الظروف الاستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا

د. وليـــد جابـــــر
د. عصام إسماعيل

مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد ٣٨ ٢٠٢٢/٥

إن سلامة الدولة فوق القانون، جوهر النظرية: أن القواعد الدستورية والإدارية قد شرعت للظروف الاعتيادية، وفي حال تعرض الدولة لخطر جسيم أو ظروف استثنائية أو مرت بأزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو وباء عام قد تهدد كيان الدولة والمجتمع؛ ففي مثل هذه الأحوال لا تعد القواعد الدستورية والقانونية كافية أو ملائمة لمواجهة الخطر بما تفرضه من قيود على إرادة وعمل السلطات كافة. عندها تضطر السلطات العامة وفق شروط وبنود قانونية وضوابط للسلطات العامة باتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر ودفع ضرره العام، أي يجوز للسلطات العامة ورجالها بالخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية دون اتهامها باللامشروعية، لانقاذ الدولة من خطر أو أزمة اقتصادية أو أزمة سياسية أو غيرها. ان الدولة تلتزم بالقانون بمحض ارادتها وانه يوجد الى جانب القانون المكتوب قانون عرفي يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها، بما في ذلك مخالفة القواعد القانونية القائمة، وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة. وعلى هذا التفسير لنظرية التحديد الذاتي "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة" . وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة، ومن خلال هذا التفسير "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة" ، وفي فرنسا أطلق الفقيه (Duguĭt)، مقولة أن حالة الضرورة مصدر من مصادر القانون( )[٣]

وقد مرّ لبنان في فترة وجيزة بثلاث أزمات تشكّل ظروفاً استثنائية وحالة ضرورة أباحت اتخاذ تدابير تشكّل في ماهيتها خروجاً على قاعدة المشروعية، وهذه الظروف هي: الظروف الأمنية التي رافقت الأحداث السورية وما تبعها من تفجيرات ارهابية في المناطق اللبنانية منذ العام ٢٠١٤، وحراك ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩، جائحة كورونا ٢٠٢٠ والأزمة المالية والاقتصادية ٢٠٢٠. وكلٍ من هذه الأزمات تستوجب تدابير خاصة لمواجهتها.

١ أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، القاهرة،٢٠٠٢، صفحة ٥٥٨.

٢ أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، القاهرة،٢٠٠٢، صفحة ٥٥٨.

٣ محي الدين القيسي، نظرية الظروف الاستثنائية في الاجتهاد اللبناني، مجلة بيروت العدد السادس

المبحث الأول: الظروف الاستثنائية في لبنان

إن بقاء الدولة وسلامتها هو مبدأ يسمو على كافة المبادئ القانونية والدستورية، ويستند إلى فكرة أطلقها فقهاء الرومان أن سلامة الدولة فوق القانون، أو ما ورد في الفقه الاسلامي أن :"الضرورات تبيح المحظورات"، جوهر هذه النظرية أن القواعد القانونية قد شرعت للظروف الاعتيادية، وفي حال تعرض الدولة لخطر جسيم أو ظروف استثنائية أو مرت بأزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو وباء عام قد تهدد كيان الدولة والمجتمع؛ ولم تكن القواعد الدستورية والقانونية ملائمة لمواجهة الخطر، في هذه الحالة يجاز للسلطات العامة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر ودفع ضرره العام، أي الخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية دون اتهامها باللامشروعية، وذلك لغاية انقاذ الدولة من خطر داهم. وقد أوضح الفقيه الألماني أهرنغ ان الدولة تلتزم بالقانون بمحض ارادتها وانه يوجد الى جانب القانون المكتوب قانون عرفي يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها، بما في ذلك مخالفة القواعد القانونية القائمة، وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة، ومن خلال هذا التفسير "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة" .

ذلك أن الحياة لا تسير على وتيرة واحدة قوامها السلام والأمن والهدوء، بل تفاجئها بين الحين والآخر ظروف استثنائية غير عادية كالحروب والأزمات أو الثورات أو الاضطرابات الداخلية، فتجتاز خلالها الدولة أوقاتاً عصيبة تتعرض فيها سلامتها وأمنها لأشد الأخطار. فالدولة –ممثلة من جهة الإدارة– تجد نفسها في مثل هذه الظروف أمام اعتبارين لا بد من ترجيح أحدهما على الآخر، احترام المشروعية والالتزام بالقواعد المطبقة العادية بما يترتب على ذلك من تعريض مصالحها للخطر لعجزها عن حماية هذه المصالح، أو تحدي ما يواجهها من أخطار وما يقتضيه ذلك من التحرر من مبدأ المشروعية العادي وطرح بعض قواعد جانباً بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية( ).[٥]

وفي شأن هذا الترجيح تنهض فكرة الظروف الإستثنائية، ومعناها "أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها اجراءات مشروعة في بعض الظروف، وذلك عندما يكون القيام بهذه الإجراءات ضرورياً لحماية النظام العام أو لإستمرار سير المرفق العام"( ).[٦] وهكذا تتحرر الإدارة قدر المستطاع من واجب احترام مجموعة القواعد القانونية في الحالات العادية، وتتمتع بصلاحيات واسعة لم ينص علها القانون. فكان هذا التحرر يضعنا أمام "واقع جديد في المعادلة بين النظام العام وحقوق المواطنين، بحيث

---

٤ أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، القاهرة،٢٠٠٢، صفحة ٥٥٨.

( ) شيحا ابراهيم عبد العزيز، مبادئ أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية ١٩٩٦، ص١٤٤.

( ) محي الدين القيسي– مبادئ القانون الإداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٧ ص١٨٥.

نلاحظ تبادلاً لمواقع الأطراف فيها، فالحرية تكون القاعدة في الحالات العادية والحد منها هو الاستثناء، وتصبح القاعدة هي حفظ الأمن في الظروف الاستثنائية والحرية هي الاستثناء"([٧]).

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية، كشف عنها وبصراحة قراري مجلس الدولة الفرنسي في قرارين صادرين عنه الأول في العام ١٩١٨ Heyriès([٨])، حيث أقرّ بمشروعية قرار فصل موظف دون منحه حق الدفاع لأن الالتزام بإطلاع الموظف على ملفه قبل انزال العقوبة التأديبية به ستؤدي إبان الحرب إلى عرقلة تسيير الإدارات العامة.

والثاني في العام ١٩١٩ قرار Dol et Laurent([٩])، قضى مجلس الدولة الفرنسي بمعرض المراجعة المقدمة من السيدتين Dol et Laurent أن الحاكم العسكري بمنع أصحاب المقاهي والبارات والحانات من استخدام فتيات في تقديم المشروبات، ومن إدارة الحانات أو العمل بها بأية صفة كانت، فإنه حين اتخذ – تحت ضغط ظروف الحرب – الإجراءات المطعون فيها، لم يتجاوز حدود السلطات التي يخولها له القانون لحماية النظام والصحة العامة ومصالح الدفاع القومي، وذلك رغم أن هذه الإجراءات تقيّد من ممارسة الحرية الفردية وحرية التجارة إذا مورست في الزمن العادي.

غير أن حالة الحرب ليست سوى مظهر من مظاهر الظروف الاستثنائية، لأن الاجتهاد منذ البدء يطبق هذه النظرية في "الظروف العصيبة" التي اعتبرها نتيجة للحرب، ثم طبقها في أيام السلم في "الظروف الحرجة"، وفي الفترات التي تسودها تهديدات اضراب عام، كما أنه طبقها حتى في الفترات التي لا توجد فيها أية أزمة إذا كان تطبيق الشرعية سيؤدي إلى اضطرابات خطيرة"([١٠]).

في لبنان اخذ مجلس شورى الدولة بتطبيق نظرية الظروف الاستنثائية على مراحل:

في البداية أقر بصحة قرار مستشار الشؤون البحرية بعدم الترخيص ببيع مركب بحري لأن أحد المشترين أجنبي، معللاً صحة هذا القرار لاستناده إلى القرار ٣٨٦ ل.ر. الصادر في ١٩ كانون الأول سنة ١٩٣٩ قد حظر في مادته الأولى بيع المراكب السورية واللبنانية من أشخاص أجانب أو التنازل لهم عنها وأوجب إخضاع تصحيح معاملة بيع أو تنازل جرى قبل صدور القرار المذكور يخضع للترخيص امن المستشار البحري إذا كان طلبه لاحقاً لذلك القرار وإن كان البيع جرى قبل نشوب الحرب الحاضرة التي وضع بمناسبتها القرار ٣٦٨ ل.ر. (م.ش. قرار رقم ٣٠ تاريخ ٢٥ نيسان ١٩٤٢ شهيرة سمان/ الدولة، مجموعة قرارات

---

(٧) عيسى بيرم – الحريات العامة وحقوق الانسان – دار المنهل العربي، بيروت ١٩٩٨ ص١٦٠.

(٨) CE 28 juin 1918, *Heyriès*, req. n° 63412, GAJA, 20e éd., Dalloz, 2015, n° 31

(٩) CE 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*, req. n° 61593, GAJA, 20e éd., Dalloz, 2015, n° 32

(١٠) باز جان، الوسيط في القانون الإداري اللبناني،شركة الطبع والنشر اللبنانية، ١٩٧١ ص٤٢٥.

مجلس شـــورى الـدولـة١٩٤١-١٩٤٥ ص ١٥٨). حيـث يتبين أن هـذا القرار لم يـذكر نظريـة الظروف الاستثنائية بل تحدث فقط عن حالة الحرب.

ثم في مرحلة ثانية قضـى بأن التشريع اللبناني دستورا وقانونا قد اختار على ما يظهر الاخذ بنظرية الضـرورة في الطوارىء دون نظرية الظروف الاسـتثنائية بعد أن بيّن أن نظرية الظروف الاسـتثنائية هـ يوضـع عملي أوجده الاجتهاد الفرنسـي كحلٍ بين نظرية الضـرورة ومبدأ مشـروعية الأعمال الإدارية، وأن نظرية الضـرورة التي اقرتها الانظمة الدســتورية المتتابعة في المانيا تنادي بأن الدولة اوجدت القانون لتحقيق مصـــالحها فلا تخضـع له إذا كان تحقيق هذه المصـالح يتنافى مع أحكامه لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة, فان لم تؤد القواعد القانونية الى هذه الغاية فلا يجب عليها الخضـــوع للقانون وعلى الحكومة ان تضـــحي به في سـبيل الجماعة, من ذلك انه إذا صـادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السـلامة العامة وتعرض بالبلاد الى اخطار مداهمة, يمكنها عندئذ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي اصلا من اختصاص السلطة التشريعية وان الحكومة تكون في مثل هذه الاحوال مضطرة الى العمل تحت مسؤوليتها بكل ما تملك من الوسائل وعلى البرلمان بعد ذلك ان يصلح الامور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون, على ان هذه النظرية التي تستند في الانظمة الالمانية الى نصوص صريحة لم يأخذ بها التشريع الدستوري الفرنسي نص صريحا الا في دستور السنة الثامنة من الثورة وقد اعتمدها رجال الفقه الفرنسيين بعد تردد طويل كمبدأ غير مكتوب واحاطوها بشـروط ثلاثة هي: قيام خطر وطني مداهما كحرب خارجية او ثورة مسـلحة او اضـراب عام يشـمل جميع الموظفين, استحالة اجتماع البرلمان استحالة مادية لاتخاذ التدابير التشريعية السريعة او عدم امكان انتظار اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة, إذا كان البرلمان خارج الانعقاد الدستوري, ان تتخذ التدابير السريعة بغية عرضـها على البرلمان في اول اجتماع يعقده, وبتوافر هذه الشروط مجتمعة التي تضـمن الرجوع السريع الى مشـروعية الاعمال، تسـتطيع الحكومة مواجهة الحالة الخطرة الطارئة باتخاذ تدابير تنظيمية من شـأنها وقف القوانين او تعديلها، ... وأن الاجتهاد الفرنسي قد وفق بين مجابهة الضرورة بتدابير اجرائية وبين حرصه على أحكام الدستور التي توكل للسلطة الاجرائية ادارة المصالح العامة والمحافظة عليها[١].

واضـــح أن هذا الاجتهاد قد وضـــع معالم نظرية الظروف الاســـتثنائية، والتي وإن لم تكن مســـتندة إلى نص دستوري واضـح في لبنان إلا أنه جرى استخلاصـها من المبادئ القانونية العامة ومن نصـوص مجلة الأحكام

١ ( ) م.ش. قرار رقم ٤٢٣ تاريخ ١٩٥٨/١٠/٢١ عبداله المشنوق/ الدولة/ م.إ. ١٩٥٨ ص ٢١٣.

العدلية الذي يرى بعض الفقه أنها لا زالت سارية المفعول ولم تلغ، بل تشكل مبادئ عامة مستوحاة من روح النصوص [١] [٢].

ثمّ في مرحلة ثالثة أخذ بنظرية الظروف الاستثنائية بمناسبة توصيف ثورة ١٩٥٨ وذلك في القرار رقم ١٢٢٧ (ليبارديان/الدولة اللبنانية) الذي جاء فيه: حيث تقدّم صاحب مطعم بطلب تعويض عن قرار الشرطة اقفال جميع المحلات التجارية الكائنة في بناء يوجد فيه مقر للشرطة وذلك محافظة على سلامة أفرادها، ومنها محل المدعي مدة أربعة أشهر ونيّف دون أن تسلك في ذلك الطرق القانونية التي تجيز لها اقفال المحال العامة. وأن ثورة ١٩٥٨ تشكل ظرفاً استثنائياً يعطي السلطة الحق باتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام دون التقيد بالأصول والأنظمة العادية أو احترام مبدأ حرية التجارة. وحيث أن السلطة كانت مضطرة لإقفال محل المدعي بعد ان اشتدت الإعتداءات... وأن الغاية من التدبير كانت ليس سلامة أفراد قوى الأمن فحسب، بل وصيانة المدعي وزبائنه من أعمال الثوار. وإن الاجتهاد المستمر يعتبر أنه في حال حدوث ظروف استثنائية، تتحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة، وحتى من وجوب احترام الحريات العامة التي يكرسها القانون...[٣]، ثم تابع اجتهاده بخصوص حوادث العام ١٩٥٨ بالقول أن اجتهاد مجلس شورى الدولة المستمر يعتبر انه في حالة حدوث ظروف استثنائية تحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى وجوب احترام الحريات العامة التي يكرسها القانون وتجيز للإدارة اتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهتها والتي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام وان جاءت هذه التدابير مخالفة للقوانين المرعية كالحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم احترام حرية التجارة شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظرف الذي أملاه وضمن إطار مواجهته[٤]، وإن الظروف الاستثنائية إذا كان من شأنها ان توسع صلاحيات الإدارة وتسبغ الشرعية على أعمال تعتبر في الأصول العادية غير شرعية، فإنها لا تعفي السلطة من موجب التعويض"[٥]. "أن ثورة سنة ١٩٥٨ تشكل ظرفاً استثنائياً يعطي السلطة الحق في اتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والأمن العام دون التقيد بالأصول والأنظمة العادية أو احترام حرية التجارة"[٦].

---

١٢ د.نقولا أسود "القانون المدني: المدخل والأموال، الجامعة اللبنانية، صفحة ٩٢، ١٩٨٥-١٩٨٦.

٣ () م.ش قرار رقم ١٢٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ ليبارديان/الدولة، م. إ. ١٩٦٤ ص٤٥.

٤ () م. ش. قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٦٧/١/٢٧ زخور/الدولة، م.إ.١٩٦٧ ص١٢٠.

٥ () م. ش. قرار رقم ٥٦٨ تاريخ ١٩٦٦/٤/٢٦ شعبان/الدولة، م.إ. ١٩٦٦ ص١٣٤.

٦ () م.ش. قرار رقم ١٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٢/١٤ عبد المسيح/الدولة، م.إ. ١٩٦٧- ص١٢٢.

نخلص من كل هذا إلى أن حالة الضرورة هي مبدأ قانوني عام له قيمة دستورية في ألمانيا وغيرها وله قيمة تشريعية في فرنسا وفي لبنان، وقد وجد هذا المبدأ اساسه في مبدأين أكثر شمولاً هما: مبدأ سير المرافق العامة ومبدأ ضرورة الإبقاء على سلامة الدولة. وقد ربط القضاء الإداري نظرية الضرورة بهذين المبدأين جاعلاً من الضرورة الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وتشريعات الأزمات.

وقد عرّفها مجلس شورى الدولة، أنه وفق المبادئ العامة للقانون الإداري يجوز للإدارة العامة مخالفة النصوص القانونية في حالة الظروف الاستثنائية التي تبيح القيام بكل ما هو ضروري لتأمين استمرار المرافق العامة وتجعل من الأعمال الغير شرعية في الأحوال العادية أعمالاً شرعية في إطار هذه الظروف وتبقى هذه الأعمال خاضعة لرقابة القاضي[١][٧]،

الفقرة الأولى: شروط تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية

فرض الاجتهاد قيوداً صارمة على الإدارة وأوجب أن تتحقق شروطاً مجتمعة من أجل الإقرار لها بمشروعية التصرف في حالة الظروف الاستثنائية، وهذه الشروط هي: توافر حالة الضرورة الاستثنائية غير العادية، ثبوت استحالة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية باتباع القواعد القانونية القائمة، وأن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية محددة بقدر ما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية.

أولاً: توافر حالة الضرورة الاستثنائية غير العادية

لم يحاول القضاء في فرنسا في أي حكم من أحكامه ان يعرّف الظرف الاستثنائي وقد يفسر ذلك بأن مجلس الدولة الفرنسي رأى أن هذا المصطلح كافٍ بحد ذاته للدلالة على معناه، فالواقعة لا تعد ظرفاً استثنائياً إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية. فما قد يعتبر ظرفاً استثنائياً في أحوال وظروف معينة، قد لا يعتبر كذلك في حالات وظروف أخرى"[٨] أما مجلس شورى الدولة اللبناني فلقد وصف الظروف الاستثنائية بما ينتج عنها من الخطر الداهم"[٩]"، لذا يجب التحقق الظروف الاستثنائية حتى يمكن للإدارة ممارسة نشاطها الاستثنائي وإلا عدّت أعمالها باطلة لعدم صحة وجود الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة أعمالها

٧( ) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٦/٦٣٥-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٥/١١ المحامي رامي سمعان/ بلدية بصاليم مزهر والمجذوب.

٨() أحمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ١٩٧٨– دار الهيئة المصرية العامة للكتاب– ص١٩١.

٩() م.ش.د. قرار رقم ٤٢٣ تاريخ ١٩٥٨/١٠/١٢ عبد الله المشنوق/الدولة، م.إ. ١٩٥٨ ص٢١٣.

الاستثنائية"، إذ لكي تتوفر الظروف الاستثنائية يجب أولاً أن تكون هذه الظروف الاستثنائية موجودة حقاً وللقاضي في هذا الصدد حق التقدير الواسع( )".

عرّف المجلس الدستوري" الظروف الاستثنائية بأنها ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والامن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما ان تعرض كيان الامة للزوال، ويتطلب تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أسبابا موضوعية حقيقية وظاهرة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية، بحيث تتحدد هذه الظروف في المكان والزمان( )، ويقتضي أن تكون هذه الظروف غير متوقعة ولا منتظرة مسبقاً، حيث قضى المجلس الدستوري بأن الظروف الاستثنائية تنجم عن حدوث أمور غير متوقعة، ولهذا لا يمكن التذرع بوجود ظروف استثنائية بعد مرور عشر سنوات على حصول الواقعة( ). فالظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان للزوال.( )

وتعدّ حالة الحرب ميدانها الأساسي( )، فالضمانات المقررة لحقوق وحريات الأفراد لا مكان لمراعاتها في حالة الحرب، ولقد طبّق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية ، أثناء الحرب العالمية الأولى عبر إقرار مشروعية التدابير الاستثنائية التي اتخذتها سلطة محلية التي لم يكن لها صلاحية اتخاذها وكانت ستتعرض للإبطال لو تمت في الأوقات العادية (قرار منع الحانات من تقديم المشروبات الكحولية لفتيات( )، وقرار تعليق الضمانات المقررة للموظفين قبل اتخاذ التدابير التأديبية ( ). وتعدّ التهديدات الارهابية ميداناً لتطبيق نظرية الاستثنائية، فإقفال منطقة بالحواجز الأمنية وتسيير الدوريات وتدخل المواطنين والأحزاب في التفتيش والمراقبة يعدّ إجراءً مشروعاً في ظل التهديدات الارهابية، والكوارث الطبيعية وأنتشار الأوبئة التي تهدد الصحة العامة أو الأزمات الداخلية التي تهدد الأمن والنظام تبرر تقييد الحق بالتظاهر( ) ، ويشترط أن يكون هذا الخطر جسيماً وليس عادياً أو حدثاً آنياً وقع وانتهت مفاعيله بتاريخ حدوثه، إذ في هذه الحالة لا يكون مبرراً اللجوء إلى الشرعية الاستثنائية، وكذلك لا يمكن اللجوء إليها إذا كان من الممكن دفع الخطر بالوسائل القانونية( ).

٢٠( ) م.ش.د.-عبد المسيح/الدولة - قرار رقم ١٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٢/١٤- المجموعة الإدارية ١٩٦٧- ص١٢٢.

٢١( ) م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب .

٢٢( ) م.د. قرار رقم ٢/ ٢٠١٢ تاريخ ١٧/ ١٢ /٢٠١٢ الطعن بقانون ترفيع مفتشين في الأمن العام.

٢٣( ) يوسف سعدالله الخوري، الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري ٢٠١٣ ص ١٨٣.

٢٤( ) م.ش. قرار رقم ٥٩٦، تاريخ ٩٧/٥/٢٠، شركة رودولف/الدولة، م.ق.إ، المجلد الثاني، ص٥٠٠، والقرار رقم ١٨٤، تاريخ ٩٧/١/٨، الدولة/رميا، م.ق.إ، المجلد الأول، ص١٩٩.

(25) C.E,28 Février 1919,Dol et Laurent ,R.D.P,1919,P.238. Note Jèze .

(26) C.E,28 Juin 1918,Heyriès ,S.1922,49,Note Hauriou.

(27) CE, 19 mai 1933, nº 17413, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Lebon p.541, Concl. Michel.

٢٨ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٨٠٧

وكذلك فإن انفجاراً كبيراً مدمراً يكون سبباً لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، حيث ادى الانفجار الذي وقع في مرفأ بيروت وتسبب بتدمير أحياء كاملة من العاصمة إلى اتخاذ مجلس الوزراء قراراً بإعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت لمدة أسبوعين بموجب المرسوم رقم ٦٧٩٢ تاريخ ٢٠٢٠/٨/٧ وقد صدّق مجلس النواب على هذا المرسوم في جلسته تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٣ ثمّ جرى تمديد حالة الطوارئ في المدينة بموجب قرارات صادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء مبينة على موافقة استثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بسبب امتناع عن دعوة مجلس الوزراء للانعقاد .

ثانياً: استحالة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية باتباع القواعد القانونية القائمة

عند حلول ظروف غير اعتيادية محلّ الظروف الطبيعية، يكون ضـــرورياً اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وذلك إعمالاً لمبدأ بقاء الدولة واســـتمرارها، لأنه اذا أصـــبح وجود الدولة ذاته مهددا" يتوجب التخفيف من قواعد المشروعية العادية التي وضعت لضمان بقاء الدولة وكفالة الحقوق والحريات.

لكن يشترط لتطبيق الشرعية الاستثنائية أن يتحقق إستحالة أو عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الإستثنائي بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بإمكان مواجهة هذا الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية يمنع استخدام الوسائل الاستثنائية، أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف، ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي الظروف الاستثنائية على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

وهذا النظام الاستثنائي هو نظام مشروع وبمقتضاه فإن القرارات غير الشرعية في الظروف العادية، تصبح شرعية في بعض الظروف نظراً لضرورتها لتأمين الانتظام العام وحسن سير المرافق العامّة. وهذه الشرعية الاستثنائية يجوز فيها حتى للمشترع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا( )، كما تفسح هذه الظروف للحكومة تجاوز صلاحياتها العادية واتخاذ تدابير تدخل في مجال اختصاص سلطة اخرى ولاسيما السلطة التشريعية دون أي ترخيص قانوني مسبق، وتعتبر اعمالها في هذا الاطار مشروعة وضرورية لتأمين ضرورات الظرف الحال بالسرعة القصوى ولو خرقت قواعد الصلاحية المطلقة والاصول الجوهرية( ).

٢٩) م.د. قرار رقم ٢/ ٢٠١٢ تاريخ ١٧/ ١٢ /٢٠١٢ الطعن بقانون ترفيع مفتشين في الأمن العام.

٣٠) م.ش. قرار رقم ٩٣ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٨ ، اده ورفاقها/الدولة/الصليب الاحمر اللبناني.

وهذه السلطة الاستثنائية مرتبطة بوجود الظرف الاستثنائي مصدر الخطر وتنتفي بانتفائه. فإذا زالت هذه الظروف، فإن هذه السلطات أو الصلاحيات الاستثنائية تزول حكماً[٣١]، ولا يتردد القضاء في إبطال أي عمل يستند متخذه، لتبرير شرعيته، إلى ظروف استثنائية وهمية أو لم تعد موجودة[٣٢]، وهذا ما أخذ به المجلس [٢] الدستوري "أن القانون المطعون في دستوريته أقر في مجلس النواب بصورة استثنائية، وليس هناك ما يبرر الاستثناء، أي ليس ثمة ظروف استثنائية، وإذا كان للمشترع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي سن قوانين لا تأتلف وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري[٣٣]، وكذلك أبطل مجلس شورى الدولة القرار الصادر عن المديرية للأمن العام المتعلقة بتنظيم دخول وإقامة المواطنين السوريين في لبنان، وبمقتضاها يمنح السوري بطاقة إقامة مدتها ٢٤ ساعة وستة أشهر تبعاً لسبب الدخول، بحيث لا يسمح بدخول أي سوري بصفة نازح إلا في حالاتٍ استثنائية، وقد علّل المجلس أسباب الإبطال بأنه يستفاد من النصوص القانونية أن السلطة الصالحة لتحديد رسوم المرور والإقامة ولتحديد شروط وطيفية منح السمات وبطاقات الإقامة هي مجلس الوزراء بمرسوم يصدر عنه، وأنه في حال تعديل هذه الشروط والرسوم فإن السلطة المولجة إجراء هذه التعديلات تكون مجلس الوزراء ذاته وليس أي مرجعٍ آخر عملاً بقاعدة موازاة الصيغ. وإذا كان الفقه والاجتهاد يسلمان أن بالإمكان تخطي عيب عدم الاختصاص في حالاتٍ محددة كحالة العجلة او بسبب نظرية الموظف الواقعي وهي نظرية ترتبط بالظروف الاستثنائية التي تشكل الحرب مثلاً إحدى أبرز حالاتها، وأن توافر هذه الشروط وتالياً تحقق الظرف الاستثنائي من شأنه أن يسمح لسلطة إدارية غير مختصة أن تتعدى على صلاحيات السلطة الإدارية المختصة، كما أن الظرف الاستثنائي أو حالة العجلة من شأن تحققها أن تسمح للسلطات الإدارية اتخاذ تدابير من شأنها الحد من الحريات العامة. ومن الواضح والثابت أن لبنان كان يمرّ في ظروف أمنية واقتصادية دقيقة جداً بتاريخ اتخاذ القرار المطعون فيه، غير أن هذه الظروف لم ترقَ إلى تعطيل المؤسسات الدستورية كافة وإلى شل العمل المؤسساتي بشكلٍ يستحيل معه اتخاذ القرارات المناسبة لحلّ الأزمات التي يمرّ بها. فمجلس الوزراء كان لا يزال ينعقد بشكلٍ شبه دوري وفي مواعيده الأمر الذي يجعل منه قادراً على اتخاذ القرار إن شاء ضمن رسمه للسياسة العامة للبلاد بتحديد وتقييد دخول السوريين إلى لبنان في ظلّ الخطر الذي يهدد البلد من جراء وفود النازحين السوريين إلى لبنان[٣٤].

(٣١) C.E. 22/10/1964, d'Oriano, Rec., p, 486.

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

(٣٣) م.د. قرار رقم ٢/ ٢٠١٢ تاريخ ١٧/ ١٢ /٢٠١٢ الطعن بقانون ترفيع مفتشين في الأمن العام.

(٣٤) م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/٤٢١-٢٠١٨ تاريخ: ٢٠١٨/٢/٨ غيث سميح فطوم وجمعية المفكّرة القانونية وجمعية روّاد Frontiers / الدولة.

وفي المراجعة الرامية إلى إبطال قرار نقل موظف إلى مختبر جديدة المتن لحين أن يصبح بإمكانه أمنياً العودة الى مركز عمله الأساسي ويبقى مرتبطاً بمدير مختبرات الصحة العامة الذي يكلفه بالأعمال وفقاً لإختصاصه، وقد تذرعت الدولة بالظروف الاستثنائية لاصدار هذه المذكرة دون مراعاة الأصول المقررة في القانون للنقل لا سيما استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. وبما ان إجتهاد هذا المجلس لم يعتبر جميع المراحل سنين الحرب الأهلية الممتدة من سنة ١٩٧٥ الى أواخر العام ١٩٩٠ من قبل الظروف الإستثنائية بل كان يمحّص كل حالة على حد نسبة للظروف التي كانت سائدة في الفترة التي تم إتخاذ التدابير الإدارية فيها. وبما أنه يتوجب على الإدارة وفقاً لما سبق بيانه تبيان طبيعة الظرف الإستثنائي الذي حال دون التقيد بالأصول القانونية. وبما أنه وعلى فرض عدم إمكانية إصدار مرسوم وفقاً لما تنص عليه المادة ٤٣ المذكورة على إعتبار أن المستدعي هو من موظفي الفئة الثانية، إلا أنه لا يمكن تبرير عدم إستطلاع رأي مجلس الخدمة خاصة وان المستدعى ضدها لم تبرز أي مستند أو لم تدلي بأي واقعة لإثبات حالة الظرف الإستثنائي الذي كان يمنعها من إستطلاع هذا الرأي، لأن مجرد إدلاء المستدعى ضدها بوجود ظروف إستثنائية سنة ١٩٨٨ لا يكفي للقول بتوافر شروط هذه الأخيرة خاصةً وأن الإجتهاد لم يعتبر أن الحرب بحد ذاتها تعتبر ظرفاً إستثنائياً بل يجب التمييز بين حقبة وأخرى[٣٥].

ثالثاً: ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية

إن تصرّف الإدارة محكوم بالقدر الذي يمليه الظرف الاستثنائي، إذ أن مبدأ أن الضرر الخاص يتحمل في سبيل دفع الضرر العام، فإن هذا المبدأ يحدّه مبدأين هما مبدأ أن الضرر لا يدفع بمثله، ومبدأ أن الضرورة تقدّر بقدرها، فلا يمكن التضحية بمصالح الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامّة إلا بقدر ما تمليه الضرورة. فإذا ما تجاوزت القدر المعطى لها لمواجهة الظرف الإستثنائي فإنها تعرض نفسها للمساءلة وتكون قراراتها عرضة للطعن[٣٦]، إذ لا لا يمكن التضحية بمصالح الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلا بقدر ما تقضيه الضرورة. "وعليها اختيار أنسب الوسائل وأقلها ضراراً بالأفراد طالما كانت هذه الوسائل توصل جميعها إلى تحقيق الهدف المنشود، وهو دفع الظرف الاستثنائي"[٣٧].

---

٣٥) م.ش. قرار رقم ٤٠٦ / ٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/١/٢٨ د. كمال عرب/الدولة اللبنانية.

٣٦) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الثانية ٢٠١٢ ص ١٦١.

٣٧) ابراهيم شيحا، مرجع سبق ذكره ص١٥٤.

فالتدابير التي يمكن للإدارة أن تتخذها في الظروف الاستثنائية يجب أن تكون ضرورية للمحافظة على الامن العام وعلى النظام العام والمصلحة العامة ، ومتناسبة كلياً مع الهدف[٨] المطلوب تحقيقه[٩]، بحيث تجيز[١٠] هذه النظرية إتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهة هذه الظروف حتى لو تضمنت الحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم مراعاة مبدأ حرية الصناعة والتجارة...إلخ...، شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظروف التي أملتها، وضمن إطار مواجهتها حصراً، وقد أقر المجلس بمشروعية مصادرة أجهزة اللاسكي المركّبة على سياراته العمومية العاملة، وذلك في إطار مواجهة المؤامرة ضد أمن الدولة ومؤسساتها الشرعية, وأن هذه التدابير كانت في محلها (أي متناسبة مع)، نظراً للحالة الخطيرة التي اوجبت اتخاذها[١١].

إذا كانت الظروف الاستثنائية توسع صلاحية الإدارة، فالاجتهاد لا يجيز ممارسة هذه الصلاحية إلّا أثناء هذه الظروف. فإذا انتهى الظرف الاستثنائي وتبددت خطورته ترجع الإدارة لممارسة سلطاتها العادية المقررة لها في الظروف العادية. وتطبيقاً لهذه القاعدة، أبطل مجلس الدولة الفرنسي القرار الذي اتخذه المفوض السامي في مدغشقر بصرف السيد اندريا ميزا "لأن المفوض السامي اتخذ القرار المطعون فيه بعد زوال الظروف الاستثنائية فلم يعد له إذن بحرمانه من الضمانات التأديبية التي يلحظها القانون"[١٢].

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية

إن التدابير المتخذة في إطار الظروف الاستثنائية لا تتحلّل من الرقابة القضائية، بل على العكس من ذلك فإن رقابة مجلس شورى الدولة تطال هذه الأعمال لمراقبة مدى تحقق شروط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية علماً أن هذه النظرية لا تغطي سوى عيب الاختصاص، العيب الشكلي وعيب مخالفة القانون وقوّة القضية المحكمة، أما بالنسبة لعيب السبب وعيب الغاية فمن الواضح أن هذه النظرية لا تغطّي أيّاً منها[١٣]، ومبرر ذلك أن القاضي يتحقق من الوقائع التي تمسكت بها الإدارة للخروج عن المشروعية العادية بحيث يلزمها القضاء بأن تكون الأسباب التي بنت عليها قراراتها صحيحة وتبرر فعلياً التدبير المتخذ. أما الغاية فإن مفهومها يتعاظم في ظلّ الظروف الاستثنائية لناحية حفظ المصلحة العامة والأمن العام والسلامة العامة بل وحفظ كيان الدولة فهذه الغايات الكبرى هي مبرر نظرية المشروعية الاستثنائية، ولا يمكن تبرير أي تصرّف إلا إذا كان هادفاً لتحقيق إحدى هذه الغايات الكبرى. فإذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف وعملت لتحقيق منفعة شخصية

---

(٨) René Chapus, Droit administratif Général, Tome I, 9éme édition, p 961.

(٩) Odent, *Contentieux administratif*, 1976-1981, p376.

(١٠) م.ش. قرار ١٠١ تاريخ ٢٧/ ١٩٦٧/١ جورج زخور- صاحب وكالة "زخور تكسي"/ الدولة اللبنانية.

(١١) C.E. 7 Janvier 1955, Andria miza R.D.P, 1955, p709.

(١٢) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الثانية ٢٠١٢.

اتصف عملها بالتعسف والإنحراف بالسلطة جاز إبطاله، وعدّت الإدارة مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن تصرفها حتى ولو كانت الظروف الاستثنائية متحققة إذ أن هذه الظروف لا تتيح اتخاذ قرارات لا تكون مستهدفة تحقيق المصلحة العامة([٣]).

ولهذا قضى مجلس شورى الدولة أنه في إطار الظروف الاستثنائية، فإن رقابة المجلس النيابي على اعمال الحكومة ليس من شأنه ان يؤدي الى حلول السلطة التشريعية محل السلطة القضائية المتمثلة بمجلس شورى الدولة وهو المرجع الذي يعود له مراقبة اعمال الادارة وابطالها عندما يتحقق من عدم شرعيتها حال الطعن فيها، ولأن الظروف التي احاطت بصدور المرسوم المطعون فيه لا ترقى الى مرتبة الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج عن قواعد الشرعية وبالتالي عدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الحالة الراهنة. وان المصلحة العامة المتذرع بها لهذه الجهة تكون في تطبيق الاحكام الدستورية والقانونية والمبادئ العامة المعروضة آنفاً تطبيقاً صحيحاً وليس في مخالفتها([٤]).

وفق هذا الاجتهاد فإن الرقابة على أعمال الإدارة العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية هي صلاحية خاصة لمجلس شورى الدولة، حتى لو كانت الأعمال المتخذة تمثّل تعدياً على الحقوق والحريات العامة التي تدخل في وفق قواعد توزيع الاختصاص ضمن صلاحية القضاء العدلي. والسبب في ذلك أن القضاء الإداري الذي يدخل ضمن أهدافه التحقق من الاعتبارات المتصلة بالمصلحة العامة، فإنه يكون الأقدر من القاضي العدلي في تكييف الظروف المحيطة وبيان ما إذا كانت تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية، لئلا تنقلب هذه السلطة الإستثنائية المؤقتة الخطرة الى سلطه تحكمية تعسفية تتجاوز فيه حدود الظرف الإستثنائي وتضفي الشرعية على القرارات المتعسفة متذرعة ما يسمى بالمشروعية الإستثنائية.

أولاً: الإقرار بصحة التدابير التي تتجاوز قواعد الاختصاص والأصول والقانون

١-تجاوز قواعد الإختصاص: تجيز الظروف الإستثنائية للسلطات الإدارية أن تتخذ تدابير تتجاوز حدود صلاحياتها العادية، وأن تتخذ نيابة عنها تدابيراً ليس من صلاحيتها في الظروف العادية. فتتجاوز حدود إختصاصها وتقوم بأعمال داخلة في إختصاص سلطة إدارية أخرى دون ترخيص قانوني بذلك ، كما يمكن أن

---

[٣] م.ش. رقم ١٢٢٧ ليبارديان / الدولة تاريخ ١٩٦٣/٨/١م.إ. ١٩٦٤ ص ٤٦.

[٤] م.ش. قرار رقم : ٢٠١٧/١٩٧-٢٠١٨ تاريخ٢١/ ٢٠١٧/١١ اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة في لبنان/ الدولة.

تتخطى السلطة الإدارية في الظروف الإستثنائية حدود صلاحياتها العادية وتمارس صلاحيات السلطة التشريعية من دون أن يعتبر تصرفها عديم المشروعية( )، كذلك، أقرّ القضاء الإداريّ بمشروعية القرارات الصادرةً عن السلطة الإدارية المتعلقة بالإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا ما كانت أمام ظروف إستثنائية تحول دون ذلك ولا تعدّ في هذا أنها قد ارتكبت أي خطأ نظراً لما قد يؤدي إليه تنفيذ هذه الأحكام من إضطرابات خطيرة"( ). وتطرّقت الغرفة الإدارية في مجلس شورى الدولة في رأيها الاستشاري رقم ٢٠٢١/٣١٨-٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/٧/٦ إلى إمكانية تجاوز الحكومة للمعنى الضيق لتصريف الأعمال إذا استدعت ذلك ظروف استثنائية، حيث رأت الغرفة حتى ولئن كانت طبيعة مشروع المرسوم المقترح لا تدخل ضمن طائفة الأعمال العادية التي يبقى للحكومة ممارستها في الفترة الانتقالية بين اعتبارها مستقيلة وتشكيل حكومة جديدة ذلك أن المشروع المقترح هو من الأعمال التنظيمية الكبرى التي تفرض موجبات وأعباء جديدة على شريحة من المواطنين (أرباب العمل) وقد يكون لها انعكاسات اقتصادية في البلاد فإن الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير فورية وضرورية لحفظ النظام العام والأمن الاجتماعي في القطاع الخاص نتيجة التدهور المستمر لسعر صرف العملة الوطنية وارتفاع الأسعار ثابتة أكيدة الأمر الذي يتوجب معه على الحكومة اتخاذ الأعمال التصرفية اللازمة وعقد جلسة لمجلس الوزراء لإقرارها.

٢-**تجاوز قواعد الشكل والأصول:** أقرّ الاجتهاد الإداري بأن تتجاوز السلطة الإدارية لقواعد الشكل والأصول في حالة الظروف الاستثنائية سيما وأنها أقلّ خطورة من مخالفة القواعد العادية للإختصاص( ) ولو كانت مخالفة لقواعد شكلية ذات صفة جوهرية، وفي أحد أحكامه التي قضت بتوصيف تراكم النفايات الأمر الذي يرتّب مخاطر صحية وبيئية يقتضي الاعتداد بحجمها الشامل وبنطاقها الواسع، والمبادرة بالتالي الى اتخاذ الاجراءات الكفيلة بوضع حدّ لتفاقمها، وبحصر نتائجها الضارة وتداعياتها المؤذية، وذلك بصرف النظر عن مختلف الأسباب التي أفضت الى هذه الحالة البالغة الإضرار بالصحة العامة وبالبيئة على نحو عام.
وبما ان الاجراءات الادارية التي تُعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف وذلك عندما يكون القيام بها ضرورياً لحماية النظام العام والسلامة والصحة ولاستمرار سير المرافق العامة. بحيث يعود للقاضي الاداري تقرير مدى توافر الشروط القانونية لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية هذه، ويكون له في هذا الصدد حق التقدير الواسع.

٤٥- م.ش. قرار رقم ٩٢/١٧٥-٩٣ تاريخ ١٩٩٣/٤/٧، فارس شبلي / الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٤، ص ٢٦٤.

46 C.E., 3 juin 1938, D. 1938, III, p. 65, note P-L.J.; RDP 1938, p. 375, note Jèze.

٤٧- إداوار عيد، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١١٢.

وبما انه يقتضي للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية، التحقق من كون الظرف الاستثنائي موجوداً فعلاً وأن الطابع الاستثنائي حقيقي، كما ويقتضي التحقق ممّا إذا كانت الإدارة تعجز بوسائلها العادية عن مواجهة هذه الظروف، كما يجب أن تكون ممارسة السلطة الادارية لهذه الوسائل الاستثنائية محدّدة بالمدة بحيث تعود هذه الأخيرة لممارسة سلطاتها العادية بانقضاء المدة المذكورة، كما يتعيّن أن يكون **الهدف** الذي دفع بالإدارة الى اتخاذ مثل هذه التدابير ذات أهمية بحيث تعتبر مقصّرة عن القيام بواجباتها إذا لم تقم بالتدبير المعيّن تحقيقاً لذلك الهدف. وان القرارات الادارية الصادرة بناء على صلاحيات الادارة الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء الاداري بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها، وأن التدابير التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية قد تُعتبر مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، ذلك أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يؤدي الى توسيع قواعد المشروعية العادية والى تطوير هذه القواعد بما يتلاءم مع طبيعة هذه الظروف. وبما ان الأساس الذي ترتكز اليه نظرية الظروف الاستثنائية هو واجبات السلطة الادارية التي يتعيّن عليها تسيير المرافق العامة وتأمين الأمن والسلامة العامين. وبما ان موجب استشارة مجلس شورى الدولة وموجب إجراء دراسة الأثر البيئي للمشاريع قبل إقرار النصوص المتعلقة بها، كما وموجب إسناد القرارات – التي من شأن تنفيذها أن يؤثر على البيئة– الى اقتراح الوزير المختص، يُعتبر من الأصول والاجراءات الجوهرية التي يؤدي عدم احترامها الى ابطال القرارات الادارية المعنية بها وذلك في الظروف العادية، وأن ثبوت توافر ظروف استثنائية في الحالة الحاضرة من شأنه أن يخفف من حدّة المخالفة التي لا يعود لها أن تؤدي الى الابطال(٨).

٣- تجاوز القانون: أقرّ مجلس شورى الدولة بجواز اتخاذ الإدارة جميع التدابير الكفيلة بصيانة المصلحة العامة والنظام العام(٩)، حتى ولو كانت مخالفة للقوانين المرعية كالحدّ من الحرّية الشخصية أو الملكية الفردية، شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظرف الذي أملاها وضمن إطار مواجهته(١٠). ولهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية أعمال الضابطة الإدارية المقيّدة للحريات الفردية والقرارات التي تمنع أو تقيّد حرية التنقل في بعض الأماكن والقرارات الصادرة بالإبعاد أو الإخلاء(١١)، وبمشروعية القيود التي فرضها محافظ مدينة طولون على حرية التجارة والحرية الشخصية(١٢)، وبمشروعية المرسوم الذي أصدرته السلطة الإدارية خلال الحرب العالمية الأولى وأوقفت بمقتضاه السلطة التنفيذية تطبيق نص قانوني يتعلق بضمانة

---

٨) م.ش. قرار رقم ٢٠١٩/٢٥-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠١٩/١٠/٧ الشركة العقارية للمشاريع الصناعية (سوليني) ش.م.ل./ الدولة.

٩) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق ٢٠٢١ ص ١٨٥.

١٠) م.ش. قرار رقم ١٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٢/١٤، ليون عبد المسيح / الدولة، م.إ. ١٩٦٧، ص١٢٢.

(11) C.E. 6 août 1915, Delmotte et Senmartin, S. 1916, III, p. 9, concl. Corneille.

(12) C.E., 28 février 1919, précité, p.208.

جوهرية خوّلها المشـــترع للموظفين( ). وهذا ما ســـار عليه إجتّهاد مجلس شـــورى الدولة عنْدما اعتبر أن الظروف الإستثنائية تعطي للسلطة الإدارية الحق بإتخاذ التدابير التي تفرضـها المصـلحة العامة والأمن العام من دون التقيد بالأصـول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى تتحرر من وجود إحترام الحريات العامة التي يكرّسها القانون( )، وأيضاً جواز مخالفة النصُوص القانونية التي تبيح القيامْ بكل ما هو ضروري لتأمين إستمرار المرافق العامة( ).

ثانياً: التحقق من توافر عنصري السبب والغاية

إذا كانت الظروف الاستثنائية تبرر مخالفة الإدارة لقواعد الاختصـاص والشكل والأصـول وتجاوز القانون، إلا أن هذه الظروف يجب أن تكون موجودة واقعاً وتبرر التدابير المتخذة ومتناســـبة معها، ولهذا فإن القاضـــي الإداري يراقب الوجود المادي للوقائع وتناسبها مع الظرف الاستثنائي ويتحقق مما إذا كانت الإدارة لم تنحرف عن الغاية المرتبطة بالمصلحة العامة لتحقيق غايات خاصة.

ا-التحقق من توافر العناصر الواقعية: إن عنصـر السبب في التدبير الإستثنائي المتخذ من قبل الإدارة هو الحالة الواقعية المتمثلة في قيام الظرف الإســتثنائي والتي تســبق التدبير المنوي إتخاذه. فيكون هذا العنصــر المبرّر الذي دفع بالقاضي الإداري إلى توسيع مجال المشروعية العادية ليحل محلّها مشروعية إستثنائية. وقد أعلن الإجتهاد الإداري أنه لكي تتوفر الظروف الإســـتثنائية يجب أولاً أن تكون هذه الظروف الإســـتثنائية موجودة حقاً. لذا يتحقق القاضـــي الإداري من الوجود الفعلي والحقيقي لظروف إســتثنائية برّرت إتخاذ التدبير الإســتثنائي( )، ولهذا فإن اللجوء إلى المصْــادرة لا يمكن الأخذ به إلا فْي حالة ثبوت أنه تعذر عليها بســبب تلك الظروف إيجاد بناء لدوائرها عن طريق التعاقد العادية الأمر الذي ليس في الملف ولا فيما أدلت به الدولة ما يثبته"( ).

فالظروف الاستثنائية لا تجيز للإدارة أن تبني قرارها على وقائع غير صـحيحة أو مشوبة بخطأ فادح في الوصـــف القانوني، لهذا لم يكن هنالك ظروف إســـتثنائية تبرّر تدخل المديرية العامة للأمن العام وإحلال

(53 C.E., 28 juin 1918, Heyriès, précité.

٥٤) م.ش قرار رقم ١٢٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ ليبارديان/الدولة، م. إ. ١٩٦٤ ص٤٥.

٥٥) م.ش.د.، قرار رقم ٢٠١٦/٦٣٥ – ٢٠١٧، تاريخ ٢٠١٧/٥/١١، المحامي رامي سمعان / بلدية بصاليم مزهر والمجذوب، غير منشور.

٥٦) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق ٢٠٢١ ص ١٨٧.

٥٧) م.ش. قرار رقم ٦٣ تاريخ ١٩٨٦/٣/٣، جورج تامر ورفاقه/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٧ – ١٩٨٨ص ٨٢.

نفســـه مكان مجلس الوزراء في ممارســـة الصـــلاحيات المنصـــوص عليها في القانون رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٦٢/٨/٢ ومرسومه التطبيقي لجهة تحديد شروط دخول الرعايا السوريين إلى لبنان[٨].

بالمقابل فإن قرار وزير الداخلية بتأجيل الانتخابات البلدية كان قد استند في حيثياته إلى " الظروف التي تمرّ بها البلاد والتي تحول دون إجراء الإنتخابات البلدية والإختيارية الفرعية في ٢٠١٩/١٠/٢٧ "، وإلى " مقتضيات المصلحة العامة وسلامة العملية الإنتخابية ". وأنه اعتبارًا من السابع عشر من تشرين الأول من عام ٢٠١٩ سادت مختلف أنحاء البلاد تحركات شعبية شاملة من تظاهرات وقطع طرقات وإشعال إطارات، وقد امتدّت هذه التحركات فترةً من الزمن إذ اتّسمت بالإستمرارية وبكونها متواصلة، وأدّت إلى شلّ الحركة في البلاد على مختلف الأصعدة، مما استوجب إصدار القانون رقم ٢٠٢٠/١٦٠ المتضمن تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية اعتبارًا من الثامن عشر من تشرين الأول من عام ٢٠١٩ حتى الثلاثين من تموز عام ٢٠٢٠، ومن ثمّ تمديد العمل بأحكامه بموجب القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٥، حتى نهاية عام ٢٠٢٠. وبما أن الوقائع والأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه تكون تبعًا لما تقدّم صحيحة، سواءً لناحية طبيعتها أو مداها والآثار التي ترتبت عليها، إذ أنّ الأحداث التي سادت تصنّف في إطار الظروف الإستثنائية التي لا يمكن توقّعها أو تفاديها، ولا يمكن إعمال مبدأ المشروعية في ظلّها، مما ينفي عن القرار المطعون فيه عيب استناده إلى أسباب غير صحيحة، ويستوجب بالتالي ردّ السبب المدلى به لهذه الجهة[٩].

٢- أن تكون الغاية من التصرف المصلحة العامة

إن الظروف الاستثنائية وجدت لغاية أساسية هي حماية المصلحة العامة وضمان استمرارية المؤسسات الإدارية والدســـتورية في تقديم خدماتها للمواطنين، ولهذا لا يحق للإدارة أن تتخذ من هذه الظروف وســـيلة لتحقيق مآرب أو غايات خاصة. لهذا يقتضي دائماً أن يصار إلى التحقق من أن مخالفة قواعد الاختصاص والمشروعية إنما يهدف إلى حماية مصلحة عامة أساسية كالأمن العام واستمرارية المرفق العام، وأنها أملت إتخاذ التدابير المشكو منها، علماً أن مفهوم المصلحة العامة، في الظروف الإستثنائية، هو مفهوم ضيق، إذ أنه يتعلق فقط بحفظ النظام العام وتأمين سير المرافق العامة، أي أنه يندمج بالواجبات الأساسية التي تقع على عاتق الدولة. فإذا ما تبين للقاضي الإداري أن السلطة الإدارية تصرفت إنطلاقاً من بواعث أو أسباب ذاتية من دون مبالاة بالمصلحة العامة، فتكون قراراتها مشوبة بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة[١٠].

---

٨) م.ش.د.، قرار رقم ٢٠١٧/٤٢١-٢٠١٨، تاريخ ٢٠١٨/٢/٨، سبق ذكره.

٩) م. ش. قرار رقم ٢٩٠ / ٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٤/١٤ عدنان محمد أبو دلة/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.

١٠) رانيا الجمل، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنفردة الطرف، أطروحة معدة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق ٢٠٢١ ص ١٩٠.

المبحث الثاني: تكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا

بتاريخ ٣٠ كانون الثاني/يناير من العام ٢٠٢٠ ، أعلنت منظمة الصحة العالمية أن فيروس كورونا التاجي أصبح يمثل"حالة طوارئ صحية عالمية تثير قلقًا دوليًا"، وقد صنّفته اجتهادات عديدة بأنه قوة قاهرة لكونه حدثاً خارجياً فجائياً غير متوقع الحدوث وغير ممكن دفعه. وهو وباء عالمي لا يعرف الحدود ولا المسافات وأجبر العالم على الحظر المنزلي والتباعد الإجتماعي.وأنها السبب في إعفاء المتعاقدين وأصحاب الالتزامات من الإيفاء بالتزاماتهم التعاقدية.

وكذلك فإن محكمة كولمار الفرنسية اعتبر أن جائحة كورونا تشكل قوة قاهرة وأن الأوضاع التي نشهدها بسببه هي استثنائية لا يمكن مقاومتها ( )[٦١].

وفي مصر أقرت المحكمة الإدارية العليا بصحة قرار نقابة أطباء الأسنان بتأجيل انتخابات مجلس النقابة وردّ طلب وقف تنفيذه إلى القوة القاهرة التي شكلتها جائحة كورونا وإعلان منظمة الصحة العالمية وجوب اتخاذ الدول كافة التدابير الاحترازية لمواجهة حفاظًا على صحة المواطنين. ولهذا كان مشروعاً قرار رئيس المجلس الوزرار رقم ٦٠٦ تاريخ ٢٠٢٠/٣/٩ الذي يمنع جميع أنواع التجمعات والفاعليات التي تتطلب تواجد أعدد كبيرة للمواطنين إن حياة الإنسان هي أغلى ما يمكن للحكومات المحافظة عليها ، ولا تقوم الدنيا بغير حياة، ولهذا فإن الحكومة وفي إطار مسؤولياتها في حفظ صحة المواطن وحياته فقد قامت بكافة الإجرارات التي تساير توجيهات منظمة الصحة العالمية والمؤسسات الصحية الوطنية، بما يفيد حظر التجمعات بكافة أشكالها[٦٢] ( ).

وفي فرنسا أقرّ البرلمان الفرنسي قانون الطوارئ لمجابهة وباء الكوفيد ١٩ (loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19) وصدر بذات اليوم المرسوم التطبيقي لهذا القانون (décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie

[٦١] Cour d'appel, Colmar, 6e chambre, 12 Mars 2020 – n° 20/01098.

[٦٢] ( ) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ تاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٨.

de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire) وبموجبهما تمّ منح صلاحيات استثنائية للسلطات الإدارية، خاصة الشرطة، التي تخوّلها حالة الطوارئ المسّ ببعض الحريات والحقوق الأساسية والفردية والجماعيّة، كالحقّ في التنقّل وحريّة الصحافة وحريّة التظاهر والتجمّع.

وبعد أقل من شهرين صدر قانون الطوارئ الصحية (LOI n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions) وفي اليوم التالي صدر المرسوم Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions الذي أقر المجلس الدستوري بدستوريته( ) ثم صدر LOI n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire وبمعرضه تسنى للمجلس الدستوري أن يبيّن حدود صلاحية السلطات بمجابهة وباء كورونا، حيث قضى بأنه وفق أحكام الفقرة الحادية عشرة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦ ، فإن الأمة "تضمن للجميع ... حماية الصحة، أي كانت هذه الحماية هدفاً ذي قيمة دستورية، بحيث لا يستبعد الدستور إمكانية أن ينص المشرع على حالة الطوارئ الصحية. فالأمر متروك له ، في هذا الإطار ولضمان التوفيق بين هذا الهدف ذي القيمة الدستورية واحترام الحقوق والحريات المعترف بها لجميع المقيمين على أراضي الجمهورية. وبيّن أن الغاية من إعلان حالة الطوارئ الصحية هي السماح للسلطات العامة باتخاذ تدابير للتعامل مع أزمة صحية خطيرة حيث قدّر المشرع أنه في ضوء البيانات العلمية المتاحة عن الحالة الصحية أن وباء كوفيد -١٩ آخذ في التقدم وأنها تصل إلى حد التهديد بحصول كارثة صحية بطبيعتها وشدتها ، وأنه بالنظر إلى ديناميكيات الوباء ، أن هذه الحالة يجب أن تستمر على الأقل لمدة الشهرين المقبلين. تم تأكيد هذا التقييم من خلال الرأي الصادر في ١٦ يوليو ٢٠٢١ للجنة العلماء المنصوص عليه في المادة L 3131-19 من قانون الصحة العامة. ليس من اختصاص المجلس الدستوري ، الذي لا يتمتع بسلطة عامة للتقييم.

وأن اتخاذ التدابير المنصوص عليها في سياق حالة الطوارئ الصحية إنما يكون لغرض وحيد هو حماية الصحة العامة، ويجب أن تكون متناسبة تمامًا مع المخاطر الصحية المتكبدة ومناسبة لظروف الزمان والمكان ويتم إنهاؤها دون تأخير عندما لم تعد ضرورية. وأن القاضي مسؤول عن التأكد من أن هذه التدابير مناسبة وضرورية ومتناسبة مع الغرض الذي ترمي إلى تحقيقه( ).

٦ ٤

68 C.C.11 mai 2020, n° 2020-800 DC, Loi prorogeant l' état d' urgence sanitaire .

69 Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, loi relative à la gestion de la crise sanitaire.

الفقرة الأولى: إعلان التعبئة العامة

بعد تفشي الجائحة، شكّل رئيس الحكومة بموجب قراره رقم ٢٠٢٠/٩ تاريخ ٢٠٢٠/١/٣١ لدى رئاسة مجلس الوزراء لجنة لمتابعة التدابير والاجراءات الوقائية لفيروس كورونا تضم ممثلين عن وزارات الصحة العامة التربية والتعليم العالي وزارة الزراعة وزارة الاشغال العامة والنقل وزارة الشؤون الاجتماعية والخارجية و ممثل عن كل من قوى الامن الداخلي والصليب الاحمر اللبناني ومدير وحدة ادارة مخاطر الكوارث مقرراً ويترأسها أمين عام المجلس الأعلى للدفاع.

وثم اجتمع مجلس الدفاع الأعلى الذي أجرى نقاشاً حول اعلان حالة الطوارئ أو التعبئة العامة لمواجهة هذا الوباء، ولقد أوصى المجلس الاعلى للدفاع بالتعبئة العامة في البلاد، كان قرار السلطات بداية اعلان حالة الطوارئ شجع عليه رئيس الجمهورية ميشال عون ورئيس الحكومة حسان دياب، في ضوء الاخطار المتصاعدة على السلامة العامة التي راح يتسبب فيها ويفاقمها وباء كورونا. الا ان مداولات المجلس الاعلى للدفاع ومجلس الوزراء، بعد مناقشات مستفيضة دُعي اليها القادة العسكريون والامنيون المعنيون باعلان حالة الطوارئ، أفضت الى تغليب خيار التعبئة العامة، المعلنة بدورها في معظم دول العالم التي تشكو من وباء كورونا.

أولاً: مبررات اعتماد آلية التعبئة العامة

حسمت الحكومة خيارها بإعلان التعبئة العامة في ضوء عدة معطيات من بينها:

1- لا تتوافر في انتشار وباء كورونا الشروط الموجبة لاعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي الرقم ٥٢ الصادر في ٥ آب ١٩٦٧. في مادته الاولى ينادي المرسوم الاشتراعي بهذا الاجراء :"عند تعرّض البلاد الى خطر داهم ناتج عن حرب خارجية، أو ثورة مسلحة، أو اعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام والامن، أو عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة". اما المادة الثالثة منه فتُخضِع البلاد وسلطاتها المدنية كلها الى "السلطة العسكرية العليا التي تتولى المحافظة على الامن"، فتصبح عندئذ «خاضعة للقوانين المعمول بها في الجيش في ما يتعلق بأنظمة الانضباط".

2- لم تكن قيادة الجيش موافقة على اعلان حالة الطوارئ لانتفاء الاسباب القانونية والموضوعية الموجبة لاتخاذ القرار. اضف ان التهديد الذي تتعرض له البلاد لا يعالج بقدرات الجيش، ولا بالصلاحيات الاستثنائية المنوطة به في حالة الطوارئ التي تفترض التي لا تتدخل إلا لمجابهة حصول اعتداء خارجي او مواجهة عدو داخلي، ما يضع الإمرة العامة والمطلقة بين يديه. أما مجابهة وباء كورنا قيستلزم تدخل السلطات الصحية بالدرجة الأولى ولا سيما وزارة الصحة العامة وأجهزتها المتخصصة والجهات الصحية أو التي تملك كفاءات وقدرات في علوم الأوبئة وطرق مكافحتها.

كان إعلان التعبئة العامة محل تأييد ورفض الفقه، فمنهم من رأى انّ المشترع نص على "حالة التأهّب الكلي والجزئي" و"التعبئة العامة أو الجزئية" التي تعلن في حال "تعرّض الوطن او مجموعة من السكان للخطر دون أيّ يحدّد المشترع طبيعة ومصدر الخطر وإذا أعلنت، فإنها تتيح للدولة فرض الرقابة على مصادر الطاقة والمواد الأولية للإنتاج ومراقبة النقل والانتقال والاتصالات ومصادرة الأشخاص والأموال خدمة للمصلحة العامة المتمثلة في مواجهة الخطر الذي من أجله أُعلنت". وهذا ما ينطبق بالضبط على الحالة التي يمرّ بها لبنان في مواجهة فيروس كورونا الذي يتهدّد السكان في لبنان حالة تستوجب ما ذكر، وبالتالي يكون اختيار الحكومة لإعلان حالة التعبئة العامة في موقعه القانوني والعملي الملائم (٥ ٦).

ومعارض الذي وجد أنه بالعودة إلى المادّة الأولى من المرسوم الاشتراعي ١٩٦٧/٥٢ الآنف الذكر بخصوص تحديد أنواع الأخطار التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ. فوباء الكورونا يعتبر أحد الأخطار المحدّدة في هذه المادّة، فهذا الوباء يشكّل خطراً مداهماً ناتج عن اضرابات تهدّد النظام العام وتحديداً مرفق الصحّة والنظافة، وهو من الأحداث التي تأخذ طابع الكارثة، حيث أنّ مفهوم الكوارث ليس محصوراً بالكوارث الطبيعية بل يتعدّاها لتشمل الكوارث الاصطناعية والكوارث الصحية والوبائية (٦ ٦).

ثانياً: السند القانوني

استندت الحكومة في إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا على القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١٢/٣١ (قانون الأمراض المعدية في لبنان) الذي نصّ في المادة ٩ على أنه إذا هدد وباء بلاد الجمهورية كلها أو بعضها أو أخذ ينتشر فيها وكانت وسائل الوقاية المحلية غير كافية فعلى وزارة الصحة أن تستصدر مرسوماً تعين فيه التدابير التي من شأنها أن تحول دون انتشار هذا الوباء. ويحدد هذا المرسوم صلاحية كل سلطة أو ادارة من السلطات والادارات التي يعهد إليها تنفيذ تلك التدابير كما يبين كيفية تأليفها واختصاصها ويمنحها إلى أجل معين السلطة اللازمة للتنفيذ ، أما نفقات التنفيذ فتدفعها الحكومة سواء كانت للأشخاص أو للمعدات واللوازم وتتحمل البلديات الكبرى ربع هذه النفقات". وكذلك المادة ١٠ التي نصّت على أنه:" عندما يتخذ المرض الانتقالي شكلاً وبائياً في قرية أو مدينة أو منطقة فلوزارة الصحة الحق بأن تقيم نطاقاً صحياً على المكان الموبوء وتمنع الدخول إليه أو الخروج منه والتجمعات فيه".

٥( ) د. أمين محمد حطيط، بين الطوارئ والتعبئة العامة فرق شاسع... جريدة البناء تاريخ ١٧ آذار ٢٠٢٠

٦( ) انطونيوس بو كسم، حكومة تفتقد للخبرة ودور معلق للمجلس النيابي: ضرورات وآليات إقرار قانون طوارئ صحيّة الحوار نيوز تاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٩.

ثالثا: مراسيم إعلان التعبئة العامة

أناط الدستور اللبناني بموجب المادة ٦٥ منه أن تعلن التعبئة العامة بموجب مرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء، وحيث أن التدابير يجب أن تكون كافية وملائمة للحالة المطروحة، فإننا نجد أن مرسوم التعبئة العامة كان محدداً بفترة وجيزة ومحدداً نوع التدابير الواجب اتخاذها، كما لا حظنا أنه في أحيانٍ معينة لم يكن فيها مجلس الوزراء منعقداً قد تصدى جهات أخرى لاتخاذ القرارات لمجابهة هذا الوباء.

1- المرسوم رقم ٦١٩٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥ إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا، وبمقتضاه: تُعلن التعبئة العامة اعتباراً من تاريخ ١٥ آذار ٢٠٢٠ ولغاية منتصف ليل ٢٩ آذار ٢٠٢٠ وذلك لتنفيذ الخطط التالية:التأكيد على وجوب التزام المواطنين البقاء في منازلهم وعدم الخروج منها إلا للضرورة القصوى لما في ذلك من تأثير سلبي يُفضي إلى انتشار الوباء، منع التجمعات في الأماكن العامة والخاصة على اختلافها، إقفال مطار الرئيس رفيق الحريري الدولي وجميع المرافئ الجوية والبحرية والبرية (فقط أمام الوافدين بالنسبة للمرافئ البرية والبحرية)، إقفال الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها والمصالح المستقلة والجامعات والمدارس الرسمية والخاصة والحضانات، وذلك على اختلافها، ويُعلق العمل في الشركات والمؤسسات الخاصة والمحلات التجارية على اختلافها، ومكاتب أصحاب المهن الحرة. وتكلف السلطات والإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها والأجهزة العسكرية والأمنية كافة، كل بحسب اختصاصه، القيام بالمقتضى القانوني لتنفيذ ما تقدم بصورة فورية.

2- المرسوم رقم ٦٢٠٩ تاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٦ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: مع تشدد ردعي من الأجهزة العسكرية والأمنية كافة في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره.

3- المرسوم رقم ٦٢٥١ تاريخ ٢٠٢٠/٤/٩ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: تضمّن هذا المرسوم منح الأجهزة العسكرية والأمنية صلاحية التشدد الردعي في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره.

4- المرسوم رقم ٦٢٩٦ تاريخ ٢٠٢٠/٤/٢٤ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: كرر هذا المرسوم منح الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد الردعي في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الوباء وانتشاره وفقاً لخطة إعادة فتح القطاعات تدريجياً استناداً إلى معايير تأخذ بعين الاعتبار كثافة الاتصال وعدد المتصلين وإمكانية التعديل ومستوى الأولوية والمخاطر المحتملة.

5- المرسوم رقم ٦٣٢٩ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٥ إعادة تمديد حالة التعبئة العامة مع الإبقاء على الأنشطة الاقتصادية التي سمح لها بإعادة العمل تدريجياً والطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره.

6- قرار مجلس الوزراء رقم ٢ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٢ إعلان الإقفال العام ضمن إجراءات التعبئة العامة

7- المرسوم رقم ٦٤٠٣ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٨ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا وفيه تمّ التأكيد على تفعيل وتنفيذ التدابير والإجراءات التي فرضتها مراسيم إعلان التعبئة.

8- المرسوم رقم ٦٤٤٣ تاريخ ٢٠٢٠/٦/٤ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا والتأكيد على تفعيل وتنفيذ التدابير والإجراءات والإبقاء على الأنشطة الاقتصادية التي سمح لها بإعادة العمل تدريجياً ضمن نطاقها والطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره. والطلب من وسائل الإعلام، والمشكورة على تعاونها مع الأجهزة العسكرية والأمنية والصحية والسلطات المحلية الاستمرار بالحملات الإيجابية التوعوية والوقائية.

9- المرسوم رقم ٦٦٦٥ تاريخ ٢٠٢٠/٧/١٧ مديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا

10- المرسوم رقم ٦٩٢٩ تاريخ ٢٠٢٠/٩/٣ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا الطلب من اللجنة التقنية المكلفة متابعة الرقابة على فيروس الكورونا استكمال التواصل مع الجهات المعنية ونقابات وجمعيات سياحية وتجارية لجهة وضعها موضع التنفيذ والالتزام بالإجراءات والتدابير التي تساهم في التخفيف من انتشار الوباء، على أن يصدر عن وزير الداخلية والبلديات القرار اللازم استناداً إلى كثافة الاختلاط وعدد المختلطين وإمكانية التعديل ومستوى الأولوية والمخاطر المحتملة.

11- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ١٩٥٥ تاريخ ٢٠٢٠/٩/١٤ تكليف الجيش بعض المهمات.

12- كتاب الأمانة لمجلس الوزراء رقم ٢١٩١ تاريخ ٢٠٢٠/١١/١٠ إعلان الإغلاق الكامل بناء على الموافقة الاستثنائية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

13- المرسوم رقم ٧٣١٥ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا: فرض على المواطنين وضع الكمامات والطلب إلى الأجهزة المعنية اتخاذ التدابير اللازمة بحق المخالفين وتكليف وزير الصحة العامة التواصل مع المستشفيات الخاصة لجهة وجوب التعاون والتجاوب لفتح أجنحة خاصة لمعالجة المصابين من فيروس الكورونا .

14- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٣ تاريخ ٢٠٢١/١/٥ الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.

15- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٢١/١/١١ الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.

16- كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٤٦ تاريخ ٢٠٢١/١/٢١ الإغلاق الكامل وإقفال الإدارات والمؤسسات ومنع التجول في أوقات محددة بموجب موافقة استثنائية.

17- المرسوم رقم ٧٦١٥ تاريخ ٢٠٢١/٤/٩ تمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا وتكليف وزير الصحة العامة استكمال التواصل مع الشركات المصنعة للقاحات لتأمين اللقاحات للمواطنين مع السماح للقطاع الخاص لتأمين اللقاحات عبر مبادرات جماعية و/أو قطاعية تحت إشراف وضوابط وزارة الصحة العامة، وتكليفه استكمال الاتصالات والإجراءات اللازمة لتفادي انقطاع مادة الأوكسجين وفقاً للحاجات المطلوبة والملحّة. الطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره كما والتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك. الطلب من وسائل الإعلام التعاون مع الأجهزة العسكرية والأمنية والصحية، والسلطات المحلية الاستمرار بالحملات الإيجابية التوعوية والوقائية حول مسؤولية المواطن في الالتزام بإجراءات الوقاية.

18- المرسوم رقم٨٤٠٦ تاريخ ٢٠٢١/١٠/١٩ تمديد اعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا الذي فرض على المواطنين وضع الكمامات ويطلب الى الأجهزة المعنية اتخاذ التدابير اللازمة بحق المخالفين. تفعل وتنفذ التدابير والاجراءات التي فرضتها المراسيم ذات الصلة، فترة التعبئة العامة المذكورة اعلاه. مع الطلب الى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي الى عدم تفشي الفيروس وانتشاره كما التنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك. وتحدد الوزارات والادارات **العامة** والمؤسسات **العامة** والبلديات نسبة حضور الموظفين بنسبة لا تقل عن ٦٦% من العدد الاجمالي للموظفين مع الأخذ بعين الاعتبار التدابير والاجراءات اللازمة للوقاية من تفشي الوباء.

19- قرار مجلس الدفاع الأعلى تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢١ بالإنهاء بتمديد إعلان التعبئة العامة لمواجهة انتشار فيروس كورونا حتى تاريخ ٢٠٢٢/٣/٣١ ولأن مجلس الوزراء لم يكن ينعقد بهذه الفترة، تمّ لاحقاً موافقة مجلس الوزراء على سبيل التسوية بموجب قراره رقم ٢٠ تاريخ ٢٠٢٢/٢/٨.

الفقرة الثانية: تعاون المؤسسات والبلديات وهيئات المجتمع المدني

أدت الأزمة المالية وقلة الكادر البشري في ظل عدم القدرة على توظيف كادر جديد إلى شعور الدولة بحاجتها إلى مساندة القطاع الخاص في مجابهة وباء كورونا ولهذا أعلنت الحكومة في مندرجات المرسوم رقم ٧٦١٥ تاريخ ٢٠٢١/٤/٩ عن السماح للقطاع الخاص لتأمين اللقاحات عبر مبادرات جماعية و/أو قطاعية. الطلب إلى الأجهزة العسكرية والأمنية كافة التشدد ردعياً، في قمع المخالفات بما يؤدي إلى عدم تفشي الفيروس وانتشاره كما والتنسيق والتعاون مع المجتمع الأهلي والسلطات المحلية لتحقيق ذلك.

<u>أولاً: تدخل البلديات</u>

بمعزلٍ عن هذا المرسوم فإنه ومنذ أول إعلان للتعبئة العامة تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١ شرعت الوزارات ومختلف الإدارات التابعة لها بإتخاذ العديد من القرارات لمواجهة هذا الوباء؛ وسرعان ما ظهرت بوادر من تنازع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من خلال التنافس بين إجراءات الضبط العام المتخذة على الصعيد الوطني، وإجراءات الضبط العام المتخذة من قبل رؤساء البلديات التي شملت تدابير قسرية كالحد من حرية تنقل المواطنين ومنع المواطنين من مزاولة أعمالهم واقفال محلات ومراقبة الأسعار وهي قرارات غير مشروعة لم لم يكن هناك ظروف استثنائية.

إن تدخل البلديات محجوز لها بموجب نص خاص هو قانون البلديات الذي جعل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من إختصاص المجلس البلدي (المادة ٤٧)، ثمّ خصّ برئيس البلدية بسلطة التنفيذية اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الصحة العامة.

لذا وكانت مسألة الصحة العامة تدخل عادةً ضمن إختصاص السلطة المركزية، إلا أن البلديات وجدت نفسها خلال الأزمة الصحية التي شهدها لبنان، في الصف الأول لمواجهة جائحة عالمية ضربت محلياً بالبلديات، حيث لا فرق بين بلدية حديثة أو قديمة، غنية أو فقيرة؛ فالجميع كان معنياً بإدارة الأزمة على الصعيد المحلي، والإنخراط في الجهود الوطنية لمواجهة الوباء.إلا أنه كان على البلديات العمل على تأمين صحة وسلامة المواطنين من جهة، والإلتزام بمقتضيات التنسيق بينها و بين السلطة المركزية في إدارة الأزمة من جهة ثانية؛ حيث شكّل إمتحان وباء كوفيد ١٩ ذاته فرصةً لإثبات أهمية دور السلطات المحلية في الحفاظ على الصحة العامة، وهو ما تكرسه المادة ٧٤ من قانون البلديات التي تُسند لرئيس البلدية سلطة إتخاذ التدابير الخاصة بحماية صحة الأفراد والصحة العامة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة في مكافحة الأمراض الوبائية ومنع كل ما

من شأنه أن يمس بالصحة العامة والقيام ببعض الأعمال المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة وإتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية والتقنية اللازمة[٦٧].

من المؤكد أن الضرورات يبرر تعزيز سلطات الضابطة الإدارية خلال هذه الفترة الاستثنائية، وفيما يتعلق بحالات الطوارئ الصحية حصرية ولا ينبغي بالضرورة أن تعرقل ممارسة الضابطة الإدارية من قبل رؤساء البلديات. في حين أن الأخير عادة ما يُنحى جانبًا بشكل منهجي في مسائل الصحة البيئية ، بدا القاضي الإداري هنا حريصًا على الحفاظ على أي إمكانية للتدخل الفعال عند ظهور حالات خاصة ، معتبراً أن "ممثل الدولة ورئيس البلدية لديهما [...] سلطة اتخاذ تدابير أكثر تقييداً ، ضمن اختصاص الدائرة أو البلدية ، لضمان السلامة العامة والأمن والصحة "[٦٨].

ثانياً: تدخل الجامعة اللبنانية

إن الجامعة اللبنانية وفقت بالصف الأمامي لمجابهة وباء كورونا وذلك مؤازرةً منها لوزارة الصحة في تنفيذ هذه المهمة الوطنية، حيث استجابت لطلب وزارة الصحة ووضعت مختبراتها وكادرها التعليمي وطلاب الاختصاص فيها وجهازها الإداري والتنفيذي في معاونة الوزارة على التصدي للوباء والحد من انتشاره وإجراء الفحوصات للوافدين وتشكيل فرق للتدخل السريع لمجابهة المخاطر، وقد أدّت الجامعة واجباً وطنياً في ظرفٍ استثنائي حساس.

ولضرورات متصلة بطبيعة التعامل الرسمي تمّ على عجلٍ إبرام اتفاقية بين وزارة الصحة العامة والجامعة اللبنانية بسبب الظروف الاستثنائية الرامية إلى مجابهة وباء كورونا بكل ما تملك الجامعة اللبنانية من إمكانيات. ولقد نالت هاتين الاتفاقيتين قبول وزير التربية والتعليم العالي الذي استحصل على الموافقة الاستثنائية لكلٍ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء عليهما (كتاب أمين عام مجلس الوزراء رقم ٢٢٧٦ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٢) الذي جاء فيه:" نفيدكم أنه أعطيت الموافقة الاستثنائية من قبل السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء على طلب وزارة التربية والتعليم المتعلق بالسماح للجامعة اللبنانية تأمين مستلزمات المختبرات والتجهيزات المتصلة بفحوصات الكورونا بموجب اتفاقات بالتراضي استناداً إلى مذكرتي التفاهم الموقعتين الأولى مع وزارة الصحة العامة بتاريخ ٢٠٢٠/٨/١١ والثانية مع وزارة الصحة العامة والمديرية العامة للطيران المدني بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٠..".

٦٧( ) ديما الحاوي، تعاظم دور السلطات المحلية في ظل الأزمات، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد ٣٦ ص ٥٢.

68E, ord., 22 mars 2020, n° 439674, *Syndicat Jeunes Médecins*, Lebon T. ; AJDA 2020. 851, note C. Vallar ; D. 2020. 687, note P. Parinet-Hodimont ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard ; 250, Pratique G. Le Chatelier ; et 291, Pratique A. Lami et F. Lombard.

Bertrand Faure, Théorie et pratique des compétences des collectivités territoriales face à la crise sanitaire, AJDA 2020 p.1727.

وبسبب هذه الظروف الاستثنائية فإن الهيئة العامة لديوان المحاسبة بموجب الرأي رقم ٢٠٢١/١٨ تاريخ ٢٠٢١/٤/٢٢ قد رأت :" أنه بالنظر للظروف الراهنة الضاغطة نتيجة انتشار جائحة كورونا وتداعياتها على مختلف القطاعات الاقتصادية والتربوية والتعليمية وعدم توفر امكانيات تصويب المسار السابق لعدم وجود موازنة مصدّق عليها وضيق الوقت الذي لا يتلاءم مع إمكانية اتخاذ الإجراءات المزمع أن تحققها الجامعة اللبنانية لتنظيم هذا النوع من المشاريع. وحيث أنه وللأسباب المبينة أعلاه فإن استمرار العمل بالمشروع لهذا العام فرضته الظروف المشار إليها أعلاه على أن يعالج الموضوع في موازنة العام القادم

كما أن النيابة العامة لديوان المحاسبة، إذ وفي ذروة أزمة الكورونا أدّعى وزير المالية على مؤسسة عامة أمام النيابة العامة لديوان المحاسبة، بحجة أنها لم تعد موازنة بواردات ونفقات مشروع تنفيذ فحوصات الكورونا وفق قانون المحاسبة العمومية، إلا أن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة قد حفظت الملف بموجب قرارها رقم ٧٢ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢١ معللة سبب الحفظ بأن المباشرة بالتنفيذ على وجه السرعة كان لمواجهة تداعيات تفشي وباء كورونا والحد من انتشاره، وأن الضرورات تبيح المحظورات خصوصا عندما تكون الغاية المتوخاة من التدابير المتخذة مواجهة الأوضاع الخطيرة.

الفقرة الثالثة: التدخل التشريعي

واكب المشترع حالة الجائحة من خلال عدم ترك الأمور بيد القضاء ليقرر ما إذا كانت هذه الجائحة تشكّل قوة قاهرة وأثرها على حقوق المتقاضين والمتعاقدين وأصحاب المعاملات والحقوق، فصدرت العديد من القوانين التي جاءت أسبابها الموجبة لتؤكد أنها صدرت لمواكبة الأحداث الناجمة عن جاتحة كورونا:

1- القانون رقم ١٦٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية": علق حُكماً بين تاريخ ١٨ تشرين الأول ٢٠١٩ و ٣٠ تموز ٢٠٢٠ ضمناً سريان جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، سواء أكانت هذه المهل شكلية أو إجرائية أو امتد أثرها إلى أساس الحق. وتستمر النقابات والتعاونيات بهيئاتها العامة والتنفيذية في أعمالها لغاية انقضاء مهلة التعليق وتبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها، وتعتبر قانونية الأعمال التي تقوم بها وفقاً للأحكام المحددة في قوانينها وأنظمتها.

وجاء في أسبابه الموجبة: بما أنه في ٢٠ شباط ٢٠٢٠، سجل لبنان أول حالة إصابة بفيروس كورونا، ومن ثم تفشى الفيروس مما أدى إلى تعطيل الحياة العامة في البلاد. وبما أن صون حقوق المواطنين وحمايتها، في رأس أولويات الحكومة، مما أوجب تقديم مشروع القانون الرامي إلى تعليق هذه المهل، أسوة بما حصل في مراحل سابقة من تاريخ البلاد تبعاً للظروف المبررة في حينه.

2- قانون رقم ١٨٥ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٩ تمديد المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم:
علق لمدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون مفاعيل البنود التعاقدية المتعلقة بالتخلف عن تسديد القروض بكافة أنواعها، وعلق جميع الإجراءات القانونية والقضائية والعقدية التي بوشرت أو اتخذت اعتباراً من تاريخ ٢٠٢٠/٧/١ خلافاً لأحكام هذا البند، وتتوقف مهلة مرور الزمن المُسقط للحق خلال مدة نفاذه. وأدخل مادة ليست من موضوع القانون: يُعفى ورثة اللبنانيين الذين قضوا في انفجار مرفأ بيروت بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٤ من رسوم الانتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة المتعلقة بتركات مورثيهم، وأعفى من ضريبة الأملاك المبنية، الأبنية السكنية وغير السكنية التي تضررت بنتيجة انفجار مرفأ بيروت بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٤ وذلك عن العام ٢٠٢٠ .
وقد جاء في أسبابه الموجبة: لما كان قد أعلن الإغلاق العام في البلاد بسبب جائحة كورونا والتي ما زالت مفاعيلها مستمرة لغاية اليوم، الأمر الذي منع الكثير من المواطنين والمؤسسات من الاستفادة من مفاعيل قانون موازنة العام ٢٠٢٠ المذكورة في اقتراح القانون، ومع تفاقم الأوضاع المالية والاقتصادية في لبنان بعد انفجار المرفأ في ٢٠٢٠/٨/٤ والأضرار البشرية والمادية الهائلة التي نجمت عنه،كان لا بد من إقرار هذا القانون لإعطاء المواطنين والمؤسسات في لبنان فترة لالتقاط الأنفاس.

3- القانون رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ الرامي إلى تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم: علق لمدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون مفاعيل البنود التعاقدية المتعلقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافة أنواعها، سواء المدعومة منها وغير المدعومة، من تجارية وسكنية وصناعية وزراعية وسياحية وبيئية وتكنولوجيا معلومات، بحيث لا تسري على المقترض أي جزاءات قانونية أو تعاقدية، بما في ذلك أي زيادة على معدل الفائدة بسبب التعليق اعتباراً من تاريخ ٢٠٢١/١/١ . ومدد لمدة ستة أشهر من تاريخ انتهاء مهلة التمديد المنصوص عليها في القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٥.وألغى التعليق الذي استفادت منه الهيئات والنقابات والجمعيات والنوادي والتعاونيات التي عليها إجراء انتخاباتها ضمن المهل ووفقاً للأصول وفي المواعيد المنصوص عليها في قوانين إنشائها. وأيضاً استند في اسبابه الموجبة إلى جائحة الكورونا والأوضاع الاقتصادية والقيود المصرفية أدت إلى مزيد من التدهور مما يثقل كاهل المواطنين على كافة الصعد وتحد من قدرتهم على تسديد موجباتهم المالية.

4- قانون رقم ٢١٢ تاريخ ٢٠٢١/١/١٦ الرامي إلى تمديد بعض المهل الذي مدد مهلة تقديم التصاريح المنصوص عنها في القانون رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ (قانون التصريح عن الذمة المالية

والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع) لغاية ٢٠٢١/٣/٣١ . وعلق حكماً جميع المهل القانونية والقضائية والعقدية الممنوحة لأشخاص الحقّين العام والخاص بهدف ممارسة الحقوق على أنواعها، طول فترة الإغلاق الكامل المحددة أو التي تحدد استناداً إلى قرار إعلان حالة التعبئة العامة والمتخذ بموجب المرسوم رقم ٧٣١٥ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١ . وقد استند في أسبابه الموجلة إلى قرار الإغلاق الكامل الذي صدر بتاريخ ٢٠٢١/١/١١ لمواجهة انتشار فيروس كورونا والذي أوجب في مادته الرابعة منع الخروج والولوج إلى الشوارع والطرقات اعتباراً من الساعة الخامسة من صباح يوم الخميس الموافق فيه ٢٠٢١/١/١٤ ولغاية الساعة الخامسة من صباح يوم الاثنين الموافق فيه ٢٠٢١/١/٢٥ .

5- القانون رقم ٢١١ تاريخ ٢٠٢١/١/١٦ تنظيم الاستخدام المستجد للمنتجات الطبية لمكافحة جائحة كورونا COVID – 19 وقد صدر هذا القانون استجابة لطلب الشركة المصنعة للقاح بإعفائها من المسؤولية. فأقرّ بأنه لا يمكن ملاحقة الأشخاص أو الكيانات التالية العاملة في قطاع الصحة قضائياً جراء المسؤولية الناتجة عن تطوير أو إدارة أو استعمال أي منتج للعلاج الطبي، ومقدمي الرعاية الصحية من أطباء وصيادلة وممرضين والمؤسسات الاستشفائية والعاملين في القطاع الصحي، والمصنّع، لا يطبّق عدم الملاحقة المنصوص عنه أعلاه، في حال حدوث وفاة أو إصابة بالغة إذا كانت الوفاة أو الإصابة البالغة سببها المباشر سوء سلوك قصدي من قبل هذا الشخص أو الكيان. وجاء في أسبابه الموجلة أن ظهور جائحة كورونا COVID – 19 وانتشارها شكل ويشكل تحدياً كبيراً للبشرية جمعاء مع تداعيات اجتماعية واقتصادية وصحية كارثية، بحيث سعت مختلف دول العالم إلى تصنيع لقاح قادر على القضاء على هذه الجائحة أو على الأقل الحد من انتشارها والتخفيف من آثارها الصحية، لذلك سارعت العديد من الشركات المصنعة للأدوية واللقاحات إلى إنتاج لقاح خاص بالجائحة. وأنه، وبفعل تداعيات الجائحة، لم يتوافر للمصنعين الوقت الكافي لإتمام التجاري السريرية بالطريقة التقليدية باعتبار أن الشركات المصنعة للقاحات والأدوية أجرت دراساتها وتجاربها السريرية وفق برنامج عمل طارئ ومختصر. وبما أن هذه اللقاحات باتت والحال هذه، بحاجة إلى تشريع ينظم استخدامها ويحدد المسؤوليات الناجمة عن هذا الاستخدام، لا سيما وأن اللقاح الخاص بكورونا بوشر بتوزيعه عالمياً.

6- القانون رقم ٢٣٧ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦: تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية وتعليق أقساط: مدد العمل بأحكام القانون رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ (تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم)، اعتباراً من ٢٠٢١/٧/١ ولغاية ٢٠٢١/١٢/٣١ وعلق حكماً جميع المهل

القانونية والقضائية والعقدية استناداً إلى قرار إعلان حالة التعبئة العامة والمتخذ بموجب المرسوم رقم ٧٣١٥ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١، وذلك لغاية ٢٠٢١/٣/٢٢ ضمناً. ، لكن هذا القانون تضمّن نصاً لا صلة له بموضوعه ويتصل بحفظ حق الناجحين في المباراة التي أجريت استناداً إلى قرار صادر عن مجلس الوزراء لاختيار قضاة شرعيين في المحاكم الشرعية الجعفرية، وجاء في أسبابه الموجبة أنه في ظل انتشار جائحة فيروس كورونا (COVID 19) وازدياد عدد الإصابات في لبنان بشكل مطّرد وخطير، لجأت الحكومة إلى اتخاذ إجراءات صارمة تراوحت بين الإغلاق التام والإغلاق الجزئي وذلك بالاستناد إلى إعلان التعبئة العامة. وبغية التخفيف من حدة هذه الإجراءات وحماية لأصحاب الحقوق.

7- القانون رقم ٢٥٧ تاريخ ٢٠٢٢/١/٥ تمديد العمل بأحكام المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٧ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ (تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية وتعليق اقساط الديون): في ظل استمرار انتشار جائحة فيروس كورونا (COVID 19)، وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢١/٩/٢٩ على توصية المجلس الأعلى للدفاع بتمديد إعلان التعبئة العامة من الاول من تشرين الأول الحالي لغاية ٣١ كانون الأول ٢٠٢١، والإبقاء على الإجراءات والتدابير المقررة سابقاً. وحيث أنه يقتضي أيضاً تمديد العمل بأحكام المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٧ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٦ (الذي مدد العمل بالقانون رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ اعتباراً من ٢٠٢١/٧/١ ولغاية ٢٠٢١/١٢/٣١) وبالتالي تمديده مجدداً لغاية ٢٠٢١/٣/٣١.

8- القانون رقم ٢٦٥ تاريخ ٢٠٢٢/١/٥ اعتماد التدريس من بُعد في التعليم العالي في حالات الضرورة للسنوات الأكاديمية: ٢٠١٩-٢٠٢٢، إن إقفال مؤسسات التعليم العالي كإجراء احترازي نتيجة انتشار جائحة كورونا جعل من العامين الجامعيين ٢٠١٩- ٢٠٢٠ و٢٠٢٠- ٢٠٢١ مهددين لو لم تعمد أغلب تلك المؤسسات إلى الاعتماد على وسيلة التدريس الرقمي من بعد، وإجراء الامتحانات على أساسها. وجاء في أسبابه الموجبة أنه غدا من الضروري الإجازة لمؤسسات التعليم العالي التدريس الرقمي عن بُعد في حالة الظروف الإستثنائية والقاهرة حصراً والاعتراف بنتائج الامتحانات التي اجرتها، في مرحلة أولى تمهيداً لولوج مرحلة وضع تشريع يُجيز توفير الدراسة الرقمية عن بُعد في بعض البرامج الجامعية كخيار دائم وفق أعلى المعايير الأكاديمية المعتمدة عالمياً في هذا المضمار. كذلك، وفي حال استمرار حالة الطوارئ، لحظ الاقتراح اعتماد التدريس المُدمج للعام الدراسي ٢٠٢١- ٢٠٢٢ مع التشديد على إجراء الامتحانات حضورياً.

الفقرة الرابعة: موقف الاجتهاد الإداري

إن تصنيف جائحة كورونا كظروف استثنائية أو ظروف تستدعي تدابير مستعجلة وغير مألوفة لمجابهتها بما فيها تقييد حقوق وحريات المواطنين تخضع للرقابة القضائية للتحقق من توافر الشروط والأسباب التي تبرر اتخاذ هذه التدابير، ولا يقتصر تدخل القضاء على النظر في القرارات الإيجابية التي تتخذها السلطات العامة بل ينظر أيضاً في إلزام الإدارة باتخاذ تدابير معينة، فلقد ألزم مجلس الدولة الفرنسي كلا من رئيس مجلس الوزراء الفرنسي ووزير الصحة بوجوب اتخاذ إجراءات وتدابير احترازية مُحدّدة تبعاً لما يفرضه الوضع الاستثنائي مع الأخذ بعين الاعتبار بالإجراءات الأساسية التي دعت إليها النقابة الطبية وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة، إعادة النظر بقرار عدم تقييد بـ "التجول بالقرب من المنزل" في ضوء قضايا الصحة العامة الرئيسية وتعليمات الحجر، تقييم مخاطر الصحة العامة لإبقاء الأسواق مفتوحة بالنظر إلى حجمها ومستوى الحضور... ( )،في هذا المراجعة اعتبر المُتقاضون أنّ التدابير التي اتخذَتْها الإدارة غير كافية لحماية حقّهم في الحياة، ومن الواجب اتخاذ تدابير أكثر صرامة، وقد استجاب قاضي العجلة لمطالبهم بصورة جزئية، كما أصدر مجلس الدولة بصفته قاضي عجلة، أمرًا قضائيًا لرئيس الوزراء لاتخاذ تدابير تنظيمية تتناسب بشكل صارم مع المخاطر الصحية المرتبطة بدخول الأشخاص المستفيدين الإجراءات التي اتخذتها الحكومة إلى فرنسا بخلال فترة الجائحة( )، وعندما أصدر رئيس الحكومة الفرنسي تعميماً قرر بمقتضاه أن "أي دخول أو خروج من أراضي الدولة الفرنسية إلى أو من دولة خارج الاتحاد الأوروبي سيكون محظورًا ، إلا لأسباب جدية ، كان هذا التعميم محل طعن أمام قاضي العجلة الإداري، الذي قضى بوقف تنفيذ هذه التدابير التي لا تتناسب مع الحق الأساسي لجميع الفرنسيين في العودة إلى وطنهم( )، بالمقابل فإنه قضى بأن الْزام المسافر بتقديم سبب جدي[٧]للسماح له بالسفر إلى جزر الهند الغربية الفرنسية هو أمر مقبول من أجل تجنب تدفق السياح الذي قد يؤدي إلى تفاقم الوضع الصحي في الموقع ، بالنظر إلى ارتفاع مخاطر تشبع أسرة العناية المركزة في حالة الارتفاع السريع في معدل الإصابة( ).[٧] [٢] [٠]

وحول جائحة كورونا قضى مجلس شورى الدولة اللبناني أن الظرف الذي مر ولم يزل يمر به لبنان من جراء فيروس كورونا وانتشاره على كافة الأراضي اللبنانية لا يرقى إلى مرتبة الظروف الإستثنائية بمفهومها الإجتهادي، بالرغم من استثنائية هذا الوضع الصحي وانعكاساته الاجتماعية والإقتصادية التي لم يشهد لها لبنان مثيلاً من قبل. أمّا مردّ ذلك فيعود لعدم توفر جميع الشروط المفروضة لاعتبار الظروف استثنائية، إذ أن هذا الظرف لم

69 C.E. ordonnance du 22 mars 2020 , Syndicat Jeunes Médecins, req n° 439674 AJDA 2020 p.851.

70 CE, ord., 21 janv. 2021, n° 447878, La Cimade, ADDE et a, note Serge Slama AJDA 2021 p.1930

71 CE, ord., 12 mars 2021, n° 449743 ; et CE, réf., 26 mars 2021, n° 449993 note Serge Slama AJDA 2021 p.1930

72 CE, ord., 12 mars 2021, n° 449908, *Société antillaise de location de véhicules automobiles*, AJDA 2021. 591

يصل بعد إلى مرحلة تجد فيها إحدى السلطات نفسها عاجزة عن اتخاذ الأعمال التي تدخل ضمن صلاحياتها أو أمام استحالة مادية أو قانونية لتأمين الصالح العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية. إلاّ أننا نبقى أمام إحدى الحالات الطارئة أو المستعجلة التي تتطلب سرعة في اتخاذ القرار، حيث يمكن لسلطة إدارية معيّنة، دون أن يوصف عملها باللاشرعية أن تستعمل صلاحياتها المقررة لها في النصوص دون أن تحترم الأصول القانونية والنظامية التي قد يؤدي التقيّد بها إلى عرقلة العمل الضروري لمواجهة الحدث الطارئ، على أن يبقى عملها هذا خاضعاً لرقابة القضاء الإداري لتقدير ما إذا كانت الحالة الطارئة متوفرة أم لا ومبررة لتجاوز الصيغ والأصول الجوهرية[٧٣].

خاتمة

بالرغم من أن نظرية الظروف الاستثنائية تبيح للسلطات العامة استخدام سلطة الضبابطة الإدارية لمواجهة جائحة كورنا، إلا أننا لاحظنا بأن الدول اختارت وسائل تشريعية لمجابهة هذه الجائحة، فاختارت فرنسا قانون الطوارئ، واختار لبنان نظام التعبئة العامة، حيث دفعت هذه الأنظمة إلى جعل الضابطة الإدارية مقيدة بتعليمات الإدارة الصحية في المناطق التي تتخذ القرارات التي تتناسب مع واقع المنطقة، أو في لبنان الذي ربط القرارات المتخذة على قرارات لجنة متابعة التدابير والاجراءات الوقائية لفيروس كورونا.

إن هذه الضابطة الخاصة التي تعنى بمواجهة جائحة كورونا إنما كانت غايتها الوحيدة ضمان الصحة العامة، وهي اكتفت بتجهيزات المستفيشات والمراكز الطبية لمعالجة المصابين بهذا الداء ومنع انتشاره وحصره قدر الأمكان، ولم تتجاوز هذه الغاية لتحقيق الهدف الأسمى للحق في الصحة الذي أقرّه دستور منظمة الصحة العالمية ، والذي ينص على أن الصحة هي "اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً وليست مجرد غياب المرض أو العجز". يتمتع هذا التعريف بميزة إظهار أن الصحة لا يمكن أن تقتصر على الرعاية المقدمة للمرضى وإنما تتضمن بُعدًا اجتماعياً، لم يصار إلى الاهتمام بهذا الجانب عند مجابهة جائحة كورونا، سيما وأن الضابطة الإدارية ليس كما يصار إلى تصوريها بأنها سلطة قمعية، بل هي النشاط العام الذي يهدف إلى دفع المواطن إلى سلوك افضل طرق التمتع بحقوقه في هذه الحياة".

٧٣( ) م.ش. قرار رقم ٢٠٢٠/١٩٧-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠ عفيف أجود عامر/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات.