

**تنازع اختصاصات الضبط الإداري العام والخاص في مجال حماية
الصحة العامة تنازع إجراءات مواجهة وباء كوفيد ١٩ نموذجاً
-دراسة مقارنة- (*)**

The conflict of public and private administrative police
powers in the area of public health protection: Covid-19
mitigation measures examples -A comparative study-

علي يونس إسماعيل

كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة دهوك

Ali Younus Ismael

College of law and political science/ University of Duhok

Correspondence:

Ali Younus Ismael

E-mail: ali.yunus@uod.ac

المستخلص

نتيجة لتعدد سلطات الضبط الإداري العام والخاص، قد يحدث أن تتداخل هذه السلطات لا سيما إذا كانت تهدف غرضاً واحداً. لذلك تلخصت الدراسة في البحث بشأن الحل القانوني لمواجهة هذه الحالة بخصوص عنصر الصحة العامة، وبيان سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني والمستوى المحلي، إذ غالباً ما تكون الأولى سلطات للضبط الخاص والثانية للضبط العام، ويحصل بينهما تنازع وتزاحم في معالجة المسألة. ثم بينا الإجراءات الضبطية التي يمكن أن تتخذها السلطات الضبطية العامة لمواجهة الجائحة وشروط مشروعيتها ومدى تنازعها مع سلطات الضبط الإداري الخاص. وخلصنا في نهايتها إلى الحلول القضائية التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن. وأوردنا عدداً من أحكام القضاء المستعجل التي عالجت مسألة التنازع والتداخل بين نوعي السلطات.

(*) أستملم البحث في ٢٠٢٠/٨/٢٢ *** قبل للنشر في ٢٠٢٠/٩/١٦.

(*) Received 22/8/2020 *Revised 28/8/2020* Accepted 16/9/2020.

Doi: 10.33899/alaw.2020.128119.1101

© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license

(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الإداري، الصحة العامة، حالة الطوارئ الصحية، كوفيد-١٩، الإجراءات الضبطية.

Abstract

As subsequences of having multi- public and private administrative police authorities, occasionally administrative authorities overlap with each other especially when they have the same purpose. This study focuses on finding legal solution to encounter this overlapping pertaining to public health component, and to administrative policy authorities at the local and national level where the first one is a private regulation authority, and the second is a public regulatory authority. This study also explains the measures that the public police authorities may take to confront the pandemic, legality of these measures, and where they contradict with the measures of the private regulatory authority. The study concludes by analyses the judicial solutions established by French Council of State focusing on its summary judgments addressing conflict and overlapping measures between the two authorities.

Key words: administrative police authorities, public health, health emergency state, Covid-19, police procedures.

القدمة

تمتاز مهمة الإدارة في الحفاظ على النظام العام المجتمعي بأهمية كبيرة، فهي وظيفة مناطة بها قانوناً، تمارسها في نطاق المشروعية، وتختص بها سلطات الضبط الإداري. وتمتلك هذه السلطات الإدارية الضبطية وسائل وإجراءات قانونية ومادية متعددة في سبيل تحقيق هذه الوظيفة. وهذه السلطات الضبطية مقسمة إلى سلطات الضبط الإداري العام، تعمل على صيانة عناصر النظام العام وحمايتها، وسلطات الضبط الإداري الخاص المسند لها حماية عنصر بعينه من هذه العناصر وذلك بموجب تشريع يصدر لهذا الغرض. وبسبب الظروف الصحية التي يمر بها العالم، بات عنصر الصحة العامة في مقدمة عناصر النظام العام الذي يولى اهتماماً خاصاً من جميع سلطات الضبط الإداري في الدولة.

أهمية الموضوع: بعد انتشار وباء كورونا، أو ما يسمى علمياً بـ(كوفيد ١٩)، سارعت جميع الدول إلى اتخاذ الإجراءات الوقائية لمواجهة هذه الجائحة، وهذه الإجراءات هي في الأصل تدخل ضمن سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على عنصر الصحة العامة، ونظراً لحالة الاستعجال وعدم كفاية الوسائل القانونية العادية لمواجهة الخطر الناشئ عن هذه الجائحة في الدول محل الدراسة (فرنسا والعراق)، تطلب الأمر إيجاد سلطات ضبطية خاصة تعمل على الحد من انتشار الجائحة، ومنحها سلطات ضبطية استثنائية. وعليه تظهر أهمية البحث في الوقوف على هذه الإجراءات الضبطية وتنازعها لاتصالها بعنصر مهم من عناصر النظام العام وهو عنصر الصحة العامة.

مشكلة الدراسة: تظهر مشكلة الدراسة في نقطة أساسية، وهي المشكلة القانونية التي تنتج عن تداخل اختصاصات سلطة الضبط الإداري العام مع سلطة الضبط الإداري الخاص في مجال الصحة العامة. ومدى مشروعية ذلك. ولا سيما حين تطبيقها بخصوص إجراءات مواجهة جائحة كورونا. وهذا يعني أن المشكلة تكمن في السؤال الذي مفاده: هل يجوز لمن صدر بحقه قرار ضبطي عام يقيد من حريته بهدف الحفاظ على عنصر الصحة العامة أن يطعن بهذا القرار مدعياً بأن مثل هذه القرار يدخل في اختصاص سلطة الضبط الإداري الخاص؟.

منهجية الدراسة: تتناول الدراسة الموضوع بمنهاج مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون العراقي والمعالجة التشريعية لمواجهة الوباء. ونظراً لانعدام القرارات القضائية في العراق بشأن مشكلة تنازع الاختصاصات الضبطية، فنقتصر الدراسة على دراسة الحلول القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ومحاكمه الإدارية، وذلك لما كان له من دور بارز في معالجة هذه المشكلة القانونية في ظل الظروف الصحية الطارئة.

خطة الدراسة: تطلبت الدراسة تقسيم الموضوع إلى مباحث ثلاثة، يختص الأول منها بمفهوم الضبط الإداري وأنواعه. أما المبحث الثاني فجرى تخصيصه للتنظيم القانوني لاختصاص الضبط الإداري في مجال حماية عنصر الصحة العامة. واختتمنا الدراسة بمبحث ثالث تناول موضوع التداخل بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص في مواجهة جائحة كورونا (كوفيد ١٩).

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري وسلطاته

الضبط الإداري، وظيفة من وظائف الإدارة العامة، هدفه الأساسي الحفاظ على النظام العام من خلال إصدار القرارات الإدارية بأنواعها، واستخدام القوة المادية عند الضرورة. ولكون دراستنا تتصل بتنازع اختصاصات هيئات الضبط الإداري العام والخاص في مجال الحفاظ على عنصر الصحة العامة فذلك يستوجب الوقف بداية على مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وسلطاته، وصور التنازع بين سلطات الضبط العام والخاص وذلك في مطالب ثلاثة:

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

إن مصطلح الضبط الإداري في القانون الإداري له أكثر من معنى في الوقت نفسه، فهو له معنى تنظيمي، الذي يحدد فكرة التنظيم بالمعنى الشامل (معنى مادي)، وتشمل جميع الإجراءات التي تتخذها الأجهزة المختصة من أجل الحفاظ على النظام العام. أما المعنى العضوي، فيشمل جميع الأجهزة الضبطية المختصة التي تتمثل مهمتها في ضمان الحفاظ على النظام. فيكون الضبط الإداري بهذين المعنيين أسلوب للنشاط الإداري الذي يهدف إلى صيانة النظام العام أو استعادته حينما يُخترق أو يعتدى عليه^(١). وللوقوف على مفهوم الضبط الإداري بشك أكثر دقة لا بد من بيان أنواعه أولاً، والسلطات أو الهيئات التي تمارسه ثانياً:

(١) د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢١١.

أولاً-أنواع الضبط الإداري: ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص:

١- **الضبط الإداري العام:** الضبط الإداري يتكون من سلطة اتخاذ أي إجراء قابل للتطبيق على جميع الأفراد في إقليم محدد، ويهدف إلى حماية النظام العام في معناه الواسع^(١). فهو إذاً نشاط مهمته اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل الحفاظ على السلم الاجتماعي. والضبط الإداري بمعناه العام يستغرق هذه المهمة وصولاً إلى غاية أسمى وهي الحفاظ على النظام العام الذي يتألف بشكل جوهري من عناصر ثلاث تقليدية، هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

٢- **الضبط الإداري الخاص:** يتوافق الضبط الإداري الخاص مع الضبط الإداري العام في أنه مجموعة أنشطة للرقابة والإشراف تهدف إلى حماية السلم المجتمعي، غير أن هذا لا ينفي وجه الاختلاف بينهما، فبينما يمارس الضبط الإداري العام هذه المهمة من خلال حمايته للنظام العام الذي يتألف من العناصر المشار لها مسبقاً، فإن الضبط الإداري الخاص يمارس هذه المهمة من جانبه من خلال السعي وراء تحقيق أهداف معينة ومحددة، تحددها له النصوص القانونية من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد، وباستخدام وسائل أكثر تحديداً، وتتلاءم فنياً مع ذلك المجال، وهي بشكل عام أكثر تشدداً^(٢).

ثانياً- تمييز الضبط الإداري الخاص عن الضبط الإداري العام:

وكثيراً ما تختلف أغراض الضبط الإداري الخاص عن تلك التي تميز النظام العام، وإن مجرد معرفة هذه الأهداف تكفي لتمييز الضبط الإداري الخاص عن الضبط الإداري العام، كما ويمكن التعرف على الضبط الإداري الخاص أيضاً من خلال تحديد السلطات التي تمارسه، ومن خلال إجراءاته، وهذا يتطلب بحثاً في هذه التفاصيل، وعلى الشكل التالي:

أ- **الضبط الإداري الخاص من حيث أهدافه:** وهذا النوع من الضبط الإداري الخاص يتميز باختلاف أغراضه عن أغراض الضبط الإداري العام في الصحة العامة والأمن العام

(1) Martine Lombard et Gilles Dumont, Droit administratif, 8e édition, hyperCours Dalloz, Paris, 2009, P.343.

(٢) د.عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٢١.

والسكينة العامة ، والتي تشكل بمجموعها عناصر النظام العام. ومنها في فرنسا على وجه الخصوص شرطة المعالم أو النصب التاريخية بحسب المادة (L.621-1) من قانون التراث، وبإشراف وزارة الثقافة لغرض حماية التراث الثقافي.

ومن الأمثلة على الضبط الإداري الخاص في العراق من حيث أهدافه قانون حماية الآثار والتراث لسنة ٢٠٠٢، الذي يهدف إلى حماية الآثار والتراث في العراق باعتبارهما من أهم الثروات الوطنية، وذلك من خلال صيانة الآثار والتراث والمواقع التاريخية من التلف والضرر والاضمحلال، وغيرها من المهام التي أسندتها القانون إلى السلطة الآثارية المتمثلة في الهيئة العامة للآثار والتراث وغيرها من السلطات التي يمكن أن تشارك في هذه المهمة الضبطية^(١).

ب- الضبط الإداري الخاص من حيث القائمين به: وهذا المعيار المعتمد والذي نغول عليه في دراستنا، وتشمل هذه الفئة الثانية من سلطات الضبط الخاص، وهي السلطات التي تختص باتخاذ الإجراءات التي تأمر بها النصوص التشريعية للسعي وراء تحقيق غرض واحد أو أكثر من الأغراض المتصلة بالعناصر التي تشكل النظام العام، ولكنها تخرج عن دائرة الضبط الإداري العام في ضوء الهيئات أو الجهات الإدارية التي تقوم بها بموجب تلك النصوص القانونية^(٢). ومثالها في فرنسا الضبط الخاص باستبعاد الأجانب في الحالات الاستثنائية الملحة أو الطارئة، حسب ما جاءت به المادة (L.522-1) من قانون دخول وإقامة الأجانب والحق في اللجوء، حيث يحدد النص الجهات التي تمارس مهمة استبعاد الأجنبي في الحالات الطارئة، والشروط الواجب توفرها لاستبعاد الأجانب في الظروف غير الطارئة، إذ يكون لوزير الداخلية طرد الأجنبي في تلك الحالات الطارئة، وبخلافه لا يجوز استبعاده ما لم تستنفذ الإجراءات والشروط المنصوص عليها في هذه المادة. ومن الأمثلة الأخرى الضبط الخاص شرطة السكك الحديدية تحت إشراف وزير النقل، حسب ما ورد في المرسوم ٢٢ آذار ١٩٤٢. وشرطة الطيران حسب المادة (L.131-3)

-
- (١) المواد (١،٢،٣،٤) من قانون حماية الآثار والتراث ذي الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٥٧ بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٢، ص ٥٦٧.
- (٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٧٤.

من قانون الطيران المدني تحت إشراف وزير الطيران المدني ووزير الداخلية ووزير الدفاع. إن هذه الأمثلة من الضبط الإداري غرضها الأساسي حماية الأمن العام، ولكنها تدخل ضمن الضبط الإداري الخاص لأن من يمارسها هم من الوزراء - وهم على التوالي وزير الداخلية ووزير الطيران المدني ووزير النقل - والوزراء في القانون الفرنسي لا يعدون من سلطات الضبط الإداري العام^(١).

وعلى النهج نفسه، تعد الشرطة الخاصة بالمؤسسات الخطيرة سواء غير الصحية أو التي تصدر ضوضاءً، ضبطاً إدارياً خاصاً على الرغم من أنها تهدف إلى حماية النظام العام في عناصره الثلاثة التقليدية، لأن ممارستها منوطة بالمحافظين (les préfets) بموجب المادة (1-512.L) من قانون البيئة. ولو أن هذه المهمة تُركت للضبط الإداري العام لكانت تدخل ضمن اختصاصات رئيس البلدية (le maire).

ومن الأمثلة على هذا النوع من الضبط الإداري الخاص هم ما ينص عليه قانون حماية وتحسين البيئة لسنة ٢٠٠٩، إذ يشكل مجلس يسمى مجلس حماية وتحسين البيئة، ويقع من ضمن اختصاصاته الحفاظ حماية المياه والهواء من التلوث والحد من الضوضاء^(٢). وكذلك قانون الوقاية من الإشعاعات المؤذية الذي نص على تشكيل كل من هيئة الوقاية من الإشعاع ومركز الوقاية من الإشعاع، مهمة المركز هو منح إجازة التشغيل التجريبي لمصادر الإشعاع ومنح إجازة التشغيل المستمر لمصادر الإشعاع والموافقة على تشغيل الأشخاص في حقول الإشعاع. كما تختص الهيئة بإصدار تعليمات تحدد شروط منح الإجازة والإجراءات والخطوات اللازمة لذلك. كذلك تصدر الهيئة بيانات مرقمة تتعلق بمصادر الإشعاع ووسائل الوقاية منها ووحدات قياس الإشعاع والحدود القصوى المسموح بها للتعرض للإشعاع أو التلوث به، وكذلك الحدود القصوى المسموح بها لتركيز المواد المشعة في الماء والهواء^(٣).

(١) للمزيد ينظر: د. عادل أبو الخير، المصدر السابق، الصفحة نفسها.

(٢) المواد (١٤، ١٥) من قانون حماية وتحسين البيئة ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٢ في ٢٥/١/٢٠١٠.

(٣) المواد (٥-٨) من قانون الوقاية من الإشعاعات المؤذية رقم (٩٩) لسنة ١٩٨٠، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٧٥، بتاريخ ٢٦/٥/١٩٨٠، ص ٧٩٨.

المطلب الثاني

تقسيم سلطات الضبط الإداري

يرتبط تقسيم الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري ارتباطاً وثيقاً بالتنظيم الإداري من جهة، وطبيعة الموضوع الذي ينظم اختصاص اها من جهة أخرى. لذلك يمكن تقسيمها إلى سلطات الضبط على المستوى الوطني وسلطات الضبط على المستوى المحلي. كما وتنقسم إلى سلطات ضبط إداري عام وسلطات ضبط إداري خاص. ومع ذلك، يحدث تقسيم سلطات الضبط الإداري نوعاً من الصعوبة، إذ يمكن أن يحدث أن تكون السلطة نفسها سلطة ضبط إداري على المستوى الوطني أحياناً وسلطة ضبط على المستوى المحلي أحياناً أخرى، كما يمكن للسلطة نفسها أن تمارس سلطات الضبط الإداري العام في بعض الحالات علاوة على سلطات الضبط الإداري الخاص في حالات أخرى، وهنا سنبحث سلطات الضبط الإداري على وفق تقسيمها إلى سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني وأخرى على المستوى المحلي^(١). وسنحاول في ضوء ذلك بيان تلك التي تعد سلطة ضبطية عامة وتلك التي تعد سلطة ضبطية خاصة.

أولاً- سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني: من المعروف في فرنسا أنه يعود لرئيس الوزراء الفرنسي، وبواسطة صلاحياته الخاصة تحديد تدابير الضبط الإداري العام التي تنطبق على كامل الإقليم الفرنسي^(٢). وقد أكد المجلس الدستوري هذا الحل معتبراً أن أحكام المادة ٣٤ من الدستور التي تنص على أن القانون وحده ينص على "الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة" لا تسحب من رئيس الوزراء سلطات الضبط الإداري العام التي كان يمارسها سابقاً تحت سلطاته الخاصة وخارج أي

(١) للمزيد ينظر: د.حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١١٦.

(٢) مجلس الدولة، ٥/٣ SSR، 2 ايار ١٩٧٣، رقم القرار (٨١٨٦١)، الرابطة الثقافية لإسرائيلي شمال إفريقيا في باريس، نُشرت في مجموعة Lebon Collection، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007643805&fastReqId=421870901&fastPos=2>. تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٦/١٩.

سلطة تشريعية^(١). ويمتلك رئيس الوزراء أيضاً إمكانية تبني القرارات الوزارية المتخذة في مجال الضبط الإداري، شريطة أن يكون نطاق التدبير المقرر اتخاذ ه والغرض منه محدداً على وجه دقيق^(٢).

أما فيما يخص صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الإداري العام، فإن الوزير لا يملك أي سلطة في مجال الضبط الإداري العام، غير أن هذا الكلام قد يبدو أحياناً غير صحيح على إطلاقه، إذ يحدث أن يتدخل وزير الداخلية أحياناً في بعض إجراءات الضبط الإداري العام، وذلك ليس لكونه يمتلك اختصاصاً أصيلاً في هذا المجال، وإنما لكونه رئيساً أعلى لموظفين يختصون بتطبيق وتنفيذ تلك الإجراءات^(٣). ولكن الأمر مختلف بشأن الضبط الإداري الخاص، إذ الوزراء من حيث المبدأ هم السلطة المختصة في هذا المجال، وذلك بموجب النصوص القانونية، كالضبط الخاص بعرض الأفلام السينمائية الذي يدخل ضمن اختصاص وزير الثقافة^(٤).

(١) المجلس الدستوري، ٢٠ شباط ١٩٨٧، رقم القرار (٨٧-١٤٩ DC)، بشأن الطبيعة القانونية لأحكام قانون الريف ونصوص مختلفة تتعلق بحماية الطبيعة. متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/87149L.htm>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٦/٢٠

(٢) قرار مجلس الدولة، رقم (٣٤٥٠٢١)، ٢٣ تشرين ثاني ٢٠١١، قضية (Association France Nature Environnement) نُشر في مجموعة Lebon، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00002485346>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٦/٢٥

(3) Martine Lombard et autre, op, cit, P.143.

(٤) المادة (١٩) من القانون الخاص بصناعة الأفلام السينمائية

(Code de l'industriecinématographique) متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070882&idArticle=LEGIARTI000006432021&dateTexte=&categorieLien=cid>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/٢٧

والضبط الخاص بتنظيم إقامة الأجانب الذي يدخل في اختصاص وزير الداخلية^(١).

ولا يختلف الحال كثيراً بخصوص سلطات رئيس مجلس الوزراء والوزراء في العراق، فالوزراء في الغالب ليس لهم سلطات ضبطية عامة ما لم يعهد لهم المشرع في القانون سلطة الحفاظ على النظام العام أو صيانتها في جانب من جوانبه، فيعدون والحالة هذه من سلطات الضبط الإداري الخاص، إذ تنص المادة (٨٦) من الدستور على أنه ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير.

غير أنه يُستثنى مما سبق وزير الداخلية، إذ يملك صلاحيات واسعة بموجب قانون وزارة الداخلية ذي الرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ في الحفاظ على النظام العام، إذ تهدف الوزارة والأجهزة الإدارية التابعة لها في جميع الوحدات الإدارية المحلية بموجب بنود المادة (١) من القانون إلى توطيد النظام العام في جمهورية العراق وحماية أرواح الناس وحرياتهم والأموال العامة والخاصة من أي خطر يهددها، والحيلولة دون ارتكاب الجرائم ومكافحة الإرهاب بكافة أشكاله واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهمين بارتكابها^(٢).

ثانياً- سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي: تتوزع سلطة الضبط الإداري على المستوى المحلي في فرنسا بين كل رؤساء المجالس المحلية على مستوى الوحدات الإقليمية اللامركزية، والمحافظ كونه ممثلاً للسلطة المركزية في تلك الوحدات الإدارية:

(١) المادة الأولى من المرسوم ذي الرقم (٢٠١٣-٧٢٨) الصادر في ١٢ آب ٢٠١٣ بشأن تنظيم الإدارة المركزية التابعة لوزير الداخلية ووزير ما وراء البحار. متوفر على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00027838041&categorieLien=id>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/٢٧

(٢) نشر بجريدة الوقائع العراقية: العدد (٤٤١٤) في ٢٥ ذو القعدة ١٤٣٧هـ / ٢٩ آب ٢٠١٦ / السنة الثامنة والخمسون.

أولاً- رئيس المجلس المحلي :

رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية الإقليمية في فرنسا ممن يمتلكون سلطة الضبط الإداري على مستوى وحداتهم الإدارية هم رؤساء مجالس البلديات ورؤساء مجالس المقاطعات:

أ- **رئيس البلدية (le maire):** ويعد أهم سلطة من سلطات الضبط الإداري العام، وتتنوع اختصاصاته بتنوع المواد القانونية التي تتضمنها في هذا المجال، فتتضمن المادة (L. 2212-1) من المدونة العامة للتجمعات الإقليمية على: "إن رئيس البلدية مسؤول، تحت الرقابة الإدارية لممثل الدولة في المقاطعة، عن الضبط الإداري المحلي للبلدية ، والضبط الإداري في الأرياف، وتنفيذ أعمال الدولة بشأنها".

وهذا مفاده أن رئيس البلدية (العمدة) هو سلطة الضبط الإداري في البلديات (les communes)، ويمتلك صلاحيات الضبط الإداري العام لتنفيذ مهام الأمن العام والسكينة العامة والسلامة العامة. ويمارس سلطاته باسم البلدية، و تحت الرقابة الإدارية للمقاطعة، وتسمح سلطة الضبط الإداري هذه لرئيس البلدية بتطبيق تدابير تنظيمية وفردية من أجل ممارسة اختصاصاته في هذا المجال، والتي تشمل: الضبط الإداري المحلي، والضبط الإداري الخاص بالأرياف، وتنفيذ أعمال الدولة المتصلة بهما^(١).

ويصرف النظر عن هذه الأحكام التي تمنح رئيس البلدية اختصاص الضبط الإداري العام، فإن رئيس البلدية - كونه سلطة ضبط إداري- يتمتع بصلاحيات الضبط الإداري الخاص أيضاً في مجالات معينة بحسب مضمون المادة (L. 2213-1) وما يليها من نصوص المدونة العامة للتجمعات الإقليمية، ومن هذه المواد القانونية التي وردت في المدونة نفسها تلك التي تتصل بشرطة المرور ووقوف السيارات (L. 2213-10 وما يليها)، والمادة (L. ٢٢١٣-٧) بشأن الضبط الخاص بالجنازات والدفن، والمادة (L. 2213-23) بشأن الضبط المتعلق بالسباحة والرياضات المائية.

(١) للمزيد ينظر: د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٧٤.

ومن اختصاصاته أيضاً في مجال تنظيم المرور في الطرق العامة، ممارسة الضبط الخاص بحركة المرور على الطرق الوطنية وطرق المقاطعات وطرق الاتصال داخل التجمعات السكنية، مع احترام السلطات التي أنيطت بالمحافظ على الطرق السريعة (الطرق الكبيرة)، والطرق خارج المجمععات السكنية. إذ لا يختص رئيس البلدية بتنظيم المرور ومواقف السيارات على الطرق في المقاطعات التي تخضع لسلطة رئيس مجلس المقاطعة؛ والطرق الوطنية (الطرق الوطنية والطرق السريعة) التي تقع تحت سلطة الضبط الخاصة بالمحافظ. كما يجب التنويه إلى أنه تقع مسؤولية شرطة المطارات ومرافق الطيران، على عاتق المحافظ. ولا يمارس رئيس البلدية أي سلطة للضبط العام على هذا النوع من الطرق. بمعنى أن رئيس البلدية ليس له أي اختصاص ضبطي فيما يتعلق بالمجال الجوي^(١).

وفي العراق، فلا يتمتع رئيس المجلس المحلي في الوحدة الإدارية بهذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس المحلي في فرنسا، إذ يبقى دوره تنظيمياً في إدارة جلسات المجلس، في حين يتمتع المجلس المحلي في المحافظة وفي الوحدات الإدارية الأدنى ببعض الصلاحيات الضبطية المستمدة من قانون مجالس المحافظات المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي تتمثل أغلبها في المصادقة أو الموافقة، مثل الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها و المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية والصحية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية والموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك، الأمر الذي يمكن القول بأن هذه السلطات الإدارية هي سلطات ضبطية عامة في الوحدة الإدارية^(٢).

(١) للمزيد بشأن هذه الاختصاصات ينظر المادة (L122-22) (L122-23) من المدونة العامة للبلديات ([Code des communes](#)).

(٢) تنظر البنود (١١، ١٠، ٦) من المادة (٧) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٥ في ٣/١١/٢٠٠٨.

ب- رئيس مجلس المقاطعة: قبل صدور القانون ٢ مارس ١٩٨٢ في فرنسا، والذي أعاد تنظيم الإدارة اللامركزية، كان المحافظ وحده الجهة التي تمتلك سلطات الضبط الإداري العام في المقاطعات، غير أن الوضع تغير بصور هذا القانون، إذ صار رئيس مجلس المقاطعة هو من يمتلك تلك السلطة، وحسب التنظيم الجديد للجهاز التنفيذي في المقاطعة، فقد عهد إليه الاختصاص في ممارسة سلطات الضبط الإداري العام في النطاق العام للمقاطعة، وصار من اختصاصه على وجه الخصوص تأمين ضبط المرور في قطاعات طرق المقاطعة والتي تقع خارج التجمعات السكنية (خارج المدن)، كونه مسؤول قانوناً عن إدارة المقاطعة وبشكل خاص الضبط الإداري العام الذي تتطلبه هذه الإدارة^(١).

ثانياً- المحافظ (le préfet): وفقاً لأحكام المادة ٣٤ من القانون المعدل رقم (٨٢-٢١٣) الصادر في ٢ مارس ١٩٨٢، فإن المحافظ في المقاطعة مسؤول عن المصالح الوطنية فيها، واحترام القوانين والنظام العام . ينظم وينسق عمليات منع تعرض نظام الأمن الداخلي للخلل، وهو أيضاً سلطة ضبط إداري خاص في العديد من الحالات مثل الصيد ومحطات السكك الحديدية والمطارات، بالإضافة إلى العديد من الفرضيات التي يغطيها القانون البيئي.

وبخصوص سلطاته الضبطية على مستوى البلدية (Commune)، فمن حيث المبدأ، وكجزء من صلاحياته في الضبط الإداري العام، يمكنه فقط اتخاذ إجراءات وتدابير يتجاوز نطاقها إقليم البلدية، فلا بدّ للإجراء الضبطي العام الذي يتخذه المحافظ أن يكون متصلاً بشأن المقاطعة بأكملها، أو عن بلديات معينة فقط، لأنه بخلاف ذلك يكون رئيس البلدية هو المختص. علاوة على ذلك، فلا يمكن ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا كانت هناك ظروف خاصة تتطلب ذلك^(٢). بمعنى أنه لا يستطيع المحافظ، من حيث المبدأ، اتخاذ أي

(١) المادة (L.3221-4) من المدونة العامة للتجمعات المحلية. كذلك المادة (L.3221-4-1) التي استحدثت بموجب القانون المرقم (٢٠١٩-١٤٢٨) الصادر في ٢٤ كانون الأول لسنة ٢٠١٩.

(٢) مجلس الدولة، ٣ آذار ١٩٩٣، رقم القرار (١١٦٥٥٠)، SA Carmag، نُشر في مجموعة Lebon، متاح على الموقع الإلكتروني:

إجراء للضبط الإداري العام بهدف تطبيقه على بلدية واحدة، الأمر الذي سيكون له أثر التنافس مع سلطة الضبط الإداري العام لرؤساء البلديات.

ومع ذلك، هناك حالات استثنائية، حيث يتم تفويض المحافظ اتخاذ إجراءات الضبط التي يُقصد تطبيقها في بلدية معينة. وعلى سبيل المثال فإن القانون يسمح للمحافظ بأن يحل محل رئيس البلدية، لاتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام في حال بقاء الإجراءات التي اتخذها الأخير دون جدوى أو لم يتخذ الإجراءات الكفيلة بمنع الاضطراب وذلك بعد انتهاء المدة المحددة للإخطار قانوناً^(١). وعلى سبيل المثال أمر المحافظ رئيس بلدية بحظر تركيب الخيام والبيوت المتنقلة في منطقة الفيضان داخل المخيم كونها منطقة خطر رئيسي. وبعد تجاهل رئيس البلدية الإخطار الرسمي والذي مدته ثلاث أسابيع، صار للمحافظ الحلول محل رئيس البلدية بشكل قانوني لاتخاذ الحظر في مكانه. ومع ذلك، يجدر بالذكر أنه في حالة الضرورة الملحة يعفى المحافظ حتى من توجيه إخطار إلى رئيس البلدية قبل أخذ مكانه^(٢).

وبشكل يتوافق مع الوضع السابق أعلاه، يسمح للمحافظ بالحلول محل رئيس البلدية في حظر وصول المركبات إلى ممرات معينة أو أجزاء من الممرات أو مناطق محددة في واحدة أو أكثر من البلديات، وبموجب قرار مسبب، إذا كان من الممكن أن يؤثر هذا السير على هذه الممرات والقطاعات من حيث الهدوء العام، وحماية الأنواع الحيوانية أو النباتية، أو

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?sessionId=356E1F515F7820D311C7624EF9499983.tpdjo10v_1?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007814649&fas

ت.ز. ٢٠٢٠/٦/٢٨

(١) المادة (11 - 2215 . L) من المدونة العامة للتجمعات المحلية.

(٢) مجلس الدولة، 31 كانون ثاني ١٩٩٧، ١٥٦٢٧٦، "Les clos" SARL Camping،

المنشور في مجموعة Lebon. متاح على الموقع الإلكتروني:

[http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-5eme-et-3eme-ssr-31-janvier-1997-sarl-camping-les-clos-requete-numero-156276/.](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-5eme-et-3eme-ssr-31-janvier-1997-sarl-camping-les-clos-requete-numero-156276/)

تاريخ الزيارة ١٧ / ٧ / ٢٠٢٠

حماية المناطق الطبيعية أو المناظر الطبيعية أو المواقع أو تطويرها وجماليتها أو البيئة أو الزراعة أو الغابات أو السياحة^(١).

وبخصوص المحافظ في العراق، فإن اختلاف النظام القانوني له عن النظام القانوني لنظيره في فرنسا، إذ أنه يعد رئيساً للوحدة الإدارية وأعلى سلطة تنفيذية فيها إلى جانب كونه ممثلاً للسلطة المركزية في الوحدة الإقليمية؛ يجعل منه سلطة ضبط إداري عام بموجب كل من البند (ثانياً) والفقرة (١) من البند (عاشراً) من المادة (٣١) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ ينص الأول على: "تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يعارض مع الدستور و القوانين النافذة"، بينما تنص الثانية على أنه: "للمحافظ سلطة الأمر على الأجهزة الأمنية المحلية والتشكيلات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العام في المحافظة ويستثنى من ذلك وحدات الجيش والتشكيلات الأمنية الاتحادية". ويكاد لا يختلف الوضع القانوني لرؤساء الوحدات الإدارية الأخرى (القائم مقام ومدير الناحية) عن الوضع القانوني للمحافظ، إذ يمكن عدهم سلطات ضبطية عامة محلية على مستوى وحداتهم الإدارية^(٢). كما أنه يمكن أن يكون المحافظ سلطة ضبط إداري خاص، وذلك لسببين، الأول كونه □ كما ذكر سابقاً - ممثلاً للسلطة المركزية في الوحدة الإدارية، يعمل على تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة. وبذلك يمكن أن يخول من قبل سلطة ضبط إداري خاص (وزارة) بالقيام بمهمة من مهامها الضبطية^(٣). أما السبب الثاني، فيمكن أن يعهد القانون إلى المحافظ بعض سلطات الضبط الإداري الخاص، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٧/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ بخصوص ترأس المحافظ (مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة).

المطلب الثالث

(١) المادة (3 - 2215 L) من المدونة العامة للتجمعات المحلية.

(٢) المادتان (٢٣ و ٣٩) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٣) المادة (٣٢) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

مظاهر تنازع سلطات الضبط الإداري العام والخاص

نكون أمام تنازع في سلطات الضبط الإداري - أو كما يمكن أن نسميه بالتنافس أو التزامح في اختصاصات الضبط الإداري - عندما تتنافس أكثر من سلطة مختصة بالضبط الإداري لاتخاذ قرارات أو إجراءات تتصل بواقعة محددة وفي الظروف نفسها^(١).

فمع تعدد سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي والوطني، ومع تنوع الضبط الإداري إلى عام وخاص، فلا غرابة أن يقع نوع من التنازع أو التزامح في الاختصاصات بين السلطات التي تمارس مهمة الضبط الإداري، وهذا التنازع قد يقع بين سلطات الضبط الإداري العام نفسها، وقد يقع بين سلطات الضبط الإداري العام وبين سلطات الضبط الإداري الخاص، وأخيراً قد يظهر التنازع بين سلطات الضبط الإداري الخاص^(٢). غير أن ما يهمنا هو تنازع السلطات بين سلطة الضبط الإداري العام وسلطة الضبط الإداري الخاص، والتي يمكن أن تظهر في الفرضيات التي سنتناولها في أدناه:

أولاً- فرضية اختلاف أهداف نوعي الضبط الإداري: إن وجود الضبط الإداري الخاص في هذه الفرضية لا يحول دون ممارسة الضبط الإداري العام، فلكل منهما غرضاً متميزاً من غرض الآخر. فهما يكملان بعضهما أكثر من كونها يتنازعا أو يتزاحمان، فيمكن لرؤساء البلديات، كونهم سلطات للضبط الإداري العام، حظر عرض بعض الأفلام، وتنظيم ممارسة الطيران. فهذه الإجراءات التي يقصد منها الحفاظ على النظام العام لا تتعارض أو لا تتزاحم مع إجراءات الضبط الإداري الخاص بشأن الأفلام السينمائية أو مسائل الطيران التي يمارسها وزير الثقافة أو وزير النقل عندما يستهدفان الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة وأمن الطيران على المستوى الوطني.

ويطبق الشيء نفسه بشأن الضبط الإداري الخاص في مسائل الإعلانات أو الدعاية على الطرق العامة التي يعهد بها المشرع لكل من رئيس البلدية و المحافظ من أجل حماية البيئة، فهي لا تمنع رئيس الوزراء من استخدام اختصاصاته في الضبط الإداري العام من

(1) M. Coulibaly, Droit Administratif (groupe de cours n° II), Université Toulouse 1 Capitole, 2016 – 2017, P.39.

(2) Gilles Lebreton, droit administratif général, 4e édition, DALLOZ, Paris, 2007, P.196.

أجل الحد من هذه الإعلانات على حافات الطرق السريعة، بغرض ضمان أمن مستخدمي هذه الطرق^(١).

والضبط الإداري الخاص للمحافظ بشأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة، لا يحول دون ممارسة رئيس المجلس البلدي اختصاصاته في الضبط الإداري العام لعلاج أي ضرر على صحة الإنسان والبيئة بسبب النفايات، لأن هذا الغرض يكون متميزاً من الهدف في حماية البيئة التي أنشئت من أجلها تلك المنشآت المصنفة والتي تخضع لسلطة المحافظ، فالضبط الإداري العام المحلي هي الجهة الوحيدة المختصة باتخاذ التدابير اللازمة لضمان التخلص من هذه النفايات فيما يتعلق بالمنتج أو صاحب النفايات بموجب نصوص القانون، وذلك عندما ينتج عن تركها أو إيداعها أو معالجتها مثل هذه المخاطر. غير أن هذه الأحكام لا تمنع، المحافظ من القيام بمهامه في الضبط الإداري الخاص المنصوص عليها في قانون البيئة ضد المشغل أو صاحب تلك المنشأة، لضمان الامتثال لواجب الترميم المنصوص عليه في المادة ٣٤-١ من المرسوم رقم ٧٧-١١٣٣ بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧٧، عندما تصدر هذه النفايات من نشاط منشأة مصنفة لحماية البيئة^(٢).

ثانياً- فرضية تطابق أهداف نوعي الضبط الإداري: وهنا يُفترض إن وجود الضبط الإداري الخاص يمنع من ممارسة الضبط الإداري العام. فيما عدا حالة الاستعجال، فلا يمكن للضبط الإداري العام التدخل، ومن ثم اتخاذ الإجراءات، إلا في حالة وجود خطر وشيك ، وشرط ألا يمنع القانون هذا النوع من التدخل لسلطة الضبط الإداري العام. فلا يكون لرئيس البلدية على سبيل المثال الحق في استعمال اختصاصه الضبطي العام فيما يخص المياه، لأن المسألة هنا مسندة إلى المحافظ كنوع من الضبط الإداري الخاص حسب المادة (5-211 L.) من قانون البيئة، وعليه تتوقف صلاحيات رئيس البلدية بشأن هذا

(1) [Jacques Caillosse](#), Revue Juridique de l'Environnement, Paris, 1980, P. 152.

(٢) مجلس الدولة، ١١/كانون ثاني/٢٠٠٧، رقم ٢٨٧٦٧٤، شركة Barbazanges،

المنشورة في مجموعة Lebon. متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000018005237>.

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٧/٣٠

الموضوع وليس له التدخل إلا حيث يكون هناك خطراً وشيكاً، وهذه الفرضية تقدم لنا قاعدة عامة مفادها أنه الضبط الإداري الخاص يوقف الضبط الإداري العام، والاستثناء الوارد عليها هو أن تقصير الأول في سياق المهمة المسندة إليه^(١).

وهناك فرضية أخرى في هذا المجال لا بد من الوقوف عندها، وهي تخص الضبط الإداري الخاص بالأبنية الآيلة للسقوط، وهذا الضبط الخاص يقع ضمن اختصاصات رئيس البلدية بموجب المادة (L.511-3) من قانون البناء (Code de la construction)، فحتى عام ٢٠٠٥ كان أي رئيس بلدية يستطيع استخدام صلاحياته في الضبط الإداري العام المستمدة من المادة (L.2212-2) من الدونة العامة للتجمعات الإقليمية في هذا المجال، بدلاً من هذا الضبط الإداري الخاص الذي لم يكن محدداً بشكل واضح، إلا أنه ومنذ عام ٢٠٠٥، أصبحت المسألة أكثر وضوحاً، إذ يستطيع رئيس البلدية اللجوء إلى صلاحياته في الضبط الإداري العام عندما يكون الخطر المحدق بالعقار ناتجاً عن سبب خارج عنه، بينما يجب عليه استخدام صلاحياته في الضبط الإداري الخاص عندما يكون هذا الخطر ناتجاً عن أسباب خاصة بالعقار نفسه. وهذا ما أكدته مجلس الدولة في أن رئيس البلدية يستطيع استخدام سلطاته في الضبط الإداري العام بدلاً من سلطات الضبط الإداري الخاص في حالة الاستعجال الشديد^(٢). كما وكد إن سلطة الضبط الإداري الخاصة لا تمنع رئيس البلدية، في سبيل ضمان السلامة والصحة العامة، من الاستفادة من سلطات

(١) مجلس الدولة، ١٢/شباط/٢٠٠٩، رقم القرار ٣٠٩٦٨٤، بلدية Rachecourt-sur-Marne، نُشر في مجموعة Lebon، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000021385702>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٨/٣

(٢) مجلس الدولة، ١٠/تشرين أول/٢٠٠٥، رقم القرار ٢٥٩٢٠٥، بلدية (badineries)،

نشر في مجموعة ليون، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008215178&fastReqId=2011274612&fastPos=1>.

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٨/١٠

البحث الثاني

التنظيم القانوني لاختصاصات الضبط الإداري

في مجال الصحة العامة

لما كانت الصحة العامة عنصر من العناصر التقليدية للضبط الإداري العام^(٢)، فمن البديهي أن تدخل ضمن الأغراض التي يسعى الضبط الإداري العام إلى حمايتها وتحقيقها، والمشرع غالباً يتدخل وينظم حماية هذا العنصر وتحقيقه بتشريعات خاصة، وقد تتضمن هذه التشريعات أجهزة إدارية معينة للقيام بهذه المهمة، فيضفي عليها صفة الضبط الإداري الخاص. وهنا يُحتمل أن تتداخل وتتنازع سلطاتها مع سلطات الضبط الإداري العام ولا سيما إذا كان الأمر يتصف بالخطورة والاستعجال. هذه الخطورة التي يمكن أن تمهد لسلطة الضبط العام التدخل وممارسة إجراءات محددة بالرغم من وجود ضبط إداري خاص، ونظراً لأن جائحة كورونا تقدم لنا مثلاً صارخاً على هذا الظرف الخطير والاستثنائي، فسنناول تنظيم اختصاصات الضبط الإداري الخاص في الظروف العادية وفي الظروف الطارئة في مطلبين منفصلين.

(١) المحكمة الإدارية في مونتروي، قضاء مستعجل. ٣ نيسان ٢٠٢٠. رقم القرار -٥٤-
٠٣-٠٣٠ C. 2003861 . متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://montreuil.tribunal-administratif.fr/Actualites/Actualites-Communique/Le-tribunal-suspend-le-couvre-feu-decide-par-le-maire-de-Saint-Ouen>.

تاريخ آخر الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٠

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٢٠.

المطلب الأول

التنظيم القانوني لاختصاصات الضبط الإداري في الظروف العادية

نظراً لأهمية عنصر الصحة العامة، وكون الضمان الصحي من أهم الحقوق الدستورية، فتكاد لا تخلو دولة من التشريعات الخاصة بالصحة العامة، ولا سيما الأمراض السارية أو المعدية، وتحديد السلطات الضبطية الخاصة برعايتها والحفاظ عليها.

أولاً- التنظيم القانوني لاختصاصات الضبط الإداري في فرنسا: يعد قانون الصحة العامة (Code de la santé publique) الشريعة العامة للتشريعات الصحية، ويتضمن في أبوابه المختلفة الحماية العامة للصحة بخصوص الأفراد والمرضى، والحقوق التي يتمتعون بها في هذا المجال، كحق الشخص المريض في احترام كرامته، وأصول الأبحاث العلمية التي يمكن أن تطبق على الأشخاص، ومسائل الفحص الوراثي، وتحديد الحمض النووي، والتعويض عن نتائج المخاطر الصحية، وغيرها من المسائل الأخرى في مجال الصحة العامة مثل الإنهاء الإرادي للحمل والإنجاب بمساعدة طبية، والحقوق الخاصة للمصابين بأمراض معينة كالأمراض العقلية والإيدز والإدمان، وتنظيم المهن الصحية و المنتجات الصحية كالأدوية، والمنتجات ذات الصلة بما في ذلك مستحضرات التجميل والأجهزة الطبية، والمؤسسات والمرافق الصحية كالمستشفيات، ومعامل تحليل الأحياء الطبية.

إن ممارسة الضبط الإداري الخاص خارج حالة الطوارئ الصحية، أو ما تسمى بحالة التهديدات الصحية (Menaces sanitaires) - وهي التهديدات الصحية التي قد تنتج قبل إعلان حالة الطوارئ أو بعد إنتهاؤها - والتي تسمح للدولة، من وقت لآخر، باتخاذ أي إجراء مفيد لمنع خطر الوباء وتقليله، فقد منحت لوزير الصحة حصراً، وله بمقتضاها سلطة اتخاذ تدابير الوقاية والحد من خطر الأوبئة. إذ تنص المادة (1-3131.L) من القانون على إنه: "في حالة وجود تهديد صحي خطير يستدعي اتخاذ تدابير عاجلة، ولا سيما في حالة التهديد بوباء، يجوز لوزير الصحة، بموجب قرار مسبب، أن يأمر لمصلحة الصحة العامة بأي تدبير يتناسب مع المخاطر الجارية وملأمة لظروف الزمان والمكان من أجل منع التهديدات المحتملة على صحة السكان والحد من عواقبها. كما ويمكن للوزير اتخاذ مثل هذه الإجراءات بعد انتهاء حالة الاستعجال الصحية المنصوص عليها في هذا القانون، من أجل ضمان الانتهاء الكلي لحالة الأزمة الصحية".

أما السلطة الإدارية الأخرى والتي تختص بممارسة سلطات الضبط الإداري الخاص في هذه الحالة الصحية فهي المحافظ. إذ تنص الفقرة الثانية من المادة (1-3131 L) من قانون الصحة العامة على ما يلي: "يجوز للوزير تخويل ممثل الدولة ذات الاختصاص الإقليمي لاتخاذ جميع الإجراءات لتطبيق هذه الأحكام، بما في ذلك الإجراءات الفردية. وتخضع هذه الإجراءات الأخيرة لتبليغ الادعاء العام".

ثانياً- التنظيم القانوني لاختصاصات الضبط الإداري في العراق: حفل النظام القانوني العراقي بالعديد من هذه التشريعات العادية منها والفرعية، وذلك منذ بدايات نشأة الدولة العراقية، ولعل من أهم التشريعات العادية قانون الامراض العفنة لسنة ١٩٢٦، وقانون مكافحة البلهارزيا والقواقع الناقلة له رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٢، وقانون الصحة العامة رقم ٤٥ لسنة ١٩٥٨، وقانون مكافحة الامراض السارية رقم ١٢١ لسنة ١٩٦٣.

أما عن أهم التشريعات الفرعية فنذكر منها: نظام المخاطر الصحية للملاحة الجوية رقم ٣٢ لسنة ١٩٣٢، ونظام المخاطر الصحية في ميناء البصرة رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٥، ونظام المخاطر الصحية للحدود رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦، ونظام منع سريّة الامراض العفنة بواسطة الحلاقة وقص الشعر والتزيين رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، ونظام تشكيلات مكافحة الملاريا رقم ١٠ لسنة ١٩٤١، ونظام ادارة مؤسسات الوقاية رقم ٧٥ لسنة ١٩٤١، ونظام واجبات المجالس الصحية في الاولوية رقم ١٠ لسنة ١٩٦٤.

لكن يلاحظ على هذه التشريعات المتصلة بموضوع الصحة العامة أنها كانت مبعثرة بين قانون مبتسر وأنظمة وتعليمات وبيانات متعددة تفتقر إلى وحدة الموضوع والاتساق، أعدت في وقت كانت فيه الخدمات الصحية متخلفة ومحدودة . ومنذ صدور قانون الصحة العامة في العراق المرقم (٨٩) لسنة ١٩٨١، والذي ألغى جميع التشريعات السابقة، حدث توسع كبير في مجال الخدمات الصحية وبشكل يتلاءم مع المرحلة التي صدر فيها^(١). وقد حاول اعتماد التخطيط أساساً لنشاطات أجهزة وزارة الصحة ضمن إطار خطط التنمية والتكامل الصحي على المستوى الوطني. كما وحاول المشرع في القانون اعتماد مفهوم جديد للصحة العامة، يهدف إلى خلق مواطن يتمتع باللياقة الكاملة، بدنياً وعقلياً واجتماعياً،

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٤٥، في تاريخ ١٧-٠٨-١٩٨١، الجزء ٢، ص ٧٥٩.

ليكون فاعلاً في المجتمع ومتفاعلاً معه. وصدرت العديد من التعديلات المتلاحقة بهدف تحقيق أهداف هذا القانون. ويلاحظ من خلال بنود المادة (٣) من هذا القانون أنه أولى بالدرجة الأساس اهتماماً بـ:

- الخدمات الصحية الوقائية اهتماماً كبيراً باعتبارها أساساً ومركزاً للسياسة الصحية وخدمات واجبة على الدولة ، لاسيما بالنسبة للطفولة والأمومة والأسرة،
 - ضوابط لسلوك المؤسسات الصحية وللعاملين فيها . ولكي تؤدي الأجهزة الصحية مهامها.
 - مسألة إعداد وتدريب الكوادر الطبية والفنية وتجديد معلوماتهم لمسايرة التطور المستمر في المجال المهني، ولإمكان استخدام التكنولوجيا الأكثر تطوراً لتقديم أفضل الخدمات الصحية وأسرعها وفي ظروف جيدة.
 - الرقابة الصحية لتشمل مهامها جميع المحلات العامة والمؤسسات في جميع قطاعات الدولة وذلك حماية لصحة المواطنين في مختلف أنحاء الدولة.
- ولجعل هذه الرقابة فاعلة فقد نظم القانون الأحكام المتعلقة بفتح المحلات العامة وإجراءات غلقها وسحب إجازتها وطرق الطعن في قرارات الغلق والسحب وكيفية إحالة المخالف لأحكام القانون على المحاكم^(١).

(١) وبعد صدور الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ نص على الحق في الصحة والضمان الصحي في عدد من مواده، ومنها المادة (٣٠) التي أكدت على الضمان الصحي لعدد من فئات المجتمع، والمادة (٣١) بخصوص الحق في الرعاية الصحية، وجاء فيها: (...). لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية وتعنى الدولة بالصحة العامة وتكفل وسائل الوقاية و العلاج بإنشاء المستشفيات والمؤسسات الصحية... كما نصت (أولاً) من المادة (٣٣) ذكراً للأمراض المعدية وحق الأفراد في خلو الجسم من الأمراض المعدية، وذلك من خلال ما ورد فيها بشأن حق كل فرد في العيش في ظروف بيئية سليمة و تكفل الدولة حماية البيئة و التنوع الاحيائي و الحفاظ عليها و ان الحق في الصحة خلو الجسم من الامراض المعدية او المستعصية وان التكامل الجسدي هو على احسن ما يرام ولا بد ان يكون الجسم في تناسق جسماني وعقلي والصحة البدنية والصحة العقلية.

وعليه يلحظ على هذه القوانين أنها تنيط بوزارة الصحة مسؤولية العناية بالصحة العامة والحفاظ عليها، فهي تعد هنا سلطة الضبط الإداري الخاص في الظروف العادية، تهتم برعاية عنصر محدد من عناصر النظام العام. إذ أناط قانون الصحة العامة في العراق بوزارة الصحة وأجهزتها المنتشرة على المستوى الوطني والمحلي مهمة تنظيم العمل في القطاع الصحي واتخاذ الإجراءات اللازمة لإنجاز مهامها كاملة، وتقديم الخدمات الصحية المتكاملة. كما وأناط بها مكافحة الأمراض الانتقالية ومراقبتها ومنع تسربها من خارج القطر الى داخله وبالعكس، أو من مكان الى آخر فيه، والحد من انتشارها في الأراضي والمياه والأجواء العراقية^(١). كما وأوجبت المادة (٣١) منه على معهد الأمراض المتوطنة والمديريات التابعة له فحص الوافدين الى القطر للعمل للتأكد من خلوصهم من الأمراض الانتقالية والأمراض المتوطنة في القطر، وتزويدهم بشهادات تثبت سلامتهم . وتنص المادة (٣٢) على أن ضمان توافر الشروط والقواعد الصحية في المحلات العامة بغرض حماية الصحة وسلامة المواطنين والبيئة. وعليه تمارس الرقابة الصحية من قبل أجهزة وزارة الصحة في جميع انحاء القطر بصورة مستمرة، ليل نهار، على تلك المحلات ضماناً لتطبيق أحكام هذا القانون.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ الصحية

في حالة حدوث ظرف صحي طارئ يتطلب الامر تشديداً في الإجراءات التي تحد من الحقوق والحريات العامة، بشكل يتجاوز القيود المفروضة لحماية الصحة العامة في ظرف العادي. فهل هناك نصوص أو قوانين صحية تعالج حالة الظرف الصحي الطارئ؟ للإجابة على هذا السؤال سنبحث الموضوع في ظل التشريعات الصادرة بهذا الخصوص في فرنسا والعراق:

أولاً- تنظيم حالة الطوارئ الصحية في فرنسا: بخصوص تنظيم حالة الظرف الصحي الطارئ في فرنسا، فإن قانون الطوارئ (l'état d'urgence) لسنة ١٩٥٥ هو القانون

(١) المادة (٢) و (٣) من قانون الصحة العامة لسنة ١٩٨١.

المعتمد في حالات الطوارئ^(١)، في حين ان قانون الصحة العامة فكان ينظم الرعاية الصحية ومكافحة الأمراض وغيرها من المواضيع التي ذكرناها سابقاً في الحالات والظروف العادية، أما مسألة تداخل اختصاصات السلطات الضبطية العامة والخاصة فكان قضاء مجلس الدولة هو الفصيل بهذا الشأن^(٢).

وبعد انتشار وباء كورونا في على الإقليم الفرنسي، تدخل المشرع الفرنسي وأجرى تعديلات على قانون الصحة العامة ليستجيب لحالة الاستعجال ومواجهة هذا الفيروس، وذلك بموجب القانون رقم (٢٠٢٠-٢٩٠) المؤرخ ٢٣ آذار ٢٠٢٠ للطوارئ، وليصبح هذا القانون بالتوازي مع قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٥ القوانين المعتمدة أساساً في الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري المختلفة لمواجهة هذا الوباء. وجرى إعلان حالة الطوارئ الصحية في جميع أنحاء فرنسا بموجب القانون ٢٣ آذار ٢٠٢٠ لمدة شهرين، ثم جرى تمديده حتى ١٠ تموز ٢٠٢٠ بموجب القانون رقم ٢٠٢٠-٥٤٦ المؤرخ ١١ مايو ٢٠٢٠.

ومن خلال مراجعة نصوص قانون التعديل الأخير لسنة ٢٠٢٠ نجده يعهد إلى رئيس الوزراء ووزير الصحة والمحافظ سلطة اتخاذ الإجراءات التي تستجيب لحالة الطوارئ الصحية، وذلك للتعامل مع وباء كوفيد ١٩^(٣). وبهذا فلا تختلف سلطة الضبط الإداري الخاص في حالة الطوارئ عنها في حالة التهديد الصحي سوى في إضافة رئيس الوزراء سلطة ضبط إداري خاص ثالثة إلى كل من وزير الصحة والمحافظ. وبذلك يكون القانون قد أناط

(١) يمكن الاطلاع على هذا القانون الخاص بحالة الطوارئ والمرقم (٥٥-٣٨٥) والصادر

في ٣ نيسان عام ١٩٥٥ على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000695350>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/٢٠

(٢) للمزيد بشأن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ينظر: د. عبد المنعم الضوى، النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣٥. كذلك: د. محمد محمد بدران، مصدر سابق، ص ٢٠٤.

(٣) المواد من (L.3131-12) إلى (L3131-20) من قانون الصحة العامة المعدل.

سلطة الضبط الإداري الخاص في الحالات الصحية الطارئة وحالة التهديد الصحي الخطير خارج حالة الطوارئ برئيس الوزراء ووزير الصحة والمحافظة.

أما بخصوص الصلاحيات التي منحت لسلطة الضبط الإداري الخاص أثناء حالة الطوارئ الصحية، والتي تم إنشاؤها بموجب قانون رقم ٢٩٠-٢٠٢٠ المؤرخ ٢٣ آذار ٢٠٢٠ بخصوص حالة الطوارئ والاستعجال، فقد عهدت المواد (12-3131 L. وما بعدها) من قانون الصحة العامة - والذي سيكون سارياً حتى ١ أبريل ٢٠٢١ - إلى كل من رئيس الوزراء ووزير الصحة والمحافظة سلطة اتخاذ أي إجراء يمكن أن يواجه كارثة صحية تهدد صحة السكان بحكم طبيعتها وجسامته. وقد حدد القانون اختصاصات كل من هذه السلطات في مجال الضبط الإداري بالشكل الآتي:

أ **صلاحيات رئيس الوزراء:** يتولى رئيس مجلس الوزراء الإجراءات التالية طبقاً لنص المادة 15-3131 L. من قانون الصحة العامة:

١. تقييد أو حظر حركة الأشخاص والمركبات في الأماكن وفي الأوقات التي تحدّد بمرسوم.
٢. منع الأشخاص من مغادرة منازلهم ، ويخضعون لتقييد الحركة بحيث تمنع ما لم تكن ضرورية للغاية من أجل سد الاحتياجات العائلية أو الصحية.
٣. الأمر باتخاذ إجراءات تطبيق الحجر الصحي ، بالمعنى المقصود في المادة (١) من اللوائح الصحية الدولية لعام ٢٠٠٥ ، للأشخاص المحتمل أن يتأثروا ؛
٤. ترتيب إجراءات الوضع والإبقاء في عزلة للأشخاص المتضررين، بالمعنى المقصود في نفس المادة (١) من اللوائح الصحية الدولية لعام ٢٠٠٥ ، سواء في مساكنهم أو أي مكان آخر مناسب للإقامة.
٥. الأمر بالإغلاق المؤقت لنوع أو أكثر من المؤسسات المفتوحة للجمهور وأماكن الاجتماع، باستثناء المؤسسات التي تقدم السلع أو الخدمات الأساسية.
٦. تحديد أو حظر التجمعات على الطريق العام وكذلك الاجتماعات أيّاً كانت طبيعتها.
٧. الأمر بطلب جميع المواد والخدمات اللازمة لمكافحة الكارثة الصحية وكذلك أي شخص ضروري للقيام بهذه الخدمات أو لاستخدام هذه السلع. ويحكم قانون الدفاع التعويض عن هذه الطلبات.

٨. اتخاذ تدابير مؤقتة للسيطرة على أسعار بعض المنتجات اللازمة وذلك لمنع أو تصحيح التوجهات الملحوظة في شراء منتجات معينة؛ ويتم إبلاغ المجلس الوطني للمستهلكين بالتدابير المتخذة في هذا الاتجاه.

٩. عند الحاجة، اتخاذ جميع التدابير لتوفير أو إتاحة الأدوية المناسبة للمرضى للقضاء على الكارثة الصحية ؛

١٠. عند الحاجة، اتخاذ أي إجراء تنظيمي آخر بمرسوم يحد من حرية ممارسة الأعمال التجارية، وذلك من أجل هدف وحيد هو إنهاء الكارثة الصحية المذكورة في المادة (L.3131-12) من هذا القانون.

ب- **صلاحيات وزير الصحة:** أجازت المادة (L.3131-16) من قانون الصحة العامة لوزير الصحة اتخاذ الإجراءات الآتية:

١- يحدد، بقرار مسبب، أي إجراء تنظيمي يتعلق بتنظيم وتشغيل النظام الصحي ، باستثناء التدابير المنصوص عليها في المادة (L.3131-15) ، والتي تهدف إلى إنهاء الكارثة الصحية المذكورة في المادة (L. 3131-12).

٢- يحدد أي إجراء فردي ضروري لتطبيق الإجراءات التي يقرها رئيس الوزراء بموجب درجة ١ إلى ٩ من المادة (L.3131-15).

ثانياً- تنظيم حالة الطوارئ الصحية في العراق: لعدم وجود قانون ينظم حالة الحرب الظروف الاستثنائية (الطارئة) الوارد ذكرها في البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور، ولقصور نصوص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ عن تنظيم حالة الظروف الصحية الطارئة ، إذ تنظم حالة تعرض الدولة لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف فقط، تكون نصوص قانون الصحة العامة لسنة ١٩٨١ هي المرجع القانوني الوحيد لمواجهة جائحة (كوفيد١٩). فإذا كانت نصوص هذا القانون تنظم الرعاية العامة بالصحة، والعمل على الحد من الأمراض السارية والمعدية بشكل عام وذلك في الظروف العادية، ومن خلال إجراءات الضبط الإداري العادية، فهل أن الأمر يختلف فيما لو حدثت حالة مرضية طارئة ومعدية تستلزم اتخاذ إجراءات سريعة وأنية، تتطلب تقييد الحريات العامة الأساسية المنصوص عليها في الدستور. وهل هناك نصوص قانونية تنظم أسلوب مواجهة مثل هذا المرض، لبيان ذلك سنتناول النصوص

القانونية التي يمكن اعتمادها أساساً لمواجهة هذا الظرف في قانون الصحة العامة أولاً، والتشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية ثانياً:

١- في ضوء قانون الصحة العامة لسنة ١٩٨١

بالرجوع إلى قانون الصحة العامة نلاحظ بأنه لم يرد ذكراً لحالة الطوارئ الصحية بشكل صريح، غير أنه لم يغفل الإتيان بنصوص قانونية تنظم حالة الأمراض الطارئة التي قد تحدث، ولا سيما الأمراض المعدية أو الانتقالية، وتتضمن إجراءات استثنائية يمكن أن تتخذها السلطات الضبطية الخاصة في مواجهة هكذا أمراض، وهي تعد بحسب مضمونها صورة من صور حالة الطوارئ الصحية. وقد عرف القانون بداية المرض الانتقالي بأنه: (المرض الناجم عن الإصابة بعامل معدٍ أو السموم المتولدة عنه والذي ينتج عن انتقال ذلك العامل من المصدر الى المضيف بطريقة مباشرة أو غير مباشرة)، وعهد لوزير الصحة أو من يخوله تحديد الأمراض الانتقالية والمتوطنة، وذلك بتعليمات يصدرها لهذا الغرض. أما بخصوص الإجراءات الاستثنائية التي يمكن أن تتخذها سلطات الضبط الإداري في حالة الاستعجال وانتشار مثل هذه الأمراض، فقد نصت عليها القانون في عدد من المواد الواردة فيه، وعلى الشكل الآتي:

أ- إجراءات الضبط الإداري الخاص الاستثنائية المنوطة بوزير الصحة:

- يجوز لوزير الصحة أو من يخوله أن يعلن -ببيان يصدره- أية مدينة أو أي جزء منها منطقة موبوءة بأحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية^(١).
- لوزير الصحة تكليف أي من ذوي المهن الطبية والصحية بتقديم الخدمات الطبية للمواطنين عند حدوث الأوبئة وفي حالات الطوارئ وللمدد التي تتطلبها تلك الحوادث والحالات^(٢).
- لوزير الصحة أو من يخوله ان يعلن ببيان يصدره عند انتشار أحد الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية، وضع اليد على أية واسطة نقل وأي مبنى رسمي ودعوة أي شخص للمساهمة في حملة المكافحة الصحية على أن يحدد البيان مدة سريانه ويدفع

(١) المادة (١٤٦) أولاً من قانون الصحة العامة.

(٢) المادة (١٤٦) ثالثاً من قانون الصحة العامة.

لأصحاب وسائط النقل الخاصة والأشخاص أجوراً تحددها الجهة الصحية استناداً إلى تعريفة تحديد الأجور المعمول بها في المنطقة الموبوءة^(١).

- لوزير الصحة إصدار تعليمات بشأن التدابير الواجب اتخاذها لمكافحة الأمراض الانتقالية والمتوطنة التي تصيب الإنسان أو الإنسان والحيوان معاً أو الحد من انتشار أو منع دخولها إلى القطر حسب طبيعتها بالتعاون مع السلطات المختصة الأخرى^(٢).

- الحق في دخول دور السكن والمحلات العامة أو أي مكان آخر لغرض التفتيش الصحي والكشف على الأشخاص للتأكد من خلوصهم من المرض، ولها الحق في اخذ نماذج للتحليل المختبري من الملامسين للمريض أو المشتبه بهم، ورش مبيدات الآفات والمواد الكيميائية بأنواعها داخل الدور والشقق والعمارات السكنية وخارجها وأي محل عام آخر^(٣).

- عند الاشتباه بأي شخص كونه حاملاً لمسبب مرض أو أنه في دور حضانة أحد الأمراض الانتقالية بما فيها الأمراض الخاضعة للوائح الصحية الدولية؛ فللجهة الصحية الحق في اتخاذ التدابير الكفيلة لمراقبته أو عزله أو حجره لغرض فحصه للتأكد من خلوه من الميكروبات المرضية ومعالجته عند ثبوت كونه حاملاً لهذه الميكروبات أو مصاباً بالمرض لحين سلامته منه^(٤).

- يمنع الشخص المصاب بأحد الأمراض الانتقالية من الدوام في المؤسسة التعليمية أو محل العمل للفترة التي تحددها الجهة الصحية المختصة في كل حالة مرضية، ويكون الرئيس الإداري مسؤولاً عن تنفيذ أوامر الجهة الصحية^(٥).

ب [إجراءات الضبط الإداري الخاص المنوطة بالسلطات الصحية الأخرى: أجاز القانون في المادة (٤٦) لوزير الصحة أو من يخوله في مثل هذه الحالات اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة

(١) المادة (٤٧) من قانون الصحة العامة.

(٢) المادة (٤٨) من قانون الصحة العامة.

(٣) المادة (٥١) من قانون الصحة العامة

(٤) المادة (٥٢) أولاً من قانون الصحة العامة

(٥) المادة (٥٤) من قانون الصحة العامة.

بمنع انتشار المرض، ولها في سبيل ذلك: تقييد حركة تنقل المواطنين داخل المنطقة الموبوءة والدخول إليها أو الخروج منها، وغلق المحلات العامة كدور السينما والمقاهي والملاهي والمطاعم والفنادق والحمامات وأي محل عام آخر خاضع للإجازة والرقابة الصحية وكذلك المؤسسات التعليمية والمعامل والمشاريع ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط والخاص ، ومنع بيع الأغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة الى أخرى وإتلاف الملوث منها، وعزل ومراقبة نقل الحيوانات والبضائع.

٢- حالة الطوارئ في ضوء قرارات مجلس الوزراء:

لمواجهة انتشار فيروس كورونا المستجد، واستناداً لقانون الصحة العامة، أصدر مكتب رئيس مجلس الوزراء أمراً ديوانياً في ٣ شباط ٢٠٢٠ قضى بتشكيل لجنة سميت (لجنة الامر الديواني رقم ٥٥) برئاسة وزير الصحة وعضوية ممثلين عن الجهات المشار إليها في الأمر لغرض تعزيز الاجراءات الحكومية في مجالات الوقاية و السيطرة الصحية و التوعوية^(١). ثم تدخل مجلس الوزراء بقراره المرقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ المتخذ بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٢٠ وقرر تشكيل لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة جائحة فايروس كورونا المستجد (COVID-19)، تتولى وضع السياسات والخطط العامة والإشراف على تنفيذها وأخذ القرارات الرئيسة وتعزيز التكامل بين الجهات التنفيذية كافة والتنسيق مع السلطات التشريعية والقضائية والجهات الدولية ذات الصلة بمكافحة انتشار الفايروس، وتخول اللجنة المذكورة أنفاً صلاحيات مجلس الوزراء، وتكون هي الجهة العليا المعنية بمكافحة انتشار الفايروس وترتبط بها جميع الخلايا واللجان والتشكيلات الأخرى ذات الصلة. وتلتزم الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة و المحافظات كافة بتسخير جهودها و مواردها للجنة المذكورة و دوائر الصحة في المحافظات بما تحتاجه و بما يساعدها في مكافحة انتشار فيروس كورونا و احتوائه، على أن تتولى لجنة الأمر الديواني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٢٠ مسؤولية الجوانب العلاجية والوقائية المباشرة،

(١) الأمر الديواني ذي الرقم رقم (٥٥) بعدد م.ر.و.د/٦/٥٩/١٩٣٢ في ٢٠٢٠/٢/٣.

وتقديم الخدمات الصحية للمواطنين. وترفع اللجنة العليا توصياتها إلى السيد رئيس مجلس الوزراء للإقرار عليها^(١).

ومن بين أهم قرارات اللجنة الجديدة منع التجمعات بكافة أشكالها بما في ذلك مجالس العزاء والأفراح و المناسبات الاجتماعية. وإجراء الفحص السريري للعراقيين الوافدين كافة، بالإضافة إلى الفحص السريع، وفي حال عدم وجود أعراض، وظهور نتيجة الفحص سالبة يجرى لهم الحجر الصحي المنزلي ١٤ يوماً. وغلق عيادات الأطباء الخاصة والمجمعات الطبية لمدد زمنية محددة، والتشديد على تطبيق الإجراءات الصحية الصادرة عن وزارة الصحة لاسيما فيما يتعلق بارتداء الكمامات والتباعد الجسدي والاجتماعي في داخل المحلات والمؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص والعجلات، ومحاسبة المخالفين، وغيرها من القرارات الأخرى.

المبحث الثالث

التداخل بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص

في مواجهة كوفيد ١٩

لاحظنا فيما سبق انه يمكن أن يحصل تداخل بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص في مجال الصحة العامة، وبالرجوع إلى القانون العراقي فإننا نلاحظ أنه منح صلاحيات ضبطية واسعة في حالة الطوارئ لسلطات الضبط الإداري الخاص، ولم يعالج في مقابل ذلك حالة تنازع الاختصاصات بين السلطات الضبطية العامة والخاصة، وبالتالي نلجأ هنا إلى القاعدة العامة التي ذكرناها سابقاً، والتي تقضي بأنه لا يجوز لسلطة الضبط الإداري العام التدخل إلا في حدود ضيقة في الأمور والمسائل التي تدخل ضمن اختصاص سلطة الضبط الإداري الخاص، الأمر الذي يفسح لها المجال لإصدار بعض القرارات التي

(١) للمزيد بشأن القرارات التي صدرت عن الجلسة الاعتيادية لمجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ

٢٠٢٠/٣/٢٦ ينظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي:

<http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=9525>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٦

تشدد من الإجراءات المتخذة من سلطة الضبط الإداري الخاص لمواجهة المرض المعدي وذلك بتوفر شروط محلية محددة.

ولكون مجلس الدولة الفرنسي هو المصدر الأول والاساسي لقواعد القانون الإداري، فسنبحث في عدد من القرارات التي اتخذها حديثاً بخصوص صلاحيات سلطة الضبط الإداري العام المحلية في اتخاذ إجراءات لمواجهة وباء (كوفيد-١٩) بشكل يوضح بعض القواعد التي يمكن إتباعها في مواجهة مشكلة التنازع بين سلطات الضبط الإداري بهذا الخصوص.

المطلب الأول

مشروعية قرارات الضبط الإداري العام المحلية في حماية الصحة العامة أثناء حالة الظروف الصحية الطارئة

لا بد من القول أولاً بأن سلطات الضبط الإداري العام ملزمة بالقيام بواجباتها في الحفاظ على عناصر النظام العام، ومن ضمنها عنصر الصحة العامة، وهي لا تملك في ذلك سلطة تقديرية، فأى تقصير من جانبها في التدخل واتخاذ الإجراء الضبطي الضروري - كونها سلطة ضبط إداري عام - يمكن أن يترتب مسؤولية الإدارة. وهذا ما اقره مجلس الدولة الفرنسي عندما أوجب على رئيس البلدية ممارسة سلطات الضبط المحلية لاستيعاب الرواسب غير المنتظمة لمخلفات البناء على الأرض، وفي حالة عدم القيام بذلك ، تنهض مسؤولية البلدية. إذ ورد في الحكم أنه في حالة تلوث التربة، أو خطر تلوث التربة ، أو في حالة التخلي عن النفايات ، أو ترسيبها أو معالجتها بما يتعارض مع أحكام القانون واللوائح المعتمدة لتطبيقها، يجوز لسلطة الضبط الإداري (رئيس البلدية) وبعد الإشعار الرسمي، القيام من تلقاء نفسه بتنفيذ الأعمال اللازمة على نفقة الشخص المسؤول، ومن ثم يترتب على هذه الأحكام أن سلطة الضبط الإداري المحلية يجب أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان التخلص من النفايات التي سيؤدي التخلي عنها أو ترسيبها أو معالجتها بطرق غير سليمة مخاطر بيئية^(١).

(١) مجلس الدولة، ٢٠١٧/١٠/١٣، رقم القرار (٣٩٧٠٣١). بلدية Six-Fours-les-Plages)، مذكور في جداول مجموعة ليبون، متاح على الموقع الإلكتروني:

أما بخصوص مشروعية قرارات الضبط الإداري العام أثناء حالة الظروف الصحية الطارئة، وتزامنها مع قرارات الضبط الإداري الخاص لا بد من الوقوف عند موقف مجلس الدولة الفرنسي من الموضوع، ونبدأ هنا بالقاعدة العامة التي وضعها المجلس بخصوص تزام قرارات الضبط الإداري العام مع قرارات الضبط الإداري الخاص في مجال حماية الصحة العامة في الظروف العادية، ومدى إمكانية تطبيق هذه القاعدة على إجراءات مواجهة وباء (كوفيد-١٩).

لقد استقر القضاء الإداري بشكل منهجي على أنه عندما تكون هناك سلطة ضبط إداري بخصوص موضوع معين على المستوى الوطني، فلا يكون الضبط الإداري العام مختصاً من حيث المبدأ بالتدخل في الموضوع ما لم تكن هناك ظروف محلية تبرر ذلك. وقد برز هذا الموقف في مجال الصحة العامة والحفاظ على البيئة قبل ظهور جائحة كورونا. إذ أنه بموجب أحكام المواد (3-533.L) وما يليها من قانون البيئة، نظم المشرع سلطة ضبط إداري خاصة لإطلاق الكائنات المعدلة وراثياً، عهد بها إلى الدولة مهمتها منع الأضرار التي تلحق بالبيئة والصحة العامة التي قد تنجم عن الإدخال المتعمد للكائنات المعدلة وراثياً في البيئة، وعليه أكد مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يجوز لسلطة الضبط الإداري العام (رئيس البلدية) بأي حال من الأحوال التدخل في ممارسة هذه السلطات الضبطية الخاصة من خلال سن الأنظمة المحلية^(١). كما وأوقفت المحكمة الإدارية طبقاً لسلطتها في القضاء

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035803953&fastReqId=2059244215&fastPos=1> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/٢٠

(١) ينظر على سبيل المثال:

قرار مجلس الدولة - الجمعية العامة للقضاء الإداري - ٢٦ تشرين الأول ٢٠١١، رقم القرار (٣٢٦٤٩٢)، (Commune de Saint-Denis). متاح على الموقع الإلكتروني: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000024736674>, تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٤.

قرار مجلس الدولة، ٢٤ ايلول ٢٠١٢، القرار رقم (٣٤٢٩٩٠)،

(Commune de Valence). متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000026410515>, تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٤.

المستعجل - تنفيذ عدد من القرارات التي اتخذها رؤساء البلديات بشأن استخدام المبيدات في أراضي بلدياتهم واتخاذ تدابير لحماية الناس عند استخدام منتجات وقاية النبات بالقرب من المناطق السكنية، ومن ثم ألغتها، وذلك من خلال عدة أحكام صدرت بتاريخ ١٤ شباط ٢٠٢٠ . إذ أكدت المحكمة على أنه إذا كان الأمر متروكاً لرئيس البلدية، المسؤول عن النظام العام في أراضي بلديته، في اتخاذ إجراءات الضبط العام اللازمة لحفظ النظام والسلامة والأمن والصحة العامة تطبيقاً للقانون، فليس له اتخاذ إجراءات تنظيمية عامة بخصوص منتجات وقاية النبات الممنوحة، لأن ذلك إنتهاكٌ لسلطات الضبط الإداري الخاصة الممنوحة لسلطات الدولة في هذا الشأن (الوزير)، وذلك بموجب الأحكام المذكورة في قانون الصيد الريفي والبحري^(١). وفي حكم آخر أكد المجلس بأنه إذا كان الأمر متروكاً لرئيس البلدية، المسؤول عن النظام العام في أراضي بلديته، لاتخاذ إجراءات الضبط الإداري العام لحفظ النظام والسلامة والأمن والصحة العامة ، فإن الضبط الخاص للمنشآت السرية والضبط الخاص بالمياه قد عهدت إلى المحافظ. وفي حالة عدم وجود خطر جسيم ووشيك، فلا يمكن لرئيس البلدية التدخل وممارسة هذه الصور من الضبط الإداري الخاص^(٢).

(١) نقلاً عن ارنود كوزمنت، الضبط الإداري المحلي وجائحة (كوفيد ١٩)، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.arnaudgossement.com/archive/2020/03/28/coronavirus-le-maire-peut-il-doit-il-faire-usage-de-ses-pouv-6224718.html>.

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٥.

(٢) محكمة الإستئناف الإدارية في مرسيليا، قضاء مستعجل، ٢٠٢٠/٥/١٣. رقم القرار (MA0132920)، (la commune de Mazaugues)، متاح على الموقع الإلكتروني:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?sessionId=6C7E264B1F51B1206A2EB24C8AB9C962.tplgfr38s_2?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000041884088&fastReqId=1882333025&fastPos=23. تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٥.

المطلب الثاني

مدى مشروعية قرارات سلطة الضبط الإداري العام

في مواجهة (كوفيد-١٩)

هنا يثار التساؤل عن مدى مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري العام، واتخاذ قرارات محددة لمواجهة انتشار جائحة كوفيد-١٩، مع وجود سلطات ضببية خاصة تختص بإصدار مثل هذه القرارات. ولتقديم جواب على هذا السؤال نستعرض أولاً بعض القرارات الإدارية التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري العام بهذا الخصوص، ثم نتطرق لموقف القضاء الإداري الفرنسي وبيان موقفه من الشروط التي يمكن ان تبيح لسلطة الضبط الإداري العام اتخاذ مثل هذه القرارات وتزاحم بها قرارات الضبط الإداري الخاص.

أولاً- تعدد صور قرارات الضبط الإداري العام لمواجهة جائحة كورونا:

منذ ١٢ آذار ٢٠٢٠، وقع عدد من رؤساء البلديات (العمد) قرارات ضببية محلية من أجل تشديد أو استكمال التدابير التي اتخذتها الحكومة لمنع وباء (Covid-19) والحد من آثاره. والمسالة هنا لا تتصل بوضع قائمة شاملة لهذه القرارات بقدر تعلقها بتحديد أهم الإجراءات التي يمكن ان تتضمنها هذه القرارات. إذ تتنوع هذه الإجراءات من توصيات بسيطة إلى حظر صارم لمغادرة المنزل. ومنها:

١- **التوصيات:** فبعض القرارات الضببية المحلية لا تحتوي على أي التزام أو حظر للقيام بعمل، بل أنها لا تتعدى كونها توصيات ونصائح. وهكذا، بموجب مرسوم ٢٨ شباط ٢٠٢٠، أصدر رئيس بلدية (سان ليجر دو بور دينيس) توصيات ونصائح بشأن الامتثال لإجراءات الحجر المنزلي لمواطني البلدية.

٢- **حظر الوصول أو الدخول إلى بعض الأماكن العامة:** عمل العديد من رؤساء البلديات على الحد من مخاطر تجمع الناس وذلك بإصدار قرارات حظر الوصول إلى الأماكن العامة. إذ أمر رئيس بلدية (لاهاي) بموجب قرار صادر في ٢٠ آذار ٢٠٢٠ بإغلاق العديد من المؤسسات، وهي الفضاء الثقافي، والمكتبة العامة، ومكتبة وسائل الإعلام . وبموجب القرار المؤرخ ٢٥ آذار ٢٠٢٠ ، حظر رئيس بلدية (إيسي ليه مولينو) التجمعات الثابتة في أماكن عديدة في المدينة، وهي الساحات ، والافنية وحديقة التزلج .

٣- إغلاق أسواق المواد الغذائية. بموجب أمر ١٨ آذار ٢٠٢٠ ، رفض رئيس بلدية (ليبين) التراجع عن قرار يتضمن فرض حظر على أسواق المواد الغذائية المفتوحة.

٤- حظر التجول. بموجب المرسوم المؤرخ ٢٢ آذار ٢٠٢٠ ، حظر رئيس بلدية (مونتيليمار) حركة الأشخاص والمركبات في جميع أنحاء إقليم البلدية، وطرق السيارات والطرق الخاصة المفتوحة أمام حركة المرور العامة بعد الساعة ٩ مساءً وقبل الساعة ٦ صباحاً. من ٢٢ آذار ٢٠٢٠ حتى نهاية الشهر نفسه.

٥- قرارات ضببية أخرى: لم تقتصر قرارات الضبط الإداري العام على ما سبق أعلاه، بل اتخذت أنواع أخرى من القرارات التي تهدف إلى تحقيق الحد من انتشار الجائحة، وأبرز الأمثلة عليها ما صدر من رئيس بلدية (ساناري سور مير)، الذي وقع العديد من الأوامر والقرارات الضببية المتضمنة إغلاق المدارس التي كانت مراكزاً للاقتراع في يوم ١٦ مارس ٢٠٢٠ لتطهير المباني وذلك بعد الجولة الأولى من الانتخابات التي جرت في اليوم السابق. وإغلاق العديد من الأماكن مثل المسرح، المكتبة الإعلامية ، الصالات الرياضية . وإلغاء السوق اليومي والسوق الأسبوعي، بإغلاق الأكشاك التي تقع في منطقة (Place de la République) حتى إشعار آخر.

ولم يختلف الأمر كثيراً في العراق، فقد تدخلت سلطات الضبط الإداري العام في المحافظات، وأصدرت العديد من القرارات لمواجهة جائحة كورونا، ومنها قرارات بمنع التجوال الشامل لأيام محددة، كالقرار الصادر عن محافظ نينوى في ٢١ نيسان ٢٠٢٠ بفرض حظر التجوال الشامل في عموم المحافظة ليومي الجمعة والسبت^(١). واتخذت خلية الأزمة في محافظة النجف برئاسة المحافظ، عدداً من الإجراءات لمواجهة جائحة كورونا في المحافظة. ومنها حظر التجوال الجزئي من الساعة الثانية عشرة ليلاً وحتى الساعة السادسة صباحاً، والاعتذار عن استقبال الزائرين من المحافظات الأخرى، وغيرها من الإجراءات الأخرى^(٢).

(١) متاح على الموقع الإلكتروني: <https://ninava.gov.iq/details.php?id=185>

ت . ز ٢٨/٨/٢٠٢٠.

(٢) متاح على الموقع الإلكتروني: <https://najaf.iq/?p=32478>

تاريخ الزيارة ٢٨/٨/٢٠٢٠

ثانياً- شروط مشروعية قرارات الضبط الإداري العام في مواجهة جائحة (كوفيد-١٩):

والسؤال هنا هل تتمتع هيئات الضبط الإداري العام بسلطات ضبطية لمواجهة حالات الطوارئ الصحية؟ فهل أن وجود سلطة ضبط إداري خاص لحالة الطوارئ الصحية معهود بها في فرنسا إلى رئيس الوزراء ووزير الصحة يحرم رئيس البلدية من سلطاته الضبطية العامة؟. وهل أن القرارات التي اتخذها المحافظون في العراق ضمن الحدود الإقليمية لمحافظةهم لمواجهة جائحة كورونا يمكن وصمها باللامشروعية لأنها تدخل أساساً في اختصاص سلطات الضبط الإداري الخاص المتمثلة باللجنة العليا للصحة والسلامة الوطنية؟.

أجاب مجلس الدولة الفرنسي عن هذا السؤال في عدد من قراراته، إذ أكد بموجب قراره الصادر في ٢٢ آذار ٢٠٢٠، وبعد التذكير بالأنظمة الأساسية، التي تمنح رئيس الوزراء والوزير المسؤول عن الصحة سلطة كبيرة على المستوى الوطني للتصرف في حالات الطوارئ الصحية، على أنه:

.... يتمتع ممثل الدولة في المقاطعة ورئيس البلدية، وفقاً للشروط ووفقاً للطرق المحددة بشكل خاص في المدونة العامة للسلطات المحلية، بسلطة اعتماد إجراءات أكثر تقييداً ضمن المقاطعة والبلدية تجعل من الممكن ضمان السكينة العامة والأمن العام والصحة العامة، خاصة في حالة حدوث وباء، ومع مراعاة السياقات المحلية.. "وبموجب مضمون هذا الحكم، يمكن للمحافظ وكذلك رئيس البلدية "اعتماد" تدابير أكثر تقييداً تجعل من الممكن ضمان السلامة العامة والأمن والصحة العامة"^(١).

إن هذا القرار المستعجل الصادر عن مجلس الدولة يحدد لنا أهمية اتخاذ جميع هذه السلطات المختلفة - وبهدف حماية الصحة العامة - جميع الإجراءات التي يحتمل أن تمنع أو تحد من آثار الوباء. ويجب أن تكون هذه الإجراءات- التي يمكن أن تحد من ممارسة

(١) متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>.

تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١٥

الحقوق والحريات الأساسية، مثل حرية التنقل، وحرية الاجتماع أو حرية ممارسة مهنة معينة- ضرورة وملائمة ومتناسبة مع هدف الحفاظ على الصحة العامة المتوخى من هذه الإجراءات .

ومن خلال التمعن في حيثيات هذا القرار، نراه يؤكد على أنه يمكن لرئيس البلدية (ويجب عليه أحياناً) ممارسة سلطته في الضبط الإداري العام حتى لو تم إسناد سلطة الضبط الإداري الخاص بخصوص حالة الطوارئ الصحية بخصوص جائحة كورونا لرئيس الوزراء ووزير الصحة. ومن ثم يمكن لرئيس البلدية أن يتخذ "إجراءات أكثر تقييداً" من تلك التي يقرها رئيس الوزراء ووزير الصحة. على أنه ولا يستطيع اتخاذ هذه التدابير إلا إذا كانت "ضرورية ومناسبة ومتناسبة مع هدف الحفاظ على الصحة العامة المبتغى من هذه الإجراءات".

وكذلك حكم قاضي الاستعجال للمحكمة الإدارية في (جوادلوب) أن رئيس البلدية من بين السلطات المختصة للتصدي لانتشار الوباء ولكن في ظل ظروف معينة:

"في نطاق مكافحة انتشار فيروس كوفيد-١٩، يمكن للسلطات الإدارية المختصة، بما في ذلك رؤساء البلديات بحكم سلطاتهم في الضبط الإداري العام، اتخاذ أي إجراءات تهدف إلى حماية صحة السكان على وجه الخصوص، والتي يمكن أن تمنع أو تحد من آثار الوباء. وهذه الإجراءات التي قد تحد من ممارسة الحقوق والحريات الأساسية ، مثل حرية الذهاب والإياب و حرية الاجتماع، يجب أن تكون ضرورية ومناسبة ومتناسبة مع هدف الحفاظ على الصحة العامة المبتغى منها"^(١).

وأخيراً أكد قاضي الاستعجال للحريات في المحكمة الإدارية في (Caen) أن أحكام المواد (L.3131-1) من قانون الصحة العامة والمستحدثة بالقانون ٢٣ آذار ٢٠٢٠ ، والمادة (L.3131-15) من القانون نفسه والمادة ٣ من المرسوم رقم ٢٠٢٠-٢٩٣ المؤرخ في ٢٣ آذار ٢٠٢٠ تمنح الدولة سلطات ضبط إداري خاص في حالة الطوارئ الصحية، وأن

(١) المحكمة الإدارية في (جوادلوب)، قضاء مستعجل، ٢٧ آذار ٢٠٢٠، رقم القرار (٢٠٢٠/٢٩٤)، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2020/03/2000294.pdf>.

تاريخ الزيارة ١٩/٨/٢٠٢٠

رئيس البلدية يمكنه الاستفادة من سلطته الضبطية العامة ولكن بشرط أن تكون الإجراءات التي يتخذها يبررها وجود مخاطر معينة تتعلق باضطرابات في النظام العام أو لظروف خاصة في ضوء خطر الوباء"^(١).

وعندما رفعت أيضاً طلبات إلى قاضي الاستعجال في المحكمة الإدارية في نيس (Nice) لوقف تنفيذ القرار الصادر من رئيس البلدية في ٣١ تموز ٢٠٢٠، والذي يلزم الأفراد بارتداء الأقنعة الواقية (كمادات) في بعض الطرق العامة، وخارج هذه الطرق إذا تعذر تطبيق قواعد التباعد الاجتماعي، وذلك خلال ساعات محددة من اليوم، كان من بين الأسباب التي استندت إليها الطلبات أنه ليس لرئيس البلدية استخدام سلطاته في الضبط الإداري العام في مسائل الحماية من وباء كوفيد-١٩، إذ أن المشرع عهد بهذه الحماية وإجراءاتها إلى سلطة الضبط الإداري الخاص، وذلك بموجب المرسوم الخاص بالخروج من حالة الطوارئ الصادر في ١٠ تموز ٢٠٢٠، وهذه السلطة هي المحافظ، فيكون له بموجب هذه السلطات القانونية اتخاذ سلسلة من الإجراءات العامة التي تهدف إلى التعامل مع وباء كوفيد-١٩ في المناطق التي خرجت من حالة الطوارئ الصحية وفي المناطق التي تم تمديدتها فيها^(٢). وسيراً مع ما هو مستقر سابقاً ذهب قاضي الاستعجال إلى أن سلطة الضبط الإداري الخاص الممنوحة للدولة لا تحرم رئيس البلدية من ممارسة سلطته في الضبط العام، ولكن بشرط أن يلتزم رئيس البلدية بـ:

(١) المحكمة الإدارية في (Caen)، قضاء مستعجل، ٣١ آذار ٢٠٢٠، رقم القرار (٢٠٠٠٧١١)، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://caen.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiqués/Refere-liberte-commune-de-Lisieux>. تاريخ الزيارة ١٧/٨/٢٠٢٠.

(٢) المادة الأولى من المرسوم المرقم (٢٠٢٠-٨٦٠) الصادر في ١٠ تموز ٢٠٢٠ والخاص بتحديد التدابير العامة اللازمة للتعامل مع وباء كوفيد-١٩ في المناطق الخارجة من حالة الطوارئ الصحية وفي المناطق التي تم تمديدتها فيها. متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042105897>.

تاريخ الزيارة ١٨/٨/٢٠٢٠

أ- تقديم أسباب مقنعة تتعلق بالظروف المحلية،

ب- ألا تؤثر قرارات الضبط الإداري العام على اتساق وفعالية الإجراءات التي تتخذها سلطة الضبط الإداري الخاص.

وفي تحديدها لهذه الظروف المحلية أكدت المحكمة على أن خصائص النسيج الحضري لبلدية نيس، والخصائص الاقتصادية المرتبطة بالجاذبية السياحية القوية للمدينة هي أسباب مقنعة وكافية، مرتبطة بالظروف المحلية في البلدية تسوغ لرئيس بلدية نيس اتخاذ قرار حظر التنقل، خلال ساعات الذروة و في بعض الشوارع المدرجة بشكل حصري ، من أجل مكافحة انتشار وباء Covid-19 دون ارتداء القناع الواقي^(١).

أما في القانون العراقي، فلم نقف على قرار للقضاء الإداري بهذا الخصوص، غير اننا نرى أنه في ضوء نص البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي لسنة ١٩٧٩ المعدل أن قرارات الضبط الإداري الصادرة عن سلطات الضبط الإداري العام في مواجهة الجائحة هي قرارات إدارية تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، ويمتلك القضاء سلطات واسعة في مواجهة هذه القرارات في حالة الطعن بها من ذي مصلحة، فله إلغاء القرار الصادر من المحافظ أو تعديله بحسب الظروف أو المصادقة عليه. بل ويمكنه - ونظراً لحالة الاستعجال - وقف تنفيذ هذه القرارات وذلك بالرجوع إلى الفقرة (١) من المادة (٢٠٨) من قانون المرافعات المدنية لسنة ١٩٦٩ المعدل بخصوص القضاء المستعجل، والتي تجيز وقف التنفيذ إلى إن يفصل بنتيجة الطعن، وذلك استناداً إلى أحكام البند (حادي عشر) من المادة (٧) من قانون المجلس التي أجازت تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند عدم النص عليها في قانون مجلس شورى

(١) المحكمة الإدارية في نيس، قضاء مستعجل، ٥/آب/٢٠٢٠، رقم القرار (N° 2003001)، (Mme M. P., représentée par Me Le Gars, et M. J. L).

متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://nice.tribunal-administratif.fr/content/download/173636/1722125/version/1/file/2003001.pdf>.

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٨/١٨

الدولة. على أن يقدم الطاعن طلباً مستعجلاً تطبيقاً للمادة (١٥١)، من قانون المرافعات المدنية يبلغ فيها الخصم قبل الجلسة بـ(٢٤) ساعة على الأقل، ويرفق ما يعزز طلبه من المستندات، وتصدر المحكمة قرارها بشأن الطلب خلال مدة لا تتجاوز (٧) أيام وتسري في شأنها إجراءات التقاضي المقررة في هذا القانون مع مراعاة الأحكام الخاصة بالمواد المستعجلة.

الخاتمة:

أولاً- الاستنتاجات:

١- إذا كانت مهمة حماية عنصر الصحة العامة ورعايته تسند إلى وزارة الصحة كونها سلطة ضببطية خاصة. فيمكن أن تستحدث سلطات ضببطية خاصة ومؤقتة إضافية في حالة الظروف الصحية الطارئة وتفاقمها، وتمنح اختصاصات استثنائية لمواجهة هذه الحالة الصحية المعينة.

٢- القاعدة العامة أنه في حال وجود سلطة ضببطية خاصة على المستوى الوطني من أجل التعامل مع موضوع معين، لا تختص سلطة الضبط الإداري العام بالتدخل وإصدار قرارات تتصدى لذلك الموضوع. ويستثنى من هذه القاعدة حالة وجود ظروف محلية خاص، كالخطر الوشيك على ألا يكون في القانون مانعاً من هذا التدخل.

٣- اعتمد القضاء الإداري الفرنسي القاعدة السابقة بخصوص تنازع سلطات الضبط الإداري وأجاز للسلطة الضببطية العامة المحلية ممارسة اختصاصاتها في مواجهة الاضطرابات التي تهدد الصحة العامة حتى لو عهدت سلطة للضبط الإداري الخاص لحالة الطوارئ الصحية إلى رئيس الوزراء ووزير الصحة . على أن تحترم الإجراءات الضببطية العامة شروط مشروعيتها. إذ يجب أن تكون مبررة من حيث الغرض المنشود منها، ومن حيث وجود اضطرابات معينة في النظام العام، ومن حيث الظروف المحلية كما يجب أن ضرورة ومناسبة ومتناسبة.

٤- وفيما يتصل تحديداً بممارسة الضبط الإداري العام لسلطته ضد وباء Covid-19، اتضح أن قاضي الاستعجال في مجلس الدولة أقرّ بأن الأمر متروك لهذه السلطات المختلفة لاتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تمنع أو تحد من آثار الوباء بهدف

حماية صحة السكان، على أن تكون هذه الإجراءات أكثر تقييداً من إجراءات الضبط الإداري الخاص. وعليه فلا تعد قرارات مشروعة تلك التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري العام تخفف من القيود التي فرضتها السلطة الضبطية الخاصة في مواجهة جائحة كوفيد-١٩. مالم تكن بتفويض أو تخويل من الأخيرة.

ثانياً- التوصيات:

في ضوء ما ورد في متن البحث، وما توصلنا إليه من نتائج، ونظراً للظرف الصحي الخطير الذي يمر به العالم بشكل، نرى ضرورة تقديم بعض التوصيات المهمة التي تخص السلطات الثلاث العامة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي يجب أن تتظافر جهودها مجتمعة لمواجهة مثل هذه الظروف الطارئة:

أ- بخصوص السلطة التشريعية:

- بات من الضروري تدخل المشرع العراقي وسن قانون الطوارئ تطبيقاً للبند (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور، تحدد فيه صلاحيات السلطة التنفيذية بشكل دقيق لمواجهة أي ظرف طارئ ومن ضمنها الظروف الطارئة المتصلة بالأمراض والأوبئة. ليكون اساساً قانونياً لأي إجراء ضبوطي يصدر عن السلطات الضبطية المختصة.

- تعديل قانون الصحة العامة، وتضمينه نصوصاً تنظم حالة الطوارئ الصحية، وتحديد السلطات الضبطية الخاصة واختصاصاتها لمواجهة حالات الطوارئ الصحية. إذ إن وجود قانون عام للطوارئ المذكور في الفقرة السابقة لا يمكن لوحده أن يسعف السلطات الصحية بسبب خصوصية الطوارئ الصحية وطبيعة إجراءاتها ونتائجها التي قد تكون على المدى الطويل.

- تعديل قانون مجلس الدولة العراقي ذي الرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بما يضمن للقضاء الإداري ممارسة القضاء المستعجل ولا سيما بخصوص القرارات الصادرة التي تمس ممارسة الحقوق والحريات العامة.

ب- بخصوص السلطة التنفيذية:

إذا كانت الظروف الصحية تسمح أو تتطلب تدخل السلطات الضبطية العامة على المستوى المحلي، واعتماد إجراءات ضبطية لمنع وتخفيف آثار الوباء، فلا بد لهذه السلطات الأخذ بنظر الاعتبار التوصيات أدناه:

١- من الضروري لسلطات الضبط الإداري العام ، وهي تعتمد إجراءات وقرارات لمنع هذا الوباء والحد منه، البدء من الإجراءات المتخذة على المستوى الوطني والتحقق مما إذا كان ذلك ضرورياً لتطبيقها محلياً.

٢- أن تلتزم سلطات الضبط الإداري بأن تكون إجراءاتها أكثر تقييداً من الإجراءات المأخوذة على المستوى الوطني.

٣- يجب أن يكون قرار سلطة الضبط المحلي مسبباً بشكل دقيق. وأن تستهدف تحقيق هدف واحد فقط للصحة العامة: هو هدف الوقاية من آثار الوباء والحد منها. وأن يكون القرار مبرراً في ضوء "الظروف المحلية" التي يجب وصفها وتحديدتها على النحو المطلوب.

٤- يجب أن يخضع القرار الضبطي العام للمبادئ والقواعد الأخرى الملزمة لأي تصرف إداري ، لا سيما مبدأ المساواة الذي يوجب تطبيق القرار بشكل متماثل على جميع الأشخاص ممن يتمتعون بمراكز قانونية متشابهة، كما يمكن بموجب هذا المبدأ معاملة جميع الأشخاص ذوي المراكز القانونية المختلفة بشكل مختلف.

The Author declare That there is no conflict of interest

المصادر

أولاً- الكتب العربية:

١. أبو الخير، عادل، الضبط الإداري وحدوده، (الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥)،
٢. الضوي، عبد المنعم ، النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، (الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٦)،
٣. بدران، محمد محمد ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢)،

٤. بدير، علي محمد ود. البرزنجي، عصام عبد الوهاب ود. السلامي، مهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، (العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١)،
٥. الحلو، ماجد راغب ، القانون الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠).
٦. عبد العال، محمد حسنين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، (ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١).
٧. مرسي، حسام ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، (دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١)،

ثانياً- الكتب الفرنسية:

1. LEBRETON, Gilles, droit administratif général, (4e édition, DALLOZ, Paris, 2007),
2. LOMBARD, Martine et DUMONT, Gilles, (Droit administratif, 8e édition, hyperCours Dalloz, Paris, 2009),
3. M. Coulibaly, Droit Administratif (groupe de cours n° II), (Université Toulouse 1 Capitole, 2016 – 2017),
4. MORSI, Hossam, Administration Authority in the Field of Administrative Control, (Dar Al Fikr University, Alexandria, 2011),

ثالثاً- القوانين والأنظمة والقرارات:

أ- الفرنسية:

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل،
٢. المدونة العامة للتجمعات الإقليمية
(Code général des collectivités territoriales)
٣. المدونة العامة للبلديات
(Code des communes)
٤. قانون الصحة العامة الفرنسية
(Code de la santé publique)
٥. القانون الخاص بصناعة الافلام السينمائية
(Code de l'industrie cinématographique)

٦. القانون الخاص بحالة الطوارئ ذي الرقم (٣٨٥-٥٥) والصادر في ٣ نيسان عام ١٩٥٥.
 ٧. القانون ذي الرقم (٢١٣-٨٢) الصادر في ٢ مارس ١٩٨٢.
 ٨. المرسوم ذي الرقم (٧٢٨-٢٠١٣) الصادر في ١٢ آب ٢٠١٣ بشأن تنظيم الإدارة المركزية التابعة لوزارة الداخلية ووزير ما وراء البحار
 ٩. القانون رقم (١٤٢٨-٢٠١٩) الصادر في ٢٤ كانون الاول لسنة ٢٠١٩.
 ١٠. القانون ذي الرقم (٢٩٣-٢٠٢٠) المؤرخ ٢٣ آذار ٢٠٢٠ للطوارئ.
 ١١. المرسوم المرقم (٨٦٠-٢٠٢٠) الصادر في ١٠ تموز ٢٠٢٠ والخاص بتحديد التدابير العامة اللازمة للتعامل مع وباء كوفيد - ١٩ في المناطق الخارجة من حالة الطوارئ الصحية وفي المناطق التي تم تمديدتها فيها.
- ب- العراقية:
١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ،
 ٢. قانون مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، بتاريخ ١١-٠٦-١٩٧٩، الجزء ١، مجموعة القوانين والانظمة، ص ٦٦٠.
 ٣. قانون المرافعات المدنية ذي الرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد ١٧٦٦ بتاريخ ١٠-١١-١٩٦٩، ص ١، الجزء ٢، مجموعة القوانين والانظمة، ص ٤٧٧،
 ٤. قانون الوقاية من الاشعاعات المؤذية رقم (٩٩) لسنة ١٩٨٠، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٧٥، بتاريخ ٢٦/٥/١٩٨٠، ص ٧٩٨،
 ٥. قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٤٥، في تاريخ ١٧-٠٨-١٩٨١، الجزء ٢، ص ٧٥٩،
 ٦. قانون حماية الآثار والتراث ذي الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٥٧ بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٢، ص ٥٦٧.

٧. قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٥ في ٣/١١/٢٠٠٨.

٨. قانون حماية وتحسين البيئة ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، نشر في الوقائع العراقية

بالعدد ٤١٤٢ في ٢٥/١/٢٠١٠،

٩. قانون وزارة الداخلية ذي الرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ المعدل، المنشور بجريدة الوقائع

العراقية: العدد (٤٤١٤) في ٢٥ ذو القعدة ١٤٣٧هـ / ٢٩ آب ٢٠١٦ / السنة الثامنة

والخمسون

١٠. الأمر الديواني ذي الرقم رقم (٥٥) بعدد م.ر.و/د/١٩٣٢/٥٩/٦/٣ في ٢٠٢٠/٢/٣.

١١. قرار مجلس الوزراء المرقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ المتخذ بجلسته المنعقدة بتاريخ

٢٠٢٠/٣/٢٦

رابعاً- المواقع الإلكترونية:

1. https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=356E1F515F7820D311C7624EF9499983.tpdjo10v_1?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT00007814649&fas
2. <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-5eme-et-3eme-ssr-31-janvier-1997-sarl-camping-les-clos-requete-numero-156276/>
3. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000018005237>.
4. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000021385702> .
5. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008215178&fastReqId=2011274612&fastPos=1> .
6. <http://montreuil.tribunal-administratif.fr/Actualites/Actualites-Communiques/Le-tribunal-suspend-le-couvre-feu-decide-par-le-maire-de-Saint-Ouen> .

7. <http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=9525>
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>.
8. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035803953&fastReqId=2059244215&fastPos=1>
9. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00002473667>
10. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000026410515>.
11. <http://www.arnaudgossement.com/archive/2020/03/28/coronavirus-le-maire-peut-il-doit-il-faire-usage-de-ses-pouv-6224718.html>. ت. ز. ٢٠٢٠/٨/١٥.
12. https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=6C7E264B1F51B1206A2EB24C8AB9C962.tplgfr38s_2?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000041884088&fastReqId=1882333025&fastPos=23.
13. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total> .
14. <https://blog.landot-avocats.net/wp-content/uploads/2020/03/2000294.pdf>
15. <http://caen.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiqués/Refere-liberte-commune-de-Lisieux> .
16. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042105897>.
17. <http://nice.tribunal-administratif.fr/content/download/173636/1722125/version/1/file/2003001.pdf>.
18. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007643805&fastReqId=421870901&fastPos=2>.
19. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/87149L.htm>

20. [https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00002485346,](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00002485346)
21. [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070882&idArticle=LEGIARTI000006432021&dateTexte=&categorieLien=cid,](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070882&idArticle=LEGIARTI000006432021&dateTexte=&categorieLien=cid)
22. [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027838041&categorieLien=id,](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027838041&categorieLien=id)
23. <https://ninava.gov.iq/details.php?id=185>
24. <https://najaf.iq/?p=32478>