

مركز تكامل للدراسات والابحاث

دراسات محكمة

الدستور وتدير الأزمات:

قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

أحمد بوز

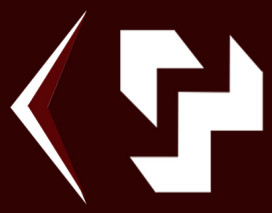
أستاذ القانون الدستوري وعلم السياسة

كلية الحقوق السويبي بالرباط

All rights
reserved



جميع الحقوق
محفوظة



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

مقدمة

يمكن لأي مجتمع أن يمر بظروف خاصة أو استثنائية أو أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية، تهدد السير العادي للمؤسسات الدستورية أو تشكل خطرا على استقلال البلد، كما يمكن أن تشكل تهديدا وترويعا لأمن السكان أو خطرا على سلامتهم الجسدية، بل قد يمتد هذا الخطر ليشكل تهديدا حقيقيا للوجود البيولوجي لمجموعة من الناس أو لكل الناس، الشيء الذي يفرض ألا يتم التعامل مع هذه الظروف الاستثنائية بنفس الكيفية والآليات التي تتبع عادة في الظروف العادية، وتكون بالتالي هناك حاجة لاتخاذ تدابير استعجالية وغير مألوفة، انطلاقا من القاعدة الرومانية المعروفة بأن "سلامة الشعب فوق القانون".

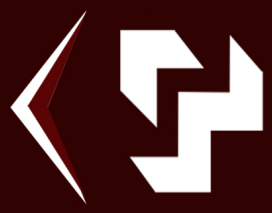
وتحسبا لذلك، تتضمن النظم الدستورية والقانونية في كل البلدان النص على عدد من الأنظمة الاستثنائية التي تسمح للسلطات العمومية فيها بالتصرف عندما تجد نفسها أمام هكذا ظروف، حيث تعطىها الإمكانية للتحرر من بعض الالتزامات الدستورية والقانونية، واتخاذ تدابير تشريعية وتنفيذية وتنظيمية غير مألوفة في الظروف العادية تكون كفيلا بمواجهة التهديدات التي فرضتها تلك الظروف، وتسعى نحو عودة الأوضاع إلى حالتها الطبيعية، لأن الظروف الاستثنائية قد تطول وقد تقصر لكنها في جميع الأحوال تبقى مؤقتة ومحدودة في الزمن.

والظروف الاستثنائية التي تسمح بمثل هذه التدابير ليست من نوع واحد، بل إنها تختلف باختلاف نوعية وحجم المخاطر التي تشكلها، كما تختلف باختلاف الإجراءات والتدابير المتخذة في ظلها، حيث تتضمن الأنظمة القانونية المقارنة أنواعا متعددة من هذه الأنظمة، فهي قد تتخذ شكل حالة حرب، أو حالة الدفاع كما يسميها القانون الأساسي الألماني¹، أو حالة استثناء، أو حالة حصار، أو حالة الطوارئ، وإن كانت بعض البلدان، وخاصة في المشرق العربي، تخلط بين حالة الطوارئ وحالات أخرى مشابهة، حيث يحيل مضمون حالة الطوارئ فيها والأسباب التي تدفع إلى إعلانها، وكذا المدة الزمنية التي تستغرقها. والتي قد تكون محددة لكن سماح الدستور بالتمديد المتكرر لها يحولها إلى حالة مفتوحة² على حالة الاستثناء كما هي متضمنة في القانون الدستوري الفرنسي.

هذه الحالات الدستورية وإن كانت تشترك جميعها في كونها تفرض في ارتباط بظروف غير عادية، وفي كونها تخول للسلطة العامة في الدولة اتخاذ تدابير ذات طابع استثنائي، فضلا عن الطابع المؤقت لإعلانها، حيث ترتبط بظرف زمني محدد، وبالتالي فهي ليست حالة دائمة حتى ولو استمر فرض

¹ المادة 115 (أ) من القانون الأساسي الألماني.

² المادة 148 من الدستور المصري لسنة 1971، قبل أن يتدخل دستور 2013 ويحصنها في ثلاثة أشهر، ويمنع تمديدتها لأكثر من ثلاثة أشهر أخرى م 154 من الدستور المصري.



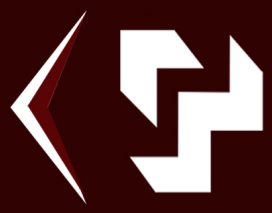
قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

بعضها لسنوات، فإن لكل واحدة منها خصائص تميزها، رغم الصعوبة التي تطرحها إمكانية تحديد قواعد عامة خاصة بكل حالة، لأنها لا تطبق بكيفية نمطية في كل التجارب الدولية، بل يمكن لنفس الحالة أن تتم بشكل مختلف من بلد إلى آخر.

لكن، تضمن النصوص الدستورية والقانونية للدول لهذه الحالات المتعلقة بتدبير الأزمات لم يمنع جائحة كوفيد 19 من أن تطرح تحديا كبيرا على عدد من الدول حول طبيعة النظام القانوني الذي يسمح بالتعاطي مع أزمة ليست مثل باقي الأزمات، ومع خطر غير مسبق أصبح معه العالم مهددا بموت جماعي، سيما وأن بعض تلك الأنظمة الاستثنائية لا تتطابق بالضرورة الأسباب المحددة للجوء إليها مع الظروف التي طرحها هذا الوباء (حالة الاستثناء، حالة الحرب، حالة الحصار)، أو أن بعضها الآخر (حالة الطوارئ تحديدا) وإن كان فرضه يستوعب مثل هذه الظروف، فإن تأطيره الدستوري والقانوني لا يسعف في التكيف مع كل الأوضاع التي طرحها، وبالتالي يحتاج تطبيقه إلى مزيد من الاجتهاد، إما لإعادة النظر في ذلك الإطار بالشكل الذي يجعله قابلا لاستيعاب هذه الظروف الجديدة، أو حتى لابتكار حالات وأنظمة استثنائية جديدة غير مألوفة في ساحة التداول القانوني لدى الكثير من الدول، كما هو الحال بالنسبة لحالة الطوارئ الصحية.

إن دراستنا لهذه الأنظمة الاستثنائية ستركز أكثر على هذه الحالة الأخيرة، أي حالة الطوارئ الصحية، لكونها هي التي طفت على سطح النقاش في ارتباط بالجائحة المذكورة، ووجدت تطبيقا لها، وبشكل غير مسبق، في كثير من البلدان، وضمنها المغرب، ولما أثاره ذلك التطبيق من إشكالات وتساؤلات حول طبيعة الحدود التي يمكن أن تكون للإجراءات المتخذة في إطارها، خاصة وقد جعل ارتباط اللجوء إليها بخطر ليس مثل باقي المخاطر، خطر أصبح معه الكثير من الناس، إن لم يكن كلهم، مستعدون للتسليم ليس فقط بأولية السلطة التنفيذية وأهميتها لإيجاد الحلول واتخاذ التدابير التي تفرضها مواجهته، بل بالحاجة إلى تدخلها المباشر وغير المحدود، لتقديرهم أن تصرفاتها وإجراءاتها هي السبيل للخروج من شبه الموت الجماعي الذي أثاره هذا المرض.

فعلى خلاف المقاومات التي عادة ما كان يواجه بها إعلان الطوارئ لما يكون سببه مواجهة خطر انقلاب أو قلاقل اجتماعية أو توترات سياسية أو أعمال إرهابية، بل حتى خطر غزو خارجي أو حرب، من لدن المعارضين والمنظمات الحقوقية وبعض المثقفين الذين لا يترددون في ضرورة التنبيه إلى احترام الحقوق والحريات وعدم استغلال الظروف الاستثنائية من طرف السلطة المعنية بتطبيقها، وهي بالتحديد السلطة التنفيذية، من أجل تصفية حسابات مع الخصوم والمنافسين أو المزيد من إحكام القبضة على الحياة السياسية، لاحظنا كيف كان التسليم بالسلطة التنفيذية وما يصدر عنها يكاد



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

يكون مطلقا، بل وأحيانا جرى حثها على التشديد أكثر في إجراءاتها وتدابيرها في مواجهة تحركات الناس وتصرفاتهم.

مع إشارة لا بد منها هنا، وهي أن عدم تمييز أغلب الدول بين حالة الطوارئ وحالة الطوارئ الصحية، ولجوءها إلى إعلان حالة الطوارئ بشكل عام في مواجهة هذا الوباء، في مقابل وجود دول، كالمغرب مثلا، لا تعرف إلا حالة الطوارئ الصحية، ولا يتضمن نظامها الدستوري أو القانوني أية إحالة على حالة الطوارئ، يفرض علينا الحديث عن حالة الطوارئ وحالة الطوارئ الصحية كنظام واحد، لتقديرنا أن الحالة الأولى تستوعب الحالة الثانية، وإذا كان هناك من فرق بينهما فإنه ينحصر في كون حالة الطوارئ يمكن أن تفرض في مواجهة ظروف متعددة، وضمنها الظروف التي قد تشكل تهديدا للأمن الصحي للناس، بينما حالة الطوارئ الصحية لا تفرض إلا في ارتباط بأزمات صحية.

لذلك، سنتناول الموضوع انطلاقا من محورين أساسيين: الأول، يتعلق بمرجعيات تدبير الطوارئ الصحية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أما الثاني فيهم تدبير الطوارئ الصحية في النظام الدستوري المغربي.

1. مرجعيات تدبير الطوارئ الصحية في الأنظمة المقارنة

لا تتشابه النظم الدستورية والقانونية في تنظيمها للقواعد المطبقة في مواجهة ظروف الأزمات الصحية، بل إنها تختلف أحيانا حتى في الأوصاف والتسميات التي تطلقها عليها، حيث يمكن التمييز بين ثلاثة ممارسات في هذا المجال:

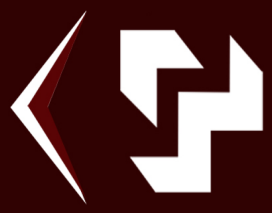
أ. تنظيم تلك القواعد في إطار حالة الدفاع التي يتحدث عنها الدستور البرازيلي ويربط اللجوء إليها بضرورة المحافظة على النظام العام أو السلم الاجتماعي أو استعادته بشكل فوري عندما يكون مهددا بعدم الاستقرار المؤسسي الوشيك أو بكارث طبيعية واسعة النطاق بشكل عام³.

ب. إدراجها في إطار حالة الطوارئ التي يتم الحديث عنها على نطاق واسع ويتم ربط اللجوء إليها بعدد من الظروف، التي توجد من بينها الظروف والأزمات الصحية:

✓ الدستور البرتغالي لسنة 1978 الذي يسمح بإمكانية إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ في جزء من الأراضي البرتغالية أو جميعها في حالات الاعتداء الفعلي أو الوشيك من قوات أجنبية، أو وقوع قلاقل أو تهديد خطير للنظام الديمقراطي الدستوري، أو الكوارث العامة⁴.

³ المادة 136 من الدستور البرازيلي لسنة 1988.

⁴ المادة 19 (الفقرة 1) من الدستور البرتغالي لسنة 1978.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

✓ القانون التنظيمي المتعلق بحالة الاستنفار وحالة الاستثناء وحالة الحصار في إسبانيا، الذي ينص على أن حالة الاستنفار تعلن في حالة الكوارث الطبيعية أو الكوارث العامة، مثل الزلازل والفيضانات وحرائق المدن وحرائق الغابات أو الحوادث الواسعة النطاق، وفي حالة الأزمات الصحية، مثل الأوبئة وحالات التلوث الخطيرة، وتوقف الخدمات العامة الأساسية للمجتمع، وحالات النقص الضرورية⁵.

ج. سن نظام استثنائي خاص يرتبط أساسا بمعالجة الأزمات المهددة للأمن الصحي (حالة الطوارئ الصحية)، كما هو حال فرنسا، التي تتوفر على قانون منظم لحالة الطوارئ يعود إلى سنة 1955⁶، قبل أن يتولى البرلمان الفرنسي سن قانون يتعلق بحالة الطوارئ الصحية في ارتباط بمواجهة جائحة كوفيد 19⁷.

لكن وجود هذه الاختلافات، وإن كان يجعل البحث عن قواعد عامة أو "نظرية عامة" مشتركة بين تطبيقات حالات الطوارئ أو حالات الطوارئ الصحية تمرينا صعبا ومعقدا، مع ذلك، فإن قراءة بعض النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بهذه الحالات في عدد من البلدان، يبرز أنها تشترك أو على الأقل تتقارب في العناصر التالية:

أولا. أنها تجد سندها أساسا في النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان، كما هو الأمر في فرنسا، حيث ينص عليها قانون 24 مارس 2020، والولايات المتحدة الأمريكية من خلال قانون حالة الطوارئ الوطنية ([National Emergencies Act / NEA](#)) لسنة 1976⁸. وحتى عندما يكون منصوصا عليها في الدستور، فإن هذا الأخير يحيل أمر تنظيمها إلى نصوص قانونية، عادة ما تكون قوانين تنظيمية، والأمثلة متعددة في هذا المجال يبقى من أبرزها:

✓ الدستور الإسباني، الذي ينص على أنه "ينظم قانون تنظيمي حالات الاستنفار (حالة الطوارئ) والاستثناء والحصار والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها"⁹.

✓ الدستور الإيطالي لسنة 1947 الذي ينص على أنه "في الحالات الاستثنائية الضرورية والملحة، المشار إليها صراحة في القانون يمكن لسلطات الأمن العام اتخاذ إجراءات مؤقتة" (¹⁰..)، وإن كان الدستور المذكور لم يحدد هذه الحالات الاستثنائية بل تكلم عنها بشكل عام.

⁵ المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 1981/4، الصادر في 1 يونيو سنة 1981.

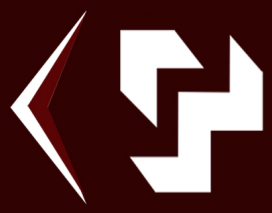
⁶ قانون رقم 55385 بتاريخ 3 أبريل 1955 المتعلق بسن حالة الطوارئ وإعلانها في الجزائر.

⁷ القانون رقم 2020.290 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 24 مارس 2020.

⁸ كان قد صدر عن الكونغرس في سياق فضيحة ووترغيت، وكان الغرض منه تقييد سلطة رئيس الدولة.

⁹ الفصل 116 من الدستور الإسباني لسنة 1978.

¹⁰ المادة 13 الفقرة 3 من الدستور الإيطالي لسنة 1947.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

✓ الدستور البرتغالي، الذي ينص على أنه تختص الجمعية الوطنية للجمهورية بسن القوانين فيما يتعلق بجميع الأمور، باستثناء ما يقع ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة وفق الدستور¹¹، ويجعل القواعد الحاكمة لحالة الحصار وحالة الطوارئ من الاختصاصات الحصرية للجمعية الوطنية للجمهورية¹²، كما ينص على أنه "تنظم القوانين حالة الحصار وحالة الطوارئ (...)"¹³. لذلك صدر القانون التنظيمي رقم 44 في 30 شتنبر 1986 المتعلق بحالة الحصار وحالة الطوارئ وعدل عدة مرات.

✓ الدستور المصري لسنة 2013، الذي ينص على أنه "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون"¹⁴.

ثانياً. أن الإعلان عنها حتى ولو كان يتم في كثير من الحالات من طرف السلطة التنفيذية، (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة بحسب الحالات)، ويسمح لهذه السلطة نفسها باتخاذ تدابير استثنائية، كما هو الحال في إسبانيا التي ينص دستورها على أنه "تعلن الحكومة بواسطة مرسوم يقره مجلس الوزراء عن حالة الاستنفار (...)"¹⁵، أو الدستور البرتغالي الذي ينص على أنه "يتحمل رئيس الجمهورية منفرداً مسؤولية الأعمال الآتية: (...) إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ (...)"¹⁶، فإن دور البرلمان يبقى مهماً في هذا المجال. لذلك لا يؤدي إعلان حالة الطوارئ في أغلب الأنظمة الدستورية والقانونية إلى توقف عمل البرلمان أو تجاهل أعماله، بل إن بعض التجارب الدولية تفرض عند إعلان هذه الحالة، أو أي حالة أخرى من الحالات الاستثنائية التي يتضمنها النظام الدستوري والقانوني فيها، أن يعقد البرلمان جلساته بكيفية تلقائية إذا لم يكن موعد انعقاد البرلمان قد حل بعد¹⁷.

هذا الدور المكفول للبرلمان يبرز في ثلاثة مستويات أساسية:

✓ أخذ رأيه أو حتى إذنه في بعض الحالات قبل إعلان حالة الطوارئ، حيث ينص الدستور الإسباني، مثلاً، على أنه "تعلن الحكومة بواسطة مرسوم يقره مجلس الوزراء عن حالة الاستنفار (...)" ويتم إخطار مجلس النواب الذي يجتمع فوراً لهذا الغرض¹⁸. نفس الأمر ينطبق على الدستور البرتغالي، الذي يجعل الإذن بالإعلان عن حالة الطوارئ من اختصاص

¹¹. المادة 161 (ج) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

¹². المادة 164 (هـ) من الدستور البرتغالي لسنة 1978.

¹³. المادة 275 (الفقرة 7) من الدستور البرتغالي لسنة 1978.

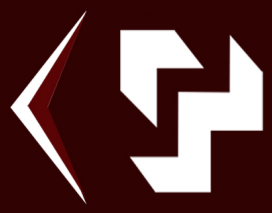
¹⁴. المادة 154 من الدستور المصري لسنة 2013.

¹⁵. المادة 116 (الفقرة 2)، من الدستور الإسباني لسنة 1978.

¹⁶. المادة 134 (د) من الدستور البرتغالي لسنة 1978.

¹⁷. المادة 116 (ف5) من الدستور الإسباني لسنة 1978، والمادة 154 (الفقرة 2) من الدستور المصري لسنة 2013.

¹⁸. المادة 116 (الفقرة 2) من الدستور الإسباني لسنة 1978.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

الجمعية الوطنية الجمهورية¹⁹، ويشترط لإعلانها استشارة الحكومة مسبقا، والإذن بذلك من الجمعية الوطنية للجمهورية، أو في حالة عدم انعقادها أو استحالة انعقادها في الحال، من اللجنة الدائمة²⁰، كما يشترط بأنه في حال إعلان اللجنة الدائمة للجمعية الوطنية للجمهورية حالة الحصار أو حالة الطوارئ، يتطلب هذا الإعلان تأييد الجلسة العامة فور تحقق إمكانية انعقادها²¹.

✓ تتوقف على إرادته إمكانية تمديد المدة المحددة لفرض حالة الطوارئ، حيث ينص الدستور الإسباني مثلا على أنه " (...) ولا يمكن تمديد هذه المدة إذا لم يبد المجلس المذكور موافقته على ذلك"²²، كما ينص الدستور البرتغالي على أنه " (..) دون المساس بإمكانية تجديد الإعلان رهنا بالقيود نفسها، فلا يجوز أن تزيد مدة الإعلان في أي من الحالتين عن خمسة عشر يوما، أو عن المدة التي يحددها القانون في الحالات التي يكون فيها الإعلان بسبب نشوب حرب"²³. كما ينص قانون 23 مارس 2020 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية في فرنسا على أن تمديد حالة الطوارئ الصحية لأزيد من شهر لا يمكن أن يكون إلا بقانون²⁴.

✓ تتبع ومراقبة عمل الحكومة في تفعيلها للإجراءات الناتجة عن إعلان حالة الطوارئ، حيث ينص الدستور البرتغالي على أنه " في أدائها لوظيفتها الرقابية، تختص الجمعية الوطنية للجمهورية بالمسؤوليات التالية: (...) النظر في الأسلوب الذي جرى به تطبيق قرار إعلان حالة الحصار أو الطوارئ"²⁵. كما ينص نفس الدستور على أنه "بعد الاستماع إلى قادة الأحزاب السياسية تعين اللجنة التنفيذية للكونغرس الوطني لجنة مكونة من خمسة أعضاء بها لمراقبة تنفيذ الإجراءات المتعلقة بحالة الدفاع وحالة الحصار والإشراف عليها"²⁶. كما ينص قانون 23 مارس 2020 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية في فرنسا على أن يتم إبلاغ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ دون تأخير بالتدابير التي تتخذها الحكومة في ظل حالة الطوارئ

¹⁹ المادة 161 من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

²⁰ المادة 138 (الفقرة 1) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

²¹ المادة 138 (الفقرة 2) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

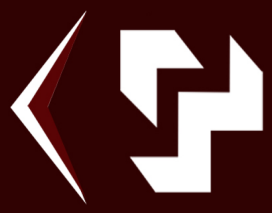
²² المادة 116 (الفقرة 2) من الدستور الإسباني لسنة 1978.

²³ المادة 19 (الفقرة 5) من الدستور البرتغالي لسنة 1978.

²⁴ المادة (13-1313 L) الفقرة 3 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

²⁵ المادة 162 (ب) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

²⁶ المادة 140 من الدستور البرتغالي لسنة 1976.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

الصحية. ويجوز للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن يطلب أية معلومات إضافية في سياق رصد وتقييم هذه التدابير²⁷.

ثالثاً، أن الإطار القانوني المنظم لها يؤكد على الطابع المحدود في الزمن للإعلان عنها، إذ بخلاف حالات أخرى، مثل الاستثناء وحالة الحرب التي يفترض أنها مفتوحة في الزمن ويرتبط انتهائها بانتهاء الظروف التي أدت إلى إعلانها، فإن حالة الطوارئ أو الطوارئ الصحية تكون محددة زمنياً، مع قابلية هذه المدة للتمديد إذا ظهر أن مفعول تلك الإجراءات لم يكن كافياً لوضع حد للأسباب التي كانت وراء إعلان حالة الطوارئ، على نحو ما يبرر في الأمثلة التالية:

✓ الدستور الإسباني الذي ينص على أنه "تعلن الحكومة (...) عن حالة الاستنفار لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً (...) ولا يمكن تمديد هذه المدة إذا لم يوافق المجلس المذكور (مجلس النواب) على ذلك"²⁸.

✓ الدستور البرازيلي الذي ينص على أنه "لا تتجاوز حالة الدفاع ثلاثين يوماً، ويمكن تمديدتها مرة واحدة ولفترة مماثلة إذا استمرت الأسباب التي تبرر وقوعها"²⁹.

✓ الدستور المصري الذي ينص على أن إعلان حالة الطوارئ يكون لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمدد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء البرلمان³⁰.

✓ قانون 3 أبريل 1955 الفرنسي المتعلق بحالة الطوارئ، كما عدل، الذي يشير إلى أن الإعلان عن حالة الطوارئ لما يزيد عن 12 يوماً لا يمكن أن يتم إلا بقانون³¹. وكذا قانون 23 مارس 2020 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية في نفس البلد، الذي ينص على أن تمديد حالة الطوارئ إلى أزيد من شهر لا يمكن أن يكون إلا بقانون، وبعد أخذ رأي اللجنة العلمية المنصوص عليها في نفس القانون³².

رابعاً، أن الإعلان عنها، وإن كان يعطي للسلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ تدابير غير مألوفة في الظروف العادية، فإن تلك الصلاحيات تظل محدودة ولا يمكنها أن تكون مطلقة. وأهم هذه الحدود التي ترد عليها تبرز في التحديد الصريح لآثارها وللمناطق التي تشملها، وتحديد طبيعة الظروف والأسباب التي تدفع إلى اللجوء إليها، وكذا الجهات التي تجب استشارتها أو أخذ رأيها أو حتى إذنها قبل الإقدام عليها،

²⁷ المادة (13-3131 L) الفقرة 2 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

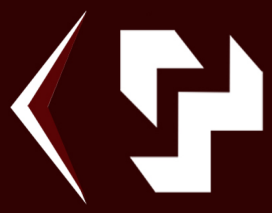
²⁸ المادة 116 من الدستور الإسباني لسنة 1978.

²⁹ المادة 136 (الفقرة 2) من الدستور البرازيلي لسنة 1988.

³⁰ المادة 154 (الفقرة 3) من الدستور المصري لسنة 2013.

³¹ المادة 2 (الفقرة 4) من القانون رقم 55.385 بتاريخ 3 أبريل 1955 كما عدل بتاريخ 20 نونبر 2015.

³² المادة (13-3131 L) الفقرة 3 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

فضلا عن تحديد نوعية الإجراءات التي يمكن اتخاذها أثناء الإعلان عنها³³. لكنها تبرز أكثر في التأكيد على عدم أن يكون اللجوء إلى إعلان هذه الحالة مبررا للمس بالحقوق والحريات المخولة دستوريا للأفراد والجماعات، أو على الأقل يفرض تحديد طبيعة القيود التي ترد على الحقوق. فالقانون الدولي لحقوق الإنسان نفسه يعترف بوجود "أوضاع تهدد حياة الأمة" وتتطلب إعلان حالة الطوارئ، وبالتالي تعليق بعض الحقوق والحريات لكنه يعتبرها حالة استثنائية جدا، ويؤكد على أن التدابير التي تتخذ في إطارها يجب أن تكون في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع³⁴.

وحماية الحقوق والحريات، أو على الأقل بعضها عند اللجوء إلى تطبيق الحالات الاستثنائية، لا ينطبق فقط على حالة الطوارئ أو الطوارئ الصحية، بل يشمل أيضا أنظمة استثنائية تبدو أكثر خطورة من الظروف التي تؤدي إليها الحالتين السابقتين، مثل حالة الاستثناء التي يرتبط إعلانها في كثير من الحالات بوجود ظروف خطيرة تشكل تهديدا لحالة السير العادي للمؤسسات الدستورية في هذا البلد أو ذلك، وحالة الحصار التي كثيرا ما يكون الإقدام على فرضها بظروف أمنية خطيرة تهدد البلاد وسلامته الداخلية والخارجية، مثل الغزو أو الاحتلال.

لذلك، فإن الأنظمة الدستورية وإن اختلفت في التعاطي مع موضوع حماية الحقوق والحريات عند إعلان حالة الطوارئ أو الطوارئ الصحية، بل وأنظمة استثنائية أخرى، فإن ذلك لم يمنعها من التأكيد على حماية الحقوق أو الحريات، أو لنقل المكتسبات في هذا المجال، عند الإعلان عن مثل هذه الحالات، على نحو ما يبرز في الأمثلة التالية:

✓ الدستور الإسباني، الذي يستثني حالة الاستنفار (حالة الطوارئ) من الحالات التي يجوز فيها تعليق بعض الحقوق والحريات المحددة على سبيل الحصر، ولم يسمح بذلك إلا عند إعلان حالتي الاستثناء أو الحصار³⁵.

✓ الدستور البرتغالي الذي وإن كان ينص على عدم أحقية الهيئات السيادية، منفردة أو مجتمعة، أن تعطل ممارسة الحقوق والحريات والضمانات، إلا في حالة الحصار أو حالة الطوارئ المعلنة على الشكل المنصوص عليه في هذا الدستور³⁶، فإنه يقصر أثر إعلان تلك الحالات على تعليق بعض الحقوق والضمانات³⁷، بل ويحيل على إعلان حالة الطوارئ (كذلك

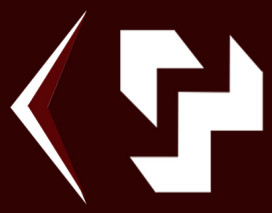
³³ المادة (15-1313 L) من القانون رقم 290.2020 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

³⁴ المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

³⁵ الفصل 55 (الفقرة 1) من الدستور الإسباني لسنة 1978.

³⁶ المادة 19 (الفقرة 1) من الدستور الإسباني لسنة 1978.

³⁷ المادة 19 (الفقرة 3) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

إعلان حالة الحصار) لكي يحدد الحقوق والحريات والضمانات التي ستعطل³⁸. ويضيف بأنه لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يؤثر الإعلان عن حالة الطوارئ (كذلك حالة الحصار) على الحق في الحياة، أو السلامة الشخصية، أو الهوية الشخصية، أو الأهلية المدنية أو المواطنة، أو عدم تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي، أو حق المدعى عليهم في الدفاع، أو حرية العقيدة والدين³⁹.

✓ الدستور البرازيلي، الذي ينص على أنه "يحدد المرسوم الذي يأمر بحالة الدفاع مدتها، ويحدد المناطق المتأثرة ويشير، في إطار ما ينص عليه القانون، إلى الإجراءات القسرية التي سيتم إنفاذها من بين الإجراءات الآتية: 1) القيود على الحقوق: أ. التجمع، حتى عندما يعقد في الجمعيات، بسرية المراسلات، سرية الاتصالات البرقية والهاتفية. 2) احتلال الممتلكات والخدمات العامة لاستعمالها مؤقتًا في حالة الكوارث العامة، ويكون الاتحاد مسؤولًا عن الأضرار والتكاليف الناجمة عن ذلك"⁴⁰.

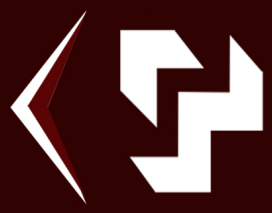
✓ الدستور الروسي الذي يجيز فرض حالة الطوارئ من أجل سلامة المواطنين وحماية النظام الدستوري، ويجيز فرض بعض القيود على حقوق الإنسان والحريات، لكنه يفرض في نفس الوقت تحديد حدود القيام بذلك ومدته⁴¹، بل إنه يحصن في مثل هذه الظروف حقوقًا محددة، عندما ينص على أنه لا يجوز تقييد حقوق معينة في الدستور، يبرز منها عدم رجعية القانون، حق الأفراد في التقاضي، وفي الطعن في قرارات الهيئات الحكومية، والحق في مناشدة الهيئات المشتركة بين الدول لحماية الحقوق والحريات الأساسية وفقًا للمعاهدات الدولية، وحق كل فرد في مسكن وعدم جواز حرمان أحد من منزله تعسفاً، وحق كل فرد في استخدام قدراته وممتلكاته بحرية لممارسة الأنشطة التجارية والأنشطة الاقتصادية الأخرى التي لا يحرمها القانون، والحق في حرية المعتقد والدين، وعدم جواز جمع المعلومات عن الحياة الخاصة لشخص معين وحفظها واستخدامها ونشرها دون موافقته، والحق في الاطلاع على الوثائق والمواد التي تؤثر مباشرة على حقوق المرء وحرياته، وحق الفرد في عدم انتهاك حياته الشخصية، وخصوصيته الشخصية والعائلية وحماية شرفه وسمعته، وحماية كرامة الإنسان، وعدم الخضوع إلى التعذيب أو العنف أو غيره من ضروب المعاملة أو المعاقبة

³⁸. المادة 19 (الفقرة 5) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

³⁹. المادة 19 (الفقرة 6) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

⁴⁰. المادة 136 من الدستور البرازيلي لسنة 1988.

⁴¹. المادة 56 (الفقرة 1) من الدستور الروسي لسنة 1993.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

المهينة أو الشديدة، أو الخضوع للتجارب الطبية أو العلمية دون موافقة الشخص، والحق في الحياة⁴².

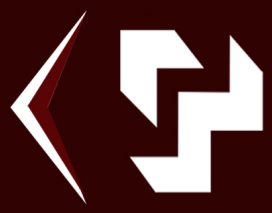
خامسا. إمكانية رقابة الأعمال الناتجة عنها، بما أن حالة الطوارئ أو حالة الطوارئ الصحية يمكن أن تؤثر على ممارسة الحقوق والحريات، فإن الحد من خطورة هذا التأثير يفرض إعطاء القضاء صلاحية مراقبة مدى ملاءمة إعلان هذه الحالة، مع الظروف والشروط التي المنصوص عليها في القوانين الدولية والديساتير الوطنية. فكون إعلان حالة الطوارئ يصدر عن السلطة التنفيذية، ويتعلق بأمن الدولة وسلامة سكانها، فإن ذلك لا يجعل منه قانونا مثل باقي القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، ويعتبر بالتالي عملا من أعمال السيادة، التي يحرم على القضاء إمكانية النظر في الطعون المتولدة عنها ولا يخضع إلا للرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان، بل يعتبر في حكم القرارات أو الأعمال الإدارية، وبالتالي أعمالا من أعمال السلطة التنفيذية التي يمكن الطعن فيه أمام القضاء. والذي يؤكد ذلك اتجاه الاجتهاد القضائي، وفي مقدمته القضاء الفرنسي، إلى الإقرار بأن إعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ لا يعد من أعمال السيادة، وأنه يخضع لرقابة القضاء، وكذلك اتجاه الفقه في أغلبه نحو الأخذ بنفس الرأي، منطلقا من أنه طالما أن القانون قد حدد شروط الإعلان وحدد قيوده، بما يفيد تقيد السلطة التنفيذية بمراعاة هذه الشروط وخضوعها للرقابة التي تكفل مراعاتها لهذه القيود وعدم الخروج عليها. ومن ثم، يعد هذا الإعلان عملا إداريا، مثل سائر أعمال الإدارة⁴³، بل إن المشرع نفسه لم يتردد في الإقرار بذلك، كما هو الأمر مثلا بالنسبة لقانون 23 مارس 2020 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية في فرنسا، الذي كان واضحا في نصه على جواز أن تكون التدابير المتخذة عملا بحالة الطوارئ الصحية موضع طعن أمام المحكمة الإدارية، التي تنظر فيها وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادتين (L. 521-1 et L. 521-2) من مدونة المحاكم الإدارية⁴⁴.

سادسا. أن أمر تدبير الظروف التي أدت إلى إعلانها يبقى في إطار مدني، ولا يؤدي إلى نقلها من الإدارة المدنية إلى الإدارة العسكرية، كما لا يؤدي إلى الاستعاضة بالمحاكم المدنية عن المحاكم العسكرية وفقا لما هو قائم في بعض الحالات الأخرى، وخاصة حالة الحصار وحالة الحرب، كما هو واضح في الدستور الإيطالي عندما ينص على أنه "للمحاكم العسكرية أثناء الحرب سلطان قضائي ينص عليه

⁴². المادة 56 (الفقرة 3) من الدستور الروسي لسنة 1993.

⁴³. المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن العودة إلى خاموش عمر عبد الله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الديساتير، دراسة مقارنة، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، سنة 2007، ص 70.69.

⁴⁴. المادة (L 3131-18) من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

القانون (..) "45". فخلال حالة الطوارئ تتولى السلطات المدنية ممارسة سلطات متسعة للضبط، وقد تستعيد في ذلك بالقوات المسلحة، كما تؤكد على ذلك بعض الدساتير، كالدستور البرتغالي الذي ينص على أنه تنظم القوانين حالة الحصار وحالة الطوارئ، وتضع الشروط الحاكمة لتدخل القوات المسلحة في هذه الظروف"46.

سابعاً. عدم تعديل الدستور أثناء الإعلان عن حالة الطوارئ أو حالة الطوارئ الصحية، وهذا الأمر يبدو واضحاً أكثر لما يتعلق الأمر بفرض حالة الطوارئ أو حالة الطوارئ الصحية، على نحو ما ينص على ذلك الدستور البرتغالي عندما يشير إلى أنه "لا يمكن الاضطلاع بأي عمل ينطوي على تعديل هذا الدستور في أثناء حالة الحصار أو حالة الطوارئ"47.

II. تدير الطوارئ الصحية في النظام القانوني المغربي

في ضوء هذه الخطأ العامة للقواعد التي تطبق وفقها حالة الطوارئ وحالة الطوارئ الصحية في التجارب المقارنة، يمكن الآن التساؤل: ماذا عن حالة الطوارئ الصحية في النظام القانوني المغربي؟ جواباً عن هذا السؤال، لا بد من الإشارة إلى أنه قبل أن يتم النص على حالة الطوارئ الصحية، لم يكن النظام الدستوري والقانوني المغربي يتضمن من الأنظمة الاستثنائية المتعلقة بتدبير الأزمات إلا ثلاثة حالات:

❖ حالة الاستثناء، التي يربط الدستور اللجوء إليها بتعرض حوزة التراب الوطني لتهديد أو وقوع أحداث من شأنها أن تعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، ويجعل إعلانها من اختصاص الملك، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب للأمة، ويعطيه صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الأجل، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. دون أن يرتب على ذلك حل البرلمان أو المس بالحقوق والحريات"48.

❖ حالة الحصار التي يجعل الدستور إعلانها من اختصاص ظهير، يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ويحدد أجلها في 30 يوماً قابلة للتمديد بقانون"49.

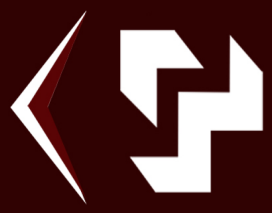
45. المادة 103 (الفقرة 3) من الدستور الإيطالي لسنة 1947.

46. المادة 275 (الفقرة 7) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

47. المادة 289 من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

48. الفصل 59 من دستور 2011.

49. الفصل 74 من دستور 2011.

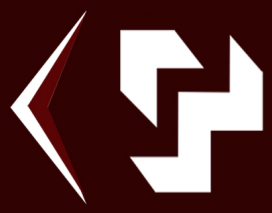


قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

❖ حالة الحرب التي يشير الدستور إلى أنه يتم اتخاذ قرار إشهارها داخل المجلس الوزاري، طبقاً للفصل 49 من الدستور، وبعد إحاطة البرلمان علماً بذلك من لدن الملك⁵⁰. لذلك ثار النقاش في بداية الجائحة حول الكيفية التي ستتعاطى بها الحكومة من الناحية القانونية مع هذا الوضع، وحول ما إذا كان سيتم اللجوء، كما كان يدفع إلى ذلك البعض، إلى تفعيل مقتضيات الفصل 74 من الدستور المتعلق بحالة الحصار، مع ما يطرحه ذلك من ملاحظات والتباسات حتى في ظل عدم وجود قانون يبين ويدقق مضمون هذه الحالة، كما هو الحال في فرنسا، وغياب سوابق حول تطبيقه في السياق المغربي، الذي لم يشهد أكثر من تهديد الملك باللجوء إليها في سياق تداعيات حرب الخليج الأولى في بداية التسعينيات من القرن الماضي، فضلاً عما درج عليه في عدد من التجارب المقارنة، مثل فرنسا، من ربط اللجوء إلى مثل هذه الحالة بأوضاع الأزمات الناتجة عن غزو أجنبي أو تهديد به، أم سيتم فقط الاكتفاء بتفعيل ما تتضمنه النصوص التشريعية والتنظيمية من تدابير ضبئية أو زجرية أو حتى جنائية. قبل أن يأتي الجواب الذي قدمته الحكومة مفاجئاً، إلى حد كبير، وهي تقدم على اتخاذ خطوتين غير مسبوقتين:

✓ إصدار وزارة الداخلية لبلاغ يعلن عن "حالة الطوارئ الصحية"، أكدت فيه على "تقييد الحركة في البلاد ابتداء من يوم الجمعة 20 مارس 2020 على الساعة السادسة مساءً لأجل غير مسمى، كوسيلة لا محيد عنها لإبقاء هذا الفيروس تحت السيطرة"، معتبرة أن "حالة الطوارئ الصحية لا تعني وقف عجلة الاقتصاد، ولكن اتخاذ تدابير استثنائية تستوجب الحد من حركة المواطنين، من خلال اشتراط مغادرة مقرات السكن باستصدار وثيقة رسمية لدى رجال وأعاون السلطة"، محددة في نفس الوقت الحالات التي يسمح فيها بالتنقل الأشخاص في "التنقل للعمل بالنسبة للإدارات والمؤسسات المفتوحة، بما فيها الشركات والمصانع والأشغال الفلاحية، والمحلات والفضاءات التجارية ذات الارتباط بالمعيش اليومي للمواطن، الصيدليات، القطاع البنكي والمصرفي، محطات التزود بالوقود، المصحات والعيادات الطبية، وكالات شركات الاتصالات، المهن الحرة الضرورية، ومحلات بيع مواد التنظيف"، وكذا "التنقل من أجل اقتناء المشتريات الضرورية للمعيش اليومي في محيط مقر سكني المعني بالأمر، أو تلقي العلاجات الضرورية أو اقتناء الأدوية من الصيدليات".

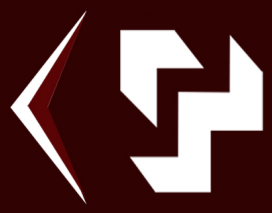
⁵⁰ الفصل 99 من دستور 2011.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

✓ الكشف عن مشروع مرسوم بقانون يحمل رقم 2.2.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، استنادا على الحق الذي يخولها لها الفصل 81 من الدستور، الذي يعطي للحكومة الإمكانية لأن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، ولا يشترط في ذلك إلا وجوب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية، وأن يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، على أن يعود القرار إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب في حالة عدم حصول اتفاق. واستنادا أيضا على أحكام الفصل 21 من الدستور، الذي ينص على أنه "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"، وأحكام الفصل 24 من الدستور، وخاصة فقرته الرابعة، التي تنص على أن "حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه، والخروج منه، والعودة إليه، مضمونة للجميع وفق القانون". وهو المشروع الذي صادق عليه مجلس الحكومة بتاريخ 22 مارس 2020، وقدم في اليوم التالي (23 مارس 2020) إلى البرلمان، وبالتحديد لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلسي البرلمان، وحصل في نفس اليوم على تأييد اللجنتين له، قبل أن ينشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 24 مارس 2020.

لا نشك في أهمية وجود نص قانوني يضبط ويحدد ويشرعن التدابير التي تتطلبها مواجهة جائحة غير مسبوقة، وطرحنا تحديا كبيرا على عدد من دول العالم وفي مقدمتها الدول العظمى، سيما عندما يكون المرسوم الملكي بمثابة قانون لسنة 1967 المتعلق بوجوب التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء عليها قد تجاوزه الزمن، كما لا نشك في شرعية الطريقة التي اعتمدها هذا النص، فهو لا يثير أي إشكال من الناحية الدستورية، لأن الفصل 81 من الدستور يعطي الصلاحية للحكومة لتقديم مشاريع مراسيم بقوانين عندما لا يكون البرلمان منعقدا، والحاجة إلى تحرك استباقي لمواجهة خطر كان ضروريا ولم يكن معه انتظار أسبوع أو أسبوعين كانا متبقيين لحلول الموعد الدستوري لانعقاد الدورة الربيعية للبرلمان (الجمعة الثانية من شهر أبريل) أو حتى التصرف من خلال آلية دورة استثنائية للبرلمان التي يتيحها الفصل 66 من الدستور، بل إننا نثمن إحالة المشروع على المرجعية الدولية (اللوائح التنظيمية لمنظمة الصحة العالمية) فهو يتناغم مع ديباجة الدستور التي تؤكد على تعهد المملكة بالتزام ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

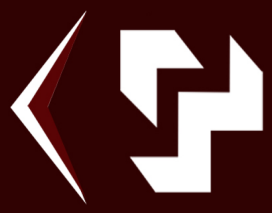
لكن ذلك لا يمنع، في نظرنا، من مناقشة بعض مضامين هذا النص، ومن الوقوف عند بعض الملاحظات التي يطرحها، والتي يمكن تحديدها فيما يلي:

أولاً. إن اعتماد حالة الطوارئ الصحية بمقتضى مرسوم بقانون إذا كان قد جاء لتصحيح الوضعية التي خلفها إعلان وزير الداخلية عن نظام استثنائي غير موجود أصلاً في النظام القانوني المغربي (حالة الطوارئ الصحية)، وإضفاء الشرعية القانونية عليها، فإن ذلك يطرح إشكالا يتعلق بالطبيعة القانونية للإجراءات التي اتخذت قبل صدور المرسوم بقانون في الجريدة الرسمية. ليس في المرسوم بقانون أية إشارة إلى أن تطبيقه سيكون بأثر فوري أو رجعي. وهذا احتراز من جانب المشرع لكي لا يتعارض مع المنع المطلق الوارد في الفقرة الأخيرة من الفصل السادس من الدستور، التي تنص على أنه ليس للقانون أثر رجعي"، لكنه في نفس الوقت لا يجيب عن إشكال حقيقي مطروح، والمتمثل في وجود إجراءات اتخذت قبل نشر هذا القانون، كما هو الأمر مثلاً بالنسبة لقرار تعليق جلسات المحاكم الذي اتخذ ونفس بتاريخ 16 مارس 2020، أي قبل ثمانية أيام من صدور المرسوم بقانون⁵¹.

ثانياً. على خلاف الأنظمة الاستثنائية المشابهة الموجودة في الأنظمة القانونية المقارنة ترك مرسوم بقانون الطوارئ الصحية في المغرب مدة الاعلان عنها مفتوحة دون أن يقيدتها بأجل، حيث نص على أن هذه الحالة تعلن "عندما تقتضي الضرورة ذلك بموجب مرسوم، يتخذ باقتراح مشترك بين السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والصحة، يحدد النطاق الترابي لتطبيقها، ومدة سريان مفعولها، والإجراءات الواجب اتخاذها، ويمكن تمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية وفقاً للكيفيات المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، (أي بمرسوم)". فالأنظمة المقارنة عندما حددت هذه المدة الزمنية وسمحت بإمكانية تمديدتها بإذن من البرلمان أعطت لهذا الأخير سلطة تقييم وتقدير الظروف التي يمر فيها تطبيق الإجراءات المتخذة من طرف الجهاز التنفيذي، وبالتالي لم تجعل التحكم في عامل الزمن اختياراً مطلقاً للسلطة التنفيذية. أما المرسوم بقانون في الحالة المغربية فعندما جعل هذا الأمر مفتوحاً، فإنه لم يكتف بإعطاء سلطة تقديرية مطلقة للجهاز التنفيذي، أو على الأصح لقطاعين حكوميين، وإنما صادر حق البرلمان في أن يكون له رأي في تمديد هذه المدة. صحيح أن الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية الذي تم بناء على مرسوم⁵²، قد حدد هذا الأجل في الفترة المتراوحة بين 24 مارس 2020، تاريخ صدور المرسوم، و20 أبريل 2020، وهو أجل معقول

⁵¹. بصدد هذه النقطة يمكن الرجوع إلى مقال عبد الكبير طيب "قراءة في مرسوم القانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية"، المنشور بموقع "أحداث أنوف"، بتاريخ 24 مارس 2020.

⁵². مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19).



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

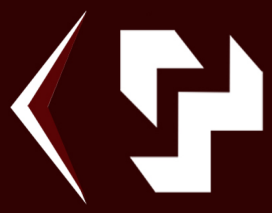
بالنظر لخطورة الوباء، وثقل التحديات التي فرضها، وبالنظر أيضا إلى الأجال التي تحدد عادة لهذا النوع من الأنظمة الاستثنائية في التجارب المقارنة.

ثالثا. ما يقال عن المدة المحددة لإعلان حالة الطوارئ الصحية، يمكن أن يقال عن تمديد مداها مدة إضافية، فالمرسوم بقانون جعل هذا الأمر اختصاصا تقديريا مطلقا للسلطتين المعنيتين بإعلان حالة الطوارئ، دون أن يربط ذلك بإذن أو موافقة البرلمان، كما هو قائم في أغلب الأنظمة الدستورية والقانونية المقارنة. وهذا في تقديرنا يشكل أيضا مصادرة لحق المؤسسة التشريعية، التي يفترض فيها أنها تعكس إرادة الأمة، من أن يكون حضورها في تتبع ومراقبة تصريف حالة الطوارئ الصحية وتقدير ما إذا كانت الظروف التي أملت فرض تلك الحالة لا تزال قائمة أم انتفت.

رابعا. مع التسليم بالدور الذي يجب أن تضطلع به السلطة التنفيذية في تدبير هكذا أزمات، وهذا أمر مسلم به في أغلب الأنظمة الدستورية والقانونية إن لم يكن فيها جميعها، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن هذا لا يعني تغييب أي دور للبرلمان على هذا المستوى، مثلما فعل المرسوم بقانون عندما أضعف حضوره في مسار تدبير هذه الوضعية. فرأيه ليس مطلوباً عند الإعلان عنها، كما ليس مطلوباً عندما تستدعي الضرورة تمديد زمنها بعد انتهاء المدة الأولى التي يحددها الجهاز التنفيذي وفقا لما سبق وأن أشرنا إلى ذلك. وإذا كان يحق له تتبع ومراقبة التدابير المتخذة خلال الإعلان عنها، من خلال أدوات الرقابة المختلفة التي يتيحها الدستور للبرلمان، الذي يظل منعقدا في ظل الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية، من قبيل جلسات الأسئلة الأسبوعية والأسئلة الكتابية وحتى استدعاء المسؤولين والوزراء في إطار تفعيل مقتضيات الفصل 102 من الدستور أو خلال الجلسات الشهرية لرئيس الحكومة، لكن ذلك فضلا عن أنه لا يجب أن يعوض سلطة البرلمان في أن يكون له رأي في اتخاذ قرار التمديد، فإنه يعد إمكانية قد تكون من الناحية الواقعية صعبة أو لنقل محدودة في ظل "الحجر" الذي مارسه البرلمان عن نفسه كشكل من أشكال التماهي مع إجراءات مكافحة الجائحة، وأسقطه ذلك في ممارسات أثارت الكثير من النقاش حول مدى شرعيتها من الناحية الدستورية⁵³.

خامسا. طبيعة الإجراءات التي يمكن للسلطة الحكومية المعنية أن تتخذها في ارتباط باللجوء إلى هذه الحالة، حيث يعطي مرسوم بقانون للحكومة ما يشبه "شيكا على بياض"، أو "تفويضاً عاماً"، على نحو ما وصفه أحد الملاحظين، وبالتالي فقد ترك أمر تحديد طبيعة تلك الإجراءات لمرسوم إعلان حالة

⁵³نظر ح هذا الإشكال رغم صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 106/20 بشأن الطعن الذي تقدم به الفريق النيابي لحزب الأصالة والمعاصرة في شأن عدم دستورية مسطرة التصويت على القانون رقم 26.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 7 أبريل 2020 المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، لأنه في نظرنا الحيثيات التي اعتمدها المحكمة في الإقرار بعدم دستورية الطعن تحتاج إلى نقاش، لا يسمح المقام للتفصيل فيه هنا.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

الطوارئ الذي يتخذ من طرف وزير الداخلية ووزير الصحة، بخلاف ما هو موجود في الأنظمة القانونية المقارنة في مثل هذه الظروف، حيث حرص المشرع الفرنسي مثلاً في قانون 23 مارس على تحديد طبيعة الإجراءات التي يحق للسلطة التنفيذية أن تلجأ إليها عند الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية⁵⁴. وهذا التفويض العام يبرز بشكل واضح في جانبين:

❖ عندما يشير إلى أنه "على الرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تقوم الحكومة، 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. لا تحول التدابير المتخذة المذكورة دون ضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية، وتأمين الخدمات التي تقدمها للمرتفقين"⁵⁵.

❖ عندما ينص 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"⁵⁶.

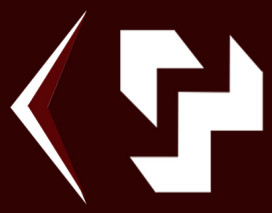
هذه السلطة المفتوحة أو لنقل المطلقة التي حولها المرسوم بقانون للحكومة، تطرح التساؤل حول مدى دستوريتها، من ناحيتين، من ناحية مدى تعارضها مع مقتضيات الفصل 21 من الدستور الذي يحيل عليه المرسوم بقانون، عندما يكون هذا الفصل ينص على أن تضمن السلطات العمومية سلامة السكان، وسلامة التراب الوطني، لكنه قيد ذلك بأن يتم "في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع"، لأنه لا يعقل أن يكون المشرع الدستوري يقيد اللجوء إلى حالة الاستثناء، التي تعد أخطر من ناحية الظروف التي تفرض اللجوء إليها، بضرورة احترام الحقوق والحريات ولا يفعل ذلك في مواجهة مرسوم بقانون صادر عن سلطة تنفيذية بتفويض من المشرع العادي. ومن ناحية بعض الإجراءات التي اتخذت بناء على تطبيقها، خاصة لما أصبح بإمكان دورية صادرة عن وزير الداخلية، تستند إلى مرسوم بقانون 57، أن تعلق تطبيق أحكام ومقتضيات وردت في قوانين تنظيمية

⁵⁴. المادة (L 3131-15) الفقرة 2 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

⁵⁵. المادة 3 من مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أجراء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19).

⁵⁶. المادة 5 من مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أجراء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19).

⁵⁷. مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج. ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020).



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

تعتبر مكملة للدستور⁵⁸، ويفرض القضاء الدستوري ضرورة احترامها من طرف القوانين الأدنى منها في إطار تراتبية القواعد القانونية.

سادسا. في الطوارئ الصحية يبرز دور السلطة التنفيذية بشكل عام، لكن يبرز أكثر دور الإدارة الصحية، بالرغم من أن هذا الإجراء لا يخلو من تداعيات أمنية، حيث الأمن الصحي يعد من مكونات النظام العام إلى جانب الأمن العام والسكينة العامة، وهذا الأمر يبدو واضحا مثلا في قانون الطوارئ الصحية في فرنسا. فبناء على تقرير وزير الصحة يتم الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري⁵⁹، وفي ضوء تقرير نفس الوزير يتخذ الوزير الأول، بموجب مرسوم عددا من الإجراءات التي يكون غرضها الوحيد ضمان الصحة العامة⁶⁰. ولنفس الوزير يعود أمر اتخاذ، بناء على قرار معلل، أي تدبير تنظيمي يتعلق بتنظيم الجهاز الصحي وتشغيله، باستثناء تدابير محددة يخول القانون أمر اتخاذها للوزير الأول⁶¹.

كما يعود إليه أمر تحديد أي تدبير فردي ضروري لتطبيق التدابير التي يحددها الوزير الأول تطبيقا للصلاحيات التي تعود إليه⁶². بل إن القانون ينص على ضرورة إحداث لجنة علمية مباشرة بعد الإعلان عن حالة الطوارئ، يعين رئيسها من طرف رئيس الجمهورية، وتضم شخصيتين مؤهلتين معينتين من طرف رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، فضلا عن شخصيات أخرى مؤهلة تعين بمرسوم، يكون من مهامها تقديم آراء دورية حول الوضعية الصحية، والمعارف العلمية المتصلة بها، والتدابير الرامية إلى وضع حد لها، وبشأن مدة تطبيقها، على أن تكون تلك الآراء موضوع نشر دون تأخير⁶³. ويكون بالتالي قد وضع قرارات الحكومة تحت سلطة العلم. هذا في وقت اتجه المشرع المغربي نحو جعل الوزارة المعنية بالداخلية شريكا للوزارة المعنية بالصحة في تدبير هذه الأزمة. فالإعلان عن حالة الطوارئ يتم بموجب مرسوم يتخذ باقتراح مشترك بينهما، وتمديد مدة سريان هذه الحالة يتم أيضا بنفس الكيفية، بل إن دور وزارة الداخلية يبدو أوضح عندما يكون مشروع المرسوم

⁵⁸. يتعلق الأمر بالدورية الموجبة إلى كافة ولاء الجهات وعمال العمالات والأقاليم والمقاطعات تخبرهم بتعذر انعقاد الدورة العادية لشهر ماي بالنسبة للمجالس الجماعية، وتدعوهم إلى إحاطة رؤساء المجالس الجماعية وكذا أعضاء المجالس الجماعية علما بذلك، ودعوتهم إلى إجراء دراسة القضايا المستعجلة إلى دورات استثنائية يمكن عقدها عند الاقتضاء بعد الإعلان عن رفع حالة الطوارئ الصحية.

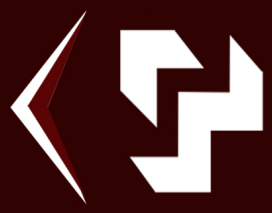
⁵⁹. المادة (13-1313 L) الفقرة 1 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

⁶⁰. المادة (15-1313 L) الفقرة 1 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

⁶¹. المادة (16-1313 L) الفقرة 1 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

⁶². المادة (16-1313 L) الفقرة 2 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).

⁶³. المادة (19-1313 L) الفقرة 2 من القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).



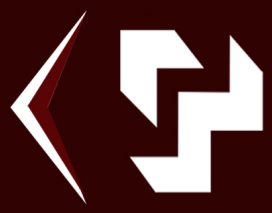
قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

بقانون قد قدم من طرفها إلى البرلمان، وأحيل على اللجنتين المعنيتين بشؤون الداخلية في مجلسي البرلمان 64، وليس اللجنتين اللتين يدخل قطاع الصحة في دائرة اختصاصهما⁶⁵.
سابعاً. ما يثير أكثر في هذا المرسوم بقانون، الذي يعطي سلطات مفتوحة للجهاز التنفيذي، هو أنه لا يخضع لمراقبة دستورية القوانين، لأن الدستور لا يجعل هذا النوع من النصوص، التي يفضل البعض نعتها بالمراسيم التشريعية، ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية، كما أن النقاش ليس محسوماً فقهيًا حول ما إذا كانت تخضع لمراقبة القضاء الإداري خلال المرحلة التي لا يكون فيها قد صادق عليه البرلمان وتحول إلى قانون كامل الأركان، في ظل وجود آراء متباينة في هذا المجال، وغياب سوابق قضائية تؤكد خضوعها لمراقبة الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً أو الغرفة الإدارية بمحكمة النقض حالياً، بخلاف القضاء الفرنسي مثلاً الذي حسمت اجتهاداته في اعتبار هذه المراسيم بقوانين قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن إمامها استناداً إلا المعيار العضوي الذي يجعلها صادرة عن سلطة إدارية⁶⁶.

⁶⁴ لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب، لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين.

⁶⁵ لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية بمجلس المستشارين ولجنة القطاعات الاجتماعية بمجلس النواب.

⁶⁶ يصدد هذا النقاش "حول طبيعة للمرسوم بقانون" يمكن العودة إلى مقال حميد ولد البلاد، الذي يحمل نفس العنوان، والمنشور بموقع (Maroc DROI) بتاريخ 27 أبريل 2020.

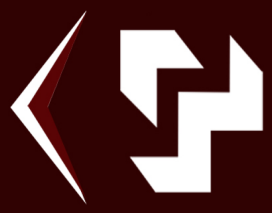


قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

خاتمة

بعد هذه بعض الملاحظات التي أثرناها حول التأطير الدستوري والقانوني الذي خضع تدبير أزمة كوفيد 19 سواء في التجارب المقارنة أو في الحالة المغربية، من خلال المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، لا بد من الإشارة إلى أن هذا المرسوم سيكون أمام فرصة أخرى من التداول البرلماني، حيث يفرض الفصل 81 من دستور 2011 عرضه من الجديد خلال الدورة البرلمانية الموالية. لكن كون مثل هذا النوع من النصوص تعرض على البرلمان كمادة فريدة، يمكنه أن يقبلها أو يفرضها، ولا نظن أنه سيرفضها، بالنظر لتجربته السابقة مع المراسيم بقوانين، فإن ذلك سيجعل ذلك المرسوم بقانون يصدر وهو لا يحمل بعض من بصماته. وبالتالي، ستفوت على البرلمان فرصة اختبار مدى قدرته على التقاط النقاش القانوني الذي أثاره هذا النص، والعمل على تجويده في الاتجاه الذي يجعل منه أساسا قانونيا منظما للقواعد والإجراءات والتدابير المتخذة في حالة التي قد يحصل فيها في المستقبل، لا قدر الله، ظروف وأوضاع مشابهة أو قريبة منه، سيما وقد أصبح البرلمان أمام مسافة زمنية تفصله عن اللحظة التي اتخذ فيها قرار التفويض للحكومة بأن تتصرف تشريعيا في مجال اختصاصاته، وعين هذا المرسوم بقانون وهو "يمشي على رجليه" في ساحة التطبيق والتفعيل على مرحلتين، كما عاين بلا شك كيف تعاطى نظرائه من البرلمانات في التجارب الدولية مع ظروف من هذا القبيل، والأكثر من ذلك توفرت لديه اجتهادات وآراء قانونية مهمة.

نعم يمكن للبرلمان أن يفعل ذلك بعد المصادقة على المرسوم بقانون، وتحوله إلى قانون، فليس هناك ما يمنعه من أن يقدم مقترحات لتعديل بعض مواده، لكن المشكلة التي تطرح هنا أيضا وهي أن أعضاء المؤسسة التشريعية غالبا لا يقدمون على مبادرة من هذا النوع، في العلاقة مع نصوص تشريعية كانت قد سنت في أصل من طرف السلطة التنفيذية في دائرة الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية.



قراءة في القواعد المنظمة لحالة الطوارئ الصحية

لائحة المراجع

- ✓ .القانون الأساسي الألماني لسنة 1949.
- ✓ .الدستور المصري لسنة 1971.
- ✓ .الدستور المصري 2013.
- ✓ .الدستور البرازيلي لسنة 1988.
- ✓ .الدستور البرتغالي لسنة 1978.
- ✓ .القانون التنظيمي رقم 4/1981، الصادر في 1 يونيو سنة 1981 في إسبانيا.
- ✓ . قانون رقم 55.385 بتاريخ 3 أبريل 1955 المتعلق بسن حالة الطوارئ وإعلانها في الجزائر.
- ✓ .الدستور الإسباني لسنة 1978.
- ✓ .الدستور الإيطالي لسنة 1947.
- ✓ . القانون رقم 2020.290 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 (ج. ر عدد 0072 بتاريخ 24 مارس 2020).
- ✓ .القانون الفرنسي رقم 55.385 بتاريخ 3 أبريل 1955 كما عدل بتاريخ 20 نونبر 2015.
- ✓ .الدستور الروسي لسنة 1993.
- ✓ . خاموش عمر عبد الله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير، دراسة مقارنة، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، سنة 2007، ص 70.69.
- ✓ .الدستور المغربي لسنة 2011. ¹ الفصل 74 من دستور 2011.
- ✓ . عبد الكبير طييح "قراءة في مرسوم القانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية"، المنشور بموقع "أحداث أنوف"، بتاريخ 24 مارس 2020.
- ✓ مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائراً إجراء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19).
- . مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020).