

مركز تكامل للدراسات والابحاث

دراسات محكمة

الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ  
أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل

عمر احريشان

أستاذ القانون العام والعلوم السياسية

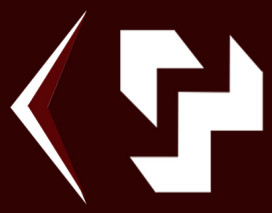
All rights  
reserved



جميع الحقوق  
مقدمة  
محفوظة

مركز تكامل للدراسات و الأبحاث  
TAKAMUL centre for Interdisciplinary Research and Studies

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



## تقديم:

يعتبر الدستور، من حيث المبدأ، القانون الأعلى الذي تتفرع عنه باقي القوانين والتي يجب أن تكون متلائمة مع مقتضيات فصوله. وليستوفي هذا الدستور مجالات اهتمامه، يلزمه أن ينص على القواعد الأساسية لشكل الدولة، بسيطة أم مركبة، ونظام الحكم، ملكي أم جمهوري، وشكل الحكومة، رئاسية أم برلمانية، وينظم السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات التي بين السلطات وحدود كل سلطة، والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لممارستها.

يؤكد الفقيه الدستوري جورج بيدو (Georges BIDAULT) على أن مصير كل أمة يعتمد على ثلاثة عوامل<sup>1</sup>: دستورها، والطريقة التي ينفذ بها، ومدى الاحترام الذي يبعثه في النفوس.

ولا يهم في الدستور الجانب الشكلي فقط، ولكن الأهم هو المحتوى ومدى تطابقه مع المبادئ الديمقراطية، وفي مقدمتها فصل السلط واحترام الحقوق والحريات. وهذا ما نصت عليه، بشكل صريح، أولى وثائق حقوق الإنسان في العصر الحديث، حيث تضمنت المادة 16 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789-1791 أن "كل مجتمع لا تتوفر فيه ضمانات للحقوق ولا الفصل بين السلطات، فإنه مجتمع بدون دستور"<sup>2</sup>. وعلى هذا الأساس يتم التفريق بين الدولة الدستورية والدولة غير الدستورية. أي أن معيار الدولة الدستورية لا يحدده الشكل المتمثل في توفر الدولة على دستور بقدر ما يحدده المضمون، وهو تنصيب هذا الدستور على فصل السلط و ضمانات الحقوق.

لكل ما سبق، يحظى باب الحريات والحقوق الأساسية بأهمية كبيرة عند فحص وتقييم الدستور، ويرتّب دائما في باب سابق على باب السلطات، وهذه الأولوية من حيث التراتبية تعني الشيء الكثير وتكون حاسمة عند الحاجة إلى تفكيك تناقض حاصل بين فصلين حيث نعطي قيمة دستورية للفصل الأسبق في الوجود والترتيب في المتن الدستوري<sup>3</sup>. يُعمل بهذه القواعد في الأحوال العادية، ولكن تحدث استثناءات تستلزم تعاملًا استثنائيًا أو ظروف استثنائية تتطلب تدابير استثنائية.

وحتى لا يتم خرق الدستور ولضمان الانسجام التام مع الشعار/الهدف الأكبر "دولة الحق والقانون" يلزم ضبط هذه الحالات/الظروف وضبط هذه التدابير الاستثنائية. وهذا الأمر يجد سنده في القاعدة الرومانية الشهيرة "سلامة الشعب فوق القانون". وهو ما يفتح الباب أمام مشروعية استثنائية تفوق في حالة هذه الظروف الاستثنائية سمو الدستور، ولكن بالاستناد إلى الدستور الذي ينص عليها. وهذا ما يصطلح عليه بنظرية حالة الضرورة أو تدبير الأزمات. ويدل هذا التعبير على وسائل ذات طبيعة ومدى مختلفين معدة لمواجهة أوضاع استثنائية، ذات طابع وطني أو محلي ولكنها تترجم جميعا بتلين أو بتجنب، لمدة طويلة إلى حد ما، لأزمة عادية في شأن الحريات العامة<sup>4</sup>.

ويمكن إدخال سلطات الأزمة في مفهوم عام أوسع، مفهوم السلطات الاستثنائية، وبين تحليل الأحكام القانونية المصنفة في التسميتين أن سلطات الأزمة تدل، عموما، على أحكام معدة لمواجهة أوضاع استثنائية ذات طبيعة سياسية (الحرب والانقلاب والتدمير مثلا) في حين أن طبيعة السلطات الاستثنائية تتضمن أحكاما تهدف إلى التجاوب مع أوضاع مستقلة عن أي عامل سياسي (أي كوارث طبيعية)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - فؤاد العطار، "القانون الإداري"، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 1.

<sup>2</sup> <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen> (شاهد بتاريخ 30 أبريل 2020)

والنص الأصلي بالفرنسية هو:

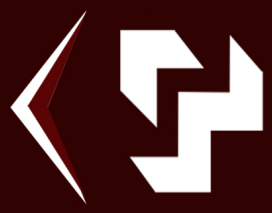
"Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution".

3 - في الدستور المغربي تم التنصيب على الحقوق والحريات في الباب الثاني (الفصول من 19 حتى 40) مباشرة بعد التصدير والأحكام العامة، وقبل أبواب الملكية، ثم السلطة التشريعية، ثم السلطة التنفيذية، وهناك في الفقه الدستوري اتجاه بأن الفصل الذي يسبق في الترتيب يحظى بأهمية أكثر عن التعارض.

4 - أوليفيه دوهايميل وأيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي وزهير شكر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 1996، ص 705.

5 - المرجع السابق، ص 705.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



تهتم هذه الورقة البحثية برصد تداعيات جائحة كورونا على مجال الحقوق والحريات في المغرب، وتركز على تشريع هذه الحالة ومدى ملاءمته للمعايير الدولية وطريقة تنزيل حالة الطوارئ الصحية ومدى تمثيلها للمقاربة الحقوقية. وهو ما استدعى دراسة سياق هذا التشريع وأساسه الدستوري والقانوني والتنظيمي.

## أولاً: تدبير الحقوق والحريات في الحالات الاستثنائية

سنتطرق في هذا الشق لتدبير الحقوق والحريات في هذه الحالات الاستثنائية من خلال رصد لهذه الحالات وتعامل المشرع الدولي معها، ثم نتطرق لدراسة مقارنة بين التشريعين المغربي والفرنسي بسبب تفوق التجربة الفرنسية في رصد هذه الحالات وبسبب منهج التشريع المغربي الذي يستقي أساساً من المدرسة الفرنسية.

## 1- رصد الحالات الاستثنائية والتعامل الدولي معها

سنقسم هذا الرصد إلى فترتين نتناول في الأولى مصطلحي "سلطات الأزمة" Les pouvoirs de crise والسلطات الاستثنائية exceptionnels les pouvoirs ونخصص الثانية للنظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع الدولي.

### 1- بين سلطات الأزمة والسلطات الاستثنائية

"غالباً ما تنظم سلطات الأزمة مسبقاً بموجب الدستور والقانون والمرسوم، في حين أنه يصنف بين السلطات الاستثنائية أيضاً تليين منتظم للشرعية يغدو ضرورياً بسبب الوضع (أي: سلطات خاصة يمنحها المجلس النيابي للحكومة، تبعا للنظرية الاجتهادية للظروف الاستثنائية...). وليس للتمييز بين سلطات الأزمة والسلطات الاستثنائية الدقة العلمية. فهناك نتائج تولد من الواقع في أن بعض الأحكام القانونية، القانون حول الطوارئ في فرنسا مثلاً، تتيح مواجهة أوضاع استثنائية ذات مصدر سياسي أو ناجمة عن كوارث طبيعية في آن معا.

توجد في أساس سلطات الأزمة الفكرة القديمة في أنه قد تكون هناك ضرورة، في بعض الظروف، إلى تعليق الشرعية القائمة في الأزمنة العادية، وتقديم أمن الدولة على الحريات الفردية، وأن حماية هذه الحريات تقضي بوضعها بين قوسين لوقت طويل إلى حد ما. والتوفيق الذي يجب القيام به بين متطلبات النظام ومتطلبات الحرية دقيق ومتحرك، ومخاطر الدكتاتورية باسم الضرورة أو الأمن أكيدة. والحال أن القرن العشرين رأى مضاعفة الأزمات، وسلطات الأزمة كنتيجة لذلك. وقد جرى التفكير في الحماية من الإفراط الذي يمكن أن يولده استخدام هذه السلطات بالإعداد لها مسبقاً<sup>6</sup>.

إن إضفاء الصفة المؤسسية على سلطات الأزمة يجعلها معيارية ويقود إلى تقهقر فكرة الحريات العامة مع إن إضفاء الصفة المؤسسية هذا مفروض فيه أن يدافع عنها بشكل أفضل. وقد تناقض تيقظ المواطنين لسلطات الأزمة. والأزمات لا يمكن تحديدها إلا بطريقة مهمة (خطر داهم، تهديد خطير ومباشر...) وهناك مكان دائماً لغير المتوقع، والتوقع المسبق لمجموعة سلطات أزمة لا يمنع، عند حدوث أزمة جديدة، وجوب تصور سلطات استثنائية جديدة خلال الأزمة. وسلطات الأزمة هذه المختصة بموضوع معين يمكن استخدامها لتوسيع سلطات الأزمة المتوقعة مسبقاً أو الإعداد لها<sup>7</sup>.

## 2- النظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع الدولي

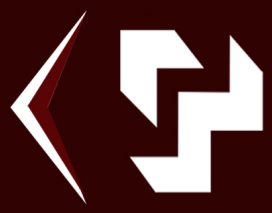
وتفادياً لاستغلال هذا الهامش الضيق من طرف السلطات بشكل سيء والتوسع في التضييق على الحقوق والحريات، التي هي الأصل، بذل المنتظم الدولي مجهوداً كبيراً لتقييد حركة الدول في هذه الفترات/الحالات الاستثنائية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية<sup>8</sup> والسياسية<sup>9</sup>. وهناك كذلك مبادئ مؤتمر سيراكوزا<sup>10</sup> (انعقد في إيطاليا في أبريل/ماي

6- المرجع السابق، ص. 706.

7- المرجع السابق، ص. 706-707.

8- اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، وبدأ نفاذه في 23 مارس 1976، وفقاً لأحكام المادة 49. أما المغرب فقد وقع عليه في 19 يناير 1979 وصادق عليه في 3 ماي 1979 ونشر في الجريدة الرسمية عدد 3525 (6 رجب 1400 الموافق لـ 21 ماي 1980) (ظهير شريف رقم 1.79.186 بتاريخ 17 ذي الحجة 1399 الموافق لـ 8 نونبر 1979). ينظر: الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان، المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، الكتاب الأول، ط1، 1998، ص. 34.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



1984) المتعلقة بالأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تجيز فرض قيود أو استثناءات، وقد وضعت تلك المبادئ من طرف لجنة مكونة من 31 خبيراً دولياً اجتمعوا في سيراكوزا لاعتماد مجموعة موحدة من التفسيرات للشروط التقييدية الواردة في هذا العهد. وعلى الرغم من أنه ليست لهذه المبادئ قوة القانون، فإنها توفر إرشادات هامة وموثوقة فيما يتعلق بمعنى المصطلحات الواردة في العهد، وخاصة في الحالات التي لا يغطيها تعليق عام من لجنة حقوق الإنسان. كما يمكن الاطلاع على تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب لفهم ضوابط التقييد<sup>11</sup>.

يستنتج من التشريع الدولي في هذا المجال أن التقييد استثناء ومشروط بمجموعة من الشروط هي:

أ- حالة الضرورة: فلا بد من وجود ضرورة ومعبر عنها رسمياً؛

ب- الإعلان الرسمي: حيث تضمن التعليق 29 على المادة 4 الخاصة بعدم التقييد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ للجنة المعنية بحقوق الإنسان الدورة الثانية والسبعون (2001) ما يلي "تتسم المادة 4 من العهد بأهمية قصوى بالنسبة لنظام حماية حقوق الإنسان بمقتضى العهد (...). تخضع كلا من تدير عدم التقييد هذا ذاته وتبعاته المادية لنظام محدد من الضمانات (...) والشرط الأخير أساسي للحفاظ على مبدأى المشروعية وسيادة القانون في الأوقات التي تمس الحاجة إليهما"<sup>12</sup>.

ت- الغاية: لا بد أن يكون وراء إقرار هذه الحالة مصلحة عامة؛

ث- المدة: لا بد أن يكون إقرار هذه الحالة لمدة مؤقتة وليست دائمة؛

ج- التناسب: لا بد من تطبيق هذه الاستثناءات في أضيق الحدود، وبدون إفراط وبشكل متناسب مع ما تتطلبه الضرورة؛

ح- التقييد بدون تضيق أو خرق: لا بد من استيعاب أن المطلوب تقييد وليس تضيقاً أو انتهاكاً أو خرقاً للحقوق

والحريات؛

خ- المساواة: يجب أن لا تنطوي هذه التدابير الاستثنائية على طابع تمييزي بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو

الدين أو الأصل الاجتماعي؛

د- التعليل: لا بد من بيان الأسباب وإعلانها رسمياً؛

ذ- التنصيب القانوني: وتبقى أهم الشروط هي ضرورة التنصيب على هذه التدابير الاستثنائية في القانون. ويستحسن

التنصيب عليها في الدستور بحكم أنه يتم إقراره عادة بالاستفتاء (ديمقراطية مباشرة) أو على الأقل في القانون بحكم أنه يصدر عن نواب/ممثلين للشعب. وهذا ما يصطلح عليه بالنظام الدستوري لتدبير الأزمات.

<sup>9</sup> نصت هذه المادة على: "1- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

2- لا يجوز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و7 و8 (الفقرتين 1 و2) و11 و15 و16 و18.

3- على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقييد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالسبب التي دفعها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقييد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته".

10 - جون جيبسون، معجم مصطلحات حقوق الإنسان العالمي، مركز الكتاب الأكاديمي، ص. 29.

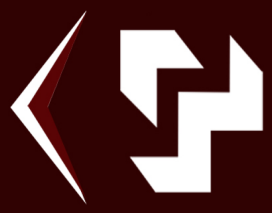
منشور كذلك على الرابط التالي (شوهده في 1 يونيو 2020): <https://bit.ly/2NeVzAx>

<sup>11</sup> للاطلاع على التقرير، يرجى مراجعة الرابط التالي (شوهده في 3 ماي 2020):

<https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/61/267>

12- للاطلاع على التعليق 29 كاملاً، وهو مفيد جداً، ينظر الرابط التالي (شوهده في 3 ماي 2020): <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/hrc-gc29.html>

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



ر- استثناء بعض الحقوق: ورغم إقرار هذه الحالة فإنه تستثنى بعض الحقوق والحريات نهائياً من التقييد، مثل الحق في الحياة (م6)، التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز إجراء أية تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه الحر (م7)، الاسترقاق (م8)، لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدية (م11)، حرية الفكر والوجدان والدين (م18).

لكل ما سبق، لاحظنا حضور هذه الضوابط في تصريحات المفوضة السامية لحقوق الإنسان ميشيل باشليه Michelle Bachelet<sup>13</sup>، بعد جائحة كوفيد19 حين دعت الحكومات إلى عدم انتهاك حقوق الإنسان بحجة التدابير الاستثنائية والطارئة التي تعتمدها في مواجهة التحدي الهائل المتمثل بحماية الأشخاص من كوفيد19، وحذرت من أن "الصلاحيات التي تمنحها حالة الطوارئ للحكومات لا يجب أن تشكل سلاحاً تستخدمه بهدف سحق المعارضة، والسيطرة على السكان، وإدامة وجودها في السلطة، بل بهدف التصدي للوباء بفعالية، لا أكثر ولا أقل". وأشارت أنه "وردتنا تقارير عديدة من مناطق مختلفة من العالم تفيد بأن الشرطة وقوات الأمن تستخدم القوة المفرطة، والقاتلة في بعض الأحيان، لإجبار الناس على الالتزام بالحجر الصحي وحظر التجول. وغالباً ما ترتكب مثل هذه الانتهاكات ضد أشخاص ينتمون إلى أفقر شرائح السكان وأكثرها ضعفاً". وأكدت أنه "من الواضح جداً أن إطلاق النار على شخص أو احتجازه أو إساءة معاملته لكسره حظر التجول بحثاً بكل بأس عن طعام، هو غير مقبول وغير قانوني، تماماً كما هي الحال بالنسبة إلى جعل وصول المرأة إلى المستشفى للولادة، أمراً صعباً أو خطيراً. وفي بعض الحالات، يلقي الناس حتفهم بسبب التطبيق غير المناسب لتدابير من المفترض أنها اعتُمدت لإنقاذهم من الموت" وتابعت أن "في بعض البلدان، يُعتقل الآلاف من الأشخاص بسبب انتهاك حظر التجول، وهذا من الممارسات غير الضرورية وغير الآمنة. فالسجون والحبوس بيئات محفوفة بمخاطر شديدة، وعلى الدول أن تسعى إلى إطلاق سراح من يمكن إطلاق سراحه بصورة آمنة، وعدم احتجاز المزيد من الأشخاص".<sup>14</sup>

## II- النظام القانوني للحالات الاستثنائية: دراسة مقارنة

سنقسم هذا الشق إلى فقرتين نتناول في الأولى النظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع المغربي ونخصص الفقرة الثانية للنظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع الفرنسي والمغربي.

### 1- النظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع المغربي

بمجرد ظهور جائحة كورونا والاضطرار إلى اتخاذ تدابير استثنائية اكتشفت الدولة المغربية وجود فراغ دستوري وتشريعي بشأن حالة الطوارئ. فالدستور يتضمن التنصيص فقط على بعض الظروف الاستثنائية وحالات الأزمة دون أخرى، وهو ما جعل الحكومة تلجأ إلى مقتضيات ف 21 و 24 وتأويلهما لتبرير إقرار حالة الطوارئ الصحية<sup>15</sup>.

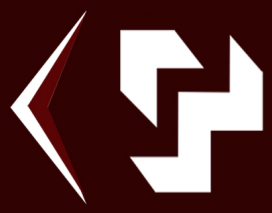
**حالة الاستثناء**: التي ينظمها ف 59: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويُخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الأجل، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. لا يحل البرلمان

13 - تولت السيدة ميشيل باشليه منصب مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في 1 سبتمبر 2018، وهي الشخصية السابعة التي تشغل منصب المفوضة السامية. انتخبت رئيسة للشيلي مرتين (2006-2010 و 2014-2018). وهي أول امرأة تتولى رئاسة هذا البلد، وكذلك أول امرأة تتقلد منصب وزير الدفاع في شيلي وفي أمريكا اللاتينية (2000-2002). وشغلت أيضاً منصب وزيرة الصحة (2002-2004). أما المفوضية السامية لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة فقد تأسست في عام 1993. لمزيد من المعطيات ينظر الرابط التالي (شوهده <https://bit.ly/2UY1PW>): (5 ماي 2020)

شوهده في 30 أبريل 2020 والتصریح كان يوم 27 أبريل <https://bit.ly/2UY1PW> -14

15- ينص الفصل 21 على: "لكل فرد الحق في سلامة شخصه وأقربائه، وحماية ممتلكاته. تتضمن السلطات العمومية سلامة السكان، وسلامة التراب الوطني، في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع". وتنص الفقرة الأولى من ف 24 على: "لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة".

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وبتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

1- حالة الحصار بمقتضى ف74: "يمكن الإعلان لمدة ثلاثين يوما عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بالقانون".

2- المجلس الأعلى للأمن: وينظمه ف54 الذي ينص على: "يُحدث مجلس أعلى للأمن، بصفته هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وتديبر حالات الأزمات، والسهر أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة. يرأس الملك هذا المجلس، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد. يضم المجلس الأعلى للأمن في تركيبته، علاوة على رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، الوزراء المكلفين بالداخلية، والشؤون الخارجية، والعدل، وإدارة الدفاع الوطني، وكذا المسؤولين عن الإدارات الأمنية، وضباط سامين بالقوات المسلحة الملكية، وكل شخصية أخرى يُعتبر حضورها مفيدا لأشغال المجلس. ويحدد نظام داخلي للمجلس قواعد تنظيمه وتسييره". ولم يصدر لحد كتابة هذه الورقة النظام الداخلي لهذا المجلس. فلماذا لم يتم التنصيص على حالة الطوارئ؟ وحالة الطوارئ الصحية بالضبط؟

يمكن إرجاع سبب ذلك لعوامل متعددة منها ملابسات وسياق الدستور وسرعة صياغته وغياب البعد التوقعي رغم أن استحضار هذا من سمات جودة التشريع لأننا نشعر لظاهرة بحس توقعي لإطالة عمر القانون وتجنب الثغرات ما أمكن. وهنا لا نتحدث عن نقائص أو ثغرات فقط بل ربما عن تجاهل، ولذلك صدر الدستور بدون نصوص كافية تتحدث عن تديبر المخاطر والأزمات أو يمكن القول بنقص هذه النصوص وعدم تغطيتها لكل الأزمات المتوقعة. وينطبق هذا الأمر على حالة الحصار التي لم يصدر قانون ينظمها لحد الآن.

على المستوى التشريعي، ليس هناك أي قانون، ولكن هناك ما يقوم مقامه، وهو مرسوم ملكي قديم<sup>16</sup>، وهو مرسوم ملكي<sup>17</sup> بمثابة قانون يتعلق بوجوب التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء على هذه الأمراض يحمل رقم 554.65 ومكون من 8 فصول<sup>18</sup>. والأهم في هذا المرسوم الملكي بمثابة قانون أنه يعطي تنفيذ مقتضياته في الحجر الصحي لوزير الصحة والداخلية معا. لكن لوحظ عدم استعماله نهائيا بدون مبرر ولا تعليق. مع العلم أن هذا المرسوم تم ذكره كمرجع لمرسوم 2.20.293 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا.

يمكن استخلاص أن حالة جائحة كورونا لا ينطبق عليها مواصفات حالة الاستثناء أو حالة الحصار المنصوص عليهما دستوريا. وهنا نفتح القوس لتتحدث عن الظروف الاستثنائية كما أنتجت التجارب المقارنة.

## 2- النظام القانوني للحالات الاستثنائية في التشريع الفرنسي والمغربي

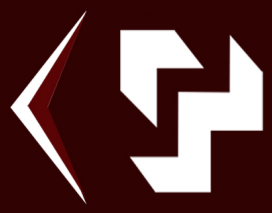
نميز بين أربع حالات هي: حالة الحرب/ الدفاع *état de guerre*، وحالة الطوارئ *état d'urgence*، وحالة الاستثناء *l'état d'exception*، وحالة الحصار *état de siège*. هي أربع حالات تطلق أحيانا خطأ على مفهوم واحد بينما هي متباينة، وهناك فوارق كثيرة بينها سواء من حيث موضوعها ومن يدعو إليها ومدتها. والتجربة الفرنسية مفيدة في هذا الباب لأنها طورت بشكل كبير دسترة الأزمات وتقنينها.

16- اتخذ في ظل حالة الاستثناء وهو ما ينص عليه استناده إلى المرسوم الملكي 136.65 المتعلق بإعلان حالة الاستثناء. ويتعلق الأمر بالمرسوم الملكي رقم 554.65 بتاريخ 17 ربيع الأول 1387 (26 يونيو 1967) منشور في الجريدة الرسمية، عدد 2853، بتاريخ 05/07/1967 ص. 1483.

17- للتوسع أكثر في مصطلح مرسوم ملكي ينظر: عمر احريشان، الأساس في دراسة المصطلح القانوني، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2020، ص. 74 وما بعدها.

18- الجريدة الرسمية، عدد 2853، بتاريخ 5 يوليوز 1967، ص. 1483.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



- **حالة الحرب:** ينظمها الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة في المادة 35 وآخر مرة استعملت فرنسا هذه الحالة كانت في 1939، ويتخذها البرلمان. وتنص على "يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان. تقوم الحكومة بإبلاغ البرلمان بقرارها أن تقوم القوات المسلحة بالتدخل في الخارج، على الأكثر خلال ثلاثة أيام بعد بداية التدخل المذكور. وتقوم بعرض وتدقيق أهداف التدخل المذكور. قد تقود هذه المعلومات إلى نقاش لا يتبعه تصويت. وحين يتجاوز التدخل المذكور أربعة أشهر، تقدم الحكومة طلب التمديد للبرلمان للحصول على تفويض/ إذن. وقد تطلب من الجمعية الوطنية اتخاذ القرار النهائي. وإذا لم يكن البرلمان منعقدًا عند انقضاء مدة الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية". أما في المغرب، فينص الدستور في الفصل 49 على "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: ... إعلان حالة الحصار؛ إشهار الحرب..."

- **حالة الحصار:** تكون في حالة خطر وشيك يهدد الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة وتستلزم تقييدا للحريات (régime restrictif des libertés publiques) ويمكن إعلانها على جميع الأراضي أو على جزء منها فقط. وفي العادة تكون حالة الحصار أخطر درجة من حالة الطوارئ. وينظمها في الدستور الفرنسي<sup>19</sup> م 36 التي تنص على "يكون فرض حالة الحصار بأمر من مجلس الوزراء. ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوما إلا بإذن من البرلمان منفردا". وتفاصيل العملية منظمة بقانون 9 غشت 1849 كما عدل في مناسبات أخرى، منها أبريل 1916 و9 غشت 1949، ويتضمن 13 مادة.

في المغرب، حالة الحصار ينظمها الدستور في ف 74: "يمكن الإعلان لمدة ثلاثين يوما عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بالقانون". ولكن ليس هناك قانون ينظم هذه الحالة كما هو موجود في فرنسا.

- **حالة الطوارئ:** أصل المصطلح لاتيني يعني urgens أو أورجينس<sup>20</sup>. وحالة الطوارئ منظمة بقانون رقم 385.55 بتاريخ 3 أبريل 1955 في فرنسا<sup>21</sup> وغير منصوص عليها دستوريا<sup>22</sup>. وتم استعمالها في حرب الجزائر، وفي كاليديونيا الجديدة عام 1984 (القانون رقم 821.84 بتاريخ 16 شتنبر 1984)، وفي احتجاجات الضواحي les banlieues عام 2005. وقد عدل قانون الطوارئ بالأمر الاشتراعي رقم 372.60 (15 أبريل 1960) بينما المغرب لم ينظم حالة الطوارئ بقانون ولم يشر إليها في الدستور.

- **حالة الاستثناء:** ينظمها الدستور الفرنسي بموجب المادة 16 التي تنص على "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. ويوجه خطابا للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات. سوف تحدد التدابير بحيث تزود السلطات العامة الدستورية، بأسرع وقت ممكن، بوسائل للقيام بواجباتها. ويستشار المجلس الدستوري فيما يتعلق بمثل هذه التدابير. يعقد البرلمان جلسته بموجب سلطته. لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات الطارئة. بعد مضي ثلاثين يوما من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يمكن أن تحال المسألة إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك لتقرر ما إذا كانت الشروط

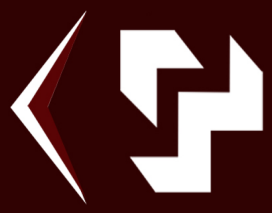
19- دستور 4 أكتوبر 1958.

20 - urgent, pressant, participe présent de urgere, presser, faire dépêcher.

21 - l'état d'urgence est une mesure exceptionnelle pouvant être décidée par le conseil des ministres, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public soit en cas de calamité publique (catastrophe naturelle d'une ampleur exceptionnelle) et de restreindre certaines libertés publiques ou individuelles pour des personnes soupçonnées d'être une menace pour la sécurité publique.

22- أقر هذا القانون في البداية لمدة محدودة وعلى الأرض الجزائرية لمواجهة نزاع ولكنه أصبح دائما بالأمر الاشتراعي بتاريخ 15 أبريل 1960 وتوسع في كل التراب الفرنسي.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس قراره على الملأ في أقرب وقت ممكن. يجري المجلس بموجب حقه هكذا اختبار ويتخذ قراره بالطريقة ذاتها بعد ستين يوما من ممارسة الصلاحيات الطارئة أو في أي وقت كان بعد ذلك".

يحق إذن حسب هذه المادة لرئيس الجمهورية بعد إعلانه حالة الاستثناء اتخاذ كافة التدابير التي تقتضيها الظروف لدفع الخطر عن البلاد ومؤسساتها، وللإسراع بتوفير الشروط لتمكين السلطات العامة من القيام بمهامها بشكل منتظم، ولذلك فإنه يحل محل السلطتين التشريعية والتنفيذية في اتخاذ مختلف القرارات والأعمال التي يوقعها بمفرده، بعد استشارة المجلس الدستوري فقط، والتي لا تكون خاضعة لأية مراقبة قضائية أو سياسية من أي جهة كانت. أما البرلمان والحكومة فإنهما يستمران أثناء سريان حالة الاستثناء بممارسة مهامهما ووظائفهما العادية دون أن يتعارض ذلك مع سلطات الرئيس وقراراته في مختلف المجالات. ويتوقف تطبيق حالة الاستثناء بعد زوال الخطر عن البلاد وعودة السير المنتظم للسلطات العامة، وتقدير ذلك حق للرئيس. وقد عاشت فرنسا هذه التجربة في عهد الجنرال ديغول الذي أعلن حالة الاستثناء في 23 أبريل 1961 إثر العصيان المسلح الذي قام به بعض الضباط الفرنسيين في الجزائر. ورغم أن هذا العصيان لم يستمر إلا أربعة أيام ظلت حالة الاستثناء قائمة حتى 30 سبتمبر حين أعلن الرئيس عن إلغائها بصفة رسمية.

تنظم حالة الاستثناء، في المغرب، بموجب ف 59 السابق ذكره في هذا البحث. وقد تم الإعلان عنها من خلال خطاب ملكي بتاريخ 7 يونيو 1965، أي 3 سنوات بعد إقرار الدستور وستين بعد أول برلمان، وسنة بعدما قدمت المعارضة ملتتمس رقابة لإسقاط حكومة أحمد ابا حنيبي التي أعقبت انتخابات 17 ماي 1963. واستمرت حتى 1970 حيث تم رفعها بخطاب ملكي إذاعي يوم 8 يوليوز 1970 أعلن فيه الملك عن نهاية حالة الاستثناء.

وبناء على ما سبق، يمكننا التمييز بين حالة الحصار والاستثناء في التشريع المغربي بناء على المعايير التالية:

**-الجهة التي تتخذ القرار بشأنها:** يتخذ قرار حالة الحصار بظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة (بدون استشارة البرلمان إلا في حالة التمديد) ولكن الفصل 49 ينص على ضرورة التداول بشأنها في المجلس الوزاري هي وإشهار الحرب. بينما يتخذ الملك بظهير قرار حالة الاستثناء، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة

**-مدتها:** في حالة الحصار محصورة في 30 يوم، وفي حالة الاستثناء، فالمدة غير محددة ولكن تنتفي بانتفاء أسباب إعلان الحالة.

**-تفاصيل تنزيلها:** هناك غياب قانون يفصل تطبيقها في حالة الحصار وحالة الاستثناء معا.

**-وضع الحريات والحقوق:** في حالة الحصار يتم انتقال تدابير الحفاظ على النظام العام من السلطات المدنية إلى السلطة العسكرية؛ وتخويل السلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ تدابير استثنائية؛ ويتم تعليق العمل بالقوانين العادية وتقييد الحريات الفردية. بينما في حالة الاستثناء تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور مضمونة.

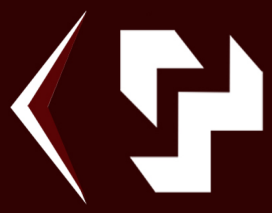
ثانيا: حالة الطوارئ الصحية في المغرب بين التشريع والتنزيل

سنتطرق لحالة الطوارئ الصحية وسؤال الاختصاص التشريعي والرقابي، وبعد ذلك لحالة الطوارئ الصحية والإشكالات التي أثارها التطبيق والتنزيل.

1 - حالة الطوارئ الصحية وسؤال الاختصاص التشريعي والرقابي



# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



سنقسم هذا الشق إلى فترتين نتناول في الفقرة الأولى إقرار حالة الطوارئ الصحية وما أثاره ذلك من إشكالات الاختصاص، سواء ما تعلق بأساسها الدستوري أو المجال الذي تندرج فيه، هل هو المجال التشريعي أم التنظيمي ونخصص الفقرة الثانية للدور الرقابي والتشريعي للبرلمان لمواكبة إقرار وتنزيل هذه الحالة.

## 1- حالة الطوارئ الصحية: بين الأساس الدستوري والاختصاص التشريعي والتنظيمي

لقد تزامنت جائحة كوفيد19 مع شهر مارس، وهو فترة عطلة برلمانية. وإقرار حالة الطوارئ اختصاص تشريعي، ولذلك تم اللجوء إلى تفعيل مقتضيات ف 81 من الدستور الذي يتيح للحكومة العمل بمراسيم القوانين 23 ولكن الحكومة تسرعت كثيرا فاختارت مصطلح حالة طوارئ صحية وبدأت العمل بها بلاغ وهو مجرد قرار إداري صدر في 19 مارس وطبق ابتداء من 20 مارس. وهنا ارتكب أول خطأ نتيجة الارتباك أو التسرع. ثم بدأت الحكومة في الاستدراك، فأعدت وناقشت مشروع المرسوم بقانون في 22 مارس بالمجلس الحكومي ونشر بالجريدة الرسمية في 24 مارس<sup>24</sup>. لم تجد الحكومة سنداً دستورياً مباشراً، فلجأت إلى ف 21 و24 من الدستور<sup>25</sup> وإلى اللوائح التنظيمية الصادرة عن منظمة الصحة العالمية<sup>26</sup>.

وبتدبير يطبعه التسرع، صدر المرسوم بقانون رقم 2.20.292 يوم 24 مارس وطبق بأثر رجعي حيث لم يتم ذكر بداية حالة الطوارئ وتم الاقتصار على انتهائها في 20 أبريل (م1).

ولم يقتصر الأمر على هذا المرسوم بقانون، ولكن صدر كذلك مرسوم 2.20.293 الذي جعل تحديد مدة حالة الطوارئ الصحية اختصاص تنظيمي خالص، ولو تكرر الإعلان عنها، وهو عكس ما سارت عليه أغلب التجارب المقارنة التي تجعل التمديد اختصاصاً للمشرع. ولهذا تم تمديد حالة الطوارئ الصحية دون تدخل برلماني بالمرسوم 2.20.330 بداية من 19 أبريل<sup>27</sup>، ثم مرسوم 2.20.371 ابتداء من 19 ماي<sup>28</sup>، ثم المرسوم 2.20.406 ابتداء من 9 يونيو<sup>29</sup>.

## 2- الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان في الميزان

لم يرقم البرلمان بدوره الرقابي، حيث صادق على المشروع دون تعديل رغم الخروقات والتشدد الذي طال فقرات منه اتضحت بعد التطبيق بشكل جلي، مثل العقوبات المبالغ فيها التي تصل حد الاعتقال.

ولما فتحت الدورة البرلمانية عرض المرسوم بقانون على أنظاره ولكن لم يكن من حقه التعديل لأنه يعرض كمادة فريدة. وهو ما تم من خلال مشروع قانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة

<sup>23</sup>- يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية. يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه باللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب.

24- الجريدة الرسمية، عدد 6867، 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص. 1782

25- ف 21: "لكل فرد الحق في سلامة شخصه وأقربائه، وحماية ممتلكاته. تضمن السلطات العمومية سلامة السكان، وسلامة التراب الوطني، في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع". ف 24: "لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة. لا تنتهك حرمة المنزل. ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون. لا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية، كيفما كان شكلها. ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها، كلاً أو بعضاً، أو باستعمالها ضد أي كان، إلا بأمر قضائي، ووفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون. حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه، والخروج منه، والعودة إليه، مضمونة للجميع وفق القانون".

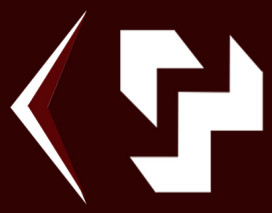
26- اللوائح التنظيمية لمنظمة الصحة العالمية هي لوائح لا ترقى إلى اتفاقية دولية ملزمة، م 3 من اللوائح الصحية لهذه المنظمة تنص على عبارة "في إطار الاحترام الكامل لكرامة الناس". ينظر الرابط التالي (شوهده في 2 يونيو 2020): <https://www.who.int/ihr/ar/>

27- الجريدة الرسمية، عدد 6874، 25 شعبان 1441 (19 أبريل 2020)، ص. 2218.

28- الجريدة الرسمية، عدد 6883، 25 رمضان 1441 (19 ماي 2020)، ص. 2776.

29- الجريدة الرسمية عدد 6889، 17 شوال 1441 (9 يونيو 2020)، ص. 3394.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها وأحيل على البرلمان للمصادقة كمادة فريدة واكتملت مسطرة المصادقة عليه بتاريخ 12 ماي 2020، ولكن الملاحظ أن النشر في الجريدة الرسمية تأخر كثيرا، ولذلك فإن هذه التجربة أثبتت أن الاستعجال كان انتقائيا<sup>30</sup>. لا يمكن المرور على طريقة المصادقة على قانون 23.20 دون إثارة إشكال فقهي يثيره هذا النوع من المشاريع، ويتمثل في حدود سلطة البرلمان. هل سلطته تقتصر على المصادقة على المادة الفريدة دون تعديل مواد مرسوم القانون؟ أم أن له صلاحية تعديلها؟ وهل يندرج مرسوم القانون ضمن المجال التشريعي أم التنظيمي؟

يفضي البحث المتعمق في هذا الموضوع إلى وجود فراغ أو غموض دستوري وقانوني، وهو ما يفتح باب الاجتهاد بناء على قرارات سابقة للقضاء الدستوري. وسيلاحظ أنها هي كذلك يطبعها التضارب ولا يمكنها أن تقود إلى رأي واحد.

هناك قرار رقم 944 / 14 م.د للمجلس الدستوري في ملف عدد: 1403/14 الصادر في 18 سبتمبر 2014 والذي يخص عريضة الطعن التي قدمها السيد محمد دعيدة باسم الفريق الفيدرالي للوحدة والديمقراطية ملتصقا فيها من المجلس الدستوري التصريح بعدم دستورية اجتماع لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية المخصص للموافقة على مشروع المرسوم بقانون رقم 2.14.596 القاضي بتميم القانون رقم 012.71 والقانون رقم 05.89 المحددة بموجهما على التوالي السن التي يحال إلى التقاعد عند بلوغها موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، والمستخدمون المنخرطون في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، مع ما يترتب على ذلك من وقف سريان أجل إصدار الأمر بتنفيذ مرسوم القانون، بعلّة مخالفة مقتضيات المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين. وقد تضمن هذا القرار ما يلي: "وحيث إن الدستور ينص في الفقرة الأولى من فصله 81 على أنه "يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية"; وحيث إنه، لأن كانت مراسيم القوانين تتخذها الحكومة باتفاق مع اللجان البرلمانية المعنية بالأمر في كلي مجلسي البرلمان، وفقا للمسطرة الخاصة المحددة لذلك في الفصل 81 المذكور، فإن مراسيم القوانين لا يخضع اعتمادها لكامل مسطرة التشريع المقررة في الدستور، مما يجعل سريانها يتم فور نشرها في الجريدة الرسمية ولا يتوقف على صدور أمر بتنفيذها كما تقتضي ذلك أحكام الفصل 50 من الدستور، الذي ينطبق على القوانين دون سواها؛ وحيث إنه، بناء على ذلك، فإن مراسيم القوانين لا تكتسب صبغة قانون إلا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان بمجلسيه في الدورة العادية الموالية لصدورها، وفقا لأحكام الفصل 81 من الدستور، مما يجعلها غير مندرجة ضمن اختصاص المحكمة الدستورية المحدد بموجب الفصل 132 من الدستور"31؛

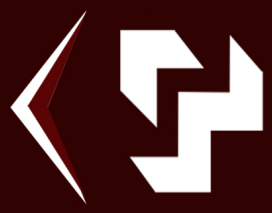
يتضح إذن من هذا القرار أن المجلس الدستوري انتصر للرأي الذي يقول بأن مراسيم القوانين لا تكتسب صبغة القانون لكونها صادرة عن الحكومة، وبتنسيق مع اللجان المعنية ولم تعرض على الجلسة العامة للمجلسين، ولا تستوجب الأمر بتنفيذها بظهير التنفيذ. أي أنه لم يخضع اعتمادها لكامل مسطرة التشريع المقررة في الدستور، ويقصد طبعاً عدم خضوعها لمقتضيات ف 50 من الدستور<sup>32</sup> مما يبرر صدورها في الجريدة الرسمية دون ظهير التنفيذ. ولذلك فهي لا تكتسب صبغة القانون إلا بعد استكمال المسطرة التشريعية وعرضها على الجلسة العامة للمجلسين أثناء انعقاد الدورة البرلمانية.

<sup>30</sup>- يتعلق الأمر بظهير شريف رقم 60.20.1 صادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.23 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 292.20.2 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها الذي لم ينشر حتى بداية يونيو. ينظر الجريدة الرسمية، عدد 6887، 9 شوال 1441 (1 يونيو 2020)، ص.3336.

31 - (شوهدي في 21 يونيو 2020) <https://bit.ly/2AQZ4dX>

32- ينص هذا الفصل على: "يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالة إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه. ينشر القانون الذي صدر الأمر بتنفيذه، بالجريدة الرسمية للمملكة، خلال أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ ظهير إصداره".

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



إن ما سبق يدفعنا إلى استحضار قرار سابق للمجلس الدستوري قضى فيه بأحقية في النظر في دستورية المرسوم بقانون، ونقصد هنا القرار رقم: 37/94 م.د حول ملف رقم: 03/94 صادر بتاريخ 16 أغسطس 1994 بخصوص القانون رقم 33.93 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.91.338 بإحداث رسم على إقامة المحطات الأرضية الخاصة المعدة لالتقاط الإشارات الإذاعية التلفزيونية الصادرة عن أقمار صناعية، قضى فيه المجلس بأن "إحالة قانون يقضي بالمصادقة على مرسوم بقانون إلى المجلس الدستوري لفحص دستوريته يستوجب النظر في القانون والرسوم بقانون معا لأنهما يكونان كلا لا يتجزأ"<sup>33</sup> ولذلك خلص المجلس الدستوري إلى أنه "ودون ما حاجة إلى تمحيص الأسباب المثارة في رسالة الإحالة، (...) يقضي بأن القانون رقم 33.93 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.91.388 الصادر في 15 من ربيع الآخر 1413 (13 أكتوبر 1992) بإحداث رسم على إقامة المحطات الأرضية الخاصة المعدة لالتقاط الإشارات الإذاعية التلفزيونية الصادرة عن أقمار صناعية غير مطابق للدستور". ومعلوم أن الحكم بعدم المطابقة للدستور لا يمكن أن يتم بناء على مادة فريدة ولكنه تم تأكيدا بعد فحص لمضمون مرسوم القانون المرفق به.

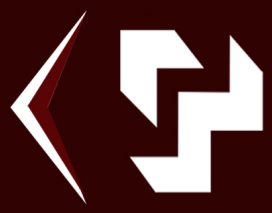
كما أن هناك مانع آخر لإدخال أي تعديل على المرسوم بقانون أثناء مناقشة مشروع القانون القاضي بالمصادقة عليه، ويتمثل في حق الحكومة في الدفع بأحكام الفصل 79 من الدستور الذي ينص على أن "للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الدستورية، في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين، أو من رئيس الحكومة". وعند الحكومة دائما، كمرجع، القرار الصادر عن المجلس الدستوري الذي ينص على أن كل ما لا يمكن إخضاعه للمراقبة الدستورية لا يمكن وصفه بالقانون.

وهذا يحيلنا على قرار رقم: 19/93 م.د للمحكمة الدستورية في ملف عدد: 19/044 صادر في 9 يوليوز 2019 المتعلق بالنظر في مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس المستشارين للدستور، والذي نص أثناء فحص المادة 254 (الفقرة الأخيرة) على ما يلي: "حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها المذكورة، على أنه "تحال مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على مراسيم القوانين، مباشرة على الجلسة العامة، وترفق بتقارير اللجنة التي صادقت عليها خلال الفترة الفاصلة بين الدورتين"; وحيث إن الدستور نص في الفصل 80 منه، على أنه "تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات"; وحيث إن القاعدة الواردة في الفصل المذكور، عامة، وتسري على كل مشاريع ومقترحات القوانين، بما في ذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على مراسيم القوانين، بالرغم من أسبقية اطلاع اللجنتين المعنيتين على موضوعها خلال نظرها في مشاريع مراسيم القوانين، مما يكون معه استثناء إحالة مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على مراسيم القوانين، على اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة، غير مطابق للدستور". وهو ما استدعى من مجلس المستشارين مراجعة هذه الفقرة حيث أصبحت المادة 254 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين متضمنة لفقرة واحدة تنص على أنه "يجب أن تعرض مراسيم القوانين التي تصدر بين الدورتين على البرلمان، بقصد المصادقة عليها أثناء دورته العادية الموالية".

وهو ما تم فعلا بخصوص مشروع القانون 23.20 الذي يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، والذي مر من المسطرة التشريعية العادية، حيث تمت إحالته من طرف الحكومة على مجلس النواب بتاريخ 20 أبريل 2020، وتمت إحالته، في اليوم نفسه، على لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة التي تدارسته وصوتت عليه بالإجماع يوم 29 أبريل في اجتماع واحد لم تتجاوز مدته نصف ساعة، وتم عرضه على الجلسة العامة يوم 30 أبريل 2020 ليتم التصويت عليه بالإجماع. وبعد ذلك تمت إحالته على مجلس المستشارين من مجلس النواب بتاريخ 30 أبريل 2020. وأحيل على لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنية الأساسية في اليوم نفسه، وبرمج لاجتماع اللجنة يوم الأربعاء 6 ماي 2020، ووافقت عليه بالنتيجة التالية: الموافقون: 6، المعارضون: لا أحد، الممتنعون: 01. في

33-<https://bit.ly/3fPI6MN> (شوهدي في 22 يونيو 2020)

## الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل

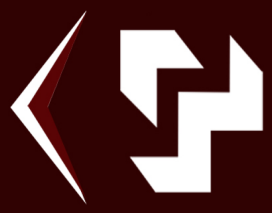


اجتماع واحد دام ساعة و45 دقيقة. وبعد ذلك عرض المشروع على الجلسة العامة بتاريخ 12 ماي 2020، ووافق عليه مجلس المستشاران بالنتيجة التالية الموافقون: 54، المعارضون: لا أحد، الممتنعون: لا أحد.

لم يقتصر ضعف البرلمان على أدائه في إقرار حالة الطوارئ الصحية، بل تجاوز ذلك إلى تخليه عن أدوار كثيرة كان يمكنه من خلالها إحلال توازن سياسي في البلاد لأن أصعب شيء يمكن أن تواجهه دولة في حالة الطوارئ هو انفراد السلطة التنفيذية واستئثارها بالتدبير وغياب السلط الأخرى، والأخطر مما سبق استئثار الإدارة الترابية التي لا مسؤولية سياسية لها بالتنفيذ من خلال العمال والولاية، ومن السهل تنصل رئيس الحكومة من مسؤوليته بدعوى أن المغاربة يعرفون حقيقة الوضع وأن حزبه ليس مسؤولاً لأن الحكومة مشكلة من ائتلاف بسبب البلقنة التي تلت إعلان نتائج الانتخابات.

تقول القاعدة أن السلطة لا يحدها إلا سلطة مضادة، وأحسن وضع تكون فيه العلاقة بين السلط هي "الفصل والتعاون والتوازن"، ولكننا كنا طيلة حالة الطوارئ، وإلى حد كتابة هذه الورقة، أمام برلمان يشغل بدون كامل أعضائه، متجاوزا النص الدستوري الذي ينص فصله 60 في فقرته الأولى على أن التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه، كما أن نظامه الداخلي لا ينص على طرق الاشتغال في هذه الظروف، وتم إقرار حضور قليل من الأعضاء دون اعتماد مبدأ التمثيل النسبي الذي يعتبر الأداة الوحيدة لاحترام مخرجات العملية الانتخابية. وانتهى به المطاف، أثناء التصويت على مشروع قانون، إلى احتساب الأصوات الغائبة من خلال التصويت بالوكالة، في مجلس النواب رغم أنه ليس هناك داع لذلك بحكم أن المصادقة على مشروع قانون لا تتطلب نصاباً عددياً محدداً.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



## II- حالة الطوارئ الصحية وإشكالات التنزيل

سننظر لتقييم لتطبيق حالة الطوارئ الصحية، ثم نتناول بالتحليل لمشروع قانون 22.20.

### 1- تطبيق حالة الطوارئ الصحية في الميزان

بغض النظر عن جودة النص المنظم لحالة الطوارئ الصحية، ومدى ملاءمته للدستور وللاتفاقيات الدولية، عرف التطبيق تجاوزات كثيرة من طرف العديد من أعوان السلطة المحلية وصلت إلى ممارسات حاطة بالكرامة تجعل المتابع يستنتج أن هناك نوعا من المقايضة بين الصحة والحرية والكرامة.

كما أن تمديد حالة الطوارئ طبعه ارتجال وغياب تبرير منطقي، حيث تم بعد عيد الفطر السماح بإعادة إصدار الجرائد الورقية وفتح بعض المحلات والمقاولات قبل 10 يونيو.

لقد أطلق المرسوم بقانون يد السلطة التنفيذية، وخاصة في المادة الخامسة التي نصت على أنه "يجوز للحكومة، إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك، أن تتخذ، بصفة استثنائية، أي إجراء ذي طابع اقتصادي أو مالي أو اجتماعي أو بيئي يكتسي صبغة الاستعجال، والذي من شأنه الإسهام، بكيفية مباشرة، في مواجهة الآثار السلبية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ الصحية المذكورة". وتم منح اختصاصات واسعة لوزارة الداخلية، كما هو مبين في المادة 3 من مرسوم 2.20.293 "عملا بأحكام المادة الثانية أعلاه، 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 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. كما يخول لهم وللسلطات الصحية المعنية حق اتخاذ أي قرار أو إصدار أي أمر تستلزمه حالة الطوارئ الصحية المعلنة، كل في حدود اختصاصاته".

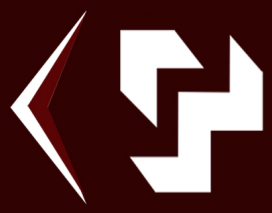
وقد أبرز التطبيق التوسع في المتابعات والاعتقال، حيث نص بلاغ رئاسة النيابة العامة الصادر في 22 ماي أن النيابات العامة لدى محاكم المملكة قامت منذ دخول المرسوم بقانون المذكور حيز التنفيذ إلى غاية الجمعة 22 ماي 2020 على الساعة الرابعة زوالا، بتحريك المتابعة القضائية في مواجهة ما مجموعه 91623 شخصا قاموا بخرق حالة الطوارئ الصحية إلى جانب ارتكابهم لجرائم أخرى، ونسبة المعتقلين احتياطيا من بين الأشخاص المتابعين لم تتجاوز 76.4%، أي ما مجموعه 4362 معتقلا، من بينهم 558 شخصا اعتقلوا لاتهمهم بخرق تدابير الحجر الصحي وحدها، وأما الباقون وعددهم 3804، فقد اقترن خرقهم لتدابير الحجر الصحي بارتكابهم أفعالا أخرى من جرائم الحق العام كالاتجار في المخدرات والسرقعة والعنف...<sup>34</sup>.

ومن التخوفات الأساسية في العالم كله، برز التخوف من التحكم والتنصت والتجسس وانتهاك الحق في الخصوصية والتخوف من التوسع في هذا التقييد والتشدد في خرق المعطيات الشخصية بواسطة التطبيقات الهاتفية les applications والكاميرات العمومية... ويزداد هذا التخوف في حالة النظم السلطوية.

يتوسع الباحثون عادة في الحقوق المدنية السياسية خلال فترة الطوارئ ويتناسون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وقد كشفت جائحة كورونا هشاشة هذه الحقوق في المغرب، وهو ما تؤكدته الأرقام المفجعة للأسر المعوزة التي بلغ عددها حسب بلاغات لجنة اليقظة الاقتصادية 4.300.000 أسرة، ولما فتح باب الشكايات توصلت اللجنة بمليون شكاية، تم إلى غاية 27 ماي قبول

<sup>34</sup> ينظر الموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة (شاهد في 24 ماي 2020) على الرابط التالي:

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



800 ألف طلب، وتم رفض 400 ألف طلب في حين مازال 800 ألف طلب قيد الدراسة<sup>35</sup>. ناهيك عن الحق في التعليم عن بعد الذي حرم منه الملايين بسبب عدم التوفر على التجهيزات اللازمة لذلك.

وكشفت هذه الجائحة كذلك هشاشة النسيج المقاولاتي، حيث بلغ عدد المقاولات التي صرحت بأنها في وضعية صعوبة 134.000 مقاوله معلنة توقف 950.000 أجبر عن العمل مؤقتا في شهر أبريل<sup>36</sup>، أي أسبوعا فقط بعد إعلان حالة الطوارئ الصحية.

نؤكد على هذه الملاحظات مع التذكير بالنقاش الذي رافق صياغة الدستور سنة 2011، والذي جعل الكثيرين يصنفونه ضمن جيل دساتير صك الحقوق، ولنذر بما تضمنته الكثير من المذكرات التي قدمت للجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، حيث تضمنت مذكرات الجمعيات الحقوقية مقترحات بعدم جواز الحد من ممارسة الحقوق والحريات إلا بقانون. والتحديد الدقيق للقيود التي تمس بعض الحقوق في حالة الاستثناء. وألا تكون الحقوق المرتبطة بالكرامة الإنسانية موضوع تغيير مهما تكن الأوضاع، أكانت حالة استثناء أم حالة حصار أو حرب أو حل للبرلمان<sup>37</sup>

## 2- مشروع قانون 22.20: المشروع الخاطئ توقيتا وسياقا ومضمونا

تميزت مرحلة الطوارئ الصحية سابقة أثارت ضجة إعلامية ومجتمعية كبيرة، تمثلت في إقدام الحكومة على استغلال حالة الطوارئ الصحية ورغبتها في تمرير مشروع قانون 22.20 المتعلق باستعمال شبكات التواصل الاجتماعي وشبكات البث المفتوح والشبكات المماثلة<sup>38</sup>، ولكنها سرعان ما جمدهت استجابة للضغط وموجة الاستنكار الواسعة التي طالت مواقع التواصل الاجتماعي.

لقد شكل هذا المشروع مناسبة منحت مشروعية لكل الأصوات المتخوفة من استغلال سيء لهذه الجائحة من أجل مزيد من الإجهاد على الحقوق والحريات. ويتضح هذا من خلال سياق هذا المشروع ومضامينه والطريقة التي تم بها تجميد مسطرة عرضه على مجلس النواب.

بخصوص السياق، يمكن أن نذكر أمورا كثيرة، منها:

**-التوقيت:** اتضح أنه مشروع خارج السياق الزمني للطوارئ وما يقتضيه من تعاضد ووحدة ومراعاة لنفسية المواطنين وشعورهم وليس الإجهاد على ما تبقى من حقوقهم. واتضح أن الوقت الذي عرض ونوقش فيه وصودق عليه غير متلائم مع حالة استثنائية، مما جعل فئات واسعة تعتبره استفزازا للمجتمع ورغبة في قياس درجة يقظته. كما أن التوقيت لم يراع الأولويات، وخاصة أنه مشروع غير مستعجل، وليس منطقيا عرضه على مؤسسات تشتغل بشكل استثنائي مثل البرلمان الذي يطلب منه النظر فقط في النصوص ذات طابع الاستعجال.

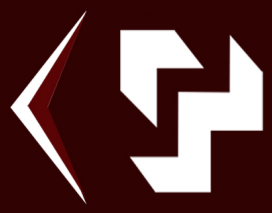
35- <https://bit.ly/3hK1Lyn> (شوهي في 3 يونيو 2020)

36- بلاغ صادر عن الاجتماع الثامن للجنة اليقظة الاقتصادية (CVE) يوم الخميس 21 ماي 2020.

37- مذكرة منتدى الحقيقة والإنصاف. ضمن كتاب حسن طارق، دستورية ما بعد انفجارات 2011، قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر، منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، يونيو 2016، بيروت، ص. 176.

38 - وللإشارة، فهذا هاجس قديم ومتجدد، فقد سحبت وزارة الصناعة والتجارة، في عهد مولاي حفيظ العلي وزير الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، مشروعاً يخص الفضاء الرقمي في 16 دجنبر 2013، بعد نشر مسودته للعموم في موقع الأمانة العامة ضمن المشاريع المعروضة للنقاش العمومي، حيث اتضح أن الوزير السابق عبد القادر اعمارة هو من قام بإيداع المشروع لدى الأمانة العامة شهر يونيو 2013. وتم حينها الحديث عن إعداد نسخة مغايرة للفلسفة السابقة لأن المتابعات الجنائية موجودة أصلا في قوانين أخرى تنظم المعاملات بالوسائل الإلكترونية، في إشارة إلى قانون النشر والصحافة والقانون الجنائي، ومن ثم فإنه لم تكن هناك حاجة ملحة إلى إغراق المدونة الرقمية بالعقوبات الحبسية، بل إن الحاجة انصرفت إلى وضع قانون يشجع التعامل الرقمي الاقتصادي، خصوصا الاستثمار الرقمي، إذ أن تردد بعض المستثمرين في دخول غمار هذا المجال يعزى إلى غياب إطار قانوني منظم له.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



**الشكل:** تبين أن الشكل مريب، سواء من خلال عدم عرض مسودة المشروع للعموم، وهو ما يعتبر تستورا وشبهة ومحاولة لتهريب القانون رغم أنه يهتم بالحريات والحقوق. لم ينشر المشروع قبليا على موقع الأمانة العامة للحكومة رغم أن قانون 31.13 في المادة 10 من الباب الثالث المخصص لتدابير النشر الاستباقي على أنه "يجب على الهيئات المعنية، كل واحدة في حدود اختصاصاتها، أن تقوم، في حدود الإمكان، بنشر الحد الأقصى من المعلومات التي بحوزتها والتي لا تندرج ضمن الاستثناءات الواردة في هذا القانون، بواسطة جميع وسائل النشر المتاحة خاصة الإلكترونية منها بما فيها البوابات الوطنية للبيانات العمومية، ولا سيما المعلومات المتعلقة بما يلي: الاتفاقيات التي تم الشروع في مسطرة الانضمام إليها أو المصادقة عليها؛ النصوص التشريعية والتنظيمية؛ مشاريع القوانين؛....".

**عدم إشراك المعنيين:** ومن بين المعنيين هناك المجلس الوطني للصحافة كما تنص م 2 من 39 قانون 90.13 والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري "الهكا" والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والمندوبية الوزارية لحقوق الإنسان.

**ملايسات برمجته تثير الريبة:** لم يكن المشروع مبرمجا في جدول أعمال مجلس الحكومة وتم إدراجه يوما قبل ذلك أي في 18 مارس. وهذا يذكرنا بمجلس حكومي مماثل يوم 26 أكتوبر 2018 مرر فيه مرسوم 2.18.855 المتعلق الساعة الإضافية<sup>40</sup> مع العلم أن مجلسا حكوميا انعقد يوما قبل ذلك ولم يتم التطرق فيه للموضوع. والمثير أن نفس الوزير هو الذي قدم مشروع المرسوم أي بنعبد القادر وكان حينها وزيرا منتدبا لرئيس الحكومة مكلفا بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

وبالمقابل، تم إرجاء النص الذي يحظى بأولوية والذي كان مبرمجا في جدول العمل ويكتسي طابع الاستعجال حقيقة لأنه ينظم موضوعا ذو راهنية، ونقصد مشروع القانون رقم 46.19 يتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. والملاحظ أن هذا المشروع لم يصادق عليه مجلس الحكومة<sup>41</sup> إلا في اجتماع 11 يونيو 2020، أي بعد ثلاثة أشهر!!

**طريقة المصادقة عليه:** تمت المصادقة على المشروع في المجلس الحكومي مع تذييل المصادقة بالملاحظة التالية: "مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المثارة في شأنه التي سيتم دراستها من قبل اللجنة التقنية ثم اللجنة الوزارية المشكلتين لهذا الغرض". وهو ما يؤكد أن الخلاف بشأنه لم يكن تقنيا فقط ولكنه خلاف عميق يستدعي منطقيا إعادة عرضه على المجلس الحكومي بعد إدخال الملاحظات وليس إحالته على مجلس حكومي مصغر لأن موضوعه حساس جدا ويهم الحقوق والحريات<sup>42</sup>.

**تباطؤ في المصادقة والإحالة:** لقد اتضح بعد ذلك أن الاستعجال الذي فرضه جدول هذا المشروع لم يواكبه استعجال لإدخال تعديلات عليه وإحالته على البرلمان، وهو ما يطرح أكثر من سؤال حول سرعة برمجته والمصادقة المتبسة عليه وعدم إرجاع رئيس الحكومة للمشروع وإعادة برمجته.

**طريقة التفاعل مع أسئلة الرأي العام:** رغم ظهور رئيس الحكومة في حوار تلفزيوني، ورغم انعقاد أكثر من مجلس حكومي الذي يتبعه تواصل مع الإعلام، لوحظ تجاهل لموضوع هذا المشروع وتهرب من إثارة موضوعه، وصمت من طرف الوزير المعني به. بل الأكثر مما سبق، لوحظ نوع من عدم المسؤولية والعناد والإصرار على المشروع إلى تاريخ 3 ماي حيث طلب بنعبد القادر من

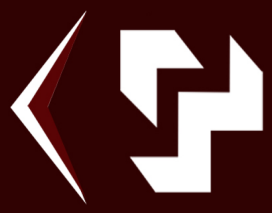
39- تنص م 2 على: "من أجل ممارسة المهام المنوطة به، يتولى المجلس القيام بما يلي، مع مراعاة اختصاصات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري: ... إبداء الرأي في شأن مشاريع القوانين والمراسيم المتعلقة بالمهنة وبممارستها، وكذا في جميع القضايا المعروضة عليه من لدن الإدارة".

40- ينظر جدول عمل المجلس الذي تضمن هذه النقطة الفريدة في جدول العمل (شوهده في 11 يونيو 2020): <https://bit.ly/2NblaZV>

41- (شوهده في 12 يونيو 2020) <https://bit.ly/2YKD4cw>

42- وهذا هو الأمر المعمول به في أكثر من مشروع شهد خلافا بهذا الشكل، ومن ذلك ما حدث مع مشروع قانون رقم 71.17 يقضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر. ينظر: عمر احرشان، قانون الصحافة والاتصال بالمغرب- دراسة تحليلية وتوثيقية -، افريقيا الشرق، 2020، ص. 62 وما بعدها.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



رئيس الحكومة "تأجيل أشغال اللجنة الوزارية بشأن مشروع القانون"، بسبب "الظروف الخاصة التي تجتازها البلاد في ظل حالة الطوارئ الصحية، إلى حين انتهاء هذه الفترة"، داعيا إلى "إجراء مشاورات مع كافة الهيئات المعنية، حتى تكون الصياغة النهائية لهذا المشروع مستوفية للمبادئ الدستورية ومعززة للمكاسب الحقوقية بالبلاد." وهو ما استجابت له الحكومة في مجلسها ليوم 7 ماي. وهكذا يتضح أن الأمر استغرق قرابة الشهرين لتتجاوب الحكومة نسبيا مع موجة الاعتراض على هذا المشروع<sup>43</sup>.

أما بخصوص مضمون هذا المشروع، فيلاحظ أنه مطبوع بمجموعة من الملاحظات، يمكن اختصارها في الآتي:

**-التعارض:** يتعارض هذا المشروع مع الدستور (ف 6 و 25) الذي ينص على أن "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها. حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والتقني مضمونة". ويتعارض مع الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب، وخاصة م 19 من الإعلان العالمي ومن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومع التعليق العام رقم 34 حول المادة 19 حول حرية الرأي وحرية التعبير<sup>44</sup>.

**- عدم التناسب:** ينظم هذا المشروع موضوعا خطيرا لأنه يهيم الحقوق والحريات، ولكن هذا لم ينعكس على مواده التي كان هاجسها هو التجريم والمبالغة في العقوبة وليس تنظيم ممارسة الحقوق وتأمين ضمانات ممارستها. ويتجلى هذا في العقوبات السالبة للحرية التي تطال قضايا مرتبطة بالرأي.

**-عدم التوازن:** في الدفاع عن حقوق المستهلك مقارنة بالدفاع عن حقوق الشركات الكبرى<sup>45</sup>.

**-التناقض:** حيث استنتت م 4 من هذا المشروع الإصدارات الإلكترونية التي تهم الصحفيين من هذا المشروع لأنهم يخضعون لقانون الصحافة والنشر 88.13، وهو ما يضعنا أمام نفس الفعل المجرم الذي يأتيه شخصان، سيخضع أحدهما لقانون الصحافة بما يتيح من ضمانات أهمها عدم تضمن مقتضياته لعقوبة سالبة للحرية على خلاف الشخص الآخر الذي سيخضع لهذا القانون، وسينعكس هذا على مستوى العقوبات، بين عقوبات مخففة في قانون الصحافة، وعقوبات مشددة في هذا المشروع، وهو ما لا يستساغ طبقا لما نص عليه الدستور في ف 6 "القانون هو أسى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، ولمزمون بالامتثال له". الذي ينص على أن الجميع متساوون أمام القانون. أين جودة التشريع إذن؟؟

**-دعوى الفراغ التشريعي:** رغم الاعتراف بوجود تجاوزات في مواقع التواصل الاجتماعي وشبكات البث المفتوحة، ولكن الأمر لا يستدعي تشريعا خاصا لأن هناك نصوص قانونية متفرقة تجرمها مثل القانون 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء<sup>46</sup> الذي دخل حيز التنفيذ في شتنبر 2018، والذي أكمل القانون الجنائي<sup>47</sup> ويتضمن عقوبات جد مشددة، وكذا قانون الصحافة

43- صودق عليه في 19 مارس وتقرر تأجيل النظر فيه في 7 ماي.

44- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (الدورة 102 بجنيف يوليو 2011) نصت على أن "حرية الرأي وحرية التعبير شرطان لا غنى عنهما لتحقيق النمو الكامل للفرد، وهما عنصران أساسيان من عناصر أي مجتمع (...) ويشكلان حجر الزاوية لكل مجتمع تتسوده الحرية والديمقراطية. وترتبط حرية الرأي ارتباطا وثيقا باعتبار أن حرية التعبير تتيح الأداة لتبادل الآراء وتطويرها.. وحرية التعبير شرط ضروري لإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة التي تمثل بدورها عاملا أساسيا لتعزيز حقوق الإنسان وحمايته".

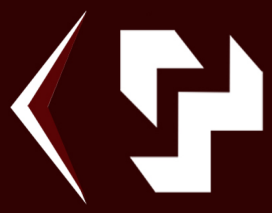
45 - المادة 14 التي تدين من قام "بنشر محتوى إلكتروني بالدعوة إلى مقاطعة بعض المنتوجات أو البضائع أو الخدمات أو القيام بالتحريض على ذلك". والمادة 15 التي تدين من قام "بنشر محتوى إلكتروني يحمل العموم أو تحريضهم على سحب الأموال من مؤسسات الائتمان أو الهيئات المعتمدة في حكمها". والمادة 18 التي تدين من قام "عبر شبكات التواصل الاجتماعي أو عبر شبكات البث المفتوح أو عبر الشبكات المماثلة، بنشر أو ترويج محتوى إلكتروني يتضمن خيرا زائفا من شأنه التشكيك في جودة وسلامة بعض المنتوجات والبضائع وتقديمها على أنها تشكل تهديدا وخطرا على الصحة والأمن البيئي".

46 - الجريدة الرسمية عدد 6655، بتاريخ 12 مارس 2018، ص. 1449.

47 - وخاصة الفصول: 1-447: "يعاقب بالجس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وغرامة من 2.000 إلى 20.000 درهم، كل من قام عمدا، وبأي وسيلة بما في ذلك الأنظمة المعلوماتية، بالتقاط أو تسجيل أو بث أو توزيع أقوال أو معلومات صادرة بشكل خاص أو سري، دون موافقة أصحابها. يعاقب بنفس العقوبة، من قام عمدا وبأي وسيلة، بتثبيت أو تسجيل أو بث أو توزيع صورة شخص أثناء تواجد في مكان خاص، دون موافقته". والفصل 2-447: "يعاقب بالجس من سنة واحدة إلى ثلاث سنوات وغرامة من 2.000 إلى 20.000 درهم، كل من قام بأي وسيلة بما في ذلك الأنظمة المعلوماتية، ببث أو توزيع تركيبة مكونة من أقوال شخص أو صورته، دون موافقته، أو قام ببث أو توزيع ادعاءات أو وقائع كاذبة، بقصد المس بالحياة الخاصة للأشخاص أو التشهير بهم". والفصل 3-447: "يعاقب بالجس من سنة واحدة إلى خمس سنوات وغرامة من 5.000 إلى 50.000 درهم، إذا ارتكبت الأفعال المنصوص



## الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل

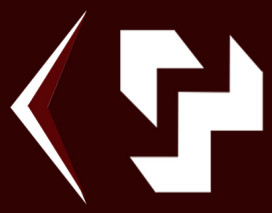


والنشر، وخاصة ما يتعلق بالقذف والسب في الفصل الثاني<sup>48</sup>. ولذلك فالفراغ التشريعي ادعاء فقط؛ والمجال لا يستوجب قانونا خاصا لأنه يدخل ضمن جنح النشر. والاستثناء الوحيد الذي يمكن مناقشته هو جرائم النشر المرتبطة بالتحريض على التمييز والكراهية والعنصرية والإرهاب.

**-عقلية الضبط:** بعد التضييق على المواقع الإلكترونية في قانون 88.13، جاء الدور على هامش ضيق تتيحه مواقع التواصل الاجتماعي ومعها شبكات البت المفتوحة لأن غيرها من شبكات البت ذات الولوج المشروط وتحت الطلب تتحكم في رخصها الهاكا. وهذه عقلية قديمة لا تستوعب أن هذا المجال أصبح معولما، وهناك إمكانيات كثيرة متاحة للتهرب من هذا التحكم لمن يريد فعلا عدم الخضوع. ولذلك فاعتماد صيغة الإدارة أو الهيئة المعينة المكلفة بالإشراف على ضبط الخدمات المقدمة من طرف شبكات التواصل الاجتماعي غير مجدية دون نسيان العموميات والبياضات والغموض حول هذه الهيئة.

عليها في الفصلين 1-447 و2-447 في حالة العود وفي حالة ارتكاب الجريمة من طرف الزوج أو الطليق أو الخاطب أو أحد الفروع أو أحد الأصول أو الكافل أو شخص له ولاية أو سلطة على الضحية أو مكلف برعايتها أو ضد امرأة بسبب جنسها أو ضد قاصر".  
48 - المواد من 83 إلى 92.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



## خاتمة

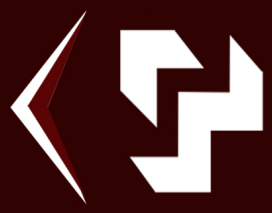
كشفت جائحة كورونا هشاشة المكتسبات ومحدودية الضمانات الدستورية التي نص عليها دستور 2011، ووضعت تحت المجهر "المفهوم الجديد للسلطة" و"الحكامة الأمنية".

كشفت هذه الجائحة محدودية الدور الذي تقوم به الوسائط المجتمعية المكلفة بحماية الحقوق، وفي مقدمتها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمندوبية الوزارية لحقوق الإنسان ووزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان رغم أن هذه الأخيرة تقدمت في شخص وزيرها بمذكرة اعتراضية على الكثير من مضامين المشروع. والمذكرة مؤرخة بـ 2 أبريل 2020، وتم تسريبها هي كذلك كما تم تسريب المشروع.

كشفت هذه الجائحة العطب السياسي المتمثل في غياب حكومة منسجمة تعمل بمنطق التضامن الحكومي، وهو ما يؤكد العطب البنيوي للعملية الانتخابية التي لا تفرز أغلبية مريحة تفضي إلى حكومة قوية ومنسجمة، وهو ما يجعلها تحت رحمة جهات غير منتخبة.

كشفت هذه الجائحة يقظة مجتمعية ووسائط تواصل وتأطير قوية تمثلت في مواقع التواصل الاجتماعي. وهذه هي المرة الثانية التي تظهر فيها قوة مواقع التواصل الاجتماعي بعد موجة السخط ضد العفو على المعتصب الإسباني كالفان سنة 2013، حيث استدعى الأمر صدور بلاغ للديوان الملكي، في 4 غشت، قرر سحب العفو الذي سبق منحه للمسي دانيل كالفان "اعتبارا للاختلالات التي طبعت المسطرة، ونظرا لخطورة الجرائم التي اقترفها المعني بالأمر، وكذا احتراماً لحقوق الضحايا". و"تم فتح تحقيق معمق من أجل تحديد المسؤوليات ونقط الخلل التي قد تكون أفضت لإطلاق السراح الذي يبعث على الأسف، مع تحديد المسؤوليات والاختلالات التي أدت إلى إطلاق السراح هذا، الذي يبعث على الأسف وتحديد المسؤول أو المسؤولين عن هذا الإهمال". وقد أفضى هذا التحقيق إلى إقالة المندوب العام لإدارة السجون وإعادة الإدماج.

# الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ أعطاب التشريع والملاءمة والتنزيل



## لائحة المصادر والمراجع

### الكتب

- أوليفيه دوهاميل وأيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي وزهير شكر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 1996.
- طارق حسن، دستورية ما بعد انفجارات 2011، قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر، منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط 1، يونيو 2016، بيروت
- الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان، المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، الكتاب الأول، ط 1، 1998.
- العطار فؤاد، "القانون الإداري"، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- جون جيبسون، معجم مصطلحات حقوق الانسان العالمي، مركز الكتاب الاكاديمي
- احرشان عمر، الأساس في دراسة المصطلح القانوني، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط 1، 2020.
- قانون الصحافة والاتصال بالمغرب- دراسة تحليلية وتوثيقية -، افريقيا الشرق، ط 1، 2020.

### المواقع الإلكترونية:

-الأمانة العامة للحكومة:

<http://www.sgg.gov.ma/arabe/Accueil.aspx>

- الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية:

<https://cour-constitutionnelle.ma/ar>

- الموقع الرسمي لرئاسة النيابة العامة:

<http://www.presidenceministerepublic.ma/>

- الموقع الرسمي للبرلمان المغربي:

<https://www.chambredesrepresentants.ma/>

- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة:

<https://www.finances.gov.ma/Ar>

- موقع رئاسة الجمهورية الفرنسية:

<https://www.elysee.fr/>

-موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان:

<https://www.ohchr.org/AR/Pages/Home.aspx>

- موقع الأمم المتحدة:

<https://undocs.org/pdf>

- موقع جامعة مينيسوتا (مكتبة حقوق الإنسان):

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic>

- موقع منظمة الصحة العالمية:

<https://www.who.int/ihr/ar/>