الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

6

الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري

القاضي الدكتور يوسف سعدالله الخوري
رئيس مجلس شورى الدولة سابقًا

من المسلم به بداهة، أن المهمة الأساسية للسلطة الادارية هي تأمين إستمرارية وحسن سير المرافق العامة، خدمة للصالح العام في شتى الظروف وفي كل زمان ومكان. وهذا ما يبرر بحد ذاته امتيازات السلطة العامة (les prérogatives de la puissance publique) التي تتمتع بها الدولة وسائر أشخاص القانون العام، ويجعل، في الوقت ذاته، كل عمل تشريعي او إداري لا يصب في هذه الخانة، غير شرعي ومستوجباً الإبطال. ومن مقتضى ذلك أن أي انقطاع أو احتجاب أو امتناع لهذه المرافق عن تحقيق هذه الغاية، يشكل فراغاً مميتاً لا يجوز السماح به، وإلا انعدمت الحاجة إلى أي مبرر لوجود الدولة بالكامل.

من هنا، كان مبدأ الاستمرارية الذي هو – على حد تعبير رجال الفقه الإداري – باكورة المبادئ العامة للقانون التي اطلقها القضاء الإداري، وتحديداً مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) منذ بداياته.

أنظر في ذلك:

R.Odent, *Contentieux administratif*, 1976-1981, p. 1710

لذا، فإنه كان ولا يزال يعتبر المبدأ الأكثر أهمية، لا بل حجر الزاوية pierre angulaire في بنيان المبادئ والقواعد الأكثر تحرراً وانفتاحاً في القانون العام.

من هذا المنطلق، وصفه مجلس الدولة الفرنسي "بالمبدأ الجوهري الأساسي (le principe fondamental) الذي له قوة القانون **(C.E** 13/6/1980, Bonjean,

(Rec., p.274, etc…)، كما وصفه مجلس شورى الدولة اللبناني بأنه من مبادئ القانون العام الأساسية (**شورى لبنان** 1962/12/3 ، سليمان، م إ 1963 ، ص 289…إلخ).

ومن المنطلق ذاته أيضاً، أنزله المجلس الدستوري الفرنسي منزلة النص الدستوري بالذات، مشدداً على وجوب تأمين إستمرارية "الحياة الوطنية" في شتى الظروف:

"...il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement...de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale..."

C.C. 30/12/1979, 110 DC et 111 DC, Vote du Budget, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12 éd., p. 383.

وفي قرار آخر له صدر بتاريخ 1985/5/22، يشدد المجلس المذكور على وجوب تأمين "إستمرارية حياة الأمة" (la continuité de la vie de la nation, **C.C**. 22/5/1985, Rec., p. 15).

وسار المجلس الدستوري اللبناني أيضاً على خطى زميله الفرنسي، فأكد المقام الدستوري لهذا المبدأ في أكثر من قرار له بالموضوع.

(أنظر مثلا مجلس دستوري لبناني، قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22 ، مجموعة المجلس الدستوري 1997–2000 ، ص. 407 و450).

من هنا، ومن أجل ضمان هذه الإستمرارية التي هي، إذاً، أساس وعلة وجود السلطة العامة، أمس واليوم وغداً، ولدت من رحم هذا المبدأ، وعلى يد الاجتهاد، نظرية الظروف الاستثنائية وما يتفرع عنها من روافد، مثل نظرية الموظف الواقعي والحكومة الفعلية وغيرها.

1. تعريف الظروف الإستثنائية ونشأتها: يمكن القول، في ضوء مجمل القرارات القضائية وما تمخض عنها من آراء ودراسات وتعليقات فقهية، بأن الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان الأمة أحياناً للزوال.

فهي وليدة الاجتهاد، وتحديداً إجتهاد القضاء الاداري يوم لم يكن بعد وجود للمجالس الدستورية. وأكثر تحديداً، انها نظرية قضائية صرف، اطلقها، لأول مرة، مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) بمناسبة أحداث وكوارث الحرب العالمية الاولى، وأطلق عليها

في حينه تسمية "**نظرية سلطات الحرب**" (Théorie des pouvoirs de guerre) وذلك بموجب قرارين قضائيين اساسيين فرضتهما الحاجة الملحة لمواجهة **ظروف هذه الحرب**.

(أنظر في ذلك:

C.E. 28/6/1918. Heyriès, Rec., p. 651, Sirey 1921,3, p. 49, note M. Hauriou

C.E. 28/2/1919, Dames Dol et Laurent, Rec., p. 208; RDP 1919, p. 338, note G. Jèze; Sirey, 1919, 3, 33, note M. Hauriou)

إنطلق الاجتهاد في حينه، ولا يزال، من مسلمة أساسية أن النصوص والقواعد القانونية العادية، سنت لمواجهة أهداف عادية في ظروف عادية، وهي قد تصبح عاجزةً عن ذلك وعما تتطلب المصلحة العامة من تدابير ومطاليب في ظروف شاذة غير عادية. فكل الهيكل أو النظام الاجتماعي وجد لضمان وتأمين حياة الأمة أو، بتعبير قانوني آخر، النظام العام. والنصوص والقواعد القانونية ما هي إلا تجسيد لهذا التوجه الجوهري الأساسي، وغايتها انما هي تنظيم السلطات العامة وتهيئتها لخدمة وتحقيق هذا الهدف السامي. وعندما تجد السلطة العامة نفسها، في مواجهة ظروف استثنائية حقيقية، عاجزةً عن تحقيق ذلك بفعل قصور هذه النصوص والقواعد القانونية العادية، فإنه يجوز لها – بل يجب عليها – أن تتحرر من وجوب التقيد بها بالقدر الذي يسمح لها باتخاذ تدابير فورية تتناسب مع هذه الظروف بغية تأمين الصالح العام على النحو المطلوب – ووفقاً للتعبير القضائي المستمد من هذا الاجتهاد منذ نشأته تلك، تولد، بفعل هذه الظروف، شرعية استثنائية (légalité exceptionnelle) غير مكتوبة، تحل محل الشرعية العادية (la légalité ordinaire) المكتوبة، ما دامت هنالك ظروف استثنائية، كما سنرى لاحقاً.

2. أهميتها: ترتدي نظرية الظروف الإستثنائية هذه، أهمية خاصة **على صعيدين:**

الأول هو أنها، من زاوية فلسفة القانون، مبنية إذاً بكاملها على تغليب مفهوم السلطة العامة وعلى حماية منطق الدولة على ما عداهما من اعتبارات – فعندما تكون الحياة العامة في البلاد مهددة، فإن مقتضيات الصالح العام والإحتياجات الضرورية الآنية يجب أن تتقدم على هاجس التقيد الحرفي بالنصوص. وغائية المؤسسات وحسن سيرها، يجب أن يتغلبا على التمسك المفرط والأعمى بالشكليات، فتسمو المشروعية الشعبية العامة (La

légitimité) على الشرعية القانونية العادية (La légalité)، ويتقدم المفهوم المؤسساتي على حرفية النصوص.

والثاني، هو أنها، من الناحية العلمية القانونية، وبالرغم من أنها من صنع الاجتهاد وحده، فرضت نفسها فيما بعد بقوة على المشترع العادي الذي سارع إلى تكريس مقتضياتها أحياناً، بنصوص مكتوبة تحاكي المنحى الاجتهادي بالموضوع ولو جزئياً، كما سنرى لاحقاً.

3. نطاقها: يعتبر الاجتهاد أنه، في حال وجود ظروف استثنائية، تتحرر السلطة العامة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تفرضها القوانين والأنظمة، وحتى من وجوب احترام الحريات العامة التي يكفلها الدستور ويكرسها القانون، إذا كان ذلك ضرورياً لخدمة الصالح والنظام العام. فهي تلتزم بشكل أوثق روح الشرائع الدستورية إن هي خرقت أو خالفت مؤقتاً الأحكام التشريعية والتنظيمية القائمة بدلاً من أن تبقى جامدة إذا كان مثل هذا الجمود يعرض النظام العام للخطر. وهو يجيز لها إتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهة هذه الظروف والتي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام، وإن تكن هذه التدابير مخالفة لأحكام الدستور والقوانين المرعية، كالحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم احترام حرية الصناعة والتجارة...إلخ...، شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظروف التي أملتها، وضمن إطار مواجهتها حصراً.

أنظر في ذلك، مثلاً: شورى لبنان 1967/1/27, زخور، م إ 1967, ص 120 و1967/2/14, عبد المسيح، م إ 1967, ص 122...إلخ...)

رفض الاجتهاد دائماً أن تبقى السلطة الادارية مقيدة، لا محال، بقواعد سنت لتأمين الصالح العام في ظروف عادية ولكنها باتت غير كافية لتحقيق ذلك في ظل ظروف استثنائية.

(أنظر: C.E. 18/7/1913, Rec. 1913, p.875, concl. Helbronner

تحدث مفوض الحكومة، في مطالعته هذه، عن "حق الامة الأسمى في تأمين وجودها وفي الدفاع عن كرامتها واستقلالها وسلامتها.

وإنطلاقاً من هذه القناعة، سلم الاجتهاد:

أولاً، بحق السلطة التنفيذية وسائر الأجهزة الادارية، المتفرعة أو المبثقة عنها، في أن تتخذ، طيلة وجود ظروف استثنائية **وتحت رقابة القضاء**، كل التدابير الضرورية لتحقيق

المهمة الموكلة إليها، حتى إذا كانت هذه التدابير تدخل أصلاً في إختصاص السلطة التشريعية.

أنظر في ذلك مثلاً:

C.E. 31/3/1954, Baudet, Rec., p. 196.

هذا يعني أنه، عند قيام الظروف الاستثنائية، تطبق الشرعية الاستثنائية الناجمة – كما قلنا أعلاه – عن توسيع صلاحيات السلطة الادارية وتحريرها من قيود الشرعية العادية، **إلا إذا كان المشترع قد تولى تنظيم حالة هذه الظروف** بنصوص وضعية باتت جزءًا من الشرعية العادية هذه، مثل تكريس حالة الطوارئ في لبنان كما سنرى لاحقاً.

أنظر في ذلك: **شورى لبنان**، قرار رقم 245 تاريخ 1975/3/17, وهو يتحدث هنا عن المادة 32 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/137 المتضمن...

ثانياً، وأبعد من ذلك، هو سلم بشرعية قيام أشخاص القانون الخاص **بالحلول محل السلطة الادارية ذات العلاقة**، واتخاذ التدابير الضرورية كافة لمواجهة الظرف الإستثنائي مكانها، إذا تقاعست هذه الأخيرة أو امتنعت أو تعذر عليها القيام بذلك بسبب هذا الظرف.

"Enfin elle (la théorie des circonstances exceptionnelles) ouvre aux administrés la possibilité de se substituer aux autorités défaillantes et de prendre des mesures que seules normalement elles auraient pu édicter."

(C.E. 5/3/1945, Marion, Rec., p. 113; D. 1949, p. 147; S. 1948, 3, 53, note J.P. Calon: La légalité des mesures, telles notamment que des réquisitions, décidées par un comité d'habitants d'une commune en mai 1940 après le départ des autorités communales. (وهذا تطبيق لنظرية الموظف الواقعي - fonctionnaire de fait)

R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 14e éd., 2000, n 1276 (3e), p. 1066

4. شروطها: ما من شك بأن نظرية الظروف الاستثنائية، كنظرية قضائية بهذه المرونة وبهذا الانفتاح والسماح بتوسع وتمدد صلاحيات الحكومة وسائر السلطات الادارية، قد تغري وتدفع هذه الأخيرة على الإنحراف نحو المزاجية (l'arbitraire) وحب التسلط

المفرط، لاسيما وأنه من خصائص ومواطن ضعف كل سلطة حاكمة أن تكون طليقة اليد ومحررة من قساوة قيود الأحكام القانونية والتنظيمية كلما تسنى لها ذلك، وهذا يقودها بسهولة إلى الادعاء أو التسليم بوجود ظروف استثنائية كلما طاب لها أن تتخذ قرارات أو تدابير خارقة للشرعية العادية ولا تتناسب بالتالي مع طبيعة الظروف الحقيقية للاوضاع التي تعالجها. ولذا، ومن أجل الحؤول دون ذلك قدر الامكان، يتفق العلم والاجتهاد على التسليم للقاضي الاداري والدستوري، كل ضمن نطاق صلاحياته، بسلطة رقابية استقصائية صارمة وواسعة يمارسها بهذا الشأن وتصب في خانة معرفة ما إذا كان هنالك وجود فعلي وحقيقي لظروف استثنائية حتمت أو بررت إتخاذ هذا القرار (أو التدبير) أو ذاك، أم لا.

من هنا، فرض الاجتهاد لهذه الغاية، عدداً من الشروط الواجب توافرها لكي تتمكن السلطة المختصة من الافادة من الشرعية الاستثنائية، وهي:

أ – **الشرط الأول:** يجب أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية وظاهرة:

"Il faut, d'une part, que les circonstances de temps et de lieu aient un caractère incontestablement et manifestement exceptionnel" (R. Odent, *op.cit*., p. 375).

هذا يعني أنه، بالدرجة الأولى، يجب أن تكون التدابير المتخذة قد جاءت لمعالجة وضع إستثنائي حقيقي، يقدر ويقرر وجود طابعه الإستثنائي، موضوعياً، القاضي المختص وحده. وهناك أحداث كثيرة **يمكن** أن تتمخض عنها ظروف استثنائية، مثل الحرب، الثورة، الإضراب العام الذي يشل الإدارات العامة...إلخ...

"*En premier lieu*, il est nécessaire que les mesures aient été prises pour répondre à une situation réellement exceptionnelle, ce caractère étant concrètement apprécié." (*C.E*. 18/4/1947, Jarrigion, Rec., p. 148).

بخصوص إضراب عام في فرنسا بتاريخ تشرين الثاني 1938):

R. Chapus, op. cit., p. 1064, n 1275

لكن سلطات الادارة المختصة المستمدة من الشرعية الاستثنائية على النحو المبين أعلاه، تبقى قائمة طالما بقيت هذه الظروف موجودة فعلاً.

أما، إذا زالت هذه الظروف، فإن هذه السلطات أو الصلاحيات تزول حكماً: فعلى هذا استقرالاجتهاد.

"Mais les pouvoirs de l'administration ne sont étendus que pendant le temps et dans les lieux où les circonstances ont effectivement un caractère exceptionnel" (*C.E.* 22/10/1964, d'Oriano, Rec., p, 486), *Idem*, n 1275.

لا يتردد القضاء في إبطال أي عمل يستند متخذه، لتبرير شرعيته، إلى ظروف استثنائية وهمية أو لم تعد موجودة.

أنظر في ذلك، مثلاً:

C.E. 7/1/1944, Lecoq, Rec., p. 5 - C.E. 7/1/1955, Andriamisera, *RDP*, 1955, p. 709)

ب – الشرط الثاني: يجب أن تكون السلطة المختصة قد أصبحت، بفعل هذه الظروف، أمام استحالة مادية أو قانونية للتدخل وإتخاذ التدبير اللازم وفق قواعد الشرعية العادية، أي أن تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل القانونية العادية.

"Il faut, d'autre part, que l'autorité normalement compétente n'ait pas la possibilité matérielle ou juridique d'intervenir et, par conséquent, de prendre elle-même les mesures à pallier ces circonstances."

R.Odent, op.cit., p. 375

بهذا المعنى ايضا:

TA Lille, 5/2/1965, Cinquini, JCP 1965, n 14389, *note A. Legrand*
C.E. 31/1/1958, Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine, Rec., p. 63

ج – الشرط الثالث: يجب أن يكون الهدف المطلوب تحقيقه مهماً لدرجة أنه، إذا لم يتحقق، تكون إحدى الوظائف أو المهام الأساسية (أي المرافق العامة) التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة.

"Quant au but à atteindre, son importance doit être telle que, s'il n'était pas atteint, l'une des tâches essentielles des pouvoirs publics devrait être considérée comme n'étant pas remplie" (R.Odent, *op. cit.*, p. 375).

أنظر في ذلك: C.E. 4/6/1947, Entreprise Chemin, Rec., p. 246

د – الشـرط الرابـع: يجـب أن تكـون التـدابير المتخـذة متناسـبة كليـاً مـع الهـدف المطلوب تحقيقه، ومقتصرة زمنياً على المدة أو الفترة التي توجد فيها ظروف استثنائية فقط، كما أشرنا سابقاً.

"Quant à la nature des décisions prises enfin, d'une part, les mesures adoptées doivent être très exactement proportionnées au but à atteindre et, d'autre part, leurs effets...doivent être limités dans le temps à la durée des circonstances exceptionnelles".
R. Odent, *op. cit*., p. 376

هـ – ويمارس القاضي الاداري (والدستوري أيضاً) رقابته على طبيعة التدابير المتخذة وعلى الوجود المادي لكل من هذه الشروط في آن واحد – **والكلمة الفصل في النهاية، هي له وحده فقط.**

إذا كان من شأن الظروف الاستثنائية – كما أشرنا أعلاه – أن تفضي إلى تمدد وتوسع كل أو بعض صلاحيات السلطات المختصة، فإنه لا يمكن أن ينتج عن هذه الظروف، مهما بلغت درجة خطورتها، حجب رقابة القضاء على أي عمل من الأعمال التي تجري في ظلها – وبعبارة أخرى، لا يمكن أن تؤدي الظروف الاستثنائية إلى إضفاء صفة "الأعمال الحكومية" (Actes de gouvernement), مثلاً، على الأعمال الادارية، وعدم اخضاعها بالتالي لرقابة القضاء – فالظروف الاستثنائية **ليست إنحلالاً للشرعية** وتغييباً لها. فهي تلين مبدأ الشرعية (le principe de légalité) ولا تحرر السلطات العامة من قيده وسلطانه.

"Les circonstances exceptionnelles ne sont pas la débâcle de la légalité"
(R. Chapus, *op. cit*., p. 1066, n 1277).

مثلاً، في حين أن الاجتهاد مستقر على اعتبار أن حالة التعدي (la voie de fait) يعود الاختصاص القضائي بشأنها إلى القضاء العدلي دون سواه، فإنه – وخلافاً لذلك – يعتبر أنه في حال توافر شروط الظروف الاستثنائية، تعود الصلاحية إلى القضاء الاداري، لأنه من شأن هذه الظروف أن تزيل طابع التعدي بكل ابعاده عن العمل التعسفي.

أنظر في ذلك: TC 21/3/1952, Dame de la Murette, Rec., p. 626

و**شورى لبنان** 1998/6/29, حيدر، م.ق.إ.، العدد 13, 1999, م 2, ص 609)

فهنا، لا ينفك القاضي يراقب ليتأكد من أن الادارة كانت في ظروف استثنائية حقيقية، وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية، ثم أن التدابير التي اتخذتها كان لا بد منها لتحقيق المصلحة المتوخاة، وأن هذه التدابير لا تتجاوز الفترة الزمنية التي تعتبر ظرفاً إستثنائياً (شورى لبنان، 1958/10/12, عبدالله المشنوق، قرار رقم 423, غير منشور)

و. هذه القواعد والمبادئ والأحكام التي استقر عليها الاجتهاد الاداري، تبناها أيضاً الاجتهاد الدستوري بشأن التشريعات التي تسن بحجة مواجهة ظروف استثنائية وتكون بالتالي، ولهذه الغاية، متضمنة أحكاماً قد تتعارض مع نصوص دستورية وضعية أو مع مبادئ وقواعد ذات قيمة دستورية.

فهو يعتبر أنه، في المبدأ، لا يجوز للمشرع العادي أن يسن تشريعات أو قواعد قانونية إلا لتعزيز وصون الحريات العامة الأساسية المكفولة في الدستور، أي أنه لا يجوز له تقزيمها أو تحجيمها أو تعليق ممارستها أحياناً، تحت طائلة إبطال مثل هذه التشريعات.

ولكنه، من جهة أخرى وإستثناءً من ذلك، يعتبر أنه **إذا كانت هنالك ظروف استثنائية حقيقية** ذات انعكاسات سلبية خطيرة على النظام العام في البلاد، فإنه يجوز عندئذ للمشترع، بل يعود له، أن يسن قواعد قانونية تؤمن التوفيق بين صون و احترام هذه الحريات وبين مقتضيات الحفاظ على النظام العام الذي بدونه لا يمكن ممارستها. **كل ذلك تحت رقابة القاضي الدستوري.**

هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي، مثلاً، في معرض بته طعناً مقدماً إليه ضد قانون يحد من حرية الصحافة (1984/11/11) على نحو يخالف صراحة أحكام الدستور الفرنسي، **حيث جاء حرفيا:**

"Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; que dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la *conciliation nécessaire* entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré."

إنـه بالتأكيـد – كمـا يقـول التعليـق المرفـق بهـذا القـرار – تطبيـق لنظريـة الظـروف الاستثنائية – ذلك أنه في ظل مثل هذه الظروف لا يمكن ممارسة الحريات وحمايتها إلا إذا كان النظام العام مؤمناً ومستتباً وإن استوجب ذلك حداً مؤقتاً لهذه الحريات.

"C'est en somme l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles; dans certaines circonstances graves et exceptionnelles, l'exercice des libertés ne peut être préservé que si l'ordre public est rétabli et maintenu même au prix d'atteintes momentanées aux libertés".
L. Favoreu / L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12e éd., p. 36, n 16.

هـذا مـا أكـده أيضـاً المجلـس الدسـتوري اللبنـاني فـي قـراره رقـم 97/1 تـاريخ 1997/9/12, الـذي أبطـل بموجبـه القـانون رقـم 654 تـاريخ 1997/7/24 المتعلـق بتمديـد ولاية المجالس البلدية، حيث جاء:

"وبمـا أنـه فـي الظـروف الاسـتثنائية تتولـد شـرعية اسـتثنائية يجـوز فيهـا للمشـترع أن يخـالف أحكـام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وصوناً لمصالح البلاد العليا،

وبما أنه إذا كان يعود للمشترع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا ألحق **يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري**،...

وبمـا أن هـذا التمديـد لـم يبـرر بأيـة ظـروف اسـتثنائية ولا توجـد علـى كـل حـال ظـروف اسـتثنائية تبرره...".

هذا القرار مؤكد أيضاً بالقرار رقم 97/2 بخصوص تمديد ولاية المجالس الإختيارية – وكلاهما تأكيد لمضمون القرار رقم 96/4 حيث أبطل المجلس المادة الخامسة من القانون رقم 96/530 لأنها تنطوي على تمديد إضافي لمجلس النواب المزمع إنتخابه في حينه في غياب ظروف استثنائية تبرر ذلك.

إستناداً إلى ذلك، تكون الظروف الاستثنائية، بمعناها المشار إليه، **نادرة الوجود**، ولا يمكن بالتالي اعتبار كل وضع أمني شاذ أو مقلق إلى حد ما، داخلاً في نطاقها، ولا يجوز التسليم للإدارة بأي ادعاء من هذا النوع كلما حلا أو طاب لها ذلك، لا لشيء إلا لكي تستفيد من شرعية استثنائية وهمية تتيح لها القفز فوق النصوص والاصول والقواعد أو المبادئ القانونية الإلزامية المفروض احترامها والتزامها – فالعلم والاجتهاد مجمعان على

القول بأنه لا يكون هناك مبدئياً ظروف استثنائية حقيقية إلا إذا كان ثمة حوادث أو أوضاع خطيرة تهدد مثلاً كيان وحياة الأمة أو مؤسساتها، مثل غزو البلاد واحتلالها (invasion) أو الفيضانات الكبيرة (cataclysmes) أو الثورات أو الفتن الداخلية ذات الطابع التهديدي العنيف (émeutes à caractère révolutionnaire) أو الأوبئة الخطيرة (épidémies graves)...

أنظر بهذا المعنى:

C.E., 20/5/1955, Sté Lucien Joseph et Cie, Rec., p. 276 et sv.

ز. وهنا نقول بأنه، وفقاً لم هو مستقر عليه إجتهاداً، لا يجوز الخلط بين مثل هذه الآفات والأحداث والأوضاع، وبين حالة الضرورة أو العجلة (L'urgence) التي، وإن تكن تؤدي إلى فرض تدابير وحلول سريعة لمواجهة أحداث طارئة، وربما خطيرة نوعاً ما (circonstances simplement urgentes et mêmes graves) إلا أنها مرحلية ومعزولة ولا تتسم بمواصفات الظروف الاستثنائية على النحو المتقدم بيانه، الأمر الذي يبقيها بالتأكيد، وبصورة عامة، ضمن خانة الصلاحيات العادية المحكومة بنصوص وقواعد الشرعية العادية غير الاستثنائية. فهناك تمايز أساسي بين الظروف الاستثنائية وبين حالة الضرورة هذه، وهما تختلفان الواحدة عن الأخرى بصورة أساسية، كما أن النتائج المترتبة عليهما ليست واحدة كما سنرى بعد قليل، عند بحث مفاعيل كل منهما. وبعبارة أخرى، إن الوضع الذي يستوجب حلاً سريعاً طارئا، يمكن أن لا يكون مرتبطاً بالضرورة بظرف إستثنائي.

ح. كما أنه لا يجوز الخلط بين الظروف الاستثنائية وبين بعض الظروف الأمنية أو الادارية الخاصة التي قد تجيز للإدارة المختصة أيضاً عدم احترام أصول وصيغ جوهرية معينة فرضها القانون لمعالجة إجراء أو معاملة إدارية ما، ولكنها لا تحررها أبداً من قواعد الإختصاص العادية، سواء كانت تتعلق بالصلاحيات العادية أم بقاعدة ألفصل بين السلطات.

وجود الظروف الاستثنائية، بالمعنى العلمي القانوني السالف بيانه، يجب أن يكون أكيداً وظاهراً وغير قابل للنقاش أو الجدل. **وإذا ادعت الادارة ذلك**، فيجب عليها إثباته بما لا يقبل الشك أو النقاش، **ودائماً تحت رقابة القضاء**، أي أن الكلمة الأخيرة بالموضوع هي،

بشكل **قاطع مانع، للقاضي وحده** الذي يقدر ما إذا كانت الظروف المدعى بها من قبل الادارة، هي ذات طابع إستثنائي أم لا، كل ذلك في ضوء الشروط المتقدم ذكرها.

ط. وللدلالة على الطابع الإستثنائي الكلي لهذه الظروف واحكامها، نشير إلى تشدد الاجتهاد وصرامته حالياً بالموضوع.

فهو، مثلاً، بعد أن كان، فيما مضى، وبمناسبة الحرب العالمية الاولى، يسلم بأن ظروف الحرب تعتبر بحد ذاتها ظروفاً استثنائية بكاملها، وهي بالأحرى المثال الحي لهذه الظروف (C.E. 28/2/1919, Dol et Laurent, précité)، **عاد عن اجتهاده هذا** عند بته مراجعات متعلقة بنزاعات ناشئة عن ظروف الحرب العالمية الثانية: فالحرب لم تعد تشكل، في نظر الاجتهاد، وبصورة حتمية، ظرفاً إستثنائياً، بل يجب التمييز بين حقبة وأخرى منها – **فمثلاً**، ومن استعراضنا لمجمل قرارات مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه **سلم بوجود ظروف استثنائية** بين شهري ايار وأيلول من العام 1940 (بداية الاحتلال النازي لفرنسا)، ومن ثم في الحقبة الواقعة **بين تاريخ الانزال على شواطئ** "**النورماندي**" **وتاريخ تحرير فرنسا**، وفيما عدا ذلك، **رفض إلا في حالات نادرة جداً**، تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على الحقبات الاخرى من هذه الحرب.

على هذا، فهو قرر مثلاً:

– أنه لا توجد ظروف استثنائية من شأنها أن تبرر قراراً اتخذته السلطة الادارية بتاريخ 1944/10/17 متعلقا بمصادرة منازل لمصلحة اللاجئين والمنكوبين بفعل الحرب، حيث أحلت نفسها محل قانون صدر بتاريخ 1938/7/11 بالموضوع.

أنظر: C.E. 3/5/1946, Goguet, Rec., 1946, p. 126

– وأنه لا توجد ظروف استثنائية بتاريخ 1944/9/29 (أي في عز الحرب العالمية الثانية) تبرر مرسوماً يلغي كل التعيينات والترقيات المتعلقة بالضباط الفرنسيين، الممنوحة لهم منذ تاريخ عملية الإنزال في أفريقيا الشمالية.

أنظر: C.E. 9/3/1949, Kaime, Rec., p. 115

– وأنه لا توجد ظروف استثنائية أيضاً بتاريخ 1946/5/28 تبرر قرار المفوض السامي الفرنسي في الهند الصينية (Indochine) القاضي بإبطال مفعول قانون صادر بتاريخ 1943/2/18 عن حكومة "فيشي Vichy". أنظر: C.E., 8/2/1950,Rec., p. 85

هذا القرار الأخير يوضح حقيقة هذا الاجتهاد: فهو يؤكد أنه لم تكن في ايار 1946 ظروف استثنائية من شأنها أن تبرر إقدام المفوض السامي المذكور **على إلغاء قانون بقرار منه**، وذلك لأن المواصلات – على حد تعبير المجلس الفرنسي – المنتظمة والسريعة بين الهند الصينية وفرنسا كانت مؤمنة، ولأنه وبالرغم من بعد المسافة، لم يكن هنالك تبرير كافٍ لممارسة السلطة الادارية لصلاحيات استثنائية في الحقل التشريعي.

وهو، وعلى العكس من ذلك، اعتبر أن هناك ظروفاً استثنائية، مثلاً، في محيط مدينة "سان نازير Saint-Nazaire" من شأنها أن تبرر شرعية قرار اتخذته السلطة الادارية المختصة بتاريخ 1945/5/12 غداة تحرير محيط هذه المدينة – وهي مدمرة وغير صالحة للسكن – باعتبار أن هناك ظروفاً استثنائية حقيقية وظاهرة موضوعياً تبرر اتخاذ تدابير استثنائية كان لا يمكن اتخاذها إلا بقانون في الظروف العادية.

ي. هذا لنقول تكراراً بأن الاجتهاد حريص جداً على أن يكون لظروف الزمان والمكان الطابع الإستثنائي الحقيقي و إلا فإنه لا يسلم على الإطلاق بوجود شرعية استثنائية يمكن أن تبرر أي عمل متخذ على اساسها.

لكي يكون هذا الأمر محققاً، ليس ضروريا أن نكون في ظل حالة حرب. فالحرب ليست المظهر الوحيد للظروف الاستثنائية، إذ إن الاجتهاد سلم، إستثنائياً، بوجود ظروف استثنائية مثلاً:

الظروف العصيبة التي تلي الحرب والتي تعتبر – على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي – متممة لها أو من رواسبها (les suites de la guerre), مثل حالات التشفي والإعتداء والاغتيال إلخ...التي يقوم بها المواطنون ضد بعضهم البعض بتهمة العمالة والاستسلام والاستزلام للعدو والمحتل...إلخ...

أنظر مثلاً: C.E., 27/6/1924, Rec., p. 619...

– في أيام السلم حتى، وفي ما أسماه الظروف الحرجة (Périodes critiques).

أنظر مثلاً: C.E., 31/10/1924, Cotte, Rec., p. 839.

– في حالات التهديد بالإضراب العام الذي من شأنه أن يشل كل البلاد ومرافقها العامة.

أنظر مثلاً: C.E., 18/4/1947, Jarrigion, précité.

أخيراً، حتى في الحقبات التي لا تشهد اية أزمة عامة، وذلك عندما، في ضوء ظروف عصيبة خاصة بقضية معينة، يواجه تطبيق الشرعية العادية تهديداً بحصول إضطرابات خطيرة اكيدة وفوضى عامة – وهذا الاجتهاد محصور بحالات تبرير موقف الادارة من عدم تنفيذها لقرارات قضائية مبرمة اكتسبت قوة القضية المحكمة –

أنظر مثلاً:

C.E., 30/11/1923, Couitéas ،Rec., p. 789; C.E. 25/1/1963, Bovero, Rec., p. 53; JCP 1963, n 13326, Note Vedel.

تهديد الجيش الفرنسي في حينه بالعصيان والتمرد في الجزائر بسبب عزم السلطة على تنفيذ أحكام قضائية مبرمة صادرة بحق العديد من ضباطه وافراده بإخلاء مساكن مستأجرة من قبلهم).

ك – ونشير هنا إلى أن مجلس شورى الدولة اللبناني سار على خطى نظيره الفرنسي، **فاعتبر مثلاً:**

– أن ثورة 1958 تشكل بمجملها ظرفاً إستثنائياً. أنظر: شورى لبنان، 1964/3/1, م.إ.، ص 45 و–1997/1/18, رميا، م.ق.إ.، العدد 12, 1998, م 1, ص 199.

– وأن للحكومة أن تمتنع عن تأمين القوى المسلحة اللازمة من أجل تنفيذ حكم قضائي مبرم، إذا تبين لها، بالتأكيد، أن هذا التنفيذ سوف يؤدي إلى تحديد الأمن والنظام العامين.

أنظر: **شورى لبنان**، 1964/3/17, م.إ.،1964, ص 110.

– وأن الحرب اللبنانية بين 1975/4/13 و1990 تدخل في مجمل ظروفها على معظم الأراضي اللبنانية –ما عدا بعض الاستثناءات القليلة، ظرفاً إستثنائياً حقيقياً.

أنظر مثلاً: شورى لبنان 1997/5/20, "شركة رودلف"، م.ق.إ.، العدد 12, 1998, ص 500 – وعدة قرارات أخرى مماثلة.

ل – في ضوء كل ما تقدم، يكون تذرع السلطة التشريعية اللبنانية بوجود ظروف استثنائية تبرر إقرار القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 القاضي بتمديد ولاية مجلس النواب الحالي مدة سبعة عشر شهراً، واقعاً في غير محله، ولا مجال للتسليم به قانوناً. فليس هناك ظروف استثنائية بالمطلق، بدليل:

1"– أن الدولة – وزارة الداخلية والبلديات – اجرت انتخابات بلدية فرعية في مختلف المناطق اللبنانية، في الحقبة الزمنية ذاتها وفي الظروف نفسها.

2" – أن الهيئة العامة لمجلس النواب، كما اللجان النيابية الفرعية والمشتركة، كانت تجتمع بصورة عادية عند الحاجة، وكان الهم الوحيد الذي يقض مضاجع الجميع هو التوصل إلى الاتفاق على إقرار قانون إنتخاب جديد ليس إلا<

3" – أنه تمت دعوة الهيئات الناخبة وفقاً للأصول، وقدمت الترشيحات بشكل مكثف وفي جو أمني سليم.

4" – وأنه تم تشكيل هيئة الاشراف على الإنتخابات وفقاً للأصول أيضاً ودون أي عائق، مما يدل على عدم وجود أي عرقلة أمام السلطات لممارسة صلاحياتها العادية بشكل طبيعي.

5" – وأن التنقل بين منطقة وأخرى لم ينقطع يوماً، وإذا كان هنالك حادث من هنا أو من هناك يحصل بين الحين والآخر في مكان معين من هذه المنطقة أو تلك، فإنه يبقى معزولاً وقد يندرج في خانة حالة الضرورة فقط (l'état d'urgence) في بقعة جغرافية محصورة وضيقة، ومعالجته لا تستوجب الخروج على الشرعية العادية، كما رأينا أعلاه، وانما قد تتطلب شيئاً من العجلة فقط – وإلخ.

هذا غيض من فيض، ويصب كله في خانة انعدام وجود أية ظروف استثنائية حقيقية في البلاد. وليسمح لنا بالمناسبة أن نعبر هنا عن اسفنا وخيبة املنا إزاء عدم تمكن المجلس الدستوري الموقر من إبطال هكذا قانون غير دستوري بامتياز، لاسباب باتت معروفة ولا نريد العودة إليها – فقط نسجل احترامنا الكلي الشخصي لهذا المجلس ونعود إلى التذكير بأن الظروف الاستثنائية هي حالة موضوعية صرف خاضعة، أولاً وأخيراً، لرقابة

القضاء، والقول بوجودها أو عدم وجودها، عائد **للقاضي المختص** وحده (هنا المجلس الدستوري)، لا لاستنساب الادارة ومزاجيتها كما حصل في هذه القضية.

5 – مفاعيل الظروف الاستثنائية: نعود هنا إلى التمييز بين الحالات الطارئة المستعجلة (L'urgence)، وبين الظروف الاستثنائية:

1". فيما خص الاولى، يمكن لسلطة إدارية معينة أن تمارس الصلاحيات المقررة لها في القانون دون أن تتقيد بقواعد الاصول والشكل المفروض احترامها في الظروف العادية.

"L'urgence peut ainsi justifier la non-observation des règles de procédure et de forme."

– من ذلك مثلاً، إذا كان القانون قد فرض على الادارة وجوب الحصول على استشارة مسبقة قبل إصدار قرارها في موضوع معين، فإن اتخاذها لهذا القرار بدون الحصول على هذه الاستشارة، **في حالة العجلة،** يكون مشروعاً، في حين أنه لو جرى ذلك في الظروف العادية، لكان باطلاً .(C.E., 25/3/1994, Alvarez, Rec., p. 996)

كما يمكن لها أن تتجاوز حدود صلاحياتها الادارية المقررة لها في النصوص، وذلك بإتخاذ تدابير وقرارات تدخل، في الظروف العادية، في نطاق صلاحيات سلطة إدارية أخرى فقط.

C.E., 22/1/1965, Alix, Rec., p.44…
"L'urgence peut également être de nature à justifier l'inobservation des règles de compétence mais dans l'hypothèse seulement d'empiètement sur la compétence d'une autre autorité administrative" (*R. Chapus*, op. cit., p. 1067, n 1278).

2. أما في الظروف الاستثنائية، فيمكن للسلطات الادارية أن تتخذ تدابير لا تتجاوز صلاحياتها العادية العائدة لها أصلاً وحسب، بل حدود صلاحيات السلطة التنفيذية ككل أيضاً، كأن تخرق قاعدة الفصل بين السلطات، فتتخطى حواجز صلاحياتها العادية **وتمارس صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية.**

أ. **عن ممارسة صلاحيات السلطة التشريعية،** إعتبر الاجتهاد، **مثلاً:**

– أنـه يمكـن للسـلطة الاداريـة الحـد مـن الحريـات العامـة المكرسـة فـي الدسـتور والقانون، في حين أن مثل هذا الأمر يكون في الظروف العادية، ليس باطلاً وحسب، بل منعدم الوجود لأنه يمثل اغتصاباً للسلطة (usurpation de pouvoir).

أنظر مثلاً:

C.E., 28/2/1919, Dol et Laurent, précité; *C.E.* 18/5/1983, Rodes, Rec., p. 199.

– وأنه، وفي السياق ذاته، يمكن لها، بقرار منها، إقفال أحد المحلات التجارية (شورى لبنان، 1963/8/1, م.إ 1964, ص 45)، وتعديل سلسلة رواتب القضاة والموظفين بمرسوم بدلاً من قانون (شورى لبنان، رأي إستشاري بالموضوع أثناء الحرب في لبنان وكان يتعذر على مجلس النواب الاجتماع في حينه بسبب القصف المدفعي اليومي على مقره).

– وأنه يمكنها بقرار منها أيضاً، إنشاء محاكم عسكرية – والمحاكم لا تنشأ إلا بقانون – أثناء عملية التحرير من الاحتلال (أي بفعل الحرب).

C.E., 11/7/1947, Lejeune, Rec., p. 313.

ب – وعن ممارسة صلاحيات السلطة القضائية، سلم الاجتهاد عموماً بشرعية تدابير إدارية تقضي بسجن أفراد أثناء العمليات الحربية، في حين أنه لا يجوز ذلك أصلاً، وفي الظروف العادية، إلا بمذكرة قضائية وإلا اعتبر إغتصاباً للسلطة.

C.E., 19/2/1947, Bosquain, Rec., p. 63.

كما سلم أنه في حال توفر الظروف الاستثنائية، فإنه من شأن ذلك – كما أشرنا سابقاً – أن يزيل طابع التعدي (la voie de fait) بكل ابعاده عن العمل أو التدبير الاداري التعسفي وعن النشاط الاداري المشين والخارق لمجال القانون، فيعود كل منهما إلى دائرة اللاشرعية العادية ويستعيد القضاء الاداري صلاحيته بشأنهما، إبطالاً و تعويضاً.

TC, 21/3/1952, Dame de la Murette, Rec., p. 626
وشـــورى لبنـــان 1998/6/29, حيـــدر، م.ق.إ.، العـــدد 13, 1999, م 2, ص 609...

من ذلك، مثلاً، اعتبر التوقيف غير المسند لأي أمر إداري أو قضائي أثناء فترة التحرير، من قبل أجهزة الأمن المكلفة بالبحث عن الأشخاص الذين تعاملوا مع العدو، عملاً غير شرعي لا يتسم بصفة التعدي ومن صلاحية القضاء الاداري، بينما هو، خارج الظروف الاستثنائية، من أعمال التعدي ومن صلاحية القضاء العدلي وحده.
C.E., 7/11/1947, Alexis Wolf, Rec., p. 416...etc.

– وكذلك اعتبر قراراً غير شرعي فقط، ليس له صفة التعدي، القرار الصادر في العام 1944, عن لجنة تحرير "Béziers" والقاضي بمنع سكان أحد الأحياء في المدينة من العودة إلى منازلهم التي أخلوها بأمر من الألمان، في حين أنه، لولا الظروف الاستثنائية لكان من أعمال التعدي ومن صلاحية القضاء العدلي.
C.E., 13/11/1953, Vedel, Rec., p. 493...

ج – إضافة إلى ما تقدم، يعتبر الاجتهاد أنه – من باب أولى (à plus forte raison) – من شأن الظروف الاستثنائية أن تجيز لسلطة إدارية معينة تجاوز حدود صلاحياتها العادية وممارسة صلاحيات سلطة إدارية أخرى، عند الاقتضاء، دون أية إجازة قانونية مسبقة كما هو مفروض في الظروف العادية.

هكذا، مثلاً، اعتبر شرعياً:

– قرار رئيس تسلسلي بتفويض بعض صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه بالرغم من عدم وجود نص قانوني يجيز له مثل هذا التفويض، وذلك – على حد تعبير مجلس شورى الدولة – تأميناً لضرورة اتخاذ التدبير المناسب في كل المجالات وبالسرعة المطلوبة في ظل ظروف استثنائية قائمة بفعل الحرب.
C.E., 26/6/1946, Viguier, Rec., p. 179.

– القرار الصادر عن **رئيس مجلس بلدي** بتاريخ 1940/6/13, القاضي بإحداث رسم جديد من أجل إنشاء وتأمين الايرادات الطارئة الضرورية للبلدية في الوقت الذي كان يستحيل فيه عليه جمع المجلس البلدي أو حتى الاتصال بالسلطات المختصة.
C.E. 7/1//1944, Lecoq, Rec., p. 5.

د – وإذا كان الاجتهاد يبرر تجاوز السلطة الادارية لصلاحياتها العادية، على نحو ما رأيناه أعلاه، فإنه – ومن باب أولى أيضاً – يسمح لها، في الظروف الاستثنائية، بتجاوز قواعد الشكل العادية الإلزامية.

فالعيب الشكلي (vice de forme ou de procédure) يبقى في كل الأحوال، أقل خطورة وأقل إيلاماً من عيب اغتصاب السلطة – ولذا فإن الاجتهاد يبدي مرونة كبيرة في شرعنة الأعمال الادارية التي تقضي الضرورة والعجلة القصوى، في ظل ظروف استثنائية, باتخاذها وإن تكن مخالفة لقواعد وأصول شكلية جوهرية (formalités substantielles), وذلك تطبيقاً لنظرية الصيغة المستحيلة (la formalité impossible) المقررة اجتهاداً بالموضوع.

هكذا، مثلاً، اعتبر شرعياً:

– قرار محافظ بكف يد رئيس بلدية (وهي عقوبة تأديبية) في 1944/7/23 (أي أثناء احتلال فرنسا)، دون الاستماع مسبقاً إلى دفاعه كما تقتضي الاصول الجوهرية العادية.

C.E., 16/5/1949, Courrent, Rec., p. 231.

– قرار مصادرة سيارة خاصة، في 1944/9/1, خلال العمليات العسكرية التي اسفرت عن تحرير مدينة "Amiens" الفرنسية دون الالتزام بالأصول الجوهرية التي يفرضها القانون في الظروف العادية.

C.E., 1/7/1949, Lecoq, précité.

– إذاً، وتكراراً هنا، في حال وجود ظروف استثنائية حقيقية، تتحرر السلطة الادارية من موجب مراعاة الصيغ والاصول الجوهرية التي تلزمها بها القوانين والأنظمة في الظروف العادية، بما في ذلك الحد من الحريات العامة التي يكفلها الدستور ويصونها القانون، كالحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو حرية التجارة والصناعة...، شرط أن تكون تدابيرها محصورة بالظرف الإستثنائي الذي أملاها، وضمن إطار مواجهة هذا الظرف فقط.

شورى لبنان، 1967/1/27, زخور، م.إ 1967, ص 120 و1967/2/14, عبد المسيح، م.إ 1967, ص 22.

أما إذا كان عنصر الظروف الاستثنائية غير متوافر موضوعياً، فإن ادعاء الادارة به لا يستقيم أبداً، وتعتبر اعمالها المخالفة للأصول الجوهرية هذه، باطلة – **من ذلك، مثلاً،** إعتبر مجلس شورى الدولة أنه لم يكن هناك ظروف استثنائية بتاريخ 1977/1/4 تبرر اتخاذ قرار من قبل وزير الداخلية بمصادرة مكاتب ودوائر للامن العام بشكل مخالف للأصول المنصوص عليها حصراً في القانون لهذه الغاية.

شورى لبنان، 1986/3/13, تامر، م.ق.إ.، العدد الثالث 1987–1988, ص 82.

3. تأكيداً للاهمية البالغة التي يعلقها الاجتهاد على حسن سير المرافق العامة وضرورة استمرارها، على حد ما ذكرناه في مستهل هذا البحث، فإنه قضى بصحة قرارات متخذة في ظل ظروف استثنائية بسبب الحرب، صادرة عن أشخاص عاديين لا صفة قانونية أو إدارية لهم على الإطلاق، تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي (fonctionnaire de fait), و ذلك عندما يمتنع الموظفون القانونيون النظاميون عن اتخاذ هذه القرارات الضرورية، أو عندما يفرون هرباً من الجيوش المحتلة مثلاً، كما حصل في فرنسا، في شهر ايار 1940, حيث هرب رئيس وأعضاء أكثر من بلدية، فشكل أهالي البلدة عندئذ "بلدية فعلية" (Municipalité de fait) قاموا من خلالها بتأمين إدارة المرافق العامة المحلية، من جهة، ومن ثم و تجنباً لحوادث السلب والنهب و بهدف توفير المواد الغذائية للاهالي، قاموا بمصادرة كل أنواع المواد والسلع المخزنة وباعوها من الأهالي، فاعتبر عملهم شرعياً بالرغم من أنه في الظروف العادية يعتبر اغتصاباً للسلطة وبالتالي منعدم الوجود.

C.E., 5/3/1948, Marion, Rec., p. 113.

4. أ – وتتدخل نظرية الموظف الواقعي هذه في الظروف الثورية الاستثنائية، أي في حالة الثورة **ضد نظام سياسي شرعي** أو سلطة سياسية حاكمة بصورة شرعية مطابقة لأحكام الدستور والقانون.

هنا، ومن حيث المبدأ، يعتبر الاجتهاد أنه إذا اندلعت الثورة واسفرت عن تشكيل حكومة ثورية في حين أن الحكومة الشرعية لا تزال موجودة في البلاد (كما حصل مثلاً في لبنان عند إنتهاء ولاية الرئيس أمين الجميل وتعيينه حكومة وفقاً لأحكام الدستور، وشكلت حكومة أخرى في البلاد من قبل "الثوار" في حينه)، فإن أعضاء الحكومة الثورية يعتبرون

مغتصبين للسلطة (usurpateurs), و تعتبر بالتالي أعمالهم منعدمة الوجود (Actes inexistants) كأنها لم تكن. أنظر: تمييز فرنسي، 1872/10/27, سيراي 1873, ص 259.

غير أنه، حتى هنا، واستثناءً من مبدأ الإنعدام هذا، إذا كانت أعمال الحكومة أو الهيئة نفسها **تسير مرافق عامة لا يجوز توقفها عن العمل** وموجودة فعلياً تحت سيطرتها، فإن هذه الأعمال، عملاً بنظرية الموظف الواقعي أيضاً، تعتبر عندئذ، حصرياً واستثنائياً، شرعية لهذه الناحية فقط.

ب – ونشير بالمناسبة، وفي السياق ذاته، إلى أن المبدأ هذا ذاته، وبالتالي نظرية الموظف الواقعي، ينطبقان على الحكومة الفعلية (Gouvernement de fait) التي، وإن لم تكن قد تسلمت مقاليد الحكم وفق الاصول الدستورية، إلا أنها تسيطر كلياً ونهائياً على السلطة في البلاد، في الوقت الذي زال فيه كل أثر للحكومة الدستورية، فلم يعد لها وجود البتة (من ذلك، مثلاً، الحكومة الفرنسية المؤقتة عام 1944). ففي مثل هذه الحال، تعتبر كل أعمال مثل هذه الحكومة – بخلاف ما هو مقرر بالنسبة للحكومات الثورية – صادرة عن سلطة ذات صلاحية، ما يستتبع القول بأن الموظفين المعينين من قبلها يعتبرون موظفين شرعيين بكل ما للكلمة من معنى، وتكون أعمالهم بدورها أعمالاً شرعية، **شرط** أن يصب كل ذلك في خانة تأمين تحقيق المصلحة العامة واستمرارية النشاط المرفقي العام بشكل سليم.

ج – غير أن نظرية الموظف الواقعي هذه، لا تطبق إطلاقاً على القرارات والتدابير التي تم الحصول عليها بالحيلة، وذلك عملاً بالقاعدة القانونية القائلة بأن الحيلة تفسد كل شيء. (*Fraus omnia corrumpit*, La fraude corrompt tout).

أنظر مثلاً: C.E., (a contrario) 27/10/1961, Commune du Moule, Rec., p. 920.

6 – الظروف الاستثنائية و تدخل المشترع: إن كون نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية، لا يحول دون تدخل المشترع لتكريسها في بعض النصوص الوضعية ولحالات معينة ومحددة – ونذكر هنا، على سبيل المثال لا الحصر، المرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 1967/8/5 (وهو بات اليوم جزءًا من قانون الدفاع) المتعلق بإعلان حالة

الطوارئ أو "المنطقة العسكرية" في لبنان، عندما تتعرض البلاد لخطر داهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد الأمن والنظام العام، أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة – فهو أعطى السلطة العسكرية العليا، في حال إعلان حالة الطوارئ (بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)، الحق في اتخاذ إجراءات وتدابير تتسم بالطابع الإستثنائي، كتحري المنازل في الليل والنهار وإبعاد المشبوهين، ومنع الاجتماعات المخلة بالأمن واتخاذ التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والمنشورات المختلفة والاذاعات والتلفزيون والأفلام السينمائية والمسرحيات...إلخ...، وكل هذه سلطات استثنائية نابعة أصلاً من الشرعية الاستثنائية المكرسة إجتهاداً ، على نحو ما ذكرنا آنفاً.

غير أنه، حتى في ظل وجود نصوص قانونية "استثنائية" من هذا النوع، فإن السلطات الاستثنائية النابعة من النظرية القضائية تبقى متميزة ومنفصلة عنها – فهي، من جهة، تبقى قائمة ومعمولاً بها إلى جانب هذه النصوص، وتخول الادارة، بالتالي، تجاوز الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها في التشريع هذا، وهي من جهة أخرى، وباعتبارها نظرية قضائية مرنة وذات أبعاد خاصة، تخول القضاء نفسه أن يعدل دائماً وعند الاقتضاء، في محتوى الشرعية الاستثنائية المكتوبة هذه، بعيداً عن قيود نصوصها الجامدة.