

### الحماية الدستورية للحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية :

#### تجليات من التجربة المغربية (\*)

ذ. محمد أمين بنعبد الله  
أستاذ القانون العام  
عضو أكاديمية المملكة المغربية

لا شك أنه مهما بلغ رقي مستوى حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف العادية في أي منظومة دستورية فإن الظروف الاستثنائية تظل محطة اختبار حقيقي لمدى قدرتها على ضمان نفس مستوى الحماية، ففي الظروف الاستثنائية قد يتزايد حجم المسؤولية الملقاة على عاتق الجهات التي تمارس صلاحيات واسعة وتتخذ قرارات ظرفية أو عاجلة أحيانا، مما قد يساهم في توسيع هامش الخطأ. ومن هذا المنطلق، فإن ضمان نفس مستوى حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف العادية والاستثنائية يعزى لمسؤولية مشتركة بين كل من واضع الدستور الذي يجب عليه توفير الإطار القانوني اللازم، وبين من يقع عليه واجب التطبيق السليم لذلك الإطار، في حين يرجع القول الفصل بينهما لمراقبة القاضي الدستوري كلما أتاحت له الفرصة، وهو يستحضر مقاصد وغايات المشرع الدستوري في سعيه لتحقيق التوازن بين دائرتي الضرورات والمحظورات بما يسمح بالتدبير الأمثل للظروف الاستثنائية دون المساس بالحقوق والحريات التي يصونها الدستور.

\*

\* \*

وبالنسبة لدستور المملكة المغربية، فإنه يخصص بابه الثاني الذي يضم 22 فصلا - برمته - للحقوق والحريات الأساسية التي تغطي المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ ويؤكد أن الحريات والحقوق الأساسية التي ينص عليها تبقى مضمونة أثناء حالة الاستثناء، كما يعزز حمايتها بالعديد من المؤسسات وهيئات الحكامة الجيدة، ويحصن «المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها» مانعا المساس بها ولو بمناسبة مراجعة الدستور.

وهذا التوجه ليس وليد الدستور الحالي فحسب، فعندما عرف المغرب حالة الاستثناء بتاريخ 7 يونيو 1965 كان النهج الذي سارت عليه الدولة رسميا هو ألا يترتب عن تلك الحالة: «المساس بالحريات الديمقراطية التي ضمنها الدستور» وأن يظل المجال «فسيحا لنشاط الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية لمواصلة عملها المشروع دون أي انتهاك للقانون الذي يجب أن تحترم سلطته». ولكن السؤال الجدير بأن يطرح هو: ما هي ضمانات حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية التي لم يفرد لها الدستور أحكاما خاصة تنظمها؟

\*

\* \*

في جائحة كوفيد - 19 على سبيل المثال كان لا بد للتجربة المغربية من تقديم استجابة فورية لمواجهة الخطر المحدق الحال الذي كان يهدد السلامة الصحية العامة وأرواح المواطنين والمصالح الحيوية للأمة، دون المساس بالحقوق والحريات الأساسية؛ فبادرت السلطات الإدارية قبل صدور مرسوم القانون المتعلق بحالة الطوارئ الصحية باتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار الفيروس، كمنع التنقل في الليل وبين المدن، وإغلاق أماكن عمومية، إلخ؛ وأمام غياب اجتهاد قضائي دستوري في هذا الشأن، ثار نقاش حقوقي حول تلك الفترة جسدت مظهرا عمليا لنطاق تداخل القانون الدستوري مع القانون الإداري.

فمن منظور القانون الدستوري، لا يمكن تقييد الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور إلا بواسطة القانون، ولا يجب أن يفرغها هذا الأخير من جوهرها وإلا صار عرضة للطعن والتصريح بعدم دستوريته. أما من منظور القانون، فلا يمكن ممارسة الحقوق والحريات إلا في إطار يحترم فيه الجميع القانون، علما أن أهمية القانون تقاس بقدر ما يحققه من تنظيم للحياة الجماعية، فإذا تحول احترامه إلى عائق أمامها ستكون مهمته الأساسية فاشلة، ومن ثم، إذا تسببت ممارسة حق معين كحق التنقل في إضرار بحقوق وحريات الغير، فيجب على الإدارة أن تتدخل للحلول دون ذلك، بل وهي ملزمة أيضا بالتدخل على مدار الساعة للحفاظ على النظام العام شريطة احترام القانون والدستور ومراعاة العديد من الضوابط كمبدأ التناسب، على اعتبار أن حقوق وحريات المرتفقين مقدسة وأن نطاق ممارستها متداخل بدوره مع مجال عمل الشرطة الإدارية.

ولا ينبغي أن نغفل أن الدستور ينص على أن الحكومة تعمل على ضمان تنفيذ القوانين، وأن الإدارة موضوعة تصرفها (الفصل 89) كما يكلف السلطات العمومية بضمان سلامة السكان وسلامة التراب الوطني في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع (الفصل 21)، وبالتالي فمن غير المقبول أن يعطى لدور السلطة التنفيذية تفسير ضيق في تنفيذ القوانين يمنعها من التدخل لضمان توفير الشروط الأساسية للحياة داخل الوطن، وإلا فما جدوى الحكومة والإدارة إذا وقفنا عاجزين أو غير مباليتين أمام جائحة فتاكة بحجة عدم توفر نص قانوني صريح ومباشر، في حين أن دورهما الأساسي في المجتمع هو خدمة المواطنين؟ أليستا مكلفتين بالوقاية من أي تهديد للنظام العام؟

على العكس، فمن واجب الحكومة أن تتدخل في حالة وجود خطر وشيك على صحة السكان أو أمنهم، وقد اعترف لها القضاء بهذه الصلاحية قبل صدور أول دستور بالمملكة عندما صرح المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) في قضية الحيحي (بتاريخ 17 أبريل 1961) أن الحكومة مكلفة بمهمة الإدارة العامة للبلاد، مبررا اتخاذ رئيس المجلس - أي رئيس الحكومة آنذاك - تدابير من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة؛

ولا يجب أن ننسى أن تدخل الإدارة يظل خاضعا لمراقبة القضاء الإداري من حيث مشروعية قراراتها، وقد سبق له في هذا الإطار أن اعتمد على نظرية الظروف الاستثنائية عندما اعتبر في قضية Guerra (سنة 1959) أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية النهائية يشكل تجاوزا للسلطة وانتهاكا للقوانين الأساسية المتعلقة بالنظام العام، ما لم تكن هناك ظروف استثنائية للغاية.

\*  
\* \*

وعلى العموم، فقد تغير الإطار القانوني لتدبير أزمة كوفيد-19 بصدر مرسوم القانون المتعلق بأحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، علما أن مرسوم القانون يصدر خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وهو عبارة عن مقتضيات ذات طابع تشريعي تعرضها الحكومة على اللجنتين المختصةين بمجلسي البرلمان للحصول على موافقتهما قصد الشروع في تطبيق مضامينه، على أن تعرضه على البرلمان في جلسة عمومية بمجرد افتتاح دورته الموالية.

وبما أن مراقبة القضاء الدستوري المغربي لا تنصب على مراسيم القوانين التي تعرض على لجنتي البرلمان، وإنما تنصب على القوانين التي تصدر لاحقا بالموافقة عليها، فقد تجسد اختبار تفاعل المحكمة الدستورية مع محيطها في ظل الظروف الاستثنائية المرتبطة بجائحة كوفيد-19 عندما أحيل عليها طعن بعدم دستورية قانون المصادقة على مرسوم القانون المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية؛ وقد عابت رسالة الإحالة مخالفة مسطرة التصويت لأحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب لأسباب

من بينها تقليص عدد الحاضرين في الجلسات بقرار من مكتب مجلس النواب، وتفويض الحق الشخصي للأعضاء في التصويت، وهو الشيء الذي اعتبره الطاعنون تقييدا لحقوق النواب.

وأمام غياب نص واضح، ذكر القاضي الدستوري بأن فحص دستورية القوانين لا يعتد فيه إلا بأحكام الدستور والقوانين التنظيمية، مما لا يدخل معه النظام الداخلي لمجلس النواب في الكتلة الدستورية، كما ذكر بمبدأ استقلالية المجلس في تسيير شؤونه الداخلية، غير أنه أوضح أن رقابة المحكمة الدستورية لا تنصرف إلى القرارات المتعلقة بالسير الداخلي لمجلس النواب، وإنما إلى الآثار التي تترتب عن تطبيقها علاقة بدستورية الإجراءات المتبعة لإقرار القانون المحال أو بجوهره؛ وأن الدستور لم يشترط في هذه الحالة أغلبية معينة ولا نصاب حضور محدد؛ ثم إن قرار مكتب مجلس النواب قد اتخذ في إطار حالة الطوارئ الصحية استجابة لضرورات الاحتراز والوقاية من تفشي فيروس كوفيد-19 الذي يعد ظرفا طارئا، مما لم يترتب معه أي منع لأعضاء المجلس من حضور الجلسة العامة والمشاركة في مختلف أشغالها، ولا أفضى إلى أي تفويض للحق الشخصي للأعضاء في التصويت، فصرحت المحكمة الدستورية تبعا لذلك بعدم وجود ما يخالف الدستور في مسطرة التصويت موضوع الطعن.

وفي نفس السياق الاستثنائي لفترة الطوارئ الصحية عرضت على المحكمة الدستورية في إطار اختصاصها بمراقبة صحة الانتخابات البرلمانية طعون انتخابية عاب فيها الطاعنون من بين مآخذهم عدم احترام التدابير الصحية المتعلقة بجائحة كوفيد-19 كالتباعد الاجتماعي، وضرورة وضع الكمامات واحترام الحد الأقصى المسموح به لعدد المشاركين في التجمعات، وغيرها من خروقات مرسوم القانون المتعلق بأحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية؛ فاستند القاضي الدستوري - بصفته قاضي موضوع - إلى مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص موضحا - في قرار أول - أنه ولئن رتب مرسوم القانون المذكور جزاءات على مخالفة أحكام حالة الطوارئ الصحية، فليس للمحكمة الدستورية أن ترتب جزاء انتخابيا لمخالفة تلك الأحكام خلال الحملة الانتخابية ما لم يقترن ذلك بمناورة تديسية، أو ترتب عنه إخلال بالمساواة وتكافؤ الفرص بين المترشحين، وهو ما لم يثبت الطاعن عكسه (1)، بينما استجابت المحكمة الدستورية لطلبين لاحقين (2) فأكدت أن مقتضيات التنظيمية لحالة الطوارئ الصحية تسري على الاجتماعات الانتخابية، وأن المخالفات التي أثبتتها الطاعنون أخلت بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المترشحين، وأصدرت قرارها بإلغاء انتخابات المرشحين موضوع الطعنين.

\*  
\* \*

(1) القرار رقم 170/22 الصادر عن المحكمة الدستورية المغربية بتاريخ 12 أبريل 2022.

(2) القرار رقم 179/22 الصادر بتاريخ 19 ماي 2022 والقرار رقم 193/22 الصادر بتاريخ 19 يوليوز 2022.

وختاماً، اسمحوالي أن أشاطر حضراتكم بعض الارتماسات، لأنه من الواضح أن جائحة كوفيد - 19 لا تشكل إلا نموذجاً حياً لظروف استثنائية حديثة، وأن مرحلة التقييم واستخلاص العبر مازالت متواصلة تحسباً لأي تجربة مماثلة في المستقبل، خاصة وأنها أعادت إلى الأذهان مخاوف تحول الحل الاستثنائي المؤقت إلى وضع دائم تتراجع معه ضمانات حماية الحقوق والحريات، الشيء الذي لطالما حذر منه العديد من المفكرين والفلاسفة. فهل جميع الدساتير محصنة بمقتضيات تحول دون ذلك؟ وهل يجب عليها أن تحدد ضوابط دستورية لجميع الظروف الاستثنائية، أم أن تترك الباب مفتوحاً لمجال القانون لاستيعاب أي ظروف استثنائية مستجدة؟ وهل المدة الزمنية التي انصرفت منذ انتهاء الجائحة كافية لإجراء تقييم شامل ودقيق لضمانات حماية الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية؟

وماذا عن دور القضاء الدستوري؟ فهل أضحى من الضروري تقويته في الظروف الاستثنائية؟ وهل ينبغي إعادة النظر في كليات تدخله بما يستجيب لإكراهات عنصر الاستعجال في ظلها؟ وهل ينبغي أن يستأثر القاضي الدستوري بسلطة تقدير وتقييم طابعها الاستثنائي بحد ذاته؟ وهل القرارات التي يصدرها القضاء الدستوري في الظروف الاستثنائية والمخالفة لقراراته الصادرة في ظروف عادية تعتبر تحولاً في اجتهاده الذي يلزم من حيث المبدأ جميع السلطات العامة والجهات الإدارية والقضائية؟

إنه مجرد غيض من فيض التساؤلات والإشكالات المطروحة التي تتطلب دراسة واسعة وعميقة، وهنا تكمن أهمية تعزيز قنوات الحوار بين القضاة وتكثيف اللقاءات ومناسبات التفكير المشترك والنقاش البناء سواء على مستوى المحاكم الدستورية أو المحاكم العليا أو المؤسسات العلمية المتخصصة أو غيرها من المؤسسات التي يمكنها إثراء النقاش في أفق الاستثمار الأمثل للممارسات الفضلى بين مختلف التجارب المتنوعة، ليس في ما يخص تداعيات أزمة كوفيد-19 فحسب، وإنما بخصوص أي ظرف من الظروف الاستثنائية؛ وذلك دون إغفال ضرورة تحصين دور القضاء الدستوري والعادي لتمكينهما من الاضطلاع بالمهام المنوطة بهما، كمناص ناجع لتكريس مقومات دولة الحق والقانون، وصون الكرامة الإنسانية، وضمان حماية سائر الحقوق والحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية بنفس مستوى حمايتها في الظروف العادية.