**المحاضرةالسابعة:القرارات القابلة للانفصال في مجال أعمال السيادة**

إنّ دراسة موضوع القرارات القابلة للانفصال في مجال أعمال السيادة، تستوجب التّطرق إلى تعريف هذه الأعمال، ومعاير تحديدها وتمييزها عن بقية أعمال السّلطة التّنفيذية، وأخيرا تحديد نطاق تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال أعمال السيادة.

**الفرع الأول: تعريف أعمال السيادة**

تعتبر نظرية أعمال السيادة ذات أصل قضائي[[1]](#footnote-2) شأنها في ذلك شأن معظم نظريات القانون الإداري، وقد اجتهد كل من الفقه والقضاء في سبيل إيجاد تعريف دقيق لهذه الأعمال، التي تباشرها السّلطة التنفيذية إلى جانب أعمال أخرى، كُيفت بأعمال الإدارة العادية التي لا ترقى إلى مرتبة أعمال السيادة، وقد عُرفت هذه الأخيرة بأنّها: "طائفة من أعمال السّلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، سواء رقابة الإلغاء، أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية"[[2]](#footnote-3).

وعرّفها أحد فقهاء القانون العام أنّها: "أعمال الحكومة التي تتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء العادي أو الإداري، سواء قضاء المشروعية أو القضاء الكامل، وهي في ذلك تشترك مع أعمال السّلطة التّشريعية، وتشترك أيضا مع أعمال الإدارة العادية من حيث مصدرها المتمثل في السّلطة التنفيذية"[[3]](#footnote-4).

ويُؤخذ على هذا الاتجاه، أنّه لم يوضح المقصود بأعمال السيادة، واكتفى بالتركيز على النتيجة المترتبة على عمل ما، بأنّه يندرج ضمن أعمال السيادة، وبالتالي يتمتع بالحصانة القضائية.

وذهب جانب فقهي آخر إلى اعتبارها: "العمل الذي تباشره الحكومة بمقتضى سلطتها العليا في سبيل تنظيم القضاء والإدارة والنّظام السياسي والدّفاع عن كيان الدولة وسلامتها في الداخل والخارج..."[[4]](#footnote-5).

وعرّفتها محكمة القضاء الإداري المصري بأنّها: "العمل الذي يتصل بالسّيادة العليا للدولة، والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطان الحكم للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج"[[5]](#footnote-6).

والملاحظ على هذا الاتجاه الفقهي والقضائي في تعريف أعمال السيادة، أنّه وفّق في تحديد وبيان وظيفة هذه الأعمال ، التي تباشرها سلطة الحكم في الدولة من أجل الحفاظ على كيانها من أرض وشعب وسلطة[[6]](#footnote-7)، إلا أنّه لم يعط تعريفا دقيقا لأعمال السيادة يكشف حقيقة وطبيعة هذه الأعمال وعناصرها الموضوعية، وهذا راجع إلى غموض هذه النّظرية وعدم قيامها على سند متين من المنطق والقانون، ومخالفتها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أنّ هذا لم يمنع الاجتهاد الفقهي والقضائي من الاستمرار في البحث عن المعيار الذي يحدد نطاق أعمال السيادة ويقيدها حتى لا تشكل اعتداءً على حقوق وحريات الأفراد.

**الفرع الثاني: معيار تمييز أعمال السيادة عن بقية الأعمال الإدارية**[[7]](#footnote-8)

اجتهد فقه القانون العام، والقضاء الإداري لإيجاد المعيار الكفيل بتحديد نطاق الأعمال السيادية المحصنة قضائيا، وتميزها عن أعمال الإدارة الأخرى التي تظل خاضعة للرّقابة القضائية، وكان من نتيجة هذا الاجتهاد عدّة معايير على النحو الذي يتبين فيما يلي:

**أولا- معيار الباعث السياسي**:

يذهب أنصار هذا المعيار إلى أنّ العمل الصادر عن السّلطة التنفيذية يعتبر من أعمال السيادة متى كان الباعث على إصداره تحقيق مقصد سياسي يرمي إلى حماية الدولة داخليا وخارجيا[[8]](#footnote-9).

ويعد هذا المعيار أول المعايير الذي أخد بها مجلس الدولة الفرنسي عند ظهور مفهوم أعمال السيادة، في مرحلة كان لا يزال محكوما بفكرة القضاء المحجوز أو المقيد.

وأنتقد هذا المعيار من منطلق أنّه يؤدي إلى اتساع نطاق هذه الأعمال بما يهدد حقوق وحريات الأفراد، فيمكن للسّلطة التنفيذية أن تُخرج ما تريد من أعمالها من نطاق الرقابة القضائية بحجة أنّ هذه الأعمال ذات أهداف سياسية.

**ثانيا- معيار طبيعة العمل (المعيار الموضوعي)**

يستند أنصار هذا الاتجاه في تحديد أعمال السيادة على التمييز بين نوعين من أعمال السّلطة التّنفيذية وتتمثل في أعمال الحكومة وأعمال الإدارة، واعتبروا الأعمال السيادية هي تلك الأعمال التي تأتي بها السّلطة التّنفيذية بصفتها حكومة فتتمتع بالحصانة القضائية، أمّا أعمال الإدارة العادية فتقوم على خدمة الجمهور وإدارة المرافق العامة تحت الرقابة القضائية ،وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة في الكثير من قراراته كما طبقها مجلس الدولة الجزائري بصورة صريحة في سابقة تعد الأولى من نوعها في قرار بتاريخ 12/11/2001، حيث قضى بعدم الاختصاص النّوعي على أساس أنّ قرارات المجلس الدستوري ذات طبيعة نهائية، وتتعلق بأعمال السيادة ولا تخضع للرّقابة القضائية[[9]](#footnote-10).

رغم ذلك انتقد هذا المعيار بدوره من منطلق أنّ الحدود بين أعمال السّلطة التنفيذية يصعب رسمها دائما، إضافة إلى أنّ هذا المعيار لم يبين ماهية كل من أعمال الحكومة وأعمال الإدارة العادية، وما هو المعيار الفاصل بينهما.

 **ثلثا- معيار النصوص القانونية المطبقة:**

ذهب اتجاه فقهي في تحديد نطاق أعمال السيادة إلى التّمييز بين النّصوص الدستورية والنّصوص القانونية، واعتبر الأولى مصدر أعمال السيادة، بينما أعمال الإدارة العادية يكون مصدرها النّصوص القانونية والتّنظيمية[[10]](#footnote-11)، وبالتالي تعتبر أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

وانتقد هذا المعيار من زاويتين، الأولى تتمثل في أنّ كثير من الأعمال الإدارية مستمدة مباشرة من الدستور، والثانية تتمثل في تحويل الدستور من أداة سياسية في تقرير الضمانات التي تكفل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم
إلى أداة في يد السّلطة التّنفيذية تستعملها للتخلص من الرّقابة القضائية على أعمالها في مواجهة الأفراد[[11]](#footnote-12).

**رابعا- معيار الحصر القضائي لأعمال السيادة:**

أمام عجز الاجتهادات الفقهية في الوصول إلى إيجاد معيار جامع مانع لتحديد نطاق أعمال السيادة وتمييزها عن أعمال السّلطة التّنفيذية العادية، عمد القضاء الفرنسي المتمثل في مجلس الدولة ومحكمة التنازع من واقع القضايا التي تطرح عليهما إلى الاحتكام إلى معيار قضائي، وهو عبارة عن قائمة قضائية[[12]](#footnote-13)، اعتبرت معيارا لتحديد مجال ونطاق أعمال السيادة التي تتمتع بحصانة قضائية وتشمل ما يلي:

* الأعمال المتعلقة بعلاقة السّلطة التنفيذية بالسّلطة التّشريعية كاقتراح القوانين والاعتراض عليها، إصدارها ونشرها. وقرارات دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء البرلمان، ودعوة هذا الأخير لعقد دوراته وإنهائها وحله[[13]](#footnote-14).
* الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية في السلم والحرب، وتتسع لتشمل المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتعيين السفراء في الدول الأجنبية، وقبول اعتماد ممثليها والقرارات المتعلقة بإعلان حالة الحرب وإنهاءها وعقد اتفاقيات الهدنة والصلح.
* تدابير الأمن الدّاخلي الاستثنائية كالمحافظة على النّظام العام، وسلامة كيان الدولة واستقرار مؤسساتها.

فكل هذه الأعمال تخضع لرقابة سياسية[[14]](#footnote-15)، دون الرّقابة القضائية، غير أنّ بعض القرارات يمكن فصلها عن أعمال السيادة، وإخضاعها للرّقابة القضائية عملا بنظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، وبالتالي تكون هذه النّظرية قد ساهمت في الحد من الحصانة القضائية التي تتمتع بها أعمال السيادة، وبالتالي لعبت دورا محوريا في حماية حقوق وحريات الأفراد.

**الفرع الثالث: نطاق تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال أعمال السيادة**

لقد امتد نطاق تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال إلى الأعمال السيادية، وتحديدا في مجال الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، كالقرارات الخاصة بتقديم مشروع قانون للاستفتاء[[15]](#footnote-16).

وهكذا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، قرار رفض مشاركة حزب من الأحزاب في حملة الاستفتاء قرارا إداريا منفصلا، وقبل دعوى الإلغاء بشأنه بصورة منفصلة ومستقلة عن دعوى عملية الاستفتاء[[16]](#footnote-17).

وفي مجال الحرب عمل مجلس الدولة الفرنسي بموجب نظرية القرارات القابلة للانفصال أيضا، وقبل الطعن بالإلغاء في بعض القرارات التي أمكن فصلها عن العملية الحربية، كالقرارات المتعلقة بتنظيم القوات المسلحة، والقرارات المتعلقة بتمركز القوات العسكرية الأجنبية ومناورتها على الأراضي الفرنسية[[17]](#footnote-18).

وعليه فإنّ العمل متى كان قابل للانفصال عن الأعمال الحربية كالإعلان عن الحرب، ودخول المعارك، وحجز السفن ومصادرتها...فيمكن الطعن فيه استقلالا بالإلغاء، متى توفرت فيه شروط القرار الإداري[[18]](#footnote-19).

كما شهدت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عدّة تطبيقات في مجال الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والعلاقات الخارجية، كإبرام المعاهدات الدولية وما يتعلق بها من أعمال كالمفاوضات والتوقيع، والتصديق التي تندرج ضمن أعمال السيادة وتتمتع بحصانة قضائية، غير أنّ القرارات التي تصدرها الدولة تنفيذا لهذه المعاهدات قد تخضع لرقابة القضاء.

وعليه فإنّه يندرج ضمن أعمال السيادة، الأعمال الدبلوماسية ذاتها، أمّا الأعمال التي يمكن فصلها عنها، ويتم تكييفها على أنّها أعمال إدارية، فإنّها تخضع لرقابة القضاء، ومن ذلك قرارات تسليم المجرمين، فلم يعد مجلس الدولة الفرنسي يعتبر تسليم المجرمين من قبل أعمال السيادة، مع أنّ هذا التّسليم يكون تنفيذا لمعاهدة دولية[[19]](#footnote-20).

وحديثا أخرج مجلس الدولة من طائفة أعمال السيادة قرار التصديق على معاهدة وأخضعه لرقابة المشروعية[[20]](#footnote-21).

كما قبل الطعن في قرار تسليم رخصة لبناء، بغرض إقامة سفارة، حيث اعتبر القرار قابل للانفصال عن العلاقات الدولية[[21]](#footnote-22).

وعليه يلاحظ أنّ الأعمال المعروفة بالدبلوماسية لا تندرج كلها ضمن أعمال السيادة، لأنّ الممثلين الدبلوماسيين في الخارج يقومون بمهام سياسية ودبلوماسية، وأعمال أخرى قد تكيف على أنّها قرارات يمكن طلب إلغاءها أو التعويض عن الأضرار الناتجة عنها[[22]](#footnote-23).

وقد تبين أنّ الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي تندرج ضمن قائمة أعمال السيادة، كالقرارات الهادفة إلى المحافظة على النّظام العام، مثل إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، التي تستوجب اتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير التي من شأنها تقييد حريات الأفراد، وإذا كانت الأولى تتمتع بالحصانة القضائية، فإنّ الثانية يمكن فصلها وإخضاعها لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضا، وهكذا ليست كل تدابير الأمن التي تتخذها الدولة تندرج ضمن أعمال السيادة، ولكن فقط ما تعلق منها بالمحافظة على كيان الدولة وسلامتها واستقرارها، أمّا القرارات التي تتخذ تنفيذا للقوانين واللّوائح وإن كانت تهدف إلى المحافظة على النّظام العام، فإنّها تمارس تحت رقابة السّلطة القضائية. فإن كان لا يمكن الطعن في قرار إعلان حالة الطوارئ مثلا لكونه من أعمال السيادة، فإنّ قرار الاعتقال قابل للرقابة القضائية وعليه يعتبر قرارا إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة دون الأعمال القانونية التنفيذية له، التي تأخذ شكل قرارات إدارية قابلة للرقابة القضائية[[23]](#footnote-24).

نستنتج ممّا تقدم أنّ تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال أعمال السيادة، لقد لعبت دورا كبيرا في الحد من عدم خضوعها للرقابة القضائية حماية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

1. - Ce. 01.5.1822. Affaire Laffite. Sirey 1823-2. P. 63. [↑](#footnote-ref-2)
2. - سليمان محمد الطماوي، النّظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، 1991، ص. 130. [↑](#footnote-ref-3)
3. - Morand-Develliers, cours de droit administratif, 9ème éd, Montchrestien, Paris, 2005, p. 631. [↑](#footnote-ref-4)
4. - رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنحنياتها، دار النّهضة العربية، 1994، ص. 202. [↑](#footnote-ref-5)
5. - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 130 وما بعدها. [↑](#footnote-ref-6)
6. - محمد واصل، مقال بعنوان: "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الأول، العدد الثاني، 2006، ص. 136. [↑](#footnote-ref-7)
7. - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 124 وما بعدها. [↑](#footnote-ref-8)
8. - رأفت فودة، المرجع السابق، ص. 202. [↑](#footnote-ref-9)
9. - قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 12/11/2001، ملف رقم 2871، مجلة مجلس الدولة، سنة 2002، العدد الأول، ص. 141. [↑](#footnote-ref-10)
10. - محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النّهضة العربية، 1993، ص. 53. [↑](#footnote-ref-11)
11. - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون،دار النّهضة العربية، ص. 108. [↑](#footnote-ref-12)
12. - جورجي شفيق ساري، المرجع السابق، ص. 75. [↑](#footnote-ref-13)
13. - محمد سمير محمد جمعة، المرجع السابق، ص. 140. [↑](#footnote-ref-14)
14. مثلا خضوع مشروع قانون للاستفتاء، ففي حالة الرفض، فإنّ الجزاء في هذه الحالة وقعّه الشعب برفض مشروع الاستفتاء على حد قول الأستاذ عاطف محمد شوقي، المرجع السابق، ص. 125 وما بعدها. [↑](#footnote-ref-15)
15. - Macéra (B.F), Les actes détachables dans le droit public Français, Paris, 2002, p. 71. [↑](#footnote-ref-16)
16. - CE, 27/10/1961, Le regroupement national. [↑](#footnote-ref-17)
17. - CE, 13/07/1967, Commune de Au boue, Rec. 308, A.J.D.A. 1968, p. 252. [↑](#footnote-ref-18)
18. - محمد سمير جمعة، المرجع السابق، ص. 144. [↑](#footnote-ref-19)
19. - CE. 15/10/1993, Royaume uni de grande Bretagne et d’Irlande, Rec. 267. [↑](#footnote-ref-20)
20. - Macéra, (B.F), Op. Cit, p. 77. [↑](#footnote-ref-21)
21. - CE. 22/12/1978, Vothang, Nghia, Rec. 523. [↑](#footnote-ref-22)
22. - عاطف محمد شوقي، المرجع السابق، ص. 131. [↑](#footnote-ref-23)
23. - Macéra, (B.F), Op. Cit, p. 73. [↑](#footnote-ref-24)