

OPEN ACCESS

Submitted: 10/09/2020

Accepted: 27/10/2020

الاختصاص الإداري في مسائل اللجوء - دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون القطري

مهند مختار نوح

أستاذ القانون العام، كلية القانون، جامعة قطر

mouhannad.nouh@qu.edu.qa

إسلام إبراهيم شيحا

أستاذ القانون العام المساعد، كلية القانون، جامعة قطر

islam.chiha@qu.edu.qa

ملخص

يعالج البحث توزيع الاختصاصات الإدارية في المسائل المتعلقة باللجوء على مستوى التشريعات الداخلية الوطنية، عضوياً وموضوعياً؛ حيث أسند أمر البت في هذه المسائل في بعض الدول إلى مؤسسة عامة متخصصة، وهو ما سار عليه المشرع الفرنسي فتم إنشاء المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين، في حين أسند الاختصاص ذاته في دول أخرى إلى السلطة التنفيذية المركزية، كما هو الحال في دولة قطر؛ حيث تختص وزارة الداخلية بحسبانها إحدى الأجهزة الإدارية للدولة بذلك. وتتوزع الاختصاصات الإدارية الموضوعية ضمن الهيكلية الإدارية؛ حيث أسند المشرع الاختصاصات الموضوعية في مسائل اللجوء إلى جهات إدارية مختلفة عاملة ضمن الأشخاص الاعتبارية العامة المختصة عضوياً؛ حيث تتوزع تلك الاختصاصات الموضوعية حسب القانون الفرنسي بين عضوي التقرير والتنفيذ. وتتمثل سلطة التقرير في مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين. أما سلطة التنفيذ فهي المدير العام. في حين تتوزع الاختصاصات الموضوعية وفقاً للقانون القطري بين عدة جهات إدارية عاملة ضمن وزارة الداخلية.

الكلمات المفتاحية: اللجوء، الاختصاص، المؤسسة العامة، المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين، الدول

الآمنة

للاقتباس: نوح، مهند مختار وشيحا، إسلام إبراهيم. "الاختصاص الإداري في مسائل اللجوء - دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون القطري"، المجلة الدولية للقانون، المجلد العاشر، العدد المنتظم الثاني، 2021

<https://doi.org/10.29117/irl.2021.0174>

© 2021، نوح وشيحا، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقاً لشروط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف.

Administrative Jurisdiction in Asylum Matters - A Comparative Study between French and Qatari Laws

Mohannad Mokhtar Noh

Professor of Public Law, College of Qatar, Qatar University
mouhannad.nouh@qu.edu.qa

Islam Ibrahim Chiha

Associate Professor of Public Law, College of Qatar, Qatar University
islam.chiha@qu.edu.qa

Abstract

The following article seeks to explore the organization of administrative functions with relevance to asylum-related matters in the Qatari legal system. In comparative law legal regimes vary as to the authority which possess the final words in issues of asylum. In some legal regimes such as France this authority is assigned to a specialized public institution the French Office for the Protection of Refugees was established. Other regimes like Qatar have opted to confer such power to the ministry of interior.

With regard to asylum-related substantive competencies they are distributed within the administrative structure of the competent authority. In French law for example these competencies are divided between two authorities the first is a decision making power which is represented by the Board of Directors of the French Office for the Protection of Refugees and the second authority is the implementing power which is represented by the Director General. In Qatar substantive competences are divided among several administrative bodies working within the Ministry of interior.

Keywords: Asylum; Jurisdiction; Public Foundation; French Office for Refugee Protection; Safe Countries

Cite this article as: Noh M.M. & Chiha I.I. "Administrative Jurisdiction in Asylum Matters - A Comparative Study between French and Qatari Laws" *International Review of Law* Volume 10 Issue 2 2021

<https://doi.org/10.29117/irl.2021.0174>

© 2021 Noh & Chiha licensee QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) which permits non-commercial use of the material appropriate credit and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix transform and build upon the material provided the original work is properly cited.

المقدمة

قواعد الاختصاص (Les règles de compétence) هي تلك القواعد التي تجعل السلطات الإدارية قادرة على التصرف، وهذه القواعد توزع الاختصاصات أولاً بين مختلف الأشخاص الاعتبارية العامة، وعلى هذا الأساس تتوزع الاختصاصات بين الدولة على الصعيد المركزي، والأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى على الصعيد اللامركزي، وهي التي تحدد ضمن شخص عام محدد السلطات الإدارية التي تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية¹. أما مسائل اللجوء فهي كل الشؤون التي تدخل في إطار إنجاز اللجوء بحسبانه عملية إدارية، واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

وإذا كان الحق في اللجوء كمفهوم قانوني ولد رسمياً من خلال قواعد القانون الدولي مع إبرام اتفاقية جنيف لسنة 1951، الخاصة بوضع اللاجئين؛ إلا أن تطبيق هذه الاتفاقية من قبل الدول الأطراف فيها اقتضى سن مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد كيفية تطبيق هذه الاتفاقية على المستوى الداخلي، ولا سيما من حيث تحديد السلطات الإدارية المختصة بوضع قواعد هذه الاتفاقية موضع التطبيق الفعلي، وكان هذا هو الحال في فرنسا، التي كانت من أوائل الدول التي صادقت على الاتفاقية المذكورة؛ حيث صدر قانون 25 / 7 / 1952، الذي أنشأ لأول مرة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين والمضطهدين²، ليكون الشخص الاعتباري العام المتخصص على المستوى الداخلي في معالجة المسائل المتعلقة بحق اللجوء. وقد استمر المكتب في أداء مهامه المسندة إليه في مجال حق اللجوء حتى الوقت الحالي؛ حيث تمت إعادة إحدائه وتنظيمه في ظل تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء النافذ في فرنسا حالياً. وهو ما يطرح التساؤل حول الطبيعة القانونية للمكتب المذكور؛ لأنه وإن صرح المشرع الفرنسي أن المكتب يعد مؤسسة عامة؛ إلا أن الإشكال المهم في هذا الإطار متعلق بتكييف هذه المؤسسة، وفيما إذا كانت تدير مرفقاً عاماً، أم أنها مؤسسة ذات طابع خاص، تنهض بمهمة إدارية محددة، بعيداً عن مفهوم المرافق العامة. ولا سيما أن مفهوم اللامركزية الإدارية - في مجمله - يقوم على أساس توزيع أعباء المرافق العامة بين الأشخاص الاعتبارية المختلفة³.

وإذا كان المشرع الفرنسي قد أسند الاختصاص في مسائل اللجوء إلى مؤسسة عامة متخصصة؛ فإن المشرع القطري فضّل أن يسند هذا الاختصاص إلى شخص اعتباري عام آخر؛ هو الدولة ذاتها، ممثلة بوزارة الداخلية، ومن ثم فإنه فضل إسناد هذا الاختصاص إلى السلطة التنفيذية المركزية، مما يعني أن هناك اختلافاً واضحاً بين المشرعين من هذه الناحية، مما يقتضي البحث في النواحي التقنية القانونية المتعلقة بمعالجة هذه المسائل من قبل السلطة التنفيذية المركزية.

ومن جهة أخرى، فقد حدد المشرعان الفرنسي والقطري سلطات إدارية محددة ضمن الأشخاص الاعتبارية العامة المختصة، وأسنداً إليها الاختصاصات الموضوعية المتعلقة بمسائل اللجوء، وحيث إن الجهة الإدارية المختصة

1 Pierre Serrand *Droit administratif Les actions administratives* (2ème édition T1 PUF Paris 2017) 209.

2 Serge Salma "Contentieux de l'asile L'âge de la maturité ?" (2013) AJDA 2351.

3 René Chapus *Droit administratif général* (2ème édition T1 Montchrestien Paris ,2001) 403.

عضوياً بمسائل اللجوء في فرنسا هي مؤسسة عامة؛ فقد وزع المشرع الاختصاصات الموضوعية بين عضوي التقرير والتنفيذ، في حين أن الاختصاصات الموضوعية في مسائل اللجوء تم توزيعها بين جهات إدارية، حددها القانون، عاملة ضمن وزارة الداخلية، وهو ما يطرح على بساط البحث ماهية هذه الاختصاصات الموضوعية التي تم إسنادها إلى كل جهة من هذه الجهات العاملة ضمن الأشخاص الاعتبارية العامة المختصة على المستوى العضوي، وطرح الإشكاليات الخاصة بذلك.

وتبرز أهمية هذا البحث في تحديد المراجع الإدارية المختصة التي تقوم بتفعيل الحق في اللجوء على مستوى القوانين الداخلية، ونقل هذا الحق من فكرة مجردة مدرجة ضمن الاتفاقيات الدولية، إلى حقيقة قانونية فعالة ومتفاعلة مع الواقع القانوني، كما تبرز أهميته في أنه البحث الأول - على حد علمنا - الذي يخوض في هذا الموضوع. وكذلك تبرز هذه الأهمية من خلال المقاربة بين حالتين مهمتين، وهما المتعلقتان بمعالجة مسائل اللجوء من قبل سلطة إدارية مركزية من جهة، ومن قبل سلطة إدارية لا مركزية من جهة أخرى.

ولم يخل إنجاز هذا البحث من صعوبات، ومن أهم هذه الصعوبات أن مسائل اللجوء التي أصبحت تشكل جزءاً مهماً من مواضيع القانون الإداري المعاصر لم تلق اهتماماً بحثياً على مستوى البحث العلمي القانوني في العالم العربي، ولعل هذا أمرٌ طبيعيٌّ؛ نظراً لأن معظم الدول العربية لم تبني نظاماً قانونياً يعالج مسائل اللجوء. ومن الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة أيضاً، أن الخوض في مسائل الاختصاص يعدّ من المسائل الشاقة عموماً في القانون الإداري، إضافة إلى أن النصوص التشريعية التي تعالج مسائل اللجوء تتسم بالحدائث الكلية في كل من فرنسا ومصر، ويضاف إلى هذه الصعوبات أن المعالجة التشريعية لمسائل اللجوء في فرنسا لم تكن مستندة فقط إلى المنظومة التشريعية الداخلية فقط، بل كان لابد من الرجوع إلى النصوص التشريعية الأوروبية ذات الصلة التي أحال إليها المشرع الفرنسي في بعض الأحوال صراحة من أجل الأخذ بأحكامها في بعض المسائل.

وتتمثل الإشكالية المركزية في هذا البحث؛ في تحديد الجهات الإدارية المختصة على المستوى الداخلي في مسائل اللجوء، وفيما إذا كانت تنتمي إلى السلطة الإدارية المركزية، أم تعد من قبيل السلطات الإدارية اللامركزية، وإذا كانت هذه الجهة الإدارية تنتمي إلى السلطة الإدارية المركزية فلا بد من التساؤل عن موقعها على مستوى التنظيم الإداري المركزي، أما إذا كانت تعد من قبيل السلطات الإدارية اللامركزية، فلا بد من تكييف مركزها القانوني، وبيان ما إذا كانت تعد من قبيل أشخاص اللامركزية المرفقية بالمعنى التقليدي، أم أن لها ذاتية قانونية خاصة تجعلها مختلفة عن غيرها من أشخاص اللامركزية المرفقية؛ بحكم عدم إدارتها لمرق عام بالمعنى القانوني الدقيق.

وإذا تم تحديد الجهة الإدارية المختصة عضوياً بمسائل اللجوء، فلا بد من التصدي للإشكالية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات ضمن هذه الجهة، وفيما إذا كان هناك اختلاف من هذه الناحية، وفقاً لوضع هذه الجهة الإدارية ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.

ونشير أخيراً إلى أننا حاولنا أن نتبع في هذا البحث منهجاً مقارناً بين القانونين الفرنسي والقطري، وكان من الطبيعي أن تميل الكفة في إطار خط المقارنة للمنظومة القانونية الفرنسية، وذلك بالنظر إلى الظروف الموضوعية

المتعلقة بوجود معالجة قانونية للمسائل المتعلقة بالبحث في فرنسا منذ مطلع خمسينيات القرن العشرين، في حين أن المشرع القطري لم يعالج هذه المسائل إلا مؤخرًا، مع صدور قانون اللجوء السياسي رقم 11، لسنة 2018.

وسوف نعالج المشاكل المتعلقة بهذا البحث من خلال تقسيم ثنائي؛ حيث نعالج في المبحث الأول الاختصاص الإداري؛ بمعالجة مسائل اللجوء على المستوى العضوي، ثم نتقل لناقش توزيع الاختصاصات الإدارية الموضوعية ضمن الأشخاص الاعتبارية العامة المختصة عضوياً.

المبحث الأول: الشخص الاعتباري العام المختص بمسائل اللجوء عضوياً

عندما تطرح مسائل اللجوء ضمن دولة من الدول؛ فإنها تثير في بادئ الأمر مسألة سيادة الدولة التي يتم معالجة طلب اللجوء على إقليمها، لذلك من الطبيعي أن تستقل الدولة عن طريق تشريعاتها في تحديد السلطات الإدارية التي يمكن أن تتعامل مع هذه المسائل، وهو ما يقصد به الاختصاص العضوي في معالجة المسائل المتعلقة باللجوء، كما أنه من البديهي أن ينعقد هذا الاختصاص العضوي إلى شخص اعتباري عام، عامل ضمن الدولة.

وتتميز التشريعات في هذا الخصوص، فمنها ما أسند هذه الاختصاصات إلى الدولة ذاتها ممثلة بوزارة من وزارتها، ومنها ما أسندها إلى شخص اعتباري عام متخصص. مما يتطلب معالجة هاتين الحالتين (المطلب الأول). ومن جهة أخرى، فإن تحديد الشخص العام المختص بمعالجة مسائل اللجوء يتطلب البحث في الهيكلية الإدارية التي قررها المشرع ضمن هذا الشخص العام، ومن الطبيعي أن يكون هناك اختلاف في هذه الهيكلية حسب طبيعة الشخص العام ذاته، المختص في هذا المجال؛ مما يتطلب أيضاً معالجة هذه الناحية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص بمسائل اللجوء بين التنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي

لقد أسند المشرع القطري الاختصاص بمسائل اللجوء على المستوى العضوي إلى الدولة ذاتها ممثلة بوزارة الداخلية، وبذلك فضل التنظيم الإداري البسيط، في حين أخذ المشرع الفرنسي بتنظيم أكثر تعقيداً؛ حيث أسند هذا الاختصاص إلى شخص اعتباري متخصص يعمل تحت صيغة مؤسسة عامة ذات طبيعة خاصة:

أولاً: اختصاص سلطة إدارية مركزية بمسائل اللجوء في دولة قطر

لقد ذهب المشرع الدستوري القطري إلى الإقرار باللجوء السياسي⁴، ودعا المشرع إلى وضع التنظيم التشريعي الخاص بذلك، وبالفعل صدر قانون اللجوء السياسي رقم 11 بتاريخ 4/9/2018، في دولة قطر⁵. وعلى أن يتم منح اللجوء في الدولة بناءً على أحكامه⁶.

ويلاحظ أن المشرع القطري لم يجعل المسائل المتعلقة باللجوء من اختصاص مؤسسة متخصصة على نحو ما هو سائد في فرنسا، كما سنرى، بل أنطأ أمر ذلك بالسلطة التنفيذية المركزية؛ ممثلة بوزارة الداخلية⁷، بحسبان أن هذه

4 تنص المادة 58 من الدستور القطري على ما يلي: (تسليم اللاجئين السياسيين محظور، ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي).

5 تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ع 15، 2018/10/21، ص 9، وما بعدها.

6 المادة الثانية من القانون رقم 11 لسنة 2018.

7 المادة الأولى من القانون رقم 11 لسنة 2018.

الوزارة هي الجهاز الإداري الذي أنيطت به الاختصاصات الإدارية المتعلقة بدخول وإقامة الوافدين بشكل عام⁸. وعلى هذا الأساس؛ فإن المشرع القطري تبنى تنظيمًا إداريًا بسيطًا من أجل إدارة المسائل المتعلقة باللجوء.

وأعطى المشرع للوزارة في سبيل النهوض بهذه المهمة الاختصاصات التالية:

1- إصدار القرارات الإدارية الخاصة بمنح اللجوء⁹. بيد أن هذا الاختصاص قد يعهد لسلطة إدارية أخرى ذات طابع مركزي هي رئيس مجلس الوزراء في حال تم رفض طلب اللجوء من قبل وزير الداخلية؛ حيث فتح المشرع القطري طريقًا للتظلم أمام طالب اللجوء أمام هذه السلطة، خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره برفض طلبه من قبل إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية، وفي هذه الحالة يبت رئيس مجلس الوزراء في التظلم، ويبت بشكل نهائي في الطلب بالقبول أو بالرفض. وقد حدد المشرع إطارًا زمنيًا للبت في التظلم؛ حيث يجب البت فيه خلال ثلاثين يومًا، وفي حال عدم صدور قرار صريح؛ فإن ذلك يؤدي إلى صدور قرار ضمني بالرفض¹⁰.

2- إصدار القرار الإداري المتعلق بمنح رخصة الإقامة المؤقتة لطالب اللجوء؛ إلى حين البت في طلبه¹¹.

3- إصدار القرار الإداري المتعلق بمنح رخصة الإقامة؛ بناءً على منح صفة اللاجئ¹².

4- إعداد التوصيات والتقارير في المسائل المتعلقة باللجوء السياسي، إلا أن هذه التقارير داخلية؛ حيث تعدّها إدارة حقوق الإنسان في الوزارة وترفع إلى وزير الداخلية، وتعد الإدارة المختصة هذه التقارير بمبادرة منها، أو بناءً على طلب الوزير¹³.

ثانيًا: اختصاص سلطة إدارية لامركزية بمسائل اللجوء في فرنسا:

أسند المشرع الفرنسي الاختصاص العضوي في مسائل اللجوء إلى شخص اعتباري عام لامركزي ذي طبيعة خاصة، وهذا الشخص الاعتباري العام المختص هو مؤسسة عامة تنهض بمهمة خاصة لا تشكل مرفقًا عامًا، على خلاف الأصل في نظرية المؤسسات العامة. ومن الملاحظ أن هذه الطبيعة الخاصة لهذا الشخص الاعتباري العام المختص عضوياً، ليس من شأنها أن تحول من طبيعته القانونية وتجعله من قبيل السلطات المستقلة:

1- المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين والمضطهدين هو مؤسسة عامة ذات طابع خاص:

لقد أناط المشرع الفرنسي المسائل المتعلقة باللجوء بالمكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية (L'office français de protection des réfugiés et apatride)¹⁴، ويعد هذا المكتب مؤسسة عامة تمنح الشخصية

8 المادة الثالثة من القرار الأميري رقم 16 لسنة 2014، المعدل، والمتعلق بتعيين اختصاصات الوزارات.

9 المادة السابعة من القانون رقم 11 لسنة 2018.

10 المادة 8 من القانون 11 لسنة 2018.

11 المادة 6 من القانون رقم 11 لسنة 2018.

12 المادة 7 من القانون رقم 11 لسنة 2018.

13 المادة 16 من القانون رقم 11 لسنة 2018.

14 ويرمز له في فرنسا بالاختصار التالي: OFPRA.

الاعتبارية والاستقلال المالي؛ وفقاً لصريح النص القانوني¹⁵.

وإذا كان المكتب يعد من قبيل المؤسسات العامة، فإن ذلك يفترض وفقاً للمفاهيم التقليدية أنه ينهض بمهمة مرفق عام، بحسبان أن المؤسسة العامة، وعلى خلاف أشخاص القانون العام الآخرين، ينحصر مجال عملها في أنشطة مرفق عام؛ لأنها أساساً عبارة عن مرفق عام تم منحه الشخصية

الاعتبارية (Le service public personnalisé)¹⁶، وهذا يعني أن الشخصية الاعتبارية العامة التي تتمتع بها المؤسسة العامة، لم يتم منحها إلا مع افتراض وجود مرفق عام سابق على الوجود القانوني لهذه الشخصية الاعتبارية¹⁷. وينتج عن ذلك أنه عندما ينشئ المشرع مؤسسة عامة، فإن ذلك يعني انصراف نيته إلى إنشاء مرفق عام¹⁸.

وإذا كان هذا هو الأصل، إلا أنه يلاحظ من جهة أخرى أن تطور نظرية المؤسسات العامة في فرنسا أدى من حيث النتيجة إلى وجود مؤسسات عامة تدير أنشطة لا تعد من قبيل المرافق العامة، بمعنى أن هناك مؤسسات عامة يتم تأسيسها، إلا أنه لا يمكن القول إنها تدير مرفقاً عاماً، حتى وفقاً للمعنى الواسع لهذا الأخير¹⁹. وهو الأمر الذي قرره محكمة النزاع الفرنسية²⁰.

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن التعريف الحديث للمؤسسة العامة لم يعد مقترناً بفكرة المرفق العام؛ حيث أصبحت تعرف على أساس أنها شخص اعتباري عام ينهض بمهمة خاصة (Mission special)، ويتمتع لأجل ذلك باستقلال مالي وإداري معين²¹. أو أنها شخص اعتباري عام ينهض بمجال خاص للنشاط الإداري (Domaines spécialisés de l'action administrative)²²، وهو ما أسقطه جانب من الفقه الفرنسي على تعريف المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين²³. لذلك فقد استقر الأمر في فرنسا اجتهاداً²⁴، وفقهاً²⁵ على أن هناك قرينة مقتضاها أن كل نشاط يقوم به شخص عام يشكل من حيث المبدأ نشاطاً مرفقاً عاماً، إلا أن هذه القرينة القائمة على التلازم بين وجود الشخص الاعتباري العام ونشاط مرفق عام قابلة لإثبات العكس، بالنسبة إلى كل الأشخاص الاعتبارية العامة²⁶. وهو ما ينطبق على المؤسسات العامة بالذات؛ حيث يمكن ألا يعد نشاطها مرفقاً عاماً²⁷.

15 المادة 1-721 من تقنين دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء.

16 René Chapus op. cit. p. 375.

17 Etien Fatome "Etablissement public et service public" (1997) AJDA. 96. Gille.J.Gualiemi - Genviève Koubi- Martine Long Droit du service public (4ère édition LGDJ Paris 2016) 740.

18 Etien Fatome op. cit. p. 96. Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger Droit des services publics (3ère édition Lexis Nexis Paris 2018) 37.

19 Etien Fatome op. cit. p. 96. Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Défiger, op. cit. p. 37.

20 T.C 27-2-1995 M.Anglade - Lycée de partemental agricole de Bonnefout - Fontannes à Brioud RFDA 1996 p. 148; T.C 27-2-1995 M.Anglade - Lycée de partemental agricole de Bonnefout; Fontannes à Brioud RFDA 1996 p. 148.

21 Etien Fatome op. cit. p. 98.

22 Jacques Cheviller Le service public (1ère édition PUF Paris 2012) 104.

23 Janin Stern La cour national du droit d'asile une opportunité pour les magistrats honoraires (n° 406 mars 2014) le nouveau pouvoir judiciaire, 25.

24 T.C 19-12-1988 Ville de Cannes - M. Joseph Ponc A.J.D.A 1989 p. 274.

25 Etien Fatome op. cit. p. 99. Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger p. 20 et 40.

26 C.E 24-6-2002 OPAC de Saone - et- loire Contrats - Marchés publics 2002 26.

27 Etien Fatome op. cit. p. 99. Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 40.

ولعل السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذه الحالة هو ذاك المتعلق بكيفية نفي هذه القرينة، مما يؤدي إلى حدوث التباعد بين المؤسسة العامة بحسبانها شخصاً اعتبارياً عاماً من جهة، والمرفق العام من جهة أخرى؟

إذا أردنا أن نجيب عن هذا التساؤل؛ فلا بد من التمييز بين مهمة المؤسسة العامة وأنشطتها؛ حيث تعد المهمة سبباً لوجود المؤسسة، في حين أن الأنشطة هي الأعمال اللازمة التي يجب القيام بها من جانب المؤسسة لأجل تحقيق المهمة، وذلك كله وفقاً لما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن طويل²⁸. وعلى هذا الأساس، إذا كانت مهمة المؤسسة لا تتعلق بمنفعة عامة كافية؛ فإن أنشطتها لا تعد من قبيل المرافق العامة²⁹. ومن ثم فإن الاقتران بين مفهوم المؤسسة العامة والمرفق العام، إنما هو متعلق بمفهوم ثالث هو المنفعة العامة؛ لأن المؤسسة العامة لا يمكن أن تنهض بمرفق عام مالم تتعلق مهمتها بتحقيق منفعة عامة، وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة ضبط مفهوم المنفعة العامة.

في الواقع، إن ضبط مفهوم المنفعة العامة، كما هو متداول في الأروقة الفقهية، من الصعوبة بمكان؛ لأن هذا المفهوم يتغير بتغير الزمان والمكان، ويتأثر بالمجتمع والنوازع السياسية في لحظة محددة من عمر المجتمع³⁰. حتى ذهب بعض الفقه إلى القول إن فكرة المرفق العام، في حد ذاتها، فكرة غامضة بسبب غموض مفهوم المنفعة العامة المرتبط معها؛ حيث يصبح مفهوم المرفق العام أكثر ضيقاً أو اتساعاً حسب تغير إطار هذه الفكرة³¹.

ولكن على الرغم من ذلك، يبدو أن الفقه متفق على أن مفهوم المنفعة العامة يتحدد بشكل أساسي من خلال عنصر جوهري ذي طابع موضوعي؛ هو الحاجات الجماعية التي تحتاج إلى إشباع³²، ومن الملاحظ في هذه الحالة أنه لا يكفي وجود الحاجات الجماعية واجبة الإشباع لقيام مفهوم المنفعة العامة، بل يجب أن يقترن هذا العنصر الموضوعي بعنصر آخر ذي طبيعة عضوية هو (الشعب)، بمعنى أن هذه الحاجات الجماعية يجب أن تتعلق بالشعب حتى يشكل إشباعها مرفقاً عاماً³³. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة الحاجات الجماعية للشعب إلى أبعد مدى³⁴.

ولا يكفي وجود مصلحة جماعية تحتاج لإشباع حاجات (الشعب) حتى تصبح هذه المصلحة مهمة مرفق عام، بل لا بد أن تتدخل السلطة العامة المختصة وفقاً للدستور والقانون، وتكشف عن هذه المنفعة العامة³⁵، وذلك وفقاً للظروف المرحلية الزمانية والمكانية، وهو ما يعني من حيث النتيجة ضرورة وجود إفصاح صادر عن السلطة

28 C.E 20-12-1985 Syndicat des industriels de l'alimentation Guimale R.D.P 1986 p. 792.

29 Etien Fatome op. cit. p. 100.

30 Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 33.

31 وهو ما ذهب إليه الفقيه Stéphan Braconnier الذي أضاف أن كل المحاولات التي بذلت لأجل تعريف المنفعة العامة هي محاولات تجريبية لم تعط مضموناً محدداً للفكرة، راجع:

Stéphan Braconnier *Droit des services publics* (2ère édition P.U.F Paris 2007) 180.

32 René Chapus op. cit. p. 583.

33 Pierre - Laurent Frier - Jacques Petit *Droit administratif* (12ère édition LGDJ Paris 2019) P244. Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 47; Jacques Cheviller *Le service public* op. cit. p. 97.

34 توسع مجلس الدولة الفرنسي في مجال فكرة الحاجات الجماعية للشعب، حتى امتدت بالنسبة إلى كل ما يتصل بالتماسك والانسجام الاجتماعي، مثل التربية والصحة والأنشطة الثقافية الموسيقية والمسرحية؛ راجع مؤلف الأستاذين: Pierre Laurent Frier - Jacques Petit، ص 244. حيث تمت الإشارة إلى الكثير من الأحكام الصادرة عن المجلس بهذا الخصوص.

35 Pierre - Laurent Frier - Jacques Petit op. cit. p. 244.

العامة، ومقتضاه عدم جواز ترك نشاط معين للمبادرات الخاصة، لذلك وتشديداً على هذه الناحية؛ فقد ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القول إن المرفق العام يجب أن يختم بخاتم السلطة العامة³⁶. وهو الأمر الذي تأكد حتى على مستوى الاجتهاد القضائي الأوروبي؛ حيث ذهبت محكمة العدل الأوروبية إلى أن الاعتراف بوجود منفعة عامة يفترض تدخل السلطة العامة³⁷.

وطالما كان الأمر كذلك، فإن وجود منفعة عامة بسيطة لا يمكن أن يشكل مهمة مرفق عام³⁸. ولهذا السبب فإن مجلس الدولة الفرنسي يستخدم مصطلح منفعة عامة كافية (Intérêt général suffisant) في إطار وصف المهمة التي يقوم بها شخص اعتباري عام، وفي سبيل التوصل إلى إسباغ صفة المرفق العام على أنشطة هذا الشخص³⁹. وعلى أساس ما تقدم، يمكن القول إنه، ومع منح المشرع المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وإسباغ المشرع عليه وصف المؤسسة العامة، إلا أن المكتب لا يعد في هذه الحالة من قبيل المؤسسات العامة التي تختص بإدارة مرفق عام محدد؛ لأن المهمة التي ينهض بها لا تشكل مهمة مرفق عام، بحسبان أن مهمة المرفق العام تتشكل من خلال المصالح الجماعية للشعب؛ واجبة الإشباع. في حين أن المهمة التي يضطلع بها المكتب لا تعد من هذا القبيل، بل هي خدمات توجه إلى أفراد هم من خارج الشعب أساساً. وبذلك، فإننا لا نكون في هذه الحالة أمام نمط المؤسسات العامة التي تنهض بأنشطة مرفق عام، كما رأينا عند استعراضنا للتعريف الحديث للمؤسسة العامة.

وإذا كان المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين يجسد التباعد بين فكري المرفق العام والمؤسسة العامة، إلا أنه لا بد أن نلاحظ أن هذا التباعد لا يسلب المؤسسة العامة امتيازات السلطة العامة، بل تظل قادرة على ممارستها، على الرغم من أن مهمة المؤسسة في هذه الحالة لا تشكل مهمة تتعلق بمرفق عام⁴⁰، وفي طليعة هذه الامتيازات امتياز إصدار قرارات إدارية تنفيذية، وهو ما سوف نلاحظه في معرض استعراض الاختصاصات الموضوعية في البحث الثاني.

2- الاختصاصات المسندة للمكتب ذاته، بحسبانه مؤسسة عامة (ماهية المهمة الخاصة للمؤسسة): طالما كان المكتب ينهض بمهمة خاصة، كما رأينا، وليس بمهمة مرفق عام؛ فقد حدد المشرع العناصر التي تتكون منها هذه المهمة الخاصة، فهو من يمنح الحماية الدولية⁴¹ على أساس اللجوء أو الحماية الثانوية⁴²، وعلى أساس الشروط

36 راجع الأساتذة: Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger في مؤلفهم، قانون المرافق العامة، مرجع سابق، ص 36، وقد أضاف الأساتذة المذكورون بهذا الخصوص: (من مهام الحكام أن يحددوا في "إطار طموحات الشعب" تلك المهام التي يجب أن ينجزوها عن طريق مرفق عام محدد)، ص 37.

37 CJCE 23-10-1997 Commission - France aff-c 159- 94 Rec.1997 p. 5815.

38 C.E 30-10-1953 Boussayt RDP 1954 p. 178.

39 Etien Fatôme op. cit. p. 100.

40 Etien Fatôme ibid p. 100.

41 وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم جواز منح الحماية الثانوية لطالبيها من قبل مكتب حماية اللاجئين؛ إلا بعد أن يتأكد من عدم استفاد الطالب لشروط اللجوء؛ أي أنه يبدأ بمعالجة الطلب المقدم له على أساس اللجوء. فإن لم تتوافر شروط هذا المركز، ينتقل المكتب ليتأكد من توافر شروط الحماية الثانوية في الطلب... راجع:

C.E 10-12-2018 M.Pogossyam n°278227 AJDA 2008 p. 2373.

42 الفقرة الأولى من المادة 3-721، والمادة 1-731 R من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

المحددة في القانون⁴³، كما يبارس المكتب الحماية القانونية والإدارية للاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية⁴⁴، إلا أنه لا يبت إلا في طلبات الحماية التي تعد من اختصاص الدولة الفرنسية؛ حيث أحال المشرع الفرنسي إلى النظام الأوروبي رقم 604 لسنة 2013، تاريخ 26/6/2013، الذي يحدد الدولة العضو في الاتحاد الأوروبي المختصة بنظر طلبات اللجوء المقدمة من رعايا الدول غير الأعضاء في الاتحاد، وهو ما يعني عدم إمكانية أن يختار اللاجئ دولة اللجوء ضمن إقليم الاتحاد الأوروبي⁴⁵، ومن ثم، فإن المكتب يطبق معايير الاختصاص المنصوص عليها في هذا النظام⁴⁶. فإن كان طلب اللجوء لا يدخل في إطار اختصاص الدولة الفرنسية، يجب إحالة طالب اللجوء إلى الدولة المختصة في الاتحاد؛ حيث إن القاعدة في ذلك أن الاختصاص في البت في طلب اللجوء ينعقد للدولة التي تم تقديم الطلب فيها لأول مرة⁴⁷، وذلك من أجل إنشاء كوة واحدة للجوء على المستوى الأوروبي، ومنع الطلبات المتعددة أو المتتابعة⁴⁸. إلا أنه إذا كان طالب اللجوء قاصراً من غير مرافق (un mineur non accompagné)⁴⁹، فإن الدولة المختصة أوروبياً هي الدولة التي يوجد على إقليمها أفراد من عائلة هذا القاصر⁵⁰. وتلتزم الدول في هذه الحالة بلم شمل العائلة التي ينتمي إليها هذا القاصر، وإذا لم يوجد أعضاء من عائلة القاصر؛ فإن الدولة المختصة هي تلك التي قدم فيها طلبه⁵¹، وفي كل الحالات، يجب أن تؤخذ المصلحة العليا للطفل بالنسبة إلى كل الإجراءات التي تتعلق بتحديد الدولة المختصة بمعالجة طلب الحماية المقدم منه⁵².

وإضافة إلى ما تقدم، يتولى المكتب منح اللاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية الوثائق الضرورية التي تمكنهم من إنجاز شؤونهم المدنية المختلفة، وبما يكفل تطبيق أحكام التشريع الداخلي بهذا الخصوص، أو الاتفاقيات

43 يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد جعل الحماية الدولية على نوعين؛ النوع الأول: هو اللجوء، ويكتسب من يعطى هذا المركز القانوني صفة اللاجئ (Qualité de réfugié)، أما النوع الثاني: فهو الحماية الثانوية (protection subsidiaire)، ويصبح من يعطى هذا المركز مستفيداً من الحماية الثانوية. وقد حدد المشرع الفرنسي الأسباب التي يمكن منح كلا المركزين على أساسها بشكل حصري. راجع: المادة L711-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء التي حددت أسباب اكتساب صفة اللاجئ، وراجع المادة L712-4 من التقنين ذاته التي نصت على أسباب منح الحماية الثانوية. ولا يختلف مركز اللجوء عن مركز الحماية الثانوية من حيث الحقوق التي تترتب للمستفيد من الحماية الدولية، إلا أنها يختلفان في أمر واحد؛ هو أن الحماية الثانوية هي مركز مؤقت، في حين أن اللجوء هو مركز دائم؛ حيث يحصل المستفيد من الحماية الثانوية نمطاً من أنماط الإقامة المؤقتة، في حين يستفيد من حصل على صفة اللاجئ من إقامة دائمة. راجع: المادة L324-11 من نفس التقنين.

44 الفقرة الأولى من المادة L721-2 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

45 Catherine - Amélie "De la réadmission des demandeurs d'asile" (2013) AJDA.2380

46 المادة L723-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

47 الفقرة الثانية من المادة 7 من النظام الأوروبي رقم 604 - 2013، منشور على الموقع التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/>

48 Catherine - Amélie op. cit. p. 2377.

49 القاصر من غير مرافق، أو القاصر غير المصحوب، هو مصطلح قانوني يستخدم على صعيد التشريع الأوروبي، وقن في التشريعات الأوروبية ذات الصلة، وهو يعني كل شخص يدخل إلى إقليم الاتحاد الأوروبي دون أن يكون مصحوباً بالبالغ؛ يمكن أن ينهض بمسؤوليته. راجع: Catherine - Amélie op. cit. p. 2380.

50 الفقرة الأولى من المادة الثامنة من النظام الأوروبي رقم 604 - 2013، منشور على الموقع التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/>

51 الفقرة الأولى من المادة الثامنة من النظام الأوروبي رقم 604 - 2013، منشور على الموقع التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/>

52 راجع الفقرة الأولى من المادة 6 من النظام الأوروبي رقم 604 - 2013، منشور على الموقع التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/>

وراجع في الفقه:

Catherine - Amélie op. cit. p. 2381.

الدولية ذات الصلة بحماية هذه الفئات⁵³.

وبشكل عام، فإن المكتب هو الذي يقدم الضمانات الأساسية للاجئين أو للمستفيدين من الحماية الثانوية، وهو المختص بتنفيذ ذلك، وفقاً لما هو منصوص عليه في التشريعات الداخلية، كما يعد المكتب مختصاً بتنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين على إقليم الجمهورية الفرنسية، ولا سيما الحماية المنصوص عليها في اتفاقية جنيف لسنة 1951، وبروتوكول نيويورك المؤرخ في 31/1/1967⁵⁴.

وقد وضع المشرع الفرنسي التزاماً عاماً على عاتق المكتب، وهو التزام جوهري لا يمكن أن يقوم بمهامه دون تلبية مقتضياته، وهذا الالتزام يتعلق بالتعاون مع المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتقديم كل ما من شأنه تسهيل مهمتها في الرقابة، وضمن الشروط المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية⁵⁵.

ويعد المكتب تقريراً سنوياً يتعلق بنشاطه، ويتضمن هذا التقرير المعطيات الكمية والنوعية لنشاط المكتب، ولا سيما في مجال الاضطهاد بسبب الجنس، ومع الأخذ بالحسبان أوضاع الأشخاص الضعفاء (Les personnes vulnérables) من الخاضعين للحماية⁵⁶. ويحول هذا التقرير إلى البرلمان، ويعلن على الكافة⁵⁷، كما يحول إلى الوزراء المعنيين بمسائل اللجوء⁵⁸.

ومن أجل حسن نهوض المكتب باختصاصاته، فقد أسبغ المشرع الفرنسي حصانة خاصة على جميع الأماكن التابعة للمكتب؛ حيث تعد جميعها مصانة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المستندات المتعلقة بعمله⁵⁹.

3- المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين والمضطهدين لا يعد من قبيل السلطات الإدارية المستقلة:

السلطات الإدارية المستقلة هي صيغة من صيغ التنظيم الإداري، تستفيد من درجة عالية من الاستقلال في مواجهة السياسة والإدارة التقليدية⁶⁰، وقد تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وقد لا تتمتع بها⁶¹، لذلك لا ينبع استقلال السلطات الإدارية المستقلة من خلال تمتعها بالشخصية الاعتبارية، بل من خلال عدم خضوعها للتسلسل الإداري، أو الوصاية الإدارية⁶²، ومن ثم فإنها لا تخضع لأوامر أو توجيهات أي مرجع آخر من مراجع السلطة التنفيذية في

53 المادة 3-721 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

54 الفقرة الثالثة من المادة 2-721 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

55 الفقرة الأخيرة من المادة 2-721 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

56 الأشخاص الضعفاء هم الذين يوجدون في مركز يجعلهم أقل قدرة من غيرهم من طالبي الحماية، مثل: القُصّر، والمسنين، والحوامل، والمتعرضين للتعذيب، والمرضى عمومًا، أو المرضى باعتلالات نفسية أو عقلية. ويعامل هؤلاء معاملة خاصة في معرض فحص طلباتهم واستضافتهم، ليس في فرنسا فحسب؛ وإنما على مستوى دول الاتحاد الأوروبي كلها؛ حيث إن مبدأ مراعاة الأشخاص الضعفاء فرض أساساً من قبل المشرع الأوروبي، راجع مفصلاً في ذلك:

Blodie Boubilil - Laure Wolmark "Vulnérabilité soin et accueil des demandeurs d'asile" 13-2018 () La revue des droits de l'homme 1 et s.

57 المادة 4-721 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

58 الفقرة الثالثة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

59 المادة 4-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

60 Yves Gaudemet *Droit administratif* (20ème édition LGDJ Paris 2012) 274.

61 Gérard Marcou "La notion juridique de régulation" (2006) A.J.D.A., 356.

62 Jacques Chevallier "Le statut des autorités administratifs indépendants: harmonisation ou diversification" (2010) RFDA. 897.

مختلف مستوياتها⁶³.

وقد يطرح التساؤل فيما إذا كان يمكن تكييف المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين كسلطة إدارية مستقلة، وذلك حيث ورد حكم تشريعي مهم في معرض تحديد اختصاصات المكتب المتعلقة بمنح الحماية الدولية لطالبي اللجوء، ويتمثل ذلك في ضرورة ممارسة المكتب لاختصاصاته بكل نزاهة، وعدم جواز تلقيه أي تعليمات في معرض ممارسته لهذه الاختصاصات⁶⁴. وبذلك فإن هناك تشابهاً بين المكتب من جهة، والسلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى؛ حيث لا يتلقى المكتب أي تعليمات في نطاق ممارسته لاختصاصاته، كما هو الحال مع السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتلقى أي أوامر أو تعليمات عند ممارستها لاختصاصاتها.

في الحقيقة لا يمكن القول إن المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين يعد من قبيل السلطات الإدارية المستقلة؛ لأن المشرع الفرنسي صرح عن وجود رابطة وصائية بين المكتب بحسبانه مؤسسة عامة من جهة، والدولة ممثلة بالوزير المكلف بحقبة اللجوء من جهة أخرى⁶⁵، وهو ما يتنافى مع أهم مقومات السلطات الإدارية المستقلة، وهو عدم خضوعها لأي تسلسل إداري أو وصاية إدارية. وهو ما يعني تطبيق المشرع الفرنسي لمبدأ الإلحاق (La rattachement)، الذي يطبق على كل المؤسسات العامة⁶⁶، ومقتضى هذا المبدأ أن المؤسسة العامة تعد امتداداً لشخص اعتباري عام آخر، لذلك يجب أن تكون متصلة به، وقد يكون هذا الأخير جماعة محلية؛ إذا كانت المؤسسة العامة ذات طابع محلي، أو الدولة ذاتها؛ إذا كانت المؤسسة العامة وطنية⁶⁷.

لذلك يمكن القول إن مكتب حماية اللاجئين يلحق بشخص اعتباري عام آخر يمارس عليه الوصاية الإدارية، وهذا الشخص هو الدولة، مما يؤكد تكييفه كمؤسسة عامة، وليس كسلطة إدارية مستقلة، مما ينتج عنه صعوبة تطبيق ذلك الحكم التشريعي المتعلق بعدم خضوع المكتب لأي تعليمات في معرض إنجازها للمهمة التي نشأ لأجلها. ولا سيما إذا علمنا أن التوجيه يمثل أحد العناصر الرئيسية للوصاية الإدارية، ذلك العنصر الذي يبرره الفقه بضمان تحقيق الالتزامات التي تقع على عاتق المؤسسة⁶⁸.

المطلب الثاني: الجهات الإدارية المعنية بمسائل اللجوء ضمن السلطات الإدارية المختصة

بعد أن حددنا الأشخاص العامة المختصة بمعالجة مسائل اللجوء في كل من قطر وفرنسا، لا بد أن نبحت في ماهية الجهات الإدارية المختصة ضمن الشخص الاعتباري العام المختص عضوياً في مسائل اللجوء، وهو ما يختلف حسب طبيعة الشخص العام المختص، وفيما إذا كان شخصاً لا مركزياً متخصصاً؛ كما هو الحال في فرنسا، أو جهازاً إدارياً تابعاً للدولة؛ بحسبانه شخصاً اعتبارياً عاماً، كما هو الحال في قطر.

63 Didier Truchet *Droit administratif* (édition 20ème Paris PUF 2015) 85.

64 راجع المادة L 721-2 من تقنين دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء.

65 راجع المادة L 721-1 من تقنين دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء.

66 Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 325; Jacques Cheviller *Le service publics* op. cit. p. 104; Stéphan Braconnier *Droit des services publics* op. cit. p. 446.

67 Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 325; Jacques Cheviller *Le service publics* op. cit. p. 104; Pierre - Laurent Frier - Jacques Petit *Droit administratif* op. cit. p. 266.

68 Jacques Cheviller *Le service publics* op. cit. p. 104.

أولاً: توزيع الاختصاصات بين عضوي التقرير والتنفيذ

وهذه الحالة خاصة بفرنسا؛ حيث إن المقرر بالنسبة إلى كل المؤسسات العامة أن تتوزع الاختصاصات ضمنها بين عضو التقرير (L'organe délibérant) من جهة، وعضو التنفيذ (L'organe exécutif) من جهة أخرى⁶⁹، وكما هو الحال في جميع المؤسسات العامة؛ ينهض باختصاصات عضو التقرير تشكيل جماعي هو مجلس الإدارة، في حين تنهض باختصاصات عضو التنفيذ شخصية إدارية منفردة هي المدير العام:

1 - مجلس الإدارة (عضو التقرير): يعد مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين تشكيلاً جماعياً، كما هو حال جميع مجالس إدارة المؤسسات العامة⁷⁰، يتكون من ممثلين عن مختلف المصالح المختلفة المتعلقة بالمهمة التي وجدت المؤسسة لأجلها، ويتكون المجلس من الشخصيات التالية:

- نائبان من الجمعية الوطنية شيخان من مجلس الشيوخ.
- ممثلان من ممثلي فرنسا في البرلمان الأوروبي، وعلى أن يكونا رجلاً وامراًة. وتتم تسميتهما بمرسوم.
- ممثلان عن الدولة، وعلى أن يكونا رجلاً وامراًة، ويتم اختيارهما بقرار من الوزير الأول، ولمدة ثلاث سنوات⁷¹.
- ممثل شخصي عن المكتب، يتم اختياره من الكوادر الوظيفية للمكتب
- ممثل عن وزارة الداخلية، وهذا الممثل هو السكرتير العام لوزارة الداخلية⁷².
- ممثل عن الوزارة المكلفة بمسائل اللجوء، وهو المدير العام للأجانب في هذه الوزارة⁷³.
- السكرتير العام لوزارة الشؤون الخارجية.
- مدير الشؤون المدنية.
- ممثل عن الوزارة المختصة بالشؤون الاجتماعية، وهذا الممثل هو المدير العام للاندماج الاجتماعي⁷⁴.
- ممثل عن الوزارة المكلفة بشؤون النساء.
- ممثل عن الوزارة المكلفة بمقاطعات ما وراء البحار.
- مدير الموازنة في الوزارة المكلفة بالموازنة⁷⁵.

وإضافة إلى هذا التمثيل، يحضر جلسات مجلس الإدارة ممثل من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وكذلك ثلاثة أشخاص من المؤهلين المختصين في شؤون اللاجئين تتم تسميتهم بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المكلف

69 Gille.J. Gualiemi - Genviève Koubi- Martine Long op. cit. p. 347; Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 306; Stéphane Braconnier *Droit des services publics* op. cit. p. 448.

70 Stéphane Braconnier *Droit des services publics* op. cit. p. 448; Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 306.

71 البند الأول من الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

72 البند الثاني من الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

73 البند الثالث من الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

74 البند السادس من الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

75 الفقرتان الأولى والثانية من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

بمسائل اللجوء⁷⁶، وعلى أن يكون أحد الأشخاص الثلاثة المذكورين ممثلاً لإحدى المنظمات المساهمة في استقبال اللاجئين وتلقي طلباتهم، وإذا كان هؤلاء يحضرون جلسات مجلس الإدارة، إلا أنهم لا يشتركون في التصويت على القرارات، ويقتصر عملهم على تقديم المساعدة والملاحظات والاقتراحات⁷⁷.

ويحضر المدير العام جلسات مجلس الإدارة، ويعد رأيه استشارياً في المسائل التي يقوم المجلس بالمداولة حولها⁷⁸.

وبشكل عام يجوز لمجلس الإدارة أن يستعين بأي شخص يعد حضوره نافعا بالنسبة إلى المسائل التي يختص بها، من أجل تقديم المساعدة في معرض قيامه بمداولاته⁷⁹، وبالطبع فإن حضور هذا الشخص يقتصر على المساعدة، ولا يتدخل في المداولة ذاتها.

يسمى رئيس مجلس الإدارة من بين الأعضاء بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المكلف باللجوء⁸⁰، ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد⁸¹، وفي حال غياب الرئيس لأي سبب كان، يحل محله بقوة القانون المدير العام للأجانب في الوزارة المكلفة باللجوء، وإن كان هذا الأخير غائباً أيضاً ينعقد مجلس الإدارة تحت رئاسة ممثل الدولة الأقدم وظيفياً⁸².

ويخضع أعضاء مجلس الإدارة إلى الالتزام الواقع على جميع العاملين في المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين، والمتعلق بضرورة مراعاة السر المهني بسبب ممارستهم لوظائفهم⁸³، وقد أكد المشرع على ذلك نظراً لحساسية المسائل المتعلقة بعمل المكتب.

يجتمع مجلس الإدارة مرتين في السنة على الأقل، وكلما دعت الضرورة لذلك، ويتم الاجتماع بناءً على دعوة من رئيس مجلس الإدارة، أو بناءً على طلب ستة على الأقل من أعضائه، وإذا تمت الدعوة بمبادرة من ستة من أعضاء المجلس يقوم هؤلاء بتوجيه الطلب إلى رئيس مجلس الإدارة، ويرفقون معه نسخة من جدول الأعمال المقترح⁸⁴.

ولا تعد جلسات مجلس الإدارة قانونية إلا بحضور تسعة من أعضائه⁸⁵، وتتخذ القرارات في المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين⁸⁶، وفي حال تعادل الأصوات يعد صوت الرئيس مرجحاً⁸⁷، وتفرغ مداولات المجلس في محاضر موقعة من قبل الرئيس، ويجب إرسال نسخة من هذه المحاضر إلى الوزراء الممثلين في

76 الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

77 الفقرة الأخيرة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

78 الفقرة الثالثة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

79 الفقرة الرابعة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

80 الفقرة التاسعة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

81 الفقرة الأولى من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

82 الفقرة الثانية من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

83 الفقرة الأولى من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

84 الفقرة الأولى من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

85 الفقرة الثانية من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

86 الفقرة الثالثة من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

87 الفقرة الرابعة من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

مجلس الإدارة⁸⁸. وعلة إرسال هذه المحاضر هو الرقابة من قبل هؤلاء الوزراء على مداولات مجلس الإدارة، تنفيذًا للوصاية الإدارية التي تبسطها السلطة المركزية على أعمال المكتب بحسابه مؤسسة عامة، وبحكم أن نفقات المكتب تغطي من خلال مساعدة الدولة بشكل رئيسي⁸⁹، وقد ذهب المشرع الفرنسي إلى أن المحاضر المتضمنة للقرارات الخاصة بالموازنة والتقرير المالي، وقبول الهبات والوصايا ومشاريع عقود بيع العقارات أو شرائها أو مقايضتها تعد نافذة بقوة القانون، مالم يعترض عليها الوزير المكلف بالموازنة أو الوزير المكلف باللجوء خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ استلامها رسميًا، كما أعطى المشرع للمدير العام الحق في الاعتراض على ما توصل إليه مجلس الإدارة بشأن هذه القرارات والعقود، ويتم الاعتراض أمام هذين الوزيرين، وله أن يطلب وقف تنفيذ أي من هذه القرارات أو العقود⁹⁰، حين البت في الاعتراض.

2- عضو التنفيذ؛ المدير العام للمكتب: يعين المدير العام بمرسوم، ويتخذ هذا المرسوم في مجلس الوزراء⁹¹، بناءً على اقتراح وزير الشؤون الأجنبية والوزير المكلف باللجوء⁹²، وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد⁹³، ويساعد المدير العام من قبل سكرتير عام، وسكرتير عام مساعد، ورؤساء الأقسام⁹⁴، ويمكن للمدير العام أن يفوض توقيع، لا سيما في مجال القرارات التي يتخذها المدير العام بمنح صفة اللاجئ أو بمنح الحماية الثانوية، أو إصدار الوثائق والشهادات، أو أعمال الإدارة اليومية⁹⁵.

ثانيًا: توزيع الاختصاص ضمن وزارة الداخلية وفقًا للقانون القطري

كما لاحظنا سابقًا تختص السلطة المركزية في دولة قطر في مسائل اللجوء ممثلة بوزارة الداخلية، وإذا كان وزير الداخلية هو السلطة المختصة بإصدار القرارات المتعلقة بمنح اللجوء، كما سنرى في الموضوع المناسب، إلا أن المشرع رسم سياقًا إجرائيًا واجب التطبيق قبل إصدار القرار المتعلق باللجوء، وتتدخل ضمن هذا السياق الإجرائي جهات إدارية تعد من عناصر الهيكلية الإدارية في الوزارة، وعلى هذا الأساس يوزع الاختصاص في مسائل اللجوء ضمن وزارة الداخلية كما يلي:

أ- إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية: وقد أطلق عليها القانون تسمية الإدارة المختصة⁹⁶.

ب- لجنة شؤون اللاجئين السياسيين: وهذه اللجنة حديثة، وتعد من اللجان الدائمة، ونشأت مع صدور قانون تنظيم اللجوء السياسي رقم 11 لسنة 2018، واللجنة الدائمة في النظام القانوني القطري هي تلك

88 الفقرة الخامسة من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

89 المادة 5-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

90 الفقرة السادسة من المادة 3-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

91 وهذا هو الحال بالنسبة إلى كل المرداء العاميين في فرنسا، بحكم أن آلية تعيين هؤلاء تم تقنينها بموجب أمر 1958/11/28، راجع: Gille, J. Gualieri - Genviève Koubi - Martine Long op. cit. p. 345.

92 المادة 2-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

93 الفقرة الأولى من المادة 4-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

94 الفقرة الأخيرة من المادة 5-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

95 المادة 6-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

96 المادة 1 من القانون 11 لسنة 2018.

اللجنة التي لا تقل مدة عملها عن سنة واحدة، وتجتمع بصفة دورية منتظمة بمعدل جلسة في كل أسبوع، مالم ينص القرار المنشئ لها على غير ذلك⁹⁷، وتعد أيضًا هذه اللجنة في نفس الوقت من قبيل اللجان المشتركة وفقًا للتشريع القطري، بحكم أنه يتوافر فيها المعياران المعتمدان تشريعياً لهذا النمط من اللجان، فقد أنيط بها مهمة تدخل في اختصاص أكثر من وزارة أو جهة حكومية من جهة، ويشترك في عضويتها ممثلون عن هذه الوزارات والجهات من جهة أخرى⁹⁸.

وتتشكل لجنة شؤون اللاجئين من ثلاثة ممثلين عن الوزارة، يكون من بينهم رئيس اللجنة ونائبه، ويدخل في عضويتها ممثل عن الجهات المعنية بمسائل اللجوء؛ حيث يكون هناك ممثل عن وزارة الخارجية، وممثل عن وزارة العدل، وممثل عن جهاز أمن الدولة، وتختار كل جهة من يمثلها في اللجنة⁹⁹. ويصدر بتسمية رئيس اللجنة ونائبه وأعضاء اللجنة، كما يصدر نظام عملها وكيفية إصدار توصياتها ومكافآتها قرار من وزير الداخلية¹⁰⁰. وبذلك فإنه إذا كانت هذه اللجنة تعد من قبيل اللجان الدائمة والمشاركة وفقًا للتشريع القطري، إلا أنها لا تخضع للقواعد المتعلقة بتسيير أعمال اللجان المنصوص عليها في النصوص التشريعية النافذة¹⁰¹؛ وذلك لأنه كما هو ملاحظ هناك نظام عمل خاص يحكم عمل هذه اللجنة يحدد بمقتضى قرار من وزير الداخلية.

ويكون للجنة أمانة سر يتولاها موظف أو أكثر من موظفي وزارة الداخلية، يصدر بندهم وتحديد اختصاصاتهم ومكافآتهم قرار من وزير الداخلية، وهذا يعني أن موظفي أمانة السر ينهضون بمهامهم ضمن اللجنة إضافة إلى مهام وظائفهم الأصلية، وذلك لأنهم يندبون إلى أمانة سر اللجنة، ويعد ذلك تأكيداً على الحكم التشريعي الوارد في قانون الموارد البشرية القطري من جواز أن يتم ندب الموظفين مؤقتاً إلى للقيام بأعباء وظيفة أخرى في الجهة الحكومية التي يعمل بها، مع جواز أن يتم الندب بالإضافة إلى العمل الأصلي للموظف¹⁰².

ج- وزير الداخلية: وهو المختص بإصدار القرارات الإدارية النهائية في مسائل اللجوء كما سوف نرى¹⁰³، وذلك بحسبانه مختصاً بتنفيذ التشريعات المتعلقة بنشاط الوزارة، وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه التشريعات بما يطابق أحكامها¹⁰⁴.

98 المادة رقم 1 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 1993، بشأن تنظيم أعمال اللجان المشتركة والمتخصصة.

99 الفقرة الأولى من المادة 4 من القانون 11 لسنة 2018.

100 الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون 11 لسنة 2018.

101 المادة 5 وما بعدها من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 1993، بشأن تنظيم أعمال اللجان المشتركة والمتخصصة.

102 الفقرة الأولى من المادة 53 من قانون الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016.

103 الفقرة الثانية من المادة السابعة من القانون رقم 11 لسنة 2018.

104 الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من القانون رقم 21 لسنة 2004 المعدل بشأن الوزراء.

المبحث الثاني: توزيع الاختصاصات الموضوعية بين الجهات الإدارية العاملة ضمن الأشخاص الاعتبارية العامة المختصة عضوياً

الاختصاصات الموضوعية هي الصلاحيات التي تنهض بها كل جهة إدارية عاملة ضمن الشخص الاعتباري العام المختص بإنجاز مرفق عام معين، أو مهمة إدارية محددة، ومن الملاحظ أن هذه الاختصاصات توزع وفقاً للنصوص التشريعية وفقاً للقواعد العامة، فالمرشح هو الذي يحدد اختصاصات كل جهة من هذه الجهات، ويتم توزيع الاختصاصات على مستوى المؤسسات العامة بين جهتين إداريتين داخليتين؛ واحدة تختص بالتقرير (مجلس الإدارة)، والثانية تختص بالتنفيذ (المدير العام)، وهذا هو الحل المتبع في القانون الفرنسي بالنسبة إلى المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين (المطلب الأول)، أما إذا أسند المشرع المهمة الإدارية أو المرفق العام إلى الدولة، ونهضت بها وزارة من الوزارات فعندئذ تختص الجهات الإدارية العاملة ضمن هذه الوزارة بالاختصاصات اللازمة لتسيير هذا المرفق أو إنجاز تلك المهمة، وهو الحل الذي اعتمدته المشرع القطري بالنسبة إلى وزارة الداخلية بحسبانها المرجع المختص على مستوى الدولة بالنسبة إلى مسائل اللجوء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توزيع الاختصاصات الموضوعية ضمن المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين

سوف نبين ماهية الاختصاصات الموضوعية المتعلقة بمسائل اللجوء المسندة إلى مجلس الإدارة بحسبانها عضو التقرير ضمن المكتب، ومن ثم نبين ماهية هذه الاختصاصات ذاتها المسندة إلى المدير العام بحسبانها عضو التقرير في المؤسسة:

الفرع الأول: الاختصاصات الموضوعية المسندة إلى مجلس الإدارة

وتتمثل في الاختصاصات التالية:

1- الاختصاصات العامة:

يختص مجلس الإدارة كما هو الحال بالنسبة إلى كل أعضاء التقرير في المؤسسات العامة باتخاذ القرارات في الشؤون التي تدخل في اختصاص المكتب وعن طريق المداولات¹⁰⁵، لذلك فإنه يحدد التوجهات العامة لنشاط المكتب، كما تنصب مداولاته حول أساليب تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بمنح اللجوء أو الحماية الثانوية¹⁰⁶. ويختص بالتنظيم العام للمؤسسة، وهو الذي يضع النظام الداخلي الخاص بعمل المجلس، ويدرس كل التدابير التي من شأنها تحسين وضع اللاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية، والأشخاص عديمي الجنسية، ويقترحها على الحكومة، ويقوم بشكل عام بكل ما من شأنه رفع أداء المكتب¹⁰⁷.

وكذلك يختص مجلس الإدارة في الأمور المتعلقة بالنواحي المالية للمكتب وهي الموازنة وتعديلاتها، والحساب

105 Gille.J.Gualiemi - Genviève Koubi- Martine Long op. cit. p. 744; Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Def-figer op. cit. p. 314.

106 الفقرة الثالثة من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

107 الفقرة الأولى من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

المالي للمكتب، والهبات والوصايا، ومشاريع عقود شراء أو بيع العقارات أو استبدالها¹⁰⁸.

2- الاختصاص الخاص بوضع لائحة الدول الآمنة كلياً:

لقد أفرد المشرع الفرنسي حكماً تشريعياً يتعلق باختصاص رئيسي ذي تأثير على اكتساب المركز القانون الخاص باللجوء، أو الاستفادة من الحماية الثانوية، ويتمثل هذا الاختصاص في إصدار القرارات اللازمة لتصنيف الدول المختلفة التي يتحدر منها اللاجئين، وبحيث تعد هذه الدول آمنة كلياً (Pays d'origine sûr)، أو لا تعد كذلك¹⁰⁹، وبحيث إذا كانت الدولة التي يتحدر منها طالب اللجوء أو طالب الحماية الثانوية آمنة كلياً، فإن ذلك من شأنه أن يؤدي غالباً إلى رفض طلب اللجوء¹¹⁰. وذلك لأن طالب اللجوء المتحدر من دولة آمنة كلياً لا يعد معرضاً لاضطهاد أو مخاطر جسيمة، ومن ثم فإن إعادته إلى هذه الدولة لا يؤدي إلى مخالفة مبدأ عدم الرد¹¹¹ الذي نصت عليه اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين، التي حظرت طرد أو رد اللاجئ إلى الحدود والأقاليم حيث حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى مجموعة اجتماعية معينة¹¹².

ويعد مفهوم الدولة الآمنة كلياً ذا مصدر أوروبي¹¹³، فقد تقرر على مستوى التشريعات الأوروبية، ثم قامت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتقنيه في تشريعاتها الداخلية¹¹⁴، بحيث تلتزم الدول الأعضاء بتكييف دولة من الدول بأنها من الدول الآمنة كلياً على أساس الملحق رقم (1) للتوجيه رقم (32) لسنة 2013، وقد عرف الملحق المذكور الدولة التي تعد آمنة كلياً بأنها الدولة التي لا تعد عضواً في الاتحاد الأوروبي، التي يطبق فيها نظام ديموقراطي، وذلك على النحو الذي يؤكد أنه لا يتم ممارسة الاضطهاد في هذه الدولة، أو ممارسة التعذيب أو تطبيق العقوبات غير الإنسانية أو المهينة، وكذلك يجب ألا يسود فيها تهديد ناجم عن العنف العشوائي (Violence aveugle) الناجم عن حالات النزاع المسلح الدولي أو الداخلي¹¹⁵. وقد حدد المشرع الأوروبي مصادر المعلومات التي يمكن من خلالها تصنيف إحدى الدول في عداد الدول الآمنة كلياً، وتتمثل هذه المصادر في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والمنظمات الدولية الأخرى المتخصصة¹¹⁶. وفي حال قيام

108 الفقرة الثانية من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

109 الفقرة الخامسة من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

110 Serge Salma op. cit. p. 2369; Caroline Lantero "La notion de groupe social au sens de la convention de Genève dans la jurisprudence française" (2013) AJDA.2369

111 Christophe Pouly "contentieux de l'asile Répertoire de contentieux administratif" (octobre 2019) Dalloz,32.

112 الفقرة الأولى من المادة (33) من اتفاقية جنيف الخاصة بأوضاع اللاجئين، المؤرخة في 1951/7/28. منشورة على موقع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: <https://www.unhcr.org/ar>

113 - C.E "Le juge administratif et le droit d'asile" (mis en ligne- Janvier -2016) Les dossiers thématiques de conseil d'Etat 13. <https://www.conseil-etat.fr>.

114 الفقرة الأولى من المادة 37 من التوجيه الأوروبي رقم 32 لسنة 2013 والمسمى (توجيه الإجراء)، 2013/6/26. راجع هذا التوجيه على الموقع التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

115 الفقرة الأولى من المادة الوحيدة من الملحق رقم 1 للتوجيه رقم 32 لسنة 2013. راجع ذلك على الموقع التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

116 الفقرة الثالثة من المادة 37 من التوجيه الأوروبي رقم 32 لسنة 2013، والمسمى (توجيه الإجراء)، 2013/6/26. منشور على الموقع التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

أي دولة من الدول الأعضاء بتحديد قائمة الدول الآمنة كلياً، فيجب إبلاغ اللجنة الأوروبية بذلك¹¹⁷، ودون شك فقد أورد المشرع الأوروبي هذا الحكم من أجل بسط رقابة اللجنة على تصرفات الدول الأعضاء في هذا الخصوص. وتقدر كل دولة عضو أن تحدد وفقاً لمقتضيات سيادتها الدول التي تعد آمنة كلياً¹¹⁸.

وقد وجه بعض الفقه نقداً إلى مفهوم الدولة الآمنة كلياً، على الرغم من التنظيم الأوروبي الدقيق له؛ حيث عد هذا المفهوم من قبيل المفاهيم القانونية التي ساعدت الدول الأوروبية على التحلل من الضمانات الإجرائية المطلوبة في إطار معالجة طلبات اللجوء¹¹⁹.

ونقل المشرع الفرنسي مفهوم الدولة الآمنة كلياً كما هو مقرر أوروبياً، وبشكل أكثر وضوحاً¹²⁰؛ حيث تعد الدولة آمنة كلياً إذا كان يسود فيها نظام ديمقراطي وظروف سياسية عامة، الأمر الذي لا يسمح بتعرض البشر رجالاً ونساءً إلى الاضطهاد والتعذيب أو العقوبات أو التعامل غير الإنساني، أو المعاملة المهينة، وبحيث لا يوجد في هذه الدولة تهديد بالعنف ناجم عن نزاع مسلح دولي أو داخلي، ويقع على الأشخاص دون مراعاة كمركزهم الشخصي.

وقد أحال المشرع الفرنسي إلى الملحق رقم (1) للتوجيه رقم (32) لسنة 2013، لتحديد معايير الدولة الآمنة كلياً¹²¹، وتعد هذه المعايير ذات طابع حصري لا يمكن الخروج عنها، وتمثل فيما يلي:

- أ - الأحكام التشريعية والتنظيمية النافذة في الدولة، وكيفية تطبيقها¹²².
- ب - كيفية احترام الحقوق والحريات المحددة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وفي العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية لمكافحة التعذيب، ولا سيما الحقوق التي لا يجوز التعدي عليها وفقاً للفقرة الثانية من المادة (15) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان¹²³.
- ج - مدى احترام الدولة لمبدأ عدم الرد (Principe de non refoulement) في مواجهة طالبي اللجوء، وفقاً لاتفاقية جنيف¹²⁴.

- د - مدى وجود نظام جزاءات فعال في هذه الدولة ضد انتهاكات الحقوق والحريات العامة¹²⁵.
- ويلاحظ في هذا الإطار أن المجلس الدستوري الفرنسي قدم تعريفاً أكثر اتساعاً للدولة الآمنة كلياً، وذلك في وقت مبكر؛ حيث عرفها بأنها تلك الدولة التي تحترم مبادئ الحرية، والديموقراطية، ودولة القانون، وحقوق

117 الفقرة الرابعة من المادة 37 من التوجيه الأوروبي رقم 32 لسنة 2013، المسمى (توجيه الإجراء)، منشور على الموقع التالي: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

118 Christophe Pouly contentieux de l'asile op. cit. n° 33.

119 Christophe Pouly "Les garanties procédurales dans le nouveau régime d'asile européen commun" (2013) AJDA2358.

120 راجع الحثية الثانية والثلاثين من قرار المجلس الدستوري رقم 2003/485، 2003/12/4، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

121 الفقرة الخامسة من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

122 البند 1 من الفقرة الثانية من المادة الوحيدة من الملحق رقم 1 للتوجيه رقم 32 لسنة 2013.

123 البند 2 من الفقرة الثانية من المادة الوحيدة من الملحق رقم 1 للتوجيه رقم 32 لسنة 2013.

124 البند 3 من الفقرة الثانية من المادة الوحيدة من الملحق رقم 1 للتوجيه رقم 32 لسنة 2013.

125 البند 4 من الفقرة الثانية من المادة الوحيدة من الملحق رقم 1 للتوجيه رقم 32 لسنة 2013.

الإنسان، والحريات الأساسية، فالتعريف الوارد في التشريعين الداخلي والأوروبي يقصر مسألة مراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على عدم وجود أعمال محددة في دولة من الدول في مواجهة الأشخاص، أو عدم وجود عنف أعمى ناجم عن عمليات حربية دولية أو أهلية، في حين أن التعريف الذي أورده المجلس الدستوري يشمل أي تجاوز على حقوق الإنسان أو الحريات الأساسية.

وقدم المجلس الدستوري هذا التعريف لمفهوم الدولة الآمنة في معرض رقابته على دستورية النص التشريعي الذي أقر هذا المفهوم للمرة الأولى في فرنسا¹²⁶؛ حيث استندت المطاعن الدستورية في هذه الحالة على أساس أن وضع لائحة للدول الآمنة كلياً من قبل الإدارة، من شأنه أن يخالف الدستور واتفاقية جنيف، بحكم أن كليهما يستبعدان كل تمييز بين طالبي اللجوء حسب الدول التي يتحدرون منها، كما أن ذلك يؤدي إلى التجاوز على حقوق طالبي اللجوء في المعالجة الخاصة لمراكزهم الشخصية، وإن ذلك سيؤدي من حيث النتيجة إلى عدم المساواة بين طالبي اللجوء؛ حيث يعامل من لم توضع دولته في لائحة الدول الآمنة كلياً معاملة أفضل من ذلك الذي لم توضع دولته ضمن هذه القائمة، كما أن وضع هذه اللائحة من قبل مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين يعد عملاً لائحياً، تم إسناده إلى سلطة غير مختصة دستورياً، وهو ما يعني الزام الجهات القضائية النازرة في قضايا اللجوء بهذه القائمة، مما يعني تقييداً لاستقلالها القضائي بما قدرته جهة من الجهات الإدارية¹²⁷.

وقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية الحكم التشريعي المتعلق بوضع لائحة للدول الآمنة كلياً من قبل مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين، وذلك على أساس أنه ليس من شأن ذلك أن يحول دون الفحص الفردي لطلب اللجوء، وفحص كل طلب على حدة؛ لأن تصنيف دولة طالب اللجوء في عداد الدول الآمنة كلياً يؤدي إلى أثر إجرائي وحيد وهو فحص الطلب بشكل معجل¹²⁸، وهو مالا يحول دون مراعاة قواعد المعالجة الفردية (L'examen individuel) لطلب اللجوء كما يتمتع طالب اللجوء بحق البقاء على الإقليم الفرنسي حتى يتم الانتهاء من معالجة طلبه، وهو يؤكد الضمانات الممنوحة له¹²⁹. كما ذهب المجلس الدستوري إلى أن الطعن المتعلق بتقييد السلطة القضائية المتخصصة في مجال قضايا اللجوء باللائحة الموضوعية من قبل مجلس الإدارة غير قائم على أساس طالما أنه يمكن مخاصمة هذا القرار اللائحي عن طريق دعوى تجاوز السلطة، وطالما أنه لا يوجد قيد تشريعي على حرية التقدير

126 ذلك في معرض البت في دستورية تشريع معدل للقانون رقم 52-893، 1952/7/25، وهو القانون الذي كان يتناول الأمور المتعلقة بالأجانب، ومن بينها حق اللجوء، وقد تم إلغاؤه، وحل محله تقنين دخول الأجانب وإقامتهم وحق اللجوء النافذ حالياً.

127 راجع الحثيات؛ السابعة والثامنة والتاسعة والعاشر من قرار المجلس الدستوري رقم 485/2003، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>

128 الإجراء المعجل لفحص طلبات اللجوء يعني في القانون الفرنسي معالجة الطلب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، على عكس الحالة الأخرى لمعالجة طلبات اللجوء ضمن الإجراءات العادية؛ حيث يمكن أن يمتد أمد المعالجة أشهراً طويلة ربما تصل إلى ستة أشهر، ويعالج الطلب وفقاً للإجراء المعجل ضمن حالات حددها القانون على سبيل الحصر، وهي الحالات التي يغلب فيها رفض الطلب نظراً لوضوح مركز طالب اللجوء، ومن بينها الحالة التي يتحدر فيها طالب اللجوء من دولة آمنة كلياً. راجع المادة (L723-2) من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم وحق اللجوء الفرنسي، وقد كان اللجوء إلى الإجراء المعجل عموماً محل انتقاد الفقه نظراً لقصر المدة المتاحة لمعالجة طلب اللجوء في هذه الحالة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى الإسراع في البت فيه، مما يقلل بدوره من ضمانات اللجوء، راجع:

Christophe Pouly contentieux de l'asile op. cit. n°214.

129 راجع: الحثية السابعة والثلاثون من قرار المجلس الدستوري رقم 485-2003، 2003/12/4، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

المنوحة لقضاء اللجوء في تقدير المركز القانوني لمن يدعي أمامه ويطلب بالحماية الدولية¹³⁰. ولم ير المجلس الدستوري للطعن المتعلق بعدم المساواة سندًا دستوريًا؛ حيث إنه إذا كانت المعاملة الإجرائية مختلفة بين طالبي اللجوء المتحدرين من دول آمنة كليًا قياسًا على نظرائهم الذين لا يتحدرون من مثل هذه الدول، فإن ذلك يجد مبرره في أن الاختلاف في المركز القانوني بين الأشخاص من شأنه أن يتيح للمشرع الاختلاف في المعاملة¹³¹. أما بالنسبة إلى القول بأن إعطاء مجلس الإدارة الاختصاص بوضع لائحة الدول الآمنة فقد أقر المجلس الدستوري أنه من قبيل الأعمال اللائحية، إلا أنه لم يجد ذلك مخالفًا للدستور الفرنسي الذي يقصر الاختصاص بممارسة السلطة اللائحية على الوزير الأول¹³²، وذلك على أساس أنه يحق للمشرع أن يعهد إلى سلطة من سلطات الدولة غير الوزير الأول إمكانية وضع قواعد من شأنها أن تضع القواعد القانونية موضع التنفيذ، وشريطة ألا يكون لهذه القواعد نطاق عام، بل يكون نطاقها مقيدًا من حيث المضمون ومن حيث مجال التطبيق¹³³، وهو الأمر الحاصل بالنسبة إلى مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين في معرض وضع لائحة الدول الآمنة كليًا¹³⁴.

وإذا كان لتحديد الدولة الآمنة كليًا آثار مهمة جدًا على مستوى معالجة طلب اللجوء إجرائيًا، وعلى مستوى قبول أو رفض الطلب من الناحية الموضوعية، إلا أن انتماء طالب اللجوء إلى دولة آمنة كليًا، ووفقًا لما يضعه مجلس إدارة المكتب لائحيًا، ليس من شأنه رفض طلب اللجوء دائمًا في حال تقديمه على هذا الأساس، وذلك حسب ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي في أحد آرائه المهمة، واستند المجلس في ذلك على ما ورد في الفقرة الرابعة من مقدمة دستور 1946 التي تنص على حق الأفراد في طلب اللجوء إذا كانوا يناضلون في سبيل الحرية. كما استند على ما ذهب إليه المجلس الدستوري من وجود التزام على عاتق السلطات القضائية والإدارية بمعالجة طلبات اللجوء المقدمة على أساس الفقرة الرابعة من مقدمة دستور 1946 سالف الذكر، طالما تحقق الشرط الذي تشير إليه هذه الفقرة وهو النضال في سبيل الحرية¹³⁵. وإضافة إلى ذلك فقد تم تعديل الدستور الفرنسي، وأدرجت فيه المادة (1-53)

130 الحاشية الأربعون من قرار المجلس الدستوري رقم 2003/485، 2003/12/4، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

131 الحاشية الثامنة والثلاثون من قرار المجلس الدستوري رقم 2003-485، 4/12/2003، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

132 راجع: المادة 21 من الدستور الفرنسي، وراجع في الفقه:

Francis Hamon - Michel Troper Droit constitutionnel, 35 (ère édition LGDJ Paris 2014) 63.

133 وهذا الموقف لم يكن الأول للمجلس الدستوري الفرنسي الذي أباح فيه وضع قواعد ذات طبيعة لائحية من قبل سلطات إدارية أخرى غير تلك التي حددها الدستور؛ حيث أجاز المجلس ذلك في وقت مبكر بالنسبة إلى القواعد اللائحية التي تضعها بعض السلطات الإدارية المستقلة، ووفقًا لنفس الضوابط التي أشرنا إليها أعلاه والمتعلقة بوضع القواعد اللائحية المتعلقة بالدول التي تعد آمنة كليًا من قبل مجلس إدارة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين. راجع: قرار المجلس الدستوري رقم 88-248، 1989/1/17، المجموعة، ص 18، وقد أكد المجلس الدستوري بعد ذلك إن مثل هذا الاعتراف الاستثنائي بالاختصاص اللائحي لبعض سلطات الدولة ليس من شأنه إنقاص الاختصاص اللائحي الذي يتمتع به الوزير الأول بمقتضى المادة 21 من الدستور. راجع الحاشية الخامسة والثلاثين، وما بعدها من قرار المجلس الدستوري رقم 2006/544، 2006/12/14، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>؛ وراجع في الفقه:

Francis Hamon - Michel Troper op. cit. p. 662.

134 الحاشية الخامسة والثلاثون من قرار المجلس الدستوري رقم 2003/485، 2003/12/4، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

135 قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 93/325، 1993/8/13، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

التي رخصت الفقرة الأولى منها إبرام اتفاقات دولية في مجال اللجوء لسلطات الجمهورية¹³⁶، كما رخصت في فقرتها الثانية لهذه السلطات ذاتها بالحق في معالجة طلبات اللجوء حتى وان لم تدخل ضمن اختصاصها المحدد بموجب الاتفاقيات الدولية، وبالنتيجة لذلك فقد أكد مجلس الدولة أن هناك التزاماً دستورياً يلزم سلطات الدولة بمعالجة طلبات اللجوء المقدمة من قبل من يناضل في سبيل الحرية، ولا يمكن التخلي عن هذا الالتزام الدستوري المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من مقدمة دستور 1946 إلا بتعديل ينص على ذلك صراحة¹³⁷، وهو ما يعني أن الفقرة الثانية من المادة (53-1) من الدستور الفرنسي أعطت لسلطات الدولة الحق السيادي للدولة بمعالجة موضوع طلب اللجوء مهما كان سبب هذا الطلب، ومهما كان وضع طالب اللجوء، وعلى الرغم من الحكم التشريعي الذي أوجده المشرع الأوروبي بمقتضى التوجيه رقم (32) لسنة 2013 والمتعلق برفض طلب اللجوء إذا كانت الدولة التي يتحدر منها طالب اللجوء تعد دولة آمنة كلياً¹³⁸. لذلك توصل مجلس الدولة إلى نتيجة مفادها أن المبدأ المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من مقدمة دستور 1946 يعد من متعلقات الذاتية الدستورية في فرنسا (L'identité constitutionnelle de la France)، ويترتب على ذلك وجود التزام دستوري ملقى على عاتق سلطات الجمهورية يتمثل في ضرورة البت في طلب اللجوء إذا ثبت أن مقدمه ناضل في سبيل الحرية، وعلى الرغم من تحدره من دولة تعد آمنة كلياً¹³⁹. وفي نفس الوقت فإن الدولة الفرنسية تتمتع بحق سيادي في إصدار القرار بمنح اللجوء، وإن كانت الدولة التي يتحدر منها طالب اللجوء آمنة كلياً، وهذا يعني بدوره أن سلطات الدولة لا تطبق مفهوم الدولة الآمنة كلياً على طالب اللجوء إلا بعد أن تتحقق أن طلب الحماية لا يتعلق بحالة النضال في سبيل الحرية، فإن ثبت ذلك فلا يوجد مانع من منح حق اللجوء بغض النظر عن كون دولة طالب اللجوء آمنة كلياً، وعلى الرغم من مخالفة ذلك للأحكام التشريعية الأوروبية المقننة في هذا الخصوص¹⁴⁰.

لذلك يمكن القول إنه إذا أخذ المشرع الفرنسي بمفهوم الدولة الآمنة كلياً، وأناط بمجلس الإدارة الاختصاص بإصدار القرارات اللازمة بشأن الدولة الآمنة كلياً، إلا أن انتماء طالب اللجوء أو المستفيد من الحماية الثانوية إلى دولة أدرجها مجلس الإدارة في هذه القائمة لا يعني دائماً رفض طلب اللجوء بالنسبة إليه، طالما كان طلب لجوئه قائماً على متطلبات الفقرة الرابعة من مقدمة دستور 1946.

وعلى كل حال، فإن الاختصاص اللائحي المسند لمجلس الإدارة بشأن تحديد الدول التي تعد آمنة كلياً يعد من قبيل الاختصاصات المقيدة؛ لأنه وكما رأينا فقد حدد النص التشريعي مسبقاً المعايير التي يجب أن يستند إليها المجلس المذكور لتكييف دولة من الدول على هذا الأساس، ومن ثم لا يجوز تصنيف دولة من الدول أنها من قبيل الدول الآمنة كلياً خارج نطاق هذه المعايير، لذلك يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي يمارس رقابة طبيعية (un

136 وذلك بمقتضى القانون الدستوري رقم 1256/93، المؤرخ في 1993/11/25.

137 C.E Assm 16/5/2018 Portant sur l'application de la notion de pays tiers sûr NorPRM 180421X.cons.10.

138 C.E Assm 16/5/2018 Portant sur l'application de la notion de pays tiers sûr Nor: PRM 180421X.cons.15.

139 C. E Assm 16/5/2018 Portant sur l'application de la notion de pays tiers sûr NorPRM 180421X.cons.14.

140 C. E Assm 16/5/2018 Portant sur l'application de la notion de pays tiers sûr NorPRM 180421X.cons. 18 et 19.

contrôle normal) على القرارات الإدارية الصادرة عن مكتب حماية اللاجئين بهذا الخصوص¹⁴¹. وطالما كان القضاء الإداري يمارس رقابة طبيعية في هذه الحالة، فإن رقبته تنصب على مظاهر المشروعية الداخلية والخارجية، كما تتعلق بالتكييف القانوني للوقائع، وإن ممارسة هذا النمط من الرقابة القضائية يؤكد على الاختصاص المقيد لمجلس إدارة المكتب في هذه الحالة؛ لأن الرقابة الطبيعية تبسط في معرض ممارسة الاختصاصات المقيدة من جانب الإدارة¹⁴². وتطبيقاً لذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار مجلس الإدارة بإدراج ألبانيا وكوسوفو ضمن قائمة الدول الآمنة كلياً¹⁴³، وكذلك ألغى قرار مجلس الإدارة المتعلق بإدراج دولة مالي في لائحة الدول الآمنة كلياً، وذلك بسبب شيوع عمليات ختان الإناث فيها¹⁴⁴.

ولا يقتصر اختصاص مجلس الإدارة على إدراج دولة محددة في قائمة الدول الآمنة كلياً، بل له اختصاص آخر نظير وهو شطب الدولة التي لم تعد آمنة وفقاً للمعايير المعتمدة، وهو ما يعني أن لائحة الدول الآمنة تتسم بالمرونة الضرورية، وإن إدراج دولة ما في قائمة الدول الآمنة لا يحول دون شطبها من اللائحة في ضوء الظروف المستجدة¹⁴⁵.

وتلبية لمقتضيات هذه المرونة فقد أتاح المشرع الفرنسي لجهات محددة تقديم طلبات إلى مجلس الإدارة من أجل إدراج دولة محددة في لائحة الدول الآمنة كلياً، أو شطب دولة أخرى لم تعد آمنة كلياً وفقاً للمعايير الموضوعية، وهذه الجهات هي: اللجان الدائمة المكلفة بالشؤون الخارجية والمكلفة بالقوانين الدستورية، في البرلمان الفرنسي، وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان وتلك المختصة بالدفاع عن حقوق الأجانب وطالبي اللجوء، أو جمعيات الدفاع عن حقوق النساء أو الأطفال¹⁴⁶. وكذلك يجوز لهذه الجهات كلها أن تخاطب رئيس مجلس الإدارة عن طريق رسالة مسجلة مع علم الوصول، وتطلب منه من خلال هذه المخاطبة كل المبررات الواقعية والقانونية التي بررت إدراج دولة محددة في لائحة الدول الآمنة أو شطبها منها، وقد وضع القانون شرطاً إجرائياً لصحة هذا الطلب بالنسبة إلى الجمعيات؛ حيث تلتزم بإرسال نسخة من نظامها إلى رئيس مجلس الإدارة مع الطلب المذكور، ويلتزم رئيس مجلس الإدارة بإدراج هذه الطلبات في جدول الأعمال، إلا إذا كانت متعسفة ومتكررة دون مبرر¹⁴⁷.

ولا يجوز لمجلس الإدارة أن يتخذ القرار بإدراج دولة في لائحة الدول الآمنة أو شطبها من هذه اللائحة إلا بعد طرح هذا الموضوع للمداولة، بحيث يتم تبادل وجهات النظر بين أعضاء مجلس الإدارة حول هذا الموضوع، وقد حدد المشرع الفرنسي أسلوباً خاصاً لاتخاذ القرار في حال الاختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الإدارة في

141 حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي ما يلي:

"إن مجلس إدارة المكتب لم يتجاهل المعايير الموضوعية في تقنين دخول الأجانب وإقامتهم وحق اللجوء، حين أدرج في قائمة الدول الآمنة كلياً دولاً غير دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"، راجع:

C.E, 5-4-2006 Ligue des droits de l'homme et autres N° 284706 <https://www.legifrance.gouv.fr>.

142 Agathe Van Lang - Geneviève Gondouin - Véronique Inserguet-Brisset Dictionnaire de droit administratif (6 ère édition Sirey Paris 2012)117.

143 C.E 26-3-2012 Asya et autres n° 34174. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

144 C.E 23-7-2010 Amnesty international - section français et autres n° 336634 AJDA 2010 p. 1513.

145 الفقرة السابعة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

146 الفقرة الثامنة من المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

147 المادة 1-722 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

هذا الشأن، بحيث يتم تغليب وجهة نظر رئيس مجلس الإدارة على ما عداها من وجهات نظر¹⁴⁸، وهو حل غريب تبناه المشرع الفرنسي في تقديرنا، إذ ليس من المعقول أن يضم المجلس في عضويته عددا كبيرا من الشخصيات، ثم تغلب وجهة نظر رئيس مجلس الإدارة على ما عداها، فالأمر في هذه الحالة ليس انقسام الأعضاء إلى فريقين متساويين عند التصويت على مسألة اعتبار دولة محددة آمنة بشكل كلي، ومن ثم يتم تغليب وجهة نظر رئيس مجلس الإدارة، نظراً للتساوي في الاصوات، كما هي القاعدة العامة التي مرت معنا للتصويت ضمن مجلس الإدارة، إنما الأمر يتعلق بحدوث خلاف، يمكن لرئيس مجلس الإدارة أن ينهيه بتبني وجهة نظر خاصة به، بغض النظر عن عما انتهى إليه التصويت.

الفرع الثاني: الاختصاصات الموضوعية المسندة إلى المدير العام

تنقسم اختصاصات المدير العام بوصفه عضو تنفيذ إلى اختصاصات عامة التي ينهض بها أي عضو تنفيذ في أي مؤسسة عامة من جهة، كما أنه يتمتع بالعديد من الاختصاصات الخاصة المتعلقة بالمهمة الخاصة التي ينهض بإنجازها المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين:

1- الاختصاصات العامة: كما هو الحال بالنسبة إلى كل المدراء العاملين في المؤسسات العامة، فإن المدير العام يقوم بتنفيذ ما يقرره مجلس الإدارة في مداولاته¹⁴⁹، ويدير المكتب في إطار التوجيهات الصادرة عن مجلس الإدارة، لذلك تخضع له جميع أقسام المكتب¹⁵⁰، وهو أمر صرف النفقات، ويمثل المكتب أمام المحاكم، ولدى جميع الجهات، ويرأس اللجنة الفنية ولجنة الصحة والسلامة وظروف العمل، ويبرم العقود باسم المكتب، ويضع تقريراً عن إدارته ويرفع إلى مجلس الإدارة¹⁵¹.

2- الاختصاصات الخاصة: للمدير العام دور كبير في تنفيذ إجراءات اللجوء والحماية الثانوية، فهو الذي يصدر باسم المكتب القرار المهم المتعلق بمنح اللجوء، أو الحماية الثانوية، أو رفضهما، وينفذ قرارات مجلس الإدارة بشأن إدراج الدول في لائحة الدول الآمنة كلياً، ويلتزم المدير العام بإبلاغ النائب العام للجمهورية¹⁵²، ويحول إليه كل المعلومات النافعة في حال تم رفض طلب اللجوء، أو الحماية الثانوية بسبب ارتكاب طالب الحماية جريمة بحق السلام، أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، أو لارتكابه جريمة جسيمة خارج الدولة وقبل قدومه إليها، أو ارتكب أعمالاً مخالفة لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة¹⁵³. وكذلك الحال يختص المدير العام بإرسال الوثائق الخاصة

148 الفقرة الأخيرة من المادة L722-1 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

149 Jean Francois Lachaume - Hélène Paulét - Clotilde Deffiger op. cit. p. 318.

150 الفقرة الأولى من المادة R722-5 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

151 الفقرة الثانية من المادة R722-5 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

152 تنص المادة (40) من تقنين الإجراءات الجنائية الفرنسي التي تلزم كل جهة حكومية وكل موظف عام بإعلام النائب العام بكل جريمة تصل إلى علمه في معرض ممارسته لعمله، وعندئذٍ يجب أن يرسل للنائب العام جميع المعلومات والوثائق المتعلقة بهذه الجريمة التي توجد تحت يد هذه الجهة أو هذا الموظف.

153 راجع الفقرة الثانية من المادة L722-3 من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء. علماً أن الفقرة الثانية من المادة L711-4 من التقنين ذاته هي التي نصت على وجوب رفض اللجوء في حال ارتكاب الأفعال التي نصت عليها الفقرة (واو) من المادة الأولى من اتفاقية جنيف لسنة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، كما أن المادة L712-2 هي التي نصت على وجوب رفض الحماية الثانوية بسبب ارتكاب هذه الأفعال ذاتها والمذكورة أعلاه.

بالأشخاص الذين تم رفض طلبهم المتعلق بالحماية إلى السلطة الإدارية المختصة (المحافظ المختص)، ولا سيما تلك الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية، ووثائق السفر، بحسبانها تبين جنسية هؤلاء الأشخاص، وفي حال عدم إمكانية إرسال الأصول، فعليه إرسال صورة عن هذه الوثائق، وذلك كله مشروط بأن يكون إرسال هذه الوثائق ضرورياً لأجل تطبيق إجراءات إبعاد طالب الحماية الذي رفض طلبه، وألا يؤدي إلى التجاوز على الشخص صاحب العلاقة أو أحد أقاربه¹⁵⁴.

وقد أناط المشرع الفرنسي بالمدير العام اختصاصاً مهماً جداً في إطار البت في طلب الحماية، وهو تحديد أساليب تنظيم المقابلة الشخصية لطالب الحماية¹⁵⁵، التي تعد إحدى الإجراءات الجوهرية واجبة اتخاذ قبل إصدار القرار بمنح اللجوء أو الحماية الثانوية¹⁵⁶.

ويقرر المدير العام كذلك وجود مرافق في معرض القيام بإجراءات طلب اللجوء بالنسبة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة.

وللمدير العام اختصاصات بعد منح الحماية الدولية للأشخاص، فهو يقرر الوضع العائلي للاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية، نتيجة للتصرفات والوقائع السابقة على منح اللجوء أو الحماية الثانوية، والوقائع والتصرفات التي عدلت هذه الأوضاع. ويصادق على نظامية التصرفات السابقة على منح اللجوء من حيث مطابقتها لقوانين الدولة التي تمت فيها هذه الوقائع والتصرفات¹⁵⁷، وفي كل الحالات يعد هو صلة الوصل بين اللاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية من جهة والسلطات الأخرى من جهة أخرى، فيما يتعلق بتصريحات الإقامة والقبول في المؤسسات التعليمية، وبشكل عام الحصول على الحقوق الاجتماعية التي يمكن للاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية المطالبة بها. وهو الذي يبين للسلطات المسؤولة عن إصدار وثائق السفر قائمة الدول التي لا يصرح للاجئين والمستفيدين من الحماية الثانوية بالسفر إليها¹⁵⁸.

المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات المتعلقة بمسائل اللجوء ضمن السلطة المركزية المختصة في دولة قطر

كما رأينا تتدخل جهات إدارية عدة في إطار إصدار القرار بمنح أو رفض منح اللجوء وفقاً للقانون القطري، وهذه الجهات كلها عاملة ضمن وزارة الداخلية، وقد أعطى القانون لكل سلطة من هذه السلطات اختصاصات في مجال معالجة طلبات اللجوء، إلى حين التوصل إلى القرار النهائي في هذا الشأن، مع الإشارة إلى أن تدخل هذه الجهات المتعددة في مجال معالجة طلب اللجوء ليس من شأنه أن ينتج عملية إدارية مركبة (l'opération admin-istrative complexe)، وذلك لأن العملية الإدارية المركبة تتطلب إصدار عدة قرارات إدارية من أجل الوصول

154 المادة 9-723 L من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

155 الفقرة الحادية عشرة من المادة 6-723 L من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

156 Janin Stern op. cit. p. 25.

157 الفقرة الثانية من المادة 4-722 R من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

158 الفقرة الثالثة من المادة 4-722 R من تقنين دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء.

إلى الغاية النهائية من العملية¹⁵⁹، وهو ما لا يتوافر في هذه الحالة؛ حيث إنه إذا كانت تتدخل عدة سلطات إدارية في إطار معالجة طلبات اللجوء إلا أن هناك قراراً إدارياً واحداً يتخذ في هذه الحالة هو القرار المتخذ من وزير الداخلية، وما يصدر عن بقية الجهات عبارة عن آراء أو توصيات، وليس قرارات إدارية، مما يجعل تدخل هذه الجهات هي من قبيل الإجراءات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي من قبل الوزير، وتسمى العملية في هذه الحالة وفقاً لبعض الفقه الفرنسي؛ العملية ذات الإجراء (L'opération à procédure)¹⁶⁰، ويمكن بيان الاختصاصات الموضوعية المسندة لكل من هذه الجهات الإدارية كما يلي:

أولاً: إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية

وينحصر اختصاص هذه الإدارة في استلام طلبات اللجوء السياسي من قبل الجهات التي حددها القانون وهي طالب اللجوء ذاته، أو من ينوب عنه، أو من خلال المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين¹⁶¹، وعلى هذا الأساس يمكن القول إن إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية هي السلطة المختصة حصراً باستلام طلبات اللجوء، ومن ثم لا يجوز استلامها خارج نطاق هذه الإدارة، وإلا صدر القرار المتعلق بالبت في طلب اللجوء مشوباً بعيب الإجراءات، ومن ثم لا يمكن للإدارة أن تستلم طلب اللجوء من جهة أخرى غير التي حددها القانون على سبيل الحصر، مما يعني أن الطلب المرسل من غير هذه الجهات، يعد مقدماً على خلاف الأصول القانونية. ويؤدي إلى الخلل في الإجراء مما يؤثر على صحة القرار المتخذ فيما بعد، وفي تقديرنا فإن مصطلح النيابة الوارد في هذا الحكم التشريعي يمتد ليشمل كل حالات النيابة القانونية والاتفاقية، وفي هذه الحالة يقع التزام قانوني على عاتق الإدارة أن تتأكد من الصفة القانونية للنائب.

ولم يحدد القانون أي إطار إجرائي خاص بإرسال الطلبات، ومن ثم فإنه يمكن إرسالها بأي طريقة كانت. وبعد استلام الطلب من قبل الإدارة تقوم بالبحث فيه، وإعداد تقرير مفصل عنه، ورفعها إلى لجنة شؤون اللاجئين السياسيين مشفوعاً برأيها¹⁶²، ولم يحدد القانون إطار الدراسة الذي تقوم به الإدارة، وإن كان في تقديرنا ينصب على نواحي القانون والواقع، وهو ما يعني أن الإدارة تبحث فيما يثيره طالب اللجوء من وقائع تبرر طلبه، وكذلك تبحث في مدى انطباق أحكام قانون اللجوء السياسي على مركزه القانوني، وبناءً على هذا التحليل القانوني والواقعي تبين الإدارة رأيها للجنة شؤون اللاجئين.

ثانياً: لجنة شؤون اللاجئين السياسيين

تتمثل اختصاصات هذه اللجنة في البت في الطلبات المحالة إليها من الإدارة المختصة، والبت في هذه الحالة لا يعني اتخاذ قرار إداري حول الحالة المعروضة؛ لأن المشرع أشار إلى أن ما يصدر عن اللجنة عبارة عن توصيات ترفع إلى وزير الداخلية لاتخاذ القرار النهائي¹⁶³. وعلى هذا الأساس فإن ما يصدر من توصيات من هذه اللجنة يعد من

159 Louis Feilhès "Le concept d'opération complexe", (2020) RFDA 40.

160 Jean Waline *Droit administratif* (26ème édition Dalloz Paris 2016) 446.

161 المادة 5 من القانون رقم 11 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم اللجوء السياسي

162 المادة 5 من القانون رقم 11 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم اللجوء السياسي.

163 المادة 7 من القانون رقم 11 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم اللجوء السياسي.

قبيل الأعمال التحضيرية اللازمة لإصدار القرار النهائي، وفقاً للقواعد العامة¹⁶⁴. وفي تقديرنا لا بد من تطبيق مبدأ التجرد، وهو المبدأ السائد في القانون الإداري المعاصر، الذي تلتزم بمراعاته الجهات التي تقدم الاستشارة أو التوصية للجهة المختصة بإصدار القرار¹⁶⁵.

ويستنتج مما سبق أن لجنة شؤون اللاجئين تتلقى جميع الطلبات التي كانت محلاً للدراسة من قبل اللجنة المختصة، وتنظر بها استناداً إلى ما ورد في التقرير المفصل المنجز من إدارة حقوق الإنسان¹⁶⁶. إلا أن ذلك لا يعني في تقديرنا تقييد لجنة شؤون اللاجئين بما ورد في تقرير إدارة حقوق الإنسان؛ لأن ما يرد في تقارير هذه الإدارة يصب في خانة الرأي غير الملزم، ومن ثم يجوز للجنة شؤون اللاجئين أن تجري مراجعة شاملة للحالة المعروضة من حيث الواقع والقانون، إلا أنه لا يجوز للجنة شؤون اللاجئين أن تقوم بذلك إلا بعد الاطلاع على رأي الإدارة وتفيده، وذلك حتى لا تهدر الحكمة من الاختصاص بإبداء الرأي الذي أسنده المشرع لإدارة حقوق الإنسان.

ثالثاً: وزير الداخلية

يختص وزير الداخلية بإصدار القرار النهائي بمنح صفة اللاجئ السياسي لمقدم الطلب، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ رفع توصية لجنة شؤون اللاجئين إليه¹⁶⁷، ومن الواضح أن الوزير لا يتقيد بالتوصية الواردة إليه من لجنة شؤون اللاجئين؛ لأن النص القانوني أعطاه الخيار بين قبول الطلب أو رفضه بمعزل عما إذا كانت توصية شؤون اللاجئين إيجابية أو سلبية في هذا الشأن. ومن ثم فإن التوصية المقدمة من اللجنة لاتعد من قبيل الاستشارة الإلزامية، بل من قبيل الاستشارة الاختيارية التي لا تتقيد الجهة المختصة بإصدار القرار بمضمونها¹⁶⁸.

خاتمة

بعد أن انتهينا بعون الله من عرض الجوانب المختلفة للبحث، تبين لنا أن المشرع القطري أسند الاختصاص على المستوى العضوي في مسائل اللجوء إلى السلطة التنفيذية المركزية، ممثلة بوزارة الداخلية؛ في حين أسنده المشرع الفرنسي إلى مؤسسة عامة متخصصة هي المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين، وهذا المكتب وإن كان مؤسسة عامة وفقاً لنص تشريعي صريح؛ إلا أنه لا يعد من قبيل المؤسسات العامة التي تنهض بمهام مرفق عام، بل بمهمة إدارية خاصة؛ لأن المهمة التي يهدف المكتب إلى تحقيقها لاتعد من قبيل المنفعة العامة؛ نظراً لارتباط هذه الأخيرة بالمصالح الجماعية للشعب، وفقاً للاجتهاد والفقه الفرنسيين، وطالما لم ترتبط الأنشطة التي يقوم بها شخص اعتباري عام بالمنفعة العامة فإن ذلك يعني أن أنشطته لاتعد مرافق عامة.

وإذا توصل الاجتهاد القضائي في فرنسا إلى وجود قرينة للارتباط بين الشخص الاعتباري العام من جهة،

164 Pierre Serrand op. cit. p. 177.

165 Jean Waline op. cit. p. 447.

166 المادة 5 من القانون رقم 11 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم اللجوء السياسي.

167 المادة 6 من القانون رقم 11 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم اللجوء السياسي.

168 Jean Waline op. cit. p. 447.

علماً أن هذا المبدأ أوجب مجلس الدولة الفرنسي تطبيقه للجهات التي تقدم الاستشارة للجهة المختصة بإصدار القرار، راجع حكمه التالي:
C. E 22-7- 2015 Sté Zambon France AJDA, 2015, 1626.

ووجود مرفق عام من جهة أخرى، إلا أنه بالمقابل يمكن نفي هذه القرينة، ومن ثم حدوث تباعد بين هذين المفهومين، وهو الحاصل في حالة المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين.

وطالما كان هذا المكتب يعد مؤسسة عامة تنهض بمهمة إدارية خاصة، فقد حدد المشرع الفرنسي في قانون دخول الأجانب وإقامتهم، وحق اللجوء، مضمون هذه المهمة الإدارية الخاصة. ومن الملفت في هذا النطاق ذلك الالتزام الذي وضعه المشرع الفرنسي على كاهل المكتب والمتعلق بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ذلك الالتزام الذي لم ينص عليه المشرع القطري صراحة، وإن كان يمكن استنتاجه بشكل غير مباشر من نصوص القانون 11 لسنة 2018؛ حيث إن المشرع عدّ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إحدى الجهات التي يحق لها تقديم طلبات اللجوء إلى الإدارة المختصة في وزارة الداخلية، ومن جانبنا نقترح في هذا المقام أن ينص المشرع القطري على ذلك صراحة.

وإذا كان المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين لا يخضع للتعليمات الصادرة عن أي جهة وفقاً لصريح النص التشريعي، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يغير تكييفه القانوني من مؤسسة عامة إلى سلطة إدارية مستقلة، وذلك نظراً لوجود رابطة وصائية واضحة بين المكتب من جهة؛ والسلطة التنفيذية المركزية من جهة أخرى، مما يتنافى مع الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، وهو ما من شأنه أن يطرح تساؤلات؛ لأن من المعلوم في القانون الإداري الفرنسي المعاصر أن المشرع يلجأ إلى إحداث سلطات إدارية مستقلة من أجل النهوض بالمهام الإدارية التي تتعارض فيها المصالح، وهو الوضع الموجود في مسائل اللجوء، إلا أن المشرع الفرنسي فضل، على ما يبدو، أسلوب المؤسسات العامة لأجل إدارة المهمة الإدارية المتعلقة بشؤون اللاجئين من أجل ألا تكون الأمور المتعلقة بمسائل اللاجئين منبثة الصلة عن وصاية الدولة، تلك الوصاية التي تمكن السلطات المركزية من فرض رقابة صارمة، بحكم أن مفهوم الوصاية الإدارية التقليدي ما زال قائماً في فرنسا بين الدولة من جهة والمؤسسات العامة الوطنية من جهة أخرى.

ومن الملاحظ أن الاختصاصات الموضوعية تمارس ضمن المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين بين عضوي التقرير والتنفيذ، كما هو الحال في كل المؤسسات العامة، وعضو التقرير هو تشكيل جماعي يتسم بالتكوين المعقد؛ حيث يضم في عضويته الكثير من الشخصيات والممثلين لجهات مختلفة إلا أن الملفت هو التمثيل الواسع للسلطة التنفيذية المركزية، مما يوسع من رقابة هذه السلطة الأخيرة من جهة، ويؤثر على قرارات عضو التقرير في المكتب من جهة أخرى، وهو تمثيل لا يوازن بحضور بعض ممثلي المجتمع المدني، بحكم محدودية دور هؤلاء في المداولات التي يقوم بها مجلس الإدارة، وبحكم محدودية تمثيلهم من الناحية الكمية. ويتمتع مجلس الإدارة بالاختصاصات الرئيسية المهمة المتعلقة بالمكتب الفرنسي لحماية اللاجئين ولا سيما ذلك الاختصاص المتعلق بالموازنة، والتقرير المالي، بيد أن الاختصاص الأهم الذي يتمتع به هو إصدار القرارات الإدارية بتصنيف دولة من الدول في عداد الدول الآمنة كلياً، ذلك الاختصاص ذو المصدر الأوروبي، الذي يطبق على أساس معايير وضعها المشرع الأوروبي، الذي أقر المجلس الدستوري بدستوريته، على الرغم من أنه اختصاص يعطي لمجلس الإدارة صلاحية وضع القرارات التنظيمية، شريطة أن يمارس مجلس الإدارة هذا الاختصاص تحت رقابة القضاء الإداري، وقد لطف مجلس الدولة

من آثاره حين أفتى بإمكانية منح اللجوء أو الحماية الثانوية؛ على الرغم من تصنيف دولة طالب اللجوء في عداد الدول الآمنة كلياً.

وهذه الآلية التي تتعلق بلائحة الدول الآمنة كلياً نقترح الأخذ بها في القانون القطري من أجل تصفية طلبات اللجوء؛ بحيث إذا كان طالب اللجوء ينحدر من دولة مصنفة على أنها آمنة كلياً؛ يتم رفض طلب لجوئه.

أما بالنسبة إلى عضو التنفيذ فهو المدير العام، ويعيّن من قبل السلطة التنفيذية المركزية، ويعدّ الذراع التنفيذية لمجلس الإدارة من جهة، وهو الذي يبرم التصرفات المالية، وهو الذي يتمتع بالاختصاص الأهم في مجال اللجوء المتعلق بإصدار قرار قبول أو رفض الحماية الدولية، وهو الذي يعد صلة الوصل بين السلطات الإدارية المختلفة واللاجئين. وهو الذي يحيل كل المعلومات النافعة إلى النائب العام في حال تبين أن طالب اللجوء قد ارتكب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو ضد السلام، أو جريمة جسيمة قبل تقديم طلب لجوئه، وهو ما نقترح أن يتم تبنيه صراحة في القانون القطري، في حال تم رفض اللجوء على هذا الأساس.

وبالنسبة إلى الجهات الإدارية التي تتدخل في مسائل اللجوء وفقاً للقانون القطري، فهي؛ إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية، ولجنة شؤون اللاجئين، ووزير الداخلية. ويلاحظ أن ما تقوم به كل من الإدارة واللجنة هو إبداء التوصيات والآراء، وبعد ذلك يقوم الوزير باتخاذ القرار النهائي، وهو ما يعني أننا في هذه الحالة أمام عملية ذات إجراء، وليست عملية إدارية مركبة، وذلك لأن الأولى، تعني اتخاذ قرارات إدارية بعد إنجاز مراحل إجرائية مختلفة، في حين أن العملية الإدارية المركبة تعني اتخاذ عدة قرارات إدارية من سلطات مختلفة؛ في سبيل إنجاز هدف محدد نص عليه المشرع.

المراجع

References:

- Agathe Van Lang – Geneviève Gondouin –Véronique Inserguet-Brisset *Dictionnaire de droit administratif* Paris 2012.
- Blodie Boubilil – Laure Wolmark Vulnérabilité soin et accueil des demandeurs d’asile La revue des droits de l’homme 13-2018.
- Caroline Lantero La notion de groupe social au sens de la convention de Genève dans la jurisprudence français AJDA 2013 p.2369.
- Catherine - Amélie De la réadmission des demandeurs d’asile AJDA 2013 P2380.
- C.E Le juge administratif et le droit d’asile Les dossiers thématiques de conseil d’Etat mis en ligne- Janvier -2016 p13. <https://www.conseil-etat.fr>.
- Christophe Pouly contentieux de l’asile Répertoire de contentieux administratif Dalloz octobre 2019 n°32.
- . Les garanties procédurale dans le nouveau régime d’asile européen commun A.J.D.A 2013 p.2358.
- Didier Truchet Droit administratif Paris PUF 2015.

Etien Fatome Etablissemen public et service public AJDA 1997 P96.

Gérard Marcou La notion juridique de régulation A.J.D.A 2006 P356

Gille.J.Gualiemi – Genviève Koubi – Martine Long *Droit du service public* LGDJ Paris

Jacques Cheviller *Le service publics* PUF Paris 2012.

—. Le statut des autorités administratifs indépendants: harmonisation ou diversification RFDA 2010 p.897.

Janin Stern La cour national du droit d’asile une opportunité pour les magistrats honoraires le nouveau pouvoir judiciaire n°406 mars 2014 p.25.

Jean Francois Lachaume – Hélène Paulét – Clotide Deffiger *Droit des services publics* Lexis Nexis Paris 2018.

Jean Waline *Droit administratif* Dalloz Paris 2016.

Louis Feilhès Le concept d’opération complexe RFDA 2020.

Pierre – Laurent Frier - Jacques Petit *Droit administratif* LGDJ Paris 2019.

Pierre Serrand *Droit administratif Les actions administratives* T1 PUF Paris 2017.

Serge Salma Contentieux de l’asile L’âge de la maturité ? AJDA 2013 p2351.

Stéphan Braconnier *Droit des services publics* P.U.F Paris 2007.

Yves Gaudemet *Droit administratif* LGDJ Paris 2012.