

التطورات التشريعية لمبدأ اعتبار صمت الإدارة قبولاً ضمناً في قوانين
الإجراءات الإدارية المقارنة

دكتور

سامي محمد محمد فرج خليل

مدرس بقسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة المنوفية

قائمة المختصرات

AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
CAA	Cour administrative d'appel en France
CE	Conseil d'État français
Chron.	Chronique
Concl.	Conclusions
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les Petites affiches -Lextenso
p.	Page
RDP	Revue du droit public
Rec.	Recueil
المرجع السابق: يستخدم بعد اسم المؤلف للإشارة إلى مرجع له سبق	
op. cit.	ذكره
مرجع سابق في المكان المذكور: في حالة تكرار الإشارة إلى نفس المرجع ونفس رقم	
loc. cit	الصفحة
نفس المرجع السابق الذي يعلوه مباشرة ولا يوجد فاصل من هوامش (حواشي)	
Ibidem.	أخرى

مقدمة

يمثل صمت الإدارة ظاهرة قانونية وإجرائية معقدة، تتعلق بحالة امتناع السلطة الإدارية عن الرد على طلب مقدم من أحد الأفراد خلال مدة قانونية محددة. ويعد تحديد الأثر القانوني لهذا الصمت – سواء كقبول ضمني (الصمت الإيجابي) أو رفض ضمني (الصمت السلبي) – من القضايا التي أثارت نقاشاً واسعاً في النظم القانونية المختلفة، كما شكّل مجالاً لتجارب تشريعية وإصلاحات متباينة في دول عدة، خاصةً مع تطور مبادئ الحوكمة الحديثة، وازدياد الحاجة إلى تبسيط الإجراءات وتعزيز فعالية الإدارة العامة. بلا شك، يمثل تقاعس السلطات الإدارية عن اتخاذ قرار صريح بشأن طلب مقدم من أحد الأفراد خلال مدة قانونية محددة للبت في الطلبات الإدارية يعد إخلالاً بمبدأ حسن الإدارة، الذي يشكل ركيزة أساسية في المنظومة الإدارية الحديثة. لذلك، عمدت التشريعات في معظم الدول إلى تنظيم آثار هذا الصمت قانوناً، إما من خلال إضفاء أثر سلبي، أو منح الصمت دلالة إيجابية (قبول ضمني)، وذلك بما يحقق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان فعالية الإدارة العامة¹. ومما يجدر بيانه في هذا السياق، أن صمت الإدارة ليس مجرد امتناع مادي عن الرد، بل له دلالة قانونية صريحة في العديد من النظم القانونية المختلفة، إذ يعد هذا الصمت بحسب طبيعة الإجراء والسياق القانوني بمثابة قرار ضمني إما بالقبول أو بالرفض²، وعلى الرغم من أن هذه النتيجة تعد في ظاهرها افتراضية، إلا أنها تمثل "خيالاً قانونياً" (fiction juridique) ضرورياً لضمان تمكين الأفراد من الطعن أمام القضاء الإداري في حال الرفض الضمني وحماية كافة المواطنين من تعسف الإدارة وتأخيرها في الرد على طلباتهم من خلال منحهم حقوقاً مكتسبة ومركزاً قانونياً

¹ Pastor Jean-Marc, Le silence vaut accord: une revolution administrative à la peine, Actualité Juridique du Droit Administratif 2016, p.1892.

² Pierre Bouffard et Jean-François Théry, « Étude sur les autorisations tacites », publiée aux. EDCE (Études et documents du Conseil d'État) 1979-1980, p.289

جديداً لصالحهم في حال القبول الضمني دون الحاجة إلى انتظار قرار صريح من الإدارة¹.

تعود بدايات تنظيم فكرة صمت الإدارة إلى القانون الإداري الفرنسي، حيث اعتمد المشرع الفرنسي لأول مرة في المرسوم الصادر في 2 نوفمبر 1864 نموذجاً سلبياً يعتبر الصمت الإداري بمثابة رفض للطلب، مع استثناءات عديدة². من أبرز ما تضمنه هذا المرسوم هو المادة 7، التي رسخت مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض. وفقاً لهذه المادة، إذا تقدم شخص بطعن لدى وزير مختص ضد قرار صادر عن سلطة خاضعة له (ضمن السياق الذي كان ينظر فيه إلى الوزير كجهة قضائية إدارية تطبيقاً لنظرية الوزير القاضي (théorie du ministre-juge)، ولم يرد الوزير خلال أربعة أشهر من تاريخ تسلم الطعن، فإن هذا الصمت يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض، ويمنح الطاعن الحق في اللجوء مباشرة إلى مجلس الدولة لرفع دعوى قضائية³.

رغم محدودية نطاق تطبيق المادة 7 من المرسوم الصادر في 2 نوفمبر 1864 آنذاك، إلا أن المشرع الفرنسي وسّع تدريجياً من نطاق تطبيقه، خصوصاً مع قانون 17 يوليو 1900، الذي أتاح للأفراد الطعن أمام القضاء بمجرد انقضاء مدة قانونية محددة دون رد على طلباتهم. حيث نصت المادة 3 من قانون 17 يوليو 1900 بوضوح على أنه: "في القضايا النزاعية les affaires contentieuses التي لا يمكن رفعها إلى مجلس الدولة إلا عن طريق طعن في قرار إداري، إذا انقضت مدة تزيد عن أربعة أشهر دون صدور

¹ Pierre Tifine, Quarante-deux décrets définissent 1 686 exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation à l'expiration d'un délai de deux mois : où la recherche de la simplification contribue à l'illisibilité du droit, La lettre juridique, janvier 2015. <https://www.lexbase.fr/article-juridique/22773944-textes-quarante-deux-decrets-definissent-1-686-exceptions-au-principe-selon-lequel-le-silence-de-l>.

² Décret du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le conseil d'état en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses.

³ نص المادة جاء واضحاً في التأكيد على هذا الأثر القانوني للصمت: "بعد انقضاء هذه المدة، إذا لم يصدر أي قرار، يمكن للأطراف اعتبار طعنهم مرفوضاً والتوجه إلى مجلس الدولة." رغم أهمية هذه القاعدة في فتح باب القضاء الإداري أمام الأفراد، فإن نطاق تطبيقها ظل محدوداً. فقد كانت مخصصة فقط لحالات معينة، وتحديدًا الطعون الإدارية المقدمة للوزراء ضد قرارات رؤوسهم، ضمن السياق الذي كان يُنظر فيه إلى الوزير كجهة قضائية إدارية، لا فقط كسلطة تنفيذية. هذه النظرية، التي تعود إلى فترة ما قبل الاستقلال التام للقضاء الإداري، كانت تعكس تداخلاً في الوظائف بين الإدارة والقضاء، حيث لم يكن هناك فصل واضح كما هو الحال في الأنظمة الحديثة

أي قرار، يمكن للأطراف المعنية اعتبار طلبهم مرفوضاً، والتقدّم بالطعن أمام مجلس الدولة¹.

فيما بعد، طورت النصوص التشريعية الفرنسية اللاحقة نطاق تطبيق قاعدة الصمت السلبي بموجب المرسوم رقم 53-934 الصادر في 30 سبتمبر 1953، الذي نقل تطبيق هذه القاعدة إلى كافة المحاكم الإدارية، وهو ما أعادت تأكيده قوانين لاحقة مثل قانون 7 يونيو 1956² ومرسوم 11 يناير 1965، لثرسخ فكرة أن الصمت المطول من قبل الإدارة يمكن أن يُفسر قانوناً كرفض ضمني للطلب³، وبالتالي يتيح لصاحب الطلب الطعن أمام القضاء الإداري المختص.

يتبين من مجمل النصوص القانونية الفرنسية السابقة أن الهدف الأساسي من إضفاء دلالة قانونية على صمت الإدارة لم يكن سوى ضمان حق المتقاضين في اللجوء إلى القضاء. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في حكمه الصادر في 30/ 7/ 1920، حين أوضح أن المادة 3 من قانون 17 يوليو 1900 لم تُسن إلا "بهدف تسهيل ممارسة الطعون القضائية أمام مجلس الدولة للدفاع عن الحقوق، ومنع الإدارات من استخدام صمتها تجاه المطالبات المُقدّمة لها كوسيلة لحرمان أصحاب الحقوق من إمكانية اللجوء إلى القضاء"⁴. لكن مع تطور الإجراءات الإدارية بفرنسا وظهور الحاجة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وتحفيز الإدارة على الرد على طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معقولة، ظهر اتجاه مغاير في فرنسا منذ عام 2013 عكس المبدأ القديم باعتبار صمت الإدارة بمثابة

¹ Loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 25 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État:

شكل القانون الصادر في 17 يوليو 1900 محطة تطوّر حاسمة في مسار القضاء الإداري الفرنسي، حيث جاءت المادة 3 من هذا القانون لتوسع بشكل كبير من نطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض الذي كان محصوراً بموجب المرسوم الصادر في 2 نوفمبر 1864 في قرارات الوزراء تجاه طعون مقدّمة ضد رؤوسهم. فيموجب هذا التوسيع، لم يعد هذا المبدأ مقتصرًا على فئة معينة من القرارات الإدارية، بل أصبح يشمل جميع القرارات الإدارية التي يُمكن الطعن بها أمام مجلس الدولة.

² La loi n° 56-557 du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative, JORF du 10 juin 1956.

³ L'article 1er du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative : « Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet ».

⁴ CE, 30 juillet 1920, Servan, n° 65585, Rec. p. 780.

رفض ليكون الصمت الإداري في كثير من الحالات – كقاعدة عامة جديدة – بمثابة قرار ضمني بالموافقة¹.

من الناحية التشريعية، يلاحظ أن تنظيم صمت الإدارة الإيجابي يتم غالبًا في العديد من الدول مثل ألمانيا وإسبانيا وإيطاليا وفرنسا من خلال قوانين الإجراءات الإدارية العامة، غالبًا إلى جانب قوانين وطنية خاصة. وتتناول هذه القوانين عادة ركائز أساسية مثل تحديد مدة زمنية محددة للبت في طلبات الأفراد وتحديد الأثر القانوني لعدم الرد على هذه الطلبات². في الواقع، في نهاية القرن العشرين، بدأت العديد من الدول بوضع تنظيم قانوني للمدة الزمنية اللازمة لتوليد قرار ضمني ضمن تشريعاتها، وتطورت هذه الأنظمة لاحقًا لتعكس تحولات عميقة في فلسفة العلاقة بين الفرد والدولة. فمن جهة، مثلت دول مثل فرنسا، إيطاليا، إسبانيا نماذج متقدمة في ضبط ووضع تنظيم قانوني للمدة الزمنية اللازمة لنشأة قرار ضمني بالقبول لضمان حقوق المتعاملين مع الإدارة في حال تجاوز هذه المدد الزمنية³. ومن جهة أخرى، بقيت دول مثل ألمانيا – تاريخيًا – تركز على ضبط تصرفات الإدارة وليس على معالجة تقاعسها، ولم تكن تعتمد مفهوم الصمت الإداري لا إيجابيًا ولا سلبيًا، إلى أن تم إدراج الصمت الإيجابي لاحقًا في تشريعها استجابة لتوجيهات أوروبية⁴.

يظهر من التنظيمات القانونية المقارنة المنظمة لمدة الصمت الإداري في عدة دول أن هناك تباينًا ملحوظًا في المدد الزمنية اللازمة للبت في طلبات الأفراد ونشأة القرار الضمني بالقبول، فقد حددت بعض الدول مدد زمنية قصيرة للبت في الطلبات البسيطة للأفراد، وأخرى في بعض الأحيان حددت مددًا زمنية أطول للبت في الطلبات المعقدة

¹ Jean-Marie Pontier, Le silence de l'administration : entre refus et acceptation, Revue française d'administration publique, n° 146, 2013/2, p. 283.

² Vera Parisio, « Procédure administrative et silence de l'administration publique en Italie : à la recherche d'un difficile équilibre entre célérité et légalité », dans Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville. Confluences, Paris, Montchrestien, 2007, p. 499.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, Étude adoptée le 30 janvier 2014 par l'Assemblée générale plénière du Conseil d'État, Paru le 24 juin 2014, p.115.

للأفراد حتى يمكن خلق قرار ضمني بالموافقة¹. وتتوافر في بعض الدول آليات لتمديد المدة الزمنية المحددة بالقانون، خاصة عند الحاجة لاستكمال مستندات أو تقارير إلزامية للبت في طلبات الأفراد.

هذه التباينات القانونية المقارنة تعكس توجهات مختلفة في بناء فلسفة المشروعية الإدارية، حيث تركز بعض النظم القانونية على حماية المصلحة العامة من خلال سلطة تقديرية واسعة للإدارة²، بينما تميل أخرى نحو تعزيز مبدأ "الإدارة الفعّالة" وحماية حقوق الأفراد عبر جعل صمت الإدارة قابلاً للتفسير القانوني لصالحهم بما يشمل الاعتراف بحق الفرد في الحصول على قرار خلال مدة زمنية معقولة من خلال تقليص المدة القانونية اللازمة لتوليد القرار الضمني بالقبول.

في هذا السياق، يُعد مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني من المسائل القانونية الدقيقة التي تختلف باختلاف النظم القانونية. ففي حين تبني المشرع الفرنسي هذا المبدأ بوضوح وصاغه في صورة قاعدة عامة ملزمة بموجب القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 وقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر في 23 أكتوبر 2015، فإن المشرع المصري لم يسر على ذات النهج، بل عالج المسألة في إطار من التعدد التشريعي دون تكوين نظرية عامة موحدة³. ويقضي التشريع الفرنسي بأن صمت الإدارة لمدة شهرين على طلب مقدم من أحد الأفراد يُعد — كقاعدة عامة — قبولاً ضمناً. وقد عدّ هذا التطور التشريعي خطوة نحو تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، حيث جعل عبء التحرك يقع على عاتق الإدارة وليس على الأفراد، ومنح حماية قانونية

¹ Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna, In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe. In: Dragos, D., Kovač, P., Tolsma, H. (eds) The Sound of Silence in European Administrative Law. Palgrave Macmillan, Cham, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_1.

² Thomas Würtenberger, Stephan Neidhardt, Distance et rapprochement entre le droit administratif allemand et le droit administratif français, online : https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/thomas_wurtenberger.pdf.

³ الدكتور محمد جمال جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دار النهضة العربية-القاهرة

1996، ص55

للأفراد في مواجهة صمتها بعد انقضاء المدة المحددة بالقانون دون رد. ولم تعد آلية اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول محصورة في نطاق فقهي نظري، بل أصبحت آلية إجرائية فاعلة ضمن قوانين الإجراءات الإدارية في العديد من الدول مثل ألمانيا وإيطاليا وإسبانيا، ما يعكس اتجاهاً دولياً نحو توسيع نطاق هذا المبدأ لتحقيق التوازن بين سرعة البت الإداري وضمان الحقوق الفردية.

أما في مصر، فلم يُقر المشرع قاعدة عامة لاعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، وإنما أورد آلية صمت الإدارة في قوانين متفرقة، كل منها ينظم حالة معينة وفقاً لطبيعة الترخيص أو الإجراء المطلوب¹. بمعنى آخر، لم يضع المشرع المصري قاعدة عامة بشأن الصمت الإداري، وإنما اتبع نهجاً انتقائياً حدد فيه المدد والآثار القانونية لكل حالة على حدة. فالوضع المصري يتسم بالتنظيم المتعدد، بحيث تُحدد آثار الصمت الإداري وفقاً لنوع الطلب والإطار القانوني الذي يحكمه. فمثلاً، نص في القانون رقم 453 لسنة 1954 بشأن المحال الصناعية والتجارية، والمعدل بالقانون رقم 359 لسنة 1956، على أن سكوت الإدارة عن إصدار الموافقة على موقع العمل خلال ستين يوماً يُعد بمثابة قرار بالموافقة الضمنية². وبالمثل، في قانون البناء رقم 119 لسنة 2008، يُعد صمت الإدارة عن الرد على طلب الترخيص خلال ثلاثين يوماً من تقديم المستندات بمثابة قبول ضمني، على أن يلتزم طالب الترخيص بإخطار المحافظ قبل الشروع في التنفيذ³.

يتضح من ذلك أن التشريع المصري لا يعتمد الصمت الإداري كوسيلة تعبير عن إرادة الإدارة إلا في حال وجود نص تشريعي واضح وصريح، يحدد الأثر القانوني للصمت ومدته. ففي مجال الخدمة المدنية، نصت لائحة قانون الخدمة المدنية على أن عدم رد الإدارة خلال ثلاثين يوماً على طلب الاستقالة يؤدي إلى اعتبارها مقبولة ضمناً، ويجوز تمديد هذه المهلة لمصلحة العمل⁴. كذلك، في القانون رقم 148 لسنة 1980 بشأن سلطة

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² المادة الرابعة من القانون رقم 453 لسنة 1954 المعدل بالقانون رقم 359 لسنة 1956

³ المادة 42 من قانون البناء المصري رقم 119 لسنة 2008، وفقاً لتعديلاته حتى 2020

⁴ المادة 171 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016

الصحافة، فإن عدم اعتراض الإدارة خلال أربعين يومًا من تاريخ إخطارها يُعد بمثابة موافقة ضمنية على إصدار الصحيفة¹. أما في مجال الضرائب، نصت اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة الدخل بقانون عام 2005 على أن عدم رد الإدارة خلال ستين يومًا على طلب الممول بالعدول عن اختيار نظام الدفعات المقدمة يُعد بمثابة قبول ضمني للطلب². من الجدير بالذكر أن النظام المصري لا يساوي بين جميع أنواع الصمت الإداري، بل يميز بين الصمت الذي يُعد قبولًا ضمنيًا، والصمت الذي يُعد رفضًا ضمنيًا، بحسب السياق والنص القانوني المنظم³. فعلى سبيل المثال، في حالات تتعلق بتراخيص حمل السلاح، يشترط القانون صدور موافقة صريحة، ولا يُعتد بالسكوت كوسيلة للتعبير عن إرادة الإدارة، ويُعد عدم الرد خلال المدة المحددة رفضًا ضمنيًا. وينطبق الأمر كذلك على بعض طلبات الترخيص بشغل المال العام، حيث نص التشريع على أن مرور خمسة عشر يومًا دون رد من الإدارة يعني وجود قرار إداري ضمني بالرفض.

أهمية البحث:

يكتسب هذا البحث أهمية بالغة نظرًا لتناوله أحد الموضوعات المحورية في القانون الإداري، والمتمثل في مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني. وتتبع أهمية هذه الدراسة من سعيها إلى تحليل تطور هذا المبدأ في عدد من الأنظمة القانونية المقارنة ذات التأثير القانوني البارز، وهي: فرنسا، ألمانيا، إيطاليا وإسبانيا. وقد تم اختيار هذه الدول نظرًا لما تمثله من تنوع قانوني يعبر عن مدارس مختلفة في فهم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وتوجهات متباينة نحو تفعيل مبدأ السرعة والفعالية في العمل الإداري دون الإخلال بالضمانات القانونية للأفراد.

يهدف هذا البحث إلى استعراض الخلفيات القانونية والتطورات التشريعية في كل من هذه الأنظمة، وتحليل أوجه التشابه والاختلاف في تبنيها لمبدأ اعتبار صمت الإدارة

¹ المادة 15 من القانون رقم 148 لسنة 1980 بشأن سلطة الصحافة
² المادة 86 من قرار وزير المالية رقم (991) لسنة 2005 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005

³ الدكتور عادل الطيبي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية المصرية، السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، يونيو 1994، ص 35.

بمثابة قبول ضمني، مع إلقاء الضوء على الدوافع التي قادت إلى هذا التحول، وخاصة التوجهات المعاصرة نحو تبسيط الإجراءات الإدارية، وتحسين جودة الخدمات العامة، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

تكمن الأهمية كذلك في أن التحول من القاعدة التقليدية القاضية بأن الصمت الإداري يعتبر بمثابة قبول ضمني إلى قاعدة عامة جديدة تقر بأن "الصمت الإداري يعتبر بمثابة قبول ضمني" في بعض الدول الأوروبية لم يكن مجرد تعديل إجرائي، بل يعكس تحولاً عميقاً في فلسفة العلاقة بين الإدارة والمواطن، وجعل الإدارة أكثر التزاماً بردود واضحة على طلبات الأفراد خلال مدة قانونية محددة.

من ناحية أخرى، يحمل البحث أهمية عملية خاصة للنظام القانوني المصري، حيث يسعى إلى استشراف سبل تطوير مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني في النظام القانوني المصري على ضوء هذه التجارب المقارنة، وتقديم مقترحات يمكن أن تعزز التوازن بين فعالية الإدارة المصرية وحماية الحقوق الفردية في حالات الصمت الإداري.

إشكالية البحث:

يعد صمت الإدارة من المواضيع الأساسية في القانون الإداري، نظراً لتعلقه الوثيق بحقوق الأفراد وإجراءات تعاملهم مع السلطات الإدارية العامة. ويطرح هذا المفهوم إشكالية أساسية: ماذا يعني أن تلتزم الإدارة الصمت إزاء طلب مقدم من أحد الأفراد؟ هل يعد هذا الصمت قبولاً ضمنيًا أم رفضًا؟ هذا التساؤل ليس نظريًا فحسب، بل يشكل مدخلًا هامًا لتحديد المركز القانوني للفرد، ويمس حقه في التقاضي، ويحسم ما إذا كان من حقه الاستفادة من قرار إداري ضمني يمنحه حقًا أو يرفض له بمباشرة نشاط معين.

لقد شهدت الأنظمة القانونية في فرنسا، ألمانيا، إسبانيا، إيطاليا تحولات تدريجية لافتة في تفسير وتطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني. وجاءت هذه التحولات استجابة لضرورات تشريعية تهدف إلى حماية المواطنين من تعسف الإدارة أو تسويقها في الرد على طلباتهم. وأدى ذلك إلى منح الأفراد حقوقًا مكتسبة ومركزًا قانونيًا محميًا في حال مرور مدة زمنية محددة دون رد وذلك على أساس اعتبار الصمت بمثابة قبول

ضمني. وهكذا، أصبح الصمت الإداري في كثير من السياقات لا يعني الفراغ أو الغموض، بل يتحول إلى تصرف قانوني منتج للآثار.

تتمحور إشكالية هذا البحث حول مدى نجاح مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمنى في تحقيق التوازن بين السرعة الإجرائية وحقوق الأفراد، ومدى قدرته على تحفيز الإدارة للقيام بواجباتها للرد على طلبات الأفراد خلال مدة قانونية محددة. فهل شكل هذا المبدأ وسيلة قانونية لردم الهوة بين المواطن والإدارة، أم أنه يظل مبدأ شكلياً محدود الفعالية بسبب كثرة الاستثناءات واختلاف التشريعات؟

بناء على ذلك، يتجه هذا البحث إلى دراسة تحليلية مقارنة بين النماذج القانونية المذكورة، سعياً لفهم الأثر الفعلي لهذا المبدأ على كفاءة الإدارة من جهة، وحماية الحقوق الفردية من جهة أخرى، مع استقراء مدى قابلية تطبيق هذا المبدأ ضمن النظام القانوني المصري. كما يسعى البحث إلى تقديم رؤية متوازنة حول شروط نجاح هذا المبدأ وتحدياته، ضمن منظور قانوني واقعي بعيد عن المثالية القانونية النظرية.

خطة البحث:

تأسيساً على ما تقدم، فسوف نتناول موضوع التطورات التشريعية لمبدأ اعتبار صمت الإدارة قبولاً ضمنياً في قوانين الإجراءات الإدارية المقارنة في ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: - التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول في ألمانيا وإيطاليا وإسبانيا

المبحث الأول. التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول في ألمانيا.
المبحث الثاني. التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمنى في إيطاليا.

المبحث الثالث. التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمنى في إسبانيا.

الفصل الثاني: - التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول في فرنسا

المبحث الأول. محاولات ترسيخ مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية: التطورات والتحديات من 1995 إلى 2015.

المبحث الثاني. شروط اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية.

المبحث الثالث. نهاية القرار الضمني بالقبول في القانون الفرنسي.

الفصل الثالث: - الاستثناءات التشريعية لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في فرنسا

المبحث الأول. الاستثناءات المحددة من المشرع " Les exceptions définies par "le législateur".

المبحث الثاني. الاستثناءات القانونية التي يحددها مرسوم تنظيمي يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة.

المبحث الثالث. الاستثناءات التي تخضع للسلطة التقديرية للحكومة.

الفصل الأول

التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول في ألمانيا وإيطاليا وإسبانيا

يعتبر مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمنى أحد الابتكارات القانونية التي تهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز فعالية العلاقة بين الإدارة والأفراد، لا سيما في سياق الطلبات التي يقدمها المواطنون للحصول على تراخيص أو موافقات إدارية. إلا أن هذا المبدأ لا يحظى بنفس القوة القانونية أو التطبيق العملي في جميع الدول الأوروبية، بل يختلف نطاقه وتنظيمه بحسب الفلسفة القانونية والتقاليد الإدارية السائدة في كل دولة. في ألمانيا، لا يزال الأصل التشريعي يقوم على وجوب وجود قرار صريح بالرفض من قبل الإدارة، ما يجعل فكرة القبول الضمني أو ما يعرف بمصطلح "Genehmigungsfiktion" (آلية افتراض الموافقة) استثناءً لا يعمل به إلا إذا نص عليه صراحة في النصوص القانونية. وقد شهد عام 2008 إدراج هذا المبدأ بشكل أوسع عبر المادة 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، وذلك تحت تأثير تشريعات الاتحاد الأوروبي، وبالأخص التوجيه الأوروبي رقم CE/ 123/2006 المتعلق بالخدمات، الذي نص على آلية للترخيص الضمني عند عدم الرد على طلبات الأفراد خلال مدة زمنية معقولة (المبحث الأول).

أما في إيطاليا، فقد اتخذ المشرع مسارًا مغايرًا أكثر مرونة، حيث أقر بموجب مرسوم قانوني سنة 2005 تعديلاً جذرياً على قانون الإجراءات الإدارية الصادر في 1990، جاعلاً من قاعدة الصمت التي تشكل قبولاً *silenzio-assenso*، القاعدة العامة في جميع الإجراءات الإدارية التي تبادر بها طلبات المواطنين. وتعد الاستثناءات على هذا المبدأ مقيدة ولا يمكن أن تصدر إلا بموجب نص قانوني صريح (المبحث الثاني).

في إسبانيا، نجد نموذجاً وسطاً يجمع بين القبول الضمني والرفض الضمني، حيث وضع قانون الإجراءات الإدارية في إسبانيا قاعدة عامة تفترض فيها الموافقة في حال صمت الإدارة، بشرط أن يكون الطلب مقدماً من المواطن، وألا توجد أسباب تشريعية أو أوروبية تلغي هذه القاعدة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة. غير أن هذا المبدأ لا يطبق على

الإجراءات التي تبشرها الإدارة من تلقاء نفسها، حيث يعتبر الصمت رفضاً ضمنياً أو يؤدي إلى انقضاء الإجراءات (المبحث الثالث).

المبحث الأول

التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول في ألمانيا

في ألمانيا، تظل القاعدة الأساسية أن القرار الإداري يجب أن يكون صريحاً، فالصمت الإداري لا يعتبر بمثابة موافقة ضمنية إلا إذا كان هناك نص قانوني صريح ينص على ذلك. في عام 2008، وبتأثير من التوجيه الأوروبي CE/123/2006 المعروف باسم "توجيه الخدمات"، تم تعديل قانون الإجراءات الإدارية الألماني *Verwaltungsverfahrensgesetz* ليدخل فكرة القرار الضمني بالقبول في بعض المجالات، مثل الأنشطة التجارية، والخدمات الرقمية، والصحة، والطاقة، والتخطيط العمراني¹.

لفهم الإطار القانوني لآلية القرار الضمني بالقبول في ألمانيا، من الضروري أولاً دراسة تطور القانون الإداري الألماني، الذي سعى إلى رفع كفاءة الإدارة العامة عبر تبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز التواصل بين الإدارة والمواطنين (المطلب الأول). ومن بين الآليات التي تعكس هذا التوجه نحو تبسيط الإجراءات، تبرز آلية القرار الضمني بالموافقة *Genehmigungsfiktion* التي أصبحت جزءاً من التشريع الألماني تحت تأثير توجيهات الاتحاد الأوروبي² (المطلب الثاني). في هذا الإطار، يتطلب فهم هذه الآلية القانونية التطرق أولاً إلى النظام القانوني للطلب المقدم من الأفراد لتفعيل هذه الآلية (المطلب الثالث). بعد ذلك، يجب فهم المدة الزمنية اللازمة لنشوء افتراض الموافقة (المطلب الرابع). حيث يدخل القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ عندما تلتزم الإدارة الصمت خلال المدة المحددة قانوناً لخلق القرار الضمني (المطلب الخامس). وأخيراً،

¹ Bettina Engewald, Administrative Silence in German In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, p.85, online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_3.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.68.

فإن هذا القرار، رغم قوته القانونية، يمكن سحبه وإلغاؤه وفقًا لأحكام قانون الإجراءات الإدارية الألماني، وبنفس الضوابط التي تنطبق على القرارات الإدارية الصريحة (المطلب السادس).

المطلب الأول

تطور القانون الإداري الألماني لجعل الإدارة أكثر كفاءة

في إطار البحث عن مدي تطبيق نظام القرار الضمني بالقبول في القانون الإداري الألماني، فإنه يجدر الإشارة إلى ثلاث تأثيرات أساسية على تطور قواعد ومبادئ القانون الإداري في ألمانيا¹:

(1) تأثر القانون الإداري الألماني بالقانون الإداري الفرنسي، حيث يستمد أصوله من قواعد ومبادئ القانون الإداري الفرنسي، ومن أبرز مظاهر هذا التأثير هو منع المحاكم من التدخل في أعمال الإدارة حتى تتخذ الأخيرة قرارًا رسميًا يمكن الطعن عليه؛

(2) تطور القانون الإداري الألماني يخضع لمبدأ سيادة القانون (Rechtsstaat) والذي يفرض على الإدارة واجب اتخاذ القرارات الإدارية خلال مدة زمنية محددة؛

(3) منذ فترة من الزمن، وفي إطار تطور القانون الإداري الألماني، كانت السلطات الألمانية تهدف إلى الحد من البيروقراطية من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية، وتحسين بيئة الاستثمار، ومواجهة التحديات المرتبطة بسرعة اتخاذ القرارات، مع تحقيق التوازن بين تعزيز الكفاءة الإدارية ومتطلبات الاقتصاد الحديث.

في القرن التاسع عشر، تأثرت السلطات الإدارية الألمانية وكذلك قواعد القانون الإداري الألماني بشكل كبير بالنظام القانوني الإداري بفرنسا، يبرز هذا التأثير الفرنسي على

¹ Aurore Gaillet, Les droits fondamentaux, la Grenouille française et le Bœuf allemand: propos franco-allemands sur les droits fondamentaux et les Grundrechte, in Soixante ans d'influences juridiques réciproques franco-allemandes : jubilé des 60 ans du Centre juridique franco-allemand, Université de la Sarre, Paris : Société de législation comparée, 2016, p.238.

وجه الخصوص على تطور الإدارة الألمانية في كتابات كبير مفكري القانون الإداري أوتو ماير (Otto Mayer)، الذي يعتبر الأب الروحي للقانون الإداري الألماني¹. كانت أهم التأثيرات على القانون الإداري الألماني التي ظهرت في كتاباته تتعلق بشكل خاص بمبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء، وبناء على ذلك لم تتمكن المحاكم من التعامل مع الصمت الإداري بسبب التطبيق الصارم لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث منعت السلطات القضائية من التدخل في أعمال وتصرفات الجهات الإدارية واضطرت المحاكم الألمانية إلى عدم قبول طعن الأفراد أمامها حتى تتخذ الإدارة قراراً معيناً يمكن للأفراد الطعن عليه، وظل القضاء الإداري غير معترف بالتصرف القانوني عن صمت الإدارة حتى في ظل جمهورية ألمانيا الاتحادية الجديدة بعد الحرب العالمية الثانية².

بدأ الاتجاه نحو تغيير الوضع القائم جزئياً، بالاتجاه نحو الاعتراف بالقرار الضمني، بعد صدور قانون الإجراءات الإدارية الألماني (VwVfG) وقانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني (VwGO). حيث تضمنت المادة 35 من قانون إجراءات القضاء الإداري الألماني الخاص بالمحاكم الإدارية في Baden-Württemberg, Bavaria, and Hesse تنظيم إجراءات قانونية في مواجهة صمت الإدارة، ولأول مرة عرفت هذه المادة الصمت الإداري بأنه ظرف لا تتخذ فيه السلطة الإدارية قراراً بشأن طلب مقدم إليها في ظل "وقت مناسب"³. ولم يتم تعريف مضمون فكرة الوقت المناسب على الإطلاق والذي من الممكن أن يتأثر بمدى انشغال الجهات الإدارية، أو رغبة السلطة المختصة في إيجاد قرار صحيح يتناسب مع الطلب المقدم من ذوي الشأن⁴.

على خلاف معظم قواعد ومبادئ القانون الإداري الألماني، لم يتأثر القانونان الفيدراليان الأساسيان، قانون الإجراءات الإدارية الألماني (VwVfG) وقانون الإجراءات أمام

¹ Stelkens Ulrich, L'influence actuelle du droit administratif français sur le droit administratif allemand, in Soixante ans d'influences juridiques réciproques franco-allemandes : jubilé des 60 ans du Centre juridique franco-allemand, op. cit., p.195.

² Anne Jacquemet-Gauché, Droit administratif allemand, Puf Themis, 12/01/ 2022, p.355.

³ Stelkens Ulrich, op. cit., p.198.

⁴ Anne Jacquemet-Gauché, op. cit., p.362.

القضاء الإداري الألماني (VwGO) بالقانون الفرنسي¹. فعلى خلاف القانون الفرنسي الذي تضمن في العديد من التشريعات المتعاقبة وضع تنظيم قانوني للقرار الضمني سواء بالقبول أو بالرفض (والتي كان آخرها قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي لعام 2015)²، إلا أن قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي (VwVfG) لم يبرز بشكل صريح مفهوم القرار الضمني الناتج عن صمت الإدارة ولكنه حدد الوسائل التي يمكن للإدارة من خلالها إصدار قراراتها الإدارية، حيث طبقاً للفقرة 1 من القسم رقم 37 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي (VwVfG) يمكن أن يصدر القرار من الجهات الإدارية : كتابياً أو إلكترونياً أو شفهيّاً أو بأي طريقة أخرى³. يضم قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري (VwGO) في المادة 75 إجراءً قانونياً يتيح للأفراد تقديم دعوى قضائية ضد الإدارة في حال عدم اتخاذها قراراً في الوقت المناسب (دعوى الامتناع عن اتخاذ القرار). وجود هذه المادة يمنع تفسير الصمت الإداري على أنه قرار سلبي تلقائياً، إلا إذا كانت هناك قاعدة قانونية خاصة (lex specialis) تنص على خلاف ذلك⁴.

في ألمانيا، القانون الإداري العام هو قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي (VwVfG) ولم ينص هذا القانون على أي تنظيم قانوني مادي، فهو ينظم الإجراءات فقط مثل تنظيم آليات سماع المواطنين أثناء اتخاذ الإدارة إجراءاتها الإدارية وتعريف ووضع معايير وشكليات الأعمال والقرارات الإدارية وتوضيح التأثير الملزم للأعمال الإدارية في مواجهة الأفراد والسلطات الإدارية⁵. بينما نظم القانون الإداري الخاص قواعد قانونية مادية ويتألف من عدة قوانين مختلفة (مثل البيئية، التخطيط العمراني،

¹ Stelkens Ulrich, op. cit., p. 197.

² صدر هذا القانون من أجل علاقات واضحة وسليمة بين الجهات الإدارية والمواطنين، انطلاقاً من الأمر الفرنسي رقم 1341-2015 والمرسوم الفرنسي رقم 1342-2015 في 2015/10/23 وتضمن القانون في المواد من 1-231 إلى المواد 232-4 تنظيم المبدأ العام الجديد في القانون الفرنسي باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني.

³ Bettina Engewald, op. cit., p.69, online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_3.

⁴ Eva-Maria Thierjung, Gloss on the Judgment of the Higher Court of Lawyers (Anwalt Gerichtshof) of the Land of North Rhine-Westphalia of 11 November 2015, Case 1 AGH 23/15, online: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/spp/article/view/46828/38286>.

⁵ Bettina Engewald, op. cit., p.71.

والصحة) بهدف تنظيم الحقوق والالتزامات الفردية، كما يحتوي على نصوص قانونية قد تقيد أو تغير نصوص قانون الإجراءات العام (الفيدرالي). كل قانون إداري خاص قد يحتوي على أحكام إجرائية خاصة به تختلف عن القواعد العامة للإجراءات الإدارية¹. في ألمانيا فضلاً عن التمييز بين القانون الإداري العام والخاص، فإنه يجب التمييز أيضاً بين القانون الاتحادي الفيدرالي federal law وقوانين الولايات laws of the Länder. قانون الإجراءات الإدارية الفيدرالي هو قانون المنظم للإجراءات الإدارية لسلطات الاتحاد الفيدرالي فقط (المادة 1 من VwVfG)، وفي نفس الوقت لكل ولاية قانون إجراءات إدارية خاص بها ينظم كافة الإجراءات الخاصة بالهيئات الإدارية بالولاية وكذلك الإجراءات الخاصة بالوحدات المحلية في ذات الولاية². بعض القوانين الإدارية الخاصة قد تكون قوانين فيدرالية أو قوانين خاصة بالولايات، حسب ما تنص عليه المادتان 73 و 74 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث تحددان المجالات التي يحق للاتحاد الفيدرالي التشريع فيها³.

رغم هذا التمييز، ظل قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني (VwGO) واقعاً بعيداً عن مثل هذا التمييز، حيث يطبق هذا القانون على جميع المحاكم الإدارية في ألمانيا، وتعد المحكمة الإدارية الاتحادية Bundesverwaltungsgericht أعلى محكمة في القضاء الإداري الألماني⁴. هذا يعني أن أي طعن قضائي في القرارات الإدارية يتم وفقاً لقانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني (VwGO)، حتى لو كانت القوانين الموضوعية تختلف بين الولايات. لأسباب تاريخية، فإن قانون الضرائب وقانون الرعاية

¹ Leisner Anna, "The Inactive Authority. On the "Sufficient Reason" for the Delay in Decision-Making in Actions for Failure to Act." Administrative Archives, Volume 91 (2000), p. 229.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, La simplification administrative en Allemagne, Droit comparé de la procédure administrative / Jean-Bernard Auby (dir.), Thomas Perroud (col.), 2016, p. 367.

⁴ Bettina Engewald, op. cit., p.72.

الاجتماعية لهما إجراءات خاصة ومحاكم اتحاديه تتمتع بسلطة قضائية خاصة في مجالات الضمان الاجتماعي والضرائب¹.

وفقاً للمادة 83 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، تنفذ الولايات الألمانية جميع القوانين باسمها، مما يعني أن الولايات (Länder) مسؤولة عن تنفيذ جميع القوانين في ألمانيا، سواء كانت فيدرالية أو خاصة بها، ولديها سلطة تنظيم إدارتها وفقاً لذلك².

شهد القانون الإداري الألماني منذ فترة تطوراً ملحوظاً في إطار سعي السلطات إلى الحد من البيروقراطية، وذلك من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية، وتحسين بيئة الاستثمار، ومواجهة التحديات المرتبطة بسرعة اتخاذ القرار. وقد دفعت المخاوف الاقتصادية وانتقادات المستثمرين الدوليين ألمانيا إلى اعتماد إصلاحات تهدف إلى تسريع الإجراءات وتقليل التعقيدات البيروقراطية³. ففي التسعينيات، وبسبب القلق بشأن تنافسية الاقتصاد الألماني، تم تنفيذ إصلاحات إدارية لتحسين كفاءة الإدارة العامة وتسريع وتيرة اتخاذ القرارات، تبعتها تعديل قانون الإجراءات الإدارية (VwVfG) عام 1996 لتقليص المدد الزمنية الخاصة بمنح التراخيص والموافقات⁴. وفي خطوة بارزة نحو تسريع الإجراءات، تم تعديل قانون الإجراءات الإدارية الألماني عام 2008 بهدف تنظيم آلية القبول الضمني مما يسمح باعتبار بعض الطلبات المقدمة من المواطنين مقبولة ضمناً إذا لم ترد الإدارة خلال مدة زمنية محددة، وذلك في بعض المجالات، خاصة فيما يتعلق بالأنشطة الخدمية، بهدف تقليل التعقيدات البيروقراطية الطويلة.

¹ Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, op. cit., p.369.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Cancik Pascale, "Too Much State? – The Institutionalization of the Critique of "Bureaucracy" in the 20th Century." Der Staat 1 (2017), p.10, online:<https://elibrary.dunckerhumblot.com/article/4493/zuviel-staat-die-institutionalisierung-der-burokratie-kritik-im-20-jahrhundert>.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

المطلب الثاني

نشأة آلية القرار الضمني بالقبول في القانون الإداري العام الألماني

تحت تأثير قانون الاتحاد الأوروبي، تم إدخال آلية في القانون الإداري العام الألماني للافتراض القانوني بالموافقة، حيث كان لتطبيق نص المادة 13-4 من التوجيه الأوروبي رقم CE/2006/123 الصادر في عام 2008 أثر في إدخال مادة جديدة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي¹. وقد وضعت هذه المادة الجديدة نظاماً عاماً للقرار الضمني بالقبول لطلبات التراخيص أطلق عليه "افتراض الموافقة". "Genehmigungsfiktion". ويعد قرار القبول الضمني وفقاً لنص لهذه المادة بمثابة افتراض قانوني، وذلك لأنه في نهاية صمت الإدارة ينتج قراراً إدارياً يفترض وجوده بالنسبة للسلطات الإدارية.

تهدف آلية افتراض الموافقة "Genehmigungsfiktion"، المنصوص عليها في المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، إلى تبسيط وتسريع الإجراءات الإدارية من خلال اعتبار الطلبات المقدمة إلى الجهات الإدارية مقبولة ضمناً إذا لم ترد الإدارة خلال المدة المحددة قانوناً. حيث نصت المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني علي²:

1- يعتبر الترخيص ممنوحاً بانقضاء المدة المحددة للبت للقرار، وذلك في الأحوال التي ينص عليها القانون بذلك، وكان الطلب المقدم دقيقاً ومستوفياً كافة الشروط بدرجة كافية.

2- المدة المنصوص عليها في الفقرة رقم 1 كقاعدة عامة هي ثلاثة أشهر، ما لم يوجد نص قانوني مخالف لذلك. يكون موعد بداية المدة المحددة هو استلام المستندات كاملة. يجوز تمديد هذه المدة مرة واحدة بطريقة معقولة عند وجود صعوبة تبرر

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.117.

² Bernhardt Dirk, "Fictitious Authorizations under the Services Directive – Possibilities for Regulation and Restriction," Gewerbe Archiv, n. 3, 2009, p. 101.

ذلك الوضع. يجب أن يكون التمديد مسبباً ويتم إبلاغ هذه الأسباب في الوقت المناسب لمقدم الطلب.

3- يجوز للأشخاص الذين كان من الواجب إخطارهم بالقرار الإداري وذلك بموجب الفقرة رقم 1 من المادة 41 (المخاطبون بالقرار والأشخاص الآخرين الذين يؤثر القرار في مراكزهم القانونية ووكلائهم) أن يطلبوا إخطارهم بدخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ.

نستنتج من نص المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي أنه لا يجوز أن يكون هناك قرار ضمني بالقبول إلا بوجود نص قانوني يقر ذلك. ولذلك يظل قرار الرفض الصريح *la décision express de rejet* القاعدة العامة في القانون الألماني¹. كما نستنتج أيضاً من هذه المادة، أن المدة القانونية التي يجب أن يستغرقها صمت الإدارة حتى يمكن خلق قرار ضمني بالموافقة هي ثلاثة أشهر قابلة للتغيير وفقاً للنص القانوني المنظم للطلب. حيث قد تختلف المدة من حالة الي أخرى باختلاف القانون الواجب التطبيق على الطلب المقدم من الأفراد².

يجدر الإشارة إلى أن آلية القرار الضمني بالقبول كانت معروفة من قبل في القوانين الخاصة بالألمانية (Sonderverwaltungsrecht) ، حتى قبل إدخالها عام 2008 في القانون الإداري العام³. وبعد إدخال المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، فإن تطبيقها يكون مشروطاً بعدم الإخلال بهذه القوانين الخاصة. فلا يمكن أن يؤدي تطبيق المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الي انتهاك قواعد القانون الخاص. في حالة وجود اختلاف بينهم، يتم تطبيق مبدأ أن الخاص يقيد ويسود على العام *le principe specialia generalibus derogant*⁴.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.103.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.118.

⁴ Heribert Schmitz, Section 10: Informality of Administrative Procedure (2018). In P. Stelkens, Stelkens / Bonk / Sachs, Administrative Procedure Act. Commentary. Munich: C.H. Beck, p. 528.

من خلال استقراء نصوص العديد من القوانين الألمانية، نجد أن آلية القرار الضمني بالقبول لها تطبيقات عديدة نذكر منها على سبيل المثال¹:

- في مجال تنظيم الأنشطة التجارية، يوجد قرارات ضمنية بالقبول في حالات التسجيل في السجل التجاري للحرف اليدوية (وفقاً لنص الفقرة 1 من المادة 10 من قانون تنظيم الحرف اليدوية) وأيضاً في حالات الترخيص بممارسة أنشطة معينة مثل المزايدات والأنشطة المتعلقة بالترفيه الشخصي، وذلك وفقاً للمادة 6-a من قانون التجارة².
- في مجال استخدام التكنولوجيا الرقمية، يوجد قرارات ضمنية بالقبول في حالات تفويض شخص طبيعى أو اعتباري للتحقق والتصديق على صحة ومطابقة التوقيعات الإلكترونية (يستخدم على سبيل المثال من قبل الإدارة الإلكترونية أو التجارة الإلكترونية)، وذلك وفقاً للفقرة 1 من المادة 18 من قانون التوقيعات الإلكترونية.
- في مجال الزراعة، يوجد قرارات ضمنية بالقبول في حالات الترخيص لإبرام عقد إيجار لصيد الأسماك، وذلك وفقاً للمادة 15-2 من قانون البحار الفيدرالي.
- في المجال الصحي، يوجد قرارات ضمنية بالقبول في حالات الترخيص للتعامل مع مسببات الأمراض وذلك بموجب المادة 53-a من قانون الوقاية من الأمراض المعدية ومكافحتها لدى البشر، وأيضاً في حالات الترخيص لإنشاء وتشغيل المواقع المتعلقة بالهندسة الوراثية، وذلك بموجب نص المادة 12 من قانون الهندسة الوراثية³.
- في مجال التخطيط الحضري والبناء، يوجد قرارات ضمنية بالقبول في حالات طلب الموافقة على مخطط استخدام الأراضي Flächennutzungsplan أو الموافقة على خطة التطوير Bebauungsplan المعتمدة على أساس مخطط

¹ Bernhardt Dirk, op. cit., p.104.

² Bettina Engewald, op. cit., p.77.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

استخدام الأراضي، وذلك بموجب المادتين 6 و10 من قانون البناء، وأيضاً في حالات الترخيص لبناء أو تقاسم العقارات والملكيات المشتركة ذات الاستخدام السكني في البلديات التي تتمتع بحماية خاصة لتصنيفها كمنظمة سياحية، وذلك بموجب المادة 22 من قانون البناء¹.

المطلب الثالث

النظام القانوني للطلب المقدم من الأفراد لتطبيق آلية *Genehmigungsfiktion* في القانون الألماني.

إن تطبيق آلية القرار الضمني بالموافقة *Genehmigungsfiktion* المنصوص عليها في المادة رقم 42a من قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي تتطلب توافر عدة شروط²:

- 1- وجود نص تشريعي ينص على إمكانية تطبيق هذه الآلية؛
- 2- تقديم الطلب الي السلطة الإدارية المختصة؛
- 3- أن يكون الطلب المقدم من ذوي الشأن دقيقاً ومستوفياً كافة الشروط بدرجة كافية. إن محتوى الطلب المقدم من ذوي الشأن والقرار الضمني بالقبول الناتج عنه (في حالة صمت الإدارة ومرور مدة زمنية معينة على هذا الصمت) مرتبطان ارتباطاً وثيقاً. يعتمد القرار الضمني بالقبول على الإطار والمحتويات التي يحددها الطلب ولا يمكن أن تمتد آثار القرار الضمني الي ما أبعد من مواصفات هذا الإطار ومحتويات الطلب³. وعلي النقيض من ذلك، إذا كان الطلب المقدم من ذوي الشأن يحتوي على عناصر أو محتويات لا يمكن أن تكون موضوعاً لصدور ترخيص إداري، فلا يمكن أن يولد مثل هذا الطلب أي قرار ضمني بالقبول. لذلك يجب أن يكون الطلب المقدم كاملاً ودقيقاً بدرجة كافية لتلبية متطلبات دقة العمل الإداري المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 37 من قانون

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.119.

² Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, op. cit., p.370.

³ Leisner Anna, op. cit., p.236.

الإجراءات الإدارية الألمانية، فالطلب يجب أن يكون واضحاً لا لبس فيه ويمكن تفسير محتواه. في إحدى السوابق القضائية للمحكمة الإدارية الاتحادية الفيدرالية التي تتعلق بالحصول على ترخيص للبناء، أكدت المحكمة أنه في حالة تقديم صاحب الشأن طلبين مختلفين للاختيار بينهما، فإن الطلب المقدم منه لم يكن دقيقاً بدرجة كافية¹.

فيما يتعلق بشكل الطلب من ذوي الشأن للسلطات الإدارية، فالقاعدة العامة انه لا يتطلب شكل معين للطلب مالم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ويجب أن يكتب الطلب باللغة الألمانية. ويمكن أن يقدم الطلب بطريق إلكترونية، من خلال النماذج الالكترونية التي تضعها الإدارات الحكومية بشرط أن يكون من الممكن تحديد محتوى الطلب على وجه الدقة حتى يمكن تحديد مضمون ونطاق الترخيص المطلوب من الإدارة². بذلك يمكن القول، عندما يحدد النص متطلبات، أو صيغة، أو أي أمور موضوعية، أو شكلية رسمية للطلب المقدم من ذوي الشأن، فإن عدم الالتزام بها يؤدي في معظم الحالات الي عدم إمكانية تطبيق آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion* المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي³.

تفرض الفقرة 3 من المادة 24 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني علي الإدارة الالتزام باستلام الطلبات غير المكتملة المقدمة من الأفراد مع تمكين الأشخاص المعنيين من تقديم الوثائق التي تتعلق بهذه الطلبات⁴. كما نصت المادة 25 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني أنه يجب على السلطات الإدارية أن تتيح للأفراد التقدم بطلباتهم وشكاوهم وأن تطلب منهم تصحيح الطلبات التي تم تقديمها بشكل غير صحيح عن طريق الخطأ أو الجهل، كما يجب على الجهات الإدارية أيضاً أن تخطر الأفراد ذوي الشأن

¹ BVerwG, NJW 1984, 2481.

² Anne Jacquemet-Gauché, op. cit., p.357.

³ Bernhardt Dirk, op. cit., p.104.

⁴ حددت المادة 24 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني المبادئ الواجب علي الجهات الإدارية تطبيقها عند تلقي وفحص الطلبات من الأفراد: [تقوم السلطات الإدارية من تلقاء نفسها بإجراء تحقيقات وتجميع معلومات لدراسة الوضع الواقعي المعروض عليها وتحديد طبيعته دون الالتزام ببيانات والادعاءات المقدمة من مقدمي الطلبات؛ 2- يجب علي السلطات الإدارية أن تأخذ بعين الاعتبار كافة الوقائع ذات الصلة بموضوع الطلب؛ 3- لا يجوز للسلطات الإدارية أن ترفض الطلبات المقدمة اليها وتدخل في نطاق اختصاصها بحجة أن هذه الطلبات غير مقبولة أو غير دقيقة.

بالإجراء الإداري بكافة حقوقهم المتاحة لهم وكافة الالتزامات الملزمة على عاتقهم، وأن تحدد مع الأفراد قدر الإمكان قبل تقديم طلباتهم الأدلة والوثائق التي يجب أن ترفق مع طلباتهم من أجل تسريع الإجراءات¹.

فضلاً عما سبق، يجب على السلطات الإدارية أن تقوم بإخطار مقدمي الطلبات فوراً بعد استلام طلباتهم بالمدة المتوقعة لإكمال الإجراء الإداري ومدي إمكانية استقبال الوثائق المطلوبة الناقصة من أجل تسريع وتيرة الإجراء الإداري².

المطلب الرابع

المدة اللازمة لنشأة افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion* في القانون

الألماني

بعد تقديم طلب للسلطات الإدارية، فإن موقفها سيحدد مدي إمكانية إنشاء قرار ضمني بالقبول. ففي حالة رد هذه السلطات بطريقة صريحة على الطلب المقدم إليها خلال مدة معقولة، فإن ذلك يؤدي لعدم إمكانية إنشاء قرار ضمني، وعلى النقيض من ذلك إذا صممت السلطات الإدارية خلال المدة الممنوحة لها في القانون ولم ترد بشكل صريح على الطلب المقدم لها، فإنه بانتهاء هذه المدة القانونية فإن صمت الإدارة ينتج عنه قرار إداري يفترض وجوده بالنسبة للسلطات الإدارية (الفرع الأول)³.

يبدأ سريان المدة القانونية اللازمة لاعتبار القرار ضمناً مقبولاً من تاريخ تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة⁴ (الفرع الثاني). وفي بعض الحالات، قد يتم تمديد هذه المدة الزمنية علي حسب النص القانوني المنظم لموضوع الطلب (الفرع الثالث).

¹ Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, op. cit., p.372.

² Lenders Burghard Paulus, "Current Issues in Administrative Procedural Law – Part I." North Rhine-Westphalian Administrative Gazette, 2009, p. 457.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.122.

الفرع الأول

التنظيم القانوني للمدة القانونية في القانون الألماني

وضعت الفقرة 2 من المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي مدة عامة لنشأة الآلية الألمانية لافتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion*، وهي ثلاثة أشهر من صمت الإدارة تجاه الطلب المقدم لها، مالم يوجد نص قانوني مخالف لذلك. حيث نجد أن القوانين الألمانية الفيدرالية والخاصة وبعض قوانين الولايات وضعت حدوداً زمنية مختلفة أقصر وفي بعض الأحيان أطول من المدة العامة المحددة في قانون الإجراءات الإدارية حتى يمكن خلق قرار ضمني بالموافقة¹. فضلاً عن ذلك، يجب التأكيد على أنه وفقاً لنص الفقرة 1 من المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني، فإن المدة التي ينتج عنها قرار إداري ضمني يحددها المشرع فقط، ولا يوجد لدى الإدارة أي مجال للمناورة لمخالفة التنظيم التشريعي للمدة الزمنية التي يوجد في نهايتها القرار الضمني بالقبول.

في ضوء ما تقدم يمكن القول، أنه يوجد مدد مختلفة – على خلاف المدة العامة الثلاثة أشهر - لخلق القرار الضمني بالموافقة متناثرة بين القوانين الألمانية المختلفة². علي سبيل المثال، حددت بعض القوانين الألمانية مدة شهر واحد لخلق القرار الضمني بالقبول لإصدار التراخيص اللازمة لتعديل المنشآت المصنفة والتراخيص المتعلقة بالبناء والإسكان في الأماكن السياحية، ومدة 45 يوماً لبعض التصاريح المتعلقة بأنشطة الوراثة الهندسية، ومدة ستة أسابيع للتراخيص المتعلقة بالأسعار التي يحددها مشغلو شبكات الطاقة (مثل تمديدات تشغيل خطوط السكك الحديدية).

¹ Seckelmann Margrit, Commentary on Sections 42a and 53 of the Administrative Procedure Act: Presumed Approval, Suspension of Limitation Periods by Administrative Acts. Administrative Procedure Act with Legal Aspects of E-Government: Commentary. Editor: Rainer Bauer; Dirk Heckmann; Kay Ruge; Martin Schallbruch. Wiesbaden, 2012.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

بذلك يمكن القول، أن المدة المحددة لخلق القرار الضمني بالقبول قد تكون قصيرة جداً في حدود عدة أسابيع معينة أو أطول قليلاً تتراوح من شهر الي شهرين وفقاً لمقتضيات النص التشريعي الذي يحددها في القوانين الألمانية، ويمكن إبراز ذلك في الجدول التالي¹:

النص القانوني	المدة اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول	مدي إمكانية تمديد هذه المدة
المادة 13 الفقرة (3) الجملة 1 من المجلد الخامس من كتاب قانون الضمان الاجتماعي	3-5 أسابيع	نعم
المادة 6 الجملتان 4 و 5 من مرسوم الهواء المضغوط	4 أسابيع	نعم
المادة 12 الفقرة (1) من مرسوم الهواء المضغوط	4 أسابيع	نعم
المادة 16 الفقرة (3) الجملة 2 و 3 من قانون الهندسة الوراثية	30-60 يوماً	لا
المادة 15 الفقرة (2) من قانون التحكم في الانبعاثات الفيدرالي	شهر واحد	لا
المادة 22 الفقرة (5) من قانون البناء الفيدرالي	شهر واحد	+3 أشهر

¹ Bettina Engewald, op. cit., p.78.

المادة 145 الفقرة(1) والمادة 22 الفقرة(5) الجملة 4 من قانون البناء الفيدرالي	شهر واحد	+3 أشهر
المادة 6 الفقرة(1) من قانون التجارة العقارية	1-3 أشهر	لا
المادة 7 - f من القانون العام للسكك الحديدية	6 أسابيع	لا
المادة 7 الفقرة(6) من قانون تقييم الأثر البيئي	6 أسابيع	+3-6 أسابيع
المادة 13 الفقرة(3-أ) الجملة 4 من المجلد الخامس من كتاب قانون الضمان الاجتماعي	6 أسابيع	نعم
المادة 10 الفقرة(6) الجملة 1 من قانون الهندسة الوراثية	45 يومًا	لا
المادة 10 الفقرة(6) الجملة 2 من قانون الهندسة الوراثية	45 يومًا	لا
المادة 12 الفقرة(5) من قانون الهندسة الوراثية	45 يومًا	لا

لا	90-45 يوماً	المادة 10 الفقرة (5) الجملتان 2 و 3 من قانون الهندسة الوراثية
لا	شهران	المادة 4- a الفقرة (6) الجملة 1 من قانون صناعة الطاقة
لا	شهران	المادة 4- b الفقرة (5) الجملة 1 من قانون صناعة الطاقة
+شهران	شهران	المادة 31 الفقرة (3) من قانون صناعة الطاقة

نستنتج من الجدول السابق أن مدة صمت الإدارة اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول تختلف علي أساس النص القانوني المنظم لهذا الصمت، ويمكن أن تكون المدة القانونية قصيرة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع أو أكثر قليلاً مع إمكانية تمديد هذه المدة بطريقة معقولة عند وجود صعوبة تبرر ذلك الوضع¹. رغم ذلك، حددت العديد من القوانين الألمانية مدة ثلاثة أشهر لخلق القرار الضمني بالقبول - بالتوافق مع المدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية- في طلبات: التسجيل في السجل التجاري للحرف اليدوية، والترخيص لممارسة أنشطة اقتصادية معينة، وتراخيص إنشاء مراكز التصديق على التوقيعات الإلكترونية². كما تم النص على هذه المدة أيضاً بالنسبة للطلبات المقدمة من ذوي الشأن والمتعلقة بالتراخيص المنصوص عليها في قوانين المنتجات الطبية والضمان

¹ الفقرة رقم 2 من المادة 24 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.122.

الاجتماعي وصناعة الطاقة والنقل العام والحماية من العدوي وإدارة النفايات والمواد الكيميائية، وذلك وفقاً للجدول التالي¹:

النص القانوني	المدة اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول	مدي إمكانية تمديد هذه المدة
المادة 52- a الفقرة (3) الجملة رقم 2 من قانون المنتجات الطبية	3 أشهر	لا
المادة 29 الفقرة (2- أ) من قانون المنتجات الطبية	3 أشهر	لا
المادة 17 الفقرة (1) من قانون المنتجات الطبية	3 أشهر	لا
المادة 6- a الفقرة (1) من قانون الصناعة	3 أشهر	لا
المادة 11 الفقرتان (2) و(3) من قانون السكك الحديدية العام	3 أشهر	لا
المادة 34- d الفقرة (4) من قانون الصناعة	3 أشهر	لا
المادة 27 الفقرة (1) من قانون المنتجات الطبية	3 أشهر	لا
المادة 37 الفقرة (1) من قانون المنتجات الطبية	3 أشهر	لا

¹ Bettina Engewald, op. cit., p.79 .

لا	3 أشهر	الفقرة 4 من المادة 137- ج (1) من المجلد الخامس من كتاب قانون الضمان الاجتماعي
+1 شهر	3 أشهر	المادة 36- a الفقرة (4) من قانون الصناعة
+2 شهر	3 أشهر	المادة 20- g الفقرة (5) جملة 1 من قانون المنتجات الطبية
+3 شهر	3 أشهر	المادة 15 الفقرة (1) الجملتان 2 و 3 من قانون النقل العام
إذا وافق مقدم الطلب	3 أشهر	المادة 13- b الفقرة (5) الجملتان 6 و 7 من قانون صناعة الطاقة
نعم	3 أشهر	المادة 53- a الفقرة (2) من قانون حماية العدوى
نعم	3 أشهر	المادة 10 الفقرة (1) جملة 2 من قانون الحرف اليدوية
نعم	3 أشهر	المادة 54 الفقرة (6) جملة 2 من قانون دورة المواد المغلقة وإدارة النفايات

نعم	3 أشهر	المادة 19-a الفقرة (1) جملة 5 من قانون المواد الكيميائية
نعم	3 أشهر	المادة 16 الفقرة (3) من قانون التحكم في الانبعاثات الفيدرالي

الفرع الثاني

بداية المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول

لا تبدأ المدة القانونية اللازمة لتوليد آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion* في القانون الألماني إلا بعد تقديم الملف كاملاً من الأفراد واستلامه من قبل الإدارة المختصة¹. تختلف الوثائق والمستندات المطلوبة لإكمال الملف وفقاً لنصوص القانون الخاص. ألزمت الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون الإجراءات الإدارية، السلطات الإدارية أن تحدد مسبقاً الوثائق والمستندات اللازمة لاستكمال الطلبات المقدمة من الأفراد من أجل تسريع الإجراءات الإدارية².

بعد تلقي الطلبات من ذوي الشأن، يجب على الإدارة إبلاغ الشخص المعنى دون تأخير ما إذا كان طلبه مكتملاً أم لا، حتى يتمكن من إكمال ملفه بسرعة. إذا قدم ذوو الشأن كافة المستندات والوثائق الضرورية واللازمة بشكل موضوعي للفصل في طلبه، فلا يمكن للإدارة أن تدعي أن الملف غير مكتمل عن طريق طلب مستندات ووثائق إضافية³.

علي الرغم من أن المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي لم تضع التزاماً في مواجهة السلطات الإدارية بالإقرار باستلام الملف كاملاً من مقدمي الطلبات، إلا أن بعض القوانين الخاصة ألزمت الإدارة بتسليم مقدمي الطلبات الإقرار

¹ Seckelmann Margrit, loc. cit.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Bernhardt Dirk, op. cit., p.105.

باستلام ملفهم مكتملاً: على سبيل المثال، تلتزم الإدارة بالإقرار باستلام طلبات تعديل المنشآت المصنفة كتابياً وطلبات تمديد تشغيل خطوط السكك الحديدية¹.

وفقاً لقانون البناء في برلين، لدي الإدارة أسبوعان للتحقق من مدي اكتمال الملف المقدم من ذوي الشأن. إذا وجدت الإدارة أن الملف غير مكتمل فيجب عليها إخطار مقدم الطلب دون تأخير لاستكمال ملفه. إذا لم تطلب الإدارة أي مستندات أو وثائق إضافية ولم تتواصل مع مقدم الطلب خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ استلام الطلب، يعتبر الملف مكتملاً². بذلك يمكن القول إن قانون البناء في برلين يخلق بطريقة ما قراراً ضمنياً ثانياً بالقبول متداخلاً مع القرار الضمني بالقبول الرئيسي (آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion* في قانون الإجراءات الإدارية الألماني).

نصت بعض القوانين الألمانية على إمكانية وقف المدة المحددة التي ينتج عنها قرار إداري ضمني بالقبول عندما تكون المعلومات المقدمة للإدارة غير صحيحة أو تم إرسالها متأخراً جداً. كما يمكن إيقاف هذه المدة أيضاً في حالات التزام الإدارة المقدم إليها الطلب الحصول على رأي من لجنة استشارية معينة بموجب نص القانون قبل إصدار قرارها الإداري: كما هو الحال في نص المادة 12 من قانون الهندسة الوراثية والتي تستلزم الحصول رأي مسبق من لجان معينة لاتخاذ قرار بشأن منح تراخيص خاصة بإنشاء وتشغيل المواقع المتعلقة بأنشطة الهندسة الوراثية³.

بالنسبة للإدارات التي أنشأت مركزاً واحداً للخدمات الحكومية *einheitliche stelle*، فإن الوثائق والمستندات المرسلة إلى هذا المركز الواحد تعتبر وكأنه تم تقديمها للسلطة الإدارية المختصة بنظر الطلب في غضون ثلاثة أيام⁴. كما يجب أن يؤخذ في الاعتبار الحالات التي تكون الإدارات المختصة بتلقي الطلبات من الأفراد موجودة خارج البلاد،

¹ Bettina Engewald, op. cit., p 86 .

² Heribert Schmitz, op. cit., p. 533.

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.123.

⁴ Lenders Burghard Paulus, op. cit., p.459.

فيجب في مثل هذه الحالات منح الإدارات مدة زمنية إضافية (مختلفة عن مدة خلق القرار الضمني بالقبول) تقدر بحوالي شهر لمراعاة التأخر البريدي في تسليم الطلبات¹.

الفرع الثالث

تمديد المدة الزمنية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول

رغم أن القوانين الألمانية حددت بطريقة واضحة مدة صمت الإدارة اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول، إلا أن الفقرة الثانية من المادة رقم 42a من قانون الإجراءات الإدارية أجازت تمديد هذه المدة بطريقة معقولة. من خلال استقراء نص هذه الفقرة، يتضح أن الصعوبات والتعقيدات الإدارية فقط هي التي يجب أن تبرر مثل هذا التمديد مع استبعاد أي عذر يتعلق بحجم العمل الإداري الملقى على عاتق الإدارة².

تسرد بعض النصوص بالقوانين الألمانية الأسباب "المهمة" التي قد تبرر التمديد. علي سبيل المثال، تسمح بعض نصوص قانون التخطيط الحضري المحلي *Landesbauordnungen* في ولايات *Rhénanie-Palatinat et Sarre* بتبريرات محتملة (لتمديد مدة صمت الإدارة اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول) لضرورة فحص الملف من قبل سلطة إدارية ثانية معنية، ونفس الأمر ينطبق على طلبات الأفراد للحصول على استثناءات أو إعفاءات بنائية من منظومة البناء القياسي³. فقد يستلزم فحص هذه الطلبات عرضها على عدة لجان إدارية وهو ما يعد مبررًا لتمديد مدة الصمت الإداري. في أغلب الأحيان تحدد النصوص التشريعية الحد الأقصى لفترة التمديد الممكنة للمدة القانونية النهائية الأساسية التي ينتج عنها قرار إداري ضمني بالقبول. في قوانين التخطيط المحلية المذكورة أعلاه⁴، يبلغ الحد الأقصى للتمديد شهرين في ولايات *Hesse* *Thuringe- Rhénanie-Palatinat-*، وشهر واحد في ولاية *Sarre*، وشهر واحد

¹ Anne Jacquemet-Gauché, op. cit., p.385.

² Mirschberger, Michael, The implementation of the services directive in Germany, The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies, 2012, p. 225, online: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-840-8_11 .

³ Jäde H, Presumption of approval in the administrative law. Environmental and Planning Law, 2009, p. 170.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

قابل للتمديد مرة أخرى لمدة ثلاثة أشهر إضافية في Schleswig-Holstein. في قانون البناء الفيدرالي Baugesetzbuch تم تحديد مدة التمديد بحد أقصى ثلاثة أشهر لتراخيص خطة استخدام الأراضي، وللعمليات المتعلقة بالإسكان في المناطق السياحية وشهرين لاتفاقيات إعادة تأهيل المناطق الحضرية¹.

تختلف احتمالات تمديد المدة القانونية النهائية اللازمة لخلق القرار الضمني بالقبول علي حسب النص القانوني المنظم لموضوع الطلب. حيث يمكن تمديد مدة أقصر أو أطول عن الموعد النهائي الأساسي اللازم لتوليد القرار الضمني بالقبول او في بعض الأحيان يقتصر النص التشريعي علي بيان إمكانية تمديد الميعاد النهائي دون تحديد أي مدة زمنية لفترة التمديد². في حين لم تحدد الفقرة 1 من المادة 13-3 الجملة 1 من المجلد الخامس من كتاب قانون الضمان الاجتماعي مدة زمنية دقيقة لمد الميعاد النهائي الأساسي يُسمح لصناديق التأمين الصحي أن تستغرقها لفحص الملفات المقدمة إليها، فإن الفقرة 1 من المادة 4-b23، الجملة 1 من قانون التحكم في الانبعاثات الفيدرالي من قانون التحكم في الانبعاثات الفيدرالي تنص على أنه يمكن إضافة 3 أشهر كحد أقصى إلى الموعد النهائي الأساسي اللازم لتوليد القرار الضمني بالقبول. وفقاً لنصوص المواد 6 و12-1 من مرسوم الهواء المضغوط، والفقرتين 2 و3 من المادة a-436 من قانون الصناعة، فإن تمديد المدة القانونية النهائية اللازمة لخلق القرار الضمني بالموافقة ممكن فقط في الحالات المبررة *prolongation is possible in justified cases*. كما نصت المادة 54-6 من قانون دورة المواد المغلقة وإدارة النفايات على أنه الإخطار وتبرير أسباب المد لمقدم الطلب ضروريان فقط إذا كان مقدم الطلب موجوداً داخل الاتحاد الأوروبي أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية³.

¹ Bettina Engewald, op. cit., p.75.

² Seckelmann Margrit, loc. cit.

³ Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, op. cit., p.374.

في بعض الأحوال، ممكن أن تنص بعض التشريعات على تمديد الموعد النهائي فقط إذا وافق مقدم الطلب عليه، كما يعد من الممكن أن يتم تمديده مرة أخرى ولفترة غير محددة إذا وافق مقدم الطلب على ذلك¹.

يجب أن تقرر الإدارة، في معظم الحالات تقريباً، أسباب تمديد الموعد النهائي الأساسي، مالم يوجد نص قانوني يقتضي خلاف لذلك. كما يجب أيضاً في جميع الحالات تقريباً، أن تخطر الهيئة الإدارية مقدم الطلب بالتمديد². في حالات بسيطة، مثل المادة 6-7 من قانون تقييم الأثر البيئي والمادة 42-4 من قانون المنافسة لم يتم النص على التزام الإدارة بتبليغ مقدم الطلب بالتمديد. حتى عندما لا يكون هناك التزام بالإخطار، فمن الأمن أن نفترض أن السلطة الإدارية ستخطر مقدم الطلب³. وإلا، فقد يرفع مقدم الطلب دعوى قضائية وفقاً للمادة 75 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني VwGO وبالتالي قد يحكم على الإدارة بدفع تكاليف ورسوم إجراءات التقاضي أمام المحكمة، حتى لو وجدت المحكمة أن التمديد كان مبرراً لأنها فشلت في إخطار مقدم الطلب بشأن التمديد⁴. إذا فشلت الإدارة في تقديم إشعار بإخطار مقدم الطلب أو تقديم أسباب كافية لتمديد الموعد النهائي الأساسي، فإن فترة التمديد والقرار الإداري الذي صدر بناء عليها يعتبران غير قانونيين بسبب انتهاك المتطلبات الإجرائية والشكلية المحددة في القانون⁵. رغم ذلك، نصت المادة 45 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني VwVfG على أنه يمكن تصحيح الانتهاكات الإجرائية والشكلية حتى أثناء إجراءات التقاضي أمام المحكمة. في ضوء ما تقدم، فإن السلطات الإدارية في ألمانيا يسمح لها مد المدة الزمنية المحددة لصمت الإدارة اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول، مع التزامها بإخطار مقدمي الطلبات بهذا التمديد وأسبابه. إذا لم يتم استيفاء الشروط المحددة للتمديد، فإن قرار القبول الضمني

¹ Jachmann Monika, Fiction in Public Law, Duncker and Humblot, 2019, p. 53.

² Heribert Schmitz, op. cit., p. 539.

³ Jäde H, op. cit., p.173.

⁴ Bettina Engewald, op. cit., p.81.

⁵ Hullmann Christian and Mirko Zorn, Problems of the Presumption of Approval in Building Permit Procedures, New Journal of Administrative Law, 2009, p.756.

يدخل حيز التنفيذ عادة، عند انتهاء المدة النهائية المحددة في البداية بالقانون¹. إن الإجراء المناسب هو *Verpflichtungsverfahren*، أي الإجراء بهدف الحصول على أمر قضائي، وفي هذه الحالة الخاصة يهدف الأمر القضائي إلى إصدار شهادة بالقرار الضمني بالقبول².

المطلب الخامس

دخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ

يدخل القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ عندما تلتزم الإدارة الصمت خلال المدة المحددة قانوناً لخلق القرار الضمني. تتمتع آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion* المنصوص عليها في المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي بنفس القيمة القانونية التي يتمتع بها القرار الإداري الصريح الصادر وفقاً للإجراءات العادية³. يجدر الإشارة إلى أنه إذا تم اتخاذ قرار صريح من قبل الإدارة سواء بالموافقة أو الرفض قبل انتهاء الفترة الزمنية المحددة في القانون، فلا يمكن أن ينشأ قرار ضمني بالقبول بسبب عدم امتداد صمت خلال المدة القانونية المحددة التي كان يجب على الإدارة أن تتصرف خلالها.

بعد مضي المدة المحددة في القانون اللازمة لتوليد القرار الضمني بالقبول، فإنه وفقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، يجوز للأشخاص الذين كان من الواجب إخطارهم بالقرار الإداري وذلك بموجب الفقرة رقم 1 من المادة 41 (المخاطبون بالقرار والأشخاص الآخرون الذين يؤثر القرار في مركزهم القانونية) أن يطلبوا إخطارهم بدخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ⁴. بناءً على هذا النص تلتزم الإدارة، بعد دخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ، بإصدار شهادة بناءً على طلب المستفيد (مقدم الطلب) والأفراد الآخرين الذين يؤثر القرار في

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.123 et 124.

³ Jachmann Monika, op. cit., p.465 .

⁴ Anne Jacquemet-Gauché, op. cit., p.357.

مركزهم القانونية. يسعى هذا النص إلى ضمان اعتبارات اليقين القانوني للأفراد وتقديم توضيحات بشأن تاريخ دخول القرار الضمني بالقبول حيز النفاذ¹. الشهادة التي تصدرها الإدارة للأفراد المعنيين، بعد دخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ، ليست شرطاً قانونياً لصحة القرار الضمني بالقبول. يكون لهذه الشهادة قيمة قانونية مساوية للقرار الإداري الصريح *festellender Verwaltungsakt*، ولا يجوز أن يضيف محتواها أي شيء إلى محتوى القرار الضمني بالقبول².

المطلب السادس

نهاية القرار الضمني بالقبول في القانون الألماني

فيما يتعلق بإمكانية سحب أو إلغاء القرار الضمني بالقبول، فإن القضاء الألماني مستقر على أنه تسري على قرارات القبول الضمنية المادتان 48 و49 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني، المتعلقتان بشروط سحب وإلغاء التصرفات الباطلة. وكما هو الحال مع أي عمل إداري آخر، فإن سحب القرار الضمني بالقبول ممكن، بعد الأخذ بعين الاعتبار وجود مصلحة تستحق الحماية *schutzwürdiges Interesse* للأفراد³. فيما يتعلق بإمكانية الطعن القضائي على القرار الضمني بالقبول، يبدأ سريان ميعاد الطعن القضائي على القرار الضمني عندما يصبح مقدم الطلب على علم بالقرار الضمني المعني. وبناء عليه، فإن مواعيد الطعن القضائي لا يمكن أن تسري بالنسبة للأشخاص الآخرين المعنيين الذين لم يكونوا على علم بصدور القرار الضمني بالقبول⁴. يمثل الحصول على الشهادة المنصوص عليها الفقرة الثالثة من المادة رقم 42a في قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، نقطة بداية ممكنة لحساب المدة القانونية للطعن

¹ Seckelmann Margrit, loc. cit.

² Lenders Burghard Paulus, op. cit., p.461.

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p. 124.

⁴ Lenders Burghard Paulus, op. cit., p.463.

القضائي على أساس علم مقدم بدخول القرار الضمني بالقبول حيز التنفيذ بعد حصوله على الشهادة المعنية¹.

عند النظر في سبل الطعن القانونية على القرار الضمني بالقبول، فإنه يجب التمييز بين سبل الطعن القانونية ضد الصمت نفسه وسبل الطعن القانونية ضد القرار الضمني بالقبول (آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion*). ونظرًا لأن إجراءات الطعن القانوني تنطبق وفقًا للمادة 42a من قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي VwVfG على آلية افتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion*، فإنه يمكن الطعن بالإلغاء على القرار الضمني بالقبول أمام القضاء الإداري مثل أي قرار إداري عادي. ويمكن للأفراد أيضاً رفع دعوى أخرى مختلفة (عن الطعن بإلغاء القرار الضمني) ضد الصمت نفسه، يطلق عليها دعوى الامتناع عن التصرف *The action for failure to act* التي تم النص عليها في المادة 75 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني² VwGO. حيث نصت الفقرة 3 من المادة 75 من من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني، على أنه إذا كان هناك سبب كافٍ للصمت، تحدد المحكمة للسلطة الإدارية موعداً نهائياً يتعين على الإدارة خلاله اتخاذ قرار بشأن الأمر. كما نصت الفقرة 4 من المادة 75 من من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني علي إمكانية تمديد هذا الموعد النهائي مرة واحدة، وإذا توصلت السلطة الإدارية إلى قرار خلال هذا الموعد النهائي، تعلن المحكمة أن القضية الرئيسية قد تم تسويتها.

إذا لم تتخذ السلطة قراراً خلال المدة الأولية المحددة بالقانون لنشأة القرار الضمني أو خلال الموعد النهائي الذي تم مده فيما بعد، تستمر إجراءات المحكمة وقد ثبتت المحكمة في الأمر³. ويحدث نفس الشيء إذا لم يكن هناك سبب كافٍ للتأخير. وفقاً لنص المادة 113 الفقرة 5 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الألماني VwGO، إذا كانت الدعوى جاهزة للفصل، تلتزم المحكمة بإصدار حكم يلزم السلطة الإدارية بتنفيذ الإجراء

¹ Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich, op. cit., p.370.

² Bettina Engewald, op. cit., p.87.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

الرسمي المطلوب منها. وبعد النزاع "جاهراً للفصل" عندما لا تملك الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ القرار المطلوب، وهو ما تؤكد المادة 114 الجملة الأولى من القانون ذاته، التي تنص على أن المحكمة لا تراجع تقدير الإدارة ما لم يكن مشوباً بإساءة استعمال السلطة أو خروجه عن حدوده القانونية.

أما إذا تبين أن هناك حاجة لتمكين السلطة الإدارية من ممارسة سلطتها التقديرية، تصدر المحكمة حكماً يلزم الإدارة بإعادة النظر في الطلب، مع مراعاة الأسس القانونية التي قررتها المحكمة في حيثيات حكمها.

فضلاً عن الطعن على القرار الضمني بالقبول، يمكن لذوي الشأن المطالبة بالتعويضات أيضاً. بالإضافة إلى ذلك، قد يواجه الموظف المسؤول عواقب تأديبية داخلية. وقد نظمت المادة 839 من القانون المدني الألماني كيفية حصول ذوي الشأن المتضررين على حقهم بالتعويض. حيث يشترط لحصول ذوي الشأن على تعويض أن يبذل كل ما في وسعه لصد مخالفة الإدارة والتي تتمثل في الصمت الإداري¹، ويشمل ذلك رفع دعوي الامتناع عن التصرف ضد هذا الصمت.

إذا انتهك الموظف المسؤول واجبه الرسمي، فإن المسؤولية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة أو الهيئة العامة التي توظفه. ولا يتحمل الموظفون المسؤولون أنفسهم المسؤولية إلا إذا ارتكبوا خطأ عمداً أو أهملوا واجبه بشكل جسيم².

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في إيطاليا

القرار الضمني بالقبول هو واحد من المفاهيم المهمة في مجال القانون الإداري الإيطالي، حيث يعنى بكيفية تعامل الإدارة مع طلبات الأفراد عندما لا تصدر قراراً صريحاً. يعتبر هذا المفهوم جزءاً من سعي القانون الإداري الإيطالي لتسهيل الإجراءات الإدارية وتوفير ضمانات قانونية للمواطنين ضد التجاهل والسكوت الإداري.

¹ وفقاً للمادة 839-3 من القانون المدني الألماني

² Stelkens Ulrich, op. cit., p.299.

في إيطاليا، أصبحت قاعدة الصمت التي تشكل قبولاً *silenzio-assenso*، منذ صدور مرسوم بقانون عام 2005 لتعديل القانون العام للإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990، هي القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الضمنية وذلك في إطار سياق الإجراءات الإدارية بين الإدارة والمواطنين¹.

يستند مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول في إيطاليا (الصمت الإيجابي) إلى إطار قانوني يحدد الفترات الزمنية الواجب على الإدارة خلالها إصدار قرار نهائي صريح ومسبب. وفي حال تجاوز هذه الفترة دون رد، يعتبر القرار ضمناً بالقبول². هذا المبدأ يهدف إلى ضمان حقوق الأفراد والهيئات في الحصول على رد سريع ومناسب من قبل الإدارة، وتجنب التأخيرات والتعقيدات في الإجراءات الإدارية.

في إطار دراسة التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في إيطاليا، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى عدة مطالب رئيسية. أولاً، سنستعرض الالتزام باختتام وإنهاء الإجراءات الإدارية في القانون الإداري الإيطالي (المطلب الأول). ثم نتناول تطور فكرة الصمت الإداري في هذا السياق (المطلب الثاني)، قبل أن نبحث في اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول كقاعدة عامة في الإجراءات بين الإدارات والمواطنين (المطلب الثالث). بعد ذلك، سنتطرق إلى إجراءات تطبيق مبدأ اعتبار الصمت موافقة (المطلب الرابع)، ونختتم بدراسة سحب وإلغاء القرار الضمني بالقبول في إيطاليا (المطلب الخامس).

المطلب الأول

الالتزام باختتام وإنهاء الإجراءات الإدارية في القانون الإداري الإيطالي

في النظام القانوني الوطني للإجراءات الإدارية الإيطالي، ألزمت المادة 2 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 (التي تم تعديلها بشكل عميق عدة مرات منذ عام 2005، وفي عام 2009 بموجب القانون رقم 69 والصادر في 18 يونيو 2009،

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.133.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

وفي وقت لاحق تم تعديلها مرة أخرى في عام 2010 وفي عام 2012¹، السلطات الإدارية أن تنهي وتبت في أي إجراء إداري بقرار صريح ومسبب. وفقاً للمبادئ القانونية الحديثة التي اقترتها هذه المادة، يجب على الإدارات الإيطالية:

- الرد خلال مدة قانونية محددة على طلبات المواطنين، لتجنب تعطيل مصالح الأفراد.

- تحديد أسباب الرفض بشكل واضح عند عدم الموافقة على طلب معين.
- ضمان الشفافية والوضوح، حتى لا يؤدي الصمت الإداري إلى تعطيل حقوق المواطنين أو استغلاله في التهرب من المسؤولية².

وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 2 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 فإن كل سلطة لديها واجب قانوني في اختتام جميع الإجراءات الإدارية بإجراء نهائي Conclusion del procedimento، سواء بدأت هذه الإجراءات بطلب من الأفراد أو تم البدء فيها تلقائياً من قبل الإدارة ex officio. نصت الفقرة الثانية من هذه المادة، على أنه في الحالات التي لا تنص فيها القوانين الوطنية أو التدابير المشار إليها في الفقرات رقم (3) و(4) و(5) من نفس المادة، على إطار زمني مختلف، يجب الانتهاء من الإجراءات الإدارية التي تندرج ضمن اختصاص السلطات الحكومية أو الهيئات العامة الوطنية في غضون ثلاثين يوماً³.

¹ يمكن الاطلاع على القانون الوطني للإجراءات الإدارية في إيطاليا رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 وتعديلاته على الموقع الإلكتروني الآتي:

Legge sul procedimento amministrativo, Testo della L. 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") coordinato ed aggiornato, da ultimo, dal D.L. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 dicembre 2024, n. 187: online <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/12/09/legge-sul-procedimento-amministrativo>.

² Vera Parisio, "The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence," Hamline Law Review: 2013, Vol. 36: Iss. 1, Article 2, p.4, online: <https://digitalcommons.hamline.edu/hlr/vol36/iss1/2>.

³ تم ترجمة نصوص وفقرات المادة (2) للغة العربية بمعرفتنا، بعد الاطلاع على نصوص القانون الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 مترجماً للغة الانجليزية بواسطة:

نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة، على أن يتم تحديد الأطر الزمنية (بما لا يتجاوز تسعين يوماً) التي يجب خلالها اختتام الإجراءات التي تدرج ضمن اختصاص السلطات الحكومية عن طريق مرسوم أو أكثر يعتمده رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للمادة 17-3 من القانون رقم 400 الصادر في 23 أغسطس 1988، بناءً على اقتراح الوزراء ذوي الاختصاص، بالاتفاق مع وزير الإدارة العامة والابتكار ووزير تبسيط التشريعات. تحدد الهيئات العامة الوطنية، وفقاً لقواعدها الداخلية، الأطر الزمنية (بما لا يتجاوز تسعين يوماً) التي يجب أن يتم خلالها الانتهاء من الإجراءات التي تدرج ضمن اختصاصها. نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة، في الحالات الضرورية التي تحتاج لأطر زمنية تتجاوز تسعين يوماً لاستكمال الإجراءات التي تدرج ضمن اختصاص السلطات الحكومية أو الهيئات العامة الوطنية، من أجل مراعاة طبيعة المصالح العامة التي يتم حمايتها والتعقيد الخاص للإجراءات الإدارية، يتم أيضاً اعتماد المراسيم المشار إليها في الفقرة (3) بناءً على اقتراح وزير الإدارة العامة والابتكار ووزير تبسيط التشريعات بعد مداوالات مسبقة من قبل مجلس الوزراء. ومع ذلك، لا يمكن أن تتجاوز الأطر الزمنية الضرورية مئة وثمانين يوماً، باستثناء الإجراءات المتعلقة بالحصول على الجنسية الإيطالية وتلك المتعلقة بالهجرة¹.

من خلال استقراء الفقرات السابقة 1، 2، 3، و 4 من المادة 2، السالفة الذكر، فإنه يقع على عاتق السلطات العامة بإنهاء الإجراءات الإدارية بقرار صريح في غضون 30 يوماً من تقديم الطلب إليها، ما لم تنص القوانين أو اللوائح على مدة زمنية أخرى مختلفة. ورغم أن الهيئات الإدارية الوطنية المختلفة يمكنها تحديد مهلة زمنية مختلفة وفقاً لاحتياجاتها الخاصة، فإن هذه المهلة لا يمكن أن تتجاوز 90 يوماً بشكل عام. وفي حالات استثنائية

Catharine Rose De Rienzo, English translation of Legge 7 agosto 1990 n. 241: The Italian Administrative Procedure Act, Law N. 241 dated 7th August 1990, Translation of the Law's original text, as subsequently amended up to 1 July 2010, online:

https://legislationline.org/sites/default/files/documents/c4/Italy_Law_Administrative-procedure_1990_am2010_en.pdf.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

لـلـغاية فقط، يمكن تمديد مهلة التسعين يوماً حتى 180 يوماً. وفي كل الاحوال يجب أن ينتهي الإجراء الإداري باعتماد قرار صريح من الإدارة. لذا، فإن الصمت الذي تتمسك به السلطات العامة الإدارية، سواء أثناء الإجراء أو ببساطة في مرحلته النهائية، يعد غير قانوني¹.

في ضوء ما تقدم، فإنه وفقاً لقانون الإجراءات الإدارية الإيطالي، تُلزم السلطة الإدارية بإصدار قرار نهائي يُختتم به الإجراء الإداري، وهو ما يعرف بمبدأ Conclusion del procedimento. هذا المبدأ يعني أن كل إجراء إداري يجب أن ينتهي بقرار نهائي صريح يوضح النتائج المترتبة عليه، سواء كان بالقبول أو الرفض، مما يضمن²:

- حق المتقدمين في الحصول على رد واضح ونهائي على طلباتهم دون ترك الإجراءات معلقة.
- توضيح أسباب القرار النهائي لتحقيق الشفافية في اتخاذ القرارات.
- فرض التزام زمني على الإدارة لإنهاء الإجراءات بما يحد من التأخير والتعطيل.

المطلب الثاني

تطور فكرة الصمت الإداري في القانون الإداري الإيطالي

يمكن القول إن المشرع الإيطالي يسعى بوضوح، من خلال آلية الالتزام باختتام وانتهاء الإجراءات Conclusion del procedimento المنصوص عليها في المادة 2 من القانون الإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990، إلى إيجاد توازن بين المصلحة العامة في احترام مبادئ الإدارة السليمة ومصلحة الأطراف الخاصة المعنية في التوقيت والوضوح والامتثال لسيادة القانون³. مع مرور الوقت، نظراً

¹ Marco Lipari, The timing of the administrative procedure: certainty of relationships, public interest and protection of the citizen, in. Dir. Amm. (Italy), 2003, p. 91.

² Vera Parisio, The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence, op. cit., p.7.

³ Colavecchio Antonio, Administrative simplification and timely conclusion of the proceedings, V International Scientific Conference, "Modern trends in development of national legislation", dedicated to 15th anniversary of Faculty of Law (NUBIP of Ukraine), 4-5 novembre 2016, <http://hdl.handle.net/11369/354435>.

لازدهام الخدمات الإدارية والدرجة العالية من تعقيد الإجراءات الحكومية، تم تقديم العديد من الآليات القانونية البديلة للواجب القانوني بالالتزام باحتتام وانهااء الإجراءات الإدارية. من بين هذه الآليات، تم اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمنى *silenzio assenso*، ذلك منذ دخول المادة 20 من القانون الإجراءات الإدارية رقم 90/241 حيز التنفيذ، كأداة لتبسيط الإجراءات الإدارية بين المواطنين والسلطات الإدارية¹. حيث أصبحت آلية الصمت الإيجابي وسيلة قانونية لتسهيل الإجراءات الإدارية وتقليل البيروقراطية، خاصة في تراخيص البناء، وتصاريح العمل، والتراخيص التجارية. في الواقع كان لبطء العمل الإداري وحاجة المواطنين إلى الاعتماد على رد من السلطات الإدارية حتى في حالة سكوت الإدارة، دور في تطوير القانون الإداري الإيطالي والاتجاه نحو منح الصمت الإداري قيمة قانونية لصالح الأفراد². وفقاً للقانون الإداري الإيطالي، من الضروري التمييز بين القيمة القانونية لصمت الإدارة في العلاقات بين الإدارة والمواطنين من جهة، وفي العلاقات بين السلطات الإدارية بعضها مع بعض من جهة أخرى. فيما يتعلق بالعلاقة بين الإدارة والمواطنين، فهناك ثلاثة أنواع من الصمت: الصمت الذي يشكل موافقة *silenzio assenso*، والصمت الذي يشكل رفضاً *silenzio diniego* والصمت الناتج عن فشل الإدارة³ *silenzio inadempiamento*. من الناحية القانونية هناك فرق كبير بين النوع الأخير والنوعين الأولين من الصمت: بينما يعتبر الصمت الذي يشكل موافقة والصمت الذي يشكل رفضاً بمثابة أعمال إدارية، فإن الصمت الناتج عن فشل الإدارة *silenzio*

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Anna Simonati, Administrative Silence in Italy In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, p.217, online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_7 .

³ Giacomo Roma, Silence, on administre, Commentaire de l'article 3 de la loi Madia n° 124/2015: Revue générale du droit on line, 2016, numéro 23224 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23224) .

inadempimento يعتبر عملاً مادياً بسيطاً. وهذا يعني وجود اختلاف في الإجراءات التي يمكن للمواطنين اللجوء إليها في حالة تقاعس الإدارة¹.

في إيطاليا، أصبح صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني بالموافقة silenzio assenso، منذ عام 2005، مبدأ معروف في القانون الإداري الإيطالي في إطار تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين. وهذا يعني، كما هو الحال في القوانين الفرنسية الصادرة في عامي 2013 و2015، أن أي طلب مقدم من الأفراد للإدارة يظل دون رد بعد انقضاء المدة المنصوص عليها في القانون يؤدي إلى خلق قرار ضمني بالموافقة لصالح الأفراد (ذلك بموجب المرسوم التشريعي الإيطالي رقم 35 الصادر في 14 مارس 2005، الذي صدق عليه القانون رقم 80 الصادر في 14 مايو 2005، وعدل المادة 20 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 لينص على أن صمت الإدارة عن الرد على طلب مقدم إليها من أحد الأفراد يشكل قبولاً ضمناً بالموافقة)². رغم ذلك، نص المشرع الإيطالي على آلية أخرى ذات طابع استثنائي، يترتب عليها آثار سلبية نتيجة لصمت الإدارة، ونظمت هذه الآلية حالات يعتبر فيها الصمت الإداري بمثابة رفض ضمني (استثناءً من مبدأ اعتباره قبول ضمني)، وفي مثل هذه الحالات يجوز لذوي الشأن أن يتقدموا بطعن على هذا القرار الضمني عن طريق دعوى الإلغاء خلال 60 يوماً من تاريخ إخطارهم³. علي سبيل المثال فيما يتعلق بطلبات الأفراد للوصول إلى الوثائق والبيانات الإدارية، فإنه وفقاً للمادة 25-4 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990، فإن مضي مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب للإدارة المختصة دون أي رد منها، فإن ذلك يؤدي إلى خلق قرار ضمني بالرفض. كما نصت أيضاً المادة 6 من المرسوم رقم 1971/1199 والمادة 20 من القانون رقم 1971/1034، على فرضية أخرى يعتبر صمت الإدارة فيها بمثابة رفض ضمني، تتعلق هذه الفرضية بحالة عدم رد

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Anna Simonati, op. cit., p.218.

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.134.

الإدارة بقرار صريح على التظلم الإداري المقدم إليها من الأفراد في غضون 90 يوماً من تاريخ تقديمه.

في الحالات التي لا يعتبر فيها الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، والقانون أيضاً لم يعتبر الصمت في مثل هذه الحالات بمثابة رفض، فإن مفهوم الصمت الناتج عن فشل الإدارة *silenzio inadempimento* يطبق على هذه الحالات، ولا يكون للصمت الإداري أي قيمة قانونية¹.

في الواقع، يشير الصمت الناتج عن فشل الإدارة في القانون الإداري الإيطالي *silenzio inadempimento* إلى الحالات التي تقتصر فيها الإدارة عن الوفاء بالتزامها القانوني بإصدار قرار نهائي في موعده. وفي مثل هذه الحالات لا يعتبر الصمت رفضاً ضمناً أو موافقة ضمنية كما هو الحال في الصمت الإيجابي (اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني)، بل يمثل إخلالاً بالإجراءات القانونية ويعبر عن إخلال الإدارة بواجبها القانوني في إنهاء الإجراءات الإدارية².

بمعنى آخر، الصمت الناتج عن فشل الإدارة في القانون الإداري الإيطالي يدل على أن عدم صدور قرار في الوقت المحدد لا يترتب عليه قبول الطلب، بل هو تقصير يستدعي منه اتخاذ إجراءات قانونية لضمان احترام حقوق المواطنين وإتمام الإجراءات³. يمكن للمتضرر اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إجبار الإدارة على اتخاذ القرار المطلوب أو لإصلاح هذا التقصير – وفقاً لمقتضيات القانون. ففي نهاية المدة الزمنية المتاحة للإدارة لاتخاذ قرارها (وفقاً للإطار الزمني المحدد المنصوص عليه في الفقرة الثانية في المادة 2 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990)، يجوز للشخص مقدم الطلب أن يطلب من القاضي الإداري المختص أن يوجه أوامر للإدارة لاتخاذ قرار صريح في موضوع طلبه⁴. يجوز للقاضي الإداري المختص عند الاقتضاء أن يعين

¹ Colavecchio Antonio, loc. cit.

² Marco Lipari, op. cit., p.105.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Giacomo Roma, loc. cit.

شخصاً ليحل محل الهيئة الإدارية في اتخاذ القرار (مفوض إداري commissario ad acta)¹.

المفوض الإداري في إيطاليا commissario ad acta يعتبر أداة قانونية توظف في حالات إخفاق الإدارة في إنهاء الإجراءات الإدارية ضمن الفترة القانونية المحددة، لضمان إغلاق الملف الإداري (أي "ad acta") وحفظ حقوق المواطنين. المفوض الإداري، وفقاً لقانون الإجراءات الإدارية الإيطالي، يتم تعيينه من قبل القاضي الإداري في الحالات التي لا يمكن فيها اعتبار الصمت الإداري بمثابة موافقة ضمنية أو رفضاً ضمنيًا، بل يدل على إخلال الإدارة بواجبها القانوني في إصدار القرار². المفوض الإداري في إيطاليا له طبيعة قانونية مزدوجة، فهو من جهة معاون للقاضي، ومن جهة أخرى هي موظف عام ينتمي للسلطة الإدارية العامة.

عادة ما يتم اختيار المفوض الإداري من بين موظفي الإدارة التي تمارس سلطة الرقابة على الهيئة الإدارية المتخلفة عن اتخاذ قرار الصريح وفقاً لمقتضيات القانون³. يستخدم المفوض الإداري من قبل القاضي الإداري، كآلية إصلاحية للتعامل مع حالات الصمت الناتج عن الفشل الإداري silenzio inadempimento ، بحيث لا يتم ترك الإجراءات معلقة نتيجة التقصير في اتخاذ القرار. يقوم المفوض بإغلاق الملف الإداري وتوثيق حالة الإجراء في سجلات الإدارة. بلا شك، يقدم هذا الإجراء ضماناً أساسية لحقوق ذوي الشأن من خلال تقادي بقاء الملف معلقاً لفترات طويلة بسبب قصور الإدارة، مما يحفظ حق المتقدم في الحصول على قرار نهائي⁴.

المرسوم التشريعي الإيطالي رقم 104 الصادر في 2 يوليو 2010 - تنفيذاً للمادة 44 من القانون رقم 69 الصادر في 18 يونيو 2009 بشأن تفويض الحكومة بإعادة تنظيم العملية الإدارية:

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 - Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2010/07/07/156/so/148/sg/pdf>

² Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 23/2/2016, no 736.

³ Pardini Jean-Jacques, La rationalisation de la justice administrative en Italie : éléments d'actualité. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 68, N°1, 2016. p. 96, DOI : <https://doi.org/10.3406/ridc.2016.20600> .

⁴ Giacomo Roma, loc. cit.

المطلب الثالث

اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول كقاعدة عامة في سياق

الإجراءات الإدارية بين الإدارات الإيطالية والمواطنين

كجزء من الإصلاح الإداري الإيطالي الذي تم تبنيه بموجب المادة 3 من المرسوم بقانون رقم 2005/35 (الذي تم اعتماده لاحقًا بالقانون رقم 2005/80)، تم تعديل نصوص المادة 20 من قانون الإجراءات الإدارية في إيطاليا رقم 90/241 لوضع شروط تطبيق قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول" ومنحها نطاقًا عامًا في سياق الإجراءات الإدارية بين الإدارة والمواطنين وذلك بناءً على طلب الشخص المعني¹، مع بقاء هذه القاعدة استثناءً في حد ذاتها لمبدأ التزام الإدارة باختتام جميع الإجراءات الإدارية بإجراء نهائي Conclusione del procedimento خلال المدة الزمنية المحددة في قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي².

هكذا يمكن القول، باستثناء الحالات والإجراءات التي يستبعدتها القانون صراحة من تطبيق قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول"³، فإنه بالنسبة لأي إجراء يبدأه الأفراد (من خلال طلب يقدمه للإدارة المختصة)، إذا لم تختتم الإدارة هذا الإجراء Conclusione del procedimento خلال المهلة الزمنية التي ينص عليها القانون وإخطار مقدم الطلب برفض طلبه، فيعتبر صمت الإدارة بعد مضي هذه المدة بمثابة قبول ضمني. بمعنى آخر، وفقًا لمبدأ الصمت الإيجابي (مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني) في النظام القانوني الوطني للإجراءات الإدارية الإيطالي، إذا لم تختتم الإدارة الإجراء

¹ Corte costituzionale italiana, sentenza 22/2/2010, n° 1034, online:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=3>.

² Corte costituzionale italiana, sentenza 11/11/2008, n° 5628

أكدت المحكمة الدستورية الإيطالية في هذا الحكم أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني لا يمكن تطبيقه إلا إذا كانت الإدارة قد استلمت الطلب وتجاهلت الرد ضمن المهلة المحددة بموجب القانون. كما أوضحت المحكمة الدستورية أن مبدأ الصمت الإيجابي لا يمكن الاستناد إليه إذا كانت الإدارة قد اتخذت إجراءات لدراسة الطلب، حتى وإن لم تتخذ بعد قرارًا نهائيًا.

³ Corte costituzionale italiana, sentenza 15/04/ 2008, n° 1751, online:

<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=9837>.

خلال المهلة الزمنية المحددة قانوناً ولم تخطر مقدم الطلب برفضه، فإن الصمت الناتج يفسر - كقاعدة عامة- على أنه قبول ضمني للطلب المقدم¹.

يثور تساؤل حول مفهوم الإدارة التي يطبق عليها قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول" المنصوص عليها في القانون الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990؟ فهل الإدارة المعنية في هذا القانون هي الحكومة المركزية الوطنية فقط؟ أم يمتد مفهوم الإدارة في هذا القانون ليشمل السلطات الإدارية الإقليمية ذات الاستقلالية في بعض المجالات القانونية؟²

بصفة عامة، الإدارة التي تشير إليها المادة 20 من قانون الإجراءات الإدارية في إيطاليا رقم 90/241 هي الإدارة الوطنية المركزية. رغم ذلك، أكدت المحكمة الدستورية الإيطالية في سوابقها القضائية أن نصوص هذه المادة تطبق أيضاً على الإدارات الإقليمية والمحلية باعتبارهما سلطات إدارية أساسية ولها دور جوهري في حماية بالحقوق المدنية والاجتماعية للأفراد مع الإدارات الوطنية. منح القضاء الدستوري المشرعين على المستوى الإقليمي والمحلي الحرية في إرساء مستوى أعلى من الحماية لمصالح المواطنين من خلال التدابير المناسبة. حيث اعترفت المحكمة الدستورية الإيطالية بسلطة المشرعين الإقليميين في تنظيم الصمت الإداري على المستوى الإقليمي والمحلي، في بعض الحالات، بشكل مختلف عما فعله المشرع المركزي³.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول إن قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول"، المنصوص عليها في النظام القانوني الوطني للإجراءات الإدارية الإيطالي، تطبق كقاعدة عامة في سياق الإجراءات الإدارية بين الإدارة والمواطنين، سواء على مستوى الحكومة المركزية أو

¹ Vera Parisio, The inertia of public administration in Italy between procedure and process, in *Silence and Administrative Procedure In Europe: A Comparison Between Different Experiences*, Vera Parisio ed., 2006, p.161.

² Anna Simonati, op. cit., p.223.

³ Corte costituzionale italiana, sentenza 7/7/2004, n° 196, online: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=196> .

على مستوى الأقاليم والمحلي، مع مراعاة مبدأ توزيع الاختصاصات بين الدولة والأقاليم المنصوص عليه في الدستور الإيطالي¹.

في إيطاليا، تمارس الصلاحيات التشريعية من قبل الدولة (الحكومة المركزية) ومن قبل الأقاليم. ويوجد في إيطاليا ثلاثة أنواع من الصلاحيات التشريعية بين الدولة والأقاليم²:

- الصلاحيات التشريعية الحصرية للدولة التي لا يمكن للأقاليم التدخل فيها والتي تتمثل بصفة أساسية في مجالات السياسة الخارجية، الدفاع والقوات المسلحة، النظام القضائي، الأمن القومي، حقوق الإنسان، الضرائب العامة؛
- الصلاحيات التشريعية المشتركة تقوم الدولة فيها بإصدار القوانين بما يتماشى مع الدستور والالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي وقانون الاتحاد الأوروبي، بينما تتولى الأقاليم إصدار قوانين بشأن التفاصيل وكيفية تطبيق التشريعات الوطنية بشرط مع مراعاة المبادئ العامة التي وضعها المشرع المركزي، تشمل الاختصاصات المشتركة مجالات الرعاية الصحية المستشفيات، التعليم، النقل المحلي، والسياحة وصناعة الفنادق.
- الصلاحيات التشريعية المتبقية، ويقصد بها أي صلاحيات تشريعية لم يتم النص على أنها حصرية للدولة يمكن أن تمارسها الأقاليم، مثل مجالات تنظيم المكاتب والهيئات الإدارية التابعة للمنطقة، الشرطة الحضرية والريفية، التدريب المهني للحرفيين والرعاية المدرسية، المتاحف والمكتبات المحلية، تخطيط المدن المحلية، الصيد، الزراعة والغابات، الحرف اليدوية³.

¹ Vera Parisio, The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence, op. cit., p.8.

² المادة 117 من الدستور الإيطالي

³ Clarich Marcello, Term of the procedure and administrative power, publisher: G. Giappichelli Editore, 1995, p.43.

في بعض الحالات قد يضع المشرع الاقليمي تعديلات تشريعية تتوافق مع طبيعة اختصاصها التشريعي، لكن دون تعارض مع المبادئ الأساسية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990¹.

في بعض الأحيان، وضع المشرعون الإقليميون نصوصاً تشريعية لتنظيم الصمت الإداري على المستوى الإقليمي والمحلي، والتي كانت غير متسقة جزئياً مع القواعد القانونية الإدارية المعمول بها على المستوى الوطني². إلا أن المحكمة الدستورية الإيطالية في سوابقها القضائية، ألزمت المشرعين الإقليميين بعدم إقرار أي استثناءات على أي قانون وطني عام يلزم الإدارة بإصدار قرار صريح في مجالات محددة، والتي منها على سبيل المثال حماية البيئة من النفايات السامة، فلا يمكن للإدارات الوطنية أو الإقليمية أن تتخلص من النفايات السامة من خلال ترخيص ضمني ناتج عن صمت الإدارة، بل لابد من ترخيص إقليمي صريح ومحدد على أساس مواصفات دقيقة ومحددة لضمان حماية الصحة العامة والبيئة³.

في أحيان أخرى، أكدت بعض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية الإيطالية، بأن الوصف القانوني للصمت الإداري في القانون الوطني باعتباره صمتاً إيجابياً أو سلبياً أو مجرد عمل بسيط ناتج عن فشل الإدارة، في مجالات الصلاحيات التشريعية المشتركة (بين المشرعين المركزي والإقليمي)، ليس ملزماً بالضرورة للمشرع الإقليمي⁴. وبالتالي، قد يعتبر قانون إقليمي حالة من حالات الصمت الإداري مجرد عمل بسيط ناتج عن فشل الإدارة silenzio inadempimento، بينما يصفها القانون الوطني كحالة من حالات الصمت الإداري الإيجابي silenzio assenso⁵. مع ذلك، في المجالات ذات

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Anna Simonati, op. cit., p.216.

³ Corte costituzionale italiana, sentenza 18/6/1992, n°306, online:

<https://giurcost.org/decisioni/1992/0306s-92.html>.

⁴ Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 15/12 / 2014, n°6155, online:

[ECLI:IT:CDS:2014:6155SENT](https://ecli.it:CDS:2014:6155SENT).

⁵ Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 17/12/2013, n°6042, online:

[ECLI:IT:CDS:2013:6042SENT](https://ecli.it:CDS:2013:6042SENT).

الأهمية الخاصة التي تتعلق بالحقوق الأساسية للمواطنين (مثل إنتاج الطاقة)، اعتبرت القاعدة الوطنية (الصادرة من الحكومة المركزية) التي تلزم الإدارة بموعد محدد نهائي لإصدار قرار صريح معين، ملزمة بالضرورة للمشرعين الإقليميين¹. فمن أجل ضمان المساواة في المعاملة بين كافة المواطنين في جميع أنحاء البلاد في الأمور التي تتعلق بالحقوق والالتزامات الأساسية، لا يستطيع المشرعون الإقليميون تقليص المواعيد النهائية اللازمة لتوليد الصمت الإداري الإيجابي، بالمقارنة مع المواعيد المنصوص عليها في القوانين الوطنية².

فضلاً عما سبق، وضعت المحكمة الدستورية الإيطالية في سوابقها القضائية مبدأ عاماً على عاتق المشرعين المركزي والإقليميين، يقتضي عدم جواز تطبيق قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول"، كلما كانت هناك سلطة تقديرية للإدارة قوية Discrezionalità Amministrativa³.

تشير السلطة التقديرية الإدارية، في القانون الإداري الإيطالي، إلى الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة في اتخاذ القرارات، عندما يترك لها القانون هامشاً من التقدير لاختيار الحل الأنسب لتحقيق المصلحة العامة. وتمارس هذه السلطة في الحالات التي لا يكون فيها القرار الإداري محدداً بشكل صارم من قبل المشرع، بل يتطلب تقييماً واقعياً وتطبيقاً لمعايير الملاءمة والعدالة⁴. تسمح السلطة التقديرية للإدارة بالمرونة في اتخاذ قراراتها

أكد مجلس الدولة الإيطالي في هذا الحكم أنه فيما يتعلق بالتسوية العمرانية الاستثنائية، المبدأ القانوني التالي: عندما ينص القانون الإقليمي التوسكاني رقم 2004/53، بتنفيذاً للقانون الوطني بشأن العفو العمراني رقم 2003/326، على اعتبار حالة معينة من صمت الإدارة البلدية مجرد عمل غير هام ناتج عن فشل الإدارة، بدلاً من اعتباره صمتاً إيجابياً يولد قراراً ضمناً بالقبول، في حال عدم اتخاذ القرار النهائي خلال مدة سنتين من تقديم طلب العفو. فإن هذه القواعد الإقليمية لا تتعارض مع المبادئ الأساسية للقانون الوطني، كما يمكن للمناطق الإقليمية وضع مدة زمنية أقل من تلك المحددة بالقانون الوطني، في إطار سلطتها التقديرية الواسعة في هذا الشأن.

¹ Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 14/10/2013, n°5000, online:

<https://renatodisa.com/consiglio-di-stato-sezione-v-sentenza-14-ottobre-2013-n-5000-gli-accordi-integrativi-del-contenuto-discrezionale-di-provvedimenti-non-sono-negozi-di-diritto-privato-bensi-contratti-ad-oggetto-pu/>.

² Anna Simonati, op. cit., p.221.

³ Corte costituzionale italiana, sentenza 21/2/1996, no. 26.

⁴ Abbruzzese Salvatore, Le silence italien Libertés personnelles et confinement, Commentaire, 2022/1 Numéro 177, p.119-126. DOI : 10.3917/comm.177.0119. URL : <https://shs.cairn.info/revue-commentaire-2022-1-page-119?lang=fr>.

بما يتناسب مع الظروف الخاصة بكل حالة، ولذلك لا يمكن تطبيق مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول لأن القرار يحتاج إلى دراسة تفصيلية لا يمكن اعتبارها مستوفاة بمجرد مرور الوقت. بمعنى آخر، في حالات السلطة التقديرية القوية للإدارة، لا يمكن اعتبار غياب الرد من الإدارة وسكوته بمثابة موافقة ضمنية، لأن القرار يتطلب تدقيقاً جاداً، ولا يمكن أن يعتمد فقط على انقضاء المدة القانونية، بل يجب أن يكون هناك قرار صريح صادر عن الجهة المختصة¹.

رغم أن الصمت الإداري الذي يشكل قبولاً ضمناً بالموافقة أصبح مبدأ معروفاً في القانون الإداري الإيطالي في إطار تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين، إلا أنه لم يطبق بصفة عامة على كافة الإجراءات الإدارية الإيطالية². في الواقع، نصت الفقرة 4 من المادة 20 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 («Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi») على أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني لا ينطبق على الأعمال والإجراءات المتعلقة بالتراث الثقافي والمناظر الطبيعية، والبيئة، والحماية من المخاطر الهيدروجيولوجية، والدفاع الوطني، والسلامة العامة، والهجرة، واللجوء والمواطنة، والصحة والسلامة العامة، وفي الحالات التي يتطلب فيها التشريع المجتمعي اعتماد تدابير إدارية رسمية، وفي الحالات التي يعتبر فيها القانون صمت الإدارة بمثابة رفض للطلب، وكذلك الأعمال والإجراءات التي يتم تحديدها بموجب مرسوم أو أكثر من مراسيم رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الخدمة المدنية، بالاتفاق مع الوزراء المختصين³.

¹ Giacomo Roma, loc. cit.

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.135.

³ تتم ترجمة نصوص المادة (20) للغة العربية بمعرفتنا، بعد الاطلاع على نصوص القانون الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 مترجماً للغة الانجليزية بواسطة:

. مرجع سابق الإشارة إلى موقع الكتروني، Catharine Rose DE RIENZO.

المطلب الرابع

إجراءات تطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة

نظم المرسوم الرئاسي الإيطالي رقم 300 الصادر في 26/4/1992 والمتعلق باللائحة الخاصة بالأنشطة الخاصة الخاضعة لأحكام المادتين 19 و20 من القانون رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990¹، إجراءات تطبيق قاعدة "اعتبار الصمت بمثابة قبول" المنصوص عليها في المادة 20 من قانون الإجراءات الإدارية في إيطاليا رقم 90/241. تبدأ إجراءات الصمت الإيجابي في إيطاليا من خلال طلب يقدم من الأفراد للإدارة المختصة. وفقاً للمرسوم الرئاسي الإيطالي رقم 300 الصادر في 26/4/1992، يبدأ سريان المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في 20 من قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990 اعتباراً من تاريخ استلام الإدارة الطلب من الشخص المعني². وفقاً لنص المادة 3- الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي الإيطالي رقم 300، فإن الطلب المقدم من الأفراد يجب أن يتضمن الآتي:

- بيانات مقدم الطلب وطبيعة النشاط الذي يريد ممارسته من خلال طلبه؛
- أن يكون الطلب مصحوباً بإقرار من مقدم الطلب يشير إلى أن النشاط المعني يلبي الشروط والمتطلبات المنصوص عليها في القانون لممارسة هذا النشاط، وأنه تم دفع جميع الضرائب المعمول بها في القانون لممارسة هذا النشاط؛
- عندما يتطلب القانون متطلبات ذاتية معينة، يجب أن يحتوي الطلب المقدم من الشخص المعني على البيانات اللازمة للتحقق من وجود هذه المتطلبات.

¹ Decree of the Italian President of the Republic no. 300 of April 26, 1992, Regulation concerning private activities subject to the discipline of articles 19 and 20 of law 7 August 1990, n. 241, (D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300. Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241:G.U. 27 maggio 1992, n. 123), online :

https://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/44/zn80_06_022.html

² Pedro Aberastury In collaboration with Oscar Aguilar Valdez, Administrative Silence, Publisher: Intersentia, p. 248.

يتلقى ذوو الشأن، بعد تقديم طلبهم، إيصالاً متضمناً اسم السلطة المختصة التي تلقت الطلب، الهدف من الإجراء الذي بدأ، اسم المكتب والشخص المسؤول عن الإجراء، والتاريخ الذي يجب أن ينتهي فيه الإجراء وفقاً للمدد الزمنية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي¹.

وفقاً لنص المادة 3 الفقرة 3 من المرسوم الرئاسي الإيطالي رقم 300، إذا كان الطلب المقدم من الشخص غير مكتمل، فيجب على الإدارة أن تقوم بإخطار الشخص المعني خلال 10 أيام لاستكمال المستندات الناقصة اللازمة لإنهاء طلبه. في هذه الحالات، يبدأ سريان المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في 20 من قانون الإجراءات الإدارية من تاريخ استلام المستندات الناقصة من الشخص المعني.

نصت المادة 3 الفقرة 4 من المرسوم الرئاسي الإيطالي رقم 300، في حالة عدم قيام الإدارة بالأخطار المنصوص عليه في الفقرة 3، السالفة الذكر، لمطالبة ذوي الشأن باستكمال طلباتهم غير المكتملة، فإن سريان المدة المحددة في القانون اللازمة لتوليد القرار الضمني بالقبول تبدأ في كل الأحوال من تاريخ استلام الطلب المبدئي غير المكتمل. يمكن تعليق وإيقاف المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول مرة واحدة فقط من قبل الإدارة عندما تطلب من الشخص المعني معلومات إضافية لا تتوفر لديها. وتبدأ المواعيد النهائية في السريان مرة أخرى عند استلام المعلومات الإضافية المطلوبة².

بعد مضي المدة النهائية المحددة في القانون اللازمة لخلق القرار الضمني بالقبول، يصبح أي إجراء متأخر غير قانوني لأن الإدارة "فقدت السلطة لاتخاذ قرار صريح"، وينتج عن الصمت قرار قبول ضمني للطلب المقدم³.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p. 249.

² الفقرة 8 من المادة 2 من قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 241 الصادر في 7 أغسطس 1990

³ Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 19 /06/ 2006, n° 3626.

المطلب الخامس

سحب وإلغاء القرار الضمني بالقبول في إيطاليا

إذا وجدت الإدارة المختصة أو أي هيئة عامة أخرى يحددها القانون وجود عيوب جوهرية تؤثر على شرعية القرار الضمني بالقبول (مثلاً: صدور ترخيص بناء بقرار ضمني بشكل غير قانوني)، فيجوز لها سحب *Revoca del provvedimento* أو إلغاء *Annulamento d'Ufficio* القرار الضمني المعني خلال فترة زمنية معقولة، مع مراعاة مصالح المستفيدين والمخاطبين بالقرار والأشخاص الآخرين الذين يؤثر القرار في مراكزهم القانونية. ويمكن للإدارة سحب أو إلغاء القرار الضمني بالقبول إذا وجدت أسباباً جدية تقتضيها المصلحة العامة للقيام بالسحب أو بالإلغاء بشرط أن يتم ذلك خلال فترة زمنية معقولة¹.

رغم أن الصمت الإيجابي يؤدي إلى إصدار قرار ضمني بالقبول بعد مضي المدة النهائية المحددة في القانون، إلا أن الإدارة تحتفظ بسلطة *Annulamento d'Ufficio* و *Revoca del provvedimento* للتدخل لاحقاً في حالة اكتشاف مخالفات قانونية جوهرية بالقرار الضمني أو اعتداء صارخ على المصلحة العامة².

تستند سلطة الإلغاء الإداري الذاتي *Annulamento d'Ufficio* إلى الفقرة التاسعة nonies-21 من المادة 21 من قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي رقم 90/241 بينما تستند سلطة سحب القرار الإداري الي الفقرة الخامسة 21-quinquies من نفس المادة

¹ Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 12 /02/2007, n° 586, online: <https://dait.interno.gov.it/giurisprudenza/territorio-e-autonomie-locali/95090> ; في هذا الحكم أكد مجلس الدولة الإيطالي أنه بالنسبة للتراخيص الإدارية الخاصة بمحطات توزيع الوقود، فإنه وفقاً للمادة 2- الفقرة 3، من المرسوم التشريعي رقم 32 لسنة 1998 ، بعد انتهاء مدة التسعين يوماً دون أن تختتم الإدارة الإجراء ولم تخطر مقدم الطلب برفضه، فإن الصمت الناتج يفسر على أنه قبول ضمني للطلب المقدم. ولو كان الترخيص الإداري الممنوح غير مشروع فلا سبيل أمام الإدارة البلدية إلا أن تلجأ إلى إلغائه من باب حماية نفسها وبعد تقدير أوجه المصلحة العامة للقيام بالإلغاء.

² Torchia (L.), Theory and Practice of Administrative Decisions, Italian Administrative Law, 2017, p.21, online: <https://iris.uniroma3.it/handle/11590/328864#>

سألفة الذكر. يجب أن يستند السحب أو الإلغاء للقرار الضمني بالقبول على أساس وجود خطأ قانوني جسيم أو أسباب قوية تقتضيها المصلحة العامة¹.

وفقاً لنص الفقرة الخامسة من المادة 21 من قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي، فإن سحب القرار الإداري، سواء الصريح أو الضمني، قد يقع لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة والتي تظهر تباعاً بعد مضي المدة النهائية المحددة في القانون لاختتام الإجراء أو في حالة تغير الظروف الواقعية أو أيضاً في حالة تقييم جديد للمصلحة العامة الأصلية من قبل السلطة الإدارية المختصة أو القانون. بناء على ذلك، يمكن سحب القرار الضمني بالقبول، حتى لو كانت الموافقة الضمنية قانونية، ولكنها لم تعد مناسبة بسبب تغييرات في المصلحة العامة². على سبيل المثال، إذا تم منح تراخيص بناء سكني أو إداري وتجاري بموجب الصمت الإداري الإيجابي، ثم تبين أن هذه التراخيص تتعارض مع خطة تنظيم حضري وتخطيط عمراني جديدة أو معايير حماية البيئة، يجوز للإدارة سحب هذه التراخيص عن طريق آلية Revoca del provvedimento. في كل الأحوال، إذا أثر السحب سلباً على الأطراف المعنية بشكل مباشر، فإن الإدارة ملزمة بتعويضهم عن أضرار إلغاء القرار الضمني بالقبول³.

وفقاً لنص الفقرة التاسعة من المادة 21 من قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي، فإن الإدارة يمكنها الإلغاء الذاتي للقرار الإداري الصريح أو الضمني، عندما يثبت أنه يحتوي على مخالفة قانونية جسيمة تتعارض مع المصلحة العامة أو خلل جوهري واضح يبرر الإلغاء (مثل الموافقة تلقائياً على طلب غير مكتمل أو غير صحيح، ولم تكتشف الإدارة ذلك إلا لاحقاً). رغم ذلك، لا يجوز للإدارة إلغاء القرار الضمني بعد مضي المدة الزمنية المحددة في القانون اللازمة لخلق القرار الضمني بالقبول في حالات⁴:

¹ Bernardo Giorgio Mattarella, Administrative Law in Italy: an Historical Sketch. Administrative Law Review. 271, (May 2016), 13–64. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60761>.

² Torchia (L.), op. cit., p.23.

³ Anna Simonati, op. cit., p.233.

⁴ Marco Lipari, op. cit., p.109.

- إذا كان الإلغاء يمس بالحقوق المكتسبة لمقدمي الطلب بعد انتهاء المهلة القانونية؛
- إذا لم يكن هناك مصلحة عامة جدية تبرر هذا الإلغاء؛
- إذا كان القانون يمنع صراحةً إلغاء القرار الإداري الناتج عن الصمت الإيجابي.

المبحث الثالث

التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في إسبانيا

قسم الدستور الإسباني السلطات الإدارية بين ثلاثة مستويات رئيسية تشمل: الإدارة الوطنية (الحكومة المركزية El Estado)؛ والإدارات الإقليمية (الحكومات الإقليمية Las Comunidades Autónomas)؛ والإدارات المحلية (البلديات والمقاطعات Las Entidades Locales).

حددت المادتين 148 و 149 من الدستور الإسباني¹ كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والأقاليم المستقلة والإدارات المحلية. تعتمد إسبانيا نظامًا لامركزيًا، حيث تمتلك الأقاليم حكمًا ذاتيًا واسعًا، لكن بعض السلطات تبقى بيد الحكومة الوطنية. المادة 148 تحدد ما يمكن للأقاليم المستقلة أن تديره، بينما المادة 149 تحدد ما يظل تحت سلطة الدولة المركزية.

بصفة عامة تضع الحكومة الوطنية القواعد الأساسية للإجراءات الإدارية، بينما تتمتع الأقاليم المستقلة بحرية تنظيم شؤونها الإدارية الداخلية، طالما أنها تلتزم بالمبادئ العامة التي تحددها الحكومة الوطنية. يضمن هذا التوزيع توازنًا بين وحدة النظام الإداري الإسباني واستقلال الأقاليم في إدارة شؤونها.

في إسبانيا، نص القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة على أنه في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب مقدم من الأفراد

¹ نصت المادة 148 من الدستور الإسباني على الاختصاصات التي يمكن أن تتولاها لحكومات الإقليمية وذلك إذا نصت قوانينها الأساسية عليها وتشمل مجالات التعليم، الثقافة والسياحة، والنقل، تطوير البنية التحتية المحلية، الصحة العامة والخدمات الاجتماعية، الإسكان والتخطيط العمراني، والشرطة المحلية. نصت المادة 149 من الدستور الإسباني على الاختصاصات التي تمارسها الحكومة الوطنية فقط وتشمل مجالات تنظيم السوق والطاقة والاتصالات، الدفاع والقوات المسلحة، والشؤون الخارجية والدبلوماسية، والعدل، والضرائب الفيدرالية، النظام النقدي والسياسة المالية.

للإدارة، فإن صمت الإدارة يعتبر من حيث المبدأ بمثابة قبول ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹.

في إطار دراسة التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في إسبانيا، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى عدة مطالب، تتناول أولاً الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه الآلية (المطلب الأول)، ثم ننتقل إلى بحث اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول كقاعدة عامة في بعض الحالات المحددة (المطلب الثاني). كما سيتم التطرق إلى المدة القانونية اللازمة لنشوء القرار الضمني بالقبول (المطلب الثالث)، يليها عرض لفكرة الصمت المزدوج كما نظمها القانون الإداري الإسباني (المطلب الرابع)، وأخيراً سيتم تناول الآثار القانونية المترتبة على القرار الضمني بالقبول في السياق الإسباني (المطلب الخامس).

المطلب الأول

الأساس القانوني للصمت الإداري بالقبول في إسبانيا

لم ينظم الدستور الإسباني بشكل صريح ومباشر آلية الصمت الإداري، إلا أنه وضع المبادئ العامة التي تلتزم بها الإدارة العامة في إطار تنظيمها لحقوق وحرريات المواطنين².

¹ Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, The Sound of Silence in Spain In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, p.244, online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_8.

² على الرغم من عدم وجود نص مباشر حول الصمت الإداري في الدستور الإسباني، فإن عدة مواد تضع الأساس القانوني لهذا المفهوم:

المادة 103: - تؤكد أن الإدارة العامة يجب أن تخدم المصلحة العامة بفعالية وشفافية.
المادة 105: - تؤكد حق المواطنين في المشاركة والشفافية ونصت على أن القانون يجب أن يضمن الإجراءات التي تتيح للمواطنين التدخل في القرارات الإدارية وتنظيم الإجراءات الخاصة بالعمل الإداري مع ضمان الإصغاء إلى المعنى بالأمر إذا اقتضى الحال.

المادة 106: - تنظم الرقابة القضائية على الإدارة وحقوق الأفراد في الحصول على تعويض عن أي ضرر يطل ممتلكاتهم شريطة أن يكون هذا الضرر المذكور نتيجة عمل المصالح الحكومية.

لا شك أن التأخير الإداري غير المبرر يعد انتهاكاً لهذه المبادئ، مما يبرر الحاجة إلى آليات مثل الصمت الإداري الإيجابي لضمان حقوق المواطنين. فعندما لا تصدر الإدارة قراراً في المدة المحددة في القانون، فإن المواطن لديه حق الطعن استناداً إلى مبدأ الأمن القانوني ومبدأ الحق في التقاضي الفعال.

يرتبط مفهوم الصمت الإداري في إسبانيا ارتباطاً وثيقاً بتطور محاكم المنازعات الإدارية بما لها من ولاية للرقابة على الأعمال والقرارات الحكومية. لم يتم تنظيم الصمت الإداري بشكل شامل حتى أواخر القرن العشرين حيث واجهت المحاكم الإسبانية تحديات كبيرة بسبب عدم وجود قرار أولي يمكن الطعن عليه قضائياً. لم تكن آلية الصمت الإداري واضحة، مما منع المحاكم من التدخل عندما لا تصدر الإدارة قراراً إدارياً صريحاً. لم تكن هناك إمكانية للأفراد اللجوء للطعن القضائي إذا لم يكن هناك قرار صريح رسمي، لأن القضاء يتطلب وجود قرار إداري أولي قابل للطعن عليه.

مع مرور الوقت، من أجل مواجهة التحايل الإداري وتوفير ضمانات قانونية للمواطنين ضد التجاهل الإداري، شهدت فكرة الصمت الإداري في إسبانيا تطوراً كبيراً منذ تنظيمها لأول مرة عام 1924¹. كان ينظر إليه في البداية كوسيلة لإنهاء الإجراءات الإدارية، لكنه تطور لاحقاً ليصبح آلية لحماية حقوق الأفراد ضد التأخير الإداري. في عام 1958 أدخلت بعض الإصلاحات التي سمحت في بعض الحالات باعتبار الصمت الإداري بمثابة موافقة ضمنية، لكن ذلك ظل محدوداً².

في عام 1992 حدث تغيير جذري نحو التحول للصمت الإداري الإيجابي. حيث تبني القانون Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común الذي ينظم الإجراءات الإدارية في إسبانيا، القاعدة العامة التي بموجبها، في سياق الإجراءات التي تنظم العلاقة المواطنين والإدارة العامة، يعتبر صمت الإدارة من حيث المبدأ قبولاً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. بناء على نصوص القانون رقم Ley 30/1992، السالف الذكر، فالصمت الإداري يمكن أن يكون إما إيجابياً

¹ i Cudolà, Vicenç Aguado. "The historical evolution of administrative silence: from the statutes of calvo-sotelo to law 30/1992.", journal of Studies on Local and Autonomous Administration, Número 273 (enero-marzo 1997): <https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8946>

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

(Silencio Positivo) أو سلبياً (Silencio Negativo)، اعتماداً على طبيعة الطلب المقدم لجهة الإدارة¹.

في عام 2015، تم تطوير عمل الإدارات العامة وإجراءاتها الإدارية في إسبانيا من خلال القانون La Ley 39/2015 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas الذي حل محل القانون Ley 30/1992. تهدف إصلاحات عام 2015 إلى تبسيط الإجراءات لتحديث النظام الإداري وجعله أكثر كفاءة وتحسين آليات التنسيق والتعاون بين الإدارات العامة والمواطنين. عزز القانون Ley 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية مفهوم الصمت الإداري لتسهيل الإجراءات والحصول على ردود واضحة من الإدارة، حيث أصبح الصمت الإداري الإيجابي هو القاعدة الأساسية في سياق الإجراءات الإدارية التي يتم البدء بها بطلب من الأفراد، إلا في بعض الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في القانون الوطني أو قانون الاتحاد الأوروبي حيث يعتبر الصمت الإداري بمثابة رفض². بمعنى آخر، الصمت الإداري في الإجراءات التي تبدأ بناءً على طلب من المواطنين يؤدي إلى قبول الطلب إذا لم تستجب الإدارة خلال المهلة الزمنية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة، إلا في الحالات الاستثنائية التي ينص فيها القانون الوطني على عكس ذلك. إذا لم ترد الإدارة بعد مضي المدة النهائية المحددة في القانون قانونياً، يحق لمقدم الطلب اعتبار الطلب مقبولاً تلقائياً، مما يضيف عليه الشرعية القانونية باعتبار القبول التلقائي لطلبه له نفس القيمة القانونية للقرار الإداري الصريح بالموافقة³. هذا يعني مثلاً أن صاحب الطلب يمكنه الحصول على ترخيص معين بناءً على الموافقة الضمنية الناتجة عن الصمت الإداري.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.245.

³ Severiano Fernández Ramos, «Administrative silence in the exercise of the right of access to public information: between the abuse of the administration and the voluntarism of the legislator», Spanish Journal of Transparency, vol. 4, 2017, p.46.

المطلب الثاني

اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول كقاعدة عامة في حالات معينة

عندما يقدم أحد الأفراد طلباً للجهات الإدارية في إسبانيا، فإنه وفقاً للقانون رقم Ley 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، يجب على الإدارة المختصة إغلاق الإجراء الإداري بإصدار قرار صريح والقيام بإخطاره لذوي الشأن، خلال المهلة الزمنية المحددة قانوناً. عندما لا تقوم الإدارة بإخطار الشخص المعني بقرارها في المواعيد التي ينص عليها القانون، ينشأ عن الصمت الإداري قرار ضمني بالقبول¹. علي أنه يجب ملاحظة أن القانون رقم Ley 39/2015 ميز بين الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من الأفراد والإجراءات الإدارية التي يتم البدء فيها تلقائياً من قبل الإدارة. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 24 من القانون رقم Ley 39/2015 على أنه في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من ذوي الشأن، إذا انقضت المدة القانونية دون إصدار قرار صريح من الإدارة، فيمكن اعتبار الصمت الإداري - كقاعدة عامة - بمثابة قبول للطلب مالم ينص القانون الوطني الإسباني أو قانون الاتحاد الأوروبي على اعتبار الصمت الإداري (في حالات معينة) بمثابة رفض للطلب. رغم ذلك، لا تنطبق هذه القاعدة العامة (اعتبار الصمت بمثابة قبول) على الإجراءات الإدارية التي يتم البدء فيها تلقائياً من الإدارة بدون طلب من المواطنين، حيث يؤدي الصمت الإداري إلى رفض الطلب أو إنهاء الإجراء الإداري، اعتماداً على طبيعة النشاط المعني².

المطلب الثالث

المدة القانونية اللازمة لنشأة قرار ضمني بالقبول

وفقاً لنصوص الفقرات الثانية والثالثة من المادة 21 من القانون رقم Ley 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، فإن المدة القانونية العامة

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.256.

للبت في الإجراءات الإدارية في إسبانيا وإبلاغ القرار الصريح بها هي ثلاثة أشهر كحد أقصى، إلا إذا كان هناك نص خاص يحدد مدة أخرى، وبحد أقصى ستة أشهر إذا كانت القاعدة لها وضع تنظيمي. بناء على النص القانوني، السالف الذكر، فإن المدة القانونية التي يجب أن ترد فيها الإدارة الإسبانية صراحة على الطلبات المقدمة إليها من الأفراد :

- كقاعدة عامة هي ثلاثة أشهر، ما لم يحدد القانون مدة مختلفة.

- في حالة وجود قاعدة تنظيمية خاصة، يمكن أن تصل المدة إلى ستة أشهر كحد أقصى، إلا إذا كان هناك نص قانوني وطني (وليس مجرد لائحة إدارية تنظيمية) أو نص بقانون الاتحاد الأوروبي يحدد مدة أطول.

إذا سكنت الإدارة خلال المدة المحددة لها في القانون ولم ترد بشكل صريح على الطلب المقدم لها من الأفراد، فإنه بانتهاء هذه المدة القانونية فإن صمت الإدارة ينتج عنه قرار إداري ضمني بالقبول¹.

يتيح القانون رقم 39/2015 Ley بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية تمديد (الفرع الأول) ووقف (الفرع الثاني) المواعيد القانونية النهائية المسموح بها للبت في الإجراءات الإدارية في حالات محددة، لتجنب الإضرار بحقوق الأفراد².

الفرع الأول

تمديد المدة الزمنية المحددة في القانون

تتيح المواد 21 و 23 من القانون رقم 39/2015 Ley إمكانية تمديد المدة الزمنية النهائية المحددة في القانون اللازمة لتوليد القرار الضمني بالقبول إذا كانت هناك طلبات كثيرة أو عدد كبير من الأشخاص المتضررين، مما قد يؤدي إلى عدم قدرة الإدارة لفحص كل هذه الطلبات خلال المهلة القانونية المسموح بها للبت في الإجراءات الإدارية. وقد نظم

¹ Severiano Fernández Ramos, op. cit., p.51.

² Government of Spain, Law 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations, Official State Gazette (BOE), No. 236 (October 2, 2015), available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>.

قانون الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة في إسبانيا، كيفية تمديد الموعد النهائي في هذه الحالة من خلال مرحلتين:

المرحلة الأولى، عندما تواجه الإدارة زيادة كبيرة في الطلبات المقدمة من المواطنين أو يتضرر عدد كبير من الأفراد، فإنها ملزمة أولاً بمحاولة تخصيص موارد بشرية ومادية كافية لضمان إنهاء الإجراءات الإدارية في إطار المدة الزمنية القانونية. أي يجب أن يكون الحل الأولي لهذه المشكلة عبر إعادة توزيع الموارد أو تعزيز الكادر الإداري لضمان استمرارية الإجراءات دون تأخير¹؛

المرحلة الثانية، إذا استنفدت الإدارة جميع الموارد المتاحة ولا تزال غير قادرة على الامتثال للمهلة القانونية بسبب العدد الكبير من الطلبات، يمكنها تمديد المهلة بشكل استثنائي. يتم اتخاذ قرار التمديد إما من قبل الجهة الإدارية المسؤولة عن اتخاذ القرار النهائي أو من قبل الهيئة الإدارية الرئاسية الأعلى في التسلسل الهرمي. يجب أن تبرر الإدارة بشكل واضح ومحدد أسباب المد وإخطار ذوو الشأن به. وفي كل الأحوال، لا يمكن أن تتجاوز فترة التمديد المدة الأصلية المحددة سابقاً للبت في الإجراء الإداري المعني. أي، إذا كانت المهلة الزمنية الأصلية المسموح بها للبت في هذا الإجراء الإداري ثلاثة أشهر، فلا يمكن أن يتجاوز التمديد ثلاثة أشهر أخرى².

تظهر السوابق القضائية أن إمكانية تمديد المهلة الزمنية الأصلية لمعالجة العدد الكبير من الطلبات تعتبر سلطة استثنائية يمكن استخدامها فقط في حالات محددة جداً، وفقاً لضوابط صارمة تتمثل في³:

- التمديد سلطة استثنائية، لا يلجأ إليها إلا في حالات نادرة. تنتظر السوابق القضائية إلى تمديد المهلة القانونية الأصلية بسبب العدد الكبير من الطلبات، كإجراء استثنائي لا يفترض استخدامه بشكل عام أو تلقائي، بل يستخدم فقط عندما تستنفد

¹ الفقرة الخامسة من المادة 21 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة

² الفقرة الأولى من المادة 23 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة

³ Lucía Casado Casado, Silence in administrative appeals. the scope of the positive effect of double silence in the appeal. Spanish Journal of Administrative Law, ISSN 0210-8461, No. 172, 2015, p. 271.

الإدارة كافة الوسائل المتاحة لإنهاء الاجراء الإداري ضمن المهلة القانونية المحددة سابقاً¹.

- يجب تقديم أسباب واضحة ومبررة لكل تمديد على حدة. حيث يجب على الجهة الإدارة المختصة أن توضح أسباب تمديد المهلة القانونية الأصلية بصورة مفصلة وصريحة، بحيث تكون هذه الأسباب جزءاً من قرارها الإداري وفقاً لكل حالة على حدة.
- يجب أن تستند أسباب المد إلى ظروف خاصة بالحالة، وليس إلى مبررات عامة. فيجب أن تكون الأسباب مرتبطة بظروف محددة تتعلق بكل حالة على حدة، مما يظهر الحاجة الحقيقية للتمديد².
- لا يجوز اتخاذ قرار التمديد مسبقاً، بل يجب استنفاد كل الوسائل أولاً. فلا يجوز للجهة الإدارة المختصة اللجوء إلى التمديد من البداية كخطة أولى، بل يجب عليها أولاً استنفاد جميع الموارد المتاحة لمعالجة الطلب المقدم اليها من ذوي الشأن خلال المهلة الزمنية الأصلية المسموح بها للبت في الإجراء الإداري، ولا تلجأ إلى التمديد إلا بعد التأكد من عدم توافر إمكانيات إدارية للبت في الطلب ضمن المهلة الأصلية المحددة سابقاً بالقانون.

فضلاً عما سبق، تتيح أيضاً المادة 32 من القانون رقم 39/2015 Ley إمكانية الإدارة في تمديد المدة الزمنية القانونية المقررة لمعالجة الطلب المقدم اليها من المواطنين في عدة حالات محددة تم النص عليها في الفقرات من واحد حتى أربعة من هذه المادة. نصت الفقرة الأولى من المادة 32، على أنه يجوز للإدارة، ما لم ينص (قانون وطني أو بالاتحاد الأوروبي) على عكس ذلك، أن تتخذ قراراً إما من تلقاء نفسها (ex officio) أو بناءً على طلب من ذوي الشأن، لتمديد المدة الزمنية الأصلية المسموح بها للبت في الاجراء الإداري، على ألا يتجاوز هذا التمديد نصف المدة الأصلية، إذا ما كانت الظروف

¹ Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.248.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

تستدعي ذلك ودون المساس بحقوق الأشخاص الآخرين الذين يؤثر الإجراء الإداري في مراكزهم القانونية. ويجب إخطار كافة الأطراف المعنية بقرار التمديد.

في ضوء ما تقدم، يستدعي تطبيق الفقرة الأولى من المادة 32 من القانون رقم Ley 39/2015، سالف الذكر، توافر شروط معينة لتمديد المدة الزمنية الأصلية¹:

- الاستثنائية: يعتبر التمديد إجراءً استثنائيًا يستخدم فقط إذا كان هناك ظروف خاصة تبرره.
 - الحد الزمني: لا يجوز أن يتجاوز التمديد نصف المدة الزمنية المقررة للإجراء.
 - عدم الإضرار بالغير: يجب أن يتم التمديد دون أن يلحق ضررًا بحقوق أي طرف آخر نتيجة لتأثير الإجراء الإداري في مركزه القانوني.
 - الإخطار: يتعين على الإدارة إخطار جميع الأطراف المتأثرة بقرار التمديد.
- من أجل تنظيم مواعيد البت الخاصة بالإجراءات الإدارية التي تتعلق بالتعامل مع جهات خارجية، مثل البعثات الدبلوماسية والقنصليات أو الحالات التي تتطلب إجراءات أو استكمال معاملات في الخارج، أتاحت الفقرة الثانية من المادة 32 من القانون رقم Ley 39/2015، تمديد المدة الزمنية الأصلية حتى الحد الأقصى المسموح به في جميع الحالات على الإجراءات التي تُعالج عبر البعثات الدبلوماسية والقنصليات، وكذلك تلك التي، وإن كانت تعالج داخل إسبانيا، تتطلب استكمال إجراء ما في الخارج أو تتعلق بأطراف مقيمة خارج إسبانيا². نظرًا للتعقيدات والإجراءات التي تتم خارج إسبانيا قد تستغرق وقتًا طويلاً، يصبح من الضروري تمديد المهل الزمنية المسموح بها للبت في الإجراء الإداري إلى أقصى حد مسموح به، وذلك لحماية حقوق الأطراف المعنية وضمان إنجاز الإجراءات دون تأخير غير مبرر. هذا النوع من التمديد يطبق بشكل

¹ Botija Fernando González, "Legal Security and Economic Crisis Do Not Justify Negative Silence: Regarding Constitutional Court Judgment 29/2015, of February 19", Journal of Urban Planning and Building, n° 35, 2015, p.113.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

إلزامي على تلك الحالات، مما يعني أنه لا يترك لتقدير الإدارة وحدها، بل هو واجب قانوني لضمان التعامل مع هذه الحالات الخاصة¹.

ألزمت الفقرة الثالثة من المادة 32 من القانون رقم 39/2015، Ley، وجوب تقديم طلب التمديد والبت فيه قبل انقضاء المهلة القانونية الأصلية؛ أي أنه لا يمكن الانتظار حتى انتهاء المدة الزمنية لتقديم طلب التمديد. فلا يجوز لذي الشأن تقديم طلب التمديد بعد انتهاء المدة المحددة للبت في الاجراء الإداري، مما يضمن أن جميع المحاولات لتمديد المواعيد القانونية الأصلية يجب أن تتم في إطار زمني واضح ومحدد. كما أكدت الفقرة الثالثة، سالفه الذكر، أن قرار الموافقة أو الرفض لتمديد المواعيد القانونية الأصلية لا يمكن الطعن عليه مباشرة أمام القضاء وذلك باعتبار أن قرار التمديد نفسه لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً، بل مجرد إجراء داخلي لتنظيم البت في الإجراء النهائي². لذلك؛ نصت الفقرة الثالثة، سالفه الذكر، على إمكانية الطعن القضائي فقط على القرار النهائي الذي ينهي الإجراء الإداري. بمعنى آخر، لا يمكن لذي الشأن أو الأشخاص الآخرين المعنيين بالقرار أن يقدموا طعناً قضائياً على قرار الإدارة بالموافقة على التمديد أو حتى رفضه بشكل مباشر، بل يمكنهم فقط الطعن على القرار النهائي الذي يغلق المسار الإداري ويبت بصفة نهائية في الإجراء الإداري المعني³.

نظمت الفقرة الرابعة من المادة 32 من القانون رقم 39/2015، Ley، كيفية تمديد المدة الزمنية الأصلية المحددة للبت في الاجراء الإداري، في حالة وقوع عطل تقني يؤدي إلى تعطيل تشغيل النظام الإلكتروني الإداري. وفقاً لنص الفقرة الرابعة إذا وقع حادث تقني تسبب في تعطيل الأنظمة الإلكترونية الإدارية التي تستخدمها السلطات الإدارية لمعالجة الطلبات المقدمة إليها من الأفراد أو لإصدار القرارات الإدارية، بحيث أصبح من المستحيل تشغيله بشكل طبيعي، وحتى يتم حل المشكلة، يجوز للإدارة تمديد المدة الزمنية

¹ i Cudolà Vicenç Aguado, loc. cit.

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.270.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.271.

الخاصة بالإجراءات التي لم تنته بعد (المدة غير المنقضية). يستمر التمديد حتى يتم حل المشكلة التقنية واستعادة التشغيل الطبيعي للنظام الإلكتروني الإداري؛ أي أن المدة الزمنية المضافة للمدة غير المنقضية تعتمد على فترة تعطل النظام وليس على مدة زمنية ثابتة مسبقاً. تضمنت الفقرة الرابعة أيضاً التزاماً أساسياً يقع على الإدارة المختصة بأن توضح عبر موقعها الإلكتروني: تفاصيل الحادث التقني الذي تسبب في تعطل الإجراءات الإدارية، والتمديد الزمني المحدد الذي سيتم تطبيقه لتعويض التأخير الناجم عن العطل التقني¹.

الفرع الثاني

وقف احتساب المدة الزمنية الأصلية المحددة للبت في الإجراءات الإدارية

خلال سير الإجراءات الإدارية، قد تنشأ ظروف معينة تؤدي لوقف احتساب المدة الزمنية الأصلية المحددة للبت في الإجراءات الإدارية، مما يؤدي فعلياً إلى زيادة الوقت الإجمالي المستغرق لإنهاء الإجراءات المعني². نظمت المادة 22 من القانون رقم 39/2015 Ley بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، الحالات التي يمكن فيها إيقاف سريان المدة القانونية المحددة للبت في الإجراءات الإدارية وذلك بهدف ضمان سير الإجراءات بطريقة صحيحة، سواء بسبب الحاجة إلى وثائق إضافية، أو انتظار أحكام قضائية، أو التعامل مع التظلمات الإدارية.

نصت الفقرة الأولى من المادة 22 على إمكانية إيقاف سريان المدة الزمنية القانونية المخصصة للبت في طلبات الأفراد والإجراءات الإدارية في الحالات التالية³:

- طلب استكمال مستندات أو تصحيح أخطاء: إذا طلبت الإدارة من أحد الأطراف تقديم مستندات إضافية أو تصحيح أخطاء إجرائية. يتم إيقاف سريان المدة

¹ Government of Spain, Law 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations, loc. cit.

² Severiano Fernández Ramos, op. cit., p.57.

³ Unofficial English translation of Law 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations, available at: <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20Spain-Law%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf>.

- القانونية من لحظة إخطار الطرف المعني بالطلب حتى استكمال المطلوب أو انتهاء المهلة المحددة لذلك، والتي تكون 10 أيام قابلة للتمديد حتى 5 أيام إضافية.
- طلب رأي استشاري إلزامي من هيئة تابعة للاتحاد الأوروبي: عندما يكون الحصول على رأي استشاري إلزامي من هيئة تابعة للاتحاد الأوروبي ضروريًا لاتخاذ القرار. يتم إيقاف سريان المدة القانونية من لحظة تقديم الطلب وحتى استلام الرأي الرسمي وإبلاغ الأطراف المعنية به.
- إجراءات قانونية في الاتحاد الأوروبي قد تؤثر على القرار: إذا كان هناك إجراء قانوني جارٍ في إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي يؤثر على مضمون القرار الإداري المطلوب اتخاذه. يتم إيقاف سريان المدة القانونية حتى صدور القرار الأوروبي وإبلاغ الأطراف به.
- انتظار تقارير إلزامية من هيئات إدارية أخرى: عند الحاجة إلى تقارير من جهات إدارية أخرى تابعة لنفس الإدارة أو لإدارة مختلفة. يتم إيقاف سريان المدة القانونية من لحظة تقديم الطلب وحتى استلام التقرير، ولكن لا يمكن أن تتجاوز فترة الوقف ثلاثة أشهر. إذا لم يتم استلام التقرير خلال هذه الفترة، تستمر الإجراءات دون انتظار التقرير.
- المفاوضات لإنهاء الإجراءات باتفاق أو تسوية: عندما يتم فتح مفاوضات رسمية للتوصل إلى اتفاق أو تسوية لإنهاء الإجراء. يتم إيقاف سريان المدة القانونية من لحظة الإعلان الرسمي عن المفاوضات وحتى اختتامها سواء بنتيجة إيجابية أو سلبية.
- انتظار حكم قضائي ضروري لاتخاذ القرار: عندما يكون الحصول على حكم قضائي مسبق ضروريًا لاتخاذ القرار الإداري. يتم إيقاف سريان المدة القانونية من لحظة تقديم الطلب حتى استلام الحكم القضائي وإبلاغ الأطراف به. يتيح وقف المدة تجنب اتخاذ قرارات غير قانونية أو غير مكتملة، خاصة في الحالات

التي يكون فيها نزاع قانوني معروض على المحاكم ويؤثر مباشرة على القرار الإداري¹

بالإضافة إلى ما سبق، نصت الفقرة الثانية من المادة 22، سالفه الذكر، على حالات أخرى يمكن فيها إيقاف سريان المدة الزمنية القانونية الأصلية المقررة لمعالجة الطلب:

- عند طلب إدارة عامة من إدارة أخرى إلغاء أو مراجعة إجراء غير قانوني: إذا طلبت إدارة عامة من إدارة أخرى إلغاء أو مراجعة قرار تراه غير قانوني، وكان هذا القرار يؤثر على صلاحيات الإدارة الأولى في اتخاذ قرارها وفي البت نهائياً في الطلب المقدم إليها من المواطنين يتم إيقاف سريان المدة القانونية. يبدأ إيقاف سريان المدة القانونية من لحظة تقديم الطلب من الجهة الإدارية الأولى حتى يتم البت في طلب الإلغاء أو المراجعة من الجهة الإدارية الأخرى. يجب على الجهة المقدمة للطلب أن تخطر جميع الأطراف المعنية بتقديم طلب لإلغاء أو مراجعة إجراء معين ونتيجته النهائية (سواء بالموافقة أو الرفض).

- إيقاف سريان المدة القانونية عند تقديم تظلم إداري أثناء سير الإجراءات: إذا قام أحد الأطراف المعنية بتقديم تظلم إداري ضد أي مرحلة من مراحل البت في الإجراء الإداري. يستمر الإيقاف من لحظة تقديم التظلم حتى يتم الفصل فيه من قبل الجهة الإدارية المختصة².

في كل الأحوال إذا انتهت المدة القانونية المسموح بها للبت في الإجراء الإداري دون إصدار قرار صريح من الإدارة، يتم تطبيق مبدأ الصمت الإداري والذي قد يؤدي إلى³:

- قبول الطلب ضمناً بمجرد انقضاء المدة الزمنية دون رد وذلك في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من المواطنين؛

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.251.

³ Lucía Casado Casado, op. cit., p.279.

- رفض الطلب ضمناً بانتهاء المدة دون رد من الإدارة وذلك في إطار الإجراءات الإدارية التي يتم البدء فيها تلقائياً من الإدارة بدون طلب من المواطنين.

المطلب الرابع

الصمت المزدوج في القانون الإداري الإسباني

على الرغم من أن القاعدة العامة تقضي بأن الصمت الإداري في الطلبات المقدمة من الأفراد للإدارة بعد مضي المدة القانونية المحددة بالقانون يعني الموافقة (الطلب يعتبر مقبولاً ضمناً)، إلا أن هناك استثناءات محددة ينص عليها قانون الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، حيث يعتبر الصمت الإداري في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من المواطنين بمثابة رفض ضمن للطلب بدلاً من القبول¹. وتتمثل هذه الاستثناءات في الحالات التالية:

1. عندما ينص تشريع وطني، أو قانون أوروبي، أو قانون دولي مطبق في إسبانيا على اعتبار الصمت الإداري بمثابة رفض ضمني: إذا كان الطلب يتعلق بالحصول على إذن لمزاولة نشاط معين أو الوصول إلى خدمات معينة، فإن القانون الذي ينص على الصمت السلبي يجب أن يستند إلى مبررات قوية تتعلق بالمصلحة العامة².

2. الإجراءات المتعلقة بممارسة حق تقديم العرائض: وفقاً للمادة 29 من الدستور الإسباني، لجميع الإسبان أن يتقدموا بعريضة كتابية، فردية أو جماعية إلى الحكومة أو الجهات العامة. مع ذلك، لا يمكن الموافقة على هذه العرائض ضمناً بمجرد انقضاء المدة الزمنية القانونية المسموح بها للبت في الاجراء الإداري، مما يجعل الصمت الإداري في هذه الحالات سلبياً.

3. الإجراءات التي تؤدي إلى نقل اختصاصات تتعلق بالملك العام أو الخدمات العامة: إذا كان الطلب يؤدي إلى منح فرد أو جهة خاصة حق إدارة أو امتلاك

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.131.

² الفقرة الأولى من المادة 24 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية

جزء من الممتلكات العامة أو تقديم خدمة عامة، فلا يمكن اعتبار الطلب مقبولاً ضمناً بمجرد انقضاء المدة الزمنية المحددة بالقانون. حيث يتطلب مثل هذا الطلب تقييماً دقيقاً وقراراً صريحاً من قبل السلطات الإدارية لضمان حماية المصلحة العامة¹.

4. الإجراءات التي تنطوي على أنشطة قد تكون ضارة بالبيئة: إذا كان الطلب المقدم من الأفراد يتعلق بمزاولة نشاط قد يؤثر سلباً على البيئة، فإن القاعدة هي الصمت السلبي، وذلك من أجل إجراء تقييم بيئي شامل قبل منح أي موافقات².

5. الإجراءات المتعلقة بالمسؤولية المالية للإدارات العامة: عندما يكون الطلب متعلقاً بتحميل جهة حكومية مسؤولية مالية أو تعويضات عن الأضرار الناتجة عن أخطاء إدارية، فإن الصمت الإداري يكون سلبياً.

6. الإجراءات المتعلقة بالتظلم من القرارات الإدارية السابقة أو بالطعن على لائحة تنظيمية أو مرسوم إداري صادر عن سلطة عامة³: إذا كان الطلب يتعلق بالتظلم من قرار إداري سابق أو من نص تنظيمي صادر عن الإدارة، فإن القاعدة هي الصمت السلبي. يستند هذا الاستثناء إلى مبدأ افتراض صحة القرارات الإدارية، أي أن القرارات الإدارية تعتبر صحيحة حتى يثبت العكس. علي سبيل المثال طلبات الأفراد للتظلم من قرارات سابقة بخصوص الضرائب أو من قرارات رفض سابقة صادرة عن الإدارة، إذا لم ترد الإدارة على هذه القرارات خلال المدة القانونية المحددة، فإن صمت الإدارة يعتبر بمثابة رفض ضمني للطلبات. في عام 1992، أدخل المشرع الإسباني استثناءً على هذا الاستثناء، يسمح أحياناً باعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني في بعض حالات التظلم عن

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

القرارات الإدارية السابقة¹، وهو ما تم الحفاظ عليه في قانون الإجراءات الإدارية العامة الحالي لعام 2015، ولكن مع بعض التعديلات.

في إطار تطبيق الحالات الاستثنائية السالفة الذكر حيث يعتبر الصمت الإداري بمثابة رفض لطلبات الأفراد من القاعدة العامة باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من المواطنين، أنشأ القضاء الإداري الإسباني في سوابقه القضائية فكرة الصمت المزدوج Double Silence

Exception من أجل إجبار الإدارة على احترام التزامها القانوني بإصدار قرارات خلال فترة زمنية محددة وإبلاغ ذوي الشأن بها. يهدف الصمت المزدوج إلى تحويل الصمت السلبي (الذي يعني الرفض الضمني للطلب) إلى صمت إيجابي (موافقة ضمنية) عندما تفشل الإدارة مرتين متتاليتين في الرد على الطلبات الأفراد رغم تقديم تظلم إليها، مما يؤدي إلى اعتبار الطلب مقبولاً ضمناً بسبب تقاعس الإدارة عن الرد².

تشير فكرة الصمت المزدوج في القانون الإداري الإسباني إلى حالة خاصة تحدث عندما تفشل الإدارة مراراً في إصدار قرار خلال المدة الزمنية القانونية، بحيث تتحول حالة الصمت الإداري السلبي إلى صمت إيجابي يقر الطلب. فعندما يشكل صمت الإدارة الأولي رفضاً ضمناً للطلب، إذا تقدم ذوو الشأن بالأمر بتظلم إداري ضد الرفض الضمني في بعض الحالات، ولم ترد الإدارة خلال المدة القانونية، فإن الصمت الثاني يعتبر قبولاً ضمناً للطلب³.

وفقاً للسوابق القضائية الإسبانية، يشترط لتطبيق فكرة الصمت المزدوج حيث يتحول الصمت الإداري من سلبي إلى إيجابي (مما يؤدي إلى قبول الطلب ضمناً) توافر عدة شروط⁴:

¹ Art. 43.3.b of Law No. 30/1992 on the Legal Regime of Public Administrations and the Common Administrative Procedure, Spain: <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.129.

³ Lucía Casado Casado, op. cit., p. 283.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

(1) بدء الإجراءات بطلب من ذوي الشأن: يجب أن يكون الإجراء الإداري الذي ولد قراراً ضمنيّاً بالرفض في البداية قد بدأ بناءً على طلب مقدم من الشخص المعني بالقرار، وليس بمبادرة من الإدارة من تلقاء نفسها.

(2) عدم البت في الطلب المقدم من المواطنين خلال المدة الزمنية المحددة بالقانون: يجب أن يكون الطلب قد بقي بدون رد رسمي من الإدارة خلال الفترة الزمنية التي يحددها القانون. في هذه الحالة، ينتج ما يُعرف بـ "الصمت السلبي"، وهو رفض ضمني للطلب بسبب عدم الرد.

(3) تقديم تظلم رئاسي إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار: إذا واجه مقدم الطلب رفضاً ضمنيّاً علي طلبه، فيجب عليه أن يتظلم ادارياً للجهة الإدارية التي تعلقو الجهة مصدرة القرار طالباً منها إصدار قرار صريح بالموافقة علي طلبه لإلغاء القرار الضمني بالرفض.

(4) عدم البت في التظلم الرئاسي خلال ثلاثة أشهر: إذا قدم صاحب الشأن تظلماً رئاسياً على قرار الصمت السلبي للإدارة المختصة ولم تبتّ الإدارة الرئاسية العليا على هذا التظلم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمه، يتحول الصمت السلبي إلى صمت إيجابي، مما يعني قبول التظلم ضمنيّاً ويعد صمت الإدارة في هذه الحالة بمثابة قبول ضمني للتظلم¹.

استند القضاء الإداري الإسباني لتطبيق فكرة الصمت المزدوج في القانون الإداري إلي تفسيره الواسع لنص المادة 21 من القانون رقم 39/2015 Ley بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية التي تلزم الإدارة بإصدار قرار صريح ومكتوب في كل الطلبات المقدمة من الأفراد (لضمان الوضوح والشفافية في الإجراءات الإدارية)، كما استند القضاء أيضاً إلي المادة 24 من القانون رقم 39/2015 Ley التي تلزم الإدارة بالبتّ في طلبات الأفراد بقرار صريح وإبلاغ أصحاب الشأن بهذا القرار

¹ الفقرات الثانية والثالثة من المادة 21 من القانون رقم 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية

خلال ثلاثة أشهر كحد أقصى من تقديم الطلب، مالم يوجد نص قانوني خاص يحدد مدة أخرى¹. في ضوء ما تقدم، من أجل منع الإدارة من إساءة استخدام الصمت السلبي كوسيلة غير مباشرة لرفض الطلبات بدون سند قانوني واضح؛ ولمعاقبة الإدارة على عدم الامتثال لالتزاماتها القانونية في البت في الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من الأفراد خلال المدة الزمنية المحددة بالقانون، طبق القضاء الإسباني فكرة الصمت الإداري المزدوج الذي يؤدي في النهاية إلى اعتبار الصمت الإداري السلبي الأولي بمثابة قبول ضمني للطلب المقدم من المواطنين وذلك بهدف إلزام الإدارة بالبت في الطلبات المقدمة إليها خلال المدة القانونية المحددة بقانون الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية².

فيما يتعلق بنطاق تطبيق فكرة الصمت الإداري المزدوج، فإنه توجد تفسيرات متباينة حول كيفية تطبيقه على الإجراءات الإدارية المختلفة. يذهب جانب من الفقه الإسباني للأخذ بالتفسير الواسع للصمت الإداري المزدوج بحيث يسري على كل أنواع الطلبات المقدمة من المواطنين، بينما يذهب جانب آخر من الفقه الإسباني للأخذ بالتفسير الضيق للصمت الإداري المزدوج الذي يحد من تطبيقه في حالات معينة ذات أهمية عامة³.

وفقاً للفقه الإسباني الذي يأخذ بالتفسير الواسع للصمت الإداري المزدوج، فإن الصمت المزدوج يجب أن ينطبق على جميع الطلبات التي فيها صمت سلبي أولي، بغض النظر عن مصدر القاعدة التي جعلت الصمت الإداري الأولي سلبياً (سواء بقانون خاص أو قانون أوروبي). استند هذا الاتجاه الفقهي إلى التفسير الحرفي الواسع للمادة 43—3 من القانون رقم 1992/30 الصادر في 26 نوفمبر 1992 بشأن النظام القانوني للإدارات العامة والإجراءات الإدارية المشتركة التي اعتبرت أن أي صمت إداري سلبي أولي

¹ Lucía Casado Casado, op. cit., p. 287.

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.257.

³ Pérez José Ignacio Morillo-Velarde, "Administrative Silence after the 1999 Reform: An Unnoticed Change and Unprecedented Possibilities", Journal of Public Administration, n° 159, 2002, p.87.

ممكن أن يؤدي إلى تطبيق فكرة الصمت المزدوج، بغض النظر عن موضوع الطلب المقدم من الأفراد والقاعدة القانونية التي نصت على تطبيق الصمت السلبي على حالات محددة (سواء كانت القاعدة قانوناً عاماً للإجراءات الإدارية، قانوناً خاصاً، أو حتى قانوناً أوروبياً)¹. وفقاً لهذا الاتجاه الفقهي، فإن أي رفض ضمني لأي طلب مقدم من الأفراد سيتحول إلى موافقة ضمنية إذا تكرر صمت الإدارة مرة ثانية بعد تقديم تظلم من صاحب الشأن على الصمت السلبي الأولي².

علي عكس الاتجاه الفقهي السابق الذي يأخذ بالتفسير الواسع للصمت الإداري المزدوج، ذهب جانب آخر من الفقهاء الإسبان إلى أن فكرة الصمت المزدوج لا تطبق على بعض الإجراءات الإدارية عندما ينص قانون الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية على أن الصمت الإداري في حالات معينة يجب أن يكون سلبياً (أي اعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني)³. وفقاً لهذا الاتجاه الفقهي، في بعض الطلبات المقدمة من الأفراد لا يمكن للصمت الإداري المزدوج أن يحول الرفض الضمني إلى قبول ضمني لطلبات الأفراد لاسيما الطلبات المتعلقة بالملكيات العامة، البيئة، والخدمات العامة⁴.

رغم الجدل الفقهي الواسع حول تطبيق فكرة الصمت الإداري المزدوج، فقد أوضح حكم المحكمة العليا الإسبانية STS 2/2013 نطاق تطبيق هذه الفكرة، مؤكداً أنها لا تنطبق على الطلبات المقدمة من المواطنين في حالتين رئيسيتين⁵:

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.258.

³ María Jesús Gallardo Castillo, Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure: Systematic Commentary on Law 30/1992, of November 26, Madrid, 2010, p. 194.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁵ Sentencia Administrativa Tribunal Supremo (Spain), STS 2/2013, Rec 3558/2010 de 08 de Enero de 2013, ES:TS:2013:2, online : <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-ts-rec-3558-2010-08-01-2013-11571851>.

الحالة الاولى: - الطلبات المتعلقة بحق تقديم العرائض Right to Petition المنصوص عليها في المادة 29 من الدستور الإسباني، فعدم رد الإدارة على هذه الطلبات لا يؤدي الي خلق قرار ضمني بالقبول، حتى لو تكرر صمت الإدارة عدة مرات؛ الحالة الثانية: - الطلبات المتعلقة بالحقوق العامة أو الممتلكات العامة، فنظراً لأن هذه الطلبات تتعلق بالمصلحة العامة العليا، فإن رفض مثل هذه الطلبات بالصمت السلبي لا يتحول إلى موافقة ضمنية بالصمت الإداري الثاني.

في ضوء ما سبق، يمكن القول إن المحكمة العليا الإسبانية تبنت تفسيراً ضيقاً للصمت الإداري المزدوج مما يحد من تطبيقه في حالات معينة ذات أهمية عامة. رغم ذلك خلصت المحكمة إلى أن فكرة الصمت المزدوج يمكن أن تطبق في حالات أخرى، حتى لو كان الصمت السلبي منصوصاً عليه في تشريع وطني، أو قانون أوروبي، أو قانون دولي مطبق في إسبانيا¹.

في ضوء التعديلات الحديثة في الفقرة الأولى من المادة 24 من القانون رقم Ley 39/2015، تمت إضافة حالات جديدة (بالإضافة للحالات السابقة التي حددها حكم المحكمة العليا) لا ينطبق فيها الصمت الإداري المزدوج لتشمل: الطلبات التي تنطوي على ممارسة أنشطة من شأنها أن تلحق الضرر بالبيئة، وكذلك الطلبات المتعلقة بالمسؤولية المالية للسلطات العامة، مثل المطالبات بالتعويض عن الخسائر والأضرار. مما لا شك فيه عززت التعديلات القانونية الحديثة من التفسير القضائي الضيق لفكرة الصمت الإداري المزدوج، مما قلل من نطاق تطبيقه، خاصة في القضايا ذات الصلة بالمصلحة العامة والبيئة والمسؤولية المالية للدولة².

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.260.

المطلب الخامس

آثار القرار الضمني بالقبول في القانون الإسباني

تبدأ آثار القرار الضمني بالقبول اعتباراً من اليوم الذي تنتهي فيه المدة القانونية الممنوحة للإدارة لاتخاذ القرار الصريح. أي أنه إذا لم تتخذ الإدارة قراراً صريحاً خلال المدة الزمنية القانونية المقررة لمعالجة الطلب المقدم إليها من المواطنين، فإن الطلب يعتبر مقبولاً ضمناً بحكم القانون، ويصبح له نفس أثر القرار الإداري الصريح¹. وهذا القرار يكون ملزماً لكل من الجهة الإدارية المعنية والأشخاص الآخرين الذين يؤثر القرار الضمني في مراكزهم القانونية. وفي حال اعتراض أشخاص آخرين غير ذوي الشأن على القرار الضمني بالقبول الناتج عن صمت الإدارة فيمكنهم الطعن عليه لإلغائه أمام القضاء الإداري خلال ستة أشهر من انتهاء المدة الزمنية المحددة بالقانون لاتخاذ القرار الصريح².

يؤدي الصمت الإداري الإيجابي في القانون الإسباني إلى اعتبار القرار الإداري نافذاً ابتداءً من انقضاء المدة الزمنية النهائية التي كان يجب أن يصدر فيها القرار الإداري الصريح، ويترتب على ذلك³:

- يعتبر القرار المفترض قائماً منذ انتهاء المدة الزمنية المحددة بالقانون، وبالتالي يمكن للأفراد تنفيذ الحقوق أو الامتيازات التي طلبوها فور انتهاء هذه المدة القانونية.
- يمكن إثبات وجود القرار الإداري الضمني بالقبول الناتج عن الصمت الإداري بأي وسيلة إثبات معترف بها قانوناً، مثل: الوثائق الرسمية، الشهادات، الشهود، والبيانات الرقمية. نظمت أيضاً الفقرة الرابعة من المادة 24 من القانون رقم Ley 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، وسيلة إثبات خاصة تُعرف بـ شهادة إثبات الصمت الإداري (Silence)

¹ María Jesús Gallardo Castillo, op. cit., p. 201.

² المادة 46 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الإسباني

³ Severiano Fernández Ramos, op. cit., p.62.

ex (Accreditation Certificate)، والتي تصدرها الجهة المختصة تلقائيًا ex officio خلال 15 يومًا من انتهاء المدة الزمنية المحددة بالقانون لاتخاذ القرار الصريح. على الرغم من أن الجهة الإدارية ملزمة بإصدار هذه الشهادة بطريقة تلقائية، إلا أنه يحق لصاحب الشأن أن يطلبها في أي وقت لإثبات أن القرار الضمني قد نشأ نتيجة للصمت الإداري.

يتم تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بالصمت الإيجابي بنفس الطريقة التي يتم بها تنفيذ القرارات الصريحة. يمكن استخدام القرارات الصادرة عن الصمت الإيجابي لأغراض مالية أو ضريبية، وكذلك لاكتساب حقوق أخرى أو استكمال إجراءات إدارية إضافية¹. إذا كان القرار الناتج عن الصمت الإيجابي يفرض على الإدارة التزامًا معينًا ولم تنفذه، يحق للطرف المتضرر تقديم طلب رسمي لتنفيذه وفقًا للمادة 29-2 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري الإسباني. في حال عدم التنفيذ خلال شهر، يمكن لصاحب الشأن رفع دعوى قضائية إدارية خلال شهرين لإجبار الإدارة على تنفيذ القرار الضمني بالقبول².

في كل الأحوال إذا انتهت المدة الزمنية المحددة بالقانون دون رد من الإدارة، مما أدى إلى قبول الطلب ضمنيًا بموجب الصمت الإداري، فإن أي قرار جديد لاحق late decision يجب أن يؤكد هذا القبول، ولا يمكن للإدارة التراجع عنه إلا من خلال إجراءات قانونية محددة لسحب وإلغاء القرارات الإدارية الإيجابية³. فعندما تصدر الإدارة قرارًا جديدًا بعد تطبيق الصمت الإيجابي، فإن قانون الإجراءات الإدارية

¹ T.C. Sección del Tribunal Constitucional, Sentencia 104/2018, de 4 de octubre de 2018, Publicado en: «BOE» núm. 264, de 1 de noviembre de 2018, p.107063, ECLI:ES:TC:2018:104 ; Botija Fernando González, op. cit., p. 118.

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.274.

³ المادة 106 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية: تسمح المادة 106 للسلطات العامة الإسبانية بسحب وإلغاء القرارات الإدارية الباطلة في أي وقت، سواء بمبادرة منها أو بناءً على طلب من أحد الأطراف المعنية. ولكن يشترط لذلك الحصول على رأي إيجابي بالموافقة على السحب أو الإلغاء من مجلس الدولة أو الجهة الاستشارية المختصة في الإقليم الإسباني.

الإسباني يفرض أن يكون القرار الجديد مؤكداً ومطابقاً للقرار الضمني بالقبول السابق¹، ولا يجوز للإدارة إصدار قرار جديد لاحق يخالف الصمت الإيجابي السابق، وإلا يُعتبر ذلك إلغاءً غير قانوني لقرار إداري سابق دون اتباع الإجراءات القانونية المحددة بقانون الإجراءات الإدارية الإسباني مما يجعله باطلاً قانونياً².

الفصل الثاني

التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول في فرنسا

يعد مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية من أبرز الأدوات التشريعية الحديثة التي ساهمت في تطوير أداء الإدارة العامة وتحسين العلاقة بين المواطن والسلطات الإدارية الفرنسية³. وقد حاز هذا المبدأ مكانة خاصة ضمن جهود إصلاح الإدارة في فرنسا، حيث شهدت التشريعات الفرنسية منذ عام 1995 مساراً تدريجياً نحو ترسيخ مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، توج بإصدار قوانين هامة أبرزها قانونا عامي 2013 و2015، اللذان ساهما في تبسيط العلاقة بين الإدارة والمواطن وتوسيع نطاق تطبيق هذا المبدأ⁴ (المبحث الأول). وقد رافق هذا المسار وضع إطار إجرائي واضح بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 لنشأة القرار الإداري الضمني بالقبول، يفرض على مقدم الطلب الالتزام باستيفاء شروط محددة، ويلزم الإدارة بالرد خلال مدة قانونية محددة، بحيث يؤدي سكوتها بعدها إلى صدور قرار ضمني ذي أثر قانوني⁵ (المبحث الثاني).

¹ الفقرة الثالثة من المادة 24 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية
² الفقرة الأولى من المادة 47 من القانون رقم 2015/39 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية: وفقاً للفقرة المذكورة تعتبر القرارات الصادرة عن الإدارات العامة الإسبانية باطلة ولاغية بشكل تلقائي في حالة: — إصدار القرارات دون احترام الإجراءات القانونية تماماً: أي إذا تم اتخاذ القرار دون اتباع الإجراءات الإدارية الإلزامية التي ينص عليها القانون. — عدم الامتثال للقواعد الأساسية الخاصة بالهيئات الجماعية: أي إذا لم يتم احترام الضوابط الجوهرية التي تحكم كيفية اتخاذ القرارات داخل المجالس أو اللجان الإدارية.

³ Chevallier Jacques, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », Pouvoirs, 2007/4 n° 123, 2007. p.5. CAIRN.INFO : <https://doi.org/10.3917/pouv.123.0005>.

⁴ Monot-Fouletier Majolaine, « Le silence de l'administration française : ambitions et limites de la Loi du 12 novembre 2013 », Les Cahiers de droit, volume 56, numéro 3-4, septembre-décembre 2015, p.525, online : <https://doi.org/10.7202/1034461ar> .

⁵ Ibidem (نفس المرجع السابق).

فضلاً عما سبق نظم قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 والسوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي قواعد واضحة تنظم كيفية إنهاء هذه القرارات الضمنية بالقبول، من خلال تنظيم أوجه الطعن القضائي في هذه القرارات وتحديد فترات زمنية محددة للإلغاء أو سحب هذه القرارات، مما يعزز من استقرار الوضع القانوني للأفراد ويمنع الإدارة من التراجع عن قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية المقررة (المبحث الثالث).

المبحث الأول

محاولات ترسيخ مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة

ضمنية: التطورات والتحديات من 1995 إلى 2015

الآثار المرتبطة بمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، توضح أهمية المفهوم القانوني لهذا المبدأ باعتبار أداة حديثة لتطوير أداء الإدارة وتحسين تطبيق قواعد الشفافية الإدارية وتحسين العلاقات بين الجهاز الإداري بالدولة والمواطنين. وقد أصبحت فكرة القرار الضمني بالقبول *la décision implicite d'acceptation* عنصراً محورياً في مسار إصلاح الإدارة في فرنسا، وبدأت ملامح هذا التوجه تظهر بوضوح منذ عام 1995 (المطلب الأول)، عندما سعت الحكومة إلى تطبيق هذا المبدأ بهدف تعزيز الثقة بين المواطنين والسلطات العامة. وتواصل هذا المسار بإصدار القانون رقم 321-2000 بتاريخ 12 أبريل 2000 (المطلب الثاني)، وتوج لاحقاً بإعلان رئيس الجمهورية في مايو 2013 عن إصلاح جذري للإدارة الفرنسية، مكن الحكومة من تبسيط علاقتها بالمواطنين، وذلك من خلال القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013¹ (المطلب الثالث). وقد توجت هذه الجهود بإعادة تقنين آلية القرار الضمني بالقبول ضمن قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، الذي كرس مبدأ الصمت الإداري كموافقة ضمنية كقاعدة عامة، موسعاً نطاق تطبيقه ليشمل إلى جانب الإدارة المركزية،

¹ Deguergue Maryse, « Le silence de l'Administration en droit administratif français », Les Cahiers de droit, volume 56, numéro 3-4, septembre-décembre 2015, p. 389, online : <https://doi.org/10.7202/1034456ar>.

الجماعات المحلية، والمؤسسات العامة، وبعض الكيانات الخاصة ذات المهام العامة (المطلب الرابع).

المطلب الأول

محاولات عام 1995

كان تطوير الخدمات العامة وإصلاح أوجه القصور في الإدارة، أحد الاهتمامات الرئيسية والمحورية للحكومة في عام 1995، وقد شهد ذلك العام انشاء اللجنة الوزارية لإصلاح وتطوير الدولة " le comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE)". في 14 سبتمبر عام 1995، خلال انعقاد الندوة الحكومية التي نظمت حول موضوع إصلاح وتطوير إدارة الدولة، أعلن رئيس الوزراء Alain Juppé عزم الحكومة على عكس المبدأ السائد المتعلق باعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني اعتباراً من 1 يناير 1996، ومالم ينص على خلاف ذلك لأمر واعتبارات قوية تتعلق بالأمن القومي والمصلحة العامة، سيتم اعتبار أي طلب ترخيص مقدم للإدارة ليس له غرض مالي أو ضريبي بمثابة موافقة (ضمنية) إذا لم تعبر الإدارة عن رفضها الصريح لذلك الطلب خلال فترة شهرين من تقديمه إليها¹.

كان إعلان رئيس الوزراء في ذلك الوقت يهدف إلى إقرار إصلاح يمكن الأفراد من الحصول على رد سريع من الإدارة على الطلبات المقدمة إليها، من أجل تقريب وتحسين العلاقة بين المواطنين والإدارة، ورفع كفاءة الجهاز الإداري بالدولة.

بقدر ما كان هذا الإعلان يعبر عن اتجاه الحكومة لتعديل المبدأ الذي كان سائداً في ذلك الوقت باعتبار صمت الإدارة وعدم ردها على الطلبات المقدمة إليها من قبل الأفراد بعد مضي مدة زمنية معينة بمثابة رفض ضمني، إلا أن هذا التعديل والذي عكس مسألة صمت الإدارة لتكون بمثابة موافقة ضمنية (كبديل لاعتبار الصمت بمثابة رفض ضمني) انطوى على ثلاثة قيود: القيد الأول، أن الأمر سيتعلق فقط بطلبات الترخيص، وليس

¹ Chevallier Jacques, L'accélération de l'action administrative, L'accélération du temps juridique, edited by Philippe Gérard et al., Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2000, online : <https://doi.org/10.4000/books.puSl.19902>.

لجميع الطلبات المقدمة للإدارة؛ أما القيد الثاني فيتعلق بإمكانية وجود نصوص تقرر استثناءات علي مبدأ اعتبار الصمت موافقة ضمنية لأمر تتعلق بالسلامة والمصلحة العامة؛ والقيد الأخير يتضمن، من حيث المبدأ، استبعاد جميع القرارات ذات الأغراض المالية والضريبية من نطاق مبدأ اعتبار الصمت موافقة ضمنية¹.

من المدهش أن الحكومة عقب إعلانها السابق (بعكس مبدأ صمت الإدارة)، فإن اللجنة الحكومية لإصلاح الدولة، في إطار أعمالها لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين، دعت إلى زيادة عدة حالات اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالقبول، بدلاً من إلغاء المبدأ السائد باعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض².

لم يتضمن مشروع القانون المتعلق بتحسين العلاقات بين الإدارات والأفراد، والذي تم طرحه من الحكومة لمجلس الأمة في 11 سبتمبر 1996، عكس مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض؛ واقتصر مشروع القانون على وضع إطار قانوني يسمح بتطوير فكرة اعتبار صمت الإدارة موافقة ضمنية عن طريق لوائح تنظيمية عامة.

وكان الهدف من ذلك هو تحفيز وتمكين السلطة التنظيمية "le pouvoir réglementaire" من تحديد حالات وأنظمة تتلاءم مع فكرة القرار الضمني بالموافقة³. رغم ذلك، كانت نصوص مشروع القانون بها بعض الغموض بشأن الإطار القانوني المقترح لإصلاح مبدأ صمت الإدارة. كان نص المادة الخامسة من مشروع القانون تتضمن مظاهر إعلان مبدأ جديد يؤكد: أن صمت الإدارة لمدة شهرين على طلب (مقدم من قبل أحد الأفراد) يؤدي إلى نشوء قرار ضمني بالقبول في الحالات المنصوص عليها بمراسيم تنظيمية تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة "les décrets en conseil d'état"⁴. وتم النص في عنوان فرعي بالمادة السابعة من مشروع القانون على أنه: في

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.14.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Collin-Demumieux M., « Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation », Petites affiches, 26 janvier 1996, n° 12, p.14.

غير الحالات المنصوص عليها بالمراسيم التي تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة المذكورة في المادة 5، فإن صمت الإدارة لمدة أكثر من شهرين على طلب يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض¹.

مع أن قراءة ظاهر نصوص مشروع القانون تتضمن إعلان مبدأ جديد ووضع اختيارات قانونية لفكرة صمت الإدارة، إلا أنه مما لا شك فيه، من وجهة نظر قانونية، فإن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالموافقة وفقاً للحالات التي تحددها السلطة التنظيمية، ظل مجرد استثناء على المبدأ السائد المتعلق باعتبار صمت الإدارة قراراً ضمناً بالرفض. وهذا ما أكدته مقرر مشروع القانون أمام مجلس الأمة " le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale " من أن القرار الضمني بالرفض سيكون المبدأ القانوني العام ويكون القرار الضمني بالموافقة استثناء من هذا الأصل العام، مع العمل على تطوير القرار الضمني بالموافقة لتحسين العلاقة بين الإدارات والأفراد².

فضلاً عن ذلك، تم تفويض نطاق تفويض السلطة التنظيمية في تحديد حالات القرار الضمني بالموافقة. حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 5 من مشروع القانون، على أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالموافقة لا يمكن تطبيقه في حالتين رئيسيتين: الحالة الأولى تتعلق بتعارض هذا المبدأ مع القواعد فوق التشريعية " des normes supra-législatives " (الالتزامات الدولية لفرنسا، النظام العام وحماية الحريات والأهداف ذات قيمة دستورية)؛ أما الحالة الثانية فتتعلق بالطلبات ذات الطابع المالي الموجهة للإدارة بسبب دين أو مديونية³.

¹ Renaud Denoix De Saint-Marc, Le silence de l'administration, in Droits et attentes des citoyens In IFSA, Droits et attentes des citoyens, La documentation française, Paris : La Documentation française, 1998, p.123.

² Rapport n° 3287 déposé le 8 janvier 1997 par M. Arnaud Cazin d'Honnin Discussion en séance publique à l'Assemblée nationale.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

في عام 1998 تم إعادة تناول مجمل القواعد القانونية الواردة في نصوص مشروع قانون عام 1996 والتي سبق أن نوقشت داخل البرلمان، في إطار مسمي مشروع قانون حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارات، من خلال حكومة Lionel Jospin فيما يتعلق بتطوير فكرة صمت الإدارة عند تعاملها مع الأفراد، كان هيكل مشروع قانون عام 1998 مطابقاً تماماً لمشروع قانون عام 1996، من حيث الإبقاء على المبدأ العام السائد باعتبار صمت الإدارة قراراً ضمنياً بالرفض مع تمكين السلطة التنظيمية، من خلال مراسيم تصدر بعد استشارة مجلس الدولة، تنظيم حالات قانونية لاعتبار صمت الإدارة موافقة ضمنية¹. كان الهدف المعلن لمشروع قانون عام 1998 هو نفس الهدف الذي حدده مشروع قانون عام 1996 وهو: تحسين العلاقة بين المواطنين والدولة، ودرء الانتقادات الموجهة للإدارة بسبب عدم ردها على الطلبات الموجهة إليها من المواطنين، وفي كثير من الأحيان، بطؤها الشديد في الرد على تلك الطلبات².

في عام 2000 تم تبني مشروع قانون عام 1998 ليصبح القانون رقم 321-2000 المؤرخ 12 أبريل 2000 المتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم بالإدارات.

المطلب الثاني

تبني القانون رقم 321-2000 الصادر في 12 أبريل 2000

أبقت المادة 21 من القانون رقم 321-2000 الصادر في 12 أبريل 2000، على اعتبار القرار الضمني بالرفض هو المبدأ القانوني العام في حالة صمت الإدارة. حيث نصت هذه المادة على أنه: "باستثناء حالات يمكن اعتبار صمت الإدارة كقرار ضمني بالقبول وفقاً للشروط المحددة في نص المادة 22 (من ذات القانون)، يكون صمت السلطة الإدارية لأكثر من شهرين على طلب مقدم إليها بمثابة رفض". كما نصت هذه المادة على إمكانية تحديد فترة زمنية مختلفة عن مدة الشهرين، لاعتبار الصمت بمثابة رفض بموجب مرسوم تنظيمي يصدر بعد استشارة مجلس الدولة، وذلك في حالات تعقيد

¹ Renaud Denoix De Saint-Marc, op. cit., p.125.

² Collin-Demumieux M., op. cit., p.15.

الإجراءات أو استعجال مبرر " la complexité ou l'urgence de la procédure "le justifie"¹.

وضعت الفقرة الأولى من المادة 22 من هذا القانون الإطار القانوني لاعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالموافقة، ونصت علي: "اعتبار صمت الإدارة لمدة شهرين على طلب مقدم إليها بمثابة قرار بالقبول في الحالات التي تحددها مراسيم تنظيمية تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة". وإضافة هذه المادة إمكانية تحديد فترة زمنية مختلفة عن الشهرين، بموجب المراسيم التنظيمية، لاعتبار الصمت موافقة ضمنية وذلك في حالات مماثلة للتي حددتها المادة 21، السابق الإشارة إليها، عندما يوجد تعقيد بالإجراءات أو استعجال مبرر. كما نصت هذه المادة على إمكانية تحديد تلك المراسيم التنظيمية لإجراءات تهدف إلى ضمان إعلان الغير بمعلومات ضرورية إذا لزم الأمر. ونصت أيضاً هذه المادة، على إمكانية الحصول على شهادة من السلطة الإدارية، بناء على طلب من ذوي الشأن، بمضمون القرار الضمني بالموافقة².

حددت الفقرة الثانية من المادة 22 الحالات التي يحظر فيها تطبيق فكرة اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية. من الملاحظ، أن تلك الحالات ظلت دون تغيير تقريبا عن تلك التي حددها مشروع قانون 1996، حيث نصت هذه الفقرة على أنه لا يمكن تطبيق مسألة اعتبار صمت الإدارة كقرار ضمني بالموافقة في حالتين رئيسيتين: الحالة الأولى تتعلق بتعارض هذه المسألة مع القواعد فوق التشريعية "des normes supra-législatives" (الالتزامات الدولية لفرنسا، النظام العام، وحماية الحريات أو حماية المبادئ والأهداف ذات القيمة الدستورية)؛ أما الحالة الثانية فتتعلق بالطلبات المقدمة من الأفراد ذات الطابع المالي. ابتكر المشرع في القانون الصادر في 12 أبريل 2000 استثناء بالنسبة للحالة الثانية (لم يكن منصوص عليه في مشروع قانون عام 1996) في

¹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000, Texte n° 1, online: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2000/4/12/FPPX9800029L/jo/texte>

² Monot-Fouletier Majolaine, op. cit., p. 527.

مجال طلبات الأفراد المالية المتعلقة بالتأمين الصحي، فلم يتم استبعاد تلك الطلبات من مسألة اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالموافقة¹.

تطبيقاً لنص المادة 22 من قانون عام 2000، أصدرت السلطة اللائحية حالات جديدة اعتبرت فيها صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية. علي سبيل المثال، أتاحت السلطة التنظيمية إمكانية تطبيق القرار الضمني بالموافقة في مجال التأمين الاجتماعي، عندما يكون الحصول على موافقة هيئة التأمين الصحي شرط أولي لإجراء تحاليل بيولوجية طبية أو للحصول على علاج طبي، فإن صمت هيئة التأمين لمدة تزيد عن خمسة عشر يوماً على طلبات الأفراد المتعلقة بتلك التحاليل أو العلاج الطبي ينشئ قراراً ضمناً بالموافقة².

فضلاً عما سبق، استبعدت المادة 18 من القانون الصادر عام 2000 تطبيق مسألة القرار الضمني بالموافقة على العلاقات بين السلطات الإدارية وموظفيها³.

المطلب الثالث

إصلاحات عام 2013

أعلن رئيس الجمهورية الفرنسية في مؤتمر صحفي عقده في شهر مايو 2013، أن تبسيط الإجراءات الإدارية يتطلب عكس مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض. أكد رئيس الجمهورية أن إصلاح الجهاز الإداري وتحسين العلاقات بين السلطات الإدارية والمواطنين، يقتضي اعتبار صمت الإدارة في كثير من الحالات بمثابة قرار ضمني بالموافقة⁴.

بعد هذا الاعلان، تم إدراج عكس المبدأ القانوني العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض، في قرارات اللجنة الوزارية الثالثة لتحديث العمل العام " Le 3ème comité interministériel pour la modernisation de l'action publique". في 13

¹ Chevallier Jacques, L'accélération de l'action administrative, loc. cit.

² Lafaix Jean-François, Le sens du silence, Revue du droit public 4, 2012, p.1032.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.19.

يوليو 2013، قدمت الحكومة تعديلاً على مشروع القانون الذي يخول الحكومة تبسيط العلاقات بين الإدارة والمواطنين، من أجل تعديل القانون رقم 321-2000 الصادر في أبريل 2000¹. تضمن تعديل الحكومة فرض مبدأ قانوني جديد لصمت الإدارة ليكون الصمت كقاعدة عامة بمثابة موافقة ضمنية بدلاً من الرفض الضمني (الفرع الأول). فضلاً عن ذلك، حددت المادة 1 من القانون الصادر في 12 نوفمبر عام 2013، النطاق الزمني لدخول التعديلات الجديدة، التي أدخلها قانون عام 2013 على نصوص مواد قانون عام 2000، حيز التنفيذ² (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التعديلات التشريعية للقانون رقم 321-2000 المؤرخ 12 أبريل 2000

إعادة المادة الأولى من القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 (الذي خول الحكومة تبسيط العلاقات بين المواطنين والإدارة) صياغة المادتين 21، 22 من القانون رقم 321-2000 الصادر في 12 أبريل 2000، وإضافة تعديلات على نص المادة 20 من نفس القانون، من أجل تعديل المبدأ القانوني العام المتعلق بصمت الإدارة في حالة عدم ردها على الطلبات المقدمة إليها من الأفراد خلال فترة زمنية معينة³. بالمقارنة بين الصياغة الأولية لنصوص القانون رقم 321-2000 لسنة 2000 (أي قبل تعديلها بالقانون الصادر في عام 2013)، والصياغة المعدلة لنصوص هذا القانون بمقتضى القانون الصادر في 12 نوفمبر عام 2013، نجد أن المشرع الفرنسي سعى إلى تعزيز مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، لخلق ثقافة إدارية جديدة لحث الإدارة على سرعة دراسة طلبات المواطنين خلال فترة زمنية محددة، وهو ما أتاح

¹ Hélène Pauliat, Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'oeil?, La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2013, 38 (737), p.3.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.5.

³ Deguergue Maryse, op. cit., p. 390.

تبسيط العديد من الإجراءات الإدارية "simplifier les procédures administratives" لصالح الأفراد¹.

باستعراض الصياغة الأولية لنصوص قانون عام 2000 نجد أنها²:

1- اقرت مبدأ قانونياً عاماً "un principe de droit commun": اعتبار صمت

الإدارة بمثابة رفض ضمني بعد مضي شهرين؛

2- اقرت استثناءات متروكة لتقدير السلطة التنظيمية اللائحية، بحيث يمكن لهذه

السلطة تحديد حالات معينة بناء على مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس

الدولة، يعد صمت الإدارة فيها بمثابة موافقة ضمنية استثناءً من المبدأ القانوني

العام؛

3- اقرت قيوداً على هذه الاستثناءات: فمسألة اعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية،

لا يمكن أن تطبق في ثلاث حالات رئيسية، وذلك عندما تتعارض هذه المسألة

مع القواعد فوق التشريعية "des normes supra-législatives"

(الالتزامات الدولية لفرنسا، النظام العام، وحماية الحريات أو حماية المبادئ

والأهداف ذات القيمة الدستورية)، وعندما تكون الطلبات المقدمة من الأفراد

ذات طابع مالي (باستثناء الطلبات المقدمة لهيئة التأمين الصحي)، أو عندما

تكون طلبات الأفراد تتعلق بأمور تنظم العلاقة بين السلطات الإدارية وموظفيها؛

4- في كلا الشكليين، سواء اعتبر صمت الإدارة بمثابة رفض أو قبول ضمني، يمكن

للسلطة التنظيمية بمرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة، تحديد استثناءات

¹ Senat, Rapport d'information de MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, fait au nom de la commission des lois, n° 629, déposé le 15 juillet 2015: <https://www.senat.fr/rap/r14-629/r14-629.html>.

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0088 du 13 avril 2000, Texte n° 1.

علي فترة الشهرين (المدة الزمنية المحددة في المبدأ القانوني العام) في حالات الاستعجال المبرر أو تعقد الإجراءات¹.

أجري القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 تعديلات جوهرية على الصياغة الأولية للمادة 21 من قانون عام 2000 على النحو التالي²:

1- تم عكس المبدأ القانوني العام السابق: أصبح صمت الإدارة لمدة شهرين بمثابة موافقة ضمنية، المبدأ القانوني العام الجديد؛

2- استلزم القانون نشر قائمة بالإجراءات المتعلقة بالمبدأ القانوني العام الجديد. علي أن يتم نشر هذه القائمة بصفة أساسية على موقع الكتروني يخضع لرقابة رئيس الوزراء. ويجب أن تحدد هذه القائمة السلطات والهيئات التي يمكن أن يوجه إليها طلبات الأفراد، وتحدد أيضا مدي إمكانية مد فترة صمت الإدارة عن مدة الشهرين مع إيضاح أسباب هذا المد؛

3- حدد القانون بطريقة مباشرة أربعة استثناءات على المبدأ القانوني العام الجديد المتعلق باعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية. اثنان من هذه الاستثناءات مأخوذان من الصياغة الأولية لقانون عام 2000 والمتعلقان بطلبات الأفراد ذات طابع مالي والطلبات التي تتعلق بأمور تنظم العلاقة بين الإدارة وموظفيها. أما الاستثناءان الآخران فيعدان من ابتكارات قانون عام 2013، ويتعلقان بأي طلب مقدم لجهة إدارية ولا يميل الي اعتماد قرار ذات طابع فردي " la demande d'une décision présentant le ne tend pas à l'adoption d'un caractère d'une décision individuelle"، وأي طلب لا يتعلق بأي إجراء منصوص عليه في نص تشريعي أو لائحي أو إذا كان الطلب مقدماً لجهة

¹ Sorbara Jean-Gabriel, « Le silence de l'administration », Revue du droit public, 2012/4 Juillet, 2012, p.1078. CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2012-4-page-1078?lang=fr.

² Hélène Pauliat, op. cit., p.4 ; Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, JORF n°0263 du 13 novembre 2013, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2013/11/12/RDFX1309049L/jo/texte> .

الإدارة بصيغة شكوى "présente le caractère d'une réclamation" أو باعتباره تظلم إداري¹؛

4- أقر قانون عام 2013 استثناءات قانونية "des exceptions de droit" على مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية في حالات معينة تحددها مراسيم تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة. حيث نصت الفقرة الرابعة من 1 من المادة 21 من قانون عام 2000، بعد تعديلها بالمادة الأولى من قانون عام 2013، على أنه في الحالات التي تحددها مراسيم تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة، فإن صمت الإدارة سيكون بمثابة قرار ضمني بالرفض عندما يكون القرار الضمني بالقبول غير متوافق مع احترام الالتزامات الدولية والأوروبية لفرنسا، حماية الأمن القومي، حماية الحريات والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية والحفاظ على النظام العام²؛

5- أجاز قانون عام 2013 للحكومة وضع استثناءات على المبدأ القانوني العام الجديد، على غرار قانون عام 2000 الذي منح أيضا السلطة التنظيمية وضع استثناءات على المبدأ القانوني العام السائد وقتذاك، بحيث يمكن إقرار حالات معينة كل على حدة من قبل السلطة التنظيمية اللائحية يعد صمت الإدارة فيها بمثابة قرار ضمني بالرفض. لكن على عكس ما تم النص عليه في الصيغة الأولية لقانون عام 2000، فإن الصيغة الحالية بعد تعديلها بقانون عام 2013، أجازت للحكومة تحديد تلك الاستثناءات بموجب مراسيم تصدر من مجلس الوزراء "décrets en conseil des ministres" أو مراسيم تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة "décrets en conseil d'état". فضلاً عن ذلك، فإن صياغة قانون عام 2013 بمنح السلطة التقديرية للحكومة في وضع

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.47.

² Didier Ribes, Le nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », AJDA 2014, p.389

استثناءات على مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، جاءت أكثر دقة: فيمكن اعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني بمراسيم تصدر من مجلس الوزراء أو تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة في فرضين، إما لمراعاة الهدف من القرار أو لأسباب تتعلق بحسن الإدارة¹؛

6- لم يغير قانون عام 2013 صياغة نص المادة 21 من قانون عام 2000 فيما يتعلق بإمكانية أن تحدد الحكومة في مراسيم تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة، استثناءات على فترة الشهرين (المدة الزمنية المحددة في المبدأ القانوني العام) في حالات الاستعجال المبرر أو تعقيد الإجراءات. هكذا ظلت الصياغة الأولية بدون أي تغيير، بحيث يمكن مد فترة الشهرين في كلا شكلي صمت الإدارة (سواء اعتبر بمثابة موافقة أو رفض ضمني)².

بالإضافة إلى ما سبق، أعاد قانون عام 2013 صياغة المادة 22 من قانون عام 2000. تركزت الصياغة الجديدة لهذه المادة على محورين رئيسيين: الأول يتعلق بإعلان الغير بمضمون القرار الضمني؛ والثاني يتعلق بإمكانية الحصول على شهادة بمضمون ومحتويات القرار الضمني، الصادر عن السلطة الإدارية المختصة بناء على طلب من ذوي الشأن³.

كانت الفقرة الأولى من المادة 22 من قانون عام 2000 في صياغتها الأولية (أي قبل تعديلها بقانون عام 2013) تنص على إمكانية أن تحدد مراسيم تنظيمية تصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة، لإجراءات تهدف إلى ضمان إعلان الغير بمعلومات عن القرار الضمني بالموافقة إذا لزم الأمر "lorsque cela est nécessaire". إلا أن الفقرة الأولى من المادة 22 من قانون عام 2000، بعد تعديلها بقانون عام 2013، نصت على أنه إذا ما كان القرار المطلوب يمكن الحصول عليه بطريقة ضمنية وكان من

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.391.

² Deguergue Maryse, op. cit., p. 392.

³ Monot-Fouletier Majolaine, op. cit., p. 531.

الواجب إعلان الغير بهذا القرار إذا ما كان قد صدر بطريقة صريحة من الجهة الإدارية المختصة، فإنه يجب على الإدارة نشر هذا الطلب، عند الاقتضاء بالوسائل الالكترونية، مع الإشارة للمدة الزمنية التي سيتم بعدها اعتبار هذا الطلب بمثابة قرار ضمني بالموافقة إذا لم تتخذ الإدارة المختصة قراراً صريحاً بشأن ذلك الطلب. ويحدد مرسوم يصدر بعد التشاور من مجلس الدولة شروط تطبيق ذلك¹.

لم يجر قانون عام 2013 أي تعديلات على الفقرة الثانية من المادة 22 والتي تقرر إمكانية الحصول على إفادة من الجهة الإدارية بالقرار الضمني بالموافقة بناء على طلب من ذوي الشأن، وفقاً للشروط التي يحددها مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة². استحدث قانون عام 2013 حكماً يتعلق بالطلبات الناقصة غير مكتملة البيانات أو المستندات. حيث أضاف قانون عام 2013 فقرة 3 للمادة 20 من قانون عام 2000، والتي بموجبها يمكن تحديد المدة الزمنية اللازمة لنشأة قرار ضمني بالموافقة بالنسبة للطلبات غير المكتملة المقدمة من الأفراد للسلطات الإدارية: حيث إذا ابلغت السلطة المختصة مقدم الطلب أنه لم يقدم جميع المعلومات أو المستندات الضرورية المطلوبة بموجب القوانين واللوائح السارية، فإن المدة الزمنية التي يحتمل في نهايتها ولادة قرار ضمني بالموافقة تبدأ فقط من تاريخ استلام هذه المعلومات أو المستندات القانونية³.

¹ Didier Ribes, op. cit., p.394.

² Monot-Fouletier Majolaine, op. cit., p. 532.

³ Jean-Philippe Derosier, « La nouvelle règle “le silence vaut acceptation” si rarement applicable », La Semaine juridique 2014, p.2306.

الفرع الثاني

النطاق الزمني لتطبيق التعديلات الجديدة لقانون عام 2013

حددت الفقرة الثالثة من المادة 1 من القانون الصادر في 12 نوفمبر عام 2013، النطاق الزمني لدخول التعديلات الجديدة، التي أدخلها قانون عام 2013 على نصوص مواد قانون عام 2000، حيز التنفيذ. حيث يختلف هذا النطاق باختلاف الإدارات المعنية على النحو التالي¹:

- تطبق التعديلات الجديدة لقانون عام 2013 في غضون عام من تاريخ إصدار هذا القانون، على الأعمال والإجراءات التي تدخل ضمن اختصاصات إدارات الدولة أو المؤسسات العامة الإدارية التابعة للدولة، أي في 12 نوفمبر 2014؛

- تطبق التعديلات الجديدة لقانون عام 2013 في غضون عامين من تاريخ إصدار هذا القانون، على الأعمال والإجراءات التي تتخذها الوحدات الإدارية المحلية ومؤسساتها العامة، وهيئات الضمان الاجتماعي والهيئات العامة الأخرى المسؤولة عن إدارة خدمة عامة إدارية، أي 12 نوفمبر 2015.

تشير صياغة الفقرة الثالثة من المادة 1 من قانون عام 2013 المعدل لقانون عام 2000 نقطتين رئيسيتين²:

1- يتعين على البلديات "" أن تميز بين اختصاصات رئيس البلدية باعتباره رئيس للسلطة التنفيذية المحلية "chef de l'exécutif local" وتلك التي يمارسها باعتباره وكيلاً عن الدولة "agent de l'État". ففي إطار اختصاصه بوصفه وكيلاً عن إدارة للدولة، الذي يتعلق بتنظيم الانتخابات وعمليات الأحوال المدنية، فإن كل أنواع الطلبات التي سترسل إليه ضمن نطاق هذا الاختصاص سيسري

¹ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, JORF n°0263 du 13 novembre 2013, loc. cit.

² Jean-Philippe Derosier, op. cit., p. 2310.

عليها التعديلات الجديدة لقانون عام 2000 في غضون عام، أي من 12 نوفمبر 2014¹.

2- ميز فقهاء القانون بين السلطات الإدارية المستقلة *autorités administratives indépendantes* التي منح القانون البعض منها، دون البعض الآخر، شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة والسلطات العامة المستقلة *autorités publiques indépendantes* التي تتمتع كلها بشخصية معنوية مستقلة²، من حيث النطاق الزمني لتطبيق تعديلات قانون عام 2000 بموجب قانون عام 2013³. رغم أن السلطات الإدارية المستقلة تخرج عن التدرج الرئاسي للسلطة الإدارية بالدولة، إلا أنها تظل سلطات ذات طابع إداري تعمل لصالح إدارة الدولة، وبالتالي فإن التعديلات الجديدة لقانون عام 2000 ستطبق عليها في خلال عام، أي 12 نوفمبر 2014. بينما من الصعب اعتبار السلطات العامة المستقلة، بما لها من شخصية قانونية مستقلة، من إدارات الدولة، ولكن بالأحرى سلطات مستقلة مسؤولة عن إدارة خدمة عامة، وبالتالي فإن التعديلات الجديدة لقانون عام 2000 ستطبق عليها في خلال عامين، أي 12 نوفمبر 2015⁴.

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acception, La Documentation française, op. cit., p.23.

² Loi organique n° 2017-54, 20 janvier 2017, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes : JO 21 janvier 2017.

³ Florence Chaltiel, La loi relative aux autorités administratives indépendantes : apports et limites, LPA 30/4/2018, n° 135a4, p.8.

⁴ Jean-Philippe Derosier, op. cit., p. 2311.

المطلب الرابع

إعادة تقنين آلية القرار الضمني بالقبول في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر سنة 2015

كرس قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر سنة 2015 المبدأ القانوني الجديد لصمت الإدارة الذي كان أرساة القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 سابقاً، ليكون الصمت الإداري كقاعدة عامة بمثابة موافقة ضمنية بدلاً من الرفض الضمني بوصفه إحدى الأدوات التشريعية الرامية إلى تبسيط العلاقة بين المواطن والإدارة¹ (الفرع الأول). وقد حدد قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة نطاق تطبيق هذا المبدأ من خلال توسيع مفهومي "الإدارة" ومقدم الطلب، ليشمل إلى جانب الإدارة المركزية، الجماعات المحلية، والمؤسسات العامة، وبعض الكيانات الخاصة المكلفة بمهام ذات طابع عام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نشأة آلية الصمت الإداري في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر سنة 2015

لا شك أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في القانون الإداري الفرنسي شهد تحولاً كبيراً مع القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 الذي مثل نقطة انطلاق لإعادة تنظيم آلية القرار الضمني بالقبول ضمن إطار تشريعي موحد وواضح. وقد أرسى هذا القانون مبدأ قانونياً جديداً يغير القاعدة العامة، إذ أصبح صمت الإدارة يعد بمثابة موافقة ضمنية بدلاً من رفض ضمني كما كان الحال سابقاً². هذا التوجه الجديد لم يظل حبيس ذلك القانون، بل تم ترسيخه وتكريسه لاحقاً ضمن قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة Code des relations entre le public et l'administration

¹ Code des relations entre le public et l'administration, online : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ .

² Didier Ribes, op. cit., p.391.

CRPA - l'administration، الصادر سنة 2015، مما أعطى لهذا المبدأ بعداً أكثر رسوخاً واتساعاً في نطاق التطبيق الإداري¹.

تم اعتماد قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة بموجب الأمر التشريعي رقم 2015-1341 الصادر بتاريخ 23 أكتوبر 2015، كما صدر في نفس اليوم المرسوم التنظيمي رقم 2015-1342، على أن يدخل حيز التنفيذ رسمياً في الأول من يناير 2016². وقد استندت الحكومة الفرنسية في إعداد هذا القانون إلى القانون السابق المؤرخ في 12 نوفمبر 2013، والذي منح السلطة التنفيذية صلاحية تقنين القواعد العامة للإجراءات الإدارية من خلال إصدار أمر تشريعي. ويتميز قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة ببنية مبسطة تهدف إلى تسهيل فهمه وتطبيقه من قبل كل من المواطنين والإدارات، حيث جمع بين النصوص التشريعية والتنظيمية والاجتهادات القضائية التي كانت متفرقة في مصادر شتى، مما جعله أداة عملية لتنظيم العلاقة بين الجمهور والهيئات الإدارية بكافة مستوياتها³.

نظم قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المعتمد بالأمر التشريعي رقم 2015-1341 بتاريخ 23 أكتوبر 2015 مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني بشكل صريح، حيث تم تكريسه في المواد من 1-231 إلى 6-231، والتي تعد بمثابة القانون العام (lex generalis) في هذا المجال⁴. وقد تضمنت هذه المواد قسمين رئيسيين، أولهما يتعلق بمبدأ الصمت الذي يعد قبولاً ويشمل المواد من 1-231 إلى 3-231، وثانيهما يتناول الاستثناءات من هذا المبدأ ضمن المواد من 4-231 إلى 6-231.

¹ Béatrice Claverie, Généralisation du principe silence vaut acceptation : La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales (JCP A) 2015, p.2357.

² Claverie Béatrice, Code des relations entre le public et l'administration : un code en cinq livres, facile à déchiffrer, La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n° 5/2016, p.17.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Béatrice Claverie, op. cit., p.2359.

ويلاحظ أن هذه النصوص لم تكتف بتكريس المبدأ من الناحية النظرية، بل أسهمت في تقنينه وتفصيل شروطه وتحديد نطاق سريانه والاستثناءات عليه¹.

رغم الأهمية البالغة لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة العام في تنظيم الإطار القانوني لصمت الإدارة، فإنه لم يتضمن أي تعديلات جوهرية على الصياغة والمضمون القانوني لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني الذي سبق أن نظمته القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013. ويمكن القول إن قانون 2013 مثل الأساس التشريعي الأول لإعادة بناء هذا المبدأ، بينما جاء قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المعتمد بالأمر التشريعي رقم 1341-2015 بتاريخ 23 أكتوبر 2015 ليجسد هذا التوجه في نصوص قانونية واضحة وشاملة، مع الاحتفاظ بنفس الصياغة الأصلية والمبادئ القانونية التي سبق أن نظمها القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013. وعليه، فإن العلاقة بين القانونين هي علاقة تكامل واستمرارية أكثر من كونها علاقة إصلاح أو تعديل².

الفرع الثاني

نطاق تطبيق القرار الضمني بالقبول في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة

الصادر سنة 2015

فيما يتعلق بالنطاق العضوي لتطبيق آلية القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر عام 2015 فإنه يركز على تحديد هوية السلطات والأشخاص القانونية العامة (المقدم إليها طلبات الأفراد) التي تخضع لنصوص هذا القانون. في هذا الصدد، نصت المادة 100-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أن: يقصد بالسلطات الإدارية "autorités administratives" في نطاق تطبيق نصوص هذا القانون بإدارات الدولة "les administrations de l'etat"، الوحدات الإدارية المحلية، المؤسسات العامة الإدارية "les établissements".

¹ Claverie Béatrice, op. cit., p.21.

² Deguergue Maryse, op. cit., p. 393.

publics à caractère administratif"، هيئات التأمين الصحي وكل الهيئات الأخرى المنوط بها إدارة خدمة عامة إدارية "organismes chargés de la gestion d'un service public administratif".

لم تعدل المادة 100-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة النطاق العضوي لآلية القرار الضمني التي سبق النص عليها في القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 والقانون الصادر في 12 أبريل عام 2000، حيث ظلت المادة 100-3 من قانون عام 2015 بنفس الصياغة بدون أي تعديل للمادة 1 من قانون عام 2000¹. تستند المادة 100-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة إلى تعداد يبدو شاملاً ومبسّطاً، لكنه في الواقع يعكس شيئاً من الغموض والالتباس في تعريف مفهوم "الإدارة"، لأنه يدمج بين المعيار العضوي (أي الجهة التي تصدر القرار) والمعيار الموضوعي أو المادي (أي طبيعة النشاط الذي تمارسه هذه الجهة)². وعليه، فإن المادة 100-3 تقدم تعريفاً واسعاً لكنه غير دقيق تماماً، حيث تبقى بعض الكيانات، مثل الهيئات العامة أو الهيئات الخاصة المكلفة بمرفق عام إداري، بحاجة إلى تحديد أكثر وضوحاً فيما إذا كانت تدخل ضمن نطاق تطبيق الصمت الإيجابي أم لا. وهذا يفتح المجال أمام الاجتهاد القضائي لتفسير هذه النصوص وتوضيح الجهات المعنية بالقرار الضمني، وخاصة فيما يتعلق بهيئات الضمان الاجتماعي والمؤسسات ذات الطبيعة المزدوجة بين العام والخاص³.

على العكس من التفسير الواسع لمفهوم "الإدارة" في نطاق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، فإن هذا التفسير يستبعد الطلبات المقدمة إلى البرلمان والسلطات القضائية من نطاق تطبيق هذا المبدأ، وذلك لأن هذه الهيئات لا تُعتبر من الناحية العضوية (العضوية المؤسسية) إدارات إدارية

¹ Chevallier, Jacques L'accélération de l'action administrative, loc. cit.

² Cécile Barrois de Sarigny et Maud Vialettes, La fabrique d'un code, RFDA, n° 1, 2016, p.

4.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

بالمعنى المحدد في القانون. رغم أن البرلمان والسلطات القضائية قد يمارسون مهام ذات طابع إداري، إلا أنهم لا يصنفون كجهات إدارية تخضع لآلية القرار الضمني بالقبول¹. ويبرز هذا الوضع الخاص أهمية التمييز بين وظيفة الهيئة وطبيعتها التنظيمية، أي ما إذا كانت الهيئة تقوم بمهمة إدارية أم أنها تعتبر إدارة من الناحية المؤسسية. هذا التناقض يسلط الضوء على ضعف معيار التحديد العضوي (وحده لتحديد ما إذا كانت جهة ما تدخل ضمن نطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول، إذ قد تؤدي جهة غير مصنفة كـ "إدارة" مهام إدارية فعلية، لكنها تبقى خارج نطاق تطبيق هذا النظام².

في ضوء ما تقدم، لا تدخل السلطات القضائية، في إطار ممارسة سلطاتها القضائية، في نطاق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015. نظراً لخصوصية مهامها، فإن السلطات القضائية، في إطار ممارسة أعمال الضبط القضائي، لا يمكن اعتبارها سلطات إدارية بالمعنى المقصود في قانون عام 2015. لم يميز المشرع بين مهام السلطات القضائية ذات الطبيعة القضائية أو غير القضائية³. فعلي سبيل المثال، طلبات الأفراد المقدمة للمحاكم القضائية بالطعن في أعمال الخبراء أو حتى المتعلقة بالتصديق على وثيقة رسمية صادرة عن دولة أجنبية، بالرغم من أنها ليست ذات طبيعة قضائية، فإنها لا تخضع لنطاق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول التي سبق النص عليها في القانون رقم 1005-2013، ثم قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015⁴.

على النقيض، استقرت السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي على أن السلطات الإدارية المستقلة تخضع لنطاق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول. هكذا طبق مجلس

¹ Renaud Denoix De Saint-Marc, op. cit., p.128.

² Hélène Pauliat, op. cit., p.7.

³ Sébastien Saunier, "La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations... : Dix ans après", Éditeur : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, Ed. 2011, p. 147.

⁴ Jean-Marie Pontier, Le silence de l'administration : entre refus et acceptation, op. cit., p.285.

الدولة نصوص قانون عام 2000 (الملغي حالياً وحل محله قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015) على كل من: لجنة مراقبة الصناديق المشتركة ومؤسسات الادخار "la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance"¹، مجلس الحماية والمكافحة من المنشطات "le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage"²، المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري "le conseil supérieur de l'audiovisuel".

فيما يتعلق بالنطاق المادي للتطبيق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، فإنه يركز على تحديد هوية مقدم الطلب. هذا القانون، يهدف بصفة عامة إلى تنظيم جميع الطلبات المقدمة الي الإدارة من قبل كل الأشخاص الطبيعية أو المعنوية³. في هذا الصدد، يتم تحديد مفهوم الشخص الذي يقدم الطلب للإدارة من خلال قراءة متكاملة لمادتين أساسيتين (المادة 100-3 والمادة 231-4) بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة.

من جهة، تنص المادة 100-3 من هذا القانون على تعريف "الجمهور" أو "العامّة"، وتشمل كل شخص طبيعي (أي فرد) وكل شخص معنوي من القانون الخاص (كالشركات والجمعيات)، باستثناء الأشخاص أو الكيانات التي تؤدي مهمة مرفق عام عندما يكون الطلب متعلقاً بممارسة تلك المهمة. وهذا يعني أن الكيانات الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً لا تُعتبر من "الجمهور" في هذه الحالة ولا تستفيد من نظام القرار الضمني بالقبول إذا كان الطلب مرتبطاً بنشاطها كمرفق عام⁴.

من جهة أخرى، توضح الفقرة الخامسة من المادة 231-4 أن صمت الإدارة لا يعتبر قبولاً بل رفضاً عندما يتعلق الأمر بالعلاقات بين الإدارة وموظفيها. أي أن الموظفين العموميين لا يمكنهم الاستفادة من آلية القرار الضمني بالقبول فيما يتعلق بمطالبهم تجاه

¹ CE, 12 juin 2002, Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine, n° 240741, Rec. p.606.

² CE, 26/07/2006, M. Tissot, n° 285247, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008244828/> .

³ Virginie Donier, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », RFDA 2008, p. 13.

⁴ Cécile Barrois de Sarigny et Maud Vialettes, op. cit., p.8.

الإدارة بصفاتهم المهنية، بل يعتبر الصمت الإداري رفضاً ضمنياً في هذه الحالة. بالتالي، لكي يعتبر مقدم الطلب مستفيداً من آلية القرار الضمني بالقبول، يجب أن يكون إما شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً خاصاً لا يمارس وظيفة في مرفق عام، ولا كموظف داخل الإدارة أو ككيان يشارك في تنفيذ المهام الإدارية نفسها¹. هذا التحديد يضمن أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة مثابة قبول يطبق فقط في العلاقات التي تمثل تقابلاً حقيقياً بين الإدارة والجمهور، لا في العلاقات الداخلية أو المهنية الخاصة بالإدارة نفسها.

فضلاً عن ذلك، استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي، على أن الطلبات المقدمة من الأشخاص العامة من أجل تنظيم العلاقات بين أشخاص القانون العام، لا تدخل في نطاق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور. ففي حكم مجلس الدولة الصادر عام 2005، استبعد المجلس تطبيق نصوص المواد 18 الي 20 من قانون عام 2000 (الملغي حالياً وحل محله قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015) على طلب من ممثل الدولة (محافظ le préfet des AlpesMaritimes) إلى إحدى الإدارات المحلية (مدينة نيس ville de nice) في سياق الرقابة على المشروعية². أشار مجلس الدولة في حيثيات حكمه إلى أن قانون عام 2000 يهدف إلى تحسين العلاقة بين الأفراد والسلطات العامة بالدولة، ورفع كفاءة الجهاز الإداري بالدولة لتمكين الأفراد من الحصول على رد سريع على طلباتهم المقدمة لمختلف إدارات الدولة، وبالتالي فإن أحكام هذا القانون لا تنطبق على أي طلبات مقدمة من ممثل الدولة إلى وحدات الإدارة المحلية في إطار الرقابة على المشروعية. لنفس السبب، استبعد مجلس الدولة في حكمه الصادر عام 2006، تطبيق نص المادة 19 من قانون عام 2000 (الملغي حالياً وحل محله قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام

¹ Circulaire n°RDF1501796C du 12 mars 2015 relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique (2014-2016) p.1, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39340> .

² CE, 1/7/ 2005, Ville Nice, n° 258509, Rec., p. 304, JurisData n° 2005-068656, concl. N. Boulouis et B. Pacteau.

2015) على طلب مقدم من مدينة la region haute normandie الي وزير النقل والتخطيط المحلي، باعتبار أن أحكام هذه المادة لا تطبق على الطلبات التي تتعلق بتنظيم امور بين ممثلي الإدارات المحلية وممثلي الدولة¹.

علي نفس النهج، في حكمه الصادر عام 2010 المتعلق بتطبيق المادة 4 من قانون عام 2000(الملغي حالياً وحل محله قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015) ، في نزاع بين إدارة الاطفاء والانقاذ " Service départemental d'incendie et de secours de la Charente" و بلدة نيرسيلاك la commune de Nercillac، أكد مجلس الدولة بصورة محددة ودقيقة، أن نصوص قانون عام 2000 تهدف بصفة أساسية الي تحسين وصول المواطنين لقواعد القانون وتحسين أوجه تطبيق الشفافية الإدارية، ولا تهدف بأي حال إلي تنظيم العلاقات بين الأشخاص الاعتبارية العامة التي تخضع لقواعد القانون العام².

استنتج بعض فقهاء القانون من نهج المبادئ العامة المستمدة من أحكام مجلس الدولة، أن قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 لا يطبق على الطلبات المتعلقة بتنظيم العلاقات التعاقدية للأشخاص المعنوية العامة، باعتبار أن هذه الطلبات تخرج عن أهداف قانون عام 2015 الذي يهدف إلي تحسين أوجه التعاون والعلاقات بين الأفراد والإدارة العامة بالدولة. بالرغم من عدم وجود حكم بات وصريح من مجلس الدولة في هذه المسألة، إلا أن السيد N. Boulois في تعليقه على حكم مجلس الدولة الصادر عام 2012 في قضية Département des Bouches-du-Rhône، أكد أن "قانون عام 2000 يجب أن يطبق على الإدارات أو المواطنين، ولكن لا يمكن تطبيقه على المتعاقدين "cocontractants"، باعتبار أن العقد يهدف بصفة أساسية الي تحديد القاعدة الواجبة التطبيق"³.

¹ CE, 16 /1/ 2006, Région Haute-Normandie, n°269384, Rec., p.698.

² CE, 30/7/2010, Service départemental d'incendie et de secours de la Charente, n° 309578, Rec., p. 617.

³ CE, 23/1/2012, Département des Bouches-du-Rhône, n° 348725, concl. N. Boulouis, Bulletin Juridique des Contrats Publics, édition: Mai 2012, p. 204.

المبحث الثاني

شروط اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية

تتمحور قواعد نشأة القرار الإداري الضمني بالقبول حول تعزيز العلاقة بين الإدارة والأفراد، من خلال آلية تجعل من صمت الإدارة أداة قانونية ذات أثر فعلي. ووفقاً لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي، الصادر بالأمر التشريعي رقم 1341-2015 بتاريخ 23 أكتوبر 2015، يشترط لقيام هذا الأثر القانوني التزام مقدم الطلب باحترام عدد من الإجراءات والشروط الشكلية التي تضي على طلبه الصيغة الرسمية (المطلب الأول)، إلى جانب التزام الإدارة بفحص الطلب خلال مدة قانونية محددة (المطلب الثاني). وفي حال امتنعت الإدارة عن الرد خلال هذه المدة الزمنية دون مبرر، يعتبر ذلك بمثابة صدور قرار إداري ضمني بالقبول، على أساس التوازن بين واجبات الإدارة وحقوق الأفراد¹ (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الالتزامات الإجرائية الملقاة على عاتق مقدم الطلب

ترتكز قواعد إنشاء القرار الضمني بالقبول على العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث يلزم كل طرف بعدة واجبات لضمان تحقيق آلية القرار الضمني بالقبول لأهدافها بفعالية. في هذا الإطار، يتعين على مقدم الطلب استيفاء شروط القبول والإجراءات التي تؤدي إلى بدء المدة الزمنية اللازمة لدراسة الطلب، حيث إن عدم الامتثال لهذه المتطلبات قد يؤدي إلى تأخير معالجة الطلب أو حتى رفضه² (الفرع الأول).

يخضع بدء سريان المدة الزمنية اللازمة للدراسة والبت في الطلب المقدم من الأفراد من قبل الإدارة لشروط محددة يجب على مقدم الطلب الالتزام بها لضمان بدء سريان المدة الزمنية القانونية اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول في أسرع وقت ممكن. في حال

¹ Deguergue Maryse, op. cit., p. 397.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

الإخلال بهذه الشروط، تحتفظ الإدارة بسلطانها في تحديد بدء سريان هذه المدة، حيث إن أي نقص قد يؤدي إلى تأخير دراسة الطلب وبالتالي تأخير نشأة القرار الضمني بالقبول¹. في حالة القبول الضمني، لا يبدأ سريان المدة الزمنية القانونية تلقائياً إلا إذا تم تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة (الفرع الثاني) وكان مكتملاً بجميع الشهادات والمعلومات المطلوبة (الفرع الثالث). أي نقص في هذه الشروط قد يؤدي إلى تأخير بدء سريان هذه المدة، مما يعرقل إمكانية نشوء قرار القبول الضمني ضمن الإطار الزمني المحدد بالقانون².

الفرع الأول

الالتزامات المتعلقة بتقديم الطلب

تتعلق بعض الالتزامات الملزمة على عاتق مقدم الطلب، بكيفية تقديم طلبه للجهات الإدارية المختصة مراعيًا كافة قواعد الشكل وتحديد مضمونه ومحتواه، حتى تتمكن الإدارة من دراسة واتخاذ القرار الملائم.

فيما يتعلق بشكل ومحتوى الطلب، فإنه كقاعدة عامة، لا يخضع الطلب المقدم من ذوي الشأن لأي شكلية محددة مالم يتطلب القانون شكلية معينة، ففي مثل هذه الحالة، يجب أن يفي الطلب كافة الإجراءات والشكليات المحددة بنص القانون³. فضلاً عن ذلك، يجب أن يكون الطلب دقيقاً ومفصلاً قدر الإمكان، بحيث يكون موضوع الطلب مشاراً إليه بدقة كافية حتى تتمكن الإدارة من أن تفصل فيه وهي علي علم بكافة عناصره. فعدم دقة مضمون الطلب، يمنح الإدارة مساحة كبيرة للمناورة في تفسير محتواه ومضمونه، بطريقة قد تخالف في بعض الأحيان نية مقدم الطلب. كما يمنح عدم الدقة في الطلب مهلة للإدارة لتحويل الطلب لجهة إدارية أخرى باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في البت في هذا الطلب⁴.

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.43.

² Didier Ribes, op. cit., p.392.

³ Jean-Philippe Derosier, op. cit., p. 2320.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

فيما يتعلق بمقدم الطلب، فيجب أن يقدم الطلب من صاحب المصلحة بنفسه أو من وكيله الرسمي وفقاً لنص المادة 1984 من القانون المدني الفرنسي¹. استقرت أحكام مجلس الدولة على أن الوكالة يجب أن تكون صريحة، وأنه من حيث المبدأ، يمكن أن تكون الوكالة غير مكتوبة، باستثناء في حالة وجود نص خاص ينص على خلاف ذلك². مع ذلك، يمكن أن تكون الوكالة ضمنية بمحامي بموجب المادتين 4 و6 من القانون الصادر في 31 ديسمبر 1971³، أو من خلال الزوج أو الزوجة بموجب نص المادة 1432 من القانون المدني الفرنسي.

من ناحية أخرى، قد تتطلب بعض القواعد القانونية أن يقدم الطلب من ذوي الشأن شخصياً. حدد المرسوم الصادر في 5 نوفمبر 2015 عدد 48 إجراء يتعين حضور مقدم الطلب شخصياً للتحقق من هويته وحالته المدنية حتى يكون طلبه مستوفي ومكتملاً⁴. يشمل ذلك، على سبيل المثال، الطلبات المتعلقة بإصدار تصاريح الإقامة للأجانب، وطلبات إصدار بطاقة الهوية الوطنية أو جوازات السفر.

من حيث المبدأ، يحق لذوي الشأن اختيار الوسيلة المناسبة لتقديم طلبه لجهة الإدارة المختصة. تقليدياً، يمكن صياغة الطلب بواسطة خطاب مسجل (بسيط أو مصحوب بعلم الوصول)، كما يمكن لصاحب المصلحة أن يودع بنفسه طلباً كتابياً للجهة الإدارية المختصة. في المقابل، بدأت السياقات الإلكترونية تنافس الأساليب التقليدية، حيث لم يعد الأمر مقتصرًا على إرسال الطلب بالبريد الإلكتروني، بل تم تطوير منصات إلكترونية مخصصة ("Téléservices") تهدف إلى تحسين كفاءة العمل الإداري وتقليل أوقات معالجة الطلبات⁵.

¹ Benoît Plessix, Droit administratif général, LexisNexis, 25 août 2016, p.931.

² CE, 19/7/2017, SCI La Sauvagine, n° 402185, Rec, p. 726.

³ Loi n° 71-1130 du 31/12/ 1971, Journal officiel de la République française du 5/1/ 1972, p. 131.

⁴ Décret n° 2015-1423 du 5/11/ 2015 relatifs aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, Journal officiel de la République française du 6/11/2015, n° 0258, p. 20751.

⁵ Benoît Plessix, op. cit., p. 926.

نظم المرسوم الفرنسي رقم 1411-2016 الصادر في 20 أكتوبر 2016، حق المواطنين في تقديم الطلبات إلى الإدارة عبر الوسائل الإلكترونية، مما يمثل خطوة مهمة نحو تحديث وتبسيط الإجراءات الإدارية¹. دخل المرسوم رقم 1411-2016 حيز التنفيذ في 7 نوفمبر 2016، حيث كرس الحق العام للأفراد (particuliers، الشركات (entreprises، الجمعيات (associations) في تقديم الطلبات إلى الإدارات الحكومية والسلطات المحلية والمؤسسات العامة، بالإضافة إلى الهيئات المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة، بما في ذلك مؤسسات الضمان الاجتماعي، وذلك عبر الوسائل الإلكترونية². وقد ألغى هذا المرسوم الأمر السابق رقم 1330-2014 الصادر في 6 نوفمبر 2014، الذي كان يقتصر هذا الحق على إدارات الدولة فقط. يُمكن هذا الإجراء المواطنين من تقديم الطلبات، التصريحات، الوثائق أو أي معلومات للإدارة بشرط التعريف المسبق بهويتهم إلكترونياً، عبر معرف شخصي أو وسائل تحقق إلكترونية أخرى³. كما يلزم المرسوم الإدارات بإبلاغ الجمهور عن الخدمات الإلكترونية المتاحة، والتي يمكن أن تتخذ شكل إجراءات إلكترونية أو منصات اتصال. فيما يخص إشعار الاستلام الإلكتروني، فإنه يجب أن يُصدر فوراً عند تقديم الطلب، أو على أقصى تقدير خلال 10 أيام عمل. كما يتوجب أن يوضح الإشعار ما إذا كان الطلب قد يؤدي إلى قرار ضمني بالقبول أو الرفض، مع تحديد تاريخ سريان القرار. وفي حالة الرفض الضمني، يجب أن يتضمن الإشعار المدد القانونية والطرق المتاحة للطعن لضمان حقوق مقدم الطلب⁴.

¹Décret n° 2016-1411 du 20/10/2016 relatif aux modalités de saisine de l'administration par voie

Électronique, JORF, n° 0247, 22/10/2016, texte n° 1, online : PRMX1622071D.

² Claire Sibille, La réforme de la saisine électronique : décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016, AJDA, 2016, p. 2123.

³ Pierre Delvolvé, Droit administratif, 14^e éd., Dalloz, 2018, p. 312.

⁴ Claire Sibille, op. cit., p. 2126.

لكي ينتج الصمت أثره القانوني، ونكون أمام قرار ضمني بالموافقة، فإنه يجب علي مقدم الطلب توخي الحذر واليقظة، وأن يحتفظ بأي دليل علي تقديم طلبه للإدارة المختصة، حتى يتمكن في حالة وجود نزاع مع الإدارة، أن يثبت نقطة بداية الفترة الزمنية التي ينشأ في نهايتها القرار الضمني المحتمل بالقبول¹. يجب على الإدارة أن تتيح لمقدم الطلب ما يفيد إثبات تقديمه للطلب. لا يهم ما إذا كان الطلب مكتوباً أو شفهيّاً، المهم هو أن يتمكن المواطن من إثبات تقديم طلبه خلال المدة الزمنية اللازمة لخلق قرار إداري ضمني بالقبول. اعتبر بعض فقهاء القانون الفرنسي، أن تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني للطلب، يتطلب أن يكون الطلب المقدم من ذوي الشأن كتابياً، فلا يمكن أن يقدم الطلب شفويّاً لأن ذلك يتعارض مع الالتزام الشكلي الواقع على جهة الإدارة، بالالتزام بتقديم إقرار يفيد استلام الطلب من ذوي الشأن².

الفرع الثاني

تقديم الطلب لجهة إدارية مختصة.

حددت المادة 114—3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015 القواعد الخاصة ببدء سريان المدة الزمنية اللازمة الدراسة والبت في الطلب المقدم من الأفراد، وذلك بحسب نوع القرار الضمني المحتمل—سواء كان قبولاً أو رفضاً. في حالة القرار الضمني بالرفض، يبدأ سريان المدة القانونية فور استلام الإدارة الأولية للطلب، بغض النظر عن كونها الجهة المختصة لفحص الطلب من عدمه. أما في حالة القرار الضمني بالقبول، فلا يبدأ سريان هذه المدة إلا عند استلام الإدارة المختصة للطلب، مما يتطلب من مقدم الطلب تحديد الجهة الإدارية المختصة والصحيحة مسبقاً لضمان سرعة البت في طلبه³.

¹ Paul Cassia, « La décision implicite en droit administratif français », La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales 2009, n° 27, p.2156.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.2159.

³ Lamy Valentin, « Le silence de l'administration vaut acceptation : la simplification n'aura pas lieu », Les Cahiers Portalis, 2015/1 N° 2, 2015. p.103. [CAIRN.INFO](http://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2015-1-page-103?lang=fr).

يهدف القرار الضمني بالرفض إلى ضمان حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء الإداري، حيث يُعتبر القرار السابق شرطاً لقبول الطعون القضائية. في هذا السياق، يمكن أن ينشأ قرار الرفض الضمني، حتى لو لم تتلقَّ الإدارة المختصة الطلب أصلاً، مما يعكس طبيعة هذا الإجراء كأداة إجرائية تيسر الوصول إلى القضاء¹. على العكس من ذلك، فإن القرار الضمني بالقبول مصمم لدفع الإدارة إلى إصدار رد صريح خلال المدة القانونية المحددة، حيث يُعتبر الصمت بمثابة قبول للطلب. هذا الإطار الزمني يُلزم الإدارة بمسؤولية أكبر في معالجة والبت في الطلبات، لكنه يتطلب في المقابل أن تكون لديها القدرة الفعلية على دراستها². لذلك، لا يبدأ سريان المدة القانونية اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول إلا عند التسليم الفعلي للطلب إلى الجهة الإدارية المختصة. لهذا السبب، نصت المادة 231—2 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي على قائمة الإجراءات التي يؤدي فيها الصمت الإداري إلى قرار قبول ضمني تُنشر على موقع إلكتروني رسمي تابع لرئاسة الوزراء، مع تحديد الجهة المختصة التي يجب تقديم الطلب إليها. كما نصت المادة 231—3 على نشر هذه القائمة على الموقع الحكومي "service-public.fr"، مما يسهل على المواطنين الوصول إلى المعلومات الضرورية لتقديم طلباتهم بشكل صحيح وتجنب أي تأخير بسبب الجهل بالجهة المختصة.

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.9.

² Lamy Valentin, op. cit., p. 105.

الفرع الثالث

ضرورة تقديم طلب مكتمل

عند تقديم أي طلب للسلطات الإدارية المختصة، يجب أن يكون الطلب مستوفياً جميع المستندات المطلوبة قانونياً، حيث إن تقديم طلب غير مكتمل يعرض صاحبه لمخاطر قانونية وإجرائية قد تؤثر على سرعة البت في الطلب وقانونية القرار الضمني الناتج عن صمت الإدارة.

لكي يكون الطلب المقدم من ذوي الشأن كاملاً فإنه يجب أن يتضمن ملف الطلب جميع الوثائق والمعلومات التي يحددها القانون أو التي تعتبر ضرورية للبت في الطلب، بحيث لا يحق للإدارة أن تطلب مستندات إضافية غير منصوص عليها في النصوص التنظيمية، إلا في حالات استثنائية مثل الاشتباه في التزوير أو الاحتيال¹. على سبيل المثال، في مجال التخطيط العمراني، تنص المادة 4-431 R. من قانون التخطيط العمراني على أن السلطات المختصة لا يمكنها طلب أي وثائق إضافية خارج تلك المحددة قانوناً². وبالتالي، فإن أي طلب للحصول على رخصة بناء أو تصريح تخطيطي لا يمكن أن يكون مشروطاً بمستندات أو وثائق إضافية غير مذكورة في القانون. كما أن رفض الطلب لا يمكن أن يستند إلى نقص في مستندات غير مطلوبة قانوناً، لضمان وضوح وتبسيط الإجراءات الإدارية³.

إذا لم يستوف الطلب المقدم من ذوي الشأن جميع الوثائق المطلوبة فسوف يؤدي ذلك الي وجود مشكلتين رئيسيتين⁴:

¹ Francis Polizzi, Quelles conséquences tirer d'une demande injustifiée de pièces complémentaires ?, AJDA, 6 juin 2016, n°20, p.1140.

² CE, 15/02/2019, Commune de Cogolin, n° 401384, Rec. p. 26, online : [ECLI:FR:CESEC:2019:401384.20190215](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decision/2019/02/15/401384/20190215).

³ Francis Polizzi, op. cit., p. 1142.

⁴ Armand Desprairies, La décision implicite d'acceptation en droit administratif français, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2019. Editeur: Mare & Martin, Collection: Bibliothèque des thèses, 2022, p.308.

المشكلة الأولى تتعلق بإطالة مدة معالجة الطلب: إذا كان الملف غير مكتمل، يمكن للإدارة إيقاف سريان المدة القانونية اللازمة للبت في الطلب وإخطار صاحب الشأن بذلك؛ المشكلة الثانية تتعلق بعدم قانونية القرار الضمني بالقبول: إذا نشأ قرار ضمني بالموافقة بناءً على طلب غير مكتمل، فقد يكون ذلك مصدرًا لانعدام الأمن القانوني، مما يعرض مقدم الطلب لمخاطر الطعن أو الإلغاء لاحقًا.

عند تقديم طلب لجهة الإدارة، يُفترض أن الإدارة تبدأ في دراسته للبت فيه فور استلامه، ما لم تخطر صاحب الشأن بوجود نقص في المستندات أو الوثائق الرسمية المطلوبة. وفي حال عدم قيام الإدارة بذلك، يُفترض قانونًا أن الطلب مكتمل، مما قد يؤدي إلى صدور قرار ضمني بالموافقة إذا انتهت المدة القانونية دون رد صريح من السلطة الإدارية المختصة¹.

إذا تبين أن الطلب غير مكتمل، فإن الإدارة تملك سلطة إيقاف سريان المدة القانونية لدراسته، مما يؤدي إلى إطالة مدة البت النهائي في الطلب. في الحالات التي يكون فيها الصمت الإداري بمثابة رفض، يتم فقط إيقاف سريان المدة القانونية، ويُحتسب الوقت المنقوض عند استئناف دراسة الملف بعد استكمالها². أما إذا كان الصمت الإداري يعني قبولًا ضمنيًا، فإن سريان المدة القانونية يتوقف تمامًا عند إخطار مقدم الطلب بالنقص، ويبدأ سريان هذه المدة من جديد فقط عند تقديم المستندات المطلوبة، ما يمنح الإدارة إمكانية تمديد المدة القانونية للبت في الطلب وتأخير القرار بشكل كبير. والأخطر من ذلك أن القانون لا يضع دائمًا سقفًا زمنيًا محددًا تطلب فيه الإدارة المستندات الناقصة، ما قد يسمح لها بطلب هذه الوثائق في أي وقت، حتى قبل أيام قليلة من انتهاء المدة القانونية للبت في الطلب، مما يضعف مبدأ "اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني" ويجعل فعاليته محدودة³.

¹ Jean-Philippe Derosier, op. cit., p. 2318.

² Lamy Valentin, op. cit., p. 108.

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.45.

في بعض الأحيان، حتى في ظل عدم طلب الإدارة استكمال المستندات الناقصة، يُفترض قانونيًا أن الطلب مكتمل، مما يؤدي إلى إمكانية صدور قرار ضمني بالموافقة بعد انتهاء المدة المحددة بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015. ومع ذلك، فإن مجرد مرور المدة القانونية لا يعني بالضرورة أن القرار الضمني الناتج سيكون قانونيًا، لأن الإدارة يجب أن تتحقق من توافق الطلب مع القوانين واللوائح المعمول بها. وفي حال ما كانت المعلومات المقدمة غير كافية للبت في الطلب، فإن القرار الضمني بالموافقة قد يكون غير قانوني، مما يجعله عرضة للإلغاء أو السحب من قبل الإدارة أو حتى الطعن أمام القضاء الإداري¹. هذا الأمر يؤدي إلى عدم استقرار قانوني لمقدم الطلب، حيث قد يحصل على قرار ظاهريًا إيجابيًا، لكنه يظل مهددًا بالإلغاء أو التعديل في أي لحظة. وعليه، فإن تقديم طلب غير مكتمل لا يؤدي فقط تأخير الإجراءات، بل قد يتسبب أيضًا في تعريض الموافقة الضمنية للخطر، مما يتناقض تمامًا مع الهدف الأساسي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، والذي يفترض تسهيل وتسريع المعاملات الإدارية بدلًا من إطالة أمدها وتعريضها للنزاعات القانونية².

المطلب الثاني

الالتزامات الإجرائية التي تقع على عاتق الإدارة عند دراسة الطلبات

في سياق تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول يوجد مجموعة من الالتزامات الإجرائية التي تقع على عاتق الإدارة. من أبرز هذه الالتزامات، التزام الإدارة بتقديم إشعار استلام رسمي عند تلقي أي طلب، وهو ما يُعد ضمانًا قانونية تؤكد استلام الطلب وتعدّ نقطة

¹ CE, 7/06/2004, Association commerçants et artisans de Saint-Cyprien, n° 253595, <https://www.rajf.org/spip.php?article2596> :

في هذه القضية، تم إلغاء تصريح بإنشاء سوبرماركت بناءً على طعن قدمه طرف ثالث، وذلك لأن الملف المقدم لم يسمح للجهة الإدارية المختصة بتقييم الأثر الكامل للمشروع وفقًا للمعايير القانونية المحددة في المادة 3-720 من قانون التجارة، لا سيما فيما يتعلق بتدفق المركبات وتأثير المشروع على البنية التحتية المحلية. أكد القاضي أن المعلومات الناقصة في الملف لم يتم تعويضها حتى عبر البيانات الإضافية التي قدمتها الجهات المعنية خلال عملية المراجعة، مما أدى إلى عدم إمكانية إجراء تقييم دقيق وشامل للمشروع. ونتيجة لذلك، اعتُبرت الموافقة التي تم منحها غير قانونية، وتم إلغاؤها من قبل المحكمة.

² Pascale Gonod, « Le silence de l'administration vaudra acceptation. Big Bang ou trou noir juridique? », La Semaine juridique (JCP) 2013, p.2324.

انطلاق لأي إجراءات لاحقة (الفرع الأول). كما تتحمل الإدارة مسؤولية إحالة الطلبات إلى الجهة المختصة إذا تم تقديمها خطأً إلى جهة غير مختصة، وذلك لتفادي أي لبس في حساب المدة القانونية اللازمة لنشوء القرار الضمني¹ (الفرع الثاني). وتبرز أهمية هذه الإحالة في ظل اختلاف الآثار القانونية المرتبطة بنوع القرار الضمني، قبولاً كان أم رفضاً، حيث يعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن سريان المدة في حالات الرفض يبدأ من لحظة استلام الجهة الأولى للطلب، حتى لو لم تكن مختصة. من جهة أخرى، تلتزم الإدارة في بعض الحالات بنشر الطلبات المقدمة، خاصة عندما يكون من شأنها التأثير في المراكز القانونية لأطراف أخرى (الفرع الثالث). ويهدف هذا الإجراء الإعلاني إلى تمكين هؤلاء الأشخاص من ممارسة حقهم في الطعن بعد صدور القرار الضمني، حيث لا يبدأ ميعاد الطعن القضائي بالنسبة لهم إلا بعد النشر الرسمي للقرار².

¹ Ben Attar Oriane, « Entrée en vigueur du nouveau principe “silence vaut acceptation” », Civitas Europa, 2014/2 N° 33, 2014. p.247. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-247?lang=fr](http://CAIRN.INFO_droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-247?lang=fr).

² Lamy Valentin, op. cit., p. 110.

الفرع الأول

الالتزام العام بالإعلام عند استلام الطلب

عند استلام أي طلب، تلتزم الإدارة بتقديم إشعار استلام رسمي. هذه الخطوة ليست مجرد إجراء شكلي، بل هي دليل مادي على أن الطلب قد تم استلامه رسميًا. وفقًا للمادتين 112-3 و 112-11 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، تلتزم الإدارة بتقديم إشعار استلام لكل طلب يتم إرساله من قبل الأفراد. يهدف إشعار الاستلام إلى تحقيق عدة أهداف، منها إثبات استلام الطلب، وتوضيح المعلومات المتعلقة بالإدارة المختصة، والمدة الزمنية اللازمة لمعالجة الطلب، بالإضافة إلى أي متطلبات إضافية قد تكون ضرورية لاستكمالها¹.

يجب أن يحتوي إشعار الاستلام الذي تصدره الإدارة عند استلامها لطلب مقدم من أحد الأفراد على مجموعة من المعلومات الإلزامية المنصوص عليها في المادتين 112-5 و 112-11-1 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. تشمل هذه المعلومات: بيانات الاتصال بالإدارة المسؤولة عن معالجة الطلب، وتاريخ استلام الطلب، والموقف القانوني المترتب على صمت الإدارة (أي ما إذا كان الصمت يعني القبول أو الرفض الضمني)، بالإضافة إلى إمكانية طلب شهادة تثبت القرار الضمني في حال القبول. علاوة على ذلك، يمكن للإدارة أن توضح في الإشعار قائمة المستندات أو المعلومات الناقصة التي يجب على مقدم الطلب تقديمها لاستكمال ملفه². وفي حالة إرسال الطلب إلكترونيًا، يجب على الإدارة إصدار إشعار استلام إلكتروني يتضمن نفس المعلومات، ولكن يمكنها في البداية إرسال إشعار تسجيل إلكتروني كإثبات أولي للاستلام.

توجد حالات استثنائية خاصة تعفى فيها الإدارة من الالتزام بإصدار إشعار بالاستلام عند تلقيها طلبًا من أحد الأفراد:

¹ Béatrice Claverie, op. cit., p.2360.

² Claire Sibille, op. cit., p. 2126.

- 1- الطلبات التي لا تمثل علاقة بين الإدارة والأفراد بالمعنى القانوني: لا تُلزم الإدارة بإصدار إشعار بالاستلام إلا إذا كان الطلب مقدمًا من شخص بالمعنى القانوني المنصوص عليه في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. وبذلك، لا يعتبر الموظفون العموميون¹، الأشخاص المعنوية العامة، أو الأشخاص الخاصة المكلفون بمرفق عام من فئة الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على إشعار استلام (حيث استثنى قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة تطبيق آلية القرار الضمني بالموافقة على العلاقات بين السلطات الإدارية وموظفيها). كما تستثنى الطلبات الموجهة إلى الهيئات التي تدير مرفقًا عامًا صناعيًا وتجاريًا، حيث لا تندرج ضمن نطاق العلاقة التنظيمية التي تحكم عمل الإدارة مع الأفراد².
- 2- الطلبات الموجهة إلى إدارة غير مختصة³: عندما يتم توجيه الطلب إلى إدارة غير مختصة، لا تكون هذه الأخيرة مطالبة بإصدار إشعار بالاستلام، بل يكفي أن تعلم المرسل بخطئه⁴.
- 3- الطلبات التعسفية أو المتكررة: يُعفى الجهاز الإداري من إصدار إشعار بالاستلام إذا كان الطلب تعسفيًا أو متكررًا بشكل غير مبرر⁵. هذا الاستثناء يهدف إلى منع استغلال النظام الإداري بطريقة غير مشروعة عبر إرسال طلبات متكررة قد تعيق سير العمل الطبيعي للإدارة، خاصة عندما يكون الهدف منها هو إرهاب الجهات الإدارية دون سبب وجيه.
- 4- الطلبات التي تخضع لمهلة معالجة أقل من 15 يومًا: إذا كان الزمن القانوني المخصص لمعالجة الطلب أقل من 15 يومًا، فإن إلزام الإدارة بإصدار إشعار

¹ CE, 2/07/ 2012, Azzano, n° 355871, <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2012-07-02/355871>.

² المادتين 100-3 و112-2 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام

2015

³ المادة 114-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015

⁴ المادة 114-2 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015

⁵ الفقرة الأولى من المادة 112-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 2015-

1341 عام 2015

بالاستلام يصبح غير عملي، نظرًا لقصر المدة المتاحة لها لدراسة الطلب واتخاذ القرار المناسب¹. في هذه الحالة، يُنظر إلى إشعار الاستلام على أنه إجراء زائد لا يضيف قيمة حقيقية، حيث يُفترض أن يحصل مقدم الطلب على الرد الإداري خلال فترة وجيزة جدًا.

5- الطلبات المتعلقة بمنح وثائق إدارية أو تقديم خدمات محددة قانونيًا: لا تلتزم الإدارة بإصدار إشعار بالاستلام إذا كان الطلب يتعلق بالحصول على وثيقة إدارية أو خدمة لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية بشأنها، أي أن دورها يقتصر على التحقق من استيفاء مقدم الطلب للشروط القانونية فقط². في هذه الحالة، لا يكون للإدارة خيار الموافقة أو الرفض بناءً على تقييم ذاتي، وإنما يقتصر دورها على التأكد من استيفاء الشروط، مثل إصدار شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية.

في حالة عدم إصدار الإدارة المختصة إشعاراً باستلام طلب من صاحب الشأن فإن ذلك لا يمنع بدء سريان المدة القانونية اللازمة للبت في الطلب، ولا يؤثر على شرعية القرار الضمني النهائي، لكنه قد يؤدي إلى تعقيدات قانونية وإجرائية، تختلف حسب نوع القرار الضمني الذي قد ينشأ عن سكوت الإدارة³. في حالة القرار الضمني بالرفض، يؤدي غياب الإشعار إلى عدم احتساب مدة الطعن القانونية. هذا يعني أن مقدم الطلب قد يطعن في القرار خلال "مهلة معقولة" تصل عادةً إلى سنة، إذا أثبت أنه كان على علم بقرار الرفض الضمني⁴. أما في حالة القرار الضمني بالقبول، فإن غياب إشعار الاستلام يعقد الأمر بالنسبة لمقدم الطلب، لأنه سيجد صعوبة في إثبات أن صمت الإدارة يعني قبول طلبه. في هذه الحالة، لا يستطيع المتعامل التأكد من نفاذ القرار إلا إذا حصل لاحقًا على

¹ المادة 112-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015

(نفس المرجع السابق) Ibidem.

³ Ben Attar Oriane, op. cit., p. 250.

⁴ Lavaine Mickaël, « Aux origines de la décision implicite de rejet : (à propos de l'arrêt du CE, 28 janvier 1864, Anglade) », Revue du droit public, 2014/5 Septembre, 2014. p.1243.

[CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2014-5-page-1241?lang=fr.](http://CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2014-5-page-1241?lang=fr)

شهادة تثبت وجود قرار ضمني لصالحه، أو إذا تم نشر القرار وفقاً للإجراءات القانونية. وإذا لم يحصل على هذه الوثائق، فسيضطر إلى إثبات تاريخ تقديم طلبه بوسائل أخرى، مما قد يطيل أمد البت في طلبه أو يعرض قراره للطعن. أما إذا أصدرت الإدارة إشعار استلام لكنه احتوى على أخطاء، فإن ذلك لا يؤثر على صحة القرار الضمني، لأن القواعد القانونية هي التي تحدد الأثر القانوني للصمت الإداري وليس المعلومات الواردة في إشعار الاستلام¹.

الفرع الثاني

الالتزام بإحالة طلبات الأفراد للجهات الإدارية المختصة

لا شك أن آلية الصمت الإداري تتيح للأفراد مواجهة تأخر الإدارة في الرد على طلباتهم، حيث يؤدي عدم رد الجهة الإدارية خلال مدة زمنية محددة إلى نشأة قرار ضمني، إما بالقبول أو الرفض، وفقاً لنوع الطلب المقدم من ذوي الشأن للسلطة الإدارية المختصة. ومع ذلك، يثير تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة إشكالية مهمة تتعلق بتحديد بداية سريان المدة القانونية اللازمة للبت في الطلب، لاسيما إذا لم تقم الجهة الأولى غير المختصة بتحويل هذا الطلب إلى السلطة الإدارية المختصة². وفقاً للسوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي عند تقديم طلب لجهة غير مختصة، تختلف العواقب القانونية بناءً على ما إذا كان الطلب يقع ضمن نطاق القرار الضمني بالرفض أو القبول³. ففي حالة الرفض الضمني، يبدأ سريان المدة القانونية اللازمة للبت في الطلب من لحظة استلام الجهة الإدارية الأولى للطلب، حتى لو لم تكن مختصة⁴. أما في حالة القبول الضمني، فلا يبدأ سريان هذه المدة إلا عند استلام الجهة الإدارية المختصة للطلب⁵. وهذا يعني أن تحويل الطلب من الجهة غير المختصة إلى الجهة المختصة يعد أمراً جوهرياً لضمان عدم تعطيل الإجراءات الإدارية.

¹ Armand Desprairies, op. cit., p.341.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.342

³ Lavaine Mickaël, op. cit., p.1244.

⁴ CE, 29 /06/1934, Époux Lallement, n° 24336, Rec, vol.753, p.447 .

⁵ Deguergue Maryse, op. cit., p.398.

في البداية، لم يكن من الممكن أن يؤدي تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة إلى نشوء أي قرار ضمني بالرفض، مما شكل عائقاً أمام الأفراد الذين يجدون صعوبة في تحديد الجهة الصحيحة. غير أن مجلس الدولة الفرنسي تدخل لتخفيف هذا الأثر، خاصة في الحالات التي يكون فيها من الصعب تحديد الجهة المختصة، أو عندما تكون الجهة المختصة تابعة لنفس الهيئة الإدارية، أو في حال وجود علاقة تعاون بين الجهتين¹. وفي هذه الحالات، أقر مجلس الدولة مبدأ إلزامية تحويل الطلب للجهة الإدارية المختصة وبدء سريان المدة الزمنية المحددة بالقانون تلقائياً. إلا أن موقف مجلس الدولة يختلف في حالة القبول الضمني، حيث يشترط أن يتم تقديم الطلب مباشرة من قبل صاحبه إلى الجهة المختصة حتى يبدأ سريان هذه المدة، حتى لو قامت الجهة غير المختصة بتحويل الطلب تلقائياً للجهة المختصة². ويعني ذلك أن الأفراد لا يمكنهم الاستفادة من القرار الضمني بالقبول إلا إذا كانوا دقيقين في توجيه طلباتهم منذ البداية، مما يزيد من أهمية معرفة الإجراءات الإدارية بشكل جيد.

في ضوء السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، وضع قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة قواعد واضحة لتنظيم كيفية التعامل مع الطلبات التي يتم تقديمها إلى جهة إدارية غير مختصة، مع تحديد أثر ذلك على المدة القانونية اللازمة لتوليد القرار الضمني، سواء بالقبول أو الرفض.

تنص المادة 114-2 من هذا القانون على أن أي طلب يُقدَّم إلى جهة إدارية غير مختصة يجب أن يتم تحويله تلقائياً إلى الجهة الإدارية المختصة، مع إلزام الجهة غير المختصة بإخطار مقدم الطلب بتحويل طلبه للجهة الإدارية المختصة. وهذا يعكس التزاماً إدارياً يهدف إلى تسهيل الإجراءات الإدارية ومنع تعطيل المعاملات بسبب أخطاء في توجيه الطلبات .

¹ Armand Desprairies, op. cit., p.342.

² CE, 18 /02/1983, Baldi, n° 37344, Rec. p. 75 cité par Armand Desprairies, op. cit., p.343.

أما المادة 114-3، فتوفر توضيحاً بشأن بدء سريان المدة القانونية اللازمة للبت في الطلب وتوليد القرار الضمني. ففي حالة الرفض الضمني، يبدأ سريان هذه المدة بمجرد استلام الجهة الإدارية غير المختصة للطلب، بغض النظر عن تحويلها للطلب من عدمه. وهذا يعني أن المتعامل لن يتأثر بتقديم طلبه إلى جهة غير مختصة، إذ أن فترة البت في الطلب تبدأ فور تقديمه، حتى لو كانت الجهة المرسلة إليه غير مؤهلة لاتخاذ القرار. على العكس من ذلك، في حالة القبول الضمني، فإن المدة القانونية لا تبدأ إلا عند استلام الجهة المختصة للطلب. وهذا يعني أن مصير الطلب قد يتوقف على سرعة تحويله من الإدارة غير المختصة إلى الجهة المختصة للبت فيه، مما قد يؤدي إلى تأخير استفادة مقدم الطلب من آلية القرار الضمني بالقبول. والأسوأ من ذلك، إذا قامت الجهة المختصة بإبلاغ مقدم الطلب بأنه لم يقدم جميع الوثائق أو المعلومات المطلوبة، فإن المدة القانونية لا تبدأ إلا بعد استكمال هذه الوثائق، مما قد يؤدي إلى تأخير إضافي.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول إن الإصلاحات القانونية التي تم إدخالها بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة عززت مبدأ إلزامية تحويل الطلبات داخل الإدارات المختلفة، لكنها في الوقت ذاته أبقت على الفارق الجوهرى بين آلية القبول والرفض الضمني¹. وهو ما يثير تساؤلات حول مدى عدالة هذا التمييز، خاصة إذا أدى إلى إطالة أمد الإجراءات وتعطيل حقوق الأفراد بسبب خطأ بسيط في توجيه الطلب. لذا، قد يكون من الضروري إعادة النظر في هذه القواعد لتوفير حماية أكثر شمولاً لمقدمي الطلبات، وضمان ألا يكون خطأ إداري بسيط سبباً في تعطيل مصالحهم².

الفرع الثالث

التزام الإدارة بنشر طلبات الأفراد لحماية حقوق الأشخاص الآخرين

تلتزم الإدارة خلال مرحلة دراسة الطلبات المقدمة من ذوي الشأن في بعض الحالات بإجراء إعلان عام عن الطلب، وذلك لإعلام الأشخاص الآخرين الذين يؤثر الطلب في

¹ Béatrice Claverie, op. cit., p.2358.

² Jean-Philippe Derosier, op. cit., p. 2311.

مراكزهم القانونية بإمكانية صدور قرار ضمني بالموافقة لصالح مقدم الطلب¹. وعلى الرغم من أن القرار الضمني بالموافقة يصبح ساري المفعول فور انتهاء المدة المحددة بالقانون لدراسة الطلب والبت فيه، بغض النظر عن تنفيذ أي إجراءات إعلانية، إلا أن هذه الإجراءات الإعلانية تحدد الطابع النهائي للقرار الضمني بالنسبة للأفراد الآخرين المعنيين بالقرار غير مقدمي الطلبات، حيث لا يبدأ ميعاد الطعن القضائي للأشخاص الآخرين الذين يؤثر القرار الضمني في مراكزهم القانونية إلا بعد نشر القرار الضمني رسميًا².

لحماية حقوق الأشخاص الآخرين الذين يؤثر الطلب في مراكزهم القانونية، تم توحيد قواعد نشر القرارات الضمنية بالموافقة مع تلك المتعلقة بالقرارات الصريحة، بحيث نص قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أنه إذا كان القرار الضمني يتطلب إجراءات نشر عند صدور قرار صريح مماثل، فإن الطلب نفسه يجب أن يُنشر من قبل الإدارة، سواء عبر وسائل تقليدية أو إلكترونية، مع تحديد التاريخ الذي سيُعتبر فيه القرار مقبولا ضمنيًا في حال عدم صدور قرار صريح³. ومع ذلك، فإن استخدام صيغة المستقبل في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة يحد من إجراءات النشر إلى مرحلة تقييم الطلب فقط، حيث تنص على أن الإدارة يجب أن تنشر تاريخ اعتبار الطلب مقبولا ضمنيًا في حال عدم صدور قرار صريح. لكن هذه الإجراءات المبكرة لا تتيح للأشخاص الآخرين الذين يؤثر القرار الضمني في مراكزهم القانونية معرفة ما إذا كان القرار الضمني قد صدر بالفعل، نظرًا لاحتمالية اتخاذ الإدارة قرارًا صريحًا خلال مدة دراسة الطلب. وبالتالي، لا يؤدي هذا النشر المبكر إلى بدء سريان المدة القانونية للطعن أمام القضاء⁴.

¹ Jacques Petit, L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration », AJDA, n° 43, 2015, p. 2433.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ المادة 232—2 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الفرنسي المعتمد بالأمر رقم 1341-2015 عام 2015

⁴ Pierre Tifine, Droit administratif français – Partie 4 – Chapitre 1 – Section 3, Chapitre 1: Les actes administratifs unilatéraux : Revue générale du droit on line, 2020, numéro 54101 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=54101).

في السابق، كان نص المادة 22 من قانون 12 أبريل 2000 (الملغي) يمنح السلطة التنظيمية أن تحدد عند الضرورة الإجراءات الكفيلة بضمان إعلام الأشخاص الآخرين بشأن القرارات الإدارية الضمنية. ومع ذلك، كانت هذه الإجراءات متروكة لتقدير الإدارة، مما أدى إلى قصور في نشر المعلومات المتعلقة بالقرارات الضمنية بالموافقة¹. بعد إلغاء قانون عام 2000 وأصبحت القاعدة العامة الجديدة في قانوني عام 2013 و 2015 اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني للطلب، وهو ما استدعى تعزيز إجراءات النشر لصالح الأشخاص الآخرين الذين يؤثر الطلب في مراكزهم القانونية. وقد استجاب قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لهذا الأمر بخضوع القرار الضمني بالموافقة للقواعد العامة لنشر القرارات الإدارية².

المطلب الثالث

التنظيم القانوني للمدة القانونية اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول

تم تكريس مبدأ القرار الضمني لمواجهة حالات "الإنكار الضمني للعدالة"، الناتجة عن تقاعس الإدارة عن الرد على الطلبات المقدمة إليها. في الأصل، كان يتم اعتبار صمت الإدارة بعد مضي فترة زمنية محددة بمثابة رفض ضمني للطلبات المقدمة إليها، قد يسمح لذي الشأن بالطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي. مع تطور النظام القانوني للإجراءات الإدارية، أصبح هناك توجه نحو تقليص المدد الزمنية المقررة لاتخاذ القرارات الإدارية، وذلك لضمان سرعة الفصل في الطلبات وتحسين جودة الخدمة الإدارية³.

في البداية، كان مرسوم 2 نوفمبر 1864 يحدد مهلة أربعة أشهر، وبعد انقضاءها يمكن اعتبار الطلب مرفوضاً ضمناً، مما يتيح لصاحب الشأن اللجوء إلى مجلس الدولة للطعن في القرار⁴. ومع مرور الوقت، تم تقليص هذه المهلة تدريجياً، خاصة بعد القانون الصادر في 12 أبريل 2000 (الملغي) الذي حدد مدة شهرين كقاعدة عامة لتوليد قرار ضمني،

¹ Chevallier Jacques, L'accélération de l'action administrative, loc. cit.

² Jacques Petit, op. cit., p. 2435.

³ Sorbara Jean-Gabriel, op. cit., p.1080.

⁴ Décret impérial du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le conseil d'État en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses.

سواء بالقبول أو بالرفض. بحسب التطورات الحديثة وأصبح صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية المبدأ القانوني العام الجديد في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، نصت المادة 231-1 من هذا القانون على أنه: "يعتبر صمت الإدارة لمدة شهرين عن الرد على طلب مقدم إليها بمثابة قرار ضمني بالقبول".

لا شك في أن تمديد أو تقليص المدة القانونية اللازمة لتوليد قرار ضمني يمكن أن يؤثر على حقوق الأفراد في اللجوء إلى القضاء الإداري. وبالتالي، فإن تكريس مدة الشهرين كقاعدة عامة يساعد في إيجاد توازن بين حقوق المواطنين في الحصول على ردود سريعة وبين حاجة الإدارة إلى وقت كافٍ لدراسة الطلبات المقدمة إليها من الأفراد والبت فيها¹. بالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين الأوروبية والإصلاحات الحديث بالعديد من دول الاتحاد الأوروبي تدعم فكرة تقليص المهلة إلى ثلاثة أشهر كحد أقصى، مما ينسجم مع المعايير الأوروبية للحكمة الرشيدة².

تتيح المادة 231-6 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة إمكانية تعديل المدة القانونية العامة المقررة لتوليد قرار ضمني بالقبول عندما تفرض الظروف ذلك، خصوصاً في حالات الطوارئ أو عند وجود إجراءات معقدة تستدعي معالجة أعمق. وفقاً لنص المادة 231-6، السالفة الذكر، يمكن تمديد أو تقليص هذه المدة بمرسوم صادر عن مجلس الدولة لضمان التكيف مع طبيعة كل حالة.

يلعب القضاء الإداري دوراً أساسياً في الرقابة على الاستثناءات من المدة القانونية العامة اللازمة لتوليد قرار ضمني بالقبول، والتي قد يتم تعديلها في حالات الطوارئ أو عند تعقيد الإجراءات³. يمارس القاضي الإداري المختص بالطعن في تجاوز السلطة رقابة طبيعية على هذه التعديلات، حيث يتأكد من أن مبررات التمديد أو التقليل تستند إلى

¹ Pascale Gonod, op. cit., p.2326.

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.115.

³ Anne Jennequin, L'implicite en droit administratif, Lille 2, thèse de doctorat, 2007, <http://www.theses.fr/2007LIL20006>, p.336.

أسباب قانونية حقيقية ومدى تعقيد الإجراءات التي تبرر هذا التمديد¹. يلزم القضاء الإداري الإدارة بتقديم مبررات واضحة ودقيقة لإثبات تعقيد المسألة المطروحة، بحيث لا يمكنها الاحتجاج بصعوبات داخلية مثل ضعف الموارد البشرية أو سوء تنظيمها الإداري. وفقاً للسوابق القضائية لمجلس الدولة يتمثل مفهوم التعقيد المقبول لتعديل المدة القانونية في وجود متطلبات قانونية أو عملية تؤدي إلى إبطاء إجراءات البت في الطلبات المقدمة من الأفراد، مثل الحاجة إلى استشارات مسبقة متعددة، أو إجراء تحقيقات معمقة قبل اتخاذ القرار، أو عندما يتعلق الأمر بمسائل تقنية دقيقة تتطلب دراسة متأنية². بذلك، يضمن القضاء الإداري أن أي تمديد للمدة يكون مبرراً قانونياً ولا يُستخدم كذريعة لإطالة الإجراءات بشكل غير مبرر.

أكد مجلس الدولة في العديد من أحكامه القضائية أن اعتماد مدة زمنية استثنائية بدلاً من المدة القانونية العامة (المنصوص عليها حالياً في المادة 231-1 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة) قد يكون مبرراً في حالات معينة تتطلب إجراءات أكثر تعقيداً أو رقابة دقيقة. على سبيل المثال، برر المجلس هذا التمديد في دراسة الطعون الإدارية العسكرية نظراً لطبيعة اللجان الجماعية المختصة بمتابعة هذه القضايا، وإلزامية إجراءات التحقيق والتناقض قبل اتخاذ القرار³. كما اعتبر أن طلبات الحصول على تصاريح الإقامة تحتاج إلى وقت إضافي بسبب التحقق من الوثائق الرسمية والمعلومات المقدمة⁴. بالإضافة إلى ذلك، برر مجلس الدولة تمديد المدة في طلبات التخلي عن تراخيص استغلال المناجم نظراً لتعقيد الإجراءات، التي تشمل استشارة المجالس البلدية المعنية وفرض تدابير إلزامية على المستثمرين لمواجهة المخاطر الأمنية والصحية والبيئية والزراعية؛ لذلك تم تبرير تمديد مدة دراسة هذه الطلبات إلى 18 شهراً، حيث تتطلب عملية المراجعة تقييمات متعددة تضمن حماية المصلحة العامة وتراعي التوازن

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.338.

² Pierre Delvolvé, « Le silence en droit public », RDP, 2012, n°4, p. 1173.

³ CE, 27/11/2002, Bourrel, n° 234748, conclusion Le Chatelier, AJFP, n° 2, 2003, p. 50.

⁴ CE, 30/12/2003, Association nationale d'assistance aux frontières, n° 248288,

<https://www.rajf.org/spip.php?article1909> .

بين الاستثمارات والاعتبارات البيئية والتنظيمية¹. وأيضاً، في حالة طلبات الإعفاء من الديون، رأى المجلس أن الإجراءات تتطلب حسابات وتدقيقاً مالياً معمقاً قبل اتخاذ قرار نهائي². وأخيراً، في طلبات وضع القضاة في حالة التفرغ الوظيفي، استلزم الأمر مشاورات مع المجلس الأعلى للقضاء لضمان الحفاظ على الضمانات المرتبطة بوظائفهم القضائية³.

فضلاً عما سبق، تم النص على استثناءات من المدة القانونية العامة المنصوص عليها في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة في نصوص خاصة وتشريعات مستقلة عن قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. يمكن القول إن هناك ثلاثة سيناريوهات رئيسية عندما يقر نص تشريعي أو تنظيمي على مدة مختلفة عن المدة العامة لتحديد أثر الصمت الإداري⁴.

الحالة الأولى تتعلق بوجود مدة خاصة أو مستقلة في نص تشريعي أو فوق تشريعي: عندما يحدد النص التشريعي أو الفوق التشريعي مدة زمنية معينة، يتم تصنيفه على أنه نص خاص إذا كانت الإجراءات تدخل في نطاق تطبيق قواعد قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، أو على أنه نص مستقل إذا لم يكن كذلك⁵. في جميع الحالات، يتم تطبيق المدة الزمنية المحددة في النص التشريعي أو الفوق التشريعي لتوليد قرار ضمني. على سبيل المثال، تخضع طلبات اعتماد المساعدين الأسريين أو المساعدين العائليين لنصوص قانونية خاصة، حيث تكون المدة المقررة ثلاثة أو أربعة أشهر بدلاً من المدة

¹ CE, 27/07/2005, Société Arbed, n° 264913, Rec. p.341.

² CE, 5/05/2008, Assemblée permanente des chambres des métiers, n° 304350, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018778504/>.

³ CE, 30/12/2011, M Jean Jacques A., n° 335838, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025115844>.

⁴ Armand Desprairies, op. cit., p.314.

⁵ Chevalier Emilie, Silence in the French administrative system: A failed revolution? In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, p.116, online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_4.

العامة وهي شهران¹، مما يعني أن قرار القبول الضمني ينشأ بعد هذه المدة في حال صمت رئيس المجلس الإقليمي.

الحالة الثانية تتعلق بوجود مدة زمنية مختلفة منصوص عليها في نص تنظيمي مستقل عن نطاق تطبيق القانون العام للقرار الضمني: إذا كانت المدة المقررة منصوص عليها في نص تنظيمي مستقل عن النظام العام لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، فإن هذه المدة تطبق كما هي لتوليد قرار ضمني². على سبيل المثال تخضع الطلبات المقدمة من قبل البلدية إلى المحافظ الإقليمي للحصول على ترخيص لإنشاء أو توسيع أو نقل المقابر الواقعة في البلديات الحضرية، داخل نطاق التجمعات السكانية وعلى مسافة تقل عن 35 مترًا من المناطق السكنية لنظام مستقل عن النظام العام لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. حيث يتم تطبيق مدة زمنية ستة أشهر لتوليد قرار ضمني، وبعد انتهائها، يؤدي صمت المحافظ إلى رفض ضمني للطلب³.

الحالة الثالثة تتعلق بوجود مدة مختلفة منصوص عليها في نص تنظيمي يدخل في نطاق النظام العام لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة: في مثل هذه الحالة يجب أن تتوافق هذه المدة مع الشروط الاستثنائية المحددة في المادة 231-1 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة⁴. أي أن المدة لا يمكن أن تختلف عن الشهرين لتوليد قرار ضمني بالقبول إلا إذا تم تحديدها بموجب مرسوم صادر عن مجلس الدولة، وكان مبررًا بالضرورة الملحة أو بسبب تعقيد الإجراءات الإدارية، مما يتطلب تمديد المدة القانونية لاتخاذ القرار⁵. إذا كان النص التنظيمي الذي يحدد مدة مختلفة عبارة عن مرسوم عادي أو لائحة أخرى، فإن هذه المدة لا تكون إلزامية، بل مجرد إرشادية، سواء كانت أطول أو أقصر من شهرين⁶.

¹ المادة 421-6 من قانون العمل الاجتماعي والأسر الفرنسي

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.34.

³ المادة 2223-1 من القانون العام للسلطات المحلية الفرنسي

⁴ Jacques Petit, op. cit., p. 2439.

⁵ Deguergue Maryse, op. cit., p. 397.

⁶ Pierre Tifine, Droit administratif français, loc. cit.

في كل الأحوال، عند انتهاء المدة الزمنية المحددة بالقانون دون أن تتخذ الإدارة قراراً صريحاً، يُعتبر ذلك بمثابة نشأة قرار إداري ضمني بالقبول، له نفس التأثير القانوني للقرار الإداري الصريح. وبالتالي، يمكن لهذا القرار أن يمنح حقوقاً لصاحب الشأن المتقدم بالطلب وللأشخاص الآخرين الذين يؤثر الطلب في مراكزهم القانونية¹. وفي هذه الحالة، يمكن مباشرة النشاط الذي تمت الموافقة عليه ضمناً دون الحاجة إلى إثبات ذلك. ومع ذلك، يحق للفرد طلب شهادة بالقرار الضمني بالموافقة من الجهة الإدارية المختصة، رغم أن الحصول عليها ليس ضرورياً في الدعاوى القضائية، نظراً لأن الأفراد عادةً لا يطعنون في القرارات الإيجابية². وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه لا يوجد حد زمني للإدارة لإصدار إشعار القبول، وعدم وجود هذا الإشعار لا يؤثر على القوة القانونية والتنفيذية للقرار الضمني³. ومع ذلك، إذا طعنت الجهة الإدارية في القرار الضمني ومنعت الفرد من تنفيذ النشاط بناءً عليه، فعلى الفرد إثبات أنه قدّم الطلب وتحديد تاريخ تقديمه، بأي وسيلة متاحة، مما يجعل الحصول على شهادة أو إشعار القبول أمراً مفيداً في هذه الحالة⁴.

¹ Béatrice Claverie, op. cit., p.2359.

² Chevalier Emilie, Silence in the French Administrative System: op. cit., p.133.

³ CE,13/07/2016, M. Czabaj, n° 387763, AJDA 2016, p. 1479.

⁴ Armand Desprairies, op. cit., p.340.

المبحث الثالث

نهاية القرار الضمني بالقبول في القانون الفرنسي

في النظام القانوني الفرنسي، تم تحديد قواعد واضحة بشأن سحب وإلغاء القرارات الضمنية بالقبول، حيث أصبح من غير الممكن للإدارة إلغاء أو سحب قرار ضمني يمنح حقوقاً إلا إذا كان غير قانوني، وذلك خلال فترة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نشوئه. هذا التعديل يعزز الاستقرار القانوني ويضع إطاراً موحداً للقرارات الضمنية، مما يعكس اتساقها مع القرارات الصريحة (المطلب الأول). بالإضافة إلى ذلك، يمكن الطعن في هذه القرارات عبر دعوى الإلغاء أو دعوى المسؤولية أمام القضاء الإداري، وهو ما يؤثر بعض الإشكاليات المتعلقة بالرقابة القضائية على هذه القرارات، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

سحب وإلغاء القرار الضمني بالقبول

وحد قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة القواعد المتعلقة بسحب وإلغاء القرارات الإدارية الضمنية، سواء كانت قرارات رفض أو قبول، مع القواعد المطبقة على القرارات الصريحة. اعتباراً من 1 يونيو 2016، أصبح من غير الممكن للإدارة أن تلغي أو تسحب قراراً ضمنياً يمنح حقوقاً إلا إذا كان غير قانوني، وذلك خلال فترة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نشأته¹. فمن أجل توحيد الإطار القانوني، أصبح الإلغاء الإداري للقرارات الضمنية محصوراً بوضوح، حيث لا يمكن سحب القرار الضمني أو إلغاؤه إلا خلال فترة الأربعة أشهر الأولى من نشأة القرار الضمني سواء بالقبول أو الرفض. هذه القاعدة تبسط القوانين المنظمة لإنهاء القرارات الضمنية وتجعلها أكثر اتساقاً مع القرارات الصريحة. هذا التوحيد يعزز من استقرار الوضع القانوني للمستفيدين، إذ يضع

¹ L'article 9 de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration: pour les décisions implicites d'acceptation qui naissent avant le 1er juin 2016, l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 reste applicable.

حدودًا صارمة أمام الإدارة لمنعها من التراجع عن قرارات تمنح حقوقًا بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة بالقانون لنشأة القرارات الضمنية بالقبول¹.

علي الرغم من أن المادة 242-1 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة أقرت مبدأً عام بحيث لا يجوز للإدارة أن تلغي أو تسحب قرارًا ضمنيًا منشئًا للحقوق إلا إذا كان غير قانوني، خلال مدة زمنية لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نشأته. ومع ذلك، وضعت المادة 242-2 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة استثناءات تسمح للإدارة، دون التقيد بهذه المدة الزمنية، بإلغاء أو سحب القرارات الضمنية في حالتين: إذا كان استمرار القرار الضمني مرتبطًا بشروط لم تعد مستوفاة، أو إذا تبين أن شروط منح إعانة (الصادرة بناءً على قرار ضمني) لم تُحترم من قبل ذوي الشأن².

نظم أيضاً قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة في المادتين 242-3 و 242-4 القواعد المتعلقة بسحب أو إلغاء القرارات الإدارية الصريحة والضمنية (سواء بالرفض أو بالقبول) المنشئة للحقوق بناءً على طلب المستفيد منها. وفقاً للمادة 242-3، يحق للمستفيد من القرار أن يطلب من الإدارة سحب أو إلغاء القرار الصريح أو الضمني إذا تبين أنه غير قانوني، وفي هذه الحالة تُلزم الإدارة بالاستجابة لهذا الطلب شرط أن يتم خلال أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار. أما المادة 242-4 فتمنح مرونة أوسع، حيث تسمح للإدارة – دون أي شرط زمني – بسحب أو إلغاء القرار حتى وإن كان قانونيًا، وذلك بناءً على طلب المستفيد، بشرطين أساسيين: أولاً، ألا يؤدي هذا الإجراء إلى الإضرار بحقوق الأفراد الآخرين المعنيين بالقرار، وثانياً، أن يكون الهدف من الإلغاء أو السحب هو استبدال القرار بآخر أكثر فائدة للمستفيد.

فضلاً عما سبق، فإن القواعد الجديدة بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة تأخذ في الاعتبار تأثير النشر والإعلان على صلاحية القرار الضمني. ففي السابق (وفقاً لنص المادة 23-3 من القانون رقم 2000-321 الصادر في 12 أبريل 2000 المتعلق بحقوق

¹ Armand Desprairies, op. cit., p. 415.

² Pierre Tifine, Droit administratif français, loc. cit.

المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات)، كان يمكن للإدارة إلغاء القرار الضمني إذا لم يكن قد تم نشره بشكل كافٍ، حتى قبل أن يصدر القاضي حكمه¹. كانت هذه الإمكانية تضر بالأمن القانوني للمستفيدين، ولكن مع إلغاء هذا الاستثناء بقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، لم يعد من الممكن سحب القرار الضمني بسبب عدم الإعلان عنه، مما يوفر حماية قانونية أكبر للمستفيدين². فعدم الإعلان الكافي عن القرار كان يخلق حالة من عدم الاستقرار القانوني، حيث يمكن للطعن المقدم من الأفراد الآخرين المعنيين بالقرار أن يؤدي إلى إلغاء القرار بعد مدة زمنية طويلة، مما يجعل الوضع القانوني للمستفيد غير واضح³.

في كل الأحوال، يجب أن تكون قرارات السحب أو الإلغاء للقرارات الضمنية بالقبول مسببة⁴ ويجب أن تسبقها إجراءات تضمن حق المستفيد في الدفاع والرد على إجراء السحب أو الإلغاء، خاصة إذا كانت القرار الأصلي يمنح حقوقاً⁵. وينبغي أن يتم هذا السحب أو الإلغاء في غضون أربعة أشهر من تاريخ نشأة القرار الضمني بالقبول أو بالرفض. ومع ذلك، فإن هذه القاعدة، التي تستند إلى حكم مجلس الدولة في قضية

¹ L'article 23-3° de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

² Gweltaz Eveillard, La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux, Actualité juridique Droit administratif (AJDA), 2015, n° 44, p. 2474.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ نصت الفقرة 4 من المادة 2-211 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أن كل شخص، طبيعياً كان أو معنوياً، له الحق في أن يُبلغ دون تأخير بأسباب أي قرار إداري فردي يحمل طابعاً سلبياً ويؤثر عليه. وبناءً على ذلك، فإن الإدارة مُلزَمة بتسبب قراراتها خاصة عندما يتعلق الأمر بسحب أو إلغاء قرار إداري (صريح أو ضمني) منشئ للحقوق، كما هو مذكور تحديداً في الفقرة الرابعة من المادة سالفه الذكر. ويُعد هذا التسبب شرطاً أساسياً لحماية حقوق الأفراد وضمان الشفافية والمشروعية في عمل الإدارة، حيث يمكن الشخص المعني من فهم مبررات القرار واتخاذ ما يلزم من ردود قانونية أو طعون عند الاقتضاء. إن هذا الالتزام بالتسبب يشكل إحدى الضمانات الجوهرية للعدالة الإدارية ويُكرس حق الدفاع وحق المعلومة في مواجهة الإدارة.

⁵ تنص المادة 1-12 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أن القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع السلبي، والتي ورد ذكرها في المادة 2-211، لا يمكن اتخاذها من قبل الإدارة إلا بعد منح الشخص المعني فرصة لتقديم ملاحظاته. وبحق لهذا الشخص أن يُدلي بملاحظاته كتابياً، أو شفوياً بناءً على طلبه، كما يمكنه أن يستعين بمحامٍ أو ينيب عنه ممثلاً يختاره. وتؤسس هذه المادة مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار الإداري، مما يضمن احترام الحقوق الأساسية في الدفاع قبل صدور قرار قد يلحق ضرراً بالشخص المعني. ومع ذلك، تُجيز المادة للإدارة رفض الطلبات المسيئة أو المتكررة بشكل غير مبرر، ما يعكس توازناً بين حماية الأفراد من تعسف الإدارة من جهة، وحماية الإدارة من سوء استعمال هذا الحق من جهة أخرى.

Société Bretim¹، لا تعزز بالضرورة الأمن القانوني، لاسيما في حالة القرارات الضمنية بالقبول. إذ إن المستفيد، في حال عدم حصوله على شهادة تثبت القرار الضمني بالقبول، قد لا يكون على دراية دقيقة بتاريخ صدور القرار، مما يضعه في موقف غير واضح قانونيًا².

علاوة على ذلك، يتعين على المستفيد الانتظار لمدة أربعة أشهر قبل أن يصبح القرار غير قابل للإلغاء لأسباب تتعلق بالشرعية القانونية، ولكن هذه المدة الزمنية قد تُمدد فعليًا بعدة أيام أو حتى أسابيع إضافية بسبب الوقت الذي تستغرقه المراسلات البريدية. وهذا يعني أن المستفيد قد يتعرض لسحب القرار في اللحظة الأخيرة، حيث يمكن للإدارة أن تصدر قرار الإلغاء في اليوم الأخير من المدة القانونية لكن يصل الإشعار بعد فترة بسبب تأخر المعاملات الإدارية³.

المطلب الثاني

الطعن على القرار الضمني بالقبول

في النظام القانوني الفرنسي، يمكن الطعن في القرارات الضمنية سواء كانت بالقبول أو بالرفض من خلال طريقتين قضائيتين رئيسيتين⁴: دعوى الإلغاء (الطعن بالإلغاء) ودعوى المسؤولية (التعويض عن الأضرار). وتتم هذه الطعون أمام القضاء الإداري. وعلى الرغم من أن هذه القرارات الضمنية تعتبر بمثابة قرارات إدارية كاملة الأركان، إلا أن الرقابة القضائية عليها تثير إشكاليات متعددة تتعلق بطبيعتها وآثارها، خصوصًا عند تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها.

عندما يصدر القاضي الإداري حكمًا بإلغاء قرار ضمني بالرفض، يلزم الإدارة بإعادة النظر في الطلب الأصلي، ولكن دون أن يلزمها بإصدار قرار إيجابي محدد⁵. فالحكم لا

¹ CE, 21 /12/2007, Société Bretim, n° 285515, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007891/> .

² Armand Desprairies, op. cit., p. 415.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 416.

⁴ Didier Truchet, "Contentieux administratif", Paris, Dalloz 8ème éd., 2022, p. 312.

⁵ Jean Waline, "Droit administratif", LGDJ, 27e édition, Paris, Dalloz, 2018, p. 454.

يحل محل الإدارة ولا ينشئ بحد ذاته قرارًا إداريًا جديدًا. وبالتالي، يجب على صاحب الشأن إعادة تقديم الطلب من البداية، ويعاد فتح الإجراءات الإدارية من نقطة الصفر. وفي هذه الحالة، يستطيع القاضي إصدار أمر للإدارة بإعادة النظر في الطلب، دون أن يفرض عليها مضمونًا معينًا للقرار الجديد¹. كما يجوز للقاضي أن يفرض غرامات على الإدارة إذا استمرت في عدم التنفيذ أو التراخي في الاستجابة لحكم المحكمة، وذلك لحثها على الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي بشكل فعال².

أما إذا كان القرار الضمني الملغى قرارًا ضمنيًا بالقبول، فإن إلغائه يؤدي إلى إخراجه من النظام القانوني بأثر رجعي، أي أنه يعتبر كأن لم يكن منذ البداية، وتلغى جميع آثاره. ومثاله إلغاء ترخيص ضمني بممارسة نشاط معين، ما يستدعي إيقاف النشاط المصرح به ضمنيًا، لأنه يصبح غير قانوني³. في مثل هذه الحالات، لا يكون هناك مبرر لطلب توجيه أوامر إضافية للإدارة (الأمر القضائي الصادر عن القاضي الإداري الموجه إلى جهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ)، لأن الحكم وحده يؤدي إلى سحب القرار من النظام القانوني، ولا يتطلب تنفيذًا إيجابيًا من الإدارة، خصوصًا أن المستفيد من القرار لن يكون هو من رفع الدعوى غالبًا⁴.

أما على صعيد التعويض، فلأفراد الحق في المطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري إذا تسبب قرار إداري، ضمني كان أو صريح، بضرر لهم. ويستند نظام المسؤولية في القانون الإداري الفرنسي إلى فكرة الخطأ الإداري (faute simple)، ولكنها تفسر بشكل واسع. إذ يعتبر أي انتهاك للقانون خطأ في حد ذاته، مما يغني المتضرر عن إثبات خطأ إضافي⁵. إلا أن هذا لا ينطبق على جميع الحالات، فمثلاً، إذا كان القرار الإداري غير

¹ CE, 26/05/2010, Mafille, n° 316292, AJDA., 2010, p.1784, note S. Thérion ; CE, 23/07/2014, M. Wespelaere, n° 369946, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000029170345> .

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Didier Truchet, op. cit., p. 314.

⁴ Élise Boulineau, Le pouvoir d'injonction : un outil au service d'un juge administratif garant d'une légalité effective, online : <https://www.actu-juridique.fr/id/AJU009i6> .

⁵ CE, 26/01/1973, Ville de Paris c/Driancourt, n° 84768, N° Lexbase : A7586B8H, Rec., p.48.

القانوني يتضمن فقط عيوباً شكلية أو إجرائية، لكنه مبرر من حيث الجوهر والمضمون، فقد لا يعتبر القاضي أن هناك خطأ يستوجب التعويض¹.

التأخير في اتخاذ القرار لا يعد في حد ذاته خطأ يؤدي إلى التعويض، إلا إذا كان التأخير مفرطاً أو تعسفياً. وليس هناك مدة زمنية محددة تلزم الإدارة باتخاذ القرار، بل يعتمد الأمر على تقدير القاضي لما يعتبر مدة زمنية "معقولة" بحسب ظروف كل حالة. وتظهر مسؤولية الدولة في هذا السياق غالباً في حالات التأخير في التنفيذ، مثل التأخير بشكل ملحوظ في المسائل الطبية² أو تأخير تقديم الدعم الشرطي لتنفيذ قرارات إدارية (كالإخلاء)³، أو تأخير اتخاذ قرارات تنظيمية اللازمة لتنفيذ القوانين، والتي قد يعتبرها القاضي تأخراً جسيماً يوجب التعويض، خصوصاً إذا تجاوزت عامًا كاملاً⁴

وفيما يخص المتضررين من الأفراد الآخرين المعنيين بالقرار الضمني، إذا كانت هناك آثار سلبية ترتبت على قرار ضمني بالقبول ثبت لاحقاً أنه غير قانوني، يمكن لهؤلاء المتضررين طلب التعويض. وإذا كان القرار قانونياً، ولكنه تسبب بضرر "خاص وغير معتاد" *dommage anormal et spécial*⁵، فقد تُمنح تعويضات استثنائية بموجب مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة⁶، إلا أن هذه الحالات تبقى نادرة وتتطلب شروطاً صارمة يصعب تحقيقها.

¹ CE, 30/10/1970, Ministre de la Santé c. Constantin, n° 74997, Rec., p. 651.

² CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 30/03/2017, 16MA02034, Inédit au recueil Lebon, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034381701> .

³ CE, 21/01/2011, la SOCIETE NATIONALE IMMOBILIERE, n°339647, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000023494629> .

⁴ CE, 27/07/2005, Association Bretagne Ateliers, n° 261694, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008235196/> .

⁵ Protière, Guillaume. « Fiche 48. La responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques ». Fiches de Droit administratif Rappels de cours et exercices corrigés, Ellipses, 2018. p.317-322. CAIRN.INFO, <https://droit.cairn.info/fiches-de-droit-administratif-4e-edition--9782340028524-page-317?lang=fr>.

⁶ CAA de PARIS, 8ème chambre, 05/12/2022, 22PA00909, Inédit au recueil Lebon, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000046710507> .

الفصل الثالث

الاستثناءات التشريعية لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في فرنسا

كرس قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر لعام 2015 المبدأ القانوني الجديد المتعلق باعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، والذي كان قد أُرسي لأول مرة بموجب القانون رقم 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013، وذلك في إطار السياسة العامة الفرنسية الرامية إلى تبسيط العلاقة بين الإدارة والمواطن. وقد مثل هذا التحول خطوة نوعية في النظام القانوني الفرنسي، الذي كان، تقليدياً، يعتبر الصمت الإداري بمثابة رفض ضمني للطلبات المقدمة من الأفراد بعد مضي فترة زمنية محددة. غير أن هذا المبدأ لم يكن مطلقاً، بل أرفقه المشرع الفرنسي بثلاث فئات من الاستثناءات¹. الفئة الأولى تتعلق بطبيعة بعض الطلبات التي تستوجب بنص القانون، بحكم حساسيتها أو خصوصيتها، استمرار تطبيق قاعدة اعتبار الصمت الإداري بمثابة رفض ضمني (المبحث الأول). أما الفئة الثانية فهي استثناءات قانونية مفروضة بموجب التزامات دولية أو أوروبية أو دستورية، مما يجعل احترامها واجباً حتى على المشرع نفسه. وقد أناط القانون مهمة تحديد هذه الحالات بمرسوم تنظيمي يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة (المبحث الثاني). الفئة الثالثة تمنح الحكومة، بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء، صلاحية استبعاد بعض القرارات من تطبيق المبدأ العام الجديد باعتبار الصمت بمثابة قبول، بالنظر إلى موضوع القرار أو لمقتضيات حسن الإدارة (المبحث الثالث). لا شك في أن كثرة الاستثناءات التي أقرها المشرع الفرنسي لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، سواء من حيث نوع الطلبات أو بناءً على اعتبارات قانونية فوق تشريعية أو بدافع حسن سير المرفق العام، قد أدت إلى تقليص نطاق التطبيق الفعلي له². ونتيجة لذلك، فإن المبدأ الذي صمم في الأصل كأداة لتبسيط الإجراءات تحول، في بعض الحالات، إلى آلية رمزية أكثر منها عملية.

¹ Ben Attar Oriane, op. cit., p. 253.

² Bertrand Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », RFDA 2014, p.35.

عند مقارنة النموذج الفرنسي المتعلق بالاستثناءات التشريعية لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في نماذج بدول أخرى، يتضح تباين كبير في الفلسفة التشريعية. ففي إيطاليا، ورغم تبني المبدأ منذ عام 1990، إلا أن تعديله في 2005 قاد إلى استثناء قطاعات كاملة من نطاق تطبيق مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، مثل الثقافة، البيئة، الدفاع، الصحة العامة، والهجرة. هذا التصنيف الشامل يقلل فعلياً من نطاق تطبيق هذا المبدأ¹. بالمقابل، نجد أن النموذج الإسباني أكثر مرونة، حيث تم تكريس مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في قوانين الإجراءات الإدارية المتعاقبة، لاسيما قانون 2015/39، مع السماح بسن قوانين خاصة يمكنها استثناء بعض الحالات. هذا التوازن بين القاعدة والاستثناء يوفر مرونة عملية في التطبيق².

أما ألمانيا، فهي لم تتبنَ مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول كمبدأ عام في قانونها المتعلق بتنظيم الإجراءات الإدارية الفيدرالية. حيث يتبين من نص المادة رقم 42a من قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي أن القبول الضمني لا يفترض إلا عند وجود نص قانوني صريح يجيز ذلك. وبالتالي، فإن القرار الصريح بالرفض (la décision expresse de rejet) هو القاعدة العامة المعتمدة في النظام القانوني الألماني. ويعود هذا إلى طبيعة النظام القانوني الألماني الذي يمنح أهمية قصوى للوضوح الإجرائي والشكلية³.

أما في مصر، فلا يوجد حتى الآن قانون موحد للإجراءات الإدارية ينظم بشكل صريح أثر صمت الإدارة وما إذا كان يعد قبولاً ضمنيّاً أو رفضاً. ويشترط القضاء المصري وجود نص قانوني صريح للاعتداد بمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول، ما يعني أن هذا المبدأ لا يشكل قاعدة عامة في النظام القانوني الإداري المصري. وبالتالي، لا يوجد تنظيم تشريعي عام للاستثناءات على هذا المبدأ كما هو الحال في فرنسا أو إسبانيا

¹ Vera Parisio, Procédure administrative et silence de l'administration publique en Italie, op. cit., p.499.

² Patricia Valcárcel Fernández, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, op. cit., p.245.

³ Bernhardt Dirk, op. cit., p.104.

أو إيطاليا¹. يعد تطبيق هذا المبدأ في مصر محدودًا للغاية، ومحصورًا فقط في بعض القوانين الخاصة مثل قانون الاستثمار أو قانون تنظيم بعض تراخيص البناء، مما يجعله أقرب إلى الاستثناء النادر منه إلى القاعدة المستقرة.

المبحث الأول

الاستثناءات المحددة من المشرع " Les exceptions définies par le "

"législateur"

تمثل الفئة الأولى من الاستثناءات على مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني تلك التي حددها المشرع الفرنسي بموجب المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015. وقد نصت هذه المادة صراحة على أربع أنواع رئيسية من الطلبات التي يستثنى تطبيق المبدأ عليها تلقائيًا، ويستمر بشأنها العمل بقاعدة اعتبار الصمت الإداري بمثابة رفض. سيكون متروكًا للسلطات الإدارية، وفق لسلطاتها التقديرية ومجالات تخصصها، تحديد الطلبات التي تدرج تحت كل فئة من هذه الفئات الرئيسية الأربعة. ويهدف هذا التوجيه إلى تسهيل عملية التمييز، من خلال توضيح المقصود بهذه الفئات وشرح معايير التمييز التي اعتمدها المشرع².

الجدير بالذكر أن هذه الفئات تتمتع بقوة إلزامية مباشرة بموجب النص القانوني، دون حاجة إلى صدور نصوص تنظيمية أو مراسيم تنفيذية من قبل الحكومة. فبخلاف الاستثناءات الأخرى المفروضة بموجب قواعد قانونية عليا، والتي تتطلب إصدار مراسيم في مجلس الدولة لتحديد نطاقها، فإن هذه الفئة من الاستثناءات تطبق تلقائيًا بمجرد توفر الشروط المحددة قانونًا. وبذلك، لا تدرج هذه الفئات في قوائم تنفيذية أو تنظيمية، وإنما تستند مباشرة إلى الصياغة التشريعية، مما يمنحها طابعًا موضوعيًا واضحًا يلزم الإدارة والجهات المختصة بتطبيقها³.

¹ الدكتور محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص70

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.47.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.48.

في ضوء ما تقدم سنتناول بالتفصيل في هذا المبحث أنواع الطلبات التي تستثنى تشريعياً بموجب المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة من تطبيق مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني. يتعلق النوع الأول بالطلبات التي لا تهدف إلى إصدار قرار إداري فردي (المطلب الأول). أما النوع الثاني، فيشمل الطلبات التي لا تندرج ضمن إجراءات قانونية أو تنظيمية محددة (المطلب الثاني)، أو التي تأخذ طابع الشكوى أو التظلم الإداري (المطلب الثالث). أما النوع الثالث من الاستثناءات من تطبيق مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني يتعلق بالطلبات ذات الطابع المالي، باستثناء بعض حالات الضمان الاجتماعي التي يحددها مرسوم خاص (المطلب الرابع). أما النوع الرابع، فيتعلق بالطلبات التي تنظم العلاقات بين الإدارة وموظفيها العموميين (المطلب الخامس)، والتي تنظم عادةً بموجب قوانين وظيفية خاصة.

المطلب الأول

الطلبات التي لا تتعلق باعتماد قرار ذات طابع فردي

نصت الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أن المبدأ العام الجديد المتعلق باعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية لا ينطبق عندما "يكون الطلب (المقدم من الأفراد) لا يهدف إلى اعتماد قرار له طابع القرار الفردي (caractère d'une décision individuelle)".¹

من خلال قراءة هذا النص القانوني، نجد أن ذلك الاستثناء الذي فرضه المشرع على المبدأ العام الجديد يتضمن تطبيقه وجود معياريين مجتمعيين: المعيار الأول يتعلق بأن يكون الطلب المقدم للإدارة يهدف إلى اعتماد "قرار"؛ أما المعيار الثاني فيتعلق بأن يكون القرار المطلوب اعتماده له طابع "القرار الفردي" (الفرع الأول).

¹ من الجدير بالذكر أن الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لم تأت بجديد من حيث المضمون، إذ إنها أعادت التأكيد على ما ورد سابقاً في البند الأول من الفقرة الأولى من المادة 21 من قانون 12 أبريل 2000، بعد تعديلها بموجب قانون 12 نوفمبر 2013. فقد نصت هذه الأخيرة بوضوح على أن آلية اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية لا تطبق في الحالات التي لا يهدف فيها الطلب المقدم من الأفراد إلى اعتماد قرار يتسم بطابع القرار الفردي. ويفهم من ذلك أن التطبيق الفعال لهذا المبدأ يتوقف على وجود غرض إداري واضح ومحدد يتطلب إصدار قرار فردي يرتب آثاراً قانونية شخصية.

صنف قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة القرارات الإدارية إلى ثلاث فئات رئيسية: القرارات الفردية، والتنظيمية، وقرارات محددة (les décisions d'espèce). لا يمكن تطبيق مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول إلا على الطلبات التي تهدف إلى إصدار قرار إداري فردي. أما الطلبات التي ترمي إلى تعديل أو إلغاء قرار تنظيمي، أو تلك التي تستهدف قرارات محددة لا تحمل طابعاً فردياً، فهي جميعها تخرج من نطاق تطبيق هذا المبدأ¹ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مقومات القرار الإداري ذات الطابع الفردي

القرار الإداري الفردي يصدر بصفة عامة من إحدى السلطات الإدارية بالدولة بقصد إحداث أثر قانوني في مواجهة الأفراد، ويتميز بأنه يصدر من جانب واحد بإرادة الإدارة لخلق حقوق وفرض التزامات محددة من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم لفرد معين أو لأفراد محددين بذواتهم. النطاق المادي لتطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمنى يفترض أن الطلب المقدم للإدارة يقتضي صدور قرار من جانب واحد يصدر بإرادة هذه الإدارة له طابع الفردية والخصوصية². فيما يتعلق بانفراد الإدارة في تحديد إرادتها، فلا يشترط لتوافره أن يصدر القرار عن فرد واحد فقط، بل قد يشترك أكثر من فرد في إصداره في مراحل تكوينه المختلفة، حيث تكمن العبرة بالإرادة التي يمثلونها، كما هو الحال في اشتراك أكثر من فرد-ينتمون إلى جهة إدارية واحدة- في تكوين وإصدار عمل قانوني معين³. كذلك فإن طبيعة القرار الإداري الفردي كعمل قانوني يصدر من جانب واحد وبالإرادة المنفردة للإدارة لا تتغير حتى ولو كان في نفاذه وترتيب آثاره معلقاً على موافقة بعض الأفراد⁴.

¹ Jacques Petit, op. cit., p. 2441.

² Didier Truchet, op. cit., p. 317.

³ الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص114

⁴ نفس المرجع السابق، ص115

لما كان نظام القرار الضمني بالقبول يهدف لإصدار قرار إداري فردي يصدر من جانب إحدى السلطات الإدارية بالدولة من خلال إرادتها المنفردة، وهو ما يختلف عن فكرة العقد التي تحتاج إلى إيجاب وقبول من خلال التقاء إرادتين، فالعقد الإداري لا يتم بموافقة الإدارة وحدها، بل لابد من وجود طرف آخر متعاقد معها، ولذلك لا تخضع طلبات إبرام العقود الإدارية لنظام القرار الضمني بالقبول¹.

القرار الإداري بصفة عامة يتميز عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى، مثل الأعمال المادية الصادرة من الإدارة ولا ترتب أية آثار قانونية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية².

لتحديد عما إذا كان العمل من الممكن أن يعد قراراً إدارياً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة وله طابع شخصي أو فردي (ويمكن أن يكون موضوعاً لقرار ضمني بالقبول) أم لا، يمكن اللجوء إلى أحد معيارين: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

المعيار الشكلي يقوم على أساس الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت القرار، دون البحث في مضمون القرار ومحتواه، وبناء على ذلك يعتبر العمل إدارياً إذا صدر عن إحدى الجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، ويكون العمل تشريعياً إذا صدر عن السلطة التشريعية، ويكون العمل قضائياً إذا صدر عن السلطة القضائية.

المعيار الموضوعي يقوم على أساس النظر في مضمون القرار ومحتواه دون النظر إلى الجهة التي أصدرته أو الشكل الذي صدر فيه. ووفقاً لهذا المعيار فالأعمال التي تضمن قواعد عامة مجردة من خلال إنشاء مراكز قانونية عامة دون تمييز بين فرد وآخر، تعد عملاً تشريعياً، أما إذا تجسد العمل في صورة قرار فردي يخص فرداً أو أفراد محددين بذواتهم ومنحهم مركزاً قانونياً خاصاً، فذلك القرار يعتبر عملاً إدارياً فردياً بما له من طابع الخصوصية والفردية³.

¹ Pierre Tifine, Droit administratif français, loc. cit.

² الدكتور أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية-القااهرة 1999، ص 428

³ نفس المرجع السابق، ص 401

يلاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي وكذلك المصري يأخذان بالمعيار الشكلي، في أغلب الموضوعات، لتحديد طبيعة القرار الإداري ذات الطابع الفردي.

في إطار تحديد نطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، أثار مجلس الدولة في تقريره الصادر عام 2014 باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، تساؤلاً هاماً حول ما إذا كان المشرع يقصد، في ضوء الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، أن يقتصر نطاق المبدأ العام الجديد (اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني) على القرارات الإدارية الفردية التي تؤثر لزوماً وبذاتها في المراكز القانونية لذوي الشأن ومن الممكن أن تكون محلاً للطعن أمام القضاء الإداري، أم من الممكن أن يمتد نطاق تطبيق هذا المبدأ العام على بعض إجراءات التنظيم الداخلي؟¹

للإجابة على هذا السؤال يجب معرفة الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي. في الواقع، تحديد القيمة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي أثار خلاف بين فقهاء القانون العام في فرنسا لاسيما مع تطور السوابق القضائية لمجلس الدولة لتحديد قيمتها القانونية كمصدر من مصادر المشروعية الإدارية.

ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار إجراءات التنظيم الداخلي مجرد أعمال مادية لا تؤثر في الأفراد وليست أعمالاً إدارية يمكن الطعن من قبل الأفراد. وفقاً للمبادئ التقليدية للقضاء الإداري، فإنه يجب التفرقة بين أعمال الإدارة التي تؤثر في المراكز القانونية للأفراد، والعمل المادي الذي لا يؤثر في المراكز القانونية التي يتصل بها². فالأعمال الإدارية تصدر من سلطة وطنية وتعد عملاً قانونياً له آثار قانونية من خلال تغيير في الأوضاع القانونية التي تتصل به، وهذا الأثر القانوني قد يتمثل في صورة إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل في مركز قانوني موجود سابقاً من قبل أو الغاء أحد المراكز

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.49.

² Clément Chauvet, Que reste-t-il de la "théorie" des mesures d'ordre intérieur ?, AJDA n°14/2015 du 27 avril 2015, p. 793.

القانونية القائمة. أما الأعمال المادية، فلا تعد أعمال قانونية لأنها لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد. الأعمال المادية بذلك تمثل بصفة عامة، كل ما يصدر من السلطات الإدارية من أفعال وتصرفات غير منتجة لأثر قانوني معين¹. وقد اعتبر هذا الاتجاه من الفقهاء أن كافة إجراءات التنظيم الداخلي، كالمنشورات والتعليمات والتوجيهات، مجرد أعمال مادية تصدر من جانب واحد (الجهة الإدارية)، ولكنها لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد ولا يمكن الاحتجاج بها عليهم، لأن الهدف منها هو تنظيم وحسن سير العمل بالمرفق العام، وبالتالي لا يمكن للأفراد الطعن بالإلغاء على مثل هذه الإجراءات التنظيمية الداخلية².

ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى اعتبار كافة أعمال التنظيم الداخلي، سواء في صورة منشورات أو تعليمات أو توجيهات داخلية، تنتج أثراً قانونية داخل نطاق السلطات الإدارية، ولكن لا يمكن الاحتجاج بها على الأفراد المتعاملين مع الإدارة لأنها ليس قرارات إدارية وفقاً للنظرية العامة للقرارات الإدارية³.

ذهب رأى آخر من الفقه الفرنسي إلى اعتبار إجراءات التنظيم الداخلي بما تتضمنه من أعمال، كالتوجيهات الداخلية والمنشورات والتعليمات تعتبر قرارات إدارية ملزمة لكافة الموظفين العموميين، ويجوز لهم الطعن لهم بالإلغاء إذا قوضت حقاً من حقوقهم المنصوص عليها في القواعد التشريعية أو اللائحية⁴. رغم ذلك؛ يرى هذا الاتجاه من الفقهاء أن هذه الأعمال التنظيمية الداخلية لا يمكن الاحتجاج بها — كقاعدة عامة —

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Hecquard-Théron, « De la mesure d'ordre intérieur », AJDA 1981, p. 235.

³ Jean-Marie Pontier, Le sens du contentieux administratif, Actualité juridique Droit administratif, 2017, 09, p.503.

⁴ Olivier Dord, [Jurisprudence] Le Conseil d'Etat conforte les mesures d'ordre intérieur en droit de la fonction publique en considérant uniquement leurs effets sur la situation des agents publics, La lettre juridique, octobre 2015, online : <https://www.lexbase.fr/article-juridique/26687064-cite-dans-la-rubrique-bfonction-publique-b-titre-nbsp-ile-conseil-d-etat-conforte-les-mesures-d-ordre> .

في مواجهة الأفراد وبالتالي لا يجوز لهم الطعن عليها بالإلغاء لأنها غير ملزمة لهم، ولكن استثناء من ذلك يمكن للأفراد الطعن عليها إذا أثرت في مراكزهم القانونية¹.

ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي أنه في إطار تحديد إجراءات التنظيم الداخلي، فإنه يجب التفرقة بين الأعمال الداخلية التي تؤثر في المراكز القانونية لذي الشأن، والأعمال الداخلية التي تؤثر في مراكز الأفراد². تأسيساً على ذلك، يرى هذا الجانب من الفقه أنه بالنسبة لأعمال التنظيم الداخلية كالمشورات والأوامر والتعليمات الداخلية، إذا كانت بحسب موضوعها تضيف عناصر جديدة لنصوص القانون فهي بالتالي تؤثر بصفة عامة في المراكز القانونية لذي الشأن من خلال منحهم حقوقاً جديدة³. وقد اعتبر الفقهاء أن هذه الأعمال الداخلية من خلال ترتيب حقوق جديدة للأفراد لها صفة العمل القانوني وتصبح مصدراً من مصادر المشروعية الإدارية وتخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية بوصفها في بعض الأحيان ذات صفة لائحية، وبالتالي يمكن للأفراد في حالة ما إذا قوضت هذه الأعمال حقاً من حقوقهم القانونية أن يطعنوا فيها بالإلغاء⁴.

على عكس ما سبق يرى هذا الجانب من الفقهاء، أنه إذا كانت أعمال التنظيم الداخلية تقتصر على مجرد شرح وتفسير نصوص التشريعات واللوائح القائمة دون أن تضيف أي جديد لهذه النصوص، فإنها لا تعتبر أعمالاً قانونية، بل مجرد أعمال تفسيرية مجردة لا تؤثر بأي شكل في المراكز القانونية القائمة وبالتالي لا يمكن الطعن عليها بالإلغاء باعتبارها تتعلق بحياة المرفق الداخلية ويمكن للإدارة تعديلها والرجوع فيها في أي وقت بحرية تامة وفقاً لمقتضيات حسن سير وانتظام العمل بالمرفق العام⁵.

في ضوء اقوال فقهاء القانون العام في فرنسا والسوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، يمكن القول بأن إجراءات التنظيم الداخلي تختلف طبيعتها وأثارها القانونية في مواجهة

¹ CE, 25/01/1991, VIGIER, RFDA, 1992 p. 216, note Fernandez-Maublanc.

² Jean-Marie Pontier, Le sens du contentieux administratif, op. cit., p.507.

³ CE, 18/12/2003, RFDA, 2003, p. 510, note J. PETIT.

⁴ Clément Chauvet, op. cit., p.794.

⁵ Saunier Sébastien, « Mesure d'ordre intérieur », Dictionnaire d'administration publique, Presses universitaires de Grenoble, 2014. p.317. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/dictionnaire-d-administration-publique--9782706121371-page-317?lang=fr](https:// Cairn.INFO, droit.cairn.info/dictionnaire-d-administration-publique--9782706121371-page-317?lang=fr).

الأفراد باختلاف الظروف والأحوال وعلى الأخص قصد واضعها¹. فأحياناً يمكن إضفاء الصفة القانونية على بعضها في حالة ما إذا أثرت في المراكز القانونية للأفراد من خلال انشاء وضع قانوني أو تعديل أو تغيير وضع قائم موجود من قبل أو الغاء أحد المراكز القانونية لبعض الأفراد. بهذا المعنى تعد إجراءات التنظيم الداخلي، كالمشورات ذات الطبيعة اللائحية التي تنطوي على منح حقوق أو فرض التزامات جديدة للأفراد، قرارات إدارية ملزمة للأفراد ومصدراً من مصادر المشروعية الإدارية مثل القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطات الإدارية، ويمكن إخضاعها لرقابة الإلغاء القضائية². رغم ذلك؛ في بعض الأحيان الأخرى، عندما لا تنتج أعمال التنظيم الداخلي أي التزام أو حق — استناداً الى نية مصدر العمل التنظيمي — فتكون مجرد تنظيم داخلي للمرفق لحسن سير العمل بالمرفق العام وفقاً لصالح العمل ولا تضيف أي جديد للقواعد القانونية، وبالتالي لا تعتبر أعمالاً قانونية ولا تنقيد الإدارة بها؛ وعلى ذلك لا يمكن للأفراد الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري³.

في ضوء ما تقدم، فإنه يكون لإجراءات التنظيم الداخلي التي تؤثر في حقوق الأفراد المقررة في القوانين واللوائح، صفة العمل القانوني ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، وبالتالي يمكن أن تدخل في نطاق تطبيق المبدأ الجديد باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، وليس من الضرورة ان تكون ضمن الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المتعلق بعدت تطبيق آلية القرار الضمني بالقبول عندما يكون الطلب المقدم لجهة الإدارة لا يهدف إلي اعتماد قرار له طابع القرار الفردي، وذلك استناداً لفكرة التأثير في المراكز القانونية للأفراد الناتجة عن بعض إجراءات التنظيم الداخلي⁴.

¹ Clément Chauvet, op. cit., p.795.

² Olivier Dord, loc. cit.

³ CE, 17/10/1986, n° 59536 : <https://www.lexbase.fr/jurisprudence/952585-ce-35-ssr-17101986-n-59536> .

⁴ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.49.

الفرع الثاني

القرارات الإدارية التي تخضع للاستثناء من آلية اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول

صنف قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة القرارات الإدارية إلى ثلاث فئات:

1- القرارات الفردية؛ 2- القرارات التنظيمية؛ 3- القرارات التي ليست تنظيمية ولا فردية، والمعروفة باسم القرار المحددة *Les décisions d'espèce*.¹

يعتمد النطاق المادي للقرار الضمني بالقبول على هذا التصنيف. حيث لا يطبق مبدأ اعتبار صمت بمثابة قبول على الطلبات التي لا تهدف إلى اعتماد قرار له صفة القرار الفردي، وبالتالي لا يطبق نظام القرار الضمني بالقبول علي²:

- الطلبات التي تهدف إلى الحصول على ترخيص أو موافقة إدارية ذا طابع تنظيمي، أو الطلبات التي تتعلق بتعديل أو سحب أو إلغاء قرار تنظيمي؛
- الطلبات التي تهدف إلى اعتماد قرار محدد *décision d'espèce*، ليس له طبيعة تنظيمية أو فردية.

فيما يتعلق بالطلبات المقدمة من الأفراد وتتعلق بأعمال تنظيمية تتضمن قواعد عامة وليست شخصية، فإنها على النقيض من القرارات الفردية التي تحدد المستفيدين من القرار بالاسم سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً اعتباريين أو أشخاصاً خاصة أو عامة، تقع ضمن نطاق الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المتعلق بتحديد نطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني.

في الواقع، تتميز القرارات الفردية عن القرارات التنظيمية من الناحية الموضوعية على أساس أن القرارات التنظيمية تهدف إلى خلق مراكز قانونية عامة ومجردة، وذلك بعكس القرارات الفردية التي تهدف إلى التأثير في المراكز القانونية الذاتية الخاصة لفرد معين

¹ Cécile Barrois de Sarigny et Maud Vialettes, op. cit., p. 11.

² Jacques Petit, op. cit., p. 2443.

أو لعدد من الأفراد محددين أو موصوفين¹. بمعنى آخر، القرار الفردي يخاطب شخصاً أو أشخاصاً معينين بذواتهم ويؤثر في مراكزهم القانونية الذاتية من خلال منح حق لفرد محدد أو أفراد معينين بذواتهم ويفرض عليه أو عليهم التزاماً محدداً، وذلك مثل القرار الصادر بمنح ترخيص بناء لفرد أو القرار الصادر من الإدارة بتعيين عدد محدد من الأشخاص بأسمائهم في بعض الوظائف الحكومية. أما القرار التنظيمي فيصدر من السلطة التنفيذية متضمناً قواعد عامة ملزمة دون تحديد فرد محدد أو أشخاص معينين بذواتهم، فمحل القرار يتضمن إنشاء حقوق والتزامات عامة ومجردة². ويقصد بالعمومية في إطار القرار التنظيمي أنه يتوجه بصيغة عامة إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين، حيث يوجه الخطاب للأشخاص كلهم وليس لفرد محدد بذاته أو أشخاص محددين بأسمائهم. ولا يغير من طبيعة القرار أنه يخاطب فئة معينة من الأفراد ما دام هؤلاء الأفراد غير محددين بذواتهم، كالقرار الصادر بتنظيم شئون بعض الأطباء أو بعض الأفراد ذوي الإعاقة. فيما يتعلق بالتجريد في وصف القرار التنظيمي فيعني أن مثل هذا القرار باعتباره يطبق على كافة الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط تطبيقه فلا يستنفذ ولا ينتهي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها، بل يطبق على كل الحالات المماثلة التي تقع في المستقبل، وهو بذلك يبقى سارياً ما لم يتم سحبه أو إلغاؤه من السلطة التنظيمية المختصة³.

أكد مجلس الدولة في تقريره الصادر عام 2014 باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، استناداً إلى سوابقه القضائية المستقرة منذ أمد بعيد⁴، إلى اعتبار بعض طلبات الأفراد المتعلقة بالتسجيل لدى بعض الهيئات الإدارية أو بالحصول على بعض الموافقات والتراخيص من بعض السلطات الإدارية لها طابع تنظيمي⁵ لاسيما في حاله ما إذا كانت

¹ CE, 27/11/1987, n° 77896, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007719537> .

² Pierre Tifine, Droit administratif français, loc. cit.

³ الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 73

⁴ CE, 3/05/ 2004, Fondation Assistance aux animaux, n° 249832, Rec. P.55

⁵ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.49.

الطلبات مقدمة لشخص اعتباري يعتبر من الدرجة الأولى وليس له نظير sans équivalent ممثل رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو إلي أحد الوزراء مثل وزير الداخلية أو الدفاع أو محافظ بنك فرنسا¹، في مثل هذه الحالات لا تخضع طلبات الأفراد لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، باعتبار القرار الصادر بناءً عليها ذات طابع تنظيمي. رغم ذلك اعتبرت بعض السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي أن العديد من طلبات الأفراد المتعلقة بالحصول على موافقات أو تراخيص معينة لشخص محدد ليس لها نطاق التجريد والعمومية، بل لها طابع الفردية وتخضع بالتالي لنظام القبول الضمني بالقبول، نذكر منها على سبيل المثال:

- الطلب المقدم لوزير الرياضة للموافقة على إنشاء مركز تدريب قانوني²؛
- الطلب المقدم لوزير الزراعة للموافقة على إنشاء جمعية وطنية بترويج سلالة الأبقار³؛
- الطلب المقدم لوزير الترفيه من أجل إنشاء اتحاد وطني للترفيه⁴.

فضلاً عن طلبات الأفراد التي تتعلق بأعمال تنظيمية ودخولها ضمن نطاق الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، فإن طلباتهم التي تهدف إلى اعتماد قرار محدد décision d'espèce ليس له طبيعة تنظيمية أو فردي) تدخل أيضاً ضمن نفس الاستثناء وذلك استناداً إلى أن القرار المحدد هو عمل مختلط يطبق قاعدة موجودة مسبقاً على حالة معينة ويتعلق بأشخاص غير محددى العدد أو الهوية، وبذلك فالقرار المحدد ليس ذات طبيعة فردية ولا عامة⁵. من الأمثلة الكلاسيكية للقرار المحدد المرسوم الذي يدعو الناخبين لانتخابات

¹ Benoît Plessix, Droit administratif général, lexisnexus, collections: Manual, 2024. P.855.

² CE, 8 /03/ 2012, Assoc. Nice Volley Ball, n°352959, online:

[ECLI:FR:CESSR:2012:352959.20120308.](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007732096)

³ CE, 7 /12/ 1984, Fédération nationale de la race bovine blonde d'Aquitaine, n° 30471, inédit.

⁴ CE, 14/03/ 1990, Fédération nationale d'animation, n° 65114, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007732096> .

⁵ Élise Untermaier-Kerléo, « La motivation des décisions réglementaires et d'espèce en droit administratif français », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [En ligne],

معينة أو بإعلان حل مجلس شعبي محلي، والأوامر الحكومية التي تقرر فتح مسابقة معينة أو تحديد موعد للاختبارات. باعتبار أن المشرع حدد بشكل صارم نطاق المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني على الطلبات التي تهدف إلى اعتماد قرار إداري ذات طابع فردي، وبالتالي تدخل الطلبات المتعلقة باعتماد قرار محدد *décision d'espèce* ضمن نطاق الاستثناء من نظام القبول الضمني¹.

المطلب الثاني

الطلبات المقدمة من الأفراد وليس لها إجراءات محددة منصوص عليها في أي نص تشريعي أو لائحي

إن دراسة هذا الاستثناء التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية يقتضي أن نستعرض بالتفصيل:

الفرع الأول: مضمون هذا الاستثناء.

الفرع الثاني: مفهوم "الإجراء".

الفرع الثالث: مفهوم النص التشريعي.

الفرع الأول

مضمون الاستثناء

أستبعد المشرع الطلبات المقدمة للإدارة والتي ليس لها إجراءات تنظمها القوانين أو اللوائح من نطاق الطلبات التي تكون بعد مضي فترة زمنية معينة بمثابة قرار ضمني بالقبول. ويبدو أن الهدف من هذا الاستبعاد يتمثل في رغبة المشرع الفرنسي في تحييد الطلبات ذات الطابع الغريب أو العبثي² *caractère fantaisiste*. ومن هذا المنطلق، يفترض المشرع أن كافة الطلبات التي يجوز قانوناً للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين تقديمها إلى الجهات الإدارية، يجب أن تكون محددة مسبقاً بنصوص تشريعية أو لائحية

17 | 2019, mis en ligne le 06 février 2021, consulté le 28 janvier

2025. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/3655> DOI :

<https://doi.org/10.4000/crdf.3655>

¹ Jean Waline, op. cit., p.459.

² Armand Desprairies, op. cit., p. 100.

واضحة. وبناء على ذلك فإن أي طلب لا يندرج ضمن مجموعة من الإجراءات القانونية المحددة بشكل صارم وشامل، لا يمكن أن يندرج في نطاق تطبيق القرار الضمني بالقبول¹. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: إذا لم يكن الطلب المقدم لجهة الإدارة جزءاً من أي إجراء محدد منصوص عليه في القوانين واللوائح، فهل يعنى ذلك عدم إمكانية مثل هذا الطلب أن يكون موضوعاً لقرار إداري ضمني (سواء بالقبول أو الرفض) له كافة صفات القرار الإداري؟

في الواقع، المشرع الفرنسي كان حريصاً على حماية حقوق الأفراد في مواجهة صمت الإدارة خلال مدة زمنية معينة من تقديم الطلبات إليها، وتمكينهم من ممارسة حقهم القانوني في اللجوء للقضاء والطعن على ردة الفعل السلبي المتخذ من قبل السلطات الإدارية التي تلتزم الصمت وترفض اتخاذ أي إقرار². لذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المتعلق بتبسيط العلاقات بين الإدارة والمواطنين لعام 2015، على أن صمت الإدارة لمدة شهرين يعد بمثابة قرارا ضمني بالرفض عندما يكون الطلب المقدم إليها ليس له إجراء محدد منصوص عليه في نص تشريعي أو لائحة. وبالتالي فإن عدم وجود إجراء في نصوص القانون واللوائح لا يمنع نشوء قرار إداري ضمني، ولكن فقط سيكون هذا القرار بمثابة رفض ضمني وليس قبول ضمني³.

نستخلص مما سبق أن الطلبات المقدمة من الأفراد وليست جزءاً من إجراء محدد بنصوص القانون أو اللائحة بما لا يمكن السلطة الإدارية من اتخاذ قرار بشأنها، فمثل

¹ Jean-Marie Pontier, *Le sens du contentieux administratif*, op. cit., p.510.

² CE, 23/10/2017, n° 411260, M. Ramain, maître des requêtes, M. Crépey, rapporteur public, SCP de Chaisemartin, Courjon, av., online : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036021268>.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق) ; Bertrand Seiller, *Le « silence vaut rejet » est une règle générale de procédure*, Gaz. Pal. 30 janv. 2018, n° 311n6, p. 21 : « Il découle des exigences attachées au respect du droit constitutionnel au recours une règle générale de procédure selon laquelle, en l'absence de texte réglant les effets du silence gardé pendant plus de 2 mois par l'administration sur une demande, un tel silence vaut décision de rejet susceptible de recours ».

هذه الطلبات تدخل في نطاق الاستثناءات التشريعية التي تعتبر صمت الإدارة بمثابة قرار إداري ضمني بالموافقة. فعلى سبيل المثال، إذا تقدم أحد الأفراد بطلب للالتحاق بدبلوم معين أو الحصول على شهادة، فإن إمكانية اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني تعتمد على ما إذا كان هذا الطلب يخضع لإجراء منصوص عليه في التشريعات أو اللوائح. فإذا كان هناك تنظيم قانوني صريح لهذا النوع من الطلبات، وكانت الإدارة ملزمة بالبت فيه خلال مدة زمنية محددة، فإن عدم الرد قد يعد بمثابة قرار ضمني بالقبول: فمثلاً بمجرد تقديم الأفراد طلباً للانضمام لدراسة دبلوم معين أو للحصول شهادة أو أفادة معينة وذلك في ضوء إجراء منصوص عليه في نص تشريعي أو لائحي، فإن الإدارة تكون ملتزمة على هذا النحو باتخاذ قرار في هذا الشأن بعد فحص الطلب، وبالتالي فإن عدم رد السلطة الإدارية على مثل هذا الطلب، يمكن أن يكون موضوعاً لقرار ضمني بالقبول بعد مضي الفترة الزمنية المحددة في القانون – أو على الأقل، فمثل هذا الطلب لا يدخل في نطاق الاستثناءات التشريعية لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالقبول¹. على العكس من ذلك، إذا تقدم أحد الأفراد بطلب للحصول على دبلوم أو شهادة – مثل البكالوريا أو رخصة قيادة سيارة – وهذه الشهادات لا يمكن منحها إلا بعد اجتياز اختبارات أو مسابقات (كما هو منصوص عليه في القوانين أو اللوائح)، فلا يمكن اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية على منح الدبلوم أو الشهادة. فمثل هذا الطلب يمكن فقط أن يكون موضوعاً لقرار ضمني بالرفض لعدم وجود إجراء محدد بنصوص القوانين واللوائح يجعل من الممكن الطلب مباشرة من الجهة الإدارية، دون اجتياز الاختبارات الأولية، للانضمام للدبلومة المعنية أو الحصول على الشهادة: فالإجراءات التنظيمية لا تسمح بالحصول على الشهادة بشكل مباشر فقط بمجرد تقديم الطلب، بل تشترط تحقيق شروط مسبقة، مثل النجاح في الامتحان أو اجتياز اختبار معين أو حتى تقديم مستندات معينة مطلوبة للبت في الطلب المقدم للإدارة. وبالتالي، في هذه الحالة، يكون صمت

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.52.

الإدارة بمثابة رفض ضمني، لأن الطلب نفسه غير مشروع من الناحية الإجرائية، ولا يمكن للإدارة الاستجابة له إلا بعد تحقق الشروط المطلوبة¹.
لفهم هذا الاستثناء التشريعي بشكل دقيق، لا بد من التطرق إلى مفهوم "الإجراء" (Procedure) في السياق الإداري والتشريعي. وهذا ما سوف نتعرض له بالتفصيل والشرح في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مفهوم "الإجراء"

وفقاً للدراسة المقدمة من الجمعية العامة لمجلس الدولة في 2014/1/30 والمتعلقة بتطبيق مبدأ "اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول"، فإن مفهوم الإجراء يشمل أي إطار قانوني، محدد بنص تشريعي أو لائحى، يسمح للأفراد بتوجيه طلب معين للجهات الإدارية بهدف إصدار السلطة الإدارية المختصة قراراً إدارياً بقبول هذا الطلب أو رفضه². من المستحسن عدم إضفاء معنى ضيق ومقيد لمفهوم الإجراء، لأن ذلك يخال قصد المشرع الفرنسي الذي وضع قواعد جديدة لاعتبار صمت الإدارة في كبير من الحالات – كقاعدة عامة – بمثابة قرار ضمني بالموافقة (كبدل للمبدأ القديم الذي اعتبر صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني)³.

بذلك يمكن القول، إن الصيغة التي أقرها المشرع بشأن الطلبات التي لا تشكل جزءاً من إجراء منصوص عليه في تشريع أو لائحة – باعتبارها استثناءً من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني – يمكن قراءتها في الواقع على نحو يفهم منه أن المعيار الحاسم هو وجود تنظيم تشريعي أو لائحى للإجراء، وليس فقط وجود الطلب بحد ذاته⁴. وبناءً على ذلك، إذا كان النص التشريعي أو اللائحى يخول الإدارة اختصاصاً محدداً في مسألة معينة، وكان هذا الاختصاص يتضمن ضمناً – ولو بطريقة غير مباشرة – إمكانية

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.53.

² Didier Truchet, op. cit., p. 489.

³ Pierre Delvolvé, Droit administratif, op. cit., p. 346.

⁴ Jean Waline, op. cit., p.469.

تقدم الأفراد بطلبات ذات صلة إلى الجهة الإدارية المعنية، فإن مثل هذا النص يعد في حقيقته منظماً لإجراء محدد (حتى وإن لم ينص صراحة على جميع تفاصيل تقديم الطلب) يسمح بالضرورة لنشوء قرار ضمني بالقبول في حالة صمت الإدارة وعدم ردها على الطلب المقدم من أحد الأفراد وذلك وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة المتعلق بتبسيط العلاقات بين الإدارة والمواطنين لعام 2015.

السؤال الذي يطرح نفسه في إطار تطبيق مبدأ اعتبار ضمني الإدارة بمثابة موافقة ضمنية والاستثناء التشريعي عليه المتعلق بالطلب المقدم من الأفراد وليس له إجراء محدد في التشريعات أو اللوائح هو العلاقة بين فكرة فكرة "الإجراء المحدد" والطلبات الاستثنائية؟¹ فعلى سبيل المثال، إذا نص تشريع معين على حق الأفراد في الحصول على ترخيص معين وفقاً لإجراءات قانونية محددة، فهل يمكن اعتبار الطلبات الاستثنائية المتعلقة بالحصول على هذا الترخيص جزءاً من هذه الإجراءات، وبالتالي مشمولة ضمن نطاق النص التشريعي المنظم؟²

إذا ما أجبنا على هذا التساؤل بالإيجاب – أي باعتبار الطلبات الاستثنائية امتداداً للإجراءات المحددة – فإن ذلك يؤدي إلى إمكانية إخضاع هذه الطلبات لآلية القرار الضمني بالقبول (أو على الأقل لا تدخل هذه الطلبات في نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة) شريطة استيفاء باقي الشروط المقررة قانوناً.

غير أن الوصول إلى إجابة دقيقة، سواء بالإيجاب أو النفي، يقتضي اعتماد معيار واضح ومباشر، يتمثل في التحقق مما إذا كان الطلب الاستثنائي منظماً صراحةً بموجب نص تشريعي أم لا. فإذا كان هناك نص قانوني صريح يجيز للأفراد تقديم طلب استثنائي³،

¹ Bertrand Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », op. cit., p.38.

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.54.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

فإن هذا الطلب لا يدخل ضمن نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، ويصبح من الجائز أن ينتج قرارًا إداريًا ضمنيًا بالقبول في حال صمت الإدارة. وفي هذا السياق، يمكن الاستشهاد بما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 123-5 من قانون تخطيط المدن الفرنسي، والتي تقرر أنه يجوز للسلطة المختصة بإصدار تراخيص البناء، بموجب قرار مسبب، منح استثناءات من قواعد التخطيط العمراني المحلي، بهدف ترميم أو إعادة بناء المباني التاريخية والأثرية، حتى إذا تعارضت هذه الأعمال مع التنظيم العمراني المعمول به. ويفهم من هذا النص أن المشرع منح الجهة الإدارية اختصاصًا صريحًا للنظر في كل من طلبات التراخيص وطلبات الاستثناء، وهو ما يترتب عليه إمكانية اعتبار صمت الإدارة على هذه الطلبات بمثابة قرار ضمني بالموافقة.

في المقابل، إذا اقتصر النص القانوني على منح الإدارة اختصاصًا عامًا للفصل في طلبات معينة دون أن يتضمن إشارة صريحة إلى حقها في البت في الطلبات الاستثنائية الخارجة عن القواعد العامة¹، فإن هذه الطلبات تظل خارج نطاق الإجراءات المنظمةة قانونًا، ومن ثم تخضع للاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، ويعد صمت الإدارة بشأنها موضوعاً لقرار إداري ضمني بالرفض وليس بالقبول.

يستخلص مما سبق أن المشرع الفرنسي يتبنى تصورًا مؤداه أن جميع الطلبات التي يمكن توجيهها بشكل قانوني إلى الجهات الإدارية، قد تم تحديدها سلفًا في إطار القانون الوضعي (droit positif). وبناءً على هذا التصور، فإن الطلبات الاستثنائية التي لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحة صريح، لا تدخل ضمن نطاق الإجراءات القانونية المحددة التي تتيح اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالقبول². ومن ثم، فإن هذه الطلبات الاستثنائية لا يمكن أن تنتج قرارًا ضمنيًا بالقبول، وإنما قد تكون – وفقًا لحالة

¹ Bertrand Seiller, Le « silence vaut rejet » est une règle générale de procédure, op. cit., p. 23.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

كل طلب – إما محلاً لقرار إداري ضمني بالرفض، أو تتطلب صدور قرار صريح من الجهة الإدارية المختصة، بحسب ما تقضي به القواعد العامة المنظمة لاختصاصات الإدارة وإجراءاتها.

بعد أن تناولنا بالشرح والتحليل مفهوم "الإجراء المحدد" ودوره في تحديد نطاق تطبيق الاستثناء التشريعي من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالقبول، بات من الضروري الانتقال إلى النقطة التالية من الدراسة، والتي نتناول تحليل مفهوم النص التشريعي واللائحي.

الفرع الثالث

مفهوم النص التشريعي واللائحي

لا يمكن تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني إلا إذا كان الطلب المقدم من الأفراد مستنداً إلى أساس قانوني منصوص عليه في تشريع أو لائحة. وبمعنى أدق، فإن الإجراء الذي يقدم الطلب في إطاره لا بد أن يكون منصوصاً عليه صراحة في التشريعات أو اللوائح الوطنية، لكي يعتد به ضمن الإجراءات التي ينتج صمت الإدارة بشأنها آثاراً قانونية¹.

في هذا السياق، لا يثير مفهوم النص التشريعي إشكالاً في الفقه الفرنسي، حيث يتميز مفهوم النص التشريعي في النظام القانوني الفرنسي بالوضوح والاتساع، إذ لا يقتصر على القوانين العادية (*lois ordinaires*)، بل يشمل أيضاً²:

- القوانين الأساسية (*lois organiques*)،
- المراسيم ذات القيمة التشريعية الصادرة عن الحكومة بموجب تفويض من البرلمان (وفق المادة 38 من الدستور الفرنسي)،

¹ Pascal Caille, Contentieux administratif – Première Partie – Titre I – Chapitre I, Chapitre I- L'organisation de la juridiction administrative ' : Revue générale du droit on line, 2017, numéro 27545, online : (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=27545) .

² Pierre Brunet, Les normes législatives et administratives. P. Gonod, F. Melleray et Ph. Yolka (dir.), Traité de Droit Administratif, Dalloz, 2011, p.491.

- القرارات الرئاسية الصادرة بموجب المادة 16 من الدستور في ظل الظروف الاستثنائية التي تهدد استقرار الدولة.

تتمتع هذه النصوص جميعها بقوة تشريعية وتعد من المصادر الرئيسية التي يمكن أن يبنى عليها الإجراء الذي ينتج عنه قرار إداري ضمني بالقبول. أما فيما يتعلق بالنصوص اللائحية، أي الأعمال التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية، فإن الحاجة إلى تضيق نطاق الاستثناء التشريعي من مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني، تقتضي تبني مفهوم موسّع للنص اللائحي¹. فكلما أمكن اعتبار النص مصدرًا تنظيميًا للإجراء، كلما تم استبعاد الطلب من نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون 2015 المتعلق بالعلاقات بين الجمهور والإدارة.

بناء على ذلك يمكن القول إن فكرة الطلب المندرج في إطار إجراء محدد منصوص عليه في لائحة ويمكن أن يكون موضوعاً لقرار إداري ضمني بالقبول يشمل بالضرورة كل الطلبات المقدمة من المواطنين استناداً إلى نصوص²:

- المراسيم التنظيمية (décrets réglementaires) .
- القرارات التنظيمية (arrêtés réglementaires) .
- المنشورات والتعليمات الإدارية التي تتضمن أحكاماً وضوابط إلزامية ذات طابع عام.

- النصوص التنظيمية التي تصدرها الهيئات الإدارية المستقلة وكذلك النصوص التنظيمية الداخلية المتعلقة بتقديم خدمات معينة داخل الجهات الإدارية.

تعد المراسيم التنظيمية، بحسب الأصل، من ضمن الأعمال التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى استشارة البرلمان، سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، ولذلك لا تعتبر هذه المراسيم تشريعات، بل تصنف كأعمال تنظيمية خالصة.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.502.

² Conseil d'État, Rapport public 2006, La Documentation française, 2006, p. 85

وتوقع هذه المراسيم من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل رئيس الوزراء، بحسب طبيعة المرسوم وسلطته الإصدارية. ويعرف النظام القانوني الفرنسي ثلاثة أنواع من المراسيم التنظيمية، أولها المراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء والموقعة من قبل رئيس الجمهورية، وهي تُعد من أعلى درجات المراسيم من حيث القوة والشرعية. وثانيها مراسيم مجلس الدولة، التي يصدرها ويوقعها رئيس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتتميز هذه المراسيم بارتباطها الوثيق بالضوابط القانونية والمشورة الفنية المتخصصة. أما النوع الثالث فهو المراسيم البسيطة التي يوقعها رئيس الوزراء بصفة منفردة دون الحاجة إلى عرضها على مجلس الدولة أو مجلس الوزراء¹.

أما بالنسبة للقرار التنظيمي، فهو يعد بدوره عملاً إدارياً ذا طابع تنظيمي يصدر بإرادة منفردة من الجهات الإدارية المختصة، مثل الوزراء، أو المحافظين، أو رؤساء البلديات، أو رؤساء المجالس الإقليمية والمحلية. ويتمثل الهدف الأساسي من هذه القرارات في تنظيم مرفق عام أو إدارة محلية على نحو يُراعي خصوصية الإقليم أو المجال الإداري الذي تُطبق فيه، دون المساس بالمبادئ العامة للتشريع أو اختصاص السلطة المركزية². تجدر الإشارة إلى أن المنشورات والتعليمات والأوامر الإدارية لا تعد في الأصل نصوصاً تنظيمية، ما لم تتضمن أحكاماً ملزمة تؤثر فعلياً على المراكز القانونية للأفراد. وقد رسخ مجلس الدولة الفرنسي هذا التمييز في حكمه الشهير في قضية Duvignères الصادر عام 2002، حيث فرق بين التعليمات ذات الطابع الإلزامي، التي تحتوي على قواعد أمر وتنشئ قواعد قانونية جديدة، وبين التعليمات غير الإلزامية التي لا ترتب بذاتها آثاراً قانونية تجاه الأفراد³. وبناء على هذا التمييز، فإن التعليمات الإلزامية يمكن

¹ René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, p.350.

² Verpeaux Michel, « Chapitre 2 - Les arrêtés du Directoire manifestent l'existence d'un pouvoir réglementaire », La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799, Presses Universitaires de France, 1991. p.339-404. CAIRN.INFO, droit.cairn.info/la-naissance-du-pouvoir-reglementaire--9782130435662-page-339?lang=fr.

³ CE, 18 /12/2002, Dame Duvignères, n°233618, online: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008124026/>.

أن تشكل أساساً قانونياً لطلبات تؤدي إلى قرارات ضمنية بالقبول¹، ولا تدخل ضمن نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015. أما التعليمات والتوصيات غير الإلزامية، فلا يُعتد بها كأساس لطلب إداري، وتظل خاضعة للاستثناء التشريعي المذكور². كذلك، تعد بعض النصوص التنظيمية الداخلية –مثل بعض اللوائح الداخلية للمؤسسات العامة – من مصادر الإجراءات التي يُمكن أن تنشأ عنها قرارات ضمنية بالقبول. فعلى سبيل المثال، الطلب المقدم من سجين استناداً إلى لائحة داخلية لمؤسسة عقابية، أو الطلب المقدم من ولي أمر تلميذ استناداً إلى اللائحة التنظيمية لمؤسسة تعليمية، هي طلبات تستند إلى نصوص تنظيمية داخلية وتنتج ذات الآثار القانونية المترتبة على النصوص التنظيمية العادية³، ومن ثم فإنها لا تندرج ضمن نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون عام 2015. غير أنه يجب الإشارة إلى أن بعض هذه الطلبات، رغم استنادها إلى لوائح تنظيمية، قد تظل خاضعة لاستثناءات أخرى لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني، لاسيما عندما يكون موضوع الطلب متعلقاً بالحفاظ على النظام العام، كما هو الحال بالنسبة لبعض الطلبات الموجهة إلى الإدارة السجنية⁴. كما أن طبيعة بعض الطلبات قد تفرض على الإدارة الاستجابة لها في مدة زمنية أقصر بكثير من المدة العامة المحددة بشهرين، نظراً لما تقتضيه حالتها من استعجال، وهو ما يؤثر بدوره على إمكانية نشوء القرار الضمني وتوقيته⁵.

¹ Olivier Dord, loc. cit.

² Clément Chauvet, op. cit., p.794.

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.55.

⁴ Sébastien Hourson, La réduction du domaine des mesures d'ordre intérieur, Commentaire sous les arrêts CE, 14 décembre 2007, Planchenault, n°290420, Garde des sceaux ministre de la justice c/ Boussouar n°290730, Payet n°306432 : Revue générale du droit *on line*, 2008, numéro 1873 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=1873) .

⁵ Armand Desprairies, op. cit., p. 104.

المطلب الثالث

الطلبات التي لها طابع شكوى أو تظلم إداري

نصت الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على أن الطلبات التي لها طابع شكوى le caractère d'une réclamation أو تظلم إداري un recours administratif تستثنى من نطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، ولكنها ممكن أن تكون موضوعاً لقرار إداري ضمني بالرفض.

فيما يتعلق بالطلبات المقدمة من الأفراد للتظلم أمام السلطات الإدارية للاعتراض على أعمال وقرارات صادرة منها بهدف إلغائها أو سحبها أو تعديلها، فإنها تقدم في إحدى صور ثلاث: تظلم ولائي اختياري، وتظلم رئاسي اختياري، أو تظلم إداري مسبق إجباري (التظلم الوجوبي)¹.

كقاعدة عامة التظلم الولائي والتظلم الرئاسي هي طعون إدارية اختيارية، بحيث يحق للأفراد اللجوء إليها يمحض إرادتهم بهدف الاعتراض على العمل الإداري، حتى لو يوجد نص صريح يقرها، كما أن هذه التظلمات غير مقيدة بشكل وإجراءات محددة ما لم ينص على خلاف ذلك. في التظلم الولائي يقدم الطلب من ذوي الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أما في التظلم الرئاسي يقدم من ذوي شأن إلى الهيئات الرئاسية المصدر القرار وذلك بهدف إلغاء القرار الإداري أو تعديله من قبل السلطات الإدارية. إذا كان المشرع ترك للأفراد الحرية في تقدير تقديم طلب التظلم الاختياري الولائي والرئاسي قبل إقامة طعن قضائي أمام المحكمة المختصة²، فإنه على عكس ذلك في التظلم الإداري المسبق الإجباري (التظلم الوجوبي) المنصوص عليه بالقوانين، فإنه يجب على ذوي الشأن المتضررة من قرار أو عمل إداري معين قبل إقامة طعن قضائي

¹ Yann Le Foll, Les recours administratifs préalables - Compte rendu de la conférence des Universités d'été de l'Ecole des avocats Aliénor du 29 août 2014, La lettre juridique, octobre 2014, online : <https://www.lexbase.fr/article-juridique/21346704-evenement-les-recours-administratifs-prealables-compte-rendu-de-la-conference-des-universites-d-et> .

² CE, 7/10/2009, M. Ouahrirou, n° 322581, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021164493> .

للمطالبة بإلغائه مراعاة تقديم تظلم إجباري للجهة الإدارية قبل إقامة دعواهم كإجراء شكلي جوهري¹، ويترتب على عديم تقديم هذا التظلم قبل الولوج للقضاء، عدم قبول هذه الدعاوى شكلاً.

في كل الأحوال، الطلبات المقدمة من الأفراد على أساس التظلم الولائي أو الرئاسي الاختباري أو التظلم الوجوبي للجهات الإدارية، فإن مجرد صمت الإدارة وعدم ردها على مثل هذه الطلبات يؤدي فقط لخلق قرار إداري ضمني بالرفض² على أساس الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة.

الجدير بالذكر، أن المشرع الفرنسي اتجه إلى إدراج الشكاوى المقدمة من الأفراد في نطاق هذا الاستثناء التشريعي كما فعل مع التظلمات الإدارية. وهذا يعكس رغبة المشرع الفرنسي في أن يشمل هذا الاستثناء، على نطاق واسع، كل أوجه الطلبات المقدمة من ذوي الشأن المتضررين والمتعلقة بالطعن مسبقاً على الأعمال الإدارية الضارة قبل إقامة دعواهم أمام المحكمة المختصة. بمعنى أوضح، إن صياغة المشرع الفرنسي تهدف إلى اعتبار جميع الطلبات المتعلقة بالطعون السابقة للتقاضي التي يقدمها الأفراد ضد القرارات الإدارية غير الملائمة لهم تدخل في نطاق الاستثناء التشريعي لآلية القرار الإداري الضمني بالقبول، حتى لو كانت هذه الطلبات لا تعد في واقع الأمر تظلمات إدارية بالمعنى القانوني، على سبيل المثال، تعتبر كل من الالتماسات والطلبات المقدمة من الأفراد للعديد من السلطات الإدارية المستقلة مثل المدافع عن الحقوق أو اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات الفرنسية، شكاوى وليست تظلمات ولكنها تدخل في نطاق

¹ Conseil d'État, Les recours administratifs préalables obligatoires, La Documentation française, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 29 mai 2008, p. 12.

² CE, 15/07/2004, Epoux Damon, n° 266479, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008168072/> .

الاستثناء من القرار الإداري الضمني بالقبول ويمكن فقط أن تكون موضوعاً لقرار ضمني بالرفض مثل كافة أنواع التظلمات الإدارية¹.

بالمقارنة بين النظام القانوني الفرنسي والنظام القانوني المصري فيما يتعلق بصمت الإدارة وعدم ردها على الطلبات المقدمة من الأفراد على تظلماتهم الإدارية، فإن الوضع القانوني في كلا النظامين متشابه. حيث نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه يجب على السلطات الإدارية البت في التظلمات الولائية (المقدمة للجهة التي أصدرت القرار) والرئاسية (المقدمة للسلطات الرئاسية) قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمهم، وفي حالة صمت الإدارة وعدم ردها على هذه التظلمات خلال هذه المدة، فإن هذا الصمت يعد بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض بعد مضي المدة المحددة (الستين يوماً) من تاريخ تقديم مثل هذه التظلمات².

المطلب الرابع

الطلبات ذات الطابع المالي

فيما يتعلق بالطلبات ذات الطابع المالي، نصت الفقرة الثالثة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 على أن صمت الإدارة عن الطلبات المقدمة من الأفراد والتي تتسم بطبيعة مالية، وعدم ردها خلال المدة الزمنية المحددة بالقانون، يؤدي إلى نشوء قرار إداري ضمني بالرفض. ويعكس هذا النص استمرارية لتوجه تشريعي مستقر، إذ إن الاستثناء المرتبط بالطلبات ذات الطبيعة المالية لا يعد ابتكاراً حديثاً جاء به قانون عام 2015 أو القانون رقم 1005-2013 المؤرخ في 12 نوفمبر 2013، بل يجد جذوره في التشريع السابق، وبالتحديد في نص المادة 21 من قانون 12 أبريل 2000 في صيغته الأصلية. إذ كانت تلك المادة تنص بوضوح على أن سكوت الإدارة على أي طلب ذي طبيعة مالية يفسر كرفض ضمني، مما يدل على وجود إرادة

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.56.

² الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 503

تشريعية دائمة ومستمرة في استبعاد هذا النوع من الطلبات من القاعدة العامة التي تقضي باعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني¹.

سوف نتناول بالتحليل الاستثناء التشريعي المتعلق بالطلبات ذات الطابع المالي من خلال فرعين رئيسيين: الأول يحدد نطاق الطلبات المالية المشمولة به ومعايير اعتبار الطلب ذا طبيعة مالية، والثاني يركز على مدى شمول الاستثناء لطلبات الضمان الاجتماعي في ضوء خصوصيتها القانونية والاجتماعية.

الفرع الأول

نطاق الطلبات المالية المشمولة بالاستثناء التشريعي

يمكن القول إن القاضي الإداري الفرنسي يمتلك تصورًا واضحًا للمقصود بالقرار ذي الطابع المالي، وهو ما يستدل عليه من استخدام هذا المفهوم في الفقه والقضاء الإداري، لا سيما في سياق التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل. فالقرار ذو الطابع المالي يشمل، في المقام الأول، القرارات الإدارية المتعلقة بمنح تعويضات أو رواتب أو مكافآت مالية، كما يمتد ليشمل بشكل أوسع كل قرار إداري يمنح أو يرفض منح ميزة مالية لفائدة أحد الأفراد.

رغم أن مصطلح الطلبات ذات الطابع المالي les demandes présentant un caractère financier يختلف لغويًا عن مصطلح الطلبات الرامية إلى تبني وإصدار قرار ذي طابع مالي les demandes tendant à l'adoption d'une décision financière، إلا أن هذا الاختلاف لا يشكل عائقًا أمام اعتماد منهج التحليل بالمماثلة. فكلا المصطلحين يحيلان إلى ذات الفكرة الجوهرية، وهي أن الطلب يتضمن، بصورة مباشرة، إنشاء دين أو مطالبة مالية في مواجهة الإدارة، أو يسعى إلى

¹ Pierre Villeneuve, Silence vaut acceptation pour les collectivités territoriales – Les mots pour le dire : La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales (JCP A) 2015, p.2356.

تعديل قيمة دين مالي قائم. وعليه، فإن الطلبات ذات الطابع المالي تشمل جميع المطالب التي تتأسس على وجود التزام مالي فعلي أو محتمل يقع على عاتق الإدارة العامة¹ وفقاً لتقرير مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 2014 عن مبدأ "اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني"، فإن الاستثناء المتعلق بالطلبات المالية يشمل مجموعة واسعة من الحالات؛ كطلبات التعويض عن أضرار مادية أو معنوية، وطلبات الحصول على مساعدات مالية، أو الإعفاء من الديون والرسوم، أو التماس منح مهلة لسداد المستحقات المالية. كما يدرج ضمن هذا النطاق أيضاً جميع الطلبات الموجهة إلى إدارات الضرائب والجمارك، بما في ذلك طلبات التفسير المسبق "rescrits"، والتي تعد بطبيعتها ذات طابع مالي بالنظر إلى آثارها القانونية، لا سيما فيما يتعلق بمنع تحصيل الضريبة أو بقطع الطريق على نشوء الالتزام الضريبي من أساسه.²

رغم أن نطاق الاستثناء المتعلق بالطلبات ذات الطابع المالي يتميز باتساعه النسبي، إلا أن السوابق القضائية الفرنسية لا تشجع على تبني قراءة موسعة لهذا الاستثناء، تفادياً لتقويض مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، الذي يمثل قاعدة عامة تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وتعزيز فاعلية العلاقة بين الجمهور والإدارة.³ ولذلك، فإن الطلبات التي يشملها هذا الاستثناء تقتصر فقط على تلك التي تهدف بصورة مباشرة إلى الحصول على ميزة مالية أو منفعة نقدية، دون الحاجة إلى تقديم طلب إداري لاحق أو اتخاذ قرار مستقل لتحقيق تلك المنفعة. ومن هذا المنطلق، يميز الفقه الإداري الفرنسي بين الطلبات التي يكون لها غرض مالي *objet financier*، وتلك التي لا تتضمن هذا الغرض، ولكنها قد تفضي إلى أثر مالي غير مباشر *effet financier*.⁴ الطلبات ذات الغرض المالي وحدها هي التي تندرج ضمن الاستثناء من تطبيق مبدأ الصمت بمثابة

¹ CE, 12/10/2009, M. Fontenille, n° 310300, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021164463/> .

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.57.

³ Hélène Pauliat, op. cit., p.9.

⁴ Chevalier Emilie, Silence in the French Administrative System: op. cit., p.121.

قبول، إذ تستهدف حصول الفرد مباشرة على مقابل مالي أو حق مالي من جهة الإدارة. أما الطلبات التي لها تأثير مالي، التي قد تؤدي إلى آثار مالية ضمنية أو غير مباشرة، فإنها لا تعتبر طلبات مالية بالمعنى الدقيق، بل تبقى خاضعة للقاعدة العامة التي تفترض فيها موافقة الإدارة في حال سكوتها¹. ويعد هذا التمييز محورًا أساسيًا في فهم نطاق الاستثناء. فعلى سبيل المثال، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الطلبات الموجهة إلى المدير العام لجمعية المحاربين القدماء وضحايا الحرب للحصول على "بطاقة خدمات" لا تعد طلبات ذات طابع مالي²، رغم أن هذه البطاقات قد تتيح لحامليها الحصول على خصومات في وسائل النقل وبعض الامتيازات الجبائية. والسبب في ذلك أن الاستفادة من تلك المزايا المالية يتطلب تقديم طلبات منفصلة، ولا تمنح تلقائيًا بمجرد الحصول على البطاقة، وبالتالي لا تدخل هذه الطلبات ضمن الاستثناء المالي وتظل خاضعة لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول.

على نفس النهج، أكد مجلس الدولة³ في تقريره حول النشاط القضائي والاستشاري للقضاء الإداري لعام 2013، أن الطلبات المقدمة من أصحاب العمل للحصول على الموافقة على تشغيل موظفيهم في نظام البطالة الجزئية لا تعتبر ذات طابع مالي، بالرغم من أن القرار اللاحق المتعلق بتحديد ساعات البطالة الفعلية يفرض إلى تعويض مالي من الدولة⁴. فالطلب الأول لا يتضمن في حد ذاته مطالبة مالية مباشرة، بينما يندرج القرار الثاني – المتعلق بتحديد التعويض – ضمن الاستثناء التشريعي لكونه يتضمن مطالبة مالية صريحة. ويستنتج من ذلك أن الطلبات التي تمنح بموجبها تراخيص، أو اعتمادات، أو بطاقات، أو شهادات – حتى وإن ترتبت عليها آثار مالية لاحقة – لا تعتبر بحد ذاتها

¹ Pierre Tifine, Quarante-deux décrets définissent 1 686 exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation à l'expiration d'un délai de deux mois, loc. cit.

² L'article R. 572-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

³ Le rapport public du Conseil d'État, p. 198, La documentation Française :

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2013>.

⁴ L'article R. 5122-4 du code du travail

ذات طابع مالي، ما لم تكن تهدف مباشرة إلى منح منفعة نقدية¹. وبالتالي، فإن الطلبات المتعلقة بإصدار تراخيص الصيد البحري، أو اعتماد مؤسسات خاصة لاستقبال طلاب حاصلين على منح وطنية، أو منح صفة جمعيات معترف بها، لا تدخل ضمن الاستثناء المالي، وتظل خاضعة للقاعدة العامة، ما لم يقرر المشرع أو السلطة التنظيمية خلاف ذلك².

في المقابل، فإن بعض الطلبات التي تتضمن في جوهرها طلبًا صريحًا بالمساعدة المادية من الدولة – كطلب مساعدة فنية لترميم مبانٍ مصنفة كمعالم تاريخية – يمكن اعتبارها ذات طابع مالي إذا كانت تستلزم فعليًا تدخلًا ماليًا مباشرًا من الدولة. أما الطلبات التي لا تترتب عليها التزامات مالية مؤكدة – مثل طلبات الإعفاء من التأمين في إطار إعارة مقتنيات المتاحف – فلا تعد بدورها طلبات ذات طبيعة مالية نظرًا لأن الأثر المالي المحتمل غير محقق³.

ويجدر التأكيد في النهاية على أن خروج هذه الفئات من الطلبات من نطاق تطبيق الفقرة الثالثة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، لا يمنع أن تستثنى بناءً على حالات أخرى وردت في نفس المادة أو أن تُستبعد من التطبيق بموجب قرار تنظيمي بناءً على اعتبارات تتعلق بالصالح العام أو بحسن سير الإدارة.

الفرع الثاني

طلبات الأفراد في مجال الضمان الاجتماعي

تنص الفقرة الثالثة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 على أن الطلبات ذات الطابع المالي المقدمة في مجال الضمان الاجتماعي لا تندرج ضمن الاستثناء التشريعي العام المتعلق بالطلبات المالية. وبناءً على ذلك، فإن الطلبات المرتبطة بمجال الضمان الاجتماعي تظل خاضعة لمبدأ اعتبار صمت الإدارة

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.57.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Armand Desprairies, op. cit., p.135.

بمثابة قبول ضمنى، ولا تستثنى منه، خلافاً لما هو معمول به بالنسبة للطلبات ذات الطابع المالى فى المجالات الأخرى.

ومن المهم التوضيح أن هذا الاستثناء الخاص بمجال الضمان الاجتماعى لم يظهر لأول مرة مع القانون الصادر فى 12 نوفمبر 2013 أو مع إعادة صياغة بالفقرة الثالثة من المادة 231-4 فى عام 2015، بل إن جذوره تعود إلى المادة 22 من قانون 12 أبريل 2000 فى صيغته الأصلية¹. فقد كانت هذه المادة تخول للسلطة التنظيمية، وبصورة خاصة لرئيس الوزراء عبر مرسوم صادر عن مجلس الدولة، صلاحية إرساء نظام للقبول الضمنى فى ميدان الضمان الاجتماعى. ومع تعديل القانون عام 2013، تم الإبقاء على هذه الإمكانية، لكن سمح بإنشاء هذه الأنظمة عبر مرسوم عادى (décret simple)، دون الحاجة لعرضها على مجلس الدولة، مما يعكس رغبة واضحة فى تسهيل إجراءات الاستفادة من نظام القبول الضمنى فى هذا المجال الحساس².

ورغم أن النقاشات الأولية التى دارت فى الجمعية الوطنية الفرنسية أثناء مناقشة قانون عام 2013 كانت تميل إلى اعتبار الطلبات المقدمة من الأفراد للحصول على خدمات مثل الأطراف الصناعية أو العلاج الطبيعى مندرجة ضمن الطلبات ذات الطابع المالى المستثناة من مبدأ القبول الضمنى، إلا أن الصيغة النهائية التى أقرها مجلس الشيوخ (Sénat) جاءت بعكس ذلك، حيث أكدت بوضوح أن هذه الفئة من الطلبات لا يجب أن تستبعد من نطاق تطبيق المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول، طالما أنها ترتبط بحقوق الأفراد فى إطار أنظمة التأمين الاجتماعى، التى تشكل ركناً أساسياً من أركان الحماية الاجتماعية فى الدولة³. وتعزز هذه الرؤية طبيعة الضمان الاجتماعى ذاته، بوصفه نظاماً يختلف من حيث البنية القانونية والأهداف عن الأنظمة المالية الأخرى التى

¹ Jean-Marie Pontier, Le silence de l'administration : entre refus et acceptation, op. cit., p.288.

² Deguerge Maryse, op. cit., p. 393.

³ Assemblée nationale - 2e lecture, Compte rendu intégral des débats sur le projet de loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 2ème lecture, 2e séance du mardi 23 novembre 1999, online : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/9901539899.asp>.

تعنى بالمساعدات أو التعويضات. ففي حين ترتبط الطلبات ذات الطابع المالي في عمومها بحقوق مالية قائمة أو محتملة في مواجهة الإدارة، فإن الطلبات المقدمة في إطار الضمان الاجتماعي غالبًا ما تعد تجسيدًا لحقوق مكتسبة بنصوص قانونية أو تنظيمية، وبالتالي فإن تأخير الإدارة أو سكوتها في هذا السياق لا يُمكن أن يُعد مبررًا لحرمان الأفراد من هذه الحقوق أو لتعطيل ممارستها¹.

وفي سياق متصل، يجب التمييز بين الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية aide sociale. فبينما تميل بعض التفسيرات إلى الجمع بين المفهومين، استنادًا إلى اجتهادات دستورية مثل تفسير المادة 34 من الدستور الفرنسي، فإن قانون 12 أبريل 2000 (والذي عدله لاحقًا القانون الصادر في 12 نوفمبر 2013 ثم من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015) لا يسمح بقراءة مماثلة. ويرجع ذلك إلى أن المساعدة الاجتماعية تخضع غالبًا لاختصاص السلطات المحلية والجهات الإقليمية، مما يجعل إدراجها ضمن نظام القبول الضمني مسألة أكثر تعقيدًا، لا يمكن تركها لاجتهاد السلطة التنظيمية وحدها، نظرًا لتداخلها مع مقتضيات التوزيع الدستوري للاختصاصات². وبالتالي، فإن الاستثناء الوارد في الفقرة الثالثة من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 لا يطبق على طلبات الضمان الاجتماعي، وهو ما يضمن حماية فعالة لحقوق الأفراد في هذا المجال، ويكرس مبدأ التيسير والشفافية في العلاقة بين المواطن والإدارة، خصوصًا حينما يتعلق الأمر بخدمات أساسية تمس الحاجات الحيوية للمستفيدين من أنظمة الضمان الاجتماعي.

المطلب الخامس

الطلبات التي تنظم العلاقات بين السلطات الإدارية وموظفيها

نصت الفقرة الخامسة من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015 إلى أن العلاقة بين الإدارة وموظفيها تستثنى من مبدأ القرار الضمني بالقبول،

¹ Armand Desprairies, op. cit., p.137.

² Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.59.

بحيث تكون الطلبات المقدمة من العاملين بالجهات الإدارية للسلطات المختصة موضوعاً لقرار إداري ضمني بالرفض استثناءً من المبدأ العام الجديد الخاص باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني.

يمكن القول إن السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي كان لها دور في تشجيع المشرع على تضمين جميع الطلبات المتعلقة بوضع موظف الإدارة في إطار الاستثناء التشريعي من المبدأ العام الجديد صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني. حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي في أحد سوابقه القضائية عام 2012 والمتعلقة بتطبيق المادة 18 من القانون الصادر في 2000/4/12 الخاص بالعلاقة بين الجمهور والسلطات الإدارية¹ (الملغى حالياً)، أكد على أنه يمكن للمشرع أن يضع قواعد إجرائية تنظيمية مختلفة على حسب الأوضاع والوقائع والأشخاص الذين تنطبق عليهم مثل هذه القواعد الإجرائية، بشرط ألا ينجم عن هذه الاختلافات أية فروق غير مبررة وان يكون التعامل مع المتقاضين بضمانات متساوية؛ ولما كانت طبيعة العلاقة بين الموظف الإداري، بصفته عامل لدى جهة الإدارة، مع السلطة الإدارية المختصة، يختلف عن العلاقة التي يحتفظ بها هذا الموظف باعتباره مواطن يتعامل مع سلطة إدارية وشخص اعتباري عام يقدم خدمة عامة معينة؛ فالأحكام المتعلقة بالقانون رقم 2000/4/12 الخاص بالعلاقة بين الجمهور والسلطات العامة تهدف الى تعزيز حقوق المواطنين في علاقاتهم مع السلطات الإدارية بالدولة، دون أن تهدف مثل هذه الأحكام التدخل في تنظيم العلاقات بين الإدارة وموظفيها، وبالتالي، فإن نصوص القانون رقم 2000/4/12 وضعت اختلافات مبررة ومنحت المتقاضين ضمانات متساوية كل على حسب طبيعة العلاقة المختلفة التي تربطهم بالسلطات الإدارية بالدولة².

أثار الاستثناء التشريعي المتعلق بالعلاقة بين الإدارة وموظفيها من مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، العديد من الإشكالات على مستوى المفهوم والدائرة التي

¹ CE, 2/07/2012, M. Azzano, n° 355871, AJDA 2012, p. 1903, conclusion C. Landais.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

يغطيها. فمن جهة، أفرزت الممارسة الإدارية والتطبيقات القضائية مفهوماً موسعاً لفكرة "الموظف العام"، يتجاوز التعريف الكلاسيكي الضيق (الفرع الأول). ومن جهة أخرى، ثار الجدل حول ما إذا كانت الطلبات المقدمة من المرشحين للولوج إلى الوظائف العامة (الفرع الأول)، أو من أصحاب الحقوق وخلفاء الموظفين العموميين (الفرع الأول)، تدخل في نطاق هذا الاستثناء.

الفرع الأول

المفهوم الموسع للموظف العام في تطبيق الاستثناء التشريعي

الاستثناء المتعلق بالعلاقة بين الإدارة وموظفيها، والمنصوص عليه في الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، لا يعد استحداثاً جديداً في التشريع الفرنسي. فقد سبق النص عليه صراحةً في الفقرة الثانية من المادة 18 من قانون 12 أبريل 2000 الملغى، والذي كان يقضي بخضوع الطلبات المرتبطة بتنظيم العلاقة بين الموظفين والإدارة لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض. ثم جاء التعديل بموجب قانون 12 نوفمبر 2013 المتعلق بتبسيط العلاقات بين الإدارة والمواطنين ليعيد التأكيد على هذا الاستثناء، من خلال إدراجه في الفقرة الأولى، البند الخامس (n°5) من المادة 21 من قانون 2000¹. وبعد دمج هذا القانون ضمن الإطار الجديد لقانون العلاقات بين الجمهور والإدارة بموجب الأمر التشريعي رقم 2015-1341، تم تثبيت هذا الاستثناء في صيغته الحالية ضمن الفقرة الخامسة من المادة 231-4. بناءً عليه، تعد السوابق القضائية الصادرة عن القضاء الإداري بشأن تفسير الفقرة الثانية من المادة 18 في قانون 2000 مرجعاً هاماً لفهم وتطبيق الفقرة الخامسة من المادة 231-4 في القانون الحالي².

تظهر الأحكام القضائية ذات الصلة تبني مفهوم واسع لمصطلح "الموظف العام" عند تطبيق الاستثناء المشار إليه. فلا يقتصر الفهم هنا على المفهوم التقليدي للموظف

¹ Pierre Villeneuve, op. cit., p. 2364.

² Cécile Barrois de Sarigny et Maud Vialettes, op. cit., p. 13.

العمومي، وإنما يمتد ليشمل جميع الأشخاص المرتبطين بعلاقة عمل مع الإدارة تؤدي إلى أجر أو تعويض. ويشمل هذا المفهوم الموسع على وجه الخصوص الفئات التالية¹: موظفو الخدمة المدنية الدائمون، الموظفون المتدربون، الموظفون غير الدائمين، العمال المؤقتون (les vacataires) ، والطلاب المتدربون في الجهاز الإداري. كما تم التأكيد على أن هذا الاستثناء لا يقتصر فقط على الموظفين الخاضعين للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، بل يشمل كذلك العاملين في القطاعات المختلطة أو ذات الطبيعة الخاصة.

اتساع دائرة المشمولين بالاستثناء المنصوص عليه بالفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة يظهر أيضاً في أحكام مجلس الدولة التي اعتبرت أن العلاقة بين الإدارة وهذه الفئات تخرج الطلبات المقدمة منهم من نطاق مبدأ القرار الضمني بالقبول. وتشمل هذه الفئات: طلاب المدارس الإدارية² les élèves des écoles de l'administration، الأساتذة المشاركون في الجامعات بمن فيهم من يعملون في القطاع الخاص³، مستشارو محاكم العمل⁴ les conseillers prud'hommes، العاملون في قطاع الخدمات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، الموظفون في الصناديق المحلية للضمان الاجتماعي.

¹ Circulaire n° RDFF1501796C du 12 mars 2015 relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État,

loc. cit. Cette circulaire précise notamment :

- la définition du champ des relations entre les autorités administratives et leurs agents ;
- le critère fonctionnel de la notion d'« agent » au sens de la loi du 12 avril 2000 ;
- le critère matériel des demandes relevant de ces relations ;
- les demandes des ayants droit ou ayants cause ;
- les demandes relatives à l'accès à la fonction publique ;
- les demandes d'équivalence de diplômes.

² CE, 21 mai 2008, ministre de l'Économie, n° 302013, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018839015>.

³ CE, 23 octobre 2006, M. Villeneuve, n° 272150, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008261240> .

⁴ CE, 30/01/2013, n°342702, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027111087>.

يتضح من العرض السابق أن الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة يتسم بشمولية كبيرة من حيث الفئات المشمولة به. ويعكس هذا التوجه رغبة المشرع في الحفاظ على توازن العلاقة الوظيفية داخل المؤسسات الإدارية من خلال استبعاد هذه الطلبات من نطاق القبول الضمني، لما قد يترتب عليها من آثار تنظيمية وإدارية معقدة، تتطلب موقفاً صريحاً من الإدارة بدلاً من إقرارها ضمناً عن طريق آلية الصمت الإداري.

الفرع الثاني

الطلبات المتعلقة بالولوج إلى الوظائف العامة

فيما يتعلق بالمرشحين لشغل وظائف مدنية في الإدارات الحكومية، فإن القرارات التي تتخذها الإدارة في إطار المسابقات الحكومية للتعيين بالوظائف العامة لا تعد داخلة ضمن العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة. فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 23 مارس 2011، أن المرشح لمسابقة حكومية لشغل وظيفة عامة لا يُعتبر موظفاً عامّاً، وبالتالي فهو لا يدخل ضمن نطاق الاستثناء المنصوص عليه في المادة 18 من قانون 12 أبريل 2000 (الملغى)¹، وهو الاستثناء الذي أعيدت صياغته حالياً في الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. رغم هذا التفسير القضائي، فقد أكد الكتاب الدوري الصادر عن وزير الوظيفة العمومية بتاريخ 12 مارس 2015، بشأن تطبيق الاستثناءات على مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في إطار العلاقة بين الموظفين والسلطات الإدارية، على استبعاد الطلبات المتعلقة بالولوج إلى الوظائف العامة من نطاق هذا المبدأ. حيث نص في فقرته الثالثة صراحةً على أن هذه الطلبات تخضع لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة رفض ضمني، وليس قبولاً ضمناً².

¹ CE, 23/03/2011, M. K, n° 336869, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000023762853> .

² Circulaire n° RDFS1501796Cdu 12 mars 2015 relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État,

استناداً إلى هذا التوجه، فإن جميع الطلبات المقدمة من المرشحين في إطار إجراءات الوصول إلى الوظائف العامة، سواء تعلق الأمر بطلبات القبول في مسابقات التوظيف، أو التوظيف المباشر من خلال مسارات الوصول إلى الوظائف العامة الإقليمية (PACTE) في المجالات المدنية والطبية، أو حتى الطلبات المرتبطة بالقبول في مدارس الخدمة العامة تمهيداً للالتحاق بوظائف حكومية، فإنها تستبعد من نطاق القبول الضمني وتخضع لمبدأ الرفض الضمني¹. ويستند هذا الاستبعاد إلى أن إجراءات وقرارات التعيين في المسابقات الحكومية تعد من القرارات المركبة وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي، إذ تعتبر المسابقة الحكومية عملية قانونية مركبة تمر بعدة مراحل، وتتضمن سلسلة من الإجراءات والقرارات المتعاقبة التي تفضي في النهاية إلى القرار النهائي بالتعيين². وبالتالي، يجوز للمرشحين الطعن في كل قرار إداري من القرارات المكونة للعملية النهائية خلال المدة القانونية للطعن، أو الانتظار لحين صدور القرار النهائي للطعن فيه، مع إمكانية الدفع بعدم مشروعية أحد القرارات السابقة، حتى وإن انقضت المدة المقررة للطعن فيه.

يلحظ في هذا السياق أن الكتاب الدوري الصادر عن وزارة الوظيفة العمومية لا يستند فقط إلى المعطيات القضائية، بل يكرّس أيضاً التوجه التنظيمي العام المتمثل في المادة 231-5 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة، والتي تخول للسلطة التنفيذية، مراعاة لمقتضيات حسن الإدارة، أن تضع استثناءات على مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، من خلال مراسيم تصدر بالتشاور مع مجلس الدولة وبعد موافقة مجلس الوزراء³. وقد تم تكريس هذا التوجه عملياً من خلال المرسوم رقم 1155-2015 الصادر في 17 سبتمبر 2015، والذي نص على استثناءين تنظيميين من مبدأ اعتبار

loc. cit.

¹ Armand Desprairies, op. cit., p.80

² CE, 17/12/2008, M. P., n°290494, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000019989577> .

³ Pastor Jean-Marc, op. cit., p.1893.

الصمت الإداري بمثابة قبول ضمنى، أحدهما يتعلق بالمرشحين للوظائف العامة¹. وبموجب هذا المرسوم، قررت الحكومة الفرنسية أن تشمل جميع الطلبات المتعلقة بالولوج إلى الوظائف العامة ضمن نطاق مبدأ الرفض الضمنى. ويشمل ذلك الطلبات المتعلقة بالقبول في المسابقات الحكومية، أو التوظيف بدون مسابقة في الفئة "C" ، أو التوظيف عبر آلية PACTE ، وكذلك الطلبات المرتبطة بالقبول في مدارس الخدمة العامة استعدادًا للالتحاق بالوظيفة العمومية². كما ينطبق هذا المبدأ أيضًا على الطلبات التي يقدمها المرشحون بشأن معادلة الشهادات التعليمية لأغراض الالتحاق بالوظيفة العمومية، طالما أن هذه الطلبات ترتبط بشكل مباشر بإمكانية الوصول إلى منصب في إحدى الإدارات العامة³.

الفرع الثالث

الخلفاء والمستفيدون من الموظف العام

طرح بعض الفقهاء تساؤلًا بشأن ما إذا كان من الممكن أن يشمل الاستثناء المنصوص عليه الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الطلبات المقدمة من أصحاب الحقوق أو خلفاء الموظفين العموميين، والمتعلقة بالأمر الوظيفية التي يمكن لهؤلاء الاستفادة منها.

عند تحليل السوابق القضائية ذات الصلة، وبخاصة تلك التي طبقت المادة 18 من قانون 12 أبريل 2000 (التي أعيد تنظيم مضمونها حاليًا في الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة) يتضح أن القضاء الإداري الفرنسي لم يعتبر أصحاب الحقوق أو خلفاء الموظفين العموميين بمثابة موظفين عموميين بالمعنى

¹ Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°0216 du 18 septembre 2015.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Armand Desprairies, op. cit., p.82.

المقصود في هذا السياق¹. وبالتالي، فإن علاقتهم بالإدارة لا تندرج ضمن نطاق العلاقة الوظيفية التي يستثنى فيها مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني. وعليه، فإن الطلبات التي يقدمها هؤلاء الأشخاص، لا تخضع للاستثناء المشار إليه، بل تندرج ضمن القاعدة العامة التي تقضي بأن صمت الإدارة يُعد قبولاً ضمناً².

غير أن المشرع، مراعاة لاعتبارات تتعلق بحسن الإدارة وتنظيم العلاقة بين الإدارة وأصحاب الحقوق، سمح بوضع استثناء تنظيمي من خلال مرسوم حكومي، يستهدف إخضاع طلبات هؤلاء الأشخاص لمبدأ الرفض الضمني، وذلك كاستثناء على القاعدة العامة. وقد تم تكريس هذا التوجه بوضوح من خلال المرسوم رقم 1155-2015 الصادر بتاريخ 17 سبتمبر 2015، والذي نص على استثناءين تنظيميين من مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني، أحدهما يتعلق بالطلبات المقدمة من أصحاب الحقوق والخلفاء للموظفين العموميين³. ويلاحظ أن هذا الاستثناء التنظيمي لم يكن وليد المرسوم المذكور فقط، بل سبقته توجيهات إدارية، إذ نص الكتاب الدوري الصادر عن وزير الوظيفة العمومية بتاريخ 12 مارس 2015، أي قبل صدور المرسوم الرسمي، على ذات المبدأ، مؤكداً أن طلبات أصحاب الحقوق أو المستفيدين من وضع الموظف العام، لا تخضع لمبدأ القبول الضمني، بل يُعامل صمت الإدارة إزاءها كرفض ضمني.

فيما يتعلق بالموظفين العموميين المتقاعدين الذين أحيلوا إلى التقاعد، فإن موقف القضاء الإداري كان واضحاً في إدخالهم ضمن فئة الموظفين الذين ينطبق عليهم الاستثناء المنصوص عليه الفقرة الخامسة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. حيث أكد مجلس الدولة في حكمه في قضية Mme Christiane A بأن الأحكام

¹ CE, 26 octobre 2011, Ministre de la défense c/ Mme Zarembo, n° 340847 :

<https://www.labase-lextenso.fr/jurisprudence/CETATEXT000024736707>.

² Gérard Patrick, « L'administré dans ses rapports avec l'État », Revue française d'administration publique, 2018/4 N° 168, 2018. p.913. [CAIRN.INFO](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-913?lang=fr).

[droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-913?lang=fr](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-913?lang=fr).

³ Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », loc. cit.

التي كانت تتضمنها المادة 18 من قانون 12 أبريل 2000 (والتي أعيدت صياغتها حالياً الفقرة الخامسة من المادة 231-5 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015) تطبق كذلك على الموظفين العموميين المحالين على المعاش، شأنهم في ذلك شأن الموظفين الموجودين في الخدمة¹. ومن ثم، فإن الطلبات المقدمة من الموظفين المتقاعدين تخضع لمبدأ الرافض الضمني في حال صمت الإدارة، شأنها شأن طلبات الموظفين النشطين، نظراً لاستمرار العلاقة القانونية ذات الطابع الإداري بين الطرفين، ولو في إطار مغاير لطبيعة العلاقة أثناء أداء الخدمة.

المبحث الثاني

الاستثناءات القانونية التي يحددها مرسوم تنظيمي يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة

نصت الفقرة الرابعة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة على استثناء مهم من القاعدة العامة المقررة في المادة 231-1، والتي تفيد بأن صمت الإدارة لمدة شهرين يُعد بمثابة قرار بالموافقة. ووفقاً لهذا الاستثناء، فإن صمت الإدارة يعد قراراً ضمناً بالرفض، وذلك في الحالات التي يحددها مرسوم يصدر عن السلطة التنظيمية بعد التشاور مع مجلس الدولة. ويستند هذا الاستثناء إلى اعتبارات تتعلق بحماية مبادئ وقيم دستورية عليا (المطلب الأول)، من بينها ضرورة صون الحريات الأساسية، وضمان احترام النظام العام والأمن القومي² (المطلب الثاني)، فضلاً عن الالتزام بالمعاهدات الدولية والاتفاقيات الأوروبية التي أبرمتها فرنسا³ (المطلب الثالث). أكد مجلس الدولة في تقريره الصادر عام 2014 باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني⁴، أن الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة 231-4 تم فرضه

¹ CE, 30/01/2008, n° 296090, online: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018259653/>.

² Pastor Jean-Marc, op. cit., p.1898.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.1901.

⁴ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.61

بموجب القانون استناداً الي أن القواعد فوق التشريعية -des normes supr- législatives تمنع تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية. حيث تعد هذه القواعد ملزمة لكل من السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية، ولا يجوز لأي نص قانوني خاص أن ينتقص من الاستثناءات في الفقرة الرابعة السابق الإشارة إليها. كما أكد مجلس الدولة أيضاً في نفس التقرير، أن الاستثناءات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة تطبق بطريقة تلقائية، ولا يعد المرسوم التنظيمي الذي يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة المتخذ بناء على النص التشريعي إجراء تنفيذي ضروري لدخول النص القانوني للفقرة الرابعة من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة حيز التنفيذ. حيث يقتصر دور هذا المرسوم على تفسير وشرح النتائج التي يمكن استخلاصها من المتطلبات القانونية للقواعد فوق التشريعية المتعلقة باستحالة النص على تطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني¹.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

المطلب الأول

حماية الحريات والمبادئ ذات القيمة الدستورية

كان مشروع القانون المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارات والجمهور الذي تم مناقشته في البرلمان في 1996-1997 تتضمن في نصوصه على عدم تطبيق القرار الضمني بالقبول في حالة حماية الحريات والأهداف ذات القيمة الدستورية¹. تضمنت أيضاً نصوص قانون عام 2000 والذي تم تعديله في عام 2013 على نفس الأمر بصيغة مختلفة قليلاً، وذلك باعتبار أن مبدأ صمت الإدارة لا يعتبر قبولاً في حالة حماية الحريات أو حماية المبادئ الأخرى ذات القيمة الدستورية². بعد دمج نصوص قانون عام 2013 في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة في عام 2015 تضمنت نصوص القانون نفس التحفظ الذي تم النص عليه سابقاً لضمان الحصول على موافقة صريحة وليست ضمنية في حالات إذا ما كان الأمر يتعلق بحماية إحدى الحقوق أو الحريات الدستورية³. في الواقع، كان المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسي أكدوا في سوابقهم القضائية أن آلية القرار الضمني بالقبول تتعارض مع بعض المبادئ ذات القيمة الدستورية⁴، وبناء على ذلك صاغ المشرع بالاشتراك مع السلطة التنظيمية عدة فرضيات استثنائية لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية بناءً على متطلبات هذه المبادئ الدستورية. كان حكم المجلس الدستوري الصادر في 18 يناير 1995 في قضية vidéosurveillance هو الذي أرسى الاستثناء من نظام القرار الضمني بالقبول

¹ Renaud Denoix De Saint-Marc, op. cit., p.131.

² Bertrand Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », op. cit., p.41.

³ Lamy Valentin, op. cit., p. 114.

⁴ CE, 19/06/2015, Société Immobilière du Port de Boulogne, n° 369558, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000030755660> ;

أكد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم على أنه لا يجوز لأي شخص أن يشغل جزءاً من الأملاك العامة دون سند قانوني صريح يُخوله ذلك. وحتى إذا كانت الإدارة قد سمحت ضمناً بهذا الاحتلال وقبلت رسوم إشغال، فإن ذلك لا يُعد بحد ذاته اتفاقاً قانونياً. فوفقاً لمتطلبات حماية الأملاك العامة وحسن إدارتها، لا يمكن قيام علاقة تعاقدية بشأن إشغال الملك العام إلا بموجب عقد مكتوب، ولا يُعتمد بأي افتراض بوجود علاقة تعاقدية غير مكتوبة أو ضمنية تبيح إشغال الملك العام.

في حالة إذا ما كانت حماية إحدى الحريات أو المبادئ العامة الدستورية تطلب ذلك¹. أكد المجلس في حيثيات حكمه، أنه إذا كان بإمكان المشرع الخروج عن المبدأ العام (السائد في ذلك الوقت) الذي يقضي باعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني (أي الاتجاه نحو وضع استثناء على المبدأ العام ليكون الصمت بمثابة موافقة ضمنية)، فعليه أن يتأكد في إطار ذلك احترام الحريات العامة التي يكفلها الدستور لاسيما حرية التنقل، والحرية الفردية، واحترام حرمة المنزل وحرمة الحياة الخاصة. اعتبر القاضي الدستوري، في هذه القضية، أنه نظراً للمخاطر التي قد ينطوي عليها تركيب أنظمة المراقبة بالفيديو على بعض المباني العامة أو المفتوحة للجمهور على انتهاك بعض الحريات الدستورية المتعلقة بالتنقل وحرمة المسكن والحياة الخاصة والحرية الفردية، فإنه لا يمكن إخضاع الترخيص بتركيب أنظمة المراقبة بالفيديو من قبل السلطات الإدارية لآلية الترخيص الضمني بالقبول دون وجود ضمانات قانونية تحول دون انتهاك المبادئ الدستورية المعنية².

يعكس المنطق المستمد من الحكم الدستوري للمجلس الدستوري الفرنسي، فكرة أنه إذا كان حماية الحقوق والحريات الأساسية والمبادئ ذات الطبيعة الدستورية تتطلب تدخلاً فعالاً من جانب السلطات الإدارية لاتخاذ نشاط أو إصدار قرار يضمن تحقيق المتطلبات الدستورية لهذه الحقوق والحريات والمبادئ الدستورية، فإنه لا يمكن قبول أن ينشأ تصريح أو ترخيص من مجرد صمت أو جمود الإدارة³.

يمكن القول، أن منطق وفكرة الحكم الدستوري يستند إلى نظرية الالتزامات الإيجابية *théorie des obligations positives* أو الالتزام بالحماية *obligations de protection* المستمد من السوابق القضائية للمحاكم الدستورية الأخرى بالدول الأوروبية (ولاسيما المحكمة الدستورية الاتحادية بألمانيا) ومن أحكام بعض المحاكم

¹ Conseil constitutionnel, 94-352 DC, 18/01/1995, Journal officiel du 21 janvier 1995, p.1154.

² Barloy François, Le Conseil constitutionnel, la liberté individuelle et l'ordre public, Revue administrative, 1995, p. 483.

³ Philippe Graveleau, L'occupation du domaine public ne peut résulter que d'une convention écrite, Gaz. Pal. 2 juill. 2015, n° 230v1, p. 30.

الدولية (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان)¹. وفقاً لهذه النظرية، فإنه يوجد التزام مفروض على السلطات الإدارية بالدولة باتخاذ التدابير اللازمة (والتي يجب أن تكون تدابير معقولة وكافية) لحماية حقوق وحرريات الأفراد المستمدة من القواعد والمبادئ الدستورية، وذلك في إطار تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين أو العلاقات بين الأشخاص العاديين. يعتمد تطبيق المبدأ القانوني المستمد من حكم المجلس الدستوري في قضية vidéosurveillance على وجود شرطين²:

الشرط الأول: أن يشكل الإجراء الخاضع للرقابة خطراً على إحدى الحريات أو الحقوق أو المبادئ الدستورية؛

الشرط الثاني: أن تكون رقابة الإدارة على هذا الإجراء تعتبر بمثابة ضمانة قانونية لتحقيق المتطلبات الدستورية لحق أساسي أو مبدأ دستوري آخر.

يثور في إطار الشرط الأول سؤال هام حول طبيعة المخاطر التي من الممكن أن تنتهك الحقوق والحريات والمبادئ الدستورية؟ من خلال الحكم الدستوري في قضية «vidéosurveillance» استند المجلس الدستوري الي فرضية واضحة لتحديد طبيعة الخطر الذي يهدد الحق الدستوري وهو وجود هجوم مباشر وفوري علي الحق الدستوري³. بلا شك، أن نظام المراقبة بالفيديو يولد تدخلاً مباشراً وفورياً في الحياة الخاصة للأشخاص الذين يتم تصويرهم. ومن ثم فهذا النظام يؤدي لوجود خطر بانتهاك الحرية الفردية وحرية التنقل وحرمة الحياة الخاصة، ولذلك يشكل الترخيص الإداري الصريح ضمانة قانونية لتأكيد وجوب احترام الحريات السابق ذكرها. فيجب على الإدارة أن تتأكد فعلياً، كجزء من إجراءات الترخيص، من اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لحماية

¹ Colombine Madelaine, La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'homme, RDLF 2013, thèse n°01, online:

<https://revuedlf.com/theses/la-technique-des-obligations-positives-en-droit-de-la-convention-europeenne-des-droits-de-lhomme/>.

² Favoreu Louis, Note sous décision n° 94-352 DC, RFDA, avril-juin 1995, n° 22, p. 362.

³ Barloy François, op. cit., p. 486.

حقوق وحريات الأفراد إما من قبل مقدمي طلبات الترخيص في ملفهم المقدم لجهة الإدارة أو أن تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بوضع شروط خاصة لكي تضمن حماية الحريات المعنية في إطار منحها التراخيص الإدارية¹.

فضلاً عما سبق، فإنه وفقاً للشرط الثاني الذي أقره المبدأ القانوني المستمد من حكم المجلس الدستوري في قضية vidéosurveillance، فنظام الترخيص الإداري لا يعتبر ضماناً قانونياً لمطلب دستوري إلا عندما يكون الخطر الذي يهدد المتطلب الدستوري المعني يقتضي وجود مثل هذا الضمان القانوني. أي يكون الترخيص الإداري يعتبر ضماناً قانونية لمواجهة الخطر الذي ينتهك الحق الدستوري².

من خلال قراءة السوابق القضائية للمجلس الدستوري، نجد أن العديد من المبادئ الأساسية المتعلقة بحماية البيئة والصحة العامة وحقوق العمل تعد من قبل المتطلبات ذات قيمة دستورية، وبالتالي فهي تدخل ضمن الاستثناءات القانونية لمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني³. حيث منح الدستور الفرنسي بموجب القانون الدستوري رقم 205-2005 ميثاق البيئة La Charte de l'environnement قيمة دستورية، كما نصت الفقرة 10 من ديباجة دستور عام 1946 على وجوب حماية الصحة العامة، كما نصت الفقرة 5 من ديباجة دستور 1946 على وجوب حماية العمل النقابي وانضمام العامل لنقابة من اختياره⁴.

¹ Luchaire François, « La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, mai-juin 1995, n° 3, p. 575.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 578.

³ Armand Desprairies, op. cit., p.165.

⁴ Capitani Amandine, « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », Revue française de droit constitutionnel, 2005/3 n° 63, 2005. p.493. [CAIRN.INFO](http:// Cairn.INFO).
droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-3-page-493?lang=fr.

المطلب الثاني

الحفاظ على النظام العام وحماية الأمن القومي

إن الحفاظ على النظام العام (الفرع الأول)، باعتباره هدفاً ذا قيمة دستورية، وحماية الأمن الوطني (الفرع الثاني)، باعتباره حقاً ذا قيمة دستورية، يشكلان فئتين محددين من بين الاستثناءات القانونية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 231-4 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. وبالتالي يمكن للسلطة التنظيمية، أن تضمن مسائل التقاضي الخاصة بهم، ضمن الاستثناءات من المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية.

الفرع الأول

الحفاظ على النظام العام

لا شك أن حماية النظام العام، من خلال ضمان عناصره الأساسية المتمثلة في الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة والأخلاق العامة، يمكن أن يبرر ترسيخ استثناء من اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية¹. بناءً على ذلك، أقرت السلطة التنظيمية 267 استثناء قانونياً من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، وذلك من أجل حماية النظام العام، منهم 47 استثناء يتعلق بحماية الأمن الجماعي (الأجانب والمسجونين)، و54 استثناء يتعلق بالمنتجات الخطرة (الأسلحة والمتفجرات والمنتجات التي تحتوي على مواد كيميائية أو مواد نووية)، و81 استثناء يتعلق بالإجراءات اللازمة لضمان سلامة المرور في البر والبحر والجو (الطرق العامة والطيران والسفن والسكك الحديدية)، و20 استثناء يتعلق بالنظافة، بالإضافة إلى أن 33 استثناء يتعلق بفكرة الحفاظ على الأخلاق العامة والصحة العامة².

رغم العدد الكبير للاستثناءات القانونية التي أقرتها السلطة التنظيمية من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية من أجل حماية النظام العام، إلا أن الطبيعة المرنة لمفهوم

¹ Pastor Jean-Marc, op. cit., p.1901.

² Armand Desprairies, op. cit., p.185.

النظام العام تترك مجالاً كبيراً للسلطة التقديرية للسلطة التنظيمية لتحديد محتواه علي حسب التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأخلاقية للمجتمع¹.

استخدمت السلطة التنظيمية فكرة ترسيخ استثناء من المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية من أجل الحفاظ على النظام العام، بشكل واسع في مجالي قانون الهجرة والأجانب وقانون السجون. حيث اعتبرت الحكومة أن هذين المجالين يندرجان تحت فكرة الحفاظ على الأمن العام (أحد عناصر النظام العام)، وانتهجت الحكومة نحو سرد إجراءات واسعه النطاق لاعتبار الصمت في قانوني الأجانب والسجون بمثابة رفض ضمني وليس موافقة ضمنية².

فيما يتعلق بالطلبات التي تستند إلى قانون الهجرة والأجانب، فإنه يوجد نوعان من الاستثناءات المتعلقة بهذه الطلبات من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية، الاستثناء الأول تم تنظيمه وفقاً للسلطة التقديرية للحكومة في إطار تطبيق مبدأ الإدارية الجيدة le principe de bonne administration، بينما يتعلق الاستثناء الثاني بالطلبات التي ممكن أن تؤثر بطريقة مباشرة علي الأمن العام في إطار تطبيق الاستثناءات القانونية التي نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة 4-231 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة والمتعلقة بالحفاظ علي عناصر النظام العام³. بناء علي ذلك، تدرج طلبات الحصول علي تصاريح الإقامة والتأشيرات وتصاريح الإقامة المؤقتة والسفر وطلبات لم شمل الأسرة وتقديم مساعدات للأجانب ضمن الاستثناء الأول من مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول لاعتبارات تتعلق بتطبيق مبدأ حسن الإدارة، في حين تدرج طلبات اللجوء السياسي، والحصول علي الجنسية (من قبل الأشخاص عديمي الجنسية)، وإلغاء قرارات منع العودة إلى الأراضي الفرنسية، وإلغاء إجراءات الإقامة الجبرية، والموافقة علي إنشاء مؤسسات في أماكن احتجاز بعض الأجانب إلى الاستثناء

¹ Bertrand Seiller, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », op. cit., p.44.

² Lavaine Mickaël, op. cit., p.1247.

³ Armand Desprairies, op. cit., p.187.

الثاني المتعلق باستبعاد تطبيق المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول (حيث يعتبر الصمت في مثل هذه الحالات بمثابة رفض ضمني) لاعتبارات قانونية تتعلق بالحفاظ علي الأمن العام كأحد العناصر الأساسية لفكرة النظام العام¹.

فيما يتعلق بالطلبات التي تتعلق بأمور السجن والسجناء²، فإن مجلس الدولة، وفقاً للتقرير الصادر عن المجلس عام 2014 المتعلق بتطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني³، اعتبر أن هذه معظم هذه الطلبات بما لها من تأثير علي أمن المؤسسات العقابية سيتم استبعادها من المبدأ العام المتعلق باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول لاعتبارات تتعلق بالحفاظ علي النظام العام لاسيما طلب إلغاء تدبير العزل الانفرادي، وطلب الحصول علي تصريح زيارة لأحد المسجونين، وطلب إدخال معدات الكترونية بزناينة السجن، وطلب تغيير أو النقل من الزناينة، وطلب الشطب من سجل السجناء الخاطرين بشكل خاص. فضلاً عن ذلك، فإن المرسوم رقم 1279-2014 الصادر في أكتوبر 2014 تضمن 65 إجراء يتعلق بالسجون يطبق عليهم الاستثناء القانوني من اعتبار الصمت بمثابة موافقة لتفادي أي تأثير محتمل على النظام العام داخل السجون⁴. مع ذلك، وفقاً أيضاً للتقرير الصادر عن المجلس عام 2014 المتعلق بتطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني⁵، فإن بعض الطلبات المتعلقة بالمسجونين التي لا تؤثر علي أمن المؤسسات العقابية مثل طلب الحصول علي ملابس أو إرسال أموال للأسرة فإنها تخضع لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة، كما نشر كل من الموقعين الرسميين Légifrance

¹ Ariane Amado et Armand Desprairies, La décision implicite d'acceptation à l'épreuve de la matière pénitentiaire, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 2018/2019(04), p.829. <https://doi.org/10.3917/rsc.1804.0829>.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.71.

⁴ Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, online:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029676207> .

⁵ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.70 et 71.

و Service-public.fr قائمة تتضمن حوالي 36 إجراء يتعلق بأمور السجن والمسجونين تخضع للمبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة صمت وليس رفضاً ضمناً علي أساس أن مثل هذه الإجراءات لا تؤثر علي نظام السجن¹.

الفرع الثاني

حماية الأمن القومي

تنص المادة 1111-1 من قانون الدفاع على أن استراتيجية الأمن القومي تهدف إلى تحديد جميع التهديدات والمخاطر التي من المحتمل أن تؤثر علي حياة الأمة، وخاصة فيما يتعلق بحماية كافة المواطنين والحفاظ على وحدة وسلامة أراضي الدولة والحفاظ على الاستقرار والسلم الاجتماعي واستمرارية مؤسسات الجمهورية. ويمكن القول إن السياسية الدفاعية الي جانب العلاقات الدبلوماسية والاستخبارات والتنمية الاقتصادية هي من ضمن الأنشطة التي تساعد على حفظ الأمن القومي. فمفهوم الأمن القومي لا يقتصر فقط على الأنشطة العسكرية، بل يمتد الي ما هو أبعد من ذلك ليشمل حماية الامكانيات العلمية والاقتصادية للبلاد والحفاظ على بيئتها وتراثها الثقافي².

إذا كان هناك غموض يكتنف تحديد مفهوم الأمن القومي، مما يجعل من الصعب تحديد الطلبات الموجهة الي الإدارة والتي تندرج ضمن الاستثناءات من المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، مع ذلك هناك عدة فئات من الطلبات التي تنتمي بالضرورة إلى فكرة الحفاظ على الأمن القومي ويكون صمت الإدارة عنها بمثابة رفض ضمني:

- الفئة الأولى تتعلق بالطلبات التي قد تؤثر على أسرار الدفاع العسكري والوطني وعمليات التخطيط ومتطلبات التصنيع العسكري. حيث اعتبر المجلس الدستوري في حكمه الصادر عام 2011 أن حماية أسرار الدفاع الوطني يساهم بشكل أساسي في حماية المصالحة القومية للأمة. وفي هذا الصدد، من المهم

¹ Ariane Amado et Armand Desprairies, La décision implicite d'acceptation à l'épreuve de la matière pénitentiaire, op. cit., p. 831.

² Jean-Christophe Videlin, Droit de la défense nationale, Bruylant, 2014, p. 31

بشكل خاص عدم اتخاذ أي قرار يتعلق بالإفصاح عن أسرار ومعلومات رقمية عسكرية إلا بعد أن يتحقق وزير الدفاع بشكل فعال، من خلال التشاور مع اللجنة الاستشارية المختصة بحماية أسرار الدفاع الوطني، من استيفاء الإجراءات والشروط التي نص عليها القانون في هذا الصدد¹.

- الفئة الثانية تتعلق بالطلبات التي من الممكن أن تؤثر على ضمان حماية وسلامة المنشآت الدفاعية وطبيعتها التشغيلية التي تبرر إدراج بعض طلبات تراخيص معينة للبناء أو استخدام مواد خطرة بالقرب من هذه المنشآت ضمن الاستثناءات القانونية لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني، بحيث تخضع مثل هذه الطلبات في حالة سكوت الإدارة عن الرد عليها لفكرة القرار الضمني بالرفض².
- الفئة الثالثة تتعلق بالمخاطر الجسيمة التي من الممكن أن تلحق الأمن القومي في حالة استفادة بعض الأفراد من الحصول على بعض التراخيص بطريقة ضمنية بعد انتهاء مدة زمنية معينة من تقديم الطلبات للإدارة المختصة لاسيما الطلبات المتعلقة بمنح التراخيص الخاصة بحياة وتصنيع وبيع واستيراد ونقل الأسلحة العسكرية، والمواد النووية المخصصة لأغراض عسكرية، وبعض المواد الكيميائية والبيولوجية والقابلة للانفجار³.

¹ Conseil constitutionnel, 2011-192 QPC, 10 /11/2011, online : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2011/2011192QPC.htm#wrapper-abstrats> .

² Mathieu Michel, "Défense Nationale: La Commission Des Recours Des Militaires", La Revue Administrative, vol. 55, n°327, 2002, p. 288. [JSTOR, http://www.jstor.org/stable/40774874](https://www.jstor.org/stable/40774874). Accessed 1 May 2025.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

المطلب الثالث

احترام التزامات فرنسا الدولية والأوروبية

إن عدم توافق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية مع وجوب الالتزام باحترام التزامات فرنسا الدولية والأوروبية، يرجع في أغلب الحالات، إلى فرضية أن هذا عدم التوافق ينتج، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، عن الشروط المنصوص عليها في معاهدة دولية أو نص قانوني أوروبي (الفرع الأول).

رغم ذلك، هناك فرضية ثانية لعدم التوافق مفادها أنه يجب حظر آلية القرار الضمني بالقبول بسبب خطر الانتهاك المحتمل على الحقوق والحريات التي يحميها التزام دولي أو أوروبي تخضع له فرنسا بموجب اتفاقيتها الدولية والتطبيق المباشر والفعال لقانون الاتحاد في النظام القانوني الداخلي (الفرع الثاني)¹.

الفرع الأول

فرضية تعارض مبدأ القرار الضمني بالقبول مع الشروط والالتزامات

المنصوص عليها في المعاهدات ونصوص قانون الاتحاد

في بعض الحالات، قد يتم النص صراحة في بعض المعاهدات الدولية المبرمة من قبل فرنسا (أولاً) أو بعض النصوص الأوروبية المطبقة في النظام الوطني (ثانياً)، على وجوب التطبيق الصريح لبعض الالتزامات بما يمنع من المبدأ تطبيق فكرة القرار الضمني بالقبول².

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.69.

² Paul Cassia, Silence de l'administration: le «choc de complexification», Recueil Dalloz 04, 2015, p.201.

أولاً: — مبدأ القرار الضمني بالقبول والمعاهدات الدولية

قد تجعل بعض نصوص المعاهدات الدولية التي تم إبرامها والتصديق عليها من قبل السلطات الدستورية المختصة بفرنسا من المستحيل قانونياً تطبيق نظام القرار الضمني بالقبول في بعض الموضوعات التي تتضمنها هذه المعاهدات¹.

من الأمثلة على ذلك، اتفاقية الطيران المدني الدولي الموقعة في ديسمبر 1944 المعروفة باسم اتفاقية شيكاغو. أقرت هذه الاتفاقية المعايير والقواعد اللازمة لسلامة وأمن وكفاءة وانتظار الطيران الدولي. وقد نصت المادة الثالثة منها على أنه لا يجوز لأي طائرة حكومية تابعة لدولة موقعة على المعاهدة أن تحلق فوق أراضي دولة أخرى أو تهبط فيها إلا بإذن صادر بموجب اتفاق خاص وبما يتوافق مع الشروط المحددة في هذا الإذن. نستنتج من هذا النص أنه يشترط لمنح الإذن وجود تعبير صريح وليس ضمنياً، أي موافقة صريحة للتخليق فوق أراضي الدولة أو لتشغيل أي خدمة جوية دولية فوقها أو داخل إقليمها الجغرافي.

ثانياً: — مبدأ القرار الضمني بالقبول وقانون الاتحاد الأوروبي

أقرت محكمة العدل الأوروبية في سوابقها القضائية إلى أنه لا يجوز للدول الأعضاء بالاتحاد إنشاء نظام قبول ضمني في القانون الوطني في حالتين:
الحالة الأولى تتعلق بوجود توجيه أوروبي يتضمن نصاً صريحاً يلزم الدول الأعضاء بإصدار موافقة صريحة في بعض التراخيص والموضوعات التي يتضمنها التوجيه المعني²؛

الحالة الثانية تتعلق بكون أن نصوص التوجيه الأوروبي لم تنص بطريقة مباشرة على أي موافقة صريحة لإصدار ترخيص محدد، ولكن تطبيق مضمون هذه النصوص ومتطلبات التوجيه الأوروبي يفرض على الدولة أن تنظم موضوعات هذا التوجيه

¹ CE, 19/06/2017, UIPP, n°398442, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034971149>.

² Benabou Valérie-Laure, « La transposition des directives en droit interne : l'exemple du droit d'auteur », LEGICOM, 2004/1 (N° 30), p. 23, URL : <https://www.cairn.info/revue-legicom-2004-1-page-23.htm>.

بطريقة صريحة في النظام القانوني الوطني¹. علي سبيل المثال، في حكم محكمة العدل الأوروبية في قضية Commission c/ Belgique، أكدت المحكمة أن نظام الموافقة الضمنية لا يتوافق مع نصوص التوجيهات الأوروبية المشار إليها بالقضية، حيث إن تطبيقات متطلبات وأهداف التوجيهات المذكورة في النظام القانوني الوطني لدول الاتحاد تستلزم وجود موافقات أولية وإجراءات وتقييمات أولية من أجل الموافقة على التراخيص المقدمة للسلطة المختصة².

الفرع الثاني

الحالات التي يؤدي فيها نظام القرار الضمني بالقبول لتقويض

الحقوق والحريات التي يحميها التزام دولي أو أوروبي

يوجد بعض الحالات التي يؤدي تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة موافقة ضمنية إلى انتهاك العديد من الحقوق والضمانات الناتجة عن الالتزامات المتفق عليها في المعاهدات المبرمة من قبل فرنسا أو من قواعد قانون الاتحاد الأوروبي الذي يتمتع بسمات العلو والتطبيق المباشر في النظام القانوني الداخلي³.

تتعلق الحالة الأولى بالفرضيات التي يكون من المستحيل تطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية نتيجة لما تم النص عليه في نقطة معينة، بشكل مباشر أو غير مباشر، في ذات شروط الالتزام المحدد في معاهدة دولية موقع عليها من فرنسا أو من قانون الاتحاد الأوروبي. في مثل هذه الفرضيات يكون من المحتمل أن يؤدي تطبيق نظام القبول الضمني، في حد ذاته، لتقويض بعض الحقوق المحمية بموجب التزام دولي

¹ Drobenko Bernard, Commentaire de l'arrêt C-381/07 de la CJCE (6 novembre 2008) Des exigences du droit communautaire et de la remise en cause du régime déclaratoire : des limites à la déréglementation. In: Revue Européenne de Droit de l'Environnement, n°2, 2009. pp. 203-211.

² Lowther Jason, « Failure to implement through tacit authorisation », note sous CJCE, 14 juin 2001, Commission c/ Belgique, aff. C-230/00, Environmental Law and Management, vol. 13/4, juillet-août 2001, p.163.

³ Armand Desprairies, op. cit., p.192.

أو أوروبي. بمعنى آخر، يجب النظر إلى الالتزام المعني في المعاهدات وقانون الاتحاد، أنه يحول دون إمكانية تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني¹. تتعلق الحالة الثانية بفكرة الرقابة الفعالة والكاملة كشرط لضمان التطبيق الصحيح لنص في معاهدة أو في قانون الاتحاد، وفي مثل هذه الحالة سيكون الطلب يندرج في إطار الاستثناء القانوني لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية. بمعنى آخر، في حالة إذا كان الالتزام الناتج عن المعاهدة الدولية أو عن قواعد قانون الاتحاد لا يمكن تطبيقه في النظام القانوني الوطني إلا بوجود أثر مباشر لنصوص المعاهدة أو نصوص قانون الاتحاد، وهو ما يستلزم اتخاذ إجراء صريح من أجل تطبيق مثل هذا الالتزام، وبالتالي لا يمكن تطبيق فكرة القرار الضمني بالقبول بسبب الحاجة إلى اتخاذ إجراء صريح وفعال لضمان احترام الالتزامات الدولية للدولة². نذكر على سبيل المثال، نص الفقرة الأولى من المادة 3 من اتفاقية نيويورك لحقوق الطفل المؤرخة 1990/01/26 ونصوص المواد 10 و11 من اتفاقية لاهاي بشأن حماية الأطفال والتعاون في مجال التبني بين البلدان بتاريخ 1993/05/20، تتطلب للحصول على موافقة علي الطلبات المقدمة من الأفراد من أجل الترخيص بإنشاء منظمات لتبني الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 15 عاماً أو الطلبات المقدمة من الأفراد لتبني أطفال القصر³، إجراء فحص فعال وشخصي لمقدمي الطلبات باسم ضمان مبدأ مصلحة الطفل الفضلي *l'intérêt supérieur de l'enfant* من أجل حماية هؤلاء الأطفال وعدم استغلالهم وضمان رعايتهم. بناء على ذلك، فإن

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.73.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Décret n° 2015-1459 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe «silence vaut acceptation» pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article, JORF n° 0262 du 11 novembre 2015, online: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2015/11/11> .

مثل هذه الطلبات تندرج ضمن الاستثناءات من نظام القرار الضمني بالقبول بسبب التزام الدولة باتخاذ إجراءات فعالة وقرارات صريحة لتطبيق النصوص المعنية¹.

المبحث الثالث

الاستثناءات التي تخضع للسلطة التقديرية للحكومة

نصت المادة 5-231 من قانون تنظيم العلاقات بين الإدارة والجمهور على أنه يجوز للحكومة، بموجب مرسوم يصدر بالتشاور بين مجلس الدولة ومجلس الوزراء، أن يقرر استثناءات من تطبيق المبدأ العام باعتبار الصمت بمثابة قبول وذلك استناداً لموضوع القرار *eu égard à l'objet de la décision* أو لأسباب تتعلق بحسن الإدارة *des motifs de bonne administration*.

إن السببين المنصوص عليهم في المادة 5-231، السالفة الذكر، والمتعلقين بموضوع القرار وحسن الإدارة يتم تقييمهما بحرية كبيرة وفقاً للسلطة التقديرية للحكومة². رغم ذلك، يجب على الحكومة أن تتضمن عدم تحريف الأهداف التي يسعى المشرع إلى تحقيقها في نص المادة 5-231. فإذا كانت الحكومة تملك هامش تقدير كبير، فذلك لا يعني أن لديها سلطة مطلقة في توسيع صياغة النص المعني³، بل هي تخضع لمعايير محددة يجب عليها أخذها في الاعتبار في إطار تنظيم الاستثناءات من مبدأ اعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية. لذلك يملك القاضي الإداري رقابة على الهامش المتروك للسلطة التقديرية للحكومة للتأكد من عدم وجود انحراف للأهداف التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من الاستثناء المنصوص عليه في المادة 5-231، السالفة الذكر⁴.

في الواقع يمكن تحديد بعض المعايير التفسيرية التي من شأنها أن توضح، بطريقة مباشرة، مفهوم السببين المنصوص عليهم في المادة 5-231 من قانون تنظيم العلاقات

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Pascal Caille, 'Contentieux administratif – Deuxième Partie – Titre I – Chapitre I: L'introduction de l'instance : Revue générale du droit on line, 2017, numéro 25988, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=25988 .

³ CE, 30 novembre 1998, n°182925, online: <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-19981130-182925#> .

⁴ CE, 30 décembre 2015, n° 386805, online: FR:XX:2015:386805.20151230.

بين الإدارة والجمهور والمتعلقين بموضوع القرار (المطلب الأول) وحسن الإدارة (المطلب الثاني) كاستثناءات تنظمها الحكومة من تطبيق المبدأ العام باعتبار الصمت بمثابة موافقة ضمنية.

رغم ذلك، فإن مجلس الدولة وفقاً للتقرير الصادر عن المجلس عام 2014 المتعلق بتطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني¹، أكد أن هناك مجموعة من الطلبات يكون من الضروري إدراجها في الاستثناء المنصوص عليه في المادة 231-5 بسبب الصعوبات المتعلقة بتطبيق نظام القرار الضمني بالقبول في مثل هذه الطلبات (المطلب الثالث).

المطلب الأول

المعايير التفسيرية لموضوع القرار

يمكن تفسير الاستثناء من تطبيق نظام القبول الضمني استناداً لموضوع القرار على أنه يشير، من ناحية، أن محتوى بعض الطلبات المقدمة إلى الإدارة يكون مضمونها غير متناسب مع مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني، ومن ناحية أخرى هناك مصالح عامة معينة ترغب الحكومة حمايتها وهو ما يقتضي موافقة صريحة بشأنها وهناك مخاطر في حالة تطبيق نظام القبول الضمني بشأنها².

بالنظر إلى طبيعة بعض الطلبات المقدمة من الأفراد للإدارة فإنها تعد غير متوافقة هيكلية structurellement inadapté مع منطق القرار الضمني بالقبول، مثل الطلبات المتعلقة بحصول الأفراد على بعض الوثائق الرسمية وطلبات الحصول على مساعدة من الشرطة وطلبات تخصيص بعض الموارد النادرة³.

فضلاً عما سبق، قد يتم النظر إلى فئات معينة من طلبات الأفراد على أنها تنطوي على مصالح عامة هامة intérêts publics majeurs أو تمثل حساسية خاصة على

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.76.

² Paul Cassia, Silence de l'administration: le «choc de complexification», op. cit., p.205.

³ Armand Desprairies, op. cit., p.199.

المستوي السياسي أو الاجتماعي. أوضحت الإحصائيات في عام 2017 أن 28% من الاستثناءات التي أقرتها الحكومة، استناداً لنص المادة 231-5 من قانون تنظيم العلاقات بين الإدارة والجمهور، تتعلق إلى حد كبير بالمصلحة العامة¹. وقد ميزت الإحصائيات بين ثلاثة أسباب فرعية تندرج تحت فكرة المصلحة العامة، بحيث تم استثناء 20% من الطلبات من المبدأ العام باعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني بسبب تأثيرها المالي، وتم استثناء 4% من الطلبات من هذا المبدأ العام أيضاً بسبب أثرها على الصحة، كما تم استبعاد 2% من الطلبات من هذا المبدأ العام بسبب تأثيرها على البيئة والتراث الثقافي²، كما تم أيضاً استبعاد العديد من الطلبات المقدمة من الأفراد من المبدأ العام باعتبار الصمت بمثابة قبول بسبب تأثيرها التعليم و التربية والطفولة و الشؤون المحلية والبلدية. ويمكن إبراز هذه الحالات مرتبة حسب المجال، مع بيان المدة القانونية التي يُعد فيها الصمت رفضاً³:

أولاً: المجال البيئي والتخطيط العمراني:

الترخيص المؤقت للمنشآت أو الأعمال الخاضعة لقانون المياه (6 أشهر).

التصريح بهدم مواقع مُدرجة بعد موافقة صريحة من المهندس المعماري الفرنسي (3 أشهر).

التصريح الخاص بتدمير أو تعديل المواقع الطبيعية أو المصنفة (سنة).

تصريح شغل الأراضي ضمن نطاق حماية مصدر مياه معدنية (بدون مدة محددة).

¹ T. WAHL, A. GOHIER del RE, S. FOURCADE, Rapport inter-inspection portant évaluation de la mise en œuvre du principe silence vaut acceptation (SVA), fév. 2017, Annexe VIII, p. 3 cité par Armand Desprairies, op. cit., p. 204.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Circulaire 12/03/2015 relative à l'application des exceptions au principe « silence vaut acceptation » dans les relations entre les agents et les autorités administratives de l'État : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/03/cir_39340.pdf ; Circulaire n° 5749, 12/11/2014 du secrétariat général du gouvernement , « entrée en vigueur du principe Le silence vaut acceptation » : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/11/cir_38912.pdf **cité par** Béatrice Claverie, [Lexis 360 Secteur Public] N° 3865 – Appliquer le principe « silence vaut acceptation », 2019, online: https://www.tendancedroit.fr/wp-content/uploads/2019/04/Lexis-360SP_FPN3865.pdf .

تصريح إزالة الغابات المملوكة للجهات العامة (بدون تحقيق علني).
رخصة البناء أو التهيئة في محيط أثر تاريخي تتطلب موافقة محافظ المنطقة (6 أشهر).

رخصة البناء بعد رفض من لجنة تنظيم التجارة (5 أشهر قابلة للتمديد).

ثانيًا: المجال الصحي والطبي:

الترخيص لمؤسسات الصحة لأخذ الأعضاء بغرض التبرع (6 أشهر).
الموافقة على المنتجات العلاجية قبل طرحها في السوق (90 يومًا).
الترخيص بإجراء بحوث على الأجنة والخلايا الجذعية الجنينية.
الترخيص لممارسة مهنة فني الصيدلة من قبل رعايا الاتحاد الأوروبي (4 أشهر).
التصريح ببطاقات مهنية للعاملين في الصحة والاختصاصيين.
الحصول على صفة "اختصاصي" للأطباء (سنة) وأطباء الأسنان (6 أشهر).
التصريح للمؤسسات الاجتماعية-الصحية بإنشائها أو تعديلها.

ثالثًا: التعليم والمهن القانونية:

تسجيل المحامين، المحاسبين القانونيين، إلخ، في الجداول المهنية (3-4 أشهر).
التصريح بالتدريب كمحامٍ أو الحصول على شهادة التخصص القانوني.
رفع قرارات الشطب من النقابات المهنية الصحية.
ممارسة مؤقتة لمهنة خبير محاسبة لرعايا الاتحاد الأوروبي.

رابعًا: المجال الاجتماعي والإداري:

اعتماد الهيئات المعنية بالأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة (4 أشهر).
التصريح لاستقبال القاصرين من قبل جهات قضائية.
الاعتراف بحالة انعدام الجنسية.
معارضة خروج قاصر من الإقليم الوطني.
إصدار أو تجديد بطاقة التعريف الصحفية.
التسجيل في قوائم طالبي العمل.

إصدار جواز السفر أو وثائق الإقامة.

جمع شمل الأسرة (6 أشهر).

منح التأشيرات قصيرة أو طويلة الأجل.

خامساً: الثقافة والإعلام والأرشيف:

الموافقة على استشارة الأرشيفات العامة والخاصة (شهر).

الاعتماد للمؤسسات الثقافية مثل المحافظات الإقليمية للمواقع الطبيعية.

سادساً: التربية والطفولة:

تنظيم استقبال جماعي للأطفال دون 6 سنوات خارج المنزل (3 أشهر).

منح استثناءات للمديرين في برامج الترفيه القصيرة (80 يوماً كحد أقصى).

التسجيل في خدمات عامة بسعة استقبال محدودة (مثل مطاعم المدارس).

سابعاً: الشؤون المحلية والبلدية:

منح الأوسمة أو التكريمات من قبل السلطات المحلية.

إدراج إعلانات على وسائل الإعلام المحلية.

تقديم خدمات أو توريدات من طرف السلطات المحلية ضمن إجراءات محلية منظمة.

المطلب الثاني

المعايير التفسيرية لمبدأ حسن الإدارة

يمكن تفسير الاستثناء المنصوص عليه في المادة 231-5 من قانون تنظيم العلاقات بين الإدارة والجمهور، والمتعلق بعدم تطبيق نظام القبول الضمني على بعض الطلبات المقدمة من الأفراد استناداً لأسباب تتعلق بحسن الإدارة من خلال عدة معايير محددة، من أجل ضمان عدم حياد الإدارة عن الأهداف التي من أجلها أقرت المادة 231-5، سالف الذكر.

أحد هذه المعايير يرجع إلي وجوب احترام مبدأ الأمن القانوني¹ الذي قد يفرض، في بعض الحالات، صدور قرار صريح من الإدارة وذلك لتجنب تطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني على بعض الطلبات التي لها عواقب على خطيرة على الأمن القانوني وعلى مصالح الأفراد والسلطات العامة².

تمثل فكرة الحاجة الي الرقابة الفعالة من قبل الإدارة لضمان حصول الأفراد علي حق معين من خلال قرار صريح تصدره الإدارة، أحد المعايير التي يمكن من خلالها استبعاد فكرة القرار الضمني بالقبول استناداً لحسن الإدارة³.

قد تؤدي مسألة وجوب حماية الأموال العامة، الي إدراج بعض الطلبات التي لا تعتبر ذات طبيعة مالية مباشرة⁴ إلي الاستثناء المنصوص عليه المادة 231-5، سالف الذكر، لما لها آثار مالية كبيرة على السلطات العامة وذلك استناداً لمبدأ حسن الإدارة.

فضلاً عما سبق، تندرج مسألة حماية حقوق الغير في إطار أسس الإدارة الجيدة، وذلك يبرر عدم تطبيق فكرة القرار الضمني بالقبول على بعض الطلبات المقدمة من بعض الأفراد لأنها تضر حقوق وحريات بعض الأفراد الآخرين⁵.

يمكن القول أيضاً، في بعض حالات التعديلات التشريعية أو اللائحية لحقوق وحريات الأفراد، فإن مبدأ حسن الإدارة يقتضي تطبيق نظام رفض ضمني (على خلاف المبدأ العام باعتبار الصمت بمثابة قبول) لطلبات معينة، من أجل مواجهة التدفق الكبير من الأفراد على طلبات معينة خلال مدة الفترة الانتقالية لتطبيق التعديلات المقترحة⁶.

¹ Plessix Benoît, « Sécurité juridique et confiance légitime », Revue du droit public, 2016/3 Mai, 2016. p.799. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2016-3-page-799?lang=fr](https://www.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2016-3-page-799?lang=fr).

² Chevalier Emilie, Silence in the French Administrative System: op. cit., p.125.

³ Lamy Valentin, op. cit., p. 117.

⁴ نظرا لطبيعتها المالية غير المباشرة، فهي لا تندرج في نطاق الاستثناء التشريعي المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 231-4 من قانون تنظيم العلاقات بين الإدارة والجمهور والمتعلق بعدم تطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول على الطلبات ذات الطابع المالي.

⁵ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.75.

⁶ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 24e éd., Dalloz, 2018, p. 245.

المطلب الثالث

الموضوعات محل الاستثناء المنصوص عليه في المادة 5-231

يوجد العديد من الموضوعات التي تستثنى من تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمنى لأسباب تتعلق بحماية النظام العام، وضمان حسن سير المرافق العامة¹. وتشمل هذه الموضوعات على وجه الخصوص: طلبات الاطلاع على الوثائق الإدارية التي قد تثير اعتبارات تتعلق بحماية الحياة الخاصة أو سرية بعض المعلومات (الفرع الأول)، والطلبات المتعلقة بالحصول على الوثائق المؤمنة مثل جوازات السفر أو البطاقات الوطنية (الفرع الثاني)، والتي تتطلب قيود أمنية خاصة. كما يدخل ضمن هذه الاستثناءات الطلبات ذات الطبيعة التنافسية (الفرع الثالث)، حيث يستحيل تطبيق القبول الضمني في ظل محدودية الموارد وتعدد المتقدمين، إلى جانب الطلبات المعقدة بسبب القيود الإدارية الداخلية (الفرع الرابع)، التي تفرضها محدودية الموارد البشرية والفنية، أو طبيعة العمل داخل بعض المؤسسات كالسجون أو المؤسسات الصحية والاجتماعية.

الفرع الأول

طلبات الاطلاع على الوثائق الإدارية

(Les demandes de communication des documents administratifs)

وضع القانون رقم 78-753 الصادر في 1978/07/17 المتعلق بتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور، عدة تدابير ونصوص قانونية لتنظيم بعض الحقوق الإدارية والاجتماعية والمالية المختلفة، وقد قننت هذه التدابير والنصوص تنظيم حق الأفراد للحصول على معلومات من الوثائق الرسمية (أيًا كانت صيغتها) التي تحتفظ بها الإدارة كجزء من مهمتها بتنظيم أمور الخدمات العامة. بالتأكيد طلب الاطلاع على المعلومات بهذه الوثائق الرسمية لا يمكن تحقيقه إلا بالحصول المادي على الوثيقة المطلوبة، وليس

¹ Bertrand Seiller, Le « silence vaut rejet » est une règle générale de procédure, op. cit., p. 29.

بمجرد التزام الإدارة بإصدار إفادة قرار القبول الضمني¹ المنصوص عليها في قانون 12 نوفمبر 2013 والذي تم دمجها في نصوص قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة في عام 2015.

بناء على ما سبق، فإن الطلبات المقدمة من الأفراد لجهة الإدارة من أجل الاطلاع على الوثائق الرسمية التي تحتفظ بها الإدارة، فإنها تعد غير متوافقة هيكلياً structurellement inadapté من حيث الموضوع مع منطق القرار الضمني بالقبول. لذلك نص المرسوم رقم 1450-2015 الصادر عام 2015 على اعتبار أن صمت الإدارة يعتبر رفضاً ضمناً (كاستثناء من المبدأ العام باعتبار الصمت قبولاً ضمناً) فيما يتعلق بطلبات الأفراد الوصول إلى الوثائق أو المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة في إدارة الأرشفة². بالتأكيد، اعتبار صمت الإدارة بمثابة رفض في مثل هذه الطلبات، يمكن مقدمو الطلبات إحالة الأمر فوراً لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية Commission d'accès aux documents administratifs لاتخاذ ما يلزم حيال هذه الطلبات.

الفرع الثاني

الطلبات المتعلقة بالحصول على الوثائق المؤمنة

على نفس نهج الطلبات المقدمة من الأفراد لجهة الإدارة من أجل الاطلاع على الوثائق الرسمية التي تحتفظ بها الإدارة، اعتبر العديد من الفقهاء أن طلبات الحصول على الوثائق المؤمنة، مثل وثائق الأحوال الشخصية المتعلقة بالحصول على بطاقات الهوية الوطنية وجوازات السفر وشهادات الميلاد، لا تتوافق من حيث الموضوع مع منطق القرار الضمني بالقبول³. كما يندرج في فئة هذه الطلبات أيضاً طلبات الحصول على تصاريح

¹ المادة 232-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة

² Décret n° 2015-1450 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe «silence vaut acceptation» ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur...(accès aux documents et informations détenus par l'administration et réutilisation des informations publiques), JORF n° 0262 du 11 novembre 2015, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2015/11/11> .

³ Armand Desprairies, op. cit., p.341. p.201.

الإقامة أو السفر، سواء المؤقتة أو النهائية، التي يقدمها الأجانب من أجل تنظيم وضعهم القانوني داخل الدولة.

في الواقع، أن استثناء الطلبات المتعلقة بالحصول على الوثائق المؤمنة الخاصة بمسائل الأحوال الشخصية وإقامة الأجانب، من المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني ليس بالأمر الجديد، حيث كان المنشور الدوري الصادر من رئيس الوزراء بتاريخ 15 مايو 1996 قد تضمن عدم تطبيق نظام القبول الضمني عندما يكون إصدار الوثيقة الرسمية ضرورياً وأمرأً لازماً من أجل تمكين مقدم الطلب من إثبات وضعه القانوني¹. بلا شك، أنه من السهل فهم منطق هذا الاستثناء من جهتين:

الأولي تتعلق بحاجة الأفراد للحصول المادي على مثل هذه الوثائق ولا يمكن استبدالها بإفادة قرار القبول الضمني المنصوص عليها في المادة 232-3 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015. حيث إن إصدار الوثيقة المؤمنة من الجهة الإدارية المختصة هو ما يرغب صاحب الطلب المعني بالحصول عليه حتى يمكنه ممارسة حقوقه وحرياته العامة داخل وخارج الدولة لاسيما الحصول المادي على تصاريح الإقامة الخاصة بالجانب حتى يمكنهم إثبات وضعهم القانوني أثناء السفر داخل وخارج الدولة²؛ الثانية تتعلق بفاعلية الرقابة من قبل الإدارة من أجل ضمان حسن الإدارة ومكافحة الاحتيال³، فلا يمكن اعتبار مجرد إفادة بسيطة بقرار ضمني بالقبول وثيقة مؤمنة لتوضيح الموقف القانوني لحاملها في مسائل الأحوال الشخصية وأقامت الأجانب.

¹ Circulaire du 15 mai 1996 relative à la mise en oeuvre du plan de réforme de l'Etat : réduction du nombre des autorisations et déclarations administratives préalables, JORF n°123 du 29 mai 1996, online :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000376640> .

² Lavaine Mickaël, op. cit., p.1256.

³ Rhita Bousta, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, L'Harmattan, 2010, p.375.

الفرع الثالث

الطلبات التنافسية

(les demandes concurrentes)

تمثل الطلبات التنافسية فئة خاصة من الطلبات التي يتقدم بها الأفراد إلى الإدارة بغرض الحصول على ميزة *avantage* معينة أو ترخيص *autorisation*، إلا أن هذه الميزة أو الرخصة لا يمكن منحها لجميع المتقدمين، وإنما فقط لعدد محدود منهم، بسبب الطبيعة المحدودة للموارد التي تديرها الإدارة. ويظهر هذا الإشكال بشكل خاص في سياق طلبات استخدام المجال العام، سواء كان مادياً مثل إشغال الطرق أو الأماكن العامة، أو غير مادي مثل استخدام الترددات الراديوية التي تمنح وفقاً لإجراءات تنظيمية من قبل السلطات المختصة مثل المجلس الأعلى للإعلام السمعي والبصري أو هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد¹.

ولا تقتصر الطلبات التنافسية على استغلال المجال العام، بل تشمل أنواعاً أخرى من الطلبات التي تتطلب المفاضلة بين المتقدمين، كما في حالات الالتحاق بالتكوينات الانتقائية أو طلبات منح تراخيص مرتبطة بحصص محددة، كالصيد في مناطق بيئية خاصة أو منح امتيازات محدودة في مجالات استراتيجية².

وتبرز هذه الطبيعة المحدودة للموارد مدى صعوبة تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالقبول على الطلبات التنافسية، إذ إن اعتماد هذا المبدأ في مثل هذه الحالات قد يؤدي إلى نتائج غير عادلة أو مناقضة لمبدأ المساواة، بل قد يُنتج آثاراً قانونية غير مقصودة إذا تم اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول لطلب معين دون المرور بعملية تقييم موضوعي لباقي الطلبات.

¹ Sabirau-Perez et Marie-Agnès, "Chapitre 2 : L'affirmation d'un droit public de la concurrence", *Secteur public et concurrence*, Presses universitaires de Perpignan, 1998, <https://doi.org/10.4000/books.pupvd.8876>.

² Pierre Tifine, 'Droit administratif français – Cinquième Partie – Chapitre 2 – Section II, Chapitre 2 : Services publics ' : *Revue générale du droit* on line, 2021, numéro 58289 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=58289) .

وقد أكدت السوابق القضائية لمجلس الدولة الفرنسي على ذلك، حيث أوضحت أن القرارات المتعلقة بالمنافسات، مثل منح تراخيص البث الإذاعي، لا يمكن اعتبار رفض طلب أحد المتقدمين ضمناً لمجرد منح الترخيص لمقدم آخر¹. كما أن ولادة قرار ضمني بالقبول نتيجة تقصير إداري قد يصطدم بإشكاليات تنفيذية، لا سيما عندما يكون عدد التراخيص التي يمكن إصدارها محدوداً.

من هذا المنطلق، وحرصاً على حسن إدارة المرافق العامة وضمان الشفافية، ينبغي أن يتم إخطار المتقدمين الذين تم قبول طلباتهم بشكل صريح ورسمي. وفي هذا الإطار، صدر المرسوم بتاريخ 19 مايو 2016 ليؤكد على استثناء الطلبات التنافسية من نطاق تطبيق مبدأ القرار الضمني بالقبول، وذلك فيما يتعلق بكافة الطلبات الموجهة إلى الإدارات المحلية ومؤسساتها العامة التي ترتبط بخدمات عامة ذات طاقة استيعابية محدودة². وبهذا، يمتد الاستثناء ليشمل خدمات مثل رياض الأطفال، المطاعم المدرسية، المرافق الرياضية، والمكتبات العامة وغيرها، التي تتطلب المفاضلة في حالات تجاوز الطلب للعرض المتاح.

الفرع الرابع

الطلبات المعقدة بسبب القيود الإدارية الداخلية

تدفع الطلبات لجهة الإدارة، وارتفاع مخاطر الاحتيال، وخطر الاعتداء على حقوق الغير أو على حسن سير المرافق العامة، كلها قيود تبرر إقرار استثناءات من المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني. في إطار إدارة المخاطر، قد تري الحكومة

¹ CE, 11/03/1998, Association « Radio Mieux Vivre », n° 178776 :

<https://juricaf.org/arret/France-CONSEILDETAT-19980311-178776>.

² Décret n° 2016-625 du 19 mai 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites pour les demandes adressées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux établissements publics..., JORF n° 0116 du 20 mai 2016, online : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2016/5/20> .

أن الوسائل المتاحة أمام السلطات الإدارية (مع الأخذ في الاعتبار الموارد البشرية والمالية المتاحة) تعد غير ملائمة لتطبيق مبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول ضمني¹. في حالة ارتفاع الطلبات الموجهة للسلطات الإدارية مع وجود عدد محدود من المختصين والفنيين القادرين علي معالجة مثل هذه الطلبات، فإن تطبيق آلية القبول الضمني قد يؤدي إلي حالة من عدم اليقين القانوني بسبب لجوء الإدارة لاستخدام سلطاتها لسحب أو إلغاء قراراتها ولجوء الأفراد للتقاضي للطعن علي قرارات السحب أو الإلغاء الإداري²، وهو ما سيكون له تأثير عكسي فيما يتعلق بالهدف المنشود من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني المتعلق بصفة أساسية بسرعة معالجة طلبات المواطنين المقدمة للجهات الإدارية المختلفة من خلال خدمة جيدة ومميزة تقدمها المرافق العامة التي يتعامل معها هؤلاء المواطنون³. تتضح هذه الإشكالية بشكل جلي في قطاعات معينة، مثل عمل لجان حقوق واستقلالية الأشخاص ذوي الإعاقة (CDAPH)، أو الهيئات الرياضية، أو المؤسسات والخدمات الصحية والاجتماعية (ESSMS)، حيث يؤدي تزايد الطلبات إلى تهديد مباشر لجودة الخدمة العامة في ضوء الإمكانيات المحدودة لتلك الهيئات. من أجل ضمان حسن الإدارة في مجال التنظيم الداخلي للمؤسسات العقابية، وذلك في ضوء القيود الإدارية الأمنية المتأصلة في نظام السجون والموارد البشرية والمادية المتاحة⁴، فقد نظمت السلطة التنظيمية استناداً لنص المادة 231-5 من قانون تنظيم العلاقات بين الإدارة والجمهور، استثناءات من تطبيق المبدأ العام باعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول بالنسبة للطلبات المتعلقة بزيارة الأسرة ووحدة الحياة الأسرية ودخول

¹ Conseil d'État, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, op. cit., p.80.

² Chevalier Emilie, Silence in the French Administrative System: op. cit., p.136.

³ Serge Surin, "Le principe du silence vaut acceptation cinq ans après : mythe ou réalité ?", Sorbonne Student Law Review, Vol. 1, 2018, p.188.

⁴ Jean-Marc Sauvé, Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif, intervention prononcée le 24 février 2009, Conseil d'État. Disponible en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-contrôle-de-l-administration-pénitentiaire-par-le-juge-administratif>.

المكتبات وأماكن الاستحمام والمشاركة في الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية والعلمية بالمؤسسات العقابية¹.

في مجال التعامل مع حقوق المساجين، تم تنظيم صمت إدارة السجن بطريقة متناقضة. في بعض الأحيان، نظمت الحكومة في قائمة Légifrance بعض طلبات المساجين وأخضعتها لنظام القرار الضمني بالقبول، مثل طلبات المساجين للحصول على استشارة أو فحص طبي obtention d'une consultation ou d'un examen médical . في حالة صمت إدارة السجن وعدم ردها على مثل هذا الطلب، فسوف يخضع هذا الصمت للمبدأ العام باعتباره قبولاً ضمناً². رغم ذلك، في بعض الأحيان الأخرى هناك العديد من الطلبات المتشابهة أدرجتها الحكومة ضمن الاستثناءات من نظام القرار الضمني بالقبول. حيث نص المرسوم التنظيمي الصادر في 23 أكتوبر 2014 على اعتبار الصمت بمثابة رفض ضمني بالنسبة لطلبات المساجين المتعلقة بالحصول على الشهادات أو الإفادات أو الآراء الطبية، وكذلك طلبات المساجين للحصول على الرعاية التمريضية accès aux soins infirmiers، وكذلك طلبات المساجين لإجراء فحص للكشف عن مرض السل أو إجراء اختبار فحص للكشف عن فيروس نقص المناعة البشرية³. غير أن هذا التنظيم يحمل في طياته بعض المفارقات، كما يتبين من مقارنة محتوى قائمة Légifrance والرسوم التنظيمي الصادر في 23 أكتوبر 2014. فبموجب التنظيم، يُفترض أن طلب السجن لمقابلة طبيب يخضع لمبدأ القبول الضمني، بينما يُعتبر صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني في حالات مشابهة، مثل طلب شهادة طبية، أو رعاية تمريضية، أو إجراء فحص للكشف عن أمراض معينة مثل السل أو فيروس نقص المناعة البشرية.

¹ Armand Desprairies, op. cit., p.341. p.210.

² Ariane Amado et Armand Desprairies, La décision implicite d'acceptation à l'épreuve de la matière pénitentiaire, op. cit., p. 840.

³ Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation », loc. cit.

هذا التناقض في المعالجة القانونية للطلبات ذات الطبيعة الصحية والطبية، يثير إشكالاً عملياً وأخلاقياً، خاصة وأنه يخلق تمييزاً دقيقاً بين خدمات طبية يمكن للسجين الحصول عليها ضمنياً، وأخرى يفترض رفضها ضمنياً رغم تشابه موضوعها. وهو ما قد يفضي إلى خلخلة الأداء الوظيفي للمؤسسات العقابية، ويفتح الباب أمام تساؤلات حول مدى انسجام هذه الاستثناءات مع المبادئ العامة لحسن الإدارة والمساواة في المعاملة داخل الخدمة العامة السجنية¹.

¹ Christophe Otéro, Le Code des relations entre le public et l'administration est-il aussi la lex generalis en matière pénitentiaire ?, AJ Pénal, décembre 2016, p. 57.

خاتمة

يتضح من خلال هذا البحث أن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني لم يعد مجرد فكرة قانونية نظرية، بل أصبح آلية إجرائية قائمة وفعالة في قوانين الإجراءات الإدارية المعاصرة، كما هو الحال في كل من ألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا، وفرنسا. وقد كشف التحليل المقارن بين هذه الأنظمة القانونية عن تطورات تشريعية ملحوظة لهذا المبدأ، تهدف جميعها إلى تحسين وتبسيط الإجراءات بين الإدارة والمواطنين.

رغم تناول البحث للنماذج الأربعة، فقد أولينا اهتماماً خاصاً بالتشريع الفرنسي، نظراً للتأثير العميق والمستمر للفقهاء والقضاء الإداري الفرنسيين على القانون الإداري المصري. وقد أظهرت الدراسة التحليلية أن فرنسا شهدت تطوراً تدريجياً في موقفها من الصمت الإداري، حيث انتقلت من اعتباره رفضاً ضمناً أي وسيلة سلبية للتعبير عن إرادة الإدارة، إلى تبني نظام قانوني متكامل يجعل من صمت الإدارة قرينة على القبول. وقد أضحت هذه المبدأ يشكل القاعدة العامة في قانون العلاقة بين الإدارة والجمهور الفرنسي، مع إقرار استثناءات محددة تستند إلى معايير موضوعية ترتبط بحسن سير المرافق العامة وحماية النظام العام.

تضمن هذا البحث ثلاثة فصول رئيسية: خصصنا الفصل الأول لدراسة التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في ثلاث دول هي ألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا، كل على حدة.

في المبحث الأول من هذا الفصل، تناول البحث التجربة الألمانية، وبدأ بالمطلب الأول الذي استعرض تطور القانون الإداري الألماني نحو تعزيز كفاءة الإدارة، وتبني نهج أكثر مرونة تجاه الأفراد. ثم في المطلب الثاني، تم التركيز على نشأة آلية القرار الضمني بالقبول في إطار قانون الإجراءات الإدارية الألماني الفيدرالي، من خلال ما يعرف بـ *Genehmigungsfiktion*، ويعد قرار القبول الضمني وفقاً لهذه الآلية بمثابة افتراض قانوني، وذلك لأنه في نهاية صمت الإدارة وانقضاء المدة القانونية المحددة للبت في الطلب المقدم من ذوو الشأن، ينتج قراراً إدارياً يفترض وجوده بالنسبة للسلطات

الإدارية. أما المطلب الثالث، فقد عرض النظام القانوني المنظم لطلبات الأفراد التي تفعل هذه الآلية، متبوعاً بالمطلب الرابع الذي فصل المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول، مقسماً إلى ثلاثة فروع تتناول: التنظيم القانوني للمدة، وبداية احتسابها، وإمكانية تمديدها. ثم تم الانتقال إلى المطلب الخامس الذي ناقش كيفية دخول القرار الضمني بالقبول حيز النفاذ، تلاه المطلب السادس الذي تناول انتهاء القرار الضمني، سواء من خلال التنفيذ الكامل، أو السحب أو الإلغاء الإداري.

أما المبحث الثاني، فخصص للتجربة الإيطالية، والتي تتميز بتبني مبدأ الالتزام باختتام وإنهاء الإجراءات الإدارية خلال مدد زمنية محددة بقانون الإجراءات الإدارية الإيطالي. وقد تناول المطلب الأول هذا الالتزام، ثم ناقش المطلب الثاني تطور فكرة الصمت الإداري. وخصص المطلب الثالث لتحليل اعتماد مبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني كقاعدة عامة في سياق الإجراءات الإدارية بين الإدارات الإيطالية والمواطنين، فوفقاً لمبدأ الصمت الإيجابي في النظام القانوني الوطني للإجراءات الإدارية الإيطالي، إذا لم تختتم الإدارة الإجراءات الإدارية خلال المدة الزمنية المحددة قانوناً ولم تخطر مقدم الطلب برفضه، فإن الصمت الإداري الناتج يفسر - كقاعدة عامة - على أنه قبول ضمني للطلب المقدم. وقد استعرضنا في المطلب الرابع الإجراءات القانونية المصاحبة لهذا المبدأ، ليختتم هذا المبحث بالمطلب الخامس حول إمكانية سحب أو إلغاء القرار الضمني بالقبول، وشروط ذلك في ظل التشريع الإيطالي.

أما المبحث الثالث، فقد تناول النموذج الإسباني الذي اعتبر الصمت الإداري بمثابة قبول كقاعدة عامة في سياق الإجراءات الإدارية التي تبدأ بناءً على طلب من المواطنين. استعرضنا في المطلب الأول الأساس القانوني لهذا المبدأ، وتلاه المطلب الثاني الذي أكد اعتباره قاعدة عامة في حالات محددة. فعندما يقدم أحد الأفراد طلباً للجهات الإدارية في إسبانيا، فإنه وفقاً للقانون رقم 39/2015 Ley بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، يجب على الإدارة المختصة إغلاق الإجراءات الإدارية بإصدار قرار صريح والقيام بإخطاره لذوي الشأن، خلال المهلة الزمنية المحددة قانوناً. عندما لا

تقوم الإدارة بإخطار الشخص المعني بقرارها في المواعيد التي ينص عليها القانون، ينشأ عن الصمت الإداري قرار ضمني بالقبول. وفي المطلب الثالث، وضحنا بالتفصيل المدة القانونية اللازمة لنشوء القرار الضمني وما يرتبط بها من تمديد أو وقف. ثم في المطلب الرابع تم تحليل مفهوم الصمت المزدوج الذي يشير إلى حالة خاصة تحدث عندما تفشل الإدارة مرارًا في إصدار قرار خلال المدة الزمنية القانونية، بحيث تتحول حالة الصمت الإداري السلبي إلى صمت إيجابي يُقر الطلب. فعندما يشكل صمت الإدارة الأولي رفضًا ضمنيًا للطلب، إذا تقدم ذوو الشأن بالأمر بتظلم إداري ضد الرفض الضمني في بعض الحالات، ولم ترد الإدارة خلال المدة القانونية، فإن الصمت الثاني يعتبر قبولًا ضمنيًا للطلب. واختتم هذا المبحث بالمطلب الخامس الذي عرض الآثار القانونية المترتبة على صدور القرار الضمني بالقبول في إسبانيا.

الفصل الثاني من البحث، تناول دراسة "التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار الصمت بمثابة قبول في فرنسا". ويعد هذا الفصل جوهرية في البحث، نظرًا لأن التشريع المصري يستلهم الكثير من مبادئه من القانون الفرنسي. تناول المبحث الأول من هذا الفصل تطورات وتحديات تقنين مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني بين عامي 1995 و2015، بدأ بمحاولات 1995 في المطلب الأول، ثم إصدار قانون رقم 321-2000 الصادر في 12 أبريل 2000 في المطلب الثاني، فالإصلاحات الجوهرية في عام 2013 بالقانون رقم 1005-2013 الذي أجري تعديلات جوهرية على الصياغة الأولية للمادة 21 من قانون عام 2000 وعكس المبدأ القانوني العام التقليدي: ليصبح صمت الإدارة لمدة شهرين بمثابة موافقة ضمنية، المبدأ القانوني العام الجديد في المطلب الثالث، وصولاً إلى إعادة تقنين آلية القرار الضمني بالقبول في قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر عام 2015 في المطلب الرابع.

ثم جاء المبحث الثاني من الفصل الثاني لتحديد الشروط الشكلية والإجرائية الضرورية لاعتبار صمت الإدارة قبولًا ضمنيًا. في المطلب الأول، أوضحت بالتفصيل التزامات مقدم الطلب التي تؤدي إلى بدء سريان المدة الزمنية اللازمة لفحص ودراسة الطلب

المقدم منه لجهة الإدارة في ثلاثة فروع (تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة مع ضرورة أن يكون الطلب مكتملاً)، بينما تناول المطلب الثاني التزامات الإدارة الإجرائية، من إعلام، وإحالة، ونشر الطلبات، وذلك أيضاً عبر ثلاثة فروع. ثم ختم المبحث بـ المطلب الثالث الذي فصل المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول في فرنسا. أما المبحث الثالث من الفصل الثاني، فقد تناول طرق انتهاء القرار الضمني بالقبول، بدءاً من المطلب الأول الذي ناقش السحب والإلغاء، ومروراً بـ المطلب الثاني الذي عرض آلية الطعن القضائي على القرار الضمني.

استعرضنا في الفصل الثالث من البحث، الاستثناءات التشريعية لمبدأ اعتبار الصمت الإداري بمثابة قبول في فرنسا، إذ لا يمكن اعتماد هذا المبدأ دون وجود قيود تحفظ التوازن بين مصالح الإدارة والمواطن. بدأ المبحث الأول من هذا الفصل بعرض الاستثناءات المحددة من المشرع نفسه، والتي شملت خمسة أنواع من الطلبات المقدمة من ذوي الشأن للجهات الإدارية المختصة، منها الطلبات التي لا تتعلق باعتماد قرار ذات طابع فردي، والطلبات التي لا تستند لنصوص إجرائية محددة، والطلبات التي لها طابع شكوى أو تظلم إداري، والطلبات ذات الطابع المالي. وأخيراً استعرضنا الطلبات التي تنظم العلاقة بين الموظف العام والإدارة ضمن المطلب الخامس.

أما المبحث الثاني، فقد تناول الاستثناءات القانونية المحددة بالمراسيم التنظيمية التي تصدر بعد استشارة مجلس الدولة، خاصة في حالات تتعلق بحماية النظام العام، والأمن القومي، والالتزامات الدولية لفرنسا، والالتزامات الأوروبية والدستورية.

وختم الفصل بـ المبحث الثالث الذي ناقش الاستثناءات التي تخضع لتقدير الحكومة الفرنسية، في ضوء معايير تفسيرية تتعلق بموضوع القرار وحسن الإدارة، والتي تشمل طلبات الاطلاع على الوثائق الإدارية، والحصول على الوثائق المؤمنة، والطلبات التنافسية، والطلبات المعقدة الناشئة عن القيود الإدارية الداخلية.

هذا وقد ثبت لنا من خلال تلك الدراسة عدد من النتائج والتوصيات نجملها في التالي:

أولاً:- نتائج البحث:

1) التنظيم التشريعي لمبدأ اعتبار صمت الإدارة قبولاً في ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، وفرنسا يكشف عن التفاوت في درجة تقنين هذا المبدأ، وأهدافه، وحدود تطبيقه. في ألمانيا، نجد أن إدخال آلية *Genehmigungsfiktion* بموجب المادة 42a من قانون الإجراءات الإدارية الفيدرالي كان استجابة مباشرة للضغوط الأوروبية بموجب التوجيه EC/123/2006، وهدفها الأساسي هو تبسيط وتسريع الإجراءات الإدارية، من خلال تحويل الصمت إلى قرار إداري ضمني بالقبول نهائي. ويعد هذا القرار نتيجة افتراض قانوني مبني على تحقق شروط شكلية ومضمونية في الطلب المقدم. على العكس، فإن إيطاليا رغم اعترافها بمبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول، يلزم قانون الإجراءات الإدارية الإيطالي السلطة الإدارية بإصدار قرار نهائي صريح يختتم به الإجراء الإداري، إذا لم تبت الإدارة في أي إجراء يبدأ الأفراد *Conclusion del procedimento* خلال المدة الزمنية المحددة بالقانون أو إخطار مقدم الطلب برفض طلبه، فيعتبر صمت الإدارة بعد مضي هذه المدة بمثابة قبول ضمني. بينما في إسبانيا، فإنه وفقاً للقانون رقم Ley 39/2015 بشأن الإجراءات الإدارية المشتركة للإدارات العامة الإسبانية، يشكل مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني قاعدة عامة في حال كانت الإجراءات بدأت بطلب من الأفراد، في حين أن الإجراءات الإدارية التي يتم البدء فيها تلقائياً من قبل الإدارة تخضع لمبدأ الصمت السلبي (رفض ضمني). في فرنسا، بعد تحولات متدرجة، أقرت قاعدة معاكسة لما كان عليه الوضع سابقاً، لتجعل من الصمت الإداري بمثابة قبول ضمني كقاعدة قانونية عامة، بدءاً من قانون 1005-2013 الصادر في 12 نوفمبر 2013 ثم قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، مع استثناءات تنظيمية وتشريعية لهذا المبدأ في حالات محددة.

2) مدى ارتباط القرار الضمني بالقبول بطبيعة الطلب وظروفه الإجرائية يعتبر

نقطة محورية في تطبيق آلية الصمت كقبول.

في ألمانيا، يشترط أن يكون الطلب دقيقاً، مكتملاً، وواضحاً، بحيث يعتد فقط بما ورد صراحة فيه، ولا يمكن أن يمتد القرار الضمني لما لم يطلب بشكل صريح، ويرفض القضاء الألماني اعتبار الطلب بمثابة موافقة ضمنية إذا شابه أي غموض أو نقص، استناداً إلى الفقرة 1 من المادة 37 من قانون الإجراءات الإدارية الألماني. أما في إيطاليا، فينص المرسوم الرئاسي رقم 300 لسنة 1992 على ضرورة أن يتضمن الطلب بيانات محددة تشمل هوية مقدم الطلب، طبيعة النشاط، إقراراً بالالتزام بالشروط القانونية، وسداد الرسوم، ويترتب على عدم اكتماله وقف سريان مدة الصمت الإيجابي إلا إذا تقاعست الإدارة عن الإخطار بضرورة استكمال البيانات أو الوثائق المطلوبة خلال عشرة أيام. وفي فرنسا، لا يبدأ حساب المدة القانونية اللازمة لنشأة القرار الضمني بالقبول إلا إذا قدم الطلب إلى الجهة المختصة، مستوفياً كافة الشهادات والمرفقات المطلوبة، حيث إن أي نقص يمنح الإدارة الحق في تأخير بدء المدة، مما يعكس أهمية الشكل والمضمون في تفعيل هذا المبدأ. أما في إسبانيا، فرغم اعتماد الصمت الإيجابي كأصل، إلا أن تنفيذه العملي مشروط بتقديم الطلب كاملاً ومستوفياً جميع البيانات والمستندات المطلوبة، مع توجيهه للجهة المختصة تحديداً، وهو ما يمنع اتساع نطاق القرار الضمني بالقبول لما لم يطلب بدقة. ومن ثم، تؤكد هذه التجارب المقارنة أن دقة الطلب واستيفاء شروطه الشكلية والموضوعية تشكل أساساً جوهرياً لنشأة القرار الضمني بالقبول.

(3) المدد الزمنية وتحديد بداياتها وتمديداتها تمثل عنصراً جوهرياً لتطبيق مبدأ

اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في الأنظمة القانونية المقارنة، كما

يتضح من خلال النماذج الألمانية، والإيطالية، والإسبانية، والفرنسية.

في ألمانيا، نصت المادة 42a من قانون الإجراءات الإدارية الفيدرالي على مدة عامة قدرها ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب لنشأة الآلية الألمانية لافتراض الموافقة *Genehmigungsfiktion*، ما لم يوجد نص خاص يخالف ذلك. مع إلزام الإدارة بالتقيد بالمدة القانونية دون سلطة تقديرية، ووجوب تبرير أي تمديد لهذه المدة وإخطار ذوي الشأن. أما في إيطاليا، وبموجب المادة 2 من القانون رقم 241 لسنة

1990، فإن المدة الأساسية للبت الصريح في الطلبات هي 30 يومًا، مع إمكانية تمديدتها إلى 90 يومًا، وفي حالات استثنائية إلى 180 يومًا، ويعد صمت الإدارة بعد انقضاء هذه المدة الزمنية قبولًا ضمنيًا، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، تأكيدًا لمبدأ "الصمت الإيجابي". وفي إسبانيا، تنص المادة 21 من القانون رقم 39/2015 Ley على أن المدة القانونية العامة للرد الصريح على الطلبات هي ثلاثة أشهر، ويمكن أن تمتد إلى ستة أشهر بموجب قواعد تنظيمية خاصة، ويعتبر صمت الإدارة بعد انتهاء المدة المحددة بمثابة قرار إداري ضمني بالقبول. كما ينظم القانون الإسباني إمكانيات تمديد أو إيقاف المدة القانونية لأسباب محددة، مثل زيادة عدد الطلبات أو الحاجة إلى تقارير أو آراء من جهات أخرى، شريطة استنفاد الموارد الإدارية أولاً، وتقديم تبرير واضح وفردى لكل حالة، مع حظر استخدام التمديد كخطة أولية. أما النموذج الفرنسي، فقد مر بتحول نوعي؛ ففي الأصل كان صمت الإدارة بعد مدة معينة يعد رفضًا ضمنيًا، إلا أن الإصلاحات القانونية، خاصة بموجب القانون الصادر في 12 أبريل 2000 وما تلاه من تطور، أرسى مبدأ اعتبار صمت الإدارة لمدة شهرين بمثابة موافقة ضمنية، كما نصت المادة 231 — 1 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. وتتيح المادة 231 — 6 من القانون ذاته إمكانية تعديل هذه المهلة بمرسوم يصدر عن مجلس الدولة في الحالات الاستثنائية التي تقرضها الطوارئ أو تعقيد الإجراءات، ويخضع هذا التعديل لرقابة القضاء الإداري الذي يتحقق من وجود مبررات قانونية وجدية للتمديد أو التقليل. ومن خلال المقارنة، يتضح أن النظم الإدارية الأوروبية تتجه نحو تقليص المدد المقررة للبت في الطلبات المقدمة من الأفراد للجهات الإدارية المختلفة مع وجود تنظيم دقيق لحالات التمديد يخضع في أغلب الأحيان لرقابة قضائية صارمة.

(4) التنظيم القانوني لنهاية القرار الضمني بالقبول يختلف بين النظم القانونية المقارنة، لكنه غالبًا ما يدرج في إطار رقابة مشروعية القرار ومبدأ احترام المصلحة العامة.

في فرنسا، يعد القرار الضمني بالقبول مساوياً للقرار الصريح من حيث الآثار القانونية، ولا يجوز سحبه أو إلغاؤه إلا وفق شروط صارمة تحددها المواد 1-242 إلى 4-242 من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة. تنص المادة 1-242 على أن الإدارة لا تستطيع إلغاء أو سحب قرار ضمني منشئ للحقوق، حتى لو كان غير قانوني، بعد مضي أربعة أشهر من تاريخ نشأته. ومع ذلك، تسمح المادة 2-242 باستثناءين مهمين، يتيحان للإدارة سحب القرار خارج هذا الأجل إذا لم تعد شروط القرار مستوفاة، أو إذا أخل بشروط الحصول على إعانة. كما تنظم المادتان 3-242 و4-242 إمكانية سحب أو إلغاء القرارات الضمنية (والصريحة) بطلب من المستفيد نفسه، إما خلال مهلة أربعة أشهر إذا كان القرار غير قانوني، أو دون حد زمني إذا كان الهدف من السحب استبداله بقرار أكثر نفعاً ودون المساس بحقوق الغير. وفي النظام القانوني الفرنسي، يمكن الطعن في القرارات الضمنية، سواء كانت بالقبول أو بالرفض، من خلال طريقتين قضائيتين رئيسيتين: دعوى الإلغاء (الطعن بالإلغاء) ودعوى المسؤولية (التعويض عن الأضرار). وتتم هذه الطعون أمام القضاء الإداري، الذي يملك صلاحية الرقابة الكاملة على مشروعية القرار الضمني. وعلى الرغم من أن هذه القرارات تُعامل كقرارات إدارية مكتملة الأركان، إلا أن الرقابة القضائية عليها تثير إشكاليات متعددة تتعلق بطبيعتها، وسريان مواعيد الطعن، وآثار الحكم القضائي الصادر بشأنها.

بالمقابل، يعتمد القانون الألماني على مبدأ قابلية القرار الضمني للسحب أو الإلغاء وفق المواد 48 و49 من قانون الإجراءات الإدارية، مع ضرورة مراعاة وجود مصلحة جديرة بالحماية للأفراد. كما يتيح القضاء الألماني إمكانية الطعن في القرار الضمني أمام القضاء الإداري، بالإضافة إلى إمكانية رفع دعوى خاصة ضد صمت الإدارة بموجب المادة 75 من قانون الإجراءات أمام القضاء الإداري. أما في إيطاليا، فإن قانون الإجراءات الإدارية رقم 1990/241 يسمح بسحب أو إلغاء القرار الضمني سواء لوجود خطأ قانوني جسيم أو نتيجة لتغير المصلحة العامة، ويشترط القيام بذلك خلال مدة زمنية معقولة، مع ضرورة تعويض الأفراد المتضررين في حال الإلغاء. من جهتها، تقيد إسبانيا

إمكانية التراجع عن القرار الضمني بالقبول، فلا يمكن للإدارة أن تتراجع عنه إلا من خلال إجراءات قانونية محددة، لاسيما إذا شابه عيب جوهري كما تنص عليه الفقرة الأولى/هـ من المادة 47 من القانون 2015/39.

5) تظهر استثناءات مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في الدول المقارنة اتجاهًا قانونيًا حذرًا يسعى إلى التوفيق بين صون الحقوق الفردية ومتطلبات النظام العام، غير أن التوسع الكبير في هذه الاستثناءات يضعف من فاعلية هذا المبدأ إلى حد قد يفضي إلى إفراغه من مضمونه، مما يثير تساؤلات جدية حول جدوى تكريسه كمبدأ عام في الإجراءات الإدارية.

في فرنسا، ورغم تكريس مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني بموجب قانون عام 2013، ثم إدراجه لاحقًا ضمن قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة لعام 2015، إلا أن المشرع الفرنسي أقر منظومة استثنائية معقدة ومفصلة، تقيد تطبيق هذا المبدأ في عدد كبير من الحالات. وقد تم تصنيف هذه الاستثناءات إلى ثلاث فئات رئيسية: استثناءات تشريعية، واستثناءات قانونية "فوق تشريعية"، واستثناءات تنظيمية. وتشمل هذه الفئات طلبات تتعلق بمسائل مالية، والعلاقات الداخلية بين الإدارات، وتلك التي تمس مبادئ دستورية أو النظام العام. وتبعًا للإحصاءات الحكومية عند دخول الإصلاح حيز التنفيذ، تم رصد 740 استثناء قانوني و849 استثناء تنظيمي، وهي أرقام تفوق عدد الإجراءات التي ينطبق عليها مبدأ القبول الضمني، مما يضعف من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني كمبدأ قانوني عام في مجال الإجراءات الإدارية. علاوة على ذلك، فإن هذه الاستثناءات لا تغطي جميع حالات الإقصاء من مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني؛ إذ توجد أيضًا نصوص خاصة وأخرى مستقلة تتجاهل النظام العام للصمت الإيجابي، مما يؤدي أحيانًا إلى تفسيرات متضاربة حول مدى سريان مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني.

أما في إيطاليا، فينص القانون الإداري على مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطنين، خصوصًا في القانون رقم 241 لسنة 1990،

إلا أن تطبيقه لا يشمل جميع الإجراءات الإدارية. ويستثنى من ذلك عدد من المجالات الحيوية التي تمس النظام العام والمصلحة العليا، كما ورد في الفقرة الرابعة من المادة 20 من نفس القانون. وتشمل هذه المجالات: التراث الثقافي والمناظر الطبيعية، البيئة، الحماية من المخاطر الهيدروجيولوجية، الدفاع الوطني، السلامة العامة، الهجرة، اللجوء، المواطنة، الصحة والسلامة العامة، بالإضافة إلى الحالات التي يقتضي فيها التشريع الأوروبي أو الوطني اتخاذ قرار إداري صريح.

في ألمانيا، تعكس الاستثناءات من تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني اهتمامًا خاصًا بحماية الحقوق الدستورية والمصالح العامة ذات الحساسية العالية. فقد أكدت أغلب الآراء الفقهية أن الأنشطة التي تنطوي على مخاطر جسيمة على الحقوق الأساسية، مثل الحق في الحياة والسلامة الجسدية (المادة 2/2 من القانون الأساسي)، أو تلك التي تمس مصالح عامة دستورية كحماية البيئة، يجب أن تبقى خارج نطاق تطبيق القرار الضمني بالقبول. لذا لا يمكن، من حيث المبدأ، قبول تطبيق الصمت الإيجابي في منح تراخيص تتعلق بتخزين الوقود النووي أو تسويق الأسلحة. وقد وجّهت انتقادات لتطبيق هذا المبدأ في قانون الحماية من الانبعاثات (BImSchG §15 II 2)، نظرًا لتعقيد وخطورة الأنشطة التي يتناولها، مما يجعل اعتماد القبول الضمني أمرًا إشكاليًا من حيث الضمانات القانونية. علاوة على ذلك، أثّرت مخاوف فقهية بشأن مدى اتساق هذا النظام مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يُنظر إلى القبول الضمني أحيانًا على أنه تدخل من المشرّع في صلاحيات السلطة التنفيذية.

في إسبانيا، رغم توسيعها لنطاق تطبيق مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في قانون 2015، تبقى على استثناءات واضحة لحالات القرارات الباطلة التي لم تحترم الإجراءات الجوهرية، ولا يطبق مبدأ الصمت الإيجابي على الإجراءات التي تبدأ بمبادرة من الإدارة ذاتها، حيث تعامل هذه الحالات على أنها تتطلب نشاطًا فعليًا من الإدارة وفقًا لقانون الإجراءات الإدارية المشترك الإسباني.

6) من النتائج البارزة التي خلُص إليها هذا البحث، ما تتمثل في خصوصية التجربة الإسبانية مقارنةً بنظيراتها في فرنسا وإيطاليا وألمانيا، إذ طوّر القضاء الإداري

الإسباني آلية فريدة تُعرف بالصمت الإداري المزدوج Double Silence.

تشير فكرة الصمت المزدوج في القانون الإداري الإسباني إلى حالة خاصة تحدث عندما تفشل الإدارة مرارًا في إصدار قرار خلال المدة الزمنية القانونية، بحيث تتحول حالة الصمت الإداري السلبي إلى صمت إيجابي يقر الطلب. فعندما يشكل صمت الإدارة الأولي رفضًا ضمنيًا للطلب، إذا تقدم ذوو الشأن بالأمر بتظلم إداري ضد الرفض الضمني في بعض الحالات، ولم ترد الإدارة خلال المدة القانونية، فإن الصمت الثاني يعتبر قبولًا ضمنيًا للطلب.

ويستند هذا التوجه إلى تفسير موسّع لنصي المادتين 21 و24 من القانون رقم Ley 39/2015، حيث يُلزم الإدارة بإصدار قرار صريح ومكتوب خلال أجل محدد. وتُعد هذه الآلية أداة متقدمة لضمان احترام الإدارة لواجباتها، ومنعها من التهرب من المسؤولية القانونية عبر التزام الصمت السلبي، الأمر الذي يجعل من النموذج الإسباني تجربة رائدة تستحق الدراسة والتأمل والاستفادة التشريعية منها.

ثانيًا:- توصيات البحث:

في ضوء ما خلصت إليه الدراسة المقارنة من تباين التجارب الأوروبية في تنظيم مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني، واستنادًا إلى خصوصية السياق الإداري والقانوني في مصر، يمكن اقتراح التوصيات الآتية:

1. ضرورة إدراج مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في القانون

المصري بشكل صريح ومقتن

توحي الدراسة المقارنة بضرورة تبني المشرع المصري نصًا تشريعيًا واضحًا يُقنن مبدأ اعتبار صمت الإدارة بمثابة قبول ضمني في الحالات التي تبدأ بمبادرة من الأفراد، متى استوفت الطلبات المقدمة الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانونًا. ويُقترح إدراج مادة في قانون مجلس الدولة المصري تنص على ما يلي:

"يُعد صمت الجهة الإدارية المختصة عن البت في طلب مكتمل الأركان مقدم من أحد الأفراد خلال المدة القانونية المقررة بمثابة قبول ضمنى للطلب، ويُنشئ هذا الصمت آثاراً قانونية مماثلة للقرار الإداري الصريح، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك." ويجب أن يرافق هذا النص قرار تنظيمي يحدد ضوابط التطبيق، مع منح المتضرر من عدم البت في طلبه الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري لإثبات تحقق القرار الضمني بالقبول.

2. ضبط شروط نشأة القرار الضمني بالقبول لضمان اليقين القانوني وحماية

الصالح العام

استناداً إلى التجارب الأوروبية، يوصى بأن يُشترط في الطلب المقدم للإدارة كي يترتب عليه القرار الضمني بالقبول أن يكون مكتوباً، موجّهاً إلى الجهة الإدارية المختصة، ومرفقاً بجميع المستندات المطلوبة، ومحددًا في موضوعه بشكل واضح. ويمكن اقتراح نص تشريعي على النحو التالي:

"لا يبدأ سريان المدة المحددة قانوناً لنشأة القرار الضمني بالقبول إلا من تاريخ تقديم طلب مكتمل من الناحية الشكلية والموضوعية، ويُوقف سريان المدة حال إخطار الإدارة للطالب بنقص في البيانات أو المستندات خلال عشرة أيام من تاريخ الاستلام، ويُستأنف سريان هذه المدة بعد استكمال المستندات أو البيانات المطلوبة من مقدمي الطلبات." يُسهم هذا التقيد في تفادي إساءة استخدام المبدأ، ويضمن تفعيل الصمت الإداري الإيجابي كوسيلة لتعزيز الكفاءة الإدارية وليس تجاوزاً على المشروعية.

3. تحديد مدد واضحة لنشأة القرار الضمني بالقبول، مع تنظيم آليات تمديد

والرقابة عليها

اتضح من التجربة المقارنة أن تحديد مدة مناسبة لنشأة القرار الضمني بالقبول يُمثل أداة فعالة لمواجهة البطء الإداري، بشرط تنظيم حالات التمديد وإخضاعها للرقابة القضائية. وعليه، يُقترح أن ينص القانون المصري على ما يلي:

"تلتزم الجهة الإدارية بالرد على الطلبات خلال مدة لا تتجاوز ستين يومًا من تاريخ تقديم الطلب مستوفيًا جميع المستندات المطلوبة، ويُعد صمتها بعد انقضاء هذه المدة بمثابة قبول ضمني. ويجوز تمديد هذه المهلة بقرار مسبب يُبلغ لطالب الخدمة قبل انتهاء المدة الأصلية، ولمرة واحدة فقط، على ألا تتجاوز المهلة الإضافية ثلاثين يومًا." ويجب أن يتاح الطعن القضائي في قرارات التمديد غير المبررة، ضمانًا لعدم التلاعب بهذه الآلية.

4. ضمان الاستقرار القانوني للقرار الضمني بالقبول وتقييد سلطة الإدارة في

سحبه أو إلغائه

لحماية المراكز القانونية المكتسبة نتيجة للقرار الضمني، يُوصى بأن يتمتع القرار بنفس الحصانة التي يتمتع بها القرار الصريح. ويُقترح النص على ما يلي:

"يُعامل القرار الضمني بالقبول معاملة القرار الإداري الصريح من حيث الآثار القانونية وإجراءات الطعن، ولا يجوز سحبه أو إلغاؤه إلا خلال مدة لا تتجاوز ستين يومًا من تاريخ نشأته، إلا في حالات الخطأ الجسيم، أو مخالفة النظام العام، أو بناءً على طلب المستفيد."

ويمثل هذا التنظيم ضمانًا للفرد من تقلبات الموقف الإداري، ويؤسس لحالة من الثقة في الإجراءات.

5. الحد من الاستثناءات من مبدأ الصمت الإداري الإيجابي وتقييدها بموجب

نصوص صريحة مبررة

تشير التجربة الفرنسية خاصة إلى أن الإفراط في الاستثناءات يُفقد مبدأ الصمت الإداري فاعليته. لذا، يُوصى بأن يُدرج المشرع المصري قائمة حصرية ومحددة للاستثناءات، مع ضرورة أن تكون مبررة بشكل موضوعي ومقننة تشريعيًا. ويقترح أن يُضاف نص تشريعي على النحو التالي:

"لا يُطبق مبدأ الصمت الإداري كقبول ضمني في الحالات التي تمس النظام العام، أو الأمن القومي، أو الصحة العامة، أو العلاقات الخارجية، أو الحالات التي يتطلب القانون

صراحة صدور قرار إداري مكتوب. وتحدد هذه الحالات حصرياً في لائحة تنفيذية تصدر عن رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز التوسع فيها تفسيراً." بهذا التنظيم، يتم تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان فاعلية المبدأ في تسيير العلاقة بين الفرد والإدارة.

قائمة المراجع

أولاً: — مراجع باللغة العربية:

- الدكتور أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة 1999.
- الدكتور محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دار النهضة العربية- القاهرة 1996.
- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1982.
- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- الدكتور عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية المصرية، السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، يونيو 1994.

ثانياً: — مراجع باللغة الأجنبية:

1. المؤلفات العامة

- **Benoît Plessix**, Droit administratif général, LexisNexis, 25 août 2016.
- **René Chapus**, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001.
- **Armand Desprairies**, La décision implicite d'acceptation en droit administratif français, Editeur: Mare & Martin, Collection: Bibliothèque des thèses, 2022.
- **Pierre Tifine**, Droit administratif français – Partie 4 – Chapitre 1 – Section 3, Chapitre 1: Les actes administratifs

unilatéraux : Revue générale du droit *on line*, 2020, numéro 54101 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=54101).

- **Pascal Caille**, Contentieux administratif – Première Partie – Titre I – Chapitre I, Chapitre I- L'organisation de la juridiction administrative: Revue générale du droit on line, 2017, numéro 27545, online :
(www.revuegeneraledudroit.eu/?p=27545).
- **Didier Truchet**, Contentieux administratif, Paris, Dalloz 8ème éd., 2022.
- **Jean Waline**, Droit administratif, LGDJ, 27e édition, Paris, Dalloz, 2018.
- **Rhita Boustia**, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, L'Harmattan, 2010.
- **Anne Jacquemet-Gauché**, Droit administratif allemand, Puf Themis, 2022.

2. المراجع المتخصصة (الرسائل والمقالات والأبحاث)

- **Abbruzzese Salvatore**, Le silence italien Libertés personnelles et confinement, Commentaire, 2022/1 Numéro 177, p.119-126. DOI : 10.3917/comm.177.0119. URL :
<https://shs.cairn.info/revue-commentaire-2022-1-page-119?lang=fr>.
- **Anna Simonati**, Administrative Silence in Italy In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave

Macmillan, 29 July 2020, online:
https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_7.

- **Aurore Gaillet**, Les droits fondamentaux, la Grenouille française et le Bœuf allemand: propos franco-allemands sur les droits fondamentaux et les Grundrechte, in Soixante ans d'influences juridiques réciproques franco-allemandes : jubilé des 60 ans du Centre juridique franco-allemand, Université de la Sarre, Paris : Société de législation comparée, 2016.
- **Barloy François**, Le Conseil constitutionnel, la liberté individuelle et l'ordre public, Revue administrative, 1995.
- **Béatrice Claverie**, Généralisation du principe silence vaut acceptation : La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales (JCP A) 2015.
- **Ben Attar Oriane**, « Entrée en vigueur du nouveau principe “silence vaut acceptation” », Civitas Europa, 2014/2 N° 33, 2014. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-247?lang.](https:// Cairn.INFO, droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-247?lang.)
- **Bernardo Giorgio Mattarella**, Administrative Law in Italy: an Historical Sketch. Administrative Law Review. 271, (May 2016), 13–64. DOI :
<https://doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60761>.

- **Bernhardt Dirk**, "Fictitious Authorizations under the Services Directive – Possibilities for Regulation and Restriction," *Gewerbe Archiv*, n°3, 2009.
- **Bertrand Seiller**, « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014.
- **Bettina Engewald**, Administrative Silence in German In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_3.
- **Botija Fernando González**, "Legal Security and Economic Crisis Do Not Justify Negative Silence: Regarding Constitutional Court Judgment 29/2015, of February 19", *Journal of Urban Planning and Building*, n° 35, 2015, p.113.
- **Cancik Pascale**, "Too Much State? – The Institutionalization of the Critique of “Bureaucracy” in the 20th Century." *Der Staat* 1 (2017), URL : <https://elibrary.dunckerhumblot.com/article/4493/zuviel-staat-die-institutionalisierung-der-burokratie-kritik-im-20-jahrhundert>.
- **Capitani Amandine**, « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/3 n° 63, 2005. p.493. [CAIRN.INFO](https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel/2005/3/revue-francaise-de-droit-constitutionnel_2005_3_63.htm),

droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-3-page-493?lang=fr.

- **Catharine Rose De Rienzo**, English translation of Legge 7 agosto 1990 n. 241: The Italian Administrative Procedure Act, Law N. 241 dated 7th August 1990, Translation of the Law's original text, as subsequently amended up to 1 July 2010, URL: https://legislativeurl.org/sites/default/files/documents/c4/Italy_Law_Administrative-procedure_1990_am2010_en.pdf.
- **Cécile Barrois de Sarigny et Maud Vialettes**, La fabrique d'un code, RFDA, n°1.
- **Chevalier Emilie**, Silence in the French administrative system: A failed revolution? In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), The Sound of Silence in European Administrative Law, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_4.
- **Chevallier Jacques**, "L'accélération de l'action administrative". L'accélération du temps juridique, edited by Philippe Gérard et al., Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2000, <https://doi.org/10.4000/books.pusl.19902>
- **Chevallier Jacques**, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », Pouvoirs, 2007/4 n° 123, 2007. [CAIRN.INFO, https://doi.org/10.3917/pouv.123.0005](https://doi.org/10.3917/pouv.123.0005).

- **Christophe Otéro**, Le Code des relations entre le public et l'administration est-il aussi la lex generalis en matière pénitentiaire ?, AJ Pénal, décembre 2016.
- **Claire Sibille**, La réforme de la saisine électronique : décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016, AJDA, 2016.
- **Clarich Marcello**, Term of the procedure and administrative power, publisher: G.Giappichelli Editore, 1995.
- **Claverie Béatrice**, Code des relations entre le public et l'administration : un code en cinq livres, facile à déchiffrer, La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n° 5/2016.
- **Clément Chauvet**, Que reste-t-il de la "théorie" des mesures d'ordre intérieur?, AJDA n°14/2015 du 27 avril 2015.
- **Colavecchio Antonio**, Administrative simplification and timely conclusion of the proceedings, V International Scientific Conference, "Modern trends in development of national legislation", dedicated to 15th anniversary of Faculty of Law (NUBIP of Ukraine), 4-5 novembre 2016, <http://hdl.handle.net/11369/354435> .
- **Colombine Madelaine**, La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'homme, RDLF 2013, thèse n°01, URL: <https://revuedlf.com/theses/la-technique-des-obligations->

[positives-en-droit-de-la-convention-europeenne-des-droits-de-lhomme/](#).

- **Conseil d'État**, L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation, La Documentation française, Étude adoptée le 30 janvier 2014 par l'Assemblée générale plénière du Conseil d'État, Paru le 24 juin 2014.
- **Deguergue Maryse**, « Le silence de l'Administration en droit administratif français », Les Cahiers de droit, volume 56, numéro 3-4, septembre–décembre 2015, URL : <https://doi.org/10.7202/1034456ar> .
- **Didier Ribes**, Le nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », AJDA 2014.
- **Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna**, In Search of an Effective Model: A Comparative Outlook on Administrative Silence in Europe. In: Dragos, D., Kovač, P., Tolsma, H. (eds) The Sound of Silence in European Administrative Law. Palgrave Macmillan, Cham, 2020. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_1.
- **Eva-Maria Thierjung**, Gloss on the Judgment of the Higher Court of Lawyers (Anwalt Gerichtshof) of the Land of North Rhine-Westphalia of 11 November 2015, Case 1 AGH 23/15, URL: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/spp/article/view/46828/38286> .

- **Francis Polizzi**, Quelles conséquences tirer d'une demande injustifiée de pièces complémentaires?, AJDA, 6 juin 2016, n°20.
- **Gérard Patrick**, « L'administré dans ses rapports avec l'État », Revue française d'administration publique, 2018/4 N° 168, 2018. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-913?lang=fr](https:// Cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-913?lang=fr).
- **Giacomo Roma**, Silence, on administre, Commentaire de l'article 3 de la loi Madia n° 124/2015 : Revue générale du droit on line, 2016, numéro 23224 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=23224) .
- **Hecquard-Théron**, « De la mesure d'ordre intérieur », AJDA 1981.
- **Hélène Pauliat**, Le silence gardé par l'administration vaut acceptation : un principe en trompe-l'oeil?, La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2013, 38 (737).
- **Heribert Schmitz**, Section 10: Informality of Administrative Procedure (2018). In P. Stelkens, Stelkens / Bonk / Sachs, Administrative Procedure Act. Commentary. Munich: C.H. Beck.

- **Hullmann Christian and Mirko Zorn**, Problems of the Presumption of Approval in Building Permit Procedures, New Journal of Administrative Law, 2009, p.756.
- **i Cudolà, Vicenç Aguado**, "The historical evolution of administrative silence: from the statutes of calvo-sotelo to law 30/1992.", journal of Studies on Local and Autonomous Administration, Número 273 (enero-marzo 1997) : <https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8946> .
- **Jacquemet-Gauché Anne et Stelkens Ulrich**, La simplification administrative en Allemagne, Droit comparé de la procédure administrative / Jean-Bernard Auby (dir.), Thomas Perroud (col.), 2016.
- **Jacques Petit**, L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration », AJDA, n° 43, 2015.
- **Jean-Marc Sauvé**, Le contrôle de l'administration pénitentiaire par le juge administratif, intervention prononcée le 24 février 2009, Conseil d'État. Disponible en ligne: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-controle-de-l-administration-penitentiaire-par-le-juge-administratif>.
- **Jean-Marie Pontier**, Le sens du contentieux administratif, Actualité juridique Droit administratif, 09 /2017.

- **Jean-Marie Pontier**, Le silence de l'administration : entre refus et acceptation, Revue française d'administration publique, n° 146, 2013/2.
- **Jean-Philippe Derosier**, « La nouvelle règle “le silence vaut acceptation” si rarement applicable », La Semaine juridique 2014.
- **Lamy Valentin**, « Le silence de l'administration vaut acceptation : la simplification n'aura pas lieu », Les Cahiers Portalis, 2015/1 N° 2, 2015. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2015-1-page-103?lang=fr](http://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-portalis-2015-1-page-103?lang=fr).
- **Lavaine Mickaël**, « Aux origines de la décision implicite de rejet : (à propos de l'arrêt du CE, 28 janvier 1864, Anglade) », Revue du droit public, 2014/5 Septembre, 2014. CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2014-5-page-1241?lang=fr.
- **Leisner Anna**, "The Inactive Authority. On the "Sufficient Reason" for the Delay in Decision-Making in Actions for Failure to Act." Administrative Archives, Volume 91 (2000).
- **Lenders Burghard Paulus**, "Current Issues in Administrative Procedural Law – Part I." North Rhine-Westphalian Administrative Gazette, 2009.

- **Lowther Jason**, «Failure to implement through tacit authorisation», note sous CJCE, 14 juin 2001, Commission c/ Belgique, aff. C-230/00, Environmental Law and Management, vol. 13/4, juillet-août 2001.
- **Lucía Casado Casado**, Silence in administrative appeals. the scope of the positive effect of double silence in the appeal. Spanish Journal of Administrative Law, ISSN 0210-8461, No. 172, 2015.
- **Marco Lipari**, The timing of the administrative procedure: certainty of relationships, public interest and protection of the citizen, in. Dir. Amm. (Italy), 2003.
- **María Jesús Gallardo Castillo**, Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure: Systematic Commentary on Law 30/1992, of November 26. Tecnos, 2010.
- **Mathieu Michel**, “Défense Nationale: La Commission Des Recours Des Militaires”, La Revue Administrative, vol. 55, n°327, 2002. [JSTOR, http://www.jstor.org/stable/40774874](http://www.jstor.org/stable/40774874). Accessed 1 May 2025.
- **Mirschberger, Michael**, "The implementation of the services directive in Germany." The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies, 2012, URL: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-840-8_11.

- **Monot-Fouletier Majolaine**, «Le silence de l'administration française: ambitions et limites de la Loi du 12 novembre 2013», *Les Cahiers de droit*, volume 56, numéro 3-4, septembre–décembre 2015, p. 525, URL: <https://doi.org/10.7202/1034461ar> .
- **Pardini Jean-Jacques**, La rationalisation de la justice administrative en Italie : éléments d'actualité. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 68, N°1, 2016. DOI : <https://doi.org/10.3406/ridc.2016.20600> .
- **Pascale Gonod**, « Le silence de l'administration vaudra acceptation. Big Bang ou trou noir juridique?», *La Semaine juridique (JCP)* 2013.
- **Pastor Jean-Marc**, Le silence vaut accord: une revolution administrative à la peine, *Actualité Juridique du Droit Administratif* 2016.
- **Patricia Valcárcel Fernández**, Rafael Fernández Acevedo Sara, Sistero Ródenas, The Sound of Silence in Spain In: Dragos Dacian, Kovač Polonca, Tolsma Hanna (Editors), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave Macmillan, 29 July 2020, URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8_8 .
- **Paul Cassia**, « La décision implicite en droit administratif français », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales* 2009, n° 27.

- Paul Cassia, Silence de l'administration: le «choc de complexification», Recueil Dalloz 04, 2015.
- **Pedro Aberastury In collaboration with Oscar Aguilar Valdez**, Administrative Silence, Publisher: Intersentia.
- **Pérez José Ignacio Morillo-Velarde**, "Administrative Silence after the 1999 Reform: An Unnoticed Change and Unprecedented Possibilities", Journal of Public Administration, n° 159, 2002.
- **Philippe Graveleau**, L'occupation du domaine public ne peut résulter que d'une convention écrite, Gaz. Pal. 2 juill. 2015, n° 230v1.
- **Pierre Brunet**, Les normes législatives et administratives. Pascale Gonod, Fabrice Melleray, Philippe Yolka (dir.), Traité de Droit Administratif, Dalloz, 2011.
- **Pierre Delvolvé**, « Le silence en droit public », RDP, 2012.
- **Pierre Tifine**, Quarante-deux décrets définissent 1 686 exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation à l'expiration d'un délai de deux mois : où la recherche de la simplification contribue à l'illisibilité du droit, La lettre juridique, janvier 2015.
<https://www.lexbase.fr/article-juridique/22773944-textes-quarante-deux-decrets-definissent-1-686-exceptions-au-principe-selon-lequel-le-silence-de-l>.

- **Pierre Villeneuve**, Silence vaut acceptation pour les collectivités territoriales – Les mots pour le dire : La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales (JCP A) 2015.
- **Pierre Bouffard et Jean-François Théry**, « Étude sur les autorisations tacites », publiée aux. EDCE (Études et documents du Conseil d'État) 1979-1980.
- **Plessix Benoît**, « Sécurité juridique et confiance légitime », Revue du droit public, 2016/3 Mai, 2016. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2016-3-page-799?lang=fr](https://www.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2016-3-page-799?lang=fr).
- **Renaud Denoix De Saint-Marc**, Le silence de l'administration, in Droits et attentes des citoyens In IFSA, Droits et attentes des citoyens, Paris : La Documentation française 1998.
- **Seckelmann Margrit**, Commentary on Sections 42a and 53 of the Administrative Procedure Act: Presumed Approval, Suspension of Limitation Periods by Administrative Acts. Administrative Procedure Act with Legal Aspects of E-Government: Commentary. Editor: Rainer Bauer; Dirk Heckmann; Kay Ruge; Martin Schallbruch. Wiesbaden, 2012.
- **Severiano Fernández Ramos**, «Administrative silence in the exercise of the right of access to public information:

between the abuse of the administration and the voluntarism of the legislator», Spanish Journal of Transparency, vol. 4, 2017.

- **Sorbara Jean-Gabriel**, « Le silence de l'administration », Revue du droit public, 2012/4 Juillet, 2012. [CAIRN.INFO, droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2012-4-page-1078?lang=fr](https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2012-4-page-1078?lang=fr).
- **Stelkens Ulrich**, L'influence actuelle du droit administratif français sur le droit administratif allemand, in Soixante ans d'influences juridiques réciproques franco-allemandes : jubilé des 60 ans du Centre juridique franco-allemand, Université de la Sarre, Paris : Société de législation comparée, 2016.
- **Thomas Würtenberger, Stephan Neidhardt**, Distance et rapprochement entre le droit administratif allemand et le droit administratif français, URL : https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/thomas_wurtenberger.pdf .
- **Torchia (L.)**, Theory and Practice of Administrative Decisions, Italian Administrative Law, 2017, URL: <https://iris.uniroma3.it/handle/11590/328864#> .
- **Vera Parisio**, "The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence," Hamline Law Review:

2013, Vol. 36: Iss. 1, Article 2, URL:
<https://digitalcommons.hamline.edu/hlr/vol36/iss1/2>.

- **Vera Parisio**, The inertia of public administration in Italy between procedure and process, in *Silence and Administrative Procedure In Europe: A Comparison Between Different Experiences*, Vera Parisio ed., 2006.
 - **Vera Parisio**, « Procédure administrative et silence de l'administration publique en Italie : à la recherche d'un difficile équilibre entre célérité et légalité », dans *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*. Confluences, Paris, Montchrestien, 2007.
 - **Verpeaux Michel**, « Chapitre 2 - Les arrêtés du Directoire manifestent l'existence d'un pouvoir réglementaire », *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Presses Universitaires de France, 1991. CAIRN.INFO, droit.cairn.info/la-naissance-du-pouvoir-reglementaire--9782130435662-page-339?lang=fr.
-

ثالثاً: — الأحكام القضائية:

1. أحكام مجلس الدولة الفرنسي

- CE, 15/02/2019, Commune de Cogolin, n° 401384, Rec. p. 26, URL : [ECLI:FR:CESEC:2019:401384.20190215](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decision/2019/02/15/CE/401384/20190215).
- CE, 23/10/2017, n° 411260, M. Romain, maître des requêtes, M. Crépey, rapporteur public, SCP de Chaisemartin, Courjon, av., URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036021268>.
- CE, 19/06/2017, UIPP, n°398442, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034971149>.
- CE, 13/07/2016, M. Czabaj, n° 387763, AJDA 2016, p. 1479.
- CE, 30/12/2015, n° 386805, URL: [FR:XX:2015:386805.20151230](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decision/2015/12/30/CE/386805/20151230).
- CE, 19/06/2015, Société Immobilière du Port de Boulogne, n° 369558, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000030755660>.
- CE, 23/07/2014, M. Wespelaere, n° 369946, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000029170345> .

- ¹ CE, 30/01/2013, n°342702, URL:
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027111087>.
- CE, 8 /03/ 2012, Assoc. Nice Volley Ball, n°352959, URL:
[ECLI:FR:CESSR:2012:352959.20120308](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/dec/2012/3/8/CE/352959) .
- CE, 2/07/ 2012, Azzano, n° 355871, <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2012-07-02/355871> .
- CE, 2/07/2012, M. Azzano, n° 355871, AJDA 2012, p. 1903, conclusion C. Landais.
- CE, 23/1/2012, Département des Bouches-du-Rhône, n° 348725, concl. N. Boulouis, Bulletin Juridique des Contrats Publics, édition: Mai 2012, p. 204.
- CE, 30/12/2011, M Jean Jacques A., n° 335838,
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025115844>.
- CE, 26 octobre 2011, Ministre de la défense c/ Mme Zarembo, n° 340847 :<https://www.labase-lextenso.fr/jurisprudence/CETATEXT000024736707>.
- CE, 23/03/2011, M. K, n° 336869, URL:
<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000023762853> .
- CE, 21/01/2011, la SOCIETE NATIONALE IMMOBILIERE, n°339647, URL :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000023494629> .

- CE, 30/7/2010, Service départemental d'incendie et de secours de la Charente, n° 309578, Rec., p. 617.
- CE, 26/05/2010, Mafille, n° 316292, AJDA., 2010, p.1784, note S. Théronn.
- CE, 12/10/2009, M. Fontenille, n° 310300, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021164463/> .
- CE, 7/10/2009, M. Ouahrirou, n° 322581, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021164493> .
- CE, 17/12/2008, M. P., n°290494, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000019989577> .
- CE, 21 mai 2008, ministre de l'Économie, n° 302013, URL:
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018839015>.
- CE, 5/05/2008, Assemblée permanente des chambres des métiers, n° 304350,
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018778504/>.

- CE, 30/01/2008, n° 296090, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018259653/> .
- CE, 21 /12/2007, Société Bretim, n° 285515, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018007891/> .
- CE, 23/10/2006, M. Villeneuve, n° 272150, URL :
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008261240 .
- CE, 26/07/2006, M. Tissot, n° 285247, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008244828/> .
- CE, 16 /1/ 2006, Région Haute-Normandie, n°269384, Rec., p.698.
- CE, 27/07/2005, Société Arbed, n° 264913, Rec. p.341.
- CE, 27/07/2005, Association Bretagne Ateliers, n° 261694, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008235196/> .
- CE, 1/7/ 2005, Ville Nice, n° 258509, Rec., p. 304, JurisData n° 2005-068656, concl. N. Boulouis et B. Pacteau.

- CE, 15/07/2004, Epoux Damon, n° 266479, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008168072/> .
- CE, 7/06/2004, Association commerçants et artisans de Saint-Cyprien, n° 253595,
<https://www.rajf.org/spip.php?article2596>.
- CE, 3/05/ 2004, Fondation Assistance aux animaux, n° 249832, Rec. P.55.
- CE, 30/12/2003, Association nationale d'assistance aux frontières, n° 248288,
<https://www.rajf.org/spip.php?article1909> .
- CE, 18 /12/2003, RFDA, 2003, p. 510, note J. PETIT.
- CE, 18 /12/2002, Dame Duvignères, n°233618, URL:
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008124026/> .
- CE, 12/06/2002, Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine, n° 240741, Rec. p.606.
- CE, 27/11/2002, Bourrel, n° 234748, conclusion Le Chatelier, AJFP, n° 2, 2003, p.50.
- CE, 30/11/1998, n°182925, URL:
<https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-19981130-182925#> .
- CE, 25/01/1991, VIGIER, RFDA, 1992 p. 216, note Fernandez-Maublanc.

- CE, 14/03/ 1990, Fédération nationale d’animation, n° 65114, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007732096>.
 - CE, 27/11/1987, n° 77896, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007719537> .
 - CE, 17/10/1986, n° 59536 :
<https://www.lexbase.fr/jurisprudence/952585-ce-35-ssr-17101986-n-59536> .
 - CE, 7 /12/ 1984, Fédération nationale de la race bovine blonde d’Aquitaine, n°30471, inédit.
 - CE, 18 /02/1983, Baldi, n° 37344, Rec. p. 75.
 - CE, 26/01/1973, Ville de Paris c/Driancourt, n° 84768, N° Lexbase : A7586B8H, Rec., p.48.
 - CE, 30/10/1970, Ministre de la Santé c. Constantin, n° 74997, Rec., p. 651.
 - CE, 30/07/1920, Servan, n° 65585, Rec. p. 780.
2. أحكام محاكم الاستئناف الإدارية الفرنسية
- CAA de PARIS, 8ème chambre, 05/12/2022, 22PA00909, Inédit au recueil Lebon, URL :
<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000046710507> .

- CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 30/03/2017, 16MA02034, Inédit au recueil Lebon, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034381701>.

-

3. أحكام المجلس الدستوري الفرنسي

- Conseil constitutionnel, 94-352 DC, 18/01/1995, Journal officiel du 21 janvier 1995, p.1154.
- Conseil constitutionnel, 82-141 DC, 27 juillet 1982, Journal officiel du 27 juillet 1982, p.2422.

4. أحكام القضاء الإسباني

- T.C. Sección del Tribunal Constitucional (Spain)-Sentencia 104/2018, de 4 de octubre de 2018, Publicado en: «BOE» núm. 264, de 1 de noviembre de 2018, p.107063, [ECLI:ES:TC:2018:104](https://www.boe.es/boe-dia/BOE-A-2018-264-107063.html).
- Sentencia Administrativo Tribunal Supremo(Spain), STS 2/2013,Rec 3558/2010 de 08 de Enero de 2013, ES:TS:2013:2, URL : <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-ts-rec-3558-2010-08-01-2013-11571851>.

5. أحكام المحكمة الدستورية الإيطالية

- Corte costituzionale italiana, sentenza 22/2/2010, n° 1034, URL: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=3>.
- Corte costituzionale italiana, sentenza 11/11/2008, n° 5628.

- Corte costituzionale italiana, sentenza 15/04/ 2008, n° 1751, URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=9837> .
- Corte costituzionale italiana, sentenza 7/7/2004, n° 196, URL: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=196> .
- Corte costituzionale italiana, sentenza 21/2/1996, n°26.
- Corte costituzionale italiana, sentenza 18/6/1992, n°306, URL: <https://giurcost.org/decisioni/1992/0306s-92.html> .

-

6. أحكام مجلس الدولة الإيطالي

- Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 23/2/2016, n°736.
- Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 15/12 / 2014, n°6155, URL: [ECLI:IT:CDS:2014:6155SENT](https://www.giustizia.it/giurisprudenza/consiglio-di-stato/sezione-vi/sentenza-15-12-2014-n-6155) .
- Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 17/12/2013, n°6042, online: [ECLI:IT:CDS:2013:6042SENT](https://www.giustizia.it/giurisprudenza/consiglio-di-stato/sezione-vi/sentenza-17-12-2013-n-6042).
- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 14/10/2013, n°5000, URL: <https://renatodisa.com/consiglio-di-stato-sezione-v-sentenza-14-ottobre-2013-n-5000-gli-accordi-integrativi-del-contenuto-discrezionale-di-provvedimenti-non-sono-negozi-di-diritto-privato-bensi-contratti-ad-oggetto-pu/> .
- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 12 /02/2007, n° 586, URL: <https://dait.interno.gov.it/giurisprudenza/territorio-e-autonomie-locali/95090>
- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 19 /06/ 2006, n° 3626.
- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 19 /06/ 2006, n° 3626.