IASJ
المجلات الاكاديمية العراقية
Ninevah University
جامعة نينوى
كلية القانون

مجلة نينوى للدراسات القانونية

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية القانون - جامعة نينوى

المجلد (٣)، العدد (٧)، حزيران ٢٠٢٦

رقم المجلة المعياري الدولي النسخة المطبوعة: 2957-7721
رقم المجلة المعياري الدولي النسخة الالكترونية: 3078-6274
رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية
بغداد (2601) لسنة 2022

مجلة نينوى للدراسات القانونية

المجلد (٣)، العدد (٧)، محرم ١٤٤٨هـ – حزيران ٢٠٢٦

تطور نظرية أعمال السيادة
في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري والرقابة الدستورية (دراسة مقارنة)

زينب فهمي عبد علي

مدرس/ الدائرة القانونية/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Zainab.fahmi@mohesr.edu.iq

معلومات الأرشفة

الاستلام: ٢٠٢٦/٢/٢٥
المراجعة: ٢٠٢٦/٥/٥
القبول: ٢٠٢٦ /٥/٢٥
النشر الإلكتروني: ٢٠٢٦/٦/٢٥

المراسلة

زينب فهمي عبد علي

الكلمات المفتاحية

أعمال السيادة؛ الظروف الاستثنائية؛ الأعمال المنفصلة عن العلاقات الدولية.

الملخص

فكرة البحث: يقوم هذا البحث على دراسة إحدى الإشكاليات الدقيقة في نطاق القانون الدستوري والإداري المقارن، والمتمثلة في التحول الجوهري الذي طرأ على السياسة القضائية والفلسفة الدستورية اتجاه نظرية أعمال السيادة، التي طالما شكلت نطاقًا محصّنًا من رقابة المشروعية، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات؛ وتبرز الإشكالية بوضوح في ضوء التحولات القضائية المستجدة خلال المدة (٢٠٢٤-٢٠٢٥)، إذ بدأ القضاء الإداري الفرنسي في تقييد هذه الحصانة التقليدية، مما يطرح تساؤلًا جوهريًا عن مدى استمرار مشروعية استثناء أعمال السيادة من رقابة القضاء في ظل تنامي متطلبات دولة القانون.

الهدف: يهدف البحث إلى رصد مسار التحول القضائي للقضاء الإداري الفرنسي نحو تقييد الحصانة المقررة لأعمال السيادة، وذلك من خلال مد الرقابة القضائية في حالات الظروف الاستثنائية وفي مجال العلاقات الدولية، فضلًا عن إقرار المسؤولية المالية للدولة عن الأضرار الناجمة عن تلك الأعمال؛ كما يستهدف البحث استعراض التجربتين المصرية والعراقية بوصفهما أنموذجين لتحجيم أعمال السيادة عبر التكريس الدستوري والحظر المطلق لتحصين الأعمال والقرارات الإدارية من الرقابة القضائية.

المنهجية: اعتمد البحث المنهج الوصفي من خلال دراسة النصوص الدستورية والتشريعية المقارنة ذات الصلة، مع الاستفادة من الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية في كل من فرنسا ومصر والعراق؛ والمنهج المقارن لمقارنة مواقف التشريع والقضاء والفقه في النظم الثلاثة.

النتائج: إن القضاء الإداري الفرنسي بات يرسي قاعدة مفادها أن أعمال السيادة لم تعد امتيازًا مطلقًا للسلطة، بل أضحت خاضعة لرقابة قضائية كلما مست المراكز القانونية للأفراد أو انتهكت الالتزامات الدولية الإنسانية، وهو ما يُعدّ تحولًا نوعيًا في معيار الرقابة على هذه الأعمال.

الخلاصة: إن نظرية أعمال السيادة في طور تحول عميق؛ إذ لم تعد تمثل حصانة مطلقة تقف عندها الرقابة القضائية، بل باتت التزامًا دستوريًا يخضع بطبيعته لرقابة القضاء كلما تعلق الأمر بالمراكز القانونية للأفراد أو انتهاك الالتزامات الدولية الإنسانية. ويُعدّ التكريس الدستوري للحظر على تحصين الأعمال والقرارات الإدارية كما في التجربتين المصرية والعراقية، السبيل الأجدى لضمان سيادة القانون وصون الحقوق من الإفلات من الرقابة، مما يستوجب إعادة النظر في معيار التمييز بين أعمال السيادة وغيرها من الأعمال الإدارية وفق ضوابط موضوعية دستورية واضحة.

Journal of Nineveh for Legal Studies
Vol. (3), No. (7). June 2026

The Evolution of the Theory of Sovereign Acts in Light of Administrative Judicial Precedent and Constitutional Review (A Comparative Study)

Zainab F. Abd Ali
Lect./ Legal Department/ Ministry of Higher Education and Scientific Research
Zainab.fahmi@mohesr.edu.iq

Article Information

Received: 25/2/2026
Revised: 5/5/2026
Accepted: 25/5/2026
Published: 25/6/2026

Corresponding
Thamer Y. Abdullah

Keywords
Sovereign Acts; Exceptional Circumstances; Acts Detached from International Relations.

Abstract

Research Idea: *This study addresses one of the intricate issues within comparative constitutional and administrative law, namely the fundamental transformation in judicial policy and constitutional philosophy regarding the theory of sovereign acts. Traditionally, this theory constituted a shielded domain immune from legality review under the principle of separation of powers. The issue has become particularly evident in light of recent judicial developments during the period (2024–2025), as French administrative courts have begun to restrict this traditional immunity. This raises a fundamental question about the continued legitimacy of exempting sovereign acts from judicial oversight in the context of the growing demands of the rule of law.*

Objective: *The research aims to trace the judicial shift of French administrative courts towards limiting the immunity granted to sovereign acts, by extending judicial review in cases of exceptional circumstances and in the field of international relations, as well as recognizing the financial liability of the state for damages resulting from such acts. Furthermore, the study seeks to examine the Egyptian and Iraqi experiences as models of curtailing sovereign acts through constitutional entrenchment and the absolute prohibition of shielding administrative acts and decisions from judicial review.*

Methodology*: The study adopts a descriptive approach by analyzing relevant comparative constitutional and legislative texts, while drawing upon judicial precedents and doctrinal opinions in France, Egypt, and Iraq. It also employs a comparative method to contrast the positions of legislation, judiciary, and doctrine across the three systems.*

Results: *French administrative courts have established a principle that sovereign acts are no longer an absolute prerogative of authority, but are subject to judicial review whenever they affect individuals' legal status or violate international humanitarian obligations. This represents a qualitative shift in the standard of review applied to such acts.*

Conclusion: *The theory of sovereign acts is undergoing profound transformation; it no longer represents an absolute immunity halting judicial oversight, but rather a constitutional obligation inherently subject to judicial review whenever individuals' legal rights or international humanitarian commitments are at stake. The constitutional entrenchment of the prohibition against shielding administrative acts and decisions, as exemplified in the Egyptian and Iraqi experiences, constitutes the most effective means of ensuring the rule of law and protecting rights from escaping judicial scrutiny. This necessitates a reconsideration of the criteria distinguishing sovereign acts from other administrative acts, based on clear constitutional and substantive standards.*

مقدمة

يعد مبدأ المشروعية حجر الزاوية في بنيان الدولة القانونية الحديثة، إذ تخضع تصرفات الإدارة كافة لرقابة القضاء بغية ضمان سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، ومع ذلك ظهرت تاريخياً نظرية "أعمال السيادة"، كاستثناء على هذا المبدأ، وتخرج من خلاله بعض قرارات السلطة التنفيذية من رقابة القضاء عموماً والقضاء الإداري على وجه الخصوص، فأعمال السيادة هي بطبيعتها أعمال إدارية، غير إنها تخرج عن ولاية القضاء إلغاءً وتعويضاً، وتصبح بعيدة عن الخضوع للرقابة القضائية، وهي بذلك تعد خروجا صريحا عن مبدأ المشروعية أو استثناء يرد عليه، وسلاحاً خطيراً في يد السلطة التنفيذية، مما يهدد حقوق الإفراد وحرياتهم.

لذا كانت هذه النظرية محل انتقاد من جانب الفقه والقضاء، وجرت محاولات عدة بغية الانتقاص منها والحد من الآثار المترتبة عليها، لما تمثله من إجحاف وانتقاص من حق الأفراد في اللجوء الى القضاء بنوعيه، وبضمنها محاولات مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد وتجارب كل من مصر والعراق.

أهداف البحث: يسعى هذا البحث الى تحقيق الأهداف الآتية:

١- تحليل التحول الجذري في القضاء الفرنسي في السنوات (٢٠٢٤-٢٠٢٥) من الحصانة المطلقة الى رقابة الظروف الاستثنائية والتعويض.

٢- تأصيل المعايير الحديثة التي اعتمدتها محكمة الاستئناف الإدارية في باريس لمد رقابتها على قرارات "رفض الإعادة الى الوطن".

٣- استعراض الضمانات الدستورية في مصر والعراق والتي أسهمت في تحجيم نظرية أعمال السيادة.

أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في رصده لثورة قضائية، تحدث حالياً في فرنسا، إذ بدأ القضاء الإداري يكسر حاجز عدم الاختصاص المطلق في مجالات كانت تعد ضمن أعمال السيادة، مثل العلاقات الدولية، وحماية الرعايا في الخارج، وتكتسب الدراسة أهمية خاصة للمشرع والممارس القانوني في مصر والعراق لمواكبة هذه المعايير الدولية التي تمنع التحصين المطلق للقرار الإداري.

إشكالية البحث: على الرغم من إن نظرية أعمال السيادة قد نشأت استجابة لضرورات حكومية تقتضي إفساح مجال من الحرية للسلطة التنفيذية في ممارسة وظائفها، فإن توسع نطاق تطبيقها أفضى في مراحل تاريخية متعاقبة الى إضعاف مبدأ المشروعية وتقليص الرقابة القضائية على قرارات تمس حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وفي مواجهة هذا التوسع شهد القضاء الإداري لا سيما في فرنسا ومصر والعراق مساراً متصاعداً للتطور نحو إعادة ضبط حدود تلك النظرية وتضييق نطاقها، وتتمحور إشكالية البحث الرئيسية حول التساؤل الجوهري الآتي:

الى أي مدى أسهم الاجتهاد القضائي الإداري والرقابة الدستورية في إعادة تحديد نطاق نظرية أعمال السيادة وضبط معاييرها في الأنظمة القانونية المقارنة ؟، وما انعكاس ذلك على مسيرة القضاء الإداري العراقي في التعامل مع هذه النظرية؟

منهجية البحث: لغرض دراسة الموضوع تم اعتماد:

المنهج الوصفي التحليلي: الذي يمكن من خلاله تحليل النصوص الدستورية والقانونية واستنباط الأحكام منها، فضلاً عن تحليل الأحكام القضائية.

المنهج المقارن: لغرض المقارنة بين الأنظمة التي كانت مهداً لنظرية أعمال السيادة (فرنسا)، والأنظمة التي تأثرت بها وتطورت عنها (مصر والعراق).

هيكلية البحث: تم تقسيم البحث إلى مطلبين رئيسين وكل مطلب إلى فرعين كما يأتي:

المطلب الأول: تطور نطاق أعمال السيادة في الاجتهاد القضائي الفرنسي.

الفرع الأول: مفهوم أعمال السيادة.

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية لتراجع نطاق أعمال السيادة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الثاني: حدود رقابة القضاء على أعمال السيادة في مصر والعراق.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال السيادة في مصر.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال السيادة في العراق.

المطلب الأول

تطور نطاق أعمال السيادة في الاجتهاد القضائي الفرنسي

شهد القضاء الإداري الفرنسي تحولاً جوهرياً خلال السنوات (٢٠٢٤-٢٠٢٥)، انتقل به من مرحلة الحصانة الموضوعية، الى مرحلة الرقابة الإجرائية والتعويضية، لتشكل ثورة ضد أحد أكثر المفاهيم التي تستعصي على الرقابة، منذ نشأتها وإرساء قواعدها من قبل مجلس الدولة الفرنسي، ولقد ظهرت عدة معايير لتحديد أعمال السيادة، وبيان نطاقها ورسم الخط الفاصل بينها وبين الأعمال الأخرى التي تخضع للرقابة القضائية.

إذ لم يعد القضاء الإداري في فرنسا يقف موقف المتفرج، إزاء القرارات المرتبطة بالعلاقات الدولية، وبدأ في تبني معايير تؤدي الى فرض رقابة تمنع التعسف، وإقرار المسؤولية المالية عن أعمال السيادة.

لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الأول مفهوم أعمال السيادة وفي الثاني، التطبيقات القضائية لتراجع نطاق أعمال السيادة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي.

الفرع الأول

مفهوم أعمال السيادة

تعد نظرية أعمال السيادة، من أكثر الموضوعات القانونية التي سال حولها مداد الفقه والقضاء، حتى أضحت تعريفاتها التقليدية ومعاييرها التمييزية من المسلمات المستقرة، التي أشبعتها الدراسات التأصيلية بحثاً وتحليلاً، لذا فقد آثرنا الإيجاز غير المخل في طرح التعريف والمعايير، ليس تقليلاً من شأنها، وإنما لتوجيه ثقل البحث نحو التطبيقات العملية لهذه النظرية وما طرأ عليها من تغيرات ساهمت في تحديد نطاقها.

إذ إن عدم الاختصاص الذي يميز أعمال السيادة، ليس قالباً جامداً، بل مساحة متغيرة تتأثر بالنظم السياسية وتوجهات القضاء الإداري نحو تعزيز الرقابة وحماية الحقوق والحريات، إذ يعود أصل هذه النظرية الى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، اضطرته الى التخلي عن فرض رقابته على هذه الأعمال، نتيجة لضغوط سياسية ، وحماية

لكيان المجلس نفسه من خطر الإلغاء [١]، والذي كان قد نشأ في بدايته كقاضٍ محجوز، ولم تكن لأحكامه صفة النهائية، بل كانت تخضع للتصديق، ومن ثم لك يكن هنالك مبرر ليقوم المجلس بتقرير حماية خاصة لبعض أعمال السلطة التنفيذية [٢] .

قبل الدخول في تفاصيل هذه النظرية والتحولات التي طرأت عليها في القضاء الإداري سيتم التطرق الى التعريف الفقهي والقضائي والمعايير التي تحدد نطاقها وكالاتي:

أولاً: تعريف أعمال السيادة: تعددت التعريفات سواء من جانب الفقه أم القضاء فقد عرفها الفقيه ديكي بأنها الأعمال التي تصدر عن الحكومة بوصفها سلطة سياسية سلطة إدارية[٣]، ومنهم من عرفها بأنها "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تخرج من رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، إذ لا يمكن الطعن بها أمام أي جهة قضائية سواء كان ذلك بالإلغاء أم التعويض" [٤] .

وهنالك من عرفها بأنها " الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية أو يتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل والخارج" [٥] .

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٥.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، مصر ٢٠٠١، ص ١٨٥.

[3] Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome III, 2ème éd., Fontemoing, Paris, 1923, pp. 665-670. https://gallica.bnf.fr

[٤] د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥٦.

[٥] د. حامد محمد أبو طالب، منع القضاء من نظر أعمال السيادة في الشريعة الإسلامية والقانون المصري، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٣.

وبأنها " الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها من الداخل والخارج" [١] .

أما قضائياً فيعد حكم (لافيت) الصادر سنة ١٨٢٢، من الأحكام التاريخية في القضاء الفرنسي التي تجسد أول تطبيق صريح لامتناع القضاء عن الرقابة على بعض أعمال الحكومة، والذي أدى الى استقرار معيار قائمة الأعمال لا معيار الباعث السياسي [٢]، والذي تم التخلي عنه في حكم الأمير نابليون سنة ١٨٧٥ [٣].

مما تقدم يمكن تعريف أعمال السيادة بأنها الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في إطار ممارستها لوظيفتها الحكومية، والتي تتصل بكيان الدولة وإدارة علاقاتها الدستورية والدولية، والتي قرر القضاء الإداري بموجب قائمة قابلة للتطور إخراجها من نطاق رقابته لاعتبارات تتعلق بطبيعة تلك الأعمال وليس لكونها فوق القانون.

ثانياً: معايير أعمال السيادة: لا يخفى انه لابد من وجود آلية أو معيار يتم الاستناد إليه في معرفة العمل الإداري الذي يدخل ضمن أعمال السيادة، والأعمال الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية، والتي تكون محلاً للطعن القضائي، وقد ظهرت عدة معايير لتحديد أعمال السيادة، منها معيار الباعث السياسي وهو أول وأقدم المعايير بل وأساسها، القائم على أساس الباعث من إصدار السلطة التنفيذية لأعمالها، فإذا أصدرت السلطة عملاً من الأعمال وكان

---

[١] تفسير مجلس الدولة المصري عبارة أعمال السيادة المنصوص عليها في المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٤٩ الملغي، أشار اليه عبد الأمير حسون عبد الأمير، نظرية أعمال السيادة في الدستور والتشريع العراقيين، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠١٨، ص ١٠٢.

[2] Conseil d'État,1er mai 1822, Laffitte, Recueil Lebon, https://www.doc-du-juriste.com/blog/conseils-juridiques

[٣] يعد هذا الحكم رقم (٤٦٧٠٧) من القرارات الكبرى الصادرة في ١٨٧٥/٢/١٩ التي أدت الى التخلي عن معيار الباعث السياسي، للمزيد الموقع الإلكتروني https://www.legifrance.gouv.fr

Ninevah Journal for Legal Studies. Vol.3, No.7, June 2026 (327-352)
E. nulawj@uonineveh.edu.iq P-ISSN: 2957-7721, E-ISSN: 3078-6274

الباعث عليه سياسياً، فإنه يعد من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء الإداري، أما إذا كان الباعث غير سياسي، فيعد عملاً إدارياً ويخضع للرقابة القضائية [١] .

ويركز هذا المعيار على الدافع المفترض وليس ذاتية الدافع، وبذلك يوصف بأنه معيار تحكمي وليس موضوعيا، ويسهل على الحكومة التذرع بالباعث السياسي اذا كانت تستهدف دفع أي رقابة من أي جهة كانت، ومن ثم تظهر خطورة هذا المعيار لأنه يقوم على ما تريده الحكومة ويوسع من نطاق أعمال السيادة [٢]

وهنالك من اخذ بمعيار طبيعة العمل، من خلال التمييز بين أعمال السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم أو بصفتها سلطة إدارة، ويقوم على إن السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين، حكومية وإدارية، الأولى عندما تمارس وظيفتها الحكومية، إذ تعد الأعمال التي تقوم بها أعمال سيادة، أما إذا مارست وظيفتها الإدارية فهي أعمال إدارة [٣] .

ويرى الفقيه (لافايير) ان العمل يعد حكومياً اذا قصد منه تحقيق مصلحة جماعية سياسية ويكون ذلك من خلال تنظيم علاقة الدولة بالدول الأخرى وهذا يندرج ضمن أعمال السيادة، أما تفاصيل العمل اليومي فتدخل ضمن الأعمال الإدارية والتي تشمل علاقة الأفراد بالهيئات وعلاقة الهيئات ببعضها البعض، ويواجه هذا المعيار إشكالية صعوبة التمييز بينه وبين معيار الدافع، ويعود ذلك الى صعوبة تحديد الفارق بين طبيعة العمل وبين الباعث كون أن ذاتية العمل هي امتداد للباعث [٤]

وبالنظر لعدم كفاية هذه المعايير في تحديد أعمال السيادة، فقد اتجه الفقه الإداري الى الأحكام القضائية لاستقرائها بغية الكشف عن أعمال السيادة في هذه الأحكام، من خلال

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٥٧.

[٢] حاتم رشيد عبد المجيد، مسؤولية الدولة عن أعمال السيادة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٨، ص ٢٩.

[٣] د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٥٩.

[٤] الناتو ولد يب ولد سبرو، عبد العزيز محمد، نظرية أعمال السيادة وتطبيقاتها، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٨، ص ١٨.

وضع قائمة بها وتصنيفها الى مجموعات محددة على سبيل الحصر وتتغير تبعاً لتغير أحكام القضاء الإداري، وتتعلق المجموعة الأولى بالأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، أما الثانية فتتعلق بالأعمال التي تتصل بالشؤون الخارجية، أما الثالثة، فتتعلق بالأعمال المتصلة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية أما الرابعة فتتعلق بالأعمال المتصلة بالحرب، واخيراً تتعلق المجموعة الخامسة بالأعمال التي تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي [١] .

مما تقدم نرجح معيار القائمة القضائية على سائر المعايير الأخرى والذي استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي ؛ لأنَّه ينسجم مع مقتضيات الأمن القانوني ويتميز بقابليته للتنبؤ ويمنح المتقاضين معياراً موضوعياً مسبقاً يمكنهم من خلاله تقدير نتيجة طعونهم، فضلاً عن كونه يتميز بالمرونة والقابلية للتطور تبعاً للوعي القانوني ومتطلبات حماية الحقوق والحريات.

ثالثاً: الأساس القانوني المانع لاختصاص القضاء : هنالك نصوص تمنع اختصاص القضاء الإداري من النظر في الدعاوى، ففي فرنسا، هنالك نوعين من النصوص المانعة لاختصاص القضاء الإداري، يتمثل النوع الأول بالتحصين التشريعي، أما النوع الثاني فيتمثل بالنصوص القانونية التي تمنح القضاء العادي اختصاص النظر ببعض المنازعات الإدارية، ولم يقر مجلس الدولة الفرنسي هذا النوع من القوانين ولم يستبعد من ولايته القرارات المنصوص على استبعادها بنصوص ترد فيها عبارات" غير قابل للطعن" أو "لا تقبل الطعن القضائي أو الإداري"، كون ذلك يتعارض مع مسلك دعوى الإلغاء، كون الطعن في القرارات الإدارية يعد من النظام العام، ولا يمكن استبعاده حتى لو نص القانون على ذلك [٢] .

---

[١] د. محمد علي جواد و د. نجيب خلف احمد، القضاء الإداري، مطبعة يادكار، العراق، ٢٠١٦، ص ٤٠-٤١.

[٢] د. مروة موفق مهدي، إشكاليات الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٣٠٧.

وقد استبعد المشرع الفرنسي عدداً من المنازعات من اختصاص القضاء الإداري، ومنح القضاء العادي سلطة الفصل فيها، منها على سبيل المثال القواعد الخاصة بالنقل والبريد [١].

أما في مصر، فقد دأب المشرع المصري على استبعاد أعمال السيادة من نطاق الرقابة القضائية، واتبع مجلس الدولة منذ نشأته سنة ١٩٤٦، ولغاية قانونه الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل [٢].

أما في العراق، وكما هو الحال عليه في مصر فإن أعمال السيادة في العراق مصدرها التشريع، وقد ورد النص عليها في قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل من خلال منع القضاء من النظر في كل ما يعد من أعمال السيادة [٣].

كما أشارت المادة (٧/خامساً) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل الى عدم اختصاص المجلس بالنظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة وبضمنها المراسيم والقرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، والقرارات الإدارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية [٤] .

---

[١] قانون الرابع من يوليو لسنة ١٨٥٩ وقانون ١٢ يوليو لسنة ١٩٠٥، أشار اليه د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

[٢] نصت المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل على أن " لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة".

[٣] المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على " لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من أعمال السيادة".

[٤] قانون مجلس الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، الذي انتقل العراق بموجبه من نظام القضاء الموحد الى نظام القضاء المزدوج.

وقد تغير الحال برمته بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن [١] .

الفرع الثاني

التطبيقات القضائية لتراجع نطاق أعمال السيادة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي

إنَّ وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة، يعد ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم لما في ذلك من التبني لشرعية دولة القانون ، ويكفل النظام القضائي في الدولة سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، وإن توسع رقابة القاضي الإداري على بواعث العمل أو القرار الإداري، يؤدي الى تقليص أعمال السيادة، وسنتعرف على هذه التطورات التي أقرَّها مجلس الدولة الفرنسي وكالاتي:

أولاً: حكم محكمة الاستئناف الإدارية في باريس لسنة ٢٠٢٥ ورقابة الظروف الاستثنائية:

لطالما تم اعتبار العلاقات الدولية، بمثابة المجال الاستثنائي لأعمال السيادة في فرنسا، إلا إن القضاء الإداري الفرنسي شهد في الفترة الممتدة بين عامي (٢٠٢٤-٢٠٢٥) تطوراً لافتاً في اجتهادات محاكم الاستئناف الإدارية، مدفوعة بتزايد نفوذ القانون الدولي لحقوق الإنسان، والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان [٢].

وتعد قضية رفض الحكومة الفرنسية إعادة رعاياها المحتجزين في شمال شرق سوريا من النساء والأطفال، بمثابة الاختبار الحقيقي لمدى صمود نظرية أعمال السيادة في مواجهة الالتزامات الحقوقية الدولية، وقد أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية في باريس بتاريخ

---

[١] المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق التي نصت على "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".

[2] Refus de rapatriement de Français retenus dans le nord-est de la Syrie : le juge administratif admet sa compétence en cas de circonstances exceptionnelles, Décision de justice, 27 FÉVRIER 2025.
https://paris.cour-administrative-appel.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/refus-de-rapatriement-de-francais-retenus-dans-le-nord-est-de-la-syrie-le-juge-administratif-admet-sa-competence-en-cas-de-circonstances-exceptio

٢٠٢٥/٢/٢٧ أحكاماً تضمنت في ظاهرها تأكيد القاعدة التقليدية القاضية بأن قرار رفض إعادة الرعايا عمل حكومي غير قابل للفصل عن إدارة العلاقات الدولية، ويخرج من ثمَّ عن اختصاص القضاء الإداري[١] .

إذ سبق أن رفضت محكمة الاستئناف الإدارية في باريس بتاريخ ٢٠٢٣/١١/٢٨ طلباً تقدمت به والدة أحد المحتجزين في شمال شرق سوريا، وطعنت المدعية في ذلك الحكم أمام محكمة الاستئناف الإدارية بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/٢٤ مستندة الى حكم المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الصادر في ٢٠٢٢/١٢/١٤ في القضيتين (١٩/٢٤٣٨٤ و ٢٠/٤٤٢٣٤)، وإن قرار الرفض الضمني يخالف أحكام المادتين (٢) و (٣) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الأنسان بالنظر الى ظروف احتجاز ابنها في سوريا، ويخالف المادة (٦) من ذات الاتفاقية، كونه يسمح لسلطة غير دولة بمحاكمة فرنسيين محتجزين في سوريا مخالفة لمبادئ المحاكمة العادلة [٢].

---

[١] استقر مجلس الدولة الفرنسي على إجراء تفرقة فيما يتعلق بتطبيق المعاهدات ، فإذا كان تطبيقها يتم على المستوى الدولي، فإن إجراءات التطبيق الصادرة عن الحكومة تعد عملاً من أعمال السيادة، وبخلافه حين يكون التطبيق داخلياً في نطاق الدولة، فإن ما يصدر عن السلطة التنفيذية من إجراءات وقرارات لغرض تطبيقها لا يعد عملاً من أعمال السيادة، بل عمل إداري يخضع لاختصاص مجلس الدولة، شرط أن يتم استيفاء الإجراءات الداخلية التي تنص عليها اغلب الدساتير في وجوب مصادقة البرلمان عليها ومن ثم نشرها بالطرق الرسمية، للمزيد ينظر، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

[٢] قضت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، بشأن وضع مواطنين فرنسيين محتجزين في مخيمات شرق سوريا، بأنه لا توجد أي التزامات ناشئة عن القانون الدولي الاتفاقي أو العرفي تُلزم فرنسا بإعادة رعاياها، ويترتب على ذلك أن المعنيين لا يملكون اساساً للمطالبة بحق عام في الإعادة استناداً الى حق الدخول الى الإقليم الوطني، غير أن هذه الأحكام تُنشئ التزاماً إيجابياً على الدولة في حال توافر ظروف استثنائية وبالنظر الى خصوصيات حالة معينة، عندما يُفضي رفض القيام بأي مساعي الى وضع المواطن المعني في حالة تشبه "النفي الفعلي"، وفي هذه الحالة يجب أن يخضع الرفض لفحص فردي لكل حالة من قبل هيئة مستقلة

وقد رأت المحكمة أنَّ ابن المدعية قد توجه من تلقاء نفسه الى سوريا وانضم للجماعات المسلحة هناك بإرادته، وهو محل مذكرة توقيف بسبب وقائع تتعلق بالانضمام الى جماعات إرهابية، ورغم ما تدفع به المدعية من ظروف احتجاز ابنها، ورغبة السلطات المحلية في أن تقوم الدول الأجنبية بإعادة رعاياها، وكذلك عمليات إعادة النساء والأطفال التي قامت بها فرنسا بالفعل، فإن ذلك لا يترتب عليه اعتبار وضع المعني داخلاً ضمن الظروف الاستثنائية بالمعنى المقصود في حكم المحكمة الأوربية المشار اليه أعلاه، وترى المحكمة أن قرار رفض إعادة ابن المدعية غير قابل للفصل عن إدارة العلاقات الدولية لفرنسا، ويخرج عن اختصاص أي جهة قضائية، وقررت المحكمة رفض استئناف المومأ اليها [١] .

وحري بالذكر أن الاستناد الى نصوص الاتفاقية الأوربية لحقوق الأنسان في الرقابة على أعمال السيادة لم يكن مقبولاً ابتداءً أمام مجلس الدولة الفرنسي، وظل الحال على ما هو عليه الى وقت قريب ولكن تحت تأثير قضاء المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان وما أصدرته من أحكام أدانة لنظرية أعمال السيادة تخلى المجلس عن هذا الموقف الرافض للرقابة [٢] .

يتضح مما تقدم أن القيمة الحقيقية لهذه الأحكام لا تكمن في نتيجتها الظاهرة، بل في المبدأ الذي أرسته فقد أقرت المحكمة صراحة باختصاصها بالرقابة متى ما توافرت الظروف الاستثنائية بمفهوم المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، وذلك يعد تحولاً نوعياً في

للتحقق من غياب التعسف ومراعاة المصلحة الفضلى للأطفال..، للمزيد ينظر موقع المحكمة الأوربية لحقوق الأنسان:

https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13790,

[1] CAA de PARIS, Formation plénière, 27/02/2025, 23PA05354. https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000051732786?init=true&page=1&query=23PA05354+&searchField=ALL&tab_selection=all,

[٢] د. حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢١.

بنية النظرية إذ لم تلغِ المحكمة حصانة أعمال السيادة إلا أنها ضيقت نطاق عدم الاختصاص من دون إلغائه ورسمت حداً فاصلاً بين مجال الحصانة المطلقة ومجال الرقابة الاستثنائية، ويستند هذا التحول الى معيار عملي مزدوج أرسته المحكمة، فمتى ما استلزمت الإعادة تفاوضاً مع سلطات أجنبية أو تدخلاً في إقليم اجنبي فإن قرار الرفض يبقى عملاً حكومياً خارجاً عن الاختصاص القضائي، أما حين يؤدي الرفض الى حالة "النفي الفعلي" وفق وصف المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان فينشأ التزام إيجابي استثنائي يصبح بموجبه القاضي الإداري مختصاً بالرقابة على الحد الأدنى من متطلبات المشروعية الإجرائية والموضوعية المتمثلة في اختصاص الجهة مصدرة القرار و وجود أسباب مشروعة وغير تعسفية والتسبيب الكافي وعدم الانحراف بالسلطة، وقد تعزز هذا التوجه بموقف مجلس الدولة الفرنسي ذاته إذ كان الاستناد الى نصوص الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان في الرقابة على أعمال السيادة غير مقبول ابتداءً أمامه، وظل الحال على ما هو عليه الى أن تخلى المجلس تدريجياً عن موقفه الرافض للرقابة تحت تأثير أحكام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان ورفضها لنظرية أعمال السيادة بصورتها المطلقة.

ثانياً: حكم (الجمعية التعاونية المركزية لإعادة التأمين) (MCR) والتحول نحو المسؤولية المالية: لطالما كانت أعمال السيادة محصنة من دعوى الإلغاء والتعويض معاً، غير أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المؤرخ في ٢٠٢٤/١٠/٢٤، قد فصل بوضوح بين شرعية القرار، وبين نتائجه المالية، كون المحكمة لا تملك سلطة إلغاء القرار السياسي، لكنها تملك سلطة جبر الضرر الناتج عنه.

إذ طلبت "MCR"[١] من المحكمة الإدارية في باريس، أن تقضي بإلزام الدولة بأن تدفع لها مبلغ قدره (٦١,٦٥٧,٣٥٧) يورو، كتعويض عن الضرر الذي سببته بها نتيجة رفض

[١] وهي شركة تأمين تعمل أساساً في إعادة التأمين، وتخضع لقانون التأمين الفرنسي ورقابة هيئة الرقابة الاحترازية وحل الأزمات التابعة لبنك فرنسا، وهي بهذا الوصف تعد الخلف القانوني لكيان قانوني أقدم وهو "CCRMA "، الذي كان ينشط تاريخياً في مجال الخدمات ذات الصلة بالتعاونيات الزراعية، ومنها النشاط في الجزائر قبل الاستقلال، ثم آلت الحقوق الى "MCR"

السلطات الفرنسية منحها الاستفادة من الحماية الدبلوماسية، بقصد الحصول على تعويض عن الأضرار التي تدعي أنها لحقت بها نتيجة لتدابير نزع الملكية والتأميم التي تمت في الجزائر في عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٤، وقد رفضت المحكمة الإدارية في باريس الطلب بتاريخ ٢٠٢١/٢/٥، فيما قضت محكمة الاستئناف الإدارية في باريس برفض الدعوى، على أساس إنها رُفعت أمام جهة غير مختصة بنظرها، وبموجب الطعن المقدم الى مجلس الدولة الفرنسي، تطلب "MCR" إلغاء قرار محكمة الاستئناف الإدارية في باريس، وإلزام الدولة بمبلغ (٥,٠٠٠) يورو طبقاً للمادة (L.761-1) من قانون القضاء الإداري الفرنسي [١] .

ويرى المجلس أن ممارسة الحماية الدبلوماسية، يعد قراراً غير قابل للفصل عن إدارة العلاقات الدولية لفرنسا، وإن الطعون الرامية الى إلغاء مثل هذا القرار، وكذلك الطعون على أساس مسؤولية الدولة عن الخطأ، والتي تروم إصلاح الأضرار التي سببها، تثير مسائل لا يمكن بطبيعتها عرضها على القضاء الإداري، غير إن الأخير ينعقد له الاختصاص للنظر في طلبات التعويض التي تروم مساءلة الدولة على أساس المسؤولية دون خطأ، تأسيساً على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة، بسبب قرارات غير قابلة للفصل عن إدارة العلاقات الدولية لفرنسا، ومن ثم فإن "MCR"، محقة في التمسك بأن محكمة الاستئناف الإدارية في باريس قد شاب قرارها خطأ في تطبيق القانون، كونها قد رفضت طلب "MCR" بدعوى عدم الاختصاص [٢].

التـي طالبـت الدولـة الفرنسـية بمباشـرة الحمايـة الدبلوماسـية لمواجهـة إجـراءات التـأميم التـي وقعـت في الجزائر، للمزيد ينظر الموقع الإلكتروني:
https://www.monceauassurances.com/

[1] Article L761-1, Code de justice administrative, Modifié par LOI n°2021-1729 du 22 décembre 2021 - art. 48.
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc

[2] Conseil d'État, Assemblée, 24/10/2024, 465144, Publié au recueil Lebon.
https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000051732786?init=true&page=1&query=23PA05354+&searchField=ALL&tab_selection=all,

يتضح مما تقدم إمكانية ترتيب مسؤولية الدولة من دون خطأ بسبب قرارتها غير القابلة للفصل عن إدارة العلاقات الدولية، اتجاه الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية على أساس المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة، غير أن نظام المسؤولية هذا لا يجوز أن يتداخل ولو بصورة غير مباشرة مع أهداف السياسة الخارجية لفرنسا أو مع كيفية تنفيذها، وفي حال توافر هذه الشروط فإن قيام المسؤولية لا يتم قبوله إلا في حالة تحمل مقدم الطلب لعبء خاص وبالغ الجسامة، غير متناسب مع الأعباء التي تقتضيها إدارة السياسية الخارجية لفرنسا، ولا يمكن من حيث المبدأ، ترتيب هذه المسؤولية لصالح الأشخاص الذين يكون القرار غير قابل للفصل عن إدارة العلاقات الدولية، قد تم اتخاذه بقصد تنظيم وضعهم أو التأثير فيه سواء على نحو فردي أم جماعي، وكذلك لا يمكن ترتيب المسؤولية عندما يكون الضرر المطلوب التعويض عنه ناشئاً بشكل مباشر عن فعل دولة أجنبية أو عن وقائع حرب، وكذلك الحال في حالة وجود نظام خاص للتعويض.

وبذلك فإن هذا الحكم يحدد طبيعة قرار الحماية الدبلوماسية، بوصفه عمل حكومي غير قابل للفصل عن إدارة العلاقات الدولية ومن ثمَّ يندرج ضمن أعمال السيادة من ناحية الاختصاص، ومن ثمَّ يمتنع القضاء عن النظر في الطعون المتعلقة بالإلغاء والمسؤولية على أساس الخطأ، أما الاستثناء وهو نقطة التحول، الذي يجعل من القضاء الإداري مختصاً بدعاوى التعويض على أساس المسؤولية دون خطأ على أساس المساواة أمام الأعباء العامة بسبب قرارات غير قابلة للانفصال عن إدارة العلاقات الدولية، وذلك لا يعني رفع الحصانة عن القرار وإنما السماح برقابة تعويضية محدودة لا تمس جوهر السياسة الخارجية.

المطلب الثاني

حدود رقابة القضاء على أعمال السيادة في مصر والعراق.

تعد السيادة في مفهومها التقليدي صفة مطلقة للدولة، إلا أن تطور القانون الإداري الحديث، حولها من سيادة تعلو القانون، الى سيادة تخضع للقانون، وهذا التحول لم يكن وليد الصدفة بل نتاج لصراع تاريخي بين الإدارة والقضاء.

وفيما اعتمدت فرنسا، مهد القضاء الإداري، على مجلس الدولة الفرنسي، ليكون الأداة الرئيسية في تحجيم أعمال السيادة، من خلال عدم الاعتماد على نصوص تشريعية لتقييد الإدارة، بل ابتدع المبادئ العامة للقانون، بغية حسر أعمال السيادة في أضيق نطاق عبر الاجتهاد المستمر.

غير إن انتقال هذه النظرية الى الأنظمة القانونية العربية، لاسيما في مصر والعراق، أخذ مساراً مختلفاً، يتراوح بين التكريس الدستوري والاجتهاد القضائي، لذا سوف نتناول في هذا المطب الآليات القضائية والمتمثلة في دور القضاء الإداري والدستوري في تفسير أعمال السيادة تفسيراً ضيقاً، والآليات الدستورية والتشريعية، والتي تتمثل في النصوص الصريحة التي تمنع التحصين، وذلك من خلال التطرق الى التجربتين في مصر والعراق وذلك في فرعين.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على أعمال السيادة في مصر

تعد التجربة المصرية نموذجاً متفرداً في مواجهة نظرية أعمال السيادة، خاصة في ظل دستور ٢٠١٤، الذي أرسى في المادة (٩٧) منه حظراً مطلقاً على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، على الرغم من إن قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل، لا يزال يتضمن نصاً يمنع المحاكم من نظر أعمال السيادة، إلا أن القضاء الإداري المصري استطاع تطويع هذا النص بما يخدم مبدأ المشروعية، لذا سوف

نبين آلية تحجيم أعمال السيادة في ظل النصوص الدستورية وأحكام المحاكم الإدارية والدستورية.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا الى إن " إعمال السيادة ليست نظرية جامدة المضامين وإنما تتسم بالمرونة بحسبان إن مساحة أعمال السيادة تتناسب عكسياً مع مساحة الحرية والديمقراطية، فيتسع نطاقها في النظم الدكتاتورية ويضيق كلما ارتفعت الدولة في مدارج الديمقراطية" [١] .

ويلاحظ توجه المشرع الدستوري نحو تعزيز الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية وحظر تحصين أعمالها من الرقابة بهدف الحد من إساءة استخدام السلطة، من خلال تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، قياساً بما كان عليه الحال في دستور ١٩٧١ الملغي، من خلال فرض الرجوع الى الشعب بالاستفتاء وعدم مخالفة الدستور، كشرط لممارسة أعماله، وبضمنها تلك التي تحمل طابع أعمال السيادة، والتي تتعلق بمصالح البلاد العليا وما يتعلق بحقوق السيادة [٢] .

تعد أحكام القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في قضية (تيران وصنافير) [٣]، نقطة تحول تاريخية، فمنذ تأسيس نظرية أعمال السيادة، كانت الإدارة تتذرع بها للإفلات

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٣٨٤٦، لسنة ٥٩ قضائية، جلسة ٢٠١٣/٤/٢١.

[٢] المادة (١٣٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

[٣] يعد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة في مصر، مطلع سنة ٢٠١٧، حكماً تاريخياً تناول النزاع القانوني حول تبعية جزيرتي (تيران وصنافير)، وقد استندت المحكمة في حيثياتها الى وثائق تاريخية وخرائط رسمية تعود لعقود مضت، لتؤكد السيادة المصرية الكاملة والمستمرة على الجزيرتين، فضلاً عن استعراض مفاهيم القانون الدولي المتعلقة بترسيم الحدود البحرية، وتوضيح الفرق بين ممارسة السيادة الفعلية، وبين مجرد الإدارة الفنية، مع التأكيد على إن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ يمنع التفريط في أي جزء من إقليم الدولة، واعتبار أي اتفاقية تخالف ذلك باطلة بطلاناً مطلقاً، وقد انتهى الحكم برفض طعن الحكومة

من الرقابة القضائية، غير إن القضاء المصري وضع حداً لذلك عندما يتعلق الأمر بكيان الدولة، إذ قرر إن إعمال السيادة ليست رخصة مطلقة للإدارة بل هي فئة استثنائية يحددها القاضي لا الإدارة، وقد وضع الدستور قيداً جوهرياً، يتضمن عدم جواز إبرام أي معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التفريط في أي جزء من إقليم الدولة [١] .

ومن ثمَّ فإن التنازل عن الأرض ليس عملاً من أعمال السيادة، بل هو مخالفة دستورية جسيمة، وإن مفهوم السيادة قد تطور ولم يعد يعني السلطة المطلقة للحاكم، بل إن صاحب السيادة هو مجموع الموطنين والشعب، وعليه تعد السلطة التنفيذية مجرد وكيلة عن الشعب، في مباشرة هذه السيادة نيابة عنه، كون الخضوع لرقابة القضاء لا يتنافى مع فكرة سيادة الدولة، بل أن إرساء العدالة والمحافظة على حقوق وحريات الأفراد يمثل في حد ذاته أحد مظاهر السيادة العامة، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا، على أن القاضي هو من يبحث في اختصاصه للفصل في النزاع، ولا يترك الأمر لتقدير السلطة التنفيذية لكي تمنح تصرفاتها حصانة تعصمها من الرقابة القضائية، إذ يمارس القاضي دوره في استخلاص طبيعة العمل من ظروف ومستندات النزاع المعروض عليه وفقاً للتنظيم القانوني [٢] .

يتضح رفض القضاء الإداري تذرع السلطة التنفيذية بنظرية أعمال السيادة لتحصين توقيعها على اتفاقية التنازل عن جزيرتي (تيران وصنافير)، من خلال التأكيد على ان الدستور والقانون لا يسوغان للسلطة التنفيذية إبرام أي معاهدة يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة، وتحديداً الحظر الوارد في المادة (١٥١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، والذي يمنع إبرام أي معاهدة يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة،

وتأييد الحكم السابق الذي يثبت إن الجزر مصرية، وقد حسم هذا الحكم جدلاً سياسياً وقانونياً واسعاً، للمزيد ينظر باقي حيثيات الحكم في الطعن رقم ٧٤٢٣٦، لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٢٠١٧/١/١٦.

[١] المادة (١٥١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٤٢٣٦، لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٢٠١٧/١/١٦.

Ninevah Journal for Legal Studies. Vol.3, No.7, June 2026 (327-352)
E. nulawj@uonineveh.edu.iq P-ISSN: 2957-7721, E-ISSN: 3078-6274

وأرسى الحكم مبدأ مهماً يتمثل في أن القيود والضوابط الدستورية تُرفع عن الأعمال المتصلة بها صفة أعمال السيادة، ومن ثمَّ لا تقوم لها أي حصانة تمنع رقابة القضاء.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على أعمال السيادة في العراق

يمثل العراق الحالة الأكثر تقدماً من ناحية النص الدستوري، في تحجيم أعمال السيادة، فقد نصت المادة (١٩/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للجميع" فضلاً عن أن المادة (١٠٠) قد نصت صراحة على حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، لذا سوف نبين آلية تحجيم أعمال السيادة في ظل هذه النصوص الدستورية وأحكام المحكمة الاتحادية العليا.

بلا شك إن النصوص المذكورة قد أسقطت جميع الاستثناءات التي فرضتها القوانين، بما فيها أعمال السيادة، وبضمنها الفقرة (خامساً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي، والتي كانت تشير الى عدم اختصاصه بالنظر في أعمال السيادة والقرارات الإدارية التي يتم اتخاذها تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته [١] .

و كان للمحكمة الاتحادية العليا مواقف عدة في التأكيد على حظر التحصين، من خلال التأكيد على إن هذا الحظر ورد مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، مما يعني عدم جواز تحصين أي عمل إداري من الطعن ودون أي استثناء، وبناءً على شمولية النص أكدت المحكمة أن ما يسمى بأعمال السيادة، والتي هي أعمال إدارية بطبيعتها، غير محصنة من الطعن ولا تختلف عن أي عمل أو قرار إداري آخر، واعتبرت المحكمة إن القول بحصانة أي عمل إداري يعني إخراجه من ولاية القضاء وإبعاده عن الرقابة القضائية، وذلك يُعد خروجاً على مبدأ المشروعية، وأكدت المحكمة على بناء دولة المؤسسات هو من اهم مهام الدولة في العصر الحديث.

---

[١] بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩.

مع الأشارة الى إن المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل [١]، كانت تمنع القضاء سابقاً من النظر في أعمال السيادة، وبما إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، هو الوثيقة الأعلى والأسمى [٢]، ويحتل الصدارة في المنظومة القانونية، فإن نصه صريح ينسخ تلك الموانع السابقة ويمنع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن [٣] .

وفي حكم آخر أكدت المحكمة الاتحادية العليا إن السيادة الكاملة تعني خضوع السلطات كافة للدستور ، وإن ممارسة المهام السيادية من قبل الحكومة لا يعني خروجها عن رقابة القضاء اذا انطوت على خرق دستوري [٤] .

وتكشف تجربة المحكمة الاتحادية العليا عن نمط مغاير في التعامل مع الأعمال ذات الطابع السيادي، ويتجلى ذلك بوضوح حكمها الصادر في ٢٠١٤/١٢/١٨ المتعلق بالطعن في قانون التصديق على اتفاقية خور عبدالله ، إذ سلكت المحكمة مسلكاً مزدوجاً في التعامل مع هذا الطعن يكشف عن توتر حقيقي بين مقتضيات الرقابة الدستورية

---

[١] التي نصت على " لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من أعمال السيادة".

[٢] نصت المادة (١٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق على "يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة، وبدون استثناء".

[٣] قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم ٢١٢/ اتحادية/ ٢٠٢٥، بتاريخ ٢٠٢٦/١/٢٦، المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٨٥٨) في ٢٠٢٦/٢/٢، المتعلق بطلب تفسير نص المادة (١٠٠)، والبند (ثالثاً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] جاء في قرار للمحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بتفسير المادة (١) من دستور جمهورية العراق المتعلقة بمفهوم السيادة الكاملة، إذ أوضحت المحكمة أن السيادة تعني تمتع الدولة باستقلال تام في شؤونها الداخلية والخارجية دون تبعية لجهة أجنبية ، مع التأكيد على مسؤولية السلطات في حماية وحدة البلاد وسلامة أراضيها، وفيما يتعلق بالطلب النيابي لبيان الإجراءات الواجب اتخاذها في حال تراخي السلطة التنفيذية عن تنفيذ قرار البرلمان بشأن إنهاء تواجد القوات الأجنبية، للمزيد ينظر باقي حيثيات القرار رقم ٨٩/ اتحادية/ ٢٠٢٤ الصادر بتاريخ ٢٠٢٤/٩/٢٥.

ومتطلبات صون الوظيفة الحكومية للدولة في مجال العلاقات الدولية، فعلى صعيد الرقابة الشكلية أقرت المحكمة اختصاصها بالنظر في مدى استيفاء الإجراءات التشريعية المتبعة من مجلس النواب للشروط الدستورية المطلوبة، وخلصت الى إن القانون قد استوفى الشكلية القانونية اللازمة كونه لا يستوجب سوى الأغلبية البسيطة للتصويت، أما على صعيد الرقابة الموضوعية التي تتعلق بمدى انطواء الاتفاقية على تنازل عن السيادة العراقية أو إضرار بمصالح الدولة فقد قررت المحكمة أن النظر في هذا الجانب لا يدخل ضمن اختصاصها، وبذلك تكون قد نأت بنفسها عن أي تقييم موضوعي للاتفاقية الدولية[١] .

مما تقدم يتضح إنه على الرغم من أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يحظر صراحة في المادة (١٠٠) منه تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية، فإن المحكمة الاتحادية العليا بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل في الرقابة الدستورية آثرت أن تُبقي مساحة غير معلنة خارج نطاق رقابتها الموضوعية حينما يتعلق الأمر بعمل ذي طابع سيادي يمس العلاقات الدولية وحدود السيادة الإقليمية، وبذلك يغدو هذا الحكم شاهداً على أنَّ نظرية أعمال السيادة في العراق لم تُقنن ولم تُعلن لكنها تعمل بصورة ضمنية من خلال التمييز القضائي بين الرقابة الشكلية المقبولة والرقابة الموضوعية المحجوبة، وهو تمييز يكشف أنَّ إشكالية الحدود بين ما يخضع للرقابة وما يعلو عليها لم تحسم بعد في المنظومة القضائية العراقية.

الخاتمة: بعد انتهينا من بحثنا الموسوم " تطور نظرية أعمال السيادة في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري والرقابة الدستورية "، توصلنا الى ما يأتي:

أولا: الاستنتاجات

١- اثبت التطور القضائي في فرنسا أنَّ أعمال السيادة لم تعد مانعاً من الاختصاص القضائي إذا ما تعلق الأمر بظروف استثنائية تمس جوهر الحقوق الإنسانية.

---

[١] حكم المحكمة الاتحادية العليا، رقم ٢١/ اتحادية/ إعلام/ ٢٠١٤، بتاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، متاح على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا
https://www.iraqfsc.iq/krarid/21_fed_2014.pdf

٢- إن الحصانة من الإلغاء نتيجة لأعمال السيادة وفقاً لاجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، لا تعني الإعفاء من المسؤولية المدنية والتعويض.

٣- أكدت أحكام القضاء في مصر أنَّ الوصف الدستوري للإقليم والحريات يسمو على الوصف السياسي للقرارات، مما يؤدي بلا شك الى انحسار أعمال السيادة أمام النصوص الدستورية القطعية.

٤- يمثل العراق أنموذجاً نصياً صريحاً وفق المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق، يجعل منع تحصين أي قرار إداري قاعدة آمرة، عززتها أحكام المحكمة الاتحادية العليا التي أكدت أنَّ السيادة مسؤولية تقع على عاتق السلطة، وليست رخصة للتصرف وفق ما تشاء.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي القضاء الإداري العراقي بتبني منهج الرقابة الإجرائية و التحقق من وجود التعسف، الذي تبناه القضاء الإداري الفرنسي عبر عدم الاكتفاء برد الدعوى بمجرد ادعاء الإدارة بأن العمل سيادي، بل يجب فحص الظروف المحيطة بالقرار قبل البت في نتيجة الدعوى.

٢- نوصي المشرع بوضع نصوص صريحة تقرر حق الأفراد في التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال السيادة، خاصة في العلاقات الدولية، حتى وإن تعذر إلغاؤها، ضماناً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

٣- تعديل قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ليتضمن مبدأين متكاملين أولهما إن الأصل في أعمال السلطة التنفيذية خضوعها للرقابة القضائية، والثاني إن القضاء الإداري هو المرجع المختص بتحديد ما يندرج ضمن أعمال السيادة وما يخرج منها وفق منهج استقرائي قضائي يتطور بتطور متطلبات دولة القانون وحماية الحقوق والحريات، مع ضرورة تسبيب قرارات عدم الاختصاص استناداً لنظرية أعمال السيادة.

٤- تطوير الكفاءة المعرفية للقضاة في مجلس الدولة العراقي حول التطورات الدولية الحديثة في فرنسا و أوربا لمواكبة المعايير العالمية التي تضيّق نظرية العمل السياسي المحصن من الرقابة والطعن، من خلال تتبع الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، مصر ٢٠٠١.

٢. د. حامد محمد أبو طالب، منع القضاء من نظر أعمال السيادة في الشريعة الإسلامية والقانون المصري، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٩٥.

٣. د. حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.

٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٥. د. محمد علي جواد و د. نجيب خلف احمد، القضاء الإداري، مطبعة يادكار، العراق، ٢٠١٦.

٦. د. مروة موفق مهدي، إشكاليات الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.

٧. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

8. Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome III, 2ème éd., Fontemoing, Paris, 1923.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. الناتو ولد يب ولد سبرو، عبد العزيز محمد، نظرية أعمال السيادة وتطبيقاتها، رسالة ماجستير، جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٨.

٢. حاتم رشيد عبد المجيد، مسؤولية الدولة عن أعمال السيادة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٨.

٣. عبد الأمير حسون عبد الأمير، نظرية أعمال السيادة في الدستور والتشريع العراقيين، أطروحة دكتوراه ، الجامعة الإسلامية، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠١٨.

ثالثاً: التشريعات

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٣. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٤. قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

٥. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

١. موقع المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان https://hudoc.echr.coe.int.

٢. موقع الخدمة العامة للقانون في فرنسا https://www.legifrance.gouv.fr.

٣. موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq.

ترجمة المصادر العربية باللغة الانكليزية

First: Books

1. Shiha, Ibrahim Abd al-Aziz. Administrative Judiciary. Dar al-Nahda al-Arabiyya for Printing, Publishing and Distribution, Egypt, 2001.
2. Abu Talib, Hamed Muhammad. Prohibition of the Judiciary from Reviewing Acts of Sovereignty in Islamic Law and Egyptian Law. Dar al-Kitab al-Jami'i, Cairo, 1995.
3. Omar, Hamdi Ali. Modern Trends of the Judiciary in the Review of Acts of Sovereignty: A Comparative Study. Munsha'at al-Ma'arif, Alexandria, 2016.
4. Abd Allah, Abd al-Ghani Basyuni. Administrative Judiciary. Munsha'at al-Ma'arif, Alexandria, 2006.
5. Jawad, Muhammad Ali, and Khalaf Ahmad, Najeeb. Administrative Judiciary. Yadkar Press, Iraq, 2016.
6. Mahdi, Marwa Muwaffaq. Problems of Subject-Matter Jurisdiction of the Administrative Judiciary in Iraqi Law: A Comparative Study. Library of Comparative Law, Baghdad, 2020.
7. al-Ani, Wissam Sabbar. Administrative Judiciary. Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2015.
8. Duguit, Léon. Traité de droit constitutionnel, Vol. III, 2nd ed. Fontemoing, Paris, 1923.

Second: Theses and Dissertations

1. Wuld Yabb Wuld Sabru, al-NATO; and Muhammad, Abd al-Aziz. Theory of Acts of Sovereignty and Its Applications. Master's Thesis, University of Nilein, Sudan, 2018
2. Abd al-Majid, Hatim Rashid. State Responsibility for Acts of Sovereignty. Master's Thesis, An-Najah National University, Palestine, 2018.
3. Abd al-Amir, Abd al-Amir Hassoun. The Theory of Acts of Sovereignty in the Iraqi Constitution and Legislation. Doctoral Dissertation, Islamic University, Faculty of Law, Lebanon, 2018.

Third: Legislation

4. Constitution of the Republic of Iraq, 2005.
5. Egyptian Constitution, 2014.
6. Egyptian State Council Law No. (47) of 1972.
7. Judicial Organization Law No. (160) of 1979.
8. State Council Law No. (65) of 1979.

Fourth: Electronic Sources

1. European Court of Human Rights. https://hudoc.echr.coe.int
2. French Public Legal Service (Légifrance). https://www.legifrance.gouv.fr
3. Federal Supreme Court of Iraq. https://www.iraqfsc.iq