



ممارسة العمل التشريعي في ظل حالة الطوارئ الصحية

-المغرب نموذجاً-

الباحث عبد المومني إدريس

طالب باحث في القانون الدستوري

جامعة محمد الخامس الرباط

المغرب

تقديم

تمر القواعد القانونية بمراحل عدة قبل اصدار الامر بتنفيذها، ومعلوم أن مناط التشريع هو البرلمان مع إمكانية أن تتولى السلطة التنفيذية ذلك في حدود ما يسمح به الدستور. فممارسة السلطة التشريعية من طرف البرلمان تعد اعمال مبدأ فصل السلط الذي هو أساس النظام الديمقراطي.

يقوم مبدأ فصل السلطات على أساس عدم تجميع أو احتكار السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من طرف سلطة أو هيئة واحدة بما يحول دون تدخل السلطات في اختصاصات بعضها البعض ويضمن استقلال القضاء ويمنع الاستبداد، وترجع جذور المبدأ الى وثائق الثورة الفرنسية التي أسقطت الحكم المطلق وأقرت سلطة البرلمان في التشريع والمراقبة وأمنت استقلال القضاء¹. وزكاه اعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787 والذي جعل تنظيم السلطات في الولايات المتحدة على أساس الفصل التام دون أن يلغي إمكانية التعاون بينها.

تأثر النظام السياسي المغربي بنظرية فصل السلط منذ أول دستور للمملكة سنة 1962 بإعلانه استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية والتشريعية دون أن يصل الأمر بالمشروع الدستوري الى التصريح به وتضمينه في نصوص الدستور. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2011 جاء ليؤكد في فصله الاول أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على مبدأ فصل السلطات ويوسع من مجال القانون.

• المبحث الأول: الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية

تكمن إشكالية دولة القانون في أنها واجبة الاستمرارية دون تعرضها لتأثير الظروف المحيطة بها ولا بأحداث الواقع وما يمكن أن تفرضه من ضغوط على الممارسين للسلطة أو المكلفين بإنفاذ القانون، ومبعث ذلك أن حماية الحقوق والحريات التي يسعى القانون لتحقيقه كهدف لا يخضع لأي استثناء إلا في حدود ما يسمح به القانون نفسه، ولضمان ذلك يمر أي تشريع بمجموعة من التعديلات والتنقيحات والمداومات للوصول الى أفضل نص ممكن الذي يمكن أن يصوت عليه من طرف ممثلي الأمة، وإذا افترضنا أن قانونا قد مر من كل تلك المراحل ومازال يتضمن ما يمس الحقوق والحريات فإن القضاء الدستوري كفيل بإبطاله لمخالفته لنصوص الدستور.

غير أن كل ذلك قد لا يتحقق إذا تم تعطيل عمل البرلمان وباقي أجهزة الرقابة التشريعية بسبب ظروف طارئة وغير عادية تمنع انعقادها وتحول دون قيامها بوظائفها الدستورية² وهو ما يجعل من خلق آلية قانونية بديلة لمواجهة تلك الظروف غير العادية أمراً ملحا في إطار التدبير السليم للأزمات وضمان استمرارية دولة القانون.



✓ المطلب الأول: نظرية الضرورة: دراسة في المفهوم

تعد نظرية الضرورة مجالاً غنياً بالدراسات الفقهية التي تناولتها، ويرجع البعض تاريخها إلى ما قبل قانون هامورابي وبعض التشريعات الجنائية المماثلة، والتي تناولت جانب القصد الجنائي وحالات انتفائه. وعليه فحالة الضرورة اقتترنت بتطور القانون الجنائي مبدئياً قبل أن يتأثر بها باقي فروع القانون، لكن تنظيمها كنظرية فقهية وقانونية كاملة المعالم لم يعرف عملياً إلا في العصر الحديث. وفي ذلك يقول الكاتب الفرنسي Jean Lamarque أن نظرية الضرورة هي "فضية كل الأزمنة والأنظمة".

يتفق الفقهاء على أن المقصود بالضرورة هي تلك الحالة من الخطر الذي يهدد الدولة ويتعذر مواجهته بالوسائل القانونية العادية، فيمتد نطاق المشروعية نحو مشروعية استثنائية فرضتها الظروف غير العادية التي تهدد استمرار الدولة³. وواقع الإزمات اليوم لم يعد يقتصر على أوقات الحرب، وإنما تجاوز ذلك إلى كل ما من شأنه تعريض حياة المجتمع للخطر سواء كان الخطر عسكرياً أو اقتصادياً أو صحياً كما هو حال وباء "كورونا" اليوم.

تستمد النظرية أساسها من أن سلامة الوطن والمواطنين أكثر أهمية من تطبيق أي قاعدة قانونية بغض النظر عن سموها⁴، فهي بذلك استثناء على مبدأ سمو الدستور وضرب في مبدأ فصل السلط وباقي مبادئ دولة القانون. إنها تجسيد عملي لمقولة "الظروف الاستثنائية تتطلب إجراءات وتدابير استثنائية" فتصير المشروعية الاستثنائية بديلة المشروعية العادية وتصبح للسلطة التنفيذية اليد الطولى في انفاذ إجراءات استثنائية تتجاوز ما هو معمول به في الحالات العادية وإن اقتضى الحال الاعتداء على حقوق وحرريات بعض المواطنين.

يرجع جل فقهاء القانون تطور نظرية الظروف الاستثنائية إلى ما خلص إليه مجلس الدولة الفرنسي من كون الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية يمكن اعتبارها مشروعة في ظروف استثنائية شريطة أن يكون الهدف منها حماية مصالح العامة وحفظ النظام العام وضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية.

في حين ترجع بعض الكتابات الدستورية تطور نظرية الضرورة إلى الفقه الألماني⁵ خاصة مع هيجل وجلينك وغيرهما حيث يعتبر هيجل⁶ أن مبرر وجود الدولة هو خلق قواعد قانونية لحماية الجماعة، ومتى ما كانت تلك القواعد قاصرة عن أداء وظيفتها جاز للدولة تجاوزها في سبيل تحقيق الهدف من وجودها وإلا ستفقدته فتصير متجاوزة هي الأخرى من طرف الأفراد.

يرى جانب آخر من الفقه أن نظرية الضرورة تتعلق بالقانون الدستوري في حين أن نظرية الظروف الاستثنائية تتعلق بالقانون الإداري. ونظراً للتشابه الكبير بين مصطلح الضرورة وبعض المفردات والنظريات المشابهة من قبيل الظروف الاستثنائية وحالة الاستعجال ونظرية فعل الأمير.. وغيرها فقد اختلف الفقه في وجود الفرق بينها من عدمه. حيث يرى فريق من فقهاء القانون أن لا فرق بين الضرورة وحالة الاستثناء فهي مصطلحات وإن اختلفت إلا أن لها مضمون واحد. وكلاهما نتاج ظروف غير عادية دفعت السلطات إلى اتخاذ تدابير تشريعية وتنفيذية تفتقر إلى الشرعية الاعتيادية فصارت تلك الظروف مصدراً للشرعية الاستثنائية.

على النقيض من هذا الرأي يعتبر الجانب الآخر من الفقه أن حالة الاستثناء تتميز عن الضرورة من حيث الزمن، فهذه الأخير حالة مؤقتة وطارئة تأتي على غفلة من السلطات وتنقضي سريعاً ما يجعلها محدودة في الزمن. في حين أن الظروف الاستثنائية هي حالة ممتدة في الزمن قد تستمر لشهور وربما سنوات بل ويمكن أن يحدد مداها بقرار من السلطات العمومية نفسها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة. من جانب آخر فنطاق الظروف الاستثنائية أوسع مدى من حيث التطبيق في المقابل تقتصر حالة الضرورة على سلطات الضبط الإداري دون غيرها من السلطات.



على مستوى القضاء يفضل القضاء الفرنسي الأخذ بمصطلح الظروف الاستثنائية عوض حالة الضرورة إذ يعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن حالة الحرب هي الصورة النموذجية لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية، حيث لعبت ظروف الحربين العالميتين الأولى والثانية دورا كبيرا في تطبيقها وإخضاعها للتجريب والتطوير. فضرورات الحرب قد تفرض على السلطات العامة اتخاذ تدابير تختلف عن ما درجت عليه القوانين والتشريعات في الظروف العادية، فكانت نظرية الضرورة سبيلا لتفسير هذا النمط من القرارات وإسباغها بالمشروعية اللازمة.

على هذا المنوال سار القضاء السويسري، فأصدرت المحكمة العليا السويسرية برفض النظر في مدى دستورية قانون التفويض الصادر سنة 1915 بمناسبة الحرب العالمية الأولى الذي يمنح بموجبه للحكومة سلطات واسعة تمكنها من تجاوز نصوص الدستور. فقد رأت المحكمة أنه من غير المقبول عرقلة عمل الحكومة بمبرر المشروعية في حالة تتهدد فيها سلامة الدولة وأمن مواطنيها.

على المستوى العربي كان القضاء المصري سابقا إلى منح السلطة التنفيذية امكانية اتخاذ اجراءات عاجلة تضمن دحر الخطر الذي يتهدد البلاد والعباد أو يهدد النظام العام ولا تعد تلك الاجراءات مخالفة للقانون ومكتسبة للمشروعية اللازمة لنفاذها. فالضرورة حسب قضاء مجلس الدولة نظام قانوني نشأ لمواجهة وقائع غير عادية يطلق عليها "الظروف الاستثنائية".

ولأن الضرورة نظام قانوني فهذا ما يجعلها أمرا منظما وخاضعا للضوابط والشروط التي تحول دون استغلالها للمس بالحقوق والحريات ما يجعلها في نظر بعض الفقه خاضعة للرقابة.

تقوم حالة الضرورة على مجموعة من العناصر والشروط نوجزها في ما يلي:

أما العناصر فأولها أن يتحقق الخطر المهدد لسلامة البلد سواء تعلق الامر بتهديد الاستقرار السياسي أو أمن الدولة وسلامة أراضيها من القوى الخارجية أو بالكوارث الطبيعية من زلازل وبراكين وسيول⁷... وكل ما لا تنفع مواجهته بالتدابير والاجراءات القانونية الاعتيادية. فيما يتمثل العنصر الاخر في مجموع الاجراءات الاستثنائية التي أقدمت عليها السلطة العامة لتلافي الخطر ودرئه دون أن تراعي في ذلك مبدأ المشروعية وما يقتضيه من احترام للإجراءات والآجال والاختصاصات...

وعليه فشروط اللجوء لحالة الضرورة لا تكون إلا إذا توفرت شروط ثلاثة:

تتمثل في تحقق الخطر المهدد لسلامة الدولة وأمن المواطنين دون أن يتحقق ذلك بمجرد الشك أو التخمين ويقع اثبات ذلك على السلطة التي لجأت إلى أعمال حالة الضرورة سواء كان ذلك من طرف رئيس الدولة أو من جهة اخرى ضمن السلطة التنفيذية.

كما يشترط للجوء إلى نظرية الضرورة أن يتعذر مواجهة التهديد الذي يلحق بالدولة بالوسائل الاعتيادية وما يمنحه القانون عادة من اختصاصات للسلطة⁸ لضمان احترام النظام العام وتوفير الامن للمواطنين. فمتى أمكن ذلك انتفى حق هذه السلطة في اعمال حالة الضرورة ووجب عليها الركون إلى مقتضيات القانون والالتزام بما ضمنا لإنفاذ مبدأ المشروعية. وعليه فالجوء إلى الاجراءات الاستثنائية لا يكون الا بعد استنفاد كافة الاجراءات المتاحة واستيفاء جميع الوسائل القانونية المتوفرة.

ومن الشروط كذلك أن تكون غاية السلطة العامة حماية أمن المواطنين وسلامتهم وضمان استمرار الدولة ومؤسساتها وحفظ مرافقها والدفاع عن المصلحة العامة، لا تحايي في تطبيقها فئة دون أخرى ولا تميز في سريانها منطقة عن أخرى الا في إطار ما يفرضه تحقيق تلك الاهداف.



ولعل أهم شروط حالة الضرورة ان تكون مؤقتة في زمانها ومحدودة في نطاقها المكاني، فهي اجراء استثنائي لا يمكن ان يتصف بالديمومة ما يستوجب وضعه ضمن إطار زمني محدد ينهي تاريخ سريانه بشكل محدد لا يقبل اللبس بل ويقيد تمديده بما يشجع على استعجال العودة الى الحالة العادية حال الخروج من الأزمة.

✓ المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية

من الطبيعي أن يضطلع البرلمان بوظيفة التشريع باعتباره اختصاصا اصيلا له، إلا أن أداء هذه المهمة قد لا يتحقق نتيجة ظروف استثنائية تحول دون انعقاد جلساته. فالدستور وإن كان يحدد اختصاصات كل سلطة على حدة دون أن يجعل بينها قطيعة تامة في إطار مبدأ التكامل والتعاون بين السلط فإنه وتطبيقا لمبدأ الفصل جعل ضوابط لعملها وحدد آثارا قانونية على اغتصاب حق احداها أو التدخل ضمن اختصاصاتها فجرم التدخل في أحكام القضاء ومنح القضاء الدستوري الحق الحصري في تنازع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما منح القضاء الاداري حق الغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص، كل ذلك في سبيل حماية اختصاصات السلطات الثلاث.

غير أن تلك القواعد جميعها تصبح غير ذات جدوى حين تتعرض حياة الامة للتهديد المباشر أو يتعرض استقرار الدولة وأمنها للخطر⁹، فتضطر السلطة التنفيذية الى الانفراد بالسلطة في دائرة ضيقة تنفرد باتخاذ القرارات الضرورية لتجاوز الظروف الاستثنائية التي تمر منها البلاد بما فيها التشريعات اللازمة لذلك، مع ما يحتم هذا من اعتداء صريح على عمل البرلمان واغتصاب لسلطته الاصيل في التشريع.

يقصد بحالة الضرورة التشريعية أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن القوانين¹⁰. من أجل اصباح هذا العمل التشريعي الذي تنفرد به السلطة التنفيذية بالمشروعية اللازمة لإنفاذه، حاولت التجارب الدستورية العالمية وضع اجراءات دستورية لذلك وضبطه بشروط واضحة لا تحتل التأويل وجعل ممارسته تحت رقابة القضاء.

نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي على أنه "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها للالتزامات 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.

تحول المادة أعلاه رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الاجراءات التي تتطلبها الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والتي لا يمكن مواجهتها إلا بإجراءات استثنائية ماثلة. وإذا كانت الدساتير الفرنسية السابقة للجمهورية الفرنسية الخامسة لا تسمح بمثل هذا الأمر، إلا في ما تعلق بتعطيل العمل بالدستور لفترة محددة سواء تم بقانون أو بقرار إداري في حالة الثورة المسلحة أو الاضطرابات التي تهدد أمن الدولة والذي أقره دستور 1799 حين قضى في المادة 92 على أنه في حالة الثورة المسلحة و الاضطرابات.. يمكن بقانون أن يوقف سريان الدستور في الاماكن والمدن التي يحددها القانون... ويمكن أن يعلن ذلك بواسطة السلطة التنفيذية إذا كانت الهيئة التشريعية في إجازة شرط أن تدعى للانعقاد في أقرب الآجال لعرض الامر عليها.

الملاحظ ان المادة 16 تمنح رئيس الجمهورية نطاقا واسعا للتصرف أثناء الظروف الاستثنائية بما تفرضه إعادة الامور الى حالتها العادية وفرض سلة الدولة وعودة المؤسسات الدستورية. إلا أن الفقه الفرنسي توجس منها واعتبرها أخطر مادة في الدستور لما تحتويه من مفردات قابلة للتأويل يمكن استخدامها كذريعة لفرض السلطة المطلقة للرئيس وتركيز السلط في يده رغم ما فرضته من شروط شكلية من قبيل استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الوزراء والمجلس الدستوري، إلا أنها تبقى غير ذا جدوى.



تشتد المادة أن يتهدد الخطر أمن الدولة واستقلالها أو يحول دون استمرار المؤسسات الدستورية سواء كان الخطر داخليا كالتمرد أو الانقلاب والعصيان العسكري أو وخارجيا كاستباحة سيادة الدولة وحدودها أو تهديد أمنها ووحدها. على أن يكون الخطر جسيما وحالا دون شك أو ريبه أو حتى متوقعا مما يسمح للسلطات بالاستعداد له ومواجهته بالإجراءات العادية، وأن يؤدي الخطر عمليا الى عرقلة عمل المؤسسات الدستورية وتعطيل السلطات العامة. كما اشترطت المادة كذلك أن تستهدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس تحقيق المصلحة العامة وعودة عمل المؤسسات والسلطات العامة الى سابق عهدها.

ومن أجل لجم سلطة الرئيس في اعمال المادة منحت الفقرة الاخيرة منها إمكانية إحالة أمر تقدير الظروف العامة للبلاد ومدى تطابقها مع ما تفرضه الفقرة الاولى من شروط موضوعية تستدعي اللجوء الى الاجراءات الاستثنائية على ان يتم ذلك بعد مضي ثلاثين يوما من ممارسة تلك الاجراءات الطارئة وأن تتم الاحالة من طرف رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ.

غير أن رأي القضاء كان مخالفا في أغلب حالاته لإعمال المادة 16 معتبرا أنه لا يجوز للحكومة أن تغير بمرسوم أحكام التشريعات القائمة وأنها لا تستطيع أن تفرض عقوبات ما لم نفوض بذلك صراحة من طرف القانون (البرلمان) معتبرا أن الأخذ بنظرية الضرورة لا يمكن أن يكون مبررا للخروج عن مبدأ المشروعية.

في جانب آخر يرفض الفقه والقضاء الانجلوسكسوني الأخذ بنظرية الضرورة لأنها اغتيال لسلطة البرلمان وتحجيم لاختصاصاته وسطو عليها رافضا منحها الاساس القانوني باعتبارها خروجا عن مبدأ المشروعية. ويرجع هذا الرأي الى أساس قيام النظام البرلماني في بريطانيا على توازن السلطات وتعاونها، واعتبار البرلمان أصل ومنبع السلطة التنفيذية مع ما يفرضه ذلك من انبثاق الحكومة عن البرلمان ومسؤوليتها امامه، فيكون بذلك صاحب السلطة الفعلية والاصلية تلك السلطة التي لا يمكن القفز عليها ولو في الظروف الاستثنائية.

إلا أن هذا لم يحل دون وضع المشرع البريطاني لنصوص قانونية تمكن السلطة التنفيذية من أخذ زمام المبادرة التشريعية في الحالات الاستثنائية لكن وفق ضوابط وشروط محددة سلفا من طرفه وتمنع جميع التجاوزات الممكنة سواء كانت بحق البرلمان أو بحقوق الافراد وحررياتهم وهو ما يصطلح عليه ب "Emergency acts". ولو أدى ذلك الى تعليق بعض الحقوق الدستورية¹¹.

حاولت التجربة الدستورية الالمانية¹² ان تؤطر نظرية الضرورة من خلال مجموعة كبيرة من النصوص بهدف تنظيمها وإتاحة الفرصة للمشرع للتدخل ومنع السلطة التنفيذية من استغلالها دون أن يصل هذا الى تقييد سلطتها¹³، فالمتفحص لمواد الدستور الألماني يمكن ان يلاحظ أن النصوص المتعلقة بحالة الاستثناء (حالة الدفاع) تهدف اساسا الى منح المشروعية اللازمة لتدخل السلطة التنفيذية (الرئيس والمستشار). ومن ذلك ما أقرته المادة 17 في فقرتها الثانية حين نصت على أنه "يجوز أن تنص القوانين المتعلقة بالدفاع، بما في ذلك حماية المدنيين، على وضع تقييد للحقوق الأساسية في حرية التنقل (المادة 11) وفي حرمة المسكن (المادة 13). وكذا المادة 80 حيص نصت على اه " ذا تضمن هذا القانون الأساسي، أو أحد القوانين الاتحادية الخاصة بالدفاع، بما في ذلك حماية المدنيين، النص على عدم جواز تطبيق أي أحكام تشريعية إلا وفقا لهذه المادة، لا يجوز تطبيق هذه الأحكام، فيما عدا إعلان حالة الدفاع، إلا بعد تأكد البوندستاغ من وقوع حالة التوتر، أو اعتماده هذا التطبيق بوجه خاص. ويتطلب تأكيد وقوع حالة التوتر، والموافقة الخاصة في الحالات الواردة في الجملة الأولى من الفقرة (5) والجملة الثانية من الفقرة (6) من المادة 12 الحصول على أغلبية ثلثي الأصوات المعطاة. تلغى أي تدابير مُتخذة عملاً بالأحكام القانونية بموجب الفقرة (1) من هذه المادة، حينما يطلب البوندستاغ ذلك.



منح الدستور الاسباني¹⁴ في مادته 86 صراحة حق اصدار الأحكام التشريعية للحكومة بمثابة مراسيم قوانين شريطة ان لا تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم المكفولة دستوريا وبنظام المؤسسات الدستورية والاحكام المنظمة للسلطات الترابية للمناطق الخاضعة للحكم الذاتي وقانون الانتخابات، شريطة عرضها على مجلس النواب خلال أجل ثلاثين يوما الموالية من إصدارها.

الملاحظ أن الدساتير الحديثة حاولت أن تمنح المشروعية اللازمة للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية بمناسبة مواجهة الظروف الاستثنائية وفي إطار حالة الضرورة، مع تقييد مجال اللجوء الى تشريعات الضرورة وفرض عرضها على البرلمان للمصادقة عليها والتشدد في الشروط الشكلية لأعمالها. على عكس بعض الانظمة الفاشية التي جعلت من نصوص الدستور المتعلقة بحالة الاستثناء/الطوارئ مطية لفرض القوانين العرفية والاعتداء على حقوق الافراد وحررياتهم لضمان استمرار النظام السياسي ومنع الاصوات المعارضة وفرض الدكتاتورية باسم القانون.

• المبحث الثاني: ممارسة التشريع بالمغرب في ظل حالة الطوارئ الصحية

باشر المغرب اتحاد مجموعة من الاجراءات والتدابير الضرورية لمواجهة انتشار فيروس كورونا ابتداء من منتصف مارس 2020 نتيجة تسجيل مجموعة من الحالات الوافدة من الخارج. إذ كان لزاما على السلطات اتحاد ما تراه مناسبا لوقف انتشار الفيروس ومنع تفشيه بين المواطنين ومن ذلك مثلا إغلاق المدارس والجامعات وحظر التجمعات العمومية والمناسبات الرسمية والعائلية وتوقف الأنشطة الرياضية والثقافية، والتقليل من حضور الموظفين العموميين الى أقصى حد ممكن وفرض اجراءات التباعد الاجتماعي مع الحرص على الاستعمال المكثف لمخاليل التنظيف.. الى غيرها من الاجراءات الهادفة لضمان سلامة المواطنين.

أمام هذا الوضع غير الاعتيادي كان لا بد من ايجاد الصيغة المناسبة لقيام المؤسسات الدستورية بوظيفتها دون الاخلال بتدابير الطوارئ الصحية، ومنها مؤسسة البرلمان الذي يكتسي عمله أهمية قصوى لحاجة الحكومة المستعجلة والآنية لنصوص قانونية توطر الأوضاع الحالية وتضفي عليها المشروعية اللازمة.

✓ المطلب الأول: آلية عمل البرلمان في ظل حالة الطوارئ الصحية

تشكل المؤسسة التشريعية إحدى ركائز النظام السياسي المغربي كونها التعبير المباشر عن ارادة الأمة. لذلك حرص المغرب مند أول تجربة دستورية له على تنظيم هذه المؤسسة مع وضع قواعد عمل مجلسي البرلمان وحدد أسس تشكيلهما وقواعد يسرها وحالات اللجوء لحلها عند الاقتضاء.

تضمن الدستور في فصله 59 تنظيم حالة الاستثناء الناجمة عن تهديد حوزة التراب الوطني أو كل ما من شأنه عرقلة عمل المؤسسات الدستورية وحصر إعلانها بظهير ملكي بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة على أن لا يتم حل البرلمان خلال مدة سريان حالة الاستثناء وعدم تعطيل الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

غير أن الاجراءات المتخذة بمناسبة مواجهة فيروس كورونا لا تدخل في إطار حالة الاستثناء وإن كانت التهديدات الصحية التي عرفها المغرب مند بداية مارس 2020 قد أفضت الى تعطيل عمل المؤسسات الدستورية وحالت دون السير العادي لها، فضلا عن ان توجيهات منظمة الصحة العالمية اعتبرت الفيروس تهديد مباشر لصحة وسلامة المواطنين بشكل غير متحكم فيه وعابر للحدود ما يفرض القيام بإجراءات حجر فوري لتفادي انتشاره.



سنت الحكومة مرسوم رقم 2.20.292 الخاص بإعلان تدابير حالة الطوارئ الصحية¹⁵ بتاريخ 23 مارس 2020 وضمنته الاجراءات الواجب احترامها لمنع انتشار الامراض المعدية والصلاحيات الممنوحة للسلطات العمومية والعقوبات المطبقة على المخالفين. ليعقبه مباشرة مرسوم مماثل تحت رقم 2.20.293 خاص بالتدابير المتخذة لمنع تفشي فيروس كورونا¹⁶.

يمنح المرسوم 2.20.292 في مادته الثالثة للحكومة سن مراسيم ومقررات تنظيمية أو بواسطة مناشير وبلاغات لاتخاذ التدابير اللازمة التي تقتضيها حالة الطوارئ الصحية ولو كان ذلك مخالفا للقوانين والتشريعات الجاري بها العمل، دون أي إشارة الى عمل مؤسسة البرلمان والاجراءات المتخذة لضمان استمراره. علما أن هذا الاخير اتخذ عمليا اجراءات وتدابير منها تقليص عدد النواب ليقتصر على رؤساء الفرق والمجموعات في جلسة افتتاح دورة أبريل وثلاث نواب عنها في الجلسات العامة وتقليص مدة تدخلهم في ست دقائق لكل فريق أو مجموعة وحصر استدعاء الوزراء على قطاع واحد عن كل جلسة.

من جانب آخر اتفق رئيس مجلس النواب مع رؤساء الفرق والمجموعة البرلمانية على عقد اللجان البرلمانية فقط كما تقرر برمجة أسبوعية لمجموعة القطاعات الوزارية المعنية بتدبير المرحلة الاستثنائية التي تفرضها جائحة كورونا وتخص الصحة والداخلية والفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات والاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة والصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر الرقمي والتربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي والشغل والإدماج المهني في إطار أسئلة تعقبها مناقشة¹⁷. على أساس برمجة قطاع حكومي واحد كل أسبوع لمناقشة موضوع محوري، بخصصة سؤال كل فريق ومجموعة¹⁸.

طرحنا هذه الاجراءات المتخذة من طرف مكتب مجلس النواب نقاشا فقهيا دستوريا وسياسيا حول شرعيتها نظرا لافتقارها - حسب البعض- الى الغطاء القانوني وانعدام الاساس الدستوري لها. كما ان النظام الداخلي للمجلس لا يؤطر حالة الضرورة والا يضم اجراءات تحدد أساليب العمل خلال فترة الطوارئ.

إن إجراء تقليص عدد النواب المسموح لهم بحضور الجلسات العامة بالتساوي بين الفرق والمجموعة البرلمانية (حضور ثلاثة النواب من كل فريق ومجموعة) في استبعاد تام لمبدأ التمثيل النسبي الذي يقوم عليه البرلمان المغربي، فهذا العدد يسمح بحضور ما نسبته 2.42% من نواب العدالة والتنمية و 2.94% من نواب الاصاله والمعاصرة و 25% من نواب التقدم والاشتراكية و 50% من نواب فدرالية السيار.. ما يظهر غياب المساواة الفعلية والتمثيل الحقيقي لوزن الفرق والمجموعة بشكل يقرم من الاحزاب ذات التمثيلية الكبرى¹⁹. وهو ذات الاشكال الذي يطرح بخصوص الوقت المخصص لتدخلات النواب في الجلسة العامة.

كما أن هذا الاجراء لا يحقق العدالة في تصويت النواب على مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة على المجلسين إذا استحضرنا عدم امكانية تفويض حق التصويت باعتباره حق شخصي لكل نائب ومستشار في استقلال عن الفرق والمجموعة البرلمانية المنتمي إليها.

خلى النظام الداخلي لمجلس النواب من أي إجراء احترازي لمواجهة حالة طوارئ محتملة الحدوث أو حالة ضرورة تفرض عدم انعقاد جلساته وفق الاجراءات العادية، على النقيض منه حوى النظام الداخلي لمجلس المستشارين مجموعة التدابير التي تساعد على تجاوز حالة العجز التي يمكن ان تصيبه لأي سبب من الأسباب. ومن ذلك ما نصت عليه المادة 199 إمكانية أن تعقد اجتماعات مكاتب اللجان باستخدام وسائل التواصل الحديثة. إذا تعذر عقد اجتماع اللجنة المعنية خلال الاجل المحدد بدعوة من رئيسها.

فَقَل مكنب مجلس المستشارين الاجراءات الواردة بنظامه الداخلي بمناسبة اعلان حالة الطوارئ الصحية بالمغرب ومنها دعوة مكاتب اللجان إلى إتاحة الفرصة لأعضاء المجلس للمساهمة في المناقشة بتقنيات التواصل عن بعد. مع جعل حضور اجتماعات اللجان



الدائمة مقتصرًا على ممثل واحد عن كل فريق ومجموعة برلمانية وإعطاء الأولوية، بالاتفاق مع الحكومة، للنصوص المرتبطة بالتجاوب مع إكراهات المرحلة والحد من آثارها. وإرجاء الأنشطة البرلمانية غير المستعجلة إلى حين اتخاذ الأجهزة التقريرية لقرار بشأنها.

✓ المطلب الثاني: رقابة القضاء الدستوري على التشريعات الصادرة في ظل حالة الطوارئ.

على غرار مؤسسة البرلمان ومواكبة لعمل هذا الأخير، مارست المحكمة الدستورية المغربية دورها في الرقابة على دستورية القوانين الصادرة في ظل حالة الطوارئ الصحية. حيث أصدرت المحكمة قرارها رقم 106/20 م.د للبت في دستورية القانون رقم 26.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية لأحكام الدستور بعد إحالته من طرف واحد وثمانون عضواً من أعضاء مجلس النواب.

دفعت جهة الإحالة إلى أن الاجراءات التي اتخذها مكتب مجلس النواب بتقليص عدد الاعضاء الحاضرين للجلسات العامة أدى إلى حرمانهم من حق التصويت المباشر على النص المعني إذ أن عملية التصويت على القانون المعروض، تمت مخالفة لأحكام الفصلين العاشر والستين من الدستور، ولأحكام أخرى منه، وللمقتضيات المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ لم يتم الإعلان عن عدد أعضاء المجلس الحاضرين للجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون المذكور، ولا احتساب عدد المصوتين عليه، ولا بيان تصويتهم بالموافقة أو الرفض أو الامتناع، وأن محضر الجلسة العامة أتى خالياً من هذه البيانات، وأنه، فضلاً عن ذلك، تم احتساب أصوات أعضاء متغييبين، مما يشكل إخلالاً بالحقوق التي ضمنها الدستور للمعارضة البرلمانية، وتفويضاً محظوراً بنص الدستور، للحق الشخصي لأعضاء مجلس النواب في التصويت²⁰.

لكن المحكمة رأت أن محضر جلسة التصويت على القانون موضوع الاحالة لم يتضمن أي إشارة الى منع النواب من حضورها والتصويت ضد القانون أو معه وممارسة حقوقهم الدستورية وأن المحضر خلا مما يفيد طلباً بالإعلان عن نتائج الاقتراع بالتفصيل وفقاً للإمكانية المتاحة بمقتضى المادة 164 من النظام الداخلي، وليس فيه ما يفيد أن الطالبين أثاروا، أثناء الجلسة العامة، ما نوه من عدم الإعلان عن عدد أعضاء المجلس الحاضرين. فضلاً عن أن خلوه من عدد النواب الحاضرين لا يجعله مخالفاً للدستور كون هذا الأخير لا يوجب عدداً محدداً للتصويت على هكذا نوع من القوانين.

لقد نأت المحكمة الدستورية بنفسها في ما يتعلق بالبت في دستورية قرار مكتب مجلس النواب المتخذ بمناسبة فرض اجراءات الطوارئ الصحية والقاضي بتقليص عدد نواب الفرق والمجموعة البرلمانية. مستندة في هذا النأي الى أن النزاعات التي تترتب عن تطبيق النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان لا يدخل ضمن اختصاصاتها²¹. ما لم يترتب عن تطبيقه أثر مباشر على مقتضيات الدستورية.

يتضح من قراءة القرار 106/20 م.د أن المحكمة لم تر ضيراً في اتخاذ مجلس النواب اجراءات تتوافق وحالة الطوارئ الصحية التي تعرفها البلاد وإن كانت لا تجد لها سنداً دستورياً أو قانونياً ولا تدخل ضمن نظامه الداخلي. كما أجازت ضمناً إمكانية مخالفة النواب لقرار مكتب المجلس الذي اتخذ بشأن عدد النواب المسموح لهم بالحضور وحصره في ثلاث نواب عن كل فريق أو مجموعة لضمان ممارستهم لحقهم الشخصي في التصويت. ولو حصل وتم منعهم من ذلك لجاز للمحكمة البت بعدم دستورية القانون الحال إليها. أما والحال أن ذلك لم يتم إثباته في محضر الجلسة فلا يمكن لجهة الإحالة الاستناد إليه كأساس لإبطال التشريع المعني.

نجحت المحكمة الدستورية في التوفيق بين متطلبات حالة الطوارئ الصحية وما يرافقها من اجراءات استثنائية تفتقر للأساس الدستوري والقانوني تشمل عمل السلطات العامة بما فيها مؤسسة البرلمان بمجلسيه، وما يقتضيه دورها من ضمان سيادة القانون



واحترام المبادئ الدستورية خاصة وأن القانون موضوع الاحالة يتعلق بإجراء استثنائي فرضته الضرورة الملحة لرفع قيمة الدين الخارجي ورفع سقف التمويلات الخارجية²².



خاتمة

تقتضي الظروف الاستثنائية اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهةها، وإن اقتضى ذلك خرق القوانين والحد من الحقوق والحريات، لكن استغلال الأنظمة الدكتاتورية الفاشية منها والنازية للنظرية لإحكام قبضتها على شعوب أوروبا جعل دولها أكثر تشدداً في حالات اللجوء إليها وفرض اقتزان أعمالها بشروط ومساطر لا تحول دون قيام باقي المؤسسات الدستورية بعملها ولا تؤدي بالضرورة لهدر الحقوق والحريات.

لقد دعت الضرورة وما فرضته اجراءات الطوارئ الصحية ببلادنا إلى اتخاذ إجراءات مست حقوق وحريات الافراد وحدت من تنقلاتهم وممارسة أنشطتهم الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن غاية فرض ذلك تبرره المصلحة العامة وضمان النظام العام في شقه المتعلق بالصحة العامة في سياق دولي فرض نفسه على جميع سكان العالم، وتحتم معه اتخاذ تلك التدابير بما يحفظ صحة المواطنين وسلامتهم.

لم تسلم المؤسسات الدستورية من تطبيق الاجراءات الاستثنائية الداعية الى احترام التباعد الاجتماعي ومنع التجمعات التي يمكن أن تشكل بؤراً لتفشي الوباء، ما أحل ببعض الشروط الشكلية والمسطرية المتبعة عادة لقيام هذه المؤسسات بواجبها ولعل أبرزها إجراءات سن النصوص التشريعية من صرف مجلسي البرلمان.

لقد لعبت المحكمة الدستورية دوراً مهماً في ترسيخ ثقافة الحقوق والحريات وكرست عملها لحماية سمو الدستور وسيادة القانون، إلا أن ذلك لم يمنعها من إجازة التدابير الاستثنائية تيسيراً لعمل المؤسسات وتجنباً لمزيد من الازمات التي سينتج عنها عرقلة لعمل السلطات العمدة ويمكن أن يؤثر سلباً في جهودها المتخذة في محاربة الوباء، فكان اللجوء الى مبدئي التناسب والموازنة خير مثال على جهودها ومساهمتها في دعم عمل مؤسستي الحكومة والبرلمان في مواجهة الوباء.

الهوامش:

- 1 أمير حسن جاسم: نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة. مجلة تكريم للعلوم الانسانية، عدد 7، أيلول سبتمبر 2007 ص 241-
- 2 قاسم يوسف: نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الاسلامي والقانون الجنائي الوضعي، دار النهضة العربية. القاهرة. 1993. ص 18
- 3 علي نجيب حمزة: سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة- المركز العربي للنشر والتوزيع. 2017. ص 42
- 4 مراد بدران: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة- دار المطبوعات الجامعية مصر. 2008. ص 68
- 5 مير حسن جاسم: نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة. م. س. ص 241
- 6 طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة 1973 ص 56-57
- 7 محمود محمد حافظ، القضاء الاداري- دراسة مقارنة- دار النهضة، الطبعة الخامسة، القاهرة، 1970 ص 41-42.
- 8 سماعيل جابوري: نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري. مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 17 يناير 2016. ص 39
- 9 مير داود سلمان: مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية. مركز القومي للإصدارات القانونية. ط 1. القاهرة. 2015. ص 31
- 10 لشكاكي محمد: مراسيم الضرورة في الدستور المغربي والتونسي -دراسة مقارنة-مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية. عدد خاص حول القانون الدستوري. دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط. 2019 ص 249.
- 11 أحمد محمد أحمد الهجرسي: نظرية الضرورة في الشريعة الإسلامية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة" مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر. المجلد 17، عدد 5 لسنة 2017. ص 3334-3344
- 12 الدستور الالماني الصادر سنة 1949 وفق آخر تعديل سنة 2012. على الموقع https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf?lang=ar
- 13 أنور أحمد رسلان، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط 1، 1999، ص 284



14 دستور المملكة الاسبانية لسنة 1978 وفق تعديلات 2011.

https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=ar

15 الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ يوم 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020.

16 الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ يوم 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020.

17 محضر اجتماع السيد رئيس مجلس النواب والسيدة والسادة رؤساء الفرق والمجموعة النيابية بتاريخ 30 مارس 2020 على الموقع الرسمي لمجلس النواب.

<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/>

%D9%81%D8%B6%D8%A7%D8%A1-

%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9-

%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%84%D8%A7%D9%8A%D8%A9-

%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D8%A9-2016-

2021/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9?page=1

18 بلاغ اجتماع مكتب مجلس المستشارين المنعقد يوم الاثنين 06 أبريل 2020.

[http://www.chambredesconseillers.ma/ar/%D8%A8%D9%84%D8%A7%D8%BA-](http://www.chambredesconseillers.ma/ar/%D8%A8%D9%84%D8%A7%D8%BA-%D9%85%D9%83%D8%AA%D8%A8-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D9%86-0)

%D9%85%D9%83%D8%AA%D8%A8-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-

%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D9%86-0

6-0

19 حسن الحارس: أشغال البرلمان المغربي في ظل جائحة كورونا. الموقع الرسمي لفريق العدالة والتنمية بالبرلمان المغربي.

<https://www.pjdgroupe.ma/detail/shgl-lbrlmm-lmgrby-fy-zl-jy-h-kwrwn>

20 وحيث إنه، لا يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة المشار إليها، ولا من باقي الوثائق المرفقة بالملف، ما يثبت منع عضو أو أعضاء من مجلس النواب، من أداء واجب المشاركة الفعلية في أعمال الجلسات العامة (البند الثاني من الفقرة الأخيرة من الفصل 69 من الدستور)، أو من إبداء رأيهم أثناءها (الفصل 64 من الدستور)، أو من التصويت (الفصل 84 من الدستور)، كما أن مجموع الوثائق المذكورة لا يتضمن ما يثبت المس بالحقوق المكفولة للمعارضة البرلمانية بموجب أحكام الدستور

21 ورد ضمن حيثيات قرار المحكمة: وحيث إنه، يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون المعروض، وعلى باقي الوثائق المدرجة بالملف، أنه لم يترتب عن إعمال قرار مكتب مجلس النواب، المؤرخ في 30 مارس 2020، والمتخذ في إطار حالة الطوارئ الصحية، بالاتفاق مع ممثلي جميع الفرق والمجموعة النيابية، استجابة لضرورات الاحتراز والوقاية من تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19، الذي يعد ظرفا طارئا، أي منع لأعضاء المجلس من الحضور للجلسة العامة المذكورة والمشاركة في مختلف أشغالها، ولا أفضى إلى أي تفويض للحق الشخصي للأعضاء في التصويت، مما يكون معه ما ترتب عن إعمال القرار المذكور، غير محل بصحة الإجراءات المتطلبه دستوريا لإقرار القانون المحال

22 الجريدة الرسمية عدد 6893 بتاريخ 30 شوال 1441 الموافق ل 22 يونيو 2020. ص 3489