جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

(دراسة تحليلية مقارنة)

بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

أحمد راشد سعيد اليماحي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور / وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

١٤٤٤هـ/ م٢٠٢٣

﴿ وَيَا قَوْمِ اسْتَغْفِرُوا رَبَّكُمْ ثُمَّ تُوبُوا إِلَيْهِ يُرْسِلِ السَّمَاءَ عَلَيْكُمْ مِدْرَارًا وَيَزِدْكُمْ قُوَّةً

إِلَى قُوَّتِكُمْ وَلَا تَتَوَلَّوْا مُجْرِمِينَ (٥٢) ﴾

صَدَقَ اللهُ العَظِيمُ

سورة هود(الآية ٥٢)

مقدمة

❖ أولاً: موضوع البحث:

تتنازع فكرة المشروعية في عالم القانون مفاهيم متعددة، ولعل ذلك يعود إلى أن فكرة المشروعية كما يقول البعض[١] فكرة مطلقة، فالمشروعية في علم القانون تعني خضوع التصرف القاعدة القانون، مهما كان هذا التصرف من حيث نوعه، أو ما يترتب عليه من آثار وفي أي مجال كان سواء أكان في مجال القانون العام أم القانون الخاص.

وإذا كان مبدأ المشروعية، الضمانة القوية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة واستبدادها، عند نهوضها بمهامها ونشاطها، فإنه مما لا شك فيه أيضا ضرورة وجود بعض القيود التي تحد منه، إذ يتعين أن تترك الإدارة قدرة من الحرية في العمل تضمن به حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويبعد عنها أعمالها سمة النمطية والروتين، بل ويبعث فيها روح التطوير والابتكار، وهذه كلها أمور تعود في النهاية إلى صالح الأفراد أنفسهم.

---

[١]- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٢م، ص ١٤، نقلاً عن:

❋ Léon Duguit,"Traité de droit constitutionnel", Édition: 3e édition, Publication: Paris: E. de Boccard, 1927-1930,P.732.

وتستند نظرية الظروف الاستثنائية في هذا المقام إلى أساسين:

- **الأول:** فلسفي ويرجع تحديده إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر إبان الحرب العالمية الأولى أن الضرورة المستمدة من ظروف الحرب تسمح للإدارة بإصدار قرارات إدارية مخالفة للقانون الذي ينظم الأوضاع القانونية في ظل الظروف العادية لمواجهة ما ينجم عنه من آثار.

- **الثاني:** أساس دستوري يتمثل في النصوص الدستورية التي جاءت بها جميع الدساتير وفي كل الدول على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها الفكرية والسياسية التي منحت الإدارة جميع السلطات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تواجهها خارجية أم طبيعية أم داخلية كانت.[٢]

❖ ثانياً: أهمية البحث:

لا شك أنه تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلة غير مشروعة، غير أنه قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدول؛ كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام.

لذلك تتمثل أهمية هذا الموضوع في هذه الحالة في وجوب اتساع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ اجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي. لكن الظرف الاستثنائي أيا كانت صورته حربا أو كوارث طبيعية لا يجعل

٢- إيمان عبد الكاظم عواد البو طيفي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، دراسة قانونية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية النهرين للحقوق، ٢٠٠٧م، ص ١.

الادارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسقا لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسؤولة في الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان آخر غير ذلك الذي يقاس به الخطأ في الظروف العادية.

فمن المؤكد إذن أن القضاء لم ينشأ نظرية الظروف الاستثنائية اعتبارها مبرر قانوني يتيح للإدارة الخروج على المبادئ الدستورية والقانونية، عن نطاق مبدأ المشروعية، بحيث يصبح من حقها الافتات والاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم تحت عذر مواجهة الظروف الاستثنائية الشاذة، دون أن تخشى في ذلك رقيبا أو حسيبا.

❖ ثالثًا: إشكالية البحث:

يثير هذا البحث إشكالية مهمة حيث يشغل مبدأ المشروعية ذهن العديد من المهتمين والدارسين في فقه القانون العام، ولعل ذلك يعود إلى أن هذا المبدأ هو الحيز الذي تحاول أغلب الدول الحديثة العمل ضمن مجاله، إلا أن إيجاد معنى منضبط لهذا المبدأ في نطاق عمل الإدارة أمر من الصعوبة بمكان، ويزداد الأمر تعقيدا إذا حاولنا أن نفهم معنى هذا المبدأ في ضوء نظرية الظروف الاستثنائية؛ كقيد عليه خاصة فيما يتعلق بإدارة الأزمات والكوارث.

كما تتمثل تلك الإشكالية في أن الاختصاصات الاستثنائية التي تمنح للسلطات القائمة على مواجهة الأزمات تنطوي على مخاطر جسيمة، تهدد حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ يمكن لتلك السلطات أن تعلن لأتفه التعليلات وأضعف الحجج تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية مما ينعكس أثره بصورة مباشرة وسلبية على الحقوق والحريات، وهذا ما يعالجه هذا البحث.

❖ **رابعًا: منهج البحث:**

سيعتمد الباحث في كتابة هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، حيث يعتمد هذا المنهج أولا على تجميع واستخلاص الأفكار والتجارب الواقعية من خلال الدراسات المرجعية والأبحاث والمقالات المتخصصة والمرتبطة بموضوع الدراسة، وذلك بتحليل النصوص التشريعية المعنية بموضوع البحث، وثانيا للمقارنة بين التجارب القانونية في مختلف الموضوعات ذات الصلة بموضوع البحث، وذلك بدراسة ما جرى العمل عليه في الفقه والقضاء الإداريين بهذا الخصوص مع الإشارة قدر الإمكان إلى ما هو معمول به في التشريعات الأخرى لا سيما التشريع الفرنسي.

❖ **خامسًا: خطة البحث:**

❖ **المبحث الأول:** فكرتي الاستعجال والضرورة كأساس للنظرية.

- **المطلب الأول:** فكرة الاستعجال كأساس للنظرية.
- **المطلب الثاني:** فكرة الضرورة كأساس للنظرية.

❖ **المبحث الثاني:** فكرتي الأعمال الحكومية والواجبات العامة للإدارة كأساس للنظرية.

- **المطلب الأول:** فكرة الأعمال الحكومية كأساس للنظرية.
- **المطلب الثاني:** فكرة الواجبات العامة للإدارة كأساس للنظرية.

المبحث الأول

فكرتي الاستعجال والضرورة كأساس للنظرية

تمهيد وتقسيم:

تباينت الآراء التي قبلت بشأن أساس نظرية الظروف الاستثنائية مثلما اختلفت بخصوص نشأتها، وربما يرجع السبب إلى حداثة تطبيق هذه النظرية في التشريعات الوضعية المعاصرة واختلاطها بغيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة كنظرية السلطة التقديرية ونظرية أعمال السيادة، التي تشترك معهما في بعض العناصر.

وقدر تعلق الأمر بأساس هذه النظرية, فقد ظهرت بشأنها عدة معايير منها فكرة الأعمال الحكومية, وفكرة الواجبات العامة للإدارة، وفكرة الضرورة، وفكرة الاستعجال، وما يتعلق بالفكرة الأخيرة فإنها لا تصلح اساساً للنظرية حيث إن الاستعجال يلازم عمل الإدارة في الظروف العادية والاستثنائية أما فكرة الأعمال الحكومية, أو اعمال السيادة فهي تنطوي علي خلط بين هذه النظرية ونظرية أعمال السيادة.

إن تنوع هذه المصطلحات المستخدمة من طرف مجلس الدولة الفرنسي، هو الذي كان السبب في وجود خلاف فقهي حول تحديد العلاقة بين نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية الضرورة حيث تمثل الخلاف حول ما إذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية الضرورة أو نظرية الاستعجال وعليه يمكن القول أن هناك اتجاهين في هذا الصدد، اتجاه يرى أن هناك فوارق بين نظرية الظروف الاستثنائية ونظريتي الضرورة والاستعجال، واتجاه يرى

أن نظرية الظروف الاستثنائية هي نفسها نظرية الضرورة أو الاستعجال، واتجاه يرى أن نظرية الظروف الاستثنائية تكمل نظريتا الضرورة والاستعجال.

لقد كان اول تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية في قرار مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٨، الذي اكد على ان هنالك بعض التدابير الادارية الخارقة للقواعد القانونية العادية في الظروف العادية، تكون تلك التدابير مشروعة استثنائيا في بعض الظروف الاخرى، لأهميتها في تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة، وذلك في حالة توفر عدة شروط، تتمثل في : وجود ظرف استثنائي، وصعوبة مواجهته بالوسائل العادية، ومن ثم لابد من تناسب الاجراءات المتخذة مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه، على ان تنتهي سلطة الادارة الاستثنائية بانتهاء الظروف الاستثنائية.[٣]

لقد رأى مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الاولى، ان احترام مبدأ الشرعية لا يحمل المضمون ذاته في الحرب والسلم، في قرار قديم، وقد قرر المجلس ان الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة اتخاذ مرسوم توقف بموجبه العمل بقانون، إذ كان قد صدر قانون في عام ١٩٠٥ منح الموظفين الحكوميين ضمانة تكمن في حقهم بالحصول على ملفاتهم قبل اتخاذ اي قرار بحقهم، الا ان الحكومة رأت اثناء الحرب العالمية الأولى ان احترام هذا المبدأ سيعيق العمل الاداري وقامت بتعليق العمل بهذا القانون بمرسوم، وقد طعن السيد (هيريس Heyriès) بالتدبير التأديبي الذي صدر ازائه وطالب بإبطاله لتجاوزه حد السلطة (دعوى الالغاء)، اما مجلس الدولة الفرنسي فقد عد المرسوم شرعيا بالرغم من مخالفته للقانون

---

٣ – د/ فوزت فرحات: القانون الاداري العام ، الكتاب الاول التنظيم الاداري والنشاط الإداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤، ص ١٦٠.

بالاستناد الى نظرية الظروف الاستثنائية،[٤] بموجب ذلك القرار صرح مجلس الدولة أنه في فترات الأزمة ، كحالة الحرب في القضية المعنية، تكون للسلطة العامة صلاحيات استثنائية موسعة من أجل ضمان استمرارية سير المرافق العامة.[٥]

جميع الظروف الاستثنائية التي تمر بالدولة تتدرج تحت نظرية واحدة، وهي نظرية الظروف الاستثنائية، كما أشرنا إلى الخلط بين هذه الظروف الاستثنائية وبين فكرة الضرورة والتي يذهب البعض إلى أنها تحكم هذه الظروف، كما تتطلب الظروف الاستثنائية شرعية تتلاءم معها ترتكز في ذلك على نظرية الضرورة، بوصفها نظرية عامة في القانون والتي تجيز الخروج عن القواعد الواجب اتباعها في الظروف العادية، وقد عنى المجلس الدستوري الفرنسي منذ ١٩٧٠ بإقامة مبادئ عن سلطات الأزمة في الظروف الاستثنائية بما يتفق مع الدستور، وأكد أن واجب الدولة هو كفالة احترام مؤسساتها، واستمرار حياة الأمة وضمان حقوق وحريات المواطنين، وأن هذه المهام الدستورية الأساسية تقع بوجه خاص على السلطة التشريعية وعلى رئيس الجمهورية وعلى الحكومة معاً كل في حدود اختصاصه، وعليهم ممارستها مهما كانت الظروف ورغم عدم ملائمة القواعد الدستورية العادية معاً، وفي سبيل ذلك يكون للمشرع في حالة الضرورة أن يجري توازناً ضرورياً بين احترام و حماية النظام الذي لا يمكن بدونه كفالة الحريات[٦]، لكن في الواقع لم يستقر على أساس لهذه الحالة لا في الفقه ولا في القضاء والسبب في ذلك هو عدم الاستقرار على تكييف طبيعتها والخلط بينها وبين غيرها من

---

٤ – مجلس الدولة الفرنسي: هيريس Heyries، سيراي، ٢٢، الجزء الثالث، ١٩٨١، ص٤٩.

٥ – د/ جورج سعد: القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦، ص ١٢٧–١٢٨.

٦– د/ أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٥، ص٣٩٨.

النظريات ولذلك سيعرض الباحث فكرتي الاستعجال والضرورة كأساس للنظرية[٧]، حيث يرى الأستاذ "هوريو" أن أساس حالة الظروف الاستثنائية – وهو يدرسها ضمن نظرية سلطات الحرب –هو فكرة الاستعجال[٨]، إلا أن هذه الفكرة لا تصلح كأساس لنظرية قانونية أنها على جانب كبير من الخطورة، كما أن الاستعجال هو طبيعة العمل الذي تأتيه الإدارة لمجابهة الظروف الاستثنائية وليس أساسه.

ومن خلال ما سبق يمكن دراسة أوجه التشابه والاختلاف وأوجه التكامل بين هاته النظريات بشيء من التفصيل في هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

- ❖ المطلب الأول: **فكرة الاستعجال كأساس للنظرية.**
- ❖ المطلب الثاني: **فكرة الضرورة كأساس للنظرية.**

٧- د/ سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، نشر وزارة الثقافة والإعلام، بغداد،١٩٨١، ص٥٩-٦٧.

٨ مجموعة تعليمات هوريو، الجزء الأول، ١٩٢٣، ص٧٨.

المطلب الأول

فكرة الاستعجال كأساس للنظرية

إن ما هو معروف في القانون الإداري هو قضاء يسمى الظروف الاستثنائية، والذي بمقتضاه يمكن للإدارة في بعض حالات الأزمة أن تخالف بعض القواعد القانونية، وكما هو الحال بالنسبة للظروف الاستثنائية، فإن الاستعجال يتطلب استعمال قواعد استثنائية، وهذا ما عبر عنه مفوض الحكومةRomieu حول فكرة الاستعجال في تقريره سنة ١٩٠٢ أمام محكمة التنازع الفرنسية حول القضية المشهورة Société immobilére de saint-just بأنه عندما يشتعل البيت لا نذهب إلى القاضي لنطلب منه ترخيصاً قصد إرسال رجال المطافئ، إن هذه الصيغة تفرض تحديد الفكرة وهذا أوضحه الأستاذ Gabolde في رسالة أن الاستعجال كما هو معروف حاليا في المجال الإداري، ظهر في الحقيقة من خلال الحرب العالمية الأولى، فخلال هذه الحقبة لعب الاستعجال دوراً أساسياً إذ من خلاله تمكنت الإدارة من مخالفة القواعد القانونية كما أن القاضي الإداري اعتبر أعمالها هذه مشروعة، فلقد اعترف القضاء بمشروعية القرار القاضي بالهدم الفوري للسد ما دام أن الاستعجال هو الذي لم يمكن الإدارة من احترام الإجراءات التي فرضتها النصوص.

كما أن الأستاذ Roig قد اعتبر أنه في بداية القرن١٩ في الوقت الذي لم يكن قضاء الظروف الاستثنائية قد وضع بعد، فإن الاستعجال كان يبرر بعض الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية، خاصة في مجال الشكليات أو الإجراءات، هذا وقد واجهت الإدارة في بعض الحالات ظروف الأزمة التي أجبرت الإدارة على الخروج عن الإطار المحدد للمشروعية، ولقد

اعتبر مجلس الدولة بعض تلك الأعمال مشروعة إذا تمت في ظروف صعبة لبلدية غزتها قوات أجنبية أو بسبب ظروف حرب١٨٧٠ فإن المحافظ لا يمكن إجباره على إتباع كل تنظيمات المحاسبة العامة إلا أنه في حالات كثيرة لم يكن القاضي الإداري يتقبل هذه الاستثناءات إلا بصفة نادرة.[٩]

ثم إن اللجوء إلى الظروف الاستثنائية لم يؤدي إلى زوال فكرة الاستعجال، لأنه توجد نصوص عديدة، التي تعتبر أن الاستعجال يسمح بمخالفة القانون ساري المفعول سواء في مجال الاختصاص أو الإجراءات وبالتالي بما أن الاستعجال والظروف الاستثنائية يعدان مصدراً للقانون الاستثنائي فقد اختلفت الآراء في مسألة وجود فرق بينهما فقد اعتبر البعض من الفقهاء أنه لا يوجد فرق بين نظرية الظروف الاستثنائية والاستعجال في حين ذهب فقهاء آخرون إلى القول أن هناك فرق بينهما.

- **<u>أولاً: أوجه التشابه بين نظرية الظروف الاستثنائية وفكرة الاستعجال:</u>**

إن الفقهاء المدافعين على تطابق النظريتين ذهبوا إلى تفسير موقف القضاء ولاحظوا بأن، القاضي لا يتردد بالفعل في استعمال أي من الفكرتين، وذلك للاعتراف بإمكانية مخالفة القواعد القانونية في أوضاع متشابهة، فالقاضي استعمل الفكرتين دون أن يميز بينهما وذلك في فرضيات كانت الوقائع فيها متشابهة.

فمخالفة قواعد الاجراءات التي حددها القانون تعد شرعية بسبب الظروف الاستثنائية للوقت أو سبب الاستعجال، كما أن الحجز الذي تم دون محاولة الاتفاق الودي ممكن أن يصبح

٩- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٥٩-٦٢.

مشروعاً إذا كانت هناك ظروف استثنائية من شانها ان تبرر اغفال إجراءات محاولة الصلح الودي، أو في الحالة التي يكون فيها اسكان اللاجئ أو عائلة استعجالياً بحيث يستحيل إتباع ذلك الاجراء، كما ان تعاريف ووظائف كل من الظروف الاستثنائية والاستعجال متطابقة من خلال الأحكام القضائية، بهذا فإن أنصار هذا الاتجاه اعتبروا ان فكرة الاستعجال فقدت استقلاليتها، وهذا هو موقف الأستاذ Mathiot وبالمثل بالنسبة للأستاذ roig فإن الظروف الاستثنائية ليس لها أثر قانوني محدد متميز عن أثر الاستعجال، وبالتالي فإن كل فكرة بإمكانها ان تحل الفكرة الاخرى، وأخير بالنسبة للأستاذ Nizard إن تطبيق الظروف الاستثنائية تحكمه الضرورة، فيستحيل إذا الاعتراف بأية استقلالية لنظرية الاستعجال لأنها لا تشكل إلا حالة خاصة لظروف الاستثنائية.(١٠)

- **ثانياً: أوجه الاختلاف بين نظرية الظروف الاستثنائية وفكرة الاستعجال:**

لقد ذهب الفقه التقليدي إلى القول بانه يمكن التمييز بين الظروف الاستثنائية والاستعجال من خلال معيار خصائص الوضع، فالاستعجال يتعلق باستحالة التصرف بطريقة أخرى من طرف الإدارة، وذلك بسبب المصلحة العامة التي تبرر مخالفة القانون، أما الظروف الاستثنائية فلابد من توفر ثلاثة عناصر للقول بوجودها وهي:

يجب أن تكون الوضعية غير عادية وغير مألوفة ويصعب ويستحيل على الإدارة أن تتصرف بالوسائل العادية، وأخيراً فإن المصلحة العامة يجب أن تكون مهددة بشكل خطير، ويبدوا أن هذين العنصرين الأخيرين يشترك فيهما كل من الظروف الاستثنائية والاستعجال،

١٠- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)،ص٦٤، ٦٥.

لهذا فإن المعيار المميز بينهما هو الوضع، فقضاء الظروف الاستثنائية لا يمكن إثارته إلا في الأوضاع الاستثنائية، غير العادية بشكل واضح، أي في حالة الأزمة، أما الاستعجال فلا يتطلب ذلك لأنه على العكس يتفق مع فرضيات ووضعيات أقل خطورة غير مهمة وقريبة من حقائق الحياة اليومية، ولقد عبر عن هذا الموقف بشكل واضح الأستاذ Odent الذي قال يجب عدم الخلط بين الظروف الاستثنائية والظروف الاستعجالية البسيطة، أو حتى الخطيرة والتي تبقى كحالات عادية وليس استثنائية، إن الظروف الاستثنائية تشمل دائماً أو تقريباً دائماً الاستعجال، إلا أن العكس غير صحيح، وبالتالي فإن الوضعية التي تتطلب حلاً بطريقة استعجالية ليس لها طابع وضعية استثنائية.(١١)

- **ثالثاً: الظروف الاستثنائية والاستعجال فكرتان متكاملتان:**

إن الاستعمالات المختلفة للمصطلحات ظروف استثنائية الاستعجال، من طرف القضاء هي التي كانت السبب في عدم الاتفاق على إعطاء تعريف دقيق للاستعجال، وبالتالي فقد تم تعريف الاستعجال من خلال آثاره، أي من خلال العمل الذي تفترضه وضعية معينة، فالاستعجال هنا هو فكرة غائبة شأنه شأن الظروف الاستثنائية وهذه الأخيرة هي التي أنشأت الاستعجال، والعلاقة الموجودة بينهما هي علاقة سببية، إلا أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى الوقوع في تناقض من خلال القيام بتحديد العلاقة الحقيقية بين الظروف الاستثنائية والاستعجال، فإذا كانت الظروف الاستثنائية التي تؤدي إلى نشأة الاستعجال، فمعنى ذلك أن هذا الأخير يختلف عن الظروف الاستثنائية لأنه يأتي بعدها، بل أكثر من ذلك فإن القضاء اعترف بوجود حالات استثنائية بعيدة عن أية أزمة وعلى خلاف ذلك فإن هناك فقهاء آخرون اعتبروا أن الحالة

١١- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٦٦.

الواقعية هي المصدر الوحيد للاستعجال، إلا أنه هناك اعتقاد يرى أن الرأيين متطابقين ويكملان بعضهما البعض.

ولكن مع إضافة شيء، وهو أن هناك نوعان من الاستعجال: الاستعجال البسيط، والاستعجال الأقصى، وأن الاستعجال البسيط لا علاقة له بالظروف الاستثنائية اما الاستعجال الأقصى فهو الذي يرتبط بالظروف الاستثنائية، فالاستعجال بصفة عامة له خصوصية أساسية، إنه يتشكل من عنصرين هما: خطر يجب أن يستبعد، وحاجز يجب تجاوزه، فمثلاً إذا كنا بصدد عقار مهدد بالانهيار فإن هذا يعد في حد ذاته أحد العناصر المنشئة للاستعجال أي عنصر مادي أو موضوعي، إن طابعه غير العادي هو الذي يعبر عنه بأنه خطر يجب أن يستبعد والذي يعد العنصر الأول المنشئ للاستعجال، ثم بعد ذلك إن العنصر الثاني للاستعجال يكمن في طبيعة الوسيلة المستعملة لوضع حد ليس فقط إلى اقتراب الخطر، بل الخطر في حد ذاته[١٢].

فالاستعجال البسيط معناه أن الأمور لا تحتمل التأخير، فهو إذن أسلوب للفعل بحيث لا يقبل حدوثه إلا بصورة سريعة، وهذه الخاصية لا تجعل من الاستعجال رهناً للظروف التي تفترض وجود او عدم وجود الاستعجال، والقاضي عندما يقبل التصرف الذي قامت به الإدارة على وجه السرعة أي أن هناك حالة استعجال، فمعنى ذلك أن هناك أهمية معينة للفعل أو المصلحة المراد حمايتها، والاستعجال بهذا المعنى معناه ضرورة التصرف على وجه السرعة يكون ضرورياً وكلمة ضرورة هنا لا تعني أبداً بأننا بصدد قانون الضرورة لأننا لسنا بصدد أزمة أو ظروف استثنائية فالوضعية عادية فالإدارة تتمتع بهذا الحق في حالة الاستعجال على الرغم من

---

[١٢] د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية المتحدة، ص٢٣٨.

عدم وجود أية أزمة إن الاستعجال يظهر كسبب لتكييف القواعد القانونية دون أن تتدخل مباشرة الظروف الاستثنائية.[١٣]

أما الاستعجال الأقصى فإنه مرتبط بالظروف الاستثنائية وهذا معلق عليه الاستاذ Charlier حيث أكد على أن القاضي يجب عليه أن يتأكد من صحة أسباب الاستعجال والضرورة، المستخلصة من الظروف كما أن توصل الفقه التقليدي إلى التمييز بين فكرتين للاستعجال، الأولى تتعلق بتكيف حالة الظروف الاستثنائية، الثانية تدخل في الاستعجال على أنه يوجد فرق بينهما من حيث طبيعة الاستعجال، والاستعجال الاقصى، بل هناك اختلاف فقط في الدرجة لأنه سواء في حالة الاستعجال البسيط أو الاستعجال الأقصى، يشترط اللجوء إلى إجراءات تكون من المفروض غير مشروعة وهذه تعد افكار نظرية تتوقف في وضعية معينة على الهدف.

١٣- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص ٦٧-٦٨.

المطلب الثاني

فكرة الضرورة كأساس للنظرية

يبدو من خلال عرض الآراء الفقهية تجاه أساس هذه النظرية أن فكرة الضرورة أخذت نصيباً كبيراً من بين هذه الأفكار, حيث إن عدد غير قليل من الفقهاء، يرى أن أساس هذه النظرية هو فكرة الضرورة ويلحظ ان نظرية الضرورة من النظريات العامة التي تجد مجالها في القانون الجنائي، والمدني، والدستوري، والدولي إلا ان ظهورها أولاً كان في القانون الجنائي ويبدو ذلك منطقياً من ان الحق في الحياة هو أسبق الحقوق جميعاً إلى حماية القانون، وان هذا القانون عندما يتهدده خطر جسيم لا يستطيع القانون درئه، وبغض النظر عن حكم القانون فإن لصاحب الحق نفسه أن يتخذ الوسيلة اللازمة لدفعه[١٤] وعلي هذا الأساس نجد ان القوانين العقابية تتضمن علي حالة الضرورة وتعرفها "أن يجد الانسان نفسه في ظروف تهدده بخطر لا سبيل الي دفعه الا بارتكاب جريمة.[١٥]

ان جوهر فكرة الضرورة واحد في مختلف القوانين, حيث تتضمن مخالفة القانون لحماية مصلحة أولى بالحماية حيث يتم التضحية بنصوص القانون مؤقتاً.

١٤- د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية المتحدة،ص٢٣٨.

١٥- د/ علي حسين الخلف، د/ سلطان الشاوي، شرح قانون العقوبات القسم العام، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٨٢، ص٣٨١.

وهناك من يرى أن فكرة الضرورة بوصفها أساساً لنظرية الظروف الاستثنائية تستند للمقولة الرومانية القديمة (لشيشرون) (سلامة الشعب فوق القانون)[١٦]، وهناك من يقرر أن أسلم أساس لنظرية الظروف الاستثنائية والذي تندرج تحته كل الظروف، هو فكرة الضرورة لأنه أيسر من ناحية التقدير حينما يبحث القاضي هذه النظرية وبهذا أخذت أحكام القضاء الإداري المصري.[١٧]

وتبنت الدساتير الالمانية نظرية الضرورة التي اكدت على ان الدولة هي التي اوجدت القانون لتحقيق مصالحها، فلا تخضع له اذا كان تحقيق تلك المصالح يتنافى مع احكامه، لان القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فاذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض البلاد الى اخطار، يمكنها عندئذ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي اصلا من اختصاص السلطة التشريعية، وعلى البرلمان بعد ذلك ان يصلح الامور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون.[١٨]

كما أخذ بهذه النظرية دستور السنة الثامنة من الثورة الفرنسية عام ١٧٩٩ ، وأحاطها الفقه الفرنسي بثلاثة شروط هي:[١٩] ١- قيام خطر وطني مداهم ، كحرب خارجية أو ثورة مسلحة أو اضراب عام يشمل جميع الموظفين، ٢- استحالة اجتماع البرلمان لاتخاذ التدابير التشريعية السريعة ، أو عدم القدرة على انتظار اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة اذا كان البرامان

١٦- د/ محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، ١٩٦٨، ص٣١٨.

١٧- د/ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٧٥،- ١٩٧٦، ص١٩٣.

١٨ – محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ١٨١.

١٩ – المرجع نفسه، ص ١٨٤.

خارج الانعقاد الدستوري، ٣- ان تتخذ التدابير السريعة شريطة عرضها على البرلمان في اول اجتماع له .

ومن الجدير بالذكر ان القضاء الاداري الفرنسي لم يأخذ بهذه النظرية على اطلاقها لان غاية القانون تعلو فيه على قوة احكامه ولأنه من غير المستساغ ان تنهار احكام القانون انهيارا تاما امام القوة . كما ان الاخذ بهذه النظرية في ظروف خطرة مفاجئة يعرض المصالح العامة المهددة الى خطر اضافي ويؤدي الى الفوضى وعدم استتباب الامن والسلامة.[٢٠]

وفي مصر اخذ القضاء الاداري والعادي بنظرية الضرورة بتحديد مشروط بتوافر اربعة اركان، هي: ١- ان يكون هنالك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والامن، ٢- ان يكون عمل الضرورة الذي صدر عن الادارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر، ٣- ان يكون هذا العمل لازما حتما فلا يزيد على ماتقضي به الضرورة، ٤- ان يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من اعمال وظيفته.

وانسجاما مع هذه النظرية يمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر لوائح الضرورة في غيبة البرلمان، كما يمكن للسلطة التشريعية ان تصدرها لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وشعبها، لتنظيم أمور نظمها القانون، على ان يتوجب عرض تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على البرلمان لإقرارها.

يرى البعض ان نظرية الضرورة تتحرك دائما بعيدا عن مبدأ المشروعية، إذ ان اعمال الادارة المتخذة بالتطبيق لها تعتبر مشروعة ولا تترتب مسؤولية على جهة الادارة وهي بهذا

---

٢٠ – د/ محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة، ص ٦١-٦٢.

تكون اقرب الى نظرية اعمال السيادة منها الى نظرية الظروف الاستثنائية، لذلك فان نظرية الضرورة لا تصلح في ان تكون اساسا قانونيا لنظرية الظروف الاستثنائية.[٢١]

وحالة الضرورة لا تتيح اتخاذ الاجراءات الإدارية التي تتضمنها القوانين الاستثنائية، وانما تتيح اتخاذ أي إجراء تقتضي ضرورته لدفع الخطر، ومن المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء في فرنسا ومصر ان الادارة تستطيع اللجوء للتنفيذ المباشر واستخدام القوة المادية في حالة الضرورة من دون حاجة لوجود نص قانوني يخولها ذلك وهو ما سنراه لاحقاً حيث ان الضرورة تتيح للإدارة استخدام هذه الوسيلة الخطيرة، ولكن (هذا الإجراء يصبح غير مشروع إذا لم ينص المشرع على حالة الاستعجال، وحالة الاستعجال غير المصحوبة بظرف استثنائي لا يسمح للإدارة بالخروج عن نطاق اختصاصاتها.[٢٢]

وبعد ان عرضنا عدداً من الآراء التي تسند أساس نظرية الظروف الاستثنائية، وفكرة الضرورة كألفاظ مترادفة لمعني واحد خاصةً، إذا عززنا ذلك بما قولناه سابقاً من اتجاه الفقه الإسلامي لتأـــسيس نظرية الظروف الاستثنائية علي أساس فكرة الضرورة فضلاً عن وجود الفكرة في معظم القوانين أسلفنا، وان الاساس واحد فيها جميعاً وان اختلفت طبيعة المصلحة المحمية.[٢٣]

---

٢١ – علي صاحب جاسم الشريفي: القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، ٢٠١١، ص١٢–١٣.

٢٢– د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص٣٠.

٢٣– د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٣٧.

ومن خلال استقراء أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر يبدو أنهما أخذا بفكرة الضرورة بوصفها أساساً لنظرية الظروف الاستثنائية ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية الموظف (Heyries) بتاريخ ١٩١٨/٧/٢٨ والذي تتلخص وقائعه بتاريخ ١٩١٤/٩/١٠، أصدر رئيس الجمهورية الفرنسية قراراً يقضي بإيقاف المادة (٦٥) من القانون رقم١٩٠٥/٤/٢٤ الخاص بضمانات الموظفين وتقضي هذه المادة بضرورة اطلاع الموظف علي ملف خدمته قبل توقيع أي اجراء تأديبي عليه في ظل المرسوم الذي أصدره رئيس الجمهورية فصلت الحكومة أموظف (Heyries) من دون ان تمكنه من الاطلاع على ملف خدمته, طعن الموظف أمام مجلس الدولة في دستورية القرار الخاص بإيقاف المادة (٦٥) علي اعتبار أن الحكومة لا تملك في إصدار هذا القرار، فأصدر المجلس مقراً للحكومة موقفها وجاعلاً القرار الخاص بإيقاف تلك الضمانة في فتره الحرب صحيحاً ومشروعاً، وانتهي المجلس الي رفض دعوي الموظف واستند في حكمه الي نص المادة (٣) من القانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٥توجب في حالة الضرورة على رئيس الدولة ان يسهر على سير المرافق العامة، وان يكون سيرها – بانتظام وان لا يؤدي قيام الحرب عرقلة سيرها[٢٤]، وكذلك فإن القضاء الإداري في مصر سلك الاتجاه نفسه ففي الحكم الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٥١, والذي جاء فيه "أن أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء, ليرى ما إذا كانت أركان الضرورة متوافرة لكي تكون سبباً لاستبعاد المسؤولية فإذا لم تتوافر هذه الأركان فلا وجود لحالة الضرورة، ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجباً لمسؤوليتها، إذا كان مادياً وباطلاً أو إذا كان قراراً إدارياً ومن خلال هذه الأحكام تبدو الصورة جلية بقيام نظرية الظروف الاستثنائية على اساس فكرة الضرورة سواء أكانت في

٢٤– د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، ص١٣٨.

القضاء الفرنسي أم المصري، حيث يراقب القضاء مدى توافر أركان الضرورة ليجيز للإدارة أعمالها, وقراراتها وهي تبغي الصالح العام، وان كان القضاء والفقه يضع فكرة الضرورة تحت مسميات مختلفة الألفاظ موحدة المعنى مثل: الظروف الطارئة، أو الأحوال غير العادية وسلطات الحرب وكلها تصب في نظرية الظروف الاستثنائية.

وتعد نظرية الضرورة استثناءً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول " إن سلام الشعب فوق القانون " وبموجب هذه النظرية فإن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته، وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لابد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية، فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي الهيئة التنفيذية متمثلة برئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف فالضرورة تقدر بقدرها.

والجدير بالذكر أن الفقه استعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم فنجده تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة مصطلح الضرورة لنفس المفهوم، وبسبب ما للإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في تلك الفترة من اثر مباشر وخطر على حياة المجتمع وما يصاحبه

من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة فإن مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تمنح إلا في حالة خاصة جداً بحيث يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها، فيباح هنا للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات وان مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع وقد يؤدي إلى تعزيز النظم الدكتاتورية التي لا يهمها سوى الاستمرار في اضطهاد الشعوب والتحكم في مصائرها وهذه الأسباب هي التي دفعت القضاء، ولاسيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية واشتراطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي.

من خلال ما سبق يمكن استخلاص أوجه التشابه والاختلاف وأوجه التكامل بين هذه النظريتين:

❖ **أولاً: أوجه الاختلاف بين نظرية الظروف الاستثنائية بنظرية الضرورة:**

➢ **من حيث مبدأ المشروعية:**

إن الظروف الاستثنائية تجيز للإدارة الخروج عن قواعد المشروعية ليس فقط من اجل الحفاظ على النظام العام، بل كذلك من أجل العمل على استمرارية خدمات المرفق العام، فالظروف الاستثنائية لا تعمل على استبعاد قواعد المشروعية بل تؤدي إلى توسيعها بالقدر اللازم الذي يسمح للإدارة بمواجهة تلك الظروف، وذلك تحت رقابة القضاء، كما أن الإدارة تكون[٢٥] ملزمة بواجبات الحفاظ على النظام العام واستمرارية خدمات المرافق العامة، بحيث

٢٥- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٧٤-٧٥.

إذا تبين للإدارة أن هناك بعض الظروف الاستثنائية التي تعوق السير الحسن لهذه المرافق، او تعرض النظام العام للخطر فإن من واجبها التغلب على هذه الظروف الشاذة حتى تتمكن من أداء الواجبات المفروضة عليها.

إن حالة الضرورة تعتبر أعم وأشمل من نظرية الظروف الاستثنائية فهي الفكرة الأصلية التي تتداح بمناسبتها سلطة الإدارة، وتخرج بمقتضاها من نطاق المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية.

- **من حيث مجال عملها:**

إن نظرية الظروف الاستثنائية تعد أكثر شمولاً واتساعاً من نظرية الضرورة، فنطاق نظرية الضرورة يقتصر على توسيع سلطات الإدارة في مجال البوليس الإداري، أما نطاق الظروف الاستثنائية فإنه مرتبط بفكرة أعم من فكرة البوليس الإداري ألا وهي المشروعية.

- **من حيث المدة الزمنية:**

إن حالة الضرورة التي أدت إلى مخالفة أحكام القانون، هي مؤقتة فهي تسند إلى حالة طارئة أو قوة قاهرة[٢٦]، أما إذا دامت تلك الضرورة وقتا طويلا نتيجة لاستمرار الظروف التي أدت إليها كالحرب والأوقات العصيبة، فإنها تسمى بالظروف الاستثنائية، إن ما يميز الظروف

٢٦- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٤٧.

الاستثنائية عن الضرورة هو وقت بقائها، فإن استمرت فترة طويلة سميت بالظروف الاستثنائية، أما إذا كانت عبارة عن حالة طارئة لا تدوم طويلاً فإنها تسمى بالضرورة.[٢٧]

➢ **من حيث مرتبة تدرج القواعد القانونية:**

إن نظرية الضرورة تأخذ مرتبة أسمى، ذلك أنه إذا كان يترتب على نظرية الظروف الاستثنائية مخالفة للقانون، فإن نظرية الضرورة يترتب عليها تغطية مخالفة القواعد الدستورية.[٢٨]

❖ **ثانياً: اوجه التشابه بين نظرية الظروف الاستثنائية بنظرية الضرورة:**

١. كلا النظريتين متشابهتين في المضمون.
٢. مجال عملهما مخالفة المشروعية في حالة حدوث حالة طارئة.
٣. كلاهما تهدفان للحفاظ على النظام العام،
٤. يتم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة ألا وهي السلطة التنفيذية في حالة الضرورة والاستثنائية.

❖ **ثالثاً: اوجه التكامل بين نظرية الظروف الاستثنائية بنظرية الضرورة:**

صحيح أن مجلس الدولة الفرنسي عرف نظرية الضرورة قبل أن يطلق عليها اسمها الجديد، والذي هو نظرية الظروف الاستثنائية، لكن هذا المجلس في محاولته لتبرير تصرفات الإدارة المخالفة لقواعد المشروعية، وأشار إلى عدة مصطلحات إلا أنه في الأخير عدل عن تلك المصطلحات واستقر على تسمية نظرية الظروف الاستثنائية وفي هذا دليل على ان

٢٧- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٤٨.

٢٨- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٤٨-٤٩.

التسمية في حد ذاتها لا تعني اختلاف في مفهومها أو مجالها عن نظرية الضرورة، لان غالبية الفقه ترى بأن نظرية الظروف الاستثنائية تمكن الإدارة من التخلص مؤقتاً من التقيد بقواعد المشروعية بالقدر اللازم الذي يمكنها من التغلب على المخاطر التي تواجهها، والناجمة عن هذه الظروف غير العادية، وإن كان هذا هو معنى نظرية الظروف الاستثنائية عند غالبية الفقه، فإن نظرية الضرورة تعني هي الأخرى هذا المعنى ذلك انه إذا كان يترتب على نظرية الظروف الاستثنائية مخالفة القانون، فإن نظرية الضرورة يترتب عليها تغطية مخالفة القواعد الدستورية.

إن هذه الملاحظة لا تنفي تساوي النظريتين في المضمون، ذلك أنه إذا كان الخلاف ما زال قائماً بين فقهاء القانون الدستوري حول تفسير مسألة قانونية نظرية الضرورة، فإن هؤلاء الفقهاء اهتموا خاصةً بالوسائل القانونية التي تمكن من رقابة الأزمة، وكلهم يعتبرون بأنه توجد حالات أو وضعيات يجب السماح فيها للحكم بمخالفة القانون.[٢٩]

من خلال ما سبق يمكن استخلاص أن الفكرة تبقي واحدة فالظروف الاستثنائية أو الضرورة توجد عندما تجتمع ثلاثة عناصر أساسية ألا وهي: حالة غير عادية، مخالفة القواعد القانونية، وتمحور الهدف الأسمى.

يذهب الرأي الراجح إلى أن أساس حالة الظروف الاستثنائية هو فكرة الضرورة وذلك لأن أصحاب هذا الرأي يطلقون على المراسيم الصادرة بإيقاف القوانين وتعديلها عبارة لوائح الضرورة[٣٠]، كما أنها تعتبر أيسر أساس وأسلمه لكل الظروف الاستثنائية.

ومن ثم فإن أساس حالة الظروف الاستثنائية: هو فكرة الضرورة وحدها، أما الأسس الأخرى التي قبلت في هذا الصدد فهي محل نظر إلى جانب ما تتضمنه من خطورة على الحقوق والحريات العامة.

٢٩- د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " (دراسة مقارنة)، ص٥٥.

٣٠- د/ وحيد رأفت، رقابة التضمين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٤٢، ص٢٠٦.

المبحث الثاني

فكرتي الأعمال الحكومية والواجبات العامة للإدارة كأساس للنظرية

يفهم مما تقدم ان جميع الحالات غير العادية التي تمر بالدولة تندرج تحت نظرية واحدة وهي نظرية الظروف الاستثنائية غير أن هذه الأخيرة ترتكز على اسس قانونية تبرر شرعية جميع الإجراءات القانونية والتدابير الخاصة التي تتخذ لمواجهة هذه الظروف الشاذة ولقد اعتني المجلس الدستوري الفرنسي منذ سنة ١٩٧٠بهذا الموضوع وذلك من خلال إقامة مبادئ عن سلطات الأزمة في الظروف الاستثنائية بما يتفق مع الدستور واكد أن واجب الدولة هو كفالة احترام مؤسستها واستمرار حياة الأمة وضمان حقوق وحريات المواطنين غير أنه في الواقع لم يستقر على اساس لهذه الحالة لا على مستوى الفقه ولا على مستوى القضاء، والسبب في ذلك هو عدم الاستقرار على تكييف طبيعتها وحداثة وجودها وكذا إلي الخلط بينها وبين غيرها من النظريات المشابهة لها، ولقد ترتب عن عدم الاستقرار عدة أسس ترتكز عليها الظروف الاستثنائية والتي من بينها الأعمال الحكومية والواجبات العامة للإدارة، فسوف نتناول تلك الفكرتين وإبرازهم وتوضيحهم كأساس لنظرية الظروف الاستثنائية، ولذلك فقد رأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول**: فكرة الأعمال الحكومية كأساس للنظرية.
- **المطلب الثاني**: فكرة الواجبات العامة للإدارة كأساس للنظرية.

المطلب الأول

فكرة الأعمال الحكومية كأساس للنظرية

ان نظرية الأعمال الحكومية تعد فعلاً ثغرة في جبين المشروعية وسلاحاً خطيراً بيد السلطة التنفيذية تستطيع بمقتضاه الخروج على أحكام القانون الذي يسود كل دولة قانونية لما تمثله من شذوذ على النظام الديمقراطي الذي يعمل على احترام حقوق وحريات الافراد بحيث وصفها البعض بأنها نقطة سوداء وإفلاساً جزئياً لمبدأ المشروعية فهي محل انتقادات فقهية واسعة وبالتالي نقترح عدم السكوت عن هذه النظرية وذلك بدعوة إلى استبعادها أو على الأقل التضييق أو التقليص من نطاقها باعتبارها ثغرة في البناء القانوني للدولة, لما تمثله من خروج صريح واعتداء صارخ علي القانون وتجاهل لإحكامه ومن ثم عامل هدم وإهدار لحقوق الأفراد وحرياتهم ولهذا فقد ذهب البعض إلى حد إنكار هذه النظرية والمطالبة بإلغائها تماماً من عالم القانون.

إن المهمة الأساسية للحكومة هي سلامة الوحدة القومية[٣١]، ولعل أن غرض الدولة الأساسي هو تحقيق الدفاع الوطني، وبما ان الأعمال الصادرة عن الحكومة باعتبارها تقوم بمهمة ضمان حماية وسلامة الوحدة القومية تعتبر أعمالاً حكومية أي اعمال سيادة، ومن ثم فإن الأعمال الصادرة بناءً على هذه النظرية تعتبر أعمالاً حكومية أي أعمال سيادة إلا أن هذا الرأي كان محل نقد كونه جاء مخالفاً لما استقر عليه الفقه والقضاء من خضوع حالة الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، بينما تفلت منه أعمال السيادة كما تضمن هذا الرأي خطورة في ذاته

٣١- الوحدة القومية: هي مجموعة الروابط التي تتشارك فيها المجتمعات من تاريخ وعادات وتقاليد ومن عروق.

بإدخاله أعمال هذه الحالة في حظيرة أعمال السيادة، ويعتبر هذا الرأي رجعي في تبريره لان الجميع متفق على تضيق دائرة أعمال السيادة بينما هذا الرأي يوسعها بإضافة هذه الأعمال إليها دون مرر مقبول.

يرى الأستاذ "جاكلان" أن مهمة الحكومة هي سلامة الوحدة القومية، وغرض الدولة هو تحقيق الدفاع الوطني، وبما أن الأعمال الصادرة عن الحكومة وهي تقوم بمهمة سلامة الوحدة القومية تعتبر أعمالاً حكومية أي أعمال سيادة، ومن ثم فإن الأعمال الصادرة بناء على هذه النظرية تعتبر أعمالاً حكومية أي أعمال سيادة.[٣٢]

إلا أن هذا الرأي محل نقد وذلك لمخالفة لما أستقر عليه في الفقه والقضاء من خضوع حالة الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، بينما تفلت منه فكرة أعمال السيادة، كما يتضمن هذا الرأي خطورة في ذاته بإدخاله أعمال هذه الحالة في حظيرة أعمال السيادة ويعتبر هذا الرأي رجعي في تبريره لأن الجميع متفق على التضييق من دائرة أعمال السيادة بينما هو يوسعها بإضافة هذه الأعمال إليها دون مبرر مقبول[٣٣].

يقصد بأعمال السيادة مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية التي لا يمكن الطعن فيها أمام القضاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو العادية، فلا تخضع هذه الأعمال لأية رقابة قضائية سواء كانت رقابة القضاء الإداري أو العادي وسواء كانت تلك الأعمال صادرة في الظروف العادية أو الاستثنائية، فلقد كان المقصود بهذه الأعمال إبان نشأة هذه النظرية تلك الطائفة من أعمال

٣٢- د/ إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة،ص١٣١.

٣٣- د/ ساير داير، نظرية أعمال السيادة في القانون المصري والفرنس، ص ١٣٣وما بعدها.

السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها، سواء في ذلك رقابة الإلغاء ورقابة التعويض ورقابة فحص المشروعية.[٣٤]

وعليه تتمتع أعمال السيادة بحصانة قضائية ضد رقابة القضاء سواء كانت رقابة إلغاء أو رقابة تعويض، وتتميز هذه الحصانة بأنها حصانة قضائية مطلقة، و لذا لا تملك المحاكم القضائية جميعاً التعرض لها، هكذا لا يملك الفرد الذي لحق به ضرر جراء عمل من أعمال السيادة أن يدفع هذا الضرر لا عن طريق قضاء الإلغاء ولا عن طريق قضاء التعويض، ولا شك في أن هذه النظرية تنطوي على خروج واضح على مبدأ المشروعية وتهدم مفهوم دولة القانون، إذ أنها تطلق يد السلطة التنفيذية لتفعل ما تشاء دون رقيب أو حسيب، وهكذا تؤدي هذه النظرية إلى عدم التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية، ومن التعريفات السابقة نلخص أن القرار الإداري الذي يخضع للإلغاء هو صورة عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، هذا وإن كان مبدأ المشروعية هو الأصل الذي يقوم عليه نظام الدولة الحديثة.[٣٥]

تختلف المواقف الفقهية في التكييف القانوني للأعمال التي تعد من أعمال السيادة، أو من تحديد النظام القانوني الذي تنتمي إليه إلا أن الرأي الراجح في أنها تدخل في طبيعة الحق الراجح للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وأن الحفاظ على حق الحياة مقدم على الحق

٣٤- د/ محمد وليد العبادي، القضاء الإداري " القضاء الاداري في الأنظمة المقارنة"، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص٢٥٣.

٣٥- د/ محمد وليد العبادي، القضاء الإداري " القضاء الاداري في الأنظمة المقارنة"،ص٢٥٤.

في سلامة عضو من الأعضاء حيث يجوز التضحية بالعضو من أجل الحفاظ على المصلحة الراجحة "أن درء المغارم مقدم على طلب المغانم".[٣٦]

وهذا يعني أنها تنتمي إلى مفهوم النظام العام و من ذلك فإن تحديد عمل من الأعمال على أنه من أعمال السيادة هو مسألة تكييف تقوم بها المحكمة المرفوعة إليها الدعوى وتخضع في ذلك لرقابة المحاكم الأعلى ولا توجد قائمة أو لائحة تنص على تحديد الأعمال التي تعد من أعمال السياسية أو أعمال السيادة التي يمتنع على المحاكم النظر فيها وتخلص إلى أنه لا عبرة لما تدفع به السلطة التنفيذية بهذا الخصوص لأن العبرة لطبيعة العمل وليس للوصف الذي تعطيه الحكومة له، وقد عمدت تشريعات بعض الدول إلى النص صراحة على عدم السماح للمحاكم بالنظر في أعمال السيادة كونها من الأعمال التي تتعلق بكينونة الدولة ومصيرها، و يرى بعض الفقهاء أنه لا فرق بين السلطة التي تمارس الضبط الإداري والسلطة والتي تمارس الحكم ومن ثم فإن جميع أعمال الحكومة تخضع لرقابة القضاء، ويرى آخرون أن نظرية الأعمال السياسية أو السيادة في تقلص مستمر فأصبحت في الوقت الراهن مقتصرة على بعض المسائل المهمة مثل حالات الحرب والعلاقات الخارجية وممارسة رئيس الدولة لبعض صلاحياته إضافة إلى بعض علاقات الحكومة بالسلطة التشريعية لذلك فإن الأعمال السياسية التي تمارسها السلطة التنفيذية تنحصر في الأعمال المنظمة لعلاقات لسلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية والأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية.[٣٧]

٣٦- د/ حسين مسعودي، السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل (المؤتمر الثاني) رؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أيام١١-١٢ سبتمبر ٢٠١٢، المنعقد بأبو ظبي، ص٤.

٣٧- د/ حسين مسعودي، السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل (المؤتمر الثاني) رؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، ص ٦.

بعد التطرق إلى مفهوم فكرة الأعمال الإدارية سوف نتطرق إلى أهم الفروقات بينها وبين الأعمال الحكومية والمتمثلة في:

إذا توفرت الشروط الشكلية في الدعوى التي يرفعها الشخص على أساس نظرية الظروف الاستثنائية، فإن القاضي يبحث في الموضوع ليقرر الإلغاء أو عدم الإلغاء، أما بالنسبة للدعوى المرفوعة على أساس نظرية أعمال السيادة، فإن القاضي لا يبحث موضوعها إذا ما اعتبر أن العمل المطعون فيه ينتمي لفئة أعمال السيادة، ضف إلى ذلك أن تطبيق نظرية سلامة وأمن الدولة، أما نظرية أعمال السيادة فإن تطبيقها جائز في أي وقت، إذ لا يتوقف أعمالها على ظرف معين.[٣٨]

يجوز التعويض للأفراد في ظل الظروف الاستثنائية، استنادا إلى فكرة المخاطر، بينما الأمر يختلف بالنسبة لأعمال السيادة، حيث تنعدم كل ضمانة للحريات الفردية باعتبارها سلب لبعض اختصاصات القاضي، كما نجد أن نظرية الظروف الاستثنائية أخف وطأة على مبدأ المشروعية فلا تؤدي إلى إهداره أما أعمال السيادة فهي تخالفه شكلاً وموضوعاً.[٣٩]

كما تختلق النظريتين في أن الأعمال الصادرة عن الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف عن الأعمال الحكومية إذ بينما تخضع الأولى لقواعد المشروعية بعد توسيعها أي لقواعد المشروعية الاستثنائية، ومن ثم تخضع لرقابة القضاء، لا تخضع الثانية أي أعمال السيادة لمبدأ

٣٨- نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون العام، فرع الإدارة العامة واقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم الساسة،جامعة منتوري، قسنطينة، ٢٠١٠/٢٠١١، ص٢٥.

٣٩- د/ عليان بوزيان، دولة المشروعية، بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر،٢٠٠٩، ص٤٤١.

المشروعية باعتبارها تمثل خروجاً كاملاً عليه ومن ثم فهي لا تخضع لأي رقابة قضائية على الإطلاق.[٤٠]

فالقضاء لا يستطيع أن يراقب مدى شرعية هذه الأعمال، وفي هذا الإطار فإن الضمانات التي يتمتع بها الأفراد خلال الظروف الاستثنائية أقوى من الضمانات التي يتمتع بها الأفراد في حالة أعمال السيادة، ففي الظروف الاستثنائية فإن القاضي حتى ولو سمح للإدارة بمخالفة القواعد القانونية فإنه يقتصر ذلك على فترة بقاء الظروف الاستثنائية مع السماح للأفراد بحق الطعن في الأعمال الصادرة خلال تلك الظروف، أما بالنسبة لأعمال السيادة فإن الضمانة الوحيدة التي يتمتع بها الأفراد تتمثل في أن القاضي هو الذي يكيف عمل الإدارة.[٤١]

وبالتالي تبقى نظرية الظروف الاستثنائية لا تحضي خروجاً على مبدأ خضوع الإدارة للقانون عكس الأعمال الحكومية التي تتحصن عن أي رقابة.[٤٢]

٤٠- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحه، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٢، ص١٧٧.

٤١- نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائي، ص ٢.

٤٢- د/ حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٦٩.

المطلب الثاني

فكرة الواجبات العامة للإدارة كأساس للنظرية

إن فكرة المرافق العامة أو الواجبات العامة للسلطة الإدارية هي أحد الأسس التي اعتمدت كمعيار لتبرير حالة الظروف الاستثنائية، ولقد تبين هذا الأساس الكثير من الفقهاء وأساتذة القانون وخاصة المتخصصين في المجال الإداري والدستوري، ولعل من ابرز أنصار هذا الرأي الأستاذ " هوريو" إذ يرى بخصوص مراسيم إيقاف وتعديل القوانين سببه هو ضمان سير وحماية وسلامة المرافق العامة وقت الظروف الاستثنائية ذلك لكون هذه الظروف قد تحول دون تنفيذ القوانين العادية وبالتالي دون سير المرافق لذا يجب ضمان سيرها ولو ترتب عن ذلك توقيف أو تعطيل تنفيذ بعض القوانين.

كما يؤيد الأستاذ "بونار" أيضاً هذه الوجهة بشكل أوسع، إذ يرى أن أساس هذه الحالة هو سير المرافق العامة بصفة عامة أما الأستاذ "دي لو بادير" فيرجع أساسها إلى نفس هذه الفكرة وإن كان يعبر عنها بالواجبات العامة للسلطة الإدارية، ويذكر أنها ليست تطبيقاً لفكرة الضرورة فيقول: ويستند في ذلك إلى بعض أحكام صادرة من مجلس الدولة الفرنسي،: وفي تفسير ذلك يقول الدكتور الطماوي "فالإدارة ملزمة بأن تعمل علي حفظ النظام العام وسير المرافق العامة سيراً منتظماً، فإذا ما تبين لها أن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه أن يحول دون أدائها لهذا الواجب، فلها أن تتحرر مؤقتاً من تلك القواعد بالقدر الذي يمكنها من أداء

واجباتها، ونجد الأساس واضحاً في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩١٨ في قضية ايريه[٤٣].

ومن هنا نرى أن نظرية الظروف الاستثنائية ليست مقصورة على استعمال سلطات البوليس ولكن مداها أعم من ذلك، إذ يشتمل ضمان استمرار سير المرافق العامة وبهذا يمكن اعتبارها من النتائج المترتبة على مبدأ حسن سير المرافق العامة.[٤٤]

٤٣- حكم مجلس الدولة الفرنسي في دعوى" إيريه"، مجموعة الأحكام الكبرى للقضاء الإداري، ١٩١٨، ص١٣٦.

٤٤- د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص٨٨ وما يليها.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من استعراض الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية من خلال بيان ماهيته وأحكامه، توصل الباحث من خلال البحث إلى ما يلي:

ـ أولاً: النتائج:

١. أظهر البحث أن نظام الظروف الاستثنائية نظام مؤقت وهناك تحديد لشروط ومبررات إعلان الظروف الاستثنائية ينتهي بانتهاء هذه الظروف التي أدت إلى تطبيقه فلا يصار إلى تطبيقه إلا عند وقوع اضطراب جسيم يخل إخلالا خطيرا بأمن الدولة.

٢. تبين للباحث في هذا البحث أن التزام الإدارة بالاستناد في قراراتها إلى الحالة القانونية أو الواقعية التي بررت إصدار قرارها في الظروف الاستثنائية، تكون هي عنصر السبب وهو مبدأ قانوني عام يضمن مشروعية تصرفات الإدارة و خضوعها لأحكام القانون.

٣. مدى أهمية الرقابة القضائية على عنصر السبب للقرار الإداري في الظروف الاستثنائية، بالرغم من حداثتها نوعا ما، حيث تتمثل انها لم تقتصر على الرقابة على الوجود المادي للوقائع، امتدت كذلك إلى الرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع، ثم وصلت إلى حد الرقابة في صورتها القصوى وي الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي بني عليها، ففي هذه الظروف تتسلح الجهات الإدارية بصلاحيات استثنائية واسعة و غالبا عند ممارستها من قبل الإدارة قد

تنحرف عن غايات وأهداف التشريعات الاستثنائية، وبموجب هذه الرقابة يمكن إيقاف الإدارة عند حدود اختصاصها، وبالنتيجة تأمين أكبر قدر من الحماية لمبدأ المشروعية ولحقوق الأفراد وحرياتهم.

٤. تبين للباحث من خلال هذا البحث بأن نظام الظروف الاستثنائية هو نظام استثنائي تم وضعه لخدمة البلاد وحفظها في أوقات الأزمات الخطيرة و هذا النظام تنظمه الدساتير والقوانين من حيث شروطه وأوضاعه، فلا يصار إلى تطبيقه إلا إذا عجز القوانين العادية عن مواجهتها، حيث تتمثل غاية تطبيقه والهدف منه الحفاظ على سلامة الدولة وأمنها وبقائها ونظامها العام.

ثانياً: التوصيات:

١- إخضاع قرار إعلان الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية وذلك للتثبت من مشروعيته، ولضمان عدم انحراف وتعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذه الصلاحية الممنوحة لها كونها تنفرد دون غيرها بحق اللجوء إليها وتقدير أسبابها، وكون السلطة التنفيذية تتمتع حيال إعلان هذا القرار بحرية واسعة في تقدير الظروف والأسباب التي تبرر ممارسته، فإن ذلك لا يعني إخراج هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية من دائرة المشروعية، وبالنتيجة فإن إخضاع هذا إعلان هذا القرار لرقابة القضاء يعد ضمانة من أن لا تسيئ الحكومة استعمال هذه الصلاحيات الخطيرة، وبالنتيجة تحقيق صحة تطبيق القانون، إعمالا لمبدأ المشروعية.

٢- النص على تحديد مدة معينة لسريان الظروف الاستثنائية، بحيث تعتبر هذه الظروف منتهية بانتهاء هذه المدة، وعدم استمرار هذه الحالة مدة طويلة مما يسيء إلى الحريات العامة على أن يكون للسلطة التنفيذية صلاحية تمديد هذه المدة وفق الظروف المحيطة، شريطة أخذ موافقة السلطة التشريعية على ذلك.

٣- تعزيز دور الرقابة القضائية على عنصر السبب في الظروف الاستثنائية وذلك عبر تعزيز استقلالية القضاء حتى يتمكن من ممارسة دوره على اكمل وجه،

فالصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية يجب مقابلتها برقابة محكمة من قبل القضاء.

قائمة المراجع

١.د/أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائيـــة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٥، ص٣٩٨

٢.د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة في فرنســـا وانجلتـــرا والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية المتحدة.

٣.إيمان عبد الكاظم عواد البو طيفي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فـــي الظـــروف الاستثنائية، دراسة قانونية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية النهرين للحقوق، ٢٠٠٧م،

٤.تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامـــة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياســـية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٢م.

٥.د/ جورج سعد: القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية، ط١، منشـــورات الحلبـــي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦.

٦.د/ حسين مسعودي، السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل (المؤتمر الثاني) رؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أيام١١-١٢ سبتمبر ٢٠١٢، المنعقد بأبو ظبي.

٧.د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشـــأة المعـــارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.

٨.د/ سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، نشر وزارة الثقافة والإعلام، بغداد،١٩٨١.

٩.د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الـــإدارة للقـــانون، دار النهضـــة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

١٠.د/ علي حسين الخلف، د/ سلطان الشاوي، شرح قانون العقوبات القسم العام، مطبعـــة الجامعة، بغداد، ١٩٨٢.

١١.علي صاحب جاسم الشريفي: القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، ٢٠١١.

١٢.د/ عليان بوزيان، دولة المشروعية، بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر،٢٠٠٩.

١٣.د/ فوزت فرحات: القانون الاداري العام ، الكتاب الاول التنظيم الاداري والنشاط الإداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤،.

١٤.د/ محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، ١٩٦٨.

١٥.د/ محمد وليد العبادي، القضاء الإداري " القضاء الاداري في الأنظمة المقارنة"، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨،

١٦.محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان٢٠٠٦.

١٧.د/ مراد بدران، " الرقابة القضائية على أعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة، ٢٠١٠.

١٨.نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون العام، فرع الإدارة العامة واقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم الساسة، جامعة منتوري، قسنطينة، ٢٠١٠/٢٠١١.

١٩.د/ وحيد رأفت، رقابة التضمين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٤٢.