دور الضبط الإدارى
فى مواجهة الأزمات الصحية

الباحثة
ولاء محمد عبد الفتاح قمرة
باحثة دكتوراه، جامعة الإسكندريّة

ملخص البحث

تعد وظيفة الضبط الإدارى من الوظائف الرئيسية لتوقى أى إخلال بالنظام العامّ، وذلك من خلال العمل على اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العامّ، وهذه الوظيفة الضبطية هى الأكثر خطورة وأهمية وذلك لمساسها بحريات الأفراد، والضبط الإدارى ضرورة لا غنى عنها فى كل المجتمعات التي يكون قوامها سيادة القانون، إذ ينبغى أن يتوافر للدولة سلطات للحفاظ على النظام العامّ من ناحية وبين ما يجب أن يتمتع به الأفراد من حريات، وحيث أن ممارسة الدولة لسلطاتها في الظروف العادية تختلف عن الظروف الاستثنائية، فهى تكون مقيدة فى الظروف الاستثنائية بمشروعية الأزمات، و لقد شهدت دول العالم مؤخراً ظروفاً صحية فرضها انتشار فيروس كورونا الذى هدد استقرار النظام العامّ بكافة عناصره؛ إذ بات يشكل خطراً على الصحة العامةالعامّ بلا استثناء، ونتيجة لسرعة انتشار الفيروس وخطورته، تم الاعتماد على وسائل الضبط الإدارى العامّ والتدابير الوقائية الصحية من أجل كبح انتشار هذا الوباء وضمان الحفاظ على الصحة العامة.

الكلمات المفتاحية

الضبط الإدارى الصحى – الظروف الاستثنائية – النظام العامّ – الأزمات الصحية – الصحة العامة – كوفيد –١٩.

تمهيد

تمارس الدولة واجباتها فى الحفاظ على النظامِ العامِّ من خلال نشـــاط الضبط الإدارى، فهى تضع قيوداً على جملة من النشاطات التى يمارســـها الأفراد فتقيد بذلك حرياتهم وحقوقهم .

وتعتبر السلطات الإدارية هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى تنفيـــذ القانونِ، والتى تهدُف من خلاله إلى المحافظة على النظام العـــامّ الإدارى وكذا الصحى، ولهذا حرصت الدساتير والقوانين على منحِ السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات إدارية، لضبط النظام العامّ بمدلولاته الثلاث الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العامّ، وهو مـــا يســـمى بالضـــبط الإدارى.

والضبط الإدارى هو نظام وقائى تتولى فيه الدولة حماية المجتمع مـــن كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامة أفراده، وقد ينتج عن ذلك الحـــد مـــن بعض حقوق وحريات الأشخاص بهدف حماية النظامِ العامّ فـــى الدولـــة؛ حيث يعتبر من أقوى مظاهر السيادة والسلطة.

والضبط الإداري نوعان ضبط إداري خاص يتم تطبيقه على مواقع أو منشآت معينة، وضبط إدارى عام يتم تطبيقه على كافة أرجاء الدولة عنـــد حدوث حالة من حالات الاستثناء، والتي تتطلب التصدى لهـــذه الحـــالات كجائحة فيروس كورونا – كوفيد ١٩ التى حلت بالعالم.

وبما أن السلطات الممنوحة للسلطة الإدارية تتأســـس فـــى الظـــروف العادية على القواعد العادية والتى لا تناسب إلا الأحداث العادية الموضوعة من أجلها، والتى يصعب تطبيقها فى الظروف الاستثنائية غير المتوقعـــة؛ لأن ذلك يشكل خطر كبير على الأمن العامّ للدولة وسلامة الأفراد.

وسوف نلقي الضوء في بحثنا هذا علـــى دور الضـــبط الإدارى فـــى مواجهة الأزمات الصحية .

أهمية البحث

موضوع الضبط الإدارى ودورة فى مواجهة الأزمات الصحية يكتسي أهمية بالغة، لاعتبارات عديدة أهمها هـــى اللجـــوء المتزايـــد لاســـتعمال امتيازات السلطة العامة من خلال فرض إجراءات وقـــرارات لمواجهـــة الظروف الاستثنائية للحفاظ على النظام العامّ بكافة عناصره، حيث تتجـــه السلطة التنفيذية فى كثير من الأحيان إلى استعمال ســـلطاتها فـــى ظـــل الظروف الاستثنائية لتقييد الحقوق والحريات مبررة ذلك بمقتضيات النظام العامّ، حيث تصبح الحالة الاستثنائية الستار القانوني لتبرير التعدي علـــى الحقوق والحريات العامة.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى بيان دور الضبط الإدارى فى فرض التدابير الوقائية والعلاجية التى تتخذها الدولة فى مواجهة الأزمات الصحية، وبيان مـــدى اتفاق الإجراءات المتخذة فى ظل الظروف الاستثنائية مـــع مبـــدأ ســـيادة القانون الذي يحكم جميع التصرفات فى الدولة فى ظل الظروف العاديـــة، كما يهدف البحث إلى وضع بعض المقترحات التى يمكن أن تساعد الإدارة الصحية فى التغلب على انتشار الأوبئة والأمراض.

إشكالية البحث

تمارس الدولة واجباتها فى الحفاظ على النظام العامّ من خلال نشـــاط الضبط الإدارى فهى تضع قيوداً على جملة من النشاطات التى يمارســـها الأفراد فتقيد بذلك حرياتهم وحقوقهم، وهنا تكمن إشكالية الدراســـة حـــول دور سلطات الضبط الإدارى الصحى خلال الأزمات.

وهو ما يتفرع عنه عدة تساؤلات

- ما وسائل الضبط الإدارى المختصة لمواجهة الأزمات الصحية ؟
- موقف المشرع المصرىالمصريّ من سلطة الضبط الإدارى فى ظل الظروف الاستثنائية ؟
- ما الصلاحيات التى منحها القانون للحكومة وهى بصدد إدارة الظروف الاستثنائية الصحية ؟
- هل توجب إجراءات مكافحة فيروس كورونا التى من شأنها تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم على الحكومة أن تعلن العمل بالنظام القانونى للظروف الاستثنائية، أو بتطبيق القوانين العادية ولوائح الضبط الإدارى؟
- ما دور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدارى الصحى فى ظل الظروف الاستثنائية ؟

منهج البحث

المنهج الوصفى التحليلى المقارن لقد اعتمدت هذا المنهج الذي يقوم على الدراسة المقارنة للنصوص الدستورية والتشريعية، وبيان موقف المشرع منها، كل على حدة؛ بُغية الوقوف على أوجه الشبه والاختلاف الحاصل بينما، فضلاً عن عرض آراء الفقه الإدارى فى الدول محل الدراسة.

خطة البحث

من أجل الإحاطة والإلمام بجوانب الموضوع ارتأيت تناوله على النحو التالى

المبحث الأول : ماهية الضبط الإدارى الصحى والسلطة الإدارية المختصة به

المطلب الأول : تعريف الضبط الادارى الصحى وأساسة القانونى

الفرع الأول : تعريف الضبط الإدارى الصحى

الفرع الثانى : الأساس القانونى لسلطة الضبط الإدارى الصحى

المطلب الثانى : السلطة الإدارية المختصة والوسائل المستخدمة فى الخفاظ على الصحة العامة

الفرع الأول : السلطات الصحية المختصة بتحقيق الصحة العامة

الفرع الثانى: وسائل الضبط الإدارى فى الحفاظ على الصحة العامة من جائحة كورونا

المبحث الثانى : نطاق سلطات الضبط الإدارى الصحى فى ظل الظروف الاستثنائية

المطلب الأول : الأساس الدستورى والقانونى المنظم للظروف الإستثنائية

الفرع الأول : النطاق فى الدستور المنظم للظرف الاستثنائى

الفرع الثانى : النطاق فى التشريع العادى المنظم للظرف الإستثنائى

المطلب الثانى : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى الصحى فى الظروف الإستثنائية

المبحث الأول
ماهية الضبط الإدارى الصحى والسلطة الإدارية المختصة به
تمهيد وتقسيم

تعد وظيفة الضبط الإدارى من أقدم واجبات الدول وأهمها فلقد كانت هذه الوظيفة بحق أساس السلطة وجوهرها، حيث تمارس الإدارة العامة وظيفة الضبط الإدارى إنطلاقا من واجبها فى المحافظة على النظام العامّ لتفادى وقوع أى خطر يهدد أو يحتمل تهديده، وبدون هذه الوظيفة يتزعزع إستقرار المجتمع والدولة، ويتعرض المواطنون لخطر كبير، وتعد ممارسة وظيفة الضبط الإدارى مظهراً من مظاهر السلطة العامة فى فرض النظام العامّ بواسطة مجموعة من الإمتيازات والسلطات التى تمارسها هيئات الضبط الإدارى؛ بهدف المحافظة على أمن وصحة وسكينة المجتمع، ومن الثابت أن نشاط الضبط الادارى يعد من أشد أساليب تدخل السلطات الإدارية خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك بسبب ما تتمتع به سلطات الحظر والزجر وتأسيسا على ما تقدم، نجد أن فكرة الضبط الادارى تقتضى بيان ماهية هذه الفكرة إبتداء، ستناول مفهوم الضبط الإدارى الصحى وأساسة القانونى فى المطلب الأول، ثم تحديد السلطة المختصة بتحقيق الصحة العامة وحمايتها فى المطلب الثانى .

المطلب الأول
تعريف الضبط الادارى الصحى وأساسة القانونى

تمهيد وتقسيم

تطورت فكرة الضبط الادارى تطورا هاما نتيجة إتساع مجال النظام العامّ الذى يشكل الهدف الأساسى من إجراءات وتدابير الضبط الإدارى، خاصة بعد حدوث تغيرات عديدة مست وظائف الدولة فى المجالات

السياسية والإقتصادية والإجتماعية، إذ لم يعد مفهوم الضبط الادارى يقتصر فقط على حماية النظام القائم وأهدافه وغاياته، ومن ذلك يتمحور هذا المطلب حول تعريف الضبط الادارى الصحى فى الفرع الأول والأساس القانونى للضبط الإدارى الصحى فى الفرع الثانى .

الفرع الأول
تعريف الضبط الإدارى الصحى

للضبط الادارى إصطلاحا معنيان أحدهما عضوى والأخر وظيفى[١] فى المعنى العضوى يقصد بالضبط الادارى الهيئات المنوطة بها القيام بالمحافظة على النظام العامّ أما المعنى الوظيفى فيقصد به مجموع الاجراءات والقرارات التى تتخذها الإدارة بهدف حماية النظام العامّ والمحافظة عليه أو إعادة هذا النظام فى حالة إضطرابه[٢].

وعرف الفقيه (موريوس هوريو) الضبط بأنه :(سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائى للقانون) أو (هو تنظيم المدينة أى الدولة)[٣].

---

(١) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادىء وأحكام القانون الإدارى " دراسة مقارنة:"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الأسكندريةالإسكندريّة، ١٩٨٣، ص ٣٤٩.

(٢) د. ماهر صالح علاوى الجبورى، مبادئ القانون الادارى، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦، ص ٧٥، مشار إليه فى د. شيماء سعدون، الضبط الإدارى فى حالة الطوارئ الصحية: جائحة كورونا أنموذجا، مجلة أبحاث فى العلوم التربوية والآداب واللغات، المجلد ١، العدد ٦ بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٢٠، ص٤٥٩.

(٣) د. داود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر فى فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعى، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٤، ص ٥٧٤.

ويعرف الدكتور سليمان الطماوى الضبط الإدارى بأنه : (حق الإدارة فى أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العامّ) (١).

فى حين ذهب الدكتور محمود عاطف البنا بتعريف الضبط الإدارى بأنه : (مجموعة إختصاصات تخول جهات الإدارة التدخل فى حريات الأفراد ونشاطهم الخاص بهدف حماية النظام العامّ) (٢).

بينما يعرفه الدكتور ماهر صالح علاوى الجبورى بانه : (مجموعة الإجراءات والقرارات التى تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العامّ والمحافظة علية)(٣).

وبعد إستعراضنا أهم التعريفات التى جاء بها الفقه فى مصر وفرنسا فإننا نعتقد أن الضبط الإدارى يمكن أن يعرف بأنه: (نشاط إدارى وقائىّ، ذات حدود وضوابط، تمارسه السلطة الإدارية المختصة لغرض الحفاظ على النظام العامّ فى المجتمع).

الفرع الثانى
الأساس القانونى لسلطة الضبط الإدارى الصحى

يتمثل الأساس القانونى الوطنى لحماية الصحة العامة فى القواعد القانونية الدستورية والقواعد القانونية العادية التى بمقتضاها تلتزم الدولة

(١) أنظر د. سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، دار الفكر العربى، القاهرة ، ١٩٧٩، ص ٥٧٤.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإدارى، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٤، ص٣٣٥.

(٣) د. ماهر صالح علاوى الجبورى، مرجع سابق، ص ٧٥.

بحماية حق الصحة، لذلك سوف نتطرق من خلال هذا الفرع للأساس الدستورى والقانونى لحماية الصحة العامة .

أولاً: الأساس الدستورى لسلطة الإدارة فى حماية الصحة العامة

تعد النصوص الدستورية أول الأسس القانونية التى يمكن تأسيس واجب الإدارة فى تحقيق وحماية الصحة العامة عليها، حيث لا يخفى على أحد أن الدستور هو من يحدد السلطات فى الدولة واختصاصاتها وكذلك آلية ممارسة السلطة.

وقد نص الدستور المصرىالمصريّ لسنة ٢٠١٤ النافذ على إلتزام الدولة بتوفير خدمات الرعاية الصحية والتأمين الصحى وفق نظام عالى الجودة، ويكون ذلك بالمجان لجميع المواطنين، وتلتزم جميع المنشآت الصحية بتقديم العلاج بأشكالة المختلفة لكل مواطن فى حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة، وتشرف الدولة على كافة المنشآت الصحية، وتتحقق من جودة خدماتها، وتراقب جميع المواد والمنتجات ووسائل الدعاية المتصلة بالصحة وتصدرالتشريعات وتتخذ كافة التدابير التى تحقق هذه الرقابة.

كما ألزم الدستور الدولة بإقامة نظام تأمين شامل لجميع المصريّين يغطى كل الضرر عن الآمراض، وأخضع جميع المنشأت الصحية والمنتجات والمواد لرقابة الدولة، كما ألزم الدولة بتوفير الأمن الصحى، وحق كل مواطن فى غذاء صحى وكاف وماء نظيف، وحق كل طفل فى التطعيم مجانا بالإضافة إلى الرعاية الطبية.

وقد نص الدستور الفرنسى لعام ١٩٤٦ النافذ فى ديباجته بموجب الفقرة (١١)، على أن: " الدولة تضمن للجميع، ولا سيما الطفل والأم والعمال

المسنون، حماية الصحة" مع مرور الوقت، وتطور أنظمة التأمين الصحى الإجبارى، امتد هذا الضمان الدستورى ليشمل جميع السكان دون تمييز فى العمر أو الحالة الصحية أو مستوى الدخل أو التعليم أو الإقامة، ووجدت هذه الحماية ذروتها مع تطبيق الحماية الصحية الشاملة فى ١ يناير ٢٠١٦، والذى يسمح لأى شخص يعمل أو يقيم فى فرنسا على أساس مستقر ومنتظم بالاستفادة من الرعاية الطبية الخاصة به، وبذلك كان حق المواطنين فى حماية صحبتهم حقا دستورياً لاجدال فيه.

وبعد عرض الأساس الدستورى لحماية الصحة العامة فى كلا من مصر وفرنسا نجد أن النصوص الدستورية المنظمة لحماية الصحة العامة فى مصر جاءت شديدة العمومية، حيث أنها لم تشتمل على ما يضمن تنفيذ الإلتزام بمحتوى الحق فى الصحة والحماية الإجتماعية، علاوة على أنها لا تعرض حقوق المرضى أو مسئولية الدولة فى إحترام أو حماية أو تحقيق الحق فى الصحة للجميع.

ثانياً:ـ الأساس من التشريع لحماية الصحة العامة

نجد الأساسى التشريعى لحماية الصحة العامة فى التشريع المصرىالمصريّ فى عدة جوانب متفرقة، منها:

بعض أحكام القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بشأن الإحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض من الأمراض المعدية.

وكذلك المادة الخامسة من قانون التأمين الإجتماعى ٧٩ لسنة ١٩٧٥، التى نصت على أنه: تتولى الهيئة العامة للتأمين الصحى علاج العامل المصاب ورعايته طبياً إلى أن يشفى أو يثبت عجزه[١]

(١) المادتان ٤٨ ، ٨٥ من قانون التأمين الإجتماعىّ المصرىّ رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

كما أن المشرع عالج مسألة حماية البيئة من التلوث، وذلك وفقاً للقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤، والمعدل بالقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩، والذى يعد خطوة مهمة فى مجال حماية حق الإنسان فى بيئة نظيفة خالية من التلوث، مقارنة بما سبقه من تشريعات، حيث عد صور التلوث جميعها (الأرضية – المائية) جرائم يجب مواجهتها، وقد أقر القانون المذكور رقابة جماعية من شأنها حماية مؤثرة لحق الإنسان فى العيش فى بيئة نظيفة تتمثل فى منح كل مواطن أو جمعية معنية بحماية البيئة الحق فى التبليغ عن أى مخالفة لأحكام هذا القانون.

كما اهتمت الدولة بالقوانين واللوائح المتعلقة بسلامة الغذاء من باب حماية الصحة العامة، إذ نجد أن القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ يخول سلطة ضبط خاص لوزير الصحة ومفتشى الصحة الوقائية باتخاذ الاحتياطات اللازمة من الأمراض المعدية، واتخاذ سلطات واسعة فى حماية المواد الغذائية والمواد الأولية المعروضة للبيع وسلامة الأسواق، وقد عنيت كثير من القوانين الوقائية بالتلازم الموجود بين سلامة الأغذية وبين حماية الصحة العامة، وأعطت كثير من القوانين صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الإدارى حيال ما يقع من مخالفات؛ حماية للصحة العامة التى تعد من أهم عناصر النظام العام فى الدولة، ولا أدل على ذلك من تأثر الصحة العامة إيجاباً وسلباً بسلامة الغذاء[١]

(١) د. رجب عبد الحميد، دور القيادة فى اتخاذ القرارات خلال الأزمات، مطبعة الإيمان للطبع والنشر، ٢٠٠٠م ، ص ٢٦ .

الأساس التشريعى فى فرنسا

اهتم المشرع الفرنسى بالصحة العامة، وأصدر قوانين فى هذا الشـــأن، منها: تقنين الصحة العامة الصادر بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٠٢، الذى يـــنظم الضبط الصحى بإجراءات أكثر عدداً وشدة، سواء أكان فى مجال الصحة الفردية – فيما يتعلق بالتطعيم الإجبارى للأطفال، أو بإجراءات عزل، أو غير ذلك – أم كان فى مجال الصحة الجماعية(١).

كما وضع المشرع الفرنسى نظاماً لحماية العمال فة أثناء مدة الإصابة وانقطاعهم عن العمل ويسمح هذا النظام بإعادة تقديرقيمة التعويض كـــل خمس سنوات لمواجهة مشكلة انخاض قيمة النقـــود (٢) وتقـــوم الرعايـــة الطبية وفقاً لأحكام قانون الضمان الاجتماعى الفرنسى على مبدأين، أولاً: تمتع المومن عليه بحرية اختيار جهة العلاج، ثانياً : مجانية هذه الرعاية، فبالرغم من أن صناديق الضمان الإجتماعى تتحمل النفقات فإنها فى حدود قيمة التعريفة التى تتعامل على أساسها فى مجال تـــأمين المـــرض، وأن تجاوز النفقات والأتعاب عن التعريفة المحددة غالباً ما يقع علـــى عـــاتق العامل المصاب(٣).

---

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإدارى فى حماية النظام العـــام، دار النهضة العربيّة، ١٩٩٨، ص٨.

(٢) L indemnisation legale des absences pour maladie ou accident – publie le 11 / 1 / 2021 – mise a jour 15 / 11 / 2021.
https:// travail- enploi. gouv. Fr/ droit-du-travait/les- absences-pour-maladie-et-conges-pour-evenements-familiaux/ article/l-indemnisation-legale-des-absences-pour-maladie-ou-accident.

(٣) saint jours – "Une remise en cause de fait de la gratuite des soins pour les acid = ents du travail" Rev. Dr.san.Et Soc.m 1989.p.90.

المطلب الثانى
السلطة الإدارية المختصة والوسائل المستخدمة فى الخفاظ على الصحة العامة

تمهيد وتقسيم

السلطة الإدارية المختصة بالحفاظ على الصحة العامة هى " الهيئات التى تملك قانونا حق إستخدام وسائل الضبط الإدارى، أى الجهات المنوطة لها ممارسة وظيفة الضبط الإدارى، بهدف

المحافظة على النظام العامّ بعناصره الثلاث الأمن العامّ، والسكينة العامة والصحة العامة(١)

وبناء على ما سبق سنخصص دراسة هذا المطلب لبيان سلطات الضبط الإدارى فى الفرع الأول، ونتناول فى الثانى وسائل الضبط الإدارى فى الحفاظ على الصحة العامة وحمايتها.

الفرع الأول
السلطات الصحية المختصة بتحقيق الصحة العامة

تتمثل هيئات الضبط الإدارى فى مصر فيما يأتى :-

١- **رئيس الجمهوريّة** : نص الدستور المصرىالمصريّ على اختصاص رئيس الجمهوريّة بإصدار لوائح الضبط، وليس لرئيس الوزراء دور فى مجال الضبط الإدارى العامّ، ولا يجوز لرئيس الجمهوريّة أن يمنح صلاحيته فى مجال الضبط الإدارى إلى غيره؛ إذ أن هذا الاختصاص

(١) د. شيماء سعدون، الضبط الإدارى فى حالة الطوارئ الصحية: جائحة كورونا أنموذجا، مجلة أبحاث فى العلوم التربوية والآداب واللغات، المجلد ١، العدد ٦ بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٢٠، ص٤٦٤.

هو ما يمكنه من إصدار الإجراءات والقرارات العاجلة لحماية النظام العامّ فى حالة وجود خطر يهدده [١].

٢- **رئيس الوزراء:** تتركز سلطات الضبط فى يد رئيس الوزراء، ويجوز له أن يقوم باتخاذ إجراءات لضبط النظام العامّ داخل الدولة دون أن يقوم رئيس الدولة بتفويضه بإصدار هذه القرارات.

أما فى ظل الأزمات والأوبئة فيتمتع رئيس الوزراء بسلطات واسعة فى اتخاذ كافة الإجراءات التى يراها ملائمة لمواجهة هذه الأزمات، وهذا ما نصت عليه المادة (١) من قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، والتى تجيز لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشى الأوبئة أو الجوائح الصحية أن يصدر قراراً باتخاذ أيا من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة[٢]

كما جاءت المادة (٢) من القانون السابق على تشكيل لجنة عليا تسمى اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المختصين بشئون الصحة والسكان، العدل، والدفاع، والداخلية، والتنمية المحلية، والسياحة، والمالية، والتموين والتجارة الداخلية، والتربية والتعليم والتعليم الفنى، والتعليم العالى والبحث العلمى، والتضامن الإجتماعى، ورئيس هيئة الدواء المصريّة، ورئيس الهيئة المصريّة للشراء الموحد والإمداد الطبى وإدارة التكنولوجيا الطبية، ولرئيس اللجنة أن يضم من يراه إلى عضويتها، كما يكون للجنة حق

---

(١) المادة ١٤٥ من الدسنور المصرى ١٩٧١.

(٢) قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية فى مصر، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكررا، بتاريخ ٢٩ نزفمبر ٢٠٢١، ص ٢.

الاستعانة بمن تراه من الخبراء والمختصين،ويحدد رئيس مجلس الوزراء عمل اللجنة.

وزارة الصحة: فقد خول القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية سلطة ضبط خاص لوزير الصحة ومفتشى الصحة، فتقوم وزارة الصحة بدور فاعل فى العمل على حماية الصحة العامة للمواطنين، وذلك بمكافحة امراض والأوبئة، ويتجسد

دورها فى هذا المجال فى الاهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للموطن، وأيضا تقوم الوزارة بالتفتيش الدورى على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار البيئة(١)

فقد عملت وزارة الصحة والسكان على المتابعة المستمرة للوضع الوبائى فى مصر ظل جائحة كورونا، حيث اتخدت العديد من اجراءات التحكم والسيطرة على انتشار المرض ومنع حدوث الإصابة به، وذلك عبر عدد من الآليات، هى : الحجر الصحى، وترصد الأمراض المعدية، ومكافحة العدوى، وتطوير المعامل المركزية، والتطعيم ضد فيروس كورونا المستجد، إضافة إلى المراجعة الدورية للإجراءات الاحترازية، والتوصيات الوقائية من خلال التحليل المستمر للبيانات، وعمل الزيارات الإشرافية بصفة متكررة على مختلف مناطق الجمهوريّة(٢).

---

(١) القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية، المعدل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٢٠م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكررا، ٥ يوليو ٢٠٢٠.

(٢) د. علاء عيد، جهود الدولة المصرية فى مواجهة جائحة كورونا، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، افاق استراتيجية، العدد٣، يوليو ٢٠٢١، ص١.

تتمثل سلطات الضبط الإدارى فى فرنسا فى رئيس الجمهوريّة، ورئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول)، والمحافظ، العمدة فيما يلى:-

١- رئيس الجمهورية الجمهوريّة

يكون لرئيس الجمهوريّة الإختصاص فى أن يصدر القرارات اللازمة للحفاظ على الأمن والنظام والصحة والسكينة ولو لم ينص القانون على ذلك، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى بهذا الاختصاص لرئيس الجمهوريّة فى أحد أحكامه عام ١٩١٩ من دون أن يخل ذلك باختصاص السلطات المحلية، فظل لهذه الأخيرة سلطة اتخاذ كافة التدابير التنظيمية الإضافة التى تطلبها المصلحة فى المنطقة التى تخضع لسيطرة السلطة المحلية، بينما يرى اتجاه آخر فى الفقه الفرنسى أن رئيس الجمهوريّة لا يستطيع أن يمارس سلطات الضبط الإدارى العامّ إلا فى حالات محدودة[١].

٢- رئيس الوزراء:

يختص رئيسُ الوزراء بسلطة إصدار لوائح الضبط، كما يجوز له إصدارها انطلاقاً من واجباته الدستورية ولو لم يأت فى ذلك نص قانونى،[٢] بينما يرى جانب من الفقه الفرنسى أن اختصاصات رئيس الجمهوريّة المعترف بها من قبل مجلس الدولة الفرنسى بحكمه عام ١٩١٩ قد انتقلت

---

(١) د. مجدى أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطيّ لرجال الشرطة (دراسة مقارنه)، النسر الذهبى، مصر، ٢٠٠٢، ص ٨٥؛ د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز فى القانون الإدارى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٢٨- ٢٢٩.

(٢) المادة ٢١ من الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ / ١٠ / ١٩٥٨.

إلى رئيس الوزراء بموجب دستور ١٩٤٦، وتأكد ذلك فى دستور ١٩٥٨، أو يمارسها بمشاركة رئيس الجمهوريّة [١].

ويجوز للوزير تخويل ممثل الدولة المختص إقليمياً أن يأخذ كل التدابير التى يراها مناسبةً لتنفيذ هذه الأحكام، بما فى ذلك التدابير الفردية، وبناء على هذا الأساس تم اتخاذ مرسوم فى ١٦ مارس ٢٠٢٠م والذى تضمن العديد من التدابير والأوامر لممثل الدولة، منها: منع السفر كإجراء ضد انتشار فيروس كوفيد -١٩.

٣- **المحافظ:** وهو المسؤول عن سلطة الضبط الإدارى فى المقاطعة[٢]، ويجوز له أن يحل محل العمدة فى مباشرة هذا الاختصاص فى المدن والقرى فى حالة تقاعسه عن أداء مهامه بعد إنذاره بالقيام به، خاصة عندما توجد حالات ضرورية من شأنها أن تهدد أمن بعض المقاطعات، وعلى ذلك فإن المحافظ يتمتع باختصاصين، أحدهما: أصيل يتعلق بالمحافظة على النظام العامّ فى حدود مقاطعته، والآخر : استثنائى يتعلق بالنظام العامّ فى حدود المدن والقرى، فلا يمكنه اللجوء إليه إلا عند تراخى العمدة عن القيام باختصاصاته، أو وجود حالة ضرورية تهدد استقرار النظام العامّ[١].

---

(١) جورج فوديل- بيارد لفوفيه، القانون الإدارى، الجزء الثانى، الطبعة الأولى، ترجمة: منصور القاضى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص ٥٠٧.

(٢) البند أولا من المادة (٢٢١٢) من قانون الجماعات الإقليمية أو المحلية الجديد الصادر فى ٢١ شباط ١٩٩٦ التى حلت محل المادة (٩٧) من قانون البلديات الصادر فى (١٥) نيسان ١٩٨٤.

(١) د. عزيزة الشريف، دراسات فى التنظيم القانونى للنشاط الضبطى، دار النهضة العربيّة – القاهرة، ١٩٨٩، ص ٨٤.

٤- **العمدة:** بادر المشرع الفرنسى إلى أن يخص العمدة بالقيام بمهام الضبط الإدارى المحلى فى المدن والقرى التى يحكمها،[١] كما نص القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٦ على أن العمدة هو المسئول عن الصحة العامة فى كل أنحاء الإقليم التابع له، ومن ثم يتخذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية الصحة العامة[٢]

الفرع الثانى
وسائل الضبط الإدارى فى الحفاظ على الصحة العامة من جائحة كورونا

تمتلك سلطة الضبط الإدارى فى سبيل تحقيق أهدافها فى حفظ النظام العام وعناصره وسائل متعدده، وهى فى ذلك تتمتع بقدر كبير من الحرية فى اختيار موضوع الإجراء الضبطى، الذى تتخذه للمحافظة على النظام العامّ، علاوة على أنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى التدخل أو عدم التدخل ولا سيما فيما يتعلق بلوائح الضبط، وتمتلك السلطة الإدارية المختصة اللجوء إلى قواعد عامه مجردة لتحقيق اهداف الضبط الإدارى للمحافظة على النظام العامّ ومن أمثلتها القرارات التنظيمية، المتعلقة بمراقبة الاماكن والوقاية من انتشار الاوبئة والجوائح وتكون بمثابة وسائل وقائية للإدارة[١]

وبناء على ما تقدم سوف نتناول فى هذا الفرع؛ القرارات الإدارية الصحية التنظيمية، القرارات الصحية الفردية.

---

(١) البند أولا من المادة (٢٢١٢) من قانون الجماعات الإقليمية أو المحلية.

(٢) http://www-legifrance-gouv-fr

(١) د. محمد عبده إمام، القانون الإدارى وحماية الصحة العامة دراسة مقارنه، ط١، دار الفكر العربى، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٧، ص٢٨٧.

أولاً: القرارات الإدارية الصحية التنظيمية

تعد قرارات الضبط التنظيمية أهم وسائل الضبط الإدارى وأبرز مظاهر سلطته، حيث تصدرلتنظيم الإجراءات اللازمة لحماية الصحة العامةالعامّ بما فى ذلك مكافحة الأمراض والأوبئة، وقد اعتمدت أجهزة الضبط الإدارى على مجموعة من الإجراءات الوقائية لمواجهة الأزمات الصحية محاولة الحد و التقليل من انتشار الأوبئة، حيث تتخذ لوائح الضبط الإدارى مظاهر مختلفة فى تقييدها للنشاط الفردى، كالحظر أو المنع عن اتخاذ إجراء معين بصورة مؤقتة أو جزئية، بحيث لا يصل إلى حد إلغاء الحرية العامة إلى ما يصفه بعدم المشروعية، وقد تشترط الإدارة الحصول على إذن أو ترخيص قبل ممارسة نشاط معين، كما تشترط الإدارة وجود إخطار للسلطات المختصة بالنشاط الفردى فى موضوع معين له اتصال بالنظام العامّ وقد تتكفل لوائح الضبط الإدارى بتنظيم النشاط الفردى(١) وذلك على النحو التالى.

أولاً: الحظر الصحى

ويقصد به النهى النسبى أو المطلق من جانب سلطة الضبط عن اتخاذ إجراء أو نشاط ما فى أوقات معينة وأماكن محددة بهدف حماية النظام العامّ(٢). أما فى مجال حماية الصحة العامةالعامّ فيقصد بالحظر : منع

---

(١) د. رنا ياسين حسن العابدى، وسائل الإدارة فى حماية البيئة، بحث منشور فى مجلة الحقوق، جامعة بغداد، العدد الثانى، ٢٠١١، ص ١٨٩.

(٢) د. عيد محمد مناحى العازمى، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٤٦٧.

أجهزة الضبط الإدارى المختصة بحماية الصحة من مزاولة نشاط معين لخطورته على الصحة العامة(١).

ومثال الحظر فى مجال الصحة العامة حالة انتشار أحد الأوبئة فقد أعطى القانون للسلطات الصحية اتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع انتشار المرض ولها تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول إليها أو الخروج منها. مثلما حدث فى ظل جائحة كورونا فقد حظر المرسوم الذى أصدره رئيس الوزراء الفرنسى فى ١١ مايو ٢٠٢٠ أى تجمع أو اجتماع داخل مؤسسات العبادة، باستثناء مراسم الجنازة التى تقتصر على عشرين شخصاً فقط كإجراء وقائى(٢)

كما جاء قرار رئيس الوزراء المصرىالمصريّ بحظر تنقل أتوبيسات الرحلات والحافلات الجماعية بين المحافظات خلال عيد الفطر(٣)، وغلق كافة المحال التجارية والحرفية، بما فيها محال بيع السلع وتقديم الخدمات، والمراكز التجارية، ابتداء من الساعة الخامسة مساءً وحتى السادسة صباحاً أمام الجمهور(٤)

ثانياً: الترخيص الصحى ودوره فى حماية الصحة العامة

يعد الترخيص قرار يصدر من الإدارة الصحية المختصة يتضمن السماح لأحد الأشخاص بمزوالة نشاط معين، ولا يمكن مزاولة النشاط من

---

(١) فيصل جبر عباس، الضبط الإدارى فى نطاق الصحة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعةالعراقية،، ٢٠١٩،ص ١١٧.

(٢) C.E.3 avril2020.n 439894.https//www-legifrance-gouv-fr

(٣) المادة (٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٣٣ لسنة ٢٠٢١، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (أ)، ٥ مايو ٢٠٢١، ص ٥.

(٤) قرار رئيس الوزراء رقم ٧٦٨ لسنة ٢٠٢٠ العدد ١٢ مكرر(ب) فى ٢٤ / ٣ / ٢٠٢٠.

الأشخاص قبل الحصول على غلآذن الوارد فى الترخيص، ويمنح الترخيص فى حالة توافر الشروط اللازمة التى يحددها القانون لمنحه(١)

وقد تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار جائحة كورونا، إذ يعد إجراء ضرورى لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التى تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الإستثنائى الذى فرضته جائحة كورونا، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من وباء كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على حقوق وحريات المواطنين، ومن أهم الحالات التى تحتاج إلى الترخيص، الأسواق والمحلات التجارية كافة باستثناء الصيدليات، والترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء، مثل الأجهزة الأمنية والصحية والإعلام وحركة البضائع والحالات المرضية الطارئة(٢)

ومن ثم يتعين على السلطات الإدارية أن تستهدف عن طريق إجراءات وتدابير الضبط الإدارى، تحقيق الأهداف المخصصة لها، والتى من أجلها منحت لها إمتيازات السلطة العامة، وكل خروج عن دائرة تحقيق هذه الأهداف، يعد بمثابة انحراف وتعسف فى استعمال السلطة، ويصبح تصرفها باطلا حتى ولو اتخدت هذه التدابير والإجراءات لتحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً: الإخطار الصحى

يعد الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية، وذلك بإبلاغ هيئات الضبط الإدارى برغبتهم فى القيام بنشاط معين قبل الشروع

(١) د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص والإخطار فى القانون المصرى، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٤٣٨.

(٢) د. شيماء سعدون، مرجع سابق ، ص٤٧٠.

به دون اشترط الحصول على ترخيص أو إجازة ولذلك يعد الإخطار أقل التزاماً من الترخيص والحظر، وبناء على ذلك يكون للإدارة سلطة فى تنظيم ممارسة الأنشطة الفردية بالقدر الذى يجعله متفقاً مع الصالح[١]

فقد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون الحصول على ترخيص مسبق، وإنما يكتفى بمجرد إخطار الجهة الإدارية، وعلى الرغم من كونها قد تشكل ضرراً بالصحة العامة، فإن الضرر الناتج عنها قد يكون محتملاً وليس مؤكد الحدوث وقد يكون ضرراً بسيطاً، وهنا يأتى دور الإبلاغ حيث تستطيع السلطات الإدارية المختصة أن تراقب هذا النشاط لمواجهة احتمالات الضرر.

ففى مجال حماية الصحة العامة نجد التشريعات الصحية تلزم بالتبليغ عن الأمراض الوبائية أو المعدية للوقاية مما ينتج عنها من ضرر، ونتيجة لذلك أوجب قانون ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية بالإقليم المصرىالمصريّ بموجب المادة (١٢) على ضرورة الإبلاغ عنه فورا إذا أصيب شخص أو اشتبه فى إصابتة بأحد الأمراض المعدية إلى طبيب الصحة المختص، أما فى الجهات التى ليس بها طبيب فيكون الإبلاغ للسلطة الإدارية التى يقع فى دائرتها محل إقامة المريض.

ثانياً: القرارات الإدارية الصحية الفردية

تصدر هيئات الضبط الإدارى الصحى القرارات الإدارية الفردية اللازمة لممارسة نشاطها تطبيقاً للقوانين واللوائح الضبطية؛ بهدف حماية

---

(١) د. عيد محمد العازمى، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٨٥ .

النظام العامّ والصحة العامة إذ يتم تعريف القرار الإدارى الفردى بشكل عام بأنه القرار الذى يصدر بقصد تطبيقة على فرد معين أو على عدد معين من الأفراد المعينين بذواتهم، أو قد تصدر بصدد حالة – أو حالات – معينة وتستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على ذلك الفرد أو تلك الحالة(١)

وتعد القرارات الفردية الوسيلة الأكثر استخداماً من سلطات الضبط الإدارى، ذلك أن أنظمة الضبط يمكن ألا تكون شاملة لكل التفاصيل التى يمكن أن تبين أوجه الإخلال بالنظام العامّ، لكون تلك الأنظمة تتضمن القواعد العامة لممارسة الأنشطة الفردية، بينما تصدر قرارات الضبط الفردية فى مرحلة لاحقة لبيان تفاصيل تلك الأنشطة؛ وذلك للحيولة دون القيام بنشاط معين يمارس من أفراد محددين قد يكون مخلا بالنظام العامّ(٢)

وتأخذ القرارات الفردية الصحية المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإدارى؛ أما صورة الأمر الصحى، أو النهى الصحى.

أولاً: الأمر الصحى

تصدر الأومر الضبطية الفردية بشكل أوامر صريحة كتابية أو شفهية بالقيلم بأعمال معينة تتفق مع نص القانون، حيث يكون لسلطة الضبط الإدارى نطاقاً أوسع وصلاحيات أكبر فى هذا النطاق، إلا أنها محددة بالرغم من ذلك بالقدر الضرورى للمحافظة على النظام العام، كما أن هذه

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية، الأسنكدريةالإسكندريّة، ١٩٩٦، ص٤٤٩.

(٢) د. وسام صبار العانى، الاختصاص التشريعى للإدارة فى الظروف العادية، دار الميناء للطباعة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٣.ص ١٠٦.

الصلاحياتتختلف بسبب الظروف السائدة، فتصبح كثر اتساعا فى الظروف الاستثنائية عما هو عليه الحال فى الظروف العادية[١]

ففى مجال الصحة العامة نجد من أمثلة القرارات الفردية إصدار الأوامر من القاضى باتخاذ التدابير الوقائية لحماية العمال من المخاطر المهنية كارتداء العمال ملابس مناسبة فى أثناء العمل وضرورى التقيد بالشروط الصحية، وكذلك الأوامر الخاصة بتزويد الجهات الصحية المختصة بعينات من المواد الغذائية لغرض فحصها مختبرياً، وكذلك صدور أمربإلزام المواطنين بتعليمات الوقاية الصحية لحفظ الصحة العامة[٢]

ثانياً: النهى الصحى

يقصد بهذا الأسلوب أن تصدر سلطات الضبط الإدارى الصحى قراراً بمنع ممارسة عمل معين منعاً كاملاً أو جزئياً يتعلق بحماية الصحة العامة، وتفرض فى الوقت ذاته جزاءات إدارية على من يخالف تلك القرارت، ومن هذه القرارات – ويعد أهمها – الإنذار الذى توجهه الإدارة الصحية إلى المخالفين لأحكام القوانين والتعليمات الصحية، وعلى أى حال لا يجوز لهيئات الضبط الإدارى اتخاذ إجراءات وتدابير ضبطية فردية بلا سند قانونى قائم وسارى المفعول يجيز لها ذلك؛ نظراً لما ينطوى عليه الأمر من مساس واعتداء على حقوق الأفراد[٣]

(١) د.محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإداريّة،مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٨٩، ص ٤٨-٤٩.

(٢) د. محمود محمد حافظ، القرار الإدارى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٣،ص ٢٦٣.

(٣) د. وسام صبار العانى، مرجع سابق، ص ١١٨.

المبحث الثانى
نطاق سلطات الضبط الإدارى الصحى فى ظل الظروف الإستثنائية

تمهيد وتقسيم

مما لا شك فيه، أن حياة الدول لا تسير على وتيرة واحدة، إنما تتخلل تلك الحياة بين وقت وآخر ظروف إستثنائية متعددة الصور مختلفة المصادرتهدد كيانها واستمرار وجودها تهديداً خطيراً، فتجد أجهزة الدولة ومنها سلطات الضبط الإدارى، نفسها عاجزه عن مواجهتها إلا بإجراءات وتدابير استثنائية، تمليها عليها الضرورة، وقد عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الظروف الإستثنائية بأنها " ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أو التهديد الجدى بوقوعها، أو إحداث فتنه مسلحة أو كوارث أو إنتشار وباء فتاك"(١)

أما الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيونى فقد عرفها بأنها" أحوال تمر بها الدولة، وتطبق أثناءها قواعد شاذة تسمح بإتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العامّ ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف"(٢)

ويؤدى تطبيق هذه النظرية إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، فتصبح التصرفات التى كانت غير مشروعة للإدارة فى الأوقات العادية،

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظريّة العامّة للقانون الإداريّ، دار الجامعة الجديدة ، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٩، ص ٢٣٤.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى، نظرية الظروف الطارئة فى الضبط الإدرى فى النظم الوضعية والشرعة اسلامية، الطبعةالأولى ،دار الفكرالجامعى، الأسكنريةالإسكندريّة، ص ٢١٥.

تصرفات مشروعة فى ظل الظروف الإئستثنائية، إذا كانت ضرورية لحماية النظام العامّ، ولضمان حسن سير المرافق العامةالعامّ أو الدفاع عن الأمن القومى، لأن هذا الوضع الإستثنائى يتطلب من الهيئات الضبطية اللجوؤ إلى سلطات أوسع مدى وأكثر فاعلية وذلك من أجل السرعة فى التعامل مع الموقف والوضع الخطير الذى يلم بالبلاد وذلك للوصول إلى حماية النظام العامّ أو إعادته إلى نصابة الطبيعى(١)

وفى ظل الظروف الإستثنائية تغيب قواعد المشروعية العادية لتظهر قواعد المشروعية الإستثنائية، وتصبح الإداره غير ملزمة بكثير من الضوابط والإجراءات التى تفرضها القوانين العادية ذات الصلة بالحريات العامة عند ممارسة سلطاتها الضبطية، وتتبع هذه النظرية من قاعدة أن (سلامة الشعب فوق القانون) لأنه فى ظل الظروف الإستثنائية تقتضى المحافظة على النظام العامّ منح سلطات استثنائية مؤقتة لمواجهة تلك الظروف الطارئة، على أن تنتهى تلك السلطات بإنتهاء تلك الأزمة.

والحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسى عندما وضع نظرية الظروف الإستثنائية فقد وضعها لمواجهة الحالات الإستثنائية، والتى كانت الحرب العالمية الأولى مثالاً واضحاً لها، حيث طبقها لأول مرة فى حكمه الصادر فى ٣ يونيو ١٩١٥ فى قضية General verrier، وأيضا فى حكمه الصادر فى ٦ أغسطس ١٩١٥ فى قضية Jenmartin Deimottk، ثم عاد لتطبيقها خلال الحرب العالمية الثانية ولم يقف المجلس عند ظروف الحرب بل طبق أحكام هذه النظرية على الفترات العصبية التى يتعرض

---

(١) د. نعيم عطية، الإدارة والحرية فى الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرين، العدد الثانى، ديسمبر ١٩٧٩، ص ٧.

لها المجتمع وقت السلم، ولم يشترط أن الظرف الإستثنائى عاما يشمل كافة أنحاء الدولة، بل أكتفى أن يقتصر على جزء محدد منها أو إقليم بعينه(١)

وتأسيساً على ما تقدم سوف نتناول النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للظروف الإستثنائية فى المطلب الأول، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى الصحى فى الظروف الإستثنائية فى المطلب الثانى.

المطلب الأول
الأساس الدستورى والقانونى المنظم للظروف الإستثنائية

تمهيد وتقسيم

أدى فيروس كورونا وانتشاره فى العالم إلى خلق أزمة صحية أثارت الرعب والعلع بين جميع أجهزة الدول وعلى مختلف أصعدتها السياسية والإقتصادية والصحية والإجتماعية، مما أدى إلى قيام الدول بتكريس كافة إمكانياتها وطاقاتها فى مواجهة هذا الوباء للتقليل من حجم الخسائر التى تنجم عنه، وعد جائحة كورونا خطراً جسيماً وغير عادى، ولا يمكن تجاوز هذا الوباء فى إجراءات الضبط الإدارى الإعتيادية فى ظل ظرف غير إعتيادى؛ أى ظرف إستثنائى لذلك يجب على الدول القيام بإجراءات وأساليب غير إعتيادية ولذلك سوف نبحث فى القواعد الدستورية والتشريع عن النصوص المنظمة لتلك الظروف من خلال الفرعيين التاليين

الفرع الأول: النطاق فى الدستور المنظم للظروف الإستثنائى.

الفرع الثانى: النطاق فى التشريع العادى المنظم للظرف الإستثنائى.

---

(١) د. فهيمة عبد الوهاب، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكره، الجزائر ٢٠١٦،ص ٧٣.

الفرع الأول
النطاق فى الدستور المنظم للظرف الإستثنائى

أولاً: فى فرنسا

تنص المادة ١٦ من الدستور الفرنسى فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أنه " إذا أصبحت مؤسسات الجمهوريّة أو إستقلال الأمه أو سلامة أراضيها أو تنفيذ معاهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليها توقف السير المنظم للسلطات العامة الدستورية، لرئيس الجمهوريّة أن يتخذ الإجراءات التى تتطلبها هذه الظروف، وذلك بعد التشاور رسميا مع الوزير الأول مجلس البرلمان والمجلس الدستورى، ويوجه الرئيس بيانا إلى الأمة ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التى يتخذها رئيس الجمهوريّة، هو تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها فى أقرب وقت ممكن، ويجب أخذ رأى المجلس الدستورى بخصوص هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهوريّة أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة هذه السلطات الإستثنائية"

كما تنص المادة ٣٨ىمن الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أنه " ىيجوز للحكومة فى سبيل تنفيذ برنامجها – أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها فى أن تتخذ – بواسطة أوامر خلال مدة محددة – إجراءات تدخل عادة فى نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الدولة، ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاه فى قانون التفويض، وبإنتهاء المدة المشار إليها فى الفقرة

الأولى من هذه المادة فإنه لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون، وذلك إذا كانت متعلقة بالموضوعات الداخلة فى النطاق التشريعى"[١]

ثانياً: فى مصر

تنص المادة (١٥٤) من الدستور المصرىالمصريّ لعام ٢٠١٤ على أنه " يعلن رئيس الجمهوريّة بعد أخذ رأى مجلس الوزراء جالة الطوارئ، على النحو الذى ينظمة القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنها،وأذا حدث الإعلان فى غير دور الإنعقاد العادى، وجب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً للعرض عليه.وفى جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محدودة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثى عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة عليه، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد فى أول إجتماع له.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ"

كما تنص المادة (١٥٦) من الدستور المصرىالمصريّ على أنه " إذا حدث فى غير دور الإنعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهوريّة المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهوريّة إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها

---

(١) د. يوسف ناصر حمد الظفيرى ، الضبط الإدارى وحدود سلطاته فى الظروف العادية والظروف الإستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٧٤، ديسمبر ٢٠٢٠، ص ١٥٣٦.

والموافقة عليها خلال خمسة عشرة يوماً من إنعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض ولم تناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"

ويتضح من خلال النصوص الدستورية سالفة الذكر، أن نظرية الظروف الإستثنائية التى توسع من صلاحيات هيئات الضبط الإدارى، وتجيز لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن مشروعة فى ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العامّ وضمان سلامة الدولة هى نظرية منظمة دستوريا، بنصوص واضحة الدلالة، وذلك لأن قواعد المشروعية العادية لا تتيح لهيئات الضبط الإدارى القيام بمهامها فى الحفاظ على النظام العامّ، ولا يتوافر لها الوسائل القانونية التى تكفل لها القيام بمهامها، لذلك فإن المشرع الدستورى فى معظم الدول حرص على وضع النصوص الدستورية التى تنظم مواجهة الظروف الإستثنائية.

الفرع الثانى
النطاق فى التشريع العادى المنظم للظرف الإستثنائى

تستمد أجهزة الضبط الإدارى فى مصر سلطاتها فى ظل الظروف الإستثنائية فى الواقع من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل، قرار رئيس الجمهوريّة المصرىالمصريّ رقم ١٦٨ لسنة ٢٠٢٠ بتمديد سريان حالة الطوارئ لتفعيل أحكام قانون الطوارئ.

كما أصدر رئيس الجمهوريّة القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١، بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة أو الجوائح الصحية أن يصدر قراراً بإتخاذ أيا

من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين هذه التدابير(١)

١- وضع قيود على حرية الأشخاص فى الإنتقال أو المرور أو التواجد فى أوقات معينة سواء مناطق محددة أو فى كافة أنحاء البلاد، لمدة محددة، وتعطيل العمل، جزئياً أو كلياً، ولمدة محددة فى الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وشركات قطاع الأعمال العامّ، والشركات الأخرى المملوكة للدولة، والقطاع الخاص.

٢- تحديد مواعيد فتح وغلق المحال العامة، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلها أو بعضها.

٣- تنظيم أو حظر إستقبال الأشخاص بدور العبادة والأماكن الملحقة بها، لدة محددة.

٤- حظر أو تقييد إستخدام وسائل النقل العامّ، ووسائل النقل الجماعى المملوكة للقطاع الخاص.

٥- إلزام المواطنين بإتخاذ كافة التدابير الإحترازية والإحتياطات الصحية المقررة من السلطات الصحية، بما فى ذلك ارتداء الكمامات الوقائية وتلقى اللقاحات أثناء التواجد أو التردد على أماكن محددة.

٦- تنظيم أو حظر تصدير بعض السلع والمنتجات إلى خارج البلاد، وتنظيم أو حظر استيراد بعض السلع والمنتجات كليا أو جزئيا،

(١) المادة (١) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١، بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكرراً، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١، ص٢.

ووضع قيود على تداول بعض السلع والمنتجات أو نقلها أو بيعها أو حيازتها .

٧- تحديد أسعار العلاج فى المستشفيات الخاصة لمنع استغلال المرضى حال تفشى الأوبئة أو الجوائح الصحية.

٨- فرض رقابة على أعمال المختبرات العلمية والبحثية والمعملية فيما يتعلق بالتعامل مع المواد البيولوجية، وتشديد الإجراءات على حيازتها واستخدامها ونقلها، وكذا على الأجهزة المعملية التى تستخدم فى ذلك، وتحديد ضوابط التخلص من الملحقات والنفايات البيولوجية.

٩- تخصيص مقار بعض المدارس ومراكز الشباب وشركات قطاع الأعمال أو القطاع العامّ وغيرها من الأماكن المملوكة للدولة لتجهيزها كمستشيفات ميدانية مؤقتة.

كما حدد القانون مدة سريان هذه القرارات بما لا يتجاوز عام، ويعرض القرار على مجلس النواب خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان المجلس فى غير دور الإنعقاد العادى أو غير قائم وجب عرض القرار عليه فى أول اجتماع لدور الإنعقاد الجديد أو على المجلس الجديد بحسب الأحوال، فإذا لم يعرض القرار فى الميعاد المشار إليه، أو عرض ولم يقره المجلس اعتبر القرار كأن لم يكن ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك.

ثانياً: فى فرنسا

فقد جاءت المادة L3131-1 من قانون الصحة العامة المعدل بموجب القانون ٥٤٦ – ٢٠٢٠ المؤرخ فى ١١ مايو ٢٠٢٠بأنه فى حالة وجود تهديد صحى خطير يستدعى اتخاذ تدابير طارئة، ولا سيما فى حالة التهديد بالوباء، فإن الوزير المسئول عن الصحة يجوز له بمرسوم مسبب أن يحدد

لمصلحة الصحة العامة أى تدبير يتناسب مع المخاطر الجارية وملائم لظروف الزمان والمكان؛ من أجل منع عواقب التهديدات المحتملة على صحة السكان، والحد منها(١)

كما يجوز للوزير تمكين ممثل الدولة فى الإقليم من اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتطبيق هذه الأحكام، بما فى ذلك التدابير الفردية، وبناء على هذه الأحكام اتخذ فى ١٦ مارس ٢٠٢٠م مرسوماً ينظم السفر كإجراء لمكافحة انتشار فيروس كوفيد ١٩، والذى تتضمن تمتع وزير الصحة وممثل الدولة فى الدائرة ورئيس البلدية بسلطة اتخاذ إجراءات أكثر تقييداً لضمان السلامة العامة والأمن، خاصة فى حال حدوث وباء، وفى هذه الحالة يتعين على هذه السلطات المختلفة أن تتخذ بغية حماية صحة السكان جميع التدابير التى يحتمل أن تمنع أو تحد من آثار الوباء، ويجب أن تكون هذه التدابير التى قد تحد من ممارسة الحقوق والحريات الأساسية، مثل حرية المجئ والذهاب، وحرية التجمع أو حرية ممارسة مهنة ضرورية ومناسبة إلى هذا الحد، وتتناسب مع هدف الحفاظ على الصحة العامة الذى يسعون إليه(٢)

فقد ألن المشرع حالة الطوارئ بالقانون رقم ٢٩٠ – ٢٠٢٠ المؤرخ فى مارس ٢٠٢٠ لمواجهة وباء كوفيد –١٩ ثم قام بتمديدها أكثر من

---

(١) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article lcLEGIART000041868007/2020-5-12

(٢) د. نورة موسى، إجراءات الضبط الإدارى لمكافحة فيروس كورونا، مجلة البحوث القانونية، العدد ١٢، ٢٠٢١م، ص١٢.

مرة[١] ،وقد استمدت التدابير المتخذة من قبل السلطات التنظيمية الفرنسية لمجابهة فيروس كوفيد -١٩ مشروعيتها من القانون المعدل والمتمم بالقانون رقم ٢٠٢٠- ٥٤٦، بغض النظر عن كون هذا القانون يستمد أساسة من نص دستورى أو لا[٢]

مما تقدم يتضح أن الظرف الاستثنائى يمنح الإدارة سلطة التدخل فى حرية الأفراد وإصدار قرارات واتخاذ إجراءات، كفرض القيود على الأفراد، أو معاقبة من يخالف الحظر أو أوامر الإدارة؛ أى: أن القانون يمنح الإدارة فى الظرف الاستثنائى اتخاذ إجراءات ليست من اختصاصاتها، إلا أن المصلحة العامة والحفاظ على النظام العامّ بجميع عناصره يحتمان ذلك[٣]

المطلب الثانى
الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى الصحى فى الظروف الإستثنائية

طبقاً لمفهوم مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة بالقانون فى جميع الظروف، إلا أن هذا المبدأ يبدو صعب التطبيق فى ظل الظروف الإستثنائية

---

(١) LOIn 2020-546 du 11 nai 2020 prorogeantvletat d urencn sanitaire et completant ses dispositions.

(٢) L art 3 du decret n 2020-663 modifie par l art ler du decret n 2020-724 du 14 juin 202, journal official de la republique francaise n 146 du 15 juin 2020 مشار إليه فى د. حسن عادل أحمد عيثاوي، سلطة الضبط الإدارى فى مواجهة الأزمات الصحيّة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٢٢، ص ٤٦.

(٣) د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإدارى، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية، العددان ٣، ٤، السنة ٤٨، ص٣٧٦.

والأزمات الصحية، كانتشار الأوبئة التى تهدد الصحة العامة، فليس من المقبول أن تضحى الدولة بكيانها ضماناً لمبدأ المشروعية على حين أن ضياع الدولة يعنى ضياع كل ما هو قانونى، وبهذه المنزلة تتمتع الدولة وأجهزتها الإدارية فى ظل ظروف الأوبئة والكوارث بالمشروعية الاستثنائية التى تمنح الدولة وأجهزتها سلطات واسعة وإجراءات استثنائية دون التقيد بالقوانين العادية لدرء تلك المخاطر حفاظاً على الصحة العامة(١).

إذ تؤثر الظروف الاستثنائية تأثيراً بصورة مباشرة على مبدأ الشرعية، مما يدفعها إلى التوسع من نطاقها لتتناسب مع هذه الحالة الطارئة، فإن أعمال الإدارة التى تخرجعن إطار الشرعية فى ظل الظروف المألوفة تعد فى ظل الظروف الاستثنائية شرعية، ويظل الأمر قانونيا وشرعيا فى إطار شرعية استثنائية، إلا أنه يتعين توافر شروط معينة لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة، وبالتالى فرض رقابة على توافر هذه الشروط والمتمثلة فى وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة أو يمنع سير المرافق العامة بحيث لا تستطيع الإدارة دفع هذا الخطر باتباع قواعد المشروعية العادية، لعدم كفايتها، أو أن يكون من شأن اتباع تلك القواعد تعويض المصلحة العامة للخطر، كما يجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة هدفها حماية المصلحة العامة(٢)

---

(١) د. سامى جمال الدين، القضاء الإدارى – الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٢٣٢.

(٢) د. فيصل كامل علي أسماعيل،سلطات الضبط الإدارى أثناء حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة طنطا، ٢٠٠٧، ص ٢٥١ وما بعدها.

فإن مجرد إصدار سلطة الضبط الإدارى قراراتها مدعية بحالة الضرورة لاتخاذ إجراءات غير مشروعة، لا يعفيها من الرقابة عليها أو المسئولية، بل عليها أن تقيم الدليل على وجود هذه الحالة فعلاً ومدى جديتها، مع مراعاة الظروف التى أحاطت بالظرف الاستثنائى وخطورته على النظام العامّ والصحة العامة والصعوبات التى واجهت سلطات الضبط الإدارى، إضافة إلى التقيد ببعض الضوابط والشروط التى يجب أن تلتزم بها سلطات الضبط الإدارى الصحى فى ظل الظروف الاستثنائية(١)

وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا فى مصر، من حيث " إن نظام الطوارئ هو نظام استثنائى أرسى الدستور أساسه، ووضع القانون قواعده، ويستهدف غايات محددة، ليس فيها ما يولد سلطات مطلقة، أو مكنات بغير حدود، فهو محض نظام خاضع للدستور والقانون و رقابة القضاء، ويتحقق فى نطاق المشروعية، ويدور فى فلك القانون وسيادته، ويتقيد بحدوده وضوابطه المرسومة"(٢)

جدير بالذكر أن القضاء يفرق فى رقابته على أعمال سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية بين مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والتدابير والقيود التى تمارسها تلك الإدارة، فيعد الأول عملاً من أعمال السيادة، وبالتالى يخرج عن رقابة القضاء، أما الثانى فيعد من القرارات الإدارية التى تخضع للرقابة إذا شابها أحد العيوب كعيب عدم الإختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفتها للقواعد القانونية، أو عيب الانحراف

---

(١) د. عاطف البنا، الضبط الإدارى بين الحريّة والنظام العام، بحث منشور فى مجلة الأمن والقانون ، كليّة الشرطة دبى، السنة الثانية، العدد الأول، ١٩٩٤، ص ٣٦٦

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة العاشرة، طعن رقم ١٩٨٣٣ لسنة ٦٣، بتاريخ ١٧ / ٢ / ٢٠٢١.

بالسلطة،وللقاضى إلغاء تلك القرارات إذا ما كانت معيبة، كما يحكم بالتعويض إذا ترتب على تنفيذها إضرار بالأشخاص أو الممتلكات(١)

أما القرارات المتخذة فى إطارِ القرارِ السيادى فقد جاء القضاء الإدارى الفرنسى بنظرية جديدة تستند إلى القرار المنفصل لبسط رقابته عليها، فقد أقر القضاء الإدارى الفرنسى – فى أثناء فترة الطوارئ الصحية لمحاربة تفشى وباء كورونا كوفيد-١٩ بالطبيعة الإدارية لقرار عمدة مدينة فرسية بفرض ارتداء الكمامات عند الخروج دون أن تبارك مسألة كونه قراراً سيادياً أو متصلاً به قد يبرر استبعاده من الرقابة القضائية، وقضى بموجب أمر استعجالى بإيقاف تنفيذه (٢)، وقد تمت مناقشة شرعية هذا القرار من زواية ما يتضمنه من تقييد لحرية التنقل، وحق العمدة فى ممارسة مهام السلطة الإدارية بإختصاصات إضافية سمح بها قانون الطوارئ للحكومة فقط، وقد تم تأييد هذا الأمر بقرار مجلس الدولة الفرنسى(٣).

إذ لا يترتب عند تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية استبعاد الإجراءات والتدابير المتخذة فى تلك الفترة من ميدان الرقابة القضائية، ولهذا تختلف هذه النظرية عن أعمال السيادة، وعليه يملك الأفراد الطعن فى الإجراءات والتدابير الاستثنائية بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى، الذى لم يتردد مطلقاً فى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة خصوصا إذا تبين له عدم توافر شروط تطبيق هذه النظرية، ولهذا تعد نظرية الظروف الاستثنائية مكملة لمبدأ المشروعية وليس استثناء عليه، وعلة ذلك أن

(١) فهيمة عبد الوهاب، مرجع سابق، ص٧٥.

(٢) Ordonnance du tribunal administrative de CERGY- PONTOISE du 9/4/2020.

(٣) Ordonnance du Conseil D Etat du 17 / 4 / 2020.

تطبيق هذه النظرية لا يؤثر على واجب سلطات الضبط الإدارى فى احترام مبدأ المشروعية، بل أعطيت بعض القواعد القانونية مفاهيم واسعة فضفاضة لكى تتلاءم مع الظروف الاستثنائية المستجدة وتتأقلم معها، وكل ذلك تحت رقابة القضاء وإشرافه(١).

(١) فهيمة عبد الوهاب ، مرجع سابق، ص٨٠.

الخاتمة والتوصيات

في هذا البحث سلَّطنا فيه الضوء على دورِ الضبط الإدارى فى مواجهة الأزمات الصحية، وتبين لنا من خلال البحث مدى أهمية وخطورة الوظيفة الضبطية؛ فهى ضروية ولازمة لحماية نظام الدولة، إلا أنها فى الوقت ذاته تشكّل اعتداءً على حقوق وحريات الأفراد؛ لما لهذه الإجراءات من صفة التقييد والحظر، وخاصة فى ظل الظروف الاستثنائية كحدوث الأزمات الصحية .

وفيما يأتي نعرض لأهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال البحث:

١- الضبط الإدارى هو وسيلة الإدارة؛ للحفاظ على النظامِ العامّ، والسلطة الإدارية هى صاحبة الإختصاص الأصيل فى تنفيذ القانون الذى يهدف إلى حمايتة؛ لما لها من إمكانيات بشريّة ومادّية وقانونية.

٢- الظروف الاستثنائية تمنح هيئات الضبط الإدارى سلطة اتخاذ إجراءات من شأنها تقييد حرية الأفراد؛ وذلك من أجل الحفاظ على النظامِ العامِّ بجميع عناصره.

٣- حالة الطورائ تخضع لأحكام القانون الذى يضع حدودًا لسلطة الضبط الإدارى خلال فترة الأزمات بقواعد استثنائية ينتهى تطبيقها بإنتهاء فترة الأزمات بوصفها ظروفاً مؤقتة.

٤- تستخدم سلطات الضبط الإدارى فى ظل الظروف الاستثنائية وسائل قانونية متعددة بغية الخفاظ على النظامِ العامّ منها لوائح الضبط، وإجراءات الضبط الفردىّ، والوسائل الماديّة، وتتمثل فى التنفيذ الجبرىّ.

٥- تمارس الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإدارى دوراً هاماً فى حماية حقوق وحريات الأفراد فى الظروف الاستثنائية، من خلال الرقابة على قرارات وإجراءات الضبد الإدارى، وبيان أوجه المشروعية من عدمها؛ فالسلطة الرقابية للقاضى لا تتوقف بوجود الظروف الاستثنائية.

التوصيـــــــات

١- تعميق الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الإستثنائية، لأن ذلك يكفل حقوق وحريات الأفراد وعدم تجاوز الإدارة العامة لحدود سلطاتها.

٢- إلتزام هيئات الضبط الإدارى بعدم التوسع فى إستعمال السلطات الممنوحة لها فى ظل الضروف الإستثنائية ، إلا بما يكفل الحفاظ على النظامِ العامّ.

٣- نناشد المشرع المصرىالمصريّ بإصدار قانون ينص على تعويض المضرورين عن الأضرار المترتبة على إجراءات الضبط الإدارى فى ظل الظروف الإستثنائية، مع تحديد قيمة التعويض .

٤- ضرورة إيراد قواعد عامة تحدد صلاحيات الضبط الإدارى التى يمكن اللجوء إليها فى ظل الظروف الإستثنائية، وبيان الحقوق والحريات التى لا يجوز مطلقاً المساس بها فى حالة الطوارئ.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربيّة

- الكتب العامة

- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادىء وأحكام القانون الإدارى " دراسة مقارنة:"، الدار الجامعيّة للطباعة والنشر، الأسكندريةالإسكندريّة، ١٩٨٣.
- جورج فوديل- بيارد لفوفيه، القانون الإدارى، الجزء الثانى، الطبعة الأولى، ترجمة: منصور القاضى، المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان، ٢٠٠١ .
- د. سامى جمال الدين، القضاء الإدارى – الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندريّة، ٢٠٠٣
- د. سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، دار الفكر العربى، القاهرة ، ١٩٧٩.
- د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز فى القانون الإدارى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٠.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية، الأسنكدريةالإسكندريّة، ١٩٩٦.
- د. ماهر صالح علاوى الجبورى، مبادئ القانون الادارى، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظريّة العامة للقانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة ، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٩.

- د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مكتبة الجلاء، المنصورة،١٩٨٩ .
- د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإدارى، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٤.
- د. محمود محمد حافظ، القرار الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

• الكتب المتخصصة

- د. داود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر فى فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعى، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٤.
- د. رجب عبد الحميد، دور القيادة فى اتخاذ القرارات خلال الأزمات، مطبعة الإيمان للطبع والنشر، ٢٠٠٠م .
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى، نظريّة الظروف الطارئة فى الضبط الإدرى فى النظم الوضعية والشرعة اسلاميةّ، الطبعة الأولى ،دار الفكرالجامعىّ، الأسكنريّة.
- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإدارى فى حماية النظام العامّ، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- د. عزيزة الشريف، دراسات فى التنظيم القانونى للنشاط الضبطى، دار النهضة العربية –القاهرة، ١٩٨٩.
- د. عيد محمد مناحى العازمى، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- د. مجدى أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطّ لرجال الشرطة (دراسة مقارنه)، النسر الذهبىّ، مصر، ٢٠٠٢.

- د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص والإخطار فى القانون المصرىالمصريّ، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٥٧.
- د. محمد عبده إمام، القانون الإدارى وحماية الصحة العامة دراسة مقارنه، ط١، دار الفكر العربى، الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٠٧.
- د. وسام صبار العانى، الاختصاص التشريعى للإدارة فى الظروف العاديّة، دار الميناء للطباعة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٣.

• المراجع الأجنبية

- C.E.3 avril2020.n 439894.https//www-legifrance-gouv-fr
- Ordonnance du Conseil D Etat du 17 / 4 / 2020
- Ordonnance du tribunal administrative de CERGY-PONTOISE du 9/4/2020.
- LOIn 2020-546 du 11 nai 2020 prorogeantvletat d urencn sanitaire et completant ses dispositions.

- L art 3 du decret n 2020-663 modifie par l art ler du decret n 2020-724 du 14 juin 202, journal official de la republique francaise n 146 du 15 juin 2020
- https:// travail- enploi. gouv. Fr/ droit-du-travait/les-absences-pour-maladie-et-conges-pour-evenements-familiaux/ article/l-indemnisation-legale-des-absences-pour-maladie-ou-accident.

- L indemnisation legale des absences pour maladie ou accident – publie le 11 / 1 / 2021 – mise a jour 15 / 11 / 2021.
- https:// travail- enploi. gouv. Fr/ droit-du-travait/les-absences-pour-maladie-et-conges-pour-evenements-familiaux/ article/l-indemnisation-legale-des-absences-pour-maladie-ou-accident.

الدوريّات العلميَّة

- د. رنا ياسين حسن العابدى، وسائل الإدارة فى حماية البيئة، بحث منشور فى مجلة الحقوق، جامعة بغداد، العدد الثانى، ٢٠١١
- د. شيماء سعدون، الضبط الإدارى فى حالة الطوارئ الصحية: جائحة كورونا أنموذجا، مجلة أبحاث فى العلوم التربوية والآداب واللغات، المجلد ١، العدد ٦ بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠٢٠.
- د. عاطف البنا، الضبط الإدارى بين الحرية والنظام العام، بحث منشور فى مجلة الأمن والقانون ، كلية الشرطة دبى، السنة الثانية، العدد الأول، ١٩٩٤.
- د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإدارى، مجلة القانون والإقتصاد للبحوث القانونية والإقتصادية، العددان ٣، ٤.
- د. علاء عيد، جهود الدولة المصريّة فى مواجهة جائحة كورونا، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، افاق استراتيجية، العدد٣، يوليو ٢٠٢١.

- د. نعيم عطية، الإدارة والحرية فى الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرين، العدد الثانى، ديسمبر ١٩٧٩.
- .د. نورة موسى، إجراءات الضبط الإدارى لمكافحة فيروس كورونا، مجلة البحوث القانونية، العدد ١٢، ٢٠٢١م.
- د. يوسف ناصر حمد الظفيرى ، الضبط الإدارى وحدود سلطاته فى الظروف العاديّة والظروف الإستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٧٤، ديسمبر ٢٠٢٠.

- الرسائل العلميّة

- حسين عادل أحمد عيثاوى، سلطة الضبط الإدارى فى مواجهة الأزمات الصحية (دراسة مقارنه)، رسالة ماجستير، جامعة الأسكندريةالإسكندريّة، ٢٠٢٢
- د. فهيمة عبد الوهاب، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإدارى، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكره، الجزائر ٢٠١٦.
- فيصل جبر عباس، الضبط الإدارى فى نطاق الصحة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقيّة،٢٠١٩ .
- . فيصل كامل علي أسماعيل،سلطات الضبط الإدارى أثناء حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة طنطا، ٢٠٠٧.

- المواقع الإلكترونيّة

- https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article lcLEGIART000041868007/2020-5-12