

نظرية أعمال السيادة وموقف القضاء الجزائري والمقارن منها

د. محمد هاملي*

الملخص:

يعتبر الحق في التقاضي من أهم حقوق الإنسان، ويزداد هذا الحق أهمية إذا كان الخصم هو الإدارة، فقد يسكت القانون عن بيان طبيعة الأعمال الصادرة عن الإدارة، ما يثير التساؤل بشأنها، هل تُعد أعمال سيادة فتتحصن ضد رقابة القضاء؟ أم تُعد قرارات إدارية فتقبل الطعن فيها أمام القضاء؟

ولا شك أن دراسة موقف القضاء الجزائري من نظرية أعمال السيادة تنطوي على أهمية بالغة، ذلك أن قدرة القضاء على حصر مجال الأعمال المذكورة سيسهم لا محالة في تعزيز حقوق الفرد قبل الإدارة، ذلك ما دفعنا إلى تسليط الضوء على مفهوم أعمال السيادة وظروف نشأتها، ثم على أهم النظريات التي قيلت بشأن نطاقها، وكذا على موقف القضاءين الجزائري والمقارن من المسألة، مستعينين في ذلك بعدة مناهج علمية، أبرزها المنهج التاريخي، والمنهج التحليلي، إضافة إلى المنهج المقارن.

وقد توصلنا إلى أن القضاء المقارن وعلى الرغم من أنه لعب دوراً مهماً في تضييق نطاق أعمال السيادة، برفع الحصانة عن بعض الأعمال التي كانت تُعد من أعمال السيادة، وكذا باعتماد نظرية القرارات القابلة للانفصال لإضفاء الصيغة الإدارية على قرارات أخرى للإدارة، إلا أنه لم يستقر على أساس معين لتحديد طبيعة الأعمال المذكورة. كما توصلنا إلى أن القضاء الجزائري وباستثناء قراراتين تبنى فيهما نظرية أعمال السيادة ومن دون أن يستقر هو الآخر على أساس محدد، لم تتح له بعد فرصة توضيح موقفه من طبيعة العديد من الأعمال الأخرى، كمرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار. وعليه، فقد أوصينا بضرورة تضمين الدستور الجزائري بنداً يسمح للمجلس الدستوري بفحص دستورية أعمال السيادة، مثلما أوصينا بضرورة توسع القضاء في تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال لرفع الحصانة عن بعض أعمال السلطة التنفيذية.

كلمات دالة:

قرارات، حكومة، إدارة، حصانة، منفصلة.

* أستاذ محاضر، ورئيس ميدان التكوين «حقوق وعلوم سياسية»، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مغنية، وباحث بمخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية، جامعة تلمسان، الجزائر.

المقدمة:

إن الحديث عن إرساء دعائم دولة القانون والمؤسسات لا يستقيم وحق الفرد في اللجوء إلى القضاء حيث تعترضه بعض القيود، فدولة الحق والقانون تبدأ من تكريس حق الفرد في اللجوء إلى القضاء لاقتضاء حقوقه، ولا يمكن بتاتاً أن نستبشر بقدرة القضاء على إحقاق الحق إن كان غير قادرٍ أصلاً على كفالة حق الفرد في اللجوء إليه كأول خطوة. في هذا الصدد نقول بأنه حسناً فعل المؤسس الدستوري الجزائري عندما نص في المادة (158) من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم على أن: «...الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع...»، ونص في المادة (161) على أن: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية». وحسناً فعل المشرع الجزائري عندما كرس الأحكام المذكورة ونص في المادة (3) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجوز لكل شخص يدعي حقاً، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته...».

ومع ذلك نقول بأن الأحكام المذكورة أعلاه وعلى إيجابيتها تبقى غير كافية إن لم تواكبها جراءة من القضاء لحمايتها بالنظر لعموميتها، لاسيما في مواجهة نظرية أعمال السيادة التي نفذت إلى العديد من النظم القانونية لتمنح الحصانة للكثير من الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية تحت ستار أعمال حكومة، إذ إنه كثيراً ما تتحجج السلطة باعتبارها سياسية أو دولية أو متعلقة بالأمن الداخلي للدولة يتعذر إمطة النقاب عنها، لتبرر تمسكها بحصانة بعض القرارات الصادرة عنها والماسّة بالحقوق والحريات ضد الطعن فيها أمام القضاء. والواقع أن مجال هذه الحصانة إن لم يُحصَر ويضبط من قبل القضاء بمعايير موضوعية مقبولة، فسوف تتغول السلطة التنفيذية لا محالة، وسيسود منطق الاستبداد بدل مبدأ الحرية.

فما المقصود بأعمال السيادة وكيف يمكن تمييزها عن غيرها من القرارات الإدارية؟ وماذا كان موقف القضاء الجزائري والمقارن من هذه الأعمال؟ هل استطاع ضبطها بما يكفل صون الحقوق والحريات؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذه الدراسة، بالتعرض في مبحثها الأول إلى مفهوم أعمال السيادة، قبل أن نخرج في المبحث الثاني منها على موقف القضاء الجزائري والمقارن من هذه النظرية.

المبحث الأول

مفهوم أعمال السيادة

إن تحديد مفهوم أعمال السيادة ينطوي على أهمية بالغة، فبدونه لا يمكن الوقوف على ما يمكن اعتباره عملاً من أعمال السيادة يتحصن ضد الطعن فيه قضاءً، وما يُعد عملاً إدارياً يمكن الطعن فيه. ولأجل ذلك، يبدو من الضروري أولاً إبراز نشأة هذه النظرية للتعرف على ظروف نشأتها وأسباب ذلك، ثم تسليط الضوء على تعريف أعمال السيادة، قبل التعرض إلى المعايير التي ابتدعها الفقه والقضاء لتمييز هذه الأعمال.

المطلب الأول

نشأة أعمال السيادة والتعريف بها

لا شك أن لنشأة نظرية أعمال السيادة علاقة وطيدة بتعريف هذه الأعمال، حيث كان لأسباب اعتناق القضاء الإداري الفرنسي للنظرية المذكورة أثر في تحديد مدلول أعمال السيادة وتمييزها عن غيرها من الأعمال الإدارية. وسنحاول فيما يلي إبراز نشأة النظرية المذكورة قبل أن نتعرض بعدها إلى مختلف التعريفات التي أعطيت لأعمال السيادة.

الفرع الأول

نشأة أعمال السيادة

ترجع نشأة نظرية أعمال السيادة إلى فرنسا، وكان من مسببات ظهورها نظام الحكم المتبع قبل اندلاع الثورة الفرنسية، وموقف رجالات هذه الأخيرة من القضاء وتدخله في أعمال السلطة التنفيذية. فمن المعلوم أن نظام الحكم الذي كان قائماً في القرن الثامن عشر ميلادي كان ملكياً استبدادياً، وكان الملك هو القاضي الأعلى الذي يختص بجميع النزاعات، قبل أن يتم إسقاطه عقب اندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789م. وبعد نجاح الثورة، وبالنظر للدور السلبي الذي كانت تلعبه المحاكم المسماة بالبرلمانات القضائية، تم حل هذه الأخيرة⁽¹⁾، وقام رجال الثورة الفرنسية بمنع القضاء من التدخل في أعمال السلطة التنفيذية، حيث حولت هذه الأخيرة وحصرياً باختصاص البت في النزاعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، خلافاً لأحد أهم المبادئ القانونية التي تمنع الشخص من أن يكون حكماً وخصماً في ذات الوقت، فسميت هذه المرحلة بمرحلة «الإدارة القضائية»⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط 1، دار جسر، الجزائر، 2007، ص 67.

(2) محمد مفرح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري: دراسة مقارنة تطبيقية، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1432 هـ/2011م، ص 56.

وبعد بضع سنوات من نجاح الثورة، قام نابليون عام 1797م بإنشاء هيئة سميت بمجلس الدولة، وأكلت له مهام مساعدة الإدارة في أداء عملها، ليختص بالفصل في الطعون والتظلمات التي ترفع للإدارة، ولو أن تنفيذ الأحكام الباتة في هذه الطعون والتظلمات كان رهيناً بمصادقة الإمبراطور، فسميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المحجوز⁽³⁾. وإثر سقوط الإمبراطورية الفرنسية الأولى وعودة الملكية إلى فرنسا سنة 1814م، أصبح ينظر لمجلس الدولة الفرنسي بعين الريية لكونه من مخلفات النظام البائد وامتداداً لحكم نابليون⁽⁴⁾. ولأن قضاة المجلس أدركوا ذلك وتوجسوا من حل المجلس، حاولوا إيجاد حل قانوني يجنبهم مخاطر الاصطدام بالنظام الحاكم للحفاظ على بقاء المجلس⁽⁵⁾، وكان هذا الحل هو نظرية أعمال السيادة التي تجنبهم البت في أعمال السلطة الحاكمة وتعيد له ثقة الحكومة المفقودة.

ومن أولى القضايا التي واجهت المجلس ودعته إلى ابتكار النظرية المذكورة، قضية (Lafitte) المتعلقة برفض الحكومة الفرنسية تسليم الأموال المتبرع بها لعائلة نابليون وهو صاحب الفضل في نشأة المجلس. وتتلخص وقائع هذه القضية في كون الملك نابليون كان قد خصص مبالغ مالية لتصرف للأميرة «Marie-Pauline»، وبسبب رفض الحكومة صرفها استناداً إلى المادة (4) من قانون 1816/1/12 الذي حرم أسرة نابليون من جميع الأموال التي منحت لهم مجاناً، تم إخطار مجلس الدولة للبت في مشروعية قرار الحكومة، ليجد المجلس نفسه في حرج، واهتدى في قراره الصادر بتاريخ الأول من مايو 1822 إلى القول بأن الطلب المرفوع إليه يتعلق بمسألة سياسية لا يختص بالنظر فيها، وإنما يعود إختصاص البت فيها للحكومة⁽⁶⁾.

وبعد قيام الجمهورية الفرنسية الثالثة، استقرت الأوضاع القانونية بصدور قانون 1872/5/24 الذي منح لمجلس الدول الفرنسي سلطة البت نهائياً في كافة النزاعات المرفوعة إليه والتي تكون الإدارة طرفاً فيها، فسميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المفوض⁽⁷⁾، غير أن هذه السلطة الأصلية التي حازها المجلس بموجب القانون المذكور أعلاه لم تكن مُسوِّغاً له ليهجر نظرية أعمال السيادة التي ابتكرها في ظروف سابقة مغايرة، فاستمر

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط 3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 56. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 56.

(4) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 419 - 421.

(5) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 67. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 56.

(6) رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنحنياتهما، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 202.

(7) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 56. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 420. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 57.

في الحكم بعدم اختصاصه تأسيساً على النظرية المذكورة، كلما عرضت عليه أعمال للحكومة ينطلي عليها الوصف الذي ساقه، مثلما سنبينه في سياق التعرض إلى موقف القضاء المقارن من النظرية.

الفرع الثاني

تعريف أعمال السيادة

على إثر ظهور نظرية أعمال السيادة وذيوع صيتها في العديد من النظم القانونية المقارنة، ظهرت محاولات عدة لتعريف الأعمال المذكورة، تنوّعت بين محاولات تشريعية - على ندرتها - ومحاولات فقهية وأخرى قضائية. وسنحاول فيما يلي تسليط الضوء على كل ذلك.

أولاً- التعريف التشريعي لأعمال السيادة:

على الرغم من ارتباط ظهور نظرية أعمال السيادة بفرنسا، إلا أن القانون الفرنسي لم يفرد لهذه النظرية أي نص قانوني يعنى بتعريفها ويبرز معالمها. وفي هذا السياق يرى بعض الفقه الفرنسي بأن هنالك نصاً وحيداً يمكن أن يعتبر كمصدر لتحسين أعمال السيادة من الطعن فيها أمام القضاء، ويتعلق الأمر بالمادة (26) من قانون 1872/5/24 المتعلق بمحكمة التنازع الفرنسية، والتي جاء فيها أنه: «يحق للوزراء رفع مطالبات إلى محكمة التنازع بشأن القضايا النزاعية التي لا تدخل ضمن المنازعات الإدارية»⁽⁸⁾. ونشير إلى أن القول السابق لم نجده لدى عامة فقهاء القانون العام في فرنسا، ربما لغموضه، بل إن المادة (26) أعلاه قد جرى إلغاؤها من الأصل بموجب المادة (13) من القانون رقم 2015-177 المؤرخ في 2015/2/16.

وعليه يمكن القول بعدم وجود أي نص يُعرّف أو يُؤسس لنظرية أعمال السيادة في القانون الفرنسي، وهو الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري كذلك، حيث أبقى نظرية أعمال السيادة في نطاقها القضائي ولم يُفرغها في أي نص قانوني. وخلافاً لذلك، نلاحظ أن المشرع المصري كان سابقاً في إفراغ نظرية السيادة في نص تشريعي، وقد كانت بداية ذلك سنة 1900 بمناسبة تعديل المادة (11) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة، والتي نصت صراحة على أنه ليس لهذه المحاكم أن تنظر بطريق مباشر أو غير مباشر في أعمال السيادة. وقد تكرر نفس المضمون في المادة (43) من اللائحة المذكورة لدى تعديلها

(8) L'art 26 de la loi du 241872/5/ relative au tribunal des conflits: "Les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif". Voir: André De Laubadere, Traité de droit administratif, Tome 1, 2eme partie, Delta, 16eme édition, Beyrouth, 2002, p.590.

سنة 1937، ثم بعدها في المادة (18) من القانون رقم 27 لسنة 1949، وبعدها في المادة (15) من قانون السلطة القضائية رقم 56 لسنة 1959 والتي جاء فيها: «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة...». ثم تكرر ذات النص في المادة (17) من قانون السلطة القضائية ساري المفعول رقم 46 لسنة 1972⁽⁹⁾.

بالموازاة مع ذلك، كان قانون مجلس الدولة المصري رقم 9 لسنة 1949 قد نص في مادته (7) على أنه: «لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة علاقة الحكومة بمجلس البرلمان، وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة، وعن العلاقات السياسية والمسائل الخاصة بالأعمال الحربية، وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة».

والواضح أن نص المادة أعلاه حاول تعريف أعمال السيادة من خلال إيراد تعداد لعدد من الأعمال التي يعدها من ضمن هذه الطائفة من الأعمال، غير أنه أوردها على سبيل المثال لا الحصر، وهو ما يتجلى في آخر جملة وردت في المادة، الأمر الذي أثار حفيظة العديد من أهل الفقه في مصر⁽¹⁰⁾.

وربما كان ذلك سبباً وراء قيام المشرع المصري حين استبداله القانون رقم 9 لسنة 1949 أعلاه بالنص على فكرة أعمال السيادة دون تحديدها، وذلك ما تجلّى في نص المادة (12) من قانون مجلس الدولة لسنة 1955. ثم تكرر ذات المنحى فيما بعد في المادة (12) من القانون رقم 55 لسنة 1959، ثم بعد ذلك في المادة (11) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ساري المفعول حينما نص على أنه: «لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة»⁽¹¹⁾.

وقد سار المشرع الأردني بدوره على نفس منوال المشرع المصري بالإشارة إلى نظرية أعمال السيادة في نص تشريعي، حيث إنه وإذا كان قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 لم يأت في صياغته الأولى بأية إشارة إلى النظرية المذكورة، إلا أنه وبموجب البند (ط) المضاف إلى الفقرة الثالثة من المادة (10) منه نص على أنه: «لا تقبل الطلبات المقدمة للطعن في القرارات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة»، قبل أن يتم إصدار

(9) تنص المادة (17) من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 على أنه: «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة...». محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، 1998، ص 81.

(10) سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 373. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 63. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 59.

(11) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 59 - 60.

القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم 11 لسنة 1989 الذي نص في المادة (9) على أنه: «لا يقبل الطعن لدى محكمة العدل العليا في أي قرار يتعلق بعمل من أعمال السيادة»، وهو الأمر الذي تم تأكيده لاحقاً في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992. ولم يخرج قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 عن هذا المنحى، فنص في الفقرة (د) من المادة (5) على أنه: «لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة»⁽¹²⁾.

وهكذا نلاحظ أن المشرعين المصري والأردني وإن كانا قد أشارا بصريح العبارة إلى عدم قابلية أعمال السيادة للطعن فيها أمام القضاء، إلا أنهما لم يأتيا بتعريف واضح ومستقر لهذه الأعمال وهو موقف محمود، وتركاً للفقهاء والقضاء أمر وضع مثل هذا التعريف.

ثانياً- التعريف الفقهي لأعمال السيادة:

هنالك عدة تعاريف أعطيت لأعمال السيادة لا يمكن حصرها لاستحالة حصر اجتهادات الفقه، حيث هناك من عرفها استناداً لمعيار مدى قابليتها للطعن على أنها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، سواء في ذلك رقابة الإلغاء، أو رقابة التعويض، أو رقابة فحص المشروعية⁽¹³⁾، أو بأنها أعمال تفلت من مبدأ المشروعية بسبب تمتعها بحصانة قضائية كاملة⁽¹⁴⁾، أو بأنها أعمال لا تقبل أي طعن فيها أمام المحاكم سواء الإدارية منها أو العادية⁽¹⁵⁾. وهناك من عرفها بالنظر لغايتها على أنها العمل الذي تباشره الحكومة - بمقتضى سلطتها العليا - في سبيل تنظيم القضاء والإدارة والنظام السياسي والدفاع عن كيان الدول وسلامتها في الداخل والخارج⁽¹⁶⁾. بينما هنالك من حاول تعريفها - بالجمع بين المعيارين أعلاه - على أنها عمل يصدر عن السلطة التنفيذية، وتحيط به اعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الخارج أو الداخل، ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له القضاء هذه الصفة⁽¹⁷⁾.

وهكذا نلاحظ أن الفقه لم يجتمع على معيار واحد بشأن تعريف أعمال السيادة، وإن

(12) زياد الكايد، أعمال السيادة ومدى مسؤولية الدولة عنها، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 23، العدد (1/1)، 2017، ص 406-407.

(13) حافظ محمود محمد، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 53. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 53.

(14) Gilles Leberton, Droit administratif général, Dalloz, Tome 1, Paris, 2015, p 96.

(15) André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 590.

(16) مايجي أحمد محمد، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 302.

(17) محمد واصل، أعمال السيادة والاختصاص القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 22، العدد الثاني، 2006، ص 386.

كان قد اتفق على صدور هذه الأعمال عن السلطة التنفيذية وعن حصانتها تجاه رقابة القضاء.

ثالثاً- التعريف القضائي لأعمال السيادة:

في ضوء إجماع جل التشريعات المقارنة عن الإتيان بتعريف لأعمال السيادة، واكتفاء ما ندر منها بالإشارة إلى حصانة هذه الأعمال فقط، استأثر القضاء لنفسه بصلاحيته تحديد ما يدخل في نطاق هذه الأعمال. وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر هذا المنحى في حكمها الصادر بتاريخ 2016/6/21 للفصل في قضية إبطال اتفاقية ترسيم الحدود بين مصر والسعودية، حيث اعتبرت أن: «الأصل هو اختصاص القضاء بنظر جميع الطعون التي توجه ضد أي عمل أو قرار يصدر عن جهة الإدارة، ولا يخرج عن رقابته إلا ما يصدق عليه من هذه الأعمال أو القرارات أنه من أعمال السيادة، وذلك التزاماً بنص المادة (17) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972، والمادة (11) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، ولما كانت نصوص هذين القانونين قد خلت من تحديد جامع مانع لما سمي بأعمال السيادة أو الضوابط أو العناصر التي يستدل بها عليها، فمن ثم كان على القضاء وحده فيما يصدره من أحكام ويقرره من مبادئ في كل حالة على حدة تحديد ما يدخل من الأعمال أو القرارات ضمن هذه الأعمال وما يخرج عنها، آخذاً بعين الاعتبار أن عدم اختصاص القضاء بنظر هذه الأعمال أو القرارات هو محض استثناء من الحظر المشار إليه بنص المادة (97) من الدستور، وأن الأصل في تفسير النصوص أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره»⁽¹⁸⁾.

وقد عرّفت المحكمة في حكمها أعلاه أعمال السيادة على أنها الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، لتؤكد بذلك ما ورد في حكمها الصادر بتاريخ 2008/11/18 في قضية تصدير الغاز إلى إسرائيل والذي جاء فيه: «ما استقر عليه الفقه والقضاء أن أعمال السيادة هي تلك التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي الشعب والشورى أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية، وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي. وأعمال السيادة بهذا المفهوم - والتي تتصل اتصالاً وثيقاً بنظام الدولة وسيادتها في الداخل والخارج - لا تمتد إليها رقابة القضاء، أما غير ذلك من القرارات الإدارية أو الأعمال التي تمارسها الحكومة بوصفها سلطة إدارية فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري طبقاً

(18) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر لجلسة 2016/6/21 في الدعوى رقم 43709 لسنة 70 قضائية، غير منشور.

لأحكام الدستور والقانون باعتباره صاحب الولاية العامة والقاضي الطبيعي المختص بنظر الطعون في القرارات الإدارية النهائية سلبية كانت أو إيجابية»⁽¹⁹⁾.

ويمكن القول بأن قضاء محكمة القضاء الإداري في مصر قد استقر على التعريف أعلاه، حيث كانت قد أوردته سابقاً في حكم لها صدر بتاريخ 13/6/1957⁽²⁰⁾، وقبله في حكمها الصادر بتاريخ 26/6/1951⁽²¹⁾.

وبدورها نحت المحكمة الدستورية العليا في مصر نفس المنحى حينما اعتبرت في قرارها الصادر بتاريخ 6/11/1971 أن: «نظرية أعمال السيادة تقوم على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين، إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة، وتعد الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، والأعمال التي تقوم بها بوصفها سلطة إدارة أعمالاً إدارية»⁽²²⁾.

وقد سارت محكمة العدل العليا في الأردن على نفس منوال القضاء المصري حينما عرّفت أعمال السيادة بمقتضى قرارها رقم (11) الصادر بتاريخ 11/8/1991 على أنها: «الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة...»، وفي حكم آخر لها تحت رقم (81/42) عرّفتها على أنها: «القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتصلة بالسيادة العامة للدولة والمتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة السلطات الأخرى»⁽²³⁾. أما محكمة التمييز الأردنية فقد عرّفت أعمال السيادة على أنها الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وهو ما تجلّى في قرارها رقم (2006/923) المؤرخ في 24/9/2006⁽²⁴⁾.

ومن جهتها، عرّفت المحكمة الإدارية العليا في سورية أعمال السيادة في قرارها رقم 227 في الطعن رقم 33 لعام 1974 على أنها: «تلك الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العليا في الدولة والتي يرثي القضاء الإداري ذاته أنها يجب أن تبقى بمنأى عن الرقابة القضائية بسبب عدم الملاءمة أو مصلحة عليا للدولة يراها»، وأردفت المحكمة أن: «طائفة أعمال السيادة المعترف لها بهذه الصفة هي في تقلص مستمر في مفهوم الاجتهاد والفقهاء الإداريين، فهي لا تشمل سوى الأعمال السياسية المهمة كحالات الحرب والعلاقات الخارجية وممارسة رئيس الدولة لبعض مهامه الدستورية وكبعض علاقات

(19) حكم محكمة القضاء الإداري لجلسة 2008/11/18، في الدعوى رقم 33418 لسنة 62 قضائية، غير منشور.

(20) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 74 (الحاشية رقم 2).

(21) زياد الكايد، مرجع سابق، ص 405.

(22) المحكمة الدستورية، جلسة 1971/11/6، الدستورية الآن، مجموعة الأحكام - ج-1 ص 2. انظر في ذلك: محمد واصل، مرجع سابق، ص 386.

(23) زياد الكايد، مرجع سابق، ص 405.

(24) زياد الكايد، مرجع سابق، ص 409.

الحكومة بالسلطة التشريعية»⁽²⁵⁾. بالمقابل، عرّفتها الهيئة العليا لمحكمة النقض السورية على أنها: «تلك الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العليا في الدولة وتشمل الأعمال السياسية المهمة»⁽²⁶⁾.

وواضح من التعريفات السابقة عدم اجتماع القضاء على تعريف واضح وجامع لأعمال السيادة، وإن كان قد اتفق -كذلك- على صدور هذه الأعمال عن السلطة التنفيذية وعدم خضوعها لرقابة قضاء المشروعية.

المطلب الثاني

معايير تمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية

من تفحص اجتهادات الفقه وأحكام القضاء المقارن، يتبين لنا وجود اختلاف واضح بشأن المعايير التي يبنى عليها تمييز أعمال السيادة عن الأعمال الأخرى ذات الطابع الإداري. وفيما يلي نورد أهم هذه المعايير:

الفرع الأول

معياري الباعث السياسي

وفقاً لهذا المعيار يكون العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً يتمثل في حماية الحكومة من أعدائها في الداخل والخارج، فإذا لم يكن الباعث كذلك، كان العمل إدارياً خاضعاً لرقابة القضاء⁽²⁷⁾. ويعتبر هذا المعيار أول ما استند إليه مجلس الدولة الفرنسي لإصباح صفة «عمل السيادة» على أحد الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية التي عرضت عليه للبت في مشروعيتها، وتجلّى ذلك في قراره المؤرخ في 1822/5/1م فصلاً في قضية (Lafitte) حينما أصبغ صفة «عمل السيادة» على قرار الحكومة برفض تسديد المستحقات المالية المخصصة للأميرة «Marie-Pauline»⁽²⁸⁾، كما تجلّى في قراره

(25) المحكمة الإدارية العليا في سورية، القرار رقم 227 في الطعن رقم 33 لعام 1974، قرارات المحكمة الإدارية العليا للأعوام 1965 إلى 1994، مجلس الدولة، المكتب الفني، انظر في ذلك: محمد واصل، مرجع سابق، ص 386.

(26) نقض هيئة عامة، قرار رقم 41 الصادر بتاريخ 1990/6/19، القضية 82 لعام 1990، مجلة المحامين لعام 1991، العدد 4 و5 و6. انظر في ذلك: محمد واصل، مرجع سابق، ص 392 (الحاشية رقم 1).

(27) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 57. محمد واصل، مرجع سابق، ص 388. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 68. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 57. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 427 - 428. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 73.

(28) «Considérant que la réclamation du sieur B. tient à une question politique, dont la décision appartient exclusivement au gouvernement; Art 1er. La requête du sieur B. est rejetée», CE, Ord du 1 mai 1822 (Lafitte), requête numéro 5363, Rec 18211825-, p 202.

زياد الكايد، مرجع سابق، ص 410.

الصادر بتاريخ 1867/5/9 م فصلاً في قضية «Duc d'aumale» والمتعلقة بحجز نسخ من كتاب تضمن تحاملاً على النظام الحاكم حينها⁽²⁹⁾.

وقد سارت المحكمة الدستورية في مصر على هذا المنحى في قرار لها بتاريخ 1971/11/6 م، حينما نصت على أنه: «رغم تعذر وضع تعريف جامع مانع لأعمال السيادة فإن أهم ما يميزها عن الأعمال الإدارية العادية هو تلك الصبغة السياسية البارزة فيها»⁽³⁰⁾. كما سار عليه قضاء المجلس الأعلى الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 1984/1/7 فصلاً في قضية قرار تبديل فئة من الأوراق المالية⁽³¹⁾.

غير أن الملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن تبنيهِ لمعيار الباعث السياسي بسبب كثرة الانتقادات الموجهة إليه، وظهر عدوله في عدة مناسبات كانت أولها قراره الصادر بتاريخ 1875/2/19 م في قضية الأمير نابليون، الذي كان قد عُيِّنَ في رتبة «جنرال» من طرف ابن عمه الإمبراطور نابليون الثالث طبقاً للسلطات التي تخولها له المادة (6) من قانون (Sénatus-consulte) المؤرخ في 1852/11/7 م، غير أن وزير الحرب الفرنسي وبعد انهيار الإمبراطورية قام بسحب الرتبة من الأمير بداعي انتهاء الإمبراطورية وبالتالي انتهاء الامتيازات المقررة في ظل النظام الإمبراطوري والمعادية لقيم الجمهورية الفرنسية، وهو ما أدى إلى قيام الأمير المعني بالطعن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة الفرنسي بداعي تجاوز السلطة.

وقد قوبل هذا الطعن بدفع من وزير الحرب بكون القرار مبنياً على باعث سياسي وبالتالي ينبغي على المجلس أن يعلن عدم اختصاصه بالنظر في مشروعيته، غير أن ذلك لم يشفع له لدى المجلس الذي قبل نظر القضية في الموضوع⁽³²⁾، وهو المنحى الذي أكدته فيما بعد بموجب قراره الصادر بتاريخ 1880/11/5 م. ومن أهم الانتقادات التي وُجِّهَتْ لمعيار الباعث السياسي كانت صعوبة الوقوف على الباعث على إصدار القرار، فضلاً عن أن هذا المعيار يفسح المجال للحكومة للاعتداء على حقوق وحرية الأفراد تحت عباءة الدوافع السياسية، لاسيما وأن هذا المعيار كان يوسع من أعمال السيادة⁽³³⁾.

(29) André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 590. Gilles Leberon, op, cité, p 97.

(30) محمد واصل، مرجع سابق، ص 388 (الحاشية رقم 1).

(31) جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى: «وحيث إن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، وحيث إن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأيٍّ من طرق الطعن...». عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 73.

(32) Marceau Long et autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 20eme Edition, Dalloz, Paris, 2015, p 16 et s. Voir aussi: Gilles Leberon, op, cité, p 97. Patrice Chrétien et autres, Droit administratif, Tome III, Dalloz, Paris, 2016, p 722.

(33) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 73-74. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 68-69. عبد الغني =

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي (طبيعة أو موضوع العمل)

ظهر هذا المعيار على أنقاض معيار الباعث السياسي، وهو يقوم على التمييز بين أعمال الحكم التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهذه تدخل في مفهوم أعمال السيادة أو الحكومة، وبين أعمال الإدارة التي تصدرها السلطة التنفيذية وهي بصدد مباشرة وظيفتها الإدارية، وهذه تكون أعمالاً أو قرارات إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء⁽³⁴⁾. وقد اختلف الفقه بشأن ما يُعد عملاً حكومياً وما يُعد عملاً إدارياً، حيث رأى جانبٌ منه بأن العمل يكون حكومياً إذا قصد به تحقيق مصلحة الجماعة السياسية والسهر على احترام دستورها وأمنها الداخلي وعلاقاتها الخارجية، ويكون إدارياً حينما يرتبط بالتطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية وعلاقات الإدارات العمومية بعضها ببعض⁽³⁵⁾.

بالمقابل، ذهب جانبٌ ثانٍ من الفقه إلى القول بأن العمل يكون حكومياً حينما يصدر عن السلطة التنفيذية بخصوص علاقاتها مع السلطة التشريعية أو بدولة أخرى، ذلك أن القاضي الإداري - حسب هذا الرأي - هو قاضي السلطة التنفيذية، ومتى امتد عمل هذه الأخيرة إلى السلطة التشريعية خرج عن اختصاص القاضي الإداري، كما أن القاضي الإداري هو قاض وطني، وبالتالي لا ينبغي لرقابته أن تمتد لتشمل سلطة دولة أجنبية، وعليه فإن القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في سياق تنظيم علاقاتها مع سلطة أجنبية تخرج عن رقابة القضاء الإداري⁽³⁶⁾.

ونشير إلى أن هذا المعيار قد لاقى قبولاً تجلّى في بعض أحكام القضاء المقارن، من ذلك نذكر حكم محكمة التمييز الأردنية رقم (52/34) الصادر بتاريخ 1952/8/14م والذي جاء فيه: «إن الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية على نوعين: أعمال إدارية وأعمال سياسية، فما كان منها من النوع الأول فهو خاضع لرقابة هذه المحكمة عملاً بالفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية، وأما ما كان منها من النوع

= بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 57. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 65. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 428.

. Voir aussi: André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 590

(34) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 74.

. Voir aussi: André De Laubadere, Yves Gaudmet, Ibid, p 590

(35) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 331. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 429. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 58.

(36) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 67.

الثاني فلا حق لهذه المحكمة بمناقشتها. والأعمال الإدارية المبحوث عنها كما عرّفها علماء القانون هي الإجراءات المتعلقة بتطبيق القوانين العامة في البلاد ومراعاة علاقة الأفراد بالدوائر الحكومية، أما الأعمال الحكومية السياسية فهي المتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة السلطات الأخرى وروابط الحكومة بالمجالس النيابية وكذا روابط الدولة مع الدول الأجنبية...»⁽³⁷⁾. وقد تأكد هذا الحكم في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية صدر تحت رقم (81/42)⁽³⁸⁾.

مع ذلك انتقد المعيار أعلاه لكونه لا يضع أساساً صلباً للترقية بين العاملين الحكومي والإداري، فكلاهما يصدر عن السلطة التنفيذية⁽³⁹⁾. ويمكن القول بأنه يشكل امتداداً لمعيار الباعث السياسي لقيامه هو الآخر على أساس سياسي، وربما كان ذلك وراء هجر القضاء الفرنسي له⁽⁴⁰⁾.

الفرع الثالث

معيار النصوص القانونية المطبقة

يحدد هذا المعيار أعمال السيادة في تلك التي تمارسها السلطة التنفيذية تأسيساً على بعض النصوص الدستورية، بينما تكون الأعمال إدارية حينما تمارس من ذات السلطة استناداً إلى القوانين واللوائح⁽⁴¹⁾. ويجدر التنويه هنا إلى أن بعض الفقه يدمج هذا المعيار ضمن المعيار الموضوعي لما هنالك من تداخل وتلاق بينهما⁽⁴²⁾، غير أن هذا المعيار لم يسلم بدوره من سهام النقد، ذلك أن العديد من الأعمال الإدارية تجد أساسها مباشرة في صلب الدستور، فضلاً عن أن العديد من أعمال السيادة لا تجد أساسها في متن الدستور⁽⁴³⁾. أضف إلى ذلك أن هذا المعيار - حسب منتقديه - قد يكون مطية لتحصين بعض الأعمال التي تنطوي على اعتداء على الحقوق والحريات تحت ستار أعمال السيادة، بإدخال أعمال إدارية بطبيعتها ضمن أعمال السيادة لا لشيء إلا لأن الدستور نص عليها⁽⁴⁴⁾.

(37) زياد الكايد، مرجع سابق، ص 408.

(38) المرجع السابق، ص 409.

(39) عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 430. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 58.

(40) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 67.

(41) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 67.

(42) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 58. محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 74-76.

عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 69. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 429، 430.

(43) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 69، 70. زياد الكايد، مرجع سابق، ص 411.

(44) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 68. زياد الكايد، مرجع سابق، ص 411، 412.

الفرع الرابع

معيار العمل المختلط

لقد نادى بهذا المعيار مفوض الحكومة الفرنسية «Célier» وهو بصدد إعداد تقريره الذي قدمه لمجلس الدولة الفرنسي في قضية «Gombert». وفحواه أن العمل يكون حكومياً إذا ما تم اتخاذه في إطار علاقات السلطة التنفيذية مع السلطات الأخرى، سواء الداخلية منها كالبرلمان أو القضاء، ويدخل في نطاق ذلك دعوة البرلمان للانعقاد أو حله وطلب مداولة ثانية لقانون، والدعوة لإجراء الانتخابات، أو تعلق الأمر بسلطة خارجية كالاقرار بدولة أو تبادل التمثيل الدبلوماسي معها وإبرام المعاهدات وإعلان الحرب⁽⁴⁵⁾. وتأسيساً على ذلك اعتبر مفوض الحكومة الفرنسية أن مرسوم العفو محل الطعن أمام مجلس الدولة لا يعتبر عملاً مختلطاً وهو ما يجعله خاضعاً لرقابة المجلس، غير أن هذا الأخير لم يأخذ بهذا الرأي واعتبر المرسوم المذكور غير خاضع لاختصاصه لكونه عملاً قضائياً⁽⁴⁶⁾.

وقد تعرض معيار العمل المختلط للنقد لكونه يشرح بعض الأعمال الحكومية دون البعض الآخر منها، هذا فضلاً عن أن التصرف مهما كان مختلطاً إلا أنه يظل صادراً عن السلطة التنفيذية في إطار اختصاصاتها التي يخولها لها القانون⁽⁴⁷⁾. وربما كان ذلك وراء إقدام مجلس الدولة الفرنسي على عدم الأخذ بهذا المعيار في القضية أعلاه⁽⁴⁸⁾.

الفرع الخامس

معيار القائمة القضائية

في ضوء قصور المعايير سالفة الذكر، تم اللجوء إلى هذا المعيار لتحديد مفهوم أعمال السيادة، وفحواه أن القضاء وحده - وعلى رأسه محكمة التنازع ومجلس الدولة - هو المنوط به تحديد ما يدخل في نطاق أعمال السيادة، لاسيما وأن الفضل في ظهور نظرية أعمال السيادة يرجع إليه، وما على الفقه إلا الرجوع إلى أحكام القضاء للوقوف على ذلك. وقد أيد الكثير من الفقه هذا القول ومنهم الفقيه «موريس هوريو» و«أبلتون»⁽⁴⁹⁾.

وبالرجوع إلى اجتهادات الفقه والقضاء المقارن نجد بأن هذه القائمة تضم عدة فئات من الأعمال، منها الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، من قبيل

(45) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 76، 77. عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 430، 431.

(46) عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 413. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 68.

(47) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 69.

(48) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 77.

(49) عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 434، 435. محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 69.

اقتراح القوانين أو إصدارها أو سحب مشروع قانون، أو استدعاء الهيئة الناخبة وحل البرلمان، ومنها الأعمال المتعلقة بالعلاقات الخارجية للدولة كقطع العلاقات الدبلوماسية والتصديق على المعاهدات الدولية أو الانسحاب منها، والاحتجاج الدبلوماسي كاستدعاء السفراء، ومنها كذلك الأعمال المتعلقة بالحرب كإعلان الحرب وإنهائها والإجراءات المتخذة ضد رعايا الدول العدو، علاوة على الأعمال والتدابير المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي، كإعلان الأحكام العرفية أو الحالة الاستثنائية... إضافة إلى الأعمال المتعلقة بإبعاد الأجانب وترحيلهم⁽⁵⁰⁾.

وقد واجه معيار القائمة القضائية - هو الآخر - بعض سهام النقد، حيث عيب عليه منحه القضاء سلطة التحكم في تحصين القرار الإداري تحت غطاء أعمال السيادة، وعدم وضعه لتعريف واضح لأعمال السيادة، فضلاً عن مرونة هذا المعيار واختلاف نطاق القائمة القضائية لأعمال السيادة من دولة لأخرى⁽⁵¹⁾.

لكن بالرغم من ذلك كله، يبقى هذا المعيار بنظر الكثير من الفقه أحسن المعايير التي يمكن الاستناد إليها لتمييز أعمال السيادة عن غيرها من أعمال السلطة التنفيذية، لاسيما وأن القضاء المقارن أضحى يميل إلى التضييق من نطاق القائمة القضائية المشار إليها أعلاه⁽⁵²⁾.

ومن تطبيقات هذا المعيار نذكر حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في قضية تصدير الغاز إلى إسرائيل سالفة الإشارة، والذي جاء فيه: «...على ما استقر عليه الفقه والقضاء أن أعمال السيادة هي تلك التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي الشعب والشورى أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية، وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي أو لتأمين سلامة الدولة من عدوان خارجي...»⁽⁵³⁾.

(50) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 58، 59. زياد الكابد، مرجع سابق، ص 412.

(51) محمد مفرح حمود العتيبي، مرجع سابق، ص 78.

(52) محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 79، 80.

(53) حكم محكمة القضاء الإداري المصري لجلسة 2008/11/18 في الدعوى رقم 33418 لسنة 62 قضائية غير منشور.

المبحث الثاني

موقف القضاء الجزائري والمقارن من أعمال السيادة

بعد الحديث عن المعايير التي ابتدعها الفقه والقضاء لدواعي تمييز أعمال السيادة عن غيرها من الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، سيكون من الضروري التعرض إلى موقف القضاء الجزائري من هذه المعايير، وبالتالي من مجال أعمال السيادة، قبل التعرض بعد ذلك إلى موقف القضاء المقارن من ذات المسألة، ليتسنى لنا في الأخير تسليط الضوء على نقاط القوة والضعف في أحكام القضاءين الجزائري والمقارن.

المطلب الأول

موقف القضاء الجزائري من أعمال السيادة

لقد لعب القضاء الإداري الجزائري دوراً هاماً في إبقاء فكرة أعمال السيادة في نطاق ضيق محدود، حيث إننا لا نكاد نجد أي حكم يُقرُّ هذا النوع من الأعمال باستثناء قرارين اثنين، الأول صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1967/1/20، وأشارت فيه إلى قائمة بالأعمال التي يمكن اعتبارها من قبيل أعمال السيادة، ويتعلق الأمر بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، والأعمال التي تقوم بها الدولة لتنظيم علاقاتها بالدول الأخرى، وعقد معاهدة وضم إقليم جديد إلى الدولة، ورفض التدخل بالطرق الدبلوماسية قصد حماية المواطنين المقيمين في الخارج⁽⁵⁴⁾.

وعليه يمكن القول بأن القضاء الإداري الجزائري وفي أول مناسبة له تصدى فيها القضية ذات صلة بأعمال السيادة تبنى معيار القائمة القضائية لتمييز الأعمال المذكورة، ونعتقد بأنه قد وفق في اختياره لهذا المعيار.

خلافاً لذلك، وفي المناسبة الثانية التي عرفت صدور قرار يتأسس على نظرية أعمال السيادة، نلاحظ أن ذات الجهة القضائية هجرت معيار القائمة القضائية وتبنت معيار الباعث السياسي، حيث وبتاريخ 1984/1/7؛ أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قراراً قضائياً عدت فيه القرار الحكومي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل (خارج الأجل) قرارين سياسيين يكتسبان طابع أعمال السيادة، وجاء في نص هذا القرار أنه: «متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دينار جزائري، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة،

(54) بوشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، تيزي وزو، 2002، ص 78.

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق، وحيث إن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، وحيث إن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن»⁽⁵⁵⁾.

وواضح هنا أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قد اعتدَّت بالباعث السياسي للحكم على طبيعة القرار المطعون فيه أمامها، مخالفة بذلك نهجها السابق الذي تبنته في قرارها الصادر سنة 1967، وكذا النهج الذي تبناه قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهجر هذا المعيار منذ ما يقارب قرناً ونصف قرن من الزمن، وطبعاً من شأن اعتماد معيار الباعث السياسي توسيع مجال الأعمال التي تدخل ضمن أعمال السيادة على نحو لا يمكن التحكم فيه.

والواقع أنه كانت هنالك مناسبة لمجلس الدولة الجزائري⁽⁵⁶⁾ ليعبر عن رأيه بشأن المعيار الواجب اتباعه للقول بأن عملاً ما يدخل في طائفة السيادة، وتمثلت هذه المناسبة في الطعن الذي تقدم به أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية ضد قرار المجلس الدستوري برفض ملف ترشحه، بداعي عدم إثبات مشاركته في الثورة الجزائرية، على الرغم من أنه مولود قبل يوليو من سنة 1942 مثلما كانت تقتضيه المادة (73) من الدستور الجزائري حينها⁽⁵⁷⁾، حيث كان الطاعن قد دفع أمام مجلس الدولة بأنه قد شارك بالفعل في ثورة التحرير مقدماً شهادة أربعة مجاهدين كأدلة إثبات على قوله، كما دفع بأن أعمال المجلس الدستوري لا تدخل ضمن أعمال السيادة، بينما دفع رئيس المجلس الدستوري وهو الجهة المدعى عليها في الطعن بعدم اختصاص القضاء الإداري لنظر الدعوى.

غير أن مجلس الدولة وبموجب قراره الصادر بتاريخ 2001/11/12 فصلاً في الطعن، اكتفى بالقول بعدم اختصاصه نوعياً، مؤسساً حكمه بكون قرارات المجلس الدستوري ذات طبيعة نهائية، ولم يلتفت إلى الدفع المقدم من طرف المدعي باعتبار قرار رفض ملف الترشح لا يدخل ضمن طائفة أعمال السيادة، حيث جاء في قرار المجلس: «...حيث إنه من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة (163) من الدستور بالسهر

(55) غ، إ، المجلس الأعلى، قرار 1984/01/07، ملف 36473، (قضية ي-ب ضد/ قرار وزير المالية)، المجلة القضائية، العدد 4-1989، ص 211 وما بعدها. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 72-73. محمد هاملي، استقلالية القضاء: دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي وبعض التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 203.

(56) وهو الهيئة القضائية العليا ضمن جهات القضاء الإداري في الجزائر حالياً، حيث وبموجب دستور سنة 1996 حل محل الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقاً).

(57) وتقبلها المادة (87) من الدستور حالياً بعد تعديله سنة 2016.

على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية، ومنها مراقبة الشروط المحددة في المادة (73) من الدستور وتفسيرها، وحيث إن القرارات الصادرة في هذا الإطار تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظراً لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع...»⁽⁵⁸⁾.

ونعتقد بأن مجلس الدولة وهو يصرح بعدم اختصاصه بنظر القضية بالفعل لم يكن مضطراً إلى الإشارة في قراره إلى أعمال السيادة، وما ينبغي تبنيه من معيار بشأنها، لأن الطرف المدعى عليه وهو المجلس الدستوري لم يتمسك بكون عمله يدخل ضمن هذه الطائفة، إلا أن تصريح المجلس بعدم اختصاصه لكون قرارات المجلس الدستوري لا تخضع للطعن «بالنظر لطبيعتها» فيه ما يقال.

فبداية، لا دستور سنة 1996 ولا الأمر رقم 97-07 المتضمن نظام الانتخابات ساري المفعول حينها، ولا حتى النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري لسنة 1989م والمعدل والمتمم سنة 1997م وساري المفعول حين صدور القرار المطعون فيه قد نصّ أيّ منهم على أن آراء وقرارات المجلس الدستوري غير قابلة للطعن. فمثل هذا النص لم يظهر إلا سنة 2000م، أي بعد صدور القرار المطعون فيه أمام مجلس الدولة، حيث نصت المادة (49) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000م⁽⁵⁹⁾ على أن آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية وغير قابلة لأي طعن.

ونعتقد بأن إقدام المجلس الدستوري سنة 2000 على منح الحصانة لقراراته وآرائه أمر غير مبرر في ضوء سكوت الدستور عن منحه هذه الحصانة، فمن غير المنطقي - حسب رأينا - أن تقوم هيئة ولو كانت دستورية بتحسين قراراتها بنفسها، وربما كان ذلك سبباً في إقدام المؤسس الدستوري الجزائري سنة 2016 على إضافة نص في المادة (191) من الدستور يقضي بأن: «تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية». وبذلك، لم يعد بإمكان أي أحد أن يجادل قانوناً في حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري، لوجود نص صريح بذلك في أسمى وثيقة قانونية في الدولة.

وحتى لو سلّمنا بأن المادة (49) من نظام المجلس الدستوري لسنة 2000 لها الحجية

(58) مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، قرار بتاريخ 12 نوفمبر 2001، ملف رقم 2871. انظر في ذلك: مجلة مجلس الدولة، العدد الأول لسنة 2002، ص 141-142.

(59) صدر هذا النظام بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 48 الصادر بتاريخ 6/2000/8.

القانونية الكاملة، فما كان على مجلس الدولة أن يتمسك بها في قراره الفاصل في الدعوى المرفوعة أمامه، لأنه حين صدور قرار المجلس الدستوري المطعون فيه وتسجيل الطعن أمام مجلس الدولة لم يكن هنالك أي نص قانوني يمنح الحصانة لقرارات المجلس الدستوري، فالأصل في النص القانوني أنه يسري بأثر فوري ولا يعود بآثاره إلى الماضي، لاسيما إذا كان في هذه العودة إضراراً بأحد الأطراف، وأكثر من ذلك إذا كان مصدر هذا النص هو أحد الخصوم في دعوى مقامة أمام القضاء.

والواضح من التسبيب الوارد في قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/11/12 فصلاً في الطعن، أنه لم يتضمن أية إشارة إلى المادة (49) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، وهو موقف محمود من المجلس، حيث تأسس منطوق القرار على طبيعة قرارات المجلس الدستوري، وهو ما يتأكد من عبارة «نظراً لطبيعتها» الواردة في منطوق القرار، والهاء هنا تعود على قرارات المجلس الدستوري طبعاً. فما هي الطبيعة المقصودة هنا؟ هل هي النهائية؟ لأنها إذا كان الأمر كذلك فلم يكن هنالك أي نص قانوني حينها - كما أسلفنا - يمنح الصفة النهائية والإلزامية لقرارات المجلس الدستوري، وبالتالي فهذه الفرضية مستبعدة. أم أن المقصود بالطبيعة هي القانونية؟ وهنا نقول بأنه إذا كان قصد مجلس الدولة هو فعلاً ذلك، فتلك ليست بحجة كافية - برأينا - لإصباح الحصانة على قرارات المجلس الدستوري، ففي نهاية المطاف نعتبر بأن المجلس الدستوري ينطبق عليه وصف الهيئة العمومية الوطنية، وهو ما يدخله تحت حكم المادة (9) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽⁶⁰⁾، وبالتالي وفي ظل غياب نص في الدستور أو في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات يمنح الحصانة لقرارات وآراء المجلس الدستوري (في ذلك الوقت)، يمكننا أن نقول بأن هذه القرارات قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة طبقاً للمادة (9) أعلاه⁽⁶¹⁾.

أما إذا كان المقصود من عبارة «نظراً لطبيعتها» الواردة في منطوق قرار مجلس الدولة أعلاه هو الطبيعة السياسية لقرارات المجلس الدستوري، وهو ما نعتقد أن مجلس الدولة يكون قد قصده، أولاً لاتصال القرار المطعون فيه بمسألة سياسية هي الترشح لانتخابات رئاسية، وثانياً لأن المجلس الدستوري الجزائري هو في الأصل يمارس رقابة سياسية

(60) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/5/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية، عدد 37، الصادر في 1/6/1998.

(61) تنص المادة (9) من القانون العضوي رقم 98-01 أعلاه على أن: «يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...».

على دستورية القوانين، وعلى صحة عمليات الانتخاب والاستفتاء، فذلك يعني بأن مجلس الدولة الجزائري يكون - وبطريقة غير مباشرة وغير صريحة - قد تمسك في التصريح بعدم اختصاصه بكون العمل المطعون فيه هو من أعمال السيادة، وارتكز في ذلك على «معيار الباعث السياسي». وهذا يعني بأن مجلس الدولة الجزائري تبني ذات المعيار - معيار الباعث السياسي - الذي تبنته الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرارها الصادر سنة 1984 والمين أعلاه. لا بل وابتدع منجى جديداً في نظرية أعمال السيادة يقضي بإدخال عمل ضمن طائفة الأعمال المذكورة على الرغم من أنه صادر عن جهة لا تنتمي إلى السلطة التنفيذية، بل من هيئة عمومية وطنية لها وصف الهيئة الدستورية كذلك، في حين أن نشأة أعمال السيادة وتطبيقاتها القضائية وكافة الكتابات الفقهية تربط مصدر هذه الأعمال بالسلطة التنفيذية أو الحكومة، ولهذا سميت هذه الأعمال كذلك بأعمال الحكومة.

وقد يدفع البعض في هذا السياق بكون مجلس الدولة الجزائري لم يذكر صراحة في قراره المؤرخ في 2001/11/12 أنه تمسك بنظرية أعمال السيادة لتحسين قرارات المجلس الدستوري، وبالتالي لا ينبغي أن نقوله ما لم يقل، وهذا دفع مشروع إن هو قيل. لكننا نرد على ذلك بالقول بأن المجلس ليس في حاجة إلى التعبير عن موقفه صراحة، إذا ما أورد بالمقابل عبارات في منطوقه تومي وتسمح بالتدليل على موقف معين وتستبعد أي تفسير قانوني آخر. ونستدل هنا بموقف مجلس الدولة الفرنسي حينما هجر معيار «الباعث السياسي» في قراره المشهور المؤرخ في 1875/2/19 فصلاً في قضية الأمير نابليون (Le Prince Napoléon)، حيث لم يذكر صراحة أنه هجر المعيار المذكور، ولكن ذلك تم استنتاجه من طرف الفقه والقضاء الفرنسيين، نظراً لكون القرار الصادر من وزير الحرب الفرنسي والمطعون فيه من قبل الأمير نابليون كان ذا صبغة سياسية صرفة⁽⁶²⁾.

أياً يكن الأمر، فمن الواضح من القرارين الصادرين عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بالجزائر سنتي 1967 و1984 أن القضاء الجزائري لم تتح له بعد فرصة التصدي لطبيعة الكثير من الأعمال التي قد تصدر عن السلطة التنفيذية، كمراسيم إعلان الحالة الاستثنائية أو إعلان حالة الطوارئ أو الحصار وكذا مراسيم حل البرلمان... هل تعد من قبيل أعمال السيادة أم لا.

ويرجع عدم فصل القضاء الجزائري في المراسيم أعلاه لأسباب بسيطة، تتمثل في عدم رفع أي طعون أمام القضاء ضد مراسيم تم اتخاذها تضمنت إعلان حالي الحصار

(62) Marceau Long et autres, op, cité, p 1626-

والطوارئ وحل البرلمان، فالمعلوم والمستقر أن القضاء لا يحكم بما لم يطلب منه. وبالنسبة لطبيعة إعلان الحالة الاستثنائية؛ لم يسبق في التجربة الدستورية الجزائرية أن تم إعلان هذه الحالة منذ أن تم النص عليها دستورياً، وبالنتيجة لم تتح للقضاء الجزائري فرصة إبداء الرأي في طبيعة هذا الإعلان.

مع ذلك فإننا نؤيد ما خلص إليه الرأي الفقهي القائل إن إعلان الحالة الاستثنائية يدخل ضمن طائفة أعمال السيادة لمنطقيته وانسجامه مع غايات إعلان هذه الحالة والمتمثلة في استتباب الأمن وحماية المؤسسات الدستورية، وعليه نرجح بأن هذا القرار هو من أعمال السيادة التي تتحصن ضد الطعن فيها قضاءً.

مثلاً نرجح بأن مراسيم إعلان حالتي الحصار والطوارئ وحل البرلمان هي من أعمال السيادة كذلك، وتتحصن ضد الطعن فيها قضاءً، والسبيل الوحيد لبسط الرقابة عليها ربما يكون بقرار من المجلس الدستوري، طبعاً بعد إخطار هذا الأخير من قبل الجهات التي تحوز سلطة الإخطار⁽⁶³⁾، وهو ما لم يحصل في التجربة الدستورية الجزائرية لحد الساعة.

المطلب الثاني

موقف القضاء المقارن من أعمال السيادة

بخلاف الحال في القضاء الجزائري حيث لم نجد سوى قراراتين قضائيتين تأسسا على نظرية أعمال السيادة، نجد بأن قرارات وأحكام القضاء المقارن زاخرة بالعديد من الأمثلة التي تم فيها الاستناد إلى هذه النظرية لتحسين بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية. وفيما يلي نحاول إيراد بعض ما تيسر منها.

الفرع الأول

موقف القضاء الفرنسي من أعمال السيادة

على خلاف ما هو عليه الحال في الجزائر، وبالنظر لنشأة نظرية أعمال السيادة في فرنسا، فقد أتاحت الفرصة للقضاء الفرنسي في مرات عديدة لإبداء رأيه في طبيعة الأعمال الصادرة عن الحكومة والتي ينطبق عليها وصف أعمال السيادة، بل وأتاحت الفرصة حتى للمجلس الدستوري الفرنسي لإبداء رأيه في هذه المسألة.

(63) نشير إلى أن الجهات التي تتمتع بسلطة الإخطار حسب المادة (187) من الدستور الجزائري المعدل والمتمم، تتمثل في: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، 50 نائباً من المجلس الشعبي الوطني، أو 30 عضواً من مجلس الأمة.

ففي قرار له بتاريخ 1981/6/11 (قرار Delmas) قَبِلَ المجلس الدستوري الفرنسي النظر في المشروعية الشكلية لمرسوم دعوة الهيئة الناخبة لانتخاب نواب البرلمان، ثم عاد في قراره المؤرخ في 1988/6/4، وأحجم عن البت في مدى دستورية مرسوم حل الجمعية الوطنية بدعوى أن الدستور لا يمنحه مثل هذا الاختصاص، غير أنه ومرة أخرى عاد في قرار جديد بتاريخ 2000/7/25 (Hauchmaille) وأتاح لنفسه النظر في المشروعية الشكلية لمرسوم يدعو الهيئة الناخبة للاستفتاء⁽⁶⁴⁾.

لكن مع ذلك ننوه إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي لم تتح له إلى الآن فرصة البت في مدى مطابقة أعمال السيادة للحقوق والحريات المكفولة من طرف الدستور، حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي أدخل الإحالة من القضاء كأسلوب لإخطار المجلس الدستوري، حيث إن مجلس الدولة وبموجب قرار له بتاريخ 2014/1/20 (Philippe K) كان قد رفض طلب إحالة في هذا الصدد، وهو ما سارت عليه كذلك محكمة النقض الفرنسية بشأن طلب مشابه، قامت برفضه بموجب قرارها المؤرخ في 2015/2/14⁽⁶⁵⁾.

وقد أُتِيحت للقضاء الإداري الفرنسي كذلك فرصة الفصل في مدى اختصاصه في رقابة مراسيم حل البرلمان، حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي وبموجب قرار له بتاريخ 1989/2/20 «Allain» إلى أن قرار حل الجمعية الوطنية هو من أعمال السيادة⁽⁶⁶⁾. كما أُتِيحت له فرصة البت في مدى اختصاصه في رقابة مشروعية قرار تفعيل المادة (16) من الدستور الفرنسي المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية، حيث وبموجب قراره المؤرخ في 1962/3/2 (قضية Rubin de Sverens) اعتبر القرار المذكور من أعمال السيادة⁽⁶⁷⁾. لكن وقبل ذلك كانت قد أُتِيحت له فرصة البت في مشروعية قرارات إعلان حالة الطوارئ، كانت إحداها بمناسبة الطعن المُقَدَّم أمام المجلس في قضية «Huckel» المتعلقة بمرسوم إعلان الأحكام العرفية في الهند الصينية، حيث على الرغم من الدفع الذي تقدَّم به ممثل الحكومة الفرنسية باعتبار المرسوم المذكور من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي وفي قراره الصادر بتاريخ 1953/10/23 عدَّ هذا

(64) Marceau Long et autres, op, cité, p 25, 26. Voir aussi: Gilles Leberton, op, cité, p 96103-.

(65) Marceau Long, ibid, p 26.

(66) Claude Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, 10e édition, Paris, 1999, p 589. Marceau Long et autres, ibid, p 19. Gilles Leberton, ibid, p 98. Patrice Chrétien et autres, op, cité, p 721. André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 591.

(67) C E arrêt du 02 mars 1962 (Rubin de servens). Voir: Patrice Chrétien et autres, ibid, p 721. Voir aussi: Marceau Long et autres, Ibid, p 19. Gilles Leberton, ibid, p 99. André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 591. Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 3eme édition, Paris, 1999, p 194. Patrice Gelard, Jacques Meunier, Institutions politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, 3me édition, Paris, 1999, p 292, 293. Yves Guchet, Jean Catsiapis, Droit constitutionnel, Ellipses édition, Paris, 1996, p 122.

المرسوم صادراً عن سلطة إدارية ويقبل الطعن فيه أمام مجلس الدولة باعتباره الجهة المخوّلة بالفصل في الطعون ضد قرارات الجهات الإدارية المركزية⁽⁶⁸⁾.

في ذات السياق نشير إلى أن الفقه المقارن ليس على رأي واحد فيما يخص طبيعة الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية بناء على قرار إعلان الحالة الاستثنائية، حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار هذه الأوامر من قبيل أعمال السيادة⁽⁶⁹⁾، وهو ما يستتبع إخراجها من دائرة الرقابة القضائية. وعلى نقيضه ذهب رأي فقهي ثانٍ إلى اعتبار الأوامر المذكورة أعمالاً إدارية وليست أعمال سيادة فتخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁷⁰⁾.

أما مجلس الدولة الفرنسي وبموجب قراره بتاريخ 1962/3/2 المذكور أعلاه؛ فقال بضرورة التفريق بين الإجراءات التي تدخل ضمن مجالات التشريع فتعتبر تشريعاً ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وبين الإجراءات التي تدخل في المجال التنظيمي فتعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁷¹⁾، بمعنى أنه وفي الحالتين أخرجها من طائفة أعمال السيادة.

وعلى الرغم من وجهة هذا الرأي، إلا أن ذلك لم يمنع من توجيه سهام النقد إليه من طرف بعض الفقه؛ حيث عدوا القرارات الصادرة في مجال التشريع هي أكثر الأعمال مَسَاساً بحقوق وحرّيات الأفراد، وكان من الأفضل اعتبارها قرارات إدارية لها قوة القانون حتى تخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁷²⁾.

وللقضاء الإداري الفرنسي قرارات غزيرة أخرى تبنى فيها نظرية أعمال السيادة، ف فيما يتعلق بالأعمال ذات الصلة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عدّ مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 1930/7/18 (قضية Rouché) أن لجوء الحكومة إلى ممارسة سلطتها في المبادرة بقانون يعد عملاً من أعمال السيادة، وفي قرار آخر بتاريخ 1933/11/3 (قضية Desreumeaux) أصبغ المجلس الوصف ذاته على مراسيم

(68) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة: مصر- فرنسا- إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 680-682.

(69) عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 262.

(70) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة: دراسة مقارنة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 292-295. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص 509، 510.

(71) Patrice Gelard, Jacques Meunier, ibid, p 292.

(72) وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 408-410. أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008، ص 59.

إصدار القوانين، وفي قرار آخر بتاريخ 1999/4/9 (قضية Mme Ba) عدَّ بأن قرار رئيس الجمهورية بتعيين عضو بالمجلس الدستوري هو عملٌ من أعمال السيادة⁽⁷³⁾. وقبله وفيما يتعلق بالأعمال ذات الصلة بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية كان مجلس الدولة الفرنسي قد عدَّ في قرار له بتاريخ 1947/3/28 (قضية Gombert) بأن قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بممارسة سلطة العفو هي من أعمال السيادة⁽⁷⁴⁾. أما فيما يتعلق بالأعمال ذات الصلة بالعلاقات الخارجية للدولة، فعَدَّ ذات المجلس في قرار له بتاريخ 1952/1/9 (قضية Gény) أن رفض الحكومة إخضاع نزاع إلى محكمة العدل الدولية هو عمل من أعمال السيادة، وفي قرار آخر بتاريخ 1954/10/29 (قضية Tourin et Mérienne) عدَّ الأعمال المتصلة بإجراءات إعداد أو العدول عن معاهدة دولية من أعمال السيادة، ثم في قرار آخر بتاريخ 1978/12/22 (قضية Vo Thank Nghia) عدَّ ذات المجلس أن قرار الترخيص لدولة أجنبية بفتح سفارة في فرنسا هو عمل من أعمال السيادة. وفي قرار بتاريخ 1992/12/18 (قضية Mhamedi) أصبغ المجلس الوصف ذاته على قرار الحكومة وقف تطبيق معاهدة دولية⁽⁷⁵⁾، وفي قرار له بتاريخ 1997/12/29 (قضية Sté Héli-Union) عدَّ مجلس الدولة الفرنسي أن قرار فرض حصار على ليبيا هو عمل من أعمال السيادة، وبعده وبتاريخ 2000/7/5 (قضية Megret et Mekhantar) عدَّ قرار إرسال قوات فرنسية إلى «كوسوفو» عملاً من أعمال السيادة⁽⁷⁶⁾، ثم في قرار آخر بتاريخ 2015/12/30 (قضية Dupin) عدَّ ذات المجلس قرار اقتراح مرشح عن فرنسا لانتخابات المحكمة الجنائية الدولية عملاً من أعمال السيادة⁽⁷⁷⁾.

والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي رفض البت حتى في دعاوى المسؤولية المقامة على أساس الأضرار الناجمة عن عمل من أعمال الحكومة، ففي قرار له بتاريخ 1962/3/16 (قضية Prince Sliman) رفض المجلس الحكم لأسرة أميرية بالتعويض عن الضرر اللاحق بها نتيجة اغتيال أحد أفرادها على الرغم من التزام الدولة الفرنسية بحمايتها⁽⁷⁸⁾، غير أن المجلس وبموجب قرار له بتاريخ 1966/3/30 (Ste générale d'énergie radio-électrique) عاد ومنح لنفسه اختصاص البت في دعاوى المسؤولية، ولكن فقط تلك المرتبطة بالأضرار الناجمة عن عقد اتفاقية دولية⁽⁷⁹⁾.

(73) Marceau Long et autres, op, cité, p 19. Gilles Leberton, op, cité, p 98, 99. Patrice Chrétien et autres, op, cité, p 721. André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 591.

(74) André De Laubadere, Yves Gaudmet, ibid, p 591.

(75) Gilles Leberton, ibid, p 100. Voir aussi: André De Laubadere, Yves Gaudmet, ibid, p 592, 593. Marceau Long et autres, ibid, p 22.

(76) Marceau Long et autres, ibid, p 22. André De Laubadere, Yves Gaudmet, ibid, p 592.

(77) Patrice Chrétien et autres, ibid, p 721722-.

(78) Gilles Leberton, ibid, p 103.

(79) André De Laubadere, Yves Gaudmet, op, cité, p 594, 595. Marceau Long et autres, op, cité, p 25.

والجدير بالإشارة في هذا السياق أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كان قد أتيح لها فرصة النظر في تكييف أحد الأعمال بوصفه من أعمال السيادة في قضية (Markovic c./Italie)، حيث اعتبرت عدم قبول دعوى قضائية ضد عمل صادر عن سلطة سياسية بسبب تكييفه من قبل القضاء الداخلي على أنه عمل حكومة أمراً لا ينطوي على خرق للقانون⁽⁸⁰⁾.

وفي مقابل القرارات أعلاه، يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي عمد في مناسبات عدة إلى إعمال نظرية القرارات القابلة للانفصال لإصباح الصفة الإدارية على بعض الأعمال المطعون فيها بعدم المشروعية. ففيما يخص الأعمال ذات الصلة بالعلاقات الخارجية للدولة، عدّ المجلس في قرار له بتاريخ 1937/5/28 (قضية Deserf) قرار طرد أجنبي بأنه عمل إداري منفصل عن العلاقات الخارجية للدولة⁽⁸¹⁾، وهو ما أكدّه فيما بعد في قرار له بتاريخ 1985/7/26 (قضية Melle Solis Estarita)⁽⁸²⁾، وفي قرار آخر بتاريخ 1993/10/15 (قضية Royaume-Uni) قرر المجلس أنه يكون قابلاً للانفصال عن العلاقات الدبلوماسية أو الاتفاقيات الدولية وبالتالي يكون قابلاً للطعن فيه أمام القضاء، القرار الذي يستطیع القاضي أن يبت فيه دون أن يتدخل في العلاقات الخارجية للدولة، وبناء عليه أصبغ المجلس وصف العمل الإداري على قرار رفض طرد أجنبي⁽⁸³⁾. وبموجب قرار آخر صدر بتاريخ 2004/11/3 (قضية association Secours mondial de France) عدّ المجلس قرار تسجيل جمعية مشبوه في علاقتها مع منظمات دولية في قائمة الأشخاص التي تخضع تحويلاتها المالية لرخصة وزارية بمثابة عمل منفصل قابل للطعن فيه أمام القضاء⁽⁸⁴⁾.

ثم في تطور لاحق مدّد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال إلى مجال العلاقة بين الحكومة والبرلمان، حيث اعتبر في قرار له بتاريخ 1998/9/25 (Mégret) أن قرار الوزير الأول تكليف برلماني بالقيام بمهمة في إحدى الإدارات العمومية هو عمل إداري منفصل عن العلاقة بين الحكومة والبرلمان⁽⁸⁵⁾.

(80) Patrice Chrétien et autres, op, cité, p 723.

(81) Marceau Long et autres, ibid, p 24. Gilles Leberton, op, cité, p 101.

(82) André De Laubadere, Yves Gaudmet, ibid, p 591.

(83) Patrice Chrétien et autres, ibid, p 722. Voir aussi: Gilles Leberton, ibid, p 101. Marceau Long et autres, ibid, p 24.

(84) Marceau Long et autres, ibid, p 24.

(85) «Est «détachable des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif tels qu'ils sont organisées par la constitution» le décret par lequel le Premier ministre charge un député d'une mission temporaire». C.E arrêt du 25 septembre 1998 (Mégret). Voir: Patrice CHRÉTIEN et autres, Ibid, p 722. Gilles Leberton, Ibid, p 99. André De Laubadere, Yves Gaudmet, ibid, p 591.

الفرع الثاني

موقف القضاء المصري من أعمال السيادة

في مصر؛ على الرغم من القرارات الكثيرة التي صدرت عن القضاء وتعرضت إلى فكرة أعمال السيادة، إلا أن أيًا منها لم يتعرض لطبيعة قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية⁽⁸⁶⁾، بخلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي حسم في هذه المسألة بموجب قراره المؤرخ في 1962/3/2 (قضية Rubin de Sverens) معتبراً القرار المذكور من أعمال السيادة. أما الفقه المصري فقد اختلف بشأن مثل هذا القرار، حيث في الوقت الذي اعتبره بعض الفقه من قبيل أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء⁽⁸⁷⁾، ذهب جانب آخر إلى القول بأن هذا القرار يكتسي نفس الطبيعة القانونية التي تحوزها الإجراءات المتخذة بناء عليه⁽⁸⁸⁾.

وقد دأب القضاء الإداري والعادي بل وحتى الدستوري في مصر ولوقت طويل على اعتبار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن فيها قضاءً⁽⁸⁹⁾. غير أن هذا المنحى تبدل عقب قيام الرئيس المصري المؤقت «عدلي منصور» بإعلان حالة الطوارئ في مصر بموجب القرار رقم 532 الصادر بتاريخ 2013/8/14، ثم محاولته تمديد سريانها لمدة شهرين بموجب قرار ثان تحت رقم 587 أصدره بتاريخ 2013/9/12، حيث وعلى إثر تقديم طعن في قرار التمديد أعلاه أمام محكمة القضاء الإداري، تمسكت هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاص المحكمة - والقضاء عموماً - بنظر الدعوى لتعلقها بعمل من أعمال السيادة طبقاً لنص المادة (11) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972⁽⁹⁰⁾. غير أنه وفي سياق بثها في الطعن، اعتبرت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 2013/11/12 أنه: «... إذا كان المشرع قد أخرج أعمال السيادة من رقابة

(86) لقد نص الدستور الجزائري -بأخر تعديلاته- على هذه الصلاحية في المادة (107)، ونص عليها الدستور الفرنسي في المادة (16)، بينما نص عليها دستور مصر لسنة 1971 (المغنى) في المادة (74). أما الدستور المصري الذي جرى إقراره سنة 2014 فلم ينص على هذه السلطة واكتفى بمنح رئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الطوارئ.

(87) عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 261. فوزي أوصديق، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي، د ج، ط2، الجزائر، 2008، ص 68-74. عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة: دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون سنة مناقشة، ص 183.

(88) وجدي ثابت غبريال، مرجع سابق، ص 476.

(89) انظر على سبيل المثال حكم محكمة القاهرة الابتدائية بتاريخ 1929/5/13، وحكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 587 بتاريخ 1951/06/26، وكذا حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 1977/02/05.

(90) حيث تنص المادة المذكورة على أنه: «لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة».

القضاء، فإنه لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً لها ولا معياراً ينتظمها، وإنما ترك تحديدها لتقدير القضاء... فإذا كان العمل يصدر تطبيقاً لأحكام الدستور والقوانين واللوائح فإنه يعد من أعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء، أما إذا كان العمل بحسب طبيعته لا يعد من أعمال الإدارة وإنما يصدر من السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم وتعضمه طبيعته من أن يعد من أعمال الإدارة كالأعمال المتعلقة بإقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدولة والدول الأخرى وقطعها، فإن العمل يعد من أعمال السيادة ويخرج عن نطاق رقابة القضاء...».

واستطردت المحكمة في حكمها أن: «...سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ ومدّها لم تعد سلطة مطلقة وإنما هي سلطة مقيدة، حدّد المشرع الدستوري والقانون تّخومها وضبط حدودها ومداهها وحد من غلوائها، وأصبح اختصاصه في هذا الشأن اختصاصاً مباشراً ويمارس تطبيقاً وتنفيذاً لأحكام القانون بمعناه العام والذي يشمل الدستور والقانون. والقاعدة التي تواترت عليها أحكام هذه المحكمة أن الاختصاصات التي تباشرها السلطة التنفيذية تطبيقاً لأحكام القوانين واللوائح تعد من أعمال الإدارة ولا تعد من أعمال السيادة وتخضع لرقابة المشروعية...». لتنتهي المحكمة في الأخير إلى القول بأن: «...قرار رئيس الجمهورية المطعون فيه رقم 587 لسنة 2013 بمد حالة الطوارئ المعلنة بموجب قراره رقم 532 لسنة 2013 لمدة شهرين هو قرار إداري ولا يعد من أعمال السيادة، ويدخل الطعن عليه ضمن الاختصاص الولائي لهذه المحكمة، ويكون الدفع المبدئي بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن عليه غير قائم على أساس صحيح ويتعين الحكم برفضه...»⁽⁹¹⁾.

ويمكن القول بأن المنحى الجديد الذي نحتته محكمة القضاء الإداري في مصر يتّسم بكثير من الإيجابية، على اعتبار أن تضيق نطاق أعمال السيادة يعزز ولا ريب من سلطة القضاء في بسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، بما يسهم في الأخير في تجنيب الأفراد مظاهر تعسف الإدارة.

ويجدر التنويه في المقابل إلى أن القضاء الإداري في مصر كان قد استقر ومنذ أمد على التمييز بين القرارات الفردية التي تُتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية فاعتبرها قرارات إدارية يمكن بسط الرقابة القضائية عليها، وبين تدابير الأمن التنظيمية العامة التي اعتبرها من أعمال السيادة وتحتصن ضد رقابة القضاء، حيث جاء في قرار محكمة القضاء الإداري رقم 984 لسنة 7 القضائية أن: «...قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرارات الفردية

(91) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ 2013/11/12 في الدعوى رقم 74029 لسنة 67 قضائية.

التي تتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية هي من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاصها؛ لأنها ليست من تدابير الأمن التنظيمية العامة التي تعتبر من أعمال السيادة...»⁽⁹²⁾.

كما اعتبرت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها المؤرخ في 2013/11/12 وسالف الإشارة أنه: «... لا يجوز الاحتجاج في مواجهة حقوق الأفراد المضمونة والمصانة دستورياً بفكرة أعمال السيادة لمنع القضاء من رقابة مشروعية أعمال السلطة التنفيذية التي تعدي أو تُقيد أو تنال من تلك الحقوق والحريات، وحجب المواطن أو الفرد عن اللجوء إلى القضاء دفاعاً عن حقوقه وحرياته يُشَرِّع لضياعها، لأن كل حق يُجرّد من حماية القضاء هو حق مُهدّر أو معرّض للإهدار، فضلاً عن مخالفة حجب المواطن أو الفرد عن قاضيه لأحكام الدستور، وإذا كانت الحماية القضائية للحقوق والحريات مكفولة للأفراد في الأحوال العادية فلا يسوغ للقضاء أن يوفر تلك الحماية في حالة اليسر والسعة وأن يمنعها ويحجبها وقت العسر والشدة...»⁽⁹³⁾.

من ناحية أخرى وفيما يتعلق بالأعمال ذات الصلة بالعلاقات الخارجية للدولة، ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر بتاريخ 2008/11/18 إلى أن قرار تصدير الغاز إلى إسرائيل لا يعتبر من أعمال السيادة، وإنما عمل إداري يقبل الطعن فيه قضاءً، حيث جاء في حكمها: «وغني عن البيان أن للقضاء سلطة تقرير الوصف القانوني للعمل المطروح عليه، وما إذا كان يعد عملاً إدارياً عادياً يختص بنظره أو عملاً من أعمال السيادة يمتنع عليه النظر فيه. ومن حيث إنه لما كان مما تقدم وكان الثابت بالأوراق أن المنازعة الماثلة تدور حول سلطة الإدارة في تنظيم وإدارة واستغلال موارد الدولة وأحد ثرواتها الطبيعية والتصرف فيها، وقد اختصها المدعي كسلطة إدارية تقوم على هذا المرفق وينبغي عليها أن تلتزم في ذلك حدود الدستور والقانون وضوابطهما، وهذا من جانب جهة الإدارة يعد من صميم وظائفها الإدارية ومن الأعمال التنفيذية التي تمارسها الحكومة بوصفها سلطة إدارية، ومن ثم فلا يعد تصرفها في هذه الحالة ولا القرار الصادر بشأنه من أعمال السيادة بالمعنى القانوني والدستوري، وإنما يعتبر من قبيل أعمال الإدارة التي يقوم على ولاية الفصل فيها القاضي الإداري دون سواه طبقاً لنص المادة (172) من الدستور. ومتى كان ذلك فإن للمحكمة بسط رقابتها على القرار المطعون فيه، ويضحي الدفع المبدئي بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى - في

(92) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط2، دار المؤلف، بيروت، 1999، ص 484.

(93) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 2013/11/12 في الدعوى رقم 74029 لسنة 67 قضائية. انظر في ذلك: محمد هاملي، منح السلطة التنفيذية من التعرض لأعمال القضاء: دراسة مقارنة، السجل العلمي للمؤتمر الدولي للقضاء والتحكيم (1436هـ/2015م)، المجلد الأول، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، ص 241 - 242.

هذه الحالة - في غير محله متعيناً رفضه»⁽⁹⁴⁾.

غير أن المحكمة الإدارية العليا وفي معرض بتها في الطعن الموجه ضد الحكم أعلاه، خلصت في حكمها المؤرخ في 2010/2/27 إلى التمييز بين قرار الموافقة على بيع الغاز لإسرائيل، وبين القرار المتعلق بتحديد سعر التصدير وكمية الغاز المرخص بتصديره، فاعتبرت الأول عملاً من أعمال السيادة لا يجوز للقضاء بسط اختصاصه عليه، بينما اعتبرت الثاني قراراً إدارياً منفصلاً يخضع لرقابة القضاء فيما يتعلق بمشروعيته. فقد جاء في حيثيات الحكم أعلاه: «ولما كان البين من مطالعة صحف الطعون ومذكرات الجهة الإدارية والمتدخلين إلى جانبها أنه في إطار معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية المبرمة عام 1979 لم تمنع السلطة السياسية العليا بالدولة المصرية تحقيقاً للالتزامات المتبادلة بين الطرفين من إمكانية تصدير الغاز الطبيعي الزائد عن حاجة الشعب المصري للطرف الثاني في هذه المعاهدة، وكذلك تحقيقاً للمصالح العليا في تصدير هذه السلعة الإستراتيجية لدول شرق البحر الأبيض المتوسط وأوروبا، ولما كانت هذه الموافقة من حيث المبدأ على التصدير تعد صادرة من السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم لتنظيم علاقاتها الدولية، فإن صفة عمل السيادة لا تلحق إلا بهذه الموافقة من حيث مبدأ التصدير، أما ما صدر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2000/9/18، ثم قرار وزير البترول رقم 100 لسنة 2004 بالتفويض في إجراءات التعاقد مع شركة شرق البحر الأبيض المتوسط لتصدير الغاز الطبيعي مع الشركات الواقعة في منطقة البحر المتوسط وأوروبا بما فيها شركة كهرباء إسرائيل، فقد صدرا من سلطة وطنية ووفقاً للتشريعات المصرية، ومن ثم فهما يشكلان قرارين إداريين قابلين للانفصال عن عمل السيادة المشار إليه، ويخضعان بالتالي للرقابة القضائية لمحاكم مجلس الدولة... ومن حيث إنه بناء على ما تقدم، ولما كان الحكم المطعون فيه قد تبني مذهباً مغايراً، ولم يُعمل التحليل المتقدم وقوفاً على الطبيعة الذاتية لمختلف الإجراءات والقرارات التي شكّلت في مجموعها العملية المركبة لتصدير الغاز الطبيعي... يكون الحكم المطعون فيه قد خالف صحيح القانون، ويضحي واجباً إلغائه فيما قضى به باختصاص المحكمة بنظر القرار الأول بالموافقة على مبدأ تصدير الغاز لإسرائيل، والقضاء مجدداً بعدم اختصاص القضاء عموماً بنظره لكونه عملاً من أعمال السيادة...»⁽⁹⁵⁾.

وواضح من حكم المحكمة الإدارية العليا أعلاه أنها تبنت نظرية القرارات القابلة للانفصال على غرار ما فعله مجلس الدولة الفرنسي، فميّزت بين قرار تصدير الغاز الصادر عن

(94) حكم محكمة القضاء الإداري لجلسة 18 نوفمبر 2008، القضية رقم 33418 لسنة 62 قضائية، غير منشور.

(95) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 2010/27 في الطعن رقمي 5546 و6013 لسنة 55 قضائية عليا.

السلطة السياسية بوصفها سلطة حكم فاعتبرته عملاً من أعمال السيادة، في حين اعتبرت قرار التسعير وتحديد الكمية عملاً إدارياً منفصلاً يقبل الطعن فيه أمام القضاء.

وقد كان للقضاء المصري مناسبة جديدة للبت في طبيعة بعض التعاقدات الدولية، حينما عرضت عليه قضية اتفاقية ترسيم الحدود البحرية المبرمة بين مصر والمملكة العربية السعودية بتاريخ 2016/4/9 والتي تنازلت بمقتضاها الأولى للثانية عن جزيرتي تيران وصنافير، حيث طعن مجموعة من المواطنين المصريين في الاتفاقية مطالبين بوقف تنفيذ وإلغاء القرار بإبرام وتوقيع اتفاقية ترسيم الحدود البحرية بين مصر والسعودية، ومتحججين بكون التنازل عن الجزيرتين يعد عملاً إدارياً يجوز مخاصمته بدعوى الإلغاء، بينما دفع ممثلو الحكومة المصرية بأن موضوع الدعوى يمس العلاقات الدولية بين جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وأن محلهاما يتعلق بعمل من أعمال السيادة، وأن الاختصاص بتقدير تلك الاتفاقية أصبح معقوداً لمجلس النواب دون السلطة القضائية.

وبتاريخ 2016/6/21 أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها في القضية والذي جاء فيه: «ومن حيث إنه عن الدفع المبدئي من جهة الإدارة بعدم اختصاص المحكمة - والقضاء عموماً- ولائياً بنظر الدعويين استناداً إلى أن إبرام الاتفاقية محل الدعويين يعد عملاً من أعمال السيادة، وإلى أن الطلبات في الدعويين تتعلق بأعمال برلمانية لأن مجلس النواب يختص بالموافقة على المعاهدات، فإن هذا الدفع مردود في أساسه المستند إلى نظرية أعمال السيادة، بأنه طبقاً لما قضت به المحكمة الإدارية العليا فإن أعمال السيادة ليست نظرية جامدة وإنما تتسم بالمرونة وتتناسب عكسياً مع الحرية والديمقراطية، فيتسع نطاقها في النظم الدكتاتورية ويضيق كلما ارتقت الدولة في مدارج الديمقراطية. يُضاف إلى ذلك أن الدستور الحالي حظر في المادة (97) منه تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ومن ثم فالأصل هو اختصاص القضاء بنظر جميع الطعون التي توجه ضد أي عمل أو قرار يصدر عن جهة الإدارة...».

واستطردت المحكمة: «ومن حيث إنه حتى يمكن لجهة الإدارة التمسك بنظرية أعمال السيادة لمنع القضاء من نظر عمل من أعمالها فإن أول شروط إعمال تلك النظرية هو أن يكون العمل القانوني داخلياً في اختصاصها، وأن يكون مستوفياً للاشتراطات التي يقرها الدستور ومتجنباً المحظورات التي يفرضها، فإذا ثبت أنها غير مختصة به أو أن جهة الإدارة أهدرت الشروط التي يقرها الدستور أو وقعت في الحظر الذي يفرضه فلا يجوز لها أن تستتر خلف أعمال السيادة لمنع القضاء من بسط رقابة المشروعية على عملها... ومن ثم فإن الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى استناداً إلى

الأساسين المشار إليهما يكون غير صحيح ويتعين الحكم برفضه والقضاء باختصاص المحكمة بنظر الدعوى...»⁽⁹⁶⁾، لتخلص المحكمة في الأخير في منطوق الحكم إلى التصريح باختصاصها بنظر الدعوى وقبول هذه الأخيرة شكلاً، وبطلان توقيع ممثل الحكومة المصرية على الاتفاقية.

ويمكن القول بأن حكم محكمة القضاء الإداري أعلاه أّسم بكثير من الجرأة وانتقص كثيراً من مجال أعمال السيادة، ومنح للقضاء سلطة أولية في فحص القرار المطعون فيه والنظر في مدى اختصاص الجهة المصدرة بإصداره، وكذا مدى استيفاء القرار للشروط التي يقرها الدستور، وتجنبه للمحظورات التي يفرضها، فإذا ما تثبتت المحكمة من ذلك، حينها فقط أمكنها أن تقضي بعدم اختصاصها لكون العمل المطعون فيه من أعمال السيادة.

ونعتقد بأن هذا الحكم لو استقر لشكّل نقطة تحول مهمة في نظرية أعمال السيادة على الأقل في دولة مصر، على اعتبار أنه حوّل للقضاء سلطة فحص الجوانب الشكلية (الاختصاص والضوابط الشكلية الأخرى) والموضوعية (مدى احترام الاشتراطات والمحظورات التي يضعها الدستور) في القرار المطعون فيه قبل الحكم عليه فيما إذا كان من أعمال السيادة أم لا.

في هذا السياق، ننوه إلى أن الحكم أعلاه قد جرى الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا من قبل ممثلي الحكومة المصرية، غير أن هذا الطعن قوبل بالرفض، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2017/1/16 بأنه: «وإذا كان المستقر عليه فقهاً وقضاء أن أعمال السيادة تتفق مع العمل الإداري في المصدر والطبيعة ويختلفان في السلطة التي تباشر بها السلطة التنفيذية العمل ذاته، مع تقرير وسائل مختلفة للحد من آثار أعمال السيادة التي قد تؤثر سلباً في حقوق الأفراد وحرّياتهم، إلا أن أنجع الوسائل لرقابة أعمال السيادة هو اللجوء إلى القضاء، والقضاء هو من يحدد أعمال السيادة بحثاً عن اختصاصه للفصل في النزاع المعروض، فإذا استوى العمل من حيث سلطة إصداره وطبيعته بأنه من أعمال السيادة قضى بعدم اختصاصه...»⁽⁹⁷⁾.

ثم أردفت المحكمة قائلة: «ومن حيث إنه وبالبناء على ما تقدم، فإن ما استندت إليه محكمة القضاء الإداري في أسباب حكمها الطعين وما أوردته هذه المحكمة من أسباب وفي إطار التوازن الدستوري بين نص المادة (97) والمادة (190) من الدستور الحالي والتي حضرت

(96) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2016/6/21 في الدعوى رقم 43709 لسنة 70 قضائية، غير منشور.

(97) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر (الدائرة الأولى) لجلسة 2017/1/16، الطعن رقم 74236 لسنة 62 قضائية عليا، غير منشور.

أولها تحصين أي عمل أو قرار إداري عن رقابة القضاء وأحكام الدستور في عديد من المواد التي انصرفت إلى تعديل في حدود السلطات الممنوحة لسلطات الدولة وبمقتضاها غدت جل السلطات محددة النطاق ومشروطة الممارسة، فإن الحكم المطعون فيه فيما قضى به من رفض الدفع المبدئى من المدعى عليهم بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى - بصفتهم - في الدعوى يكون قائماً على عمد من الواقع والقانون وصادراً في إطار أحكام القانون والدستور، ولا يسوغ - والحال كذلك - للسلطة التنفيذية إجراء عمل أو تصرف ما محظور دستورياً، ويكون لكل ذي صفة أو مصلحة اللوذ إلى القضاء لإبطال هذا العمل»، لتنتهي المحكمة في منطوق حكمها إلى رفض الطعن المحال إليها.

وهكذا نلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا ثبتت حكم محكمة القضاء الإداري سالف الذكر، وأكدت على أحقية القضاء في بسط رقابته بداة على مدى احترام السلطة التنفيذية لاشتراطات الدستور وهي تصدر قراراً ما، قبل أي تكييف لطبيعة هذا العمل فيما إذا كان من أعمال السيادة أم لا. ويجدر التنويه إلى أن ممثلي الحكومة المصرية كانوا قد قدموا طعناً أمام المحكمة الدستورية العليا يلتسمون فيه بصفة مستعجلة وقف تنفيذ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري أعلاه، وفي الموضوع عدم الاعتداد بالحكم المذكور لتعارضه مع أحكام المحكمة الدستورية العليا في القضايا أرقام: 39 لسنة 17 قضائية دستورية، 48 لسنة 4 قضائية دستورية، 10 لسنة 14 قضائية دستورية، 20 لسنة 34 قضائية دستورية، و30 لسنة 17 قضائية دستورية، حيث اعتبر ممثلو الحكومة بأن الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري فيما قضى به من اختصاصها بنظر المنازعة حول الاتفاقية السابق ذكرها يشكل عائقاً يحول دون تنفيذ أحكام المحكمة الدستورية المشار إليها أعلاه. بالمقابل، دفع المدعى عليهم بعدم اختصاص المحكمة الدستورية العليا بنظر الدعوى لتعلقها بتنفيذ حكم قضائي صدر عن محكمة القضاء الإداري، وأن محاكم مجلس الدولة هي وحدها المختصة بمنازعات التنفيذ المتعلقة بالأحكام الصادرة عنها.

وفصلاً في القضية، اعتبرت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2018/3/3 أنه: «وحيث إن المقرر في قضاء هذا المحكمة أن قوام منازعة التنفيذ التي تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فيها وفقاً لنص المادة (50) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 أن تعترض تنفيذ حكمها عوائق تحول قانوناً - بمضمونها - دون اكتمال مدها، أو تقيّد اتصال حلقاته، بما يعرقل جريان آثاره كاملة أو يحد منها... وحيث إنه يتبين من الأحكام الثمانية الصادرة من المحكمة الدستورية العليا السالف بيانها أنها لم تتعرض - سواء في منطوق كل منها أو ما يتصل به من أسبابها اتصالاً حتمياً - للفصل في دستورية توقيع ممثل الحكومة المصرية على اتفاقية تعيين الحدود

البحرية بين حكومتي جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية الموقعة بتاريخ 2016/4/8 أو أي شأن آخر متصل بهذه الاتفاقية التي كان بطلان توقيع ممثل الحكومة المصرية عليها وما يترتب على ذلك من آثار هو موضوع ومنطوق الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بالقاهرة في الدعويين رقمي 43709، 43866 لسنة 70 قضائية، والمؤيد بحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 74236 لسنة 62 قضائية عليا السالف بيانهما، واللذين يطلب المدعون عدم الاعتداد بهما في منازعتي التنفيذ المعروضتين، كما لم ينطو أي من الحكمين الفأنت بيانهما في أسبابه على ما يكشف - صراحة أو ضمناً - على إقراره مبدأ خضوع أعمال السيادة أو إبرام المعاهدات الدولية - في كل الأحوال - للرقابة القضائية لمحاكم مجلس الدولة، وإنما كان سبيل الحكمين المذكورين في الرد على الدفع المبدئى أمامهما بعدم الاختصاص الولائي لمحاكم جهة القضاء الإداري - أيًا كان صحة ما انتهى إليه - هو تجريد الاتفاقية موضوع المنازعتين المعروضتين من وصف أنها عمل من أعمال السيادة وتكييفها بأنها عمل من أعمال الإدارة مما يختص القضاء بنظر الطعن فيه... - وأياً كان وجه الرأي فيما قضي به - فإنه لا يقيم أية صلة بين الحكم والقرارين الصادرين من محاكم مجلس الدولة، وبين الأحكام الثمانية الصادرة من المحكمة الدستورية العليا الفأنت ذكرها، ومن ثم فلا يشمل الحكمان المذكوران عقبة في تنفيذها، مما يتعين معه - تبعاً لذلك - القضاء بعدم قبول الدعويين المعروضتين»⁽⁹⁸⁾.

وهكذا نلاحظ أن المحكمة الدستورية العليا قد نأت بنفسها في حكمها أعلاه عن البت في طبيعة قرار إبرام معاهدة ترسيم الحدود البحرية بين مصر والسعودية، فلم تأخذ موقفاً من المسألة على اعتبار أن ذلك لم يكن مطلوباً منها، ويتأكد هذا النأي من خلال عبارات «أيًا كان صحة ما انتهى إليه» و«أيًا كان وجه الرأي فيما قضي به» الواردة في حكمها، واكتفت المحكمة بالحكم بعدم قبول الدعويين المرفوعتين أمامها لعدم انطواء الحكم المطعون فيه على أي عرقلة لأحكامها.

وعليه، يمكننا أن نقول بأن القضاء الإداري المصري قد سلك مسلكاً متقدماً بمنحه القضاء الإداري صلاحية النظر في مدى احترام الحكومة للضوابط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في الدستور، لدرجة إخراجها إبرام معاهدة دولية من قائمة أعمال السيادة لتعارضها مع الدستور.

(98) حكم المحكمة الدستورية العليا لجلسة 2018/3/3، في الدعويين 37 و49 لسنة 38 قضائية «منازعة تنفيذ»، منشور في الجريدة الرسمية عدد 9 مكرر (ج)، في 2018/3/7.

الفرع الثالث

موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة

على غرار نظريته الفرنسي والمصري، نلاحظ أن القضاء الأردني تبنى نظرية أعمال السيادة في العديد من قراراته، غير أنه لم يستقر على معيار واحد في منحاه هذا، ففي حكمها رقم 42 لسنة 1981، أخذت محكمة العدل العليا بالمعيار الموضوعي لإضفاء صفة السيادة على أحد الأعمال المطعون فيها أمام المحكمة، حيث اعتبرت: «أن القرارات المتعلقة بأعمال السيادة هي القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتصلة بالسيادة العامة للدولة والمتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية والدستورية وحركة السلطات الأخرى كروابط الحكومة بالمجالس النيابية وربط الدولة مع الدول الأجنبية، ولا يُعتبر من هذا القبيل القرار الإداري الصادر عن سلطة إدارية تنفيذاً للقوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، حيث يُعد هذا القرار خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا»⁽⁹⁹⁾.

وفي حكمها رقم 107 لسنة 1985، اعتبرت محكمة العدل العليا في الأردن أن إعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية هما عمل من أعمال السيادة⁽¹⁰⁰⁾، وهو ما اعتبره البعض من الفقه ميولاً لمعيار القائمة القضائية. أما قرار تشكيل محكمة أمن الدولة فلم تعتبره من أعمال السيادة، حيث جاء في حكمها رقم 33 لسنة 1996: «لا يعتبر قرار تشكيل محكمة أمن الدولة قراراً حكومياً، أي عملاً من أعمال السيادة، لأن أعمال السيادة تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم وتباشرها بمقتضى سلطتها العليا، أما الأعمال التي تباشرها استناداً للقوانين فترسم الطريق لها وتعين إجراءاتها فتعتبر بحكم القرارات الإدارية، ويعتبر تشكيل المحكمة بحكم القرارات الإدارية؛ لأن مصدر تشكيل المحكمة هو قانون محكمة أمن الدولة»⁽¹⁰¹⁾.

وفي حكم آخر اعتبرت محكمة العدل العليا أن الطعن في قرار بإلغاء عطاء (صفقة) منح لإحدى الشركات الإيرانية هو عمل من أعمال السيادة وليس عملاً إدارياً، لكونه تصرفاً يدخل ضمن سياسة الدولة العليا بنصرة دولة العراق الشقيقة في رد على اعتداء الدولة الإيرانية. وقد اعتبر بعض الفقه الأردني أن هذا القرار تأسس على معيار الباعث السياسي، لاسيما وأن المحكمة تحجّت بميثاق الدفاع المشترك الموقع بين الدول العربية

(99) زياد الكايد، مرجع سابق، ص 413.

(100) المرجع السابق، ص 413.

(101) المرجع نفسه، ص 414.

وعلاقة الأردن بدولة العراق⁽¹⁰²⁾.

وفي قرار لها تحت رقم 1989/13، اعتبرت محكمة العدل العليا في الأردن أن القرار الصادر عن البنك المركزي بمصادرة عملات كانت المستدعية تنوي تهريبها للخارج لا يعتبر عملاً من أعمال السيادة باعتباره لم يصدر عن الحاكم العسكري العام استناداً لتعليمات الإدارة العرفية. والراجح أن المحكمة هنا لجأت إلى فكرة الإجراءات القابلة للانفصال عن العمل السيادي (الذي هو في هذه القضية قرار إعلان الأحكام العرفية)⁽¹⁰³⁾.

(102) المرجع نفسه، ص 413.

(103) المرجع نفسه، ص 414.

الخاتمة:

لا شك أن تحسين القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية ضد رقابة القضاء ينطوي على خرق بالغ لمبدأي المشروعية وسيادة القانون، لاسيما وأن هذين الأخيرين يقومان على خضوع جميع التصرفات في الدولة للقانون، لتبقى أعمال السيادة نقطة سوداء على جبين دولة القانون ومبدأ المشروعية، حيث يعتبرها بعض الفقه الفرنسي بالأعمال الخارجة عن القانون «Des actes hors-la-loi». ولا شك أن القضاء الإداري المقارن - لاسيما الفرنسي والمصري منه - قد أسهم وبحد كبير في الحد من تَعَوُّل السلطة التنفيذية، ليس فقط بإلغاء قراراتها المنتهكة لحقوق الأفراد وحررياتهم، بل وبنزع غطاء الحماية الذي حاولت السلطة التنفيذية أن تتخفى وراءه في بعض الحالات لسبب أو لآخر.

فبالفعل إن نشأة نظرية أعمال السيادة ترجع إلى القضاء الإداري ذاته، مع كل ما لاقاه ذلك من نقد لاذع من لدن الفقه الذي رأى فيها وصمة عار على جبين المشروعية واعتداء صارخاً على مبدأ سيادة القانون وحقوق الأفراد وحررياتهم، خاصة وأن السلطة التنفيذية تحاول أن تتخفى وراءها وتتحجج بها في كل مناسبة تتعرض فيها قراراتها التي تراها مهمة إلى الطعن، لكن مع ذلك نقول بأن موقف القضاء الإداري المقارن جاء جريئاً وتصدى لكثير من المحاولات المشار إليها.

فالمتعمّن في أحكام القضاء المقارن، يتبين له اتجاه هذا الأخير نحو تضييق مجال أعمال نظرية أعمال السيادة، لاسيما من خلال تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال، بما يتيح للقضاء بسط رقابته على الكثير من الأعمال الصادرة عن الحكومة، وقد ظهر ذلك بشكل جلي في أحكام القضاءين المصري والفرنسي.

لا بل إننا - وفي تطور محمود - رأينا تدخل المجلس الدستوري الفرنسي للبت في المشروعية الخارجية لبعض أعمال السيادة التي عرضت عليه، ورفع الحصانة عن العديد من القرارات التي كانت في وقت سابق تنتمي لأعمال السيادة كقرار إعلان حالة الطوارئ مثلاً، وهو النهج الذي سار عليه القضاء المصري وظهر جلياً في الحكم الصادر بتاريخ 2013/11/12 فصلاً في الطعن ضد قرار تمديد حالة الطوارئ المعلنة سنة 2013، ثم بعده في الحكم الصادر بتاريخ 2006/11/18 فصلاً في قضية تصدير الغاز إلى إسرائيل، ومؤخراً في الحكم الصادر بتاريخ 2016/6/21 فصلاً في قضية قرار ترسيم الحدود البحرية مع المملكة العربية السعودية.

ويمكن أن نفسر غزارة الأحكام الصادرة عن القضاءين الفرنسي والمصري فيما تعلق بأعمال السيادة بالحركية السياسية والقانونية التي يعرفها المجتمعان المصري

والفرنسي. في حين أن موقف القضاء الإداري الجزائري لا يزال غير معروف في كثير من المسائل ذات الأهمية، من شاكلة طبيعة مراسيم حل البرلمان وإعلان حالة الطوارئ وإعلان حالة الحصار... على الرغم من أن الجزائر عرفت تجارب كانت تسمح بالبت في الطبيعة المشار إليها. والواقع أن ذلك لا ينبغي أن يفسر بإحجام القضاء الإداري الجزائري عن إبداء موقفه في المراسيم المشار إليها، وإنما يُعزى الأمر إلى عدم تقديم طعون ذات صلة من ذوي الشأن كانت ستسمح بالبت في القضايا المشار إليها.

وفي انتظار ذلك، يبقى أملنا كبيراً في أن يلعب المجلس الدستوري الجزائري دوراً أكثر جرأة ويتصدى بالبت لأعمال السيادة، لاسيما وأن بعض الفقه يعتبره «قاضي السيادة»، حيث نقترح في هذا الصدد تدخل المؤسس الدستوري ومنح المجلس المذكور إجازة صريحة لفحص مدى احترام الأعمال المذكورة - إن صدرت - لمقتضيات الدستور من ضوابط ومحظورات. كما يبقى أملنا كبيراً في تضييق القضاء الإداري الجزائري لمجال تطبيق فكرة أعمال السيادة باللجوء إلى أعمال نظرية القرارات القابلة للانفصال، وفي بسط اختصاصه لنظر دعاوى المسؤولية ذات الصلة بأعمال السيادة، لاسيما وأنه لا يحتاج هنا إلى أي نص قانوني، بل فقط لتوسيع مجال تطبيق نظرية المسؤولية الإدارية غير الخطئية.

المراجع:

أولاً- باللغة العربية:

- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة: مصر-فرنسا-إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، تيزي وزو، 2002.
- حافظ محمود محمد، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- رأفت فودة، مصادر المشروعية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- زياد الكايد، أعمال السيادة ومدى مسؤولية الدولة عنها، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 23، العدد (1/1)، 2017.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة: دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون سنة مناقشة.
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط 3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- عمار بوضياف، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، دار جسور، الجزائر، 2007.
- فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط2، دار المؤلف، بيروت، 1999.

- فوزي أوصديق، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي، د م ج، ط2، الجزائر، 2008.
- مايحي أحمد محمد، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- محمد مفرح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري: دراسة مقارنة تطبيقية، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1432 هـ/2011 م.
- محمد هاملي:
- استقلالية القضاء: دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي وبعض التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- منع السلطة التنفيذية من التعرض لأعمال القضاء: دراسة مقارنة، السجل العلمي للمؤتمر الدولي للقضاء والتحكيم (1436هـ/2015م)، المجلد الأول، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض.
- محمد واصل، أعمال السيادة والاختصاص القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 22، العدد 2، 2006.
- محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، 1998.
- محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة: دراسة مقارنة، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

- André De Laubadere, Traité de droit administratif. Tome I, 2^{eme} partie, Deta, 16^{eme} édition, Beyrouth, 2002.
- Claude Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, 10^{eme} édition, Paris, 1999.

- Gilles Leberton, Droit administratif général, Dalloz, Tome 1, Paris, 2015.
- Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 3^{eme} édition, Paris, 1999.
- Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolve, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 20^{eme} Edition, Dalloz, Paris, 2015.
- Patrice Chrétien, Nicolas Chiffot, Maxime Tourbe, Droit administratif, Tome III, Dalloz, Paris, 2016.
- Patrice Gelard, Jacques Meunier, Institutions politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, 3^{eme} édition, Paris, 1999.
- Yves Gauchet et Jean Catsiapis, Droit constitutionnel, Ellipses édition, Paris, 1996.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
227	الملخص
228	المقدمة
229	المبحث الأول - مفهوم أعمال السيادة
229	المطلب الأول - نشأة أعمال السيادة والتعريف بها
229	الفرع الأول - نشأة أعمال السيادة
231	الفرع الثاني - تعريف أعمال السيادة
236	المطلب الثاني - معايير تمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية
236	الفرع الأول - معيار الباعث السياسي
238	الفرع الثاني - المعيار الموضوعي (طبيعة أو موضوع العمل)
239	الفرع الثالث - معيار النصوص القانونية المطبقة
240	الفرع الرابع - معيار العمل المختلط
240	الفرع الخامس - معيار القائمة القضائية
242	المبحث الثاني - موقف القضاء الجزائري والمقارن من أعمال السيادة
242	المطلب الأول - موقف القضاء الجزائري من أعمال السيادة
247	المطلب الثاني - موقف القضاء المقارن من أعمال السيادة
247	الفرع الأول - موقف القضاء الفرنسي من أعمال السيادة
252	الفرع الثاني - موقف القضاء المصري من أعمال السيادة
260	الفرع الثالث - موقف القضاء الأردني من أعمال السيادة
262	الخاتمة
264	المراجع

