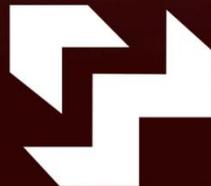


دراسات محكمة

# الشرطة الإدارية بالمغرب في زمن الجائحة (كوفيد 19)

ادريس جردان

أستاذ باحث بكلية الحقوق بطنجة



### ملخص

تتوفر الإدارة العمومية على وسائل قانونية ومادية للقيام بمهامها وصلاحياتها، في الحالة العادية، غير أنه في الحالات الاستثنائية يتسع مجال تدخل السلطات الإدارية وطنيا ومحليا من أجل الضبط الإداري، وتنظيم النشاطات. ولأن الشرطة الإدارية هي مجال ينظم بل يقلص مجال الحريات وبعض الحقوق، فلقد ظهرت إشكالية التوفيق بين الحاجة إلى قوة الضبط الإداري من أجل فعالة الإدارة في مواجهة الجائحة وبين ضمان واحترام الحقوق والحريات كما نظمها الدستور المغربي. تروم هذه الدراسة توضيح حدود الشرطة الإدارية مركزيا ومحليا، وإشكالية التنسيق والتوافق والانسجام بين الشرطة العامة والشرطة الإدارية الخاصة، في إطار ضمان النظام العام الصحي والحفاظ عليه وحماية النظام العام برمته، وكذا حدود رقابة القاضي الدستوري والقاضي الإداري فيما يتعلق بحماية الحقوق والحريات من تجاوزات الشرطة الإدارية حتى ولو كان الأمر في مرحلة استثنائية وهي حالة الطوارئ الصحية.

### Abstract

*The public administration has legal and material means to carry out its tasks and powers in normal cases. However, in exceptional cases, the scope for the interventions of the administrative authorities, nationally and locally, are larger than context, be it for administrative control purposes or for the organization of activities.*

*Given that the administrative police is a field that regulates, and even reduces the scope of freedoms and rights, it follows that a problem has arisen to reconcile the need for administrative control to be effective for the administration to help face the pandemic along with guaranteeing the respect of the rights and freedoms as organized by the Moroccan constitution.*

*This study aims at clarifying the limits of the administrative police, centrally and locally, especially in the exceptional context in order to describe the problem of coordination and harmony between the public administrative police and the special administrative police. This is with the view to ensure and preserve the public health order. This also includes the protection of the complete public order, as well as the limits of control of both, the constitutional judge and the administrative judge, in protecting the rights and freedoms from administrative police violations. This is the case even in an exceptional case, which is the case of health emergency.*

### مقدمة

عندما بات الأمن العام الصحي مهددا بعد إعلان منظمة الصحة العامة فيروس كورونا المستجد كوفيد 19 جائحة عالمية<sup>1</sup>، ودخول الفيروس للمغرب بداية شهر مارس وإعلان المغرب حالة الطوارئ الصحية بموجب مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية<sup>2</sup> بناء على مرسوم بقانون<sup>3</sup>، ظهرت الحاجة للشرطة الإدارية من أجل حماية وحفظ الأمن العام الصحي للمغاربة. مما يؤكد حاجة الناس للدولة من خلال أحد مكوناتها الأساسية حسب دوكي<sup>4</sup> Dugui وهي المرفق والخدمة العامة سواء كانت ملموسة (مرافق عمومية وخدمات مادية) أو كانت محسوسة (كالأمن والنظام والسلامة والأطمئنان..).

فالإدارة في حاجة إلى وسائل مادية وقانونية للقيام بمهامها، سواء في الحالة العادية أو في الحالات الاستثنائية، وتعد الشرطة الإدارية من بين هذه الوسائل، تلجأ إليها الإدارة في الحالة العادية، غير أنه في الحالات الاستثنائية، يكون اللجوء إليها بقوة، فهو الوسيلة الكفيلة بمساعدة الإدارة ومن خلالها الدولة في مواجهة الظروف غير العادية. كان ذلك خلال واضحاً خلال جائحة كوفيد 19، حيث استثمرت الإدارة ما تتمتع به الشرطة الإدارية من خصائص المرونة والسرعة والتقدير الواسع، من أجل التحكم في انتشار فيروس كوفيد 19.

تحيل كلمة الشرطة عادة على معنيين: عضوي ويقصد به تلك الهيئة من الموظفين العموميين بزي رسمي والمنتميين لمختلف أسلاك الشرطة والمخول لهم إنفاذ القانون. ومعنى مادي وظيفي يقصد به إما الأساس القانوني الذي يحدد ما يجب القيام به لحفظ النظام العام، ويمكن تسميته في هذه الحالة بنصوص أو قوانين الشرطة الإدارية، أو يقصد به كل ما يقوم به ناس الشرطة الإدارية وحاملي هذه الصفة من أعمال وقرارات بغرض حماية وحفظ النظام العام بمدلولاته الأساسية، وهي الأمن العمومي والصحة العامة والسكينة العامة.

والشرطة الإدارية تكون خاصة عندما لا يمكنها تنظيم سوى نشاط محدد فحسب، واتخاذ تدبير يخص مكونا محددا من مكونات النظام العام كالصحة العامة مثلا، لكن عندما لا يكون هناك هدف محدد أو محصور فإن الشرطة الإدارية تسمى عامة وتشمل تدابيرها كل ما يمس أو يمكن أن يحدث اضطرابا في النظام العام. وهذه التدابير العامة أو الخاصة قد تهم كافة التراب الوطني فتسمى تلك الشرطة العامة أو الخاصة وطنية، أو قد يقتصر مجالها على منطقة ترابية محددة، فتكون إذاك شرطة عامة أو خاصة ترابية .

<sup>1</sup> أعلنت منظمة الصحة العالمية رسميا في 30 يناير 2020 عن أن تفشي الفيروس يشكل حالة طوارئ صحية عامة تبعث على القلق الدولي، وأعلنت في 11 مارس عن فيروس كورونا تحت تسمية كوفيد 19 جائحة عالمية، واعتمدت المنظمة في ذلك، ليس على طبيعة الفيروس، بل بدرجة القلق الجغرافي مع شعور الدول والناس بعدم الحصانة منه.

<sup>2</sup> مرسوم إعلان الطوارئ الصحية - مرسوم رقم 292.20.2 ل 23 مارس 2020 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي كورونا كوفيد19 ج ر عدد 6867 ليوم 24 مارس 2020.

<sup>3</sup> مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها؛ المنشور بالجريدة الرسمية في عددها 6867 مكرر بتاريخ يوم الثلاثاء 24 مارس 2020.

<sup>4</sup> Léon Dugui " Droit constitutionnel ", 3<sup>ème</sup> édition : Tom 2 – 1928.

هناك إذن، أصناف مختلفة من الشرطة الإدارية، ذلك مما يطرح مخاطر الانسجام والتجانس بين هذه الأصناف ( المستوى الأول). من المعلوم كذلك أن تدابير الشرطة الإدارية تؤدي إلى تقييد عدد من الحقوق والحريات لاسيما في الفترات غير العادية، ولذلك لا بد من حدود لها، على مستوى من يتخذ هذه القرارات وأمن يتولى تنفيذها (المستوى الثاني).

فما هي نوعية التدخلات التي قامت بها الشرطة الإدارية إبان مرحلة الطوارئ الصحية؟ وما هي أوجه المراقبة من أجل حماية الحقوق والحريات وحل مشكلة تنازع وتداخل المتدخلين؟

### المستوى الأول: تجليات الشرطة الإدارية قبل وأثناء حالة الطوارئ الصحية

يتفق الفقه الإداري على أن تدابير الشرطة الإدارية الخاصة تتمتع بالأسبقية على الشرطة الإدارية العامة، فكيف هي الحالة بالنسبة لتدبير الأمن العام الصحي قبل وبعد إعلان حالة الطوارئ الصحية في المغرب؟

### أولاً: الشرطة الإدارية الخاصة هي الأصل

يتجلى ذلك من خلال النصوص القانونية العامة والخاصة، التي تمنح للسلطات الصحية صلاحيات مهمة في اتخاذ التدابير التنظيمية اللازمة، بما فيها تدابير الشرطة الإدارية الصحية من أجل ضمان النظام العام في بعده الصحي. وتكون عادة ضيقة في الحالة العادية وواسعة أكثر في الحالات الاستثنائية.

### أ. قوانين المنظومة الصحية تؤطر تدخلات السلطات الصحية والوبائية في الحالة العادية

#### 1- القانون الإطار

استفادت فرنسا من الأزمات السابقة التي تسببت فيها الأنفوانزا، وعمل المشرع الفرنسي على تنظيم نظام حالة الاستعجال أو الطوارئ الصحية، لاسيما في مدونة الصحة العمومية (CSP)، وتناول بتفصيل كل الجوانب ومستويات التدخل، وبنيات التدخل بما فيها المجلس الأعلى للصحة والمجالس الجهوية للصحة. وهي الأجهزة المعنية بإعلان وتتبع حالة الطوارئ الصحية<sup>5</sup>.

في المغرب وضع القانون الإطار المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات<sup>6</sup> على عاتق سلطات ومصالح الصحة العمومية مسؤولية كبيرة في ضمان العلاجات والوقاية الصحية للمواطنين، فهي التي تعمل على تنظيم المنظومة الصحية ونهج سياسة مشتركة ومتكاملة لضمان الوقاية الصحية من خلال رصد ومكافحة الأخطار الصحية، سواء الداخلية أو العابرة للحدود، وإعمال آليات اليقظة والأمن الصحي وتفعيل كل الإجراءات الوقائية اللازمة بما في ذلك عزل المخالطين ومعالجة المصابين بمرض خطير.

<sup>5</sup> بخلاف قانون 3 أبريل 1955 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ بمرسوم متداول بشأنه في المجلس الوزاري وذلك لمدة 12 يوماً، لا يتم تمديدها إلا بموافقة البرلمان.

<sup>6</sup> ظهر شريف 2 يوليوز 2011 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.34 المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات - ج ر عدد 5962 بتاريخ 21 يوليوز 2011 ص 3469.

وبموجب الفصل الأول من المرسوم المنظم لوزارة الصحة<sup>7</sup> تعتبر هذه الأخيرة معنية بإعداد وتنفيذ سياسة الحكومة المتعلقة بصحة المواطنين، وتعمل باتصال مع الوزارات المعنية على سلامة السكان البدنية والعقلية والاجتماعية. كما أن المادة الثامنة من المرسوم تكلف مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض بمهام كثيرة، وذلك بحكم تخصصها في دراسة وتتبع وتقييم خطورة الأوبئة والإشعاعات الأيونية في اتفاق مع المعايير المتعارف عليها لدى منظمة الصحة العالمية. فهي المكلفة بالدراسة والتتبع والتقييم والتشخيص والقيام بعمليات التحاليل واعتماد المختبرات ووضع خطط مواجهة الأوبئة.

كما أن التنظيم الإداري والهيكلية لمصالح وزارة الصحة جعلها متدخلة ترابيا كذلك: فالتنظيم الاستشفائي<sup>8</sup> حدد تنظيم المستشفيات والمراكز الصحية وكذا اختصاصات كل منها، وهكذا نجد المستشفى المحلي ثم المركز الاستشفائي الإقليمي ثم المركز الاستشفائي الجهوي كأعلى مرتبة في سلسلة العلاجات. أما على مستوى الإدارات الترابية التابعة للوزارة، فهي حسب قرار وزير الصحة<sup>9</sup> تتألف من مديريات جهوية ومندوبيات بالعمالات والأقاليم، وهي مكلفة إلى جانب المهام الإدارية العادية من تنسيق ومراقبة وتفتيش، بعمليات الرصد الترابي للوضع الوبائية، وينتظر أن يلعب المرصد الجهوي للصحة وكذا مصلحة الصحة العمومية بموجب المادتين 4 و6 مهامهما في هذا الإطار.

إن وزارة الصحة في الحالات المرضية والوبائية العادية هي السلطة الإدارية المسؤولة مباشرة على تقييم الوضع واقتراح التدابير التي تتولاها، وكذا التي تستدعي تدخل المصالح الأخرى التابعة لوزارات أخرى لاسيما الداخلية والحدود، وهو ما نستشفه كذلك من مرسوم 1967.

### 2- مرسوم 1967<sup>10</sup> إطار عام للشرطة الإدارية الخاصة بالأوبئة

تبين بعد أيام قليلة من تسجيل إصابات أولى بالفيروس أنه وحسب المعلومات الأولية هو فيروس خطير وقاتل وسريع الانتشار، وأن العدوى تنتقل حتى من أشخاص لا تبدو عليهم أية أعراض، وهو ما يعني انتشارا صامتا وواسعا للفيروس بشكل قد يخرج عن السيطرة. لقد أصبح الأمر يتعلق بوباء بل بجائحة عالمية حسب منظمة الصحة العالمية، وأكثر من ذلك غير معلومة المصدر ومجهولة المسار والمصير.

لقد كانت الحلول المعروفة عالميا هي: إما اللجوء إلى مناعة القطيع<sup>11</sup>، أو اعتماد طريق العزل الصحي للمصابين في مراكز الاستشفاء، لكن تؤكد بسرعة أن الأمر يتطلب اللجوء إلى حجر صحي حتى للذين لم يثبت إصابتهم مع بقاء احتمال

<sup>7</sup> مرسوم 21 نوفمبر 1994 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة ج ر عدد 4286 ص 2110.

<sup>8</sup> المنظم بمرسوم 13 أبريل 2007 المتعلق بالتنظيم الاستشفائي - ج ر عدد 5524 ص 1693.

<sup>9</sup> قرار لوزير الصحة 4 يناير 2016 بشأن إحداث وتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة الصحة ج ر عدد 6452 ص 2888.

<sup>10</sup> مرسوم ملكي 26 يونيو 1967 بمثابة قانون يتعلق بوجوب التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء على هذه الأمراض.

حملهم للفيروس واردا بقوة، لم تجد السلطات الإدارية أي مقتضى قانوني يمكن الاستناد إليه سوى مرسوم ملكي قديم يعود لسنة 1967.

وعلى الرغم من أن لائحة الأمراض أو الأوبئة محددة بقرار وزاري، وتخص أوبئة الستينات ولا نجد من ضمنها كوفيد 19، فإن المادة 4 تفتح المجال لكل خطر جسيم من باب أولى<sup>12</sup>، ويتعين حسب المادة 5 على السلطات المحلية أن تقدم مساعدتها إلى السلطات الطبية لتنفيذ مقتضيات هذا المرسوم الملكي. وذلك بموجب الفصل الثاني من القرار التطبيقي لمرسوم 1967<sup>13</sup>.

وتنص المادة 6 على العقوبات الحبسية والغرامات على مخالفة مقتضيات التبليغ للسلطات العمومية المحلية والسلطات الطبية المختصة بكل مصاب بالداء وكل وباء تم رصدته، وعلى السلطات المعنية القيام بالمتعين من أجل التطهير والتعقيم. فهذا المرسوم يهيم الشرطة الإدارية أكثر، وبالتالي لا يمكن أن يمتد مجاله إلى مجالات التجريم والعقاب أو تعليق العمل بالمقتضيات التشريعية الأخرى.

يلاحظ إذن أن مجالي تدبير الأوبئة والصحة عموما هو مركزي بالأساس، بيد أن الميول المركزية ساهم فيها الإطار القانوني الجديد كذلك.

### ب. ممارسة الشرطة الإدارية الخاصة قبل إعلان حالة الطوارئ الصحية بمرسوم. (بين حالة عادية واستثنائية)

لم تكن جائحة كورونا هي الأولى عالميا، في السنوات القليلة الماضية كان الحديث عن أيبولا، وعن فيروس انفلوانزا الخنازير والمعروف كذلك بـ H1N1 وقد كانت وزارة الصحة المغربية بتواصل مع منظمة الصحة العالمية هي التي تولت العملية، وبالرغم من تسجيل عدد من الوفيات، غير أن وزارة الصحة ركزت على جانب التوعية والتحسيس وتهئية

<sup>11</sup> طريقة اعتمدها بعض الدول مثل انكلترا والسويد في البداية ولم تتخذ أي احتياطات بل تركت الناس يقاومون الفيروس بمناعتهم، وبالتالي توقف الفيروس بعد اكتساب نسبة كبيرة من المواطنين للمناعة الطبيعية ضده. لكن هذه الدول سرعان ما تراجعت عن ذلك بسبب تزايد المصابين وبالتالي الوفيات لاسيما من المسنين وذوي الأمراض المزمنة.

<sup>12</sup> في حالة وجود خطر جسيم على الصحة العمومية يستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة فإن الطبيب الرئيس للإقليم أو العمالة الموكولة إليه مهمة تقدير درجة خطورة الحالة واستعمالها يؤهل للأمر بأن يدخل إلى المستشفى حتما كل شخص مصاب بأحد الأمراض المنصوص عليها في الفصل الأول أو كل شخص قابل لنشر هذا المرض". فالمرسوم لا يتحدث فقط على الشخص المصاب بل كذلك على كل شخص قابل لنشر المرض، خلافا لما يعتقد البعض.. وبالتالي فهذا في نظري ليس هو المبرر لإصدار الحكومة لمرسوم قانون بعد ذلك رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. في 24 مارس 2020.

<sup>13</sup> إضافة غلى ما ورد باللائحة، ختم النص بقوله: "يجب كذلك التصريح بحالات الأمراض الأخرى المعروفة أو غير المعروفة أسبابها والمتجلية في شكل وبائي".

المواطنين، وقامت الوزارة بتفعيل عملية اليقظة الوبائية على مستوى 375 مركزا صحيا لمتابعة تطور الأنفلونزا،<sup>14</sup> كما تولت الوزارة استشفاء الحالات المصابة التي لا تعاني مضاعفات خطيرة في المنازل بدل نقلها إلى المستشفيات التي ستستقبل فقط الحالات الخطيرة. وفي تنسيق بين وزارة الصحة ووزارة التربية الوطنية والتعليم كان هناك قرار يقضي بعدم اللجوء إلى خيار تعليق الدراسة في المدارس التي تسجل فيها حالات، بل سيتم الاكتفاء بالتعليق الوقائي للدراسة في القسم الذي سجلت به حالات، وإذا سجلت حالات في الأقسام الأخرى فسيتم تعليق الدراسة في المدرسة كلها مؤقتا.

وهذا ما تم كذلك بعد ظهور بؤرة ووهان في الصين، غير أن اقتراب الخطر وزيادة قوة وخطورة الفيروس بعد وصوله إلى أوروبا (لاسيما إيطاليا وإسبانيا وفرنسا)، فرض على السلطات المغربية استباق الأمر واتخاذ إجراءات وقائية أكثر وأقوى.

ولعل أول عملية تؤكد الأهمية الاستباقية والوقائية للشرطة الإدارية هي ما قام به المغرب بعد ترحيل مجموعة من الطلبة الذين كانوا يدرسون في مدينة ووهان الصينية وهي معقل الوباء، وتم ترحيلهم من طرف السلطات العمومية في ظروف احترازية بتوجيه من وزارة الصحة، حيث قضوا مدة العزل الصحي في مستشفى سيدي سعيد بمكناس. ومن خلال هذا المثال يتأكد أن تدخل السلطات العمومية في إطار الشرطة الإدارية هو واجب وليس حقا أو اختيارا فقط، وهذا ما يميز الشرطة الإدارية عن المرفق العام. كما تم في نفس التدابير الاستباقية منع كل تجمع أو اجتماع أو تجمهر يتجاوز عدد أفرادها 50 فردا حسب ما أعلنته وزارة الداخلية.

يلاحظ إذن أن الإدارة تستفيد من "مرونة" القانون الإداري بغرض التنظيم والضبط الإداريين، حتى في غياب مرسوم بإعلان حالة الطوارئ الصحية، ويمكنها ذلك من اتخاذ تدابير ملائمة وشرعية تحت رقابة القضاء الإداري.

### ثانيا: حالة الطوارئ الصحية والحاجة إلى شرطة الدفاع الصحي

خلافا للأوبئة التي عرفها العالم في السنوات الأخيرة (انفلونزا الخنازير، وسارس، وأيبولا..)، كان فيروس كورونا المستجد كوفيد19، أكثر خطورة، وبت يهدد بسرعة انتشاره جميع ساكنة العالم، يضاف إلى ذلك غموضه واستعصاء تفكيك شفرته ومصدره وكيفية انتشاره، وفي ظل غياب المصل أو اللقاح المناسب وعدم الاتفاق على بروتوكول لعلاجها بفعالية، لم يكن أمام الدول سوى اعتماد أكبر قدر من الاحتياطات والتشدد في اتخاذ التدبير وتنفيذه. لكن بعد بروز بوادر الانفراج وشروع كثير من الدول في التحكم في الجائحة، بدأت تثار تساؤلات حول مدى تناسب التدابير مع الوضعيات الجديدة.

يمكن القول أن المرحلة الأولى من تدبير الجائحة<sup>15</sup>. اتسمت بكثير من الخوف والتوجس والقلق، فالمنظومات الصحية الكبرى والمتقدمة في فرنسا، إسبانيا وإيطاليا، انهارت بحكم العدد الكبير من المصابين الذين يحتاج بعضهم لتجهيزات

<sup>14</sup> حسب ما صرح به أنس الدكالي وزير الصحة آنذاك

<sup>15</sup> الحديث هنا عن المرحلة التي نظمها أول مرسوم بإعلان حالة الطوارئ الصحية مرسوم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 الموافق 24 مارس 2020، المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6867 بتاريخ 24 مارس 2020. ثم بعدها مرسوم رقم مرسوم رقم

التنافس الاصطناعي وكثير من العناية، كما أن اختلاط الناس بفعل التجمعات والأسواق وغيرها يسبب تزايد العدوى ومضاعفة المصابين، كل ذلك دفع السلطات المكلفة بالصحة في الدول الموبوءة إلى طلب مساعدة سلطات الدفاع والأمن قصد تطوير الوباء<sup>16</sup>. ومعالجة تداعياته الاقتصادية والاجتماعية.

ظهر أنه لم يكن هناك بد من عودة الدولة الصحية والدولة الاقتصادية والدولة الاجتماعية<sup>17</sup> ودولة الضبط الإداري والدولة المستعجلة بقوة. أو بعبارة أخرى نتحدث عن الدولة كحوض للمجتمع<sup>18</sup>، سواء على الصعيدين الوطني أو المحلي.

### أ. الشرطة الإدارية الوطنية العامة شرطة "دفاع صحي"

يمكن التمييز داخل الشرطة الإدارية الوطنية بين الشرطة الإدارية العامة، والتي تدخل في إطار إدارة الدفاع الصحي، والشرطة الوطنية الخاصة التي تتولاها الوزارات والمصالح الإدارية التابعة لها مثلا، كالسجون<sup>19</sup> والحدود والمياه والغابات والشباب والرياضة والسلطة القضائية<sup>20</sup> واتحادات الكرة والمنظمات المهنية وغيرها.

من سمات حالة الطوارئ الصحية<sup>21</sup> أنها محكومة بالاستعجال، لكنها كذلك محاطة بالنص القانوني المنظم لحالة الطوارئ الصحية، فهي التي تسمح بتفعيل الآليات القانونية والإدارية من أجل دعم الشرطة الإدارية الخاصة التابعة للسلطات المكلفة بالصحة، بكل الوسائل واللوجستيك والقوة العمومية اللازمة وطنيا وترابيا.

تشكل الشرطة الإدارية الوطنية عامة كانت أو خاصة، الإطار العام والتأطير القانوني للمجال الذي تتدخل فيه الشرطة الإدارية المحلية عامة كانت أو خاصة، فهي التي تحدد الغاية والسبب والموضوع والشكل والاختصاص<sup>22</sup>. وشكلت فترة الطوارئ الصحية في المغرب سابقة قانونية في هذا المجال، كان لابد من إحاطتها بشروط على المستويين الوطني والمحلي، حتى لا تتحول إلى حالة طوارئ أو حالة استثناء بمعناها الدستوري.

### 1- سلطة الاختصاص في ممارسة الشرطة الإدارية في حالة الطوارئ الصحية

371.20.2 صادر في 25 من رمضان 1441 (19 ماي 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19، الجريدة الرسمية عدد: 6883 بتاريخ: 19 ماي 2020.

<sup>16</sup>Voir: Conseil d'Etat- ordonnance du 22 mars 2020.

<sup>17</sup> المادة 5 من مرسوم إعلان الطوارئ الصحية.

<sup>18</sup> لاحظنا في البداية الحماس الكبير والدعم الواسع للإدارة المركزية للأزمة. أنظر مثلا الحوار مع الأستاذ حسن أوريد على جريدة اليوم 24 عندما صرح أن الدولة هي حوض المجتمع وإذا ترسخ ذلك فهو مكسب كبير.

<sup>19</sup> أصدرت المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج مجموعة من القرارات الضبطية ذات الطابع الوقائي العام، مثل منع نقل السجناء إلى المحاكم.

<sup>20</sup> طرح نوع من الغموض في علاقة المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة عند اتخاذ بعض التدابير الضبطية التي تخص المحاكم، مثل قرار بمنع الأشخاص الغرباء من ولوج المحاكم دون سبب.

<sup>21</sup> استعمل الفرنسيون مصطلحا أقرب للواقع وأبعد وأقل حدة وهو Urgence sanitaire.

<sup>22</sup> مع مراعاة طبيعة وحقوق الأشخاص المعنوية العامة ترابية كانت أو مرفقية.

بالعودة إلى الإطار القانوني لحالة الطوارئ الصحية، نجده يحدد السلطات صاحبة الاختصاص على المستوى الوطني في الحكومة وترابيا في الولاية والعمال.

### ■ على المستوى الوطني

حسب المادة 2 من المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، فالحكومة هي التي تختص باتخاذ ما يلزم من التدابير التشريعية والتنظيمية حسب ما تتطلبه الحالة الوبائية، وهو ما قامت به السلطات العمومية بمناسبة جائحة كوفيد 19، والمقصود بها هنا السلطات العمومية الوطنية أي المركزية بالأساس، كل في مجال تدخله، بشرط أن يكون ذلك في إطار احترام حقل الاختصاص وفي جو من التجانس على أساس هدف واحد وهو مواجهة انتشار فيروس كوفيد 19 لا غير.

○ **السلطات المعنية باتخاذ التدابير المرتبطة مباشرة بالوباء:** وهي التي ينطبق عليها مباشرة وصف الدفاع الصحي. لم يشر إليها النص المغربي بهذا الاسم، غير أن ملامحه واضحة من خلال المرسوم بقانون الذي نظم سلطة اتخاذ التدابير اللازمة والعاجلة قصد الحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم. ذلك أن الحق في الحياة والحق في الصحة العمومية للمواطنين هو ضرورة وألوية مجتمعية، يتراجع بموجها الفرد لصالح الجماعة. تتدخل وزارة الداخلية والسلطات الأمنية والعسكرية إذا تطلب الأمر ذلك.

○ **السلطات المعنية باتخاذ التدابير المرتبطة بالوباء بشكل غير مباشر:** وهي مكملة، ويتعلق الأمر بالإجراءات الاستعجالية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وهنا يتدخل كل قطاع (التجارة، الصناعة، السياحة، الثقافة...) في إطار واجب تطويق التداعيات السلبية لتدبير الجائحة.

مما لا شك فيه أن التدبير المتخذة من أجل الحيلولة دون تفشي الوباء بين الناس، بما فيه إغلاق المحلات وتقييد الحركة التجارية والصناعية والحرفية سيترتب عليها أضرار مادية متفاوتة تمس بعض الأشخاص والعائلات والفئات والقطاعات برمتها أحيانا، ولذلك سمحت المادة الخامسة من المرسوم بقانون للحكومة أن تتخذ أي إجراء ذي طابع اقتصادي، مالي، اجتماعي أو بيئي من شأنه الإسهام بكيفية مباشرة في مواجهة الآثار السلبية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ الصحية. والواقع أن ربط التدخل - وهو واجب أصلا- بشرط الاستعجال والضرورة القصوى لم يكن مفهوما، وقد لا يكون موقفا على مستوى التنفيذ الإجرائي.

بفضل انتشارها الجيد في كافة أرجاء التراب الوطني، وبالنظر لإشرافها على القوة العمومية، برزت أدوار وزارة الداخلية بشكل كبير في ضمان كل ما يلزم السلطات الصحية من أجل إنجاح مخططها في السيطرة على الفيروس. لقد كان

تشغيل آليات الدفاع الصحي واجبا على الدول، كما قرره مجلس الدولة الفرنسي<sup>23</sup>. وليس كحق فقط، وقد كان مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية بمثابة غطاء قانوني لذلك.

### ▪ على المستوى الترابي

بالرجوع إلى المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية 24 مارس 2020، نجده يعتبر الولاية والعمال أصحاب اختصاص اتخاذ كل التدابير اللازمة للدفاع الصحي طيلة المدة المحددة وداخل مجالهم الترابي، وذلك في إطار النص العادي وهو ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العمال في مجال النظام العام، وكذا بناء على مرسوم 1967 المشار إليه سابق في إطار اليقظة الصحية.

### 2- شكل قرارات الشرطة الإدارية في حالة الطوارئ الصحية:

تكون القرارات الإدارية عادة مكتوبة أو شفوية، كما يحدد القانون شكل النص التنظيمي، أو القرارات التنظيمية (اللائحية)، في الفترة العادية، بينما في ظل فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية يمكن المرسوم بقانون السلطات المعنية اتخاذ القرار وفق الشكل الذي تراه مناسباً، فتلجأ للمرسوم أو القرار أو المنشور أو الدورية أو البلاغات التي تنشر للعموم على وسائل الإعلام. بينما على المستوى الترابي باستثناء المراسيم، يمكن للولاية والعمال كسلطات إدارية اتخاذ تدابير الشرطة الإدارية بموجب قرارات إدارية ولائحية أو عملية، أو بلاغات... غير أن التشريع بهذه الوسائل القانونية، تبقى استثنائية، ومحكومة بالغاية وبالظرفية، فلا يمكن إعمالها للتشريع أو التنظيم لغاية غير غاية الدفاع الصحي، وفي زمن الطوارئ الصحية، وينتهي مفعولها بنهاية الطوارئ الصحية كما حددها مرسوم تمديد الطوارئ الصحية.

### 3- الغاية والمدة في قرارات الشرطة الإدارية في حالة الطوارئ الصحية

إن إعلان حالة الطوارئ الصحية مشروط بتوافر حالة الضرورة والاستعجال، ذلك ما قرره المادة 1 من المرسوم بقانون الصادر في 23 مارس 2020، وغايته تفادي الإضرار الناتجة عن المرض. ويتم الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بمرسوم يوقعه بالعطف كل من وزير الصحة وهو المكلف بتقدير الظرف ووزير الداخلية وهو المعني بضمان الدفاع الصحي وإنجاح مخطط تطويق المرض. هذا المرسوم يشكل الإطار القانوني المرجعي لممارسة التشريع والتنظيم واتخاذ التدابير اللازمة بما فيه ذات الصلة بالإطار العام للشرطة الإدارية من حيث المدة، النطاق الترابي، والموضوع.

إن مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية جاء معللاً بخطورة وباء كوفيد 19 حسب لوائح منظمة الصحة العالمية، وكذا بضرورة مواجهة تفشي هذا الفيروس<sup>25</sup>، وتبقى الوسيلة المعروفة عالمياً هي تدابير ما يسمى بالحجر الصحي. والتي

<sup>23</sup> voir: Conseil d'Etat- ordonnance du 22 mars 2020 op cit

<sup>24</sup> المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. ج ر عدد 6867 مكرر ليوم 24 مارس 2020 ص 1782.

<sup>25</sup> المادة الأولى من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية.

تعتمدها وزارة الصحة (مديرية الأوبئة)، وبالتالي فكل التدابير التي ستخذها السلطات العمومية يجب أن تخدم مواجهة تفشي فيروس كوفيد19 بدون زيادة أو نقصان، أي لا تمتد مثلا إلى الحد من الجرائم أو الحوادث أو غير ذلك. كما يلزمها أن تكون خلال الفترة المحددة في مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية<sup>26</sup>.

كما يعتبر "الأمن العام الصحي" الغاية الموحدة بالنسبة لمرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية وكذا مراسيم التمديد ومرسوم التمديد الثالث الذي حمل معه تخفيف القيود، ويقصد به كل خطر أو مخاطر أو تهديدات للصحة العمومية كيفما كان مصدرها ودرجتها، وعلى الرغم من أن غياب تعريف قانوني للأمن العام الصحي، فإنه يمكن استنتاج ذلك من خلال المادة الأولى من المرسوم بقانون المنظم لإعلان حالة الطوارئ الصحية، فدواعي إعلان حالة الطوارئ الصحية حصرها المشرع من خلا استيفاء شروطها " كلما كانت حياة الأشخاص وسلامتهم مهددة من جراء انتشار أمراض معدية أو وبائية، واقتضت الضرورة اتخاذ تدابير استعجالية لحمايتهم من هذه الأمراض والحد من انتشارها، تفاديا للأخطار التي يمكن أن تنتج عنها".

### ب- شرطة الدفاع الصحي من الحفاظ على النظام العام إلى إعادة ترتيب أبعاده

إن تقدير الوضعية الوبائية هو مما يخرج من صلاحيات شرطة الدفاع الصحي ويدخل من صميم مسؤولية السلطات الصحية، وعلى هذا الأساس لعب المجلس الأعلى للصحة بفرنسا دورا مهما من خلال تحمله مسؤولية تقدير الوضعية والمطالبة بما يتناسب من تدابير الدفاع الصحي التي تتولى السلطات المكلفة بالداخلية والأمن الاستجابة لها. في هذا السياق، أثير نقاش واسع حول مرسوم تمديد حالة الطوارئ الصحية للمرة الثالثة،<sup>27</sup> ومدى تناسبه مع الإعلان الرسمي عن التحكم في الوباء، وبالتالي التناسب بين الغاية من التدبير وتقدير الوضعية الوبائية والسياق الاقتصادي والاجتماعي والنفسي العام أي مراعاة الأبعاد الأخرى للنظام العام لاسيما الأمن العمومي.

وبالعودة إلى المراسيم المتعلقة بإعلان أو تمديد حالة الطوارئ الصحية، وبالنظر لظرفية الوباء و التقدير الإداري للوضعيات الوبائية الترابية التي قد تكون متباينة، يمكن القول أن السبب في المراسيم متباين بين التشديد والتخفيف، لاسيما بين مرسوم 9 يونيو 2020 والمراسيم السابقة، ويمكن التمييز هنا في الحالة المغربية بين مرحلتين:

#### 1. تمتع الشرطة الإدارية الوطنية في حالة الطوارئ الصحية بالحفاظ على النظام العام

من المعلوم أن الوطني يحكم المحلي في الدول الموحدة، والمحلي يكمل ويتوافق في قراراته مع مجاله الترابي في احترام للتأطير الوطني، وكما أن لهذا التوجه أسباب مرتبطة بتاريخ الدولة والإدارة، فإن له نتائج كذلك.

#### - الشرطة الإدارية الوطنية تضع الإطار العام للتشديد في تقييد الحريات

<sup>26</sup> وهي مدة شهر تقريبا كما حددها مرسوم 24 مارس وتم تمديدها في أبريل ثم ماي ثم التمديد الثالث في 10 يونيو إلى غاية 20 يوليو.

<sup>27</sup> مرسوم رقم 2-20-406 ج ر عدد 6889 مكرر بتاريخ 9 يونيو 2020 ص 3394.

بالعودة إلى المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بإعلان حالة الطوارئ الصحية،<sup>28</sup> نجد أن من حق بل من واجب الحكومة أن تقوم، على الرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية، أو بواسطة مناشير وبلاغات، من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم ...

وانسجاما مع المادة السابقة من المرسوم بقانون ستتكلف السلطات العمومية بموجب المادة 2 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية، باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تفعيل الدفاع الصحي عبر اتخاذ ما يلزم من أجل:

- عدم مغادرة الأشخاص محل سكنهم إلا مع اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة، طبقا لتوجيهات السلطات الصحية اللازمة كما تم تحديدها في منشور وزير المالية وإصلاح الإدارة<sup>29</sup>.
- منع أي تنقل لكل شخص خارج محل سكنه، إلا في حالات الضرورة القصوى، وفي هذا الإطار تم وضع نموذج للترخيص لفرد من الأسرة، ويتم حصول الموظفين والعاملين على إذن بالخروج من رؤسائهم.
- منع أي تجمع أو تجمهر أو اجتماع لمجموعة من الأشخاص مهما كانت الأسباب الداعية إلى ذلك، ماعدا الاجتماعات لأغراض مهنية بشرط الالتزام بالتدابير الاحترازية. وقد سبق لوزارة الداخلية منع التجمعات التي يتجاوز عدد أفرادها 50 شخصا، قبل إعلان حالة الطوارئ الصحية.
- إغلاق المحلات التجارية وغيرها من المؤسسات التي تستقبل العموم خلال حالة الطوارئ الصحية المعلنة، ماعدا إذا كان فتحها من طرف أصحابها لأغراض شخصية لا غير. وفي هذا السياق تم تحديد ساعة فتح وإغلاق المحلات التجارية ولائحة المحلات المسموح لها بالاستمرار في تقديم الاشتغال من طرف وزارة الداخلية. وهو توقيت موحد ينطبق على كافة التراب الوطني، كما أن لائحة المحلات المعنية تنطبق على كافة المحلات على صعيد كامل التراب الوطني، لا تمييز في ذلك.

### هل هذه التدابير حصرية؟

لأن ميزة الشرطة الإدارية كونها تتميز بالمرونة والسرعة، لا يراقبها في ذلك سوى القضاء الإداري. ولأن الظرفية لا تقبل التهاون حسب خبراء الصحة، فإن هذه التدابير المشددة ليست على سبيل الحصر، وهكذا يمكن اللجوء إلى تسخير الأشخاص والممتلكات كلما كان ذلك ضروريا. وعلى غرار فرنسا<sup>30</sup> تم اللجوء إلى الحصول على مخزون دواء الكلوروكين، وتم

<sup>28</sup> المادة الثالثة منه - مشار إليه-

<sup>29</sup> منشور رقم 2020/1 بتاريخ 16 مارس 2020.

<sup>30</sup> في فرنسا تم تنظيم التسخير بموجب مدونة الصحة العمومية منذ 5 مارس 2007، وبموجب المادة L.3131-8 و L.3131-9 يمكن للوزير الأول فرض التسخير بموجب مرسوم لاسيما عندما يكون هناك منسوب المصابين كبيرا وبشكل ضغطا يتجاوز قدرة المؤسسات الصحية العمومية وهو ما تم بالفعل بموجب مرسوم 2020-190 بتاريخ 3 مارس 2020 والمعدل بمرسوم 2020-247 ل 13 مارس 2020.

تعبئة القطاع الخاص الصحي لاسيما عندما يتجاوز عدد المصابين القدرة الاستيعابية للمستشفيات العمومية، وتم اللجوء كذلك للسلطة التنظيمية من أجل تجاهل<sup>31</sup> قانون حرية الأسعار والمنافسة قصد السماح بتقنين أسعار المطهرات الكحولية والكمادات.

إن القاسم المشترك بين هذه التدابير وغيرها، أنها صعبة، ومقيدة للحريات بشكل كبير<sup>32</sup>. فما هو مدى وحدود امتداد الشرطة الإدارية الترايبي؟

### - الشرطة الإدارية الترايبي مكملة لتشييد تقييد الحريات كما حددتها التدابير الوطنية

قد تكون الشرطة الإدارية المحلية متخصصة، مثال المصالح اللامركزية لوزارة الصحة ومحاربة الأوبئة التي تنحصر تدابيرها داخل مجال ترايبي محدد<sup>33</sup>، كما قد تكون شرطة محلية عامة، وهي مما يمارسه العمال أو من ينوب عنهم، وكذا رؤساء الجماعات في الحالة العادية. ويقصد بها شرطة إدارية تأخذ شكل قرارات ولوائح تنظيمية وليست فردية من جهة، وذات طابع وقائي وليس علاجي من جهة ثانية، تهدف الحفاظ على النظام العام وحماية مدلولاته الأساسية الثلاث: الصحة العامة، السكنية العامة والأمن العمومي.

ولما كان من غير الممكن حصر كل التدابير الواجب اتخاذها قصد إنجاح خطة وزارة الصحة في القضاء على الوباء، كان من الطبيعي أن يتم فتح السلطة التقديرية للإدارة من أجل القيام بردود الفعل المناسبة والمتناسبة مع الظرفية وما يحيط بها من مخاطر وتهديدات.

فإذا كان الخطر قد تم حصره مركزيا بل وعالميا في فيروس كوفيد 19، فإن التهديدات والمخاطر ستكون متباينة حسب قدرة المنظومة الصحية للدول وكذا حسب الزمان والمكان داخل الدولة الواحدة، أي متباينة ترايبي، مجاليا، قطاعيا بل وحسب الفئات العمرية والمرضية. وهذا ما سيظهر أكثر عند الدخول في مرحلة رفع الحجر الصحي.

فمن الضرورة التمييز بين الخطر، وهو فيروس كوفيد 19، والمخاطر التي تختلف من فئة عمرية وأخرى، وكذا من الأشخاص المعرضين للإصابة أكثر من الآخرين ومخاطر التجمعات بفعل عادات أو تقاليد أو جناز...

كما يلزم اعتبار ما يسمى بالتهديدات وهي التي توشك على زيادة المخاطر بشكل أكبر ومحقة الاحتمال، كالتهديد بالخروج إلى الشارع أو التوصل بمعلومات عن سلوكيات فردية أو جماعية قد تسبب انتشارا للوباء وتزيد من تعقيد الأمور على المرافق ذات الصلة كالمستشفيات مثلا.

<sup>31</sup> يستعمل هذا المصطلح للدلالة على أن مخالفة القانون هنا مؤقتة ولا يترتب عليها تعديل النص الأصلي أو نسخه.

<sup>32</sup> وهذا ما صرح به رؤساء دول كثيرة، منها المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل، التي ذكرت أنها تتفهم صعوبة تقييد الحريات بالنسبة لمجتمعهم. وهو مجتمع اعتاد على الحريات الفردية بشكل واسع، لذلك ظهر إبان الجائحة احتجاجات متطرفة تطالب بالحق في الإصابة بالفيروس.

<sup>33</sup> واحتفظ مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية في الفقرة الأخيرة من المادة 3 للسلطات الصحية حق اتخاذ أي قرار أو إصدار أي أمر تستلزمه حالة الطوارئ الصحية المعلنة، كل في حدود اختصاصه.

ومما يميز المحلي هو القرب والإلمام بالسياقات الاجتماعية والنفسية والاقتصادية والوبائية وغيرها، التي قد تختلف من منطقة لأخرى خطورة، مخاطرا وتهديدات.

وعلى هذا الأساس و" عملا بأحكام المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية، يتخذ ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم. بموجب الصلاحيات المخولة لهم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ الصحية المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقعي أو وقائي أو حمائي، أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري أو إجباري، أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم، أو الحد من تنقلاتهم، أو منع تجمعهم، أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية". ويلاحظ على الصيغة التي وردت بها المادة أعلاه، لهجة قوية في التشديد، وإعطاء مساحة كبيرة للولاية والعمال قصد اتخاذ ما يلزم، وهو ما يعني أن عدم التحكم في الوضعية الوبائية يشكل أساسا لمحاسبتهم ومعاقبتهم<sup>34</sup>.

## 2. تمتع الشرطة الإدارية الوطنية في حالة الطوارئ الصحية بإعادة ترتيب أبعاد النظام العام

أظهرت جائحة كوفيد 19، أن النظام العام ليس كتلة جامدة، بل يمكن مراجعة تراتبية أبعادها حسب الظروف وتقدير الخطورة والتداعيات، كما أنه أثبت أن الدفاع الصحي لا يتبع الأمن الصحي العام في كل تقديراته، بل إن الأمن العمومي واطمئنان الناس قد يقبل الأولويات.

### - الشرطة الإدارية العامة الوطنية تضع إطارا لتخفيف القيود على الحريات

بموجب مرسوم تمديد حالة الطوارئ الصحية وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها،<sup>35</sup> تم إضافة مادة أخرى لم تكن موجودة في المرسومين السابقين المتعلقين بتمديد حالة الطوارئ الصحية، كما أن عنوان المرسوم نفسه يعطي إشارة مهمة بغايته وبما يروم بلوغه من مضمون المرسوم<sup>36</sup>. لكن هل يمكن الاعتداد بهذه الغاية الكبرى من أجل تحديد الغايات الصغرى للتدابير المتناسبة معه، فهل ذلك معناه أنه لا يمكن تصور تدبير تشديد القيود حتى لا ننحرف عن غاية المرسوم؟ أم أن ذلك محكوم بتقدير الوضعيات؟

<sup>34</sup> وقد لاحظنا كيف تتحرك وزارة الداخلية لمعاقبة كل من ثبت تهاونه، بل هو مسؤول علن كل سلوك يقوم به المواطن ويخالف الحجر الصحي، كما حدث في عدة مدن، ترتب عنها توقيف عدد من رجال السلطة والأمن.

<sup>35</sup> مرسوم رقم 2.20.406 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد: 6889 مكرر بتاريخ: 09 يونيو 2020

<sup>36</sup> وهي على كل حال رسالة تهدئة للرأي العام، فبالرجوع للمادة 2 من المرسوم بقانون الذي ينظم كيفية إعلان حالة الطوارئ وكذا تمديدها، لا نجد لما يسمى مرسوم تخفيف القيود، بل بإعلان التمديد أو عدم التمديد لا غير.

صدر بلاغ مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة الصحة في ليلة متأخرة من يوم 9 يونيو<sup>37</sup>. وهو البلاغ الذي جعل الولاة والعمال وهم يتراأسون لجان اليقظة الجهوية، يعملون على تحيين أسبوعي للوضعية الوبائية داخل مجالاتهم الترابية ويتخذون على ضوءها ما يلزم من التدابير تشديدا أو تخفيفا، وفي ذلك يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في التشديد والتخفيف داخل ما هو محدد في البلاغ المشترك مع ضرورة تعليل كل إجراء مخالف لتعليلا قانونيا وواقعيا.

هل يتعلق الأمر بتقدير جديد للوضعية الوبائية، أم بإعادة ترتيب أبعاد النظام العام؟

أظهرت الجائحة أن الصحة العامة هي بعد من أبعاد النظام العام، وأن هناك أبعادا أخرى كالأمن العمومي والسكينة العامة. لقد اشتدت الضغوطات على الحكومات في ربوع العالم بسبب طول مدة الإغلاق العام ونفاذ صبر المواطنين، فقد تضررت جميع الفئات الاجتماعية والقطاعات الإنتاجية والاقتصادية، وتضاعف التوتر النفسي والاجتماعي بشكل أصبح يهدد كل الدول في العالم على السواء، مما ينذر بتهديد النظام العام من مدخل الأمن العمومي والاطمئنان النفسي والاقتصادي العام. كل ذلك جعل الدول تعيد ترتيب أبعاد النظام العام، وعلى أساسه شرعت في مراجعة تدابير الإغلاق والحجر الصحي للسماح باستئناف الأنشطة، رغم بقاء الفيروس، في إطار ما سمي "بالتعايش مع الوباء".

### - الشرطة الإدارية العامة الترابية متوافقة ومكملة لتدابير الوطنية في تخفيف القيود

من خصائص جائحة كوفيد 19 كونها جاءت مفاجئة، وكان الفيروس غريبا وغامضا، مما صعب مهمة تدبيرها وأحاطها بمظاهر عدم اليقين تذبذب في مواقف منظمة الصحة العالمية وتنازل تقارير متناقضة أحيانا، كل ذلك جعل التدبير محكوما بتقلب الظروف وعدم استقرارها على حال، مما جعل التدابير عبارة عن ردود فعل سريعة وغير يقينية، وعملت الدول بمختلف أنظمتها على تدبير الظروف حسب ما تمليه الوضعيات كل يوم تقريبا، كل هذا جعل التدبير شبه يومي، وبالتالي تغيير متواصل للأولويات في مجال الأمن العام الصحي، وبالنتيجة وجدت أولويات النظام العام برتمته في حاجة إلى تقييم وإعادة تقييم دوري حسب تباين الوضعيات الوبائية وحسب المجالات الترابية، ما جعل المحلي يعود بقوة إلى الواجهة باعتباره الأقرب والأسرع في التجاوب مع الظروف.

فبالإضافة إلى وزير الداخلية كشرطة عامة وطنية، يمكن لولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، كل في نطاق اختصاصه الترابي، أن يتخذوا في ضوء المعطيات المتوفرة حول الحالة الوبائية السائدة، أن يقوموا بإعمال المقتضيات الجديدة المتعلقة بتخفيف القيود الواردة في مرسوم 9 يونيو، مع الاحتفاظ بالسلطات المخولة لهم بموجب المادة الثالثة من المراسيم السابقة، وذلك من أجل التخفيف من القيود، أو العودة لمرحلة التشديد، لاسيما إذا كان الأمر يتعلق بالمنطقة 1 التي تستفيد من تخفيف أكبر للقيود، حسب التصنيف الذي جاء به البلاغ المشترك لوزارتي الداخلية والصحة.

<sup>37</sup> أي الساعات الأخيرة لنهاية الطوارئ الصحية التي كانت محددة بمرسوم التمديد في 10 يونيو. في هذا البلاغ تم تقسيم المغرب إلى منطقة 1 وتتمتع بتخفيف مهم مع احترام التدابير الوقائية ( التنقل بدون رخصة استثنائية داخل الجماعة وداخل الجهة، السماح بعودة جميع القطاعات بشكل عادي وحسب نصف قدرتها ماعدا المقاهي والمطاعم والمساجد والمدارس والجامعات، السماح بممارسة الرياضة فرديا.. ) ومنطقة 2 والتي لا تتمتع بنفس الامتيازات وتبقى فيها الحريات مقيدة. ويمكن مراجعة التصنيف والتدابير كل أسبوع.

وهذا يطرح إشكالات على مستوى التنفيذ الإجرائي:

- حول احترام تدابير الولاية والعمال للبلاغ المشترك، بمعنى أن التدابير المحددة في البلاغ هي على سبيل الحصر وتتوافق مع غاية المرسوم في التخفيف عوض التشديد، كما يعني كذلك أن التصنيف الذي وضعه البلاغ غير قابل للتصرف فيه من طرف الولاية والعمال. أي بمعنى آخر، ما هي غاية تدخل الولاية والعمال، هل هو التدابير الواردة في البلاغ أم الغاية الكبرى للمرسوم، ألا وهي تخفيف القيود وليس تشديدها؟ هل تتوفر الشرطة الترابية على سلطة تقديرية داخل البلاغ المشترك؟ أم من داخل المرسوم نفسه ودواعي إصداره بذلك العنوان (التخفيف)؟
- مما هو معروف في الفقه والاجتهاد القضائيين فيما يخص الشرطة الإدارية، وبالضبط ما يهم عدم خروج الشرطة المحلية العامة عن إطار وقرارات الشرطة الإدارية العامة الوطنية،<sup>38</sup> أنها تلتزم في تحقيق وظيفتها الخاصة ترابيا بالهدف العام المحدد مركزيا، وكل خروج عنه يلزمه تعليل ويكون تحت مراقبة السلطة الرئاسية لها وكذا القضاء الإداري كلما أنتج أثرا قانونيا يمس الأشخاص.
- وفي ظل ظرفية الجائحة، اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن تدابير الشرطة الإدارية المحلية سواء كانت صادرة عن المحافظ أو عن عمدة المجلس المنتخب، لا يمكن أن تتجاوز الإطار المركزي للشرطة ولا أن تخالفها تشديدا أو تخفيفا إلا إذا كان ذلك مبررا بظروف محلية واضحة، وإلا اعتبر ذلك تمييزا غير مشروع.<sup>39</sup>
- التوافق بين الشرطة المحلية العامة والشرطة المحلية المتخصصة. فالمصالح المكلفة بالصحة هي التي تتوفر على رؤية أوضح للوضعية الوبائية داخل المجال الترابي المعني،<sup>40</sup> وهي بذلك تتخذ تدابير. لذلك يلزم أن تمتنع الشرطة المحلية العامة عن اتخاذ تدابير الدفاع الصحي أو أن تتخذ قرارات مخالفة بشكل يفرغ الشرطة الإدارية الصحية من محتواها أو يعرقلها،<sup>41</sup> ولذلك تم إحداث لجان لليقظة الجهوية لضمان التناسق والتناسب بين إجراءات الأمن العام الصحي وإجراءات الدفاع الصحي.

<sup>38</sup> دلفولفيه وجورج فودال " القانون الإداري " الجزء الثاني - ترجمة منصور القاضي. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط 1- 2001

<sup>39</sup> L'ordonnance du Conseil d'État selon laquelle le maire ne peut ordonner de mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire que si « des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but pas les autorités compétentes de l'État ».

<sup>40</sup> وهي حسب مرسوم 1967 الذي يخص الحالة العادية وليس الطوارئ الصحية. فالشرطة الإدارية الخاصة (الصحة) هي التي تحرك الشرطة الإدارية العامة عند الحاجة، كما أن مدونة الصحة العامة الفرنسية نظمت الحالتين العادية والاستعجال أو الطوارئ الصحية واعتبرت الشرطة الإدارية الخاصة هي الوحيدة المخول لها قيادة الشرطة الإدارية في مجال الأوبئة، والتدبير اللازم القيام بها سواء من طرفها أو بدعوة الشرطة الإدارية العامة لاتخاذ التدابير التي تعتبرها وزارة الصحة والمجلس الصحي الأعلى ضرورية.

<sup>41</sup> قرار إدارة السجون مثلا بوقف الزيارات كيفما كان نوعها بما فيها زيارة المحامي، ومنع نقل السجناء، نظرا لتزايد مخاطر تفشي الوباء داخل مؤسسات مغلقة، وظهور حالات كثيرة بسجن ورزازات، مما شكل تهديدا مباشرا دفعها إلى فرض تدابير وقائية صارمة. ومن الأمثلة كذلك امتناع اتحادات الرياضات الجماعية عن اتخاذ قرار بشأن استئناف المباريات دون موافقة الحكومة والسلطات الصحية.

- إن تدابير التشديد الواردة بالمادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية، تم تعليقها بشكل جزئي ومؤقت في المنطقة<sup>41</sup>. فهل يمكن إعادة إعمالها كلما كانت ضرورية من أجل استباق عودة انتشار الوباء، أم يلزم الأمر انتظار تحيين المناطق بعد تقدير الوضعية الوبائية كل أسبوع؟ لا يجب النص والبلاغ المشترك صراحة عن ذلك، لكن مرونة التصرف الإداري وهي على كل حال معروفة في الشرطة الإدارية و القانون الإداري عامة، تجعل مسؤولية السلطات قائمة في حال ساءت الوضعية بسبب التأخر في اتخاذ ما يلزم، مما يعني أن اتخاذ تدبير للشرطة الإدارية وقائي واستباقي لا يعتبر حقا، بل واجبا على السلطات الإدارية مهما كانت الظروف،<sup>42</sup> بل إن التهاون أو عدم التبصر، أو تعمد عدم التدخل يعد مما يسمح بالمتابعة الجنائية، خاصة إذا نتج عن ذلك ضحايا. و نظرا لما يترتب على ذلك من تقييد للحريات، وجب أن يكون كل قرار للشرطة الإدارية يتجاوز الإطار العام المحدد في البلاغ المشترك معللا وخاضعا للرقابتين القضائية والإدارية الرئاسية نفسها. فيقدر المسؤولية تكون المحاسبة.
- بالرغم من تعدد المتدخلين وما يترتب عليه من تداخل اختصاصاتهم وصلاحياتهم على مستوى نفس التراب المحلي، فإن قرارات وتدابير الشرطة الإدارية المحلية محكومة بالإطار العام الوطني، وهذا معناه أنها مدعوة لاحترام الغاية من المرسوم وكذا المدة الزمنية التي يحددها مرسوم إعلان أو تمديد حالة الطوارئ الصحية، إضافة إلى مراعاة الموضوع والشكل والمجال الترابي المعني. وعليه يلزم مراعاة ضرورة أن تتفاعل التراتبية والتجانس من أجل خدمة أولوية الأمن العام الصحي<sup>43</sup>. وبالنظر للوضعية الاستثنائية الموسومة بالخطورة والتهديد المباشر للناس ومخاطر انتقال المرض بين المجالات الترابية ونقل العدوى لكل المناطق، ينبغي توحيد القيادة الإدارية في مجال الشرطة الإدارية واحترام التراتبية والتجانس كما سبقت الإشارة وهذا لا يتأتى إلا بالحكمة والصرامة في تدبير المناطق الرمادية لكافة المتدخلين وكذا بين تدابير الشرطة الإدارية والحريات الفردية والجماعية للمواطنين والمواطنات. وهذا هو المنتظر من القضاء عموما والقضاء الإداري خصوصا.

### المستوى الثاني: مراقبة الشرطة الإدارية

من تعريفات الشرطة الإدارية كونها، تدخلات تمارسها السلطات الإدارية بغرض فرض بعض التقييدات والضوابط على الحريات الفردية وحرية ونشاط الأشخاص والأموال من أجل ضمان حماية النظام العام كضرورة للمجتمع. فبالإضافة إلى حملات التوعية والإنذار والتحذير وفرض التدابير الوقائية الصحية... يمكن المساس بحريات وحقوق الأفراد بسبب قرارات فردية أو تنظيمية (لائحية) ترغم المصابين على العزل الصحي في منازلهم أو في وحدات صحية مخصصة

<sup>42</sup> كانت مدينة العيون، من المناطق الخالية من الفيروس لمدة طويلة، وتم تصنيفها ضمن المنطقة 1 التي لا يتطلب التنقل داخلها رخصة استثنائية، غير أنه بعد يومين من الاستغناء عن رخصة التنقل داخل المدن في المنطقتين 1 و2 معا، وبسبب تزايد مفاجئ لحالات الإصابة، اعتبر البعض أن السلطات الإقليمية يحق لها التدخل لفرض شروط وتدابير جديدة لتطويق الانتشار بما فيه فرض الرخص الاستثنائية، غير أن ذلك تم فيه بعلة أن الشرطة الوطنية ( بلاغ إعادة التصنيف أو التوزيع الجغرافي للمدن ) هي المخول لها وحدها إعادة فرضه بعد تقييم أسبوعي للوضعية الوبائية.

<sup>43</sup> "la subordination et la cohérence se conjuguent pour imposer la primauté de l'ordre public sanitaire"

لذلك، مع حرمانه من الزيارة، كما يمكن فرض الحجر الصحي على الأفراد، وارتداء الكمامات والخضوع الإجباري للتحاليل، و يمكن أيضا المساس بحرمة المسكن من خلال الدخول إليه واقتياد المصاب أو المخالطين له إلى الوحدات الخاصة (مستشفيا عمومية، فنادق مجهزة لهذا الغرض، مصحات مخصصة للمصابين...)، وتعقيم إجباري للمكان، أو التخلص من الأدوات المشتبه نقلها للعدوى، الحد من التنقلات داخل المدينة وخارجها، الحد من حرية التجارة والصناعة أو إخضاعها لقيود، اللجوء إلى التقنيات الحديثة ( طائرات الدرون) من أجل رصد المخالفات للتدابير المتخذة، وكذا اعتماد تقنيات التكنولوجيا لتتبع المخالطين ورصد حركتهم ( تطبيق وقايتنا)<sup>44</sup>.

إن كل هذه القرارات تعتبر قرارات إدارية، تقع تحت مراقبة القضاء الإداري باعتبار القاضي الذي يتولى حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحررياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون<sup>45</sup>، كان ذلك في الحالة العادية أو في حالة الجوائح الاستثنائية.

صحيح أن المراقبة الرئاسية التي يقوم بها الرئيس تجاه أعمال رؤوسه تعتبر مهمة من باب الحكامة والمساءلة الذاتية، غير أن القضاء يعد الجهة التي تلعب دورا كبيرا في مراقبة أعمال الإدارة والتعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرفاتها وأعمالها.

يتوفر القضاء إذن على ضمانات مهمة مبدئيا ودستوريا، ليشكل وسيلة أساسية لضمان الحقوق والحرريات والوقوف أمام أي تجاوز محتمل للسلطة سواء عند وضع التدابير والإجراءات أو تنفيذها. كما أن ممثلي السكان مسؤولون عن توفير شروط المناقشة والتداول الحر والسلمي حول القضايا ذات الاهتمام المحلي حتى في وقت الأزمات، وهذا يشكل جوهر الديمقراطية كقيمة نبيلة بغض النظر عن كل تقييم مسبق، فليس هناك دولة قانون في الفترة العادية ودولة قانون في فترة الجائحة<sup>46</sup>. والمقصود بها دولة القانون وليس الدولة القانونية فقط<sup>47</sup>.

### أولا: مراقبة الإطار العام لحالة الطوارئ الصحية

في فترة الجائحة تؤكد بالملحوس أن الفرد في ظل وضعية الخوف الجماعي يختفي أمام الجماعة ويصارع كل ما يهيم الموت أو نشر الموت". وظهر أيضا أن مصير الجماعة وصورة المجتمع في الحاضر والمستقبل يرسمها الخبراء والمتخصصين

<sup>44</sup> هذا تطبيق من تصميم مغربي ويساعد في تتبع المخالطين للمصاب عن طريق تقنية البلوتوث، وقد طرح نقاش حول مدى مساهمة بالحياة الخاصة للناس أو بمعطياتهم الشخصية. غير أن لجنة مراقبة حماية المعطيات الشخصية أعطت موافقتها بشأن الترخيص لهذا التطبيق لكونه بالأساس اختياري وهدفه رصد الحالات وليس التتبع، كما أن المعطيات المجمعة سوف يتم اتلافها باستثناء الاستعمال العلي لها، وستتولى اللجنة مراقبة التطبيق وفقا للفصل 30 من القانون المنظم لها (08-09).

<sup>45</sup> حسب الفصل 117 من الدستور المغربي

<sup>46</sup> Catherine Krief-Semitkol, De l'Etat du droit à l'Etat de droit à l'ombre du coronavirus, Dalloz : le 08 Mai 2020.

<sup>47</sup> حسن طارق " دستورية ما بعد انفجارات 2011. قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر" المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات 2011 ص 11 فعندما تختفي القوانين (les lois) حتى في الحالات الاستثنائية والحروب، تبقى الحقوق (les droits) والحرريات قائمة وتنظيمها بشكل يتناسب مع الطرف ويتبري ذلك بزوالها.

وليس المنتخبين، وأن دور السلطات العمومية والإدارات هو في أن تساعد وتنفذ و أن لا تقوم بما يعرقل تنزيل أفكارها. إن الأمر يتعلق بتوافق على دولنة الفعل العمومي<sup>48</sup>.

في أوج الجائحة لم يهتم القضاء الإداري حتى في فرنسا إلا بالقضايا الاستعجالية جدا، بل يراقب تدابير الإدارة كلما أتحت له الفرصة - وهي قليلة على كل حال - . ورغم ذلك حاول القضاء أن يبدي تفهما لكل مخاوف الإدارة وتدابير السلطات الإدارية، بل لا يجد القضاء الإداري أحيانا أي حل آخر سوى أن يثق في وعود الإدارة وعزمها على القيام بكل الأمور التي تتطلبها الظروف كلما اشتدت أو خفت حدتها، وكذا كلما توفرت إمكانيات ذلك<sup>49</sup>. فالقضاء الإداري يقدر صعوبة الظرفية ويثق في تقديرها للأوضاع وكذا في كل التدابير التي تعتمزم اتخاذها، واعتبر أن قوة الجائحة وخصوصيتها تجاوزت قدرات كل الإدارات في العالم.

وعليه، ساير القضاء الإداري في المغرب التوجه العام، والقاضي بدعم الدولة في قراراتها والتزامه بعدم "التشويش" عليها<sup>50</sup>، بل إن الرأي العام في بعض الدول عبر عن استغرابه من تردد وعدم صرامة بعض الحكومات في اتخاذ ردود الفعل السريعة والصارمة تجاه الانتشار السريع للوباء<sup>51</sup>.

### أ. محدودية المراقبة القضائية للإطار القانوني العام لحالة الطوارئ الصحية بالمغرب

أمام الفراغ التشريعي، وفي ظل غياب البرلمان بين الدورتين، صدر المرسوم بقانون لسن الأحكام الخاصة بإعلان حالة الطوارئ الصحية، وفي نظر الفقه الإداري والدستوري، يعتبر هذا العمل مما يدخل في مجال رقابة القضاء الإداري (محكمة النقض في المغرب) إعمالا للمعيار العضوي، للنظر في مدى دستوريته بناء على القانون المنظم للمحاكم الإدارية، غير أنه إن كانت الحكومة هي من أصدرته، فإن المجال مجال القانون أو التشريع الذي يختص به البرلمان، ولذلك يجب على الحكومة عرض المرسوم بقانون على البرلمان عند استئناف الدورة الأخرى. وحتى ذلك الحين يبقى المرسوم بقانون مرسوما أو قرارا إداريا يخضع لرقابة القضاء الإداري ولا تتدخل المحكمة الدستورية إلا بعد تحصيله بموافقة البرلمان عليه وإحالاته إليها حسب المسطرة التي يحددها الدستور والقانون التنظيمي للمحكمة الدستورية.

<sup>48</sup> " L'étatisation " de l'action publique territoriale ou étatisation des territoires ?

هذا المفهوم تم تداوله بقوة في النموذج الفرنسي.

<sup>49</sup> هنا يتم الإشارة إلى أن كل الدول وجدت نفسها لا تتوفر على الاكتفاء الذاتي من جميع الضروريات بدءا بتجهيزات التنفس الاصطناعي ولوازم التحاليل وتشخيص الفيروس والكمادات. في قرار استعجالي لمجلس الدولة الفرنسي بعد الاستماع إلى وزير الصحة أكد أن هناك مجهودات لتوفير اللوازم الصحية وتواصل مع الشركات المختصة، وأنها تعمل على تقدير الظروف والإمكانيات المتوفرة من أجل حسن استعمالها. وهي سلطة تقديرية لا يستطيع القاضي مناقشتها لكن استطاع مجلس الدولة في هذا القرار أن يفرض على الحكومة توضيح بعض المقتضيات الواردة في نص إعلان حالة الطوارئ الصحية وكذا فرض الشفافية وإعلام الناس بالإجراءات والعقوبات.

<sup>50</sup> في فرنسا تم إلزام الدولة بالتشدد، لاسيما في المراحل الأولى من الجائحة عندما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي التدابير مخففة ولا تتناسب مع خطورة الظرفية. أنظر ما قلناه سابقا على موقف مجلس الدولة الفرنسي في رده على مطالب جمعية ونقابة الأطباء الشباب

<sup>51</sup> هناك دعاوى أمام المحاكم الإيطالية والفرنسية، تطالب بمساءلة ومحاسبة كل من تراخى في اتخاذ الإجراءات الصارمة مما أدى إلى فقدان أقرانهم لاسيما العجزة منهم، أنظر: " Conseil d'Etat- ordonnance du 22 mars 2020".

وعلى كل حال، فإن أيا من هذه الاحتمالات لم يتحقق في هذه الظرفية، بالنظر للطابع الفجائي وغير المسبوق لمثل هذه الجائحة، إذ لم يتم طلب شرعية ودستورية المرسوم بقانون أمام القاضي الإداري، ولم يتم ذلك أمام القاضي الدستوري ممن خولهم الدستور حق الإحالة أمامه، عندما تم إقراره بقانون<sup>52</sup>.

عكس التجربة الفرنسية، حيث أتيحت للمجلس الدستوري فرصة النظر في بعض مقتضيات قانون الطوارئ الصحية الفرنسي ل 23 مارس 2020 لاسيما الفصل 9 المتعلق بتأجيل الدور الثاني من الانتخابات البلدية. حيث أقر المجلس الدستوري في قراره بتاريخ 17 يونيو 2020 بدستورية الفقرتين الأولى والثانية من الفصل 9 من قانون 23 مارس 2020 لوجود سبب قاهر ومقنع يهم المصلحة العامة، ولا ثبوت لأثر التأجيل على شفافية ومصداقية التصويت.<sup>53</sup>

### ب. إعمال المفهوم الواسع لأعمال السيادة

في رحلة دولية، توقفت الطائرة بمطار محمد الخامس الدولي بالدار البيضاء، غير أن المعني وهو مواطن ليبي لم يسمح له بمواصلة الرحلة نظرا لتزامن ذلك مع إعلان المغرب عبر بلاغ لوزارة الخارجية عن إغلاق حدوده البرية والجوية والبحرية، رفع المسافر الليبي دعوى أمام المحكمة الإدارية بالدار البيضاء<sup>54</sup> يطلب من خلالها صدور أمر استعجالي يسمح له بدخول التراب المغربي ومغادرة منطقة العبور بالمطار الذي ظل محاصرا فيه لمدة طويلة، وبالفعل اعتبرت المحكمة الإدارية بالبيضاء الطالب محقا في ذلك مادام لا يشكل خطرا على الأمن الصحي الوطني، وأن السفارة الليبية قدمت الضمانات والتعهدات بإلزام المعني بالبقاء مدة العزل الصحي<sup>55</sup>.

كانت هذه مناسبة لإعلان القضاء الإداري المغربي عن موقفه وعن انتصاره للحقوق والحريات حتى في الزمن الصعب، ومن حسنات هذا الموقف أنه حاول الموازنة بين الأضرار والمخاطر وبين الدوافع الإنسانية، فالحكم (أمر استعجالي) أخرج بلاغ وزارة الخارجية من دائرة المراقبة القضائية ولم يلغيه، حتى لا يكون تقديره مخالفا لتقدير الإدارة وهي العارفة أكثر بالأمر الصحية والتقنية، لكنه كذلك فصل الحالة الخاصة عن النص العام (البلاغ) ودرس الحجج والأوضاع، واستخلص أن الضمانات المطروحة كفيلا بإبعاد خطر نشر المرض، وهي كافية لبلوغ الغاية من التدابير وهي تجنب مخاطر نشر الوباء. فالقاضي في المرحلة الابتدائية اعتبر أن بإمكانه النظر في الفرع التابع (حالة المواطن الليبي) دون تقدير شرعية الأصل (بلاغ وزارة الخارجية وبلاغ وزارة الداخلية)، وملاءمة الفرع للأصل.

<sup>52</sup> بمقتضى القانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 ( 23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.

<sup>53</sup> Conseil constitutionnel .17 Juin 2020 N°2020-849 QPC ".... justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage. »

<sup>54</sup> أمر رئيس المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 239 بتاريخ 23 مارس 2020، في الملف عدد: 2020/7101/358.

<sup>55</sup> والمحددة في 14 يوما دون ظهور أعراض تستدعي تأكيد الإصابة بالتحاليل اللازمة تجريبها مختبرات الدولة المعتمدة دون غيرها.

غير أن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط رفضت طلب المعني وألغت الأمر الاستعجالي الابتدائي<sup>56</sup>، معللة ذلك بكون إعلان حالة الطوارئ الصحية (حتى ولو بمجرد بلاغ وزاري) يدخل من صميم أعمال السيادة، ولا رقابة للقضاء الإداري عليه، وكأنها تقول أن السماح للمعني بالأمر بمغادرة المطار هو بمثابة إفراغ للبلاغ الوزاري من محتواه، وهو تصرف لا يعود للقضاء بل الحكومة وحدها صاحبة الاختصاص في تقدير ما ينبغي وما لا ينبغي القيام به<sup>57</sup>. وهو موقف مختلف تماما عن موقف القاضي الابتدائي، فمحكمة الاستئناف تعتبر أنه لا يمكنها النظر في الفرع التابع (قضية المواطن الليبي) دون المساس بالأصل (إعلان حالة الطوارئ الصحية ببلاغ وزارة الداخلية 19 مارس 2020 وبلاغ وزارة الخارجية بتعليق الرحلات الجوية)، فالاثنان متصلان لا منفصلان. وهذا معناه أن إعلان حالة الطوارئ ليس وحده مما يدخل ضمن أعمال السيادة، بل كذلك كل التدابير التنفيذية التي ستخدها السلطات الإدارية، ولا رقابة للقضاء على ذلك.

ويمكن القول أن بداية الجائحة عرفت تخبط معظم الدول، واتخذت الحكومات تدابير قاسية وصارمة، حتى الدول ذات الإرث الديمقراطي الكبير، لم تتوان عن القيام بذلك وبسرعة، وظهر أن جميع الدول تتحد في الغاية وهي الأمن العام الصحي والحق الجماعي في الحياة، ولم يكن وراء تقييد الحريات دوافع سياسية أو انتقامية فردية وذاتية. وعليه يمكن تفهم ضرورة ترك السلطات الإدارية تتخذ ما تراه مناسبا وسريعا من أجل استباق الخطر ومضاعفة المخاطر وعدم الاستهانة بالتهديدات القائمة بسبب التنقل عبر الحدود. كل ذلك يتوافق مع اعتبار تقليص وتقييد الحريات مما تقتضيه ظروف استثنائية وفجائية، بل أحيانا يستحيل معها القيام ببعض الحريات وهو ما تسمح به ظروف قاهرة.

لذلك كان من الأفضل لو تم الاعتماد على الظروف الاستثنائية، وهي التي ستسمح بتقدير الوضعيات، واتخاذ ما يلزم بحسب كل حالة، إما السماح بشروط (الظروف الطارئة) أو إعلان الاستحالة (الظروف القاهرة). وهو الموقف الذي اعتمده الأمر الاستعجالي الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالنيابة يوم 31 مارس 2020<sup>58</sup>.

يمكن استخلاص أنه وعلى الرغم من كون أعمال السيادة معروفة لدى الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا وبدرجة أقل في المغرب، إلا أن جائحة كوفيد 19 ومناخ الأزمة والخوف والهلع اللذان رافقا هذه الفترة، جعلت الكثير من التصرفات الإدارية التي كانت تبدو قبل هذه الجائحة عادية، ارتقت إلى مصاف الأعمال التي فضل القضاء الإداري عدم مناقشتها، ولم

<sup>56</sup> قرار محكمة الاستئناف بالرباط عدد: 210 بتاريخ: 26 مارس 2020، في الملف عدد: 2020/7202/422.

<sup>57</sup> أنظر د. صالح لمزوي: "تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن كورونا كوفيد 19" منشور في مؤلف جماعي ماي 2020.

<sup>58</sup> حكم برفض طلب مواطنين مغربيين عالقين بإسبانيا بناء على أن بلاغات وزارة الخارجية بتعليق الرحلات الجوية المتوجهة والقادمة من عدد من الدول، هي تدابير وقائية اقتضتها ظروف استثنائية - أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط رقم 955 بتاريخ 31 مارس 2020. وهي نظرية اعتمدها حتى القاضي الدستوري في فرنسا في هذه الظرفية في قراره رقم DC 799-2020 في 26 مارس 2020 - أنظر تعليق:

OEsabelle Benoit "La Naissance de la théorie des circonstances particulières", Dalloz : le3 avril 202

يجد من وصف لذلك أو حل غير إدراجها ضمن أعمال السيادة وهي المعروفة بكونها تنفلت من أي رقابة قضائية، وتبقى سياسية محضة يحكمها الباعث السياسي غالبا، أو الغاية السيادية.

والخلاصة أن تدابير الإغلاق والحجر الصحي المعلنة بقرارات وتدابير الشرطة الإدارية، تنفيذا لما جاء به مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية تعتبر في نظر القضاء قرارات متصلة بأعمال السيادة وتأخذ حكمها.

غير أن لجوء الدولة نفسها إلى الإقرار بضرورة تخفيف القيود على الحريات، واشتراط التدابير الوقائية الصحية، طرح سؤالاً حول مدى تسرع القضاء الإداري في إدخال مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية برمته وكل ما يرتبط به من تدابير داخل أعمال السيادة.

### ت. الصرامة بين الشرطة القضائية والشرطة الإدارية

من أهم خصائص الشرطة الإدارية طابعها الوقائي القبلي، ومن مميزات الشرطة القضائية طابعها العلاجي البعدي. إن قواعد الشرطة الإدارية قواعد قانونية ملزمة، تحدد قرارات الشرطة الإدارية الجزاءات المقررة في حال مخالفتها، وفي حال عدم النص على الجزاءات يتم العودة إلى القانون الجنائي.<sup>59</sup> غير أن الجزاءات المنصوص عليها في الأصل تبين أنها لا تسائر الحاجة إلى منع الناس من الالتزام بالحجر الصحي، وبالتالي اقترح البعض أعمال مقتضيات الفصل 300 من القانون الجنائي.<sup>60</sup>

خلافاً للفترة الأولى السابقة على إعلان حالة الطوارئ، وضع المرسوم بقانون العقوبات المفروضة على خرق حالة الطوارئ الصحية كلما تم إعلانها بمرسوم أو تم تمديدها.

والملاحظ أن رئاسة النيابة العامة تحث من خلال مراسلتها لممثلي النيابة العامة في مختلف محاكم المملكة<sup>61</sup>، على التطبيق الصارم للمقتضيات المتعلقة بحالة الطوارئ الصحية بما فيها الالتزام بالحجر الصحي وارتداء الكمامة. وقد تم تسجيل عدد كبير من الموقوفين بسبب ذلك، وهو ما يبرز التشدد في تطبيق تدابير الدفاع الصحي خوفاً من انفلات الوضع الصحي، وما يشكله ذلك من تهديد للحق الجماعي في الحياة كأولى الحقوق الإنسانية.

<sup>59</sup> بناء على الفصل 609 من القانون الجنائي المغربي، يعد من المخالفات من الدرجة الثانية ويعاقب صاحبها بغرامة من عشرة إلى مائة وعشرون درهماً من خالف مرسوماً أو قراراً صدر من السلطة الإدارية بصورة قانونية، إذا كان هذا المرسوم أو القرار لم ينص على عقوبات على من يخالفه

<sup>60</sup> التي تعاقب مقاومة أوامر السلطة بالعنف بالحبس من شهر إلى سنة وغرامة 200 درهم وإذا تعدد الأشخاص المقامون ترفع العقوبة ما بين 3 أشهر إلى سنتين وغرامة من 200 إلى 500 درهم

<sup>61</sup> وهو ما تحاول رئاسة النيابة العامة أن توضحه من خلال بلاغاتها، وتؤكد من خلاله ترجيحها للمتابعة في حالة سراح، والتشدد فقط مع الحالات القليلة التي عادة ما يكون خرقها لحالة الطوارئ الصحية مرفوقاً بجرائم أخرى

ذلك ما فسره البعض بأنه ضوء أخضر للسلطات العمومية والإدارات ذات الصلة المباشرة بمواجهة كوفيد 19.<sup>62</sup> هذا الوضع جعل النقاش حول الحقوق والحريات يعود للواجهة الإعلامية بشكل كبير، وشكل مادة إعلامية يختلط فيها الذاتي بالموضوعي وتتباين فيه التقديرات وتتضارب.

### ثانيا: مراقبة القضاء الإداري لتدابير الحد من الحريات بموجب إعلان حالة الطوارئ الصحية

بغض النظر عن النقاش القانوني والفقهني حول مفهوم أعمال السيادة التي تخرج من رقابة القضاء الإداري<sup>63</sup>، وحول ما إذا كانت التدابير التنفيذية أعمالا متصلة أم منفصلة عن أعمال السيادة كما قررتها محكمة الاستئناف بالرباط، فإن الذي يهم هو أن التحديات القادمة بالنسبة للحد من الحريات الفردية والعامة والحق في حماية الحياة الخاصة<sup>64</sup>، ستطرح ضرورة العودة للقضاء الإداري، فلا يمكن للإدارة أن تحتكر لوحدها التشريع والتنفيذ والتقدير الذاتي للوضعيات والإجراءات، فحتى في حالة الحروب يتوارى صوت القوانين أمام صوت المدافع (كما قال شيشرون)، لكن يبقى رنين الحقوق قائما<sup>65</sup>.

من حيث الشكل، توقف مرفق القضاء تقريبا<sup>66</sup>، في فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية، وتم اعتماد التقاضي عن بعد في أفضل الحالات وأكثرها استعجالا، ولم يسمح لمساعد القضاء بالعمل حماية لهم ولذويهم وللمتقاضين والقضاة والموظفين القضائيين من انتشار الوباء، ولم يكن القضاء الإداري بعيدا عن هذا السياق.

أما من حيث الموضوع، فقرار محكمة الاستئناف بالرباط، القاضي باعتبار إعلان حالة الطوارئ والتدابير التابعة لها والقرارات المتخذة بناء عليها، تدخل هي الأخرى ضمن أعمال السيادة، مما يخرجها ويخرج القضاء الإداري من أية مراقبة لها. كما أن الظروف النفسية والاستثنائية لم تشجع على التقاضي ضد الإدارة والسلطات العمومية، مما يثبت أن المواطن

<sup>62</sup> " Plus de 90 % de ces requêtes ont été rejetées, dont l'essentiel au « tri », c'est-à-dire sans débat ni audience. « Pour ce faire, il a souvent pris appui sur des déclarations ou promesses du gouvernement, même en l'absence de tout élément de concrétisation. Logiquement, cette absence de contrôle du juge administratif sur l'action du gouvernement soulève de nombreuses questions, tant il paraît protecteur de l'action étatique ». Voir : Jean-Marc Pastorle " Coronavirus : l'État doit préciser ses mesures restrictives " in Dalloz 22/3/2020.

<sup>63</sup> أعمال السيادة أو أعمال الحكومة نظرية فقهية بالأساس يتجاوزها تياران: الأول يركز على الدافع السياسي والقائم على الأساس القديم لفصل السلط، والتوافق بين الحكومات والقضاء الإداري على تديير المساحات أي تقدير واسع للحكومة، والثاني يعتبر السوابق القضائية سبيلا لحصر لائحة ما يدخل في أعمال السيادة، أي تقدير واسع للقضاء. وعلى أساسها حدد لافريير لائحته ومن ضمنها أعمال الحكومة المرتبطة بالصحة العامة. أنظر محمد أحمد الجيلاني " أعمال السلطة التنفيذية غير القابلة للطعن في القانون المغربي والمقارن " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 82- 2009

<sup>64</sup> لاسيما بعد ما أصبح يسمى ب Télémédecine و نظام تتبع المخالطين، كذلك ما طرحه استعمال طائرة الدرون لمراقبة خرق الحجر الصحي.

Alexandre Guérin- François, Coronavirus et protection des données personnelles : un enjeu mondial, Dalloz : le 1 avril 2020.

<sup>65</sup> Catherine Krief-Semitko, De l'état du droit à l'État de droit à l'ombre du coronavirus, Dalloz : le 08 Mai 2020.

<sup>66</sup> تم إعلان تعليق العمل بالمحاكم يوم 16 مارس 2020.

يفضل الاستنجا بمواقع التواصل الاجتماعي للاحتجاج على تدابير يعتبرها غير متناسبة، على اللجوء إلى المحاكم الإدارية أو مؤسسات الوساطة. غير أن ذلك الأمر لا يستقيم لا في الظروف العادية ولا في الظروف الاستثنائية<sup>67</sup>.

لقد كان القضاء والمكلفون عموما بإنفاذ تدابير الحجر الصحي وحالة الطوارئ، متشددين في ضرورة اتخاذ ما يلزم وكذا التشدد في أعمال المقتضيات والتدابير المتخذة وتطبيق الجزاءات المنصوص عليها في المادة الرابعة من مرسوم بقانون المنظم لحالة الطوارئ الصحية، ما لم يكن الفعل أشد<sup>68</sup>.

فما هو الموقف المنتظر منه في فترات بداية الرفع التدريجي للطوارئ الصحية وبالموازاة القيود المفروضة بواسطة الحجر الصحي.

### أ. مراقبة شرعية وملاءمة الشرطة الإدارية المحلية مع الشرطة الإدارية الوطنية.

#### 1. الانسجام الأفقي للشرطة الإدارية المحلية

يجمع رؤساء الجماعات بين صفة ممثل السكان وصفة موظف للدولة في جماعته، وبما أن المغرب لم يعتمد حالة الاستثناء أو حالة الطوارئ كما حددها الدستور، فإنه يستحسن أعمال المقتضيات الخاصة بصلاحيات رؤساء الجماعات بموجب المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات<sup>69</sup> خاصة في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وملاءمة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية، تتمثل في الأذن أو الأمر أو المنع. ويمكنه بناء على عدد من الصلاحيات عديد من قبيل: سحب رخص احتلال الملك العمومي، وسحب رخص مؤسسات تعتبر مضرّة وتشكل تهديدا بنشر الوباء في حال لم تلتزم بالإجراءات الصحية المطلوبة، والسهر على كل ما يخص النظافة والتعقيم، وتنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية بشكل يراعي الشروط الصحية الضرورية. مع ضرورة توسيع مفهوم الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم كالمقاهي والمسارح... لتواكب المستجدات الصحية الحالية، والمساهمة في تنظيم السير والجولان كلما كان ذلك ضروريا لغاية حفظ الأمن العام الصحي لاسيما الحد من التنقلات... إلخ. علاوة على توسيع مفهوم السكينة العامة ليظال الاطمئنان على السلامة الصحية وتخفيف مخاوف الناس من ارتياد الأسواق والمواسم وغيرها، ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف الحافلات والعربات وسيارات الأجرة ونقل البضائع، وتنظيم الجنائز<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> ذلك ما نستشفه من الفصل 59 من دستور 2011 وهو يحرص على ضمان الحقوق والحريات وعدم حل البرلمان في الحالات غير العادية (الاستثناء والحصار).

<sup>68</sup> وهو ما يتضح بالعودة للدوريات والتقارير الصادرة عن رئاسة النيابة العامة.

<sup>69</sup> الظهير الشريف 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات. ج رعد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6660

<sup>70</sup> تسبب قيام بعض السكان في مدينة الدار البيضاء بصلاة الجنائز على أحد جيرانهم في توقيف قائد الملحقة الإدارية المعنية، وبلا حظ كذلك أن أقرباء المتوفون، عادة ما يعتبرون تدابير السلطة مبالغ فيها خاصة في المناطق غير الموبوءة. والحال أن درجة الألم ستكون كبيرة لو ثبت أن كل تلك الإجراءات لم تؤدي إلى نتائج على مستوى حسم معركة القضاء على الوباء.

يظهر أن هناك صلاحيات عديدة، لم يتم تفعيلها من طرف رؤساء الجماعات، بل تولاهما الولاة والعمال بدرجة أولى، وإذا كان ذلك مقبولا إلى حد كبير في فترة بداية الجائحة وما يتطلبه ذلك من حزم ووحدة القيادة، فإن بداية الخروج من النفق المظلم، يجعل البحث عن صيغة أفضل لإدماج رؤساء المجالس في تدابير الشرطة الإدارية المحلية مع ترتيب المسؤوليات القانونية والسياسية والإدارية، وذلك وفق شرطي: تقاسم المسؤولية بين السلطات التنفيذية ترابيا و المجالس المنتخبة ورؤسائها كسلطة تنفيذية للمجالس الترابية، فذلك له دلالة ديمقراطية. فالحكامة تقتضي بناء ممارسات جيدة - أو على الأقل التدريب عليها - بحيث يتم توقيع بعض القرارات بالعطف، وكذا إخبار المسؤول الترابي الأول لرئيس المجلس بالتدابير المزمع اتخاذها بالوسائل السريعة والالكترونية كما يقع في كل اللامركزيات المتقدمة<sup>71</sup>.

يؤكد الفقه والقضاء الإداريين أن الشرطة الإدارية العامة المحلية يجب أن تنسجم أفقيا داخل نفس المجال الترابي، وعموديا كي تتلاءم مع غاية وأهداف الشرطة الإدارية العامة الوطنية، وهو ما يعني أن تكون متلائمة معها وليس بالضرورة متطابقة، وهو شرط يحكم كذلك تدابير الشرطة الإدارية التي يتخذها رؤساء الجماعات، إذ يلزمها أن تكون متوافقة مع ما يتم اتخاذه على المستوى المركزي، أو ما يتم اتخاذه من طرف الولاة والعمال، كما ينبغي أن يكون التدبير المراد اتخاذه يدخل في اختصاص الرئيس<sup>72</sup> ويكون معللا بالسياق المحلي ولا يتعارض مع الغاية الكبرى وهي حفظ النظام العام الصحي، ومناطه الحد من انتشار الفيروس بين الساكنة المحلية<sup>73</sup>. فالتشديد في الإجراءات من أجل الحفاظ على المناطق غير الموبوءة خالية من الفيروس، وبالتالي التمييز بين المناطق بتشديد القيود أمر مطلوب ومحبد، لكن ماذا عن التمييز بين المناطق وداخلها

كما تجدر الإشارة إلى أن سماحة الإسلام جعلت الناس يتقبلون دفن الموتى بسبب الفيروس باعتبارهم شهداء وتيسير الجناز. في فرنسا والدول الغربية أثرت مشاكل أكثر، لاسيما أن هناك تعدد وتنوع في طقوس الدفن (حرق الجثث مثلا)، كما طرح الفصل بين المتوفى بسبب الفيروس مع ما يعنى ذلك من مضاعفة تهديد ومخاطر نقل العدوى، والميت بدون علاقة بكورونا، غير أن مخاطر مضاعفة انتشار الفيروس بسبب التجمعات الناتجة عن الجناز تدفع إلى منعها كذلك والتعامل معها بنفس الحذر.

Voir: Lisa Carayon, Adaptation des normes funéraires dans le cadre de l'urgence sanitaire, Dalloz : le 17 avril 2020.

<sup>71</sup> À propos de l'ordonnancen° 2020-391, 1<sup>er</sup> avril 2020, JO 2 avril. Voir Marie-christine de Monteclerle " 193 Adaptation des institutions locales à la crise sanitaire" Dalloz : 9 avril 2020.

<sup>72</sup> مع مراعاة صلاحيات العامل أو من ينوب عنه في مجال الشرطة الإدارية بموجب المادة 110 من القانون التنظيمي 113.14<sup>72</sup>

طرحت حالات عملية في فرنسا حول أحقية رئيس جماعة في اتخاذ قرار بإغلاق المحلات في الثامنة ليلا، في حين أن قرار المحافظ كان هو العاشرة ليلا، فهل يعتبر ذلك مبررا أم لا؟ اعتبر القضاء الإداري أن ذلك ممكن كلما كانت المخاطر مضاعفة وهو ما يختلف من منطقة لأخرى.

كما طرحت قضية فرض الكمادات في مقاطعة بقرار بلدي، مما اعتبره القضاء قرارا مبالغا فيه، ومن شأن فرضه حرمان أطر الصحة وأطر الصف الأول لمواجهة كورونا من الكمادات.

ي طرح سؤال ما إذا كانت بعض القرارات المختلفة حسب تباين مخاطر تفشي الوباء بالنسبة لبعض الفئات أو المناطق بناء على معطيات إدارية، وما إذا كان ذلك يشكل ذلك تمييزا غير مبرر، أم لا ؟ في بعض المناطق مثلا يتم مصادرة دراجات المواطنين وهي وسيلة التنقل الأساسية، كإجراء عقابي على خرق الطوارئ الصحية. في منطقة خالية من الوباء، ألا يعتبر هذا التدبير غير متناسب ومبالغا فيه، لاسيما أنه تسبب في فرض أداء رسم المحجز البلدي على السكان وهو ما فاقم من الظروف المزرية لهم؟

بالتخفيف من القيود عن البعض دون الآخر، لاسيما مع صدور الإشارة من مرسوم 10 يونيو 2020 بتخفيف القيود؟ يتضح إذن أن للقضاء الإداري دور مهم في مراقبة هذا التجانس والتوافق، لو تم ذلك.

### 2. الانسجام العمودي للشرطة الإدارية المحلية مع الشرطة الإدارية الوطنية

هل يمكن للسلطات المحلية (العمال والولاية والشرطة الإدارية الخاصة) اتخاذ تدابير شرطة إدارية تخفف من القيود أكثر مما هو محدد في البلاغ المشترك ل 9 يونيو بناء على تقدير محلي للوضع؟ قد يتعلق الأمر بتغيير في ترتيب الأولويات داخل النظام العام، فالأمن العمومي قد يضغط أكثر من<sup>74</sup> الصحة العامة أو من السكنية العامة. فهل يمكن لتدابير الشرطة الإدارية أن تتبع هذا التغيير في الأولويات؟

ظهر ذلك بمناسبة الرفع التدريجي للحجر الصحي والسماح لبعض القطاعات بالعودة لممارسة أنشطتها، مع احترام الإجراءات الوقائية، بل تم فرض إجراء تحاليل للكشف عن خلو الشخص المعني باستئناف العمل من كوفيد 19. وهو ما يعتبر تدبيراً آخر من تدابير الشرطة الإدارية ليس مخففاً في حد ذاته بل يسمح بتخفيف القيود. غير أن حرمان البعض من استئناف عملهم أو التنقل بين المدن رغم استعدادهم لإجراء التحاليل واتخاذ التدابير الوقائية اللازمة، طرح سؤال التمييز، مما يطرح معه مناقشة المعايير المعتمدة في الحرمان من الحرية، للبعض دون البعض الآخر؟<sup>75</sup>

لقد لعب القضاء الإداري في فرنسا دوراً مهماً في توضيح مبررات تقييد الحريات، وحدود ذلك بالنسبة للسلطات الإدارية، حتى ولو كان ذلك في حالات قليلة<sup>76</sup>. إذ لا معنى من حرمان الشخص من حريته في العمل أو التنقل، رغم أنه مستعد لإجراء التحاليل التي تثبت خلوه من الفيروس؟ ولا معنى لحرمان الشخص من حريته لكونه غير قادر على أداء ثمن التحاليل؟ كان الأمر يجب أن يتحول من مجرد تدبير للشرطة الإدارية يلزم المواطنين بإجراء التحاليل المناسبة، إلى إحداث مرفق عام، وهو نشاط عام تطلبته الضرورة وللدولة أن تختار طريقة التدبير المناسب لهذا المرفق العام. (الاستغلال المباشر، التدبير المفوض، الامتياز..).

ويظل القضاء الإداري مسؤولاً على الموازنة بين التدبير والغاية منه، ومدى تناسب تقييد الحرية مع تدبير الشرطة الإدارية، وما إذا كان هناك حلول أخرى، وأمام غيابه أو تقليصه في فترة الجائحة، انتقل النقاش إلى وسائل الإعلام والتواصل

<sup>74</sup> لا حظنا بعد مرور ثلاثة أشهر من الإغلاق والحجر الصحي، أن كل البلدان أصبحت تحت ضغط الشارع والقطاعات المتضررة، وعن المدة التي يلزم انتظارها أكثر.

<sup>75</sup> غير أن بعض العمال يعتقدون أن التحكم في الوباء هو عدم تسجيل أية حالة، ما جعلهم يعتبرون أنه يحق لهم القيام بكل شيء بما فيه إعطاء تعليمات شفهية أحياناً من أجل الحفاظ على "نظافة" مجالهم الترابي من الفيروس. وبالإضافة إلى أن ذلك مما يعد مستحيلاً بالنظر لطبيعة الفيروس، فإنه يعد مخالفة صريحة للمرسوم. ومثال ذلك إعطاء بعض العمال تعليمات شفوية للسود القضائية في مداخل مجالهم الترابي بمنع كل شخص قادم من مدينة أخرى حتى ولو كان حاملاً لترخيص استثنائي بالتنقل بين المدن مما يعد تمييزاً غير معلل مادام الترخيص هو الشرط الوحيد للتنقل بين المدن حسب وزارة الداخلية

<sup>76</sup> JulienM Muchielli " L'état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle", Dalloz : le 30 avril 2020.

الاجتماعي فتداخل الذاتي والموضوعي في تقدير التوازن بين السلطة والحرية، واختارت بعض النماذج وسيلة إحداث شبكات لليقظة حول حالة الطوارئ الصحية<sup>77</sup>.

### ب. مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن قرارات شرعية.

إذا كانت التدابير الواردة في المادة 3 من واجب السلطات اتخاذها لأنها تدخل في إطار الشرطة الإدارية، فإنه بنفس المستوى تعتبر تدابير المادة 5 المذكورة من باب الواجب عليها كذلك<sup>78</sup>. ولأن الأضرار ناتجة عن أعمال مشروعة للإدارة وهي التدابير المتخذة وفق المادة 3، فإن مسؤولية الدولة قائمة، فلو تم استبعادها بنص أو تقييدها في حالات تقدرها الإدارة، فذلك لن يعفيها من المسؤولية أمام القضاء عن الأضرار التي تسببت فيها بسبب نشاطها أو قراراتها حتى ولو كانت مشروعة.

إذا كان ممكنا تصور الظروف القاهرة في العلاقات التعاقدية والالتزامات بين الخواص<sup>79</sup>، فإن الموقف تجاه التدابير التي اتخذتها الحكومة وطنيا ومحليا يختلف، فلا تحمل المسؤولية كلية ولا تعفى منها كلية، فالأمر يخص ظروف استثنائية، يستدعي دراسة كل حالة وتقدير مسؤولية الدولة بشأنها. ولذلك تم إحداث صندوق لمواجهة تداعيات كورونا بموجب أمر ملكي بسقف مالي 10 ملايين درهم، وتم إعمال مقتضيات الفصل 40 من الدستور<sup>80</sup> من أجل الاقتطاع من أجور موظفي الإدارات العمومية لصالح هذا الصندوق.

### ت. المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن قرارات غير شرعية.

سيتطلب الأمر بالتأكيد مراجعة جذرية لمسؤولية الدولة بناء على المخاطر وكذا المسؤولية الجنائية للمسؤول الإداري عند اتخاذه قرارا في ظروف يختلط فيه الإهمال وعدم التبصر بجهد الحقائق العلمية أو تناقضها بشأن الفيروس «les connaissances scientifiques des faits»<sup>81</sup>. أو بعبارة أخرى بين الإعفاء من المسؤولية بسبب صعوبة إثبات الإهمال أو عدم التبصر عند عدم اتخاذ تدبير كان ينبغي اتخاذه، أو اتخاذ تدبير في توقيت أو مكان غير مناسبين، أو اتخاذ تدبير مع الجهل

<sup>77</sup> " Le réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, qui regroupe des universitaires, associatifs, avocats et magistrats, a produit, mercredi 29 avril, une note dans laquelle ils entendent veiller au respect des droits fondamentaux en cette période d'état d'urgence sanitaire. "voir Julien Muchiel "état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle" in Dalloz le 30 avril 2020.

<sup>78</sup> بعد مدة من الحجر الصحي، لاحظنا كيف بدأت الأصوات تتعالى مطالبة الدولة بتحمل مسؤوليتها من أجل إنقاذ القطاعات الاقتصادية ومساعدة المتضررين لاسيما العاملين بالقطاع غير المهيكل وما أكثرهم. كما لاحظنا أن عدم ضبط وحصر لوائح المستفيدين وصعوبة إيصال الدعم لهم، أظهر أن هناك خلا حقيقا في التعاطي مع القضايا والقطاعات الاجتماعية والفئات الاجتماعية.

<sup>79</sup> Pascal Guiomard " La grippe, les épidémies et la force majeure en dix arrêts " Dalloz le 4 mars 2020.

<sup>80</sup> " على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد" الفصل 40 من الدستور المغربي

<sup>81</sup> وطرح إشكالية مدى مسؤولية المنتخب على الأضرار التي سيتسبب فيها رفع الحجر الصحي بشكل غير موفق في بعض المناطق، لاسيما تلك التي لم تكن متضررة منذ هذا موضوع طرح بقوة في فرنسا وطالب من خلاله المنتخبون بإعفائهم من المسؤولية الشخصية لذلك. يراجع :

Pierre Januelle, " Irresponsabilité pénale des élus : explication d'un débat confus ", Dalloz : 8 mai 2020.

بوجود تدبير أفضل منه لم يتم اختياره... إلخ . كل ذلك يثبت أنه ليس من السهل في هذه الظروف - التي لم يسبق لها مثيل - أن يتم تحديد وحصر المعنى القانوني والقضائي للقرار غير المشروع، وذلك نظرا لصعوبة الحصر التقني له بالأساس.

وقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن أكد، في تقديره للتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية مراعاته للظروف الخاصة وهي مقبولة متى كانت تتناسب مع الإمكانيات التي تتوفر عليها الدولة الفرنسية.<sup>82</sup>

ورغم ذلك برزت في فرنسا مطالب بعدم مؤاخذة الأشخاص الذين يتخذون قرارات الشرطة الإدارية لاسيما المنتخبين، بالنظر لصعوبة التقدير الدقيق للأوضاع، غير أن البعض اعتبر ذلك نوعا من الحصانة التامة أو ما يسمى بالعفو التلقائي "Autoamnistie"<sup>83</sup>، فإذا كان الخطأ ثابتا فمن الصعب تمييز الخطأ العمدي عن غير العمدي، وتقدير العلاقة السببية بين الفعل والضرر في المجال الجنائي، يختلف عنه في المجال الإداري الذي يسمح بإعمال نظرية المخاطر، كما هي متداولة في كتب القانون الإداري.

وعموما فإن السلطات العمومية مطالبة بتحديد وتدقيق مجال تدخلها<sup>84</sup>، وهو ليس تدخلها في سلطاتها أو تشويشا عليها، بل مما هو ضروري من أجل تجاوز كل ما من شأنه أن يستغل غموض النص، والقيام بما يتجاوز السلطة بدون سبب مشروع.

ومن نقتضيه في القضاء الفرنسي، ما تم إثارته من نقاش قانوني حول لجوء السلطات العمومية إلى الوسائل التكنولوجية قصد رصد مخالفة تدابير الحجر الصحي، عبر طائرات التجسس (الدرون)، وكذا تتبع المخالطين عبر نظام التحديد الجغرافي عبر الهواتف المحمولة، ومدى مساس ذلك بالحياة الخاصة للمواطنين والضرر الناجم عن ذلك؟<sup>85</sup> وقد قضى مجلس الدولة خلافا للمحكمة الإدارية لباريس، بوقف استعمال الطائرات بدون طيار (الدرون) لعدم استيفاء هذا الإجراء الوقائي للشروط الدقيقة التي وضعها القضاء الإداري قصد الموازنة بين التدبير الإداري والحياة الخاصة.<sup>86</sup>

### خاتمة

يتضح من خلال ما سبق، أن حالة الطوارئ الصحية بالشكل الذي عاشته البشرية في ظل كوفيد 19، شيء جديد على الممارسة الإدارية والقانونية والقضائية لا شك في ذلك، وأن تدبير هذه الظرفية يختلف تماما عن الحالات العادية أو حالات الوباء العادي من قبيل انفلونزا الخنازير أو سارس أو أيبولا.

<sup>82</sup> " ...ces mesures étaient importantes et adaptées aux circonstances au regard des moyens dont l'État dispose.. "voir Julien Mucchiellile : « L'arbitrage doit se faire au profit des droits fondamentaux », Dalloz : le 10 avril 2020.

<sup>83</sup> Pierre Januelle, op. cit.

<sup>84</sup> أنظر موقف مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه سابقا.

<sup>85</sup> Ordonnance de 18 Mai 2020 affaire Ass la Quadrature du net et ligue des droits de l'homme.

<sup>86</sup> تم استعمال هذه الطائرات في بعض المناطق بالمغرب، لكن لم تترنفس النقاش القانوني والحقوق والقضائي.

وبالتبعية فقد تأكد أن الشرطة الصحية الخاصة التي تتولاها السلطات العمومية المكلفة بالصحة والأوبئة، تحتاج بشكل كبير لشرطة "الدفاع الصحي" التي تتولاها بالأساس وزارة الداخلية والأمن، وهو ما انتبه إليه المشرع الفرنسي منذ فيروس H1N1 وقام بمراجعة المدونة العامة للصحة. وبالتالي فالمشرع المغربي مطالب بأخذ العبرة وتضمين القانون الإطار للصحة ما يفيد ذلك، كما أن الحاجة للدفاع الصحي يجعل تدابير الشرطة الإدارية العامة تتضخم بشكل كبير، وهو ما يفرض الحرص على إعداد القضاء الإداري قصد الاشتغال في فترات الأزمة حتى يساعد السلطات الإدارية في تقدير وضمان التوازن بين الحريات وتدابير الشرطة الإدارية. ذلك لا يقلل من مجهودات الشرطة الإدارية بل يكملها حتى تكون مقبولة ومشروعة وبعيدة عن التجاذبات الذاتية والسياسية. فمهما يكن فتدبير الجائحة عمل بشري يتداخل فيه الذاتي والموضوعي ويعوزه الكمال وبالتالي يحتاج للتصحيح المستمر، في إطار دولة القانون والحقوق وليس فقط الدولة القانونية.

## المراجع

### الكتب

- [1] Léon Dugui, Droit constitutionnel, 3<sup>ème</sup> édition, Tome 2 – 1928.
- [2] دلفولفيه وجورج فودال "القانون الإداري" الجزء الثاني - ترجمة منصور القاضي. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط 1-2001.
- [3] حسن طارق "دستورانية ما بعد انفجارات 2011. قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر" المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات 2011.
- [4] محمد أحمد الجيلاني "أعمال السلطة التنفيذية غير القابلة للطعن في القانون المغربي والمقارن" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 82-2009.

### مقالات

- [5] Alexandre Guérin- Francois, Coronavirus et protection des données personnelles: un enjeu mondial, Dalloz : 1 avril 2020.
- [6] Catherine Krief-Semitko, De l'Etat du droit à l'Etat de droit à l'ombre du coronavirus, Dalloz : 08 Mai 2020.
- [7] Christine de Monteclerle, Adaptation des institutions locales à la crise sanitaire, Dalloz: 9avril 2020.
- [8] Estelle Benoitte, Naissance de la théorie des circonstances particulières, Dalloz : 3 avril 2020.
- [9] Lisa Carayon, Adaptation des normes funéraires dans le cadre de l'urgence sanitaire, Dalloz : 17 avril 2020.
- [10] Jean-Marc Pastorle, Coronavirus : L'État doit préciser ses mesures restrictives, Dalloz : 22 Mars 2020.
- [11] Julien Muchiel, L'état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle in Dalloz : 30 avril 2020.

- [12] Julien Mucchieli, L'arbitrage doit se faire au profit des droits fondamentaux, Dalloz : 10 avril 2020.
- [13] Pascal Guiomard, La grippe, les épidémies et la force majeure en dix arrêts, Dalloz : 4 mars 2020.
- [14] Pierre Januelle, Irresponsabilité pénale des élus : explication d'un débat confus, Dalloz 8 mai 2020.
- [15] ذ.صالح لمزوعي " تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن كورونا كوفيد 19 " منشور في مؤلف جماعي ماي 2020.

### نصوص قانونية (ظواهر، قوانين، مراسيم، دوريات ومناشير، بلاغات..)

- [16] الظهير الشريف 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات. ج ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص 6660.
- [17] ظهير شريف 2 يوليوز 2011 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.34 المتعلق بالمنظومة الصحية ويعرض العلاجات - ج ر عدد 5962 بتاريخ 21 يوليوز 2011 ص 3469.
- [18] مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق ب"سن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها؛ المنشور بالجريدة الرسمية في عددها 6867 مكرر بتاريخ يوم الثلاثاء 24 مارس 2020.
- [19] مرسوم ملكي 26 يونيو 1967 بمثابة قانون يتعلق بوجود التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء على هذه الأمراض.
- [20] مرسوم 21 نوفمبر 1994 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة ج ر عدد 4286 ص 2110.
- [21] مرسوم 13 أبريل 2007 المتعلق بالتنظيم الاستشفائي - ج ر عدد 5524 ص 1693.
- [22] مرسوم إعلان الطوارئ الصحية-مرسوم رقم 292.20.2 ل 23 مارس 2020 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي كورونا كوفيد19 ج ر. عدد 6867 ليوم 24 مارس 2020.
- [23] مرسوم رقم 371.20.2 صادر في 25 من رمضان 1441 (19 ماي 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19، الجريدة الرسمية عدد : 6883 بتاريخ : 19 ماي.
- [24] مرسوم رقم 2.20.406 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد: 6889 مكرر بتاريخ : 09 يونيو 2020.
- [25] قرار لوزير الصحة 4 يناير 2016 بشأن إحداث وتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة الصحة ج ر عدد 6452 ص 2888.
- [26] منشور وزير المالية وإصلاح الإدارة رقم 2020/1 بتاريخ 16 مارس 2020.
- [27] البلاغ المشترك بين وزارة الداخلية ووزارة الصحة 9 يونيو 2020 بشأن التدابير المتخذة لتخفيف القيود.

### قرارات، أحكام وأوامر قضائية

- [28] قرار محكمة الاستئناف بالرباط عدد: 210 بتاريخ: 26 مارس 2020، ف ي الملف عدد: 2020/7202/422
- [29] أمر رئيس المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 239 بتاريخ 23 مارس 2020، في الملف عدد: 2020/7101/358.



[30] أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الابتدائية الإدارية بالرباط رقم 955 بتاريخ 31 مارس 2020.