازعات العقود الحكومية الخاصة بالأشغال والمقاولات العامة التي تكون الإدارة أحد اطرافها والمنعقدة وفقا لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية [١٩].

ثانياً- في مصر:يُعد قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب القرار رقم (٦٩٢) لسنة ٢٠١٩ النص الأساسي المنظم للعقود الإدارية في مصر، حيث نصت المادة الثانية من هذا القانون على خضوع جميع الجهات الإدارية للدولة لأحكامه، مع استثناءات محددة للعقود التي تبرمها الهيئات الاقتصادية، كما تطبق أحكام قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل على منازعات العقود الإدارية، حيث تنص المادة (١٠) على اختصاص محاكم القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية[٢٠].

ثالثاً- في لبنان:لا يوجد قانون موحد للعقود الإدارية في لبنان، حيث تخضع هذه الطائفة من العقود لأحكام قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم (١٤٩٦٩) لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته [٢١]. كما تطبق أحكام قانون الموجبات والعقود على الجوانب المدنية للعقود الإدارية، كما تنظم عدة قوانين خاصة اخرى جوانب معينة من العقود الإدارية، مثل قانون الصفقات العمومية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢١، وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المشاريع الاستراتيجية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧.

أما بالنسبة لتسوية المنازعات الناشئة عن هذه العقود فتطبق بشأنها أحكام قانون إنشاء مجلس شورى الدولة رقم (١٠) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

المطلب الثاني آليات تسوية المنازعات وطبيعتها القانونية

إن تنوع آليات تسوية المنازعات في العقود الإدارية يعكس الحاجة إلى مرونة في التعامل مع طبيعة هذه المنازعات المعقدة والمتشعبة، فبينما تحتاج بعض المنازعات إلى حلول سريعة ومرنة يمكن أن توفرها الوسائل البديلة، تتطلب منازعات أخرى تدخل القضاء المتخصص لضمان حماية المصلحة العامة وإقرار مبادئ العدالة.وبناءً على ما تقدم فسوف نتناول في هذا المطلب دراسة الآليات المختلفة المتاحة لتسوية المنازعات، بدءً من الوسائل البديلة كالتسوية الودية والوساطة والتحكيم، وصولاً إلى الآليات القضائية التقليدية أمام المحاكم الإدارية المتخصصة، كما سيُعنى هذا الجزء من الدراسة بتحليل مدى فعالية كل آلية في حل المنازعات وحماية المصالح المختلفة، مع دراسة التحديات القانونية والعملية التي تواجه تطبيق هذه الآليات في الواقع العملي.

الفرع الأول الوسائل البديلة في تسوية المنازعات الإدارية تعد الوسائل البديلة كالصُلح والتوفيق والوساطة والتحكيم من الأدوات الحديثة والفعّالة لتسوية منازعات العقود الإدارية دون اللجوء إلى القضاء، وتهدف هذه الوسائل إلى توفير حلول سريعة ومرنة مع الحفاظ على العلاقات بين الأطراف وتقليل الوقت والتكاليف، حيث يعتمد الصُلح على تصالح الخصوم وتنازلهم عن جزء من طلباتهم، بينما يركز التوفيق على تقريب وجهات النظر، أما الوساطة والتحكيم فتتمثل في تدخل وسيط أو محكم محايد لتسهيل الحوار والبت في النزاع. وتُعد هذه الأساليب خياراً مثالياً لإدارة النزاعات في العقود الإدارية، كونها تعزز الكفاءة وتقلل من التعقيدات القانونية.إلا إن دراسة الوسائل البديلة تثير جدلاً حول مدى جواز اللجوء إليها كوسائل بديلة عن القضاء لفض المنازعات الإدارية بين مؤيد ومعارض لها، وقد استند مؤيدو الاتجاه المعارض إلى فكرة النظام العام التي تحضر على القضاء الإداري التخلي عن ولايته العامة بنظر المنازعات الإدارية، وذلك الاختصاص الذي خوله إياه المشرع بموجب نصوص قانونية. [٢٢] وقد استند مؤيدو الفقه المعارض على عدة أسس يمكن للباحث إجمالها فيما يأتي:

١- **الأساس القانوني**يُرجع جانب من الفقه أسباب معارضته للجوء لنظام الوسائل البديلة في بعض منازعات الإدارية إلى تباين الانظمة القانونية التي يخضع لها أطراف المنازعة الإدارية، حيث إن إرادة الإدارة كطرف في المنازعة مقيدة بحدود وشروط قواعد القانون الإداري التي لا يمكن للأطراف الاتفاق على اغفالها أو مخالفتها، بل يتحتم عليهم الالتزام بها، في حين تكون إرادة الطرف الآخر حرة تحكمها قواعد القانون الخاص، وبالتالي فان هناك تمايز في مصالح الخصوم، فالإدارة تسعى لتحقيق المصلحة العامة، في حين يسعى الطرف الآخر إلى تحقيق مصالحه الذاتية، وليس في ذلك إلا تصادم وتعارض بين مصالح الخصوم بما يحطم أي مساعي لتسوية النزاع ودياً [٢٣].

٢- **مبدأ الفصل بين السلطات** نتج عن تبني مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ آخر يتعلق في توزيع الاختصاصات في صلب كل سلطة، وهي المسألة التي استند إليها أنصار المذهب الرافض بتأكيدهم إن تطبيق القضاء الإداري لأحكام وردت في القانون المدني يُعد تعدياً على اختصاصه [٢٤]، كما يذهب هذا الجانب من الفقه إلى إن الحدود المهمة والرئيسية للقاضي الإداري تكمن في مراقبة أعمال الإدارة، وهذه المسألة غير متحققة في نطاق نظام الوسائل البديلة الذي يسعى إلى تقريب وجهات النظر للوصول إلى حل مناسب للفرقاء [٢٥].

٣-**فكرة النظام العام** أرجع جانب من الفقه رفضه للوسائل البديلة في فض المنازعات الإدارية إلى فكرة النظام العام[٢٦]، حيث إن الهدف من النظام العام هو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وهي الغاية التي وجدت الإدارة لتحقيقها، لذا ربطت أغلب أعمال الإدارة بالنظام العام، من حيث تمتع قراراتها بقرينة الصحة والسلامة، وتمتعها بالمشروعية، التي تفترض انما تقوم به الإدارة يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وتغليبها، وهذا المبدأ يدفع بأصحاب هذا الاتجاه إلى التشدد في رأيهم بعدم السماح للإدارة بالتوجه لغير القضاء لتسوية منازعاتها[٢٧].وبالرغم من التشدد الذي أبداه الاتجاه الرافض لنظام الوسائل البديلة في فض المنازعات الإدارية، إلا إن هذا التشدد قوبل برأي آخر مؤيد للجوء لهذه الوسائل في تسوية المنازعات الإدارية عبر تفسيرهم للنصوص والمبادئ بطريقة طوعية وبنظره إيجابية تتفق وطبيعة المنازعات الإدارية [٢٨].ولكن بالرغم من هذا الاختلاف والتباين في الآراء بين الفقهاء إلا انهم يتفقون بعدم جواز اللجوء إلى نظام الوسائل البديلة لتسوية المنازعات المتعلقة بقضاء المشروعية، وانما يؤول اختصاص النظر فيها إلى القضاء الإداري وذلك حماية لمبدأ المشروعية، كالمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية [٢٩]، حيث إن هذه المنازعات تقام على أساس مراكز وأسس قانونية عامة، لا تستهدف حماية المصالح الخاصة لأطرافها فقط. وانما تستهدف المصالح العامة عبر حماية شرعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني والمال العام، وهو المبدأ الذي يقضي بالخضوع التام للقانون من قبل الدولة والأفراد على حد سواء[٣٠]ومن قبيل هذه المنازعات هي المنازعات بمسائل النظام العام كأعمال السيادة وملكية الأموال العامة وتجارة البشر والمخدرات، والمسائل المتعلقة بالجنسية من اكتسابها وشروطها واسقاطها، حيث إن هذه المنازعات هي من صلب اختصاص القضاء وهو من يمتلك

الصلاحية بشأنها، ذلك لأنها من الأمور المتصلة بسيادة الدولة ومظهر من مظاهرها [٣١]. والمنازعات المتعلقة بمسائل الأموال الشخصية الحية كالمتعلقة بحالة الأشخاص وأهليتهم وذلك المتعلقة بصحة أو بطلان عقديّ الزواج والطلاق، اما مسائل الأموال الشخصية المتصلة بالمصالح والحقوق المالية المترتبة عنها فأنها يجوز إن تكون محلا للتسوية الودية، كالتعويض عن فسخ الخطوبة أو مقدار النفقة [٣٢].وبعيداً عن دعاوى قضاء المشروعية بوصفها دعاوى لا يمكن تسويتها عن طريق الوسائل البديلة، فان المنازعات الإدارية المتعلقة بقضاء الحقوق أو القضاء الكامل يجوز تسويتها بالطرق البديلة، باعتبار موضوعها منازعة في حق شخصي، وان أساسها حجج شخصية وقانونية لإصلاح أضرار مادية ومعنوية تصيب أصحاب الحقوق المكتسبة [٣٣]. ومن أهم هذه المنازعات هي المنازعات المتعلقة بالتعويض أو المسؤولية ومنازعات العقود الإدارية والمنازعات الضريبية[٣٤].ومن خلال ما تقدم يرى الباحث جواز اللجوء إلى الوسائل البديلة لتسوية منازعات العقود الإدارية الناشئة بين الإدارة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام في حال توافر إجازة المشرع وإرادة الخصوم، إذ إن لهذه الإرادة دور مهم في اللجوء إلى هذه الوسائل والنزول عن اللجوء إلى القضاء العام في الدولة لتسوية منازعاتهم، إلا انه لابد من وجود نص قانوني يسمح لهم بهذا اللجوء على غرار ما اورده المشرع العراقي في المادة (٨) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة٢٠١٤، والمادة (٢٧/ أولا) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل. كما يقتضي إن تكون المنازعة المراد تسويتها بإحدى الوسائل البديلة لا تتعلق بمبدأ المشروعية ومسائل النظام العام أو تمس المصلحة العامة. كما يرى الباحث بان التفاوت في المراكز القانونية لأطراف المنازعة الإدارية والناجمة عن حقيقة مفادها إن أحد الأطراف هو شخص عام سيادي يتمثل في الإدارة التي تهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والطرف الآخر هو شخص خاص لا يتمتع بأي امتيازات كونه يسعى إلى تحقيق مصالحها الخاصة غير متوفرة في المنازعات الناشئة بين الإدارة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، كون الأخيرة هي كيانات مؤسسية اختصها المشرع بالعديد من الامتيازات وكما بينا ذلك سابقا، لذا فان اللجوء إلى نظام الطرق البديلة تسوية المنازعات الناشئة بينها وبين الإدارة سوف يكون أكثر مرونة وإيجابية عن باقي المنازعات.**الفرع الثاني القضاء الإداري كآلية أساسية للفصل في المنازعات**رغم التطور المتنامي في الوسائل البديلة لحل المنازعات، إلا إن القضاء الإداري المتخصص يبقى الضمانة الأساسية والأخيرة لحماية حقوق أطراف العقود الإدارية وضمان احترام المصلحة العامة. حيث ان دور القضاء الإداري لا يقتصر على الفصل في المنازعات فحسب، بل يمتد ليشمل تطوير المبادئ القانونية وتوحيد الاجتهادات، مما يساهم في بناء نظام قانوني متماسك ومتطور لحكم العلاقات بين الإدارة والمتعاقد معها.إن دراسة القضاء الإداري في السياق المقارن تكشف عن تباين في درجة التخصص والاستقلالية والفعالية، حيث تختلف الأنظمة القضائية في هياكلها التنظيمية وإجراءاتها ومدى تأهيل قضاتها للتعامل مع تعقيدات المنازعات الإدارية الحديثة، كما تتباين في مدى تطوير آليات خاصة للتعامل مع خصوصية العقود الإدارية ذات النفع العام، التي تتطلب فهماً عميقاً للجوانب القانونية والاقتصادية والتقنية معاً.وبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا الفرع تحليل اختصاص القضاء الإداري في الدول محل المقارنة والإجراءات المتبعة أمامه، مع التركيز على الخصائص المميزة لكل نظام قضائي والتحديات التي تواجهه في التعامل مع منازعات العقود الإدارية المعقدة:

أولاً- حدود اختصاص القضاء الإداري في العراق:خلافاً لما هو عليه الشأن في مصر ولبنان، فان القضاء العادي أو المدني في العراق هو الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات كافة باعتباره صاحب الولاية العامة استنادا إلى أحكام المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل ((٣٥))، وهذا ما أكدته المادة (٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٨٩ المعدل ((٣٦))، ولم تكن منازعات العقود الإدارية مستثناة بنصٍ خاص من الخضوع لولاية القضاء العادي، لا سيما وان العراق لغاية عام ١٩٨٩ كان من دول القضاء الموحد.وحينما جاء القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩) والذي تم بموجبه استحداث محكمة للقضاء الإداري، كانت الآمال معقودة على إن يُدخل هذا القانون اختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية ضمن ولاية القضاء الإداري بعد إن أصبحت التنظيم القضائي في العراق قائما على فكرة القضاء المزدوج بعد إن كان قضاء موحداً، حيث أصبح مجلس الدولة يمارس مهام القضاء الإداري إلى جانب دوره الإفتائي والاستشاري من خلال محكمة القضاء الإداري، إلا إن المادة السابعة من القانون آنفا جاءت خلافاً لذلك، وحددت اختصاص محكمة القضاء الإداري في النظر بصحة الاوامر والقرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات الحكومية والتي لم يعيّن مرجعاً للطعن فيها [٣٧]. ومن خلال ما تقدم يرى الباحث إن العقد الإداري مستثنى من اختصاص محكمة القضاء الإداري، وان المنازعات الناشئة عنه تدخل في اختصاص القضاء العادي إلى ما أستثنيّ منها بنصٍ خاص.

ثانياً- حدود اختصاص القضاء الإداري في مصرأختص المشرع المصري القضاء الإداري بالفصل في منازعات العقود الإدارية، حيث نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: حادي عشر –

المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد أداري آخر) [٣٨]وهكذا جرى قضاء محكمة القضاء الإداري في مصر على تفسير هذا النص تفسيرا واسعا، كما انها قد ارست مبدأ هاماً في هذا المجال مفاده إن اختصاصها يمتد ليشمل النظر بالمنازعات كافة الناشئة عن العقود الإدارية، وهو اختصاص مطلق وشامل لأصل المنازعة وكل ما يتفرع عنها، ويستوي في ذلك ما يتخذ منها صورة قرار إداري، وما لا يتخذ هذه الصورة طالما توافرت في المنازعة حقيقة التعاقد الإداري[٣٩].فضلاً عن ذلك فقد أرست المحكمة الإدارية العليا العديد من المبادئ القانونية المهمة والتي أكدت من خلالها على انتماء العقود الإدارية ومنازعاتها كافة إلى القضاء الكامل [٤٠]. ومن قبيل ذلك ما قضت به في أحد أحكامها بالقول (متى توافرت في المنازعة الإدارية حقيقة العقد الإداري سواء كانت المنازعة خاصة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضاءه فأنها تدخل كلها في ولاية القضاء الكامل دون ولاية الالغاء، وان للمحكمة التصدي للمنازعة الناشئة عن العقد وما يتفرع عنها، وان اختصاصها لا يقتصر على بحث مستحقات الطاعن صاحب المطالبة انما يمتد ليشمل مستحقات جهة الإدارة المطعون ضدها، طالما لم يسقط الحق بمضي المدة) [٤١].

ثالثاً- حدود اختصاص القضاء الإداري في لبنان على خطى نظيره المصري فقد اختص المشرع اللبناني مجلس شورى الدولة منذ نشأته بالنظر في المنازعات الناشئة عن الصفقات والعقود الإدارية في كافة مراحل العقد، سواء ما تعلق منها بالأعمال التمهيدية أو اللاحقة لعملية إبرام العقد الإداري وفي النزاعات الناشئة عنه [٤٢]. حيث نصت المادة (٢/٦١) من نظام مجلس شورى الدولة على (تنظر المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى على الأخص:٢- في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة) [٤٣].وان مبدأ حصر اختصاص الفصل في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية بجهة القضاء الإداري هو مبدأ ثابت و مستقر عليه، فهو المرجع المختص في كافة مراحل النزاع، إلا إذا طرأت على القاضي الإداري أثناء النظر في النزاع بعض المسائل المتعارضة والتي تتعلق بحل بعض المشاكل المتعلقة بالقانون الخاص أو القضاء المدني، فعند ذلك يتوقف القاضي الإداري السير في الإجراءات التقاضي الإدارية ويتم إحالة الدعوى إلى القاضي المدني لغرض الفصل في ذلك الدفع فقط ودون التعرض لأصل الحق وفقاً للأصول والقواعد المدنية، ومن قبيل ذلك النزاع حول اهلية الشخص المعنوي وحالة التعدي إلى غير ذلك [٤٤]وإلى جانب مجلس شورى الدولة فهناك مجموعة من المحاكم التي تختص بالقضاء الإداري ويُعد مجلس شورى الدولة الجهة الاستئنافية أو التميزية للنظر بالطعون المقدمة على قراراتها كديوان المحاسبة والمحكمة الإدارية الخاصة سابقاً، إضافة إلى مجموعة من الهيئات الإدارية التي تعطى الصفة القضائية والتي عادةً ما تختص بنزاعات محددة، أي لا يكون لها اختصاص أو ولاية عامة، ويرأسها قاضٍ إداري، وتصدر عنها قرارات تتمتع بصفة الأحكام القضائية التي يمكن استئنافها أو تميزها أمام مجلس شورى الدولة [٤٥].ويشمل القضاء الإداري اللبناني الكامل أو الشامل المنازعات التي تقدم أمام مجلس شورى الدولة والتي يطالب فيها المدعي بحقوق شخصية في مواجهة الإدارة المدعى عليها، لذا فان الشروع بهذه المراجعة لا يقتصر على أبطال قرار أو عمل الإدارة، بل يتعدى ذلك إلى الطلب من القاضي الإداري بترتيب النتائج والآثار القانونية على موقف الإدارة غير المشروع، ومحدداً في الوقت نفسه حقوق المدعي بصورة كاملة [٤٦]وقد أكد جوهر تلك الخصائص للقضاء الكامل مجلس شورى الدولة في أحد قراراته عندما قضى بانه (القضاء الإداري هو نوع من انواع القضاء الشامل، أي انه يخول القاضي صلاحيات شاملة تحسم النزاع المعروض أمامه، فهو يقرر المسؤولية ويرتب على الوضع غير المشروع نتائج قانونية، ويحكم بالتعويض) [٤٧].

المبحث الثاني التحديات القانونية والإجرائية في تسوية منازعات العقود الإدارية وأثرها على المصالح العامة

بعد دراسة الإطار النظري والقانوني للعقود الإدارية ذات النفع العام وآليات تسوية منازعاتها، تبرز الحاجة إلى تحليل الواقع العملي لتطبيق هذه القواعد والآليات في النظم القانونية محل المقارنة، حيث إن الفجوة بين النص القانوني والتطبيق العملي تُعتبر من أهم التحديات التي تواجه فعالية أي نظام قانوني، خاصة في مجال معقد كمنازعات العقود الإدارية. لذا سوف نسعى في هذا المبحث إلى تسليط الضوء على التحديات الحقيقية التي تواجه تسوية المنازعات في الممارسة العملية، والآثار المترتبة على هذه التحديات على المصالح العامة للمواطنين، كما يهدف إلى تقديم حلول عملية ومقترحات إصلاحية مبنية على التحليل المقارن للتجارب الثلاث وأفضل الممارسات الدولية.إن هذا التحليل ضروري لفهم الأسباب الجذرية للمشاكل الموجودة ووضع استراتيجيات فعالة للتطوير والإصلاح، بما يضمن تحقيق التوازن المطلوب بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المستثمرين والمتعاملين مع القطاع العام.

المطلب الأول التحديات القانونية والإجرائية المشتركة

بالرغم من وجود بعض الاختلافات في النُظم القانونية المنظمة للعقود الإدارية في التشريعات محل المقارنة، إلا أن هناك تحديات مشتركة تواجه جميع هذه النظم في تسوية المنازعات، هذه التحديات ليست مجرد مشاكل تقنية أو إجرائية بسيطة، بل تعكس إشكاليات هيكلية عميقة تتطلب حلولاً

شاملة ومتكاملة.وبناءً على ذلك سوف نتناول في هذا المطلب تحليل أهم التحديات القانونية والإجرائية التي تواجه النظم القضائية الثلاث، مع التركيز على المشاكل المتعلقة بتحديد الاختصاص القضائي وتنازع القوانين، إضافة إلى التحديات الإجرائية في سير الدعاوى كطول أمد التقاضي وصعوبات الإثبات ومشاكل التنفيذ، كما سنسعى في هذا الجزء من الدراسة إلى تقديم تحليل نقدي لهذه التحديات مع اقتراح حلول عملية مبنية على التجارب المقارنة والممارسات الدولية الجيدة.

الفرع الأول التحديات المتعلقة بالاختصاص القضائي وتنازع القوانين

تواجه النظم القضائية في الدول محل المقارنة تحديات جوهرية في تحديد الاختصاص المناسب للفصل في منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام، نتيجة للطبيعة المزدوجة لهذه العقود التي تجمع بين عناصر القانونين العام والخاص، هذه التحديات لا تقتصر على الجوانب الإجرائية فحسب، بل تمتد لتشمل مسائل جوهرية تتعلق بالقانون الواجب التطبيق وآليات التنفيذ، مما يؤثر على فعالية النظام القضائي ككل [٤٨]

أولاً- تداخل الاختصاصات القضائية:إن غياب معايير واضحة ومحددة للتمييز بين العقود الإدارية والمدنية يؤدي إلى تداخل الاختصاصات القضائية، مما ينتج عنه إطالة في إجراءات التقاضي وعدم استقرار في الأحكام القضائية [٤٩]. كما أن تعدد الجهات القضائية المحتمل اختصاصها بنظر النزاع الواحد يخلق حالة من عدم اليقين القانوني لدى المتقاضين، ويؤثر سلباً على سرعة الفصل في المنازعات [٥٠]. حيث يُعتبر تداخل الاختصاص بين القضائين الإداري والعادي من أبرز المعضلات التي تواجه تسوية منازعات العقود الإدارية، إذ أن تحديد الجهة القضائية المختصة يتم من خلال تكييف الطبيعة القانونية للعقد [٥١]ففي العراق يثير تطبيق نص المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٨٩ المعدل إشكاليات عملية، خاصة عندما تتضمن العقود عناصر مختلطة تجمع بين الطابع الإداري والتجاري[٥٢].أما في مصر فبالرغم من وضوح النصوص القانونية نسبياً في تحديد اختصاص مجلس الدولة، إلا أن التطبيق العملي يشهد حالات عديدة من تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي، خاصة في العقود التي تتضمن أنشطة اقتصادية معقدة [٥٣].أما في لبنان فقد واجه مجلس شورى الدولة صعوبات في تكييف عقود الشراكة في مجال الطاقة المتجددة، بسبب تعدد المراجع القضائية وغياب قانون موحد للعقود الإدارية [٥٤].

ثانياً- اشكاليات تحديد القانون الواجب التطبيق:عادةً ما تثير العقود الإدارية ذات النفع العام، خاصة تلك التي تتضمن عناصر أجنبية أو دولية، إشكاليات معقدة حول تحديد القانون الواجب التطبيق [٥٥]. هذه الإشكاليات تزداد تعقيداً في ظل تنوع مصادر القانون الإداري وتداخل القوانين الوطنية مع الاتفاقيات الدولية والقواعد العرفية[٥٦].ففي مجال عقود الاستثمار والشراكة بين القطاعين العام والخاص تبرز مسألة التوفيق بين القانون الوطني والقانون الدولي للاستثمار، خاصة عندما تتضمن هذه العقود شروطاً تحكيمية تخضع لقوانين أجنبية[٥٧]. كما تثير مسألة تطبيق المبادئ العامة للقانون الإداري إلى جانب القواعد الخاصة المنصوص عليها في القوانين التجارية إشكاليات عملية في التطبيق[٥٨]كما إن غياب قواعد واضحة لتنازع القوانين في المجال الإداري –على عكس ما هو عليه الشأن في القانون المدني والتجاري– يترك المجال واسعاً أمام التفسيرات المتضاربة ويؤثر على استقرار المراكز القانونية[٥٩]. هذا الوضع يتطلب تطوير منظومة قانونية متكاملة تحدد بوضوح القانون الواجب التطبيق في كل حالة، مع مراعاة خصوصيات العقود الإدارية ومقتضيات المصلحة العامة[٦٠].

ثالثاً- صعوبات التنفيذ والاستعجال:يواجه تنفيذ الأحكام القضائية في منازعات العقود الإدارية تحديات خاصة تتعلق بطبيعة هذه العقود وارتباطها بالمصلحة العامة[٦١]. حيث أن الأموال العامة تتمتع بحصانة خاصة تحد من إمكانيات التنفيذ الجبري عليها، فضلاً عن ذلك فإن استمرارية المرافق العامة تتطلب توازناً دقيقاً بين حماية الحقوق المكتسبة وضمان عدم تعطيل الخدمات الحيوية[٦٢].إضافةً إلى ذلك فإن تعقيد إجراءات التنفيذ وطولها الزمني يؤثر سلباً على فعالية النظام القضائي ويقلل من الثقة في آليات تسوية المنازعات[٦٣].كما تثير الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية إشكاليات حول مدى إمكانية القضاء المستعجل من اتخاذ تدابير وقتية قد تؤثر على سير المرافق العامة[٦٤]. كما أن تقدير الضرر في هذا النوع من العقود يتطلب خبرة فنية متخصصة قد لا تكون متوفرة دائماً لدى القضاء المستعجل[٦٥]. مما يقتضي تطوير آليات خاصة للتنفيذ تراعي خصوصيات العقود الإدارية، مع وضع ضمانات كافية لحماية المصلحة العامة وضمان استمرارية الخدمات الأساسية[٦٦].

الفرع الثاني التحديات الإجرائية في سير الدعاوى

إن وجود نصوص قانونية متطورة وآليات متنوعة لتسوية المنازعات لا يضمن بالضرورة فعالية النظام القضائي في التعامل مع المنازعات الإدارية، فالممارسة العملية كشفت عن فجوة واضحة بين الطموحات التشريعية والواقع التطبيقي، هذه الفجوة تتجسد بوضوح في التحديات الإجرائية التي تواجه سير الدعاوى أمام المحاكم الإدارية، والتي تؤثر سلباً على جودة الخدمة القضائية وسرعة البت في المنازعات. إن دراسة هذه التحديات ضرورية لفهم الأسباب الجذرية لضعف الأداء القضائي في بعض الحالات، وهي تتراوح بين مشاكل هيكلية تتعلق بتنظيم الجهاز القضائي وتأهيل القضاة،

وتحديات إجرائية تتعلق بتعقيد الإجراءات وطولها، ومشاكل تقنية تتعلق بصعوبة الإثبات في المسائل المعقدة، ومعوقات تنفيذية تحول دون تحقيق الهدف النهائي من اللجوء إلى القضاء.سوف نحاول أن نحلل في هذا الفرع من الدراسة أهم التحديات الإجرائية المشتركة بين النظم القضائية الثلاث، مع التركيز على مشكلة طول مدة التقاضي وتحدياتها، وصعوبات الإثبات والخبرة الفنية، والمعوقات التي تواجه التنفيذ الجبري للأحكام، وذلك من خلال تحليل الحالات العملية والإحصائيات المتاحة.

أولاً- التعقيد الإجرائي وطول أمد الفصل في المنازعات:يُعتبر طول أمد التقاضي من أخطر التحديات التي تواجه العدالة الإدارية في الدول محل المقارنة، فبالرغم من التطور الكبير في القضاء الإداري إلا أنه لا تزال مشكلة بطء الفصل في القضايا قائمة، حيث أن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري غالباً ما تتسم بالتعقيد وطول المدة، ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب المتمثلة بتراكم القضايا وضعف البنية الإجرائية، وضعف الموارد البشرية والفنية، وتعدد درجات التقاضي وارتفاع حجم القضايا المنظورة، الأمر الذي يؤدي إلى تأخير البت في المنازعات، خصوصاً تلك التي تنطوي على عناصر فنية معقدة. حيث تتراوح مدة البت في القضايا المعقدة بين (٧-٣) سنوات[٦٧]. في حين أشارت إحصائيات مجلس الدولة المصري إلى إن متوسط مدة البت في منازعات العقود الإدارية يصل إلى (٤-٢) سنة[٦٨]. وبالتالي فإن لهذا التأخير آثاراً سلبية مباشرة على استمرارية الخدمات العامة.

ثانياً- قصور الإطار التشريعي المنظم للوسائل البديلة:يعاني الإطار التشريعي المنظم للوسائل البديلة لتسوية منازعات العقود الإدارية في العديد من الدول العربية من قصور واضح، حيث يتباين مستوى التنظيم من دولة إلى أخرى، ففي العراق يُلاحظ غياب قانون موحد ينظم الوسائل البديلة، حيث يتم اللجوء إلى الأحكام القانونية المنظمة لهذه الوسائل والمشار إليها في القانون المدني، مما يحد من فعالية هذه الوسائل ويقلل من قدرتها على تقديم حلول فعالة لفض منازعات العقود الإدارية. أما في مصر فبالرغم من تشريع القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ والذي تم بموجبه تنظيم لجان التوفيق، إلا أنه استثنى منازعات العقود ذات الطبيعة الاقتصادية والاستثمارية من تطبيق أحكامه. أما في لبنان فإن الاعتماد على الوسائل البديلة يتم غالباً بموجب اتفاق خاص بين الأطراف، دون أن يكون هناك قانون موحد شامل، وهو ما يحد من انتشارها وفاعليتها[٦٩].

ثالثاً- صعوبات الإثبات والخبرة الفنية: تُعتبر مسألة الإثبات في منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام من أعقد التحديات التي تواجه القضاء الإداري، نظراً للطبيعة الفنية والتقنية المعقدة لهذه العقود التي تتطلب معرفة متخصصة في مجالات متعددة كالهندسة والاقتصاد والتمويل وإدارة المشاريع، فالقاضي الإداري رغم خبرته القانونية، قد يجد صعوبة في تقدير الجوانب الفنية البحتة للمنازعات، مما يستدعي الاستعانة بالخبرة الفنية المتخصصة لضمان عدالة الحكم وسلامة التقدير[٧٠]. وتبرز صعوبات الإثبات بشكل خاص في المسائل المتعلقة بتقدير الأضرار والتعويضات، حيث يتطلب الأمر تحديد قيمة الخسائر الفعلية والمتوقعة، وحساب تأثير التأخير على المشروع ككل، وتقدير البدائل المتاحة وتكاليفها. هذه المهام تتطلب خبرة اقتصادية ومالية متقدمة قد لا تكون متوفرة بسهولة في جميع الأوقات. إن هذه التحديات تتطلب تطوير آليات جديدة للتعامل مع المسائل الفنية المعقدة، كإنشاء لوائح للخبراء المتخصصين في مختلف المجالات، ووضع معايير واضحة لاختيار الخبراء وتقييم تقاريرهم، إضافة إلى تطوير برامج تدريبية للقضاة لتعزيز فهمهم للجوانب الفنية الأساسية في هذا النوع من المنازعات[٧١].

رابعاً- مشاكل التنفيذ الجبري:يثير التنفيذ الجبري على أموال الإدارة العامة إشكاليات قانونية جوهرية نظراً للطبيعة الخاصة للمال العام المكرس للمنفعة العامة، حيث يؤدي هذا التنفيذ إلى المساس بمبدأ حصانة الأموال العامة الذي يحميها من الحجز أو التنفيذ المباشر، مما يعرض سير المرافق الحيوية للشلل ويعطل تحقيق المصلحة العامة. كما يتعارض هذا الإجراء مع طبيعة العقود الإدارية التي تحكمها مبادئ القانون العام وامتيازاته. مما يستدعي البحث عن آليات قانونية بديلة لضمان حقوق المتعاقدين مع الإدارة دون المساس بمبدأ ضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد[٧٢].

المطلب الثاني الآثار على المصالح العامة ومقترحات الإصلاح

ان الهدف الأساسي من دراسة منازعات العقود الإدارية لا يقتصر على الجوانب النظرية والإجرائية فحسب، بل يمتد ليشمل فهم التأثير الحقيقي لهذه المنازعات على المصالح العامة للمواطنين والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. فالعقود الإدارية ذات النفع العام ترتبط ارتباطاً مباشراً بالخدمات الأساسية التي يعتمد عليها المجتمع، مما يجعل أي خلل في تسوية منازعاتها ينعكس سلباً على جودة الحياة والرفاهية العامة.سوف نحاول في الجزء من الدراسة تحليل الآثار الفعلية لمنازعات العقود الإدارية على المصالح العامة، من خلال دراسة حالات عملية من الدول محل المقارنة وقياس التكاليف المالية والاجتماعية المترتبة على هذه المنازعات.

الفرع الأول تأثير منازعات العقود الإدارية على المصالح العامةإن الغاية الأساسية من دراسة منازعات العقود الإدارية لا تتوقف عند حدود التحليل النظري للقواعد القانونية أو الإجراءات القضائية، بل تمتد لتشمل فهم الأثر الحقيقي لهذه المنازعات على المصالح العامة للمواطنين والمجتمع ككل.

فالعقود الإدارية ذات النفع العام ترتبط بشكل مباشر بالخدمات الأساسية والمرافق الحيوية التي يعتمد عليها المجتمع في حياته اليومية، مما يجعل أي خلل في تسوية منازعاتها انعكاساً مباشراً على جودة الحياة والرفاهية العامة.إن قياس هذا التأثير يتطلب منهجية علمية تتجاوز الملاحظات العامة إلى التحليل الكمي والكيفي للآثار المختلفة، سواء كانت مالية أو اجتماعية أو اقتصادية. كما يتطلب دراسة الحالات العملية وتحليل البيانات والإحصائيات المتاحة من الدول محل المقارنة، لفهم حجم المشكلة وطبيعتها والعوامل المؤثرة فيهاوبناءً على ما تقدم سنتناول في هذا الفرع تحليل الآثار المختلفة لمنازعات العقود الإدارية على المصالح العامة، بدءً من تعطيل المرافق العامة والخدمات الحيوية، مروراً بالتكاليف المالية الإضافية على خزينة الدولة، وانتهاءً بتأثير عدم الاستقرار القانوني على مناخ الاستثمار والتنمية الاقتصادية طويلة المدى.

أولاً- تعطيل سير المرافق العامة:تؤدي المنازعات الإدارية إلى تعطيل سير المرافق العامة بشكل مباشر، حيث يتسبب استمرار النزاعات في عرقلة تنفيذ المشاريع الحيوية وتأخير تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. إذ إن طول أمد المنازعات الإدارية يشل حركة المرافق العامة ويؤدي إلى تعطيل مصالح الجمهور، مما يستدعي إيجاد آليات فعالة لتسوية هذه المنازعات بما يحقق التوازن بين حقوق الأطراف واستمرارية عمل المرافق العامة.[٧٣].

ثانياً- التكاليف المالية الإضافية:تؤدي المنازعات الإدارية إلى زيادة التكاليف المالية على الإدارة العامة بشكل ملحوظ، حيث تترتب عليها نفقات إضافية كبيرة تشمل تكاليف التقاضي وأتعاب المحامين والخبراء، فضلاً عن التزام الإدارة بدفع تعويضات مالية كبيرة مع فوائد التأخير في حال صدور حكم قضائي ضدها. كما أن طول أمد النزاعات يؤدي إلى تعطيل تنفيذ المشاريع وارتفاع كلفتها الأصلية. إذ التكاليف غير المباشرة للمنازعات الإدارية تمثل عبئاً كبيراً على المال العام، مما يؤكد الحاجة الملحة لتبني الوسائل البديلة لتسوية المنازعات، لما لها من أثر في خفض الأعباء المالية[٧٤]. حيث قدرت دراسة للبنك المركزي المصري التكاليف الإضافية الناجمة عن منازعات العقود الإدارية بحوالي ٢.٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً[٧٥].

ثالثاً- تأثير عدم الاستقرار القانوني على الاستثمار:يؤثر عدم الاستقرار في تسوية المنازعات سلبياً على مناخ الاستثمار ويقلل من رغبة المستثمرين في الدخول في شراكات طويلة المدى مع القطاع العام[٧٦]. حيث أشار تقرير البنك الدولي إلى أن ضعف آليات فض المنازعات يُعتبر من أهم المعوقات أمام جذب الاستثمارات في المنطقة العربية[٧٧].

الفرع الثاني التطورات التشريعية والقضائية في مواجهة التحديات في ضوء التحديات المتزايدة التي تواجه منازعات العقود الإدارية الناشئة بين الإدارة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، شهدت النظم القانونية في الدول محل المقارنة تطورات تشريعية وقضائية هامة تهدف إلى تحسين آليات تسوية هذه المنازعات وتقليل آثارها السلبية على المصالح العامة. هذه التطورات تعكس وعياً متنامياً بضرورة مواكبة التشريعات للتطورات الحديثة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتطوير آليات قضائية أكثر فعالية للتعامل مع المنازعات المعقدة.

أولاً: التطورات التشريعية الحديثة:شهدت السنوات الأخيرة تطورات مهمة في التشريعات المنظمة للعقود الإدارية، حيث سعت الدول إلى تحديث قوانينها لمواجهة التحديات المستجدة، وتبرز في هذا السياق أهمية التوجه نحو إصدار قوانين متخصصة ومفصلة تنظم مختلف جوانب العقود الإدارية ذات النفع العام، بما يشمل مراحل التعاقد والتنفيذ وتسوية المنازعات[٧٨].إن التطوير التشريعي الحديث يركز على عدة محاور أساسية، يرتكز أولها على وضع تعاريف دقيقة ومحددة للعقود الإدارية المختلفة، مما يساعد في تجنب النزاعات حول تحديد طبيعة العقد والنظام القانوني المطبق عليه. وينصب الآخر على تنظيم إجراءات التعاقد بشكل مفصل يضمن الشفافية والعدالة في اختيار المتعاقدين، مع وضع ضوابط واضحة لتقييم العروض واتخاذ القرارات[٧٩]. كما تتجه التشريعات الحديثة نحو تنظيم آليات الرقابة والمتابعة أثناء تنفيذ العقود، من خلال وضع آليات للرصد المستمر لأداء المتعاقدين وضمان التزامهم بالمعايير المحددة. هذا التوجه يهدف إلى الكشف المبكر عن المشاكل المحتملة ومعالجتها قبل أن تتفاقم وتتحول إلى منازعات قضائية معقدة[٨٠].

ثانياً: تطوير آليات التسوية الودية:تشهد التشريعات الحديثة اهتماماً متزايداً بتطوير الآليات البديلة لتسوية المنازعات، هذا التطوير يتمثل في جعل اللجوء إلى هذه الآليات إجبارياً في مراحل معينة من النزاع، مع تحديد مُهل زمنية واضحة وإجراءات مفصلة لكل آلية[٨١]. حيث إن الهدف من تفعيل هذه الآليات ليس فقط تقليل العبء عن المحاكم، بل يمتد أيضاً إلى الحفاظ على العلاقات التعاقدية وضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة، فالتسوية الودية تمكن الأطراف من إيجاد حلول مرنة ومبتكرة قد لا تكون متاحة في إطار الحكم القضائي التقليدي[٨٢].

ثالثاً: التطورات في مجال التحكيم الإداري:يشهد مجال التحكيم في المنازعات الإدارية تطورات مهمة، حيث تسعى الدول إلى توسيع نطاق المسائل القابلة للتحكيم مع الحفاظ على الضوابط اللازمة لحماية المصلحة العامة، هذا التطور يتطلب وضع قواعد خاصة للتحكيم الإداري تراعي خصوصيات هذا النوع من المنازعات وبما يتناسب مع المبادئ الأساسية للقانون الإداري[٨٣]. إن تنظيم التحكيم الإداري يتطلب إيجاد توازن دقيق بين مرونة

التحكيم وضرورات حماية المصلحة العامة، من خلال وضع ضوابط على اختيار المحكمين وضمان خبرتهم في القانون الإداري، وتحديد المسائل القابلة للتحكيم والمسائل المستثناة منه[٨٤].

رابعاً: تطوير القضاء الإداري المتخصص: تتجه معظم النظم القضائية نحو تعزيز التخصص في منازعات العقود الإدارية من خلال إنشاء دوائر متخصصة أو محاكم مخصصة للنظر في هذا النوع من المنازعات، هذا التخصص يهدف إلى تطوير الخبرة القضائية في التعامل مع التعقيدات الفنية والقانونية لهذه المنازعات[٨٥]. كما تسعى النظم القضائية إلى تطوير إجراءات خاصة لهذا النوع من المنازعات، تراعي طبيعتها المعقدة والحاجة إلى السرعة في البت فيها. من خلال تطوير آليات للقضاء المستعجل، وإجراءات مبسطة للمنازعات البسيطة، وآليات متقدمة للاستعانة بالخبرة الفنية[٨٦].

خامساً: تطوير آليات التنفيذ: تركز التطورات الحديثة على تحسين آليات تنفيذ الأحكام في منازعات العقود الإدارية، من خلال وضع إجراءات خاصة تراعي طبيعة هذه الأحكام وحساسيتها بالنسبة للمصلحة العامة، بما في ذلك تطوير آليات للتنفيذ المؤجل أو المشروط، وإجراءات خاصة لضمان عدم تعطيل الخدمات العامة أثناء التنفيذ[٨٧]. كما تتجه النظم القانونية نحو تطوير آليات ضمان لتنفيذ الأحكام، مثل إنشاء صناديق ضمان أو آليات تأمين خاصة تضمن حصول أصحاب الحقوق على مستحقاتهم دون تأخير، مع الحفاظ على استمرارية الخدمات العامة[٨٨].وبالرغم من هذه التطورات الإيجابية إلا أنه لا تزال النظم القانونية في الدول محل المقارنة تواجه تحديات مستمرة في تطبيق هذه الإصلاحات وضمان فعاليتها، وتتمثل هذه التحديات بالحاجة إلى تدريب الكوادر القضائية والإدارية على الأنظمة الجديدة، وتوفير الموارد المالية والتقنية اللازمة للتطبيق، وضمان التنسيق بين مختلف الجهات المعنية. إذ إن نجاح هذه التطورات يتطلب نهجاً شاملاً يجمع بين الإصلاح التشريعي وتطوير القدرات المؤسسية وتحديث الأنظمة التقنية، مع ضمان المشاركة الفعالة لجميع الأطراف المعنية في عملية الإصلاح.ومن خلال ما تقدم يرى الباحث أن منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام تشكل تحدياً معقداً يتطلب حلولاً متكاملة تتجاوز الإصلاحات الجزئية، فبالرغم من التطورات التشريعية والقضائية في الدول الثلاث، إلا أنه لا تزال هناك فجوة واضحة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي، مما ينعكس سلباً على فعالية تسوية المنازعات واستمرارية الخدمات العامة. حيث إن الطبيعة المزدوجة للعقود الإدارية ذات النفع العام تتطلب نهجاً قانونياً متخصصاً يوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وهو ما يستدعي تطوير قضاء إداري متخصص ومؤهل للتعامل مع التعقيدات الفنية والقانونية لهذه المنازعات. كما أن تفعيل الوسائل البديلة لتسوية المنازعات يمكن أن يساهم بشكل كبير في تقليل الأعباء على القضاء وتسريع عملية التسوية.كما يؤكد الباحث على أن نجاح أي إصلاح في هذا المجال يتطلب تنسيقاً وثيقاً بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، مع ضرورة الاستثمار في تطوير الكوادر البشرية والأنظمة التكنولوجيا الحديثة، إذ إن التجارب المقارنة تؤكد أن الدول التي حققت نجاحاً في هذا المجال هي التي تبنت نهجاً شاملاً يجمع بين الإصلاح القانوني والتطوير المؤسسي والاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في آن واحد.[٨٩]

---

(١) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص٥٦.

(٢) قرار محكمة التمييز الاتحادية في العراق، رقم(٢٥٦٦/ح/١٩٦٦)، منشور على الموقع الالكتروني: almerja.net.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٠١٨/٥٤٣)، المجموعة القضائية، العدد الثالث.

(٤) د. عادل الطبطبائي، القانون الإداري – العقود الإدارية، الكويت، ٢٠١٢، ص١١٢.

(٥) الموسوعة العربية، مقالة: العقود الإدارية، متاحة عبر الموقع الالكتروني: https://arab-ency.com.sy/details/8376 .

(٦) د. محمد سعيد صادق، نظرية العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٧١

(٧) د. شارل دباس، القانون الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص٢٣٤.

(٨) د. عبد الحميد كمال، نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص١٦٧.

(٩) حكم مجلس الدولة المصري رقم ٢٠٢٠/٣٤٢١، المكتب الفني، السنة ٦٥.

(10) Craig, Paul, Administrative Law, ٨th edition, Sweet & Maxwell, London, ٢٠٢١, p..٢٣٤

((١١)) ينظر نص المادة (١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ والمنشور بتاريخ ٢٠٠٤/٥/١٦.

((١٢)) ينظر نص المادة (١٠/أولا) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الملغاة.

((١٣)) ينظر نص المادة (١٠/ثانياً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الملغاة.

((١٤)) ينظر نص المادة (١٠/ثالثاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الملغاة.

((١٥)) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٠١٣/٧/٢٩.

((١٦)) نصت المادة (٢٢) من قانون التنظيم القانوني رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل على (لرئيس مجلس القضاء الأعلى بناءً على اقتراح من رئيس محكمة الاستئناف تشكيل محكمة بداءة للنظر في نوع واحد أو أكثر من الدعاوى).

((١٧)) ينظر نص المادتين (٥و٦) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ المعدل بشأن بيان الاعمال التجارية.

((١٨)) ينظر نص الفقرة (٢) من بيان مجلس القضاء الأعلى رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠.

(١٩) ينظر نص الفقرة (٣) من بيان مجلس القضاء الأعلى رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠.

(٢٠) ينظر نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٢١) نشر القانون في الجريدة الرسمية بالعدد (١٠٤) بتاريخ ٣٠/ ١٢/ ١٩٦٣، الصفحة: ٥٦٣١-٥٦٦٨

(٢٢) ينظر نص المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل. والمادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(23) Jean – Claude Ricci, Droit administrative, 4eme ed, paris, 2004, p.41

د. الطيب بلعيز، إصلاح العدالة – الانجاز والتحدي، دار القصبة للنشر، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٦٥.

(٢٤) د. عبد النعيم محمد أحمد، مدى إحلال آلية التوفيق الاجبارية بحق التقاضي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٣٥.

(٢٥) فاتح خلاف، مكانة الوساطة لتسوية النزاع الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٥، ص٤٣٤.

(٢٦) د. ممدوح عبد الحميد و د. انعام الدسوقي، تأثير فكرة النظام العام على حكم التحكيم، بحث منشور في مجلة الامن والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة ١١، العدد ١، ٢٠١٣، ص٦٤١.

(27) C.A. paris 22 nov.1987, CCM sulzer V, somage, Rev.arb, p.62.

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

(٢٩) فاتح خلاف، مكانة الوساطة لتسوية النزاع الإداري في الجزائر، مصدر سابق، ص٥٣٦.

(٣٠) عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، ط٢، دار هومة للنشر، الجزائر، ٢٠٠٤، ص١٠٣.

(٣١) آزاد حيدر باوه، دور الوساطة القضائية في تسوية المنازعات المدنية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص١٥٦.

(٣٢) د. الرشدان علي حمود، الوساطة لحل النزاعات المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩، ص١٣٥ وما بعدها.

(٣٣) فاتح خلاف، مكانة الوساطة لتسوية النزاع الإداري في الجزائر، مصدر سابق، ص٥٣٦.

(٣٤) عصام عبد الفتاح مطر، عقود الفيديك لمقاولات وأعمال الهندسة المدنية ووسائل فض المنازعات الناشئة عنها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٣٤٣.

(٣٥) نصت المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل على (تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة، وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص).

(٣٦) نصت المادة (٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ على (تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة، إلا ما استثني منها بنص خاص).

(٣٧) نصت المادة (٧) من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ على (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون والذي لم يعين مرجعاً للطعن فيها)

(٣٨) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠) في ٥/أكتوبر/١٩٧٢.

(٣٩) د. إسماعيل سليمان موسى، مصدر سابق، ص٦١٧.

(٤٠) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٦٤)، ١٩ق، جلسة٣٠/جوان/١٩٧٩. وحكمها في الطعن رقم (١٣٢٦)، ٣٢ق، جلسة ٢٤/يناير/١٩٩٥.

(٤١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٦٨٣)، ٣٦ق، في ٢٩/نوفمبر/١٩٩٤.

(٤٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص٥٤٧.

(٤٣) صدر هذا النظام بموجب المرسوم رقم (١٠٤٣٤) والمنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٩) في ١٩٧٥/٦/١٩.

(٤٤) د. عصمت عبد المجيد، أصول المرافعات المدنية، ط١، منشورات جيهان الاهلية، أربيل، ٢٠١٣، ص٢٥٥.

(٤٥) د. عصام مبارك و د. ملحم نجم، أصول المحاكمات الإدارية، ج ١، التنازع الإداري، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص٢٢.

(٤٦) د. فوزت فرحان، القانون الإداري – الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص١٨٠.

(٤٧) القرار رقم (٩٧٢) في ١٩٩٦/٦/٤. أشار إليه: د. عصام مبارك و د. ملحم نجم، مصدر سابق، ص٢٢.

(٤٨) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٩، ص٢٣٤.

(٤٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص٢٦٧.

(٥٠) د. أحمد محمد عفيفي، الاختصاص القضائي في المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١، ص١٤٥

(٥١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص١٥٦.

(٥٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، شرح قانون مجلس الدولة العراقي، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص١٨٩.

(٥٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص١٩٨.

(٥٤) د. شارل دباس، أصول القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص١٧٦.

(٥٥) د. هشام صادق، تنازع القوانين، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص٢٨٩.

(٥٦) د. عكاشة محمد عبد العال، القانون الدولي الخاص، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص٢٣٤.

(٥٧) د. محمد المبروك اللافي، الاستثمار الأجنبي في البلدان العربية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص١٥٦.

(٥٨) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص٢٩٨.

(٥٩) د. عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠٢٠، ص١٦٧.

(٦٠) د. فؤاد عبد المنعم رياض، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص٢٤٥.

(٦١) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطة الإدارية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ٢٠١٩، ص٣٣٤.

(٦٢) د. رمضان محمد بطيخ، النظام القانوني لامتيازات المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص١٨٩.

(٦٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٢١٢.

(٦٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القضاء الإداري المستعجل، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص١٢٣.

(٦٥) د. محمد أنس قاسم جعفر، الخبرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص١٦٧.

(٦٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٢١٢.

(٦٧) البنك الدولي، تقرير عن مناخ الاستثمار في الدول العربية، واشنطن، ٢٠٢١، ص٧٨.

(٦٨) إحصائيات مجلس الدولة المصري، التقرير السنوي ٢٠٢١، القاهرة، ص٢٣٤.

(٦٩) د. عبد القادر خالد، الوسائل البديلة لفض المنازعات الإدارية – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠٢١، ص١٣٣.

(70) European Commission, "Alternative Dispute Resolution in Public Contracts", Brussels, 2020, p.145.

(٧١) د. محمد أنس قاسم جعفر، الخبرة القضائية في المنازعات الإدارية المعقدة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص١٩٨–٢٤٥.

(٧٢) حيدر علي، القانون الإداري والمنازعات الإدارية، دار الثقافة والنشر، بغداد، ٢٠١٩ ص ٨٧.

(٧٣) السعدي أحمد، المنازعات الإدارية وأثرها على المرافق العامة، دار الكتاب القانوني، بغداد، ص١١٥.

(٧٤) العبودي محمد، الالتزامات المالية للإدارة العامة في المنازعات الإدارية، دار المعرفة القانونية، بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٢٤.

(٧٥) البنك المركزي المصري، "دراسة حول تكاليف المنازعات في العقود الإدارية"، القاهرة، ٢٠٢٠، ص١٤٥.

(٧٦) صندوق النقد الدولي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: التجارب والدروس المستفادة"، ٢٠٢٠، ص٢٣٤.

(٧٧) البنك الدولي، "تقرير عن مناخ الاستثمار في الدول العربية"، واشنطن، ٢٠٢١، ص١٦٧.

(٧٨) د. عادل الطبطبائي، "التطوير التشريعي للعقود الإدارية في القرن الحادي والعشرين"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٢، ٢٠٢٢، ص١٤٥-١٨٩.

(٧٩) د. محمود عاطف البنا، "الشفافية في العقود الإدارية"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص٢٣٤-٢٦٧.

(٨٠) د. أشرف دوابه، "نظم الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص١٧٨-٢٠٣.

(٨١) د. نبيل إسماعيل عمر، "الوساطة في المنازعات الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص١٥٦-١٩٨.

(٨٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، "التسوية الودية في القانون الإداري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص٢٣٤-٢٧٨.

(٨٣) د. فتحي والي، "التحكيم في المنازعات الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص٢٨٩-٣٣٤.

(٨٤) د. محسن شفيق، "ضوابط التحكيم الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص١٦٧-٢٠١.

(٨٥) د. رمضان محمد بطيخ، "التخصص القضائي في المنازعات الإدارية"، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٢١، ص١٩٨-٢٤٥.

(٨٦) د. عبد الفتاح حسن، "إجراءات التقاضي الإداري الحديثة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص١٥٦-١٨٩.

(٨٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي، "آليات تنفيذ الأحكام الإدارية الحديثة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٢٢، ص٢٦٧-٣٠١.

(٨٨) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، "ضمانات التنفيذ في العقود الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص١٨٩-٢٣٤.

الخاتمة

بعد أن أنهينا هذه الدراسة التحليلية المقارنة لمنازعات العقود الإدارية ذات النفع العام في العراق ومصر ولبنان، فقد توصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات الهامة والتوصيات العملية التي يمكن أن تساهم في تطوير آليات تسوية هذه المنازعات وتحسين حماية المصالح العامة.

أولاً: الاستنتاجات

١. اتضح لنا أن العقود الإدارية ذات النفع العام تتميز بطبيعة قانونية مزدوجة ومعقدة تجمع بين خصائص القانون العام والقانون الخاص، مما يجعلها تثير إشكاليات قانونية متعددة الأبعاد. هذه التعقيدات تنعكس على مختلف مراحل العقد، من التكوين إلى التنفيذ وصولاً إلى تسوية المنازعات، وتتطلب تعاملاً قانونياً متخصصاً يراعي خصوصيتها المميزة.

٢. بالرغم من التشابه في الأسس العامة للقانون الإداري، إلا أن هناك تباين واضح في النظم القانونية للدول محل المقارنة على مستوى تطور الأطر القانونية المنظمة للعقود الإدارية، إذ إن النظام القانوني في مصر يقدم نموذجاً متقدم نسبياً من خلال قانون التعاقدات رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، بينما يحتاج العراق ولبنان إلى تطوير تشريعاتهما لمواكبة التطورات الحديثة في هذا المجال.

٣. كشفت الدراسة عن قصور واضح في تفعيل آليات الوسائل البديلة لتسوية منازعات العقود الإدارية في الدول محل المقارنة، مما يزيد الأعباء على القضاء الإداري ويطيل مدة تسوية المنازعات. فضلاً عن ذلك فإن هذا القصور يحرم الأطراف من فوائد هذه الآليات في تحقيق حلول سريعة ومرنة تحافظ على العلاقات التعاقدية.

٤. تواجه النظم القضائية في الدول محل المقارنة تحديات متشابهة في تحديد الاختصاص القضائي المناسب، خاصة في العقود المختلطة التي تجمع بين عناصر إدارية وتجارية، مما يؤدي إلى إطالة أمد الإجراءات وعدم استقرار الاجتهادات القضائية.

٥. أثبتت الدراسة أن منازعات العقود الإدارية ذات النفع العام تؤثر سلبياً وبشكل مباشر على المصالح العامة للمواطنين، من خلال تعطيل المرافق الحيوية وزيادة التكاليف المالية على الدولة وتراجع جودة الخدمات المقدمة.

ثانياً: التوصيات

١. إصدار تشريع موحد خاص بالعقود الإدارية ذات النفع العام يحدد طبيعتها القانونية ومعايير تمييزها عن العقود المدنية، بما يضمن وضوح الاختصاص القضائي وسرعة الفصل في المنازعات.

٢. تعزيز دور القضاء الإداري المتخصص من خلال إنشاء دوائر أو محاكم إدارية مختصة بمنازعات العقود الإدارية، وتزويدها بقضاة ذوي خبرة فنية وقانونية عالية في مجالات الاقتصاد والهندسة والإدارة.

٣. تفعيل الوسائل البديلة لتسوية المنازعات الإدارية كالوساطة والتحكيم والتسوية الودية، عبر وضع إطار تشريعي متكامل ينظم هذه الوسائل ويضمن توافقها مع مبادئ النظام العام والمصلحة العامة.

٤. إعادة النظر في الإجراءات القضائية الإدارية لتقليل التعقيد والبطء، من خلال تبسيط مراحل التقاضي واعتماد التقاضي الإلكتروني وتحديد آجال زمنية ملزمة للفصل في الدعاوى.

٥. تعزيز التدريب القضائي والفني عبر تنظيم برامج متخصصة للقضاة والخبراء الفنيين في مجالات العقود الإدارية، بما يسهم في رفع كفاءة الأجهزة القضائية في التعامل مع المنازعات ذات الطبيعة المعقدة.

٦. تطوير آليات تنفيذ الأحكام الإدارية لضمان فاعلية القضاء الإداري في تحقيق العدالة، من خلال وضع نصوص قانونية تنظم التنفيذ الجبري دون الإضرار بالمصلحة العامة أو تعطيل سير المرافق الحيوية.

٧. إدماج التكنولوجيا القانونية ((Legal Techفي إجراءات التقاضي الإداري، لتسهيل إدارة الملفات القضائية وتسريع تبادل المذكرات والقرارات بين أطراف الدعوى.

٨. توحيد الاجتهاد القضائي في مجال منازعات العقود الإدارية بين مختلف المحاكم والهيئات القضائية، وذلك عبر إصدار مبادئ توجيهية ملزمة أو اعتماد قاعدة بيانات قضائية موحدة.

٩. تعزيز الشفافية والرقابة على العقود الإدارية عبر نشر العقود الرئيسة ونتائج تنفيذها ومراحل تسويتها قضائياً، لضمان نزاهة الإدارة وحماية المال العام.

١٠. الاستفادة من التجارب المقارنة الناجحة في الدول التي طورت منظوماتها الإجرائية في هذا المجال، مثل فرنسا ومصر، لتحديث التشريعات العراقية واللبنانية بما ينسجم مع معايير الإدارة العامة الحديثة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع الفقهية العربية

١. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٩

٢. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠

٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨

٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٩

٥. د. شارل دباس، القانون الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١

٦. د. عبد الحميد كمال، نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠

٧. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطة الإدارية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ٢٠١٩

٨. د. محمد أنس قاسم جعفر، الخبرة القضائية في المنازعات الإدارية المعقدة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢١

٩. د. أحمد محمد عفيفي، الاختصاص القضائي في المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١

١٠.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠

١١.د. عادل الطبطبائي، التطوير التشريعي للعقود الإدارية في القرن الحادي والعشرين، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٢، ٢٠٢٢

١٢.د. محمود عاطف البنا، الشفافية في العقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢١

١٣.د. أشرف دوابه، نظم الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢

١٤.د. نبيل إسماعيل عمر، الوساطة في المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢١

ثانياً: المراجع الأجنبية

1.Chapus, René, Droit administratif général, ١٥e édition, Montchrestien, Paris, ٢٠٢٠

2.Brown, L.N. and Bell, J.S., French Administrative Law, Oxford University Press, ٢٠١٩

3.Craig, Paul, Administrative Law, ٨th edition, Sweet & Maxwell, London, ٢٠٢١

4.Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F., Administrative Law, ١١th edition, Oxford University Press, ٢٠٢٠

5.Auby, Jean-Bernard, Droit administratif, ١٢e édition, Dalloz, Paris, ٢٠٢١

ثالثاً: المقالات والدراسات المتخصصة

١. د. فاروق عبد البر، "التحكيم في العقود الإدارية: دراسة مقارنة"، المجلة المصرية للقانون الإداري، العدد ٤٥، ٢٠٢٠

٢. د. محمد الصغير بعلي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب العربي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ١٢، ٢٠١٩

٣. د. نبيل إبراهيم سعد، "ضمانات تنفيذ العقود الإدارية"، مجلة الحقوق الكويتية، العدد ٣، ٢٠٢١

٤. د. علي خطار شطناوي، "النظام القانوني للعقود الإدارية في الأردن"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد ١، ٢٠٢٠

٥. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، التسوية الودية في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٢

رابعاً: التقارير والدراسات الدولية

١. البنك الدولي، "تقرير عن مناخ الاستثمار في الدول العربية"، واشنطن، ٢٠٢١

٢. صندوق النقد الدولي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: التجارب والدروس المستفادة"، ٢٠٢٠

٣. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD), "Government at a Glance: Public Procurement", Paris, ٢٠٢١)

٤. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا), "تطوير الإدارة العامة في الدول العربية"، بيروت، ٢٠٢١

خامساً: المواقع الإلكترونية والمصادر الرقمية

١. الموقع الرسمي لمجلس شورى الدولة العراقي: www.iraqcouncilofstate.iq

٢. الموقع الرسمي لمجلس الدولة المصري: www.sos.gov.eg

٣. الموقع الرسمي لمجلس شورى الدولة اللبناني: www.shura.gov.lb

٤. قاعدة بيانات التشريعات العربية، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية

٥. منصة الأمم المتحدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص: www.unece.org

سادساً: التقارير والدراسات الدولية

١. البنك الدولي، "تقرير عن مناخ الاستثمار في الدول العربية"، واشنطن، ٢٠٢١

٢. صندوق النقد الدولي، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص: التجارب والدروس المستفادة"، ٢٠٢٠

٣. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ((OECD،"Government at a Glance: Public Procurement" ، Paris, ٢٠٢١

٤. البنك المركزي المصري، "دراسة حول تكاليف المنازعات في العقود الإدارية"، القاهرة، ٢٠٢٠

٥. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "تطوير الإدارة العامة في الدول العربية"، بيروت، ٢٠٢١