جامعة قطر

كليّة القانون

الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة (جائحة كورونا نموذجاً)

إعداد

محمد عبد الله حسين الزبيري

قُدّمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلّبات

كليّة القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير 1445/2024

2024©. محمد عبد الله حسين الزبيري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ محمد عبد الله حسين الزبيري بتاريخ تاريخ مناقشة الرسالة، وَوُفِقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه .وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

محمد عبد الله حسين الزبيري

المشرف على الرسالة

د. إسلام إبراهيم شيحا

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال عبد الله العمادي، عميد كليّة القانون

المُلخَّص

محمد عبد الله حسين الزبيري، ماجستير في القانون العام:

ديسمبر 2023.

العنوان: الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة (جائحة كورونا نموذجاً)

المشرف على الرسالة: د. إسلام إبراهيم شيحا

تنهض سلطات الضبط الإداري بحماية النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية المتمثلة بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، من خلال تنظيم أوجه النشاط الفردي، ولذلك فإنها تتمتع بوسائل فاعلة لتحقيق أهدافها منها التنفيذ المباشر، ونظراً لقوة وفاعلية وسائل الضبط الإداري، واتساع السلطات الموضوعة بين أيدي الهيئات التي تمارسه، فإنه يُخشى أن تنحرف بالسلطة الموضوعة بين يديها فتعتدي على الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً.

وتتسع صلاحيات سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، التي لا يمكن مواجهتها بتدابير الضبط العادية، وقد مثلت جائحة كورونا (كوفيد – 19) نموذجاً واضحاً للظروف الاستثنائية التي اتخذت فيها سلطات الضبط الإداري في دولة قطر وفي دول العالم تدابير استثنائية لمواجهتها، أدت إلى تقييد الحريات بل ومصادرتها أحياناً.

وتخضع سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي تكفله الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، كما يتولى القضاء الرقابة على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، إلا أنه يركِّز على عنصري السبب والغاية في التدابير الضبطية المتخذة.

وتأتي هذه الدارسة لتوضح كيفية تحقيق التوازن بين تدابير الضبط الإداري من جهة وبين حماية الحقوق والحريات العامة من جهة أخرى، حيث أكد الباحث على ضرورة الاستفادة من جائحة كورونا لوضع تشريع يوضح الآليات الملائمة لمواجهة الظروف الاستثنائية دون الإخلال بالحقوق والحريات العامة، كما دعا سلطات الضبط الإداري عندما تواجه الظروف الاستثنائية إلى مراعاة قاعدة أن (الضرورة تقدر بقدرها).

ABSTRACT

The Administrative control authorities protect public order with its three traditional elements of public security, public health, and public tranquility, by regulating aspects of the individual activity. Therefore, they have effective means to achieve their goals, including direct implementation, and given the strength and effectiveness of the means of administrative control, and the breadth of powers placed in the hands of the bodies that exercise it, it is feared that they will distort the authority placed in their hands and thus infringe on the public rights and freedoms guaranteed by the Constitution.

The powers of the administrative control authorities expand in light of exceptional circumstances, which can't be confronted with normal control measures. The Corona pandemic (Covid-19) represented a clear example of the exceptional circumstances in which the administrative control authorities in the State of Qatar and in countries of the world took exceptional measures to confront them, which led to the restriction of freedoms and sometimes their confiscation.

In normal circumstances, the administrative control authorities are subject to the principle of legality guaranteed by judicial oversight of administrative control measures. The judiciary also undertakes oversight of administrative control measures in the exceptional circumstances, but it focuses on the elements of cause and purpose in the control measures taken.

This study comes to clarify how to achieve a balance between administrative control measures on the one hand and the protection of public rights and freedoms on the other hand, as the researcher stressed the need to take advantage of the Corona pandemic to develop legislation that clarifies the appropriate mechanisms to confront exceptional circumstances without violating public rights and freedoms. he also called on the administrative control authorities, when faced with exceptional circumstances, to take into account the rule that (Necessity must only be assessed and answered proportionately).

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيدنا محمد، إمام المرسلين، اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك ولعظيم سلطانك، سبحانك لا نحصي ثناءً عليك أنت كما أثنيت على نفسك.

أتوجه في ختام دراستي بالشكر والتقدير والامتنان للدكتور إسلام إبراهيم شيحا الذي كان له فضل الإشراف على هذه الدراسة، كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى عمادة كلية القانون في جامعة قطر، وإلى الكادر التدريسي المتميز الذي كان له الفضل في تعميق فهمنا للقانون، والذي كرَّس فينا قيَّم الحق والعدالة.

الإهداء

إلى والدي الحبيب، رمز الرجولة، والكرامة، والمواقف الصلبة، الذي علمني أن الحياة عقيدة وكفاح.

إلى روح والدتي الغالية، التي غادرتنا بجسدها، وظلت روحها الطاهرة تظللنا بالمحبة، والحنان.

إلى إخوتي الأحبة، رفاق الدرب، وزهور الأمل، ورياحين القلب.

إلى كل من وقف إلى جانبي وساندني في تحقيق آمالي.

المحتويات

شكر وتقدير .....ز

الإهداء .....ح

المقدمة.....1

الفصل الأول: تدابير الضبط الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية.....**12**

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري **14**

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.....**15**

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري **15**

الفرع الثاني: خصائص تدابير الضبط الإداري.....**20**

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري **23**

الفرع الأول: أنظمة (لوائح) الضبط الإداري.....**24**

الفرع الثاني: قرارات الضبط الإداري الفردية (تدابير الضبط الإداري الفردية) **29**

الفرع الثالث: التنفيذ الجبري أو المباشر (استعمال القوة) **33**

المبحث الثاني: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.....**36**

المطلب الأول: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها.....**38**

الفرع الأول: مفهوم نظرية الاستثنائية.....**38**

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية 41

المطلب الثاني: مدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً 45

الفصل الثاني: تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة 52

المبحث الأول: تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا 54

المطلب الأول: التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات 56

الفرع الأول: إنشاء وصلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات في قطر 58

الفرع الثاني: أنواع التدابير الضبطية المتخذة من قبل اللجنة العليا لإدارة الأزمات .63

المطلب الثاني: التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَل 67

الفرع الأول:أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدل بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020.....68

الفرع الثاني:أنواع التدابير الضبطية الصادرة استناداً إلى تشريع الوقاية من الأمراض المعدية وتعديلاته 73

المبحث الثاني: أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة.....78

المطلب الأول: الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد – 19) 79

الفرع الأول: الحرية الشخصية 79

الفرع الثاني: حرية العبادة 83

المطلب الثاني: الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد – 19) 87

الفرع الأول: الحق في الخصوصية 87

الفرع الثاني: الحق في الاجتماع 89

الفرع الثالث: الحق في التنقل 95

الفرع الرابع: الحق في التعليم..... 98

الفرع الخامس:الحق في العمل 100

الفصل الثالث: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا 104

المبحث الأول: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية .. 106

المطلب الأول: مبدأ المشروعية 107

الفرع الأول: ماهية مبدأ المشروعية..... 108

الفرع الثاني: أوجه عدم مشروعية تدابير الضبط الإداري 117

المطلب الثاني: القيود الواردة بسبب طبيعة الحق أو الحرية 126

المبحث الثاني: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظرف الاستثنائية 133

المطلب الأول: أن يتم اتخاذ الإجراء (التدبير) خلال الظرف الاستثنائي..... 138

المطلب الثاني: أن يكون الإجراء (التدبير) ضرورياً 145

المطلب الثالث: أن يكون الإجراء (التدبير) ملائماً 149

الخاتمة 155

قائمة المصادر والمراجع 159

المراجع باللغة العربية:..... 159

المراجع باللغات الأجنبية: 177

مراجع شبكة الإنترنت:..... 178

المقدمة

تسعى الإدارة العامة في الدولة الحديثة إلى القيام بعدد من الوظائف المهمة الهادفة إلى تحقيق الصالح العام، والتي يأتي على رأسها الحفاظ على النظام العام، الذي تنهض به سلطات الضبط الإداري، من خلال قيامها بعدد من الإجراءات التي تقيد بموجبها حريات وحقوق والأفراد، باستعمال أسلوب الزجر والإجبار والحظر كنشاطات تحقق السلطات الإدارية من خلاله وظيفتها في الحفاظ على النظام العام [1].

وتتمتع الإدارة العامة في مجال ممارسة وظيفة الضبط الإداري بسلطات خولها إياها القانون بمعناه الواسع، تمكِّنها من اتخاذ تدابير تقيد من خلالها حريات الأفراد، إلا أن حدود هذه السلطات تختلف ضيقاً واتساعاً وفقاً لتغير الظروف والأحوال، فهي في الظروف العادية أضيق منها في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والاضطرابات وانتشار الأوبئة والأمراض المهلكة كانتشار فيروس (كوفيد 19)، وسواء مارست الإدارة العامة هذه السلطات في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، فإنها تخضع للرقابة القضائية، وذلك لكي لا تسيء استعمال هذه السلطات، فتعتدي على حقوق وحريات الأفراد وتهدرها بدلاً من حمايتها، ذلك أن تدخل الإدارة في تقييد تلك الحقوق والحريات يجب أن يكون في أضيق الحدود، وبما يضمن الحفاظ على النظام العام في الدولة.

ورغم أهمية التدابير التي اتخذتها وتتخذها سلطات الضبط الإداري في دولة العالم ومنها دولة قطر لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد – 19) كظرف استثنائي، إلا أنه يجب أن لا يؤدي ذلك إلى

---

(1)- **د. مصلح محمود الصرايرة**، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 317.

قيام سلطات الضبط الإداري بمصادرة الحقوق والحريات العامة التي كفلتها الدساتير ومواثيق حقوق الإنسان، خاصة وأن الدستور في الدولة الحديثة هو القانون الأسمى في الدولة الذي يجب على جميع السلطات القائمة فيها بما فيها سلطات الضبط الإداري احترامه وعدم مخالفة أحكامه ونصوصه، ولذلك فلا بد من تحقيق التوازن بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة.

ولئن كانت جائحة كورونا تمثل ظرفاً استثنائياً وضرورة لا بد من مواجهتها من قبل سلطات الضبط الإداري، إلا أن (الضرورات تقدر بقدرها)، وبالتالي فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ من الظروف الاستثنائية التي فرضتها جائحة كورونا ذريعة للاعتداء على حقوق وحريات الأفراد التي ضمنها الدستور، وبالتالي فلا بد من توفير الضمانات الكافية التي تحول دون تعسف سلطات الضبط الإداري في ما تتخذه من تدابير لمواجهة كورونا، وذلك للحيلولة بينها وبين انتهاك حقوق وحريات الأفراد.

وسيحاول الباحث أن يسلط الضوء على الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة (جائحة كورونا نموذجاً) من خلال ما يلي:

أولاً – مشكلة البحث:

تتلخص إشكالية هذا البحث، بأنه لا بد من التحقق من أن تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد – 19) والتي كان لها تأثيرها الكبير على الحقوق والحريات العامة، كانت متناسبة ومتوازنة مع الظرف الذي فرضته الجائحة، كما أنه لا بد من التحقق من أن جائحة كورونا مثلت ظرفاً استثنائياً يتيح لسلطات الضبط الإداري أن توسع صلاحياتها، وأن تمس الحقوق والحريات العامة، والتحقق أخيراً من أن القيود

المفروضة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، تقدم حماية قانونية كافية للحقوق والحريات العامة، وضماناً لأن يكون استخدام سلطات الضبط الإداري لصلاحياته بهدف الحفاظ على النظام العام وليس للاعتداء على حقوق وحريات الأفراد.

فلا يكفي أن يتم النص في الدستور على الحقوق والحريات العامة، التي تعد من حقوق الإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية، حتى يتمتع الأفراد بهذه الحقوق والحريات واقعاً، بل لا بد من إيجاد الضمانات القانونية التي تحمي هذه الحقوق والحريات في مواجهة كافة سلطات الدولة، وفي مقدمتها السلطة التنفيذية التي تستطيع بما لها من صلاحيات في مجال الضبط الإداري أن تعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، لا سيما إذا ما كانت تمارس هذه الصلاحيات في ظل الظروف الاستثنائية.

ولذلك فلا يكفي أن تتذرع سلطات الضبط الإداري بأنها تواجه ظروفاً استثنائياً حتى توسع من صلاحياتها، بل لا بد من التحقق من أن ما تواجهه هذه السلطات يعد ظرفاً استثنائياً حقاً، ولذلك فلا بد من تحديد ماهية نظرية الظروف الاستثنائية، والتحقق من مدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا (كوفيد – 19) ظرفاً استثنائياً يتيح لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ من التدابير ما يكفل الحفاظ على النظام العام، بكافة عناصره ولا سيما الصحة العامة.

ولقد اتخذت سلطات الضبط الإداري في قطر عدداً من تدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، حيث كان لهذه التدابير تأثير مباشر على الحقوق والحريات العامة كحق التجمع وحق التعليم والحق في العمل والتنقل وحرية العبادة والشعائر الدينية، فقد تم فرض قيود على التنقل سواء تمثل بالسفر إلى خارج الدولة، أم بالتنقل داخل الدولة، وحددت أوقاتاً محددة للتنقل، وألزمت سلطات الضبط الإداري الأفراد بالبقاء في منازلهم في بعض الأحيان، كما أنها حدَّت من قدرة

الأفراد على العمل، وحددت ساعات معينة لعمل الأسواق، وحدت أيضاً من حق الأفراد في الاجتماع كمنع الحفلات الخاصة، كما أنها حالت دون ذهاب الطلاب لتلقي التعليم لمنع انتقال العدوى، فضلاً عن أنها فرضت التباعد الاجتماعي أثناء ممارسة حق العبادة، وفرض تلقي جرعات التطعيم كشرط للسفر والتنقل والتجمع في الأماكن المغلقة، وكل هذه القيود والتدابير التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري، أدت إلى تضييق نطاق الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور.

ولذلك فإن حماية الحقوق والحريات العامة يوجب فرض القيود والضمانات القانونية على سلطات الضبط الإداري، سواء في الظروف العادية أم الظروف الاستثنائية، وذلك حتى تتحقق الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وبين حماية الحقوق والحريات العامة.

ثانياً-أهمّيّة البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث بأنه يعالج موضوعاً من أهم الموضوعات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، ألا وهو تحقيق الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة، لأنه لا يكفي أن ترد هذه الحقوق والحريات في النصوص الدستورية والقانونية، بل لا بد من ضمان أن يتمتع بها الأفراد على أرض الواقع، كما أنه لا بد من حمايتها واحترامها من قبل كافة السلطات العامة في الدولة، ولا سيما السلطة التنفيذية التي تنهض بممارسة وظيفة الضبط الإداري، من خلال عدد من الوسائل والأساليب، حيث تتسع صلاحياتها كثيراً في ظل الظروف الاستثنائية، ولذلك كان لا بد من تحديد ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا (كوفيد 19) ظرفاً استثنائياً يتيح لسلطات الضبط الإداري أن توسَّع صلاحياتها،

وتتخذ من التدابير ما يكفل الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، المتمثلة بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، ولو كان فيه مساس بالحقوق والحريات العامة.

كما تتعزز أهمية هذا البحث في أنه يسلط الضوء على تطبيقات تدابير الضبط الإداري المتخذة من جائحة كورونا (كوفيد – 19)، وأثر هذه التدابير على الحقوق والحريات العامة، كالحق في العمل، والحق في التعليم، والحق في التجمع، والحق في التنقل، وحرية ممارسة الشعائر الدينية، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، لأنه وإن كان من حق سلطات الضبط الإداري اتخاذ التدابير الكفيلة بتنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات في ظل الظروف العادية والظروف الاستثنائية، إلا أنه لا يحق لها أن تصادر هذه الحقوق والحريات، تحت ذريعة سعيها للحفاظ على النظام العام.

وتزداد أهمية هذا البحث لأنه يحدد القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، وهي أحد أهم الضمانات التي تكفل تحقيق التوازن بين تدابير الضبط الإداري والحقوق والحريات العامة والتي تحمي هذه الحقوق والحريات من اعتداء سلطات الضبط الإداري عليها، وتأتي هذه الدراسة لتوضح هذه القيود سواء في ظل الظروف العادية أم الظروف الاستثنائية.

ثالثاً–أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى إيضاح ماهية الضبط الإداري ووسائله، وماهية نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً، ومن ثم دراسة تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا سواء تلك المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات أو التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل، وأثر

التدابير المتخذة على الحقوق والحريات العامة، من خلال إيضاح ماهية الحقوق والحريات العامة، وبيان الحقوق والحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19).

وبعد ذلك دراسة القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، سواء في الظروف العادية والمتمثلة بمبدأ المشروعية، فضلاً عن القيود الواردة بسبب طبيعة الحق أو الحرية، أم القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، حيث يجب أن يتم اتخاذ الإجراء خلال الظرف الاستثنائي، وأن يكون الإجراء ضرورياً، وملائماً.

رابعاً- أسئلة البحث:

1- ما هو الضبط الإداري؟

2- ما هي وسائل الضبط الإداري؟

3- ما هي نظرية الظروف الاستثنائية وما هي شروط تطبيقها؟

4- هل تعد جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً؟

5- ما هي تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا سواء تلك المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات، أم المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل؟

6- ما أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19)؟

7- ما هي القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية؟

8- القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؟

خامساً– منهج البحث:

اتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن من خلال دراسة ماهية الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه ووسائله، وماهية نظرية الظروف الاستثنائية، ومن ثم دراسة وتحليل تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر لمواجهة جائحة كورونا، واستنتاج مدى تأثير هذه التدابير على الحقوق والحريات العامة، ومعرفة القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية أم الظروف الاستثنائية، كما تم اتباع المنهج المقارن كلما أمكن ذلك، من خلال مقارنة الرقابة على تدابير الضبط الإداري في دولة قطر، وفي عدد من الدول الأخرى مثل فرنسا وبريطانيا ومصر .

سادساً–الدراسات السابقة:

1– دراسة بن مولاي خديجة، وقاسمي حفصة، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية أدرار الجزائر، 2020 – 2021

درست الباحثتان الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا من خلال دراسة سلطات الضبط الإداري، وآليات الرقابة على تدابير الضبط الإداري المتخذة في ظل جائحة كورونا، والتكييف القانوني لجائحة كورونا، ومدى إمكانية اعتبارها ظرفاً استثنائياً يخوِّل سلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة.

وتعد هذه الدراسة من الدراسات الجيدة التي أوضحت الدور الذي تلعبه سلطات الضبط الإداري في مواجهة كورونا، كما أنها ناقشت التأصيل القانوني لهذه الجائحة، إلا أنها لم تناقش القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل هذه الجائحة، لأن هذه القيود هي التي توضح مدى التزام سلطات الضبط الإداري وعدم الانحراف بالسلطة الموضوعة بين يديها وعدم اعتدائها على الحريات العامة وحقوق الأفراد، وهو ما تتكفل به دراستي لأن الغاية من السلطات الواسعة الممنوحة لسلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية هو الحفاظ على الصحة

العامة، ولذلك فيجب أن لا تتجاوز التدابير المتخذة هذا الهدف، ويجب أن يكون هناك توازن بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة.

2- دراسة بولخلاص داية، بن علي ياسمينة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2021 – 2022

درست الباحثتان آليات الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، ودور هيئات الضبط الإداري في الحد من انتشار هذه الجائحة، سواء منها هيئات الضبط على المستوى المركزي أم المحلي، والوسائل القانونية التي تتبعها سلطات الضبط الإداري لمواجهة الجائحة، وتداعيات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة سواء منها الإيجابية أم السلبية.

وتعد هذه الدراسة من الدراسات الحديثة والشاملة التي تناولت تأثير تدابير الضبط الإداري المتخذة في ظل جائحة كورونا على الحقوق والحريات العامة، إلا أنها لم تتعرض لضمانات عدم إساءة استعمال هذه التدابير أو القيود عليها وهو ما تمتاز به دراستي.

3- دراسة ضيف الله لبنى، الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2020 – 2021.

درست الباحثة مفهوم الضبط الإداري وخصائصه، وأنواع الضبط الإداري، وأغراضه، وبعد ذلك درست مفهوم جائحة كورونا، وأسباب انتشارها، وبعد ذلك انتقلت لدراسة آليات الضبط الإداري ودورها في الحد من انتشار فيروس كورونا، بما في ذلك التنفيذ الجبري والقوة المادية.

ورغم أهمية وشمول هذه الدراسة والعمق الذي ناقشت به تدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، إلا أنها لم تتعرض للقيود على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية وضمانات عدم إساءة استعمالها، وهو ما تمتاز به دراستي التي تركز على هاتين المسألتين إضافة إلى المسائل التي تضمنتها رسالة الباحثة المشار إليها أعلاه.

4- دراسة عربي ربيع عبد الحفيظ، ومحمودي فاطمة الزهراء، الضبط الإداري بين قدر كورونا وحرية الأفراد، بحث علمي منشور في المجلد الثامن، العدد الخاص 2 من مجلة صوت القانون، 2022/10/15.

درس الباحثان مبررات تفعيل الضبط الإداري ضد وباء كورونا وحدوده، ومدى اعتبار فيروس كورونا صورة من صور حالة الطوارئ الصحية، ودور سلطات الضبط الإداري في تحقيق الأمن الصحي، والحدود الواجب أن تراعيها تلك السلطات في التصدي لوباء كورونا، وأنواع التدابير المتخذة لمواجهة هذا الوباء.

ورغم أهمية هذا البحث إلا أنه لم يحدد الضمانات التي تحول دون إساءة استعمال سلطات الضبط الإداري إذا ما تضمنت اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، أما دراستي فهي تتناول هذه الضمانات بما يكفل الحفاظ على الحريات العامة وحقوق الأفراد.

5- دراسة غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا، بحث علمي منشور في المجلد (34) من حوليات جامعة الجزائر، يوليو 2020.

درس الباحث السلطات المختصة باتخاذ تدابير الضبط الإداري للوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – 19)، حيث أوضح أن ذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري كالوزير الأول والوزير والوالي، ثم سلط الضوء على التدابير الضرورية للحد من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) كتقييد الحريات ومنها تقييد حرية التجارة والتنقل، وبعد ذلك درس التدرج في التدابير الوقائية كالتحول من السلطة التقديرية لسلطات الضبط إلى السلطة المقيدة.

تمتاز دراستي بأنها تدرس ماهية الضبط الإداري وأنواعه ووسائله والقيود عليه سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية، وتوضح تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها دولة قطر لمواجهة الجائحة

كظروف استثنائي وتأثير هذه التدابير على الحقوق والحريات العامة والضمانات التي تحول دون سوء إساءة استعمالها، وبالتالي فإن دراستي أكثر شمولا وعمقاً وهي ترتبط بالمجتمع القطري.

سابعاً- خطة البحث:

المقدمة.

الفصل الأول: تدابير الضبط الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري.

المبحث الثاني: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها.

المطلب الثاني: مدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.

الفصل الثاني: تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة.

المبحث الأول: تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا.

المطلب الأول: التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات.

المطلب الثاني: التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل.

المبحث الثاني: أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات.

المطلب الأول: الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19).

المطلب الثاني: الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19).

الفصل الثالث: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا.

المبحث الأول: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: القيود الواردة بسبب طبيعة الحق أو الحرية.

المبحث الثاني: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: أن يتم اتخاذ الإجراء (التدبير) خلال الظرف الاستثنائي.

المطلب الثاني: أن يكون الإجراء (التدبير) ضرورياً.

المطلب الثالث: أن يكون الإجراء (التدبير) ملائماً.

الخاتمة.

الفصل الأول

تدابير الضبط الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم:

يُعد الضبط الإداري من أهم الوظائف التي تمارسها الإدارة العامة في الدولة الحديثة، وهو يمثِّل أحد مظاهر السلطة العامة في فرض وحماية النظام العام، من خلال عدد من الامتيازات والسلطات والصلاحيات المقررة قانوناً لسلطات الضبط الإداري، حتى تتمكن من تحقيق أهدافه المتمثلة في الحفاظ على الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة، إضافة إلى الأهداف الحديثة للضبط الإداري كالحفاظ على النظام العام الاقتصادي، والحفاظ على الرونق والرواء العام، والحفاظ على النظام العام البيئي، وتعد أعمال الضبط الإداري تدابير مانعة تحول دون الإخلال بالنظام العام، كما أنها في الوقت نفسه تدابير وقائية فهي تسبق حدوث الإخلال بالنظام العام لتمنع حدوثه [2]، وتتبع سلطات الضبط الإداري في تحقيق أهدافها عدداً من الأساليب وتستعمل عدداً من الوسائل.

ويحدد النطاق الذي يمارس فيها الضبط الإداري، والسلطات التي تمارسه، نوع هذا الضبط فهناك الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، ومهما اختلفت أشكال الضبط الإداري، فإنه يجب ألا يخرج عن مبدأ المشروعية، لأنه شُرع ليحمي النظام العام في الدولة والمجتمع،

([2])- **د. عماد صوالحية**، علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة في ظل جائحة كوفيد19، ورقة منشورة في كتاب أعمال المؤتمر الدولي المحكم حول الحجر الصحي، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس بيروت، إبريل 2021، ص 31.

وبالتالي فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تعتدي بالسلطات والامتيازات التي تتمتع بها، وبالقوة الجبرية التي خوَّلها القانون استخدامها، على الحقوق والحريات العامة [3].

سيحاول الباحث دراسة **تدابير الضبط الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية** من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري.

المبحث الثاني: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.

([3])- خليفة رحموني، قواعد الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وتقييد الحريات والحقوق، رسالة ماجستير، جامعة الجيلالي بونعامة، الجزائر، 2020 – 2021، ص 8.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم:

تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم من خلال فرض بعض القيود على ممارسة نشاطات الأفراد في مختلف المجالات[4]، لأنه الحرية الفردية لا يجوز أن تكون مطلقة، وإلا فإنها ستؤدي إلى قيام كل فرد بالاعتداء على حريات الآخرين، كما أنها ستؤدي إلى انتشار الفوضى في المجتمع، ولذلك فإن وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الإدارة العامة، وأكثرها أهمية، فهي ضرورة لازمة لتحقيق النظام العام، وحماية الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، لأنه بدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، لذا فإن هذه الوظيفة تعد عصب السلطة العامة وجوهرها، وهي مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى[5].

ويهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وهي العناصر التقليدية للنظام العام، وإن كان ذلك لا ينفي وجود عناصر أخرى حديثة للنظام العام يهدف الضبط الإداري إلى حمايتها وضمان تحققها [6]، وهو يتبع في تحقيق أهدافه عدة أساليب ويستعمل عدداً من الوسائل القانونية والمادية.

---

(4)- د. محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص 275.

(5)- رامي محمد حسن صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان ، 2002، ص 33.

(6)- سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعُمان، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص 2.

وسيحاول الباحث تسليط الضوء على **مفهوم الضبط الإداري** من خلال ما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

يحتاج تحديد ماهية الضبط الإداري إلى التعرف على مفهومه وأنواعه وأهدافه، وقد عددت التعاريف التي حاول أصحابها، تحديد مفهوم الضبط الإداري، كنشاط مهم تمارسه الإدارة العامة من خلال تمتعها بمظاهر وامتيازات وصلاحيات السلطة العامة، كما أن هناك نوعين من أنواع الضبط الإداري تتحدد على ضوء النطاق الذي تمارس فيه سلطات الضبط الإداري صلاحياتها، أما أهداف الضبط الإداري فإنها تتمثل في حماية النظام العام بعناصره المختلفة، وهو ما سيوضحه الباحث من خلال ما يلي:

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري

يختلف تعريف الضبط الإداري تبعاً للمعيار الذي يعتمده الفقهاء لتعريف هذا النشاط الذي تمارسه الإدارة العامة، حيث أنه يوجد معياريين في تعريف الضبط الإداري:

الأول هو المعيار العضوي: ووفقاً لهذا المعيار يعرَّف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، أي أنه مجموعة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين العاملين أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام[7].

أما المعيار الثاني فهو المعيار الموضوعي: ويرى من يتبعون هذا المعيار أن الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام [8].

ويرى الباحث أن الاقتصار على الأخذ بأحد المعيارين دون الآخر، سيؤدي إلى تقديم صورة قاصرة ومنقوصة عن الضبط الإداري، لأن كلا المعيارين يصف جانباً من الضبط الإداري فالأول يتعرض إلى الهيئات والأشخاص الذين يمارسون الضبط الإداري وهؤلاء لا يمكنهم تأدية دورهم ما لم يتخذوا تدابير وقرارات إدارية تنظِّم نشاط الأفراد، والثاني يتحدث عن الإجراءات والتدابير التي لا يمكن أن تنفذ بدورها بدون أشخاص وهيئات تنهض بواجب اتخاذها وضمان تنفيذها، وفي كلا الحالتين فإن ذلك لا يمكن أن يتم بعيداً عن مبدأ المشروعية واحترام القوانين، وإلا أصبح نشاط الضبط الإداري برمته نشاطاً مخالف للقانون، وسيكون عرضة لأن يتصف بالبطلان.

---

(7)- **بثينة بن لاغة**، الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2021، ص 8.

(8)- **د. عمار بوضياف**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 478.

أشارت إليه: **لوصيف خولة**، الضبط الإداري (السلطات والضوابط)، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص 10.

ونظراً لقصور أي من المعيارين منفرداً عن إعطاء الصورة الحقيقية والواضحة عن الضبط الإداري، فقد أوجد الفقهاء معياراً توفيقياً يجمع بينهما، ويعرِّف الضبط الإداري بأنه: حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام [9].

ونستعرض فيما يلي طائفة من التعاريف التي أوردها الفقهاء للضبط الإداري:

عرَّف الفقيه الفرنسي موريس هوريو Maurice Hauriou الضبط الإداري بصورة مختصرة متبعاً المعيار الموضوعي، على النحو التالي:" كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة "[10].

أما الفقيه الفرنسي دي لوبادير André Delaubadére فقد عرَّفه متبعاً ذات المعيار بأنه:" شكل من أشكال عمل الإدارة، والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام "[11].

أما الفقيه الفرنسي ريفيرو Rivero: فقد عرَّفه بأنه." تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة "[12].

كما عرَّفه الفقيه الفرنسي فالين Waline بأنه: :" مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات السلطة الإدارية من أجل المحافظة على النظام العام " [13].

---

(9)- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 24.

(10)-Hauriou (M): précis De droit administrative et de Droit public, sirey, 12e éd, 1933. P.549

(11)-Delaubadére (André), Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7e éd, 1976, p.589.

(12) – د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 116.

أما الفقيه الفرنسي جورج فودال فقد عرَّفه بأنه:" مجموع الأنشطة الإدارية المتمثلة في إصدار القواعد العامة والتدابير الفردية للحفاظ على النظام العام "[14].

يرى الباحث من جماع التعاريف الواردة أعلاه، أن الغاية من منح هيئات الضبط الإداري للسلطة الموضوعة بين يديها هو المحافظة على النظام العام، وبالتالي فإن عليها أن تهدف من وراء تنظيم نشاطات الأفراد، حماية وحفظ النظام العام، وألا تتخذ من ذلك ذريعة للاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم.

وقد عرَّف الدكتور سليمان محمد الطماوي الضبط الإداري متبعاً المعيار الموضوعي بأنه:" حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام "[15].

أما الدكتور إبراهيم شيحا فقد عرَّفه تعريفاً أكثر شمولاً واتساعاً حيث قال:" الضبط الإداري هو مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم ممارستهم لحرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارساتهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع، أي تنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة وحدها ويترتب عليها تقييد الحريات الفردية "[16].

([13])- **أشار إليه: د. حمدي القبيلات،** القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، 2018، ص 215.

([14]) – **أشار إليه: د. علاء الدين عشي،** مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2019، ص189.

([15])- **د. سليمان محمد الطماوي،** مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 794.

([16])- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا،** أصول الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 246.

ويرى الباحث أن هذا التعريف من أفضل التعاريف، كونه يقدم لنا صورة واضحة عن الضبط الإداري من حيث ماهيته كقواعد تفرضها السلطة العامة، وغايته وهي تنظيم ممارسة حريات الأفراد لصيانة النظام العام في المجتمع، ووسائله وهي القرارات الفردية والأوامر التنظيمية، والنتائج المترتبة عليه وهي تقييد الحريات الفردية[17].

وقد حاول الدكتور أحمد محيو أن يجمع في تعريفه للضبط الإداري بين المعيار العضوي والمعيار الموضوعي فقال:" للضبط الإداري معنيان ينتجان على التوالي عن المعيار العضوي والمعيار الموضوعي:

1- من وجهة النظر العضوية: تعني الضابطة الإدارية مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام، ويجري الحديث حينئذ عن قوات الشرطة أو جهاز الشرطة.

---

(17)- وهناك تعاريف أخرى كلها متشابهة في مضمونها نذكر منها: تعريف الدكتور أحمد كمال أبو المجد الذي عرَّف الضبط الإداري بأنه:" الوسائل القانونية السليمة، والمقصود بها عادة مجموع السلطات الحكومية العامة، التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية، التي تتيح للدولة في سبيل ذلك، أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة " **د. أحمد كمال أبو المجد**، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر دراسة مقارنة، القاهرة، 1962، ص 286.

وتعريف الدكتور نواف كنعان الذي عرَّف الضبط الإداري بأنه:" النظام القانوني الذي ينظِّم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام، الذي يعتبر أمراً ضرورياً لحياة الجماعة، بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعَّالة حيث تخوّل سلطات الضبط الإداري، **نواف كنعان**، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والدار العلمية الدولية، الطبعة الأولى، عمان،2002، ص 267.

وتعريف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله الذي عرَّفه بأنه:" تنظيم الدولة بطريقة وقائية، لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي، وهو بهذا المعنى يختلف عن الضبط القضائي الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات"استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري، **د. عبد الغني بسيوني عبد الله**، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 378.

كما عرَّفه الدكتور عاطف البنا بأنه:" النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتضمن تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعكس ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية، بما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع " **د. عاطف البنا**، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان 3 و 4، السنة 48، ص 376.

وانظر أيضاً د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 6، **د. عمار عوابدي**، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007، ص 10.

2- من وجهة النظر الموضوعية: فهو أحد نشاطات السلطات الإدارية، وهو مجموع التدخلات الإدارية أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام، بوضعها حدوداً للحريات الفردية "[18].

الفرع الثاني

خصائص تدابير الضبط الإداري

حيث تتصف تدابير الضبط الإداري بالخصائص التالية:

أولاً- الصفة الانفرادية:

حيث تمارس هيئات الضبط الاداري سلطاتها في الضبط الإداري، وتقييد حريات الأفراد، بما يحقق صيانة النظام العام في جميع الحالات بمفردها، فهي تنفرد وتستأثر باتخاذ تدابير الضبط الإداري، سواء تمثلت بقرارات فردية أم لوائح تنظيمية، ولا يلعب الأفراد دوراً في ممارسة هذا النشاط، بخلاف دورهم في إدارة المرافق العامة، ولا يملك الأفراد تجاه تدابير الضبط الإداري إلا الخضوع والامتثال، إلا أنه ورغم الصفة الانفرادية لتدابير الضبط الإداري فإنها تكون في إطار القانون، وتخضع لرقابة القضاء [19].

([18]) – **د. أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996، ص 499.

أشارت إليه **لوصيف خولة**، الضبط الإداري (السلطات والضوابط)، مرجع سابق، ص 10.

([19]) - **بثينة بن لاغة**، الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 11.

ويرى الباحث أن الصفة الانفرادية في تدابير الضبط الإداري هي التي تجعل منها خطرة على الحقوق والحريات العامة، لأن رجل الضابطة القضائية قد ينفرد في اتخاذ قرارات تمس بتلك الحقوق والحريات لأهداف شخصية، وليس لصيانة النظام العام.

ثانياً– الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الاداري بالطابع الوقائي، فالتدابير المتخذة إنما يكون هدفها درء المخاطر عن الأفراد وعن المجتمع، فعندما تبادر الإدارة العامة في ظل أزمة كورونا (كوفيد –19) مثلاً إلى منع الأفراد من التنقل، أو منعهم من الاجتماع، أو وضع ضوابط لدخولهم الأسواق، فإنما تكون غايتها الوقاية من وقوع المخاطر التي تهدد الصحة العامة بوصفها أحد عناصر النظام العام[20].

ويقصد بالتدابير الوقائية، قيام السلطات الإدارية المختصة (هيئات الضبط الإداري) بفرض قيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الأفراد عن طريق اتخاذ القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد، كانتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد– 19) على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة باتخاذ تدابير الضبط الإداري هي صاحبة الصفة والمخوَّلة بضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية على باقي الحقوق الفردية والجماعية، بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة [21].

([20]) - **خديجة هاشم، صليحة شنيبة عباس، مروة هاشم،** أثر الضبط الإداري في ظل جائحة كوفيد 19 على الحقوق والحريات، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، 2020 – 2021، ص 8.

([21]) - **غربي أحسن،** دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا، بحث علمي منشور في المجلد (34) من حوليات جامعة الجزائر، يوليو 2020، ص 9.

ويرى الباحث أن الصفة الوقائية لتدابير الضبط الإداري، تحتم على سلطات الضبط الإداري، أن لا تتخذ تلك التدابير ما لم يكون هناك تهديدات جدية للنظام العام يجب الوقاية منها، وأن تبني قراراتها على أسباب واقعية وقانونية سليمة، وأن لا تبالغ في توقعها للأخطار، فتصادر الحريات العامة وتنتهك حقوق الأفراد.

ثالثاً- الصفة التقديرية:

تتمتع الإدارة العامة في مجال اتخاذ تدابير الضبط الإداري بسلطة تقديرية واسعة، على ضوء الظروف والأسباب الواقعية التي تنذر بوقوع ما يتضمن تهديداً للنظام العام، وهي تستطيع المفاضلة بين البدائل لمواجهة ما تراه مهدداً النظام العام، كما أنها تستطيع بموجب سلطتها التقديرية اختيار التدبير الملائم من حيث الشدة أو الضعف أو المدة أو نطاق التطبيق [22].

ويرى الباحث أن المشرع عندما منح هيئات الضبط الإداري سلطة تقديرية في اختيار التدبير الملائم، واتخاذ القرار الملائم لمواجهة الحالة الواقعية التي تمثل تهديداً للنظام العام، فإنه منحها هذه السلطة لثقته بأنها الأقدر على تقدير الأمور على ضوء المعطيات الواقعية، واتخاذ ما يلزم من إجراءات للحفاظ على النظام العام، كونها الأقرب من الواقع، وهي على تماس مباشر ودائم مع المشكلات اليومية، وبالتالي فإن على هذه الهيئات أن تكون أهلاً للثقة ولا تسيء استعمال السلطة الموضوعة بين يديها، وإلا اتسمت تدابيرها بالبطلان، وأمكن للأفراد أن يطلبوا من القضاء إلغاؤها لعيب السبب، أو لعيب إساءة استعمال السلطة في بعض الأحيان.

([22]) – نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013 – 2014، ص 5.

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري

تعرّف وسائل الضبط الإداري بأنها الأدوات القانونية والمادية المتاحة لسلطات الضبط الإداري لضمان تحقيق أهدافه، في المحافظة على النظام العام، ولا يحق للإدارة الخروج عن هذه الوسائل، لأنها الأدوات المتاحة لها قانوناً، في الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وتتمثل الغاية من تحديد وسائل الضبط الإداري، في حماية الأفراد وحرياتهم وحقوقهم من انحراف الإدارة العامة عند استعمال سلطات الضبط الإداري من جهة، وإخضاعها لرقابة القضاء من جهة أخرى وتتمثل هذه الوسائل بلوائح الضبط الإداري، والأوامر الضبط الفردية، والتنفيذ المباشر[23].

وتتكون وسائل الضبط الإداري من أعمال قانونية وأخرى مادية، تصدر عن سلطات الضبط الإداري عند ممارستها اختصاصاتها في مجال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، حيث تتمثل الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية العامة التي تسمى لوائح الضبط العامة، والقرارات الفردية التي تسمى تدابير الضبط الفردية، أما الوسائل المادية فتتمثل في أسلوب التنفيذ المباشر[24].

---

(23)- عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011، ص 33.

(24)- يامة إبراهيم، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، بحث علمي منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد الأول، 2012، ص 119.

وتتميز وسائل وأساليب الضبط الإداري في أنها تهدف إلى هدف مخصص، وهو حماية النظام العام بعناصره المختلفة، ولا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتجاوز هذا الهدف عملاً بقاعدة (تخصيص الأهداف)[25].

وسيحاول الباحث دراسة وسائل الضبط الإداري من خلال ما يلي:

الفرع الأول

أنظمة (لوائح) الضبط الإداري

أولاً- تعريف أنظمة (لوائح) الضبط الإداري:

تعرَّف الأنظمة أو القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنها: القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجرَّدة تنطبق على عدد من الحالات غير المحددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم، ووظيفتها إيجاد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة [26].

أما لوائح الضبط الإداري فهي: مجموعة من القواعد العامة المجرَّدة وغير شخصية التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري في الدولة، والتي تتضمن وضع قيود على نشاط الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام أو أحد عناصره كالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي تختلف عن القوانين في أن هذه الأخيرة تصدر عن السلطة التشريعية، في حين أن أنظمة

([25])- **سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي**، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، (دراسة مقارنة بين الأردن وعمان)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، سنة 2001، ص 136.

([26])- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، القرارات الإدارية، (الصور النفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة)، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 186.

(لوائح الضبط الإداري تصدر عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) [27]، وهي تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواه، كما أنها تنص على عقوبات توقع على مخالفيها، تتمثل في فرض جزاءات على من يخالفها، وتهدف هذه القواعد إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم التي يكفلها الدستور والقانون في إطار المحافظة على النظام العام، وبالتالي فإنه يفترض بها في أن لا تنتقص من هذه الحقوق والحريات أو تصادرها إذا ما صدرت في الأوقات العادية، وإنما تنحصر مهمتها في تنظيم ممارستها فقط، ومن الأمثلة عليها: أنظمة المرور لتنظيم السير على الطرقات ، ولوائح المحلات المقلقة للراحة للمحافظة على السكينة العامة، و الأنظمة الخاصة بمراقبة المواد الغذائية والمحال العامة للمحافظة على الصحة العامة[28].

ويرى الباحث أن أهم ما يميز لوائح الضبط الإداري، ويعد ضمانة عدم افتئات سلطات الضبط الإداري على حقوقهم وحرياتهم أو اعتدائها عليهم، أنها توضع بصورة مسبقة على ممارسة الأفراد لنشاطاتهم، وأنها تتضمن قواعد عامة مجردة، وبالتالي فهي تتيح للأفراد أن يحددوا بصورة مسبقة الأوضاع التي يمارسون بها حقوقهم وحرياتهم ليعلموها، فيقفوا عند حدودها.

ثانياً- شروط مشروعية أنظمة (لوائح) الضبط الإداري:

لا بد من أن تتوفر عدد من الشروط في لوائح الضبط الإداري حتى تتسم بالمشروعية، وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

([27])- **بن مولاي خديجة، وقاسمي حفصة،** آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية أدرار الجزائر، 2020 – 2021، ص 29.

([28])- **د. مصلح محمود الصرايرة،** القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 286.

1- عدم مخالفة أنظمة (لوائح) الضبط الإداري للقواعد القانونية العليا سواء من حيث الشكل أم من حيث الموضوع:

فلا يجوز لأنظمة ولوائح الضبط الإداري أن تخالف الدستور أو القانون، وإلا كانت اللوائح غير مشروعة، لأنها تقع في مرتبة أدنى من هذه القواعد في سلم المشروعية، إضافة إلى أنها شرعت لإكمال النقص التشريعي، حيث يعهد المشرع الدستوري أو العادي لسلطات الضبط الإداري إلى إصدار هذه اللوائح كونها الأكثر ملامسة للواقع، والأقدر على حماية النظام العام[29].

2- أن تصدر أنظمة (لوائح) الضبط في صورة قواعد عامة ومجرَّدة:

أي أن تخاطب الأفراد بصفاتهم ومراكزهم القانونية وليس بذواتهم، وذلك لأنها تنظم ممارسة الحقوق والحريات العامة وتضع قيوداً عليها، وحتى في حال ارتباط لائحة الضبط الإداري بزمان معين ومكان معين أو حدود موضوعية معينة فإن ذلك لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية والتجريد ومن كونها تخاطب أشخاص بصفاتهم [30].

3- تحقيق المساواة بين الأفراد عند وضع وتطبيق أحكام اللائحة:

يجب على سلطات الضبط الإداري أن تراعي عند وضع وتطبيق لائحة الضبط الإداري، المساواة بين الأفراد مادامت مراكزهم القانونية متساوية، وهذا من البديهيات في تطبيق القواعد القانونية، وبالتالي فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تميز في المعاملة بين

([29])- **ياسين بن بريح**، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2014، ص 66.

([30]) - **بن مولاي خديجة، وقاسمي حفصة**، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 30.

الأفراد، فتقوم بتطبيق أحكام اللائحة على بعض الأفراد وتمنع تطبيقها على البعض الآخر، طالما أنهم في مراكز قانونية متساوية تسمح بتطبيق أحكام اللائحة عليهم جميعاً[31].

ثالثاً- صور التنظيم الضبطي:

تتخذ لوائح الضبط الإداري أو القرارات الإدارية الضبطية العامة، صوراً مختلفة في تقييد حقوق وحريات الأفراد بغية المحافظة على النظام العام، حيث تتمثل هذه الصور في الإخطار المسبق وتنظيم النشاط والإذن المسبق والحظر.

1- الإخطار المسبق:

قد تفرض سلطات الضبط الإداري على الأفراد واجب إخبار أو إعلام سلطات الضبط الإداري بشكل مسبق قبل ممارسة نشاط معين أو حرية معينة، لاتصال ممارسة هذا النشاط أو الحرية بالنظام العام، ويهدف الإخطار المسبق إلى تمكين سلطات الضبط الإداري من أخذ احتياطاتها، أو الاعتراض على النشاط في حالات معينة، وذلك بغية الحيلولة بين هذا النشاط وبين تهديده للنظام العام، ومثاله الإخطار المسبق بتنظيم اجتماع عام[32].

([31])- **د. حططاش عمر**، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 146.

([32]) – **د. صلاح يوسف عبد الحليم**، أثر القرار الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 282.

2- تنظيم النشاط:

تهدف سلطات الضبط الإداري من خلال هذا الإجراء إلى تنظيم نشاط الأفراد، وذلك بوضع لوائح تتضمن التوجيهات والإرشادات التي تبين كيفية ممارسة النشاط بهدف اتقاء الإخلال بالنظام العام، ومن أمثلة ذلك لوائح تنظيم المرور[33].

3- الإذن المسبق (الترخيص):

يعرَّف الإذن المسبق أو الترخيص بأنه: قيام جهة إدارية بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية إضرار بالمجتمع، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكن الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من التدابير الكفيلة بمنع الإضرار أو رفض الإذن بممارسة النشاط[34]، ومن الأمثلة عليه الترخيص بتنظيم مسيرة معينة، أو الترخيص بإجراء احتفال ديني معين.

4- الحظر:

هو قيام سلطات الضبط الإداري بمنع نشاط معين، وهو أشد صور التنظيم الضبطي، لأنه يؤدي إلى حرمان الأفراد من ممارسة حق معين أو حرية معينة، ولذلك فإنه يجب أن يظل هذا الإجراء استثنائياً ونسبياً ومؤقتاً، فلا يتم اللجوء إليه إلا في حالة استحالة حفظ النظام العام باستخدام الإجراءات الأخرى، كما أنه يجب أن لا يكون مطلقاً، لأن الحظر الكلي أو المطلق لممارسة أحد الحقوق أو إحدى الحريات يعني مصادرة هذا

([33])- **د. عادل السعيد محمد أبو الخير**، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص 226.

([34])- **د. محمود عاطف البنا**، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 404.

الحق أو الحرية الذي كفله الدستور وهو ما لا تملكه سلطة الضبط الإداري[35]، ومن الأمثلة عليه أن تصدر لائحة تحظر مرور نوع معين من المركبات في الطرق العامة أو في أوقات محددة.

الفرع الثاني

قرارات الضبط الإداري الفردية (تدابير الضبط الإداري الفردية)

وهي القرارات الإدارية التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري، بقصد تطبيقها على فرد أو عدد من الأفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة، بغية الحفاظ على النظام العام أو أحد عناصره.

أولاً- تعريف قرارات الضبط الإداري الفردية:

يعرَّف القرار الإداري بأنه: إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة لما لها من سلطة بموجب القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغاؤه، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة [36].

وتعد قرارات الضبط الإداري الفردية من أهم وسائل ممارسة الضبط الإداري، كما أنها تمثِّل الصورة الغالبة لمعظم نشاط الإدارة الضبطي.

ويكون قرار الضبط الإداري فردياً إذا انحصر أثره في المساس بمركز فرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، وهو يصدر عن سلطات الضبط الإداري استناداً لقانون أو لائحة تنظيمية بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم، ويتمثل أثره في

([35])- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 233.

([36]) – **د. حمدي سليمان القبيلات**، الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022، ص 30.

إنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني قائم، وتنتهي الآثار التي تنشئها تلك القرارات بمجرد تنفيذها حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ الغرض من إصدارها، ومن الأمثلة عليه القرار الضبطي الصادر بمنع اجتماع معين أو منع عرض فيلم معين لتعارضه مع الأخلاق والآداب العامة [37].

وتأخذ قرارات الضبط الإداري الفردية إحدى هذه الصور، منها الأمر: كأن تأمر سلطات الضبط الإداري بهدم بناء آيل للسقوط، أو النهي: كأن تمنع سلطات الضبط الإداري اجتماع ما، أو منح تصريح كأن تمنح سلطات الضبط الإداري تصريحاً بعرض فيلم معين[38].

ثانياً- شروط مشروعية قرارات الضبط الإداري الفردية:

1- **أن لا يخالف قرار الضبط الإداري الفردي قواعد المشروعية:** كونه أدنى مرتبة في سلم المشروعية، الذي يسمو فيه الدستور ومن ثم القانون ومن ثم اللوائح، وبالتالي فإنه يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في حدود القوانين أو اللوائح التي تنظم ممارسة الحق أو الحرية، وإلا كان قرار الضبط الإداري غير مشروع، وعرضة للإلغاء من قبل القضاء[39].

2- **أن يُبنى قرار الضبط الإداري على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره:** أي أن توجد وقائع مادية حقيقية تتضمن تهديداً للنظام العام أو إخلالاً به أو بأحد عناصره، وإلا كان معيباً بعيب السبب، والسبب قد يكون توافر ظروف معينة كوجود تجمع

([37])- **د. مصلح محمود الصرايرة**، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 288.

([38]) – **د. حمدي سليمان القبيلات**، الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 33.

([39])- **د. حططاش عمر**، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 155.

للأفراد في الطريق العام في صورة تجمهر، ففي هذه الظروف يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لحماية النظام العام وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لفض هذا التجمهر، أو إصدار قرار بإخلاء منزل لأنه غير صحي أو آيل للسقوط [40].

3- **أن تراعى قواعد الاختصاص** أي أن يصدر قرار الضبط الإداري الفردي عن سلطة الضبط الإداري المختصة قانوناً بإصداره، مثال ذلك إذا كان هناك إخلال بالسكينة العامة من جراء الأصوات الصادرة عن أحد الملاهي الليلة، فلا يجوز أن يصدر قرار إغلاق الملهى عن سلطة الضبط الإداري المختصة بالمحافظة على الصحة العامة.

4- **أن يهدف قرار الضبط الفردي إلى المحافظة على النظام العام أو أحد عناصره،** لأن السلطة الموضوعة بين أيدي هيئات الضبط الإداري غايتها تحقيق هدف محدد معين هو المحافظة على النظام العام أو أحد عناصره عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف كما ذكرنا، فإنه تجاوز رجال سلطة الضبط الإداري هذه الغاية لتحقيق مصالح أو أهواء شخصية كان قرارهم معيباً بعيب الغاية أو عيب الانحراف بالسلطة.

5- **أن يكون التدبير الضبطي متناسباً ولازماً لوقاية النظام العام:** أي أن يتناسب مع جسامة وخطورة الإخلال بالنظام العام، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتجاوز فيما تتخذه من تدابير منع التهديد الواقع على النظام العام، وإلا كان قرارها غير مشروع وعرضة للإلغاء.

---

(40)- د. مصلح محمود الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 289.

ويخضع تقدير توافر أو عدم توافر هذه الشروط لرقابة القضاء، وهو ما سنتحدث عنه في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

ونشير أخيراً إلى أن قرارات الضبط الإداري الفردية تصدر في الغالب تطبيقاً لقاعدة عامة ومجرَّدة، وردت في أحد القوانين أو اللوائح، وذلك حتى يتم تحقيق المساواة بين الأفراد، وهو ما يضمن حياد الإدارة في تعاملها مع المواطنين، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي قد أجاز لسلطات الضبط الإداري على سبيل الاستثناء أن تصدر قرارات ضبط إداري فردية دون أن تستند إلى نص في القانون أو اللائحة بشروط هي:

- ألا يكون المشرع قد اشترط وجود لائحة قبل إصدار قرار الضبط الإداري الفردي.
- أن يهدف قرار الضبط الإداري الفردي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري.
- أن توجد أسباب واقعية على قدر مهم من الشدة والخطورة على النظام العام تتطلب من الإدارة العامة اتخاذ قرارات فردية سريعة ومباشرة [41].

ويرى الباحث أن قرارات الضبط الإداري الفردية التي لا تستند إلى نص قانوني أو لائحي تشكل خطراً شديداً على الحقوق والحريات العامة، لذلك فإنه يجب عدم اللجوء إليها، لأن ذلك يعطي الفرصة للإدارة لتعتدي على الحقوق والحريات كما يتيح لرجال الضابطة الإدارية أن يتبعوا أهواءهم.

([41])- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 218، وفي ذات المعنى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، بيروت، 1988، ص 175، ود. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت، ص204.

الفرع الثالث

التنفيذ الجبري أو المباشر (استعمال القوة)

الأصل في علاقة الأفراد بالإدارة العامة أن يمتثل الأفراد لقرارات الإدارة وينصاعوا لها طوعاً، ولكن في بعض الأحيان يمتنع الأفراد عن الامتثال لقرارات الإدارة العامة، فتجد هذه الأخيرة نفسها مضطرة إلى استعمال القوة لوضع قراراتها موضع التنفيذ، والحفاظ على النظام العام الذي تنهض بحمايته والمحافظة عليه[42].

ويعرَّف التنفيذ الجبري بأنه: حق الإدارة في تنفيذ أوامرها وقراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية، دون حاجة إلى الحصول على إذن من القضاء [43].

كما يعرف أيضاً بأنه امتياز مقرر لمصلحة الإدارة العامة لتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد بالقوة المادية وذلك في حال امتناع هؤلاء الأفراد عن الانصياع أو الامتثال لأمر الإدارة العامة، والقيام بالتنفيذ الاختياري، فهنا يكون من حق الإدارة العامة أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها وإرغام الأفراد على احترامها دون حاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء [44]. ويعد التنفيذ الجبري من أخطر وسائل الضبط الإداري، ومن أشد أساليبه شدة وعنفاً، وهو يتضمن تهديداً لحريات الأفراد واعتداء على حقوقهم، نظراً لما ينطوي عليه من أساليب القهر والقوة.

([42])- **سارة قابوسية، عواطف حشية، وردة حضري**، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، مرجع سابق، ص23.

([43]) – **د. عبد الغني بسيوني عبد الله**، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، 1991، ص 368.

([44])- **محمد مصطفى خالد حرارة**، وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين (دراسة وصفية تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية والشريعة الإسلامية)، مرجع سابق، ص 172.

وتعد هذه الوسيلة من الوسائل المادية التي تملكها سلطات الضبط الإداري، بخلاف القرارات الفردية والتنظيمية التي تصنف على أنها أعمال قانونية، فسلطات الضبط الإداري تستعمل القوة لترغم الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط حماية للنظام العام[45]، ومن الأمثلة على التنفيذ الجبري هدم عقار آيل للسقوط ، أو إبعاد أجنبي عن البلاد لأنه يشكل خطراً على أمنها.

أولاً- حالات التنفيذ الجبري أو المباشر:

لما كان التنفيذ المباشر يقوم على استعمال القوة لإرغام الأفراد على الامتثال لسلطات الضبط الإداري دون الحصول على إذن القضاء، لذلك فإنه لا يجوز اللجوء إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر[46]:

1- وجود نص صريح يبيح اللجوء إلى التنفيذ المباشر في القوانين أو اللوائح:

قد يوجد نص في أحد القوانين أو اللوائح نص يسمح للإدارة باللجوء إلى التنفيذ المباشر، واستعمال القوة دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، كأن ينص القانون على حق قوات الشرطة في استعمال القوة في حال فرار السجين ومقاومته للشرطة باستعمال السلاح.

2- امتناع الأفراد عن تنفيذ القانون أو اللائحة التي لم ينص القانون على جزاء لمن يخالفها:

لأن من واجب الإدارة ضمان احترام القانون، ومنع الأفراد من مخالفة أحكامه، وضمان انصياع الأفراد لأحكام القانون.

([45])- **د. نور عدنان داخل الشمري**، إجراءات الضبط الإداري المعتمدة لمواجهة فيروس كورونا المستجد وتقييد الحريات الفردية، مرجع سابق، ص 13.

([46]) - **د. مصلح محمود الصرايرة**، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 295.

3- حالة الضرورة:

يجوز لسلطات الضبط الإداري في حال وجود خطر داهم يهدد النظام العام أو أحد عناصره، ولا يمكن مواجهته بالطرق القانونية العادية، اللجوء إلى التنفيذ المباشر، واستعمال القوة لمواجهة هذا الخطر، والمحافظة على النظام العام بهذه الوسيلة الاستثنائية غير المتاحة في الظروف العادية.

ثانياً- شروط مشروعية اللجوء إلى التنفيذ المباشر:

1- وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام أو أحد عناصره، ويوجب على سلطات الضبط الإداري التدخل السريع لمواجهته.

2- عجز الطرق القانونية العادية، عن التصدي للخطر المحدق ومواجهته، وأن يكون التنفيذ المباشر هو الوسيلة الوحيدة للتصدي لهذا الخطر.

3- أن تهدف سلطات الضبط الإداري إلى حماية النظام العام أو أحد عناصره، وأن لا يكون التصرف الصادر عنها تحقيقاً لمصالح خاصة، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

4- أن تقدر الضرورة بقدرها بحيث لا تضحي سلطات الضبط الإداري بمصلحة الأفراد وحقوقهم وحرياتهم، إلا في الحدود الضرورية للمحافظة على النظام العام.

وهكذا بعد أن تعرفنا على الضبط الإداري ووسائله ننتقل لدراسة نظرية الظروف الاستثنائية، ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.

المبحث الثاني

ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً

تمهيد وتقسيم:

إن حياة المجتمعات والدول لا تكون على وتيرة واحدة في كافة الأوقات، حيث أنها تمر بظروف عادية تارة وبظروف استثنائية تارة أخرى، شأنها في ذلك شأن حياة الإنسان فهو يمر في حياته بحالات من الصحة والمرض ومن اليسر والعسر، وهي سنة الحياة، ولئن كانت القوانين واللوائح قد وضعت لتطبق في الظروف العادية التي تمر بها الجماعة، حيث تلتزم سلطات الضبط الإداري في مثل هذه الظروف باحترام مبدأ المشروعية، من خلال مراعاة القوانين واللوائح الموجودة في الدولة، وعدم الخروج عليها في تصرفاتها وأفعالها وفيما تتخذه من تدابير، وإلا كانت أعمالها المخالفة باطلة، غير أنه قد تطرأ ظروف استثنائية طارئة كالحرب والزلازل والبراكين والفيضانات والكوارث والأوبئة ... ففي هذه الظروف لا تستطيع سلطات الضبط الإداري مواجهتها وفقاً لأحكام التشريع العادي واتباع أساليبه وإجراءاته الطويلة، لأن ذلك يؤدي إلى تعطيل المصالح وتوقف سير المرافق العامة وانتشار الفوضى، وعدم تحقيق أهداف الضبط الإداري المتمثلة بالمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وهو ما قد يُعرِّض وجود الدولة والجماعة للخطر، ولذلك فإن ضرورة الحفاظ على الدولة وحماية الجماعة والنظام العام، تسمح لسلطات الضبط الإداري في مثل هذه الظروف بالخروج على قواعد المشروعية العادية، من خلال توسيع نطاق المشروعية بحيث تصبح الأفعال غير المشروعة في الظروف العادية تصرفات مشروعة في الظروف الاستثنائية، وهو ما يوصف بالمشروعية الاستثنائية، لأن هذه

المشروعية وإن كانت تقلص من نطاق حقوق الأفراد والحريات العامة، إلا أنها لا تعني الاعتداء على هذه الحقوق أو الحريات أو مصادرتها كلياً تحت ذريعة مواجهة الظروف الاستثنائية [47].

وقد شكَّلت جائحة (كورونا) (كوفيد 19) تحدياً كبيراً واجهته دول العالم قاطبة، حيث أنها ألقت بظلالها الثقيلة على كافة نواحي الحياة، كما أنها شكلت تهديداً كبيراً للصحة العامة وخطراً داهماً على حياة ملايين البشر، وهو ما دفع سلطات الضبط الإداري في كل دولة على حدة ومنها دولة قطر إلى اتخاذ تدابير ضبطية استثنائية لمواجهة هذا الخطر، حيث أعلنت العديد من الدول حالة الطوارئ واتخذت أسلوب الحجر التام، في حين اتخذ البعض الآخر أسلوب الحجر الجزئي، وهو ما أدى إلى المساس بكثير من الحقوق الحريات العامة كحرية الاجتماع، وحرية التنقل، والحق بالتعليم، والحق بالعمل وغيرها ... [48].

وسيحاول الباحث من خلال هذا المبحث دراسة ماهية نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها، ومدى اعتبار جائحة كورونا (كوفيد 19) ظرفاً استثنائياً وذلك من خلال ما يلي:

المطلب الأول: ماهية نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها.

المطلب الثاني: مدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً.

---

(47)- إسحاق أبو طه، الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء قوانين حقوق الإنسان، بحث علمي منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية، تصدر عن معهد البحوث والدراسات العربية التابع للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم بجامعة الدول العربية، العدد (55)، 2011، ص323.

(48)- د. مبروك جنيدي، أثر جائحة كوفيد 19 كظرف استثنائي على الحريات وحقوق الإنسان، بحث علمي منشور في مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد (6) العدد (1 خاص)، سنة 2021، الجزائر، ص 1.

المطلب الأول

ماهية نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها

تعد الظروف الاستثنائية نظاماً قانونياً استثنائياً، يتم اللجوء إليه من قبل الدولة التي تواجه ظروفاً غير عادية، وخطراً يهدد أمنها واستقرارها، وهذا ما يدعوها لاتخاذ تدابير غير عادية للحد من هذا الخطر [49].

ويشير الفقيه الفرنسي موريس هوريو إلى إن الظروف الاستثنائية تشكِّل دفاعاً شرعياً، يتيح للحكومة وسلطات الضبط الإداري في الدولة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها، وهي وإن خرجت عن إطار المشروعية، فإنها لا تخرج عن إطار القانون طالما كانت في حالة دفاع شرعي [50].

وسيحاول الباحث دراسة مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها من خلال ما يلي:

الفرع الأول

مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

ترتبط نظرية الظروف الاستثنائية بمشروعية تتسع قواعدها عن قواعد المشروعية العادية التي تطبق بالظروف العادية، بشرط ألا تتجاوز القدر الذي يمكِّن سلطات الضبط من مواجهتها، وكل ذلك يتم تحت إشراف القضاء ورقابته [51].

([49]) – **عفاف بوراس، شروق غول**، تأثير الظروف الاستثنائية على السلطة التنفيذية دراسة حالة جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي – الجزائر، 2020 – 2021، ص 6.

([50])- **أشارت إليه: نوال بن الشيخ**، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، الجزائر، 2013، ص 39

([51])- **د. محسن خليل**، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 1986، ص111.

وقد عرَّف أحد الفقهاء الظروف الاستثنائية بأنها:" ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها، أو أحداث فتنة مسلحة، أو كوارث أو انتشار وباء فتاك " [52].

وقد أوضحت المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 أن الظروف الاستثنائية والتي أطلقت عليها تعبير (حالات الطوارئ الاستثنائية) هي الحالات التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، والتي تتيح للدول أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بموجب العهد الدولي المذكور[53]، أي أنها تتيح للدولة ممثلة بسلطات الضبط الإداري تقليص نطاق حقوق الحريات العامة، بما يكفل مواجهة هذه الظروف.

أما الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الموقعَّة بتاريخ 4 نوفمبر 1950 فقد وصفت في مادتها الخامسة عشرة الظروف الاستثنائية بأنها: حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة[54]، أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969 فوصفتها في المادة (27) منها بأنها: أوقات الحرب أو الخطر العام أو أي ظرف آخر يشكل تهديداً لأمن واستقلال الدولة [55].

([52])- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 234، كما عرَّفها فقيه آخر بأنها:" أحوال تمر بها الدولة، وتطبّق أثناءها قواعد شاذة غير مألوفة تجيز لها الخروج مؤقتاً عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام، ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف"، **د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني**، نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري، في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 215، وهناك من يعرّف الظروف الاستثنائية بأنها:" نظام استثنائي محدد في المكان والزمان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها وذلك بتدابير مستعجلة وغير عادية في شروط محددة لحين زوال التهديد "، **د. خيري أحمد الكباش**، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار الجامعيين، القاهرة، 2001، ص 779.

([53]) – أنظر النص الكامل للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منشور على الموقع الإلكتروني:
https://www.ohchr.org

([54]) – أنظر النص الكامل للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، منشورة على الموقع الإلكتروني:

وبالتالي فإن مفهوم الظروف الاستثنائية يشمل:

1- الأزمات الخطيرة سواء اتخذت شكل حرب أو نزاع مسلح أو خارجي أو داخلي أو عدم استقرار داخلي.

2- الكوارث الطبيعية كالزلازل أو الفيضانات أو الأوبئة.

وهناك من يرى أن الظروف الاستثنائية هي:

1- حالة الحرب الفعلية أو حالة الاستعداد لمواجهة حدوثها المتوقع.

2- حالة وجود الإرهاب أو التخريب الداخلي أو الخشية من حدوثه.

3- الأزمات الاقتصادية الحادة أو الخشية من حدوث الانهيار الاقتصادي[56].

ويرى الباحث من خلال ما تم ذكره من تعاريف أن الظروف الاستثنائية هي أحوال غير مألوفة تتضمن تهديداً للنظام العام في الدولة بعناصره المختلفة، يكون منشؤها إما تهديد خارجي كالعدوان أو الحرب، أو أزمة داخلية حادة كالفتنة الداخلية أو المجاعات، أو يكون سببها عوامل طبيعية كالزلازل والبراكين والأوبئة والجوائح والأمراض، وهي تفرض على سلطات الضبط الإداري في الدولة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، واحتواء آثارها والقضاء على خطرها، وهو ما يتيح لسلطات الضبط الإداري تقليص مدى الحقوق والحريات العامة بالقدر الضروري لمواجهة هذه الظروف، على أن لا يتضمن ذلك اعتداء أو إهداراً لتلك الحقوق والحريات.

---

https://www.echr.coe.int.

(55)- أنظر النص الكامل للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان منشورة على الموقع الإلكتروني:

http:// hrlibrary.umn.edu

(56)- **د. الشافعي محمد البشير**، قانون حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 206.

وتتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وغير العادية بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية، فهي في سبيل الحفاظ على الأمن والنظام العام لها أن تلجأ إلى العديد من الأساليب حتى لو أدى ذلك إلى خرق مبدأ المشروعية، لأنها لا تستطيع السيطرة على الأوضاع الاستثنائية إلا بسلطات استثنائية [57].

وقد عد القضاء الإداري الفرنسي جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً، لا يمكن مواجهته بالتدابير الضبطية العادية، وذلك بالحكم الصادر عن محكمة (كولمار) الاستئنافية الفرنسية الغرفة السادسة بتاريخ 12 مارس 2020 بحكمها رقم 2020/80 [58] .

الفرع الثاني

شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لما كانت نظرية الظروف الاستثنائية، في جوهرها، نظام قانوني استثنائي يؤدي تطبيقه إلى إحلال قواعد المشروعية الاستثنائية محل قواعد المشروعية العادية، لذلك فإن تطبيق هذا النظام يتضمن شروطاً لا بد من مراعاتها حتى يكون تطبيق هذه النظرية مشروعاً، وحتى لا تتخذ سلطات الضبط الإداري منها ذريعة للاعتداء على الحقوق والحريات العامة، ومن هذه الشروط:

([57]) - **موهوب أمينة، شيخي صليحة**، حدود سلطات الضبط الإداري وأثرها على ممارسة الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة، الجزائر، 2015 – 2016، ص 63.

([58])– http://www.mahkama.net/?p=19549

أولاً- وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام بعناصره المختلفة:

حتى يمكن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، وحتى تتمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة، لا بد من وجود خطر جسيم وحال يهدد النظام العام بعناصره المختلفة كالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، بحيث لا تجدي القواعد القانونية العادية لمواجهته، ومن الممكن أن يكون هذا الخطر داخلياً كالعصيان المسلح أو خارجياً كالحروب، وقد يكون مصدر هذا الخطر الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والأوبئة والأمراض السارية، وقد يكون مصدره اقتصادياً كحدوث مجاعة في البلاد، أو انخفاض حاد في سعر صرف العملة نتيجة ضائقة اقتصادية تمر بها الدولة[59].

ثانياً- استحالة مواجهة الخطر الجسيم بتدابير الضبط الإداري العادية:

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، أو تكون القوانين واللوائح العادية غير قادرة على مواجهة الخطر الجسيم الذي يهدد النظام العام بعناصره المختلفة، كما يشترط أن تكون تدابير الضبط الإداري العادية والوسائل القانونية العادية التي تملكها الإدارة في الأوقات العادية قاصرة عن مواجهة الخطر، بحيث تستلزم مواجهته بإجراءات ووسائل وتدابير ضبطية استثنائية[60].

ثالثاً- يجب أن تكون الغاية التي تنشدها سلطات الضبط الإداري هي تحقيق الصالح العام والحفاظ على النظام العام:

يشترط في تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، أن تكون غاية سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير ضبطية استثنائية هي تحقيق الصالح العام، والحفاظ على السير المنتظم

---

(59) – **د. سليمان محمد الطماوي**، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 476.

(60)- د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان، 2019، ص 86.

للمرافق العامة، والحفاظ على النظام العام، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء، وكذلك التعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد [61].

رابعاً- ملاءمة التدابير الضبطية المتخذة للظرف الاستثنائي القائم:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الضبطية الاستثنائية ملائمة لمواجهة الظرف الاستثنائي القائم، فلا تستخدم سلطات الضبط التدابير الضبطية الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه الظرف الاستثنائي، وبالتالي فإنه يجب على سلطات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، بشرط أن تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت الإدارة فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبح تصرفها غير مشروع، وقد أكَّدت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية ذلك في أحد أحكامها، حيث جاء فيه:" ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة، هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا

([61])-**د. يوسف ناصر الظفيري**، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية، مرجع سابق، 459.

اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً "[62].

خامساً- عدم تجاوز التدابير الضبطية الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية:

يجب على سلطات الضبط الإداري عندما تتخذ التدابير الضبطية الاستثنائية أن تلتزم بالمدة الزمنية التي يكون فيها الظروف الاستثنائي قائماً، فلا تمتد إجراءاتها وتدابيرها خارج الحدود الزمنية للظرف الاستثنائي، بحيث تنتهي تلك التدابير والإجراءات بزوال الظرف الاستثنائي، ويتم العودة من جديد إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، وإلا اعتبر استخدام الإجراءات الاستثنائية بعد زوال الظرف الاستثنائي تصرفاً غير مشروع، وبناءً على ذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً عن محافظ (السين) بفرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غير محددة [63].

فإذا ما توافرت الشروط السالفة الذكر، فإن شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية تكون قد اكتملت، وهو ما يتيح لسلطات الضبط الإداري اللجوء إليها.

ويرى الباحث أنه لا بد من توافر كافة شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية حتى تنتج هذه النظرية آثارها، وأن تتوخى سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير ضبطية استثنائية مواجهة الظرف الاستثنائي، وأن تكون غايتها المحافظة على النظام العام، وليس قمع الحريات العامة ومصادرتها، لأن من واجبها أن تتجنب قدر الإمكان المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، وأن تخضع سلطات الضبط الإداري سواء عند لجوئها إلى نظرية الظروف الاستثنائية، أم عند

---

(62)- حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 1517 لسنة 2 ق جلسة 1957/4/13 المجموعة، السنة الثانية، ص 886، أشار إليه **د. محمد فوزي النويجي**، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص 135.

(63)- حكم مجلس الدولة الفرنسي في 19 مايو 1944، مجموعة سيري الجزء الثالث، ص 12، أشار إليه **د. محمد فوزي نويجي**، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص 135.

اتخاذها للتدابير الضبطية الاستثنائية للتحقق من مشروعيتها وملاءمتها من قبل القضاء، وهو ما يمثل ضمانة مهمة للحيلولة دون اساءة استعمال الصلاحيات الواسعة الموضوعة بين أيدي هيئات الضبط الإداري.

المطلب الثاني

مدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً

يعرَّف الوباء بأنه:" زيادة مفاجئة وسريعة في عدد حالات المرض على نحو أعلى من المتوقع في مجتمع معين، فيرتفع عدد المصابين عن العدد المتوقع، كما أنه يمتد على رقعة جغرافية واسعة " [64]، وتحدث الجائحة عندما ينتشر الوباء في عدة بلدان أو قرارات وعادة ما يصاب بها عدد كبير من السكان [65].

وتعد جائحة كورونا (كوفيد 19) من أخطر الجوائح والأوبئة التي هددت وجود البشرية جمعاء عبر تاريخها، فقد انتشرت في العالم بسرعة كبيرة انتشار النار بالهشيم، حيث ظهرت أول إصابة في مدينة ووهان الصينية بتاريخ 30 ديسمبر 2019 ثم سرعان ما خلفت آلاف الضحايا من الموتى والمصابين في جميع دول العالم، بعد انتقلت إلى الدول الأخرى من خلال المسافرين

([64]) - **عفاف بوراس، شروق غول،** تأثير الظروف الاستثنائية على السلطة التنفيذية دراسة حالة جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 44.

([65]) – **عفاف بوراس، شروق غول،** تأثير الظروف الاستثنائية على السلطة التنفيذية دراسة حالة جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 45.

والسياحة، فسارعت الدول ومنها دولة قطر إلى اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الوقائية لمواجهة ومنع تفشي هذه الجائحة القاتلة، وأعلن كثير من الدول عن فرض حالة الطوارئ الصحية، ولم يقف هذا الفيروس عند فرض حالة الطوارئ الصحية، بل تعداها إلى حالة الطوارئ القانونية والتشريعية على كافة الأصعدة [66].

ووفقاً لتقارير منظمة الصحة العالمية فإن فيروس كورونا ينحدر من فصيلة فيروسات تشمل تلك الفيروسات التي تسبب نزلات البرد الشائعة، ومتلازمة سارس، ومتلازمة الشرق الأوسط التنفسية، وقد تبدى ظهور هذا الفيروس في حالات من الالتهاب الرئوي المستعصي ظهرت أعراضه عند المصابين الذين كانوا يشعرون بحالات من ضيق التنفس التي كانت تنتهي في كثير من الأحيان بالوفاة [67].

وقد تسبب فيروس كورونا (كوفيد 19) بوفاة ما يقارب (15) مليون شخص حول العالم بحسب تقديرات منظمة الصحة العالمية، أما عدد الإصابات فهو 542 مليوناً وذلك حتى تاريخ 2022/6/29، وفي دولة قطر وحدها بلغت عدد الإصابات حتى تاريخ 20 يناير 2023 عدداً ضخماً إذا ما قورن بعدد السكان وهو 493 ألفاً أما الوفيات فهو 686 شخصاً [68].

---

(66)- عربي ربيع عبد الحفيظ، محمودي فاطيمة الزهرة، الضبط الإداري بين قدر كورونا وحرية الأفراد، بحث علمي منشور في مجلة صوت القانون، الجزائر، المجلد الثامن العدد الخاص 2، 2022، ص 348.

(67)- سبع زيان، بن أحمد عبد المنعم، كاس عبد القادر، تحولات في حدود الضبط الإداري لمجابهة فيروس كورونا، دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجاً، بحث علمي منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد 14، العدد 2، 2021، ص 312.

(68)- انظر الموقع الإلكتروني لشبكة بي بي سي:

http://www.bbc.com

وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية قراراً أكدت فيه على أن فيروس كورونا (كوفيد 19) هو جائحة ودعت دول العالم إلى اتخاذ التدابير الملائمة لمواجهته، فعملت الدول على فرض الحجر الصحي ومنع التنقل داخل المدن وإغلاق الحدود لمنع انتقال المرض من المسافرين الوافدين[69].

ولئن كان الفقهاء في مجال القانون الخاص مختلفين حول تصنيف فيروس كورونا (كوفيد 19) هل يعد ظرفاً طارئاً أم قوة قاهرة حيث يترتب على كل حالة من الحالات المذكورة نتائج مختلفة، وهو ما يخرج عن نطاق بحثنا، ومن الجدير بالذكر أننا لم نعثر في الأحكام الصادرة عن المحاكم القطرية في القضايا الإدارية ما يشير إلى موقف القضاء القطري من جائحة فايروس كورونا (كوفيد 19)، إلا أننا عثرنا على حكم واحد قد صدر في إحدى القضايا المدنية عن محكمة التمييز القطرية في سنة 2021 قد عدَّ الجائحة المذكورة حادثاً استثنائياً ولم يعدها من قبيل القوة القاهرة، إلا في بعض الحالات التي يصبح فيها تنفيذ الالتزام مستحيلاً، حيث جاء في الحكم المذكور:" ولئن كانت جائحة (كوفيد 19) تعتبر من قبيل الحوادث الاستثنائية، ما دامت قد لحقت إبرام العقد، إلا أنه ليس بطريق اللزوم والضرورة أن تتأثر بها كافة الالتزامات الناشئة عن جميع العقود بنفس درجة التأثر، بل إنها قد لا يترتب عليها أي أثر على الالتزامات بالعقد، في حين أنها قد تبلغ حدّ القوة القاهرة بحيث يستحيل تنفيذ التزام البعض الآخر من العقود، أو يقتصر أثرها فقط على مجرد أن يكون تنفيذ الالتزام مرهقاً للمدين في عقد ثالث، فيتباين أثرها في كل حالة على حدة، بحسب طبيعة كل عقد والالتزام الناشئ عنه، وأثر الجائحة على تنفيذه ومداه، بما يستلزم من قاضي الموضوع أن يتقصّى أبعاد العقد المطروح عليه، بحسب

([69])- **د. جابر محجوب علي، د. طارق جمعة السيد راشد،** أثر جائحة كورونا المستجد على التزام المدين- بالتنفيذ العيني دراسة تحليلية مقارنة في القانونين القطري والفرنسي، دار نشر جامعة قطر، كلية القانون، 2020، ص1

ظروفه، منبتّ الصلة عن غيره، محيطاً بجوانبه، متعمقاً دخائله، بالغاً ببحثه منتهاه للوقوف على طبيعة الالتزام وأثر الجائحة على تنفيذه. لمّا كان ذلك، وكان عقد الإيجار موضوع الدعوى قد انصبّ على عدة أماكن تختلف طبيعتها وتتباين الأنشطة المباشرة في كلّ منها، وقد تمسّك الطاعنون بأن جائحة (كوفيد 19) لم يتأثر بها كافة الأنشطة لكلّ الأماكن التي تستأجرها المطعون ضدها، بما كان يستوجب على محكمة الموضوع أن تمحص هذا الدفاع، وتقف على طبيعة العقد المبرم بين الطرفين والغرض المؤجر له تلك الأماكن محل العقد، ومدى تأثرها بالجائحة ومداه، لتصل من كل ذلك إلى تبيان حقيقة ما إذا كان تنفيذ التزام المطعون ضدها، قد أضحى مستحيلاً، أم أنه مرهقٌ فحسب، أم أن أثر الجائحة على الالتزام منعدمٌ، أو اقتصر على حدود الخسارة المألوفة فقط، بيد أن قرار اللجنة المؤيد بالحكم المطعون فيه اعتبر أن جائحة (كوفيد 19) بمجردها، كافية بذاتها على وجه العموم في جعل التزام المطعون ضدها مستحيلاً، دون أن يُعنى ببحث طبيعة الأنشطة التي تباشرها في كل مكان من الأماكن المؤجرة على حدة، ومدى تأثرها بالجائحة والقرارات التي صدرت لحصارها، والتضييق من انتشارها، فشابه القصور في التسبيب الذي جرّه للخطأ في تطبيق القانون "[70].

ولعله من المفيد أن نذكر أن حكم محكمة التمييز القطرية السالف الذكر قد أوضح الفرق بين القوة القاهرة الحادث الاستثنائي حيث جاء فيه:" فالخسارة المألوفة في التعامل في نطاق العقود لا تكفي بذاتها لإعمال حكم الظروف الطارئة أو الأحداث الاستثنائية. أما إن ترتب على هذا الحادث أن أضحى تنفيذ الالتزام مستحيلاً؛ فإن هذا الحادث يعتبر في هذه الحالة قد بلغ حدّ القوة القاهرة؛ فتنقضي تبعاً لها التزاماته، وما يقابلها من التزامات الطرف الآخر، وينفسخ العقد تلقائياً،

([70])- محكمة التمييز القطرية جلسة 29 من سبتمبر سنة 2021 الطعن رقم 335 لسنة 2021 تمييز مدني.

ولكن في أحيان قد يتجاوز أثر هذا الحادث الطارئ من ناحية، حدّ السعة والخسارة المألوفة للمدين، بيد أنه من ناحية أخرى لم يبلغ درجة القوة القاهرة واستحالة تنفيذ الالتزام، فلا هذا ولا ذاك، بل اقتصر أثره على حالة بينية بينهما، فصار تنفيذ الالتزام الناشئ عن العقد ليس مستحيلاً، بل مرهقاً للمدين فحسب، جاز للقاضي في هذه الحالة بناءً على طلب المدين، وتبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن يردّ الالتزام المرهق إلى الحدّ المعقول، ولو كان ذلك بمشقة على المدين لا تبلغ حدّ الإرهاق "[71].

ويتضح من خلال الحكم السابق أن الفرق بين القوة القاهرة والحادث الاستثنائي، أنه يترتب على القوة القاهرة استحالة تنفيذ الالتزام، في حين أنه في حالة الحادث الاستثنائي فإن تنفيذ الالتزام يكون ممكناً ولكنه مرهق للمدين.

كما أن حكم محكمة التمييز المذكور قد أوضح الآثار القانونية المترتبة على القوة القاهرة والحادث الاستثنائي فجاء فيه:" .... وفي المادة (188) من القانون المدني على أنه ":1- في العقود الملزمة للجانبين، إذا أصبح تنفيذ التزام أحد المتعاقدين مستحيلاً لسبب أجنبي لا يد له فيه، انقضى هذا الالتزام، وانقضت معه الالتزامات المقابلة له، وانفسخ العقد من تلقاء نفسه."؛ يدلّ على أنه ولئن كان الأصل في العقود أنه لا يجوز تعديلها إلا باتفاق أطرافها، إلا أنه في أحوال استثنائية وأثناء تنفيذ العاقدين لالتزاماتهما، قد يطرأ ما لم يكن في حسبان المتعاقدين عند إبرام العقد، من حوادث طارئة أو ظروف فجائية، تخلّ بالتوازن المفترض بين التزامات الطرفين وحقوقهما، فلا يستطيع المدين بالالتزام دفعها وتجاوزها، فيضحى لهذا الحادث الطارئ أثراً

([71]) - محكمة التمييز القطرية جلسة 29 من سبتمبر سنة 2021 الطعن رقم 335 لسنة 2021 تمييز مدني.

ومردوداً على التزاماته الناشئة عن العقد، بحيث يترتّب عليها أن يعود عليه بخسارة، فإن كانت خسارته تلك لا تعتبر من قبيل الخسارة الفادحة، فلا أثر لها على تنفيذ كامل التزاماته "[72].

وما يهمنا في مجال القانون الإداري وهو المتعلق ببحثنا أنه لا يوجد خلاف على أن جائحة كورونا (كوفيد 19) تعد ظرفاً استثنائياً وفقاً للمفهوم الذي تم إيضاحه عند شرح مفهوم الظرف الاستثنائي، فهي تشكل تهديداً للنظام العام في الدولة بعناصره المختلفة ولا سيما عنصر الصحة العامة، كونها تشكل خطراً جسيماً وحالاً وداهماً على صحة الإنسان وسلامته وحياته، ولما كانت آثاره المدمرة قد تعدت القدرات العادية لسلطات الضبط الإداري التي عجزت عن مواجهته بالتدابير الضبطية العادية، وبالوسائل التي تستخدمها بالظروف العادية وبالقوانين واللوائح العادية، لأنها لو تمسكت بهذه الوسائل التقليدية العادية لكانت الدولة والشعب والنظام العام والصالح العام قد أصيبوا بأضرار لا يمكن تداركها، لذلك فإن هذه الجائحة تعد ظرفاً استثنائياً بامتياز، خاصة وأنها مرض قد تبدى كشبح لا تعرف أسبابه ولا طريقة علاجه كما أنه قد صعب إنتاج لقاح يمنع انتقاله، ولذلك فقد عُد ظرفاً استثنائياً لتحقق شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الإداري سالفة الذكر [73].

ولذلك فإن التدابير التي فرضتها سلطات الضبط الإداري القطرية، والتي تضمنت تقييداً لعدد من الحقوق والحريات العامة كحق العمل، والاجتماع، والتعليم، وحرية التنقل، وحرية ممارسة الشعائر الدينية أتت في إطار اتخاذ التدابير الضبطية الاستثنائية لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي، وستتضح لنا طبيعة كل تدبير وكيف تم المساس بكل نوع من الحقوق والحريات

([72])- محكمة التمييز القطرية جلسة 29 من سبتمبر سنة 2021 الطعن رقم 335 لسنة 2021 تمييز مدني.

([73])- **سبع زيان، بن أحمد عبد المنعم، كاس عبد القادر**، تحولات في حدود الضبط الإداري لمجابهة فيروس كورونا، دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجاً، مرجع سابق، ص 313.

العامة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، حيث أنه سيتضح لنا ما إذا كان هناك تجاوز من قبل سلطات الضبط الإداري في تقييد هذه الحقوق والحريات أم أن ما قامت به أتى في إطار المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة ولا سيما عنصر الصحة العامة، كما أنه سيتضح لنا ما إذا كانت سلطات الضبط الإداري في قطر اتخذت من الظرف الاستثنائي ذريعة لمصادرة الحقوق والحريات العامة، كما فعلت بعض الدول المستبدة التي لا تحترم حقوق الإنسان، خاصة وأنه قد ظهر لنا بعد أن ضعفت آثار هذه الجائحة كيف خففت دولة قطر من التدابير الضبطية الاستثنائية التي فرضتها في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) لأن هذه التدابير لم تعد ملائمة للظروف العادية التي حلت محل الظرف الاستثنائي المتمثل بجائحة كورونا (كوفيد 19).

وقد سبق أن أوضحنا أن محكمة (كولمار) الاستئنافية الفرنسية الغرفة السادسة بتاريخ 12 مارس 2020 عدت في حكمها رقم 2020/80 أن جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً لا يمكن مواجهته بالتدابير الضبطية العادية.

وهكذا بعد أن تعرفنا من خلال هذا الفصل على ماهية الضبط الإداري ووسائله، وبعد أن تعرفنا على نظرية الظروف الاستثنائية ومدى اعتبار جائحة كورونا (كوفيد 19) ظرفاً استثنائياً، ننتقل لدراسة تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال الفصل الثاني من هذه الرسالة.

الفصل الثاني

تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة

تمهيد وتقسيم:

لقد أدركت دول العالم ومنها دولة قطر، مدى خطورة جائحة كورونا، فقد انعكست آثار هذه الجائحة الخطيرة على القطاع الصحي وعلى النشاط الاقتصادي، والتجاري، والتعليمي، والديني، والخدمي وبكلمة جامعة فقد أثرت على كافة مناحي الحياة، وأمام هذا الخطر الداهم، والظرف الاستثنائي الخطير فقد انبرت سلطات الضبط الإداري للتصدي له، من خلال اتخاذ عدد من التدابير الضبطية خشية من اتساع نطاق تفشي الوباء، وذلك حماية للنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ومن الطبيعي أن يحتل عنصر الصحة العامة المقام الأول، لأن جائحة كورونا تهدد هذا العنصر بصورة مباشرة، وإن كان لها انعكاساتها وتأثيراتها الخطيرة المباشرة وغير المباشرة على العناصر الأخرى، حيث تتعلق التدابير المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري بتنظيم نشاط وحرية الأفراد ووضع القيود الضرورية عليها بما يتماشى والصالح العام[74].

ورغم أهمية تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة جائحة كورونا والتي جاءت استجابة إلى ما أعلنته منظمة الصحة العالمية في (11 مارس 2020) من أن مستوى تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) قد بلغ مستوى الجائحة، وبعد أن دعت تلك المنظمة الحكومات إلى اتخاذ خطوات

([74])- **د. نورة موسى**، إجراءات الضبط الإداري لمكافحة فيروس كورونا (كوفيد 19) وجهود الإدارة في حماية المواطنين، بحث علمي منشور في مجلة البحوث القانونية، العدد 12، 2021، ص 2.

عاجلة وأكثر صرامة لوقف انتشار الفيروس انطلاقاً من التزامها المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادقت عليه أغلب دول العالم، حيث يتوجب عليها اتخاذ كافة التدابير الفعالة للوقاية من الأمراض الوبائية والمستوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحته[75]، ناهيك عن واجباتها المفروضة عليها بموجب الدستور والقوانين الوطنية، إلا أنه مهما بلغت مخاطر الظرف الاستثنائي متمثلاً بجائحة كورونا (كوفيد – 19) فإنها يجب أن لا تؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة مساساً يؤدي إلى القضاء عليها أو مصادرتها تحت ذريعة مواجهة جائحة كورونا (كوفيد – 19)، لأن هذه الحقوق والحريات العامة مكفولة دستورياً، كما أن الضرورة تقدر بقدرها، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري الانحراف باستعمال السلطة الموضوعة بين يديها، بل لا بد من استعمال هذه السلطة للحفاظ على النظام العام بكافة مقوماته ولا سيما عنصر الصحة العامة.

المبحث الأول: تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا.

المبحث الثاني: أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة.

([75]) – من الجدير بالذكر إن الحكومات وفقاً لأحكام القانون الدولي ملزمة باحترام (مبادئ سيراكوزا) التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة عام 1984 والتي تتضمن توجيهاً ملزماً حول ردود الحكومة التي تقيد حقوق الإنسان لأسباب تتعلق بالصحة العامة أو الطوارئ الوطنية بحيث توجب أن تكون كل التدابير التي تتخذ لحماية الناس والتي تقيد حقوقهم وحرياتهم قيوداً قانونية ضرورية ومتناسبة ومحددة زمنياً وكل تقييد للحقوق يجب أن يراعي الأثر غير المتناسب على مجموعة سكانية أو فئات مهمشة بعينها تنص مبادئ سيراكوزا على أن تكون القيود :

1- محددة ومطبقة بما يتماشى مع القانون.
2- موجهة نحو هدف مشروع للمصلحة العامة.
3- ضرورية للغاية في مجتمع ديموقراطي لتحقيق هدف ما.
4- الأقل تدخلاً وتقييداً لبلوغ هدف معين.
5- مستندة إلى أدلة علمية وليست تعسفية أو تمييزية عند التطبيق.
6- محددة زمنياً وتحترم كرامة الإنسان وخاضعة للمراجعة.

حتى إن كان بحثنا في مجال القانون الإداري وليس في مجال القانون الدولي، إلا أن الباحث يرى أنه من الممكن الاسترشاد بالمبادئ المذكورة لتحديد الشروط الواجب توافرها بالتدابير التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد 19).

المبحث الأول

تطبيقات تدابير الضبط الإداري في جائحة كورونا

تمهيد وتقسيم:

اتخذت سلطات الضبط الإداري في دولة قطر عدداً من التدابير الضبطية لمواجهة انتشار جائحة كورونا (كوفيد – 19)، وقد كان الكثير من هذه التدابير تدابيراً وقائية إضافة إلى وجود بعض التدابير العقابية التي تهدف إلى فرض احترام التدابير الوقائية على أفراد المجتمع لدفعهم إلى التقيد بها، ويقصد بالتدابير الوقائية[76]، تلك التدابير الضبطية التي تفرضها سلطات الضبط الإداري في الدولة، والتي تنطوي على قيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الافراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار جائحة كورونا (كوفيد 19)، انطلاقاً من أن سلطات الضبط الإداري تنهض بمهمة توفير ظروف ضمان الحق في الحياة الذي كفله الدستور وحماه المشرع كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة [77].

واستناداً لنص المادة (23) من الدستور القطري الدائم لسنة 2004 التي جاء فيها:" تعنى الدولة بالصحة العامة وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون "، فضلاً

([76]) –**انظر: د. إسلام إبراهيم شيحا**، التدابير الوقائية والعقابية لتأمين الفعاليات الرياضية ضد ظاهرة شغب الملاعب (دراسة مقارنة)، بحث علمي مقدم في إطار المشروع البحثي المعنون "نحو تطوير البنية التشريعية الرياضية في دولة قطر كمتطلب لتنظيم الفعاليات الرياضية الكبرى " والحاصل على جائزة الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي لعام 2020، منشور في دار نشر جامعة قطر، ص 9.

([77])- **شيماء الشاوي**، نظرات قانونية حول فيروس كورنا المستجد – كوفيد 19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد 19 – العدد 17، إبريل 2020، ص 90.

عما يتضمنه الدستور القطري من تخويل مجلس الوزراء اختصاص رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة (المادة 7/121 من الدستور القطري لسنة 2004) ،وهو ما يخول المجلس المذكور إصدار لوائح ضبط إداري مستقلة للحفاظ على الصحة العامة، واتخاذ التدابير الملائمة للتصدي للأمراض والأوبئة، فقد سارعت دولة قطر إلى اتخاذ خطوات جدية وقوية للحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد – 19) والتخفيف من آثارها، من خلال تشكيل اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي عقدت عدداً من الاجتماعات لاتخاذ الوسائل والقرارات الكفيلة بالحد من انتشار الجائحة، كما قام المشرع القطري بإصدار القانون رقم (9) لسنة 2020 المعدِّل لأحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، والذي خوَّل وزير الصحة بوصفه أحد أعضاء الضابطة الإدارية، اتخاذ العديد من التدابير وإصدار عدد من القرارات لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد – 19)[78].

وسيحاول الباحث تسليط الضوء على تدابير الضبط الإداري المتخذة في دولة قطر إبان أزمة انتشار جائحة كورونا (كوفيد – 19) من خلال ما يلي:

المطلب الأول: التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات.

المطلب الثاني: التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل.

([78])- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد**، الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، بحث علمي منشور في المجلة الدولية للقانون المجلد العاشر، العدد الثالث، 2021، عدد خاص بمؤتمر (القانون في مواجهة الأزمات العالمية – الوسائل التحديات، كلية القانون، جامعة قطر، 7- 8 فبراير، 2021، ص 65.

المطلب الأول

التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات

تتطلب مكافحة انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، ولا سيما جائحة كورونا (كوفيد – 19) اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على النظام العام بصورة عامة والصحة العامة على وجه التحديد بوصفها إحدى مقومات النظام العام، وتأخذ هذه التدابير شكل اللوائح التنظيمية مخصصة الهدف، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على الصحة العامة وتمتاز هذه التدابير بالعمومية والتجريد، غير أنها تفرض العديد من القيود على الحقوق والحريات المكفولة دستورياً بغرض الحد من انتشار جائحة كورونا (كوفيد – 19)[79].

ورغم أن قانون الأحكام العرفية القطري رقم (9) لسنة 2007 قد أجاز في المادة الأولى منه:" ... إعلان الأحكام العرفية في البلاد كلما تعرض للخطر، الأمن أو النظام العام، أو سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو حدث ما يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، سواء كان ذلك بسبب وقوع عدوان أو قيام حالة تهدد بوقوعه أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث أو انتشار وباء "، ورغم أن الدستور القطري يخوِّل سمو الأمير صلاحية إعلان الأحكام العرفية، لمواجهة الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ التي تعد جائحة كورونا نموذجاً لها، حيث تشكل ظرفاً استثنائياً كما سبق أن أوضحنا، يخول سلطات الضبط الإداري اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذا الظرف، أوضحتها المادة (3) من قانون الأحكام العرفية التي

---

(79)- غربي أحسن، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – 19)، بحث علمي منشور في حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد (34) عدد خاص (القانون وجائحة كوفيد 19)، ص13.

جاء فيها:" للأمير متى أعلنت الأحكام العرفية أن يأمر باتخاذ كل أو بعض التدابير التالية:" 1- تحديد أسعار السلع ومنع احتكارها.

2- تحديد مواعيد عمل المحال العامة أو بعض أنواع منها وتعديل تلك المواعيد وإغلاق المحال المذكورة كلها أو بعضها.

3- منع أي اجتماع عام أو تجمع وفضه ووقف نشاط أي ناد أو جمعية أو مؤسسة خاصة.

4- إخلاء بعض المناطق أو عزلها.

5- فرض الرقابة على وسائل الاتصال أو قطع الخدمة أو غلقها.

6- تكليف الأفراد القادرين بأداء الأعمال التي تقتضيها الحالة الاستثنائية وذلك نظير مقابل عادل.

7- الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل والمنقولات والعقارات الخاصة دون إخلال بحقوق الملكية وبحق أصحابها في تعويض عادل.

8- حظر التجول ومنع المرور في أوقات محددة إلا بإذن خاص.

9- فرض الرقابة على وسائل الإعلام المسموعة والمرئية .....

10- سحب تراخيص حيازة وإحراز السلاح وحمله ....

11- ترحيل غير القطريين من البلاد أو التحفظ عليهم....

12- دخول الأماكن والمساكن وتفتيشها وتفتيش الأشخاص في أي وقت.

13- اعتقال أي شخص وحجزه تحفظياً أو تحديد إقامته ...

14- أي تدابير أخرى من شأنها تحقيق الأغراض التي أعلنت من أجلها الأحكام العرفية.

ويجوز للأمير تفويض من يراه في تنفيذ كل أو بعض التدابير المشار إليها ".

ورغم أنه كان في وسع دولة قطر وقيادتها السياسية ممثلة بسمو الأمير الذي يرأس السلطة التنفيذية، وبالتالي يرأس سلطات الضبط الإداري أن يعلن الأحكام العرفية، في البلاد خاصة وأن جائحة كورنا (كوفيد – 19) تشكل ظرفاً استثنائياً يتيح لسلطات الضبط الإداري القطرية إعلان الأحكام العرفية ، بموجب سلطات الأمير التي خوله إياها الدستور كما ذكرنا، حيث يتيح قانون الأحكام العرفية لسلطات الضبط الإداري اتخاذ تدابير ضبطية استثنائية واسعة كما لاحظنا من خلال المادة الثالثة المذكورة أعلاه، فإن دولة قطر لم تعلن الأحكام العرفية في البلاد، وإنما اتخذت عدداً من التدابير الضبطية الاستثنائية للوقاية من جائحة كورونا (كوفيد – 19)، وإن كانت هذه التدابير مقيدة للحقوق والحريات العامة، إلا أنها ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها لدرء خطر هذه الجائحة الخطيرة.

وسيوضح الباحث التدابير الضبطية المرتبطة بعمل اللجنة العليا لإدارة الأزمات من خلال ما يلي:

الفرع الأول

إنشاء وصلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات في قطر

تم إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات في 2020/2/24 بقرار من رئيس مجلس الوزراء القطري، وكان ذلك قبل اكتشاف أول إصابة مؤكدة بفيروس كورونا (كوفيد – 19)، لإدارة أية أزمة أو كارثة من المحتمل أن تقع في المستقبل، وكانت جائحة كورونا (كوفيد – 19) هي

التجربة الأولى لها، حيث عقدت عدة اجتماعات ونظمت عدة مؤتمرات صحفية تتعلق بهذا الوباء [80].

ومن الجدير بالذكر أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 والذي جاء تحت عنوان:" تنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات "، لم يتضمن أي نص يتعلق بإنشاء اللجنة المذكورة، ونشير هنا إلى أن إنشاء اللجان التابعة للسلطة التنفيذية في دولة قطر يتم بطريقة من الطرق التالية: 1- إنشاء اللجنة بقانون يحيل أمر تنظيمها وتسمية أعضائها إلى قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء 2- أن تكون اللجنة قد أنشئت بقرار من مجلس الوزراء وأن يكون المجلس المذكور قد فوَّض رئيس الوزراء بتنظيمها 3- أن يكون قرار تنظيم اللجنة هو سند إنشاءها[81]، وقد انتقد أحد الفقهاء إنشاء اللجنة بهذه الطريقة، لأنه إنشاء اللجنة كان ينبغي أن يكون بقرار من مجلس الوزراء وليس بقرار من رئيس الوزراء، حيث أن قرارات مجلس الوزراء تصدر بأغلبية أعضائه وفقاً لما توضحه المادة (126) من الدستور القطري، مع التأكيد على أن مجلس الوزراء ينشئ اللجان ذات الدور الاستشاري وذلك وفقاً للمادة (16) من القرار الأميري رقم (15) لسنة 2014 بشأن تنظيم مجلس الوزراء المعدل بالقرار الأميري رقم (27) لسنة 2015، في حين أن اللجنة المذكورة تتمتع بصلاحيات متعددة كما سنوضح لاحقاً ولا يقتصر دورها على تقديم الاستشارات [82]، وبالتالي فقد كان من الواجب أن يتم إنشاءها بموجب قرار أميري بناء على

([80])- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، مرجع سابق، ص 66.

([81])- **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، مرجع سابق، ص 70.

([82]) - **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، مرجع سابق، ص 71.

اقتراح مجلس الوزراء وفقاً للمادة (67) والمادة (121) من الدستور [83]، ومع ذلك فقد تم إنشاؤها بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020، وهي طريقة مختلفة عن الطرق المذكورة أعلاه لإنشاء اللجان.

ووفقاً للمادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 فإن اللجنة تشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية وعضوية كل من:" 1- نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون الدفاع 2- نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية 3- محافظ مصرف قطر المركزي 4- وزير المالية 5- وزير المواصلات والاتصالات 6- وزير الصحة العامة 7- وزير البلدية والبيئة 8- وزير التجارة والصناعة 9- وزير الدولة لشئون الطاقة 10- مستشار سمو الأمير للأمن الوطني 11- رئيس جهاز أمن الدولة 12- وكيل وزارة الداخلية 13- رئيس هيئة الأشغال العامة 14- رئيس المؤسسة العامة القطرية للكهرباء 15- مدير الأمن العام.

ويكون للجنة أمين سر يصدر بتعيينه قرار من رئيس اللجنة ".

ووفقاً للمادة (2) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 فإن اللجنة المذكورة تتمتع بالصلاحيات التالية[84]:

---

(83)- د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد، الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، مرجع سابق، ص 73.

(84)- تنص المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسية 2020 بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات على ما يلي:" تختص اللجنة بإدارة الأزمات والكوارث التي تتعرض لها الدولة، ولها في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهتها، ويكون لها بوجه خاص ما يلي:

1- اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية والعاجلة الكفيلة بتأمين البلاد، وحماية حياة الأفراد، وحماية الممتلكات العامة والخاصة، من الأخطار الناجمة عن الأزمات أو الكوارث.

2- اتخاذ الإجراءات والتدابير الفعالة لمواجهة واحتواء المخاطر الناجمة عن الأزمات والكوارث، والحد من الأضرار والخسائر والآثار السلبية المترتبة عليها.

3- إقرار القواعد والإجراءات الكفيلة بسرعة إغاثة المنكوبين والمتضررين من الأزمات والكوارث.

1- صلاحيات سياسية: تتمثل بإقرار الخطط والبرامج اللازمة لمواجهة الأزمات والكوارث والأخطار الناجمة عنها.

2- صلاحيات تشريعية: تتمثل بإقرار القواعد والإجراءات الكفيلة بسرعة إغاثة المنكوبين والمتضررين من الأزمات والكوارث.

3- صلاحيات تنفيذية: تتمثل في اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية العاجلة الكفيلة بتأمين البلاد وحماية حياة الأفراد وحماية الممتلكات العامة والخاصة من الأخطار الناجمة عن الأزمات والكوارث واتخاذ الإجراءات والتدابير الفعالة لمواجهة واحتواء المخاطر الناجمة عنها، والحد من الأضرار والخسائر والآثار السلبية المترتبة عليها، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واتخاذ ما يلزم لتوفير كافة احتياجات الدولة من السلع والخدمات[85].

ومن الملاحظ أن الصلاحيات المشار إليها أعلاه هي صلاحيات واسعة وخطيرة وهي تدخل في صميم اختصاصات مجلس الوزراء التي لا يملك رئيس الوزراء التفويض بها،

4- اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان سير وانتظام العمل في مرافق الدولة والقطاع الخاص.
5- اتخاذ ما يلزم لتوفير كافة احتياجات الدولة من السلع والخدمات.
6- إقرار الخطط والبرامج اللازمة لمواجهة الأزمات والكوارث والأخطار الناجمة عنها، وتقييمها ومتابعة تنفيذها.
7- إقرار البرامج اللازمة لتنمية ورفع الوعي المجتمعي لمواجهة الأزمات والكوارث والحد من مخاطرها.
8- العمل على تضمين الخطط الاستراتيجية للدولة، الخطط والبرامج العاجلة لمواجهة الأزمات والكوارث.
9-أية اختصاصات أخرى تقتضيها طبيعة عمل اللجنة والمهام الموكلة إليها.
10- أية مهام يكلفها بها الأمير ".

-([85])الميزان | البوابة القانونية القطرية | التشريعات | قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات(almeezan.qa)

https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=8338&language=ar

كما أن كثيراً من صلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات تدخل في اختصاص وزارة الداخلية، التي لا تملك بدوره التفويض باختصاصها، وبالتالي فإن الاختصاصات المشار إليها أعلاه تتعارض مع نص المادة (121) من الدستور القطري التي تنيط بمجلس الوزراء بوصفه الهيئة التنفيذية العليا إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً للدستور وأحكام القانون، حيث جاء في البند (8) من المادة (121) المشار إليها أعلاه بأن من اختصاصات مجلس الوزراء" رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون "، كما نص البند (3) من المادة نفسها على أنه من اختصاصات مجلس الوزراء تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات كما أنه يختص باعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها، وبالتالي فإن اللجنة العليا لإدارة الأزمات قد تمتعت بصلاحيات واتخذت قرارات وتدابير تدخل ضمن اختصاص مجلس الوزراء، كما أنها تمتعت بصلاحيات واتخذت قرارات تدخل ضمن اختصاص وزارة الداخلية حيث يوضح القرار الأميري رقم (16) لسنة 2014 أن من اختصاصات وزارة الداخلية:" الحفاظ على الأمن والنظام العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال بما يضمن سلامة الوطن وأمن المواطنين وكل من يقيم بالدولة أو يحل بإقليمها، واتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع وقوع الجرائم وضبطها ....."

ولما كان لا يوجد نص في الدستور أو القوانين يخوِّل رئيس مجلس الوزراء التفويض باختصاصات المجلس، لذلك فإن جميع ما صدر عن اللجنة من قرارات يتسم بالبطلان لصدوره عن غير ذي اختصاص.

الفرع الثاني

أنواع التدابير الضبطية المتخذة من قبل اللجنة العليا لإدارة الأزمات

صدر بتاريخ 2020/3/15 القرار الأميري الذي يتضمن توجيه سمو الأمير اللجنة العليا لإدارة الأزمات لاتخاذ عدد من التدابير والقرارات لمكافحة جائحة كورونا (كوفيد – 19)[86] المتمثلة بما يلي:

أولاً– التدابير المتعلقة بالحد من حرية التنقل:

حيث تم إيقاف جميع الرحلات القادمة إلى الدولة ابتداء من مساء الأربعاء الموافق (18) مارس 2020 ولمدة (14) يوماً قابلة للتجديد. ويستثنى من ذلك رحلات الشحن الجوي ورحلات الترانزيت، بالإضافة إلى استقبال المواطنين القطريين القادمين من أي جهة في العالم، على أن يتم الحجر الصحي عليهم لمدة 14 يوم.

كما تضمن القرار إيقاف جميع وسائل المواصلات العامة بما فيها خدمات المترو، والحافلات من ليلة 15 مارس 2020 الساعة العاشرة مساء.

ويرى الباحث أن الحد من حرية التنقل من خلال إيقاف وسائل النقل يهدف إلى تجنب إصابة الأشخاص بالعدوى عن طريق نقل المرض من الشخص المصاب إلى الأشخاص الآخرين المتواجدين بوسائل النقل، خاصة أنه لا توجد مسافة أمان بين الركاب بالإضافة إلى التزاحم الذي يحدث في وسائل النقل.

---

(86)– https://www.diwan.gov.qa briefing–room/news/general/lg/2020/march/15/lg01

ثانياً– التدابير المتعلقة بتنظيم ممارسة حرية التعليم:

حيث تضمن القرار المذكور مباشرة جميع الطلبة في المدارس الحكومية الدراسة عن بعد اعتباراً من يوم الأحد الموافق 22 مارس 2020، وبالنسبة للطلبة في المدارس الخاصة والجامعة فيبدؤون الدراسة عن بعد وفقاً للتقويم الدراسي وأنظمة التقييم المعتمدة لديهم.

ويرى الباحث أن هذا التدبير يمس أيضاً حرية الاجتماع.

ثالثاً– التدابير المتعلقة بتنظيم ممارسة حرية العمل:

حيث تضمن القرار المذكور السماح للفئات التالية بالعمل عن بعد وهم: الموظفون فوق سن الخامسة والخمسين والنساء الحوامل والأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة مثل السكري وأمراض القلب والكلى والضغط.

كما قرر مجلس الوزراء تقليص عدد الموظفين المتواجدين بمقر العمل بالجهات الحكومية إلى 20% من إجمالي عدد الموظفين لكل جهة لإنجاز الأعمال الضرورية لسير وانتظام المرافق العامة، بينما يباشر 80% من الموظفين أعمالهم عن بعد من منازلهم أو عند الطلب بحسب الأحوال، وذلك اعتبارًا من يوم الأحد الموافق 22 مارس 2020 لمدة أسبوعين، يتم خلالها تقييم الوضع لاتخاذ القرار اللازم، ويستثنى من ذلك القطاعات العسكرية والأمنية والصحية.

كما اتخذت اللجنة العليا لإدارة الأزمات عدداً من القرارات والتدابير:

إغلاق جزء من المنطقة الصناعية يتضمن نطاقه من الشارع رقم (1) إلى الشارع رقم (32) لمدة أسبوعين قابلة للتمديد ابتداءً من 17 مارس 2020، وقد تم تمديد هذا القرار عدة مرات [87]،

([87])- بيان المؤتمر الصحفي الثاني للجنة العليا لإدارة الأزمات في 17 مارس 2020 مكتب الاتصال الحكومي:

ويعد هذا الإغلاق إغلاقاً إدارياً: وهو إجراء إداري مؤقت تصدره سلطات الضبط الإداري لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطر على النظام العام، والغلق الإداري هو تدبير وقائي فقط، وليس جزاء أو عقوبة [88].

كما تم منع جميع المطاعم والمقاهي في الدولة من تقديم الطلبات، إلى جانب منع تواجد وجلوس الزبائن وإقامة تجمعات داخل وخارج الصالات المشار إليها، وحتى إشعار آخر، وذلك في إطار الإجراءات الوقائية للحد من انتشار كوفيد-19، ويستثنى من ذلك خدمة توصيل الطلبات الخارجية وتسليم الطلبات داخل المحل، وذلك حتى إشعار آخر.

ومن الملاحظ أن القرارات المشار إليها أعلاه قد اتخذتها اللجنة العليا للأزمات بصورة منفردة دون أن تعرضها على مجلس الوزراء.

وبالتالي فإن الباحث يؤيد ما ذهب إليه الدكتور حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد من أن:" اللجنة لم تنشأ بأي أداة قانونية، وأن قرار تنظيمها صدر من غير ذي اختصاص، وأنها منحت اختصاصات تخرج عن نطاق طبيعتها، جميع هذه المسائل بلا ريب تثير أسئلة عديدة حول مدى سلامة القرارات والأعمال التي صدرت عن اللجنة وعليه نوصي بأن يصدر قرار أميري ينص صراحة على إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات ويحدد تشكيلها وتنظيمها وينص على إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السابق بتنظيم اللجنة "[89].

---

www.gco.gov.qa. /ar/briefing-room/seventh-press-conference-for-the-supreme-committee-for-crisis-management

([88])- **غربي أحسن**، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – 19)، مرجع سابق، ص 13.

([89]) - **د. حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد**، الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، مرجع سابق، ص 73.

رابعاً- كما تم اتخاذ بعض التدابير التي تتعارض مع الحق في الاجتماع والحق في العمل وتتمثل بما يلي:

1- إغلاق محلات بيع التجزئة وفروع البنوك في المجمعات التجارية ومراكز التسوق، ويستثنى منها محلات ومنافذ بيع الأغذية والصيدليات.

2- إغلاق محلات وكافة أنشطة الصالونات الرجالية والنسائية، وذلك حتى إشعار آخر، وإيقاف خدمات المنازل التي تقدّمها بعض هذه الصالونات.

3- إيقاف أنشطة الأندية الصحية في الفنادق حسب التعميمات الصادرة من وزارة التجارة والصناعة وذلك حتى إشعار آخر

4- منع كافة أشكال التجمع، بسلطة القانون، على سبيل المثال، لا الحصر، الكورنيش والحدائق والشواطئ العامة والتجمعات الاجتماعية [90].

ويرى الباحث أن التدابير المشار إليها أعلاه قد صدرت بصورة لوائح ضبطية تتمتع بالعمومية والتجريد، وأنها تطبق على كافة الموجودين على أرض دولة قطر سواء أكانوا مواطنين أم مقيمين أم زائرين، وذلك لضمان الحد من انتشار الجائحة ومكافحتها والقضاء عليها.

ونذكر أخيراً أنه قد تم اللجوء إلى نظام التراخيص الإدارية:

حيث يعد الترخيص الإداري عملاً قانونياً تقوم به السلطات الإدارية المختصة، وتأذن بموجبه لأحد الأشخاص بممارسة نشاط أو حرية معينة وهو إجراء إداري رقابي [91].

([90])https://www.mubasher.info/news/3609077

([91])**عبد الرحمن عزاوي**، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، 6.

ويعد نظام التراخيص أشد تقييداً للحريات العامة، لأن الفرد لا يستطيع ممارسة النشاط المقيد بضرورة الحصول على الترخيص إلا إذا حصل على الترخيص من الجهات المعنية [92].

تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار الوباء، إذ يعد إجراءً ضرورياً لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التي تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الاستثنائي الذي تعيشه الدولة ودول العالم، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من انتشار فيروس كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على حقوق وحريات المواطنين.

المطلب الثاني

التدابير الضبطية المرتبطة بتشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل

كان أول تشريع يصدر في دولة قطر، ويتعلق بالوقاية من الأمراض المعدية هو المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 1968 بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية، وقد تم إلغاء التشريع المذكور بموجب المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020[93]، وسيتناول الباحث الأحكام التي تضمنها المرسوم بقانون المذكور، والتدابير الضبطية المرتبطة به من خلال ما يلي:

([92])- **د. ياسين بن ربح**، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، يناير 2019، ص 49.

([93])- منشور في **الجريدة الرسمية: العدد**6 :نسخة الجريدة الرسمية **تاريخ النشر** 26/03/2020 :الموافق 1441/08/02 هجري **الصفحة**76

الفرع الأول

أحكام المرسوم بقانون رقم(17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020

عرَّفت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020 **المرض المعدي** بأنه:" كل مرض قابل للانتقال إلى الآخرين من الإنسان أو بواسطة الحيوانات أو الحشرات أو الأطعمة أو الأمكنة أو غير ذلك من الأشياء والمواد القابلة للتلوث بجراثيم المرض المعدي ".

كما عرَّفت **المصاب** بأنه:" الشخص الذي يأوي سبباً للعدوى بأحد الأمراض المعدية ولديه مرض ظاهر "، أما **المخالط** فهو:" هو كل من خالط آخر مصاباً أو مشتبهاً في إصابته بأحد الأمراض المعدية "، وقد عرفت **العزل** بأنه:" هو عزل المريض المصاب أو المشتبه في إصابته بأحد الأمراض المعدية في أماكن وظروف خاصة لمنع انتشار مسببات المرض بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الأشخاص الآخرين ولا يسمح بدخول أحد على الشخص المعزول إلا لمن يقومون بمعالجته وخدمته بإذن من الطبيب المسؤول " [94].

أما **التطهير** فهو:" القضاء على العوامل المرضية بالوسائل الكيماوية أو الفيزيائية أو غيرها".

ويرى الباحث أن المشرع القطري قد أحسن عندما وضع تعاريف دقيقة للمفاهيم المذكورة أعلاه حتى لا يتم تطبيق أحكام التشريع المذكور بصورة اعتباطية من قبل سلطات الضبط الإداري.

([94])- المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020.

وقد نصت المادة الثالثة على واجب الإبلاغ عن الشخص المصاب أو الشخص الذي يشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية إلى أقرب مركز صحي أو مستشفى، وقد عددت المادة الرابعة المعدلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020 الأشخاص الذين يقع عليهم واجب الإبلاغ وهم: الطبيب الذي قام بالكشف عن المصاب أو المشتبه بإصابته بمرض معدي، المصاب نفسه، رب أسرته أو يأويه، مدير الجامعة أو المعهد أو المدرسة أو من ينوب عنه، الرئيس المباشر في العمل، ومستقدم الوافد.

ووفقاً للمادة (5) فإنه يتوجب على الجهة الصحية المختصة عند تلقي بلاغ الإصابة أو الاشتباه بالإصابة بمرض معد أو الاشتباه بالإصابة أن تتخذ الإجراءات الضرورية لتجنب انتشاره.

ويرى الباحث أن توسيع نطاق دائرة الأشخاص المكلفين بالإبلاغ عن الأمراض المعدية، يعد من مزايا التشريع المذكور كونها تضمن إبلاغ الجهة الصحية المختصة بأي مرض معد يظهر، للمسارعة بمكافحته واتخاذ التدابير الملائمة لمواجهته والحد من انتشاره والتخفيف من آثاره السلبية.

ووفقاً للمادة (6) فإنه يجوز للجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الصحة) اتخاذ تدبير عزل المصاب أو المشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية في المستشفى أو المكان الذي تحدده والمدة التي تقدرها، أو إخضاعه والمخالطين له للمراقبة الصحية.

وقد أوجبت المادة (6) مكرر التي أضيفت بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020على كل من تم عزله أو إخضاعه للمراقبة الصحية بمعرفة الجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية

المختصة بوزارة الصحة) – كما ذكرنا – البقاء في مكان العزل الذي حددته تلك الجهة والالتزام بإجراءات العزل والمراقبة المقررة[95].

وبموجب المادة (10) المعدلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020 فإنه:" يجوز لوزير الصحة بقرار منه عند ظهور مرض معد، اعتبار جهة ما موبوءة بهذا المرض، وفي هذه الحالة يكون للجهة الصحية المختصة أن تتخذ جميع التدابير لمنع انتشار العدوى من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة وغير ذلك.

ولها على الأخص أن تمنع الاجتماعات العامة من أي نوع كان وأن تعدم المأكولات والمشروبات الملوثة وأن تزيل أواني حفظ مياه الشرب وسبل المياه العامة وأن ترفع الحنفيات وتردم الآبار وتغلق الأسواق والمدارس والمقاهي العامة أو أية مؤسسة أو مكان ترى في إدارته خطراً على الصحة العامة".

" ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وبغرض الحد من انتشار المرض المعدي، أن يتخذ الإجراءات والتدابير المناسبة للمحافظة على الصحة العامة، بما في ذلك فرض القيود على حرية الأشخاص في التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن وأوقات معينة "[96].

ويرى الباحث أنه رغم أن التدابير المشار إليها أعلاه تتعارض مع الحقوق والحريات العامة، إلا أنها تعد ضرورية لمواجهة المرض المعدي والحد من آثاره ومكافحته، وأن تدابير الضبط الإداري الاستثنائية إنما تتخذ استناداً للمادة السالفة الذكر.

---

(95)- المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020.

(96)- تم إضافة هذه الفقرة بموجب المادة (3) من القانون رقم (9) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية.

ووفقاً للمادة (14) من التشريع المذكور: يصدر الوزير (وزير الصحة) بناء على اقتراح الجهة الصحية المختصة، القرارات اللازمة لتنظيم ما يأتي:

1- عزل أو رقابة أو ملاحظة الأشخاص القادمين من الخارج.

2- تحديد الاشتراطات الصحية الواجب توافرها لدخول البضائع والسلع والمواد المستوردة إلى البلاد.

3- تحديد الإجراءات الوقائية اللازمة لمنع انتقال العدوى من الإنسان أو الحيوان أو الحشرات أو بأي وسيلة أخرى.

ويرى الباحث أن الاختصاص المذكور في البند (2) من المادة (14) المشار إليها أعلاه، كان من الممكن أن يعد سنداً قانونياً، يمكن أن يستند إليه وزير الصحة لاتخاذ كثير من القرارات والتدابير التي اتخذتها اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي أثارت كثيراً من الانتقادات حول تشكيلها.

وقد نصت المادة (20) من القانون المذكور على أنه:" يكون لمدير وموظفي الجهة الصحية المختصة، كل في دائرة اختصاصه صفة مأموري الضبط القضائي لإثبات ما يقع من مخالفات لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، ويكون لهم في أي وقت حق دخول المنازل والأماكن المشتبه في وجود المرض بها واتخاذ التدابير اللازمة لمنع انتشاره، بما في ذلك عزل المرضى ومخالطيهم وإجراء التطعيم اللازم وتطهير المساكن والمفروشات والملابس والأمتعة ووسائل النقل وغيرها، ولهم الاستعانة برجال الشرطة إذا اقتضى الأمر ذلك ".

ويرى الباحث أنهم يتمتعون أيضاً بصفة الضابطة الإدارية، وذلك لأن الغاية الأولى لهذا التشريع هي الوقاية من الأمراض المعدية ومنها جائحة كورونا (كوفيد – 19).

أما بالنسبة للعقوبات فإن المشرع القطري حتى يضمن احترام الأفراد لأحكام المرسوم بقانون المذكور فقد فرض عقوبات على من يخالف أحكامه حيث نصت المادة (21) المعدَّلة بموجب القانون رقم 2020/9:" مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر:

1- يعاقب على مخالفة أحكام المواد (3)، (4)، (6) مكرر، (7 الفقرتين الثانية والثالثة)، (8)، (11) والإجراءات والتدابير التي يتخذها مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (10 / فقرة أخيرة)، بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على (200.000) مائتي ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين .

2- يعاقب على مخالفة أحكام المواد (15/فقرة أخيرة)، (16)، (17)، بالحبس مدة لا تجاوز شهراً وبغرامة لا تزيد على (10.000) عشرة آلاف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويعاقب بذات العقوبات على مخالفة القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام المواد المشار إليها في البندين السابقين ".

ووفقاً للمادة (22) منه: يصدر الوزير (وزير الصحة) القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وبالتالي فإننا نلاحظ أن القانون المشار إليه أعلاه قد خوَّل وزير الصحة صلاحية الضابطة الإدارية عندما أناط به سلطة إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، حيث أنه يستطيع فرض تدابير الضبط الإداري المنصوص عليها في القانون، كما أنه يستطيع فرض العقوبات وفقاً لما أوضحته المادة (21) المشار إليها أعلاه.

ويرى الباحث أن الاختصاص المذكور في المادة (22) المشار إليها أعلاه، كان من الممكن أن يعد سنداً قانونياً، يمكن أن يستند إليه وزير الصحة لاتخاذ كثير من القرارات والتدابير التي اتخذتها اللجنة العليا لإدارة الأزمات، التي أثارت كثيراً من الانتقادات حول تشكيلها.

وقد صدر قرار عن مجلس الوزراء بإلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب، وجاء ذلك في ضوء الصلاحيات التي خوله إياها القانون وفقاً للفقرة المضافة إلى المادة (10) بموجب المادة (3) من القانون رقم (9) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية التي جاء فيها: " ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وبغرض الحد من انتشار المرض المعدي، أن يتخذ الإجراءات والتدابير المناسبة للمحافظة على الصحة العامة، بما في ذلك فرض القيود على حرية الأشخاص في التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن وأوقات معينة

الفرع الثاني

أنواع التدابير الضبطية الصادرة استناداً إلى تشريع الوقاية من الأمراض المعدية وتعديلاته

أولاً- صدر عن مجلس الوزراء القطري قراراً بإلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب، وأشار إلى أنه في حال عدم الالتزام بهذا القرار تطبق على المخالف العقوبات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، وقد تعرض هذا القرار لانتقادات بسبب المخاوف المتعلقة بانتهاك الخصوصية للبيانات الشخصية خاصة في حال تعرضه للاختراق، كما أنه انتقد لقيام مجلس الوزراء وهو سلطة تنفيذية بفرض عقوبة جنائية على المخالفين رغم أن

ذلك من اختصاص السلطة التشريعية [97]، وهو ما يتناقض مع نص المادة (40) من الدستور القطري التي جاء فيها:" لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ....."، كما أنه يتناقض مع نص المادة (76) من الدستور القطري التي تنص على أنه:" يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع ..."، وعلى ضوء ذلك فإن الباحث يرى أن فرض عقوبة بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء، يجعل من هذا القرار مخالفاً للدستور وجديراً بالإلغاء لعدم المشروعية.

ثانياً- فرض التباعد الاجتماعي وضرورة ارتداء الأقنعة الواقية:

صدر عن وزارة الصحة القطرية ومجلس الوزراء القطري في إطار التصدي لجائحة كورونا (كوفيد – 19) عدد من القرارات الإدارية والتعميمات التي تفرض على الأفراد المحافظة على التباعد الاجتماعي وضرورة ارتداء الأقنعة الواقية (الكمامات) وذلك لحماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية لا سيما كورونا (كوفيد – 19)، حيث يجب ترك مسافة بين الأفراد لا تقل عن 2 متر بين الأشخاص، ويتم فرض هذا الإجراء إذا اقتضت الضرورة عن طريق القوة العامة، وتستطيع الإدارات العامة فرض احترام هذا التدبير على المواطنين ولو بالاستعانة بالقوة العامة [98].

ويعد ارتداء القناع الواقي (الكمامة) إجراء وقائي ملزم، حيث يتعين على الأفراد أن يرتدوا القناع الواقي في كل الظروف على الطرقات العامة والأماكن العامة وأماكن العمل والأماكن المفتوحة

([97])- https://www.raya.com/2022/01/26/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1

([98])- د. أحمد محمد الشمري، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، بحث علمي منشور في المجلة العربية للإدارة، المجلد 42، العدد 4، ديسمبر 2022، ص 273.

أو المغلقة التي تستقبل الجمهور والإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، والتي تلزم بالامتثال لهذا الالتزام وتفرض احترامه وبكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العامة [99].

ثالثاً- الحجر المنزلي:

لجأت سلطات الضبط الإداري (ممثلة بمجلس الوزراء ووزارة الصحة) في عدد من الدول ومنها دولة قطر إلى فرض تدبير الحجر المنزلي، وهو على نوعين:

1- الحجر المنزلي الكلي: هو إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة المعينة ما عدا في الحالات المنصوص عليها "، ويكون عند تفشي الوباء في منطقة معينة[100].

2- الحجر المنزلي الجزئي: هو إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة أو الفترات الزمنية المقررة من قبل سلطات الضبط الإداري، مثلاً الحجر الجزئي من الساعة السابعة مساءً حتى الساعة السابعة صباحاً كل يوم[101].

رابعاً- تم اتخاذ عدد من التدابير الاحترازية تمثلت بما يلي:

1- اتباع إجراءات صارمة للفحص الحراري في مطار حمد الدولي والموانئ البحرية للركاب الذين يدخلون الدوحة من جميع البلدان. يساعد الفحص في التعرف على الركاب المصابين بالحمى ، وهو أحد الأعراض الشائعة لكوفيد-19.

([99])- **قاسمي حفصة، بن مولاي خديجة،** آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية – أدرار، الجزائر، 2020 – 2021، ص 43.

([100]) - **د. أحمد محمد الشمري،** تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 272.

([101]) - **غربي أحسن،** دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد – 19)، مرجع سابق، ص 14.

2- إنشاء عيادة خاصة في مطار حمد الدولي لمقابلة وفحص جميع المسافرين المشتبه بهم في المطار.

3- خصصت وزارة الصحة العامة مساكن للأشخاص الذين يستوفون معايير الحجر الصحي.

4- تم إعطاء الأولوية للتدريب الإضافي للعاملين في مجال الرعاية الصحية وتعزيز الوقاية من العدوى ومكافحتها والإجراءات المختبرية.

5- تم إطلاق حملة توعية مجتمعية تضم موقعًا إلكترونيًا وطنيًا مخصصًا ومقابلات تلفزيونية وإذاعية مع خبراء طبيين ورسائل منتظمة على وسائل التواصل الاجتماعي وتغطية صحفية. وتم تنظيم هذه الأنشطة باللغات العربية والإنجليزية والهندية والمالايالامية والفرنسية والصينية.

6- شاركت فرق الحماية الصحية ومكافحة الأمراض المعدية في زيارات مراقبة منتظمة إلى المستشفيات ووحدات العناية المركزة لضمان عدم تفويت أي حالات مشتبه فيها من حالات العدوى التنفسية وفقًا لمنظمة الصحة العالمية.

ويجب أن لا ننسى في ختام حديثنا أنواع التدابير الضبطية الصادرة استناداً إلى تشريع الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل التدابير الصحية الوقائية: وهي عبارة عن تدابير ترمي إلى تقليص أثر محددات الأمراض وتفادي حدوث مرض وإيقاف انتشار الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها والحد من آثارها، كما هو الحال في فرض تلقي اللقاح المضاد لفيروس كورونا[102].

([102])- **قاسمي حفصة، بن مولاي خديجة،** آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 42.

ويرى الباحث أن جميع التدابير الضبطية التي اتخذت لمواجهة انتشار جائحة كورونا (كوفيد 19) كان لها مساس بشكل أو بآخر بالحقوق والحريات العامة، ولكنها كانت ضرورية لمواجهة هذه الجائحة الخطيرة والظرف الاستثنائي الذي كاد أن يقضي على البشرية جمعاء لولا أن الله عز وجل قد سخر سلطات الضبط الإداري التي بذلت جهودها الاستثنائية للحيلولة دون انتشار هذا الوباء الخطير.

المبحث الثاني

أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

تمهيد وتقسيم:

إن سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير لحماية النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية، ربما تتجاوز حدود المشروعية العادية، لأنها تطبق قواعد المشروعية الاستثنائية، وهي ستؤثر حتماً على عدد من الحقوق والحريات العامة.

وسبق أن أوضحنا أن جميع دول العالم قد اتخذت عدداً من التدابير الوقائية لمكافحة جائحة كورونا (كوفيد 19)، ويقصد بالتدابير الوقائية، فرض السلطات الإدارية المختصة لقيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الافراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار جائحة كورونا (كوفيد 19) انطلاقاً من أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق والحريات العامة الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة [103].

وسيحاول الباحث دراسة أثر تدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة من خلال ما يلي:

المطلب الأول: الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19).

([103])- **شيماء الشاوي**، نظرات قانونية حول فيروس كورنا المستجد – كوفيد 19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد 19 – العدد 17، إبريل 2020، ص 90.

المطلب الثاني: الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19).

المطلب الأول

الحريات العامة التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد- 19)

لقد اتخذت حكومات العالم ومنها حكومة دولة قطر تدابير وقائية شديدة، بهدف منع انتشار هذا الفيروس الخطير، الذي شكَّل كما ذكرنا ظرفاً استثنائياً خطيراً هدد بقاء الأفراد وسلامة الدول، فأتاح الفرصة لسلطات الضبط الإداري إلى توسيع سلطاتها لمواجهته، بهدف الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره ولا سيما عنصر الصحة العامة، وسيحاول الباحث تسليط الضوء على الحريات العامة التي تم تقييدها أو المساس بها من خلال ما تم اتخاذه من تدابير من خلال ما يلي:

الفرع الأول

الحرية الشخصية

تعرَّف الحرية الشخصية بمعناها الواسع بأنها:" مركز يتمتع به الفرد ويمكن بمقتضاه منع السلطة من التعرض لبعض نواحي نشاطاته الأساسية أو الأصلية التي تتوقف حياته اليومية على تأمينها، وهي على هذا ضرورة لا يتصور استغناء الفرد عنها من جهة، كما أنها من جهة أخرى مركز للفرد في مواجهة السلطة "[104].

([104])- **د. محمد زكي أبو عامر**، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص 6.

أما بمعناها الضيق فهي تعني:" تمتع الفرد بحريته الجسمانية، وحريته في التنقل داخل الدولة والخروج منها وكذلك حقه في الأمن بعدم جواز القبض عليه أو حبسه أو اعتقاله إلا طبقاً للقانون وفي الحدود وبالإجراءات التي يقررها "[105].

وتنص المادة السادسة والثلاثون من الدستور القطري الدائم لسنة 2004 على أنه:" الحرية الشخصية مكفولة، ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويعتبر التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون ".

وتقابل هذه المادة، المواد (3) و (5) و (9) و(13) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمواد (7)، و (9)، و (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وتكفل هذه المادة عدم اعتداء السلطات العامة على الحرية الشخصية للمواطنين أو حبسهم، أو تقييد حريتهم، أو تعذيبهم، لأن هذا الاعتداء يتنافى مع كرامة الإنسان وحقوقه.

وقد تم المساس بالحرية الشخصية بقوة بموجب التدابير المتخذة استناداً إلى المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية المعدَّل بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020، حيث أنه وفقاً للمادة (6) فإنه يجوز للجهة الصحية المختصة (هي الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الصحة) اتخاذ تدبير عزل المصاب أو المشتبه بإصابته بأحد الأمراض المعدية في المستشفى أو المكان الذي تحدده والمدة التي تقدرها، أو إخضاعه والمخالطين له للمراقبة

([105])- **د. فاروق عبد البر**، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطابع سجل العرب، 1988، ص 220.

الصحية، كما أوجبت المادة (6) مكرر التي أضيفت بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020على كل من تم عزله أو إخضاعه للمراقبة الصحية بمعرفة الجهة الصحية المختصة، البقاء في مكان العزل الذي حددته تلك الجهة والالتزام بإجراءات العزل والمراقبة المقررة، ويعد تدبير الحجر المنزلي من التدابير الماسة بالحرية الشخصية للأفراد، إلا أن الباحث يرى أنه في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) كان لا بد من التغاضي لفترة من الزمن عن الحرية الشخصية للأفراد في سبيل المحافظة على الصحة العامة، لأنه لو بقيت الحرية الشخصية مطلقة وغير مقيدة، لانتشرت الجائحة بين أفراد المجتمع انتشار النار بالهشيم، ولأهلكت الحرث والنسل.

ولعله من المفيد أن نذكر أن مجلس الدولة الفرنسي قد رأى في حكمه الصادر بتاريخ 11 يناير 2022 في القضية رقم 460002 بأن القرارات الصادرة رئيس الوزراء إلى المحافظين باتخاذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 1 من المرسوم المؤرخ في 1 يونيو 2021، والتي يجب أن يحترم تنفيذها، ومنها فرض وضع الأقنعة الواقية (الكمامات) في الهواء الطلق على الأشخاص في ظل جائحة كورونا، يعد تدخلاً خطيراً وواضحاً بشكل غير قانوني في الحرية الفردية، وأيضاً، في حرية التنقل وحرية التجمع، إلا أن المجلس غلَّب دواعي الحفاظ على الصحة العامة على هذه الحريات ولم يحكم بإلغاء المادة المذكورة أعلاه، ولكنه حاول إقامة التوازن بين الحرية الفردية والحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً من جهة، والتدابير الضبطية المتخذة لحماية الصحة العامة فنص في حكمه المذكور على أنه:" يكون الأمر متروكاً لرئيس الوزراء لتكييف تعليماته مع تطور المعرفة العلمية، وعلى وجه الخصوص، كما هو مطلوب بموجب

المادة الرابعة من المادة 1 من قانون 31 مايو 2021 ، لوضع حد دون تأخير للتدابير التي لم تعد هناك حاجة إليها"[106].

كما أن محكمة العدل العليا في إنجلترا قد قضت في حكمها الصادر في القضية رقم 2020/1860 بتاريخ 2020/7/6 بما يلي:" .... لا جدال في أن القيود المفروضة هنا ستكون مبررة إذا كانت تصل إلى حد التدخل في الحق في الحرية الشخصية. حيث تسعى اللوائح إلى تحقيق هدف مشروع، وهو الحد من الإصابة بفيروس كورونا وانتشاره. يفعلون ذلك من خلال السعي إلى تقليل فرصة انتقال العدوى بين الأسر. وهذا هدف مشروع ويتفق مع القانون ..... "[107].

ويرى الباحث أن القضاء قد غلَّب في ظل جائحة كورونا (كوفيد -19) اعتبارات الحفاظ على الصحة العامة وعلى حياة الأفراد على الحرية الشخصية للأفراد، وبالتالي فإنه أيد فرض قيود على هذه الحرية في ظل الظرف الاستثنائي المذكور.

ونذكر أخيراً إلى أن القضاء الإنجليزي قد أكد على ضرورة أن لا يؤدي تقييد الحرية الشخصية في ظل جائحة كورونا إلى مصادرتها، حيث جاء في حكم محكمة العدل العليا الإنجليزية الصادر بتاريخ 2021/7/14 في القضية رقم 1562 لسنة 2021 أنه:" "قد يتخذ الحرمان من الحرية أشكالاً متنوعة غير الاحتجاز التقليدي في السجن أو الاعتقال الصارم ... كانت مهمة المحكمة هي النظر في الوضع الملموس للفرد المعين ومراعاة مجموعة كاملة من المعايير

---

(106)-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

(107)- [2020]EWHC 1786
https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

، بما في ذلك نوع التدابير المعنية ومدتها وآثارها وطريقة تنفيذها لتقييم تأثيرها عليه في سياق الحياة التي كان من الممكن أن يعيشها لولا ذلك، .... "، ولذلك فقد وجدت أن الحجر الصحي والبقاء في المنزل لا يتعارضان من الحرية الشخصية للأفراد حيث يرد عليهما ..... العديد من الاستثناءات الصريحة التي كانت غير شاملة والاستثناء الغالب المتمثل في وجود عذر معقول "[108].

الفرع الثاني

حرية العبادة

تنص المادة الخمسون من الدستور القطري على أنه:" حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقاً للقانون، ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة ".

وتعني حرية العبادة: حق الافراد في المجتمع في التعبير عن معتقداتهم الدينية والممارسة العلنية للطقوس التي يستلزمها الدين[109]، وحرية العبادة هي جزء من الحرية الدينية التي تتضمن حرية العقيدة التي تتيح للإنسان أن يعتنق ديناً معيناً، وتتضمن حرية العبادة التي تمكنه من إقامة شعائر دينية للدين الذي يعتنقه بصورة علنية، ويتبين أن هذه الحرية تحتاج ممارسة طقوس هذا المعتقد وشعائره، ومن هنا ترتبط حرية الدين بحق الاجتماع ارتباطاً وثيقاً، لأن الاجتماعات

([108])- [2021]EWHC 2156

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

([109])- د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية، الطبعة الاولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1985، ص78

العامة تعتبر ميداناً لممارسة حرية الاعتقاد والتعبير دينياً وفكرياً وهو ما يطلق عليه حرية ممارسة الشعائر الدينية[110].

وترتبط حرية ممارسة الشعائر الدينية بحرية العقيدة التي ضمنتها الشريعة الإسلامية، حيث يقول الله سبحانه وتعالى: لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي "[111].

وقد أدت التدابير المتخذة لمنع الاجتماعات وفرض التباعد الاجتماعي إلى المساس بحرية ممارسة الشعائر الدينية، ويرى الباحث أن سلطات الضبط الإداري قد بالغت في التدابير المفروضة على حرية العبادة، فمنعت صلاة الجماعة، ومنعت صلاة الجمعة، رغم أن العبادة في الإسلام تتطلب أن يتم تأدية صلاة الجمعة في المسجد وتفترض وجود عدد من معين من الأشخاص، حيث يعد تركها ذنب كبير، إلا أن سلطات الضبط الإداري بحجة حماية المجتمع من جائحة كورونا، صادرت حرية أساسية كفلها الدستور، رغم أنه كان بوسعها مواجهة جائحة كورونا بتدبير ضبطية أقل صرامة، إلا أنها لم تبذل الجهد الكافية لإيجاد تدابير ملائمة، بل إنها قامت بالمنع المطلق، وقد عد مجلس الدولة الفرنسي المنع المطلق للتجمعات في دور العبادة يتضمن مساساً خطيراً بحرية العبادة، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 11 مايو 2020 الذي تضمن أن:" المنع العام والمطلق للتجمعات داخل أماكن العبادة يشكل مساساً خطيراً بحرية العبادة "[112]، وتبعاً لذلك فقد ألزم المجلس رئيس الوزراء برفع هذا المنع المطلق في موعد أقضاه

---

(110)- د. محمد ربيع منيب، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار لويس للطباعة والنشر، القاهرة، 1981، ص 136

(111)- سورة البقرة، الآية 256.

(112)– CE, ordonnance 18 mai 2020, n 440361 – 440511

أشار إليه: **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين،** الضبط الإداري زمن الكورونا، بحث علمي منشور في مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، تونس، العدد 25، 2020، ص 186.

8 أيام، وتتلخص وقائع القضية في أن المرسوم رقم 2020–548 الصادر عن رئيس الوزراء في 11 مايو 2020 قد حدد التدابير العامة للتعامل مع جائحة كورونا، في إطار حالة الطوارئ الصحية، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من المرسوم المذكور على أنه:" يحظر أي تجمع أو اجتماع داخل مؤسسات العبادة باستثناء مراسم الجنازة التي تقتصر على 20 شخصاً "، وقد طعنت عدة جمعيات وعدد من الأفراد بالمرسوم المذكور، وطلبوا من القضاء الإداري رفع الحظر على جميع التجمعات أو الاجتماعات في أماكن العبادة.

ولما كان القاضي الإداري يملك وفقاً للإجراءات الموجزة سلطات واسعة تمكِّنه من تعليق قرار الإدارة أو الأمر باتخاذ إجراءات محددة، عندما تنتهك الإدارة (سلطات الضبط الإداري) الحرية بصورة جسيمة وواضحة وغير قانونية، فيقوم القاضي في هذه الحالة بالمقارنة بين الحرية المنتهكة والتدابير الضبطية التي اتخذتها الإدارة، ويصدر (أوامره) للإدارة في غضون 48 ساعة، ولذلك فقد أمر القاضي بتعديل مرسوم 11 مايو 2020 في موعد أقصاه (8) أيام من خلال اتخاذ تدابير تتناسب بدقة مع المخاطر الصحية التي تواجهها على نحو يتناسب مع الظروف الزمنية ومكان تطبيق (التطهير) للإشراف على التجمعات والاجتماعات في مؤسسات العبادة.

ورأى القاضي أن حرية العبادة حرية أساسية وأنه لا بد من التوفيق بينها وبين الهدف من القيمة الدستورية لحماية الصحة، ولذلك فلا بد من أن تكون الإجراءات الصحية أقل صرامة من الحظر على جميع التجمعات.... وبالتالي فإن الحظر العام والمطلق غير متناسب فيما يتعلق بهدف الحفاظ على الصحة العامة، وبالتالي يعد تدخلاً غير قانوني في حرية العبادة [113].

([113])- الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي:

وإن الباحث من جانبه يؤيد ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، لأن مواجهة جائحة كورونا لا يكون بالمنع المطلق لحرية أساسية كفلها الدستور، ما دام يمكن اتخاذ تدبير أقل صرامة، فلا يجوز تغليب حماية الصحة على الحريات الأساسية، وهو ما كان يجب على سلطات الضبط الإداري في قطر أن تأخذه بعين الاعتبار أثناء مواجهتها لجائحة كورونا (كوفيد -19).

ولعله من المفيد أن نذكر أن مجلس الدولة الفرنسي، قد رفض في حكمه الصادر في القضية رقم 452144 تاريخ 6 مايو 2021، طلب جامع باريس الكبير رفع الحظر لإحياء ليلة القدر، وقد علل موقفه بأن:" أن الوضع الوبائي في فرنسا لا يزال مقلقاً، مع تدهور شديد في المؤشرات الوبائية والمستشفيات " [114]، رغم أن موقفه هذا يتعارض مع حرية العبادة، ومع حق المساواة، إلا أنه رأى تغليب دواعي الصحة العامة ، وكذلك فعل في حكمه الصادر في **450893** تاريخ 29 مارس 2021 عندما رفض تخفيف حظر التجول في أسبوع عيد الفصح [115]، وهو ما يؤكد على أن موقف مجلس الدولة الفرنسي من التدابير المتخذة في ظل جائحة كورونا يتأثر بمدى تناسب هذه التدابير مع الظرف الاستثنائي قوة وضعفاً.

---

https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

(**114**)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

(**115**)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

المطلب الثاني

الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19)

سوف يستعرض الباحث الحقوق التي تأثرت بتدابير الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) من خلال ما يلي:

الفرع الأول

الحق في الخصوصية

عرَّف الفقيه الفرنسي كاربونيه الحق في الخصوصية بأنه:" المجال السري الذي يملك الفرد بشأنه سلطة استبعاد أي تدخل من الغير، أو هي حق الشخص في أن يترك هادئاً "[116].

وتنص المادة السابعة والثلاثون من الدستور القطري على أنه:" لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه ".

([116]) – **أنظر: سامي حمدان عبد العزيز الرواشدة**، الحماية الجزائية للحق في الحياة الخاصة، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون، الجامعة الأردنية، 1998، ص57.

ولقد كانت الشريعة الإسلامية الغراء أول من حمى الحق في الخصوصية حيث يقول رسول الله صلى عليه وسلم:" لو أن امرأ اطلع عليك بغير إذن فحذفته بحصاة، ففقأت عينه، ما كان عليك من جناح ".

وقد نصت المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمادة (17) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 على الحق في الخصوصية، ويعد هذا الحق من أهم الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الإنسان، لأن تمتع الإنسان بهذا الحق يكفل الحفاظ على أسراره وحياته الخاصة، وجعلها في منأى عن اطلاع وتدخل السلطات العامة أو الآخرين فيها.

ويعد فرض تطبيق (احتراز) الذي صدر بموجب قرار عن مجلس الوزراء القطري والمتضمن إلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق (احتراز) على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب، مع فرض عقوبات على المخالفين، انتهاك واضح للحق في الخصوصية لا سيما خصوصية البيانات الشخصية خاصة في حال تعرضه للاختراق.

ويرى الباحث أن هذا التدبير كان من الممكن الاستغناء عنه لتعارضه مع الحق في الخصوصية، خاصة وأنه يخشى من قيام سلطات الضبط الإداري لغايات متعارضة عن الأهداف المعلنة لتطبيقه.

ومما يجدر ذكره أن مجلس الدولة الفرنسي، قد قضى في حكمه الصادر في 18 مايو 2020 بإلزام سلطات الضبط الإداري بالتوقف عن استعمال الطائرات بدون طيار في مراقبة الالتزام

بالحجر الصحي، بعد تحسن الوضع الوبائي [117]، نظراً لأن استمرار هذه المراقبة تتضمن اعتداء على الحق في الخصوصية.

وبالتالي فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ ذات التدبير الضبطي، بذات الشدة، بحجة وجود جائحة كورونا، بل يجب عليها العدول عن التدبير الذي يتضمن اعتداء على إحدى الحريات المكفولة دستورياً، بتدبير آخر أقل شدة بما يتناسب مع تحسن الوضع الصحي وانخفاض خطورة الوباء.

الفرع الثاني

الحق في الاجتماع

أولاً- ماهية الحق في الاجتماع:

يعرَّف حق الاجتماع بأنه: "حق الفرد في الاجتماع مع من يريد من الآخرين سلمياً، متى وأينما شاء، وذلك في حدود القانون للتعبير عن آرائه من خلال الخطب والندوات والمحاضرات، والمؤتمرات .... "[118].

كما عرَّفه أحدهم بأنه: "حق المواطنين في التجمع للتعبير بشكل جماعي، والتعزيز والمتابعة والدفاع عن المصالح المشتركة "[119].

---

(117)- CE, ordonnance 18 mai2020, n440442.440445

أشار إليه: بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين، الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 186.

(118)- د. عصام الدبس، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2011، ص105.

(119)-**J.McBride,** Freedom of Association in the Essentials of Human Rights, HodderAmold, London, **2005,** p20.

وقد نص المشرع الدستوري القطري على حق الاجتماع، في المادة (44) من الدستور القطري لعام 2004، قد عرَّف المشرع القطري في المادة الأولى من القانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، الاجتماع العام على النحو التالي:" يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، كل اجتماع يشارك أو يتوقع أن يشارك فيه أكثر من عشرين شخصاً أو تكون المشاركة فيه دون دعوة خاصة، ويعقد في مكان خاص أو عام غير الطرق والميادين العامة، وذلك لمناقشة موضوع أو موضوعات عامة ".

ثانياً- العناصر التي يتكون منها الاجتماع العام:

يتضح من خلال التعريف الذي أورده المشرع القطري للاجتماع العام، في القانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، وفي التعريفات الفقهية التي سبق ذكرها أن الاجتماع العام، يتكون من عدة عناصر، وهي على النحو التالي:

1- يتم الاجتماع العام بناء على تنظيم مسبق:

يتم الاجتماع العام بناء على إعداد وتنسيق مسبقين من منظميه، فهو ليس حدثاً عرضياً يتم بصورة عفوية ودون تنظيم مسبق، وهو ما يميز الاجتماع العام عن المظاهرات وغيرها[120]، أو عن تجمع الأفراد أمام محطات النقل والمواصلات[121].

أشار إليه **مراد تيسير الشواورة**، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط الأردنية، 2014، ص 33.

([120])- **د. علي شطناوي**، دراسات في الضبط الإداري، القسم الثاني، الطبعة الأولى، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر، عمان، 1996، ص163.

([121])- **د. عبدالمنعم محفوظ**، علاقة الفرد بالسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة،1984،ص151

2- يعقد الاجتماع العام لمدة زمنية محددة:

وهذه المدة الزمنية المحددة، قد تطول أو تقصر، إلا أنها تتضمن نقاش وتبادل للرأي في المواضيع المطروحة في الاجتماع العام، وهو ما يجعل من هذا التجمع تجمعاً غير عشوائي، [122]، والجدير بالذكر أن المشرع القطري في المادة الثامنة من قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، قد منع " أن تمتد الاجتماعات العامة إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً إلا بإذن خاص من وزير الداخلية أو من ينيبه ".

3- الهدف من عقد الاجتماع العام:

يتم عقد الاجتماع العام لتحقيق أهداف معينة فهو ليس تجمعاً عبثياً، لأن المجتمعون يتلاقون للمناقشة وتبادل الآراء للدفاع عن مصالحهم المشتركة فيما بينهم، أو مناقشة قضايا عامة، وتكون أهداف وغايات الاجتماع العام محددة مسبقاً[123]،

4- يتصف الاجتماع العام بعنصر العمومية:

هذا العنصر يميز الاجتماعات العامة، حيث أن الدعوة لحضور الاجتماع تكون علنية، وأي فرد يستطيع أن ينضم للاجتماع العام ويشارك فيه، [124].

5- ينعقد الاجتماع العام في مكان محدد:

إن المكان الذي ينعقد فيه الاجتماع العام هو مكان ثابت لا يتغير من بداية الاجتماع وحتى فضه وانتهائه، إذ أن تغيير المكان أثناء انعقاد الاجتماع العام يحول الاجتماع العام إلى أشكال أخرى كالمسيرات والمواكب[125]،

([122])- **المرجع نفسه**، الصفحة نفسها.

([123])- **د. ليث نصراوين**، المرجع السابق، ص223.

([124])- **د. أفكار عبدالسميع**، المرجع السابق، ص36.

([125]) – **د. ليث نصراوين**، المرجع السابق، ص224

6- ضرورة توافر عدد معين:

حدد المشرع القطري في المادة الأولى من قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، الحد الأدنى لعدد المشاركين أو الذين يتوقع مشاركتهم في الاجتماع حتى يعد اجتماعاً عاماً هو ألا يقل (20) شخصاً.

ويرى الباحث: أن المشرع القطري قد وضع تعريفاً نموذجياً للاجتماع العام، حيث أنه شمل كافة العناصر التي يتكون منها الاجتماع العام، كما أن اشتراط المشرع القطري أن لا يقل عدد المشاركين أو المتوقع مشاركتهم في الاجتماع عن عشرين شخصاً حتى يعد الاجتماع عاماً، هو موقف ديموقراطي من المشرع القطري، نظراً لأن الاجتماع العام يخضع لضوابط حددها المشرع، وبالتالي فلا يجوز إخضاع أي اجتماع لذات الضوابط، بل لا بد من أن يكون عدد المشاركين فيه كبيراً نسبياً أي لا يقل عن عشرين وهذا عدد معقول.

وقد حرص المشرع القطري على استثناء عدداً من الاجتماعات من الخضوع لقانون الاجتماعات العامة، فلم يعدها اجتماعات عامة، وهذه الاجتماعات كما أوضحتها المادة الثانية من الأولى من القانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات على النحو التالي:" لا يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يلي:

1- اللقاءات الدينية التي تقام في دور العبادة ... 2- الاجتماعات التي تنظمها أو تدعو إليها الوزارات والأجهزة الحكومية .... 3- الاجتماعات التي تعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الخاصة والأندية والشركات، ... 4- الاجتماعات واللقاءات التي جرى عليها العرف أو تستلزمها المناسبات الاجتماعية والأعياد.

ومع ذلك إذا خرجت الاجتماعات أو اللقاءات المشار إليها في مناقشاتها للموضوعات عن أغراضها المعتادة، اعتبرت اجتماعات عامة وفقاً لأحكام هذا القانون ".

ويرى الباحث أن المشرع القطري من خلال استثناء هذه الاجتماعات، من الخضوع لأحكام قانون الاجتماعات العامة والمسيرات، قد حرص على مراعاة العادات الدينية والاجتماعية والأعراف، والمصالح الاقتصادية لأفراد المجتمع القطري، فهذه الاجتماعات رغم أنها اجتماعات عامة في جوهرها إلا أن غاياتها مختلفة عن غاية الاجتماعات العامة المتمثلة في مناقشة الموضوعات العامة، ومع ذلك إذا ما خرجت تلك الاجتماعات عن غايتها المعتادة فإنها تتحول إلى اجتماعات عامة وتخضع لأحكام قانون الاجتماعات والمسيرات القطري.

وقد لاحظنا خلال أزمة كورونا (كوفيد 19) كيف تم مصادرة الحق في الاجتماع بصورة كلية سواء اتسم الاجتماع بأنه اجتماع عام أم اجتماع خاص، حيث صدر عن اللجنة العليا لإدارة الأزمات لوائح ضبطية تنظيمية تتضمن منع كافة أشكال التجمع، بسلطة القانون، على سبيل المثال، لا الحصر، الكورنيش والحدائق والشواطئ العامة والتجمعات الاجتماعية، كما أن المادة (10) المعدلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2020 أجازت لوزير الصحة بقرار منه عند ظهور مرض معد، اعتبار جهة ما موبوءة بهذا المرض، وفي هذه الحالة يكون للجهة الصحية المختصة أن تتخذ جميع التدابير لمنع انتشار العدوى من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة وغير ذلك.

ولها على الأخص أن تمنع الاجتماعات العامة من أي نوع كان وأن تعدم المأكولات والمشروبات الملوثة وأن تزيل أواني حفظ مياه الشرب وسبل المياه العامة وأن ترفع الحنفيات وتردم الآبار وتغلق الأسواق والمدارس والمقاهي العامة أو أية مؤسسة أو مكان ترى في إدارته خطراً على الصحة العامة.

ويرى الباحث أن الحق في الاجتماع قد تأثر كثيراً بالتدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد 19)، وأن سلطات الضبط الإداري قد بالغت في منع هذا الحق لدرجة المصادرة الكلية،

كما أن الاجتماعات الخاصة والمناسبات الاجتماعية كالأعراس وغيرها تم منع القيام بها، وهو ما جعل كثير من الناس يتبرمون من هذه الإجراءات والتدابير المبالغ بها.

ومما يجدر ذكره أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في القضية رقم **454754 ورقم 454792-454818**، بتاريخ 21 مايو 2021 رفض إعادة فتح المراقص المغلقة في ظل الإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، رغم أنه تم افتتاح بعض الحانات وغيرها، وقد علل موقفه بأن:" المراقص تمثل مخاطر التلوث الخاصة بها. يشمل نشاط الرقص الذي يمارس هناك اتصالاً جسدياً وثيقاً ويجعل السياق الاحتفالي من الصعب احترام قواعد التباعد أو ارتداء قناع. لا يمكن لأي إجراء آخر غير الإغلاق ، أو حتى إعادة الفتح في شكل شريط ليلي ، أن يوفر ضمانات مكافئة للسيطرة على مخاطر التلوث.

لا يمكن مقارنة حالة النوادي الليلية بحالة المؤسسات الأخرى التي أعيد فتحها منذ 19 مايو ، مثل الحانات ، التي لا يمكن فتحها إلا في الهواء الطلق حتى الآن ....." [126]، وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد غلب دواعي حماية الصحة العامة على الحق في الاجتماع حفاظاً على النظام العام .

مما تجدر الإشارة إليه إلى أن محكمة العدل العليا الإنجليزية قد قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2020/7/6 أن حظر الاجتماعات في ظل جائحة كورنا لا يجوز أن يكون مطلقاً، وإنما ترد عليه بعض الاستثناءات حيث جاء في حكمها:" هناك قائمة من الاستثناءات التي لا تحظر فيها التجمعات بما في ذلك التجمعات التي يكون فيها جميع الأشخاص أعضاء في نفس الأسرة،

([126])-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

أو تنطوي على حضور الجنازات، أو حضور العمل أو التجمع في منشأة تعليمية ويكون ضرورياً بشكل معقول لأغراض التعليم "[127].

والباحث من جهته يؤيد ما ذهب إليه القضاء الإنجليزي، فهو يرى أنه لا يجوز مصادرة الحق في الاجتماع بصورة مطلقة، بل لا بد من أن توجد استثناءات تتيح لقاء الأفراد بما يحقق مصالحهم، لأن الحظر المطلق للاجتماعات يؤدي إلى تعطل حياة المجتمع، وتؤدي إلى خسائر اقتصادية كبيرة، لا يمكن تدارك نتائجها السلبية.

الفرع الثالث

الحق في التنقل

يسمى الحق في التنقل (حرية الغدو والرواح)، وهي من الحقوق الطبيعية الأساسية اللصيقة بالإنسان والتي لا يجوز مصادرتها، وهذا الحق هو فرع من الحرية الشخصية للفرد [128]، وتتلخص هذه الحرية في حق كل فرد في الانتقال بحرية داخل بلده أو مغادرته أو العودة إليه دون تقييد أو منع وفقاً للقانون، وقد كانت هذه الحرية مطلقة في الماضي أي قبل شيوع وجود الحدود بين الدول، ثم أصبحت خاضعة للقوانين الخاصة بكل دولة والتي تنظمها بالشكل الذي تعده ملائماً لمصلحتها الوطنية[129].

EWHC 1786 [2020]|([127])–

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

([128])- وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 – 2014، ص 180.

([129])- خضر خضر، مرجع سابق، ص 310.

نصت المادة (36) من الدستور القطري على حق التنقل، كما نصت المادة الثامنة والثلاثون من الدستور القطري على أنه:" لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها ".

وقد أكَّدت المادة الثالثة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على حرية الإقامة والتنقل، كما نصت على هذا الحرية في المادة الثانية عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 ، وتعد هذه الحرية من الحقوق والحريات الطبيعية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان وأن لا تحد الدولة منها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وهي الأحوال التي تعتبر ضرورية لحماية النظام العام والأمن العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين [130].

وسبق أن أشرنا إلى أن من التدابير المتخذة من قبل اللجنة العليا لإدارة الأزمات إيقاف جميع الرحلات القادمة إلى الدولة ابتداء من مساء الأربعاء الموافق (18) مارس 2020 ولمدة (14) يوماً قابلة للتجديد، باستثناء رحلات الشحن الجوي ورحلات الترانزيت، كما تضمن القرار إيقاف جميع وسائل المواصلات العامة بما فيها خدمات المترو، والحافلات من ليلة 15 مارس 2020 الساعة العاشرة مساء.

ورغم أن الغاية من هذا التدبير هو منع انتشار العدوى، ومنع المصابين من الدول الأخرى من دخول دولة قطر، إلا أن هذا التدبير أدى إلى شلل في معظم المرافق الاقتصادية في الدولة إلى تعطيل أعمال ومصالح الأفراد، وقد بالغت سلطات الضبط الإداري بفرضه في حين أننا نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد عد في حكمه الصادر في 18 مايو 2020 أن عدم الالتزام

([130]) – **د. غازي حسن صباريني**، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، 2015، ص 166.

بإجراءات الحجر الصحي بالبلدية لا يعتبر ظروفاً محلية خاصة تبرر التشديد في القيود المفروضة على حرية التنقل [131].

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 10 فبرير 2022 في القضية رقم **460801** أن البند 9 .4 من المادة 47-1 من المرسوم المؤرخ 1 يونيو 2021 الصادر عن رئيس الوزراء الفرنسي الذي يحدد التدابير العامة اللازمة لإدارة الخروج من الأزمة الصحية، والتي تفرض على الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ستة عشر عاماً أو أكثر، أن يقدموا ما يثبت حصولهم على اللقاح المضاد لكورونا في حال رغبتهم بالسفر لمسافات طويلة بواسطة وسائل النقل العام بين الأقاليم هو تدخل خطير وغير قانوني بشكل واضح في الحق بالتنقل، والحرية الشخصية، وحق التقاضي، والحق في العمل [132]، ورغم ذلك فلم يقرر القاضي الإداري إلغاء نص هذه المادة لأن الوباء لا يزال على مستوى نشط بشكل خاص وأن جواز التطعيم يجعل من الممكن حماية مستخدمي النقل لمسافات طويلة.

ويرى الباحث أن مجلس الدولة الفرنسي رغم عدم تأييده لتقييد الحقوق والحريات العامة بصورة مطلقة في ظل جائحة كورونا، إلا أنه لم يمانع في وضع بعض القيود على حرية التنقل، كضرورة تلقي لقاح كورونا للحفاظ على الصحة العامة، أي أن المجلس يسعى إلى تحقيق التوازن بين الحفاظ على الحقوق والحريات العامة، وحماية النظام العام ولا سيما عنصر الصحة العامة.

---

(131)-CE, ordonnance 18 mai 2020 , n440442.440445

أشار إليه **أشار إليه: بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين،** الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 186.

(132)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

كما أننا نلاحظ أن المجلس في حكمه الصادر في القضية **رقم 450956** بتاريخ 1 إبريل 2021 قد رفض رفع قيود السفر عن الأشخاص الذين تلقوا لقاح كورونا، لأنه من الممكن أن ينقلوا الفيروس[133]، وبذلك يكون قد غلب الحفاظ على الصحة العامة على الحق في التنقل، رغم أن خطر نقل الفيروس قائم على مجرد الاحتمال.

ومما يجدر ذكره أن محكمة العدل العليا الإنجليزية، ورغم أنها أيدت فرض قيود على السفر الدولي من خلال ما يسمى نظام (إشارات المرور)، إلا أنها أوجبت مراجعة هذه القيود بين حين وآخر، للتخفيف منها أو تشديدها على ضوء تطور الحالة الوبائية، بحيث يتم تصنيف الدول وإدراجها في قوائم النظام، وفقاً لحالة الوباء فيها، على نحو لا يتعارض مع الحق في التنقل أو يؤدي إلى إعاقته كلياً، وهو ما أكدته المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 2021/7/20 في القضية رقم 2105 لسنة 2021 المتكونة بين مطارات مانشستر القابضة المحدودة، ضد كل من وزير الصحة، ووزير النقل[134].

الفرع الرابع

الحق في التعليم

تنص المادة الخامسة والعشرين من الدستور القطري على أنه:" التعليم دعامة أساسية من دعائم تقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه ، وتسعى لنشره وتعميمه ".

---

(133)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

(134) - [2021]EWHC 2031
https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

كما تنص المادة التاسعة والأربعون من الدستور القطري على أنه:" التعليم حق لكل مواطن وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقاً للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة ".

ويعد دين الإسلام دين العلم فقد كانت أول آية خاطب بها الله عز وجل رسوله محمد صلى الله عليه وسلم هي (إقرأ)، والعقيدة الإسلامية تقوم في جوهرها على العلم يقول الله سبحانه وتعالى:" ولا تقفُ ما ليس لك به علم إن السمع والبصر والفؤاد كل أولئك كان عنه مسؤولاً "، كما قال سبحانه:" هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون "، كما يقول عز وجل:" يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات "، كما يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم:" منْ سَلَكَ طَرِيقًا يَبْتَغِي فِيهِ علْمًا سهَّل اللَّه لَه طَرِيقًا إِلَى الجنةِ، وَإِنَّ الملائِكَةَ لَتَضَعُ أَجْنِحَتَهَا لِطالب الْعِلْمِ رِضًا بِما يَصْنَعُ، وَإِنَّ الْعالِم لَيَسْتَغْفِرُ لَهُ منْ في السَّمَواتِ ومنْ فِي الأَرْضِ حتَّى الحِيتانُ في الماءِ، وفَضْلُ الْعَالِم عَلَى الْعابِدِ كَفَضْلِ الْقَمر عَلى سَائِرِ الْكَوَاكِبِ، وإِنَّ الْعُلَماءَ وَرَثَةُ الأَنْبِياءِ وإِنَّ الأَنْبِياءَ لَمْ يُورِّثُوا دِينَارًا وَلا دِرْهَمًا وإِنَّما ورَّثُوا الْعِلْمَ، فَمنْ أَخَذَهُ أَخَذَ بِحظٍّ وَافِرٍ ".

وقد نصت على الحق في التعليم، المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (13)، و(14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ونضيف هنا أنه ليس هناك أساس أقوى من التعليم للمحافظة على الحرية والسعادة، ويؤدي الحرمان من التعليم إلى الحرمان من حرية الفكر والتعبير والهدف من التعليم هو تنمية القدرات الذهنية للإنسان إلى أقصى درجة ممكنة [135].

([135])- **د. عمار زريق**، دور الجزائر في إعداد وتنفيذ القانون الدولي الاتفاقي لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، معهد العلوم القانونية والإدارية، 1998، ص 99.

وقد أثرت القرارات والتدابير الصادرة عن اللجنة العليا لإدارة الأزمات في هذا الحق، حيث أنها فرضت مباشرة جميع الطلبة في المدارس الحكومية الدراسة عن بعد اعتباراً من يوم الأحد الموافق 22 مارس 2020، وبالنسبة للطلبة في المدارس الخاصة والجامعة فيبدؤون الدراسة عن بعد وفقاً للتقويم الدراسي وأنظمة التقييم المعتمدة لديهم، ويرى الباحث الدراسة عن بعد لا تحقق كافة الأهداف المرجوة من التعليم إلا أنه كان لا بد من اللجوء إلى هذا التدبير للحيلولة دون انتشار العدوى.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في القضية رقم **457687** تاريخ 16 نوفمبر 2021 لم يقرر إلغاء التعليم عن بعد في ظل جائحة كورونا، تغليباً منه لدواعي المحافظة على الصحة العامة رغم أن أولياء بعض الطلبة قد طعنوا في أنه يتضمن اعتداء على الحرية الفردية، وعلى الحق في التعليم وعلى حق المساواة [136].

الفرع الخامس

الحق في العمل

تنص المادة الثلاثون من الدستور القطري على أنه:" العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية، وينظمها القانون ".

وقد نصت المادة الثالثة والعشرين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على حق العمل، كما تناولت المادة (24) حق الراحة والإجازة، كما نصت المادة السادسة والسابعة من

---

(136)-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

العهد الدولي للحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية لعام 1966 على حق العمل، ونصت المادة الثامنة من العهد المذكور عن الحق في تكوين نقابات العمال، وجاء في مقدمة دستور منظمة العمل الدولية، بأن حق العمل، يعد أحد الحقوق الأساسية التي يقوم عليها مبدأ حقوق وحريات الإنسان، وتحقيق هذا الحق ليس ضرورياً فقط لمعيشة الإنسان ولكن لتنمية شخصيته أيضاً.

" ويعد العمل في الإسلام مصدراً رئيساً للتملك، ووسيلة أساسية لضمان معيشة الإنسان، فلهذا يعتبره الإسلام من أهم الحقوق الأساسية للإنسان، ولذا يرتبط حق الإنسان في معيشة كريمة بحقه في العمل ارتباطاً أساسياً ملازماً له على سبيل الدوام والاستمرار، ولذلك رفع الإسلام من شأن العمل وأقر أهميته، وحث الناس عليه ورفع شأنه إلى مصاف العبادات، وأوجبه أحياناً عليهم، وأوجب على الدولة أن تضمن العمل للفرد بنفسها، كما ضمن العيش الكريم للإنسان عند عجزه عن القيام بالعمل، وأكَّد على حرية الإنسان في اختيار عمله وقرر أن قيمة الإنسان لا تقاس إلا بالسعي " وأن ليس للإنسان إلا ما سعى "[137]، ولا نبالغ إذا ما قلنا إن الإسلام هو دين العمل حيث يقول الله سبحانه وتعالى:" وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ " (سورة التوبة 109)، ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم:" لَأَنْ يَغْدُوَ أحَدُكم فَيَحْتَطِبَ على ظَهرِهِ ، فيَتَصَدَّقَ مِنهُ، ويَسْتَغْنِي به عنِ النَّاسِ، خَيرٌ له من أنْ يَسألَ رَجُلًا، أعطاهُ أو مَنَعهُ، ذَلكَ بِأنَّ اليَدَ العُلْيَا، أفضَلُ من اليدِ السُّفْلَى، وابْدأْ بِمنْ تَعُولُ ".

([137]) – **د. غازي حسن صباريني**، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، المرجع السابق، ص 209.

وقد أوضحنا أن هناك تدابير كثيرة مست بهذا الحق منها قرارات اللجنة العليا لإدارة الأزمات بمنع جميع المطاعم والمقاهي في الدولة من تقديم الطلبات، إلى جانب منع تواجد وجلوس الزبائن وإقامة تجمعات داخل وخارج الصالات المشار إليها، وحتى إشعار آخر، وإغلاق محلات بيع التجزئة وفروع البنوك في المجمعات التجارية ومراكز التسوق، باستثناء محلات ومنافذ بيع الأغذية والصيدليات، إغلاق محلات وكافة أنشطة الصالونات الرجالية والنسائية، وذلك حتى إشعار آخر، وإيقاف خدمات المنازل التي تقدّمها بعض هذه الصالونات .....

ولا شك أن هذه التدابير كان لها تأثير سلبي على النشاط الاقتصادي، كما أنها أدت إلى خسائر كبيرة للأفراد والشركات، كما أنها غلت أيدي كثير من الناس عن العمل، إلا أن اتخاذها كان بغرض منع انتشار الجائحة، وإن كان قد بلوغ بها قليلاً.

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي لم يرَ في فرض ضرورة الحصول على تصريح للدخول إلى مراكز التسوق في ظل جائحة كورونا ما يتعارض مع الحق في العمل، وبذلك يكون قد غلب دواعي المحافظة على الصحة العامة على الحق في العمل، وقد ظهر موقفه هذا في حكمه الصادر في القضية رقم **456391** تاريخ 13 سبتمبر 2021. حيث طُعن في الأمر الذي دخل حيز التنفيذ في 1 سبتمبر 2021، والذي فرض على المواطنين والعاملين ضرورة الحصول على تصريح للدخول إلى مراكز التسوق، رغم أنه حال بين العمال وبين وصولهم إلى عملهم [138]

ومن التدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا في دولة قطر والتي تضمنت مساساً، بل وانتهاكاً للحقوق والحريات العامة، قيام السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الصحة، اللجنة العليا لإدارة الأزمات،

([138])- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

بفرض عقوبات على الأفراد المخالفين للتدابير المتخذة لمواجهة الجائحة، وهو ما يخالف نص المادة الأربعون من الدستور القطري الدائم لسنة 2004 على أنه:" لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، والعقوبة شخصية، لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك ".

وهكذا يتبين لنا أن تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد 19) قد تضمنت تقييداً للحقوق والحريات العامة، بل ومصادرة لبعضها، إلا أن مبرر سلطات الضبط الإداري كان هو الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة ولا سيما الصحة العامة، وقد كانت نلك التدابير مرهونة بظرف كورونا، وتزول بزواله، ولما كان هناك مساس بالحقوق والحريات العامة، لذلك كان لا بد من توافر ضمانات تحول دون استبداد سلطات الضبط الإداري، واتخاذ الظرف الاستثنائي ذريعة لانتهاك الحقوق والحريات العامة.

الفصل الثالث

القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا

تمهيد وتقسيم:

تشكِّل السلطات الواسعة الموضوعة بين يدي هيئات الضبط الإداري، تهديداً حقيقياً للحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد إذا ما أسيء استعمالها، لأن هيئات الضبط الإداري تستطيع من خلال ما تملكه من وسائل، أن تقيد هذه الحقوق والحريات في الظروف العادية، كما أنها في ظل الظروف الاستثنائية – كجائحة كورونا – فإنها قد تصادرها وتمنع الأفراد من التمتع بها[139]، حيث أننا لاحظنا أن صلاحيات وسلطات الضبط الإداري تتسع كثيراً في ظل تلك الظروف، وهو ما شهدته دول العالم ومنها دولة قطر في ظل جائحة كورونا، فقد تم المساس بحرية الاجتماع والحق بالعمل والحق بالاجتماع والحق بالتعليم وكثير من الحقوق والحريات العامة، حتى بلغ المساس بها في بعض الأحيان حد المنع لمدد طويلة الأمد.

ولكي لا تنحرف هيئات الضبط الإداري بالسلطة الموضوعة بين يديها، ولكي لا تسيء استعمالها تحت ذريعة حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، فقد كان لا بد من فرض قيود على تلك السلطات، لكي لا تعتدي على الحقوق والحريات العامة، وهذه القيود تتسع في الظروف العادية وتضيق في الظروف الاستثنائية[140]، وهي في

([139]) – **د. منتهى جواد كاظم**، تقييد الحقوق الدستورية لمواجهة فيروس كورونا، بحث علمي منشور في المؤتمر الدولي الافتراضي الأول 2020، ص363.

([140])- **حمو زازة**، حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019، ص 2.

مجملها تمثِّل ضمانات تؤدي إلى الحيلولة بين هيئات الضبط الإداري وبين إساءة استعمال سلطاتها، كما أنها تكفل استعمال تلك السلطات والصلاحيات لحماية النظام العام بعناصره المختلفة[141]، وهي تؤدي من حيث النتيجة إلى تحقيق التوازن بين سلطات وصلاحيات الضبط الإداري وما تتخذه من تدابير من جهة، وبين الحقوق والحريات العامة من جهة أخرى.

وسيحاول الباحث دراسة القيود التي ترد سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا من خلال ما يلي:

المبحث الأول: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

المبحث الثاني: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

([141]) – نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورفلة، الجزائر، 2012 – 2013، ص 33.

المبحث الأول

القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تمهيد وتقسيم:

تخضع هيئات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، لعدد من القيود التي تضمن ممارسة السلطات الموضوعة بين يديها بما يكفل حماية النظام العام بعناصره المختلفة، كما تمنع تلك القيود في الوقت نفسه هيئات الضبط الإداري من الاعتداء على الحقوق والحريات العامة[142]، ويحدد القانون بمعناه الواسع في الظروف العادية ماهية سلطات، ووسائل الضبط الإداري[143]، ويترتب على هيئات الضبط الإداري احترام الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، فلا يجوز لها أن تتعرض لتلك الحقوق والحريات تنظيماً وممارسةً، إلا بما يكفل حماية النظام العام، وعلى النحو الذي يحدده القانون، وإلا كانت التدابير الصادرة عنها باطلة وغير مشروعة وعرضة للإلغاء من قبل القضاء[144].

وسيحاول الباحث دراسة القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، والتي تتمثل بما يلي:

المطلب الأول: مبدأ المشروعية.

([142])- **هندون سلماني**، حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1- 2012/2013،ص 153.

([143]) – **نوال بن الشيخ**، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 38.

([144]) – **بوثينة بن لاغة**، الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2020 - 2–21، ص 23.

المطلب الثاني: القيود الواردة بسبب طبيعة الحق أو الحرية.

المطلب الأول

مبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، حيث يتطلب تحقق الدولة القانونية التي تخضع بجميع سلطاتها لقواعد قانونية، أن يتم تنظيم الطرق الكفيلة باحترام هذه القواعد إذا ما حاولت إحدى سلطات أو هيئات الدولة تجاوزها أو الانحراف عنها [145]، ولعل السلطة التنفيذية ممثلة بهيئات الضبط الإداري هي أكثر السلطات عرضة لارتكاب التجاوزات والانحراف بالسلطة الموضوعة بين يديها، تحت ذريعة حماية النظام العام بعناصره المختلفة[146].

فالنصوص الدستورية مثلاً لا يمكنها أن تحافظ على سموها الذي تتمتع به إذا ما تمكنت السلطة التشريعية من أن تسن قوانين مخالفة لها، أو إذا ما تمكنت السلطة التنفيذية من مخالفتها في تصرفاتها، كما أن مبدأ تدرج القواعد القانونية، ومبدأ خضوع الإدارة للقانون، يفقدان كل قيمة لهما إذا ما استطاعت الجهات الإدارية وهيئات الضبط الإداري أن تتخذ قرارات وتدابير تخالف فيها القانون، ولم يجد الأفراد جهة يلجؤون إليها لرد غائلة اعتداء الإدارة العامة عنهم، وأخيراً فإن الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم يغدو عديم الفائدة إذا ما تمكنت السلطات العامة وفي مقدمتها

([145])- **د. محمود عاطف البنا**،الوسيط في النظم السياسية، (دون ذكر طبعة أو دار نشر)، القاهرة، 1996-1997، ص137.

([146])- **د. صاحب مطر خباط**، ضمانات التوازن بين السلطة والحريات في إجراءات الضبط الإداري، ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 48.

هيئات الضبط الإداري، من مصادرة تلك الحريات والحقوق والقضاء عليها، ولم توجد جهة يمكنها أن تفرض الجزاءات الملائمة التي توقف تلك الهيئات عند حدودها[147].

ولذلك فإن مبدأ المشروعية – الذي يعني سيادة حكم القانون، وخضوع الدولة بكافة هيئاتها بما فيها هيئات الضبط الإداري للقانون، والمقصود بالقانون هو القانون بمعناه الواسع والذي يشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها، ويُقصد بخضوع هيئات الدولة للقانون أن يخضع كل من الحكام والمحكومين للقانون، وهو ما يعني اعتبار أي تصرف مخالف للقانون غير مشروع ويجب إبطاله[148]– يعد أحد القيود على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، كما أنه يعد ضمانة للحقوق والحريات العامة من أن تتعرض للاعتداء من سلطات الضبط الإداري.

وسيحاول الباحث دراسة مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية من خلال ما يلي:

الفرع الأول

ماهية مبدأ المشروعية

يعني مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون:" خضوع الحكام والمحكومين للقانون، وخضوع الإدارة العامة للقانون، وتصرفها وفق أحكامه، وعندما تحاول الإدارة الخروج على مبدأ المشروعية

([147]) – **نور الدين بن كده،** مبدأ المشروعية في القرار الإداري ،رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، الجزائر، 2014/ 2015 ، ص6.

([148])– **فاتن سليمان فهد الطخيم،** الرقابة القضائية على أعمال السيادة، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، 2009، ص15.

فإن دور القضاء بصورة عامة والقضاء الإداري بصورة خاصة هو إعادة الجهة الإدارية المطعون في قرارها إلى جادة القانون "[149].

أي أن مبدأ المشروعية، أو مبدأ سيادة القانون، أو مبدأ الدولة القانونية، يعني خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، وبالتالي فلا بد أن تتوافق كافة التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومنها سلطات الضبط الإداري مع أحكام القانون [150].

ويؤكِّد الفقه على أن مبدأ المشروعية لا يعني مجرد خضوع الدولة والإدارة للقانون بمعناه الضيق، ولكنه يعني خضوعهما لكل قاعدة قانونية ملزمة أياً كان مصدرها[151].

ويعد مبدأ المشروعية من أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، حيث ينص الدستور القطري لعام 2004 في المادة (129) منه على أن:" سيادة القانون أساس الحكم في الدولة .."، ويكفل هذا المبدأ حماية الأفراد في مواجهة السلطة العامة ويجعلهم في مأمن من تعدّي السلطة عليهم على نحو يخالف القانون، أو يتجاوز الحدود التي رسمها القانون [152]، ولذلك فإن الفقيه الفرنسي دي لوبادير **De laubadére** يؤكِّد على أن مبدأ المشروعية، ومبدأ مسؤولية السلطة العامة، يعتبران الدعامتين الأساسيتين لكفالة حريات المتعاملين مع الإدارة[153].

([149])- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 2020، ص 15.

([150]) – د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي القاهرة ، 1955، ص21

([151]) - د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، (دون ذكر سنة نشر)، ص65.

([152])- د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص213.

([153])- André De laubadére: Traité de Droit Adminstrative,Tom2,11édition,L.G.D.J.Paris, p. 125.

وتنقسم مصادر المشروعية إلى مصادر مكتوبة كالدستور والتشريع العادي وغيرها [154]، وأخرى غير مكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون، وهي تخضع للتدرج الهرمي، وسنقتصر هنا على دراسة المصادر المكتوبة وفقاً لما يلي:

أولاً- الدستور:

يعرّف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي بأنه:" مجموعة القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية"[155]، أما وفقاً للمعيار الموضوعي فإنه يعرَّف بأنه:" مجموعة القواعد التي تعد دستورية من حيث طبيعتها أو جوهرها سواء وردت في الوثيقة الدستورية (المسماة بالدستور) أو لم ترد فيها بأن تقررت بمقتضى عرف دستوري أو وردت في قوانين عادية "[156]، واستناداً للمعيار الموضوعي فقد عرَّف الفقيه الفرنسي جورج فيدل الدستور بأنه:" القواعد التي تحدد كيفية تنظيم ومباشرة السلطة السياسية، وبعبارة أخرى مجموعة القواعد المنظِّمة للدولة "[157]، ويرى الباحث أن المعيار الموضوعي هو الأقدر على تقديم صورة واضحة عن الدستور، لأن بعض القواعد الدستورية قد تكون مستمدة من العرف الدستوري أو قد ترد في قوانين عادية<

ويمثِّل الدستور الضمانة الأولى لتحقيق نظام الدولة القانونية، ذلك أن الدستور هو الذي يوجِد النظام القانوني في الدولة، ولا يجوز لأي قانون أن يخالف أحكامه، كما أن الدستور يحدد اختصاص كل سلطة من السلطات العامة التي ينشئها، ولذلك تخضع هذه السلطات جميعها

([154]) – **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 12.

([155]) – **د. فيصل كلثوم**، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، منشورات جامعة دمشق، 2005، ص 25.

([156]) – **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا**، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 23.

([157]) – **أشار إليه د. إبراهيم عبد العزيز شيحا**، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 25.

للدستور الذي أوجدها وحدد اختصاصاتها، وبيَّن كيفية تكوينها[158]، ولذلك فإن قواعد الدستور تأتي في قمة النظام القانوني في الدولة، وهي تعد أعلى القواعد القانونية وأسماها داخل الدولة، وقد تضمن الدستور القطري في الباب الثاني منه في المواد من (18) إلى (33) المقومات الأساسية للمجتمع، كما أنه نص الباب الثالث منه على الحقوق والواجبات العامة في المواد من (34) إلى (58)، فكفل بذلك الحقوق والحريات العامة التي لا يجوز لهيئات الضبط الإداري الاعتداء عليها من خلال ما تتخذه من تدابير في الظروف العادية بهدف المحافظة على النظام العام وحمايته، تحت طائلة البطلان لمخالفة مبدأ المشروعية.

ثانياً- التشريع أو القانون العادي:

"هو مجموعة القواعد القانونية العامة والمجرَّدة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة، في نطاق وظيفتها التشريعية، طبقاً للدستور، ويطلق عليه عادة القانون، وذلك بالمعنى الفني الدقيق لهذه الكلمة، والتشريع العادي يجب حتى يكون قانوناً نافذاً أن يتم إصداره ونشره بواسطة السلطة التنفيذية وفقاً لما نص عليه الدستور "[159].

وقد عرَّفت الدائرة الإدارية في محكمة الاستئناف القطرية التشريعات في أحد أحكامها على النحو التالي:" **التشريعات** هي جميع القواعد القانونية العامة التي تضعها السلطات المختصة لتنظيم المسائل الرئيسية وترتيب المصالح العامة عن طريق القوانين والمراسيم ولتنظيم تفاصيل

([158])- **د. غازي يوسف زريقي**، مبدأ سمو الدستور (دراسة تطبيقية للدستور الأردني) ، (رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق)، 1992، ص4.

([159]) – **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري ، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص23.

تطبيق القوانين والمراسيم عن طريق اللوائح والقرارات التي تصدر من الهيئات التنفيذية المختلفة "[160].

ويأتي التشريع العادي في المرتبة الثانية بعد الدستور في تدرج هرم المشروعية[161]، ويتولى مجلس الشورى في قطر وفقاً للمواد (105، 106) من الدستور مهمة وضع القوانين، ويتولى الأمير التصديق عليه وإصداره، ورغم ذلك فإن المادة (70) من الدستور أجازت للأمير في الأحوال الاستثنائية " ... التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد، ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد دون إجرائه ".

ويرى الباحث أنه على ضوء نصوص الدستور السالفة الذكر فإن السلطة التشريعية في دولة قطر، يتولاها كل من مجلس الشورى في الظروف العادية، والأمير في الظروف الاستثنائية، ووفقاً لمبدأ المشروعية فلا يجوز أن يصدر تشريع عادي يتعارض مع الحريات العامة والحقوق التي كفلها، ولئن كانت بعض هذه الحقوق والحريات العامة قد نص الدستور على أن ممارستها تتم وفقاً للقانون، فلا يجوز أن تصدر السلطة التشريعية قوانين تصادر الحقوق والحريات أو

([160]) – **الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف القطرية – الدائرة الادارية**، في الاستئناف رقم 106 لسنة 2012 ادارى، جلسة 2013/3/26

([161])- **د. ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 28

تقضي عليها أو تمنعها، تحت طائلة اعتبار التشريع العادي تشريعاً غير دستوري، وتتولى المحكمة الدستورية العليا في قطر التي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 12 لسنة 2008، وفقاً لأحكام المادة (140) من الدستور، الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وذلك بموجب المادة الثانية عشرة من القانون المذكور الذي حدد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا في قطر، وإن كانت المحكمة المذكورة لم يتم تفعيلها حتى الآن، ولذلك فإن الباحث يدعو إلى تفعيلها في أسرع وقت حفاظاً على مبدأ المشروعية.

ثالثاً- التشريعات الفرعية (الأنظمة اللوائح):

يُقصد بها القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية، بما فيها سلطات الضبط الإداري، والتي تتضمن قواعد عامة ومجرَّدة تطبَّق على كل من تتوفر فيه شروط معينة، والتي يحددها القرار التنظيمي أو اللائحة، وهي تخاطب أشخاص محددين بصفاتهم وليس بذواتهم، وهي تشبه القوانين من الناحية الموضوعية في أنها تتصف بالعمومية والتجريد، ولهذا تسمى بالتشريعات الفرعية لصدورها عن السلطة التنفيذية، إلا أنها تبقى وفقا للمعيار الشكلي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية، فالقرارات الإدارية التنظيمية تضع قواعد عامة ومجرَّدة وموضوعية تسري على جميع الأفراد المخاطبين بصفاتهم وليس بذواتهم – كما ذكرنا – وهم الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت فيها، ولا يؤثر في عمومية القرار التنظيمي أو اللائحة أن يقتصر على فئة محدودة، طالما كانت محددة بصفاتها [162].

([162])- **د. حمدي القبيلات**، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2010، ص 72.

وتأتي اللوائح أو الأنظمة في المرتبة الثالثة بعد الدستور والقوانين (التشريعات) في تدرج هرم المشروعية[163].

ويعد مجلس الوزراء في قطر الهيئة التنفيذية العليا التي أناط بها الدستور وفقاً لأحكام المادة (121) منه صلاحية إصدار اللوائح (التشريع الفرعي)، ولا يعد مجلس الوزراء الجهة الوحيدة المخولَّة بإصدار اللوائح، حيث يفهم من البند (2) من المادة (121) من الدستور، أن الوزارات والجهات الحكومية الأخرى تستطيع أن تصدر اللوائح بحسب اختصاصها، وقد أوضحت المادة (2) من القرار الأميري رقم (57) لسنة 2021 المتعلق بتحديد اختصاصات الوزارات، أن من اختصاصات الوزارات:" 4 – تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة باختصاصات الوزارة. ..... 16 – إعداد أنظمة العمل الداخلية بما يساعد على تحقيق أهداف الوزارة، ويضمن حسن قيامها بأنشطتها، ومتابعة طرق تنفيذها، والعمل على تطويرها، وفقاً لأحكام القانون ".

ولا بد من الإشارة هنا أن اللوائح أو القرارات التنظيمية على أنواع منها: فهناك اللوائح التنفيذية، ولوائح الضرورة وغيرها، وتخضع اللوائح أو الأنظمة في قطر لرقابة المحكمة الدستورية العليا التي تتولى ذلك بموجب المادة الثانية عشرة من القانون رقم 12 لسنة 2008 بشأن المحكمة الدستورية العليا، ويرى الباحث أن هذه الرقابة تمثل ضمانة تحول دون تقييد السلطة التنفيذية للحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، من خلال ما تصدره من أنظمة ولوائح، ولكنه يدعو مجدداً إلى تفعيل دور المحكمة.

وإضافة إلى المصادر الداخلية المكتوبة للمشروعية هناك مصادر دولية هي المعاهدات: حيث تعرَّف المعاهدة بأنها:" اتفاق مكتوب بين شخصين أو أكثر من الأشخاص الدولية من شأنه أن

([163]) - **د. ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 30.

ينشئ حقوقاً والتزامات متبادلة في ظل القانون الدولي"[164] أي أنها اتفاقات تبرمها الدولة مع الدول أو المنظمات الدولية بقصد تنظيم الأمور ذات الاهتمام المشترك[165].

وتعد المعاهدات من مصادر المشروعية في دولة قطر، فقد أعطاها الدستور قوة القانون أي التشريع الرئيسي وفقاً للمادة (68) من الدستور.

وبالتالي فإنه لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تتخذ تدابير تتعارض مع المعاهدات والمواثيق الدولية التي وقَّعت عليها أو انضمت إليها دولة قطر والمتعلقة بحقوق الإنسان، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه قطر بتاريخ 2018/5/21 بمقتضى المرسوم رقم (40) لسنة 2018 وقد دخل حيز النفاذ في دولة قطر بتاريخ 2018/8/21.

ولعله من المفيد أن نذكر أن هناك اجتهاد قضائي صدر عن محكمة التمييز في قطر يوضح تدرج مصادر المشروعية في النظام القانوني القطري حيث جاء في أحد أحكام محكمة التمييز القطرية ما يلي:" الأصل في التشريعات أنه ينتظمها تدرج هرمي تبعاً للسلطات التي تملك سنها فيعلوها التشريع الأساسي أو الدستور ويملك سنه السلطة التأسيسية، ويليه التشريعات العادية أو الرئيسية التي تسنها السلطة التشريعية بالاشتراك مع رئيس الدولة ومراقبته لها عن طريق حق التصديق، ويتوازى معها في ذات الدرجة التشريعات التي تصدر من السلطة التنفيذية استثناء كتشريعات الضرورة وتشريعات التفويض أو التي يطلق عليها لوائح الضرورة ولوائح التفويض تميزاً لها عن تلك التي تصدر من السلطة التشريعية، ولوائح الضرورة هي تلك التي تصدر أثناء

([164])- **د. محمد عزيز شكري**، القانون الدولي العام، الطبعة التاسعة، منشورات جامعة دمشق، 2020، ص 581.

([165])- **أسماء مرزوق**، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 38.

غيبة السلطة التشريعية لمواجهة حالة طارئة لا تحتمل إرجاءها لحين انعقاد السلطة التشريعية وهو ما نظمته المادتان 69، 70 من الدستور، أما تشريع التفويض فيصدر بقانون خاص من السلطة التشريعية أثناء وجودها تفوض بموجبه السلطة التنفيذية في إصدار قرار له قوة القانون ويُحدد بهذا القانون موضوع التفويض ومدته المؤقتة، ويكون ذلك لمبررات تقدر السلطة التشريعية بناء عليها، أن موضوع التفويض يستلزم سرية ما تقتضي ألا يعلم به المخاطبون بأحكامه قبل صدوره حتى لا يتهربون من تنفيذه سلفاً، كما في بعض حالات فرض الضرائب أو الرسوم أو أي موضوع آخر تقدر السلطة التشريعية أنه يستدعي السرية، وكل من تشريعات الضرورة وتشريعات التفويض يجب عرضهم عقب صدورهم على السلطة التشريعية لإجازتها، ثم يأتي في التدرج الثالث التشريعات الفرعية، ولئن كان الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين وإعمال أحكامها، غير أنه استثناءً من هذا الأصل، وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها بالمادة 34 منه في حالات محددة أعمالاً تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك إصدار التشريعات الفرعية عن طريق اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. 2- علو بعض النصوص القانونية وفقاً لمدارج سنها يفيد بالضرورة تدرجها، فلا يكون أدناها مقيداً لأعلاها، بل دائراً في إطارها يخضعون جميعاً للنص الأسمى الذي ينتظمه الدستور، فتتحد بذلك في قوتها ومنزلتها ومدارجها، وتتساند فيما بينها، منشئة من مجموعها تلك الوحدة العضوية التي تضمها، فتحقق تماسكها، وتكفل انصرافها إلى الأغراض التي ربطها الدستور بها، فلا تتنافر توجهاتها، بل تتضافر في إطار منظومة واحدة تتناغم قيمها وثوابتها، ولا يكون بعضها لبعض نكيراً، فيستمد كل تشريع منها قوته وصحته من مطابقته لقواعد التشريع الأعلى، فلا يصدر على خلاف ما يقضي به، أو يتعارض معه، أو يأتي معدلاً لأحكامه، أو مُعفياً منها، أو معطلاً لها، فيحيد بها عن إرادة المشرع الأعلى التي صاغ

على ضوئها هذه الأحكام تبياناً لحقيقة وجهته وغايته من إيرادها. وقد حرص الدستور القطري – وعلى ما جاء بمذكرته التفسيرية بشأن المادة 57 منه– على التأكيد " بتقرير احترام الدستور، وهذا الاحترام واجب بغير استثناء على السلطة العامة وعلى كل مواطن وكل مقيم على أرض قطر وكل من يحل بإقليمها. إن الدستور هو قوام الدولة وهو جماع فلسفتها الاجتماعية والقانونية ولذلك فإنه لا يتصور أن تترك أحكامه لاجتهادات واختلافات. إن احترام الدستور والعمل بمقتضاه أمر يحتمه الدستور نفسه ويحتمه وجود الدولة ذاته....."[166].

الفرع الثاني

أوجه عدم مشروعية تدابير الضبط الإداري

يفترض مبدأ المشروعية لضمان تطبيقه تطبيقاً صحيحاً أن توجد سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على من يخرق أحكام القانون أو يتجاوزه، فلو أصدرت سلطات الضبط الإداري قراراً غير مشروع يقيد حرية من الحريات بدون سند من القانون، فإنها تكون بذلك قد خرقت مبدأ المشروعية، ويعد قرارها باطلاً، ويحكم القضاء بإلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته والتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر منه [167]، وهو ما أكدته محكمة الاستئناف القطرية في أحد أحكامها: " ويجب أن تخضع جهة الإدارة في كل أعمالها لحكم القانون وتنزل على مقتضاه إعلاءً لمبدأ المشروعية، وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الضمان الحقيقي لحماية

---

(166)- حكم محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 28 /2015.

(167) – **د. سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 225.

مبدأ المشروعية ، فالقضاء هو الذى يحمى حقوق الأفراد وحرياتهم من خلال الفصل في المنازعات الإدارية، ولا ريب في اختصاص الدوائر الادارية بالفصل في طلبات التعويض عن الأضرار متى كان الضرر مترتباً على قرار إداري مما تختص هذه الدوائر بالفصل في طلب إلغائه "[168].

وتأتي الرقابة على أعمال هيئات الضبط الإداري لضمان استخدامها لامتيازاتها في حماية النظام العام وعدم خروجها على القانون [169]، ولذلك فإن الدول التي تحترم مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، والتي تحافظ على حقوق الإنسان وحرياته وكرامته، ومنها دولة قطر، تؤكد في دساتيرها على كفالة حق التقاضي، لأن هذا الحق هو الذي يضمن للأفراد اللجوء إلى القضاء، لكي ينصفهم من تعسف الإدارة العامة، أو انحرافها عن تحقيق الصالح العام، أو اعتدائها على حقوق الأفراد أو حرياتهم، ولذلك فإننا نجد أن المشرع الدستوري القطري ينص في المادة (135) من دستور دولة قطر لعام 2004 على أنه:" التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق".

وكما هو معلوم أنه يجب على الإدارة العامة وسلطات الضبط الإداري أن تخضع في جميع تصرفاتها لمبدأ المشروعية، وأن تتقيد بحدود القانون بمعناه الواسع، فإذا ما خرجت في تصرفاتها عن مبدأ المشروعية وأصدرت قرارات إدارية مخالفة لهذا المبدأ فإن قراراتها تصدر مشوبة

([168]) – حكم **محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الادارية، الصادر في الاستئناف رقم 50 لسنة2010 إداري- جلسة 2011/5/23**

([169])– د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص10.

بالبطلان لمخالفتها مبدأ المشروعية، وتصبح جديرة بالإلغاء عن طريق الطعن بها بدعوى الإلغاء.

وقد حددت المادة السابعة من قانون القضاء الإداري القطري رقم 27 لعام 2014 وتعديلاته أسباب الطعن بالإلغاء لعدم المشروعية وهي:" 1- عدم الاختصاص.

2- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

3- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل.

4- إساءة استعمال السلطة.

5- عيب السبب ".

وسيحاول الباحث فيما يلي شرح هذه الأسباب بصورة مبسطة وسريعة، وذلك من خلال ما يلي:

أولاً- عيب عدم الاختصاص: يعرَّف الاختصاص كركن من أركان القرار الإداري بأنه: القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو شخص ما [170]، وبالتالي فإن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا ما صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره طبقاً للقواعد الناظمة لاختصاص الهيئات العامة.

ويتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، لذلك فإن الدفع بعدم الاختصاص يمكن إبداؤه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويمكن للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها، وإذا ما صدر القرار الإداري معيباً بعيب عدم الاختصاص، فلا يمكن تصحيح هذا القرار بالتصديق عليه من قبل

([170]) – د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 193.

الجهة المختصة لأن الرجعية في القرارات الإدارية غير جائزة، ونظراً لأن قواعد الاختصاص من النظام العام فإنه لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص[171].

ولعيب عدم الاختصاص صورتين: فهناك عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة، ويكون ذلك في حالة صدور القرار الإداري أو تدبير الضبط الإداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة العامة (دون أن نغفل ما تقضي به نظرية الموظف الفعلي)، أما الحالة الثانية فهي اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص التشريعية، وهناك أيضاً اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية، وكذلك صدور القرار الإداري أو التدبير الضبطي من موظف غير مختص أصلاً بإصدار القرارات الإدارية، وأخيراً اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية لا تمت لها بصلة، ففي هذه الحالات يكون القرار الإداري أو التدبير الضبطي مشوباً بعيب الاختصاص الجسيم الأمر الذي يجعله قراراً منعدماً، ويمكن الطعن فيه بالإلغاء ولو حتى بعد مرور ميعاد الطعن الذي تحدثنا عنه سابقاً[172].

أما الصورة الثانية لعيب عدم الاختصاص فهي عيب عدم الاختصاص البسيط، ويكون في حالة عدم الاختصاص الموضوعي المتمثلة في اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس، أو العكس أي اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس، أو اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية موازية، أو اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لا مركزية، أو صدور القرار بناء على تفويض أو حلول باطل، كما يوجد عيب عدم الاختصاص البسيط في حالة عدم الاختصاص الزماني وعدم الاختصاص المكاني، فإذا ما صدر القرار الإداري أو التدبير

([171])- **د. طعيمة الجرف**، المرجع السابق، ص 243.

([172]) – **عمر محمد الشوبكي**، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 199.

الضبطي مشوباً بعيب الاختصاص البسيط فإنه يكون باطلاً وليس منعدماً، وبالتالي فإن على صاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد قانوناً، فإذا مر هذا الميعاد دون رفع الدعوى، فإن القرار الإداري يصبح محصناً ضد الإلغاء[173].

ورغم أننا نتحدث عن القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، إلا أنه من المفيد أن نذكر أن القضاء يتسامح كثيراً في الرقابة على عنصر الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية، كما أن سلطات الضبط الإداري نفسها تتجاهل هي الأخرى كثيراً من قواعد الاختصاص، وقد لاحظنا كيف خوَّل مجلس الوزراء القطري للجنة العليا لإدارة الأزمات في ظل جائحة كورونا صلاحيات واسعة لا يجوز له أن يفوِّض فيها، إلا أنها تغاضى عن قواعد الاختصاص لمواجهة الجائحة.

ثانياً – مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها: يقصد بعيب مخالفة القانون الخروج على الأحكام الموضوعية للقانون، فيغدو القرار معيباً من حيث مضمونه ومحله، ويرتبط هذا العيب بركن المحل في القرار الإداري[174]، وقد أكدت محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها أن :" رقابة القضاء على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية يمارسها القضاء للتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، وغني عن القول أن نشاط القضاء في نطاق رقابته القانونية على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية " [175].

([173]) – د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 343.

([174])- د. حمدي القبيلات، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 180.

([175])- الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 9 لسنة 2015 إداري، جلسة 17 من مارس سنة 2015.

ويعرَّف المحل كركن من أركان القرار الإداري أو من أركان التدبير الضبطي بأنه الأثر الذي يترتب حالاً ومباشرة على صدور القرار الإداري، فهو التغيير الذي يحدث في المراكز القانونية القائمة قبل صدور القرار الإداري، ويشترط في القرار الإداري أو التدبير الضبطي أن يكون هذا القرار سليماً ومشروعاً، وأن يتوافر في المحل شرطين وهما: أن يكون جائزاً قانوناً، وأن يكون ممكناً من الناحية العملية [176].

أما صور مخالفة القانون فالصورة الأولى هي: المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية: وتكون عندما تتجاهل الإدارة أو سلطات الضبط الإداري القاعدة القانونية الملزمة بصورة كلية أو جزئية وتتصرف خلافها، أما الصورة الثانية: فهي الخطأ في تفسير القاعدة القانونية وفي هذه الحالة لا تتنكر الإدارة العامة أو سلطة الضبط الإداري للقاعدة القانونية أو تتجاهلها كما في حالة المخالفة الصريحة وإنما تعطي القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً، أما الصورة الثالثة: فهي الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية وفي هذه الحالة تباشر الإدارة العامة السلطة التي منحها إياها القانون بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون أو دون توفر الحالات المحددة أو تحقق الشروط التي تطلبها القانون، وهنا تكون رقابة القضاء الإداري على التحقق من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة العامة في إصدارها للقرار والتحقق من توافر الشروط القانونية للوقائع[177].

وغالباً ما تخالف سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بعض النصوص الدستورية لمواجهة هذه الظروف، وعادة ما يتغاضى القضاء الإداري عن ذلك، وقد لاحظنا كيف

([176]) – **د. حمدي القبيلات**، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 112.

([177])- **د. عمر محمد الشوبكي**، المرجع السابق، ص 343.

خالف مجلس الوزراء القطري نص المادة (121) من الدستور القطري، عند قيامه بتحديد صلاحيات اللجنة العليا لإدارة الأزمات، ناهيك عن المخالفات القانونية في إنشائها.

ثالثاً – عيب الشكل والإجراءات: يجب على الإدارة أو سلطات الضبط الإداري أن تلتزم بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب اتباعها عند إصدارها قراراتها الإدارية وإلا كان قرارها معيباً، وجديراً بالطعن به بالإلغاء، ويقصد بشكل القرار الإداري أو التدبير الضبطي المظهر الخارجي له كأن يكون مكتوباً، وموقعاً، أو شفهياً، أما الإجراءات فهي الخطوات الواجب اتباعها والتقيد بها عند إصدار القرارات الإدارية كإجراء نشر وإعلان القرار أو أخذ مشورة فرد أو جهة قبل إصدار القرار الإداري أو التنسيب، وركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري يحقق المصلحة العامة لأنه يتيح الفرصة للإدارة للتروي وعدم التسرع في اتخاذ القرار الإداري، كما يحقق مصلحة الأفراد لأن صدور القرار وفق الشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون يشكل ضمانة لهم لحماية حقوقهم وحرياتهم من تعسف الإدارة[178].

والجدير بالذكر أنه في حالة مخالفة الإدارة أو سلطة الضبط الإداري لشكليات وإجراءات جوهرية عند اتخاذها لقرار الإداري فإن قرارها يصدر باطلاً، ولا يترتب على مخالفة الشكليات والإجراءات غير الجوهرية بطلان القرار الإداري [179].

وغالباً ما يتساهل القضاء في الرقابة على عنصر الشكل في التدابير الضبطية المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية، بحجة حماية النظام العام بعناصرها المختلفة.

([178])- **د. محمد علي الخلايلة**، ، القانون الإداري ، مرجع السابق، ص 284.

([179]) - **د. حمدي القبيلات**، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2011، ص 370.

رابعاً- عيب الانحراف باستعمال السلطة: يرتبط عيب الانحراف باستعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري، وتُعرَّف الغاية بأنها الهدف الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار الإداري، ومعلوم أن الإدارة تهدف من وراء قراراتها الإدارية تحقيق المصلحة العامة، وأن سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية النظام العام بعناصره المختلفة، فإذا ما خرجت عن ذلك كان قرارها معيباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة أو إساءة استعمالها [180]، وقد عرَّف الدكتور سليمان الطماوي عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه:" استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به "[181].

ولا يعد عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من النظام العام، وهو عيب احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة عدم ثبوت أي عيب آخر، وهو من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية للإدارة، وهو عيب يتصل بنية وقصد مصدر القرار، ولذلك فهو من العيوب الخفية، وهو يتعلق بجوهر القرار الإداري، وهو من أكثر العيوب شيوعاً في تدابير الضبط الإداري.

وقد جاء في أحد أحكام محكمة التمييز القطرية ما يلي:" مباشرة الإدارة لاختصاصاتها المنوطة بها لا مندوحة عن أنها واجب عليها واستعمال لحقها الذي خولها إياه الدستور والقوانين ، شريطة ألا تنحرف بسلطتها ، ..... مادامت جهة الإدارة قبل إصدارها للقرار قد بذلت الجهد الكافي والعناية اللازمة لدراسته وبحثه لكفالة وضمان سلامته ولم تكشف الظروف والملابسات

([180]) – د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 389.

([181]) - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 394.

التي عاصرت صدور القرار تنكب جهة الإدارة الصالح العام، أو تعسفها في استعمال سلطتها، واستغلالها هذا الحق لاستهداف الغير بالضرر، أو أن يصيب الغير "[182].

أما صور عيب الانحراف باستعمال السلطة فهي مجانبة المصلحة العامة كأن يستعمل رجل الإدارة أو رجل الضابطة الإدارية، السلطة لتحقيق نفع شخصي أو محاباة الغير، أو يستعمل السلطة بقصد الانتقام، أو لغرض سياسي أو ديني، أو للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، ومن صور عيب الانحراف باستعمال السلطة أيضاً الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.

ويبسط القضاء رقابته على عيب الانحراف بالسلطة في ظل الظروف الاستثنائية، لأنه لا يجوز للسلطات الضبطية الانحراف بالسلطة الموضوعة بين يديها عن تحقيق الصالح العام متمثلاً بالحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وهو ما سنوضحه في عند دراسة القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

خامساً- عيب السبب: يُقصد بسبب القرار الإداري أو التدبير الضبطي: الدافع الذي يدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها وإصدار القرار [183]، ويختلف سبب القرار الإداري عن تسبيبه فتسبيب القرار الإداري هو إجراء شكلي يتمثل في ذكر الأسباب التي يبنى عليها القرار الإداري، أما سبب القرار الإداري فهو أمر موضوعي يتمثل في لزوم قيام القرار الإداري على أسباب حقيقية، ويشترط في السبب أن يكون موجوداً وقائماً حتى صدور القرار الإداري، وأن يكون السبب مشروعاً.

([182])- **الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 130 لسنة 2019 إداري، جلسة 16 من إبريل سنة 2019**

([183])- د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص 286.

وتتخذ رقابة القضاء الإداري على عيب السبب عدة مستويات: يتمثل المستوى الأول في رقابة الوجود المادي للوقائع، أما المستوى الثاني فيتمثل في رقابة التكييف القانوني للوقائع، في حين أن المستوى الثالث يتعلق بتقدير وملاءمة سبب القرار الإداري، وفي المستوى الرابع يحل القاضي الإداري الأسباب الصحيحة للقرار الإداري محل الأسباب غير الصحيحة، وسنعالج هذه الرقابة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

وهكذا يتضح لنا أن القضاء الإداري يتمتع بتأثير كبير على عمل سلطات الضبط الإداري وتدابير المتخذة لحفظ النظام العام، يتمثل في قدرته على إلغاء التدابير الضبطية التي تخالف فيها سلطة الضبط الإداري مبدأ المشروعية، وبالتالي فإنه يلعب دوراً فاعلاً في حماية مبدأ المشروعية وبالتالي وصيانة الحقوق والحريات العامة للأفراد، ويعد الحكم الصادر عن القضاء الإداري بإلغاء التدبير الضبطي المعيب بأحد أسباب الإلغاء حجة على الكافة.

المطلب الثاني

القيود الواردة بسبب طبيعة الحق أو الحرية

يرى الفقيه الفرنسي فافوريو أن الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، تنقسم إلى قسمين: الأول هو الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون معاً، أما القسم الثاني الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور وحده، وهو يسمي القسم الأول الحقوق والحريات العامة، في حين

يسمي القسم الثاني الحقوق والحريات الأساسية وهي ترتبط ارتباطاً وثيق الصلة بالقواعد التي تعلو مرتبة من التشريع العادي لترقى إلى القواعد الدستورية [184].

وبصرف النظر عن التسميات، فإننا نلاحظ أن الدستور القطري لسنة 2004 قد نص على حقوق وحريات يكفلها الدستور دون أن يترك للقانون أمر تنظيمها، وبالتالي فإن هذه الحقوق وهي التي تعد حقوق وحريات أساسية، لا يجوز أن تتدخل أي سلطة بما فيها السلطة التشريعية للانتقاص منها أو تقييدها[185]، ومن الأمثلة عليها حق المساواة أمام بالحقوق والواجبات العامة الذي نصت عليه المادة (34) من الدستور، التي جاء فيها:" المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات العامة "، والمساواة أمام القانون الذي نصت عليه المادة (35) من الدستور التالي نصت على أنه:" الناس متساوون أمام القانون. لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين "، بالتالي فلا يجوز للسلطات العامة بما فيها هيئات الضبط الإداري الإخلال بهذه الحقوق والحريات أو الانتقاص منها تحت أي ذريعة، فلا يحق لها أن تتنقص منها بحجة تنظيم ممارستها[186]، وبالتالي فإن هذه الحقوق والحريات بطبيعتها تقيد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية ويغل النص الدستوري يدها عن التدخل بها لتنظيم ممارستها، ومن الأمثلة أيضاً على هذه الحقوق والحريات، تحريم التعذيب الذي نصت عليه المادة (36) من الدستور القطري التي جاء فيها:" ..... ولا يعرَّض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة

([184]) – **د. عبد الحفيظ الشيمي**، الحماية الدستورية للحريات والحقوق الأساسية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 28.

([185]) - **العاصمي صورية**، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011 – 2012، ص 28.

([186]) – **إفلين خالد عبد الرحمن**، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2009، ص 137.

بالكرامة، ويعتبر التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون "، وتحريم الإبعاد المنصوص عليه في المادة (38) من الدستور:" لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها"، ويرى الفقيه الفرنسي فافوريو أنه:" ... لما كانت الحقوق والحريات الأساسية، تتمتع بالحماية الدستورية، لذلك يجب أن لا تخضع لنظام الترخيص المسبق، كما يجب على السلطة التشريعية عندما تقوم بتنظيمها أن تسعى إلى أن يكون تدخلها لزيادة فعالية هذه الحقوق والحريات وليس الحد منها أو مصادرتها، وعليها أن تسعى إلى التوفيق بين ممارسة هذه الحقوق والحريات، وبين المبادئ والأهداف الدستورية الأخرى التي قد تتعارض معها، ويجب أن تكون القواعد التي تحكم هذه الحريات قواعد موحدة بالنسبة لجميع أنحاء إقليم الدولة "[187].

إلا أن هناك حقوق وحريات كفلها الدستور القطري، وربط تنظيم ممارستها أو التمتع بها بالقانون، بالتالي فإن السلطة التشريعية هي التي تحدد من خلال ما تصدره من قوانين كيفية ممارسة هذه الحقوق والحريات العامة[188]، وهو ما يعطي سلطات الضبط الإداري فرصة تقييد هذه الحقوق والحريات حماية للنظام العام بعناصرها المختلفة، ويرى الباحث أن السلطة التشريعية عندما تنظم ممارسة هذه الحريات والحقوق يجب أن لا تضع من القيود والضوابط والشروط على ممارستها إلا ما يكفل تمتع جميع الأفراد بها، دون أن يسيء أي منهم استعمالها، كما أن السلطات الإدارية بما فيها سلطات الضبط الإداري عندما تنهض بدورها بتنظيم ممارسة هذه الحقوق بما يكفل صيانة النظام العام، والمحافظة عليه بعناصره المختلفة، فإنه لا يجوز

([187])–**Favoreu.L,** commentaire sous C.C.N 84– 181 DC des 10 et 11 octobre 1984, 9 éd, Dalloz, Paris, p596.

([188]) – **بوثينة بن لاغة،** الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق، ص 23.

الانتقاص منها أو مصادرتها إلا في ضوء تحقيق التوازن بين ممارسة هذه الحقوق والحريات العامة، وتحقيق مستلزمات صيانة النظام العام فلا يجوز أن يطغى أحدهما على الآخر، ويجب على سلطات الضبط الإداري أن تضع نصب أعينها فيما تتخذه من تدابير، أن يكون تدخلها في تنظيم ممارسة هذه الحقوق والحريات في أقل درجات التدخل، ولذلك نلاحظ أن المادة الخامسة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه قطر بموجب المرسوم رقم (40) لسنة 2018 بالموافقة على انضمام دولة قطر إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد نصت على أنه:" 1. ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه.

2. لا يقبل فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف أو النافذة في أي بلد تطبيقا لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بها في أضيق مدى ".

كما أن المادة الثانية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تؤكد على ذلك فتنص على أنه:"

2. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

3- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

(أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمى إمكانيات التظلم القضائي،

(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين ".

ومن الحقوق والحريات التي كفلها الدستور القطري والتي ترك أمر تنظيم ممارستها للسلطة التشريعية، وهو ما يتيح المجال لسلطات الضبط الإداري للتدخل لتنظيمها والحد منها، الحق بالخصوصية (المادة 37 من الدستور)[189]، وقرينة البراءة وحق الدفاع (المادة 39 من الدستور)[190] ، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، المادة (40 من الدستور)[191]، وكذلك الحق بالجنسية القطرية (المادة (41 من الدستور)، حق الانتخاب والترشيح (المادة 42 من الدستور)، حق التجمع (المادة 44 من الدستور)، حق تكوين الجمعيات (المادة 45 من الدستور)، حرية الرأي والبحث العلمي (المادة 47 من الدستور)، حرية الصحافة والطباعة والنشر (المادة 48 من الدستور)، الحق في التعليم (المادة 49)، حرية العبادة (المادة 50 من الدستور)، .... وغيرها.

---

(189) – تنص المادة (37) من الدستور القطري:" لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه ".

(190)- تنص المادة (39) من الدستور القطري:" المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع ".

(191) – تنص المادة (40) من الدستور القطري على أنه:" لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون. ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة ، للعمل به، والعقوبة شخصية، ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك ".

وقد أكد القضاء الإنجليزي على ضرورة أن لا يؤدي تقييد الحرية في ظل أزمة كورونا إلى مصادرتها، حيث جاء في حكم محكمة العدل العليا الإنجليزية الصادر بتاريخ 2021/7/14 في القضية رقم 1562 لسنة 2021 والمتعلق بالقيود الواردة على الحية الشخصية أنه:" "قد يتخذ الحرمان من الحرية أشكالاً متنوعة غير الاحتجاز التقليدي في السجن أو الاعتقال الصارم ... كانت مهمة المحكمة هي النظر في الوضع الملموس للفرد المعين ومراعاة مجموعة كاملة من المعايير ، بما في ذلك نوع التدابير المعنية ومدتها وآثارها وطريقة تنفيذها لتقييم تأثيرها عليه في سياق الحياة التي كان من الممكن أن يعيشها لولا ذلك، .... "، ولذلك فقد وجدت أن الحجر الصحي والبقاء في المنزل لا يتعارضان من الحرية الشخصية للأفراد حيث يرد عليهما ..... العديد من الاستثناءات الصريحة التي كانت غير شاملة والاستثناء الغالب المتمثل في وجود عذر معقول "[192].

وقد لاحظنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة، كيف تدخلت سلطات الضبط الإداري في دولة قطر، في ظل مواجهتها لجائحة كورونا (كوفيد 19)، فقيدت كثيراً من الحقوق والحريات إلى درجة منعها ومصادرتها خلال الأزمة، حيث أنها حدت من الحق في التنقل عن طريق منع السفر من وإلى دولة قطر، ومنعت التجمع في دور العبادة فحدت من حرية العبادة، وفرضت التعليم عند بعد وأغلقت المدارس والجامعات فقيدت حق التعليم، كما أنها منعت التجمعات فصادرة حق التجمع، واعتدت على الحق في الخصوصية، وقيدت الحق في العمل، من خلال ما اتخذته من تدابير مبالغ بها، وقد كان تدخلها على حساب الحقوق والحريات المكفولة دستورياً،

([192])- [2021]EWHC 2156

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

وهو ما أدى تعطل معظم مرافق الدولة عن العمل، وكان له انعكاسات اقتصادية خطيرة تمثلت في وقوع خسائر كبيرة تعرضت لها المؤسسات والأفراد، ناهيك عن تقييد الحقوق والحريات العامة، ويرى الباحث أنه كانت هناك آليات ووسائل وبرامج كفيلة بالحد من انتشار الجائحة ولكنها في الوقت نفسه لا تؤدي إلى تعطيل الحريات التي كفلها الدستور، على سبيل المثال بدلاً من منع التجمعات في دور العبادة، يمكن تحديد العدد ووضع ضوابط للاجتماع، وبدلاً من حرمان العمال من حقهم في العمل يمكن فرض التزامات عليهم للوقاية من المرض، دون حرمانهم كلياً من العمل، وهكذا بالنسبة لكل حق وحرية لأن المنع الكلي لها يتضمن اعتداء على النص الدستوري الذي كفلها.

وهكذا بعد أن تعرفنا على القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، ننتقل لدراسة القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني

القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم:

يعرَّف الظرف الاستثنائي بأنه:" كل حادث أو حالة غير متوقعة تشكِّل تهديداً خطيراً على النظام العام بثلاثية عناصره الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، أو التهديد بوقوع كوارث طبيعية أو انتشار أمراض أو أوبئة "[193].

وقد عرَّفه الفقيه الفرنسي جورج فيدل بأنه:" وضع غير عاد وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة من أجل الحفاظ على المصلحة العامة نظراً لعدم إمكانية إعمال القواعد العادية "[194].

وتخضع التدابير التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ومنها جائحة كورونا (كوفيد – 19) لحماية النظام العام بعناصره المختلفة ومنها الصحة العامة، لرقابة القضاء وهو ما يمثل ضمانة للحفاظ على الحقوق والحريات العامة، وتحقيق التوازن بين تدابير الضبط الإداري المتخذة من جهة والحقوق والحريات العامة من جهة أخرى[195].

([193])- **بوثينة بن لاغة،** الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، مرجع سابق، ص32.

([194])– **G. Vedel** ,Manuel, Tome I.P164.

أشارت إليه **ديب سامية،** آثار الظروف الاستثنائية على السلطتين التنفيذية والتشريعية، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 – 2016، ص 6.

([195]) - **دلال السعيدي، شريفة خلوفي،** حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2018 – 2019، ص 56.

ولكن لا يكفي أن يتوفر الظرف الاستثنائي المبرر لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية، حتى يعد التدبير الضبطي المتخذ مشروعاً، بل لا بد من أن تتوافر عدة شروط في التدابير التي تتخذها سلطات الضبط الإداري، حيث يتحقق القضاء من توافر هذه الشروط، فإن تخلف أحدها كان التدبير باطلاً، وعرضة للإلغاء.

ولما كانت نظرية الظروف الاستثنائية تشكِّل قيداً على المبادئ القانونية السائدة في الظروف العادية، فوجود ظروف استثنائية قاهرة تهدد النظام العام أو أحد عناصره تتطلب سلطات أوسع للإدارة لمواجهة تلك الأوضاع الاستثنائية[196]، وهو ما يتضمن تهديداً خطيراً للحقوق والحريات العامة، لأن سلطات الضبط الإداري قد تقوم بتعطيل ومصادرة بعض الحريات، ولذلك فلا ينبغي أن تمنح هذه السلطات إلا في حدود ضيقة، ذلك أن توسيع تلك السلطات يؤدي إلى إهدار الحقوق والحريات العامة، وهذه الأسباب دفعت القضاء الفرنسي إلى أن يشترط لتطبيق نظرية الاستثنائية خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطات المختصة ومنها سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء[197]، وانتهائها بمجرد انتهاء الظرف الاستثنائي الذي وجدت من أجله، إضافة

---

(196)- د. سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، بحث علمي منشور في مجلة الأمن والقانون، المجلد الأول، العدد الأول، تصدر عن أكاديمية شرطة دبي، 1993، ص 293.

(197) – أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في 1957/4/13 نظرية الظروف الاستثنائية حيث قالت:" للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة والحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما نطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون النظام العام، ولا يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطيرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها ".
حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 13/4/ 1957.

إلى ضمانات أخرى تهدف إلى إيجاد توازن بين سلطات الضبط الإداري وبين الحريات العامة [198].

وهو ما أكَّدته محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بخصوص نظام الأحكام العرفية في مصر وهو " نظام استثنائي إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه وبيَّن القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزاً لهذا الحد أو منحرفاً عنها، ويكون عملاً مخالفاً للقانون تنبسط عليه رقابة هذه المحكمة، وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما يكن نظاماً استثنائياً لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء "[199]، وهو ما أكَّدته أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الصادر في عام 1978 الذي جاء فيه: " إن نظام الطوارئ في أصل مشروعيته نظام استثنائي يستهدف غايات محددة ليس فيها ما يولِّد سلطات مطلقة، أو مكنات بغير حدود، ولا مناص من التزام ضوابطه والتقيد بموجباته، ولا سبيل إلى أن يتوسع في سلطاته الاستثنائية أو أن يُقاس عليها، فهو محض نظام خاضع للدستور والقانون يتحقق في نطاق المشروعية، ويدور في فلك القانون وسيادته ويتقيد بحدوده وضوابطه المرسومة، والثابت في هذا الصدد أن حق رئيس الجمهورية في إصدار أوامر القبض والاعتقال مقيد قانوناً، لا يتناول سوى المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام، فيما خلا هاتين الحالتين لا يسوغ التغول على الحريات العامة، والمساس بحق كل مواطن

---

(198) – **د. مقدود مسعودة**، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 64.

(199)- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 568، لسنة 3 ق، المجموعة ص 6، ص 1266.

في الأمن والحرية وضماناته الدستورية المقررة ضد القبض والاعتقال التعسفي، فكرامة الفرد وعزته وحريته دعامة لا غنى عنها في مكانة الوطن وقوته وهيبته "[200].

ونشير هنا إلى أن الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة المختصة بالمنازعات الإدارية في قطر والمتعلقة بالتدابير الضبطية المتخذة في الظروف الاستثنائية، تعد نادرة جداً، بخلاف ما عليه الحال في مثيلاتها في الدول الأخرى التي لها تاريخ عريق في مجال القضاء الإداري كفرنسا، ومصر، ومرد ذلك إلى حداثة إنشاء الدائرة الخاصة أمام المحكمة الابتدائية المختصة بالنظر في المنازعات الإدارية، حيث أن عمرها لا يتجاوز ست عشرة سنة، فقد تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 7 لسنة 2007 وتعديلاته[201] بشأن الفصل في المنازعات الإدارية وهي سنوات قليلة في عمر الزمن إذا ما قورنت بعمر القضاء الإداري في الدول الأخرى، ولذلك فإن الباحث سيحاول دراسة القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، من خلال الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في بعض الدول كفرنسا ومصر، حيث أكد مجلس الدولة المصري على رقابته على ما تتخذه سلطات الضبط الإداري من تدابير في ظل الظروف الاستثنائية، فجاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية:"... إلا أن التدابير

([200])- أشار إليه **د. محمد باهي يونس**، أحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 1996، ص143،144.

([201]) – قانون **رقم**7 :**التاريخ** 26/03/2007 :الموافق 1428/03/07 هجري **عدد المواد 14**، منشور في **الجريدة الرسمية: العدد**4 :نسخة الجريدة الرسمية **تاريخ النشر** 13/05/2007 :الموافق 1428/04/26 هجري **الصفحة من**47 .

التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء ..."[202].

وقد أكَّدت المفوضية السامية لحقوق الإنسان على أن الإجراءات التي تتخذها الدول للتصدي لكورونا يجب أن تراعي حقوق الإنسان وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع الخطر الذي تم تقديره[203].

وقد لخص أحدهم هذه القيود التي تفرضها الرقابة القضائية بقوله:"والقاضي في ظل الظروف الاستثنائية يمارس دوره الرقابي ليتأكد من أن الإدارة بصورة عامة، وسلطات الضبط الإداري على وجه الخصوص، كانت تواجه ظروفاً استثنائية فعلاً، وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية، ثم يتأكد من أن ما اتخذته سلطات الضبط الإداري من تدابير، كان لا بد منها لتحقيق المصلحة العامة المتوخاة ألا وهي حماية النظام العام بعناصره المختلفة، وأن سلطات الضبط الإداري ولم تفرض تدابيراً تتجاوز الفترة التي تعتبر ظرفاً استثنائياً "[204]، وبصورة مجملة يقوم القضاء الإداري بالتحقق من توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

وهو ما سيوضحه الباحث من خلال ما يلي:

([202])- **الحكم رقم 568 لسنة 3 قضائية، د. أحمد محمد الشمري**، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، بحث علمي منشور في المجلة العربية للإدارة، المجلد 42، العدد 4، ديسمبر (كانون الأول) 2022، ص277.

([203])- **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين**، الضبط الإداري زمن الكورونا، بحث علمي منشور في مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، تونس، العدد 25، 2020، ص 181.

([204])- **د. يوسف سعد الله الخوري**، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998، ص276.

المطلب الأول: أن يتم اتخاذ الإجراء (التدبير) خلال الظرف الاستثنائي.

المطلب الثاني: أن يكون الإجراء (التدبير) ضرورياً.

المطلب الثالث: أن يكون الإجراء (التدبير) ملائماً.

المطلب الأول

أن يتم اتخاذ الإجراء (التدبير) خلال الظرف الاستثنائي

تبين لنا من خلال دراسة نظرية الظروف الاستثنائية أن جائحة كورونا (كوفيد – 19) تشكِّل ظرفاً استثنائياً يبيح لسلطات الضبط الإداري اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهته، بحيث يتم العمل بقواعد المشروعية الاستثنائية، وهي أوسع من قواعد المشروعية العادية، فهي تبرر التدابير الضبطية المتخذة للمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، والتي قد تمس الحقوق والحريات العامة للأفراد [205]، ونلاحظ أن رقابة القضاء الإداري في ظل المشروعية الاستثنائية تركز على الرقابة على عنصر السبب، فتتحقق من الوجود الواقعي للأسباب، أي من وجود الظرف الاستثنائي لتتحقق من أن التدبير الضبطي المتخذ كان في ظل الظرف الاستثنائي.

و"تعد حالة الطوارئ الصحية إحدى صور الطوارئ التي تجابه الحكومة في الظروف الاستثنائية، وتعد أحد المبررات التي تستوجب الإعلان عن حالة الطوارئ بصورة عامة أو جزئية، وغالباً ما تنص تشريعات الطوارئ على اعتبار الأمراض والأوبئة أحد صور الطوارئ، لما

([205])- **د. رضية بركايل**، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2020، ص 296..

يترتب عليها من آثار تمس الصحة والأمن العام وبالتالي تهدد كيان الدولة ... وحالة الطوارئ سواء أكانت كلية أم جزئية هي أبرز وأوسع وأشمل نظام استثنائي لمواجهة الظروف الاستثنائية "[206]، وهناك من يعرّف حالة الطوارئ الصحية أو الأزمة الصحية بأنها:" الوضع الذي ينشأ فجأة ويهدد بشكل واسع النطاق حياة الأفراد وكل الأنشطة المعتادة، بحيث يؤدي إلى تعطلها بطريقة توجد الفوضى والاضطراب ولعل أزمة كوفيد – 19 تعتبر خير مثال على ذلك "[207].

ونذكر هنا أن القضاء الإداري في معرض رقابته على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية يميز بين مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والتدابير والقيود التي تمارسها تلك سلطات الضبط، فيعد الأول عملاً من أعمال السيادة، وبالتالي يخرج عن رقابة القضاء، بينما يُكيف الثاني على أنه من القرارات الإدارية التي تخضع للرقابة القضائية[208]، ومن الأمثلة على ذلك الحكم الصادر بتاريخ 2021/7/8 عن محكمة ولاية كونتيكت الأمريكية في القضية المتكونة بين(*رابطة الدفاع عن مواطني* كونيتيكت ضد لامونت) في ظل جائحة كورونا حيث حكمت المحكمة أنه:" تحتفظ المحاكم بدورها في الرقابة على أعمال السلطات الحكومية حتى أثناء حالات الطوارئ الصحية العامة "[209].

([206])- **د. سرى حارث عبد الكريم الشاوي**، أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس كورونا (كوفيد – 19)، دراسة مقارنة، بحث علمي مقدم في مجلة RESS، العدد السابع، نوفمبر 2020، ص 24.

([207]) – **د. عبد الرؤوف اللومي**، العدالة في زمن الأزمة الصحية – دراسة مقارنة، بحث علمي منشور في المجلة الدولية للقانون، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، 2023، تصدر عن كلية القانون، وتنشرها دار نشر جامعة قطر، ص 59.

([208])- **فهيمة عبد الوهاب**، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، والجزائر، 2015 – 2016، ص 75.

([209])- https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36657096/

وقد عد القضاء الإداري الفرنسي جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً، لا يمكن مواجهتها بالتدابير الضبطية العادية، وتجلى ذلك من خلال الحكم الصادر عن محكمة كولمار الاستئنافية الفرنسية الغرفة السادسة بتاريخ 12 مارس 2020 في القضية رقم 2020/80 أن فيروس كورونا كوفيد 19 هو قوة قاهرة وأن الظروف الناشئة عنه استثنائية ولا يمكن مقاومتها بالتدابير الضبطية العادية [210].

والحقيقة أنه عندما ينظر القاضي الإداري في قضية تدعي فيها سلطات الضبط الإداري وجود ظروف استثنائية لتبرر ما اتخذته من تدابير ضبطية استثنائية تتضمن تقييداً للحقوق والحريات العامة، فإنه يتحقق في المقام الأول من الوقائع، أي من وجود ظرف استثنائي لا يمكن مواجهته بالتدابير الضبطية العادية التي نصت عليها القوانين العادية، وتحديد وجود الظرف الاستثنائي من عدمه، يخضع لتقدير القاضي الإداري، ومن الأمثلة على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 10 فبرير 2022 في القضية رقم **460801** والتي تم الطعن بها بالإلغاء ضد البند 9 .4 من المادة 47-1 من المرسوم المؤرخ 1 يونيو 2021 الصادر عن رئيس الوزراء الفرنسي الذي يحدد التدابير العامة اللازمة لإدارة الخروج من الأزمة الصحية، والتي تفرض على الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ستة عشر عاماً أو أكثر، أن يقدموا ما يثبت حصولهم على اللقاح المضاد لكورونا في حال رغبتهم بالسفر لمسافات طويلة بواسطة وسائل النقل العام بين الأقاليم، حيث استند المدعي على أنه يتضمن تقييداً للحق بالتنقل، والحرية

---

(210)- هذا الحكم منشور على الموقع الإلكتروني:

http://www.mahkama.net/?p=19549

وقد أشار إليه: **شريط وليد، بن ناصر وهيبة،** سلطات الضبط الإداري في ظل الظرف الاستثنائي، فيروس كورونا كوفيد 19 أنموذجاً، بحث علمي منشور في مجلة أفاق العلوم، المجلد الخامس العدد الرابع، جامعة زيان عاشور الجلفة ، 2020

الشخصية، وحق التقاضي، والحق في العمل [211]، إلا أن القاضي الإداري الفرنسي رفض إلغاء نص هذه المادة لأن الظرف الاستثنائي المتمثل بجائحة كورونا (كوفيد – 19) لا يزال نشطاً أي أنه تحقق في المقام الأول من وجود الظرف الاستثنائي، ولذلك فقد قضى بصحة التدبير الضبطي.

ورغم انجلترا تأخذ بالنظام القضائي الموحد حيث لا يوجد قضاء اداري مستقل، إلا أننا نلاحظ من خلال الأحكام التي صدرت عن المحاكم الإنجليزية في ظل جائحة كورونا أن أول ما يتحقق منه القاضي في رقابته على التدابير المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية هو وجود الظرف الاستثنائي، ومن الأمثلة على ذلك الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الإنجليزية قسم القضايا الإدارية بتاريخ 2020/12/1 في القضية رقم 3467 لسنة 2020 والمرفوعة من (ماثيو فرنسيس ضد وزير الدولة للصحة والرعاية الاجتماعية) لإلغاء بعض اللوائح التي تضع قيوداً على الحرية الشخصية، الذي جاء فيه:" ... بين فبراير وسبتمبر 2020 ، كان فيروس كورونا (2) المسبب للمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة ("فيروس كورونا") مسؤولاً عن أكثر من مليون حالة وفاة في جميع أنحاء العالم ، بما في ذلك حالات الوفاة في إنجلترا. بحلول نهاية تلك الفترة ، كان ما يسمى ب "الموجة الثانية" قيد التقدم.

استجابة للتهديد الخطير والوشيك للصحة العامة الذي تشكله، كما يتضح من زيادة معدلات الإصابة والاستشفاء والوفاة، في 27 سبتمبر 2020 ، أصدر وزير الدولة المدعى عليه لوائح حماية الصحة (فيروس كورونا ، القيود) (العزلة الذاتية) (إنجلترا) لعام 2020 (SI 2020 No

---

(211)- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

1045) ("اللوائح") التي تتطلب من أي شخص يتم إخطاره باختبار إيجابي لفيروس كورونا والاتصال الوثيق لهؤلاء الأشخاص "العزل الذاتي". ودخلت اللائحة حيز النفاذ في اليوم التالي .... ونظراً للإلحاح الملحوظ لهذا التدبير، وضعت اللوائح بموجب إجراء الطوارئ الوارد في المادة (45) من قانون الصحة العامة (مكافحة الأمراض) لعام 1984 .....، واعتبرت الإجراءات الإضافية لقمع الفيروس، بما في ذلك القيود الجديدة على الحرية الشخصية والعقوبات المفروضة على عدم الامتثال، ضرورية لإنقاذ الأرواح ، وحماية واقتصاد البلاد "، ولذلك فإن المحكمة رفضت أن تحكم لصالح المدعي ولم تلغِ اللوائح المطالب بإلغائها، وعدت التدابير المتخذة من السلطات الضبطية المختصة صحيحة [212].

كما أن محكمة العدل العليا الإنجليزية في القضية رقم 2020/1860 المرفوعة من (ستيفن دولان ضد وزير الدولة للصحة والرعاية الاجتماعية، ووزير الدولة للتعليم) للمطالبة بإلغاء لوائح الحماية الصحية (فيروس كورونا) لعام 2020 بصيغتها المعدلة والتي تتضمن إغلاق المدارس والمؤسسات التعليمية ، قد أكدت في المقام الأول أن هذه التدابير التي تضمنتها اللوائح المذكورة تعد صحيحة لأنها اتخذت في ظل الظرف الاستثنائي (جائحة كورونا) حيث جاء في حكمها الصادر في 6 يوليو 2020 ما يلي:" .... في 31 يناير 2020 ، تم الإبلاغ عن أولى حالات الإصابة بفيروس كورونا في المملكة المتحدة. تم اتخاذ خطوات مختلفة في إنجلترا وأماكن أخرى لمعالجة انتشار فيروس كورونا. في 16 مارس 2020 ، نصحت الحكومة أفراد الجمهور بتجنب الاتصال غير الضروري مع الآخرين ، ووقف جميع الرحلات غير الضرورية ، والعمل من

([212]) – [2020EWHC 3287
https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

المنزل حيثما أمكن ذلك. في 18 مارس 2020 ، أعلنت الحكومة أن المدارس ستتوقف عن توفير التعليم للأطفال في المباني المدرسية ، باستثناء أطفال أولئك المصنفين كعمال رئيسيين والأطفال الضعفاء. في 26 مارس 2020، تم وضع اللوائح التي تفرض قيودا على أنشطة أولئك الذين يعيشون ويعملون في إنجلترا. وقد جرى استعراض وتعديل تلك اللوائح من وقت لآخر.

يمثل وباء كوفيد-19 ظروفا استثنائية حقا، لم تشهد المملكة المتحدة مثلها منذ أكثر من نصف قرن. توفي أكثر من 30 شخص في المملكة المتحدة. من المحتمل أن يكون الكثيرون قد أصيبوا بفيروس Covid-19. ويشكل ذلك الفيروس خطرا حقيقيا وقائما على صحة ورفاه عامة السكان. أنا أوافق تماما على أن الحفاظ على الصحة العامة هو هدف مهم للغاية يسعى إلى تحقيقه من أجل المصلحة العامة. والقيود الواردة في اللوائح من 19 إلى 5 ، اللوائح المعنية في هذه الحالة ، موجهة إلى التهديد من فيروس ...."[213] ، ولذلك فقد رفضت المحكمة طلب المدعي بإلغاء اللوائح المذكورة.

ولعله من المفيد أن نذكر أنه جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية: " إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره ويدفع الجهة الإدارية إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها في أن يكون حقيقياً لا وهمياً وصورياً، وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتجة وقانونية، بأن تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً "[214].

([213])- [2020]EWHC 1786

https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf

([214]) - قضية رقم 689 لسنة 14 ق، لمجموعة لعام 1961، ص215.

وقد جاء في أحد أحكام محكمة التمييز القطرية وهو من الأحكام المتعلقة بالظروف العادية إلا أنه لا يوجد ما يمنع أن ينسحب على الظروف الاستثنائية أنه: ".... ونشاط القضاء الإداري في وزنه للقرار الإداري الصادر في هذا الشأن، وإن كان ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، دون أن يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك؛ مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب إلا أن له الحق في بحث الوقائع التي بُني عليها القرار الإداري بقصد التحقّق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة الإدارية تجد مجالها الطبيعي في التحقّق مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً"[215].

ويرى الباحث أن الرقابة القضائية على الوجود المادي والواقعي والقانوني للظروف الاستثنائية، يعد من أحد وسائل تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وبالتالي من أهم وسائل حماية الحقوق والحريات العامة، فلا يترك القضاء لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ تدابير استثنائية لم تنص عليها القوانين العادية متذرعة بوجود الظرف الاستثنائي، فلا بد من أن يقدر القاضي حقيقة وجود الظرف الاستثنائي، حتى يكون التدبير الضبطي المتخذ مبرراً، وبذلك يتم تحقيق التوازن بين التدابير الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية والحقوق والحريات العامة.

([215])- الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 494 لسنة 2021 إداري، جلسة 1 من نوفمبر سنة 2021

المطلب الثاني

أن يكون الإجراء (التدبير) ضرورياً

لا يكتفي القضاء الإداري بمراقبة وجود الظروف الاستثنائية، وإنما يتحقق من ضرورة التدبير الضبطي الاستثنائي ولزومه، حيث أكَّد مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه أن لا يكفي لفرض التدبير الاستثنائي وجود الظرف الاستثنائي، بل لا بد من أن يكون هذا التدبير ضرورياً لمواجهة هذا الظرف حيث يستلزم وجود خطر جسيم وحال أو محقق الوقوع في المستقبل على وجه التأكيد يهدد النظام العام أو أحد عناصره يتطلب التدخل السريع من سلطات الضبط الإداري لدرئه، ولكن استخدام سلطات الضبط الإداري لصلاحياتها الاستثنائية يجب أن يكون مؤقتاً بالمدة التي يوجد فيها الظرف الاستثنائي، فإذا ما انتهت هذه الفترة فيجب الرجوع إلى قواعد المشروعية العادية [216]، حيث أنه إذا زال الظرف الاستثنائي فلا يعود التدبير الاستثنائي ضرورياً لأن التدابير العادية تعود هي القادرة على مواجهة الظروف العادية، حيث أن المشرع قد وضع بيد الإدارة الوسائل الكفيلة بمواجهة هذه الظروف.

كما أن المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية قد حكمت في الحكم الصادر عنها بتاريخ 2021/3/1 في قضية (*غريشام ضد روميرو*) أن:" التدابير الصحية التي اتخذها حاكم ولاية نيومكسيكو لوجان غريشام ، كانت ضرورية لمواجهة جائحة كورونا، وبالتالي فإنها

([216])- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 48.

تنسجم مع مشيرة قانون الاستجابة لطوارئ الصحة العامة الذي منح الحاكم سلطة واسعة لفرض تدابير لحماية الصحة العامة في الولاية "[217].

وقد أكد القضاء الإداري المصري على أن يكون التدبير ضرورياً، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري بأنه يقتصر تقييد الحريات العامة على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً وضرورياً حيث جاء في الحكم: " إذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم على وسائل وقائية تهدف إلى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فإن عليه في الوقت نفسه إلى جانب واجب المحافظة على النظام العام واجباً آخر هو عدم التعرض لحريات الأفراد وحقوقهم العامة أو المساس بها إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام وبشرط قيام أسباب جدية تبرر تصرفه، وأن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن والنظام العام، فإذا كان من المستطاع دفع هذا الخطر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية فليس يسوغ الالتجاء إلى الإجراءات الشاذة الاستثنائية متى تساوت النتائج التي توصل إليها كلتاها، وكانت الأولى كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها التي شرعت من أجلها الثانية وهي ضمان سلامة النظام العام في نهاية الأمر، وذلك لانتقال الضرورة التي تحتم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية"[218].

ويعد التدبير الضبطي مخالفاً لقاعدة الضرورة إذا كان بإمكان الإدارة أن تتخذ إجراء أقل تضييقاً للحريات من الإجراء الذي اتخذته، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية في تونس أنه:" تدابير الضبط الإداري بحكم اكتسائها صبغة استثنائية لاقترانها بممارسة الحريات العامة تخضع إلى

([217])- https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36657096/

([218]) -حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 8806 السنة 8 ق لعام 1955 منشور في مجموعة الأحكام القضائية التي قررتها المحكمة، السنة التاسعة، ص246.

رقابة القضاء التي تقوم على التثبت من توفر ركن الضرورة بمناسبة اتخاذها والتصريح بعدم شرعيتها متى تبين أنها لم تكن ضرورية لمواجهة مخاطر الإخلال بالنظام العام" [219].

ورغم أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بصلاحيات واسعة وسلطة تقديرية كبيرة في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة، وإنما خاضعة لرقابة القضاء، حيث جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية:" إن مواجهة الظرف الاستثنائي من شأنه أن يمنح الإدارة حرية واسعة في تقدير ما يجب اتخاذه من التدابير والإجراءات، بمقتضى سلطة تقديرية تختلف في مداها لا في وجوب بسط الرقابة عليها عن السلطة التقديرية التي تتمتع بها في الظروف العادية المألوفة ....."[220].

ونشير هنا إلى أن تقدير الضرورة في ظل جائحة كورونا (كوفيد – 19) يرتبط بالرأي الطبي، حيث أن الأطباء الذين يستعين القضاء برأيهم هم الذين يقدرون مدى ضرورة التدبير الضبطي المتخذ، فقد قضى القاضي الإداري الفرنسي في الطعن الموجه ضد قرار بلدية SCEAUX الذي فرض على الأشخاص الذين يفوق سنهم 10 سنوات تغطية الأنف والفم بمجرد الخروج من مساكنهم، وكانت سلطة الضبط الإداري، قد استندت إلى رأي الأكاديمية الطبية، إلا أن القاضي الإداري قضى بتاريخ 9 إبريل 2020 بوقف تنفيذ القرار باعتبار أن لا وجود لمخاطر صحية محلية تبرر فرض حمل الكمامات على مستوى البلدية [221].

---

(219)- حكم المحكمة الإدارية في تونس القضية رقم 26856 تاريخ 23 مايو 2009، أشار إليه بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين، الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 183.

(220)- حكم المحكمة في القضية رقم 718 لسنة 15 قضائية جلسة 20 شباط 1971، شيماء سعدون عزيز، الضبط الإداري في حالة الطوارئ الصحية جائحة كورونا أنموذجاً، بحث علمي منشور في المجلة الدولية أبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات، المجلد الأول، العدد السادس، جامعة البصرة، 2020، ص486.

(221)– TA.Cergy–Pontois. Ordonnance n 2003905 du 9 avril 2020.

وقد أكَّدت المحاكم الأمريكية في أحكامها الصادرة خلال جائحة COVID-19 أنه يتوجب على سلطات الضبط الإداري الصحية، أن تبني قراراتها المتعلقة باتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الجائحة على: "أفضل العلوم المتاحة وأن يجمعوا سجلاً قوياً يمكن أن يثبت ضرورة أفعالهم. وقد لا يمنع هذا التقاضي (أي قيام الأفراد بالطعن بتلك القرارات أمام القضاء)، أو يضمن النجاح فيه، لكنه خطوة أولى أساسية "[222].

ويرى الباحث أن جائحة كورونا هي أزمة صحية خطيرة، لا يجوز أن يترك لسلطات الضبط الإداري وحدها صلاحية مواجهتها، واتخاذ التدابير التي تراها هي ضرورية لمواجهتها أو التي تخضع لسلطتها التقديرية دون معقب عليها، بل لا بد من أن يكون قرارها مبني على آراء جهات طبية موثوقة، يتم اللجوء إليها لتحديد الإجراء الضبطي الضروري لمواجهة هذه الأزمة، حتى لا تتخذها سلطات الضبط الإداري ذريعة للاعتداء على الحقوق العامة والحريات.

ولعل مما يدل على أن الضرورة تقدر بقدرها، أن مجلس الدولة الفرنسي ألزم سلطات الضبط الإداري بالتوقف عن استعمال الطائرات بدون طيار في مراقبة مدى الالتزام بالحجر الصحي في 18 مايو 2020 بعد تحسن الوضع الوبائي[223].

أشار إليه **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين**، الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 184.

([222])-Wendy E. Parmet, and Faith Khalik , Judicial Review of Public Health Powers Since the Start of the COVID-19 Pandemic: Trends and Implications, Accepted: November 16, 2022, Published Online: February 15, 2023

. https://doi.org/10.2105/10.2105/AJPH.2022.307181

([223])-CE, ordonnance 18 mai 2020, n440442.440445

أشار إليه **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين**، الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 184.

المطلب الثالث

أن يكون الإجراء (التدبير) ملائماً

الأصل أن رقابة القضاء الإداري على أعمال سلطات الضبط الإداري، وعلى تصرفات الإدارة العامة بصورة عامة هي رقابة مشروعية، ولا تتحول في الظروف العادية إلى رقابة ملاءمة، لأن رقابة الملاءمة تؤدي إلى إحلال القاضي محل رجل الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات[224]، وهو ما أكدته محكمة التمييز القطرية في عدد من أحكامها، حيث جاء في حكم لها:" رقابة القضاء على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية يمارسها القضاء للتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه، وغني عن القول أن نشاط القضاء في نطاق رقابته القانونية على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية فلا يجاوزها إلى وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها والتي تدخل في نطاق سلطة جهة الإدارة في الملاءمة بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة للإدارة في سلطتها التقديرية وإذ كان للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها إلا أنها وهي بسبيل ذلك يتوجب عليها أن تلتزم القانون وأن يكون ما تتخذه من قرارات قائماً على أسباب سائغة غير مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة التي تبرر إلغاء القرار الإداري "[225].

([224])- **د. حططاش عمر**، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017 – 2018، ص 334.

([225])- **الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 9 لسنة 2015 إداري، جلسة 17 من مارس سنة 2015**

كما جاء في حكم آخر: " ... ونشاط القضاء الإداري في وزنه للقرار الإداري الصادر في هذا الشأن، وإن كان ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، دون أن يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك؛ مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب إلا أن له الحق في بحث الوقائع التي بُني عليها القرار الإداري بقصد التحقّق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة الإدارية تجد مجالها الطبيعي في التحقّق مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً"[226].

إلا أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وسلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، تتسع فلا تقتصر على مراقبة مدى مشروعية التدبير المتخذ، وإنما تتجاوزها لمراقبة مدى ملاءمة هذا التدبير، فيتحقق القاضي من مدى اختيار سلطة الضبط الإداري الوسيلة الملائمة للتدخل، لأن (الضرورة تقدر بقدرها) حيث يتوجب عليها أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف الاستثنائية التي تواجهها [227]، إذا كان في وسعها مواجهة الظرف الاستثنائي بتدابير أقل قسوة، وفي ذلك حماية للحقوق والحريات العامة من تعسف الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية.

فلا يكفى أن يكون تدبير الضبط الإداري جائزا قانوناً أو أنه قد صدر بناءً على أسباب جدية، أو أنه كان ضرورياً، بل لا بد من أن يكون ملائماً، وإن سلطة القضاء في الرقابة على الملاءمة

([226])- **الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 494 لسنة 2021 إداري، جلسة 1 من نوفمبر سنة 2021**

([227]) – حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014 – 2015، ص57.

هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملاءمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملاءمة، فلا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق مظاهره في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض [228].

وقد تجلت رقابة القضاء الإداري الفرنسي على مدى ملاءمة التدابير الضبطية المتخذة في ظل جائحة كورونا (كوفيد – 19) من خلال الحكم الذي أصدره القاضي الإداري في مدينة (نيس) الفرنسية، بتاريخ 22 إبريل 2020 والذي يتيح فيه لسلطة الضبط الإداري المحلية أن تشدد في الإجراءات التي اتخذتها سلطة الضبط الإداري المركزية، متى كانت ملائمة لخطورة الظرف المحلي، فقضت محكمة (نيس) الإدارية أن رئيس البلدية يمكن أن يحظر التجول من الساعة الثامنة مساء حتى الخامسة صباحاً، نظراً لظروف البلدية، مع العلم أن المحافظ كان قد قرر حظر التجول من الساعة العاشرة مساء حتى الخامسة صباحاً، حيث أن التشديد في التدبير الضبطي من رئيس البلدية محلياً جاء ملائماً للظرف المحلي [229].

([228])- **لعور مريم، حليس فضيلة**، نظرية الظروف الاستثنائية كقيد على المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة محمد الصديق بن يحيى – جيجل، الجزائر، 2015 – 2016، ص97.

([229]) – TA Nice ordonnancen 2001782 du22 avril 2020

أشار إليه: **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين**، الضبط الإداري زمن الكورونا، مرجع سابق، ص 190.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في القضية رقم 449908 بتاريخ 12 مارس 2021 لم يعارض سفر الفرنسيين لعودتهم إلى فرنسا، ولكنه عارض عودتهم من جزر الهند الغربية الفرنسية، لأن الوضع الوبائي هناك لا يزال خطراً على الصحة العامة[230] .

ويرى الباحث أن الرقابة القضائية على مدى ملاءمة التدابير المتخذة من سلطات الضبط الإداري للظرف الاستثنائي القائم، يعد ضمانة كبيرة تحول دون اعتداء الإدارة على حقوق وحريات الأفراد لأن " الحالة العامة في القانون العام أن القاضي الإداري لا يملك سلطة التعقيب على مدى ملاءمة قرارات الإدارة وإجراءاتها للوقائع والظروف التي استدعت إصدارها، لأن معنى رقابة الملاءمة أن يقوم القاضي بالرقابة على أهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع القرار الصادر ومضمونه، وفي نطاق الضبط الإداري فإن القاضي الإداري سيراقب درجة خطورة قرار الضبط الإداري، ومدى تناسب شدة الإجراء المتخذ من سلطات الضبط الإداري مع خطورة تهديد النظام العام"[231].

ولعله من المفيد أن نذكر أن المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، قد بسطت رقابتها على مدى ملاءمة التدابير المتخذة من سلطات الضبط الإداري في بعض الولايات الأمريكية لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد – 19)، حيث جاء في الحكم الصادر عن المحكمة المذكورة في سنة 2021 في القضية الموجهة ضد حاكم نيويورك(*تاندون ضد نيوسوم*) عندما فرض الحاكم قيوداً مشددة على التجمعات العامة لممارسة العبادة، تصل إلى حظر كثير من التجمعات، أن:" هذه القيود غير ملائمة لمواجهة جائحة كورونا، لا سيما وأن

---

(230)-https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19

(231)- **د. عبد الله الظفيري**، السبب في قرارات الضبط الإداري، بحث علمي منشور في جامعة المنصورة ، العدد 2، 2020، ص 32.

التجمعات في المنازل الخاصة التي لا تتوفر فيها ضمانات الصحة العامة لم يتم تقييدها، رغم أنها أكثر خطورة من التجمعات العامة التي كانت التي تتوفر فيها الضمانات الصحية الصارمة كوضع الأقنعة والحفاظ على التباعد وغيرها "، وقضت المحكمة بإلغاء قرار حاكم نيويورك[232].

وفي ختام حديثنا عن الرقابة القضائية على التدابير الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية كقيد يفرض على سلطات الضبط الإداري لتحقيق التوازن بينها وبين الحقوق والحريات العامة، فإننا نذكر أنه يترتب على الظروف الاستثنائية تبرير الإجراءات الإدارية المتخذة للمحافظة على النظام العام والأمن العام، والتي قد تمس الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وإن التطبيقات القضائية لدعوى الإلغاء تشير إلى توسع مشروعية القرارات الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية بحيث تستبعد الرقابة القضائية على بعض أركانه والمتمثلة في كل من عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وعيب المحل [233]، وكنا قد عالجنا رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب، وبقي أن نذكر أن الرقابة القضائية على عنصر الغاية في التدبير الضبطي المتخذ في ظل الظروف الاستثنائية تتم وفقاً للمعايير التي يتبعها القاضي في ظل الظروف العادية، وفي ذلك حماية للحقوق والحريات العامة من الذرائع التي قد تتبناها سلطة الضبط الإداري لتبرير اعتدائها على الحقوق والحريات، فيجب أن تكون غاية تلك السلطات في الظروف الاستثنائية هي المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وأن لا يسعى رجل الضابطة الإدارية إلى استعمال صلاحيته لتحقيق مكاسب شخصية أو أهدافاً سياسية أو غيرها، أي أن لا

---

(232)- https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36657096/

(233)- **أحمد عبد المالك سويلم أبو الدرابي**، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين، دراسة تحليلية مقارنة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2017، ص 65.

ينحرف في استعمال سلطته عن تحقيق غاية الحفاظ عن النظام العام [234]، وتطبيقاً لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار ضبط إداري، بإغلاق سوق يوم الاثنين من كل أسبوع حيث اتضح لها أن سبب الإغلاق هو إعطاء الفرصة لرواج سوق عمومي، وهو سبب لا علاقة له بالمحافظة على النظام العام، وهو الغاية التي يجب أن تسعى إليها سلطات الضبط الإداري "[235].

وهو ما أكَّده القضاء القطري في أحد أحكامه:" مباشرة الإدارة لاختصاصاتها المنوطة بها لا مندوحة عن أنها واجب عليها واستعمال لحقها الذي خولها إياه الدستور والقوانين، شريطة ألا تنحرف بسلطتها . ..... مادامت جهة الإدارة قبل إصدارها للقرار قد بذلت الجهد الكافي والعناية اللازمة لدراسته وبحثه لكفالة وضمان سلامته ولم تكشف الظروف والملابسات التي عاصرت صدور القرار تنكب جهة الإدارة الصالح العام، أو تعسفها في استعمال سلطتها، واستغلالها هذا الحق لاستهداف الغير بالضرر ، أو أن يصيب الغير ، "[236].

([234]) – **د. مراد بدران**، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص218.

([235])- **حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية**، طعن رقم 74، السنة 14 ق، جلسة 1978/1/28، ص 845.

([236])- **الحكم الصادر عن محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 130 لسنة 2019 إداري، جلسة 16 من إبريل سنة 2019**.

الخاتمة

في ختام دراستنا لـ " **الموازنة بين تدابير الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة (جائحة كورونا نموذجاً)** " التي استعرضنا فيها ماهية الضبط الإداري وأهدافه ووسائله، وماهية نظرية الظروف الاستثنائية ومدى إمكانية اعتبار جائحة كورونا ظرفاً استثنائياً. ومن ثم انتقلنا إلى دراسة تطبيقات تدابير الضبط الإداري التي تم اتخاذها في دولة قطر في ظل جائحة كورونا وأثرها على الحقوق والحريات العامة، وبعد ذلك درسنا القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، فإنه يجدر بالباحث أن يذكر ما توصل إليه من نتائج وتوصيات، وذلك من خلال ما يلي:

أولاً- النتائج:

- يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وهو يسعى لتحقيق أهدافه عن طريق فرض بعض القيود على نشاط الأفراد، ولذلك فإنه يتعارض من الحقوق والحريات العامة بحسب الظاهر، كونه يسعى إلى تنظيم ممارستها، فيحد من إطلاقها.
- تمتلك سلطات الضبط الإداري عدة وسائل لتحقيق أهدافها تتمثل في لوائح (أنظمة الضبط)، وقرارات الضبط الفردية، والتنفيذ المباشر، وهو ما يجعلها تتمتع بالفاعلية والقدرة على مواجهة الظروف المختلفة.
- تؤدي نظرية الظروف الاستثنائية إلى توسيع صلاحية سلطات الضبط الإداري، فتخضع لقواعد المشروعية الاستثنائية، وهو ما يؤدي إلى تقييدها لحقوق وحريات الأفراد بصورة أكبر مما كان عليه الأمر في ظل الظروف العادية.

- تعد جائحة كورونا (كوفيد – 19) ظرفاً استثنائياً، كونها تهدد عنصر الصحة العامة بوصفها عنصراً من عناصر النظام العام، كما أنها تهدد كافة عناصر النظام العام، وتعصف بكيان الدولة، الأمر الذي يتيح لسلطات الضبط الإداري مواجهتها بكافة الوسائل الممكنة، للحفاظ على النظام العام.
- اتخذت دولة قطر عدداً من تدابير الضبط الإداري الاستثنائية لمواجهة جائحة كورونا، كمنع سفر الأشخاص، والدراسة عن بعد، وتقييد حرية العمل والتجارة والتنقل والعبادة، وهذه التدابير قد أدت إلى الحد من بعض الحقوق والحريات العامة، بغية مواجهة الظرف الاستثنائي الذي يهدد النظام العام.
- تخضع سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يؤدي إلى تحقيق التوازن بين صلاحيات هذه السلطات والحقوق والحريات العامة، وينهض القضاء بمهمة مراقبة مدى التزام تلك السلطات بمبدأ المشروعية.
- ينهض القضاء بمهمة مراقبة نشاط سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أنه لا يراقب كافة عناصر المشروعية، بخلاف ما هو عليه الحال في الظروف العادية، فنجده يتغاضى عن عنصر الشكل والإجراءات والاختصاص في تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة الظرف الاستثنائي.
- يركز القضاء رقابته على عنصري السبب والغاية عندما يراقب نشاط سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، وهو يتحقق من وجود الوقائع التي تعد ظرفاً استثنائياً، ومن ضرورة التدبير المتخذ، ومن ملاءمة التدبير الضبطي المتخذ لمواجهة الظرف الاستثنائي.

ثانياً- التوصيات:

- يدعو الباحث المشرع القطري إلى وضع حدود واضحة لسلطات الضبط الإداري، من خلال وضع نصوص دستورية تكفل تحقيق التوازن بين السلطات الواسعة التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية من جهة، والحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً، على نحوٍ يحول دون أن يؤدي تنظيم ممارسة الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية إلى مصادرتها أو تعطيلها كلياً.

- يدعو الباحث المشرع القطري إلى وضع تشريع يوضح فيه الشروط الواجب توافرها في الظرف حتى يعد استثنائياً، والصلاحيات التي تمارسها سلطات الضبط الإداري لمواجهة الظروف الاستثنائية، بحيث يتم اللجوء إلى إعمال هذا التشريع كلما تحققت شروط الظرف الاستثنائي.

- يدعو الباحث مجلس الوزراء القطري إلى الاستفادة من تجربة كورونا، لوضع تصورات متكاملة وفعالة، وآلية تشريعية وضبطية ناجحة، لمواجهة الظروف الاستثنائية، وفقاً لاستراتيجية واضحة وممنهجة بعيدة عن الارتجال.

- يدعو الباحث إلى تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا في قطر، لتتمكن من ممارسة دورها في الرقابة على دستورية التشريعات والأنظمة المتعلقة بتحديد سلطات الضبط الإداري، ولا سيما تلك المخصصة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

- يدعو الباحث الأفراد في دولة قطر الذين تتعرض حقوقهم وحرياتهم العامة إلى الانتهاك من قبل سلطات الضبط الإداري، ولا سيما في ظل الظروف الاستثنائية، إلى عدم التردد

في طرق باب القضاء بوصفه حارساً للحقوق والحريات العامة، للمطالبة بإلغاء التدابير الضبطية غير المشروعة.

- يدعو الباحث سلطات الضبط الإداري في دولة قطر، إلى أن تراعي فيما تتخذه من تدابير سواء في ظل الظروف العادية أم الظروف الاستثنائية، الحقوق والحريات العامة للأفراد، وألا تنتقص منها أو تقيدها إلا بالقدر الضروري للحفاظ على النظام العام بعناصرها المختلفة، واضعة نصب أعينها مبدأ أن (الضرورة تقدر بقدرها).

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا**، أصول الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 2004.
- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا**، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- **د. أحمد الفارسي، ود. خليفة الحميدة**، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، 2009.
- **د. أحمد فتحي سرور**، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة، الطبعة الأولى، المجموعة العلمية للطبع والنشر، القاهرة، 2021.
- **د. أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996.
- **إفلين خالد عبد الرحمن**، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2009.
- **د. الشافعي محمد البشير**، قانون حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- **د. أنيس فوزي عبد المجيد**، السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي، عمان، 2018.

- **د. برهان زريق**، تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية الجزائرية، الجزائر، 2017.
- **د. حسام مرسي**، التنظيم القانوني للضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر،2011.
- **د. حسن مصطفى البحري**، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشورات جامعة الشام الخاصة، دمشق، 2022.
- **د. حمدي سليمان القبيلات**، الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022.
- **د. حمدي القبيلات**، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، 2018.
- **د. خيري أحمد الكباش**، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار الجامعيين، القاهرة، 2001.
- **د. زكريا إبراهيم**، مشكلة الحرية، الطبعة الأولى، مكتبة مصر، القاهرة، 1957.
- **د. سامي جمال الدين**، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018.
- **د. سعاد الشرقاوي**، نسبية الحريات العامة وانعكاسها على التنظيم القانوني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979
- **د. سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.

- **د. سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي القاهرة، 1955.
- **د. سليمان محمد الطماوي**، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- **د. سليمان محمد الطماوي**، مبادئ القانون الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- **د. صاحب مطر خياط**، ضمانات التوازن بين السلطة والحريات في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- **د. صلاح الدين فوزي**، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية 1991.
- **د. صلاح يوسف عبد العليم**، أثر القضاء الإداري في النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، (دون ذكر دار نشر)، الإسكندرية، 2008.
- **د. طعيمة الجرف**، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، (دون ذكر سنة نشر).
- **د. عادل السعيد أبو الخير**، الضبط الإداري وحدوده، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995.
- **د. عبد الإله الخاني**، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق، 1986.
- **د. عبد الحفيظ الشيمي**، الحماية الدستورية للحريات والحقوق الأساسية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون ذكر تاريخ).

- **د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني**، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، القرارات الإدارية، (الصور النفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة)، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- **عبد العليم عبد المجيد**، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله**، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990
- **د. عبد المجيد سليمان، د. أنس جعفر**، أصول القانون، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- **د. عبد المنعم محفوظ**، علاقة الفرد بالسلطة الحريات العامة وضمانات ممارستها، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة،1984.
- **عبد الوهاب الكيالي**، موسوعة السياسة، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت،1981.
- **د. عصام الدبس**، الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2011.
- **د. علاء الدين عشي**، مدخل إلى القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2019.
- **د. علي شطناوي**، دراسات في الضبط الإداري، القسم الثاني، الطبعة الأولى، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر، عمان، 1996.

- **د. عماد ملوخية**، الحريات العامة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012
- **د. عمار بوضياف**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- **د. عمار عوابدي**، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007.
- **د. عمر محمد الشوبكي**، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 2020 .
- **د. غسان سليم عرنوس**، فلسفة التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي، عمان، الأردن، 2017.
- **د. فاروق عبد البر**، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- **د. فؤاد مهنا**، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973.
- **د. فيصل كلثوم**، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، منشورات جامعة دمشق، 2005.
- **د. ليث نصراوين**، التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، دار صادر ناشرون، عمان، الأردن، 2013.
- **د. ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.

- **د. ماجد راغب الحلو**، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2012.
- **د. مازن راضي ليلو**، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- **د. مالك الخريسات**، التوازن بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة ومقتضيات حماية النظام العام، الطبعة الأولى، مركز الإعلام الأمني، البحرين، 2007.
- **د. محسن خليل**، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 1986.
- **د. محسن خليل**، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي، 1997.
- **د. محمد باهي أبو يونس**، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- **د. محمد حسين دخيل**، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- **د. محمد ربيع منيب**، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار لويس للطباعة والنشر، القاهرة، 1981.
- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009
- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- **د. محمد زكي أبو عامر**، الحماية الجنائية للحريات الشخصية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979.
- **د. محمد سليم غزوي**، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية، الطبعة الاولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1985.
- **د. محمد سليمان شبير**، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- **د. محمد عزيز شكري**، القانون الدولي العام، الطبعة التاسعة، منشورات جامعة دمشق، 2020.
- **د. محمد علي الخلايلة**، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان، 2019.
- **د. محمد فؤاد مهنا**، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1973.
- **د. محمد فوزي النويجي**، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016.
- **د. محمد محمد عبده إمام**، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- **د. محمود عاطف البنا**، الوسيط في النظم السياسية، (دون ذكر طبعة أو دار نشر)، القاهرة، 1996-1997.

- **د. مراد بدران**، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (دون تاريخ).
- **د. مصلح محمود الصرايرة**، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- **د. ناصر لباد**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد، سطيف، الجزائر، 2010.
- **د. نعمان أحمد الخطيب**، البسيط في النظام الدستوري الأردني، الطبعة الثانية، درار الثقافة، عمان، 2020.
- **د. نعمان أحمد الخطيب**، الوسيط في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان، 2022.
- **د. نعيم عطية**، في النظرية العامة للحريات الفردية، الطبعة الأولى، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965.
- **نواف كنعان**، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والدار العلمية الدولية، الطبعة الأولى، عمان،2002.
- **د. هاني علي الطهراوي**، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006.
- **ياسين بن بريح**، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2014.
- **د. يوسف سعد الله الخوري**، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998.

الرسائل الجامعية:

- **أحمد عبد المالك سويلم أبو الدرابي**، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2017.
- **أسماء مرزوق**، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2021.
- **د. أفكار عبد السميع**، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، القاهرة، مصر، 2002.
- **العاصمي صورية**، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011 – 2012.
- **بثينة بن لاغة**، الضبط الإداري وتأثيره على الحريات العامة في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2021.
- **د. برهان زريق**، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 1981.
- **د. بن علي محمد**، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن حدة، 2008، 2009.
- **بن كدة نور الدين**، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2014 – 2015.

- **بن مولاي خديجة، وقاسمي حفصة،** آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية أدرار الجزائر، 2020 – 2021.
- **د. جلطي أعمر،** الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 – 2016.
- **د. حططاش عمر،** تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017 – 2018.
- **حمو زازة،** حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019.
- **حياة غلاي،** حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014 – 2016.
- **خديجة هاشم، صليحة شنيبة عباس، مروة هاشم،** أثر الضبط الإداري في ظل جائحة كوفيد 19 على الحقوق والحريات، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر، 2020 – 2021
- **خليفة رحموني،** قواعد الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وتقييد الحريات والحقوق، رسالة ماجستير، جامعة الجيلالي بونعامة، الجزائر، 2020 – 2021.
- **دلال السعيدي، شريفة خلوفي،** حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2018 – 2019.
- **ديب سامية،** آثار الظروف الاستثنائية على السلطتين التنفيذية والتشريعية، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 – 2016.

- **رامي محمد حسن صومان**، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2002.
- **د. رضية بركايل**، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2020.
- **سارة قابوسية، عواطف حشية، وردة حضري**، تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر، الجزائر، 2020 – 2021.
- **سامي حمدان عبد العزيز الرواشدة**، الحماية الجزائية للحق في الحياة الخاصة، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون، الجامعة الأردنية، 1998.
- **سعيد بن جعفر الصارمي**، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعُمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2001.
- **د. سمير علي عبد القادر**، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
- **د. عبد الرحمن عزاوي**، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- **عبد المجيد غنيم عفشان المطيري**، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011.

- **عفاف بوراس، شروق غول،** تأثير الظروف الاستثنائية على السلطة التنفيذية دراسة حالة جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي – الجزائر، 2020 – 2021.
- **د. عليان بوزيان،** أثر النظام العام على ممارسة الحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري)، رسالة دكتوراه، جامعة وهران، 2006– 2007.
- **د. عمار زريق،** دور الجزائر في إعداد وتنفيذ القانون الدولي الاتفاقي لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، معهد العلوم القانونية والإدارية، 1998.
- **د. غازي يوسف زريقي،** مبدأ سمو الدستور (دراسة تطبيقية للدستور الأردني)، (رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق)، 1992.
- **د. غسان سليم عرنوس،** العرف كمصدر للقانون الإداري، بحث علمي مقدم لنيل درجة الدبلوم في العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، 2003.
- **فاتن سليمان فهد الطخيم،** الرقابة القضائية على أعمال السيادة، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، 2009.
- **فادي نعيم جميل علاونة،** مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2011.
- **فهيمة عبد الوهاب،** الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، والجزائر، 2015 – 2016.
- **قاسمي حفصة، بن مولاي خديجة،** آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية – أدرار، الجزائر، 2020 – 2021.

- **قروف جمال**، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار – عنابة، الجزائر، 2006.
- **لعور مريم، حليس فضيلة**، نظرية الظروف الاستثنائية كقيد على المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة محمد الصديق بن يحيى – جيجل، الجزائر، 2015 – 2016.
- **لوصيف خولة**، الضبط الإداري (السلطات والضوابط)، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.
- **مجد حناوي**، نظرية الضرورة في القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، 2013.
- **محارب سعود حربي الفضلي**، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2015.
- **محمد مصطفى خالد حرارة**، وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين (دراسة وصفية تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية والشريعة الإسلامية)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2021.
- **مراد تيسير الشواورة**، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط الأردنية، 2014.
- **مقدودة مسعود**، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016.
- **موهوب أمينة، شيخي صليحة**، حدود سلطات الضبط الإداري وأثرها على ممارسة الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة، الجزائر، 2015 – 2016.

- **نعيمي عكرمة،** الضبط الإداري خلال فترة كوفيد 19 في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، المركز الجامعي صالحي أحمد النعامة، الجزائر، 2020 – 2021.
- **نوال بن الشيخ،** الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013 – 2014.
- **نور الدين بن كده،** مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014/ 2015 .
- **هادفي محمد أمين،** تدابير الضبط الإداري في مواجهة فيروس كورونا كوفيد 19، في الجزائر على المستوى المحلي، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي تبسة الجزائر، 2020 – 2021.
- **د. هندون سلماني،** حدود سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1- 2012/2013.
- **د. وردة خلاف،** الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 – 2014.

الأبحاث العلمية والمقالات:

- **أبو قاسم عيسى،** نظرية الضبط الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار كورونا كوفيد 19، بحث علمي منشور في مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرادية، المجلد 13، العدد 2، 2020.
- **د. أحمد محمد الشمري،** تدابير الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، بحث علمي منشور في المجلة العربية للإدارة، المجلد 42، العدد 4، ديسمبر 2022.

- **إسحاق أبو طه،** الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء قوانين حقوق الإنسان، بحث علمي منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية، تصدر عن معهد البحوث والدراسات العربية التابع للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم بجامعة الدول العربية، العدد (55)، 2011.
- **د. إسلام إبراهيم شيحا،** التدابير الوقائية والعقابية لتأمين الفعاليات الرياضية ضد ظاهرة شغب الملاعب (دراسة مقارنة)، بحث علمي مقدم في إطار المشروع البحثي المعنون "نحو تطوير البنية التشريعية الرياضية في دولة قطر كمتطلب لتنظيم الفعاليات الرياضية الكبرى " والحاصل على جائزة الصندوق القطري لرعاية البحث العلمي لعام 2020.
- **د. السعيد سليماني،** النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، العدد الثالث، جامعة الجزائر، 2012.
- **بنحسن عصام، والتريكي حسام الدين،** الضبط الإداري زمن الكورونا، بحث علمي منشور في مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، تونس، العدد 25، 2020.
- **د. جابر محجوب علي، د. طارق جمعة السيد راشد،** أثر جائحة كورونا المستجد على التزام المدين– بالتنفيذ العيني دراسة تحليلية مقارنة في القانونين القطري والفرنسي، دار نشر جامعة قطر، كلية القانون، 2020.
- **د. حسن عبد الرحيم بو هاشم السيد،** الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19) في دولة قطر، بحث علمي منشور في المجلة الدولية للقانون المجلد العاشر، العدد الثالث، 2021، عدد خاص بمؤتمر (القانون في مواجهة الأزمات العالمية – الوسائل التحديات، كلية القانون، جامعة قطر، 7– 8 فبراير، 2021.

- **خليل أحمد حسن قدادة**، نظرات في نظرية التعسف في استعمال الحق، بحث علمي منشور في مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير 2000.
- **سبع زيان، بن أحمد عبد المنعم، كاس عبد القادر**، تحولات في حدود الضبط الإداري لمجابهة فيروس كورونا، دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجاً، بحث علمي منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد 14، العدد 2، 2021.
- **د. سرى حارث عبد الكريم الشاوي**، أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس كورونا (كوفيد – 19)، دراسة مقارنة، بحث علمي مقدم في مجلة RESS، العدد السابع، نوفمبر 2020.
- **د. سليمان محمد الطماوي**، الضبط الإداري دراسة مقارنة، بحث علمي منشور في مجلة الأمن والقانون، المجلد الأول، العدد الأول، تصدر عن أكاديمية شرطة دبي، 1993،
- **شريط وليد، بن ناصر وهيبة**، سلطات الضبط الإداري في ظل الظرف الاستثنائي، فيروس كورونا كوفيد 19 أنموذجاً، بحث علمي منشور في مجلة أفاق العلوم، المجلد الخامس العدد الرابع، جامعة زيان عاشور الجلفة ، 2020.
- **شيماء الشاوي**، نظرات قانونية حول فيروس كورنا المستجد – كوفيد 19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد 19 – العدد 17، إبريل 2020.
- **شيماء سعدون عزيز**، الضبط الإداري في حالة الطوارئ الصحية جائحة كورونا أنموذجاً، بحث علمي منشور في المجلة الدولية أبحاث في العلوم التربوية والإنسانية والآداب واللغات، المجلد الأول، العدد السادس، جامعة البصرة، 2020
- **د. عاطف البنا**، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان 3 و 4، السنة 48

- **د. عبد الرؤوف اللومي،** العدالة في زمن الأزمة الصحية – دراسة مقارنة، بحث علمي منشور في المجلة الدولية للقانون، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، 2023، تصدر عن كلية القانون، وتنشرها دار نشر جامعة قطر.
- **د. عبد الله الظفيري،** السبب في قرارات الضبط الإداري، بحث علمي منشور في جامعة المنصورة، العدد 12، 2020.
- **عربي ربيع عبد الحفيظ، محمودي فاطيمة الزهرة،** الضبط الإداري بين قدر كورونا وحرية الأفراد، بحث علمي منشور في مجلة صوت القانون، الجزائر، المجلد الثامن العدد الخاص 2، 2022.
- **د. عماد صوالحية،** علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة في ظل جائحة كوفيد19، ورقة منشورة في كتاب أعمال المؤتمر الدولي المحكم حول الحجر الصحي، مركز جيل البحث العلمي، طرابلس بيروت، إبريل 2021.
- **غربي أحسن،** دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا، بحث علمي منشور في المجلد (34) من حوليات جامعة الجزائر، يوليو 2020.
- **د. مبروك جنيدي،** أثر جائحة كوفيد 19 كظرف استثنائي على الحريات وحقوق الإنسان، بحث علمي منشور في مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد (6) العدد (1 خاص)، سنة 2021، الجزائر.
- **د. منتهى جواد كاظم،** تقييد الحقوق الدستورية لمواجهة فيروس كورونا، بحث علمي منشور في المؤتمر الدولي الافتراضي الأول 2020.

- **نجوى سديرة**، سلطات القاضي الإداري في دعوى حماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول: دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، 28 – 29 أبريل 2010، المركز الجامعي، الوادي.
- **د. نورة موسى**، إجراءات الضبط الإداري لمكافحة فيروس كورونا (كوفيد 19) وجهود الإدارة في حماية المواطنين، بحث علمي منشور في مجلة البحوث القانونية، العدد 12، 2021.
- **د. نور عدنان داخل الشمري**، إجراءات الضبط الإداري المعتمدة لمواجهة فيروس كورونا المستجد وتقييد الحريات الفردية، بحث علمي مقدم في المؤتمر الدولي الافتراضي الأول، بعنوان أثر كوفيد 19 على المستوى الصحي وانعكاساته على البعد السياسي والقانوني في العالم.
- **د. ياسين بن ربح**، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، يناير 2019.
- **يامة إبراهيم**، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، بحث علمي منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد الأول، 2012.
- **د. يوسف ناصر الظفيري**، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية، بحث علمي منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد الرابع، المجلد العاشر، 2020.

المراجع باللغات الأجنبية:

- **André De laubadére:** Traité de Droit Adminstrative, Tom2, 11édition, L.G.D.J. Paris.
- **Burdeau (G)**, Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed 1980
- **Delaubadére (André),** Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7e éd, 1976
- **Esmein .A,** Éléments de droit constitutionnel (Francais et compare, Tome premier, septiéme édition, Recueil Sirey, Paris, 1921
- **Favoreu.L,** commentaire sous C.C.N 84- 181 DC des 10 et 11 octobre 1984, 9 éd, Dalloz, Paris
- **Favoreu et Autres**, Droit Constitutionnel, 2 éd, Dalloz, Paris, 1999 **>**
- **Jean Rivéro,** Les Libbertés Public: Les Droits de 1' Homme, Tome 1,P.U.F., France,1991
- **Hauriou (M):** précis De droit administrative et de Droit public, sirey, 12e éd, 1933

- **Lion Duguit,** Traité de droit constitutionnel, Tome premier, Troisiéme édition, Paris, 1927
- **McBride. J,** Freedom of Association in the Essentials of Human Rights, Hodder Amold, London, 2005.

مراجع شبكة الإنترنت:

- https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=8338&language=ar
- **http://www.bbc.com**
- https://binghamcentre.biicl.org/documents/131_3.pdf
- https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19
- https://www.diwan.gov.qa
- https://doi.org/10.2105/10.2105/AJPH.2022.307181
- https://www.echr.coe.int.
- http:// www.gco.gov.qa. /ar/briefing-room/seventh-press-conference-for-the-supreme-committee-for-crisis-management
- http:// hrlibrary.umn.edu
- https://www.mubasher.info/news/3609077
- https://www.ohchr.
- https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36657096/

- https://www.raya.com/2022/01/26