

# مدى إنطباق نظرية الظروف الإستثنائية على أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية في لبنان

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

إختصاص: القانون العام

إعداد

ميساء حسين قانصوه

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور حسين عبيد

قارئاً أول

أستاذ

الدكتور عصام مبارك

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتورة فاطمة سكيينة

بيروت

٢٠٢٥

" الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط "

## الإهداء

إلى من وقف في محطات الزمن الحافلة بالتحديات،

راسخ الثبات على أولوية الدستور،

حارساً لشرعية الدولة حين تهاوت حولها المرتكزات،

مدافعاً عن فكرة الوطن الجامع فوق كل إنقسام..

إلى دولة رئيس مجلس النواب اللبناني الأستاذ نبيه بري..

هذا الجهد القليل، اليسير، أمام عطائك العظيم..

الذي ما هو إلا إنعكاس لقناعاتي الراسخة؛

بأن قوة الدولة تبدأ من قوة من يحرس مسارها،

وأن التاريخ لا يكتبه المتفرجون،

بل الذين يقفون في قلب العاصفة ولا يتراجعون...

## الشكر

لأبي، أمي وإخوتي..

أنتم القوة التي تهزّ الصمت، والنور الذي يضيء كل مسار، والركيزة التي لا تتزعزع..  
وجودكم وثقتكم ومساندتكم جعل كل مستحيل ممكناً، وكل حلم قابلاً للتحقيق،  
أنتم السند الذي يرفعني فوق كل تحدٍ، والضوء الذي يرشد كل خطوة، والصلابة التي تمنحني القدرة على  
مواجهة كل إختبار، وصنع كل إنجاز..

لمشرفي الفاضل الدكتور حسين عبيد، الذي شكل إشرافه الرصين وتوجيهاته الدقيقة حجر الزاوية في صقل  
هذا العمل وإثرائه بالمعرفة..

لعضوي لجنة الإشراف، الدكتور عصام مبارك والدكتورة فاطمة سكينة..

خالص شكري وإمتناني لدعمكم وحضوركم، لقد جعلتم لهذه الرسالة قيمتها ومعناها..

## ملخص الرسالة:

تتناول هذه الرسالة موضوع نظرية الظروف الإستثنائية كأحدى أبرز النظريات القانونية التي تسمح للدولة، في حالات الخطر الداهم أو الأحداث غير العادية، باتخاذ تدابير إستثنائية خارج إطار القواعد القانونية العادية، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام وكيان الدولة ومؤسساتها. وقد تم إعتماد النظام القانوني اللبناني نموذجاً تطبيقياً لتحليل مدى إنسجام الممارسة الدستورية والإدارية مع هذه النظرية.

في الفصل الأول، تم التطرق إلى الإطار النظري لنظرية الظروف الإستثنائية، من خلال عرض نشأتها التاريخية عبر الحضارات القديمة، مروراً بالتشريعات الدينية السماوية في كل من الديانة المسيحية والدين الإسلامي. كما تم إستعراض الأسس القانونية التي تستند إليها النظرية على الصعيد الدولي، الإقليمي، والداخلي. وقد تناول الفصل أيضاً الشروط الأساسية لتفعيل النظرية، مع مقارنتها بأنظمة إستثنائية مشابهة لها. كذلك تضمن الفصل الأول عرضاً لتطبيقات نظرية الظروف الإستثنائية في لبنان، ولا سيما حالات: الإعتداءات الإسرائيلية المتكررة، جائحة كورونا، وإنفجار مرفأ بيروت.. مع تحليل موقف الإجتهااد القضائي اللبناني، لا سيما إجتهااد مجلس شورى الدولة، المجلس الدستوري، والقضاء العدلي، من هذه الحالات ومدى شرعية الإجراءات المتخذة خلالها.

أما الفصل الثاني، فقد خصص لدراسة تأثير الظروف الإستثنائية على أعمال السلطات الدستورية في لبنان. فتم البحث في عمل السلطة التشريعية، من خلال دراسة مراحل تشريع القوانين وإنتخاب رئيس الجمهورية، قبل إتفاق الطائف وبعده، مع تسليط الضوء على الأزمات الدستورية، كالفراغ والتمديد، وتأثير الظروف الإستثنائية على آليات عمل البرلمان. كما تم التطرق إلى السلطة التنفيذية، من خلال تحليل صلاحيات رئيس الجمهورية والحكومة، قبل الطائف وبعده، خاصةً في مرحلة تصريف الأعمال، ودور الأعراف والممارسات الدستورية في تنظيم العمل التنفيذي خلال الأزمات.

وخلصت الرسالة إلى أن هذه النظرية، رغم ما تبرره من تجاوز للقواعد القانونية القائمة في أوقات محددة ومؤقتة، فإن تطبيقها في النظام اللبناني يتطلب ضوابط صارمة ورقابة قضائية فعالة، تمنع إستغلالها كذريعة لتعطيل النصوص الدستورية أو التعدي على الحقوق والحريات الأساسية. خاصةً أن هذه النظرية لم تعد مجرد مفهوم قانوني نظري، بل أصبحت واقعاً معاشاً ينبثق من التحديات السياسية والإقتصادية والأمنية التي تواجه الدولة اللبنانية، مما يستدعي تأطيرها قانونياً لضمان عدم إنحرافها عن مقاصدها الشرعية.

## Résumé:

Ce mémoire traite de la théorie des circonstances exceptionnelles, l'une des théories juridiques majeures permettant à l'État, en cas de danger imminent ou d'événements extraordinaires, de prendre des mesures exceptionnelles en dehors du cadre des règles juridiques ordinaires, dans le but de préserver l'ordre public, l'existence de l'État et ses institutions. Le système juridique libanais a été adopté comme modèle pratique pour analyser le degré de conformité de la pratique constitutionnelle et administrative à cette théorie.

Dans le premier chapitre, il a été procédé à une présentation du cadre théorique de la théorie des circonstances exceptionnelles, à travers son émergence historique dans les civilisations anciennes, en passant par les textes des religions révélées, notamment le christianisme et l'islam. Ont également été exposés les fondements juridiques internationaux, régionaux et internes sur lesquels repose cette théorie. Le chapitre a aussi abordé les conditions essentielles à l'activation de cette théorie, en la comparant à d'autres régimes exceptionnels similaires. Il comprend par ailleurs une analyse des applications pratiques de la théorie des circonstances exceptionnelles au Liban, notamment lors des agressions israéliennes répétées, la pandémie de Covid-19 et l'explosion du port de Beyrouth, avec une étude critique des positions de la jurisprudence libanaise, en particulier celles du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel et de la justice judiciaire, quant à la légitimité des mesures prises dans ces situations.

Le second chapitre est consacré à l'étude de l'impact des circonstances exceptionnelles sur les actions des pouvoirs constitutionnels au Liban. Il analyse l'activité du pouvoir législatif, à travers l'étude des phases de législation et de l'élection du président de la République, avant et après les accords de Taëf, en mettant en lumière les crises constitutionnelles telles que le vide institutionnel et les prolongations, ainsi que l'incidence des circonstances exceptionnelles sur le fonctionnement du Parlement. Le chapitre traite également du pouvoir exécutif, en examinant les prérogatives du président de la République et du gouvernement, avant et après l'accord de Taëf, notamment dans la phase de gestion des affaires courantes, et le rôle des usages et pratiques constitutionnelles dans l'organisation du travail exécutif durant les crises.

Le mémoire conclut que, bien que cette théorie justifie la dérogation aux règles juridiques ordinaires dans des cas limités et temporaires, sa mise en œuvre dans le système libanais nécessite des garde-fous juridiques stricts et un contrôle judiciaire effectif, afin d'empêcher son exploitation comme prétexte à la suspension des textes constitutionnels ou à la violation des droits et libertés fondamentaux. Cette théorie n'est plus un simple concept juridique théorique, mais un fait vécu, résultant des défis politiques, économiques et sécuritaires auxquels l'État libanais est confronté, ce qui requiert son encadrement juridique afin de garantir son respect des finalités légitimes.

## **Abstract**

This thesis addresses the theory of exceptional circumstances, one of the prominent legal doctrines that permits the State, in cases of imminent danger or extraordinary events, to adopt exceptional measures outside the scope of ordinary legal rules, aiming to preserve public order, the existence of the State, and its institutions. The Lebanese legal system was selected as a practical model to analyze the extent to which constitutional and administrative practices conform to this theory.

Chapter One provides the theoretical framework of the theory of exceptional circumstances, tracing its historical origins across ancient civilizations and the revealed religious texts, notably Christianity and Islam. It also examines the legal foundations underpinning the theory at the international, regional, and domestic levels. Furthermore, the chapter outlines the essential conditions for activating the theory, comparing it to similar exceptional regimes. Practical applications of the theory within Lebanon are analyzed, focusing particularly on the repeated Israeli aggressions, the COVID-19 pandemic, and the Beirut Port explosion, alongside a critical review of Lebanese jurisprudence, including the Council of State, the Constitutional Council, and the ordinary judiciary, regarding the legality of the measures adopted under these circumstances.

Chapter Two is devoted to studying the impact of exceptional circumstances on the functions of constitutional authorities in Lebanon. It scrutinizes the legislative authority's activities through an examination of lawmaking phases and the election of the President of the Republic before and after the Taif Agreement, highlighting constitutional crises such as institutional vacuums and extensions, and the effect of exceptional circumstances on parliamentary mechanisms. The chapter also addresses the executive authority by analyzing the powers of the President and the government, before and after the Taif Agreement, particularly during caretaker government phases, and the role of constitutional customs and practices in organizing executive work during crises.

The thesis concludes that, although the theory justifies deviation from ordinary legal rules in limited and temporary cases, its application within the Lebanese legal system requires strict legal safeguards and effective judicial oversight to prevent its misuse as a pretext for suspending constitutional provisions or infringing upon fundamental rights and freedoms. It is evident that this theory has transcended its status as a mere theoretical legal concept and has become a lived reality arising from the political, economic, and security challenges facing the Lebanese State, necessitating its legal framing to ensure adherence to its legitimate purposes.

## دليل المصطلحات الملخصة

أ- باللغة العربية:

ص: صفحة.

ج: الجزء.

ط: الطبعة.

م: المجلد.

ع: العدد.

د.ن: دون ناشر.

### **B- En français:**

P: page.

Op.cit: opus cité.

E'd.G: Edition Générale.

## المقدمة

كل نظام قانوني يمر بحالة إستثنائية تتوقف فيه القواعد عن العمل، لا لأنها ألغيت، بل لأن الواقع تجاوز قدرتها على الإستيعاب. في هذه اللحظة الإستثنائية، تتعرض المبادئ القانونية لضغط الضرورة، فتستدعي آليات غير تقليدية للحفاظ على الكيان القانوني والسياسي للدولة. فتعلق بعض القواعد وتستنثى إجراءات من النظم المعتادة، لمواجهة الواقع الجديد بشكل مباشر وفعال.

ومن رحم هذا الواقع ولدت " نظرية الظروف الإستثنائية ". حيث تتبدل عبرها قواعد اللعبة القانونية وتتغير الآليات المعتمدة، وتفرض الحاجة إلى سرعة الحسم ومرونة التصرف إستجابةً للتحديات القائمة. فتصبح السلطة مخولة لإتخاذ تدابير غير مألوفة، قد تشمل تقييد بعض الحقوق أو تعديل طرق تطبيق القوانين، وذلك بهدف حماية النظام العام وإستقرار الدولة. هذه الحالة ليست حالة دائمة، بل هي إستثناء مؤقت يهدف إلى إستعادة التوازن الطبيعي للنظام القانوني بمجرد إنحسار الأزمة التي أفرزتها. خاصةً إذا كانت تشمل في طياتها محطات تحول عميقة تعيد تشكيل ملامح الدول والمجتمعات. وتتفاوت هذه الظروف في طبيعتها، فمنها ما يكون أمنياً، ومنها ما يكون إقتصادياً، أو سياسياً، أو حتى إجتماعياً، لكنها جميعاً تتفق على كونها تتطلب إستجابات إستثنائية تعبر عن حقيقة أعمق ترتبط بقدرة الدولة على الصمود والتكيف.

في الإطار العام، يكمن مفهوم الظروف الإستثنائية بوصفه حالة تتجاوز فيها الأزمات والأحداث الطارئة نطاق الإعتياد. أما عند الإنتقال من هذا الإطار العام إلى واقع حالة معينة، يصبح من الضروري فهم كيفية تجسيد هذه الظروف في سياقات محددة، تأخذ في الإعتبار خصوصية كل دولة أو مجتمع. في هذا السياق، يتقدم لبنان كمثال صارخ على دولة باتت الظروف الإستثنائية تشكل جزءاً بنيوياً من تكوينها السياسي والإجتماعي، لا حالة عابرة في تاريخها. إذ أسهمت التراكمات الداخلية والتجاذبات الإقليمية في إنتاج واقع هش، تتكرر فيه حالات الطوارئ وتدار فيه الأزمات كقاعدة لا كإستثناء.

لبنان، البلد الذي جمع بين التنوع الطائفي والسياسي، كذلك الموقع الجغرافي الإستراتيجي، تعرض عبر العقود الماضية ولأزال، لسلسلة من الظروف الإستثنائية التي زعزعت إستقراره الداخلي وأثرت في بنية دولته ومجتمعه. هذه الظروف تنوعت بين الحروب الأهلية والإسرائيلية، الوجود السوري، الأزمات السياسية المستمرة، الإنهيارات

الإقتصادية المتلاحقة، والتحديات الأمنية والإجتماعية، لتشكل نموذجاً معقداً يظهر تداخلاً بين الأبعاد المختلفة للأزمة.

سياسياً، شهد ويشهد لبنان صراعات متعددة الأشكال، تراوحت بين إنقسامات طائفية من جهة وحزبية من جهة أخرى، أدت في أكثر الأوقات الحرجة إلى نشوء نزاعات مسلحة، وأوصلت إلى شلل حكومي وبرلماني. مما أدى إلى تعطيل مؤسسات الدولة وإضعاف قدرتها على إدارة الأزمات. أما إقتصادياً، فحدث دون أي حرج، فقد تقامت الأزمات عبر العقود لتصل إلى إنفجار للأزمة المالية والإقتصادية عام ٢٠١٩، حيث شهدت إنهياراً للعملة الوطنية وتدهوراً كبيراً لمستوى المعيشة. أما من الناحية الإجتماعية، فقد إنعكست هذه الأزمات في هشاشة النسيج المجتمعي، وإرتفاع نسبة النزوح الداخلي، وزيادة الإحتقان الطائفي والسياسي، في حين أثرت الأزمات الأمنية على الإستقرار العام، حيث شهدت البلاد موجات من التوترات الأمنية والإحتجاجات.

كل هذه الأبعاد تشكلت في إطار ظروف إستثنائية متشابكة، لا يمكن فصلها عن بعضها البعض، بل يجب التعامل معها كمنظومة واحدة تؤثر في الكيان اللبناني القائم. إن فهم هذه الظروف يتطلب تحليلاً دقيقاً للأحداث والوقائع، والتغيرات التي شهدتها لبنان، بدءاً من مفاهيم الظرف الإستثنائي عامة، إلى التركيز على التجربة اللبنانية الخاصة. هذه المقاربة تسهم في تقديم رؤية شاملة، تعين على قراءة واقع لبنان المعقد، وتضع الأسس لفهم طبيعة الظروف الإستثنائية القائمة في لبنان.

## أهمية الموضوع:

تتبع أهمية هذا الموضوع من الطابع المزمّن للظروف الإستثنائية في التجربة اللبنانية، حيث لم تعد الإستثناءات حالة عارضة تدار في إطار قانوني دقيق ومؤقت، بل تحولت إلى نمط شبه دائم في ممارسة السلطة، إنعكس بوضوح على أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية. فقد شهد لبنان محطات متكررة من حالات الطوارئ السياسية والأمنية والدستورية، أسفرت عن تعطيل جزئي أو كلي للآليات الدستورية العادية، وفتحت المجال أمام ممارسات خارجة عن الأطر الطبيعية للعمل المؤسسي.

وفي هذا الإطار، تبرز نظرية الظروف الاستثنائية كإطار نظري وقانوني لفهم كيفية السلطات العامة مع الأزمات، ومدى مشروعية ما تتخذه من تدابير إستثنائية. وينطبق هذا التحليل بصورة خاصة على لبنان، حيث

أفرز الواقع السياسي والدستوري نماذج متكررة لتجاوز الحدود المرسومة لمهام السلطتين التشريعية والتنفيذية، سواء من خلال توسيع صلاحيات الحكومة في ظل غياب مجلس النواب، أو عبر تمرير قوانين وتشريعات خارج السياقات البرلمانية التقليدية. ومن هنا، فإن دراسة مدى إنطباق هذه النظرية على الحالة اللبنانية يعد مدخلاً أساسياً لفهم طبيعة النظام الدستوري اللبناني وحدود المرونة القانونية في فترات الأزمات.

## السياق التاريخي للموضوع:

تعود الجذور الفكرية لنظرية الظروف الإستثنائية إلى الفقه السياسي والقانوني الأوروبي، وخصوصاً في الفترات التي شهدت اضطرابات حادة هددت إستقرار الدولة والنظام العام. ومع أن ممارسات الطوارئ ظهرت منذ العصور الرومانية تحت مسمى الديكتاتورية، حيث كانت تمنح سلطات واسعة لشخص واحد لمواجهة خطر محدد، إلا أن التنظير الفقهي المتكامل لهذه المسألة لم يتبلور إلا في العصر الحديث. وقد شهدت القرون الحديثة ولا سيما القرن العشرون، تطوراً ملحوظاً في مفهوم الإستثناء، خصوصاً بعد الحربين العالميتين، حيث برزت الحاجة إلى أدوات قانونية تمكن الدولة من حماية نفسها في مواجهة أزمات كبرى، دون التفريط الكامل بالشرعية الدستورية.

ويعتبر الفيلسوف والقانوني الألماني كارل شميت (Carl Schmitt) من أبرز من نظروا لهذا المفهوم في كتابه اللاهوت السياسي (Théologie Politique) سنة ١٩٢٢ حيث صاغ عباراته الشهيرة<sup>(١)</sup>: "السلطان هو الذي لديه القدرة على تعليق القانون الجاري به العمل، السلطان هو الذي يقرر حالة الإستثناء، تقوم حالة الإستثناء لتعليق النظام القائم. نلتقي بحالة الإستثناء في شكلها المطلق عندما ينبغي، قبل أي شيء خلق وضعية يمكن فيها لمبادئ الحق/القانون أن تطبق". وقد أثار هذا الطرح جدلاً واسعاً، إذ فتح الباب أمام النقاش حول شرعية تعليق القانون بإسم الضرورة، وما إذا كانت حالة الإستثناء تشكل جزءاً من النظام القانوني، أم أنها خروج عنه. ومنذ ذلك الحين، أصبحت نظرية الظروف الإستثنائية موضوعاً مركزياً في الدراسات الدستورية، خاصة في النظم التي شهدت أزمات متكررة.

---

<sup>١</sup> - أندريه دوريموس، " اللاهوت السياسي عند كارل شميت"، مترجم بواسطة أحمد الصادقي، مجلة الباب، منشورات مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، ع ٨، تاريخ النشر ٢٤/٩/٢٠١٦، ص ٢٤.

## إشكالية البحث:

تشكل الظروف الإستثنائية نقطة تقاطع حساسة بين القانون والسياسة القائمة، إذ تسمح بتجاوز القواعد العامة تحت مبرر الضرورة. غير أن هذا الهامش الإستثنائي، الذي يفترض أن يكون مؤقتاً ومقيداً، كثيراً ما يتحول إلى مدخل لإعادة صياغة العلاقة بين السلطات، وتوسيع صلاحيات جهة على حساب أخرى. ويزداد هذا التداخل تعقيداً في الدول التي تعاني من عدم إستقرار سياسي أو مؤسسي، كما هو الحال في لبنان، حيث أفرزت الأزمات المتلاحقة واقعاً بات فيه العمل الاستثنائي هو القاعدة، لا الإستثناء.

إن التفاعل بين نظرية الظروف الإستثنائية والممارسة الدستورية في لبنان يكشف عن إشكاليات بنيوية تمس جوهر مبدأ فصل السلطات، وتفتح المجال أمام ممارسات تتجاوز الحدود الدستورية والقانونية المرسومة. وعليه، فإن الوقوف عند هذا الواقع وتحليله من خلال الإطار النظري لنظرية الظروف الإستثنائية وصولاً إلى واقعه التطبيقي والعملي في لبنان يفرض نفسه كمدخل أساس لفهم آليات عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان. وهذا ما يطرح الإشكالية التالية:

**كيف يمكن للسلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان أن تضمن الإطار الدستوري والقانوني أثناء ممارستها للسلطة في الظروف الإستثنائية؟**

ومنها تتفرع الأسئلة الآتية:

- ما مدى حفظ التوازن بين السلطتين في ظل الظروف الإستثنائية؟
- كيف يمكن حماية حقوق المواطنين وحياتهم وإستقرار الإجتماعي في ظل الظروف الإستثنائية؟
- ما هي النتائج السياسية وتأثيرها على إستقرار النظام السياسي والدستوري في هذه الحالة؟
- ما هي مرتكزات حفظ ميثاق العيش المشترك في الظروف الإستثنائية؟

## فرضيات البحث:

بناءً على ما سبق من تحديد لأهمية الموضوع ومجالاته النظرية والعملية، ووفقاً للإشكالية المطروحة، تفترض هذه الدراسة ما يلي:

- أن نظرية الظروف الاستثنائية، كما وردت في الفقه الدستوري والممارسة المقارنة، يمكن أن تطبق على السياق اللبناني، لكنها لم تفعل ضمن إطار قانوني دقيق، بل استخدمت غالباً كغطاء لتوسيع سلطات السلطة التنفيذية خارج الضوابط الدستورية.

- أن التكرار المزمّن للظروف الاستثنائية في لبنان قد ساهم في تطبيع الحالة الاستثنائية، وتحويلها من أداة مؤقتة لإدارة الأزمات إلى نمط دائم في العمل السياسي والمؤسسي، مما أضعف مبدأ الشرعية وفصل السلطات.

- أن السلطة التشريعية في لبنان، خلال فترات الإستثناء، إما غابت بفعل التعليق، أو التعطيل، أو شاركت في تمرير قرارات إستثنائية، دون أن تفعل أدوات الرقابة أو تحصن مبدأ المشروعية، مما ساهم في تكريس الخلل في التوازن بين السلطات.

- أن الإجتهد القضائي اللبناني، على تنوعه بين مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري والقضاء العدلي، لم ينتج مقارنة موحدة أو صارمة لضبط استخدام السلطات العامة لنظرية الظروف الاستثنائية، ما أدى إلى تباين في تفسير حدود الشرعية.

## المناهج المعتمدة:

إعتمدت هذه الدراسة على عدة مناهج علمية متكاملة، إنسجماً مع طبيعة الموضوع الذي يتناول نظرية الظروف الاستثنائية في أبعادها النظرية والتطبيقية، وخاصة في السياق اللبناني. ويمكن تفصيل المناهج المعتمدة على النحو الآتي:

أولاً: المنهج التحليلي وهو المنهج الرئيسي في الدراسة، وسيستخدم لتحليل النصوص القانونية والدستورية التي تؤسس لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، بالإضافة إلى تحليل الممارسات الدستورية والسياسية في لبنان، وتكبيك مدى إنسجامها أو تعارضها مع هذه النظرية. كذلك لتحليل إجتهدات مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري والقضاء العدلي.

ثانياً: المنهج الوصفي، سيستعان به في مقارنة المفاهيم العامة المتعلقة بالظروف الاستثنائية، حيث سيتم وصف الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكم تطبيق هذه النظرية، على الصعيدين الدولي والمحلي. كذلك استخدامه في عرض المواد القانونية والدستورية ذات الصلة، وكذلك في تقديم مواقف الفقه والاجتهاد.

ثالثاً: المنهج التاريخي، سيطبق في تتبع تطور مفهوم الظروف الإستثنائية منذ العصور القديمة، مروراً بموقف الأديان السماوية، ووصولاً إلى التأسيس النظري الحديث للنظرية، وخاصةً على يد فقهاء القانون العام في أوروبا، وذلك بهدف تأصيل المفهوم ضمن سياقه الزمني والفكري.

رابعاً: المنهج المقارن، سيوظف هذا المنهج في دراسة الأسس القانونية لتطبيق نظرية الظروف الإستثنائية في الأنظمة القانونية المقارنة، مثل الفرنسية والأنجلوسكسونية والألمانية، ومقارنتها مع النموذج اللبناني. ليساعد ذلك على إبراز الخصائص الخاصة بالممارسة اللبنانية، ومكان التباين أو التشابه مع التجارب الدستورية الأخرى.

### صعوبات إعداد البحث:

نظراً لطبيعة الموضوع وتشعبه، يواجه هذا البحث عدداً من الصعوبات يمكن إيجازها بالتالي:

- إتساع الإطار المفاهيمي لنظرية الظروف الإستثنائية، وتداخلها مع مفاهيم أخرى كأعمال السيادة، نظرية الضرورة، والعجلة القصوى، مما قد يفرض على جهداً إضافياً في التمييز بين هذه المفاهيم وضبط حدود كل منها بدقة.

- ندرة الدراسات الأكاديمية المحلية التي تناولت الموضوع من زاوية تطبيق النظرية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان، الأمر الذي قد يؤدي إلى صعوبة في إيجاد مراجع متخصصة ومباشرة.

- إمكانية تداخل التحليل القانوني مع البعد السياسي، خاصةً أن دراسة أداء السلطتين في الظروف الإستثنائية تتصل بفترات من الأزمات الوطنية، ما قد يعقد فصل الوقائع الدستورية عن سياقاتها السياسية.

- غياب النصوص الدستورية الصريحة التي تنظم هذه الحالات، ما قد يستلزم الرجوع إلى النصوص العادية، السوابق القضائية، والممارسات العرفية لتكوين صورة واضحة.

- تحديات تتعلق بتوثيق بعض الأحداث أو الممارسات الدستورية، وخصوصاً في الفترات التي غاب فيها الإنتظام المؤسساتي أو علقت فيها بعض الآليات الدستورية، ما قد يصعب عملية التحليل الممنهج.

## دراسات سابقة:

لقد تناول عدد من الباحثين موضوع الظروف الإستثنائية من زوايا متعددة، سواء في إطارها النظري العام أو من خلال دراستها في أنظمة دستورية مختلفة. فقد تركزت بعض الدراسات على تحليل الإطار القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية في الفقه الدستوري المقارن، لا سيما في النظامين الفرنسي والأنجلوسكسوني، بينما إتجهت دراسات أخرى إلى بحث مفهوم الضرورة والحالات التي تبرر تعليق القواعد القانونية العامة، مع تباين في المنهجية بين المقاربة الفقهية والتحليل القضائي.

كما خصت بعض الأبحاث موضوع حالة الطوارئ وقوننتها في التشريعات العربية والدولية، مركزة على أثرها في الحقوق والحريات العامة، في حين تناولت دراسات أخرى دور القضاء الإداري أو الدستوري في ضبط مشروعية التدابير الإستثنائية. وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسات وغناها، إلا أن معظمها لم يعالج بصورة مباشرة مدى إنطباق نظرية الظروف الإستثنائية على السياق اللبناني المعقد، وخصوصاً فيما يتعلق بأعمال السلطين التشريعية والتنفيذية، ما يترك فراغاً في الأدبيات القانونية المحلية حول هذه النقطة الدقيقة.

في ضوء ما سبق، يأتي هذا البحث ليسد هذا النقص، من خلال تقديم دراسة تحليلية متكاملة تقارب نظرية الظروف الإستثنائية في بعدها النظري العام، ثم تسقطها على التجربة اللبنانية من خلال تتبع الممارسات العملية وتقييم مدى توافقها مع الأطر القانونية المقررة.

## خطة البحث:

سيؤسس البحث على هيكلية تحوي فصلين رئيسيين، حيث يعنى (الفصل الأول) بالإطار النظري لنظرية الظروف الإستثنائية، من حيث نشأتها وتطورها، كذلك الأسس القانونية التي تستند عليها، إضافةً إلى شروط تطبيقها وتمييزها عن نظريات أخرى ذات صلة، مع التركيز على دراسة مشروعية القرارات في ظل الظروف الإستثنائية ضمن السياق اللبناني. أما (الفصل الثاني)، سيشتمل على تحليل مدى إنطباق هذه النظرية على أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية في لبنان، من خلال دراسة الممارسات الدستورية خلال فترات الأزمات وتقييم مدى التزامها بالمبادئ القانونية والدستورية. بحيث سيتم تقسيم البحث كما يلي:

الفصل الأول: الإطار النظري للظروف الإستثنائية

المبحث الأول: ماهية نظرية الظروف الإستثنائية

المبحث الثاني: مشروعية القرارات في الظروف الإستثنائية

الفصل الثاني: إنطباق الظروف الإستثنائية على أعمال السلطة في لبنان

المبحث الأول: أعمال السلطة التشريعية

المبحث الثاني: أعمال السلطة التنفيذية

## الفصل الأول

### الإطار النظري للظروف الإستثنائية

تعتبر نظرية الظروف الإستثنائية إحدى الأدوات والمفاهيم ذات الطابع القانوني والسياسي التي أثرت بشكل كبير في تطور الفكر القانوني في مختلف تفرعاته وتحديداً في الشقين الدستوري والإداري منه. بحيث تعكس هذه النظرية في تطبيقاتها القانونية كيفية تعديل أو تعليق القوانين أو إنشائها في أوقات الأزمات أو الحالات التي لا يمكن التنبؤ بها. إسم وتميز تاريخ تطبيق هذه النظرية في السياقات الدستورية والإدارية بالقفزات والتطورات الكبيرة والنوعية عبر الأزمات الكبرى التي مرت في التاريخ إلى الحالات المعاصرة اليوم في شتى الميادين والمجالات.

سيستعرض هذا الفصل تطور هذه النظرية منذ نشأتها في العصور القديمة وصولاً إلى تطبيقاتها الحديثة في عصرنا المعاصر، إضافةً إلى دورها وتأثيرها في الأنظمة الحديثة وشروط تطبيقها، كذلك التحديات التي تطرأ عند تطبيقها (المبحث الأول)، وصولاً لمناقشة مرتبة هذه النظرية في لبنان والرأي القانوني والاجتهادي المتعلق بها (المبحث الثاني).

#### المبحث الأول: ماهية نظرية الظروف الإستثنائية

تكمن فلسفة هذه النظرية في إطار الحاجة إلى إيجاد حلول قانونية أو آليات قانونية قابلة للتنفيذ في أوقات الأزمات الكبرى، التي تهدد استقرار الدول أو أنظمتها السياسية. بحيث أن المفارقة هنا تكمن بإتاحة هذه النظرية لسلطات الدولة المتمثلة بحكوماتها وبرلماناتها إتخاذ تدابير ذات طابع إستثنائي تتمثل بالمرونة لمواجهة حالات الطوارئ عند حدوثها بحيث لا تقوى على كبحها والسيطرة عليها التدابير والقوانين الموضوعة في الحالات العادية، وصولاً لتبريرها الخروج حتى عن القانون إذا لزم الأمر.

" ومن المسلم به أن القانون لا يسن أو يصدر لذاته، وإنما لتنظيم الحياة الإجتماعية فلا يجوز أن يؤدي إحترام قواعده وأحكامه إلى نتائج عكسية ومناقضة للمصالح التي وجد من أجل صونها وحمايتها، إذ تحدث في بعض

الأحيان ظروف إستثنائية طارئة، لا تسمح بإحترام القواعد القانونية العادية وتأمين السير الطبيعي الضروري للمرافق العامة والمحافظة على النظام العام في المجتمع<sup>(١)</sup>.

سيتطرق هذا المبحث لتاريخ وأساس هذه النظرية والتطور التاريخي الذي مرت به عبر العصور وصولاً إلى يومنا هذا **(المطلب الأول)**، والشروط التي يجب أن تتوفر عند تطبيقها لكي تكتسب الأعمال التي إتخذت الغطاء الشرعي القانوني **(المطلب الثاني)**.

### المطلب الأول: نشأة نظرية الظروف الإستثنائية

إرتبطت هذه النظرية بنشوء وتطور العلاقة بين السلطة، سواء كانت سلطات الدولة أو سلطات الأفراد في المجتمع. هذه العلاقة مع السلطة لعبت دوراً كبيراً في تطور النظرية وتطبيقاتها عبر التاريخ، ثم تطورت لتصبح جزءاً من هذا التاريخ المعقد الطويل، وعدم الإكتفاء بها كمجرد مفهوم قانوني بحت.

فعملية التطوير هذه برزت من خلال تطبيق هذا المفهوم بدايةً من قبل السلطة المطلقة في الأنظمة الملكية والإمبراطوريات وصولاً إلى تنظيمات قانونية متطورة تشمل ضمانات حقوق الإنسان في الدساتير الحديثة. من القانون الروماني والأنظمة الكنسية في العصور الوسطى، إلى تكريسها في الإجتهاادات القضائية والقوانين والدساتير الحديثة التي تعطي السلطات التشريعية والتنفيذية صلاحيات إستثنائية في أوقات الحروب والكوارث، لتصبح جزءاً أساسياً من الأنظمة القانونية الحديثة في جميع أنحاء العالم، مع ضرورة الحفاظ على التوازن بين حماية الدولة من جهة وحقوق الأفراد من جهة أخرى، لضمان عدم استغلال السلطة في الأوقات الحرجة.

سيرتكز البحث في هذا المطلب المتعلق بنشأة هذه النظرية، على التطور التاريخي لها عبر العصور **(الفرع الأول)**، وأساسها القانوني والإجتهادي في القرارات الصادرة عن المحاكم **(الفرع الثاني)**.

<sup>١</sup> - علي خطار شنتاوي، "موسوعة القضاء الإداري"، ج ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٩٩.

## الفرع الأول: التطور التاريخي للنظرية

حين برز التوتر بين غريزة البقاء ومتطلبات القاعدة الملزمة بإعتباره جزءاً أصيلاً من تكوين المجتمع، ولدت نظرية الظروف الإستثنائية. والتي تصنف " من النظريات التي يمكن إرجاعها إلى النشأة الأولى للعالم الإنساني، فهي قديمة قدم العالم كما يقولون، وأساس ذلك هو التنازع الخطير بين ما يمكن تسميته بغريزة حب البقاء وبين النصوص القانونية الجامدة المفروضة على المجتمع. فالظروف الإضطرابية تنشئ تعارضاً حتماً بين نص قانوني معين وبين ما تقتضيه طبيعة البشر، وما جبلت عليه من ضرورة المحافظة على الحياة، وذلك أمر ملازم للإنسان منذ نشأته الأولى، وما زال ملازماً له وسيظل كذلك أبد الدهر"<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الأولى: في العصور القديمة

تاريخياً لم يكن هناك ما يعرف بنظرية الظروف الإستثنائية أو الضرورة أو ما شابه من التسميات، ولكن يمكن إدراكها عبر التدابير والإجراءات التي كانت تتخذ في حالات الطوارئ والأزمات كالكوارث الطبيعية والأمراض والأوبئة أو كالعصيان والمجاعات...

### البند الأول: الإمبراطورية البابلية

تعبير البابلية إرتبط بشخصية كان لها قسط وازن في كتابات المؤرخين والمفكرين عبر التاريخ، ألا وهو "حمورابي"<sup>(٢)</sup> ملك البابليين. " ومن المعروف أن الملوك كانوا ينسبون إلى المدن التي يحكمون منها، لذلك كان

<sup>١</sup>- إقبال عبد العزيز المطوع، " التطور التاريخي لنظرية الضرورة دراسة تأصيلية وتطبيقية "، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد العاشر، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية - الجذور التاريخية للنظريات والمدونات القانونية، ٢٤-٢٥/١١/٢٠٢١، ص ٤٤.

<sup>٢</sup>- (حمورابي بالأكدية تلفظ أمورابي وتعني المعتلي)، حكم بابل بين عامي ١٧٨٢-١٦٨٦ ق.م حسب التأريخ المتوسط هو من العموريين، وهو سادس ملوك بابل وهو أول ملوك الإمبراطورية البابلية.. كانت بلاد الرافدين دويلات منقسمة تتنازع السلطة، فوحدها مكوناً إمبراطورية ضمت كل من العراق والمدن القريبة من بلاد الشام حتى سواحل البحر المتوسط وبلاد عيلام ومناطق أخرى... (أحمد توفيق، " حمورابي "، ط ١، مصر، ٢٠١٥، ص ١٦).

الملك ينعت بأنه «ملك بابل» مثلما ينعت «ملك أوروك» أو «ملك كيش» أو ملك أي مدينة أخرى<sup>(١)</sup>... حمورابي صاحب القانون المعروف بإسمه الذي جمعه من السوابق القانونية المبعثرة والإجتهدات القضائية المنتشرة في أنحاء إمبراطوريته وقسمه على ٢٨٢ مادة \* . كان النظام السائد في هذه الإمبراطورية وتحديداً في القرن ١٨ قبل الميلاد، يعرف بنظام الدويلات المستقلة والسلطة فيها متمثلة بمجلسي الشيوخ والمحاربين تناط مباشرةً بصاحب التفويض الإلهي كما كان شائعاً وهو ملك بابل حمورابي.

"إن هذه المجالس كان لها سلطة إتخاذ القرارات المهمة والخطيرة ومنها إعلان الحرب، وفرض الضرائب، ومنح صفة المواطنة أو نزعها. ولكن هذا الكلام عن نظام الحكم في عهد دويلات المدن في الظروف الإعتيادية ولكن في حالة الطوارئ كوقوع فيضان أو إنتشار وباء أو توقع هجوم فإن الأمر يستلزم إجراءات سريعة دون الرجوع الى المجالس العامة، لذا كان يتم إختيار شخص منتخب من الشعب يكون ذو شخصية قوية تملك القدرة على معالجة مثل هذه الحالات. وبمرور الزمن عمل هذا الشخص المنتخب على تخييم نفوذ وإمميزات المجالس العامة خاصة بعد معالجة الأوضاع الشاذة أو إنتصاره على الأعداء"<sup>(٢)</sup>.

## البند الثاني: قانون مانو الهندي

"تذهب الأساطير الهندية القديمة إلى أن إسم مانو كان يطلق عند الهنود على كل الملوك المؤهين السبعة الذين حكموا العالم، بالطريقة نفسها التي كان يطلق بها إسم فرعون على ملوك مصر القدماء"<sup>(٣)</sup>.

---

<sup>١</sup> - نائل حنون، " البابليون "، موقع موسوعة الأثار في سورية - العصور التاريخية، المجلد الثالث، ط ٢٠١٧، دمشق، <https://arab-ency.com.sy>، تاريخ الدخول ١ آب ٢٠٢٥.

\* تضمن القانون أيضاً مقدمة وخاتمة وكان منظماً مقارنةً مع غيره من القوانين القديمة التي سبقت وضعه وهذا الأمر ساهم إضافةً إلى غرابة بعض مواده في ذياع شهرته وتداوله إلى يومنا هذا.

<sup>٢</sup> - محمد جابر، " حمورابي وعصره "، مستودع بحوث جامعة القادسية، كلية الآداب جامعة القادسية - قسم علم الآثار، ٢٠١٧، ص ٢٩.

<sup>٣</sup> - مصطفى نشار، " فلسفة القانون وإشكالياتها "، الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص ٤٤.

قسم قانون مانو\* أفراد المجتمع إلى عدة أقسام وطوائف بطريقة غير عادلة، " والطوائف التي ورد ذكرها في شريعة مانو أربع وهي البراهمة (الكهنة)، الأكشترية (المقاتلة) وطائفة الويشية (الزراع والمرابين والتجار) وطائفة الشودرا (سفلة الناس الذين ليس لهم مهنة خاصة فلم يعترف لهم بعمل غير خدمة الآخرين)"<sup>(١)</sup>.

وتتمحور أفكار القانون حول كيفية تنظيم العلاقات بين الأفراد، توزيع الواجبات والحقوق، الأخلاقيات، وفرض عقوبات على الجرائم، إضافةً إلى ذلك تتضمن بعضاً من الحالات يصلح إعتبارها تطبيقاً لنظرية الظروف الإستثنائية، وكان يتطلب لتوافرها الضرورة الملحة والطارئة من جهة وإنقاذ حياة المرء من جهة أخرى.

مثلاً "كالبرهمي الذي تمضي عليه ست وجبات أو ثلاثة أيام دون أن يأكل شيئاً عليه عند الوجبة السادسة أو في صباح اليوم الرابع أن يأخذ الشيء الذي يأكل منه أثناء الرحلة دون أن يهتم باليوم التالي. ومحل الشاهد من هذا النص أنه يفترض أن البرهمي إذا كان في حالة سفر وقد نفذ طعامه أو فقده، وظل ثلاثة أيام بلا طعام، فإن باستطاعته أن يأخذ من طعام الغير القدر الذي يأكل منه، بشرط أن ألا يأخذ إلا بقدر ما يسد جوعه دون أن يهتم باليوم التالي، ويستوي في هذا ما كان طعاماً مأكولاً أو أخذه من الغلال اللازمة لإنقاذه من الجوع"<sup>(٢)</sup>.

إضافة إلى أنه " إذا توقفت حياة البرهمي على تغيير في مضمون الشهادة أمام القضاء، فإن ذلك يعتبر من حالات الضرورة التي تبرر هذا التغيير من أجل إنقاذ حياة البرهمي. وبهذا يمكن القول بأن في نصوص القانون الهندي القديم ما يدل على أن حالة الضرورة من أسباب الإباحة؛ لأنها توجب الفعل في ظروف معينة كما ذكرنا، وتبيحه في ظروف أخرى كما يبدو ذلك من النصوص التي تبيح بعض الأفعال المحرمة في حالة الضرورة عندما تكون هذه الأفعال لازمة للإنقاذ، إذ تصير مباحة لمن يضطرون إليها"<sup>(٣)</sup>.

---

\* يرجع تاريخ قانون مانو على أرجح الأقوال إلى سنة ١٨٢٠ ق.م.

المرجع السابق، مصطفى نشار، ص ٤٥، مقتبس من أحمد أمين، " فجر الإسلام "، ط ١٣، ١٩٨٢، ص ١٠٤.

<sup>١</sup>- غوستاف لويون، مترجم للعربية بواسطة عادل زعيتر، " حضارات الهند "، دار العالم العربي، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٩٥.

<sup>٢</sup>- يوسف قاسم، " نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الإسلامي والقانون الوضعي "، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٣.

<sup>٣</sup>- المرجع أعلاه، ص ١٤-١٥.

## البند الثالث: القانون الروماني

لم يتبين بالعودة إلى العصر الروماني أن هناك نصوص أخذت بمبدأ الظروف الإستثنائية أو الطارئة، ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار أن الحياة لا بد من أن تنشأ فيها ظروف إستثنائية. لذلك إعتبر البعض أنه "لم تجد نظرية الظروف الطارئة طريقها إلى القانون الروماني لكن الفلاسفة الرومان المتأثرين بالفلسفة اليونانية القديمة القائمة على فكرة الحق الطبيعي والعدالة دعوا إلى الأخذ بنظرية الظروف الطارئة في كتاباتهم.. فمن أقوال شيشرون: «عندما يتغير الزمن يتغير الواجب». ومن أقوال سبيدنيك: «أنا لا أعتبر حائناً لعهدي، ولا يمكن إتهامي بعدم الوفاء إلا إذا بقيت الأمور على ما هي عليه وقت التزامي ثم لم أنفذه والتغير الذي يطرأ على أمر واحد يجعلني حراً في أن أناقش التزامي من جديد ويخلصني من كلامي الذي أعطيته ويجب أن يبقى كل شيء على حالته التي كان عليها في الوقت الذي تعهدت فيه لكي أستطيع المحافظة على كلامي»<sup>(١)</sup>.

## البند الرابع: مصر القديمة

فيما يخص نظرية الظروف الإستثنائية في سياق مصر القديمة، كانت تكمن في الظروف الحياتية كالتغيرات في مناخ النيل أو التهديدات الخارجية من الأعداء... "ومع تطور الأمر في مصر بعد ذلك قدماً نحو التطبيق الإشتراكي ونظراً لأنها بلد زراعي فبدت النزعة الإشتراكية في الميدان الزراعي حيث كانت الدولة تقوم بتوزيع الأراضي وظهرت ومضات من بريق نظرية الظروف الإستثنائية وقد تمثلت في فسخ عقد الزراعة إذا أهمل المستفيد زراعة الأرض المخصصة له وتحال هذه الأرض إلى أسرة أخرى، وكما هو واضح أيضاً فإن بوار الأرض يعد ظرفاً إستثنائياً في هذه الحالة بسبب ملوحة التربة فلا شك أن الشخص كان سيعوض عن هذه الأرض بغيرها وكذلك أيضاً إذا حدث ظرفاً إستثنائياً تمثل في فيضان نهر النيل وأدى إلى إغراق القطعة الممنوحة أو إذا لم يصلها الماء كانت الدولة تقوم بمنح الأسرة قطعة جديدة"<sup>(٢)</sup>.

<sup>١</sup>- فاضل شاكر النعيمي، "نظرية الظروف الطارئة بين الشريعة والقانون"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، العراق، ١٩٦٩، ص ٢٥-٢٦.

<sup>٢</sup>- محمد محي الدين ابراهيم سليم، "نظرية الظروف الطارئة بين القانون المدني والفقهاء الإسلاميين دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، مصر- الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢١-٢٢.

## الفقرة الثانية: في الأديان السماوية

تتمثل نظرية الظروف الاستثنائية في الأديان السماوية بالحالات الخاصة أو الظروف الغير إعتيادية التي تتيح الإفلات من تطبيق بعض الأحكام الدينية، مراعاةً للمصلحة العليا للإنسان في الحفاظ على حياته أو تجنبه ضرراً قد يلحق به. وهذا ما يشكل القاسم المشترك بين الأديان السماوية الذي يتمثل واقعاً بأن تطبيق الأحكام الدينية ليس صارماً ومطلقاً في بعض الحالات، بل يمكن أن يتأثر بالظروف الإستثنائية. والهدف دائماً وأبداً من ذلك هو تجسيد اليسر، الرحمة، وحماية حياة الإنسان.

### البند الأول: الديانة المسيحية

يجسد الدين المسيحي مبادئ التسامح والعدالة، فهو يحمل في طياته نصوصه وتعاليمه خطايا محرمة وغير مقبولة أبيضت بفعل الظروف الإستثنائية. فجاء مثلاً في «إنجيل متى»\*؛

" متى ١٢ : ١ في ذلك الوقت ذهب يسوع في السبت بين الزروع فجاع تلاميذه وابتدأوا يقطفون سنابل ويأكلون

متى ١٢ : ٢ فالفريسون لما نظروا قالوا له هوذا تلاميذك يفعلون ما لا يحل فعله في السبت

متى ١٢ : ٣ فقال لهم أما قرأتم ما فعله داود حين جاع هو والذين معه

متى ١٢ : ٤ كيف دخل بيت الله وأكل خبز التقدمة الذي لم يحل أكله له ولا للذين معه بل للكهنة فقط

متى ١٢ : ٥ أو ما قرأتم في التوراة ان الكهنة في السبت في الهيكل يذنبون السبت وهم ابرياء

متى ١٢ : ٦ ولكن أقول لكم ان ههنا أعظم من الهيكل

متى ١٢ : ٧ فلو علمتم ما هو إني أريد رحمة لا ذبيحة لما حكمتم على الابرياء

متى ١٢ : ٨ فإن ابن الانسان هو رب السبت أيضاً" (١).

---

\* يعد أول كتاب من كتب العهد الجديد، يتناول نسب وحياة يسوع، كذلك معجزاته وتعاليمه وصولاً إلى معجزة قيامته.

١- العهد الجديد، " إنجيل متى - الأصحاح الثاني عشر"، متى (١٢:١-٨).

وفي تفسير هذا الأمر إعتبر أنه " ما أثار اليهود ليس أكل السنابل من حقل الغير بل قطف السنابل وفركها ونفخ القش يوم السبت، وهذا إعتبروه حصاد وتذرية، وهذا ممنوع يوم السبت. هو مفهوم حرفي قائل، فكيف يطبقون مفهوم الحصاد على قطف عدة سنابل لأشخاص جوعى.

والسيد برر ما فعله تلاميذه بأن داود إذ جاع هو ورجاله أكل الخبز المقدس الذي لا يحل أكله إلا للكهنة. وقطعاً فرك السنابل يوم السبت هو أقل خطورة بكثير من أكل أشخاص عاديين لخبز التقدمة المقدس. وكانت الأربعة من خبز التقدمة توضع على مائدة خبز الوجوه كل سبت لمدة أسبوع ثم يأكلها الكاهن وأسرته فقط<sup>(١)</sup>. وهذا ما يبين أن في المسيحية وخاصةً في كتب العهد الجديد، يعلو مفهوم الرحمة فوق المفروض. ويمكن تفسير هذا الأمر على أنه قبول للإستثناءات في ظل ظروف إستثنائية.

## البند الثاني: الدين الإسلامي

تجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها إسلامياً، في مبدأ أن الضرورات تبيح المحظورات، أي أن الحالات الاستثنائية أو الظروف القهرية قد تبرر مخالفة بعض الأحكام الدينية أو تسهيلات في تطبيقها. " تعد قاعدة الضرورات تبيح المحظورات من العوامل المهمة التي أدت إلى سعة الشريعة، ومرونتها على المستوى النظري، والتطبيقي، حيث راعت حاجات الناس وأحوالهم وأعدارهم، وقدرتها بقدرها، وشرعت لها أحكاماً تتناسب معها وفقاً للإتجاه العام للتشريع، والخصائص العامة للشريعة في رفع الحرج، ودفع المشقة عن المكلفين، وهذا أمر لم يوجد في الشرائع السابقة قبل الإسلام<sup>(٢)</sup>. والأمثلة عليها عديدة وسيتم التطرق لبعضها من ناحية المبدأ فقط دون أي عرض لإختلاف وجهات النظر بين الطوائف الإسلامية خاصةً أن الأحكام متشعبة ومعقدة من ناحية الفتاوى وتختلف حتى بين الطائفة الواحدة..

<sup>١</sup>- أنطونيوس فكري، " إنجيل متى"، مشروع الكنوز القبطية، ص ١٥٦.

<sup>٢</sup>- حسن خطاب، " قاعدة الضرورات تبيح المحظورات - وتطبيقاتها المعاصرة في الفقه الإسلامي"، مجلة الأصول والنوازل، ع ٢، حزيران، ٢٠٠٩، ص ١٧٣.

ومن الأمثلة الشائعة الإفطار في شهر رمضان، فقد جاء في القرآن الكريم ﴿فَمَنْ كَانَ مِنْكُمْ مَّرِيضًا أَوْ عَلَى سَفَرٍ فَعِدَّةٌ مِنْ أَيَّامٍ أُخَرَ﴾<sup>(١)</sup>. وبالتالي يمكن أخذ عصاره الفتاوى بهذا الخصوص التي ترجع إلى المبدأ المتفق عليه وهو " رفع الحرج "<sup>(٢)</sup> وإختصارها بأن السفر الشاق أو السفر الذي يصعب معه الصوم والمرض الذي يصيب الإنسان ولا يستطيع أو يصعب معه الصوم أو قد يصيب صاحبه بضرر، سببين من عدة أسباب عديدة تبيح الإفطار في شهر رمضان كالحمل والرضاعة والنفاس والحيض...

أما فيما يتعلق بأكل الميتة والخنزير وما هو محرم، فقد إستثنيت منها حالات الإضطراب التي قد تحدث وذكرت في عدة آيات من القرآن الكريم ومنها؛

- ﴿إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخَنزِيرِ وَمَا أُهْلَ لِغَيْرِ اللَّهِ بِهِ ۖ فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ﴾<sup>(٣)</sup>.

- ﴿وَمَا لَكُمْ أَلَّا تَأْكُلُوا مِمَّا ذُكِرَ اسْمُ اللَّهِ عَلَيْهِ وَقَدْ فَصَّلَ لَكُمْ مَا حَرَّمَ عَلَيْكُمْ إِلَّا مَا اضْطُرِرْتُمْ إِلَيْهِ وَإِنْ كَثِيرًا لَيُضِلُّونَ بِأَهْوَائِهِمْ بِغَيْرِ عِلْمٍ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِالْمُعْتَدِينَ﴾<sup>(٤)</sup>.

- ﴿حُرِّمَتْ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةُ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخَنزِيرِ وَمَا أُهْلَ لِغَيْرِ اللَّهِ بِهِ وَالْمُنْخَنِقَةُ وَالْمَوْقُوذَةُ وَالْمُتَرَدِّيَةُ وَالنَّطِيحَةُ وَمَا أَكَلَ السَّبُعُ إِلَّا مَا ذَكَّيْتُمْ وَمَا ذُبِحَ عَلَى النُّصُبِ وَأَنْ تَسْتَقْسِمُوا بِالْأَزْلَامِ ۚ ذَٰلِكُمْ فِسْقٌ ۗ الْيَوْمَ يَبْسُ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ

<sup>١</sup>- سورة البقرة، الآية {١٨٤}.

<sup>٢</sup>- يتمثل هذا المبدأ برفع التكليف المفروض على الإنسان من أصله أو التخفيف منه أو التخيير في أمرٍ آخر، ومن كتاب قوله تعالى في القرآن الكريم؛

- ﴿وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ﴾، {الحج: ٧٨}.

- ﴿مَا يُرِيدُ اللَّهُ لِيَجْعَلَ عَلَيْكُمْ مِنْ حَرَجٍ وَلَكِنْ يُرِيدُ لِيُطَهِّرَكُمْ﴾، {المائدة: ٦}.

- ﴿يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ﴾، {البقرة: ١٨٥}.

- ﴿يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُخَفِّفَ عَنْكُمْ وَخَلَقَ الْإِنْسَانَ ضَعِيفًا﴾، {النساء: ٢٨}.

<sup>٣</sup>- سورة النحل الآية {١١٥}.

<sup>٤</sup>- سورة الأنعام الآية {١١٩}.

دِينَكُمْ فَلَا تَخْشَوْهُمْ وَاخْشَوْنَ ۗ الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتَمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيْتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا ۗ فَمَنِ اضْطُرَّ فِي مَخْمَصَةٍ غَيْرَ مُتَجَانِفٍ لِإِثْمٍ ۖ فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴿١﴾ ..

كذلك الأمر ما يعرف بالتيمم عند تعذر وجود الماء أو عندما يكون هناك خطر يهدد بدن الإنسان بإستعماله كإجرائه عملية جراحية في أحد أعضاء الجسم المعرضة للوضوء يعد هذا الفعل بديلاً عنه ويستعاض بالمسح بالرمال أو التراب، وهذا الأمر ثابت وموجود عند كل من الشيعة والسنة مع إختلاف بعض الأمور كطريقة التيمم.. وهناك أيضاً ما يعرف بالقتل دفاعاً عن النفس ذو الشروط المحكمة والمعقدة، الإعفاء من الزكاة للفقراء، تناول أدوية تحتوي على الكحول، الضائقة المالية التي تسمح بتأجيل بعض الديون وغيرها الكثير...

بالتالي يتبين أنه في الإسلام، يظل المبدأ الأساسي هو مراعاة الضرورات والإحتياجات الإنسانية، بحيث يمكن تخفيف العبء عن الناس في ظل الظروف التي قد تكون قاهرة أو خارجة عن إرادتهم وهنا تكمن الفلسفة الأساسية وراء هذه الإستثناءات. طبعاً على أن تبقى هذه الإستثناءات في إطار التوازن بين الحفاظ على التكاليف الشرعية من جهة وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى.

## الفرع الثاني: أساس نظرية الظروف الإستثنائية

لأن الظروف الإستثنائية تفرض تحديات قانونية تتطلب إتخاذ تدابير خاصة لمواجهة الأزمات الطارئة التي تهدد الأمن والإستقرار فهذا يعني أنها ليست محصورة في نطاق أو مجال محدد. فنجدها على الصعيد الدولي، تتمثل بالمعاهدات والإتفاقات الدولية المحكمة بضوابط تتعلق بكيفية التعامل مع هذه الأزمات.

أما على المستوى الإقليمي، توفر المنظمات الإقليمية آليات للتعاون بين الدول الأعضاء فيها لضمان إستجابة موحدة للأزمات. وأخيراً على المستوى المحلي، فكل دولة تحدد إطارها القانوني المناسب عبر منح السلطات فيها صلاحيات استثنائية، طبعاً مع إشراف قضائي وتشريعي لضمان عدم تجاوز هذه الصلاحيات للحدود المقررة.

<sup>١</sup>- سورة المائدة الآية {٣}.

## الفقرة الأولى: الأساس القانوني على الصعيد الدولي

يهدف القانون الدولي إلى توفير إطار قانوني مرن يسمح للدول بالتعامل مع الظروف الإستثنائية بشكل فعال، مع الحفاظ في الوقت نفسه على المبادئ الأساسية للعدالة وحقوق الإنسان. حدد القانون الدولي إطاراً لضبط كيفية التعامل مع الأزمات، كالحروب أو الكوارث أو الأوبئة.. من خلال معاهدات وإتفاقيات تضمن حماية حقوق الإنسان حتى في هكذا ظروف.

## البند الأول: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

نجد في " العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية " <sup>(١)</sup> تكريساً لهذه النظرية بحيث يتبين أن العهد يسمح من خلاله للدول بتقييد بعض الحقوق في حالات الطوارئ، ولكن ضمن شروط محددة يجب أن تكون فيها القيود ضرورية، متناسبة مع الوضع الطارئ، ومؤقتة. وجاء في المادة الرابعة منه بهذا الخصوص؛

" ١. في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالإلتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للإلتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم إنطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الإجتماعي.

٢. لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦ و٧ و٨ (الفقرتين ١ و٢) و١١ و١٥ و١٦ و١٨.

٣. على أية دولة طرف في هذا العهد إستخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها وبالسبب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته " <sup>(٢)</sup>.

---

<sup>١</sup> - هي معاهدة إعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والإلتزام بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ من كانون الأول ١٩٦٦ على أن النفاذ بدأ في ٣ كانون الثاني ١٩٧٦، وهي معاهدة متعددة الأطراف تلزم أفرقتها على إحترام الحقوق المدنية والسياسية كافة ومنها حق الحياة، حق الإنتخاب، حرية المعتقد والتعبير عن الرأي، حق المحاكمة العادلة إلخ..

<sup>٢</sup> - المادة الرابعة من القسم الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

## البند الثاني: ميثاق الأمم المتحدة

هنالك عدة مواد وردت في " ميثاق الأمم المتحدة " <sup>(١)</sup> تتعلق بالظروف الإستثنائية، خاصة في حالات الأزمات أو الحروب أو تهديدات الأمن والسلم الدوليين في الفصل السابع منه. فنرى في نص المادة ٤١ من الميثاق تتحدث عن الإجراءات التي يمكن أن تتخذ في الظروف الاستثنائية لتجنب التصعيد العسكري ونصها التالي؛

" لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب إتخاذه من التدابير التي لا تتطلب إستخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية " <sup>(٢)</sup>.

أما المادة ٤٢ منه تحدثت عن التدابير العسكرية في الحالات الإستثنائية ونصها التالي أيضاً؛ " إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تقي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة " <sup>(٣)</sup>.

---

<sup>١</sup> - ميثاق الأمم المتحدة هو الوثيقة المؤسسة لمنظمة الأمم المتحدة وقع في ٢٦ حزيران من العام ١٩٤٥ في مدينة سان فرانسيسكو الواقعة في الولايات المتحدة الأميركية. ويتضمن الميثاق مجموعة من المبادئ والقواعد التي تهدف إلى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، تعزيز حقوق الإنسان، وتقديم المساعدة الإنسانية في الحالات الطارئة.

<sup>٢</sup> - المادة ٤١ من الفصل السابع الذي يتعلق بما يتخذ من الأعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان من ميثاق الأمم المتحدة.

<sup>٣</sup> - المادة ٤٢ من الفصل السابع الذي يتعلق بما يتخذ من الأعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان من ميثاق الأمم المتحدة.

## الفقرة الثانية: الأساس القانوني على الصعيد الإقليمي

إقليمياً، تناولت الظروف الإستثنائية العديد من المعاهدات والإتفاقات التي تهدف إلى تنظيم وتنسيق الإستجابة للآزمات بين الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية. هذه الظروف قد تشمل الآزمات السياسية، العسكرية، أو الكوارث الطبيعية التي تهدد الأمن والإستقرار الإقليميين، وتنظم هذه المعاهدات كيفية التعامل مع مثل هذه الآزمات في إطار إقليمي مع مراعاة حقوق الإنسان وحماية السلام في المنطقة.

## البند الأول: الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

ضمن هذه المعاهدات أو الإتفاقات ذات الطابع الإقليمي تبرز أولاً " الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان "<sup>(١)</sup> التي ألمحت عن الظروف الإستثنائية المتمثلة بالحرب أو الطوارئ العامة في المادة ١٥ منها والتي تتعلق بالخروج عن الإتفاقية في حالات الطوارئ وتتص على التالي؛

" ١. في حالة الحرب أو أي خطر عام آخر يهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف متعاقد سام إتخاذ تدابير خارجة عن الإلتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، و فقط بالقدر الذي يتطلبه الوضع، و شرط ألا تكون هذه التدابير متناقضة مع سائر الإلتزامات القائمة بموجب القانون الدولي.

٢. لا تسمح الفقرة السابقة بأي خروج عن المادة ٢، بإستثناء حالة الوفاة الناتجة عن أعمال حربية مشروعة، ولا عن المواد ٣ و ٤ (الفقرة ١) و ٧.

---

<sup>١</sup> - في الرابع من تشرين الثاني من العام ١٩٥٠، وقع ممثلو الدول الأعضاء في مجلس أوروبا على هذه الإتفاقية في روما وكانت مستوحات من عمل الحركات المؤيدة لأوروبا، وقد تضمنت هذه الوثيقة تحديداً للحقوق والحريات التي يتعين ضمانها وشروط ممارستها إضافة إلى تحديد آلية التنفيذ الجماعي لها.

٣. يعلم أي طرف متعاقد سام يمارس هذا الحق في الخروج، الأمين الأمين العام لمجلس أوروبا كلياً بالتدابير المتخذة والدوافع التي أملتها. وعليه أيضاً إعلام الأمين العام لمجلس أوروبا بتاريخ توقف سريان مفعول هذه التدابير واستعادة أحكام الإتفاقية تطبيقها الكلي<sup>(١)</sup>.

## البند الثاني: الإتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان

نجد أيضاً في " الإتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان"<sup>(٢)</sup> شقاً يتعلق بالظروف الإستثنائية بحيث تنص الإتفاقية على إمكانية تقييد بعض الحقوق في حالات الطوارئ التي تهدد الحياة الوطنية أو الأمن العام الوطني، ولكن مع مراعاة مبدأ التناسب وضرورة الحد من الإنتهاكات لأدنى مستوى ممكن. وهذا ما يؤخذ من نص المادة ٢٧ من هذه المعاهدة؛

" ١. يمكن للدولة الطرف، في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما من الحالات الطارئة التي تهدد إستقلال الدولة أو أمنها، أن تتخذ إجراءات تحد من إلتزاماتها بموجب الإتفاقية الحالية، ولكن فقط بالقدر وخلال المدة اللذين تقتضيهما ضرورات الوضع الطارئ، شريطة ألا تتعارض تلك الإجراءات مع إلتزاماتها الأخرى بمقتضى القانون الدولي وألا تتطوي على تمييز بسبب العرق، أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الإجتماعي.

٢. إن الفقرة السابقة لا تجيز تعليق أي من المواد التالية: المادة ٣ (الحق في الشخصية القانونية)، المادة ٤ (الحق في الحياة)، المادة ٥ (تحريم التعذيب)، المادة ٦ (تحريم الرق والعبودية)، المادة ٩ (تحريم القوانين الرجعية)، المادة ١٢ (حرية الضمير والدين)، المادة ١٨ (الحق في اسم)، المادة ١٩ (حقوق الطفل)، المادة ٢٠ (حق الجنسية)، المادة ١٧ (حقوق الأسرة)، والمادة ٢٣ (حق المشاركة في الحكم)، كما لا تجيز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

---

<sup>١</sup> - المادة ١٥ من القسم الأول للإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، معدلة بالبروتوكولين رقم ١١ و ١٤. ومتممة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم ٤ و ٦ و ٧ و ١٢ و ١٣، ص ١٣.

<sup>٢</sup> - تعرف أيضاً بإسم ميثاق سان خوسيه وهي معاهدة تهدف إلى حماية حقوق الإنسان في الأمريكيتين وتضم حالياً ٢٣ دولة، وقد تم تبنيها في سان خوسيه، كوستاريكا في ٢٢/١١/١٩٦٩، وتوفر هذه الإتفاقية حماية شاملة للحقوق المدنية، السياسية، الاقتصادية، والإجتماعية ودخلت حيز التنفيذ في ١٨ تموز من العام ١٩٧٨.

٣. على كل دولة طرف تستفيد من حق التعليق أن تعلم فوراً سائر الدول الأطراف بواسطة الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية بالأحكام التي علقت تطبيقها، وأسباب ذلك التعليق، والتاريخ المحدد لإنتهائه<sup>(١)</sup>.

### البند الثالث: الميثاق العربي لحقوق الإنسان

عربياً، يشار إلى ما يعرف بـ " الميثاق العربي لحقوق الإنسان "<sup>(٢)</sup> الذي أوردها بطريقة مباشرة وأورد الإجراءات التي يمكن إتخاذها خلال الطوارئ والأزمات؛

" ١. في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تنقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تتنافى هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢. لا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد الآتية، المادة ٥ والمادة ٨ والمادة ٩ والمادة ١٠ والمادة ١٣ والمادة ١٤ فقرة "٦" والمادة ١٥ والمادة ١٨ والمادة ١٩ والمادة ٢٠ والمادة ٢٢ والمادة ٢٧ والمادة ٢٨ والمادة ٢٩ والمادة ٣٠، كما لا يجوز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

٣. على أية دولة طرف في هذا الميثاق استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً عن طريق الأمين العام لجامعة الدول العربية بالأحكام التي لم تنقيد بها وبأسباب التي دفعتها إلى ذلك وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريقة ذاتها "<sup>(٣)</sup>.

<sup>١</sup> - المادة ٢٧ من الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي تتعلق بتعليق الضمانات.

<sup>٢</sup> - تم إيماده من قبل القمة العربية السادسة عشرة لجامعة الدول العربية التي إستضافتها تونس في ٢٣ أيار ٢٠٠٤، وإعتبر تأكيداً لما ورد في الإعلانات والمواثيق الدولية التي تعنى وتتناول حقوق الإنسان وجعلها ضمن الأولويات الوطنية في العالم العربي، وتجدر الإشارة إلى أنه دخل حيز التنفيذ في ١٥ آذار من العام ٢٠٠٨.

<sup>٣</sup> - المادة الرابعة من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

## الفقرة الثالثة: الأساس القانوني على الصعيد المحلي

شهدت نظرية الظروف الإستثنائية تطوراً ملحوظاً على المستوى المحلي خاصةً بعد الحرب العالمية الأولى. فقد أسفرت الإضطرابات السياسية والإجتماعية التي تلت الحرب عن خلق بيئة غير مستقرة، مما جعل الحاجة إلى تفعيل آليات إستثنائية لمواجهة الأزمات أكثر إلحاحاً. هذا التوجه أدى إلى توسيع صلاحيات الحكومات في العديد من الدول حيث أصبح من الممكن إتخاذ إجراءات إستثنائية في ظل الأزمات، وبدأ الإعتراف بها كحل يمارس عبر الإدارة لمواجهة المخاطر والأزمات. ورغم أن هذه التدابير كانت تهدف في الظاهر إلى حماية الأمن الوطني وضمان إستقرار الدولة، إلا أن القلق من تجاوز السلطات لإختصاصها وإختلاف الآليات القانونية المتبعة والخوف من إنتهاك الحقوق والحريات في إستخدامها كان حاضراً، وهنا برز الخلاف بين عدة مدارس قانونية وفقهية بين مؤيد للنظرية من جهة ومعارض من الجهة المقابلة.

### البند الأول: المدرسة الإنجلوسكسونية

" رفض الفقه الأنجلوسكسوني نظرية الظروف الإستثنائية حيث كانوا يرون أن الإعتراف بنظرية الظروف الإستثنائية يعني حتماً جمع السلطة في يد الجهاز التنفيذي في الظروف الإستثنائية وأن ذلك يشكل عدواناً على سلطة البرلمان وإنقاص من الديمقراطية، حيث يعتبرون مبدأ المشروعية قاعدة مطلقة لا يمكن الخروج عنها أو مخالفتها في الظروف الإستثنائية فضلاً عن واجب وضرورة إحترامها في الأوقات العادية" (1).

واقعاً يضطر الكونغرس الأميركي في الولايات المتحدة الأميركية إلى إصدار تشريع لمواجهة أزمة معينة يكون ذو طابع إستثنائي مؤقت ومحدد. مع إختلاف يسجل مع المملكة المتحدة (بريطانيا) من ناحية عدم وجود أحكام أو نصوص قانونية أو دستورية تخول الحكومة سلطة إستثنائية وخاصة لمواجهة الأزمات.

" فقد أصدر الكونجرس الأميركي من آن لآخر تشريعاً إستثنائياً يقصد به مواجهة متطلبات ظرف أو ظروف إستثنائية معينة يحددها، مثال ذلك القانون الذي صدر عام ١٩١٧م في أعقاب دخول الولايات المتحدة الأميركية الحرب العالمية الأولى، والذي فوض بمقتضاه رئيس الجمهورية في أن يتخذ متى إرتأى ضرورة ذلك الإجراءات

---

<sup>1</sup> - رضية بركايل، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الإستثنائية للدولة، أطروحة دكتوراه في القانون - كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، ٢٠٢٠، ص ٤٥.

اللازمة للدفاع القومي، كما خوله سلطة الإستيلاء على المؤسسات الإنتاجية، وتوزيع المواد الغذائية، وفرض رقابة على أسعارها، وبعد مهاجمة اليابان لميناء " بيرل هاربر " خلال الحرب العالمية الثانية، إقترح الكونغرس في ديسمبر ١٩٤١، قانون يفوض رئيس الجمهورية في إتخاذ التدابير اللازمة لإعادة التنظيم الإداري ومراقبة الاتصالات الخارجية وإبرام العقود التي تتطلبها الحرب"<sup>(١)</sup>.

ويعتبر " قانون سلطات الحرب "<sup>(٢)</sup> أحد أشهر القوانين الجدلية في الولايات المتحدة الأميركية، و" يحدد قرار صلاحيات الحرب أو ما يعرف بقانون صلاحيات الحرب الإجراءات التي ينبغي على كل من الرئيس والكونغرس إتباعها عند المشاركة في قرارات إرسال القوات المسلحة إلى الأعمال العسكرية، في حال لم يصدر عن الكونغرس إعلان الحرب بالفعل، أو تفويض محدد. ويشمل القانون مجموعة من المرتكزات التي تنظم استخدام القوة العسكرية في النزاعات الخارجية.. منذ صدور قرار صلاحيات الحرب شاركت القوات الأميركية في كثير من الحروب والعمليات العسكرية. وبينما إمتثل بعض الرؤساء بأحكام القرار في بعض الحالات، تجاهلها في حالات أخرى فأصدروا أوامر بتنفيذ ضربات عسكرية خارجية دون الحصول على إذن مسبق من الكونغرس. ومن أبرز هذه العمليات العسكرية والحروب التي ارتبطت بتطبيق قرار سلطات الحرب أو الجدل حوله:

العراق: أصدر الكونغرس عام ٢٠٠٢ تفويضاً للرئيس بوش باستخدام القوة ضد العراق، بحجة الدفاع عن الأمن القومي وإنفاذ قرارات الأمم المتحدة.. وكان ذلك التفويض هو الأساس لغزو العراق عام ٢٠٠٣، وظلت صلاحيته مفتوحة، وإستند إليه عام ٢٠٢٠ في إغتيال الجنرال الإيراني قاسم سليمان في بغداد. وعام ٢٠١٤، بدأت الحملة العسكرية الأميركية ضد تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) في العراق، وإمتدت لاحقاً إلى سوريا وليبيا،

---

<sup>١</sup>- حسن الترابي، " سلطات الأزمات - دراسة مقارنة بين القوانين الأنجلوسكسونية والفرنسية "، رسالة دكتوراه، جامعة السوربون، باريس، ١٩٦٤، ص ١٢٢.

<sup>٢</sup>- قانون فدرالي أميركي أقر عام ١٩٧٣ بهدف إرساء توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اتخاذ القرارات المتعلقة بإشراك الولايات المتحدة في الحروب أو الاشتباكات العسكرية الخارجية، عن طريق وضع آليات تتيح لكل من الرئيس والكونغرس المشاركة في تلك القرارات.

قرار "صلاحيات الحرب" صراع بين الكونغرس والرئيس الأميركي، موقع الجزيرة، الموسوعة - الولايات المتحدة الأميركية، <https://www.aljazeera.net>، تاريخ النشر ٢٠٢٥/٧/٦، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/٦.

وإعتمد الرئيسان أوباما ثم ترامب على تفويضات إستخدام القوة القائمة منذ ٢٠٠١ و ٢٠٠٢، مما أثار جدلاً في الكونغرس بشأن شرعية استخدام القوة دون تفويض جديد.

اليمن: في آذار ٢٠٢٥، أمر ترامب بشن غارات جوية على مناطق تسيطر عليها جماعة الحوثيين في اليمن، وأبلغ الكونغرس عبر رسالة يشرح فيها مبرراته ويذكر أوامره الموجهة إلى القوات الأميركية بهذا الصدد، وذلك بما يتماشى مع قرار صلاحيات الحرب.

إيران: في حزيران ٢٠٢٥ أمر ترامب بتنفيذ ضربات عسكرية على المفاعلات النووية الإيرانية، وفي أعقاب الضربة أبلغ الكونغرس عبر رسالة قائلاً إن الضربات على إيران كانت محدودة النطاق والغرض ومصممة لتقليل الخسائر، وردع الهجمات المستقبلية، والحد من خطر التصعيد وقد واجه الرئيس انتقادات بانتهاك القانون بعد شنه غارة دون استشارة مسبقة مع الكونغرس. ولكن في ٢٧ حزيران ٢٠٢٥، صوت مجلس الشيوخ بالأغلبية ضد محاولة يقودها الديمقراطيون لإستخدام قرار صلاحيات الحرب لمنع ترامب من استخدام المزيد من القوة العسكرية ضد إيران<sup>(١)</sup>.

" وعلى أي حال فإنه من المعروف أن الفقهاء الأنجلوسكسون على خلاف الفقهاء اللاتين والفرنسيين منهم بصفة خاصة لا يهتمون كثيراً بالتفصيلات النظرية ويتجهون مباشرة إلى المواجهة العملية للمشاكل. وقد إستقر العمل في تلك البلاد على مواجهة حالات الضرورة والأزمات عن طريق التفويض كلما كان ذلك ممكناً<sup>(٢)</sup>.

## البند الثاني: المدرسة الألمانية

" ترجع الأصول الأولى لنظرية الظروف الإستثنائية إلى الفقهاء الألمان أمثال هيجل (Hegel) وجيلينك (Jellinek) بإسم حالة الضرورة، والتي برروا وجودها على أساس أن الدولة هي التي أوجدت القانون؛

<sup>١</sup> - قرار "صلاحيات الحرب" صراع بين الكونغرس والرئيس الأميركي، موقع الجزيرة، المرجع السابق.

<sup>٢</sup> - يحيى الجمل، " نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة - دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٤، ٢٠٠٥، ص ٣٢.

لغاية هي تحقيق المصالح العامة، فإذا ما عجزت عن تحقيق هذه الغاية في ظروف طارئة غير عادية بواسطة القوانين العادية، صار لزاماً وضعها جانباً بصورة مؤقتة في سبيل مصلحة الجماعة<sup>(١)</sup>.

فقد " كان الفقه الألماني هو أول من إتخذ نظرة قانونية لنظرية الضرورة، وترجع بدايات التصور القانوني لنظرية الضرورة في الفقه الألماني إلى أصول فلسفة هيغل (Hegel) وفكرته عن سيادة الدولة، التي لم تكن سوى تطبيق لمأثورة "سيرون القديمة" سلامة الشعب فوق القانون. ومقتضى ذلك أن الدولة إذا ما تهددها خطر أو تعرضت مصالحها الحيوية للمساس، فهي في حل من الإلتزام بأي قاعدة أو قيد؛ لأنها في سبيل حماية كيانها والحفاظ على مصالحها يبدو حقاً أو واجباً، إتخاذ كل ما هو لازم من إجراءات في سبيل الحفاظ على بقائها وإستمرارها<sup>(٢)</sup>.

وذهب " Hegel " أكثر من ذلك عندما إعتبر أن الدولة هي إرادة الله على الأرض، وجعل حياة الفرد وحرية كلها مرتبطة في الدولة فلا كيان ولا وجود له إلا بكونه فقط عضواً فيها. وتبنى معظم الفقهاء الألمان وجهة النظر هذه أمثال " Ihering " و " Jellink "، وتم ربط هذه النظرية بالسيادة على إعتبرها تتجسد عبر إرادة الدولة حصراً، فلها الحق بإتخاذ ما تشاء من الإجراءات والقيام بما تريد الأعمال، حتى لو تخطت المسموح لها وخالفت القانون الذي هو بإعتبارهم عبارة عن وسيلة فقط فلا رقابة ولا مسؤولية تترتب عليها، بل هو واجب وحق للحفاظ على مصلحة البلاد حتى لو إنتهكت الدستور وتعدت على الحريات والحقوق. ولعل خلاصة هذا الموقف الفقهي من هذه النظرية يكمن في تعبير الفقيه الفرنسي بارمتلي؛

« L'État n'est subordonné au droit que s'il le veut, dans la mesure où il veut, et pendant le temps où il veut.

لا تخضع الدولة للقانون إلا عندما تريد، وفي الحدود التي تريدها وفي الوقت الذي تريده<sup>(٣)</sup>.

<sup>١</sup>- سلام عبد الحميد زنكة، " الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القانون الإداري - كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص٤٨.

<sup>٢</sup>- إقبال عبد العزيز المطوع، " التطور التاريخي لنظرية الضرورة دراسة تأصيلية وتطبيقية"، مرجع سابق، ص٤٧.

<sup>٣</sup>- يحيى الجمل، مرجع سابق، " نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة - دراسة مقارنة"، ص٤٦-٤٥،

مقتبس من Barthélemy et Duez: Traité de Droit Constitutionnel, Paris, Dalloz 1933

" وهكذا أقام الفقهاء الألمان صرح نظرية الضرورة، لا بإعتبارها نظرية واقعية أو سياسية، ولكن بإعتبارها مصدراً مباشراً غير مشروط للقواعد القانونية ما دامت مقتضيات وجودها قائمة "(١).

إنعكس هذا الأمر على أرض الواقع سلباً، فأصبح الخروج عن أحكام الدستور والقانون والتعدي على الحقوق والحريات مبرراً على الصعدين الدولي والمحلي. فدولياً ترجم عبر علاقات ألمانيا الدولية وخير دليل الحربين الأولى والثانية والتهرب من الإتفاقات الدولية والمعاهدات من خلالها. أما محلياً إتخذت ذريعة عبرها يسمح للحكام أو ما يعرف بالمستشار الألماني إنتهاك الدستور والقانون بحجة المحافظة على أمن وإستقرار البلاد.

وتجدر الإشارة أيضاً أن دستور " فايمار "(٢) لعام ١٩١٩ قد منح الرئيس صلاحيات واسعة في حالة الطوارئ، حيث سمح له أن يتخذ قرارات إستثنائية في الأزمات. ومع مرور الوقت، تم إستغلال هذه الصلاحيات من قبل " أدولف هتلر "، حيث أصبحت الإجراءات الاستثنائية وسيلة لتوطيد حكمه الدكتاتوري وإلغاء الحريات العامة، مما شكل نقطة تحول خطيرة في التاريخ الألماني والعالمي.

### البند الثالث: المدرسة الفرنسية

تميزت فرنسا عن غيرها من الدول التي تناولت هذه النظرية. فقهيّاً عبر الإختلاف بين الفقهاء بين مؤيد لها مع التقيد بشروط معينة وهم يشكلون الأكثرية ومعارض لها وصولاً لوصفها بالنظرية الدكتاتورية، وقانونياً عبر تكريسها في الدساتير والتشريعات والأنظمة الفرنسية، وأما قضائياً عبر الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكمها خاصةً تلك الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي.

---

<sup>١</sup>- يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٤٧.

<sup>٢</sup>- نسبةً لمدينة فايمار التي تقع وسط ألمانيا حيث إجتمعت الجمعية الدستورية، وتم وضع مسودته من قبل الوزير والمحامي هوغو بريوس، إستمر العمل به لحين ظهور هتلر وتأسيس الجمهورية النازية في العام ١٩٣٣.

## النبذة الأولى: الموقف الفقهي

" إن أغلب رجال الفقه الفرنسي يتمسكون بقاعدة رئيسية مقتضاها أن الحكومة تخضع للقانون بجميع أوقاتها وظروفها، فإذا إتخذت أي تصرف يخالف ما تقضي به أحكامه، كان تصرفاً غير مشروع تسأل الدولة وموظفوها عنه، وبذلك يرى هؤلاء الفقهاء أن حالة الضرورة ليست عذراً أساسياً يمكن للحكومة أن تبرر به تصرفها أمام البرلمان، مستندة إلى أن هذا التصرف كان ضرورياً لتحقيق مصلحة عامة ولدفع خطر داهم، إلا أن بعض الفقهاء الفرنسيين المعاصرين ذهب إلى تصور لفكرة الضرورة قريب من النظرة الألمانية، فيما لو طرأت بعض الأزمات التي قد تهدد بقاء الدولة وسلامتها، فإنه يحق للدولة في هذه الأحوال أن تدافع عن نفسها، وأن تواجه الأخطار بإجراءات إستثنائية من طبيعة الظروف التي تواجهها نفسها، ولو خالفت في ذلك القوانين السارية، وذلك إستناداً إلى فكرة الدفاع الشرعي عن الدولة، وبحيث يكون تصرفها المخالف للقانون في هذه الحالة أمراً مبرراً ومشروعاً" (١).

ومن الفقهاء الذين أخذوا بالرأي الثاني الفقيه " Rivero " الذي عرف الظروف الإستثنائية بأنها: " الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات ويقوم القاضي بمقتضيات هذه المشروعية الخاصة" (٢).

وعرفها " Vedel " أيضاً بأنها: " وضع غير عادي وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامة مع عدم إمكان إعمال القواعد العادية" (٣).

وبرز فرنسياً أيضاً كل من العلامتين " Duguít " و " Hauriou " اللذان أمعنا التعمق بهذه النظرية ودراستها من مختلف جوانبها. فالنسبة لـ " Duguít " كان دخوله للبحث في هذه النظرية من بوابة ما يعرف باللوائح التي تصدر من قبل الحكومة في الظروف الإستثنائية دون أن تستند على أي مرجع دستوري أو قانوني، لا بل تكون أيضاً مخالفة لأحكامه وهذا ما يعرف بلوائح الضرورة.

١- إقبال عبد العزيز المطوع، " التطور التاريخي لنظرية الضرورة دراسة تأصيلية وتطبيقية "، مرجع سابق، ص ٤٩.

٢- سليمان الطماوي، " القانون الإداري "، دار الفكر العربي، ط ١، ١٩٧١، ص ٧٠.

٣- Georges Vedel, " Droit Administratif ", Presses Universitaires de France, 6ème édition, 1976.

ويقول بهذا الخصوص " أنه مستعد أن يرى الحكومة في بعض الظروف الاستثنائية وتحت ضغط الضرورة تصدر لوائح تشريعية، وأن هذه اللوائح في هذه الظروف الاستثنائية تستطيع أن توقف أو أن تعدل أو أن تلغي القوانين القائمة وذلك على أن تجتمع الشروط الثلاثة الآتية:

أولاً: يجب أن تكون هناك حرب خارجية، أو عصيان عام مسلح أو إضراب عام للموظفين.

ثانياً: يكون هناك إستحالة مادية لجمع البرلمان، أو على الأقل ألا يكون البرلمان في حالة إجتماع وأن تكون هناك حالة ضرورة لا يمكن معها إنتظار دعوة البرلمان للإجتماع.

ثالثاً: أن تصدر هذه الحكومة اللوائح التشريعية وفي نيتها المعلنة أو المفترضة - ولكن الحقيقة في كل الأحوال - أن هذه اللوائح ستخضع لتصديق البرلمان وإجازته عندما يصبح ذلك ممكناً. وهذا الشرط الأخير جوهرى ذلك أنه هو الذي يكشف عن نية الحكومة وإنها عندما أصدرت اللوائح التشريعية لم يكن في نيتها أن تجور على الإختصاص التشريعي ولكنها لجأت إلى إصدارها تحت ضغط الضرورة لتواجه الظروف الاستثنائية التي وجدت فيها البلاد<sup>(١)</sup>.

فكان " Duguít " يستند في إنتقاده للحكومة الفرنسية دائماً من خلال هذه المعايير التي وضعها، خاصةً كلما كان ممكناً عرض هذه اللوائح التشريعية على البرلمان، وبالتالي هو يعتبرها نظرية قانونية مؤقتة ومشروطة بعكس الألمان الذين إعتبروها مصدراً غير مشروط للقواعد القانونية.

## النبذة الثانية: الموقف القانوني

تبوأ فرنسا موقع الريادة في إرساء الأطر الدستورية والتشريعية للنظرية، وضبط آليات تطبيقها وفق المبادئ القانونية المعتمدة. فقسمت بطريقة غير مباشرة من خلال دساتيرها وقوانينها عبر السنين الظروف الإستثنائية إلى عدة حالات، تنوعت بين الحرب، الحصار والطوارئ.

<sup>١</sup>- يحيى الجمل، مرجع سابق، " نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة - دراسة مقارنة "، ص ٥٠-٤٩.

## أولاً: حالة الحصار (L'Etat de siège)

تعد من أخطر الحالات وتعرف أيضاً بإسم " الأحكام العرفية ". نظمت هذه الحالة في كل من قانوني ٩ آب ١٨٤٩ و ٣ نيسان ١٨٧٨، ثم بعد ذلك تمت دسترتها في دستور ١٩٥٨ وتطبق في حالة الخطر الداهم المتمثل بالحرب الخارجية أو العصيان المسلح، ولا يجوز أن تتجاوز مدتها أكثر من إثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان.

" La procédure de déclaration de l'état de siège est posée à la fois par la Constitution et par la loi. Son déclenchement est prévu par l'article 36 de la Constitution, issu des lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878 (ces dernières ayant été abrogées par l'ordonnance n° 2004-1374). Il est codifié aux articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du Code de la défense <sup>(1)</sup>.

Selon l'article 36 de la constitution française:

« L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement »<sup>(2)</sup>.

هذه الحالة تلجأ إليها الدول خلال الأزمات والإختلالات الطارئة، وتعني حكم العسكر وتكون مؤقتة وتنتهي بالمهلة المحددة لها وتتميز بأنها نظام إستثنائي. من خلالها يتم إيقاف العمل بالقوانين العادية ويتم إتخاذ إجراءات تصل لمرحلة القمع من تقييد للحقوق والحريات العامة كتفتيش المنازل ليلاً نهاراً، منع التجمعات واللقاءات العامة.. ويترتب على هذا الأمر أيضاً تمتع المحاكم والسلطات بصلاحيات واسعة.

---

<sup>1</sup>- Maxime Launay et Florian Opillard, " L'état de siège sur le territoire métropolitain français- Approches historique, juridique et sociogéographique ", Étude 124, IRSEM, Juin 2025, p 17.

<sup>2</sup>- Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, p 12.

" l'état de siège permet le transfert des pouvoirs des autorités civiles en matière de maintien de l'ordre et de police aux autorités militaires. Définis par l'article L. 2121-7 CD, ces pouvoirs sont susceptibles de se traduire par une restriction des libertés publiques. L'autorité militaire peut ainsi : – Effectuer des perquisitions, jour et nuit, au domicile des citoyens (L. 2121-7 1°) ; – Éloigner toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pour crime ou délit et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège (L. 2121-7 2°) ; – Ordonner la remise des armes et munitions et procéder et à leur recherche et à leur enlèvement (L. 2121-7 3°) ; – Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public (L. 2121-7 4°) <sup>(1)</sup>..

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة طبقتها فرنسا مرتين خلال الحرب العالمية الأولى والثانية، ولم تعد تطبق بعد صدور قانون الطوارئ في العام ١٩٥٥ ودستور العام ١٩٥٨ وتحديداً المادة ١٦ منه، خاصةً أن تطبيق هذه الحالة يعتبر عملية معقدة.

### ثانياً: حالة الطوارئ (L'Etat d'urgence)

هذه الحالة عولجت في قانون الطوارئ الصادر عام ١٩٥٥ والذي عدل لاحقاً مرتين وكانت الغاية من إقراره إستحداث حل إثر إندلاع الثورة الجزائرية آنذاك.

" Dans le contexte politique et militaire profondément instable du conflit colonial en Algérie, un second régime dérogatoire est créé avec la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Ce nouveau mécanisme juridique permet à l'État de faire face, par décret pris en Conseil des ministres, soit à des atteintes graves à l'ordre public, soit à des calamités publiques pouvant concerner tout ou partie du

---

<sup>1</sup>- Op. cit, Maxime Launay et Florian Opillard, p 17-18.

territoire. Adopté dans un contexte de violences insurrectionnelles, il est appliqué immédiatement après sa promulgation dans les territoires français d'Algérie <sup>(1)</sup>.

في هذا القانون " يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط حتى يتم إعلان حالة الطوارئ تتمثل في:

- تعلن حالة الطوارئ على مجمل أو جزء من إقليم البلاد،
  - تعلن حالة الطوارئ في حالة خطر داهم ينتج عن مساس خطير بالنظام العام أو في حالة أحداث تحمل بطبيعتها وخطورتها طابع كارثة عمومية،
  - تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء يحدد المقاطعات الإدارية والإقليمية التي يطبق فيها حالة الطوارئ،
  - لا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بقانون يحدد فترة إمتدادها، وينتهي أجل حالة الطوارئ بانتهاء هذه الفترة،
  - لا يمكن تطبيق حالة الحصار وحالة الطوارئ معاً في نفس الإقليم،
  - أما بالنسبة لنهاية حالة الطوارئ فهي تنتهي بنهاية المدة المحددة لها، أي إما إثني عشر يوماً، إذا لم يوافق البرلمان على تمديدها، أو في الفترة المحددة في قانون تمديدها الموافق عليه من طرف البرلمان <sup>(2)</sup>.
- وينتج عن هذه الصلاحيات الممنوحة سلطات تعتبر في الحالات العادية قمعية وعدم الإلتزام بها قد يؤدي إلى عقوبات مثل حالة الحصار كمنع التجمعات التي قد تسبب فوضى، الإقفال المؤقت لأماكن التجمع ومحلات المشروبات، وممارسة التفتيش ليلاً ونهاراً...

---

<sup>1</sup>- Op. cit, Maxime Launay et Florian Opillard, p 45.

<sup>2</sup>- ميريام أكرور، " نظام حالة الطوارئ في القانون الفرنسي "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، ع الأول، الجزائر، آذار ٢٠٢١، ص ٤٣٧-٤٣٨.

## ثالثاً: حالة الحرب (L'Etat de guerre)

L'état de guerre," correspond à une déclaration officielle de guerre d'un État à un autre. Le Parlement peut alors décider de déclarer l'État en guerre afin notamment de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard dans les trois jours après le début de l'intervention. La dernière fois que la France a été officiellement déclarée en guerre remonte à 1939 <sup>(1)</sup>.

بالتالي وفقاً للمادة ٣٥ من الدستور الفرنسي يكون إعلان الحرب بتفويض من البرلمان، وعلى الحكومة إبلاغه بقرارها أن تقوم القوات المسلحة بالتدخل في الخارج، على الأكثر خلال ثلاثة أيام بعد بداية التدخل المذكور.

وبالتالي فإن " تطبيق هذه الحالة يؤدي إلى إختصار الحريات العامة وتحديدها من قبل السلطة العسكرية، التي لها الحق بإستدعاء جميع الفرنسيين الذين تفوق أعمارهم الثمانية عشر عاماً للخدمة المدنية، تعليق ممارسة حق الإضراب، مصادرة المصانع، توقيف الإستيراد والتصدير والنقل وغيرها، كل ذلك لمواجهة الأخطار المحدقة بالبلاد <sup>(٢)</sup>.

تجدر الإشارة أخيراً إلى أن المادة ١٦ من الدستور الفرنسي <sup>(٣)</sup> قد منحت رئيس الجمهورية صلاحيات إستثنائية في حال كانت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، معرضة لخطر

---

<sup>1</sup>- Laura Prat de Seabra, " État d'urgence, état de siège, état de guerre: quelle différence ", le figaro, 20 juillet 2016.

<sup>٢</sup>- عيسى بيرم، " حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع"، بيروت، ط 1، دار المنهل اللبناني للدراسات، ٢٠١١، ص ٣٠٠.

<sup>3</sup>- **ARTICLE 16**; 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 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

جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري، استشارة رسمية...

### النبذة الثالثة: الموقف القضائي

تعتبر نظرية الظروف الإستثنائية (**Théorie des circonstances exceptionnelles**) صنيعة القضاء والإجتهد الفرنسي ومنه عرفت النظرية وإشتهرت بإسم نظرية سلطات الحرب. عدة قرارات صدرت عن مجلس الدولة في فرنسا بهذا الخصوص كرست هذه النظرية قضائياً ويعتبر قرار "**Heyriés**"<sup>(1)</sup> الصادر في

---

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.

<sup>1</sup>- Conseil d'État, 28 juin 1918, "**Heyriés**", <https://www.conseil-etat.fr>, 28 juin 2017.

وتتلخص وقائعه بالتالي؛ حيث إن المادة ٦٥ من القانون الصادر بتاريخ ٢٤ نيسان ١٩٠٥ منحت الموظفين العموميين الحق بالإطلاع على ملفاتهم قبل إتخاذ أي إجراء تأديبي بحقهم وبالتالي تعد هذه المادة بمثابة ضمانة لهم، إلا أنه مع بداية الحرب العالمية الأولى في العام ١٩١٤ علقت الحكومة الفرنسية العمل بها عبر مرسوم إلى أن تنتهي الحرب. فقام أحد الموظفين العموميين ويدعى (**Heyriés**) الذي تلقى إحدى العقوبات التأديبية بالطلب إلى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائها بحجة تجاوزها حد السلطة لأنه لم يطلع على ملفه وهذا حق له مكرس بالقانون لا يمكن لمرسوم أن يعلق تطبيقه. قام مجلس الدولة برد دعواه مسنداً عمل الحكومة إلى المادة ٥٣ من دستور ١٨٧٥/٢/٢٥ الذي كان قائماً آنذاك والتي تتحدث عن صلاحيات رئيس الجمهورية، مبرراً ذلك بحجة الظروف الإستثنائية التي كانت قائمة وهي الحرب.

٢٨ حزيران ١٩١٨، كذلك القرار " (Arrêt Dames Dol et Laurent) " (١) الصادر في ٢٨ شباط ١٩١٩، عن مجلس الدولة الفرنسي إحدى أشهر التطبيقات لها.

ولاحقاً " إتجه القضاء الاداري الفرنسي نحو تقليص حالات الظروف الإستثنائية، فبعد أن كان يعتبر الحرب تبرر بحد ذاتها تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية كونها المثال الحي لهذه الظروف في قضايا ناشئة عن الحرب العالمية الأولى. صار له رأياً آخر بقضايا ناشئة عن الحرب العالمية الثانية، إذ لم يعد يعتبرها ظرفاً إستثنائياً بحد ذاتها وإنما يتعين التمييز بين حقبة وأخرى، فقد سلم بوجود ظروف إستثنائية بين أيار وأيلول من عام ١٩٤٠ ومن ثم في الفترة الواقعة بين تاريخ الإنزال على شواطئ النورماندي وتاريخ تحرير فرنسا، وفيما عدا ذلك رفض المجلس تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية إلا في حالات خاصة (٢).

ولقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي، الظروف العصبية التي تلي الحرب كونها ظروف متممة لها، الظروف الحرجة في وقت السلم، حالات التهديد بالإضراب العام، حالات الإضطرابات الخطيرة والفوضى العامة، من قبيل الظروف الإستثنائية (٣).

وتجدر الإشارة إلى أنه " إنطلق الإجتهد في حينه، ولا يزال، من مسلمة أساسية أن النصوص والقواعد القانونية العادية، سنت لمواجهة أهداف عادية في ظروف عادية، وهي قد تصبح عاجزة عن ذلك وعمما تتطلب المصلحة العامة من تدابير ومطالب في ظروف شاذة غير عادية.. وعندما تجد السلطة العامة نفسها، في مواجهة ظروف إستثنائية حقيقية، عاجزة عن تحقيق ذلك بفعل قصور هذه النصوص والقواعد القانونية العادية،

---

١- تتلخص وقائع هذا القرار بأنه خلال الحرب العالمية الأولى، أصدر المحافظ في تولون بين شهري نيسان وحزيران من العام ١٩١٦ سلسلة من القرارات التنظيمية في إطار ضبط الأخلاق العامة بالمنطقة العسكرية، شملت حظر تقديم المشروبات أو السماح بتواجد الفتيات العاملات داخل المقاهي والحانات، وتقييد تحركاتهن خارج المناطق المخصصة لذلك، إضافة إلى منع النساء من تشغيل أو إمتلاك الحانات أو العمل فيها، مع فرض عقوبات صارمة كالحبس المؤقت، وإغلاق المنشآت المخالفة.. فقامت في مواجهة هذه القرارات السيدتان إيزابيل دول وجان لوران، وهما فتيات عاملات في هذا المجال، برفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي للطعن فيها باعتبارها تمثل إنتهاكاً لحرياتها الأساسية، لا سيما حرية العمل والتجارة والتنقل..

Conseil d'Etat, 28 février 1919, n° 61593, publié au recueil Lebon, <https://www.conseil-etat.fr>.

٢- يوسف سعد الله الخوري، " القانون الإداري العام - تنظيم إداري وعقود إدارية "، ج 1، ط 2، بيروت، ١٩٩٨، ص ٢٦٨.

٣- يوسف سعد الله الخوري، المرجع أعلاه، ص ٢٦٩-٢٧٠.

فإنه يجوز لها - بل يجب عليها - أن تتحرر من وجوب التقيد بها بالقدر الذي يسمح لها بإتخاذ تدابير فورية تتناسب مع هذه الظروف بغية تأمين الصالح العام على النحو المطلوب - ووفقاً للتعبير القضائي المستمد من هذا الإجتهد منذ نشأته تلك، تولد، بفعل هذه الظروف، شرعية إستثنائية (**Légalité Exceptionnelle**) غير مكتوبة، تحل محل الشرعية العادية (**La légalité ordinaire**) المكتوبة، ما دامت هنالك ظروف إستثنائية<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: شروط الإنطباق مع الظروف الإستثنائية

" ما من شك بأن نظرية الظروف الإستثنائية، كمنظرة قضائية بهذه المرونة وبهذا الإنفتاح والسماح بتوسع وتمدد صلاحيات الحكومة وسائر السلطات الإدارية، قد تغري وتدفع هذه الأخيرة على الإنحراف نحو المزاجي (**l'arbitraire**) وحب التسلط المفرط، لاسيما وأنه من خصائص ومواطن ضعف كل سلطة حاكمة أن تكون طليقة اليد ومحرة من قساوة قيود الأحكام القانونية والتنظيمية كلما تسنى لها ذلك، وهذا يقودها بسهولة إلى الإدعاء أو التسليم بوجود ظروف إستثنائية كلما طاب لها أن تتخذ قرارات أو تدابير خارقة للشرعية العادية ولا تتناسب بالتالي مع طبيعة الظروف الحقيقية للأوضاع التي تعالجها. ولذا، ومن أجل الحؤول دون ذلك قدر الإمكان، يتفق العلم والإجتهد على التسليم للقاضي الإداري والدستوري، كل ضمن نطاق صلاحياته، بسلطة رقابية استقصائية صارمة وواسعة يمارسها بهذا الشأن وتصب في خانة معرفة ما إذا كان هنالك وجود فعلي وحقيقي لظروف إستثنائية حتمت أو بررت إتخاذ هذا القرار (أو التدبير) أو ذلك، أم لا<sup>(٢)</sup>.

وجوهر وضع هذه الضوابط يكمن في المحافظة على مبدأ المشروعية وتحقيق التوازن قدر الإمكان بين الحقوق والحريات الفردية من جهة وحماية مصالح الدولة العليا من جهة أخرى. لكن القول بأي ظرف يتطلب شروطاً وإجراءات عدة لإعطائه غطاءً شرعياً إستثنائياً، فننقل من خانة المشروعية العادية ونركن في خانة المشروعية الإستثنائية. وقد كرست بطريقة غير مباشرة الإجتهدات خاصة تلك الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والمواثيق

<sup>١</sup>- يوسف سعد الله الخوري، " المجلس الدستوري - الكتاب السنوي ٢٠١٣ "، المجلد السابع، ص ١٨٥.

<sup>٢</sup>- المرجع أعلاه، ص ١٨٧-١٨٨.

والمعاهدات الدولية والقوانين والمراسيم الوطنية التي تنظم هذه الحالة شروط يجب توافرها قبل إتخاذ أي إجراء، وبعد إتخاذه تناسبه مع الظرف الإستثنائي وإنتهائه بمجرد إنتهاء الظرف.

لذلك يتطلب الوضع هنا تقسيم هذا المطلب لفرعين، تفعيل نظرية الظروف الإستثنائية الذي يتناول الشروط الواجب التقيد بها لتطبيقها (الفرع الأول)، وتمييزها عن غيرها من أنظمة الإستثناء (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تفعيل نظرية الظروف الإستثنائية

كان الفقه الإداري صارماً من ناحية لزوم توافر عدة شروط لتطبيق نظرية الظروف الإستثنائية، ولعبت إجتهدات القضاء الإداري الفرنسي أي مجلس الدولة دوراً كبيراً في إبرازها، ويمكن إيجازها بوجود ظرف إستثنائي، عجز الوسائل المتاحة عن مواجهة الظرف القائم، تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي القائم، وأن تكون الفترة مؤقتة تنتهي بإنتهاء الظرف.

### الفقرة الأولى: وجود ظرف جسيم وحاد يهدد كيان الدولة

" لم يحاول القضاء في فرنسا في أي حكم من أحكامه أن يعرف الظرف الإستثنائي وقد يفسر ذلك بأن مجلس الدولة الفرنسي رأى أن هذا المصطلح كافٍ بحد ذاته للدلالة على معناه، فالواقعة لا تعد ظرفاً إستثنائياً إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية. فما قد يعتبر ظرفاً إستثنائياً في أحوال وظروف معينة، قد لا يعتبر كذلك في حالات وظروف أخرى<sup>(1)</sup>."

يعني هذا الأمر وجود حالة تهدد كيان الدولة القائم وإعاقة عمل الإدارة فيه. فهناك ظروف تكون بطبيعتها طارئة وخطرة لكن لا تعتبر إستثنائية بل تبقى ضمن الإطار العادي غير الإستثنائي، ومن هنا وجبت التفرقة بينها وبين الظروف الإستثنائية. وفي هذا الخصوص " إعتبر مجلس الدولة الفرنسي الحالات الآتية ظروفناً إستثنائية:

---

<sup>1</sup>- أحمد مدحت علي، " نظرية الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر "، دار الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ١٩١.

- خطر وباء

- توتر سياسي خطير

- نقص المواد على إثر الحرب

- التهديد بالإضراب

- الكوارث الطبيعية

ويتمثل هذا الظرف الإستثنائي بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب، ويستقر الفقه على وجوب توافر وصف الجسامة في هذا الخطر وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا جسيماً<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثانية: عجز وسائل الإدارة العادية عن مواجهة الظرف

" عند حلول ظروف غير إعتيادية محل الظروف الطبيعية، يكون ضرورياً إتخاذ الإجراءات الأزمة لمواجهة هذه الظروف، وذلك إعمالاً لمبدأ بقاء الدولة وإستمرارها، لأنه إذا أصبح وجود الدولة ذاته مهدداً يتوجب التخفيف من قواعد المشروعية العادية التي وضعت لضمان بقاء الدولة وكفالة الحقوق والحريات. لكن يشترط لتطبيق الشرعية الإستثنائية أن يتحقق استحالة أو عجز الإدارة عن مواجهة الظرف الإستثنائي بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بإمكان مواجهة هذا الظرف الإستثنائي بالوسائل العادية يمنع إستخدام الوسائل الإستثنائية، أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف، ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني إستثنائي لتفادي الظروف الإستثنائية على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري"<sup>(٢)</sup>.

<sup>١</sup>- إبراهيم عبد العزيز شيجا، " القانون الدستوري "، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٨٠٧.

<sup>٢</sup>- وليد جابر، عصام إسماعيل، " الظروف الإستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا "، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع ٥٣٨، ٢٠٢٢، ص ٨.

وبالتالي يجب أن يتصف العجز باستحالة الإدارة أن تواجه الظروف الإستثنائية بوسائلها وأدواتها القانونية والدستورية العادية، والإستحالة قد تكون مادية تعجز الدولة من خلال وسائلها المادية عن مواجهتها وتبرز هذه الحالة في حالات كالعصيان والثورات..، أما القانونية فتعني إفتقار الدولة للقوانين والأنظمة التي تضع من خلالها حداً للظرف الإستثنائي القائم.

### الفقرة الثالثة: تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي

" يجب على الإدارة ألا تتعسف في تصرفها، وأن يكون الإجراء الإستثنائي بالقدر اللازم لدفع الظروف الإستثنائية، فالقاعدة تقضي بأن الضرورة تقدر بقدرها، فلا يضحى بمصالح الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بقدر ما تقتضيه الضرورة.

ويتوجب على الإدارة أن تراعي الحرص والحذر فتختار أنسب الوسائل وأقلها ضرراً بالأفراد طالما كانت هذه الوسائل توصل جميعها إلى تحقيق الهدف المنشود وهو دفع الظرف الإستثنائي، فلا تتجاوز في إستخدام سلطتها فيما يجب عليها إتخاذها من وسائل إلا بالقدر الضروري لمواجهة هذا الظرف "(١).

### الفقرة الرابعة: إنتهاء الإجراء بإنتهاء الظرف

" إذا كانت الظروف الإستثنائية توسع صلاحية الإدارة، فالإجتهد لا يجيز ممارسة هذه الصلاحية إلا أثناء هذه الظروف. فإذا إنتهى الظرف الإستثنائي وتبددت خطورته ترجع الإدارة لممارسة سلطاتها العادية المقررة لها في الظروف العادية "(٢).

وبالتالي ما إن ينتهي الظرف المحقق على الإدارة أن تستبدل فوراً المشروعية الإستثنائية بالمشروعية العادية، فالسبب الذي يشكل حجةً للسلطة قد إنتهى وتنتهي معه الإجراءات والتصرفات الإستثنائية التي إتخذت، وهذا

<sup>١</sup>- مروان القطب، " محاضرات في القانون الإداري العام - مقدمات عامة ومبدأ المشروعية "، د.ن، ٢٠٢١، ص ٣١.

<sup>٢</sup>- وليد جابر، عصام إسماعيل، " الظروف الإستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا "، مرجع سابق، ص

ما يشكل بصريح العبارة الإطار الزمني للظروف الإستثنائي الذي يعنى بالتوقيت، إضافةً إلى الإطار المكاني الذي يعنى بتحديد النطاق الواجب ممارسة السلطات الإستثنائية فيه مع عدم جاوز إجتيازه ووجوب التقيد به.

## الفرع الثاني: أنظمة الإستثناء الأخرى

ظهرت عدة نظريات أخرى تشابهت مع نظرية الظروف الإستثنائية وصولاً إلى صعوبة التمييز بينها، لذلك تجب الإضاءة عليها. ومن أبرزها وأشهرها، أعمال السيادة (تعرف أيضاً باسم أعمال الدولة أو أعمال الحكومة)، نظرية الضرورة، ونظرية العجلة القصوى.

## الفقرة الأولى: أعمال السيادة

تتعدد تسميات هذه النظرية بين أعمال الدولة في إنكلترا وأعمال الحكومة في فرنسا، وأعمال السيادة في الكثير من كتب فقهاء العرب. وتعد هذه النظرية من أخطر الإستثناءات على مبدأ المشروعية، " ويعود أصلها إلى قيام مجلس الدولة الفرنسي بالتخلي عن فرض رقابته على أعمال الحكومة تحت ضغط الظروف السياسية للمحافظة على كيانه من الإلغاء. إذ أنه كان قد نشأ في ظل الإمبراطورية الفرنسية الأولى، وعندما سقط نابليون بونابرت وعادت الملكية مع لويس الثامن عشر عام ١٨١٥، خشي المجلس على نفسه. لذا إمتنع المجلس عن رقابة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية المتعلقة بنظام الحكم، وإكتفى بالرقابة على أعمالها الإدارية الأخرى. ولم يسترد المجلس ولايته القضائية الكاملة إلا سنة ١٨٧٢" (١).

ويتلخص مفهوم هذه النظرية أن هنالك بعض التصرفات والإجراءات والأعمال التي تجريها السلطة الادارية تبقى خارج رقابة القضاء الاداري وتصبح تلقائياً غير قابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة. " وفي لبنان كان أول قرار إتخذه مجلس الشورى اللبناني على وفق نظرية أعمال السيادة هو القرار الصادر بنتيجة المراجعة المقدمة من قبل صاحب جريدة (زحلة الفتاة) طعنأ في المرسوم رقم ٨١٣٩ الصادر بتاريخ ١٥ حزيران الذي قضى بمنع الجريدة عن الصدور. وقد إستند هذا القرار إلى المادة الأولى من القرار التشريعي رقم ٣٠٨٠

١- عبد الغني بسيوني عبد الله، " القضاء الإداري "، منشأة المعارف، مصر- الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥٦.

الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٢٥، التي نصت على أنه: (يمكن لحاكم لبنان الكبير بموجب تدبير حكومي يتخذ بقرار من هيئة مجلس النظار، أن يوقف عن الصدور كل جريدة أو مجلة...). لذا عد مجلس شورى الدولة اللبناني أن في الأمر عملاً حكومياً يجنب المرسوم المطعون فيه الرقابة القضائية بإعتبار أن عبارة تدبير حكومي يقصد بها العمل الحكومي<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثانية: نظرية الضرورة

" تبنت الدساتير الألمانية نظرية الضرورة التي أكدت على أن الدولة هي التي أوجدت القانون لتحقيق مصالحها، فلا تخضع له إذا كان تحقيق تلك المصالح يتنافى مع أحكامه، لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة. فإذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض البلاد إلى أخطار، يمكنها عندئذ مواجهة الحال بإتخاذ تدابير سريعة هي أصلاً من إختصاص السلطة التشريعية، وعلى البرلمان بعد ذلك أن يصلح الأمور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفاً للقانون"<sup>(٢)</sup>.

في لبنان " تبني القضاء الإداري اللبناني نفس الشروط التي وضعها الفقهاء الفرنسيين لقيام حالة الضرورة، وهي المفاجئة، إستحالة إجتماع المجلس النيابي، وعرض التدبير على المجلس النيابي. ومن ثم تكون المراسيم المتخذة إستناداً إلى حالة الضرورة تكون قابلة للإبطال إذا لم يتحقق قيام وتوافر تلك الشروط"<sup>(٣)</sup>.

### الفقرة الثالثة: نظرية العجلة القصوى

وتعرف أيضاً بنظرية الإستعجال، " وهذه النظرية هي أوسع بمداها ونطاقها من نظرية الظروف الإستثنائية ذلك أن المهم في حالة العجلة ليس ضرورة التصرف فقط وإنما ضرورة التصرف السريع. وتختلف نظرية العجلة عن نظرية الضرورة في أن الأولى محددة بالزمان والمكان بينما الثانية فإنها مرتبطة بفكرة السلامة العامة (Salut)

<sup>١</sup>- يوسف سعد الله الخوري، " القانون الإداري العام - تنظيم إداري وعقود إدارية "، ج ١، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

<sup>٢</sup>- محي الدين القيسي، " القانون الإداري العام "، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٧٩.

<sup>٣</sup>- محي الدين القيسي، " القانون الإداري العام "، المرجع أعلاه، ص ١٨٤.

**Public**) المثال الذي يعطى على حالة العجلة القصوى هو حالة إيجاد مسكن لعائلة إحترق مسكنها، فهذه الحالة ترعاها فكرة العجلة وليس فكرة الظروف الإستثنائية أو فكرة الضرورة.

وبرغم الفوارق الدقيقة بين حالات الضرورة والظروف الإستثنائية، والعجلة القصوى فإن جميع هذه الحالات تؤدي إلى تخطي مبدأ الشرعية الموضوع للظروف العادية عن طريق منح الإدارة سلطات إستثنائية تعمل من خلالها على درء الخطر الداهم عن مصالح الدولة وحماية الصالح العام وتأمين سير المرافق العامة<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثاني: مشروعية القرارات في الظروف الإستثنائية

إن " الظروف الإستثنائية لا تخرج عن مبدأ المشروعية، بحيث تمتد وتتوسع قواعد الشرعية العادية بمقياس يسهل مهمة السلطة في ظروف مماثلة. وعليه فإن هذه الظروف تحدد مهام السلطة بالقيام بواجباتها العامة، لأن هذه السلطة مجبرة طبيعياً بحماية الأمن العام وتأمين إستمرارية المرافق العامة"<sup>(٢)</sup>.

" ليس هناك من تعارض بين التدابير المأخوذة من قبل السلطة في الظروف الإستثنائية والمبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، لأن هذه التدابير ليست سوى عملية متممة ومكملة للقوانين والأنظمة المطبقة في الحالات العادية. بالإضافة، إلى أنه إذا كانت هذه القوانين والأنظمة العادية ليست كافية للمرحلة غير العادية فإنها لا تتسلخ عنها نهائياً. لأن السلطة في الحالتين، العادية والإستثنائية، لا تخرج عن قواعد وإطار القانون. وهي في الحالة الأولى تستعمل المشروعية العادية وفي الحالة الثانية المشروعية الموسعة أو الإستثنائية"<sup>(٣)</sup>.

---

<sup>١</sup>- محي الدين القيسي، " مبادئ القانون الإداري العام"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩، ط ٢، ص ١٢٢.

<sup>٢</sup>- عيسى بيزم، " حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع"، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

<sup>٣</sup>- عيسى بيزم، " حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع"، مرجع سابق، ص ٢٩٧، مأخوذ من عيسى بيزم، أطروحة دكتوراه بعنوان " فصل الظروف الإستثنائية"، ١٩٨٧، ص ٢٥٣.

## المطلب الأول: قوننة الظروف الإستثنائية في لبنان

إن الدستور والقوانين اللبنانية لم تلحظ أي تكريس أو تبني لنظرية الظروف الإستثنائية، وتم الإكتفاء بالإشارة فقط على أن إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، الحرب والسلام، كذلك التعبئة العامة تكون من صلاحية الحكومة وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور، وبالتالي جميعها تعتبر في جوهرها ظروفًا إستثنائية. ولكن المفارقة أن هنالك مخرجاً قانونياً في لبنان يعرف " بالمراسيم الإشتراعية " \* تناولت عدة أزمات وحالات شكلت ظروفًا إستثنائية بحتة.

## الفرع الأول: حالات الظروف الإستثنائية في لبنان

" عرف لبنان منذ الإنتداب وحتى اليوم مجموعة من التشريعات التي تنظم حالة الطوارئ كان أولها القرار رقم S/4 الصادر في ١٠ كانون الثاني ١٩٢٥ ومن ثم القرار رقم ٣٤ الصادر في ٨ شباط ١٩٣٦. وقد نصت هذه القرارات على نقل صلاحيات السلطات المحلية إلى المفوض السامي الفرنسي كي يمارسها مباشرة في حالة تعرض أمن البلاد للخطر "(١).

بعد عصر الإستقلال، ثلاث مراسيم إشتراعية برزت في لبنان حملت في طياتها ثلاث حالات أو أشكال صح بها القول بأنها شكلت الغطاء الشرعي القانوني لتكريس تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية في لبنان، تتعلق بإعلان حالة الطوارئ، المنطقة العسكرية، حالة التأهب والتعبئة جزئياً كانت أو عامة، الأعمال الضارة وعالجتها من وقت إعلانها لحين إنتهائها.

---

\* المراسيم الإشتراعية هي المراسيم التي تصدر عن الحكومة في الحالات الإستثنائية أو الضرورية وتتمتع بقوة القانون، ويتم اللجوء إليها عندما تكون هناك حاجة لإتخاذ إجراءات سريعة ومحددة.

<sup>١</sup>- وسام اللحام، " إعلان حالة الطوارئ في بيروت لأسبوعين؟ مدة الطوارئ لا تتجاوز ٨ أيام إلا بموافقة المجلس النيابي "، موقع المفكرة القانونية، <https://legal-agenda.com>، تاريخ النشر ٧/٨/٢٠٢٠، تاريخ الدخول ١١/٣/٢٠٢٥.

## الفقرة الأولى: حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية

هذه الحالة عالجها " المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧ "(١). و " تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها:

- عند تعرض البلاد لخطر مداهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو إضطرابات تهدد النظام العام والأمن أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة.

وتجدر الإشارة إلى أن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية تعلن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور الانعقاد وفقاً للمادة الثانية من هذا المرسوم "(٢).

وقد أعطيت السلطة العسكرية فور إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية اليد الطولى في بسط سلطتها على كافة أنحاء البلاد (٣). ولها في حالة إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية الحق بإتخاذ العديد من الإجراءات منها المصادرة، تحري المنازل في الليل والنهار، إعطاء الأوامر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها، إبعاد المشبوهين، منع الإجتتماعات المخلة بالأمن (٤).. وغيرها الكثير.

وقد أعطيت المحكمة العسكرية صلاحية النظر بالجرائم والمخالفات التي قد تحصل، وأكثر من ذلك حتى عند رفع حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية تتابع المحكمة العسكرية النظر بالجرائم التي أحيلت إليها. وتجدر

---

١- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧، تمت الموافقة عليه في جلسة مجلس الوزراء التي عقدت بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧، وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٤/٨/١٩٦٧، ع ٦٥، ص 1260-1262.

٢- المادة الأولى من " المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧ "، موقع مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية، <http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=203365>.

٣- المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧ على أن تتولى السلطة العسكرية العليا صلاحية المحافظة على الأمن وتوضع تحت تصرفها جميع القوى المسلحة ويفهم بذلك قوى الأمن الداخلي والأمن العام والجمارك ورجال القوى المسلحة في الموانئ والمطارات ومخافر الأحراج وفي وحدات الحراسة المسلحة ومفارزها بما فيهم رجال الأطفاء وتقوم هذه القوى بواجباتها الأساسية وفقاً لقوانينها الخاصة وتحت إمرة القيادة العسكرية العليا.. موقع مركز المعلوماتية القانونية، مرجع سابق.

٤- المادة الرابعة من المرسوم رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧، موقع مركز المعلوماتية القانونية، مرجع سابق.

الإشارة إلى أنه قد نص المرسوم أيضاً على عقوبات تتراوح بين الحبس والغرامة والإعتقال وتدابير الإحتراز للأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين<sup>(١)</sup>.

## الفقرة الثانية: حالة التأهب والتعبئة

بدايةً تجب الإشارة إلى أن حالة التأهب ممكن أن تكون كلية أو جزئية كذلك التعبئة ممكن أن تكون عامة أو جزئية وقد تم النص على هاتين الحالتين في " المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٢ الصادر في العام ١٩٨٣ " <sup>(٢)</sup> ويعرف أيضاً " بقانون الدفاع الوطني " .

وفحوى هذا القانون أنه إذا تعرضت الدولة في منطقة أو عدة مناطق لأعمال ضارة بسلامتها أو مصالحها يكلف الجيش بالمحافظة على الأمن في هذه المنطقة أو المناطق، على أن يتم التكليف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني، ويكون لمدة محددة تمدد عند الإقتضاء بالطريقة ذاتها.. ولقائد الجيش أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول إلى الحفاظ على الأمن كتفتيش الأبنية وسائر الأمكنة في أي وقت كان بعد موافقة النيابة العامة المختصة، مراقبة الموانئ والسفن في المياه الإقليمية، مراقبة دخول الأجانب إلى لبنان والخروج منه، منع الإجتتماعات العامة غير المرخص بها أو ذات الطابع العسكري، مكافحة التهريب.. على أن تحال على المحاكم العسكرية جميع الأعمال المخلة بالأمن<sup>(٣)</sup> ..

---

<sup>١</sup>- المادة السادسة والسابعة من المرسوم رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧، موقع مركز المعلوماتية القانونية، مرجع سابق.

<sup>٢</sup>- تمت الموافقة عليه في جلسة مجلس الوزراء التي عقدت بتاريخ ١٩٨٢/١٢/٨ وتم تعديل بعض أحكامه عدة مرات، وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٨٤/١٠/٤، ع ٣٣، ص 403-412.

<sup>٣</sup>- المادة الرابعة من قانون الدفاع الوطني، موقع وزارة الدفاع، <https://www.mod.gov.lb>.

## الفقرة الثالثة: الأعمال الضارة

" نص المرسوم الإشتراعي رقم ١ سنة ١٩٩٤ على إجازة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في المناطق التي تتعرض لأعمال ضارة بسلامتها. ومنح قائد الجيش صلاحيات إتخاذ تدابير كفيلة بالمحافظة على الأمن وتحال إلى المحاكم العسكرية كل الأعمال المخلة بالنظام"<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني: تطبيقات النظرية في لبنان

تعددت المراسيم والقوانين التي تنظم الظروف الإستثنائية وحالات الطوارئ المؤقتة في لبنان التي تعد بمثابة تطبيقات لها، وشملت مختلف الأزمات كالحروب الأهلية، الإحتلالات العسكرية، الأحداث السياسية الكبرى، والجائحة الصحية.. هذه المراسيم غالباً ما تعطي الحكومة صلاحيات إستثنائية، مثل فرض حظر التجول، رقابة على الإعلام، تقييد الحريات، وإغلاق الحدود.. كما تسمح هذه القوانين والمراسيم بتمديد حالة الطوارئ حسب تطور الظروف. وتجب إلى الإشارة إلى أن عرضها سيقصر على أبرز الأحداث التي حصلت في لبنان.

## الفقرة الأولى: الإعتداءات الإسرائيلية على لبنان

" ثمة سجل حافل من الحروب الإسرائيلية على لبنان، ومن الاجتياحات لحدوده الدولية والاعتداء على سيادته الوطنية، وذلك منذ توقيع اتفاق الهدنة اللبنانية/الإسرائيلية (٢٣ آذار ١٩٤٩)، وحتى يومنا هذا. ومن أبرزها: الغارة على مطار بيروت (١٩٦٨)، عملية الليطاني (١٩٧٨)، عملية سلامة الجليل (١٩٨٢)، عملية تصفية الحسابات (١٩٩٣)، عملية عناقيد الغضب (١٩٩٦)، حرب تموز (٢٠٠٦)، وصولاً إلى طوفان الأقصى (2023- 2024)"<sup>(٢)</sup>.

<sup>١</sup>- عيسى بيزم، " حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع"، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

<sup>٢</sup>- جابر سليمان، " حروب إسرائيل على لبنان (١٩٧٨-٢٠٢٤): قراءة مقارنة"، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ٦ تشرين الثاني ٢٠٢٤، ع ١١٩، ص ٢.

وكان لافتاً عدم إعلان حالة الطوارئ في جميع الحروب، بل إقتصار الإعلان على البعض منها. مثلاً " عقب الإعتداءات الإسرائيلية التي حصلت عام ١٩٧٢، أعلنت حالة الطوارئ (مرسوم رقم ٣٩٩١ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٧٢) واجتمع مجلس النواب أيضاً، في النهار نفسه، وبالفعل تلي المرسوم خلال الجلسة، لكن لم يتم التصويت عليه صراحة" <sup>(١)</sup>.. وبموجب " المرسوم رقم ٣٩٩١" <sup>(٢)</sup> أعلنت حالة الطوارئ في جميع أراضي الجمهورية اللبنانية اعتباراً من تاريخ ١٦/٩/١٩٧٢. وبتاريخ لاحق في ٤/١٠/١٩٧٢ صدر " المرسوم رقم ٤٠٦٨" <sup>(٣)</sup> الذي بموجبه رفعت حالة الطوارئ المعلنة في جميع أراضي الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم رقم ٣٩٩١ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٧٢، بإستثناء محافظة الجنوب حيث بقيت حالة الطوارئ معلنة فيها.

كذلك أيضاً، " مرسوم رقم ٩١٠٧ الصادر بتاريخ ١٣ كانون الثاني سنة ١٩٦٨ تم رفع حالة الطوارئ بإستثناء بعض المناطق وهي منطقة الحدود اللبنانية الجنوبية، والمناطق العسكرية المعلنة بموجب المرسومين ٩٦٧١ تاريخ ٢٩/٦/١٩٥٥ و٦٤٣٩ تاريخ ١٨/١/١٩٦٧" <sup>(٤)</sup>.

وكان لافتاً عدم إعلان حالة الطوارئ أثناء حرب ما يعرف بتموز ٢٠٠٦، كذلك مؤخراً الأحداث التي حصلت في العام ٢٠٢٤.

## الفقرة الثانية: أحداث ٢٣ نيسان 1969

في ٢٤ نيسان من العام ١٩٦٩ إندلعت موجة إشتباكات بسبب الوجود الفلسطيني المسلح خلصت بتوقيع إتفاقية القاهرة لاحقاً لتنظيم هذا الأمر، بين الراحل ياسر عرفات ممثلاً منظمة التحرير الفلسطينية، والجيش اللبناني

---

<sup>١</sup>- أكرم حمدان، " هل يجتمع مجلس النواب لأخذ العلم بإعلان حالة الطوارئ وإستقالة حمادة "، جريدة نداء الوطن، لبنان، تاريخ النشر في 2020/8/7، تاريخ الدخول 2020/3/5.

<sup>٢</sup>- المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٩٩١، " الجريدة الرسمية "، ١٩٧٢/١٠/٠٩، ع ٨١، ص ١١٧٤.

<sup>٣</sup>- المادة الأولى من المرسوم رقم ٤٠٦٨، " الجريدة الرسمية "، ١٩٧٢/١٠/١٦، ع ٨٣، ص ١٢١٣.

<sup>٤</sup>- رفيق غريزي، " حالة الطوارئ: واجبة اليوم قبل أمس "، موقع تقارير، <https://takarir.net/archives/4829>، منشور في 2020/3/22، تاريخ الدخول إلى الموقع في 2020/3/10.

ممثلاً بقائد الجيش إميل البستاني الموفد من قبل الرئيس اللبناني آنذاك<sup>(١)</sup>. وعلى إثر إندلاع هذه الموجة ولكبحها قدر الإمكان صدر مرسوم عن مجلس الوزراء أعلن فيه " حالة الطوارئ في جميع أراضي الجمهورية اللبنانية إعتباراً من تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٦٩ ولغاية يوم الأحد الواقع في ٢٧ نيسان سنة ١٩٦٩ "<sup>(٢)</sup>، وبما أنها أعلنت لفترة أقل من ثمانية أيام، لم يتم إرساله لمجلس النواب.

### الفقرة الثالثة: حكومة الرئيس أمين الحافظ

" بتاريخ ١٩٧٣/٤/٢٥ تألفت حكومة الرئيس أمين الحافظ (نائب طرابلس) من قبل الرئيس سليمان فرنجية. ونشبت مطلع شهر أيار من نفس العام إشتباكات ضارية بين الجيش اللبناني والمنظمات الفلسطينية. وكانت حكومة الرئيس الحافظ لم تمثل بعد أمام المجلس النيابي لنيل الثقة. ورغم ذلك، إتخذت الحكومة وبتاريخ ١٩٧٣/٥/٧ قراراً أعلنت فيه حال الطوارئ في البلاد، لوضع حد لهذه الإشتباكات حمايةً للمصلحة الوطنية العليا"<sup>(٣)</sup>.

وتبرز المفارقة هنا إلى حالة ووضعية الحكومة التي كانت قائمة آنذاك في عهد الرئيس الراحل سليمان فرنجية، كذلك عدم عرض أو إطلاع المجلس النيابي على المرسوم الذي صدر لضرورة الموقف الذي كان قائماً. فكان لافتاً في إفتتاحية إعلان المرسوم<sup>(٤)</sup> الذي أعلنت من خلاله حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد الجملة الآتية؛

---

<sup>١</sup>- دعت الأحزاب والقوى اليسارية إلى الإضراب والتظاهر في ٢٣ نيسان متهمين الجيش اللبناني بالعمل على تصفية القضية الفلسطينية، إبان هذه المظاهرات وقعت صدامات عنيفة بين المتظاهرين والقوى الأمنية بدأت في صيدا وانتقلت إلى بيروت وبر الياس في البقاع وسقط عشرات القتلى والجرحى من الطرفين، وفي ٢٤ نيسان قدم رئيس الحكومة رشيد كرامي استقالته إحتجاجاً معتبراً أن اللبنانيين منقسمون حول وضع الفدائيين وحركتهم المسلحة وأن على اللبنانيين أن يحددوا سياسة وحدة حول هذه المسألة وإلا فلن تستطيع أي حكومة أن تواجه الأزمة..

شهر تشرين الثاني - إتفاقية القاهرة - إنتهاك للسيادة في سبيل الرئاسة، " الدولية للمعلومات "، لبنان، ١ تشرين الثاني ٢٠١٣.

<sup>٢</sup>- المادة الأولى من المرسوم رقم ١٢٣٦٢، " الجريدة الرسمية "، تاريخ النشر ١٩٦٩/٤/٢٤، ع ٣٣.

<sup>٣</sup>- سعيد مالك، " قبل الثقة: إعلان الطوارئ ممكن "، صحيفة نداء الوطن، مرجع سابق.

<sup>٤</sup>- مرسوم رقم 5513، " الجريدة الرسمية "، ع ٤٢، الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٥/٧، منشور بتاريخ ١٩٧٣/٥/٢٤.

" نظراً لوجود عناصر تخريبية أخذت تعبت بأمن البلاد وتعمل على التدمير والتقتيل وتزرع التفرة... " فأنت بسباق سبب موجب له.

## الفقرة الرابعة: جائحة كورونا

لمواجهة هذه الجائحة قامت أكثرية الدول باللجوء إلى الوسائل القانونية للحد قدر الإمكان من إنتشار الوباء، ففرنسا مثلاً إختارت قانون الطوارئ بالمقابل قام لبنان بإعلان التعبئة العامة، وهذا كان محط خلاف بين مؤيد ومعارض لهذا الإسناد والتوصيف.

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

- لا تتوفر في إنتشار وباء كورونا الشروط الموجبة لإعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي الرقم ٥٢ الصادر في ٥ آب ١٩٦٧..

- لم تكن قيادة الجيش موافقة على إعلان حالة الطوارئ لإنقضاء الأسباب القانونية والموضوعية الموجبة لإتخاذ القرار. أضف أن التهديد الذي تتعرض له البلاد لا يعالج بقدرات الجيش.. بل يستلزم تدخل السلطات الصحية بالدرجة الأولى ولا سيما وزارة الصحة العامة وأجهزتها المتخصصة والجهات الصحية أو التي تملك كفاءات وقدرات في علوم الأوبئة وطرق مكافحتها.

- إستندت الحكومة في إعلان التعبئة العامة لمواجهة إنتشار فيروس كورونا على القانون الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١٢/٣١ (قانون الأمراض المعدية في لبنان)<sup>(١)</sup> الذي نص 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 إنتشار هذا الوباء. ويحدد هذا المرسوم صلاحية كل سلطة أو إدارة من السلطات والإدارات التي يعهد إليها تنفيذ تلك التدابير كما يبين كيفية تأليفها وإختصاصها ويمنحها إلى أجل معين السلطة اللازمة للتنفيذ.. وكذلك المادة ١٠ التي نصت على أنه: " عندما

---

<sup>١</sup>- نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١/٨/١٩٥٨، ع ٢، وعدل بموجب مرسوم رقم ٦١٩٨ في العام ٢٠٢٠ عند بدأ إنتشار وباء كورونا في لبنان حيث تم إعتباره من الأمراض المعدية والتي توجب على المريض الحجر الصحي.

يتخذ المرض الإنتقالي 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<sup>(١)</sup>.

وقد بينت سابقاً أن التعبئة العامة وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور اللبناني تعلن بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، فقد صدر عن مجلس الوزراء عدة مراسيم وقرارات وعدة كتب صادرة عن أمانته تتعلق بالتعبئة العامة والتدابير المتخذة المحددة بفترة وجيزة تمدد كلما تعدت الحاجة إلى ذلك لمواجهة هذا الوباء<sup>(٢)</sup>، وخلصتها بتنوع بين الإقفال الجزئي والكامل للإدارات والمؤسسات والمدارس والجامعات وحظر التجوال والإختلاط والتشدد في قمع المخالفين من قبل الأجهزة الأمنية والعسكرية والإلتزام بالكمامات وتأمين وتنظيم عملية اللقاحات التي أوليت المهمة في تنظيمها لوزير الصحة...

وتجدر الإشارة إلى أن فاتحة المراسيم التي أعلنت من خلالها التعبئة العامة كان مرسوم رقم (٦١٩٨) <sup>(٣)</sup> الصادر بتاريخ ١٥/٣/٢٠٢٠، وأختتم بتسوية من قبل مجلس الوزراء <sup>(٤)</sup> بموجب قرار رقم ٢٠ بتاريخ ٨/٢/٢٠٢٢ بالموافقة على قرار المجلس الأعلى للدفاع الصادر بتاريخ ٢١/١٢/٢٠٢١ من خلاله أعلن إنهاء تمديد إعلان

---

<sup>١</sup>- وليد جابر، عصام إسماعيل، " الظروف الإستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا "، مرجع سابق، ص ١٩-٢٠.

<sup>٢</sup>- المرسوم رقم ٦١٩٨ تاريخ ١٥/٣/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٢٠٩ تاريخ ٢٦/٣/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٢٥١ تاريخ ٩/٤/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٢٩٦ تاريخ ٢٤/٤/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٣٢٩ تاريخ ٥/٥/٢٠٢٠، قرار مجلس الوزراء رقم ٢ تاريخ ١٢/٥/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٤٠٣ تاريخ ٢٨/٥/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٤٤٣ تاريخ ٤/٦/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٦٦٥ تاريخ ١٧/٧/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٦٩٢٩ تاريخ ٣/٩/٢٠٢٠، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ١٩٥٥ تاريخ ١٤/٩/٢٠٢٠، كتاب الأمانة لمجلس الوزراء رقم ٢١٩١ تاريخ ١٠/١١/٢٠٢٠، المرسوم رقم ٧٣١٥ تاريخ ٣١/١٢/٢٠٢٠، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٣ تاريخ ٥/١/٢٠٢١، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٢٦ تاريخ ١/١/٢٠٢١، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٤٦ تاريخ ٢١/١/٢٠٢١، المرسوم رقم ٧٦١٥ تاريخ ٩/٤/٢٠٢١، المرسوم رقم ٨٤٠٦ تاريخ ١٩/١٠/٢٠٢١، قرار مجلس الدفاع الأعلى تاريخ ٢١/١٢/٢٠٢١. ورد تعدادها في المرجع أعلاه ص ٢٣-٢٢-٢١.

<sup>٣</sup>- " مرسوم إعلان التعبئة العامة لمواجهة إنتشار فيروس كورونا "، الجريدة الرسمية، ع ١٢.

<sup>٤</sup>- وليد جابر، عصام إسماعيل، " الظروف الإستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا "، مرجع سابق، ص ٢٣.

التعبئة العامة لمواجهة إنتشار الكورونا حتى تاريخ ٢٠٢٢/٣/٣١، حيث إنه لم يكن في حالة إنعقاد في فترة إعلان المجلس الأعلى للدفاع عن هذا القرار.

### الفقرة الخامسة: إنفجار مرفأ بيروت (١)

صدر عن مجلس النواب اللبناني " قانون إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت " (٢)، بموجب مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ٦٧٩٢ من قبل الحكومة، وبموجب المادة الأولى من هذا القانون أعلنت " حالة الطوارئ في مدينة بيروت لمدة أسبوعين إعتباراً من ٢٠٢٠/٨/٥ لغاية ٢٠٢٠/٨/١٨ ضمناً " (٣).

كذلك نص القانون على تطبيق جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ، وتمارس السلطات المختصة أيضاً الصلاحيات المنصوص عنها في المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢. كذلك تتولى فوراً السلطة العسكرية العليا صلاحية المحافظة على الأمن وتوضع تحت تصرفها جميع القوى المسلحة بما فيها قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والجمارك ورجال قوى المسلحة في الموانئ والمطار وفي وحدات الحراسة المسلحة ومفارزها بما فيها رجال الإطفاء، وتقوم هذه القوى بواجباتها الأساسية وفقاً لقوانينها الخاصة وتحت إمرة القيادة العسكرية العليا. كما تختار السلطة العسكرية العليا بقرار بعض العناصر من هذه القوى لتكليفها بمهام خاصة تتعلق بعمليات الأمن وحراسة النقاط الحساسة وعمليات الإنقاذ (٤).

---

١- في ٤ آب ٢٠٢٠ دوى إنفجار هائل في مرفأ بيروت بعد إشتعال كمية كبيرة من نترات الأمونيوم كانت مخزنة منذ سنوات في ظروف غير آمنة، ما أدى إلى موجة إنفجارية ضخمة دمرت أجزاء واسعة من العاصمة. تسبب الإنفجار في سقوط عدد كبير من الضحايا وخسائر مادية فادحة، وكشف عن تراكم طويل من الإهمال الذي سمح بوجود مواد خطيرة بهذا الحجم في قلب المدينة.

٢- " محاضر مجلس النواب اللبناني"، الدور التشريعي الثالث والعشرون، العقد الإستثنائي الثاني، محضر الجلسة الأولى، مبنى قصر الأونيسكو، ١٣ آب ٢٠٢٠.

٣- المادة الأولى، " قانون إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت"، الجريدة الرسمية، ع ٣٣، ص ١.

٤- المادة الأولى والثانية، " قانون إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت"، مرجع سابق، ص ١ و٢.

## المطلب الثاني: رأي الإجتهد حول النظرية

في لبنان، يختص القضاء الإداري بالتحقق من قانونية القرارات الإدارية الإستثنائية. أما القضاء الدستوري، فيلعب دوراً حاسماً في ضمان أن هذه التدابير لا تتعارض مع الدستور أو تنتهك الحقوق الأساسية، مؤكداً على ضرورة التناسب والشرعية في تطبيقها. بينما القضاء العدلي يعاني من تخبط كبير خاصةً من ناحية إنعدام أي نص قانوني يعيد التوازن للعقود يضمن عدم إنتهاك حقوق الأفراد المتعاقدين من جهة، ومن جهة مقابلة التضارب الحاصل بين الإجتهدات جراء الوضع الإقتصادي والمالي خاصةً موضوع تدهور قيمة العملة الوطنية.

### الفرع الأول: الإجتهد الإداري

بدايةً " إن رقابة القضاء على أعمال الادارة هو كالتالي: رقابة حد أدنى: تشتمل على الخطأ القانوني، عدم صحة الوقائع إنحراف السلطة والخطأ الساطع في التقدير. رقابة عادية: كل ما يوجد في رقابة الحد الأدنى بالإضافة إلى التكيف القانوني للوقائع " Qualification juridique juridique des faits ". رقابة حد أقصى: كل الأمور التي جرى تعدادها بالإضافة إلى رقابة عدم التناسب بين الإجراء المتخذ والعمل المشكو منه. هذا بالإضافة إلى حالة إنتفاء الرقابة " Absence de contrôle ou contrôle infra minimum " مثلاً بالنسبة للرقابة على علامات التقييم التي تضعها لجان التصحيح في الإمتحانات والمباراة فهي تكون منتفية لأن هذه اللجان تتمتع بسلطة تقديرية مطلقة <sup>(١)</sup>.

وقد تبنى مجلس شورى الدولة هذه النظرية في العديد من قراراته وعين شروطها كذلك. وكان لافتاً تفيده للنظرية في إحدى قراراته الصادرة بالنسبة للتشريع في العقود الإستثنائية فقد حدد مجلس شورى الدولة في " القرار رقم ١٢٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ الظروف الإستثنائية إذ ذكر أنه في حال حدوث ظروف إستثنائية تحرر السلطة من وجوب إحترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة وحتى وجوب إحترام الحريات العامة التي يكرسها القانون ولكي تتوفر الظروف الإستثنائية:

أولاً: أن تكون الظروف إستثنائية حقاً.

ثانياً: أن تكون المصلحة العامة أملت إتخاذ التدابير المشكو منها.

<sup>١</sup>- فادي إلياس، " سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية "، مجلة العدل، ع ٤، ٢٠٢٣، ص ٨٩٣.

ثالثاً: أن تكون الإدارة مضطرة لاتخاذ هذا التدبير توصلًا للهدف المقصود.

ويمكن إضافة بند رابع يكمن في إنتهاء التدابير الإستثنائية مع إنتهاء الظروف الإستثنائية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هذا التصرف يخضع للرقابة القضائية، فيمكن للمتضرر من التدابير الإستثنائية اللجوء إلى مجلس شورى الدولة والطعن فيها. عندها، يقوم المجلس بفحص مدى إستثنائية الظروف التي حدثت بالسلطة لإتخاذ هذه التدابير أهمها عنصراً السبب والغاية، ويصدر قراره بناء على ذلك. فيجوز مثلاً الطعن بقيام حكومة تصريف الأعمال بتعيين أحد الموظفين بحجة الظروف الإستثنائية أمام مجلس شورى الدولة إذا يتطلب إجتماعها ظرفاً إستثنائية قبل إصدار قرارات تعتبرها إستثنائية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني: المجلس الدستوري

إن تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية في المجال الدستوري خاصةً أنه لم يتم النص عليها في الدستور اللبناني لا يطرح إشكالية بل يطرح عدة تساؤلات، وبخصوص هذا الأمر كان هناك رأي أبداه " الدكتور إدمون رباط في ١٦ أيلول ١٩٨٧ بناءً على سؤال رئيس مجلس النواب كامل الأسعد آنذاك يتعلق بالوضع الذي تكون عليه اللجان النيابية ورئاسة المجلس في حالة إستحالة إجتماع مجلس النواب لإنتخاب الرئاسة وأعضاء اللجان نظراً إلى الحالة الأمنية أو لعوائق مادية أخرى... وقد خلص رأيه إلى أنه من المسلم به أن هذه النظرية قد ظهرت إلى الوجود في ظل القانون الإداري والإجتهاد الذي تكون حوله، ولكن لا شيء يحول دون تطبيقها في الحياة الدستورية حفاظاً لسلامة مؤسساته. بل وأن من باب أولى أن تطبق هذه النظرية أيضاً في القانون الدستوري نظراً إلى درجته الأسمى بالنسبة إلى القانون الإداري الذي يرتبط بأحكامه ومبادئه"<sup>(٢)</sup>.

وبالتالي إن الوضع اللبناني غير المستقر من كل النواحي إنعكس على قرارات المجلس الدستوري، الذي تبني هذه النظرية وأخذها كمبرر وضرورة للخروج عن المبادئ والأحكام الدستورية وإحلال الشرعية العادية بشرعية إستثنائية، كذلك لتجنب حدوث أي فراغ دستوري في السلطات الثلاث.

١- علوان نعيم أمين الدين، " سلطة التشريع في الظروف الإستثنائية"، جريدة الأخبار، الإثنين ٢٩ تموز ٢٠١٣.

٢- عبد الغني بسيوني عبدالله، " القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٨، ص ١٢١-١٢٢.

فقد كان " المجلس الدستوري " (١) بقرارته صريحاً بتبني هذه النظرية ولا مفر له أصلاً من ذلك، وهذه بعض من قراراته بهذا الخصوص؛

" - قرار رقم ٢٠٠٥/١، تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦، " وبما أن المجلس، وبمعزل عن موقفه من إشكالية قيام السلطة المشترعة بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقيلة في الدورة الإستثنائية الحكيمة المنصوص عنها في البند (٣) من المادة ٦٩ من الدستور، أو في دورة إستثنائية جرى إفتتاحها وفقاً للمادة ٣٣ من الدستور، وفي حال إعتبره جديلاً أن المعنى الضيق لتصريف الأعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة أو الحكومة المستقيلة أو الحكومة المعتمدة مستقيلة وفقاً للبند (٢) من المادة ٦٤ من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقيل توقيع مثل هذا القانون تأميناً لسير العمل الإشتراعي وعدم تعطيله، وهذا ما يردنا أيضاً وايضاً إلى مبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة وإلى مستلزمات هذا المبدأ، يرى أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالظعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بإمتهاد وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي إلى إبطال هذا النص التشريعي وأحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الأبطال "...

- قرار رقم ٢٠١٢/٢، تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ " وبما أنه في الظروف الإستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، تولد شرعية إستثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الإنتظام العام، وإستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا، وبما أن الإستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في إطار محصور "...

- قرار رقم ٢٠١٤/٧، تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ " وبما أن الظروف الإستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان الأمة للزوال، وبما أن الظروف الإستثنائية تقتضي إتخاذ إجراءات إستثنائية بغية الحفاظ على الإنتظام العام الذي له قيمة دستورية، وبما أنه تنشأ بفعل الظروف الإستثنائية شرعية إستثنائية غير منصوص عليها تحل محل الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية "...

<sup>1</sup>-ماريا القاموع، " حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الإجتهد "، منشورات جامعة الروح القدس الكسليك، ٢٠٢٠، ص ٢٠، مقتبس من قرارات المجلس الدستوري.

## الفرع الثالث: القضاء العدلي

" تكمن الفكرة الأساسية أن المتعاقدين، وهم الأحرار في تحديد الموجبات المتبادلة، لا يمكن إلا أن يكونوا حريصين، كل لجهته، على مصالحه الخاصة فتأتي الموجبات متوازنة عادلة، لأنه حسب نظرية القائلين بسُلطان الإرادة لا يمكن للإنسان إلا أن يكون عادلاً نحو نفسه، وبالتالي، يستبعد أن يلتزم بما يضر بها. إلا أنه تطراً أحياناً ظروف غير متوقعة، ولم يكن بالإمكان توقعها عند توقيع العقد، كإندلاع الحرب الأهلية أو تدهور قيمة النقد الوطني بصورة ذريعة، فتحدث اضطراباً كبيراً في التوازن المفترض في العقد، مما يؤدي بأحد أطرافه، أو بطرفيه، إلى كارثة إقتصادية لا تنعكس فقط على مصالحهما، ولكن على الحركة الإقتصادية ككل" (١).

إنطلاقاً من ذلك تداركت عدة تشريعات هذا الأمر كحال قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية والقانون المدني المصري وسمحت للقاضي التدخل لإعادة ما يعرف بالتوازن للعقود عند حدوث ظروف إستثنائية غير متوقعة تؤدي إلى إخلال بالإلتزامات العقدية (٢). أما الحال في لبنان فهو بالعودة إلى نصوص قانون الموجبات والعقود اللبناني وتحديدًا كل من المادة ١٦٦ التي نصت على أن " قانون العقود خاضع لمبدأ حرية التعاقد وعلى الأفراد أن يرتبوا علاقاتهم كما يشاؤون"، كذلك الأمر نصت المادة ٢٢١ من نفس القانون على " أن العقود المنشأة على الوجه الطبيعي تلزم المتعاقدين ويجب أن تفهم وتفسر وتنفذ وفقاً لحسن النية والإنصاف والعرف" (٣).

وبالتالي يتبين من هذه الأحكام أن المشرع اللبناني لم يأخذ بعين الإعتبار هذه النظرية لتكون مخرجاً أو حلاً عند إختلال التوازن في العقود، إذ لا يوجد في قانون الموجبات والعقود أي نص يتيح للقاضي التدخل لتعديل الإلتزامات العقدية حتى لو تسببت بإرهاق أحد الأطراف، وهنا يكمن الفرق بينها وبين القوة القاهرة التي يصبح معها تنفيذ العقد مستحيلاً. وهذا ما يفهم من قرار محكمة التمييز المدنية التي إعتبرت " أن نظرية الظروف

---

١- مصطفى العوجي، " القانون المدني - الجزء الأول العقد مع مقدمة في الموجبات المدنية"، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٢٠١٩، ص ٩٣-٩٤.

٢- مقتبس من المرجع أعلاه.

٣- أحمد الموسوي، " قانون الموجبات والعقود اللبناني"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٦، ص ٣١.

الإستثنائية لا تطبق على القانون الخاص وفي مجال العقود تحديداً. إن العقود المنشأة على وجه صحيح تلزم المتعاقدين. لا يجوز طلب تعديل العقد تبعاً لتدني قيمة النقد<sup>(١)</sup>.

أما من ناحية أخذ النظرية كوسيلة للدفاع فيتجلى موقف القضاء العدلي من النظرية في إحدى القرارات الصادرة عن محكمة الإستئناف المدنية التي إعتبرت أنه " يجوز التذرع بتوافر الظروف الاستثنائية لرد الدعوى كوسيلة دفاع طيلة أمد المحاكمة طالما أنها تصب في خانة الطلب الأصلي ولا تعتبر طلباً جديداً. يستخلص القضاء الظروف الإستثنائية من وقائع ومعطيات كل نزاع على حدة مع الإشارة الى أن إستخلاص هذه الظروف لا ينحصر فقط في الفترة الزمنية التي تقع ضمنها الأعمال الحربية او الكوارث مثلاً بحيث تبدأ ببديها وتنتهي بإنتهائها بل قد تشمل الفترة السابقة أو اللاحق لها طالما أن عناصر الظروف الإستثنائية لا تزال قائمة"<sup>(٢)</sup>.

وكان القضاء العدلي حاسماً من ناحية عدم التذرع بالنظرية عندما يكون من الممكن إضفاء الشرعية القانونية على العمل لاحقاً وهذا ما أوردهته محكمة التمييز المدنية التي إعتبرت " ان التعدي على الملكية الفردية هو من إختصاص القضاء العدلي ويعود له الحكم بالتعويض لصاحب الملك ويرد طلب الدولة بالظروف الإستثنائية لأنه لم يكن متعذراً عليها اللجوء لاحقاً الى شرعنه الأصول القانونية لهذا الاشغال"<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن هذا الوضع التشريعي القائم إنعكس سلباً على الوضع القضائي وبرز تحديداً بعد الأزمة المالية والإقتصادية التي حدثت في لبنان عام ٢٠١٩، من تدهور لقيمة العملة اللبنانية وإختلال التوازن في العقود. هذا الأمر يستدعي تدخلاً تشريعياً عاجلاً أكثر من أي وقت مضى خاصةً مع تضارب الإجتهاادات الحديثة وعدم ثباتها على موقف واحد في خصوص ذلك، وتعدد التعاميم الصادرة عن مصرف لبنان وعدم ثبات سعر صرف محدد، وبرز مشكلة الإيفاء إن كانت بالليرة اللبنانية أو الدولار وعلى أي سعر صرف، كذلك العديد من الإقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة تتعلق بهذا الأمر بإنتظار إقرار أي منها.

<sup>١</sup>- محكمة التمييز المدنية - بيروت، قرار رقم ٦٤، تاريخ ١٢/٧/١٩٩٥، مجموعة باز، ع ٣٤، ١٩٩٥، ص ٢١٤.

<sup>٢</sup>- محكمة الاستئناف المدنية - جبل لبنان، قرار رقم ٦٣١، تاريخ ٥/١١/٢٠٠٣، مجلة العدل، ع ٣، ٢٠٠٤، ص ٤٥٥.

<sup>٣</sup>- محكمة التمييز المدنية - بيروت، قرار رقم ١٨، تاريخ ٢٠/٢/٢٠١٢، مجموعة باز، ع ٥١، ٢٠١٢، ص ٧٠٠.

## الفصل الثاني

### إنطباق الظروف الإستثنائية على أعمال السلطة في لبنان

ليس النظام القانوني غاية في ذاته، بل وسيلة لتنظيم الحياة العامة وضمان توازنها. غير أن هذا النظام، مهما بلغ من إكتمال، قد يجد نفسه عاجزاً عن مواكبة لحظات تختل فيها الموازين، وتطغى فيها الضرورة على القاعدة، والواقع على النص. من هنا، تنبثق نظرية الظروف الإستثنائية، لا كمجرد إستثناء على مبدأ المشروعية، بل كآلية دفاع تتسلح بها الدولة حين تعصف بها الأزمات، وتتهاوى أمامها القواعد التقليدية.

ولبنان، عرف من أزمات متكررة ما يكفي لجعل من هذه النظرية واقعاً معاشاً، لا فكرة قانونية مجردة. إذ وجدت السلطات التشريعية والتنفيذية نفسها مضطرة في مناسبات عدة إلى ممارسة صلاحيات إستثنائية، سواء عبر سنّ قوانين طارئة أو إتخاذ قرارات تنفيذية إستثنائية، في ظل فراغات دستورية أو أزمات أمنية أو إنيهارات إقتصادية حادة. في ضوء ذلك، يتناول هذا الفصل تجليات هذه النظرية في الواقع اللبناني، باحثاً في مدى مشروعيتها، ومحدداً الأطر التي يجب أن تضبطها حتى لا تتحول من أداة إستثنائية لضمان بقاء الدولة، إلى ذريعة دائمة لتجاوز القانون. لذلك سيتناول الفصل الثاني أعمال السلطة التشريعية (المبحث الأول) وأعمال السلطة التنفيذية (المبحث الثاني) الإستثنائية في مرحلتين ما قبل وما بعد إتفاق الطائف.

#### المبحث الأول: أعمال السلطة التشريعية

تبرز السلطة التشريعية في لبنان بوصفها المرآة الأكثر صدقاً لحقيقة النظام السياسي بأزماته وتوازناته، وبمراحل تحوله من حقبة إلى أخرى. قبل إتفاق الطائف عام (١٩٨٩)<sup>(١)</sup>، كان مجلس النواب مؤسسة تحاصرها الصراعات

---

<sup>١</sup> - سمي بذلك نسبةً لمدينة الطائف الواقعة في المملكة العربية السعودية. حيث شكل خطوة أساسية لإعادة تنظيم الدولة وإنهاء الحرب الأهلية بعد سنوات من الإنقسام، وإعتمد الإتفاق صيغة محدثة لتوازن السلطة، وحدد آليات أوضح لتعاون المؤسسات الدستورية، مع الإبقاء على المناصفة الطائفية كمرحلة إنتقالية. كما شدد على ضرورة بسط الدولة سلطتها على كامل أراضيها،

وتحد من فعاليتها السلطة التنفيذية وتحديداً رئيس الجمهورية. في ذلك الزمن، لم يكن المجلس فقط أداة لإنتاج القوانين، بل كان مسرحاً للتجاذب بين القوى السياسية ونظاماً مشلولاً في وجه الأزمات، لا سيما مع إندلاع الحرب الأهلية التي علقت فعلياً آليات العمل الديمقراطي وأدخلت هذه المؤسسة في غيبوبة سياسية. أما بعد الطائف، فقد أعيد رسم المشهد السياسي بكامله كذلك توزيع الصلاحيات بين السلطات، ليصبح مجلس النواب حجر الزاوية في التوازن الجديد. وبرز المجلس النيابي ليس فقط كسلطة تشريعية، بل كضامن للتوازن بين السلطات حيث تمارس السلطة بإسم الشعب، ولكن على إيقاع تحالفات الأحزاب والطوائف، كذلك إستحدث مجلس دستوري لمراقبة مدى قانونية ودستورية القوانين.

في هذا السياق، تبرز ممارسة المجلس النيابي لدوره في محورين أساسيين؛ تشريع القوانين بما يحمله من تحديات تتصل ببنية النظام وموازن القوى وطبيعة العلاقة بين النواب والكتل (**المطلب الأول**)، وإنتخاب رئيس الجمهورية وهو الإستحقاق الذي غالباً ما يتحول من إجراء دستوري إلى أزمة وطنية مفتوحة على التأجيل والفراغ (**المطلب الثاني**).

## المطلب الأول: تشريع القوانين

" إعتد الدستور اللبناني بنصه الأساسي عام ١٩٢٦ مبدأ الثنائية البرلمانية، حيث كان البرلمان مؤلفاً من مجلس نواب منتخب على أساس الدرجتين، ومجلس شيوخ مؤلف من ١٦ شيخ يعين رئيس الجمهورية سبعة من أعضائه وينتخب الشعب اللبناني الباقي. وهذا ما نصت عليه المادة ١٦ قبل تعديلها عام ١٩٢٧ "يتولى السلطة المشترعة هيئتان، مجل الشيوخ ومجلس النواب". أما بعد تعديل ١٩٢٧ ألغي مجلس الشيوخ وأصبحت " السلطة التشريعية مناطة بهيئة واحدة هي البرلمان". ثم أعاد إتفاق الطائف والتعديل الدستوري عام ١٩٩٠ إستحداث مجلس الشيوخ بموجب المادة ٢٢ من الدستور إلا أنه لم يبصر النور لغاية اليوم"<sup>(١)</sup>.

---

وإعادة بناء الجيش والقوى الأمنية.. ورغم نجاحه في وقف القتال وإعادة إطلاق المؤسسات، بقي الكثير من بنوده، ولا سيما الإصلاحية منها، غير مفعل بالكامل، ما جعله محور جدل دائم في الحياة السياسية اللبنانية.

<sup>١</sup> - حسين عبيد، " القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة "، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، ٢٠١٩، ص ٢٠٥.

لذا، تجب دراسة تطور دور السلطة التشريعية في لبنان والرقابة على أعمالها قبل الطائف (الفرع الأول) وبعده (الفرع الثاني) لتسليط الضوء على معرفة مدى قدرة المجلس على التشريع والإستجابة للتحديات والأزمات الوطنية.

## الفرع الأول: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف

منذ نشأة الكيان اللبناني تحت الانتداب الفرنسي، شكل التشريع الإستثنائي وسيلة لإدارة الأزمات وتثبيت النفوذ. فإتخذت الدولة عدة قوانين إستثنائية تجاوزت بها الأطر الديمقراطية العادية، سواء عبر المفوض السامي الفرنسي خلال الإنتداب أو من خلال الحكومات الوطنية بعد الإستقلال، خصوصاً خلال الحرب الأهلية. هذه القوانين عكست محاولات إدارة الواقع تحت ضغوط الطائفية، النزاعات المسلحة، وإنهيار المؤسسات الدستورية.

## الفقرة الأولى: مرحلة الإنتداب الفرنسي (1926 - 1943)

عند الإطلاع على أحكام الدستور الذي كان قائماً في تلك المرحلة، إعتبر الدكتور إدمون نعيم أنه " لا يتضمن إعتقاد نظرية الرقابة الدستورية على القوانين. وكل ما في الأمر من هذا القبيل أنه أمر لرئيس الجمهورية بالرقابة الدستورية الموصوفة بالشائعة عن طريق حلفه اليمين الدستورية عند إرتقائه سدة الرئاسة<sup>(١)</sup>..

والنتيجة القانونية المترتبة على هذا التعهد هي أنه من واجب رئيس الجمهورية عندما تتحول إليه القوانين التي يكون البرلمان قد أقرها أن يدقق في سلامة هذه القوانين، حتى إذا وجد فيها ما يخالف أحكام الدستور أو المبادئ الدستورية الأساسية.. عمد إلى إستعمال السلطة التي عهدتها إليه المادة ٥٧ من الدستور، بالطلب إلى المجلس إعادة النظر في القانون.. وإذا ما أصر المجلس على هذا القانون الذي يرى فيه رئيس الجمهورية تلك المخالفة

---

<sup>١</sup>- نصت المادة ٥٠ من الدستور على أنه عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزيمة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان يمين الإخلاص للأمة والدستور بالنص التالي: " أحلف بالله العظيم أنني أحترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها وأحفظ إستقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه ". (الدستور اللبناني، " الجريدة الرسمية "، ع ١٩٨٤، 25/06/1926).

الدستورية كان بوسعه عندئذ أن يلجأ إلى حل المجلس وفقاً للأصول المنصوص عنها في المادة ٥٥ من الدستور<sup>(١)</sup>.

وبالتالي يتبين أنه " لم يتضمن الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦، ولا تعديلاته اللاحقة في عهد الإنتداب وعند نيل الإستقلال، أي نص يتعلق بالمجلس الدستوري أو بمسألة الرقابة الدستورية. ويبدو أن عدم الأخذ بمبدأ الرقابة الدستورية كان في هذه الفترة متأثراً بإعتبارات معينة منها:

- شيوع فكرة " الإدارة العامة "<sup>(٢)</sup> التي طرحها المفكر الفرنسي " Jacques-Jean Rousseau " (-1778 1712) ... إنتشرت هذه الفكرة مع نجاح الثورة الفرنسية وإعتبرت أن الإدارة العامة، أي إرادة الشعب هي أعلى سلطة في الدولة، وهي لا تخطئ ولا يمكنها الإستبداد، لأن لكل مواطن إسهاماً في تكوينها، وأن القانون هو التعبير الحر عن هذه الإرادة، ولذلك فهو يتمتع بحرية مطلقة لا تسمح بفرض أية رقابة عليه.

- التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات. فمهمة القضاء تطبيق القوانين لا الحكم عليها والبحث في دستورتها. وإذا سمح للقضاء بمراقبة دستورية القوانين إنقلب إلى سلطة تسمو على بقية السلطات في الدولة.

- التأثير بالإجتهد الفرنسي. فالدستور اللبناني وضع في فترة الإنتداب الفرنسي، أي في عهد الجمهورية الثالثة **République III<sup>e</sup>** (1875-1946)، إستوحى معظم أحكامه من قوانين هذه الجمهورية. وقوانينها الدستورية التي كانت خالية من أس نص يتحدث عن ممارسة هذه الرقابة. ولهذا كان من الطبيعي أن يتأثر لبنان بهذا الوضع<sup>(٣)</sup>.

---

<sup>١</sup> - إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، دار العلم للملايين، ط الأولى، بيروت، أيار ١٩٧٠، ص ٨٨٠-٨٧٩.

<sup>٢</sup> - طرحها في كتابه العقد الإجتماعي الصادر في سنة ١٧٦٢.

<sup>٣</sup> - طارق المجذوب، " نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمطابقة للقانون "، المكتبة الرقمية في البحوث القضائية والقانونية والسياسية، <http://dspa.ul.edu.lb/static/uploads/files/etudes-differentes>، المجلس الدستوري - دراسات، ص ١٦٠-١٥٩.

" وقد وجد هذا الرأي سنداً النصي، عندما صدر بعد سنوات من إعلان الدستور، " قانون أصول محاكمات مدينة "(١).. إذ تضمن هذا القانون منعاً صريحاً موجهاً إلى القضاء، بإجراء رقابته الدستورية على القوانين.. وبناءً على هذا النص، تركّز الإجتهد منذئذ، في السياسة والقضاء على تحريم الرقابة الدستورية من جانب المحاكم، على أعمال السلطة التشريعية.

ويبدو أن هذا الإجتهد قد إستند بمعظمه إلى النص العربي للمادة ٢ من قانون أ.م.م، في حين أن ثمة إختلافاً ظاهراً بين النص العربي وبين النص الفرنسي، وهو النص الأصلي للمادة ٢ من ذلك القانون. فمن مراجعة النص الفرنسي يتبين أن الحظر الذي إشتمل عليه هو البحث بأصولية (**régularité**) أعمال السلطة التشريعية، وليس بصحة (**validité**) هذه الأعمال، كما ورد إصطلاحه بالنص العربي. وفي هذه الحالة، يلوح بأن المقصود بالتحريم لا يتناول سوى دستورية القوانين من الوجهة الخارجية أي الشكلية، وهي تختلف عملياً عن الدستورية الداخلية لهذه القوانين "(٢).

إضافةً إلى ذلك، " الجو السياسي الذي صدر فيه قانون أ.م.م يفسر إيراد المادة الثانية. ففي العام ١٩٣٣، كان الدستور اللبناني معلقاً والحياة النيابية معطلة. وكان المفوض السامي هو الذي يتخذ القرارات التي ترتدي حسب مضمونها، تارةً الطبيعة التشريعية أي القرار التشريعي (**RL - Règlement législatif**) وطوراً الطبيعة الإدارية. ومن المرجح أنه كان يهدف من وراء إدخال المادة الثانية في القانون المذكور، إلى قطع الطريق على أي إحتجاج بعدم دستورية شكل القرارات التشريعية الصادرة عنه "(٣).

---

١- نصت المادة الثانية التي كانت قائمة آنذاك على أنه " لا يجوز للمحاكم النظر في أعمال السلطة الإشتراعية سواء أكان من جهة إنطباق القوانين على الدستور أم من جهة إنطباق المعاهدات السياسية على قواعد القانون الدولي العام. ولا يجوز لها أن تصوغ أحكامها في صيغة الأنظمة "

" قانون أصول المحاكمات المدنية " قبل التعديل، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٢، تاريخ ١٩٣٣/٢/١، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية، <http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=244306>.

٢- إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، مرجع سابق، ص ٨٨٢-٨٨١.

٣- طارق المجذوب، " نطاق رقابة مجلس شوري الدولة على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمطابقة للقانون "، مرجع سابق، ص ١٦١.

والمفارقة الأهم في تلك المرحلة، كانت أن " المفوض السامي يصدر قرارات لها قوة القانون وتطبق إلزامياً في الدول المشمولة بالانتداب. وبالتالي كان المفوض السامي أو وكيله هو من يتولى ممارسة السلطة الفعلية في لبنان بالرغم من وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد مارس المفوض السامي هذه الصلاحية منذ بداية الإنتداب الفرنسي. وفي ١٤ نيسان ١٩٢٥ أصدر قراراً بتعيين الموعد الذي تصبح فيه مقرراته التشريعية والتنظيمية إلزامية بحيث تضمن قراره ما يأتي: من الآن وصاعداً تكون المقررات التشريعية والنظامية الصادرة عن المفوض السامي للجمهورية الفرنسية إجبارية في كل من الدول الواقعة تحت الإنتداب بعد يومين كاملين من تاريخ إستلام النشرة الرسمية لأعمال المفوضية العليا في قصر الحكومة في كل من الدول المذكورة "(١).

وتجب الإشارة أخيراً، إلى أنه قد صدرت عدة أحكام عفو عام من قبل المفوض السامي، ولكن لم يصدر في فترة الإنتداب أي تشريعات أو مراسيم تتعلق بحالات الطوارئ أو التعبئة العامة تتيح للسلطات المحلية ممارسة صلاحيات إستثنائية. فقتصر الأمر فقط على قرارين إثنين صادرين من المفوض السامي، " القرار رقم S/4 " الصادر في ١٠ كانون الثاني ١٩٢٥ ومن ثم " القرار رقم ٣٤ " الصادر في ٨ شباط ١٩٣٦. وقد نصت هذه القرارات على نقل صلاحيات السلطات المحلية إلى المفوض السامي الفرنسي كي يمارسها مباشرة في حالة تعرض أمن البلاد للخطر "(٢).

### الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد الإستقلال (1943 - 1975)

تميزت هذه المرحلة بإنهاء عصر الإنتداب الفرنسي الذي كان قائماً، خاصةً بعدما كان المفوض السامي الفرنسي الحاكم الفعلي للبنان. وقد صدرت عدة قوانين بعد الإستقلال ذات طابع إستثنائي تتعلق بالعفو العام،

---

<sup>١</sup> - سيمون معوض، " قراءة في تشريعات العفو العام في لبنان "، صادر لكس - المجلة القضائية - دراسات وآراء، تاريخ النشر ٢٠٢٠/٩/٣٠، ص ٧.

<sup>٢</sup> - تم التطرق لهذا الموضوع في الفصل الأول.

لم تخضع لأي رقابة نتيجةً لعدم وجودها آنذاك، يمكن تبرير إقرارها ببدأ العمل على بناء دولة وفتح صفحة جديدة مع المواطن اللبناني بعدما كان قرار الدولة مصادراً لفترة الإنتداب. بلغ تعدادها خمس عشرة قانوناً<sup>(١)</sup>.

على صعيد الرقابة والمراجعات القانونية برزت المادة ٩٥ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر في العام ١٩٥٩ التي اعتبرت سنداً قانونياً قوياً على " أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر. ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة فيما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية"<sup>(٢)</sup>.

يتبين من ذلك أن هذه المادة قد أفلتت الباب أمام أي مراجعة في المجال التشريعي، حتى لو كانت تضمن مخالفة طالما لها الصفة التشريعية والعدلية. فعندها وأمام إمتناع المحاكم أيضاً، بدأت في تلك الفترة تعلق الأصوات لإنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين من قبل مشرعين وقانونيين. وسجلت محاولة فعلية لإنشائه في العام ١٩٦١. فقد " قدم أحد النواب مشروع قانون يرمي إلى إحداث مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين، فأثار عاصفةً من الجدل بين رجال السياسة والقانون. ومع أن غالبية المهتمين بالشأن العام أيدت مبدأ إنشاء هيئة دستورية عليا في البلاد، فإن البعض عارض المبدأ بدعوى أن الرقابة الدستورية قائمة في لبنان بواسطة التسلسل المرحلي الذي تجتازه مشاريع القوانين قبل وصولها إلى رئيس الجمهورية الذي يحق له، وفقاً للمادة ٥٧ من الدستور، إعادتها إلى المجلس النيابي لإعادة النظر فيها"<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة، أن هنالك مسألة قد طرحت على أثر الأزمة الوزارية في العام ١٩٦٩، تتعلق بدستورية عقد الجلسات وإقرار التشريعات في ظل الحكومة التي كانت مستقلة. وكان للنائب والوزير أكثر من مرة في تلك الحقبة أنور الخطيب " رأياً طليعياً، إعتبر فيه أن اجتماع المجلس النيابي والحكومة المستقلة هو إجتماع قانوني

---

١- أحمد مدلج، " أزمة السجون تتفاقم - نحو خفض السنة السجنية إلى ستة أشهر"، موقع القوس، تاريخ النشر ٢٠٢٢/٩/٣، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٧/٤، <https://www.alqaous.com/article/328>.

٢- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٩، " نظام مجلس شورى الدولة"، الجريدة الرسمية، ع ٣٨، تاريخ النشر ١٩٥٩/٧/١٣. (تم إلغاؤه لاحقاً).

٣- طارق المجنوب، " نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمطابقة للقانون"، مرجع سابق، ص ١٦٣.

ودستوري.. ويختم جازماً بقوله: أما إذا طالت الأزمة وتعقدت فيصبح اجتماع المجلس لا مستحسناً فحسب، بل لازماً ولا غنى عنه" (١).

### الفقرة الثالثة: مرحلة الحرب الأهلية (1975 – 1989)

هذه المرحلة كانت مرحلة إستثنائية بإمتهان بحيث أصبحت فيها الظروف الإستثنائية واقعاً معاشاً، وإعتبرت محطة فاصلة في الحياة اللبنانية لما تضمنته من أحداث تراكمت مع شلل لعملية التشريع ولعمل المجلس النيابي ككل أثناء الحرب الأهلية. فكان إستحداث التشريعات والتعديلات القانونية في هذه المرحلة يمرر عبر حكومات الأمر الواقع من خلال المراسيم. وقد صدر قانون عفو عام وحيد في تلك الفترة سنة ١٩٧٨/٠٤/٢٤ يحمل رقم ١٤ عن مخالقات أحكام قانون الضمان الاجتماعي الحاصلة قبل ١٩٧٨/٠١/٠١ (٢).

على صعيد التعديلات القانونية المتعلقة بالرقابة والمراجعات القانونية، فقد أتت بسياق أكدت فيه عدم أحقية المحاكم للنظر بها. فقد أحدث تعديل في قانون أ.م.م سنة ١٩٨٣ ومن بين التعديلات المادة الثانية منه وأصبح نصها " على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية. لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة التشريعية لعدم إنطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية" (٣).

كذلك المادة ١٠٥ من نظام مجلس شوري الدولة \* المعدل سنة ١٩٧٥ نصت على أنه " لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية" (٤).

١- وليد عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني (مجموعة دراسات وأبحاث في القانون والقضاء الدستوري)"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨، ص ٤٤٧. مقتبس من أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، ج ٢، بيروت، ١٩٧٠.

٢- أحمد مدليج، "أزمة السجون تتفاقم - نحو خفض السنة السجنية إلى ستة أشهر"، مرجع سابق.

٣- عارف الزين، "قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني"، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٩، ص ٦.

٤- "نظام مجلس شوري الدولة"، قانون منفذ بمرسوم رقم ١٠٤٣٤، الجريدة الرسمية، ع ٤٩، تاريخ النشر ١٩/٦/١٩٧٥.

" ومع أن المحاكم إستندت إلى هذه النصوص لتمتنع عن ممارسة الرقابة الدستورية، فإن فئة من الفقهاء والباحثين شككت في دستورية تلك النصوص، لأن المنع كان يجب أن يصدر عن السلطة التأسيسية وبطريقة القانون الدستوري، وليس عن السلطة التشريعية التي سنته لمصلحتها، بإعتبار أن المشرع الذي تخضع أعماله للرقابة الدستورية لا يستطيع هو بذاته حماية نفسه من مغبة قاعدة دستورية وضعت من أجل ردعه والحد من طغيانه "(1).

وتجدر الإشارة أنه " خلال الحرب الأهلية عام ١٩٧٦، نتيجة تعذر إجراء الانتخابات جرى التمديد للمجلس النيابي المنتخب عام ١٩٧٢ عدة مرات حيث إستمرت ولايته نتيجة الظروف الإستثنائية إلى حين وقف الحرب والتوصل لإتفاق الطائف وبسط سلطة الدولة أي لغاية العام ١٩٩٢ "(2). ولم يسجل أن طرحت وقتها أي إشكالية قانونية وذلك نتيجة للظروف الصعبة التي كانت قائمة.

### الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف

بعد إنتهاء الحرب الأهلية التي إستمرت قرابة الخمسة عشرة سنة، والتي توجت بإتفاق الطائف الذي قلب النظام اللبناني وأضحاه برلماني بعدما كان رئيس الجمهورية مع الحكومة يحتكر الصلاحيات. وأبرز ما أتى به الطائف من تعديلات للدستور دخول الرقابة الدستورية الحياة في لبنان، فأضحى التشريع اللبناني خاصة في الظروف الإستثنائية مقيداً برقابة المجلس الدستوري لعدم تماديه وإجحافه، خاصة أن هذه الظروف تعتبر مبرراً لخرق القانون وإحلال المشروعية الإستثنائية محل العادية لعدة أسباب عدم قدرة الوسائل العادية على مواجهتها.

---

\* تجب الإشارة إلى أن المادة ١٠٥ كانت تكرر لنص المادة ٩٥ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر عام ١٩٥٩.

١- إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، مرجع سابق، ص ٨٨٦.

٢- حسين عبيد، " القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة "، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

## الفقرة الأولى: مرحلة التأسيس والتطبيق (1990 – 2005)

على قاعدة لا مهزوم ولا منتصر، صدر في العام ١٩٩١ أشهر قانون عفو عام في تاريخ لبنان عن الجرائم المرتكبة قبل تاريخ ١٩٩١/٠٣/٢٨<sup>(١)</sup>، تنازلت الدولة من خلاله عن حقها في المحاسبة وطويت من خلاله صفحة الحرب الأهلية. وأكثر من ذلك، أعطى هذا القانون أيضاً الحكومة صلاحية إستثنائية لمدة سنة لإصدار عفو خاص بحق أفراد إستثنائيين عبر مراسيم يصدرها مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>. إضافةً إلى هذا القانون عدة قوانين صدرت تتعلق بالعفو العام صدرت بعد إنشاء المجلس الدستوري. كقانون العفو العام عن جرائم المخدرات المرتكبة قبل ١٩٩٥/١٢/٣١<sup>(٣)</sup>، الصادر سنة ١٩٩٧. كذلك قانون العفو العام عن سمير جعجع<sup>(٤)</sup> وأحداث الضنية ومجدل عنجر<sup>(٥)</sup> سنة ٢٠٠٥.

إن العفو العام أو الخاص هو عمل دستوري وتشريعي يمكن إعتباره متصلاً بمسائل السيادة الوطنية وهذا ما يمكن إستنتاجه من نص المادة ٥٣ من الدستور اللبناني التي نصت على " أن العفو الخاص يمنح بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون \*"، وهذا ما يؤكد الطبيعة الدستورية السيادية للعفو. " فالعفو العام هو في الدرجة الأولى عمل إرادي وسلطوي، دستوري وتشريعي، يفرض نفسه دون اعتراض أو تأويل"<sup>(٦)</sup>.

فبعد إطلاق العمل فعلياً بالمجلس الدستوري سنة ١٩٩٤، أصبح بالإمكان البحث في إمكانية خضوع قوانين العفو للرقابة الدستورية. خاصةً لم تسجل أي سابقة قضائية أن طعن في دستورية قانون عفو في لبنان خاصةً

١- قانون رقم ٨٤/٩١، " الجريدة الرسمية "، ع ٣٤، تاريخ النشر ١٩٩١/٨/٢٧.

٢- فعلاً قد صدر مرسوم رقم ١٦٣٧ تاريخ ١٩٩١/٠٨/٢٨، منح عفواً خاصاً للضباط ميشال عون، إدغار معلوف، وعصام أبو جمر عن الجرائم المحالة إلى المجلس العدلي، بشرط مغادرتهم البلاد لمدة خمس سنوات.

٣- قانون رقم ٦٦٦/٩٧، " الجريدة الرسمية "، ع ٣٠، تاريخ النشر ١٩٩٧/١٢/٣١.

٤- قانون رقم ٦٧٧/٢٠٠٥، " الجريدة الرسمية "، ع ٣٠، تاريخ النشر ٢٠٠٥/٧/٢٠.

٥- قانون رقم ٦٧٨/٢٠٠٥، " الجريدة الرسمية "، ع ٣٠، تاريخ النشر ٢٠٠٥/٧/٢٠.

\* في الأساس ورد العفو في المادة ٥١ من دستور العام ١٩٢٦ المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية، ولكن بعد تعديل الطائف نقلت للمادة ٥٣ منه تحديداً البند التاسع.

٦- سيمون معوض، " قراءة في تشريعات العفو العام في لبنان "، مرجع سابق، ص ٢.

بعد إنشاء المجلس الدستوري سنة ١٩٩٣. وبالتالي هذه القرائن يمكن الإستناد عليها وإعتبارها أساساً قانونياً وواقعياً متيناً لتفسير غياب الرقابة.

كان لافتاً تصدي المجلس لقانون التمديد المتعلق " بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية " (١) سنة ١٩٩٧، خاصةً أن المجلس كان لا يزال في طور تكوينه والبلد يقع تحت الوصاية السورية. فالمشرع قد إستند في إقراره للقانون إلى الظروف القائمة آنذاك وإعتبارها إستثنائية لتبرير عدم إجراء الإنتخابات في موعدها والتمديد للمجالس، فكان المجلس الدستوري صارماً وإعتبر في إجتهاده؛

" أنه إذا كان يعود للمشرع أن يحدد مدة الوكالة الإنتخابية، لأن وضع الأنظمة الإنتخابية النيابة أو المحلية يدخل في إختصاصه، فهو لا يستطيع أن يعدل في مدة الوكالة الجارية إلا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف إستثنائية وبما أنه في الظروف الإستثنائية تتولد شرعية إستثنائية يجوز فيها للمشرع أن يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام أو ضماناً لإستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا. وبما أنه إذا كان يعود للمشرع أن يقدر وجود ظروف إستثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري..

وبما أنه مهما كانت الأسباب وطبيعتها التي أملت على المشرع إقرار القانون رقم ٩٧/٦٥٤، سواء الواردة في الأسباب الموجبة لمشروع القانون أو تلك التي كانت محل نقاش النواب في الجلسة التي أقر فيها هذا القانون، فإنها لا تبرر تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها للمدة غير المعقولة التي وردت فيه، مما يحمل على القول بوجود عدم تناسب واضح بين التمديد للمجالس البلدية ومقتضياته، وحرمان المواطن من ممارسة حقه الدستوري في الإقتراع بصورة دورية، مما يجعل هذا القانون مخالفاً للدستور وللمبادئ الدستورية (٢) ..

١- قانون رقم ٦٥٤، تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ الصادر عن مجلس النواب لتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها.

٢- قرار رقم ٩٧/١، تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢، " المجلس الدستوري - مجموعة قرارات المجلس الدستوري (١٩٩٤-٢٠١٤) "، ج الأول، ص ٤٥.

كذلك في تلك الفترة طرحت مسألة دستورية عقد الجلسات وإقرار التشريعات في ظل الحكومة التي كانت مستقلة آنذاك، فطلب رئيس مجلس النواب حسين الحسيني رأياً إستشارياً من الدكتور إدمون رباط قطعاً لأي جدل أو تأويل، فكان رأي الدكتور الذي "أبداه في ١٩٩٨/٥/٥ أنه يتوجب على السلطة التشريعية أن تستمر في ممارسة صلاحيتها الدستورية وأن كل أعمال المجلس التشريعية سليمة وليس بها شائبة على حد تعبيره"<sup>(١)</sup>.

وقد سجل تمديد وحيد في هذه الفترة للمجلس النيابي المنتخب عام ٢٠٠٠، وإعتبر أنه مرتبط بتمديد ولاية رئيس الجمهورية آنذاك إميل لحود، خاصةً أن المرحلة التي كانت فيها البلاد تقع تحت تأثير مباشر للوصاية السورية. وقد طعن فيه أمام المجلس الدستوري وتم إبطاله، لكن لم يؤخذ برأي المجلس خاصةً أنه كان يعيش في مرحلة من عدم الإستقرار. أما في مدى أهمية التمديد إعتبر بعض القانونيين أنه "لم يكن من مبرر تمديد ولاية المجلس المنتخب عام ٢٠٠٠ ثمانية أشهر إضافية"<sup>(٢)</sup>. وهذا هو الصواب خاصةً أن التمديد ذو طابع سياسي صرف لم يكن هنالك من ظرف يبرره.

### الفقرة الثانية: مرحلة الإنقسام والتعطيل (٢٠١٩ - ٢٠٠٥)

يعتبر مجلس النواب المنتخب عام ٢٠٠٩، أطول مجلس في تاريخ لبنان الحديث لمرحلة ما بعد الطائف، فقد إستمرت ولايته لحين إجراء الإنتخابات النيابية في العام ٢٠١٨. وقد طرأت عليه ثلاث تمديدات عبر ثلاث قوانين صدرت عن المجلس نفسه، تحت ذرائع الظروف الأمنية والسياسية التي كانت قائمة، وبخاصةً الإنقسام السياسي الكبير بسبب عدم التوصل لقانون إنتخابي جديد.

---

<sup>١</sup> - وليد عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني (مجموعة دراسات وأبحاث في القانون والقضاء الدستوري)"، ص ٤٧٧. مقتبس من بشارة منسى، الدستور اللبناني، بيروت، ١٩٩٨.

<sup>٢</sup> - حسين عبيد، "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة"، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

ولكن التمديدات لم تمر دون إعتراضات. فطعن بأول قانون تمديد " رقم ٢٤٦ الصادر في ٢٠١٣/٥/٣١" (١) بطعنين قدما من رئيس الجمهوري آنذاك ميشال سليمان وعشرة نواب. وطلبت كلا المراجعتان وقف العمل بالقانون وإبطاله. وبسبب فقدان نصاب القانوني لإنعقاد المجلس أكثر من مرة، تم الإكتفاء بتنظيم محضر بالوقائع وفقاً للمادة ٣٧ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، وقيام رئيس المجلس الدستوري بإبلاغ المراجع المختصة عدم توصل المجلس لقرار، وبالتالي أصبح القانون نافذاً.

وطعن كذلك عشرة نواب بالتمديد الثاني " القانون رقم ١٦ الصادر في ٢٠١٤/١٠/١١" (٢)، لعله مخالفته للدستور. وإعتبر المجلس أن إبطال قانون التمديد المخالف للدستور في الوضع الراهن قد يؤدي إلى فراغ في السلطة الإشتراعية، يضاف إلى الشغور في رئاسة الجمهورية ما يتعارض جذرياً والدستور، لذلك ومنعاً لحدوث فراغ في مجلس النواب وقطع الطريق بالتالي على إنتخاب رئيس للجمهورية، يعتبر التمديد أمراً واقعاً.

وأكد المجلس بالإجماع على: " أن دورية الإنتخابات مبدأ دستوري لا يجوز المس به مطلقاً.

إن ربط إجراء الانتخابات النيابية بالإتفاق على قانون إنتخاب جديد، أو بأي إعتبار آخر، عمل مخالف للدستور.

إن التدابير الإستثنائية ينبغي أن تقتصر على المدة التي توجد فيها ظروف إستثنائية فقط.

إجراء الانتخابات النيابية فور إنتهاء الظروف الإستثنائية وعدم إنتظار الولاية الممددة ."

أما التمديد الثالث فكان مختلفاً كلياً، فالتمديد لم يصدر بقانون منفصل كما في العام ٢٠١٣ و ٢٠١٤، بل جاء ضمن قانون الانتخاب الجديد نفسه. " قانون رقم ٢٠١٧/٤٥" (٣)، الذي نص في المادة ٤١ منه على أن " تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي إستثنائياً بتاريخ ٢١ أيار ٢٠١٨، وذلك من أجل تمكين الحكومة من إتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق الأحكام والإجراءات الجديدة للإنتخابات النيابية ..."

<sup>1</sup>- قرار رقم ٢٠١٤/٧، تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨، " المجلس الدستوري - مجموعة قرارات المجلس الدستوري (١٩٩٤-٢٠١٤) "، مرجع سابق، ص ٣٧٩ وما يليها.

<sup>2</sup>- محضر رقم ١، تاريخ ٢٠١٣/٦/٢١، " المجلس الدستوري - مجموعة قرارات المجلس الدستوري (١٩٩٤-٢٠١٤) "، مرجع سابق، ص ٣٢١ وما يليها.

<sup>3</sup>- قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٢٠١٧/٤٤، " الجريدة الرسمية "، ع ٢٧، تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، ص ٢٢.

وعلى عكس القانونيين السابقين لم يلق القانون أي طعن. خاصةً أن الطعن كان سينال قانون الإنتخاب والقوى السياسية بمنأى عن هذا الأمر بما فيها الرفضة للتمديد. خاصةً أن إقرار قانون الإنتخاب أتى بعد معارك وإنقسامات وكان عدم إقراره السبب الأول لتمديد المجلس كل هذه المدة.

وكما يتبين، فإن قوانين التمديد للمجلس النيابي اللبناني، تعد المثال الأبرز لأعمال السلطة التشريعية أثناء الظروف الإستثنائية. لكن هذا الأمر لم يستلطفه المجلس الدستوري، حتى مع رده الطعن بأحد قوانين التمديد كانت نيته ضمناً واضحة بالرفض، ولكنه كان مجبراً منعاً لحدوث الفراغ.

أما موقف الفقهاء والقانونيين في غالبته يعتبر أنه " لا يجوز تمديد الولاية إلا لأسباب وظروف إستثنائية أو قوة قاهرة تحول دون إجراء الانتخابات في مواعيدها الدستورية. ويعتبر العلامة الدستوري زهير شكر أنه لا مانع من تقصير ولاية البرلمان لأسباب مقنعة ومبررة بإعتبار أن المجلس سيد نفسه. أما في حال زيادة مدة ولايته فمن المبادئ الديمقراطية والدستورية أن لا يطبق ذلك على النواب الذين أقروا قانون زيادة الولاية، بحيث لا يعمل به إلا مع المجلس الجديد الذي ينتخبه الشعب"<sup>(١)</sup>.

أما التشريع في حال خلو سدة رئاسة الجمهورية وتشريع الضرورة، فكان لهما قسط وافر من الجدل السياسي والقانوني في هذه المرحلة التي إستمر الشغور فيها فترة سنتين ونصف. على إثر ذلك " إعتبر عدد من النواب وأهل السياسة أن مجلس النواب لا يمكنه أن يلتئم ليشرع في مرحلة خلو سدة الرئاسة لأنه يكون في حالة إنعقاد دائمة كهيئة إنتخابية وتتنحصر مهمته بإنتخاب رئيس جديد للجمهورية دون أي عمل آخر وفقاً للمادة ٧٥ من الدستور..

فمن الناحية القانونية، إن مجلس النواب لا يتحول إلى هيئة إنتخابية إلا عندما يدعو رئيس المجلس، وفقاً للمادة ٧٣ أو المادة ٧٤ من الدستور، إلى جلسة لأنتخاب رئيس الجمهورية ويلتئم لهذا الغرض. أما من الناحية العملية، فإن عجلة الحياة لا تتوقف، وقد يطرأ في أي لحظة ما يستدعي إنعقاد مجلس النواب لسن قانون أو تعديل قانون نافذ أو التصدي لخطب نزل بالوطن..

---

<sup>١</sup> - حسين عبيد، " القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة "، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

أما ما سمي تشريع الضرورة فلا يمكن الأخذ به من الوجهة الدستورية لسبب بديهي وهو، أن مجلس النواب أما أن يكون خلال مرحلة خلو سدة الرئاسة هيئة إنتخابية فقط فلا يحق له التشريع مطلقاً. وأما أن يظل محتفظاً بصفته التشريعية، فيحق له الإلتئام بهذه الصفة ليشرع. في هذه الحالة تسقط تلقائياً مقولة تشريع الضرورة لأن المجلس سيد نفسه وحقه في التشريع مطلق ولا يحتمل الإستثناءات أو الإنتقائية<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثالثة: مرحلة الإنهيار والشلل (٢٠٢٥ - ٢٠١٩)

تعتبر هذه المرحلة من أخطر مراحل لبنان وأعقدها ولا تزال مستمرة لليوم. من إنتشار وباء الكورونا، إنفجار مرفأ بيروت، إنهيار الوضع الاقتصادي والحرب مع إسرائيل. متدرعاً بالظروف الإستثنائية أصدر المجلس النيابي عدة قوانين لمواجهة الأزمات القائمة. أبرزها:

- تمديد ولاية المجالس البلدية والإختيارية:

التمديد الأول<sup>(٢)</sup>، مدد ولاية المجالس البلدية والإختيارية القائمة حتى تاريخ ٣١/٤/٢٠٢٣. وكانت حجة التمديد في الأسباب الموجبة، تزامن إجراء انتخابات المجالس البلدية والإختيارية مع النيابة معاً، العوائق اللوجستية والمالية التي تحول دون القيام بها والمناقشات القائمة في اللجان حول قانون عصري للبلديات جديد. مر هذا التمديد دون تسجيل أي طعن أمام المجلس الدستوري.

التمديد الثاني<sup>(٣)</sup>، مدد ولاية المجالس البلدية والإختيارية القائمة حتى تاريخ أقصاه ٣١/٥/٢٠٢٤. وكانت حجة التمديد في الأسباب الموجبة، عدم صرف الإعتمادات اللازمة لإتمام العملية الإنتخابية، وعدم القدرة اللوجستية والبشرية للقيام بها لتزامنها مع إضراب الموظفين العامين، وعدم إستعدادهم لمراقبة الإنتخابات. وعلى عكس

---

<sup>١</sup> - وليد عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني (مجموعة دراسات وأبحاث في القانون والقضاء الدستوري)"، مرجع سابق، مقتبس من بحث منشور له في جريدة النهار بتاريخ ٩ تموز ٢٠١٥.

<sup>٢</sup> - قانون رقم ٢٠٢٢/٢٨٥، "الجريدة الرسمية"، ع ١٧، تاريخ النشر ٤/١٢/٢٠٢٢، ص ١١-١٠.

<sup>٣</sup> - قانون ٢٠٢٣/٣١٠، "الجريدة الرسمية"، ع ١٧، تاريخ النشر ٤/٢٦/٢٠٢٣، ص ١٦٧٤-١٦٧٣.

التمديد الأول لم يمر هذا التمديد دون طعن، فقد قدمت ثلاث طعون<sup>(١)</sup>، ترمي إلى إبطال القانون لمخالفته الدستور مع طلب تعليق مفعوله فوراً لحين صدور القرار بالإبطال، وخلص المجلس بنتيجة عدم إبطال القانون المطعون فيه عملاً بمبدأ إستمرارية المرفق العام ذي القيمة الدستورية.

ولكن المجلس أكد في الوقت نفسه على: " أن القانون المطعون فيه مخالف لمبدأ دورية الإنتخابات ذي القيمة الدستورية،

أن القانون المطعون فيه مخالف للفقرة " هـ " من مقدمة الدستور وللمادة ١٦ منه، أن تمديد المجالس المحلية بسبب ظروف طارئة يجب أن يتناسب مع ما تقتضيه تلك الظروف وفي المدة الزمنية الدنيا أو المعقولة " .

أما التمديد الثالث<sup>(٢)</sup> والأخير، مدد ولاية المجالس البلدية والإختيارية القائمة حتى تاريخ أقصاه ٢٠٢٥/٥/٣١. وكانت حجة التمديد في الأسباب الموجبة، الظرف الأمني والعسكري والسياسي المعقد نتيجة العدوان الإسرائيلي المفتوح على لبنان والذي يطال معظم قرى محافظتي الجنوب والنبطية ومناطق بعلبك الهرمل والبقاع الغربي.. لقي هذا القانون كذلك ثلاثة طعون<sup>(٣)</sup>، مع مفارقة جديدة أن المجلس لم يضم المراجعات، بل قام بإصدار ثلاث قرارات مختصة بكل مراجعة على حدة. وإعتبر " أن الظروف التي تعيشها البلاد حالياً هي ظروف شاذة وإستثنائية تحول دون إمكان إجراء الإنتخابات، في المناطق التي تهجر سكانها، كما تحول دون إجرائها بشكل طبيعي آمن وسليم في المناطق التي لا تزال بمنأى عن الإعتداءات. وخلص المجلس للموقف نفسه برد المراجعة في الطعون الثلاثة أساساً، وتحصين القانون المطعون فيه بتفسيره بأنه خلال فترة التمديد، وعند زوال الظرف الإستثنائي، يسن المجلس النيابي قانوناً جديداً يحدد فيه موعد الانتخابات " .

١- المراجعات الثلاث: ٢٠٢٣/١ - ٢٠٢٣/٤/٢٧، ٢٠٢٣/٢ - ٢٠٢٣/٤/٢٨، ٢٠٢٣/٣ - ٢٠٢٣/٥/٤.

قرار رقم ٦ الصادر عن المجلس الدستوري، " الجريدة الرسمية "، ع ٢٤، تاريخ النشر ٢٠٢٣/٦/٨، ص ٢٠٧٣ وما يليها.

٢- قانون ٣٢٥، " الجريدة الرسمية "، ع ١٨، تاريخ النشر ٢٠٢٤/٥/٢، ص ٩٠٥.

٣- المراجعات الثلاث: ٢٠٢٤/٧ - ٢٠٢٤/٥/٢، ٢٠٢٤/٨ - ٢٠٢٤/٥/٧، ٢٠٢٤/٩ - ٢٠٢٤/٥/١٤.

قرارات رقم ٥ و ٦ و ٧ الصادرة عن المجلس الدستوري، " الجريدة الرسمية "، ع ٢٣، تاريخ النشر ٢٠٢٤/٦/٢٨، ص ١٣٥٥ وما يليها.

هذا التمديد بالذات كان محط جدل كبير وانقسام في البلاد بين مؤيد ومعارض له. فالرأي الأول كان رافضاً إجراء العملية الانتخابية برمتها باعتبار أن إجراء العملية الانتخابية بطريقة جزئية يعني فصل الجنوب عن لبنان. أما الرأي الثاني إعتبر أنه لا مانع من إجرائها، وتأجيلها جزئياً في المناطق غير الآمنة. مستنداً على سابقة قد حصلت في " سنة ١٩٩٧ عندما صدق المجلس النيابي على قانون ينص على إجراء الانتخابات البلدية في الأراضي اللبنانية بإستثناء القرى والمدن الواقعة تحت الإحتلال الإسرائيلي. وأضاف القانون أنه على الحكومة أن تدعو لإجراء إنتخابات بلدية لهذه المدن والقرى الواقعة تحت الإحتلال الإسرائيلي خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ زوال الإحتلال، ما أدى إلى إتمام العملية الإنتخابية سنة ١٩٩٨ بإستثناء المناطق المحتلة.

وبالفعل، بعد زوال الإحتلال الاسرائيلي، أقيمت العملية الإنتخابية في ٩ أيلول ٢٠٠١ أي مع تأخير بررته الحكومة حينها بالصعوبات الناتجة عن سنوات الإحتلال، ما أعفى البلديات جميعها من تعطيل الحياة الديمقراطية فيها بسبب وضع إستثنائي قائم في منطقة معينة<sup>(١)</sup>.

- تمديد ولاية قائد الجيش:

نظراً للظروف التي كانت قائمة وأدت إلى عدم التوصل لتعيين قائد جيش، تم إقرار قانون ينص على تمديد سن تقاعد العماد قائد الجيش وقادة الأجهزة الأمنية والعسكرية لمدة سنة من تاريخ إحالتهم على التقاعد<sup>(٢)</sup>، وقد تم التذرع بالأسباب الموجبة لهذا القانون، في " الحرص على عدم إجراء أي تعيينات في غياب رئيس الجمهورية، ولا سيما في المواقع الأمنية والعسكرية وفي ظل المخاوف من تمدد الفراغ إلى المؤسسات العسكرية والأمنية، في ضوء قرب موعد إحالة قائد الجيش ومدير عام قوى الأمن الداخلي إلى التقاعد، نتيجة التجاذبات السياسية الحالية، وما يتفرع منه من إجتهدات قانونية حول من يتولى المهام الأصلية بالوكالة أو بالإنابة .." وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم الطعن بالقانون أمام المجلس الدستوري، لكن " المجلس لم يتوصل لإصدار قرار بقبول

<sup>١</sup>- نيقولا غصن، " التمديد الثالث للمجالس البلدية والاختيارية؟ بين أنقاض الجنوب وأنقاض الديمقراطية "، المرصد البرلماني اللبناني، <https://lapoleb.com/analyse>، تاريخ النشر ٢٠٢٤/٤/١٧، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/١٧.

(قانون رقم ٦٦٥ تاريخ ٢٩ كانون الأول ١٩٩٧).

<sup>٢</sup>- قانون رقم ٣١٧/٢٠٢٣، " الجريدة الرسمية "، ع ٥٣، تاريخ النشر ٢٠٢٣/١٢/٢٨، ص 4163-4164.

الطعن أو برده لعدم تأمين الأكثرية المطلوبة، أي سبعة أصوات في أي من الإتجاهين، فإقتضى تنظيم المحضر المنصوص عنه في المادتين ٣٧ و ٣٨ من النظام الداخلي..<sup>(١)</sup>.

وقد سجلت سابقة تمديد أيضاً لقائد الجيش، " إذ أقر في العام ١٩٩٥ القانون الرقم ٤٦٣ تاريخ ٨ كانون الأول ١٩٩٥، وقد نص على أمرين:

الأول: يعدل لمرة واحدة فقط سن التسريح الحكومي من الخدمة العائد لرتبة عماد بحيث يصبح ٦٣ سنة بدلاً من ٦٠ سنة.

الثاني: تمديد تعيين الموظفين الفنيين في ملاك المديرية العامة لرئاسة الجمهورية الذين يبلغون السن القانونية بتاريخ ٣٠-٦-١٩٩٦ في الوظائف التي يشغلونها بتاريخ نفاذ هذا القانون لمدة ٣ سنوات، وذلك بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

أي أن قانون التمديد لم يكن نظرياً على قياس شخص واحد، وكان حينها قائد الجيش العماد إميل لحود، بل شمل أشخاصاً آخرين كي لا يكون عرضة للطعن أمام المجلس الدستوري لتجاوزه مبدأ شمولية التشريع<sup>(٢)</sup>..

- قوانين تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية:

نتيجة لما شهده البلد أيضاً من تعطيل جراء وباء الكورونا، إنفجار المرفأ والأوضاع الاقتصادية الخانقة، صدرت ما يعرف " بقوانين تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية"<sup>(٣)</sup>، لحماية حقوق الأفراد والمؤسسات في ظل الظروف الإستثنائية التي حصلت. وخالصة شرح هذا التعليق المعقد للمهل إختصره الدكتور عبده غصوب.

<sup>١</sup> - محضر رقم ١ الصادر عن المجلس الدستوري تاريخ ٣١/١/٢٠٢٤، " الجريدة الرسمية"، ع ٦، تاريخ النشر ٨/٢/٢٠٢٤.

<sup>٢</sup> - الدولية للمعلومات، " قانون التمديد لقائد الجيش هل من سوابق؟"، <https://monthlymagazine.com/article/5323/>، تاريخ النشر ٢٧/١٢/٢٠٢٣، تاريخ الدخول ١٧/٨/٢٠٢٥.

<sup>٣</sup> - القانون رقم ١٦٠/٢٠٢٠، " الجريدة الرسمية"، ع ٢٠، تاريخ النشر ١٤/٥/٢٠٢٠.

القانون رقم ١٨٥/٢٠٢٠، " الجريدة الرسمية"، ع ٣٦، تاريخ النشر ٢٧/٨/٢٠٢٠.

القانون رقم ٢١٢/٢٠٢١، " الجريدة الرسمية"، ع ٣، تاريخ النشر ٢١/١/٢٠٢١.

القانون رقم ٢٣٧/٢٠٢١، " الجريدة الرسمية"، ملحق ع ٢٩، تاريخ النشر ٢٢/٧/٢٠٢١.

الذي إعتبر أن " القانونين رقم ٢٠٢٠/١٦٠ و ٢٠٢٠/١٨٥ علقا المهل لغاية ٢٠٢٠/١٢/٣١. وأن المهل عادت وسارت من تاريخ ١/١/٢٠٢١ ولغاية نشر القانون رقم ٢٠٢١/٢١٢ أي لغاية ٢٠٢١/١/٢١. ثم أتى القانون الأخير رقم ٢٠٢١/٢٣٧ فعلق المهل لغاية ٢٠٢١/٣/٢٢، بدون أن يحدد تاريخ بدء التعليق، مكتفياً فقط بتحديد تاريخ نهايته.. يعني ذلك أن الفترة الممتدة من تاريخ ١/١/٢٠٢١ ولغاية نشر القانون رقم ٢٠٢١/٢١٢ في ٢٠٢١/١/٢١ ليست مشمولة بالتعليق وأن المهل يجب إعتبارها سارية بين هذين التاريخين؛ فتكون المهل معلقة من ٢٠١٩/١٠/١٨ ولغاية ٢٠٢١/٣/٢٢ ما عدا الفترة الممتدة من ١/١/٢٠٢١ ولغاية ٢٠٢١/١/٢١ ضمناً.. هذه الفترة التي لم يشملها المشروع بالقانون الأخير رقم ٢٠٢١/٢٣٧ قصداً أو سهواً (١).

أما قانون تعليق المهل الأخير (٢)، لم يمر مرور الكرام فقد أبطل المجلس الدستوري قرار تعليق المهل القضائية (٢٠٢٢-٢٠٢٤).. كذلك " رد طلب إبطال تعليق المهل القانونية والعقدية بعدما فسرها على أنها تشمل المهل القضائية أيضاً. كما تدخل من تلقاء نفسه لإبطال المادة الخامسة من القانون التي تفتح المجال لإعادة المحاكمة في الأحكام المبرمة التي لم يراع فيها تعليق المهل الملحوظ في القانون. مع العلم أن النواب الذين تقدموا بالطعن طلبوا إبطال القانون نظراً لمخالفته آلية التصويت المنصوص عليها في المادة ٣٦ من الدستور كما مخالفة المادة ١٨ من الدستور لجهة الإختلاف بين النص الذي صوت عليه في المجلس النيابي والنص المنشور في الجريدة الرسمية.. وقد عالج المجلس الدستوري هذه الأسباب وناقشها تفصيلاً (٣).

أما فيما يتعلق بحرية التشريع عند دعوة المجلس النيابي إلى عقد إستثنائي بموجب مرسوم ومدى إلزامه بعدد معين من المواضيع. فهناك ما يعرف ب " الصيغة المعتادة منذ سنة ٢٠٠٠ والتي كان يتم بها دعوة مجلس النواب إلى عقود إستثنائية إذ كانت الدعوة تتضمن المواضيع التي تهم الحكومة ومن ثم يتم إدراج بند أخير هذا نصه: " سائر مشاريع القوانين والاقترحات والنصوص التي يقرر مكتب المجلس طرحها على المجلس " مطلقاً بذلك حرية المجلس بتحديد جدول أعماله، أي أن مجلس النواب يمكنه مناقشة أي موضوع حتى لو لم يرد في

١- عبده غصوب، " صادر لكس - المجلة القضائية "، مرجع سابق، تاريخ النشر ٢٠٢١/٨/٢١، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/١٧.

٢- قانون رقم ٢٠٢٤/٢٨/٣٢٨، " الجريدة الرسمية "، ملحق ع ٤٩، تاريخ ٢٠٢٤/١٢/٥.

٣- نيقولا غصن، " المرصد البرلماني اللبناني "، مرجع سابق، تاريخ النشر ٢٠٢٥/١/٢٧، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/١٧.

مرسوم فتح العقد الاستثنائي<sup>(١)</sup>. وعلى إثر خلاف حاد بين رئيس الجمهورية السابق ميشال عون ورئيس مجلس النواب نبيه بري حول إقرار مرسوم<sup>(٢)</sup> فتح دورة إستثنائية للمجلس عام ٢٠٢٢ مع تحديد برنامج أعمال هذا عقد الإستثنائي، بعبارة أخرى جدول أعمال مكتب المجلس. أصدر رئيس مجلس النواب على إثرها تصريحاً صارماً وحاسماً، " تعقيباً على نص العقد الإستثنائي ما يلي: المجلس سيد نفسه.

ولا يقيد أي وصف للمشاريع أو الإقتراحات التي يقرر مكتب المجلس طرحها، ويعود لرئيس الجمهورية حق الرد بعد صدورها عن الهيئة العامة إلى المجلس.  
هذا حكم الدستور وما أستقر عليه الإجتهد..<sup>(٣)</sup>.

## المطلب الثاني: إنتخاب رئيس الجمهورية

لم يكن إنتخاب رئيس الجمهورية يوماً مجرد إستحقاق دستوري عابر في لبنان، بل كان ولا يزال مرآة تعكس عمق التوازنات، وتفصح عما بين السطور من تسويات محلية وخارجية. قبل إتفاق الطائف، كانت السلطة في مرحلة الإنتداب بيد المفوض السامي يعين ويتدخل بإنتخاب من يشاء. بعد الإستقلال كان إنتخاب الرئيس يتم في كنف نظام لا يزال يحتفظ ببعض ملامحه الكلاسيكية، محصوراً في مشهد سياسي داخلي مضطرب، لكنه أكثر قابلية للإنضباط ضمن الأطر المؤسساتية (الفرع الأول).

أما بعد الطائف، فقد ألبس هذا الإستحقاق ثوباً جديداً ظاهره دستوري، وباطنه شبكة معقدة من الإصطفافات الإقليمية والتجاذبات الداخلية. حتى غدا إنتخاب الرئيس فعلاً سياسياً توافقياً معلقاً على ميزان القوى، أكثر من أنه إجراء ديمقراطي دوري. لا يحسم إلا بتقاطع الإرادات الكبرى، وتحت سقف توافقٍ قد يطول إنتظاره (الفرع الثاني).

<sup>١</sup>- وسام اللحام، " جدول أعمال الدورة الاستثنائية: هل فعلاً المجلس سيد نفسه؟"، المفكرة القانونية، مرجع سابق، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١/٧، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/١٧.

<sup>٢</sup>- المرسوم الرقم 8662، " الجريدة الرسمية"، ع ٢، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١/١٣، ص ١٦٢.

<sup>٣</sup>- موقع مجلس النواب اللبناني، " بيان صادر عن رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري تعقيباً على نص العقد الاستثنائي"،  
<https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails?Id=31251>، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١/٧.

## الفرع الأول: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف

قبل الطائف مر هذا الإستحقاق في مرحلتين. في المرحلة الأولى خلال عهد الإنتداب الفرنسي وكانت مرحلة ذات إطار إستثنائي، إذ ولد الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ ضمن سلطة الإنتداب، ما جعل التعيين أو العملية الإنتخابية تخضع عملياً لإرادة المفوض السامي الفرنسي، ولو جرت شكلياً وفق الأصول الدستورية. ومع إعلان الإستقلال عام ١٩٤٣، دخل لبنان مرحلة جديدة من الممارسة السياسية، حافظ فيها إنتخاب رئيس الجمهورية على طابعه النيابي وفق ما نصت عليه المادة ٤٩ من الدستور، الركيزة القانونية لشرعية إنتخاب رئيس الجمهورية في لبنان خلال الحقبة الممتدة من الإستقلال حتى إتفاق الطائف.

### الفقرة الأولى: الرئاسة في عهد الإنتداب الفرنسي (19٤٣ - 1926)

" كانت ولادة الدستور اللبناني مقدمة لولادة أول رئيس جمهورية، فكان من خارج طاقم المتصارعين على الرئاسة، وتم إختياره من قبل المفوض السامي دي جو فنيل، وهياً له أجواء الإنتخاب بالإجماع، لأنه كان أكبر موظف في الإدارة اللبنانية، وهكذا أخذ شارل دباس كرسي الرئاسة من درب إميل إده وبشارة الخوري وحبیب السعد<sup>(١)</sup>. وقد، " دعا المجلسان إلى إجتماع موسع، لإنتخاب أول رئيس للجمهورية اللبنانية، بموجب الدستور الذي يحفظ للإنتداب كامل حقوقه ويضع المفوض السامي في قمة السلطة، إفتتحت جلسة المجمع النيابي الذي يضم مجلس النواب برئاسة موسى نمور، ومجلس الشيوخ برئاسة محمد الجسر وبحضور الحاكم الفرنسي كيلا (kela)، وكبار الموظفين والقضاة والضباط الفرنسيين واللبنانيين، وتم الإقتراع وأعلنت النتيجة بالإجماع إنتخاب شارل دباس<sup>(٢)</sup>."

" ومع إقتراب إنتهاء الولاية الأولى لرئيس الجمهورية شارل دباس في أيار سنة ١٩٢٩، رأى بونسو (Ponsot)\* أن يجدد لدباس ولاية جديدة، تنتهي في ٢٦ أيار سنة ١٩٣٢، لأنه رأى فيه أنسب من يتولى الرئاسة في ذلك

<sup>١</sup> - وليد عوض، " أصحاب الفخامة رؤساء لبنان "، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٦٥.

<sup>٢</sup> - إلياس الديري، " من يصنع الرئيس "، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص ٨١.

\* المفوض السامي الفرنسي آنذاك.

الطرف. فتمت إعادة إنتخابه لولاية ثانية، بأكثرية ٤٢ صوتاً ضد صوتين.. مع إنتهاء ولاية شارل دباس الثانية سنة ١٩٣٢، تقام الصراع على منصب رئاسة الجمهورية، بين بشارة الخوري وإميل إده ومحمد الجسر، وكان أكثرية النواب المسلمين والمسيحيين تؤيد الشيخ محمد الجسر للرئاسة. وللحوول دون وصول شخصية إسلامية إلى منصب الرئاسة الأولى، عمد بونسو في ٩ أيار سنة ١٩٣٢ إلى تعليق الدستور، وحل المجلس النيابي، والوزارة، وتعيين شارل دباس رئيساً للدولة لأجل غير مسمى، يعاونه مجلس مديرين. وهكذا بقي الدباس في كرسي الحكم، رئيساً معيناً بعد أن مكث ست سنوات رئيساً منتخباً<sup>(١)</sup>. ثم إستقال بعد سنتين أي في العام ١٩٣٤ بإيعاز من قبل المفوض السامي الفرنسي الجديد دي مارتيل.

وهكذا ظهر لأول مرة مفهوم التمديد عبر تعديل المادة ٤٩، التي " جعلت مدة ولاية رئيس الجمهورية ست سنوات بدلاً من ثلاث مع حق التجديد مرة واحدة، وحظر التجديد لمرة ثانية إلا بعد مرور ست سنوات على إنقضاء مدة ولايته السابقة. وقد أصر الرئيس شارل دباس الذي جرى هذا التعديل في مدة رئاسته على أن يضاف إلى التعديل فقرة مؤقتة تنص على ألا يستفيد هو نفسه من أحكام تمديد الرئاسة الجديدة"<sup>(٢)</sup>. والمفارقة أن شارل دباس كان مديراً للعدلية عند إنتخابه لأول مرة، وهذا الأمر لم يعرض للبحث آنذاك إستناداً للظروف التي كانت قائمة، كذلك وضعية الدستور الذي كان قد أقر حديثاً.

بعدها عمد دي مارتيل (De Martel) إلى تعيين " حبيب باشا السعد، وهو بعمر الخامسة والسبعين رئيساً للجمهورية لمدة سنة واحدة تنتهي في ٣٠ كانون الثاني سنة ١٩٣٥، وقبل إنتهاء هذه المدة أعاد التجديد له لسنة أخرى تنتهي في ٣٠ كانون الثاني سنة ١٩٣٥. بإنتهاء ولاية حبيب باشا السعد الثانية، عمل دي مارتيل على إنتخاب إميل إده رئيساً للجمهورية في كانون الثاني سنة ١٩٣٦. وعلى الرغم من أن أكثرية المجلس النيابي، كانت تؤيد إنتخاب بشارة الخوري رئيساً إلا أن دي مارتيل تمكن من تفتيت هذه الأكثرية بوسائل السلطة المعروفة ". وبعد إنتهاء ولاية إميل إده، عين المفوض السامي الجديد دانتر القاضي ألفرد نقاش. ثم تمت إقالته

---

<sup>١</sup> - عدنان ضاهر، محسن غنام، " معجم حكام لبنان والرؤساء ١٩٨٢ - ٢٠١٢ "، دار بلال للطباعة والنشر، ط الأولى، بيروت، ٢٠١٢، ص ٩٠ وما يليها.

<sup>٢</sup> - جوزيف مغيزل، " دراسة للمادة ٤٩ من الدستور "، جريدة النهار، دون ع، دون تاريخ نشر.

من قبل الجنرال كاترو وعين مكانه أيوب ثابت ثم ما لبث أن إستقال لاحقاً، ليتم تعيين إميل إده رئيساً للدولة عام ١٩٤٣ (١).

تشير مجمل هذه التفاصيل، إلى أن عملية إنتخاب رئيس الجمهورية اللبنانية في ظل الإنتداب الفرنسي كانت محكومة بظروف إستثنائية طبعت نشأة الدولة والمؤسسات الدستورية. فقد أقر دستور عام ١٩٢٦ في إطار قانوني حديث شكلياً مستورد من فرنسا، لكنه بقي خاضعاً عملياً لسلطة الإنتداب، ما جعل الإنتخابات الرئاسية تجري في مناخ تقييدي تسيطر عليه الإدارة الفرنسية بشكل مباشر أو غير مباشر. ورغم النص على إنتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب، كانت العملية محكومة بإعتبارات خارجية تفوق الإعتبارات الوطنية، حيث إفتقدت الحياة السياسية آنذاك إلى السيادة الفعلية، كما إفتقرت المؤسسات إلى الإستقلال في إتخاذ القرار. وبالتالي إن الصيغة الديمقراطية لهذا الإستحقاق ظلت، على إمتداد فترة الإنتداب، رهينة لظروف إستثنائية وهيكلية طائفية ونفوذ خارجي، أكثر من كونها ترجمة فعلية لسيادة وطنية مكتملة الأركان.

### الفقرة الثانية: الرئاسة بعد الإستقلال (١٩٩٠ - ١٩٤٣)

في الحقبة الممتدة ما بين الإستقلال وإتفاق الطائف، برزت على الساحة البرلمانية نتيجةً للظروف الإستثنائية إشكالية رئيسية تتعلق بالنصاب القانوني اللازم لعقد جلسات الإنتخاب. كذلك ظهر ولأول مرة مفهوم التمديد الرئاسي، إضافةً إلى إشكالية الترشح في ظل وجود موانع الترشح القانونية.

### البند الأول: الأهلية الدستورية والتمديد

يعتبر البعض أن فاتحة التمديد الرئاسي كانت عبر رئيس الجمهورية الأول بعد الإستقلال بشارة الخوري. ولكن القول الأصح أنه لم يكن هنالك تمديد بالمعنى الحرفي، بل تم إنتخابه رئيساً للجمهورية اللبنانية مرتين، وتم ذلك برغبة تجديد سورية يرافقها تعديل دستوري. بحيث أنه " منذ ١٩٢٩ حتى ١٩٤٨ بقيت المادة ٤٩ على حالها إلى أن عدلت بالقانون الدستوري الرامي إلى تجديد إنتخاب الرئيس بشارة الخوري. وهذا نصها: وبصورة إستثنائية

١- عدنان ضاهر، محسن غنام، " معجم حكام لبنان والرؤساء ١٩٨٢ - ٢٠١٢ "، مرجع سابق، ص ٩٣ ما يليها.

يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية الحالي مرة ثانية ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثالثة إلا بعد ست سنوات لإنهاء مدة ولايته الثانية<sup>(١)</sup>.

لم يكتب للرئيس بشارة الخوري أن يكمل ولايته الثانية، حيث قدم إستقالته تحت ضغط المظاهرات والإتهامات بسوء الإدارة وتزوير الإنتخابات النيابية لصالحه. لكنه كادت أن تحدث محاولة تمديد فعلية للرئيس فؤاد شهاب بعد إصرار عدد كبير من النواب وتوقيعهم عريضة لكنه رفض ذلك. وكانت قد أثرت إشكالية قانونية عند انتخابه، فعتبر البعض أنه كان على شهاب إما أن يستقيل من قيادة الجيش قبل ترشحه، أو أن يعدل الدستور بشكل يسمح له بالترشح. كذلك الأمر طرح عند انتخاب حاكم مصرف لبنان إلياس سركيس، وخلافه مع الرئيس الراحل فرنجية الذي أدى إلى تعديل الدستور من قبل مجلس النواب، ليصبح بالإمكان انتخاب رئيس للجمهورية قبل ستة أشهر من إنتهاء الولاية الرئاسية.

عند البحث في قانونية هذا الأمر، هناك رأي يعتبر أن " عملية انتخاب رئيس الجمهورية لا تخضع لأي مراجعة قضائية. وإن المجلس الذي يكون إنتخب الرئيس لا يناقض نفسه بإلغاء رئاسته. فمجرد انتخابه يفيد تسليم المجلس ضمناً بأهليته السياسية لإشغال المنصب. شارل دباس إنتخب رئيساً عندما كان مديراً للعدلية، واللواء فؤاد شهاب قائداً للجيش، وإلياس سركيس حاكماً لمصرف لبنان، مما يفيد أن الإجتهد البرلماني لم يقف عند تلك الموانع الوقتية ولم يعمل بها"<sup>(٢)</sup>.

### البند الثاني: إشكالية النصاب الرئاسي

سجل الوسط القانوني اللبناني حالة جدل بارزة حول النصاب اللازم لإنعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، حيث تباينت الآراء وإختلفت الرؤى حول تفسيره وتطبيقه. " فذهب رأي أول إلى القول أن المادة ٤٩ تفرض نصاباً وأكثرية معينة لإنتخاب الرئيس هي أكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب في دورة الإقتراع الأولى والأكثرية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي. وذهب رأي ثانٍ إلى أن النصاب المطلوب هو فقط النصاب العادي المنصوص عنه في المادة ٣٤ من الدستور أي نصف عدد أعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً، ومن ثم

<sup>١</sup>- جوزيف مغيزل، " دراسة للمادة ٤٩ من الدستور"، مرجع سابق.

<sup>٢</sup>- إميل بجاني، " إنتخاب رئيس الجمهورية"، مطبعة جوزيف الحاج، ١٩٨٧، ص ٤٤-٤٥.

يخلص بعض أصحاب الرأي الثاني إلى أن الغالبية المطلوبة في إنتخاب الرئيس هي ثلثا المقترعين في الدورة الأولى، والأكثرية المطلقة من المقترعين في الدورات التي تلي " (١).

" إنطلق بعض الحقوقيين المعروفين أمثال الدكتور أنطوان بارود، للقول بأنه ما دام الدستور لا يفرض نصاباً خاصاً لجلسة إنتخاب رئيس الجمهورية فإنه يكفي بالنصاب العادي، أي نصف الأعضاء بزيادة واحد. ويذهب الدكتور بارود إلى أبعد من ذلك عندما يعتبر أن الغالبية المطلوبة في المادة ٤٩ لإنتخاب رئيس الجمهورية هي غالبية أصوات المقترعين، مستنداً في ذلك، على سبيل الإستثناس، بنص الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ الذي إستوحى دستورنا من أحكامه. وقد إعتد هذا الرأي الأستاذ أنور الخطيب مؤكداً أنه يكفي ليكون الإجتماع قانونياً أن يضم الغالبية المطلقة من مجموع عدد النواب، وأن الغالبية المطلوبة في إنتخاب رئيس الجمهورية في الدورة الأولى هي ثلثا المقترعين لا ثلثا عدد أعضاء المجلس. أما في الدورات التي تلي فالأكثرية المطلقة، أي أن نصف المقترعين زائد واحد يكفي.

أما الدكتور إدمون رباط فكان له رأي مخالف تماماً. فهو يستبعد كلياً المادة ٣٤ لأنها كما هو واضح من نصها مرتبطة بقيام المجلس بوظيفته التشريعية، في حين أن المجلس الملتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية يعتبر عملاً بالمادة ٧٥ من الدستور، هيئة إنتخابية، لا هيئة إستراعية. ثم ينطلق من إعتبرات المنطق السليم والمصلحة الوطنية للتساؤل: هل من الحق والعدل أن يتم إنتخاب رئيس للجمهورية بالنصاب العادي وبالأغلبية البسيطة لكي يكون وليد أقلية من النواب، لا تنعكس فيها أمانى الشعب ومطالبه؟ ويلتقي الرئيس عبده عويدات في هذا الرأي مع الدكتور رباط عند تحليله للمادة ٤٩ مؤكداً بدوره أن القصد من فرض غالبية كبيرة في إنتخاب الرئيس هو تقوية موقفه وتدعيم سلطته ليستطيع القيام بمهامه الخطيرة وهو ممثل الغالبية الكبرى من الشعب " (٢).

" وبالفعل، فإنه منذ عهد الإستقلال لم تجر إنتخابات رئيس الجمهورية إلا بحضور غالبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب في الدورة الأولى ويكفي ذكر واقعة إنتخاب الرئيس إلياس سركيس سنة ١٩٧٦ والرئيس بشير الجميل سنة ١٩٨٢ إذ أن رئيس مجلس النواب الأسبق كامل الأسعد أصر في المرتين على ضرورة تأمين الثلثين من أعضاء مجلس النواب لعقد جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية. وتقتضي الإشارة في السياق ذاته إلى القرار المتخذ من لجنة مكتب مجلس النواب ولجنة الإدارة والعدل في ٥ أيار ١٩٧٦، قبل إنتخاب إلياس

١- حلمي الحجار، " النصاب المطلوب في اجتماع مجلس النواب لإنتخاب رئيس الجمهورية "، جريدة اللواء، ١/١٠/٢٠٠٧.

٢- بهيج طيارة، " نصاب الثلثين قراءة هادئة لنص المادة ٤٩ "، جريدة السفير، ع ١٠٧١٧، بيروت، تاريخ النشر ٦/٧/٢٠٠٦.

سركيس، والذي أكد النهج المتبع منذ القديم على أن المقصود في جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية، أن يتألف النصاب من ثلثي عدد أعضاء المجلس، لا من النصاب العادي المنصوص عنه في المادة ٣٤ من الدستور. كما أنه بتاريخ ١٦ آب ١٩٨٢، وفي جلسة مشتركة عقدتها هيئة المجلس ولجنتا الإدارة والعدل والنظام الداخلي، إستقر الرأي على أنه في جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية لا يدخل في حساب نصاب أكثرية الثلثين من أعضاء مجلس النواب للبدء في عملية الانتخاب إلا للنواب الأحياء من دون المتوفين تماشياً مع القرار المتخذ في العام ١٩٨٠ بشأن المادة ٥٨ من الدستور والذي كان المجلس وافق عليه بالهيئة العامة بتاريخ ٢٩ أيار ١٩٨٠<sup>(١)</sup>. ونتيجةً لذلك إعتبر الدكتور زهير شكر<sup>(٢)</sup>، أن قاعدة الثلثين بالنسبة لنصاب جلسات الإنتخابات الرئاسية تشكلت عبر الممارسة.

لا بد من التسليم أنه في النظام اللبناني القائم على التوازن الطائفي والشراكة الوطنية، يشكل نصاب الثلثين (٨٦ نائباً من أصل ١٢٨) شرطاً أساسياً لإنعقاد جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية، لما يمثله من ضمانة دستورية وميثاقية تحفظ التوازن بين المكونات اللبنانية وتمنع فرض رئيس بأكثرية عددية تفنقر إلى الغطاء الوطني الجامع. وهو ما إستقر عليه العمل السياسي والدستوري، رغم عدم وجود نص صريح محدد بوضوح في " المادة ٤٩ من الدستور"<sup>(٣)</sup>. وقد جرى التوافق الوطني عبر المحطات الدستورية المتعاقبة حتى في أصعب الظروف التي مرت على لبنان على أن إنتخاب رئيس الدولة، وهو رأس السلطة ورمز وحدة الوطن، لا يمكن أن يتم بنصاب عادي، لأن المنصب بحد ذاته يتجاوز أي بعد سياسي أو طائفي، ويمس جوهر الميثاق الوطني.

وتعد محاولة قوى ١٤ آذار في عام ٢٠٠٧ للإنتقال إلى إنتخاب رئيس للجمهورية بأكثرية النصف زائد واحد دون توافق وطني، أشهر مثال في التاريخ الحديث على التحدي الذي يواجهه مبدأ نصاب الثلثين، وتأثيره العميق على وحدة ومصداقية الميثاق الوطني اللبناني. ففي تلك المرحلة الحرجة، سعت هذه القوى التي كانت تملك

---

<sup>١</sup>- عدنان عضوم، " النصاب القانوني لانتخاب الرئيس اللبناني "، جريدة السفير، ع ١٢٧٤٨، بيروت، تاريخ النشر ٢٠١٤/٤/١٢.

<sup>٢</sup>- شكر زهير، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني: نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية "، المجلد ٢، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٦٦٦.

<sup>٣</sup>- المادة ٤٩ من الدستور اللبناني تنص على أن ينتخب رئيس الجمهورية بالإقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي.

الأكثرية النيابية إلى فرض رئيس من دون إشراك جميع الأطراف، مما أثار مخاوف جدية من المس بالميثاقية التي تشكل جوهر النظام اللبناني. هذا المسار لم يؤد فقط إلى تعميق الإنقسامات السياسية والطائفية، بل كشف أيضاً عن أهمية نصاب الثلثين كآلية لضمان توافق وطني حقيقي، يمنع تكرار التجارب التي قد تهدد الإستقرار السياسي والاجتماعي في البلاد. ونتيجةً لهذه الأزمّة تم التوصل إلى إتفاق الدوحة عام ٢٠٠٨، الذي أعاد التأكيد على ضرورة التوافق الميثاقى، بما في ذلك الإلتزام بنصاب الثلثين كضمانة لإنتخاب رئيس وفاقى.

وفي هذا السياق من المهم التمييز بين أمرين أساسيين يتعلقان بالنصاب، فنصاب الإنعقاد أي الحد الأدنى من النواب المطلوب حضورهم لعقد الجلسة، وهو ما إستقر عليه أنه ثلثا أعضاء مجلس النواب (٨٦ نائباً). أما نصاب التصويت في الدورة الأولى، يشترط الدستور حصول المرشح على ثلثي أصوات المجلس (أي ٨٦ صوتاً للفوز)، أما في الدورات التالية، فيكتفى بالأكثرية المطلقة (النصف زائد واحد، أي ٦٥ صوتاً)، لكن بشرط إنعقاد الجلسة أصلاً بحضور الثلثين. وهنا يبرز التناقض الذي يحاول البعض الترويج له، أي الاكتفاء بـ النصف زائد واحد لإنتخاب الرئيس، في حين أن قضايا أقل شأناً من إنتخاب رئيس الدولة مثل تعديل الدستور، أو إقرار بعض القوانين الأساسية تتطلب نصاب الثلثين. فكيف يعقل أن لا يشترط هذا النصاب في مسألة كبرى بحجم إنتخاب رئيس الجمهورية، وهو رأس الدولة والحكم بين السلطات؟

إن الخطر الحقيقي في تجاوز نصاب الثلثين يتمثل في إحتمال تكتل طائفي معين سواء كان إسلامياً أم مسيحياً وفرض رئيس على بقية المكونات، مما يفقد هذا الرئيس الغطاء الميثاقى والتوازن الوطنى المطلوب. فالنصاب المرتفع لا يقصد به التعطيل، بل ضمان التوافق ومنع هيمنة أي طرف عددي أو سياسي على القرار المصيري المتعلق بقيادة البلاد. وبالتالي، فإن الإصرار على نصاب الثلثين يعكس إلتزاماً بمبدأ الميثاقية التمثيلية، ويضمن أن لا ينتخب رئيس الجمهورية إلا إذا نال دعم ما لا يقل عن ٦٤ نائباً من نفس الدين، إلى جانب ما لا يقل عن ٢٢ نائباً من المكونات والطوائف الأخرى، ما يعكس شرعية وطنية عابرة للطوائف. وهذا هو جوهر النظام اللبناني الذي يتمثل بالشراكة لا الغلبة، والتوافق لا الفرض، وشرعية لا تستند فقط إلى الأرقام بل إلى التوازن.

وتجدر الإشارة أخيراً، إلى أن نصاب الثلثين يحمل جانبيين متناقضين في آنٍ واحد. فهو من جهة يعزز التوافق والميثاقية ويمنع فرض رئيس من طرف واحد، لكنه من جهة أخرى قد يتحول إلى وسيلة تعطيل إذا غاب التفاهم. وهكذا، فإن ما يعد ضمانة وطنية يمكن أن يتحول إلى مأزق سياسي، ما يؤكد أن الحل الوحيد يكمن في التوافق الذي يراه رئيس المجلس الأستاذ نبيه بري دائماً السبيل الوحيد لإنتخاب رئيس يعبر عن وحدة اللبنانيين، لا عن إنقسامهم، رافضاً أي محاولة لفرض رئيس بالأكثرية العددية خارج الإجماع الوطنى.

## الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف

بعد إقرار وثيقة الوفاق الوطني عام ١٩٨٩ وتعديل الدستور بموجبها، أعيد تنظيم موقع رئاسة الجمهورية في النظام السياسي اللبناني، فأبقي على إنتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب، وفق آلية دستورية تتطلب نصاباً مشدداً في الدورة الأولى، وأغلبية مطلقة في الدورات التالية. وقد برزت على إثر ذلك الصيغة التوافقية التي تهدف إلى ضبط التوازن الطائفي والسياسي في السلطة، لكنها في المقابل فتحت الباب أمام إشكاليات متكررة، أبرزها التمديد، التعديل الضمني، تعطيل النصاب كوسيلة ضغط سياسي، وتفاقم حالات الشغور الرئاسي.

## الفقرة الأولى: الفراغ الرئاسي والتمديد

بقي إنتخاب رئيس الجمهورية خاضعاً لنصاب الثلثين لإنعقاد الجلسة، والأغلبية المطلوبة لإنتخابه كما حددها الدستور، إلا أن هذه الآليات تحولت في الممارسة إلى أدوات تعطيل سياسي، حيث إستخدم النصاب للعرقلة، وغابت الإلتزامات الدستورية في ظل إنقسامات حادة. وكان الفراغ الدستوري أصبح عادةً موروثاً عند إنتهاء ولاية كل رئيس. كما شهدت المرحلة تمديدين إستثنائيين لولايتي الرئيسين الهراوي ولحدود، عبر تعديل المادة ٤٩، ما أثار جدلاً واسعاً حول شرعية التمديد وخرق مبدأ تداول السلطة.

## البند الأول: أزمة الفراغ الرئاسي

تترجم مشكلة الفراغ الرئاسي على أرض الواقع بأنها مسألة النصاب والأغلبية المطلوبة من الأصوات فعلياً. فقد برزت مشكلة النصاب والأغلبية الواجبة للإنتخاب بعد الطائف أكثر من السابق مع تسجيل في زيادة عدد نواب المجلس، حيث أصبح الفراغ سيد الموقف عند إنتهاء ولاية كل رئيس للجمهورية. نتيجةً لتركيبه النظام السياسي اللبناني الذي يتطلب الإتفاق لتأمين نصاب الجلسة لكي تثمر إنتخاب رئيس للبلاد.

إن حالات الشغور الرئاسي في لبنان بعد الطائف ليست خفيةً على أحد، أولها عند إنتهاء ولاية الرئيس لحود وتعذر إنتخاب رئيس ومقاطعة الجلسات والتأزم السياسي الحاد الذي تفجر في الشارع، لينتهي بعدها بإتفاق على الإتيان بالعماد ميشال سليمان في الدوحة رئيساً للجمهورية عام ٢٠٠٨. وبعد إنتهاء ولاية الرئيس سليمان دون إنتخاب خلف له، تفاقم الأمر أكثر مع شغور إمتد حوالي سنتين ونصف إنتهى بالتوصل إلى تسوية

لإنتخاب العماد ميشال عون عام ٢٠١٦. كذلك الأمر، أكثر من سنتين فراغ إستغرق الأمر لإنتخاب العماد جوزاف عون الذي أتى نتيجة تسوية أيضاً في العام ٢٠٢٥.

ونتيجةً للفراغ المتكرر، بدأت تطرح مسألة عدم التشدد بالنصاب والأغلبية المطلوبة لإنتخاب رئيس. وإحتدمت المناقشة خاصةً في مرحلة الفراغ التي سبقت الرئيس جوزيف عون. ومع ذلك لم تجر الإنتخابات إلا وفق التفسير المستقر القديم للمادة ٤٩.

" حيث نصت المادة ٤٩ من الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠ على أن: ينتخب رئيس الجمهورية بالإقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي..

وبالعودة إلى أصلها باللغة الفرنسية من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية لعام ١٨٧٥ ف جاء مضمونها كالتالي:

« Le président de la République est élu au scrutin secret à la majorité des deux tiers des suffrages, par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en congrès. Après le premier tour de scrutin, la majorité suffit ».

وبالتالي ما يستتج من هذه المادة بأصلها الفرنسي، أن المطلوب هو أن الغالبية المطلقة هي ثلثا الأعضاء من مجموع أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في ذلك الوقت، وبالغالبية المطلقة بالدورات التي تلي الجلسة الأولى المنعقدة في اليوم ذاته. وإذا قمنا بتفصيل ذلك يتبين لنا: الغالبية المطلوبة لإنتخاب رئيس للجمهورية والنصاب القانوني المطلوب لعدد النواب من أجل الإنعقاد القانوني لجلسة إنتخاب الرئيس الأولى والدورات التي تليها.

وبالعودة إلى عدد النواب الذين تشكل منهم المجلس النيابي اللبناني هو ١٢٨ نائباً، وبالتالي يكون النصاب القانوني لإنتخاب رئيس الجمهورية اللبنانية ٨٦ نائباً من أصل ١٢٨ نائباً. وبالتالي لكي يتم إنتخاب رئيس للبلاد من الدورة الأولى عليه أن يحصل على ٨٦ صوتاً. وفي حال بقي النصاب ذاته في الدورات التي تلي الجلسة المنعقدة في نفس اليوم ألا وهو ٨٦ نائباً، وتم إجراء الدورة الثانية يصبح من يحصل على ٦٥ صوتاً رئيساً للجمهورية اللبنانية<sup>(١)</sup>.

<sup>١</sup> - محمد مشيك، " جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والمزايدات السياسية "، موقع جريدة اللواء - أرشيف المقالات، <https://aliwaa.com.lb/>، تاريخ النشر ١٢/١١/٢٠٢٢.

لذلك وجب التسليم بأن العملية الانتخابية لرأس الدولة تعتبر مسألة مرتبطة بالميثاقية، خاصة أنه لم يسجل قط أن تم تجاوزها حتى في أصعب الأزمات والحروب التي مرت على لبنان، فمن غير الدستوري التخلي عنها والإتيان برئيس فاقد للميثاقية ب ٣٣ صوت فقط..

## البند الثاني: التمديد بتعديل الدستور

أول تمديد بعد الطائف كان من نصيب الرئيس إلياس الهراوي، الذي تبوأ منصبه في العام ١٩٨٩، وكان من المفترض إنتهاء ولايته في العام ١٩٩٥. ولكن " في ١٩/١٠/١٩٩٥ أقر المجلس النيابي قانون التعديل الدستوري بتمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي ثلاث سنوات بأكثرية ١١٠ أصوات ومعارضة أحد عشر نائباً وغياب سبعة، فكان أول رئيس للجمهورية يحظى بولاية مدتها تسع سنوات إنتهت في ٢٣/١١/١٩٩٨" (١).

أما التمديد الثاني فكان من حصة الرئيس إميل لحود، عبر تعديل دستوري أيضاً. برره رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري بقوله: " لقد نص الدستور اللبناني على آلية تعديله بحيث أنه يحتاج إلى أكثرية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس النيابي. وقد جاء التعديل المتعلق بتمديد ولاية الرئيس لحود لمدة ثلاث سنوات من ضمن الآلية القانونية لما نص عليه الدستور. وقد زادت نسبة الذين صوتوا على التعديل بمعدل عشرة نواب عما هو مطلوب قانوناً. وهذا الأمر معترف به من الجميع وتشهد عليه كل وسائل الإعلام التي غطت وقائع هذه الجلسة التاريخية. إن التعديل الدستوري الذي أقره المجلس النيابي في جلسة ٣ أيلول سنة ٢٠٠٤ والذي مدد بموجبه ولاية الرئيس لحود لثلاث سنوات، هو نفسه التعديل الدستوري الذي أقره المجلس النيابي في جلسة ١٩ تشرين الأول سنة ١٩٩٥ والذي مدد بموجبه ولاية الرئيس الياس الهراوي لثلاث سنوات إضافية، وليس هناك من فارق بين أي من التعديلين فكلاهما تما في ظروف سياسية متشابهة محلياً ودولياً، فضلاً عن الناحية القانونية والدستورية التي رافقت كل منهما. فالمجلس النيابي الذي يمثل مختلف فئات الشعب اللبناني هو سيد

---

١- " إلياس الهراوي رئيس المرحلة الصعبة "، مجلة الجيش، ع ٢٥٣، تموز ٢٠٠٦.

نفسه ويستطيع أن يمارس المهام الموكلة إليه تشريعياً وإنتخابياً وسياسياً ورقابياً من ضمن النصوص التي نص عليها الدستور نفسه<sup>(١)</sup>.

قد وصف الكاتب الصحفي أحمد زين، في تعليقه على التعديلات الدستورية وخاصةً تلك التي سمحت بإنتخاب العماد إميل لحود، أنها " معلبة وبمجرد حصولها كانت تعرف نتيجة الإنتخاب مسبقاً وقبل إجراء الإنتخابات بأيام وأسابيع، وليس أدل على ذلك من تعديل المادة ٤٩ سنة ١٩٩٥ ومن ثم في سنة ١٩٩٨ إذ لم يعد خافياً على أحد ان إضافة عدم جواز إنتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى وما يعادلها خلال السنتين اللتين تليان تاريخ إستقالتهم عن وظيفتهم أو إحالتهم على التقاعد كان لقطع الطريق على قائد الجيش الأسبق ميشال عون وحاكم مصرف لبنان الدكتور إدمون نعيم من الوصول لرئاسة الجمهورية في ظل الوضع الذي كان سائداً في البلد بينما جاء التعديل الرامي لإسقاط شرط الإستقالة قبل سنتين في سنة ١٩٩٨ من أجل إتاحة الفرصة أمام قائد الجيش العماد إميل لحود للترشح"<sup>(٢)</sup>.

بالرغم من صدور قانون إنشاء المجلس الدستوري عام ١٩٩٣، إلا أنه لم يقدم أي طعن يذكر في التعديل الدستوري الذي مدد ولاية الرئيس إلياس الهراوي عام ١٩٩٥، رغم بدء تشكيل المجلس والعمل به في تلك الفترة. كذلك الأمر في التعديلين الدستوريين اللذين سما بإنتخاب قائد الجيش إميل لحود عام ١٩٩٨ والتتميد لولايته عام ٢٠٠٥. ويعزى ذلك إلى الطبيعة السياسية للتمديد، وغياب الإرادة السياسية الفعلية للإعتراض الدستوري عليه، في ظل توازنات داخلية وخارجية خاضعة للنفوذ السوري.

إزاء هذه التعديلات ظهرت مسألة ما يعرف بشخصنة التمديد، مع تسجيل معارضة لها تعتبر أن " الشرط الأساسي لأي تعديل دستوري أو قانوني، كما يقول النائب نسيب لحود " أن يكون مجرداً من المنفعة الخاصة أو الظرفية "، " وما يتم في هذا المجال في لبنان ليس له سابقة في أي بلد في العالم " كما يقول النائب مخايل ضاهر. وفي هذا يقول الدكتور إدمون رباط في قراءته لتعديل المادة ٤٩: من حق رجال القانون أن يتساءلوا

---

<sup>١</sup> - مؤتمر صحفي للرئيس نبيه بري ٧-٩-٢٠٠٤، " مذكرة دولة الرئيس نبيه بري إلى الاتحادات البرلمانية العربية والإسلامية والدولية والدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي بخصوص القرار ١٥٥٩ (بيروت، ٧/٩/٢٠٠٤) "، موقع مجلس النواب اللبناني، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> - أحمد زين، " تعديل المادة ٤٩ جاء دوماً على قياس أشخاص هل تكون مكافأة الرؤساء بالاستهانة بالأحكام الدستورية؟ "، جريدة السفير، مرجع سابق، ع ٩٨٢٩، ٢٨/٦/٢٠٠٤.

عن مدى شرعية هذا التعديل المؤقت والإستثنائي الذي أجراه مجلس النواب لأسباب ظرفية وشخصية، إذ إن القاعدة هي أن يتصف القانون ومن باب أولى الدستور بالعمومية، بمعنى أن لا يكون خاصاً بشخص أو بظرف معين، وهي القاعدة التي يجب أن تحرم برأينا كل تعديل للدستور لا يتقيد بصفة العمومية التي تكمن فيها ضمانات ديمومة القانون وبالتالي حرمة<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثانية: التعديل الرئاسي الضمني

لم يسلك إنتخاب كل من الرؤساء ميشال سليمان وجوزاف عون مسلك التعديل الدستوري الذي سلكه إنتخاب الرئيس إميل لحود، كونهم كانوا يتبوؤون منصب قائد الجيش. بل تم الإستعاضة عنه بمخرج جديد أطلق عليه تسمية " التعديل الضمني "، إنقسمت الآراء حوله بين مؤيد ومعارض في أوساط القانونيين والسياسيين. مع عدم تسجيل أي حالة طعن تذكر أمام المجلس الدستوري ما جعل باب النقاش غير قابل للإقفال. خاصةً عند إنتخاب الرئيس سليمان في ٢٥/٥/٢٠٠٨، فعدم الطعن جعل من عملية إنتخابه محمية، وسجلت كسابقة سهلت عملية إنتخاب الرئيس عون في ٩/١/٢٠٢٥.

يعتبر عراب هذه النظرية النائب والوزير السابق بهيج طيارة، الذي قد أسند إقتراحه إلى المادة ٧٤ من الدستور<sup>(٢)</sup> وإحدى القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة<sup>(٣)</sup>. إعتد هذا " الإقتراح على ما كان قد كتبه الدكتور إدمون رباط في مؤلفه عن الدستور اللبناني.. عندما شرح المادة ٧٤، وميز الحالات الثلاث التي تنص عليها

---

<sup>١</sup>- أحمد الزين، جريدة السفير، المرجع السابق.

<sup>٢</sup>- المادة ٧٤: إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو إستقالته أو سبب آخر فلأجل إنتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون وإذا إتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلأ تدعى الهيئات الإنتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية.

<sup>٣</sup>- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٣٥ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٢، إبان الإنتخابات النيابية الفرعية في دائرة المتن الشمالي على إثر وفاة النائب ألبير مخبير، وسمح لرئيسة بلدية بتغرين ميرنا المر بالترشح للمقعد النيابي الشاغر على أن تستقيل من منصبها قبل ١٥ يوماً وليس قبل سنتين، وقد أخذ المجلس بتعليق مفاده أن القيود الموضوعة للترشح في الأحوال العادية لا يمكن تفسيرها إلا بصورة ضيقة في الوضع الإستثنائي، مستنداً أيضاً إلى المادة ٣١ من قانون الإنتخاب في هذا الشأن. وذلك كون الانتخاب الفرعي أتى في حال غير متوقعة. (نقولا ناصيف، جريدة الأخبار، الثلاثاء ١٨ كانون الأول ٢٠٠٧).

لخو منصب رئاسة الجمهورية، وهي وفاة الرئيس أو إستقالته أو سبب آخر. وقال رباط في معرض شرحه الحال الثالثة إن المقصود بها تعذر قيام رئيس الجمهورية بمسؤولياته لأسباب صحية، أو عدم إنتخاب خلف له بعد نهاية الولاية الدستورية وشغور المنصب. وهو بذلك أدرج الشغور بعد نهاية الولاية في إحدى الحالات المنصوص عنها في المادة ٧٤، خارج نطاق الأصول التي ترعاها المادة ٤٩ لنهاية الولاية والقيود الملزمة التي تضعها لموظفي الفئة الأولى، ومنهم قائد الجيش، كي يترشحوا للإنتخابات الرئاسية في إطار المهلة الدستورية المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور<sup>(١)</sup>.

أما الرأي المعارض، يعتبر أن الدستور يرفض " كل نظرية التعديل الضمني كونه ينص في المادة ٧٨ منه على أن مجلس النواب عندما يصوت على تعديل للدستور لا يمكنه أن يجري أي مناقشة أو أن يصوت إلا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون قد قدم له أي مشروع القانون الدستوري الذي أعدته الحكومة كون المجلس لا يستطيع أن يصوت على إقتراحات قوانين دستورية..

ومن جهة أخرى.. فإن مجلس النواب خلال جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية عملاً بالمادة ٧٥ من الدستور هو هيئة إنتخابية لا هيئة إشتراعية أي أن المجلس لا يحق له تعديل الدستور في هذه الجلسة بشكل صريح ولا يحق له من باب أولى تعديله بشكل ضمني كون مهمته تقتصر حصراً على إنتخاب رئيس الدولة<sup>(٢)</sup>.

إن قضية بحجم إنتخاب رئيس للجمهورية من بين موظفي الفئة الأولى كقائد الجيش، لا يجب أن تأتي إلا ضمن سياق دستوري، عملاً بالنص الذي يحظر إنتخابه قبل مرور سنتين على تركه منصبه. لكن في الوقت نفسه تبرز الحاجة إلى التوازن بين إحترام النصوص الدستورية وبين واقع الإستحقاقات السياسية والضغوط الوطنية التي تحتم إختيار شخصية توافقية قادرة على ضمان إستقرار الدولة في ظل الإنقسامات الحزبية والطائفية. في هذا الإطار، ينظر إلى دور المجلس النيابي بإعتباره السلطة المختصة الوحيدة صاحبة الحق في إنتخاب الرئيس، والذي يمتلك صلاحية ممارسة القرار السيادي بناءً على أغلبية مؤهلة تعبر عن إرادة وطنية

<sup>١</sup>- نقولاً ناصيف، " إقتراح طbare . ٢ : لا تعديل ولا تفسير ولا تعليق بل تطبيق للمادة ٧٤ "، تاريخ النشر ٢٠٠٧/١٢/١٨، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/٢٢، [https://www.al-akhbar.com/Archive\\_Local](https://www.al-akhbar.com/Archive_Local).

<sup>٢</sup>- وسام اللحام، " عن هرطقة دستورية غير مسبوقه: إنتخاب قائد الجيش من دون تعديل للدستور "، المفكرة القانونية، مرجع سابق، تاريخ النشر ٢٠٢٤/٤/٢٦، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/٢٠.

جامعة. وعليه تم إنتخاب شخصية مثل العماد ميشال سليمان عام ٢٠٠٨، والعماد جوزيف عون عام ٢٠٢٥، حيث إن المجلس، بإستخدامه لأكثرية الثلثين المطلوبة دستورياً، مارس حقه في تجاوز القيد الزمني المنصوص عليه، الأمر الذي جعل من هذا الإنتخاب إجراءً قانونياً صحيحاً يتوافق مع الأصول الدستورية. فالأكثرية التي تملك صلاحية تعديل الدستور هي ذاتها التي منحت الثقة للرئيس المنتخب، ما يجعل هذا الإختيار تعبيراً عن إرادة دستورية نافذة، خاصةً أنه لم يسجل أي طعن أمام المجلس الدستوري في كلا العمليتين.

### **المبحث الثاني: أعمال السلطة التنفيذية**

يتقاسم السلطة التنفيذية في لبنان بموجب أحكام الدستور رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حيث تحدد الصلاحيات المقررة لكل منهما بدقة وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية. وفي سياق الضمانات الدستورية لإستمرارية الدولة، تبرز أهمية الظروف الإستثنائية التي تستوجب تفعيل آليات تنظيمية خاصة، تتيح تعديل أو توسيع نطاق ممارسة الصلاحيات التنفيذية بما يتناسب مع مقتضيات الحفاظ على النظام العام وإستقرار الحكم. وعلى هذا الأساس، يعنى هذا المبحث بتحليل الصلاحيات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية (**المطلب الأول**) والحكومة (**المطلب الثاني**)، مع التركيز على الأطر القانونية التي تنظم ممارستها في الحالات الإستثنائية.

### **المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية**

تشكل الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية مقياساً دقيقاً لحدود سلطته ضمن النظام الدستوري، لا سيما في فترات الأزمات التي تتطلب إتخاذ تدابير عاجلة لضمان إستمرارية الدولة وحفظ الأمن. إتسمت الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية قبل إتفاق الطائف بإتساع واسع، مكنته من ممارسة سلطته التنفيذية بشكل منفرد في ظروف الأزمات، دون خضوع فعلي لرقابة أو ضوابط مؤسسية. وقد منح هذا الوضع الرئاسة موقعاً مركزياً وهيمنة واضحة على النظام السياسي، مما أتاح لها إتخاذ القرارات الحاسمة بشكل مباشر وفعال.

في أعقاب الطائف، تقلصت هذه الصلاحيات بشكل جذري، مع نقل السلطة الإستثنائية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، وفرض ضوابط دستورية مشددة تحد من قدرة الرئيس على إتخاذ القرارات الأحادية.

## الفرع الأول: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف

قبل إتفاق الطائف، كان موقع رئيس الجمهورية في النظام اللبناني يتمتع بطابع سلطوي معزز، يتجلى بوضوح في مدى إتساع صلاحياته الإستثنائية التي كانت تمارس خارج الإطار العادي للتوازن بين السلطات. فقد خول الرئيس صلاحيات تمكنه في الظروف غير العادية، من تعليق القواعد الدستورية الإجرائية وتجاوز الآليات المؤسسية التقليدية، بما يضعه في موقع إتخاذ القرار السيادي دون الحاجة إلى توافق أو تفويض جماعي.

هذا الإمتياز الدستوري الذي لم يكن مشروطاً برقابة فورية أو محددات شكلية صارمة، جعل من رئيس الجمهورية فاعلاً أوحده في إدارة الأزمات ومصدراً مباشراً للسلطة في حالات الطوارئ، ما كرس طبيعة النظام الرئاسي الموسع ومنح الرئاسة دوراً قيادياً غير قابل للتقييد العملي، ومن أبرز صلاحياته التي كانت تبرز في الظروف الإستثنائية على صعيد علاقته بمجلس نواب حله، وتشكيل وتسمية وزراء الحكومة على صعيد سلطته عليها.

## الفقرة الأولى: حل مجلس النواب

لم يعط دستور العام ١٩٢٦ صلاحية حل المجلس النيابي لرئيس الجمهورية على إطلاقه دون قيود إلا عند تعديله عام ١٩٢٩. وليس خفياً على أحد أنه في فترة الإنتداب تلك كان المفوض السامي، الحاكم بأمر لبنان يحل البرلمان ساعة يشاء.

أما " في عهد الإستقلال حل البرلمان لأول مرة عام ١٩٤٧ بهدف إيجاد أكثرية نيابية موالية لفكرة التجديد للشيخ بشارة الخوري، وفي العام ١٩٥٣ حل الرئيس شمعون البرلمان بهدف إيجاد أكثرية نيابية موالية لسياسة الرئيس. وأقدم الرئيس فؤاد شهاب على حل البرلمان مرتين: الأولى في العام ١٩٦٠ بهدف إيجاد أكثرية نيابية موالية لسياسة الرئيس، والثانية في شباط العام ١٩٦٤ عشية الإنتخابات الرئاسية. ففي كل هذه الحالات كان حل مجلس النواب، يأتي تعبيراً عن رغبة الرئيس في إحكام قبضته على البرلمان، مما أدى الى إضعاف دور البرلمان على مختلف الأصعدة التشريعية والرقابية. وكانت المادة ٥٥ القديمة من الدستور تضع شرطين لممارسة حق الحل: تعليل مرسوم الحل وموافقة مجلس الوزراء ..

فمثلاً: في العام ١٩٤٧ علل رئيس الجمهورية الحل بتجنب معركة إنتخابية خلال الصيف أي خلال موسم الإصطياف مما ينعكس سلباً على الإقتصاد اللبناني. وفي مرسومي الحل لعامي ١٩٥٣ و ١٩٦٠ برر الرؤساء

الحل بتعديل قانون الإنتخاب الذي رفع عدد النواب، مما يفترض إنتخاب برلمان جديد يعكس بشكل أفضل التمثيل الوطني. لم يناقش أحد رئيس الجمهورية بصحة هذه الأسباب، بل لم يتح الدستور لأي جهة أن تنتظر في مشروعية مرسوم الحل، حتى القضاء فهو لا يختص بالفصل بصحة هذا المرسوم الذي يعتبره عملاً حكومياً يخرج عن رقابة القضاء<sup>(١)</sup>.

وتجب الإشارة، إلى أن العماد ميشال عون عام ١٩٨٩ حينما كان رئيساً للحكومة العسكرية الإنتقالية<sup>(٢)</sup>، حاول حل مجلس النواب لمنعه من السير بإتفاق الطائف. فأصدر مرسوماً يقضي بحل مجلس النواب مستنداً إلى صلاحيات رئيس الجمهورية التي تنتقل عند خلو الرئاسة للحكومة، إضافةً إلى كون منصب رئيس الجمهورية مكرساً للموارنة. رغم ذلك وقع الإتفاق ولم يؤخذ بقراره، وتابع المجلس عمله وإنتخب لاحقاً الرئيس رينيه معوض.

### الفقرة الثانية: تشكيل وتسمية وزراء الحكومة.

قبل الطائف كانت تسمية وإقالة الوزراء مناصرة برئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور. وكانت الإستشارات النيابية لتسمية رئيس الحكومة غير ملزمة له، مع الأخذ بعين الإعتبار فقط العرف بأن يكون رئيس الحكومة من الطائفة السنية الكريمة.

" وكانت حرية رئيس الجمهورية في إختيار رئيس الحكومة أحيانا كبيرة جداً بل وإستتسابية، مثالها:

- تكليف الرئيس شارل حلو للسيد عبد الله اليافي عام ١٩٦٦ تشكيل الحكومة بينما كانت الأكثرية النيابية تؤيد تكليف الرئيس رشيد كرامي، يومها لم يعترض الرئيس صائب سالم وقال بأن رئيس الجمهورية ليس عليه بريد ولا صندوق إقتراع.

- تكليف الرئيس سليمان فرنجية للسيد أمين الحافظ في نيسان ١٩٨٣، وتكليفه العميد نور الدين الرفاعي في أيار ١٩٧٥، وذلك خلافاً لإرادة أكثرية النواب.

<sup>١</sup> - عصام إسماعيل، " النظام السياسي والدستور اللبناني "، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٨، ص ٢٧٣-٢٧٤.

<sup>٢</sup> - في سنة ١٩٩٥ قدمت مراجعة أمام مجلس شورى الدولة تتعلق بإبطال القرارات التي إتخذتها حكومة عون، لكن المجلس رد الطعن.

وقد إستفاد رئيس الجمهورية من تصرف عدد كبير من النواب الذين كانوا يتركون للرئيس حرية إختيار الرئيس المكلف أثناء الإستشارات النيابية، وهذا ما حصل في العام ١٩٧٥، إذ سمت أكثرية النواب الرئيس صائب، إلا أن رئيس الجمهورية كلف الرئيس رشيد كرامي إنطلاقاً من أن الأقلية التي سمتة مضافاً إليها الذين تركوا للرئيس حرية الإختيار، تعطي الرئيس حرية الإختيار الحقيقية..

لكن في الظروف الإستثنائية الخطيرة، تتعطل إرادة الرئيس المطلقة في إختيار رئيس الحكومة. وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس رشيد كرامي في الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٥ و ١٩٨٤، حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف

إن إعادة تنظيم موقع رئيس الجمهورية ضمن النظام الدستوري اللبناني بعد الطائف، جعلت من صلاحياته التنفيذية مقيدة، وأصبحت معظمها خاضعة لسلطة مجلس الوزراء. وعلى الرغم من إحتفاظه بدور دستوري أساسي، إلا أن ممارسته للصلاحيات باتت محكومة بضوابط شكلية ومؤسسية، وأعيد تكريس موقعه ضمن سلطة تنفيذية جماعية تعمل في إطار نظام برلماني معدل، فأصبح من النادر ظهوره بعد الطائف عند الأزمات بصلاحيات ذات طابع حاسم، خاصةً مع الشغور المتكرر لمنصب الرئاسة عند كل محطة إنتخاب.

### الفقرة الأولى: تأجيل دورات المجلس العادية

نصت المادة ٥٩ من الدستور على أنه " لرئيس الجمهورية تأجيل إنعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد"<sup>(٢)</sup>. و" عملاً بأحكام المادة ٥٢ من الدستور فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج إلى توقيع رئيس الحكومة على مرسوم تأجيل دور الإنعقاد.

<sup>١</sup> - عصام إسماعيل، " النظام السياسي والدستور اللبناني"، مرجع سابق، ص ٣٠٦-٣٠٥.

<sup>٢</sup> - " الدستور اللبناني - وثيقة الوفاق الوطني - الميثاق الوطني"، منشورات زين الحقوقية، ط ١، ٢٠١٢، ص ٢٩.

إستخدم رئيس الجمهورية ميشال عون هذه الصلاحية لأول مرة في تاريخ لبنان بعد الإستقلال، وقد مارسها بموجب كتاب إلى رئيس مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٢ يبلغه بموجبه قراره بتأجيل إنعقاد مجلس النواب في العقد العادي الراهن لمدة شهر واحد ابتداءً من تاريخ ٢٠١٧/٤/١٣..

إن الشكليات التي تحكم مجلس النواب تستوجب أن لا يصار إلى تأجيل إنعقاد المجلس إلا بالصيغة الأساسية التي يصدر بها رئيس الجمهورية مقرراته.. فإحالة مشروع القانون بمرسوم وفتح دورة إستثنائية بمرسوم.. فلا يعقل تبعاً لذلك أن يتم تأجيل إنعقاد مجلس النواب بموجب كتاب. هذا مع التذكير أن كافة مقررات فخامة الرئيس إنما تصدر بموجب مراسيم<sup>(١)</sup>.

وأما عن مصير الشهر المؤجل، فقد إعتبر رئيس المجلس الأستاذ نبيه بري، أن " الفقه واللغة والقانون لا يوجد معنى واحداً لكلمة تأجيل إلا تأخير مدته، فعندما نأجل موعداً فإن ذلك يعني أن هناك موعداً آخر. إن معنى كلمة تأجيل هو تأخير، فإذا ما إنقضت هذه المدة المأجلة يعود للمجلس النيابي للإنعقاد فيستمر المجلس بالإنعقاد حكماً لتعويض الفترة التي أجلت. بمعنى أن هذا دين تبقى للمجلس قائمة دائماً بدليل أولاً أنه لو أراد المشرع الدستوري تقصير مدة الإنعقاد لإستعمل كلمة إختصار أو الإنتهاء أو التقصير.. ثانياً في فرنسا تطورت النصوص الدستورية بإتجاه التأكيد على أن دور الإنعقاد هو حق دستوري لا يجوز إلغائه أو تقصير مدته. عندما يرد نص بالدستور عندها لا تستطيع أن تقصر مدته أو تتقصه إلا بموجب نص دستوري آخر<sup>(٢)</sup>..

## الفقرة الثانية: قيادة القوات المسلحة

قبل ساعاتٍ من إنتهاء ولايته في ٢٣/١١/٢٠٠٧، أعلن رئيس الجمهورية العماد إميل لحود بوصفه قائداً أعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء، حالة الطوارئ وكلف الجيش بحفظ الأمن في جميع أنحاء البلاد، إنطلاقاً من توافر أخطار ومعلومات عن إمكانية حصول حالة طوارئ.

١- عصام إسماعيل، " النظام السياسي والدستور اللبناني "، مرجع سابق، ص ٢٥٩-٢٦٠.

٢- من المؤتمر الصحفي للرئيس نبيه بري، " الرئيس بري مستنداً لتفسير الدستور: لا تقصير لمدة الإنعقاد العادي وإستخدام المادة ٥٩ دين يبقى للمجلس ولا أحد يفرض على المجلس إلا الشعب "، تاريخ الإنعقاد في ٢٩ أيار ٢٠١٧، موقع مجلس النواب اللبناني، <https://www.lp.gov.lb/ContentRecordDetails?id=25937>.

ولم يكتفِ الرئيس لحدود بذلك فقط، بل " عرض التدابير التي يفرضها الجيش على مجلس الوزراء فور تشكيل حكومة تتوافر فيها الشرعية الميثاقية والدستورية. وقد إستند لحدود في قراره الى دراسة قانونية وافية من عشر صفحات فولسكاب أعدها عضو المجلس الدستوري السابق القاضي سليم جريصاتي، وإلى قانون إعلان حالة الطوارئ من دون أن يعلن هذه الحالة "(1).

لم تعترف الحكومة بهذا الإعلان. وأتى الرد على لسان رئيس حكومتها فؤاد السنيورة (2)، الذي إعتبر أن ما صدر عن رئيس الجمهورية بإعتباره ظروف حالة الطوارئ محققة لا ينطبق على واقع الحال، ناهيك عن أنه لا يستند إلى أية أحكام دستورية أو قانونية تبرره. فالفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور أناطت صراحة بمجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ..

كذلك إستند رئيس الحكومة فؤاد السنيورة في بيانه على المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر بتاريخ ٥ آب سنة ١٩٦٧ والمتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، أنه يتم في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور الانعقاد. وختم بتذكير الرئيس لحدود أن الحكومة هي حكومة شرعية ودستورية، ولا تزال مستمرة في تحمل مسؤولياتها وتمارس صلاحياتها كاملة.

## المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة

في الأنظمة الدستورية، تشكل الظروف الإستثنائية إختباراً حاسماً لمدى إلتزام الحكومة بالحدود القانونية لممارسة السلطة. وفي لبنان، حيث يتعقد المشهد السياسي والمؤسسي، تتجلى هذه الإشكالية بوضوح في التمييز بين مرحلتين ما قبل وبعد إتفاق الطائف.

---

<sup>1</sup> - غاصب المختار، " لحدود يعلن توافر وتحقق أخطار حالة الطوارئ ويكلف الجيش حفظ الأمن "، مرجع سابق، جريدة السفير، ع ١٠٨٥٩، تاريخ النشر ٢٤/١١/٢٠٠٧، تاريخ الدخول ٢٤/٨/٢٠٢٥.

<sup>2</sup> - من بيان المكتب الإعلامي لرئيس الحكومة فؤاد السنيورة " تعليقاً على الإعلان الصادر عن رئيس الجمهورية أميل لحدود بإعتباره ظروف حالة الطوارئ محققة "، الموقع الرسمي لفؤاد السنيورة، تاريخ النشر ٢٣/١١/٢٠٠٧، تاريخ الدخول ٢٤/٨/٢٠٢٥، <http://www.fuadsiniora.com/ar/node/2004>

ففي مرحلة ما قبل الطائف، كانت الحكومة تخضع لهيمنة مطلقة من قبل رئيس الجمهورية، مما حد من إستقلاليتها وفعاليتها في إتخاذ القرارات الإستثنائية، إذ كانت السلطات التنفيذية تتركز بيد الرئيس بشكل شبه مطلق. أما بعد الطائف، فإنقلت المرجعية التنفيذية العليا إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، مما منح الحكومة دوراً أكثر مركزية في مواجهة الأزمات وإتخاذ التدابير الإستثنائية ضمن إطار دستوري أكثر توازناً.

ومع ذلك، يبقى تباين الصلاحيات بين الحكومة كاملة الصلاحيات (الفرع الأول)، وحكومة تصريف الأعمال (الفرع الثاني)، خصوصاً في حالات الفراغ أو الطوارئ، محل نقاش دستوري وسياسي مستمر، إذ تقيد حكومة تصريف الأعمال بصلاحيات محدودة تمارس ضمن مقتضيات الضرورة والشرعية.

### الفرع الأول: الحكومة العادية (الطبيعية)

قبل إتفاق الطائف، كانت الحكومة اللبنانية تعاني من ضعف دستوري وسياسي ناجم عن الإنقسامات الطائفية العميقة، مما أدى إلى تعطيل المؤسسات الوطنية وصولاً لإندلاع الحرب الأهلية. بعد إتفاق الطائف، تم تعديل النظام السياسي وفقاً لأحكام التوافق الوطني حيث أعيد توزيع السلطات بين الطوائف، وقيدت صلاحيات رئيس الجمهورية، وزُيدت صلاحيات مجلس الوزراء ورئيس الوزراء، بهدف تعزيز الوحدة الوطنية وإرساء سلطة الدولة وحماية الإستقرار.

### الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف

أدت الظروف الإستثنائية من الشغور السياسي إلى الحروب والإنهيار المؤسساتي، في فترة الإنتداب وبعده الإستقلال، إلى منح الحكومة صلاحيات تشريعية إستثنائية من قبل البرلمان، تمارس من خلال المراسيم الإشتراعية، التي تعامل معاملة القوانين. وإستخدمت هذه الصلاحيات لإصدار تشريعات شملت حالة الطوارئ، التعبئة العامة، الأمن، الإقتصاد، التموين، والإدارة العامة، خاصة خلال الحرب الأهلية. وهكذا، تحولت الحكومة، في كثير من الأحيان، من مجرد سلطة تنفيذية إلى سلطة تشريعية فعلية، تمارس التشريع والتنفيذ معاً، لضمان إستمرارية مؤسسات الدولة وتجاوز الشلل الدستوري.

## البند الأول: المراسيم الإشتراعية

كان استخدام المراسيم الإشتراعية يشكل الوسيلة الأساسية للتشريع في الكثير من الفترات. من خلال تفويض البرلمان بعضاً من صلاحياته للحكومة، للقيام بالتشريع من خلال مراسيم لها قوة القانون في أمورٍ معينة وضمن مهلة زمنية محددة. " وعن الجمهورية الفرنسية الثالثة، تلقى لبنان، منذ عهد الإنتداب، طريقة المراسيم الإشتراعية، التي أخذ يمارسها، بعد قليل من صدور الدستور، وإبتداءً من سنة ١٩٣٠، ومن ثم على الأخص، في كل عهد من العهود الرئاسية، التي مرت عليه، منذ الإستقلال، لدرجة أن معظم تشريعاته الحديثة قد أضحت وليدة هذا المصدر، ومرتبته بالتالي شكل المراسيم الإشتراعية. "(١).

برزت بعد الإستقلال الحالة التي " إستهل الرئيس فؤاد شهاب عهده بعدد كبير من المراسيم الإشتراعية التي تناولت إصلاح مؤسسات الدولة وإدارتها، كما منح مجلس النواب الحكومة، في مطلع عهد الرئيس إلياس سركيس، صلاحية إصدار مراسيم إشتراعية لمدة سنة، وقد صدر عنها حوالي ١٣٠ مرسوماً إشتراعياً، كما أن الرئيس أمين الجميل إفتتح عهده بحصول الحكومة على صلاحية إصدار مراسيم إشتراعية لمدة ستة أشهر في مجال الأمن والجيش والدفاع والتربية والاقتصاد وغيرها، وهكذا يبدو أن المجلس كان يتخلى في أحيان كثيرة عن دوره التشريعي للحكومة "(٢).

والمفارقة أن هذه المراسيم التي كرسّت من خلال العرف، تم اللجوء إليها كفتاح حلٍ مباشرٍ للأزمات المعقدة والطارئة كأزمة بنك أنترا الشهيرة وتوقفه عن الدفع. من خلال القانون " رقم ٤١ الصادر في ٣ حزيران عام ١٩٦٧.. حيث فوض المجلس النيابي السلطة التنفيذية لمدة شهر واحد إصدار مراسيم إشتراعية في مسائل إقتصادية ومالية.. "(٣).

<sup>١</sup>- إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، مرجع سابق، ص ٧٧١.

<sup>٢</sup>- عصام سليمان، " الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة "، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٦١.

<sup>٣</sup>- أنور الخطيب، " الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية "، مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع، ١٩٧٠، ص 265-٢٦٦.

وحول دستورية هذه الطريقة إعتبر الدكتور إدمون رباط، " لا شك بأن هذه الطريقة كانت مخالفة للدستور، الذي حدد لكل سلطة من سلطات الدولة، إختصاصها، تجعل السلطة التشريعية من صلاحية البرلمان، والسلطة الإجرائية من صلاحية الحكومة، المسؤولة أمام البرلمان. إلا أنه كان للحاجة أحكامها، في عهد بدا العمل البرلماني بطيئاً والعجز بين النواب ظاهراً، ولا سيما في أمر وضع قوانين حديثة وفنية، باتت تتطلب غاية من الدقة وكثيراً من الإطلاع على متطلبات المجتمع والدولة، القاضية بالإشتراع السريع في نواح مختلفة من الحياة العامة"<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة لإمكانية الرقابة والظعن بالمرسوم الإشتراعي، إعتبر مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته، " أن المرسوم الإشتراعي يقبل الظعن لدى مجلس الشورى لتجاوز حد السلطة ما دام لم يقترن بالتصديق أو الإلغاء بقانون آخر.. "<sup>(٢)</sup>. أما بعد إقرار مجلس النواب للمراسيم الإشتراعية، إعتبر المجلس أن " هذه المراسيم تدخل في عداد القوانين وتصبح في حكم القانون وتكون والقانون سواء بسواء، ومن ثم فهي أعمال تشريعية من الناحية العضوية أي الشكلية، ومن ثم فلا يجوز الظعن فيها بالإلغاء شأنها في ذلك شأن أي قانون آخر.. "<sup>(٣)</sup>. أما فيما يتعلق بتجاوز المرسوم للمدى الزمني ولنطاق التفويض، فكان مجلس شورى الدولة حاسماً بإبطال المراسيم التي تتجاوز نطاقها ومداه.

وبالتالي يتبين " أن المراسيم الإشتراعية منطوية، على الرغم من أن الفقه بمعظمه لا يقر بدستوريتها، على شئ من الرقابة اللاحقة، لكون السلطة الإجرائية ملزمة بإيداعها مجلس النواب، لتمكينه من إجراء هذه الرقابة عليها، في حين أن هذه الرقابة منعدمة حول المراسيم المنطوية على تعديل وإكمال التشريعات الوضعية. والذي يثير أكثر إستغراباً أن المخالفة للدستور توصلت، ليس فقط إلى أن تمارس السلطة الإجرائية السلطة التشريعية، بتعديل القوانين وإكمالها، بناءً على تفويض من البرلمان، بل وأيضاً إلى أن تمنح هي، بمرسوم عادي، إلى إحدى إدارات الدولة، السلطة التشريعية، والمثال على ذلك المرسوم رقم ١٠٤٦٧ الصادر في ١٢ تموز سنة ١٩٦٨، الذي نصت المادة الأولى منه على ما يلي: يعطي المجلس الأعلى للجمارك لمدة تنتهي في ٢٣ أيار

١- إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص ٧٧١.

٢- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢ (الدولة اللبنانية - طليع)، صادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٥، المجموعة الإدارية، السنة ٤، ص ٣ و ٤.

٣- مجلس شورى الدولة، " قرار صادر بتاريخ ١٩٥٥/١١/٩"، المجموعة الإدارية، السنة ١، ص ٦٣.

سنة ١٩٦٩ حق التشريع فيما يتعلق بالتعريفات الجمركية ووضعها موضع التنفيذ فوراً.. والجدير بالملاحظة أن هذا المرسوم قد إستند، ليس إلى قانون أقره مجلس النواب، وإنما إلى مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب مرسوم..<sup>(١)</sup>.

## البند الثاني: قوانين التعبئة والطوارئ

قبل الإستقلال لم يعرف لبنان أي تنظيم قانوني يحوي الأخطار والأزمات المفاجئة عند حصولها. لحين صدور " المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧ " <sup>(٢)</sup>، المتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في جميع أو جزء من الأراضي اللبنانية ليكون الأول من نوعه الذي ينظم حالات الطوارئ في لبنان، ليعرف لاحقاً بتسمية قانون الطوارئ.

وأيضاً هنالك ما يعرف بـ " قانون الدفاع الوطني " أو " المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٢ الصادر في العام ١٩٨٣ " <sup>(٣)</sup>، الذي يعالج حالتي التعبئة والتأهب الكلية أو الجزئية بحال تعرضت الدولة أو منطقة معينة منها لأي أضرار في سلامتها. كذلك نتيجة للإجتياح الإسرائيلي عام ١٩٨٢ تم فرض التجنيد الإجباري كإستجابة إستثنائية للحرب من خلاله. والملفت في الأمر أن هذه المراسيم لازالت تطبق لليوم ولم يستعاض عنها بقوانين جديدة، حتى أن العادة قد درجت على تسمية هذه المراسيم بالقوانين.

## الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف

تميزت حكومات بعد الطائف بغياب دورها التشريعي الذي كان طاعياً من جهة. ومن جهة أخرى، شهد لبنان حالة من عدم ثبات الحكومات العادية، حيث كانت معظم الحكومات قصيرة العمر أو تعمل في وضع تصريف الأعمال لفترات طويلة. يعود ذلك إلى تعقيدات النظام الطائفي، الذي فرض توازنات وصراعات داخلية حالت

<sup>١</sup>- إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، مرجع سابق، ص ٧٨٠-٧٧٩.

<sup>٢</sup>- تم التطرق إليه في الفصل الأول.

<sup>٣</sup>- تم التطرق إليه أيضاً في الفصل الأول، وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد تم تعديل بعض أحكامه مرات عدة.

دون تشكيل حكومات مستقرة بسبب الإنقسامات السياسية الحادة، الأزمات الأمنية والشغور الرئاسي.. نتيجةً لذلك، فقدت الحكومة دورها الفاعل كجهة تنفيذية وتشريعية.

" وأمام الحاجة إلى المراسيم الإشتراعية كان من الضرورة أن يتضمن التعديل الدستوري الأخير الأصول والضوابط لهذه العملية. إلا أن المشرع الدستوري فضل إبقاء الوضع على ما هو عليه. فلا هو أجازها ولا هو منعها وترك المسألة لتقدير البرلمان الظروف التي قد تبرر أعضاء الحكومة صلاحية التشريع بموجب مراسيم، والممارسة التي إتبعها البرلمان وبخاصة رئيسته، كانت منذ التعديل الدستوري عدم إعطاء الحكومة هذه الصلاحية.."<sup>(١)</sup>.

ظهر الجدل الحاد حول المراسيم الإشتراعية بعد الطائف لأول مرة فعلياً عام ٢٠٠٦، عندما قامت الحكومة بإحالة مشروع قانون معجل على مجلس النواب لإنشاء محكمة خاصة للبنان والنظام الأساسي لها. وقد غلب على هذا الجدل الطابع السياسي لا القانوني، بين ما يعرف بقوى ٨ و ١٤ آذار.

أما في الموقف الإجتهادي، " إعتبر المجلس الدستوري في أكثر من قرار له أن مجلس النواب لا يحق له تفويض صلاحياته التشريعية في الأمور التي حجزها الدستور له صراحة إذ أعلن مثلاً التالي: "وحيث أنه سبق للمجلس الدستوري أن أشار إلى أن الدستور قد إعتبر، في عدد من مواده، أن مواضيع مختلفة هي محجوزة للقانون، ولا يجوز التفويض بشأنها، وذلك لأهمية هذه المواضيع، ولحرص المشرع الدستوري على الضمانات التي يوفرها القانون.. وحيث إنه من بين هذه المواضيع التي يعتبرها الدستور صراحة في حمى القانون، ويحفظها حصراً له، فرض الضرائب والرسوم وجبايتها.. (قرار رقم ١ تاريخ ١/٥/٢٠٢٣).

وقد كرر المجلس الدستوري موقفه هذا في آخر قرار له حول إصدار موازنة عام ٢٠٢٥ بمرسوم إذ إعتبر التالي: "وحيث إن الإجازة المعطاة للحكومة، بموجب المادة ٥ المطعون فيها، بالإقتراض عن طريق سندات الخزينة، من دون تحديد الحد الأقصى لقيمة المبلغ المجاز إقتراضه، ومن دون تحديد آجال الاستحقاق، يعتبر من قبيل التفويض المطلق المعطى للحكومة بإصدار سندات خزينة.. ويكون بالتالي هذا التفويض مخالفاً لأحكام المادة ٨٨ من الدستور التي حجزت أمر عقد القروض العمومية حصراً لدائرة القانون، ويقضي معه إبطال

<sup>١</sup>- زهير شكر، " الوسيط في القانون الدستوري "، مرجع سابق، ص ٧٣٤.

المادة ٥ من الموازنة المعمول بها بموجب المرسوم المطعون فيه لهذا السبب (قرار رقم ٣ تاريخ ٢/٥/٢٠٢٥) (١).

## الفرع الثاني: حكومة تصريف الأعمال

تعد حكومة تصريف الأعمال إحدى الآليات الدستورية التي تهدف إلى ضمان إستمرار إدارة شؤون الدولة في الفترات الإنتقالية أو عند تعذر تشكيل حكومة جديدة. ويكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة في السياق اللبناني، حيث شهدت صلاحيات حكومة تصريف الأعمال تطورات قانونية ودستورية بعد صدور إتفاق الطائف. فقد أحدث هذا الإتفاق تعديلات دستورية أساسية أثرت بشكل مباشر على صلاحيات الحكومة وتحديداً في مرحلة تصريف الأعمال، بعدما خلا الدستور من أي إشارة لها قبل الطائف.

## الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف

قبل إتفاق الطائف، لم يكن مصطلح تصريف الأعمال محددًا بوضوح في النصوص الدستورية، لكن جرت العادة أن تستمر الحكومة بتسيير الشؤون اليومية في حال إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة، إلى حين تشكيل حكومة جديدة. مع العلم أن الصلاحيات الفعلية ظلت تمارس غالباً من قبل رئيس الجمهورية، الذي كان يتمتع بسلطات تنفيذية واسعة.

## البند الأول: الأساس العرفي والفقهي

لم يظهر مفهوم تصريف الأعمال فعلياً قبل الطائف، إلا إثر الأزمة الحكومية التي حصلت عند إستقالة حكومة الرئيس رشيد كرامي سنة ١٩٦٩. فقد قررت الحكومة المستقيلة آنذاك إحالة مشروع الموازنة بموجب مرسوم إلى

---

<sup>١</sup> - وسام اللحام، " الحكومة تطلب " تفويضاً تشريعياً " لتشديد غرامات السير: تمهيد لطلب صلاحيات إستثنائية؟"، المرصد البرلماني اللبناني، تاريخ النشر ١٩/٦/٢٠٢٥، تاريخ الدخول ٢٥/٨/٢٠٢٥، <https://lapoleb.com/analyse/>

مجلس النواب. وأكثر من ذلك فقد إعتبرت الحكومة أنه في حال تقاعس مجلس النواب عن إقرارها، يمكن لرئيس الجمهورية إصدارها بموجب مرسوم طالما أن إحالة المشروع على المجلس النيابي كانت ضمن المهلة المحددة في المادة ٨٦ من الدستور، ليعد ذلك أول مرتكز يتناول موضوع أعمال الحكومة عند تصريف الأعمال.

أما المرتكز الثاني، هو ما قد إعتبره " مجلس شوري الدولة في قراره ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩ أن الأعمال المصرفية والتي تخرج عن نطاق الأعمال العادية والتي لا يجوز لحكومة مستقلة أن تقوم بها، فهي التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف بإعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية. ولقد برر هذا القرار عدم إجازة الحكومة المستقلة القيام بهذه الأعمال بحجة أنه يتعذر على البرلمان مراقبة أعمال حكومة مستقلة، مما يؤدي إلى ضياع المسؤولية عنها خاصة إذا كانت هذه الأعمال قابلة للنفاد.

لكن القرار ٦١٤ المذكور أعلاه إستثنى من هذه الأعمال المصرفية والتي يجوز لحكومة مستقلة أن تقوم بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف إستثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وعلى أن تخضع لرقابة القضاء الإداري بالنسبة لتقدير ظروف إتخاذها بسبب تعذر مراقبتها من قبل البرلمان<sup>(١)</sup>.

ويعتبر الإتجاه الغالب من الفقه ومنهم الدكتور إدمون رباط، " أن من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة، وتطبيقاً لمبدأ إستمرار الإدارة أن تبقى الوزارة المستقلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه إليها، إثر قبول إستقالتها بتصريف الأعمال العادية لحين تشكيل الوزارة الجديدة"<sup>(٢)</sup>.

## البند الثاني: التطبيق في غياب النص

" يمكن القول بأنه كلما طالت مدة الأزمة الوزارية بنتيجة تعثر تشكيل الحكومة الجديدة، زادت إحتتمالات حدوث أوضاع أمنية أو إستحقاق مواعيد دستورية أو مالية أو حصول كوارث طبيعية تستدعي معالجة سريعة. فتضطر الحكومة المستقلة الى الإنعقاد وممارسة صلاحيات الحكومات كاملة لحفظ أمن البلد وسلامة المواطنين.

<sup>١</sup> - جان معكرون، " الحكومة المستقلة في لبنان بين مطرقة الحكام وسندان الدستور "، ٢١ نيسان ٢٠٢١، جريدة اللواء.

<sup>٢</sup> - إدمون رباط، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، مرجع سابق، ص ٧٩٨.

في العام 1969، بعدما أعرب رئيس الحكومة رشيد كرامي في مجلس النواب عن نيته في الإستقالة إثر إصطدامات دامية بين القوى المسلحة وأنصار الفلسطينيين، دخل البلد في أزمة وزارية طويلة دامت نحو ستة أشهر، حان خلالها الموعد الدستوري لتقديم الموازنة الى مجلس النواب. وقد إنعقد مجلس الوزراء في الوقت الذي كانت الحكومة فيه بحكم المستقلة لإقرار الموازنة وإرسالها الى مجلس النواب ضمن المهلة الدستورية.

كذلك في العام 1973 حصل إشتباك بين الجيش والفلسطينيين وقع فيه 13 قتيلاً من الجيش و19 قتيلاً من الفدائيين، عدا الجرحى بالعشرات من الجانبين، كما قصف الطيران الحربي مخيمات فلسطينية في ضواحي بيروت. حصل ذلك بعد إسبوع واحد على تأليف حكومة الرئيس أمين الحافظ، وقبل أن تمثل أمام مجلس النواب لطلب الثقة. إزاء هذه الأحداث الخطيرة، عقدت الحكومة جلسة في 7/5/1973 تقرر خلالها إعلان حال الطوارئ، وهو قرار لا يمكن إتخاذه إلا من قبل الحكومة مجتمعة. كذلك أيضاً في العام 1979، وكانت حكومة الرئيس سليم الحص تقوم بتصريف الأعمال، عقدت جلسة في 23 حزيران قررت خلالها، عملاً بالمادة 58 من الدستور قبل تعديلها، وضع أربعة مشاريع قوانين قيد التنفيذ، منها قانون رفع سن تقاعد القضاة من 64 إلى 68 سنة تلافياً لخروج بعض كبار القضاة من السلك في أول تموز من السنة عينها. بل أكثر من ذلك، ففي 21 أيار 1987 وكانت حكومة الرئيس رشيد كرامي بحكم المستقلة، عقد مجلس النواب جلسة، تمثلت فيها الحكومة بالوزير جوزف سكاف، ألغى خلالها الإجازة للحكومة إبرام الإتفاق المعقود مع إسرائيل بتاريخ 17 أيار 1983، وقضى بإعتبار إتفاق القاهرة الموقع بتاريخ 30 تشرين الثاني 1964 لاغياً وكأنه لم يكن وساقطاً (١).

أما موقف مجلس شورى الدولة قبل الطائف فقد بقي على نفس الإتجاه الذي أخذه في قراره الشهير عام 1969، كما تبينه " عدد من القرارات اللاحقة معتبراً أن المسوغ الأساسي في حصر صلاحيات الحكومة المستقلة ضمن نطاق محدد هو منع هذه الأخيرة من إتخاذ تدابير تأسر الحكومة الجديدة بالتزامات تحد من حرية ممارستها لعملها الدستوري " (٢).

١- بهيج طبارة، " ماذا يعني تصريف الأعمال بعد انقضاء أكثر من 8 أشهر على إستقالة الحكومة؟"، جريدة النهار، تاريخ النشر 27/3/2021.

٢- ماريال قاموع، " حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الإجتهد"، مرجع سابق، ص 19.

## الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف

بعد تعديل الدستور بموجب إتفاق الطائف، تغير موقع السلطة التنفيذية في لبنان، فأصبحت الحكومة هي الجهة الأساسية التي تتولى الصلاحيات التنفيذية وصلاحيات الرئيس في حال الشغور. ومع هذا التعديل، برزت ظاهرة حكومة تصريف الأعمال كإحدى أبرز نتائج التعثر السياسي، إذ تنص المادة ٦٤ من الدستور بوضوح على حصر صلاحياتها بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق. لكن في الواقع، ومع تكرار الأزمات وتعذر تشكيل حكومات جديدة، تحولت هذه الحكومات إلى واقع دائم، ما أدى إلى إفراغ النص من روحه.

## البند الأول: الإطار القانوني لتصريف الأعمال

يعتبر البعض أن المادة ٦٤ من الدستور بعد التعديل، التي نصت على أن " لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها أو إعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال " .. كانت عبارة عن " ردة فعل على ممارسة حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقلة، ومن ثم حكومة الرئيس الحص، لكامل صلاحياتها الدستورية مع كونها مستقلة كإقتراح مشاريع القوانين والتعيينات الإدارية في ظل حالة المقاطعة ومن خلال المراسيم الجوالة، كل ذلك إستناداً إلى نظرية الظروف الإستثنائية "(١). " وقد تبين أن الدكتور حسن الرفاعي، الذي شارك في صياغة دستور الطائف، هو الذي إقترح إضافة هذه العبارة في دستور الطائف "(٢).

أما " بالنسبة إلى مفهوم تصريف الأعمال، لم يحدد الدستور اللبناني بشكلٍ صريح ما هي حدود وأطر صلاحيات الحكومة المستقلة كما وأنه لم يتضمن تفسيراً لعبارة تصريف الأعمال ما عدا ذكره عبارة بالمعنى الضيق، مما يترك المجال للقضاء الإداري لسد هذا النقص لجهة تحديد معنى ومفهوم تصريف الأعمال بمعناه الضيق "(٣).

" ويستفاد، على ضوء التعديل الدستوري المذكور، أن الدستور حصر مفهوم تصريف الأعمال بالأعمال الجارية بطبيعتها.. أي تلك المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد

١- زهير شكر، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، ص ٨٥١.

٢- عبد الحميد الأحذب، " مفهوم تصريف الأعمال "، جريدة النهار، ٨/١٢/٢٠٢٠.

٣- ماري القاموع، مرجع سابق، ص ٩-٨.

تدقيق موجز أو تلك التي تتعلق بتسيير الأمور العادية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشل المرافق العامة. ولقد وضع الإجتهد تحديداً لمعنى تصريف الأعمال في الحالة التي تكون فيها الحكومة مستقلة، حيث فرق بين:

- الأعمال الجارية بطبيعتها أي كتلة القرارات اليومية التي تحضرها الدوائر الإدارية والتي يكفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز.

- الأعمال المهمة التي لا يعود لحكومة مستقلة القيام بها إلا في الحالات الطارئة لرقابة، على أن يبقى موضوع تحقق الحالة الطارئة وتوافر شروطها خاضعاً لرقابة القضاء الإداري.

- القرارات التنظيمية الأساسية والأنظمة التي تعدل الأحكام القانونية والحقوق المعترف بها بموجب القوانين والتي لا تدخل ابداً ضمن صلاحيات الحكومة المستقلة.

فالمرتكز القانوني الذي يحدد ميدان الأعمال الجارية يكمن في زوال المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي، بالإضافة إلى حتمية وضرورة تأمين حد أدنى من إستمرارية السلطة التنفيذية لمواجهة ضرورات الدولة<sup>(١)</sup>.

## البند الثاني: الفراغ والضغوط الدستورية والسياسية

" إن مبدأ تصريف الأعمال أصبح عرفاً قائماً مستقلاً في لبنان قبل أن يرد في النص الدستوري وذلك في كل مرة تستقيل فيها الحكومة فتتابع بصورة طبيعية تصريف الأعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة ضماناً لإستمرارية السلطات العامة والحياة الوطنية دون أن ينتج عن ذلك مشاريع إضافية وفتح إعتمادات جديدة وإتخاذ قرارات ترتب على كاهل الدولة مسؤوليات إدارية وسياسية ومالية إضافية. صحيح أن عبارة تصريف الأعمال أتت وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور محصورة بالحدود الضيقة لمعناها، غير أن التوسع في التفسير وفقاً للإجتهد يبقى جائزاً ولكن بشروط حصرية مرتبطة بالظروف الإستثنائية الملحة المتعلقة بالإنتظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وليس فقط بسبب إطالة الفترة الزمنية لتصريف الأعمال.

<sup>١</sup> - عصام إسماعيل، " النظام السياسي والدستور اللبناني "، مرجع سابق، ٣٦٤-٣٦٥.

إن مفهوم تصريف الأعمال لا يمكن أن يبقى جامداً ومكبلاً، إنما بات من الواجب إدراك أهمية هذا المفهوم المطاطي الذي يحتم على حكومة تصريف الأعمال إتخاذ الإجراءات اللازمة لإستمرار عمل الإدارة والمرافق العامة، وضرورة الإنعقاد بشكل مستمر بهدف متابعة أبرز المستجدات ومناقشتها وفي بعض الأحيان إتخاذ ما يلزم من تدابير عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها، ومعالجتها بأفضل الوسائل الممكنة<sup>(١)</sup>.

ولكن البعض يعتبر أن " قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 6/8/2005 يصب في خانة التضيق.. فقد أبطل قانون رقم 679/2005 المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري إبطالاً كلياً لمخالفته أحكام الدستور.. وسبب الإبطال مخالفة القانون المذكور، المادة 19 من الدستور لجهة حق رئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين والذي جاء فيه: أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصرف الأعمال لأنه عمل إنشائي بإمتياز وغير إجرائي طالما من شأنه أن يؤدي إلى إبطال هذا النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال.."<sup>(٢)</sup>.

في الواقع تشكل مرحلة تصريف الأعمال إنعكاساً مباشراً لحالات الفراغ السياسي والدستوري في لبنان. وقد برزت بوضوح في محطات متعددة، حيث تولت حكومات مستقلة إدارة شؤون البلاد في ظل تعذر تشكيل سلطات بديلة. فمع نهاية عهد الرئيس إميل لحود في تشرين الثاني ٢٠٠٧، كانت حكومة الرئيس فؤاد السنيورة، في موضع خلاف سياسي وطائفي بعد إستقالة عدد من وزرائها، قائمة في حالة تصريف أعمال. وعلى الرغم من الطعن في شرعيتها من قبل بعض الأطراف، فقد تولت عملياً صلاحيات رئيس الجمهورية بالوكالة، وفق ما ينص عليه الدستور في حال شغور المنصب، ما أثار جدلاً كبيراً حول مدى أحقية حكومة مستقلة في ممارسة صلاحيات رئاسية. الأمر نفسه تكرر، ولو في ظروف مختلفة، عند نهاية عهد الرئيس ميشال سليمان عام ٢٠١٤، حيث لم ينتخب خلف له في الوقت المحدد، وتولت حكومة الرئيس تمام سلام إدارة البلاد لفترة طويلة في ظل فراغ رئاسي، ما فرض عليها واقع تصريف الأعمال مع مسؤولية سياسية كبرى في إدارة شؤون الدولة.

<sup>١</sup> - ماريا القاموح، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٥.

<sup>٢</sup> - عبد الحميد الأحذب، " مفهوم تصريف الأعمال"، مرجع سابق.

أما في نهاية عهد الرئيس ميشال عون عام ٢٠٢٢، وفي سابقة دستورية مثيرة للجدل وقع الرئيس عون قبل خروجه من القصر الرئاسي، مرسوم قبول إستقالة حكومة الرئيس نجيب ميقاتي، رغم أنها كانت تمارس مهامها أصلاً بصيغة تصريف الأعمال بعد الإنتخابات النيابية. هذا التصرف إعتبر من قبل البعض محاولة لتقييد صلاحيات الحكومة في مرحلة الفراغ الرئاسي، ومنعها من ممارسة أي دور يتجاوز الحد الأدنى، في حين رأى فيه آخرون إجراءً غير ذي مفعول عملي، لأن الحكومة كانت مستقلة فعلياً بحكم الدستور بعد الإنتخابات. وقد أعاد هذا المرسوم إحياء النقاش المزمّن حول حدود تصريف الأعمال، ومدى مشروعية تقييد السلطة التنفيذية في ظل غياب رئيس الجمهورية، خاصة في ظل عدم وجود نص دستوري واضح ينظم بدقة صلاحيات الحكومة في مثل هذه الحالات الإستثنائية.

وبذلك، يتبين أن مبدأ تصريف الأعمال في لبنان لا يحتكم فيه إلى نص دستوري واضح أو قاعدة ثابتة، بل يخضع إلى توازن القوى السياسية، وظروف اللحظة الدستورية، ومدى القبول الوطني والميثاقي للحكومة القائمة، ما يترك المجال واسعاً للإجتهد والتأويل، في ظل غياب نص قانوني صريح ينظم هذا الوضع بدقة ويضع حداً للجدل المتكرر حوله. ومع تراكم الأزمات وتكرار الفراغات، لم يعد بالإمكان التمييز الصارم بين الأعمال العادية والأعمال التصريفية في ظل حكومة مستقلة، إذ فرضت الظروف الإستثنائية والأمر الواقع نوعاً من التكيف العملي، باتت فيه الحكومة مضطرة إلى تسيير شؤون الدولة ضمن الحد الأدنى الممكن من الإستمرارية المؤسسية. وهكذا، أصبح تصريف الأعمال ليس مجرد حالة إنتقالية محصورة بالزمن، بل إطاراً مرناً يستخدم لضمان إستمرارية الحكم ولو في غياب المرجعيات الدستورية الكاملة، مما يعكس هشاشة النظام السياسي وغياب الإصلاح التشريعي اللازم لتنظيم هذه المرحلة الحساسة بوضوح وفعالية.

## الخاتمة

ليست الظروف الإستثنائية مجرد حالات طارئة يفرضها الواقع، بل هي نقطة تماس خطرة بين القانون والسلطة، بين النص والواقع، بين الثابت والمتغير. فعند إشداد الأزمات، تصبح العلاقة بين الدولة ومؤسساتها من جهة والمجتمع وحقوقه الأساسية من جهة ثانية، محكومة بتوازن دقيق، غالباً ما تهدده خيارات ترتكز إلى الضرورة وتتخطى الأصول.

في قلب هذا المشهد، تظهر نظرية الظروف الإستثنائية كأداة مزدوجة، فهي تتيح للسلطة هامشاً واسعاً لمواجهة الأخطار، لكنها في الوقت نفسه تهدد بإنحراف تدريجي نحو تعطيل النظام القائم، متى فقدت تلك السلطة إلتزامها بالضوابط القانونية. فجوهر الإشكال لا يكمن في الإقرار بوجود الإستثناء كظرف واقعي، بل في كيفية ضبطه وتقييده، بحيث لا يتحول إلى ذريعة دائمة لتعليق الشرعية.

إن التفاعل بين مقتضيات الضرورة ومتطلبات القانون في لحظات الخطر، يكشف هشاشة المنظومة الدستورية حين تنقر إلى آليات واضحة لتنظيم الإستثناء، ويبين إلى أي حد قد تتحول النصوص إلى أدوات تأويل مفتوح يبرر ممارسات تبتعد عن روح القانون. فليس كل تدبير يتخذ في زمن الطوارئ هو بالضرورة مشروع، وليس كل تعطيل للنصوص قابل للتبرير بالواقعة القائمة. الشرعية ليست مفهوماً قابلاً للتجميد، بل شرط أساسي لبقاء السلطة ضمن حدودها، حتى في أحلك اللحظات.

أما في الواقع اللبناني، فغالباً ما لم تأت الظروف الإستثنائية كحالة طارئة خارجة عن السياق، بل كانت إمتداداً لبنية سياسية قائمة على المساومات، والإنقسام المؤسساتي، وإستخدامها كأداة لتبرير خرق التوازنات الدستورية. فالإستثناء لم يعد يقتصر على رد فعل تجاه خطر آني، بل أصبح أسلوباً متكرراً في إدارة الحكم، تعلق عبره النصوص، ويعاد تفسير الصلاحيات، وتتبدل فيه قواعد اللعبة بحسب المصلحة السياسية الطارئة. فهذا الإنزلاق التدريجي نحو التكيف المستمر مع الإستثناء أضعف القواعد العامة، وقوض الإيمان بفعالية النظام كضابط للسلطة.

من هنا، تبرز الحاجة الملحة إلى قراءة جديدة للظروف الإستثنائية، لا بوصفها مجرد لحظة تعطيل، بل كمؤشر على مدى صلابة النظام، وقدرته على إستيعاب المتغير دون السقوط في الإنهيار. خاصةً أنه ما من نظام قانوني محصن تماماً ضد الطوارئ والأزمات.

فالمسألة في جوهرها تتطوي على الثقافة السياسية السائدة، كذلك على الفهم العام لمعنى الدولة وحدود السلطة، ومبدأ المحاسبة والرقابة. فعندما تستخدم الضرورة لتبرير التغول، وعندما تصبح الطوارئ ذريعة لتعليق الشرعية، يدخل النظام في مسار خطير يفقده تماسكه الداخلي. وحدها الإرادة السياسية المقترنة بإصلاح دستوري وقانوني واضح، قادرة على إعادة الأمور إلى نصابها، وعلى إرساء توازن حقيقي بين متطلبات الحماية وضرورات إحترام الحريات.

إن جوهر المسألة يكمن في قدرة النظام الدستوري اللبناني بوضعه الراهن، على إستيعاب الظروف الإستثنائية ضمن منطقتي قانوني مؤسسي يحفظ الشرعية، ويمنع إنزلاق السلطة نحو التعسف. فالمشكلة لا تكمن فقط في غياب النصوص أو قصورها، بل في نمط الممارسة السياسية التي غالباً ما تفرغ المبادئ الدستورية من مضمونها، وتعول على التفسيرات الواسعة التي تسوغ تعطيل الأصول بحجة الضرورة. وإذا كان الإستثناء يفترض بطبيعته طابعاً مؤقتاً وإجراءات مقيدة، فإن إستقراره كممارسة مألوفة، وإمتداده إلى مجال التوازنات الطائفية والسياسية، حوله إلى أداة دائمة لتجاوز النص.

وهكذا لا تعود الظروف الإستثنائية شأناً تقنياً أو إجرائياً، بل تصبح مرآة تعكس هشاشة النظام أو صلابته. وفي كل تجربة تمر بها الدول، يبقى الإستثناء إختباراً حقيقياً لمفهوم الدولة كسلطة، وكقانون، وكعقد إجتماعي. وهذا ما يؤدي للتوصل إلى النتائج التالية:

**أولاً:** تعد نظرية الظروف الإستثنائية من المفاهيم القانونية الضرورية في النظام العام، إذ تشكل أداة تتيح للسلطة العامة التكيف مع الحالات غير العادية، شرط التقيد بحدود الشرعية وضمن التوازن بين مقتضيات الأمن وحقوق الأفراد.

**ثانياً:** النظرية ليست إختراعاً حديثاً، بل لها جذور تاريخية وفكرية عميقة في الحضارات القديمة والأنظمة الدينية والأنظمة الوضعية الحديثة، ما يدل على أنها إستجابة بشرية دائمة لحاجة الدولة إلى حماية كيانها القانوني والسياسي عند الضرورة.

ثالثاً: رغم وجود إطار قانوني دولي وإقليمي ينظم حالات الطوارئ، فإن التطبيق العملي في بعض الدول ومن ضمنها لبنان غالباً ما يتم خارج هذا الإطار، مما يفتح المجال لإجتهاادات واسعة قد تخرق الحدود المفترضة للمشروعية الدستورية.

رابعاً: في لبنان، أظهرت التجربة السياسية أن اللجوء إلى الحالة الإستثنائية تكرر بشكل لافت، ولم يأت دوماً إستجابة لظروف قاهرة، بل كان أحياناً وسيلة لتجاوز الآليات الدستورية في ظل التعطيل السياسي والفرغ المؤسساتي.

خامساً: إن أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال فترات الأزمات في لبنان عكست نوعاً من التسبب في الضوابط القانونية والدستورية، حيث تم اللجوء إلى توسيع صلاحيات أو تعطيلها دون وجود آليات رقابة فعالة، ما أنتج واقعاً ملتبساً بين القانون والسياسة.

سادساً: إن الفراغات الدستورية المتكررة شكلت أرضاً خصبة لتفعيل غير منضبط للظروف الإستثنائية، مما أدى إلى ممارسات تفتقر أحياناً إلى الغطاء القانوني أو المشروعية الديمقراطية.

سابعاً: ضعف التأصيل الفقهي والقضائي لنظرية الظروف الإستثنائية في النظام الدستوري اللبناني، فتح المجال لتفسيرات سياسية أكثر منها قانونية، مما يجعل هذه النظرية أداة غير مضبوطة حتى اليوم.

في ضوء ما تقدم من نتائج، يمكن اقتراح عدد من التوصيات التي من شأنها المساهمة في ضبط نظرية الظروف الإستثنائية في النظام اللبناني، وضمان حسن توظيفها ضمن الحدود القانونية والمشروعة ومنها:

أولاً: ضرورة تنظيم أحكام الظروف الإستثنائية من خلال تحديد الحالات التي تعد مبرراً لتفعيل هذه النظرية، وشروط إعلانها، والسلطات المخولة بذلك، إضافةً إلى وضع آليات واضحة للرقابة، وتحديد مدة الإجراء وكيفية إنهائه، فضلاً عن تعديل أحكام قوانين الطوارئ والتعبئة العامة القائمة بما ينسجم مع هذا التنظيم.

ثانياً: تعزيز الرقابة الدستورية على القرارات المتخذة في ظل الإستثناء، عبر إعطاء المجلس الدستوري صلاحيات موسعة للنظر في دستورية القوانين التي تقر في هذه الحالات، كذلك مجلس شورى الدولة في الرقابة على القرارات المتخذة من قبل الحكومة، سواء بطلب رسمي من جهات المختصة أو تلقائياً.

ثالثاً: إلزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير دورية وشاملة إلى السلطة التشريعية، تتضمن توضيحاً مفصلاً للأسباب الموجبة لكل تدبير إستثنائي يتخذ، مع شرح مدى إلزام هذه الإجراءات بمبادئ التناسب والضرورة، وكيفية

ضمان عدم تجاوزها للحدود القانونية والدستورية المرسومة. وتعد هذه التقارير أداة حيوية لتعزيز الشفافية والمساءلة، إذ يجب أن تخضع للنقاش العلني داخل المجلس النيابي، مما يتيح للممثلين الشعبيين فرصة تقييم الإجراءات، ومساءلة السلطة التنفيذية عن قراراتها، وضمان عدم إستغلال الظروف الإستثنائية لتجاوز الصلاحيات أو تعطيل العمل المؤسساتي. إن هذه الآلية تساهم بشكل فعال في ضبط ممارسات الطوارئ، وحماية الحقوق والحريات الأساسية، كما تعزز الثقة بين المواطنين والدولة، وتعمل على ترسيخ مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، بما يضمن إستمرار الدولة ضمن أطر الشرعية الدستورية.

**رابعاً:** تحديد سقف زمني واضح لكل إجراء إستثنائي قدر الإمكان، والتأكيد على أن إستمرار الظرف لا يبرر تلقائياً إستمرار الإجراء، بل يجب أن يخضع التمديد لموافقة مسبقة من البرلمان أو جهة رقابية مستقلة.

**خامساً:** دمج نظرية الظروف الإستثنائية ضمن مناهج الدراسات القانونية والدستورية، بما يعزز من فهم طلاب القانون وأهل المهنة لها، ويمنع تضخيم مفهوم الضرورة أو إساءة استعماله.

**سادساً:** تعزيز الثقافة القانونية لدى الرأي العام، من خلال إطلاق حملات توعوية تشرح ما يعنيه الإستثناء، وما هي حدوده القانونية، حتى لا تتحول الشرعية الإستثنائية إلى آلية لإسكات المعارضة أو تمرير قرارات سياسية مثيرة للجدل.

ختاماً، إذا كانت معظم الأدبيات القانونية تقف عند دراسة مشروعية التدابير الإستثنائية وحدودها الدستورية، فإن ما يكشفه الواقع اللبناني يكمن في كيفية تحول الإستثناء إلى آلية ضمنية لإعادة هندسة النظام خارج أي إصلاح معلن، وكأن الإستثناء بات يمثل مختبراً سياسياً لصياغة شرعية بديلة تفرضها الضرورة وتطبع بمرور الزمن. وهذا ما يطرح التساؤل الآتي؛ هل يفضي الإستثناء في أوقات الأزمات إلى ولادة دستور موازٍ غير معلن، يفرض واقعه بقوة الصمت ويعيد تشكيل قواعد السلطة خارج نطاق القانون؟

## قائمة المراجع

### لائحة المراجع باللغة العربية:

#### أ- المؤلفات:

- إسماعيل عصام، " النظام السياسي والدستور اللبناني "، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٨.
- الجمل يحيى، " نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة - دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٤، ٢٠٠٥.
- الخطيب أنور، " الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية "، مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع، ١٩٧٠.
- الخوري يوسف سعد الله، " القانون الإداري العام - تنظيم إداري وعقود إدارية "، ج 1، ط 2، بيروت، ١٩٩٨.
- الخوري يوسف سعدالله، " المجلس الدستوري - الكتاب السنوي ٢٠١٣ "، م ٧.
- الديري إلياس، " من يصنع الرئيس "، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢.
- الطماوي سليمان، " القانون الإداري "، دار الفكر العربي، ط ١، ١٩٧١.
- العوجي مصطفى، " القانون المدني - الجزء الأول العقد مع مقدمة في الموجبات المدنية "، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٢٠١٩.
- القاموح مارياء، " حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الإجتهد "، منشورات جامعة الروح القدس الكسليك، ٢٠٢٠.
- القطب مروان، " محاضرات في القانون الإداري العام - مقدمات عامة ومبدأ المشروعية "، ٢٠٢١.
- القيسي محي الدين، " القانون الإداري العام "، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، ٢٠٠٧.

- القيسي محي الدين، " مبادئ القانون الإداري العام "، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢، ١٩٩٩.
- بجاني إميل، " إنتخاب رئيس الجمهورية "، مطبعة جوزيف الحاج، ١٩٨٧.
- بسيوني عبد الغني عبدالله، " القضاء الإداري "، منشأة المعارف، مصر - الإسكندرية، ١٩٩٦.
- بسيوني عبد الغني عبدالله، " القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني "، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٨.
- بيرم عيسى، " حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع "، بيروت، ط 1، دار المنهل اللبناني للدراسات، ٢٠١١.
- توفيق أحمد، " حمورابي "، ط ١، مصر، دن، ٢٠١٥.
- جابر محمد، " حمورابي وعصره "، مستودع بحوث جامعة القادسية، كلية الآداب جامعة القادسية - قسم علم الآثار، ٢٠١٧.
- رباط إدمون، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني "، دار العلم للملايين، ط ١، بيروت، أيار ١٩٧٠.
- سليم محمد محي الدين ابراهيم، " نظرية الظروف الطارئة بين القانون المدني والفقهاء الإسلاميين دراسة مقارنة "، دار المطبوعات الجامعية، مصر - الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- سليمان عصام، " الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة "، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- شكر زهير، " الوسيط في القانون الدستوري اللبناني: نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية "، المجلد ١ و٢، لبنان، ٢٠٠٨.
- شنتاوي علي خنطار، " موسوعة القضاء الإداري "، ج ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.
- شيحا إبراهيم عبد العزيز، " القانون الدستوري "، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
- ضاهر عدنان، غنام محسن، " معجم حكام لبنان والرؤساء ١٩٨٢ - ٢٠١٢ "، دار بلال للطباعة والنشر، ط ١، بيروت، ٢٠١٢.

- عبلا وليد، " دراسات في القانون الدستوري اللبناني (مجموعة دراسات وأبحاث في القانون والقضاء الدستوري)"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨.
- عبيد حسين، " القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة"، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، ٢٠١٩.
- علي أحمد مدحت، " نظرية الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر"، دار الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨.
- عوض وليد، " أصحاب الفخامة رؤساء لبنان"، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.
- فكري أنطونيوس، " إنجيل متى"، مشروع الكنوز القبطية.
- قاسم يوسف، " نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الإسلامي والقانون الوضعي"، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨١.
- لوبون غوستاف، مترجم للعربية بواسطة عادل زعيتير، " حضارات الهند"، دار العالم العربي، القاهرة، ٢٠٠٩.
- نشار مصطفى، " فلسفة القانون وإشكالياتها"، الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨.

#### ب- المقالات والدراسات:

- أكرور ميريام، " نظام حالة الطوارئ في القانون الفرنسي"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، ع ١، الجزائر، آذار ٢٠٢١.
- الأحذب عبد الحميد، " مفهوم تصريف الأعمال"، جريدة النهار، ٨/١٢/٢٠٢٠.
- الحجار حلمي، " النصاب المطلوب في اجتماع مجلس النواب لانتخاب رئيس الجمهورية"، جريدة اللواء، ١/١٠/٢٠٠٧.
- الدولية للمعلومات، " شهر تشرين الثاني - إتفاقية القاهرة - إنتهاك للسيادة في سبيل الرئاسة"، لبنان، ١ تشرين الثاني ٢٠١٣.

- الدولية للمعلومات، " قانون التمديد لقائد الجيش هل من سوابق؟"، تاريخ النشر ٢٧/١٢/٢٠٢٣.
- اللحام وسام، " إعلان حالة الطوارئ في بيروت لأسبوعين؟ مدة الطوارئ لا تتجاوز ٨ أيام إلا بموافقة المجلس النيابي"، موقع المفكرة القانونية، <https://legal-agenda.com>، تاريخ النشر ٧/٨/٢٠٢٠.
- اللحام وسام، " الحكومة تطلب " تفويضاً تشريعياً " لتشديد غرامات السير: تمهيد لطلب صلاحيات إستثنائية؟"، موقع المرصد البرلماني اللبناني، <https://lapoleb.com/analyse/>، تاريخ النشر ١٩/٦/٢٠٢٥.
- المختار غاصب، " لحدود يعلن توافر وتحقق أخطار حالة الطوارئ ويكلف الجيش حفظ الأمن"، مرجع سابق، جريدة السفير، العدد ١٠٨٥٩، تاريخ النشر ٢٤/١١/٢٠٠٧.
- أمين الدين علوان نعيم، " سلطة التشريع في الظروف الإستثنائية"، جريدة الأخبار، الإثنين ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- حمدان أكرم، " هل يجتمع مجلس النواب لأخذ العلم بإعلان حالة الطوارئ وإستقالة حمادة"، جريدة نداء الوطن، لبنان، تاريخ النشر في 7/8/2020.
- سليمان جابر، " حروب إسرائيل على لبنان (١٩٧٨-٢٠٢٤): قراءة مقارنة"، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ٦ تشرين الثاني ٢٠٢٤، ع ١١٩.
- طبارة بهيج، " ماذا يعني تصريف الأعمال بعد انقضاء أكثر من 8 أشهر على إستقالة الحكومة؟"، جريدة النهار، تاريخ النشر ٢٧/٣/٢٠٢١.
- طبارة بهيج، " نصاب الثلثين قراءة هادئة لنص المادة ٤٩"، جريدة السفير، ع ١٠٧١٧، بيروت، تاريخ النشر ٧/٦/٢٠٠٦.
- عضوم عدنان، " النصاب القانوني لانتخاب الرئيس اللبناني"، جريدة السفير، ع ١٢٧٤٨، بيروت، تاريخ النشر ١٢/٤/٢٠١٤.
- غريزي رفيق، " حالة الطوارئ: واجبة اليوم قبل أمس"، موقع تقارير، منشور في ٢٢/٣/2020، <https://takarir.net/archives/4829>.
- غصن نيقولا، " التمديد الثالث للمجالس البلدية والاختيارية؟ بين أنقاض الجنوب وأنقاض الديمقراطية"، المرصد البرلماني اللبناني، [https://lapoleb.com/analyse](https://lapoleb.com/analyse/)، تاريخ النشر ١٧/٤/٢٠٢٤.

- قرار "صلاحيات الحرب" صراع بين الكونغرس والرئيس الأميركي، موقع الجزيرة، الموسوعة - الولايات المتحدة الأمريكية، <https://www.aljazeera.net>، تاريخ النشر ٢٠٢٥/٧/٦.
- مدلج أحمد، " أزمة السجون تتفاقم - نحو خفض السنة السجنية إلى ستة أشهر "، موقع القوس، تاريخ النشر ٢٠٢٢/٩/٣، <https://www.alqaous.com/article/328>.
- مشيك محمد، " جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والمزيدات السياسية "، موقع جريدة اللواء - أرشيف المقالات، <https://aliwaa.com.lb/>، تاريخ النشر ٢٠٢٢/١١/١٢.
- معكرون جان، " الحكومة المستقلة في لبنان بين مطرقة الحكام وسندان الدستور "، ٢١ نيسان ٢٠٢١، جريدة اللواء.
- مغيزل جوزيف، " دراسة للمادة ٤٩ من الدستور "، جريدة النهار، دون تاريخ نشر.
- ناصيف نقولا، " إقتراح طيارة . ٢: لا تعديل ولا تفسير ولا تعليق بل تطبيق للمادة ٧٤ "، تاريخ الدخول ٢٠٢٥/٨/٢٢، [https://www.al-akhbar.com/Archive\\_Local](https://www.al-akhbar.com/Archive_Local).

### ج- الرسائل والأطاريح:

- الترابي حسن، " سلطات الأزمة - دراسة مقارنة بين القوانين الأنجلوسكسونية والفرنسية "، رسالة دكتوراه، جامعة السوربون، باريس، ١٩٦٤.
- النعيمي فاضل شاكر، " نظرية الظروف الطارئة بين الشريعة والقانون "، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، العراق، ١٩٦٩.
- بركايل رضية، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الإستثنائية للدولة، أطروحة دكتوراه في القانون - كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، ٢٠٢٠.
- زنكة سلام عبد الحميد، " الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القانون الإداري - كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٨.

#### د- الأحكام والقرارات القضائية:

- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢ صادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٥، المجموعة الإدارية، السنة ٤.
- مجلس شورى الدولة، قرار صادر بتاريخ ١٩٥٥/١١/٩، المجموعة الإدارية، السنة ١.
- محكمة التمييز المدنية - بيروت، قرار رقم ٦٤، تاريخ ١٩٩٥/١٢/٧، مجموعة باز، ع ٣٤، ١٩٩٥.
- محكمة التمييز المدنية - بيروت، قرار رقم ١٨، تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٠، مجموعة باز، ع ٥١، ٢٠١٢.
- محكمة الاستئناف المدنية - جبل لبنان، قرار رقم ٦٣١، تاريخ ٢٠٠٣/١١/٥، مجلة العدل، ع ٣، ٢٠٠٤.

#### هـ- الإتفاقيات والمعاهدات الدولية:

- الإتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان أو إتفاقية سان خوسيه (١٩٦٩/١١/٢٢).
- الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (١٩٥٠/١١/٤).
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦/١/١٦).
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤/٥/23).
- ميثاق الأمم المتحدة (١٩٤٥/٦/26).

#### و- الدوريات:

- المجلس الدستوري - مجموعة قرارات المجلس الدستوري (١٩٩٤-٢٠١٤)، ج ١.
- " إلياس الهراوي رئيس المرحلة الصعبة "، دون كاتب، مجلة الجيش، ع ٢٥٣، تموز ٢٠٠٦.
- أكرور ميريام، " نظام حالة الطوارئ في القانون الفرنسي "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، ع ١، الجزائر، آذار ٢٠٢١.

- " محاضر مجلس النواب اللبناني"، الدور التشريعي الثالث والعشرون، العقد الإستثنائي الثاني، محضر الجلسة الأولى، مبنى قصر الأونيسكو، ١٣ آب ٢٠٢٠.

- المجذوب طارق، " نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمطابقة للقانون"، المكتبة الرقمية في البحوث القضائية والقانونية والسياسية، المجلس الدستوري - دراسات، <http://dspace.ul.edu.lb/static/uploads/files/etudes-differentes>

- المطوع إقبال عبد العزيز، " التطور التاريخي لنظرية الضرورة دراسة تأصيلية وتطبيقية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ع العاشر، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية - الجذور التاريخية للنظريات والمدونات القانونية، ٢٤-٢٥/١١/٢٠٢١.

- إلياس فادي، " سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، مجلة العدل، ع ٤، ٢٠٢٣.

- جابر وليد، إسماعيل عصام، " الظروف الإستثنائية في لبنان، وتكييف وسائل مجابهة جائحة كورونا"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع ٥٣٨، ٢٠٢٢.

- حنون نائل، " البابليون"، موقع موسوعة الآثار في سورية - العصور التاريخية، المجلد الثالث، ط ٢٠١٧، دمشق، <https://arab-ency.com.sy>

- خطاب حسن، " قاعدة الضرورات تبيح المحظورات - وتطبيقاتها المعاصرة في الفقه الإسلامي"، مجلة الأصول والنوازل، ع الثاني، حزيران، ٢٠٠٩.

- دوريموس أندريه، " اللاهوت السياسي عند كارل شميت"، مترجم بواسطة أحمد الصادقي، مجلة ألباب، منشورات مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، العدد ٨، تاريخ النشر ٢٤/٩/٢٠١٦.

- معوض سيمون، " قراءة في تشريعات العفو العام في لبنان"، صادر لكس - المجلة القضائية - دراسات وآراء، تاريخ النشر 30/9/2020.

ز- النصوص الدستورية والقانونية:

- الجريدة الرسمية.

- الدستور اللبناني، منشورات زين الحقوقية، ط ١، ٢٠١٢.
- المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ الصادر في العام ١٩٦٧.
- قانون أصول المحاكمات المدنية، مرسوم إشتراعي رقم ٩٠ صادر في ١٦/٩/١٩٨٣.
- قانون الدفاع الوطني، المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٢ الصادر في العام ١٩٨٣.
- قانون الموجبات والعقود اللبناني، مرسوم إشتراعي رقم ٩٠ صادر في ١٦/٩/١٩٨٣.
- قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٤٤ تاريخ ١٧/٠٦/٢٠١٧.
- نظام مجلس شوري الدولة، قانون منفذ بمرسوم رقم ١٠٤٣٤، صادر بتاريخ ١٤/٠٦/١٩٧٥.

#### ح- المواقع الإلكترونية:

- موقع الجامعة اللبنانية [./https://ul.edu.lb](https://ul.edu.lb)
- موقع الجزيرة نت [./https://www.aljazeera.net](https://www.aljazeera.net)
- الموقع الرسمي لفؤاد السنيورة [.http://www.fuadsiniora.com/ar/node/2004](http://www.fuadsiniora.com/ar/node/2004)
- موقع المجلس الدستوري [./https://www.cc.gov.lb](https://www.cc.gov.lb)
- موقع المرصد البرلماني [./ https://www.lapoleb.com](https://www.lapoleb.com)
- موقع المفكرة القانونية [./https://legal-agenda.com/author/author153](https://legal-agenda.com/author/author153)
- موقع جريدة الأخبار [./https://www.al-akhbar.com](https://www.al-akhbar.com)
- موقع جريدة السفير [./https://www.assafir.com](https://www.assafir.com)
- موقع جريدة اللواء [./https://aliwaa.com.lb](https://aliwaa.com.lb)
- موقع جريدة النهار [./https://www.annahar.com](https://www.annahar.com)

- موقع جريدة نداء الوطن [./https://www.nidaalwatan.com](https://www.nidaalwatan.com)

- موقع مجلس النواب اللبناني [./ https://www.lp.gov.lb](https://www.lp.gov.lb)

- موقع وزارة الدفاع [.https://www.mod.gov.lb](https://www.mod.gov.lb)

## لائحة المراجع باللغة الأجنبية:

### A- Ouvrages:

- Launay Maxime et Opillard Florian," **L'état de siège sur le territoire métropolitain français–Approches historique, juridique et sociogéographique**", Étude 124, IRSEM, Juin 2025, p 17.

- Vedel Georges, " **Droit Administratif** ", Presses Universitaires de France, 6ème édition, 1976.

### B- Articles:

- Seabra Laura Prat de," **État d'urgence, état de siège, état de guerre: quelle différence** ", le figaro, 20 juillet 2016.

### C- Textes constitutionnels et législatifs:

- Constitution française du 4 octobre 1958.

### D- Sources électroniques:

- Conseil d'État, 28 juin 1918," **Heyriès** ", <https://www.conseil-etat.fr>, 28 juin 2017.

- Conseil d'Etat, 28 février 1919, n° 61593, publié au recueil Lebon, <https://www.conseil-etat.fr>.

## الفهرست

1	المقدمة.....
٩	الفصل الأول: الإطار النظري للظروف الإستثنائية.....
٩	المبحث الأول: ماهية نظرية الظروف الإستثنائية.....
١٠	المطلب الأول: نشأة نظرية الظروف الإستثنائية.....
١١	الفرع الأول: التطور التاريخي للنظرية.....
١١	الفقرة الأولى: في العصور القديمة.....
١١	البند الأول: الإمبراطورية البابلية.....
١٢	البند الثاني: قانون مانو الهندي.....
١٤	البند الثالث: القانون الروماني.....
١٤	البند الرابع: مصر القديمة.....
١٥	الفقرة الثانية: في الأديان السماوية.....
١٥	البند الأول: الديانة المسيحية.....
١٦	البند الثاني: الدين الإسلامي.....
١٨	الفرع الثاني: أساس نظرية الظروف الإستثنائية.....
١٩	الفقرة الأولى: الأساس القانوني على الصعيد الدولي.....
١٩	البند الأول: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.....
٢٠	البند الثاني: ميثاق الأمم المتحدة.....
٢١	الفقرة الثانية: الأساس القانوني على الصعيد الإقليمي.....
٢١	البند الأول: الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.....
٢٢	البند الثاني: الإتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان.....
٢٣	البند الثالث: الميثاق العربي لحقوق الإنسان.....
٢٤	الفقرة الثالثة: الأساس القانوني على الصعيد المحلي.....
٢٤	البند الأول: المدرسة الإنجلوسكسونية.....

٢٦	البند الثاني: المدرسة الألمانية.....
٢٨	البند الثالث: المدرسة الفرنسية.....
٢٩	النبذة الأولى: الموقف الفقهي .....
٣٠	النبذة الثانية: الموقف القانوني.....
٣١	أولاً: حالة الحصار (L'Etat de siège).....
٣٢	ثانياً: حالة الطوارئ (L'Etat d'urgence) .....
٣٤	ثالثاً: حالة الحرب (L'Etat de guerre) .....
٣٥	النبذة الثالثة: الموقف القضائي .....
٣٧	المطلب الثاني: شروط الإنطباق مع الظروف الإستثنائية .....
٣٨	الفرع الأول: تفعيل نظرية الظروف الإستثنائية .....
٣٨	الفقرة الأولى: وجود ظرف جسيم وحاد يهدد كيان الدولة .....
٣٩	الفقرة الثانية: عجز وسائل الإدارة العادية عن مواجهة الظرف.....
٤٠	الفقرة الثالثة: تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي .....
٤٠	الفقرة الرابعة: إنتهاء الإجراء بإنهاء الظرف.....
٤١	الفرع الثاني: أنظمة الإستثناء الأخرى.....
٤١	الفقرة الأولى: أعمال السيادة.....
٤٢	الفقرة الثانية: نظرية الضرورة.....
٤٢	الفقرة الثالثة: نظرية العجلة القصوى .....
٤٣	المبحث الثاني: مشروعية القرارات في الظروف الإستثنائية .....
٤٤	المطلب الأول: قونة الظروف الإستثنائية في لبنان .....
٤٤	الفرع الأول: حالات الظروف الإستثنائية في لبنان .....
٤٥	الفقرة الأولى: حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية .....
٤٦	الفقرة الثانية: حالة التأهب والتعبئة.....
٤٧	الفقرة الثالثة: الأعمال الضارة .....
٤٧	الفرع الثاني: تطبيقات النظرية في لبنان .....
٤٧	الفقرة الأولى: الإعتداءات الإسرائيلية على لبنان.....

٤٨	الفقرة الثانية: أحداث ٢٣ نيسان 1969
٤٩	الفقرة الثالثة: حكومة الرئيس أمين الحافظ
٥٠	الفقرة الرابعة: جائحة كورونا
٥٢	الفقرة الخامسة: إنفجار مرفأ بيروت
٥٣	المطلب الثاني: رأي الإجتهد حول النظرية
٥٣	الفرع الأول: الإجتهد الإداري
٥٤	الفرع الثاني: المجلس الدستوري
٥٦	الفرع الثالث: القضاء العدلي
٥٨	<b>الفصل الثاني: إنطباق الظروف الإستثنائية على أعمال السلطة في لبنان</b>
٥٨	المبحث الأول: أعمال السلطة التشريعية
٥٩	المطلب الأول: تشريع القوانين
٦٠	الفرع الأول: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف
٦٠	الفقرة الأولى: مرحلة الإنتداب الفرنسي (1943 – 1926)
٦٣	الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد الإستقلال (1975 – 1943)
٦٥	الفقرة الثالثة: مرحلة الحرب الأهلية (1989 – 1975)
٦٦	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف
٦٧	الفقرة الأولى: مرحلة التأسيس والتطبيق (1990 – 2005)
٦٩	الفقرة الثانية: مرحلة الإنقسام والتعطيل (٢٠١٩ – ٢٠٠٥)
٧٢	الفقرة الثالثة: مرحلة الإنهيار والشلل (٢٠٢٥ – ٢٠١٩)
٧٧	المطلب الثاني: إنتخاب رئيس الجمهورية
٧٨	الفرع الأول: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف
٧٨	الفقرة الأولى: الرئاسة في عهد الإنتداب الفرنسي (19٤٣ – 1926)
٨٠	الفقرة الثانية: الرئاسة بعد الإستقلال (١٩٩٠ – ١٩٤٣)
٨٠	البند الأول: الأهلية الدستورية والتمديد

٨١	..... البند الثاني: إشكالية النصاب الرئاسي
٨٥	..... الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف
٨٥	..... الفقرة الأولى: الفراغ الرئاسي والتمديد
٨٥	..... البند الأول: أزمة الفراغ الرئاسي
٨٧	..... البند الثاني: التمديد بتعديل الدستور
٨٩	..... الفقرة الثانية: التعديل الرئاسي الضمني
٩١	..... المبحث الثاني: أعمال السلطة التنفيذية
٩١	..... المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية
٩٢	..... الفقرة الأولى: حل مجلس النواب
٩٣	..... الفقرة الثانية: تشكيل وتسمية وزراء الحكومة
٩٤	..... الفرع الثاني: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف
٩٤	..... الفقرة الأولى: تأجيل دورات المجلس العادية
٩٥	..... الفقرة الثانية: قيادة القوات المسلحة
٩٦	..... المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة
٩٧	..... الفرع الأول: الحكومة العادية (الطبيعية)
٩٧	..... الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف
٩٨	..... البند الأول: المراسيم الإشتراعية
١٠٠	..... البند الثاني: قوانين التعبئة والطوارئ
١٠٠	..... الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف
١٠٢	..... الفرع الثاني: حكومة تصريف الأعمال
١٠٢	..... الفقرة الأولى: مرحلة ما قبل إتفاق الطائف
١٠٢	..... البند الأول: الأساس العرفي والفقهي
١٠٣	..... البند الثاني: التطبيق في غياب النص
١٠٥	..... الفقرة الثانية: مرحلة ما بعد إتفاق الطائف
١٠٥	..... البند الأول: الإطار القانوني لتصرف الأعمال
١٠٦	..... البند الثاني: الفراغ والضغط الدستورية والسياسية

١٠٩.....	الخاتمة
١١٣.....	قائمة المراجع