المحاضرة (1) - المادة : الدستوري

فكرة عدم الاختصاص السلبي في فقه القانون الإداري وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي

الاختصاص السلبي يتحقق في حالة ان السلطه الادارية بدلا من تتخطى حدود اختصاصها تجانب هذا الاختصاص وترفض ممارسته سوى انها غير مؤهله لذلك . هذا النوع من عدم الاختصاص يجب التصدي له لأنه اذا كان من غير المقبول ايضا ان توسع السلطة الادارية في اختصاصها فان من غير المقبول ايضا ان تقوم بالتضييق من دائرة اختصاصها , ففي الحالتين يوجد خرق لقواعد توزيع الاختصاص .

ففي الاول من مايو عام 1874 اصدر مجلس الدولة الفرنسي حكما في قضية الغى بمقتضاه قرار وزير الصحة بالامتناع عن التعقيب على قرار كان قد اصدره رئيس (جوقة الشرف) على اساس ان لا اختصاص له بالتعقيب على قرارات هذا الاخير وهو ادعاء خاطئ يخالف حقيقة ان له سلطة التعقيب وفقا لقانون.

وفي قرار اخر صدر عام 1883 الغى المجلس بمقتضاه قرار وزير البحرية والمستعمرات الصادر بعدم اختصاص الوزير بتعديل احد القرارات الصادرة عن حاكم مستعمرة ( جويان ) الفرنسية معتبرا ان الوزير قد تنكر لاختصاصه بالتعقيب على قرارات حاكم المستعمرات في حين انه يختص بذلك باعتباره من سلطات الوصاية على حكومة المستعمرة بمقتضى القانون. واستنادا الى هذه الاحكام استطاع الفقيه ( لافيير ) اللجوء الى مجلس الدولة الفرنسي الى ( عدم الاختصاص السلبي ) كوجه مستقل من وجوه عدم المشروعية للقرار الاداري واستند في ذلك الى حالات الالغاء التي نطق فيها المجلس في القضايا السابقة.

وكان الفقيه البير من اشد المناصرين لفكرة عدم الاختصاص السلبي حيث ( يرى رجل الادارة متنكرا لاختصاصه اذا رفض اتخاذ قرار حيث مدعيا خطا عدم اختصاصه باتخاذه) ويعد ذلك نوعا من عدم الاختصاص السلبي الذي يمثل تجاوزا للسلطة ويماثل تماما عدم الاختصاص الايجابي ويخضع بالتالي لنفس احكامه وقواعده .

وفي تعليقا على امتناع الوزير عن التدخل للتعقيب القرار الصادر من مدير الصحة الذي عده مفوض الحكومة ( روجفان) عام 1971 حيث ذهب الى ( ان الامر لا يتعلق بمجرد خطا في تطبيق القانون لكنه يختلف بعدم الاختصاص السلبي ويتوجه مفوض الحكومة الى مجلس الدولة للحديث قائلا ( اذا كان من شانكم التصدي من تلقاء نفسكم لمحكمة تعلن خطا عدم اختصاصها بنظر المسألة فانه ينبغي عليكم التصدي لإدانة تصرف الوزير الذي يتنكر لاختصاصه بالتعقيب على قرارا ت مرؤوسيه ) . والملاحظ من هذه الاراء انه يساوون بين عدم الاختصاص السلبي وعدم الاختصاص الايجابي فكلاهما وجوه عدم المشروعية في القرارات الادارية وبالتالي يخضعان لنفس القواعد والإحكام خصوصا من حيث تصدي القاضي الإداري لإثارتهما من تلقاء نفسه في اي مرحلة تكون عليها الدعوى باعتبارهما من الدفوع المتعلقة بالنظام العام .

وذهبت وجهة نظر الى اعتبار فكرة عدم الاختصاص السلبي تقدم فائدة كبرى للمتضرر من امتناع الادارة عن ممارسة اختصاصها لان تكييف الامتناع على انه مخالفة لقواعد الاختصاص سوف يلزم القاضي للتصدي لهذه المسألة من تلقاء نفسه وفي اي مرحلة تكون عليها الدعوى على اساس ان الدفوع المستمدة من مخالفة جهة الادارة لقواعد الاختصاص هي من النظام العام ويمثل ذلك بلا شك الزاما للقاضي بالتحرك لحماية حقوق الافراد ضد تعسف الإدارة , لان الافراد يميلون عادة الى تصديق جهة الادارة عندما تعلن عدم اختصاصها في امر معين وهم مؤهلون لاستنتاج حالات انتهاك الادارة للقانون عندما تتصرف بصورة ايجابية اكثر من كونهم مؤهلين لاستنتاج انها انتهاكها للقانون عندما تمتنع عن التقرير. وذهب رأي اخر الى ان تعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام يجعل من المستحيل على جهة الادارة تعديلها بمحض ارادتها لان الاختصاص ليس حقا لجهة الادارة بقدر ماهو تكليف يفرض عليها فإذا كان من غير المسموح لسلطة معينة ان توسع من دائرة اختصاصاتها.

فليس لها ان تضيق من دائرة هذه الاختصاصات . وبالرغم من مناصرة بعض الفقه لهذه الفكرة الا انها تعرضت لانتقاد شديد فقد ذهب بعض الفقه الى ان تعيير (عدم الاختصاص السلبي) لا يصلح باي حالة من الاحوال لتكييف عدم المشروعية الناتجة عن امتناع جهة الادارة عن ممارسة اختصاصاتها لان عدم المشروعية يمكن ردها الى وجه اخر من وجوه الغاء القرارات الادارية لا يدخل ضمن اطار عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري , فمنهم من يرى ان التشابه بين حالة عدم الاختصاص السلبي وحالة عدم الاختصاص الإيجابي ليس سوى تشابه ظاهري فقط , ففي الحالة الاولى يتصل العيب بعنصر السبب اما في الحاله الثانية فيتصل بعنصر اختصاص . وعليه فاذا قيل ان قاضي الالغاء قد ابطل قرارا صادرا بتضييق احدى السلطات الادارية من دائرة اختصاصها او برفض ممارسة هذا الاختصاص فان الالغاء يكون مؤسسا في هذه الحالة ليس على عدم الاختصاص السلبي وانما على الخطأ في اختيار القرار او خطأ في تطبيق القانون , بمعنى ان المشروعية لا تتعلق بمصدر القرار بل بسبب القرار أي السبب الذي استند اليه مصدر القرار لتأمين عدم اختصاصه.

حالات عدم الاختصاص السلبي عند مجلس الدولة الفرنسي

ان مجلس الدولة الفرنسي قد اثر المضى قدما في العمل بهذه الفكرة رغم الانتقادات التي وجهت اليه واستطاع ان يحدد خمسة حالات لعدم الاختصاص السلبي كاحد اوجه الالغاء المتعلقة بعدم المشروعية :

1- انكار السلطة الادارية لكونها مختصة اصلا بالتقرير في مسألة معينة.

2- تجاهل السلطة الادارية للقواعد المتعلقة بأساليب ممارسة اختصاصها .

3- تضييق السلطة الادارية من دائرة اختصاص سلطة ادارية اخرى اقل منها في المرتبة.

4- صدور القرار الاداري من احدى السلطات الادارية لكن استنادا الى ارادة سلطة ادارية أخرى.

5- افراط السلطة الادارية في تفويض اختصاصاتها او تفويضها في غير الحالات التي يحددها القانون بصورة تبدو معها وكانها تتخفف منها .

ومما يدل على صحة توجه القاضي الاداري الفرنسي في هذا الخصوص ان المجلس الدستوري الفرنسي عندما قضى لأول مرة في عام 1967 بعدم دستورية احد التشريعات تأسيسا له فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع قد بدى متأثرا الى حد بعيد بموقف مجلس الدولة وذهب صراحة الى ادخال عدم الاختصاص السلبي ضمن دائرة الدستورية الخارجية للقانون في الشق المتعلق منها بعدم الاختصاص.

- ويلاحظ ان حالات تصدي مجلس الدولة الفرنسي لاثارة عيب عدم الاختصاص السلبي هي اقل بكثير من الحالات التي يلجأ اليها المجلس الدستوري. وترجع هذه الظاهرة الى طبيعة الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا وهي رقابة سابقة على دخول القوانين في التطبيق وتتحرك بناءا على طلب من بعض السلطات السياسية وبالتالي فان للخصوم في الدعوى الدستورية مفهوم مختلف في الدعوى الادارية حيث للخصوم دورا هاما في ادارة الدعوى الادارية من خلال ابداء الدفوع والطلبات والرد على دفوع وطلبات الخصم الاخر , لذلك يزداد العبء على القاضي الدستوري في ادارة الدعوى الدستورية عن العبء الملقى على عاتق القاضي الاداري في الدعوى الادارية ويؤدي ذلك في النهاية الى جعل الخصوم في الدعوى الادارية اسبق من القاضي في اثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام .

ونجد ان جهة الادارة تعبر عن ارادتها تعبيرا حقيقيا وايجابيا وذلك بالفعل او بالكلمة المنطوقة او المكتوبة ويكون قرارها عندئذ قرارا حقيقيا , وقد يكون هذا التعيير اما صريحا او ضمنيا على اساس ذلك فان القرار الصريح يستشف مباشرة من تعبير جهة الادارة عن ارادتها تعييرا حقيقيا ايجابيا صريحا بالفعل او بالكلمة المنطوقة او المكتوبة بقصد احداث اثر قانوني معين .

اما القرار الضمني يستفاد بصورة غير مباشرة من فعل مادي صدر من الادارة او من كلمتها المنطوقة او المكتوبة ومثالها نقل الموظف الى مكان نائي هو قرار ضمني بالعقوبة والقرار الضمني هو قرار حقيقي وليس مفترضا او حكمي . واذا كان تعيير جهة الادارة من ارادتها بصورة ايجابية من شأنه ان يقضي الى اتخاذ قرار حقيقي صريح او ضمني حسب الاحوال فان جهة الادارة قد تعبر على الاطلاق عن ارادتها لا بالفعل ولا بالقول مع ذلك ينسب اليها انها قد اصدرت قرارا اداريا .

هذا القرار هو القرار الحكمي او المفترض الذي لا يظهر الا عندما يطلب من جهة الادارة اتخاذ قرار معين فتلزم الصمت التام مثل طلب سحب قرار غير مشروع او طلب استصدار رخصة وطلب استصدار جواز ويظهر هذا الافتراض في حالتين :

1- وجود نص يحدد مدة زمنية معينة يفترض المشرع بعد فواتها ان جهة الادارة قد اتخذت قرارا, وقد يحدد المشرع كذلك ما اذا كان هذا القرار الحكمي يعني قبول جهة الادارة لما هو مطلوب منها او انه يعني رفضه.

2- حالة عدم قيام المشرع بتحديد مدة معينة تمضي بعد تقديم الطلب حتى يستخلص القرار الحكمي بفواتها . وعندئذ يظهر القرار الحكمي بفوات المدة المحددة اوالمعقولة بعد تقديم الطلب ويعني انه قد صدر بالرفض .

الفرق بين بين القرار الحكمي والقرار الصادر من جهة الادارة بالامتناع

وعليه فان الفارق بين القرار الحكمي والقرار الصادر من جهة الادارة بالامتناع عن ممارسة اختصاصها بالمخالفة للقوانين واللوائح يتحدد بالفروق الاتيه :

1- القرار الحكمي سواء كان بالرفض او الموافقة هو قرار منسوب للإدارة حيث لم تتجه ارادتها الى احداث اثر قانوني بل انه ناتج عن سكوتها وعدم تعبيرها عن ارادتها لا بالقول ولا بالفعل

2- اما القرار الصادر بامتناع جهة الادارة عن ممارسة اختصاصها في اطار فكرة عدم الاختصاص السلبي يكون ناتجا عن تحرك ايجابي من جهة الادارة اما برفض مصدر القرار اتخاذ قرار بدعوى انه غير مختص واما بتعليق اتخاذ القرار على الحصول على رأي جهة اخرى لا يلزمه القانون بالحصول على رأيها او بتفويض اختصاصاته بإصدار قرار معين في غير الحالات والشروط التي نص عليها القانون.

التمييز بين القرار الاداري السلبي وفكرة عدم الاختصاص السلبي

فالقرار السلبي هو يعبر عن موقف سلبي لجهة الادارة تمتنع فيه الاخيرة عن اتخاذ قرار كان يتعين عليها اتخاذه وهذا القرار السلبي بالامتناع قد يكون صريحا او ضمنيا مكتوبا او شفويا وقد يكون قرار حكميا يستفاد من سكوت الادارة او التزام الصمت بالتالي تدق التفرقة بين القرار الصادر بامتناع الادارة عن ممارسة اختصاصها وبين القرار السلبي الذي كان من الواجب على الادارة اتخاذه وفق القانون الا انه يمكن ان نميز بين ناحيتين للتفريق :

الناحية الأولى : لا يثور الحديث عن القرار السلبي الا في مجال الاختصاص المقيد فالراجح هو عدم جواز الطعن بالقرار السلبي ما لم تكن جهة الادارة ملزمة باتخاذه وفقا للقوانين واللوائح , اما القرار الصادر بامتناع جهة الادارة عن ممارسة اختصاصها فيثور في مجال الاختصاص المقيد والتقديري.

الناحية الثانية : القرار الاداري السلبي يتخذ صورة واحدة وهو رفض جهة الادارة او امتناعها عن اتخاذ اجراء كان من الواجب اتخاذه وفقا للقانون اما القرار الصادر بالامتناع وفق فكرة عدم الاختصاص السلبي فيأخذ عدة صور.