

## الفصل الأول: مبدأ المشروعية الإدارية.

يعتبر العالم اليوم عالم الدولة القانونية التي يسود فيها القانون جميع العلاقات؛ خاصّة علاقة الحكّام بالمحكومين، ويخضع فيها عمل الحكّام للقانون، وهو ما يسمّى بمبدأ سيادة القانون الذي تتمثّل مظاهره في<sup>1</sup>:

1. وجود دستور متين واضح ومعبر عن قيم المحكومين وتطلّعاتهم، معترف بحقوقهم وحرّياتهم.
2. وجود فصل بين السلطات؛ إذ أنّ السلطة لا يوقفها إلا سلطة حسب الفقيه "مونتسكيو"، لكن متى اندمجت السلطات في يد شخص أو هيئة واحدة فإنّ ذلك يعني الخروج عن أحكام القانون والدستور دون رقيب وهو ما ينافي مبدأ سيادة القانون.
3. مبدأ تدرّج القواعد القانونية وهو ما يقتضي وجود رقابة قضائية، ومبدأ سمو الدّستور وهو ما يقتضي وجود رقابة دستورية.
4. التداول على السلطة عن طريق الانتخاب: أي أن يكون للمحكومين حق في اختيار من يدير شؤونهم ويسير مصالحهم، وحقهم في عزلهم أو عدم تجديد الثقة فيهم.
5. خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء: أي رقابة مدى احترام الإدارة للقانون في أعمالها متى طلب منه الأفراد ذلك من خلال الهيئات ووفقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون.

إنّ هذا المظهر الأخير هو أهمّ ضمانات لسيادة القانون على الأعمال الإدارية، ويطلق على وجوب سيادة القانون على الأعمال الإدارية "مبدأ المشروعية الإدارية".

للإحاطة بمفهوم مبدأ المشروعية يتعيّن علينا التعرّض في هذا الفصل إلى مفهومه في المبحث الأول، وطرق الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة في المبحث الثاني وإلى القيود الواردة على هذا المبدأ في المبحث الثالث، وسوف لا نتعرّض إلى مصادر مبدأ المشروعية لأنّها نفسها مصادر القانون الإداري التي سبق تناولها بالتفصيل في القسم الأوّل من هذه المحاضرات.

<sup>1</sup> ينظر في هذه المظاهر مثلاً:

عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2011، ص ص. 28-30؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأوّل، قضاء الإلغاء، ط.5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976؛ محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص ص. 18-23.

## المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية.

المقصود بمبدأ المشروعية ليس خضوع الدولة للقانون بمفهومه الضيق فقط (التشريع)، وإنما المقصود به خضوع الدولة للقانون بمفهومه الواسع (بدءا بالدستور ووصولاً إلى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة).

ومبدأ المشروعية ملزم لكل هيئات وهيكل الدولة بصرف النظر عن موقعها أو مركزها أو نشاطها فهو ملزم للسلطة التشريعية، وللسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، والوزير الأول، وللسلطة القضائية، بحيث تلتزم هذه السلطات وكل الهيئات والهيكل التابعة لها بممارسة وظائفها واختصاصاتها وفقاً للإجراءات والشروط التي يفرضها القانون ومن أجل غاية واحدة لا يجوز الخروج عنها وهي تحقيق المصلحة العامة.

### ويمثل مبدأ المشروعية:

1. الضابط العام للدولة في علاقاتها مع الأفراد؛ فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع؛ وإلا كان مصيره الإلغاء من طرف القضاء بعد الطعن فيه.
2. صمّام الأمان لحقوق الأفراد وحرّياتهم؛ بحيث يحميها من كلّ اعتداء؛ فحقّ الملكية مثلاً هو حقّ مكفول قانوناً، لكنّ القانون يمنح للإدارة الحق في نزع الملكية للمنفعة العمومية وفقاً لشروط يحددها، فإذا قامت الإدارة بنزع الملكية دون مراعاة الشروط والإجراءات التي يتطلّبها القانون، يكون قرارها غير مشروع ويقتضي مبدأ المشروعية إلغاءه من طرف القضاء إذا قام المتضررون بالطعن فيه.
3. الموازن بين مقتضى تحقيق الصالح العام ومقتضى صيانة حقوق الأفراد وحرّياتهم.

## المبحث الثاني: طرق رقابة المشروعية الإدارية.

حتى يمكن تفعيل مبدأ المشروعية الإدارية أقرت الأنظمة القانونية لمختلف الدول عدداً من أنواع الرقابة على الإدارة.

## المطلب الأول: الرقابة السياسية.

وهي الرقابة التي يمارسها الرأي العام والمؤسسات والتنظيمات السياسية، وعادة يعبر الرأي العام عن موقفه اتجاه الإدارة بالاحتجاج أو الاستياء والتنديد بالسلوكيات الإدارية المرفوضة، وقد يكون من خلال الإضرابات أو العصيان المدني، أو الظهور على وسائل الإعلام خاصة المعارضة لحمل الحكومة على التخلي عن موقف معين أو لحملها على اتخاذ قرار معين أو تعديله، وتكون رقابة الأحزاب والجماعات الضاغطة من خلال هياكلها النظامية، وقد تلتقي مع الرقابة البرلمانية حيث يسعى حزب أو مجموعة أحزاب إلى تحريك ممثلهم في البرلمان للضغط على الحكومة بشأن مسألة معينة.

## المطلب الثاني: الرقابة الإدارية (الذاتية).

وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها، وتتخذ أحد الشكلين:

1. رقابة ولائية: تمارسها الإدارة صاحبة العمل بنفسها على أعمالها، بحيث يحق للإدارة سحب قراراتها أو تعديلها أو إلغاؤها متى رأت أنها غير ملائمة أو غير مشروعة، سواء بمحض إرادتها أو بناء على طلب المتضررين من هذا القرار.
  2. رقابة رئاسية: تمارسها الجهات الإدارية الأعلى في الهرم الرئاسي على الجهات الأدنى وهي خاصة بالنظام المركزي، وتتميز بأنها رقابة شاملة (تشمل المشروعية والملاءمة معا)، وأنها مفترضة، أي لا تحتاج إلى نص القانون عليها.
  3. رقابة وصائية: تمارسها سلطات الوصاية المركزية على هيئات وأعضاء الهيئات الإدارية اللامركزية، وتتميز بأنها رقابة مشروعية فقط، وأنها لا تمارس إلا إذا نصّ عليها القانون.
- ويعاب على هذا الرقابة الإدارية أنها ذاتية غير موضوعية وغير حيادية كون الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

## المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية.

يمارس البرلمان رقابة على الحكومة في غالبية النظم السياسية، وتختلف آليات هذه الرقابة وشدها باختلاف النظام السياسي، لكن أهم هذه الآليات تتمثل عموماً في:

1. السؤال:

2. التحقيق

### المطلب الرابع: الرقابة القضائية.

وهي ضمانة أساسية لسيادة مبدأ المشروعية، حيث يبسط من خلالها القضاء المستقل عن الإدارة رقابته على مدى موافقة أعمالها للقانون، وذلك من خلال مجموعة من الدعاوى (دعاوى المشروعية، دعاوى القضاء الكامل، دعوى التعويض).

### المبحث الثالث: القيود الواردة على مبدأ المشروعية.

إنّ متطلّبات العمل الإداري تقتضي في بعض الأحيان أن تتمتع الإدارة بقدر من حرّية التصرف، أو الخروج عن مقتضى القوانين لضرورات تتطلّبها ظروف استثنائية، أو مقتضيات العمل السياسي.

### المطلب الأوّل: نظرية الظروف الاستثنائية.

الظروف الاستثنائية هي الظروف غير العادية، إذ يقع على الدولة واجب مراعاة القانون في جميع تصرّفاتهما في الظروف العادية، فإذا ما حلّت بالدولة ظروف غير عادية (استثنائية) قد تكون أسبابها طبيعية كالكوارث الطبيعية أو إنسانية كالفتن والحروب الأهلية والاعتصامات والعصيان المدني أو انتشار الأوبئة والأمراض التي تهدّد الصحة العامة للمواطنين...؛ إذا حلّت بالدولة هذه الظروف الاستثنائية فإنّه يصعب على الدولة مراعاة القواعد القانونية التي وضعت للظروف العادية بل يستحيل احترام جزء منها في مثل هذه الحالات، وهنا تلجأ الدولة إلى إعلان كونها في حالة استثنائية وفقا للإجراءات التي ينص عليها الدستور، ويترتب على ذلك خضوعها لنظام قانوني يتناسب مع هذه الظروف الجديدة.

ظهرت هذه النظرية على يد مجلس الدولة الفرنسي لكي يسمح باعتبار القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة؛ رغم ما يشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية، ويعني هذا توسيعا في نطاق المشروعية أثناء الظروف الاستثنائية ليستوعب ما تصدره الإدارة لمواجهة هذه الظروف وإضفاء صفة المشروعية عليها، وبالتالي تمارس السلطة التنفيذية سلطات واسعة لم يمنحها لها التشريع في الظروف العادية؛ وإنما تستمد هذه السلطات من الالتزام الملقى على عاتقها بصيانة النظام العام وضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

كانت بداية الاعتراف بهذه النظرية وتطبيقاتها الأولى في أحكام مجلس الدولة الفرنسي أثناء الحرب العالمية الأولى في قرار له صدر في 28 جوان 1918 في قضية Heryries حيث صرّح بأنّه: "يتطلّب مبدأ استمرارية المرافق العامّة ضرورات استثنائية في وقت الحرب والتي تبرر التوسّع الاستثنائي لسلطات الحكومة أو الإدارة".

من بين أشهر أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال حكم Cuitéas الذي أضفى فيه مجلس الدولة الفرنسي المشروعية على القرارات الإدارية الصّادرة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوّة الشيء المقضي به إذا كان خشية من حدوث إخلال خطير بالأمن العام<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: نظرية السلطة التقديرية للإدارة.

لقد بدأت السلطة التقديرية في فقه القانون الإداري كضرورة لا غنى عنها<sup>3</sup>، فمن المسلم به أنّ الإدارة يجب أن تُعمل فكرها لتواجه المواقف الجديدة، دون أن تُحيل في كل الأحوال لنصوص القانون<sup>4</sup>، وإذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، فإنّ السلطة المقيدة بالكامل هي كذلك نوع من الفساد بما تعنيه من شلل تام لحركة الحياة<sup>5</sup>.

تعرف السلطة التقديرية بأنّها: "تمتّع الإدارة بهامش من الحرّية عند قيامها بنشاطها وممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها قانوناً"<sup>6</sup>.

حسب الدكتور سامي جمال الدين فإنّ: "السلطة التقديرية هي أمر يتّصل بتطبيق القواعد القانونية، ومن ثمّ فإنّها ترجع بالدرجة الأولى إلى موقف المشرّع عند سنّ القواعد القانونية؛ فقد يتولّى

<sup>2</sup> مشار إليه في: محمود خلف الجبوري، المرجع السابق، ص. 43

<sup>3</sup> تناول الفقه الفرنسي فكرة السلطة التقديرية منذ بدايات القرن العشرين وبالضبط منذ سنة 1920 في أعمال *Bonnard و Michoud و Giraud و Réglade و M. Waline و A. Hauriou*.... أنظر في ذلك:

*Alain BOCKEL, "Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration", A.J.D.A., 1978, p. 355*

<sup>4</sup> محمد مصطفى حسن، *السلطة التقديرية في القرارات الإدارية*، مطبعة عاطف، مصر، 1974، ص. 65

<sup>5</sup> سامي جمال الدين، *قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة*، مطبعة أطلس، القاهرة، 1992، ص. 11؛ عبد المنعم فودة، *الخصومة الإدارية*، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص. 50

<sup>6</sup> عمر عبد الرحمن البوريني، "عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته، في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية"، (مجلة الحقوق، العدد 04، السنة 31، ديسمبر 2007، جامعة الكويت، ص. ص. 395-454)، ص. 409

صياغتها في صورة جامدة بحيث لا يملك أحد سلطة تقديرية في تطبيقها، وقد يصوغها في صورة مرنة بحيث تنطبق على الحالات الخاصة وفقا للسلطة التقديرية لمن يتولى هذا التطبيق".<sup>7</sup>

إذا تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه السلطة بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، ومضمون القرار الذي تتخذه، ومثال ذلك حرية الإدارة في تقدير العقوبة التي توقعها على الموظف الذي ثبت ارتكابه لخطأ تأديبي.

ويذكر فالين في تعريفه للتقدير أنّ رجل الإدارة-قبل أن يتخذ قرار- يستلهم الإجابة عن أسئلة ثلاثة، أولها: هل القانون يمنحه هذا الحق؟ وثانيها: هل يلتزم باتخاذ هذا القرار؟

فإذا كانت الإجابة إيجابا بالنسبة للسؤال الأول وسلبا للسؤال الثاني ثار السؤال الثالث وهو: هل يتحقق الصالح العام من وراء اتخاذ هذا القرار؟ وهنا يكمن التقدير، والسؤال الأول والثاني من مسائل القانون أمّا الثالث فهو مسألة إدارية تماما ولا يستطيع القاضي فرض رقابة عليها وهذا هو مجال السلطة التقديرية.<sup>8</sup>

يبسط لنا *René CHAPUS* فكرة السلطة التقديرية بضرب مثال في أشهر مجالاتها وهو مجال تأديب الموظفين، ففي شأن السلطة الممنوحة للإدارة في اختيار عقوبة من بين عشر عقوبات تأديبية كجزاء لخطأ الموظف يقول: "في خطوة أولى فإنّ القانون يقرباً الإدارة المختصة حرة في الاختيار بين عشر عقوبات قانونية يمكن الحكم بها والتي تقدّر أنّها أكثر تحقيقا للغرض (*la plus adéquate*)، ولكن في خطوة ثانية فإنّ نطاق حرية تحديد العقوبة ينحصر بين عقوبتين أو ثلاث عندما نأخذ بعين الاعتبار جسامة الخطأ، فالإدارة هنا لها الحرية في الاختيار بين عقوبتين أو ثلاث وفي حالة الاختيار خارج هذا النطاق فإنّها تمارس اختيارا غير مشروع، وهذه قضية ملاءمة في الخطوة الأولى، لكنّها تصبح في الخطوة الثانية قضية مشروعية"<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص. 13

<sup>8</sup> محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، ص. 49

<sup>9</sup> René CHAPUS, *Droit administratif Général*, T.1, 9<sup>ème</sup> Ed., Montchrestien, PARIS, 1995, p.931

ورغم ما لترك السلطة التقديرية للإدارة من آثار على حقوق الأفراد وحرّياتهم، واعتبارها استثناءً من الاستثناءات على مبدأ المشروعية<sup>10</sup>، فإنّها تستند إلى مبررات منطقية وعلمية وقانونية عديدة عدّها الفقه، ويمكن إجمالها فيما يلي<sup>11</sup>:

- 1- أنّ تطبيق القواعد العامة التي يصوغها المشرّع على الحالات المتعددة والمتشعبة التي تعرض أثناء التنفيذ، والتي لا يمكن للمشرع بحال من الأحوال أن يحيط بها مقدّمًا، ويرتكب خطأ إذا حاول ذلك، يستوجب أن يترك رجل الإدارة قادرا على التدخّل دون قيد حين تضطرّه الضرورات.
- 2- إذا كان الاختصاص المقيّد يلغي التعسّف فإنّه أحيانا يصادر الفاعلية الإدارية والمعاني الإنسانية.
- 3- السلطة التقديرية ضرورية لأنّه من المستحيل تنظيم الإدارة تفصيلا بقواعد القانون، والقاضي لا يمكنه أن يسلب تقدير الإدارة لقدرتها وإمكانياتها في اختيار الحلول بوسائل قد تعوز القاضي لبعده عن معترك الحياة الإدارية.
- 4- الخبرة والتجارب التي تكتسبها الإدارة ووسائلها الخاصة التي تستقي منها المعلومات، والروح العملية التي تستمدّها من إشرافها المستمر على إدارة المرافق، تجعل من المناسب ترك السلطة التقديرية للإدارة في التصرف وكيفيته.
- 5- إنّ الفقيه المتفهم للقواعد قد لا يكون إداريا ناجحا، والشخص الذي يعرف كل معالم الطريق قد لا يكون سائقا حسنا، وهدف رجل الإدارة ليس تطبيق القانون وإنما تحقيق النتائج الحسنة.
- 6- السلطة التقديرية ليست خطيرة في حدّ ذاتها، ولكن الخطورة تكمن في ممارسة الأفراد الذين يمتلكونها.

<sup>10</sup> وإن كانت في رأينا لا نعدو أن تكون مظهرا إيجابيا من مظاهر مرونة مبدأ المشروعية وليست استثناءً ولا قييدا كما يعبر الكثير من الفقه تجاوزاً.

<sup>11</sup> محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، ص. 98-119؛ سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، ط.3، مطبعة جامعة عين شمس، 1978، ص. 45؛ ماهر صالح الجبوري، "حدود السلطة التقديرية للإداري"، مؤتمر تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، القاهرة، (2006)، ص. 53-91، ص. 53؛ عمر عبد الرحمن البوريني، "عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته، في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية"، (مجلة الحقوق، العدد 04، السنة 31، ديسمبر 2007، جامعة الكويت، ص. 395-454)، ص. 411؛ عبد المنعم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص. 53-56؛ يوسف حسين محمد البشير، "حتمية السلطة التقديرية للإدارة وإتجاهات القضاء السوداني في رقابتها"، العدد:1998؛ على الموقع:

<http://sjsudan.org/showres.php?id=29>

حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص. 131-133

- 7- المبالغة في تقييد الإدارة تجعل منها آلة عمياء بدون روح، والإداري الذي يقف عند النص الحرفي للقانون يصبح إداريا رديئا، إذا نقصت قدرته على الإبداع والتفهم الواقعي.
- 8- إنّ الإدارة ليست مجرد آلة صماء، وإنما هي منظمة تتكوّن من مجموعة من البشر يتصرفون باسمها ولحسابها ويعبّرون عن إرادتها، ورجل الإدارة هو الذي يقدر ما هو القرار المناسب، ومتى يجب اتخاذه من عدمه.
- 9- كلّما كانت الإدارة إيجابية كلّما كان استبعاد التعسف محققا.
- 10- لا شكّ أنّ واجبات السلطة التنفيذية تتزايد باستمرار، فلم تعد مقتصرة على تحقيق النظام العام، وهو ما يؤدّي إلى مواجهتها لكثير من المفاجآت غير المتوقّعة، لا تستطيع معها التريث لحين صدور التشريع.

### المطلب الثاني: نظرية أعمال السيادة.

يعود أصل هذه النظرية إلى ظروف تاريخية خاصّة بمجلس الدولة الفرنسي، اضطرّته إلى التخلّي عن بسط رقابته على بعض أعمال السلطة التنفيذية؛ تحت ضغط ظروف سياسية معيّنة حفاظا على كيانه، وخوفا من إلغائه.

لقد نشأ مجلس الدولة في أحضان الإمبراطورية الفرنسية الأولى، وعندما سقط نظام نابليون بونابرت وعادت الملكية من جديد خشي المجلس على نفسه من النظام الملكي، وتجنّبا للاصطدام بهذا النظام امتنع عن رقابة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية المتعلقة بنظام الحكم واكتفى بالرقابة على أعمالها الإدارية الأخرى، وكان المجلس في ذلك الوقت لا يملك إلا اختصاصا محجوزا، ولقد استمرّ في تطبيق هذه النظرية حتى بعد عام 1872 عند استرداده ولايته القضائية الكاملة، ورغم ذلك ظل مجلس الدولة يعاني من حساسية السلطة التنفيذية اتجاه بسط رقابته على بعض أعمالها، ومن ذلك الأزمة التي حدثت بينه وبين الرئيس شارل ديغول في سنة 1962.

لقد بدأت الأزمة بحكم مجلس الدولة في قضية Canal الصادر في 19 أكتوبر 1962؛<sup>12</sup> وملخص وقائع قضية Canal أنّ ديغول أصدر أمرا يتضمن إنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة الفاعلين الأصليين والشركاء في جرائم معينة تتصل بأحداث الجزائر ومقاومة سياسة الحكومة فيها، ويستند هذا الأمر إلى

<sup>12</sup> ينظر في هذه الأزمة بالتفصيل، مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ص. 27-22



قانون صدر في 13 أبريل 1962 كان قد وافق عليه الشعب في استفتاء يسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ مثل هذه الأوامر.

شكلت هذه المحكمة العسكرية وحكمت بالإعدام على السيد Canal، وهو أحد قادة منظمة الجيش السري OAS، فقام هذا الأخير بالطعن في الأمر الصادر بإنشاء المحكمة العسكرية أمام مجلس الدولة، الذي حكم بإلغاء هذا الأمر لانطوائه على مساس خطير بالمبادئ العامة للقانون الجنائي (المادة العاشرة منه-الحق في الطعن-).

أحدث هذا الحكم ضجة كبرى في فرنسا، وغضب الرئيس والحكومة، ورأوا أن مجلس الدولة قد خرج عن اختصاصه، وأنه ما كان له أن يتصدى للرقابة على هذا الأمر، وتحرك السياسيون بدوافع تؤيد الحكومة أو تعارضها.

كان من نتيجة هذه المعركة أنّ الحكومة قامت بتشكيل لجنة خاصة تنظر في أوضاع مجلس الدولة، وتقترح ما تراه ضروريا من تعديلات على قانون المجلس، وبالفعل فقد قامت الحكومة بإقرار مجموعة من التعديلات على قانون مجلس الدولة صدرت في 30 جويلية 1963.

هكذا استمرّ مجلس الدولة الفرنسي في حذره من التماذي في بسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية خشية ردّات فعلها، والتي قد يكون لها أثرا سيئا على حقوق الأفراد وحرّياتهم، ولهذا راح يبحث عن معيار لتحديد ما يعد من أعمال السيادة مما لا يعدّ كذلك.

أول هذه المعايير ظهورا هو معيار الباعث السياسي ثم تبعه المعيار الموضوعي (طبيعة العمل)، وأخيرا ظهر معيار القائمة القضائية.

### أولا: معيار الباعث السياسي.

إذا كان عمل السلطة التنفيذية ينطوي على باعث سياسي فهو من أعمال السيادة، ويؤخذ على هذا المعيار غموضه فما يعتبر باعثا سياسيا أو إداريا يختلف من شخص لآخر، كما أن مسألة الباعث مسألة نفسية خافية تتيح للسلطة التنفيذية الادعاء كما تشاء بأن بواعثها سياسية، وهو ما يؤدي إلى توسيع دائرة الأعمال التي يمكنها الإفلات من رقابة القضاء الإداري، وفي ذلك مساس خطير بحقوق الأفراد وحرّياتهم.

## ثانيا: معيار طبيعة العمل.

يرى فريق من أنصار هذا المعيار أن العمل يكون سياديا إذا كان صادرا تطبيقا لنصّ دستوري وإداريا عاديا إذا صدر تطبيقا لنص تشريعي أو لائحي، ووجه النقد إلى هذا الرأي بأن كثيرا من الأعمال الإدارية تصدر تطبيقا لنصوص دستورية مثل توقيع الوزير الأول للمراسيم التنفيذية رغم أنها لا تعدو أن تكون أعمالا إدارية عادية.

أما الفريق الثاني من أنصار هذا المعيار فإنهم يرون أنّ العمل يكون سياديا إذا صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة وإداريا إذا صدر عنها بوصفها إدارة، وهذا الكلام صحيح، لكن من لنا بالترفة بين السلطة التنفيذية بوصفها حكومة ووصفها إدارة، فهذا الفريق لم يزد على نقلنا من مشكلة إلى أخرى مع تغيير ألفاظها.

## ثالثا: معيار القائمة القضائية.

قام بعض الفقه بحصر الأحكام القضائية المتعلقة بأعمال السيادة في أربع مجموعات وهي:

1. الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: كدعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، أو حل البرلمان...
2. الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية: كالأعمال المتعلقة بالاتفاقيات، وتلك المتعلقة بالمرفق الدبلوماسي.
3. الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي: الصادرة عن السلطة المركزية.
4. الأعمال المتعلقة بالحرب.