المحاضرة الثامنة
فكرة الظروف الاستثنائية

رغم اعتبار فكرة الظروف الاستثنائية إحدى أهم الاستثناءات التي أقرها القضاء على مبدأ الشرعية حيث تحوز في ظلها الإدارة العمومية على حصانة أعمالها من رقابة قضاء البطلان تحت مبرر خطورة الوضع الذي فرضته مستجدات و طبيعة المرحلة غير العادية؛ لأجل الحفاظ على النظام العام و وحدة الدولة و كيانها بجميع مقوماته الأمنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

غير أنه و نتيجة للأهمية الحيوية لفكرة الظروف الاستثنائية كفكرة قضائية بحتة؛ يجب التأكيد على الدور الذي لعبته و مدى مساهمتها في اتساع نطاق قواعد القانون الإداري بشكل لا مثيل له في ظل الظروف العادية، عبر مختلف التطورات التي عرفتها الدولة في علاقاتها مع الأفراد و ما أفرزته طبيعة تلك العلاقة من مد و جزر بفعل ما يميزها من توترات في ظل استخدام السلطة الإدارية لأقصى إجراءات و وسائل حفظ النظام العام في مقابل ما تعكسه تلك الإجراءات و الوسائل المتخذة من حرمان و تقييد لمنظومة الحقوق و الحريات الفردية و ما تخلفه من أضرار جسيمة لا يمكن تلافيها مستقبلا.

عرفت فكرة الظروف الاستثنائية في حد ذاتها تطورات عميقة أدت إلى اتساع أحكامها و تمكين القضاء الإداري و المشرع على تطوير قواعد القانون الإداري، حيث لم يعد قاصر مجاله على نطاق الظروف العادية بل امتدت قواعده إلى نطاق الظروف غير العادية المستجدة بفعل طبيعة الظروف التي تشهدها الدولة، إذ ارتبطت تلك الفكرة بداية بالجانب الأمني تحديدا من خلال ما عرفته الدولة من أزمات سياسية داخلية أو توترات خارجية أدت إلى قيام الحروب و هي أخطر و أقصى حالة يمكن ان تجد الدولة ذاتها في ظلها؛ زيادة على ما يمكن ان تتخذه الدولة من أشكال أخرى ذات طابع داخلي حفظا للنظام العام كالحالات الإستثنائية و الحصار و الطوارئ، حيث يترتب على إقرارهم عدة نتائج قانونية تتلائم و طبيعة تلك المرحلة الخطيرة التي يجب على الدولة ان تعرف كيفية التعامل معها، كما كان للمستجدات التي شهدتها الدولة بروز جوانب أخرى لفكرة الظروف الاستثنائية الجوانب ذات الصلة بالكوارث الطبيعية (الزلازل، الفيضانات،...) أو الصحية من إمكانية انتشار أوبئة خطيرة و فتاكة على صحة الإنسان او الحيوان كان آخرها جائحة كورونا و ما خلفته من خسائر و أضرار جسيمة على العالم أجمع، كل تلك الجوانب المتطورة عبر الزمن التي ارتبطت بفكرة الظروف الاستثنائية ساهمت في شموليتها و مرونتها لكل المستجدات و التطورات و الأخطار و التحديات التي تهدد الدولة مستقبلا.

حيث شكلت فكرة الظروف الاستثنائية –إلى جانب فكرة تطور وظائف الدولة- نطاق خصبا لإبراز و إظهار العديد من القواعد و الحلول القضائية و التشريعية الجديدة التي

لم يشهدها القانون الإداري خارج نطاقها بما يؤدي إلى بلورتها في شكل مبادئ و نظريات لها أحكامها العامة و التفصيلية بفضل شروحات فقه القانون العام بوجه عام.

لهذا كان على القضاء الإداري عبء تبني مجموعة من الآليات في تبرير التجاء السلطة الإدارية لتطبيق فكرة الظروف الاستثنائية، و من بين اهم تلك الآليات التفسير الواسع للنصوص الدستورية و التشريعية و كذلك الترخيص للسلطة الإدارية لمخالفة التشريعات النافذة و إقرار اختصاصات موسعة لها، و هي التي سار عليها الاجتهاد القضائي[1]، و من أهم الميادين التي عرفت العديد من الحلول القضائية و كانت مجالا خصبا لتطبيق النظرية باستخدام آلية التفسير الواسع للنصوص الدستورية و التشريعة نذكر: الضبط الإداري[2]، الوظيفة العمومية[3] المجال الاقتصادي[4]، الاستيلاء[5].

إذ أوجد القضاء الإداري كذلك العديد من الحلول القضائية باستخدام آلية الترخيص للسلطة الإدارية لمخالفة التشريعات النافذة في ذات الميادين المشار إليها آنفا كإمكانية إصدار منشور وزاري يوقف بموجبه كل موظف من موظفي الإدارة اللامركزية يدخل في إضراب

---

[1] - أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1978، ص 163 و مايليها.

[2] - أنظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قضيتا Delmotte et Senmartin بتاريخ: 1915/08/06 ، و تقرير المفوض Corneille بشان تلك القضيتين إلى ان قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر بتاريخ: 1849/08/09 هو تشريع استثنائي يختلف عن التشريعات العادية و الذي يجب تفسيرة تفسيرا واسعا ينسجم مع ضرورات الساعة و الظروف الشاذة التي تطلبت تطبيق احكامه

[3] - نذكر في هذا الصدد على سبيل المثال: قرار مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قضية Heyriés بتاريخ: 28 يونيو 1918، حيث أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ: 1914/09/10 مرسوما يوقف تطبيق المادة 56 من القانون الصادر بتاريخ: 1905/04/22 و التي تخول للموظف حق الاطلاع على ملفه التأديبي قبل توقيع أي عقوبة تأديبية ضده، حيث صدر قرار بفصل السيد Heyriés بتاريخ: 1916/10/22 من وظيفته دون ان يسمح له من الإطلاع على ملفه، فطعن في هذا القرار بالإلغاء امام مجلس الدولة استنادا إلى خرق مبدأ توازي الأشكال، إلا ان مجلس الدولة رفض الطعن مؤسسا ذلك على أنه طبقا للمادة الثالثة من دستور 1875 فإن رئيس الجمهورية يتبوأ مركز الصدارة في الجهاز الإداري للدولة و هو مكلف بتأمين تنفيذ القوانين، و بالتالي يقع عليه عبء – في جميع الأوقات – استمرار سير المرافق العامة التي أحدثت بموجب القوانين و اللوائح، و ان يحول دون ان تعرقل المصاعب الناتجة عن الحرب سيرها.

[4] - نذكر في هذا الصدد على سبيل المثال: قرار مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قضية:

Chambre Syndicale des Patrons Confisseurs-Patissiers des Alpes Maritime

بتاريخ: 27 يونيو 1923، حيث لجأ كذلك مجلس الدولة إلى آلية التفسير الواسع لنص المادة الثالثة من دستور 1875 التي تعهد إلى رئيس الجمهورية بتأمسن تنفيذ القوانين، ليخول المجلس لرئيس الدولة – في الظروف الاستثنائية – سلطة فرض قيود على استهلاك و صناعة بعض المواد الغذائية، و هو ما لا يمكن الحكم به في ظل التفسير الحرفي لتلك المادة.

- و هو ذات المبدأ الذي سار عليه اجتهاد المجلس و طبقه بتاريخ: 1930/05/14 في قضية:

Syndicat National de la Boulangerie de Paris

[5] - نذكر في هذا الصدد على سبيل المثال: قرار مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قضية:

Société la Centrale Electrique

بتاريخ: 1920/07/09، حين أصدر رئيس الجمهورية مرسوم بتاريخ: 1916/10/31 يرخص للحكومة في ان تستصدر من مجلس الوزراء مراسيم تضمن التدابير اللازمة لتأمين استمرار تشغيل المشروعات الصناعية و المرافق العامة، و التي يتبين ان توقفها خلال الحرب يهدد مصالح الدفاع القومي، و استنادا إلى هذا المرسوم أصدر مجلس الوزراء في 1917/01/15 مرسوما بالإستيلاء على شركة

Société la Centrale Electrique ، التي طعنت في هذين المرسومين بالإلغاء أمام مجلس الدولة تأسيسا على ان رئيس الجمهورية قد تجاوز سلطاته، إلا ان المجلس رفض ذلك الطعن تأسيسا على آلية التفسير الواسع لنص المادة الثالثة من دستور 1875.

عن العمل رغم شرعيته[6]، أو ما اتخذه بعض الموظفون الفعليون من تصرفات بفعل الظروف الاستثنائية[7] عندما احدثوا مجلس بلدي فعلي في مدينة Saint-Valéry Sur-Somm يشرف على سير مرافقها، و الذين قاموا بالاستيلاء على المواد الغذائية المخزنة بالمحلات التجارية بقصد توفير الاحتياجات التموينية للسكان، و لما طعن أصحاب المحلات أمام المجلس رفض تلك الطعون معتبرا اتخاذ تلك القرارات الإدارية البلدية في مثل تلك الظروف صحيحة رغم إصدارها من هيئة لا صفة لها التي حلت محل السلطة الشرعية المختصة، و كذلك في المجال الاقتصادي عندما رخص المجلس للسلطة الإدارية إمكانية فرض بعض التدابير الاقتصادية غير المنصوص عليها في التشريعات السارية المفعول؛ و ذلك إذا وجدت أن المحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ مثل تلك التدابير كفرض ضريبة على الصفقات التجارية و الصناعية بهدف تموين السكان دون وجود أي أساس قانوني لها[8]، و هو ذات الأمر في مجال الاستيلاء عندما أجاز القضاء الإداري للسلطة الإدارية أن تستولي على العقارات و المنقولات بالمخالفة للأحكام التشريعية السارية[9]

و قد امتد تطبيق فكرة الظروف الاستثنائية حتى إلى مجال تنفيذ الأحكام القضائية النهائية، عندما أقر القضاء الإداري للسلطة الإدارية إمكانية إهدار مبدأ جوهري المتمثل في عدم إمكانية الإدارة العمومية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية إذا ما طلب منها ذلك و إلا اعتبر تصرفها باطلا؛ حيث بإمكانها الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي، إذا ما رأت ان تنفيذه يؤدي إلى حدوث اضطرابات تخل بالأمن و النظام و سير المرافق العمومية، و من أشهر القضايا التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد قرار Couitéas[10] .

في ظل ما يشهده العالم من مستجدات على كل الأصعدة لاسيما التهديدات الطبيعية و الصحية التي باتت من أكثر ما يؤرق العالم المعاصر، نتيجة ما تخلفه تلك التهديدات من آثار وخيمة على المجتمعات؛ تجد الدول على اثرها صعوبة بالغة في احتوائها للحد من خطورتها قبل حدوثها؛ و كذا في جبر الأضرار التي تخلفها بعد وقوعها أثر ذلك تأثيرا عميقا على مفهوم فكرة الظروف الاستثنائية من المفهوم الكلاسيكي لها الملازم للأزمات الأمنية و السياسية إلى المفهوم الحديث المتطور الذي أصبح يقترن بأي ظرف قد يهدد المجتمعات ليس في امنهم فقط و إنما حتى في صحتهم.

يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى وباء كورونا كأهم نموذج ساهم في بلورة العديد من المفاهيم القانونية الحديثة ذات الصلة بفكرة الظروف الاستثنائية، حيث و امام شبه الفراغ

---

[6] - قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Dehaene بتاريخ: 1950/07/07

[7] - قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Marion بتاريخ: 1948/03/05

[8] - قرار مجلس الدولة الفرنسي بتارخ: 1944/01/07 في قضية Lecocq.

[9] - من بين اهم قرارات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد نذكر: قرار Menciére الصادر بتاريخ: 1928/05/24

[10] - قرار مجلس الدولة بتاريخ: 1923/11/30.

القانوني الذي يكون أساسا قانونيا تستند إليه الدولة في تصديها لأي أزمة صحية تواجهها، مما يحتم عليها استخدام سلطاتها بشكل واسع من جهة، و حتمية تقييد منظومة الحقوق و الحريات الفردية من جهة أخرى، من خلال اتخاذها العديد من الإجراءات الاحترازية و الوقائية التي تمس الحقوق و الحريات الفردية المكفولة قانونا بهدف حماية الصحة العمومية.

لم تختلف الدول في ظل هذا الوباء العالمي المهدد للصحة في اعتباره مظهرا من مظاهر الظروف الاستثنائية المستحدثة و المتطورة؛ لذلك فلا يوجد أي اشكال قانوني بخصوص إمكانية تدخلها باتخاذها لمجموعة من السلطات الواسعة مبررة ذلك على أساس مبدأ المشروعية الإستثنائية؛ و تقييد حقوق و حريات الأفراد في سبيل الحد من الآثار الناجمة عن ذلك الوباء، لهذا عملت أغلب الدول بما فيها الجزائر على إصدار مجموعة هائلة من الإجراءات الوقائية من خلال الدور الذي لعبته السلطة التنظيمية في هذا الصدد مما شكل معه نموذجا قانونيا استثنائيا يحوي العديد من الإجراءات و التدابير الاحترازية ذات الطابع السلطوي التقييدية الخطيرة على الحقوق و الحريات الفردية في كل المجالات سواء ما تعلق منها بالتجارة و النقل و التعليم و مختلف أوجه الحريات العامة وذلك في محاولة للتفاعل مع خطورة الأزمة الصحية على المجتمع ككل، و رغم ما تتميز به من خطورة على ممارسة الحقوق و الحريات الفردية و انتهاكها بشكل جسيم لها.

إلا ان القضاء الإداري حاول أن يوازن بين تلك السلطات الاستثنائية المتعاظمة اتجاه التراجع الكبير في منظومة الحقوق و الحريات الفردية من جهة، و كذلك أضفى المشروعية الاستثنائية على تلك الإجراءات الإدارية التي لا تستند إلى نصوص دستورية و تشريعية تخول إياها ممارستها في نطاقها المشروع في ظل وجود فراغ دستوري و تشريعي يكفل عملية تنظيم مثل هذه المستجدات التي لم يشهدها العالم من قبل، و هو الدور الذي اضطلع به القضاء الإداري بشكل متوازن نسبيا من خلال ضرورة تعويض الأفراد جبرا للأضرار التي لحقت بهم من جراء انتهاك حقوقهم و حرياتهم، و كذا عدم ابطال تلك الإجراءات و التصرفات التي لا سند دستوري أو قانوني لها و بالتالي إدخالها لحيز المشروعية الاستثنائية تأسيسا على حالة الضرورة الملحة التي فرضتها مستجدات لا مثيل لها في ظل الأوضاع العادية.[11]

و بناء على ما سبق يتبين التطور الذي شهدته فكرة الظروف الاستثنائية من فكرة ترتبط بالعوامل السياسية التقليدية لاسيما من خلال ما عرف في فرنسا إبان الحرب العالمية الأولى بسلطات الحرب الاستثنائية، إلى فكرة ارتبطت بعوامل قانونية بحتة تأسيسا على حالة

---

[11] - Conseil d'état, Juge des Référés, 26/03/2021, 449993,
Voir Le cite: https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043310122
-لأجل الاطلاع على مزيدا من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ذات الصلة بالأزمة الصحية (كوفيد – 19) راجع الرابط أدناه:
https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=etagere_see&id=114&page=2&nbr_lignes=25

الضرورة، من خلال تخويل السلطة التنظيمية من تجاوز النصوص الدستورية و التشريعية بل و يمكن لها حتى مخالفتها؛ و هو تحول يجسد نظرة رومانية قديمة مؤداها سلامة الشعب فوق سلامة القانون.

لهذا عدت فكرة الظروف الاستثنائية و بحق مظهر أساسي من مظاهر تطور القانون الإداري المعمق، لاسيما و أنها ساهمت في بلورة العديد من المبادئ و النظريات القانونية أدت إلى اتساع نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري؛ و التي يعود لها الفضل في إظهارها عبر قضاء مجلس الدولة الفرنسي و من أهمها يمكن ذكر: المشروعية الاستثنائية، التفسير الواسع للنصوص الدستورية و التشريعية، الظروف الطارئة، سلطات الحرب، الموظف الفعلي فعل الأمير، الاستيلاء المؤقت، لوائح الضرورة، عدم تنفيذ الإدارة الحكم القضائي النهائي لتفادي اضطرابات النظام العام...و غيرها.