

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري

الدكتور عقل عقل

استاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تفرض عليها إتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية لحماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الإستثنائية. الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً لمبدأ "الضرورات تبيح المحظورات". فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي ترتكبه.

فتستمد نظرية الظروف الاستثنائية هذه وجودها من القضاء الإداري، غير أن المشرع قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف يعتبر استثنائياً أم لا. فهو إما أن يمارس ذلك بإقرار قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، وإما أن يعد تشريعات مسبقة لمواجهتها.

أخذ المشرع الفرنسي بالأسلوب الأخير إذ منحت المادة السادسة عشر من دستور الجمهورية الخامسة¹ رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية. الفقه استعمل مصطلحات عدة لمفهوم هذه الظروف فنجد تارةً يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارةً مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.

نظرية الضرورة أصبحت استثناءً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تعتبر أن "سلامة الشعب هي الشرعة الاسمي"².

¹. المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958 .

². العبارة الشهيرة في عهد الرومان *Salus populi suprema lex*.

إعتبرت هذه النظرية ان القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأولى إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من اجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحياته. وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لا بد من مواجهتها بإتخاذ تدابير إستثنائية.

فحالة الضرورة³ هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة الا وهي الهيئة التنفيذية الممثلة برئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها، فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف.

فلإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية اثر مباشر وخطير على حياة المجتمع، بسبب ما ينتج عنها من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة. فإن الصلاحيات الإستثنائية يجب أن لا تمنح إلا في حالات خاصة جداً. حيث يمكن أن يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف، إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة قد يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها.

³. L'état de nécessité est une notion juridique qui consiste à autoriser une action illégale pour empêcher la réalisation d'un dommage plus grave. C'est une notion ancienne reconnue dans de nombreux pays. L'état de nécessité, dans le champ du droit public, a trait à des situations où les pouvoirs publics doivent momentanément s'affranchir de la légalité ordinaire. Cette théorie en droit public est ancienne, comme en atteste la fameuse théorie de la dictature en droit romain. Dans le champ du droit public français, il en existe de nombreuses variantes : l'article 16 de la Constitution, la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, l'état d'urgence, etc. Plus fondamentalement, ces notions sont en relation avec celle de raison d'État. En France, l'état de nécessité, prévu par l'article 122-7 du Code pénal est « la situation dans laquelle se trouve une personne qui, pour sauvegarder un intérêt supérieur, n'a d'autre ressource que d'accomplir un acte défendu par la loi pénale » . (Cass., 9 nov 2004, *Bull. crim.*, 2004, n° 273. Droit pénal, procédure pénale, Aide mémoire, Dalloz 2008, p.113).

Jean-Paul Doucet, *Etat de nécessité, Dictionnaire de droit criminel*, 2013.

فيسمح للسلطة التنفيذية في الظروف الإستثنائية إصدار تشريعات بالرغم من ان هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع وحتى قد يؤدي إلى في بعض الأحيان إلى تعزيز الدكتاتورية التي تسعى الى اضطهاد الشعوب والتحكم في مصيرها. كل هذه الأسباب قد دفعت القضاء، ولاسيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية وإشتراطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري. كما شدد على ضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي بهدف حماية حقوق الأفراد وحياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية. في المبدأ، تتولى الدساتير تحديد المواضيع التي يجوز لكل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية مباشرتها. ولا يجوز لها أن تتعدها وإذا ما خالفت هذه القاعدة فإن قراراتها تكون مشوبة بعيب مخالفة الدستور والقانون.

لكن في حال تعرضت حياة الوطن لأزمات ومخاطر من الممكن أن تؤدي إلى إنهيار الدولة أو تعرض سلامتها للخطر، فالدساتير تخول السلطة التنفيذية سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

فإن في مثل هذه الظروف تسمح الشرعية الدستورية للسلطة التنفيذية بإتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأخطار التي تمر بها البلاد وذلك بعد توافر شروط معينة وفرض إجراءات محددة ينص عليها الدستور والقانون.

من حق السلطة التنفيذية اتخاذ بعض القرارات الاستثنائية التي تكون في بعض الأحيان من إختصاص السلطة التشريعية. تكون هذه القرارات مخالفة للقانون وغير مشروعة في الظروف العادية، في الوقت الذي تعد مشروعة بل واجبة في ظل الظروف الاستثنائية متى كان ذلك لازماً لحماية الوطن من خطر داهم.

الإجراءات الإستثنائية في الظروف الإستثنائية، تطيح أحياناً بالحقوق وبالحرريات العامة وضماناتها وبحقوق الإنسان⁴ وبالإنظام العام كما وتعطل دور القضاء الدستوري.

4 . تنص الفقرة 1 من المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف أن تتخذ تدابير لا تنفيذ بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شرط عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي". على الرغم من عدم جواز تعطيل حقوق الإنسان فان حقوقاً ، مثل الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب إساءة المعاملة تنتهك في كثير من الأحيان (ماري تريز عقل، محاضرات في حقوق الانسان، الكلية الحربية، 2013، ص39).

1

حماية الدولة بين حالة الضرورة وإحترام القانون

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في تحديد نظرية الظروف الاستثنائية كما في مراقبة الإدارة في إستخدامها لصلاحياتها الاستثنائية، بهدف حماية الحقوق والحريات. فيشترط لوجود ظرف استثنائي أن يكون هناك تهديد فعلي للنظام العام ولسير المرافق العامة، يجعل الإدارة عاجزة عن أداء وظيفتها. فيجب أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة محددة، لأنه لا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستقادة من المشروعية بعد زوال ظرف الاستثنائي. يجب أن يكون الإجراء المتخذ من قبل الإدارة متوازناً مع خطورة ظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه، القضاء الإداري يؤدي دوراً مهماً في الرقابة على إحترام الإدارة لهذه الشروط.

يتجه الفقه إلى اعتبار فكرة الضرورة أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم والداهم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، ما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة للجوء إلى الوسائل القانونية الإستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات:

L'état de nécessité est une notion juridique qui consiste à autoriser une action illégale pour empêcher la réalisation d'un dommage plus grave.

فكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة الوطن وركن شكلي يتمثل في تجاوز أحكام القانون.

تعد نظرية الضرورة من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى، فإنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية، وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القضاء الإداري بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها.

تظهر حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية. وبالتالي فان نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

معظم الدساتير تفرض قيوداً على تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية كي لا تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية، وهذه القيود هي على النحو التالي:

قيام الظرف الاستثنائي: ويتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر قد يكون داخلياً كالحوادث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب. ويستقر الفقه على وجوب أن يكون الخطر جسيماً ودهاماً والخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً، ويكون داهماً بوجود تهديد فعلي بخطر جسيم موجه ضد الدولة.

استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية: في المبدأ إذا ما حدث ظرف استثنائي يجب اللجوء الى القواعد القانونية أو الدستورية القادرة على مواجهة هذا الظرف. أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف فيجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي. فإن التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون في حدود الضرورة القصوى، فإذا ما تجاوزت الإدارة هذه الحدود فتكون قراراتها عرضة للطعن.

أن يكون الهدف تحقيق المصلحة العامة: إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وإن أي عمل تتخذه الإدارة يجب إن يقصد به تحقيق المصلحة العامة لا المصلحة الشخصية، فإذا استعملت الإدارة سلطتها الواسعة لهدف آخر يكون تصرفها مخالفاً للقانون.

الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية: يقصد بالمشروعية⁵ أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للإبطال. وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية *Etat de police*.

⁵. ينظر بخصوص مبدأ المشروعية:

سليمان الطماوي، *القضاء الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, 1970, p. 14.

Francis-Paul Benot, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, p. 77.

يعتبر القضاء الإداري ركيزة أساسية في حماية مبدأ المشروعية وهو الضامن لحقوق وحرّيات الأفراد في حال تعسف الإدارة. فهو ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني وإنما هو قضاءٌ إنشائي يبتدع الحلول المناسبة لتنظيم علاقة الإدارة بالأفراد في ظل القانون العام.

إذا كان مبدأ المشروعية⁶ يفرض على الإدارة أن تتقيد فيما تتخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين وبعدم الخروج عليها وان تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها إلا أن ذلك لا يكون كذلك إذا ما تعرضت لظروف غير مألوفة تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية. إن إجراءات الضرورة تبقى مقيدة بالقيود الدستورية والضمانات المقررة في مواد الدستور ولا تملك السلطة الحق بمخالفتها بحجة الظروف الاستثنائية. تخلق نظرية الظروف الاستثنائية أحكاماً استثنائية يكون لها الأولوية في التطبيق إلى جانب قواعد المشروعية. لا تعتبر نظرية الضرورة خروجاً عن مبدأ المشروعية لأن مصدرها القانوني هو الدستور، لكن يبقى اثر إجراءات الضرورة محدوداً في المجال التشريعي وحتى في اصدار المراسيم دون أن يمتد إلى المساس بالقواعد الدستورية.

غير أن هناك اتجاهاً فقهيّاً يخالف هذا الاتجاه ويرى أن القواعد الدستورية يمكن المساس بها سواء بتجميدها أو بتعديلها، وبذلك تجيز نظرية الضرورة للسلطة التنفيذية تعطيل الحياة النيابية أو تعديل الدستور من غير إتباع الأساليب والإجراءات الدستورية. يؤكد أصحاب هذا الاتجاه بان الأحكام الدستورية والتشريعية في الظروف الإستثنائية كحال تعرض سلامة الدولة للخطر، تجيز لبعض السلطات الخروج عن المبادئ العامة. فالدساتير قد أعطت الحكومة الحق بإيقاف الدستور أو تعطيله أو مخالفة نصوصه في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن ومصالح الدولة الكبرى.

⁶ الاطار القانوني لعمل الادارة والمفهوم العملي لمبدأ القانونية يتجسد ب: - هرم كلسن : وهي مجموعة القواعد المكتوبة وغير المكتوبة التي تجسد نظاماً قانونياً رأسه دقيق وقاعدته عريضة، تنسجم فيه القاعدة الدنيا مع القاعدة الأعلى ولا يمكن أن تخالفها. تستمد القواعد ترتيبها من رتبة مصدرها. الدستور وهو رأس الهرم صادر عن الإرادة الوطنية والقانون صادر عن المؤسسات الدستورية وعن الإدارة العامة، والمرسوم صادر عن السلطة التنفيذية المنبثقة ، تقليدياً عن الهيئة التمثيلية او الحائزة على ثقتها والقرار الصادر عن ممثلي السلطة التنفيذية . سليم سليمان، خلاصة القانون الدستوري ، صادر ، 2009، ص، 212-213.

إن مبدأ خضوع الدولة للقانون لا يتحقق إلا بخضوع الحكام لأحكام القانون، فعلى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تتقيد في جميع أعمالها بالقانون وبأحكامه. حيث يكفل مبدأ المشروعية الحماية للأفراد في مواجهة الإدارة كي لا تتعرض لحقوقهم ولحرياتهم. فإذا كان هذا المبدأ يفرض في الدول على السلطة أن تتقيد في تصرفاتها بأحكام القوانين، لا يعني أن ذلك يتم فعلياً إلا إذا وجدت ضمانات تكفل امتثال هذه السلطة العامة للقانون.

إن الرقابة القضائية يجب أن تكون الضمانة الأساسية، التي تكفل احترام مبدأ المشروعية. فهي التي تراقب نشاط السلطات العامة سواء كان هذا النشاط تشريعياً أم إدارياً، وهي التي تحقق ضمانة أكيدة للأفراد، لمواجهة الإجراءات الإدارية المخالفة للقانون والتي ترتكبها السلطة العامة.

لكن فاعلية هذه الرقابة تتوقف على مدى استقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال. فمتى فقد رجال القضاء استقلالهم وكانت السلطة السياسية هي المهيمنة على اختيارهم وترقيتهم وممارستهم لاختصاصات وظائفهم فان الرقابة القضائية في هذه الحالة تفقد فاعليتها ويصبح مبدأ المشروعية كأنه غير موجود.

2

الظروف الاستثنائية والدستور الفرنسي

ابتكر مجلس الشورى الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى.

تميز القوانين الفرنسية بين ثلاث حالات من الظروف الإستثنائية هي حالة الحصار⁷، Etat de siège التي يرضاها قانون سنة 1849، الظروف المماثلة لحالة الحرب

⁷. L'état d'urgence a été déclaré à partir du 9 novembre 2005 en application des décrets n°2005-1386 et 2005-1387 du 8 novembre 2005. Il a été prorogé par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005, puis levé à partir du 4 janvier 2006 par le décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006.

Service des études juridiques, L'état d'urgence, Étude de législation comparée, n° 156, janvier 2006, <http://www.senat.fr>

وحالة الطوارئ Etat d'urgence التي يرضاها قانون سنة 1955، بالإضافة الى
صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة 16 من الدستور⁸.

L'état de siège, prévu par l'article 36 de la Constitution et applicable « en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée », se caractérise essentiellement par l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires. Il est décrété en conseil des ministres, mais sa prorogation au-delà de douze jours doit être autorisée par le Parlement.

L'état d'urgence, qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, est applicable « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Pour faire face à des situations exceptionnelles, il existe en droit français plusieurs dispositifs juridiques qui permettent de renforcer les pouvoirs des autorités administratives et de restreindre les libertés publiques.

Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir un renforcement des pouvoirs de police en matière de perquisition et de contrôle des moyens d'information. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

تضمن دستور فرنسا للعام 1958 نصاً يعالج الظروف الاستثنائية وهو المادة 16
التي تعطي رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف. اراد مؤسس
الجمهورية الخامسة الجنرال ديغول في خطابه الشهير في بايو⁹ discours

⁸. L'article 16 de la Constitution donne au président de la République, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu », la faculté de prendre « les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel. »

⁹. Le 16 juin 1946, le général de Gaulle prononçait le discours constitutionnel de Bayeux...C'est à celui-ci qu'il appartient, ainsi fut-il dit à Bayeux, de « diriger la politique et le travail du Gouvernement ». Hormis les circonstances exceptionnelles, dès alors évoquées et auxquelles répondra plus tard l'article 16, deux missions majeures lui incombent : assurer « le fonctionnement régulier des institutions » et faire valoir au milieu des contingences politiques les intérêts supérieurs de la Nation».

constitutionnel de Bayeux الذي ألقاه سنة 1946 أن يكون رئيس الجمهورية رأس النظام السياسي فأوجب عليه عند إحاطة المخاطر بالوطن أن يكفل استقلاله وان يؤمن تنفيذ المعاهدات المبرمة مع الدولة الفرنسية وقد تأثرت دساتير العديد من الدول بالمادة 16. جاء في هذه المادة على انه إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم، كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري. ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات الدستورية في اقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لانجاز مهام وظائفها على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات. في هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الإستثنائية:

L'article 16 de la Constitution de 1958 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après

Le fonctionnement régulier n'est pas seulement affaire de forme et de procédure. C'est l'esprit des institutions qu'il s'agit d'abord de faire respecter. Pour avoir la chance d'exercer utilement son « arbitrage », le Président doit, ainsi que de Gaulle le proclame maintes fois, être « au-dessus des partis ». Il peut s'y trouver dès l'origine, comme le fut le chef de la France Libre, mais une telle occurrence suppose initialement un drame national. Le chef de l'Etat peut, plus normalement, se situer au-dessus des partis, si, une fois élu par le peuple, il sait s'élever au niveau de sa fonction. « Faire valoir » les intérêts supérieurs de la nation est une expression dont la modestie étonne. Elle suggère le conseil, la discussion, mais pas la décision. Sans doute implique-t-elle que le chef de l'Etat préside les conseils de ministres, mais il n'y a là rien de nouveau : c'est chez nous une tradition plusieurs fois séculaire. De Gaulle précise à Bayeux que cette présidence doit permettre à son titulaire d'exercer « cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas ». Il sait bien que même si les institutions qu'il recommande sont pleinement adoptées, les gouvernements dureront moins longtemps qu'un septennat. Or, qu'il s'agisse de politique, étrangère, d'évolution des territoires d'outre-mer, de programme de défense, de plans de développement économique et social, d'équipement énergétique, etc. l'Etat contemporain doit agir sur le long terme.

Bernard Tricot, *Bayeux : Nouveauté et classicisme*, Espoir, n°55, 1986.

Raymond Janot, *Du discours de Bayeux à la Constitution de la Ve République*, Espoir, n°108, 1996.

consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

تفرض المادة 16 لتطبيقها أن تتعرض مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لخطر جسيم وداهم لكي يستطيع رئيس الجمهورية أن يستخدم هذه المادة وهذا الخطر قد يكون داخلياً أو خارجياً غير أن شرط الخطر الجسيم يتسم بالعمومية وقد اختلف الفقه في تحديد جسامته الخطر فيذهب بعضهم إلى القول بان الخطر الجسيم هو الذي من شأنه أن يحدث ضرراً لا يمكن إصلاحه. أما البعض الآخر إعتبر أن الخطر الجسيم هو الخطر غير مألوف أي الذي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة.

كما يصعب تحديد الوقت الذي تصبح فيه مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بمثل هذا الخطر أي يجب أن يكون الخطر داهماً، فإن الخطر المستقبلي هو خطر محتمل الوقوع، كما انه لا يكفي أن يكون الخطر قد وقع فعلاً لأن الخطر الذي وقع وانتهت أثاره ليس من قبيل الخطر الداهم.

يذهب الفقه الفرنسي إلى الإكتفاء بتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية بمعنى انه ليس من الضروري أن يكون البرلمان والحكومة والسلطة القضائية في حالة لا تمكنها من أداء وظائفها بل يكفي أن يتعذر عليها مباشرة هذه الوظائف بصورة عادية طبيعية وهو أمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية.

هذه السلطة منحت في المادة 16 من الدستور لرئيس الجمهورية ليحول دون انهيار الدولة بسبب الخطر العاجل وعلى البرلمان أن يجتمع بقوة القانون حين يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيقها وهذا يعني بأن هذه السلطة الدستورية العامة لم تتوقف تماماً عن مباشرة وظيفتها وانه في مقدورها أن تمارس عملها. فلا يمكن لرئيس الجمهورية الانتظار إلى

أن تصاب بالشلل الكامل السلطات العامة الدستورية حتى يستخدم السلطة الاستثنائية التي تقرها له هذه المادة.

على اثر تمرد الجيش الفرنسي في الجزائر في 21 نيسان 1961 اصدر الجنرال ديغول بتاريخ 30 نيسان قراراً بتطبيق المادة 16، فأثار بذلك جدلاً فقهيّاً حول مدى توافر الشروط الموضوعية في ذلك التاريخ. فإعتبر البعض أن احد هذه الشروط لم يتحقق كون انه في هذا التاريخ لم يكن السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية متوقفاً، فلم يقد أي عائق أمام اجتماع مجلس الوزراء والبرلمان. على خلاف هذا الرأي اعتبر فريق آخر أن شروط تطبيق المادة 16 كانت متوافرة في هذا التاريخ حيث انه كان هناك فعلاً خطراً داهماً يهدد مؤسسات الدولة¹⁰.

تلزم المادة 16 رئيس الجمهورية أن يستشير اولاً وقبل أن يضعها موضع التطبيق كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، فرأي هذه الشخصيات والهيئات استشاري غير ملزم فلرئيس الجمهورية الحرية في قبول الرأي أو رفضه.

القانون يشترط أن ينشر رأي المجلس الدستوري المتعلق بتوافر شروط تطبيق المادة 16، لتمكين الرأي العام الفرنسي من الإطلاع على رأي هذا المجلس. لا يجوز لرئيس الجمهورية إعلان تطبيق المادة 16، من دون الأخذ بعين الإعتبار رأي المجلس الدستوري الذي يحدد توافر أو عدم توافر شروط تطبيقها. فنشر رأي المجلس الدستوري يدعم موقف رئيس الجمهورية في مواجهة الرأي العام الذي يرفض عادة تطبيق أي نظام استثنائي بسبب ما يتضمنه من تقييد للحريات والحقوق العامة.

هذا بالإضافة إلى أن المادة ذاتها تشترط أن يوجه رئيس الجمهورية خطاباً إلى الأمة يعلمها بقراره تطبيق المادة المذكورة والمقصود من ذلك أن يوضح رئيس الجمهورية

¹⁰. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement Social*, De l'Atelier, 2007.

للرأي العام الأسباب التي دفعته لتطبيقها ليحصل بالتالي على تأييد شعبي للقرار الخطير الذي اتخذه.

3

الظروف الاستثنائية والتشريعات المقارنة

كما في فرنسا، في معظم الدول يتم إعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية من قبل الحكومة وبمشاركة المجلس النيابي:

في ألمانيا: إعلان حالة الطوارئ الداخلية تقرها الحكومة الفدرالية، فالبرلمان لايتدخل الحكومة تتولى مهام الامن والجيش .

L'état de crise intérieure en Allemagne est constaté par le Land concerné ou par le gouvernement fédéral. Dans le premier cas, la compétence appartient, selon le droit constitutionnel du Land en question, au gouvernement, au Premier ministre, à un autre ministre ou au Parlement. Le gouvernement fédéral peut également constater l'état de crise intérieure, même si la crise est limitée à un Land¹¹.

في اسبانيا: تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بعد أخذ موافقة المجلس النيابي. طلب الاذن المقدم من قبل مجلس الوزراء يتضمن حالات الظروف الاستثنائية والاجراءات التي ستتخذ ومدة اعلان حالة الطوارئ.

La déclaration de l'état d'exception en Espagne relève de la compétence du gouvernement. Elle est faite sous la forme d'un décret pris en conseil des ministres, après autorisation du Congrès des députés.

La demande d'autorisation présentée par le gouvernement précise les droits dont la suspension est envisagée, les mesures que cette suspension permet, ainsi que le territoire concerné et la durée de l'état d'exception. Le Congrès des députés peut amender le texte du gouvernement. Ainsi, l'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur le détail du dispositif.

¹¹ راجع الملحق

في البرتغال: اعلان حالة الطوارئ هي من صلاحية رئيس الجمهورية ولكن على هذا الاخير استشارة الحكومة واخذ اذن المجلس النيابي .

La déclaration de l'état d'urgence en Portugal relève de la compétence du président de la République. Cette disposition est conforme à l'article 123 de la Constitution, qui fait du président de la République le garant du « fonctionnement régulier des institutions démocratiques ».

Avant de déclarer l'état d'urgence, le président de la République doit consulter le gouvernement et obtenir l'autorisation de l'Assemblée de la République. Lorsque celle-ci n'est pas réunie et qu'elle n'est pas en mesure de se réunir rapidement, l'autorisation est donnée par sa commission permanente, mais l'assemblée doit confirmer cette autorisation aussi rapidement que possible.

في بلجيكا: لم يأتِ الدستور البلجيكي على ذكر حالة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة صراحة ولكن البرلمان يفوض الملك صلاحيات واسعة تخوله اعلان حالة الظروف الاستثنائية وإصدار مراسيم خاصة وإستثنائية.

La Constitution ne prévoit aucune disposition similaire à l'état d'urgence pour faire face à une situation de crise. Le législateur peut déléguer au Roi de larges pouvoirs en adoptant des lois de « pouvoirs spéciaux » ou de « pouvoirs extraordinaires ». Ces lois donnent à l'exécutif une très grande liberté d'action, car leurs objectifs sont rédigés en termes très généraux.

في بريطانيا: اعلان حالة الضرورة هي من ضمن صلاحيات رئيس الدولة ويمكن إعلانها ضمن خطاب تلقيه الملكة او حتى رئيس الوزراء او الوزير. يجب ان تصدق لاحقاً جميع الاجراءات التنظيمية التي تتخذ في هذه المرحلة من قبل البرلمان واذا لم تصدق هذه الاجراءات في فترة سبعة أيام تعتبر لاغية.

La déclaration d'urgence en Grande Bretagne constitue une prérogative du Chef de l'État : elle doit donc, au moins formellement, être annoncée par la Reine. En cas de nécessité, elle est annoncée par le Premier ministre, voire par un autre ministre. Les mesures requises par la situation font l'objet d'une décision réglementaire, qui doit être confirmée par le Parlement.

Si les mesures prises en vertu de la déclaration d'urgence ne sont pas approuvées par le Parlement dans le délai de sept jours, elles deviennent caduques. Le Parlement peut, avant l'écoulement de ce délai de sept jours, adopter une résolution pour les annuler. Il peut aussi les amender. Ces mesures sont valables pendant au plus trente jours. Toutefois, elles peuvent être renouvelées selon la même procédure.

في إيطاليا: نصت المادة 77 على أنه في حالات استثنائية، ضرورية وطارئة بإمكان الحكومة ان تصدر مراسيم اشتراعية وذلك بدون اذن المجلس. لاتعتبر المراسيم الاشتراعية نافذة قبل عرضها على المجلس النيابي وذلك خلال خمسة ايام من تاريخ نشرها.

L'article 77 de la Constitution italienne dispose que, « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence », le gouvernement peut légiférer sans y être autorisé par le Parlement, grâce aux décrets-lois. Les décrets-lois n'acquièrent de valeur définitive qu'après avoir été convertis en lois par le Parlement. Ils doivent donc être présentés aux assemblées dans le délai de cinq jours qui suivent leur publication .

4

الظروف الاستثنائية والقانون اللبناني

في الظروف غير العادية، كالحروب الأهلية أو الدولية أو الكوارث الطبيعية، تحل محل المشروعية العادية مشروعية إستثنائية تسمح للسلطات الإدارية أن توسع صلاحياتها¹² لم يحدد القانون مفهوم الظروف الاستثنائية وهكذا فعل ايضا القضاء الاداري. لذلك لا يمكن وضع معيار دقيق للظرف الاستثنائي لان الواقعة لا تعد ظرفا استثنائيا الا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية. لكن الاجتهاد والفقهاء الاداري يجمعان على اعتبار ان بعض الاجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية تصبح مشروعة في بعض الظروف اذا كانت ضرورية لحماية النظام العام او لاستمرار سير المرافق العامة. إن السلطة لا يجوز ان تبقى جامدة اذا كان جمودها يعرض الانتظام العام للخطر وبالتالي عليها ان تعمل وتمارس كامل صلاحياتها ضمانا لحماية النظام العام ولإستمراية المرفق العام.

القانون اللبناني تطرق لاحكام حالة الضرورة إذ نصت المادة 229 من قانون العقوبات على أنه "لا يعاقب الفاعل على فعل ألبأته الضرورة إلى أن يدفع به عن نفسه أو

¹². René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 14e éd., 2000.

عن غيره أو عن ملكه أو ملك غيره خطراً جسيماً محدقاً لم يتسبب هو فيه قصداً شرط أن يكون الفعل متناسباً والخطر"
كذلك القانون الفرنسي أكد على ذلك في المادة 122-7 من القانون الجزائي.

L'article 122-7 du code pénal est « la situation dans laquelle se trouve une personne qui, pour sauvegarder un intérêt supérieur, n'a d'autre ressource que d'accomplir un acte défendu par la loi pénale ».

ما تبيحه حالة الضرورة للفرد تبيحه أكثر للسلطة. فبحسب نظرية الظروف الاستثنائية تصح قرارات السلطة شرعية في ظروف غير عادية لكونها ضرورية لتأمين النظام العام، وسير المرافق العامة، حتى لو بدت غير شرعية في الظروف العادية. ذلك أن للظرف الاستثنائي شرعية استثنائية تحل محل الشرعية العادية في ظرف العادي. من شأن الشرعية الاستثنائية توسيع صلاحية السلطة والإدارة بشكل لا تلحظه القوانين المرعية الإجراء¹³.

والتشريعات في ظل الضرورة تسمى تشريعات الضرورة المتاحة ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام وتأميناً للمصلحة العامة وحماية للنظام العام. فقد جاء في مطالعة مفوض الحكومة في قرار¹⁴ صادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام 1913 أنه يتوجب على الحكومة تأمين استمرارية المرفق العام بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها. فإن أعمال السلطة التي تعتبر غير شرعية في الظروف العادية والطبيعية، تصح شرعية في الظروف الاستثنائية، إذا كانت ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير واستمرار المرافق العامة. لا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية بمبدأ تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام، يوجب على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملة في ظل هذه الظروف إذ إن عبارة المعنى الضيق تنتفي في ظل الظروف الاستثنائية.

¹³. جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الجزء الثاني، 1971، بدون ناشر.

محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت.

¹⁴. Helbronner « Dans les sociétés organisées au dessus des intérêt individuel les plus respectables, au dessus des intérêts collectifs les plus sérieux, il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son existence et de défendre son indépendance et sa sécurité. »

القضاء الإداري يمارس رقابة شاملة على كل الاعمال التي تتخذها السلطة العامة في الظروف الاستثنائية، فهو يتحقق من توافر هذه الظروف ومن ظروف الزمان والمكان التي أتخذت فيه التدابير الاستثنائية ومن تناسبها مع هذه الظروف، كما والتأكد من أن السلطة العامة قد وضعت كل امكاناتها وطاقاتها لمواجهة هذه الظروف. كما تتناول الرقابة القضائية صحة الوقائع المادية ووصفها وفاعلية التدابير المتخذة وما اذا كانت فعلا ضرورية لقيام الحكومة بمهامها.

إن الحكومة لا تستطيع القيام بمسؤولياتها من دون القدرة على اتخاذ قرارات ذات طابع تشريعي، باعتماد نظرية الظروف الاستثنائية التي صنعتها اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية والإدارية في بعض دول أوروبا.

ثمة نصوص تشريعية لبنانية توسع صلاحية السلطات الإدارية في الأزمات، ولاسيما في حالة الحرب فالمرسوم الاشتراعي الرقم 52 تاريخ 5 آب 1967 يوسع صلاحية السلطات العسكرية بعد اعلان حالة الطوارئ. فجاء في المادة الأولى منه، أن حالة الطوارئ تعلن في حالة خطر داهم، ناجم عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام والأمن العام أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة.

وحسب المادة 2 تعلن حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وعلى مجلس النواب الاجتماع خلال مهلة ثمانية أيام للنظر بهذه التدابير حتى وإن لم يكن في دور الإنعقاد.

وفور إعلان حالة الطوارئ حسب المادة 3 من المرسوم نفسه، تتولى السلطة العسكرية صلاحية المحافظة على الأمن وتوضع بتصرفها جميع القوى المسلحة.

ولهذه السلطة الحق بتفتيش المنازل، مصادرة الذخائر والأسلحة، توقيف الأشخاص المشبوهين وإبعادهم، وفرض الإقامة الجبرية على الذين يشكلون خطراً على الأمن العام في البلاد، منع الاجتماعات العامة وإقفال أماكن التجمعات من ملاه ومسارح وسينما وغيرها. وفرض الرقابة على المطبوعات والمنشورات والصحف ووسائل الإعلام. وتحال الى المحاكم العسكرية الدعاوى المتعلقة بمخالفة أوامر السلطة العسكرية بموجب تدابير حالة الطوارئ، وكذلك الجرائم الواقعة على أمن الدولة والمخلة بالنظام العام.

وقد نص المرسوم الإشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 على حالتي التأهب الجزئي أو الكلي، والتعبئة العامة أو الجزئية، وتعلانان بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء¹⁵. وكذلك نص المرسوم الاشتراعي رقم 1 سنة 1994 على إجازة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في المناطق التي تتعرض لأعمال ضارة. ومنح قائد الجيش صلاحيات اتخاذ تدابير كفيلة بالمحافظة على الأمن وتحال الى المحاكم العسكرية كل الأعمال المخلة بالنظام. فرض التكاليف العسكرية بمصادرة الأشخاص والأشياء والممتلكات، وفرض الغرامات الجماعية، وإبعاد المشبوهين، وفرض الإقامة الجبرية، ومنع التجوال، وفرض الرقابة على أجهزة الإعلام...

مجلس شورى الدولة بحث نظرية الظروف الإستثنائية بعد ثورة 1958، في قرار يعتبر فيه الاجتهاد أنه في حال حدوث ظروف إستثنائية تتحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة¹⁶، شرط أن تكون التدابير المتخذة محصورة بالظرف الذي أملاها وضمن إطار مواجهته¹⁷.

فعلى السلطة أن تحد من الحريات "بنية حسنة" بهدف صيانتها لا بهدف القضاء عليها، فلا يمكن أن تأخذ السلطة من توسيع صلاحياتها ذريعة تبرر فيها أعمالها العدوانية. إذا كان من الصعب تحديد مفهوم الظروف الإستثنائية فإنه من الصعب أيضا إعطاء تعريف دقيق لها. اما اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني فقد حدد شروطها كالتالي:

- أن تكون الظروف استثنائية حقاً.
 - أن تكون المصلحة العامة قد أملت اتخاذ التدابير المشكو منها
 - أن تكون الإدارة مضطرة لاتخاذ هذا التدبير توصلا للهدف المقصود¹⁸.
- التدبير الإستثنائي يجب أن يتناسب مع الواقع الإستثنائي، وبهذا المعنى، نشاط السلطة يجب أن لا يمتد أبعد من متطلبات الظروف القائمة¹⁹.

¹⁵ قانون الدفاع الوطني، التنظيمات الادارية، مرسوم اشتراعي رقم 102 صادر في 16 أيلول 1983، الموقع الإلكتروني لوزارة الدفاع الوطني، www.mod.gov.lb

¹⁶ قرار رقم 1227 تاريخ 1963، لبياربيديان على الدولة، المجموعة الإدارية، 1964.

¹⁷ قرار رقم 10، تاريخ 1967/1/27، زكور على الدولة، المجموعة الإدارية، 1967.

¹⁸ اجتهاد القضاء الإداري، 1981، الأعمال الإدارية.

¹⁹ André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7e éd., Montchrestien, 1980

فإن الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة وفي نطاق حقها بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق وفقاً لما نص عليه الدستور اللبناني، بإتخاذ التدابير والأعمال كافة سواء أكانت أعمالاً مصرفية أو عادية وذلك للمحافظة على النظام العام وأمن الدولة الخارجي وتسيير المرافق العامة وبالتالي تأمين المصلحة العامة.

في الظروف الاستثنائية تحل محل الشرعية العادية، شرعية خاصة استثنائية تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها وهذه الشرعية الخاصة الاستثنائية تملو الشرعية العادية. فقد أقرّ مجلس شورى الدولة "أن الأعمال المصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقلة مبدئياً القيام بها في الظروف العادية، تصبح جائزة قانوناً في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي"²⁰. المبدأ أن الحكومة تعيش بثقة المجلس وبعد استقالتها لا يعود بالإمكان محاسبتها في البرلمان، لكن بما أنه يجب استمرارية المؤسسات الحكومية، في الفترة التي لم تعد الحكومة ووزرائها خاضعة للمحاسبة السياسية أمام البرلمان بحكم استقالتها، فقد أوجد الفقه الدستوري نظرية تصريف الأعمال.

«Dès l'instant où un gouvernement est démissionnaire, on ne peut plus le renverser : on ne tue pas les morts»²¹, «Comme le contrôle du Parlement est ineffectif, le gouvernement sortant doit s'abstenir de prendre des décisions que met à mal le contrôle démocratique.» Les affaires courantes sont les affaires banales de l'administration, les affaires en cours où la décision de principe a été prise avant la crise, alors que les affaires urgentes mettent en jeu les intérêts supérieurs de l'Etat²².

الدستور اللبناني وقبل تعديل الطائف لم ينص على هذه القاعدة، بل كان معمولاً بها كمبدأ من مبادئ القانون الدستوري غير المكتوب. كذلك الدستور الفرنسي فهو أيضاً لم ينص عليها واعتمدت المبادئ العامة للقانون الدستوري في تطبيقها في دساتيرها حول استقالة الحكومة لفقدانها الثقة. الفقه أكد مفهوم تصريف الأعمال على أنه مبدأ من المبادئ الدستورية القانونية العامة²³.

²⁰. قرار مجلس شورى الدولة رقم 341 تاريخ 1979/11/19، ياغي على الدولة.

²¹. Marcel Waline: On ne tue pas les morts, *Droit constitutionnel: licence*, 1ère année, 1951-1952 / de M. Waline, Paris, 1952.

²². Fernand Bouyssou, « L'introuvable notion d'affaires courantes, L'activité du gouvernement démissionnaire sous la quatrième république », *Revue française de science politique*, 29, 1970.

²³. ويقول الفقه في شرح المادة 50 من الدستور الفرنسي :

فالفقه الفرنسي متساهل في حالة العجلة والضرورة، فالوزير تقتصر سلطته على الأعمال العادية اما الأعمال غير العادية فيشترط فيها العجلة لتؤمن الاستمرارية. من "الضرورات المستحكمة في حياة الدولة، وتطبيقاً لمبدأ استمرار الإدارة، ان تبقى الوزارة المستقلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه اليها، اثر قبوله استقالتها، بتصريف الأعمال العادية وهو الاصطلاح المستعمل، وتعرف هذه الأعمال بالأعمال الجارية"²⁴.

الأعمال العادية هي الأعمال جارية في وصفها، يشترط لصحة أي عمل حكومي من وزير أو من الحكومة المستقلة ان تكون اعمالاً لا تتحمل التأجيل او الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة او تكون متصلة بمقتضيات الامن او سلامة الأراضي اللبنانية، فمجلس شوري الدولة حدد نطاق وماهية تصريف الأعمال العادية²⁵.

الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الادارية، وهي الأعمال اليومية التي يعود الى الهيئات الادارية اتمامها أما الأعمال التصرفية فهي التي ترمي الى احداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة. وحيث أن هذه الأعمال التصرفية تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية ولا يجوز لحكومة مستقلة من حيث المبدأ ان تقوم بها، لأن من شأن هذه الأعمال أن ترتب

«L'activité quotidienne et continue de l'administration» (...) et qui se traduisent par des décisions « sur lesquelles les ministres se bornent habituellement à exercer en fait un simple contrôle et à apposer leur signature », ainsi que les affaires importantes qui doivent être réglées en cas d'urgence. En d'autres termes, ce sont les affaires qui expriment les exigences minimales de la continuité de l'action gouvernementale et des services publics et « pour le règlement desquelles il n'y a pas de possibilité réelle de choix, si bien qu'on peut penser qu'il n'y a pas de risque de divergence de vues entre l'autorité désinvestie et celle qui lui succèdera » (*Code constitutionnel*, Juris-Classeur- Const., 4 oct. 1958, art. C. 50- p. 471).

²⁴ آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، 1971.

²⁵ مجلس شوري الدولة، قرار رقم 614، راشد/الدولة، تاريخ 17 كانون الأول 1969.

في المراجعة التي تقدم بها السيد فؤاد اسكندر راشد ضد القرار، الذي اتخذه وزير البرق والبريد والهاتف والقاضي بنقله من وظيفة رئيس الديوان في المديرية العامة، الى وظيفة رئيس الدائرة الاقليمية للبريد في بيروت، وذلك استناداً الى السبب بأن الوزارة التي ينتمي الوزير اليها هي مستقلة، ولا يجوز للوزير، بسبب ذلك، أن يتخذ هذا القرار، لتجاوزه حدود صلاحياته المنحصرة بالأعمال العادية، أصدر مجلس شوري الدولة، برئاسة الرئيس عبود عويدات وعضوية المستشارين وليم نون وميشال عبود، بتاريخ 17 كانون الأول 1969، قراراً برقم 614 تضمن نطاق وماهية تصريف الأعمال العادية.

في هذا القرار المبدئي، خير تحديد وتصنيف للأعمال العادية، الداخلة في صلاحية الوزارة المستقلة، والأعمال التصرفية، التي لا تقضي بها العجلة والمصلحة العامة، ولا يجوز بالتالي لهذه الوزارة إجراؤها، ولا شك بأن نقل موظف من وظيفته الى وظيفة أخرى، هي أدنى منها، لا يتصل بنطاق تصريف الأعمال العادية، ولا سيما وأنه لم يكن لهذا التدبير من مبرر ناتج عن ضرورة مراهمة

مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب. وان السماح لحكومة مستقلة غير مسؤولة بإجرائها يؤدي الى ضياع المسؤولية عنها خصوصاً اذا كانت التدابير المتخذة بشأنها قابلة للتنفيذ بدون أن يمارس مجلس النواب رقابته عليها.

وحيث أنه يستثنى منها التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الادارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال. وان ما يبرر تدخل الوزارة المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية ليس نطاق الأعمال العادية الموكول اليها تصريحها. إنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع، وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها الى رقابة القضاء الاداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية.

إن هذه الحدود والضوابط ترمي في غايتها الى الحرص على مصالح البلاد الحيوية من أن تهدر في فترة زوال المسؤولية الوزارية، وهي حدود وضوابط يوفرها النظام البرلماني تأميناً لقيام الحكم السليم.

إذاً فإن الأعمال التصرفية التي ترمي الى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح في أوضاع البلاد تحت طائلة المسؤولية السياسية تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية ولا يجوز لحكومة مستقلة القيام بها إلا إذا كانت التدابير الضرورية تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الأعمال الادارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.

مجلس شورى الدولة اللبناني اكثر تشدداً من مجلس شورى الدولة الفرنسي في تضيق مفهوم تصريف الأعمال العادية. قد نص الدستور على تصريف الأعمال العادية مضيفا عبارة بمعناها الضيق ليحد من سلطة الوزراء في تصريف الأعمال في الحكومة المستقلة. المعنى الضيق هو اداة الضغط الوحيدة على السياسيين.

إذاً فالمقياس الذي اعتمده مجلس شورى الدولة اللبناني هو الضرورة المداهمة والظروف الاستثنائية المتعلقة بالنظام العام وامن الدولة.

والاعمال التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط او الابطال وهذه القيود التي تجيز للوزير او للحكومة المستقلة الخروج عن تصريف الأعمال

العادية هي ضيقة جداً وكما أوضحها الاجتهاد والفقهاء فهي أضيق بكثير من اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي. لهذا جاء الدستور المعدل فكرسها بنص وأضاف تأكيداً لتبنيه المبدأ الذي أقره مجلس الشورى اللبناني في ظل الدستور السابق، والذي قد كان ضيقاً اصلاً نطاق السلطة التي يحق للوزراء وللحكومة ممارستها خلال فترة استقالة الحكومة كوسيلة ضغط للتسريع في تأليف الحكومة.

في بلجيكا ورغم الفراغ الحكومي، إرتأت حكومة تصريف الاعمال أن تسير شؤون المواطنين عبر مزاوله مهامها في شكل شبه طبيعي. عبر توسيع صلاحياتها والانعقاد دورياً واتخاذ سلسلة من القرارات المتعلقة بحماية المرافق العامة ومنع تعطيلها، مع فرض حدود واضحة لهذه الصلاحيات. تمكنت حكومة تصريف الأعمال حتى من إقرار موازنتها تسييراً لشؤون الناس الحياتية واليومية²⁶. لكن في بلجيكا لا ننسى أن تصريف الأعمال كان على المستوى الفدرالي فقط فلم تتأثر الولايات بنتائجه.

²⁶. En Belgique le roi Albert II a chargé le gouvernement Leterme de présenter au Parlement un projet de budget 2011 d'austérité pour répondre «aux exigences européennes en matière de politique budgétaire et de réformes structurelles pour les prochaines années» et prendre les mesures sur le plan économique, social et financier pour préserver le bien-être des citoyens.

5

الظروف الاستثنائية بين القانون والواقع

يجب معرفة ما اذا كانت الظروف الاستثنائية قد توافرت أو متوافرة في لبنان، للتمديد لمجلس النواب. فوفقاً لمقدمة الدستور اللبناني، الشعب هو صاحب السيادة ويمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وكالة الشعب للنواب محددة زمنياً فيستردّها الشعب، ولا تتجدد إلا بالانتخابات. كما أن المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية تكرر مبدأ دورية الانتخابات كي يكون هناك محاسبة ومساءلة. فالشعب هو صاحب السيادة، وهو الوحيد الذي يملك صلاحية التمديد²⁷. فلا يوجد أي نص في الدستور يجيز التمديد.

لا يستطيع مجلس النواب ان يمدد لنفسه خارج هذه الارادة الشعبية، لانه في ذلك يكون قد حل محل صاحب السيادة الشعب الذي يملك هذه السلطة وهذه الصلاحية وصلاحية الفصل في صحة الأسباب او عدمها التي ادت للتمديد تعود للمجلس الدستوري. فمجلس النواب ينتخب من الشعب، أما كيفية انتخابه فتحدد بموجب قانون²⁸. إن السلطة التشريعية هي التي تضع قانون الانتخاب، الذي يتضمن كل القواعد والمبادئ التي يجرى على اساسها الانتخاب، بما في ذلك عدد أعضاء مجلس النواب، شرط أن يلتزم المناصفة والنسبية بين المذاهب والطوائف.

في حال الظروف الاستثنائية يكون على الحكومة ان تواجه هذه الظروف، وحتى ولو خالفت القانون والدستور، لان المصلحة العليا للبلاد تقتضي ان تواجه هذه الظروف الاستثنائية بما يؤمن الاستقرار والسلامة العامة وبما يحافظ على المؤسسات الدستورية وإستمرارية العمل في هذه المؤسسات.

²⁷. Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003.

²⁸. المادة 24:

يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء.

والى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين

ب- نسبياً بين طوائف كل من الغنّتين

ج - نسبياً بين المناطق

إن مجلس النواب عندما أقر قانون التمديد²⁹ أقره استناداً إلى حالة الضرورة وحالة الظروف الاستثنائية وحالة القوة القاهرة.

فالمجلس الدستوري هو من يبين ما إذا كانت هذه الظروف ترقى إلى مرتبة الظروف الاستثنائية التي تبرر اقرار قانون كهذا لتمديد ولاية مجلس النواب. ولكن وفي الكثير من الأحيان تحصل مواجهة بين القضاء الدستوري والبرلمان، لكن للأسف تم تعطيل دور هذا المجلس.

"قد تقود المواجهة بين القضاء الدستوري والبرلمان إلى لجوء القضاء الدستوري إلى الرد على محاولة تعديل الدستور، للإلتفاف على قراراته، وذلك بالنظر في دستورية التعديل نفسه قياساً على مبادئ فوق الدستور"³⁰.

إن القانون الإداري³¹ الذي وضع أساس نظرية الظروف الاستثنائية، لم ينشأ عن طريق التشريع بل عن طريق القاضي الإداري.

أجمعت اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي على أن مواجهة الظروف الاستثنائية تقوم بإجراءات هي من صلاحية السلطة التنفيذية. كما أجمعت على انتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية.

فإذا كان مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة ان تتقيد في ما تأخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين وعدم الخروج عليها، وان تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها، إلا إن ذلك لا يكون بحالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومراقبتها الأساسية وما يهددها من مخاطر، بالقدر الذي تقتضيه هذه الظروف.

بعد أن حددت اجتهادات القضاء الإداري حالات الظروف الاستثنائية: الحرب، الأزمات الحادة، التمرد، العصيان، أوجب أن لا تكون صلاحية الإدارة إلا مواجهة هذه الظروف التي أدت إليها، وينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال هذه الظروف³².

²⁹ إقتراح القانون المعجل المكرر الذي كان تقدم به النائب والوزير نقولا فتوش، مع الإشارة إلى تعديل على الإقتراح بحيث يصبح سنة وخمسة أشهر، وتنتهي مدة ولاية المجلس في 20 تشرين الثاني 2014، على أن يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية، مع الإستعجال في النشر وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 56 من الدستور، ثم تليت صفة الإستعجال على التصويت وصدقت.

³⁰ الدكتور عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، الكتاب السنوي، المجلس الدستوري.
³¹ يعرف بقانون القاضي.

³² La théorie des circonstances exceptionnelles : elle est telle qu'elle assure l'extension des pouvoirs des autorités administrative autant qu'il le faut pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des

وعليه فالظروف الاستثنائية هي حالة واقعية، والقرار بشأنها قرار مؤقت غير محدد المدة المسبقة، فلا يكون الاستناد إلى هذه الظروف بقانون صادر عن المجلس النيابي نافذاً طوال مدة معينة محددة مسبقاً، بل بقرار صادر عن السلطة التنفيذية قابل للرجوع عنه في أي وقت حال زوال هذه الظروف، ويكون هذا القرار بوصفه قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة. إن الظروف الاستثنائية، وإذا قدر وجودها، لا يمكن مواجهتها إلا بقرار صادر عن الحكومة، وهي إذا كانت مستقلة تسترد كامل صلاحياتها استناداً إلى الظروف الاستثنائية، بل تكون لها صلاحيات أوسع من صلاحية حكومة قائمة، كأن يكون لها صلاحية إعلان حالة الطوارئ.

صفة تصريف الاعمال لا تمنع الحكومة المستقلة بناء على اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي ومجلس شورى الدولة اللبناني واجماع الفقه الدستوري من اعتبار الحكومة المستقلة والتي تتولى تصريف الاعمال صالحة ومختصة لتأمين استمرار المصالح العامة وحفظ النظام والامن في البلاد وحماية المصالح والمرافق العامة وتأمين استمراريتها.

على الحكومة المستقلة الإستمرار في اتخاذ كافة التدابير لحفظ الامن والنظام العام في الحالات الاستثنائية الطارئة والعاجلة ومنها انزال الجيش وضبط الاوضاع الامنية وفرض منع التجول وسواها من تدابير حفاظاً على امن الدولة والنظام العام.

الأمر الذي يوجب على مجلس الوزراء المنوطة به، مجتمعاً، السلطة الإجرائية إلى اتخاذ كل ما تستلزمه متطلبات إدارة شؤون البلاد من اجراءات، سواء في إطار القوانين النافذة أو في إطار نظرية الظروف الاستثنائية.

لا شيء يمنع ان تقوم الحكومة، قبل تنفيذ الاجراءات الاستثنائية، من إعلان خطتها للشعب من خلال برنامج متكامل تحدد فيه أولوياتها ومهامها الأساسية خلال فترة محددة، وهذا ما يحصل في فرنسا تنفيذاً للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة، كما سبق وذكرنا، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للشعب يعلن فيه عن نيته اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها الظروف الإستثنائية.

circstances. Et quand l'Etat de siège ou l'Etat d'urgence sont déclarés, elle est susceptible d'étendre les pouvoirs des autorités administratives au-delà de ce qu'ils peuvent être en vertu des régimes mis en œuvre. Tout cela, bien entendu et comme à l'ordinaire, « sous le contrôle du juge » qui, adéquatement saisi, se prononcera sur la justification de mesures prises au regard des circonstances exceptionnelles.

René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 1996, Tome 1, pp.993 et s.

6

التقييم القانوني لإعلان الظروف الإستثنائية وحالة الطوارئ

في القانون الدولي، يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 أهم وثيقة تتعلق بحماية حقوق الإنسان، وقد التزم لبنان احترامها فتبناها صراحة في مقدمة الدستور³³ التي تعتبر جزءاً لا يتجزء منه.

تناولت أغلب المعاهدات والصكوك الدولية حالة الطوارئ ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، حيث نصت المادة الرابعة منه على أنه "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شرط عدم مخالفة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

ونصت الفقرة الأولى من المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 على ما يلي: "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل طرف متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي".

كما أن الدستور والمراسيم في لبنان تنظم الظروف الإستثنائية وحالة الطوارئ، فالفقرة الخامسة من المادة 65 من الدستور اللبناني³⁴ تنص على ما يلي: "يجتمع مجلس

³³ حيث نصت الفقرة ب من مقدمة الدستور على أن "لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

إن هدف هذه الفقرة التأكيد على الدور البارز للبنان وعضويته في جامعة الدول العربية وفي منظمة الأمم المتحدة. إن المبادئ التي تضمنتها إعلانات الحقوق في مقدمات الدساتير لها ذات قيمة القواعد الدستورية فهي تتمتع بالقيمة والقوة القانونية التي تتمتع بها القواعد الدستورية الواردة في صلب الوثيقة الدستورية، وهي بالتالي ملزمة للمشرع العادي ومقيدة له فيما يصدره من أحكام بخصوص التشريعات العادية.

³⁴ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21

الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته بالتوافق فإذا تعذر ذلك فبالصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها". وتعتبر من المواضيع الأساسية، تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، الحرب والسلام، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة الأمد، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

المادة 2 من المرسوم الإشتراعي رقم 52 في 1967/8/5 "تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذه التدابير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دورة الانعقاد.

تفسر هذه المادة الظروف التي تعلن فيها حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، وذلك عندما تتعرض البلاد لخطر كبير ناتج عن حرب خارجية، أو ثورة مسلحة، أو اضطرابات تهدد الأمن العام والنظام، على أن تتولى السلطة العسكرية المحافظة على الأمن بمساعدة الأجهزة الأمنية كافة التي يحق لها اتخاذ تدابير يفترض أنها تقيد حقوق الإنسان. وينظر مجلس النواب بهذه التدابير في مهلة ثمانية أيام فإن لم يوافق على إعلان حالة الطوارئ أو منطقة عسكرية اعتبرت هذه التدابير لاغية.

ومع أن المرسوم الإشتراعي رقم 1، الصادر في 1994/9/26، قد نص على إجازة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في المنطقة أو المناطق التي تتعرض لأعمال تضر بسلامتها، ومنح قائد الجيش صلاحيات اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على الأمن، وأحال كل الأعمال المخلة بالأمن إلى المحاكم العسكرية. وتنتهي هذه الصلاحيات بانتهاء الإعلان عن المنطقة العسكرية.

إذن يفترض أن يتم إعلان حالة الطوارئ أو منطقة عسكرية في إطار تشريعات وإجراءات قانونية واضحة، ولوقت محدود تنتهي بانتهاء هذه الحالة.

في النظام اللبناني رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء عليهم أن يتعاونوا بهدف إتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية اللازمة في كل ما تقتضيه المصلحة العامة في الظروف الاستثنائية. أما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن الاستجابة، فإن بإمكان مجلس

الوزراء تفعيل الفقرة الثانية من المادة 56 من الدستور وبالتالي اعتبار القرار المتخذ والمحال على رئيس الجمهورية نافذاً حكماً بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة له لإصداره أو إعادته.

أما إذا رفض رئيس الحكومة الاستجابة لمتطلبات الظروف الاستثنائية وإجراءاتها وتوقف عن دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، فإن في وسع مجلس الوزراء، خلال الفترة الانتقالية الاستثنائية، الاجتماع بدعوة من رئيس الجمهورية أو بدعوة من نائب رئيس مجلس الوزراء أو بدعوة من أكبر أعضائه سنأ.

نستج مما تقدم ان التمديد للمجلس النيابي غير ملحوظ في الدستور ولا يمكن أن

يتم من الوجهة الواقعية إلا استنادا الى حالة الضرورة القصوى *Etat de nécessité* او بسبب الظروف الاستثنائية *Circonstances exceptionnelles* وان حالة الضرورة القصوى يفترض معها حدوث اضطرابات شاملة وطائلة يستحيل معها تطبيق مبدأ المشروعية كالحرب والثورة والزلازل والفيضانات، وان هذه الحالات غير موجودة. اما الظروف الاستثنائية التي اعتمدها الاجتهاد الدستوري بصورة نادرة جدا، فهي عندما تحدث امور لا يمكن تقاؤها وخارجة عن ارادة المجلس النيابي وتشكل خطرا على حياة الدولة، وبمعنى ادق ان لا تكون قد حدثت بإرادة النواب. فلا يمكن أن يتذرع المجلس النيابي بخطأ هو قد تسبب فيه أي بعجزه عن اقرار قانون إنتخابي³⁵، من اجل التمديد لنفسه. وبالتالي فتعليق المهل بغية ايجاد قانون جديد ليست بظروف استثنائية غير عادية تبرر التمديد.

الملفت أن مجلس الوزراء كما سبق وذكرنا قد إتخذ الخطوات اللازمة لإجراء الإنتخابات ووزارة الداخلية قد جازمت بانها قادرة وجاهزة لإجراء الانتخابات في موعدها المحدد³⁶ وأنها قد تلقت اكثر من 700 طلب ترشيح. وإذا كان هناك فعلا ظروف إستثنائية فلماذا لم تتخذ الحكومة أي إجراء إستثنائي لمواجهة هذه الظروف؟

إن القاضي يتحقق ليس فقط من الوجود المادي للظرف الاستثنائي ومن التلازم الزمني بين ممارسة السلطات الواسعة والظرف الإستثنائي وإنما أيضاً من تناسب القرارات

³⁵. قانون تمديد ولاية المجلس النيابي رقم 264 الصادر بتاريخ 2013/6/1 لمدة سنة وخمسة أشهر.

³⁶. 2013/6/16 التاريخ الذي اعلنته وزارة الداخلية لإجراء الإنتخابات النيابية.

المتخذة مع الهدف المطلوب تحقيقه³⁷. في الظروف الإستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية وذلك حفاظاً على الإنتظام العام، واستمرارية المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا³⁸. قانون التمديد، لا شك أنه يشكل، انتهاكاً صارخاً للحقوق وللمبادئ الدستورية التي تحكم العملية الانتخابية والتي نصت عليها مقدمة الدستور والمواثيق والمعاهدات التي التزمها لبنان.

المجلس الدستوري الفرنسي لم يسبق أن عرضت عليه قضية تمديد للمجلس نظراً لأنه لم يحدث أن تم، في ظل الجمهورية الخامسة، تمديد ولاية البرلمان أو ولاية أي مجلس من المجالس المحلية بسبب ظروف أمنية. فجميع القرارات المتخذة في هذا المجال تتعلق بقوانين تمديد إما لأسباب تقنية وإما لأسباب سياسية.

في قراره رقم 97/1 و 97/2 الصادرين تاريخ 1997/9/12 والمتعلقين بتمديد ولاية المجالس البلدية وولاية المختارين والمجالس الاختيارية أكد المجلس الدستوري اللبناني أن حق المواطن بالإشتراك في الإنتخابات ومبدأ دورية الإنتخابات هما من المبادئ الدستورية الواجب احترامها من قبل مجلس النواب.

الهدف هو معرفة مدى مراقبة المجلس الدستوري للظروف الإستثنائية التي تبرر الإستثناء، فيحرص المجلس الدستوري في لبنان وفي فرنسا، على الإعلان بأنه ليس قاضي ملاءمة وتقدير سياسة التشريع، بل هو قاضي مراقبة دستورية القوانين³⁹. فإن الرقابة على دستورية القوانين، هي من الناحية المبدئية، رقابة مجردة تنحصر، بشكل عام، بمجابهة بين نصين أي الدستور والقانون المطعون بدستوريته.

إن الرقابة المجردة لا تتطوي على أي تقدير للوقائع المادية ما عدا بعض الإستثناءات النادرة⁴⁰. القاضي الدستوري، وفي الحالات النادرة التي يتوجب عليه مراقبة الوقائع المادية لكونها تشكل سبب التصويت على القانون، يحرص إحتراماً للشرعية

Jean WALINE, Droit Administratif, 24ème éd. Dalloz, 2012³⁷

يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات صادر، 2002. القرار رقم 2012/2، تاريخ 2012/12/17، ترقية .

³⁸مفتشي الأمن العام

C.C.F. n° 187, DC, 25 janv. 1985, L'État d'urgence en Nouvelle Calédonie, G.A. n° 35

³⁹قرار رقم 96/4 الصادر بتاريخ 1996/8/7 وقرار رقم 97/2 بتاريخ 1997/9/12

C.C.F. 8 et 23 août 1985, Évolution de la Nouvelle Calédonie, G.A., n° 36

⁴⁰. Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, Mélanges Roger Perrot, 1996.

الديمقراطية⁴¹ التي يتمتع بها المشرع، على أن لا يتخطى حدود رقابته⁴².
المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 96/4 بتاريخ 1996/8/7 المتعلق بتعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، أبطل المجلس المادة الخامسة من القانون، التي تنطوي على تمديد إضافي لولاية مجلس النواب، لترابطها مع عدة مواد أخرى تم قبول الطعن في عدم دستوريته.

وفي قراره رقم 97/1 بتاريخ 1997/9/12 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية فإن المجلس الدستوري أشار إلى "أن هذا التمديد لم يبرر بأية ظروف إستثنائية".
المجلس الدستوري الفرنسي يميز بين الهدف الذي يسعى إليه القانون والوسائل التي يعتمدها لبلوغ هذا الهدف. فإن عملية المراقبة تتمحور حول الوسائل التي اعتمدها البرلمان لبلوغ الهدف الذي حدده. ضمن هذا الإطار، يقوم المجلس الدستوري بمراقبة تقدير المجلس النيابي للتناسب بين الوسائل والأهداف.

فإن الوسيلة التي اعتمدها المجلس لتحقيق هدف إجراء الانتخابات في أجواء آمنة، أي التأجيل لمدة سنة وخمسة أشهر، يمكن أن تعتبر غير متناسبة وبشكل واضح مع الهدف المحدد وذلك لطول المدة وبخاصة لعدم ربطها بأي خطة عسكرية أو حتى سياسية. كما أن الأسباب الموجبة للقانون لم توضح لماذا حددت فترة التمديد بسنة وخمسة أشهر.

لم تربط مدة التمديد بأي خطة أو برنامج، يجبر السلطات المعنية على تحمل مسؤولياتها. ففي حال وجود فعلاً ظروف إستثنائية كان على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الصعوبات، لا أن تعلن بأنها قادرة وجاهزة لإجراء الانتخابات في موعدها المحدد وان تتخذ القرار بدعوة الهيئات الناخبة⁴³ بالإضافة الى كل ذلك تم عرقلة عمل المجلس الدستوري كي لا يبت هذه القضية.

ان القانون لا يفصح عن الإرادة العامة الا بمقدار التزامه أحكام الدستور وإحترامه

لها⁴⁴.

⁴¹. Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2002.

⁴². Jean Jacques Pardini, « La jurisprudence constitutionnelle et les faits », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 8, juillet 2000.

⁴³. 2013/6/16 التاريخ الذي اعلنته وزارة الداخلية لإجراء الانتخابات النيابية.

⁴⁴. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 4éd., Sirey, 1986, Evolution de la Nouvelle – Calédonie. pp. 676-690.

C.C. 85-196 D.C., 8 août 1985, Evolution de la Nouvelle Calédonie I, RJC- I, p.234

فالتמיד للمجلس النيابي بحجة الظروف الإستثنائية يطيح بحقوق المواطن وحرياته وبالضمانات المقررة لحمايتها.

إن الظروف الاستثنائية تتحقق عند تقادم الأوضاع الامنية او في ظل الظروف غير العادية او في ظل الظروف العصبية او الحرجة او الخطيرة او الصعبة، ففي مثل هذه الحالات تتحقق فوراً الظروف الاستثنائية والتي توجب على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الصعوبات.

لكن الحكومة الحالية أي حكومة تصريف الاعمال لم تتخذ أي اجراء استثنائي بل بالعكس قامت بإصدار مرسوم تعديل دعوة الهيئات الناخبة بحيث اصبح موعد الانتخابات النيابية في 2013/6/16 بدلاً من 2013/6/9، وهذا يدخل ضمن صلب صلاحياتها بتسيير المرفق العام وياتخاذ التدابير الضرورية وان كانت حكومة تصريف اعمال بالمعنى الضيق. وكما ان حكومة تصريف الاعمال ذاتها انعقدت بتاريخ 2013/5/27 واتخذت مجموعة قرارات تتعلق برصد اعتمادات مالية لاجراء الانتخابات النيابية المقررة في 2013/6/16 وبتأليف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية...

وجاء انعقاد هذه الحكومة بعد استشارتها لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل حول امكانية انعقاد مجلس الوزراء في ظل حكومة مستقيلة لاقرار مواضيع تتعلق بالانتخابات النيابية لعام 2013 وموافقة هذه الهيئة على انعقاد مجلس الوزراء لهذه الغاية.

نستنتج ان الاسباب التي ادت الى طرح فكرة التمديد للمجلس النيابي مردها الى الصراع الدائر بين النواب انفسهم حول ايجاد قانون جديد للانتخاب، لكنهم، وللأسف، لم يتوصلوا الى اي اتفاق بهذا الشأن وعندما انتهت المهلة الانتخابية، بادروا الى استصدار قانون لتعليقها بهدف التوصل الى حل ما. حتى وصل بهم الامر الى التذرع بالظروف الإستثنائية لتبرير اسباب التمديد للمجلس النيابي.

يجب أن يتضمن الدستور اللبناني مواداً واضحة تبيّن الجوانب المتعلقة بالظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وتهدد سلامتها بالخطر، وان مثل هذا الخطر يكون داهماً قد وقع فعلاً أو على وشك الوقوع. إذ لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى أية وسيلة أخرى لمواجهته.

فمن الضروري أن يتبنى المشرع الدستوري اللبناني نظرية الظروف الاستثنائية بشكل واضح إذا أصبحت مؤسسات الدولة أو سلامة أراضيها مهددة بخطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية وترتب عليه توقف المؤسسات العامة الدستورية.

فيجب تمكين رئيس الجمهورية، بعد إستشارة المجلس الدستوري الملزمة، من إتخاذ الإجراءات السريعة والمناسبة لمواجهة هذا الخطر على أن يعرض هذه الإجراءات على مجلس النواب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه مناسباً. كما هو الحال في فرنسا.



كما يجب تفعيل الرقابة القضائية، بإخضاع جميع القرارات والإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية لمجلس شورى الدولة، الذي له أن يقرر رد اي طعن بشأنها أو تعديلها.

