

## إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطات الضبط الإداري: بين حالة الظرف الاستثنائي والظرف الوبائي لكوفيد 19

### Possibility to Delegate Administrative Control Powers By the President of the Republic: Between Exceptional and Epidemiological Circumstances of Covid 19

نجار سيدي محمد\*<sup>1</sup>؛ بن عودة حسكر مراد<sup>2</sup>

<sup>1</sup>جامعة تلمسان؛ الجزائر

<sup>2</sup>جامعة تلمسان؛ الجزائر

تاريخ الإستلام: 2021/05/28 تاريخ القبول: 2022/01/03 تاريخ النشر: 2022/03/01

#### ملخص:

منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات هامة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية، فهو الشخص الوحيد المخول له إقرارها ولا يمكنه التفويض بشأنها لشخص آخر، وإذا قام هذا الأخير بتفويضها فيعتبر هذا التفويض والقرارات الصادرة عنه غير دستورية، غير أن رئيس الجمهورية في ظل تفشي وباء -كوفيد 19- لم يلجأ إلى إقرار الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور، بل تعامل مع هذا الوباء باستعمال وسائل الضبط الإداري من خلال السلطة التنظيمية المقررة له في الحالات العادية، لكن يبقى التفويض بشأن سلطة الضبط الإداري لمواجهة هذا الوباء وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 غير جائز، أما دستور 2020 فقد أجاز ذلك باتباع شروط التفويض.

**الكلمات المفتاحية:** رئيس الجمهورية؛ الظروف الاستثنائية؛ التفويض الإداري؛ وباء كوفيد 19؛ الضبط الإداري.

#### Abstract :

The Constitution grants the President of the Republic important

\* المؤلف المراسل.

powers to deal with exceptional circumstances, as they are the only person authorized to approve them and cannot delegate them to another person, and if those matters are delegated, then this delegation and the decisions issued by them are considered unconstitutional. However; in the context of the Covid 19 epidemic, the President of the Republic did not resort to the adoption of the exceptional cases provided for in the Constitution, but dealt with the epidemic by using administrative controls through the regulatory authority established for him in ordinary cases. Still, the delegation of administrative control power to deal with the epidemic in accordance with the Constitutional Amendment of 2016 is not permitted, and the Constitution of 2020 has authorized it by the terms of delegation.

**Keywords:** President of The Republic; Exceptional Circumstances; Administrative Delegation; Covid19 Epidemic; Administrative Control.

#### مقدمة:

يتمثل الدور الأساسي للدولة في الحفاظ على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، لكن لا يتم الوصول إليها إلا في نطاق دولة الحق والقانون والمؤسسات، فالمصلحة العامة قد تقتضي تدخل الدولة وفق مجموعة من الوسائل والقواعد القانونية لوضع حد لأي خطر قد يهددها سواء كان بفعل الإنسان كالحروب والانقلابات، أو كان بفعل الطبيعة كالفيضانات، البراكين، الزلازل والأوبئة، لأن هذه الظروف قد تمس بمصالحها الحيوية ونظامها الداخلي.

شهدت الجزائر عدة أزمات، ومن يتبع تاريخها منذ الاستقلال سنة 1962 إلى يومنا هذا قد يقف عند الكثير من المحطات، أولها كانت بسبب الاضطرابات الأمنية التي جاءت بعد إقرار دستور سنة 1963، ثم الانفلات الأمني خصوصا في منطقة القبائل في الثمانينات من القرن الماضي، بعدها الاضطرابات الأمنية وأعمال العنف التي جاءت نتيجة توقيف المسار

الانتخابي و إلغاء الانتخابات التشريعية نهاية سنة 1991<sup>1</sup>، وصولاً إلى تفشي وباء فيروس كورونا -كوفيد19- سنة 2020 الذي انتشر في معظم ولايات الوطن، حيث تقتضي هذه الظروف ضرورة اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات اللازمة بغية الحفاظ على النظام العام واستمرارية المرافق العامة.

لم يغفل المؤسس الدستوري الجزائري على وضع نصوص قانونية تهتم بتأطير الظروف العصيبة التي قد تمر بها البلاد حيث منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة هذه الأزمات من أجل الحفاظ على النظام العام في الدولة بمدلولاته الثلاثة<sup>2</sup>، إلا أن هناك ضرورات ملحة لاسيما في الوقت الحاضر، أين أصبح لرئيس الجمهورية يمارس الكثير من النشاطات التي تثقل كاهله، وقد تمنعه من القيام بجميع أعماله فقد يلجأ هذا الأخير إلى ممارسة سلطة التفويض الإداري من أجل تخفيف الأعباء الملقاة على عاتقه والقيام بنشاطات أخرى أكثر أهمية من جهة، والسرعة في اتخاذ القرارات لتفادي بطء سير المرفق العام من جهة أخرى<sup>3</sup>.

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة للوقوف على القيمة الدستورية لنظام التفويض الإداري خصوصا في مجال الضبط الإداري الممنوح لرئيس الجمهورية من أجل الحفاظ على النظام العام سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية.

1. جلول مولودي، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010، ص 05.
2. فاطمة موساوي، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص 02.
3. إبراهيم أحمد الفراجي، التفويض الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2019، ص 66، 67.

انطلاقاً من المعطيات السابقة، فإن الإشكالية التي سيتم معالجتها في هذه الدراسة تتمثل فيما يلي:

- ما مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية وفي ظل تفشي وباء فيروس كورونا-كوفيد 19؟

هذا وقد جرت العادة على أن تكون مناقشة الإشكاليات وفق منهج علمي يتناسب وطبيعة الموضوع محل البحث، ولعل الأنسب لمناقشة موضوع إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطات الضبط الإداري بين حالة الظرف الاستثنائي والظرف الوبائي لكوفيد 19، اعتماد المنهج التحليلي الوصفي الاستقرائي الذي يهدف إلى تحليل مضمون النصوص القانونية الواردة في هذا المجال، بالإضافة إلى تتبع مدى دستورية المواد الصادرة بموجب المرسومين الرئاسيين المتعلقين بحالة الطوارئ والحصار، و مدى مشروعية إجراء الحجر المنزلي الصادر بموجب مرسوم تنفيذي للحد من تفشي وباء فيروس كورونا-كوفيد19-.

للإجابة على الإشكالية المطروحة سيتم تقسيم هذا الموضوع إلى مبحثين هما:

- المبحث الأول: مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

- المبحث الثاني: حدود وإمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا-كوفيد19-

## المبحث الأول: مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

أقرت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري خاصة في الظروف الاستثنائية باعتباره هو الجسد لوحدة الأمة وحامي الدستور والساهر على حماية الدولة والمحافظة على كيانها وأمنها وسلامتها<sup>1</sup>، إلا أن المؤسس الدستوري جعل هذه الاختصاصات لصيقة برئيس الجمهورية فهو الشخص الوحيد المخول له إقرارها ولا يمكنه التنازل عنها لشخص آخر، انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى سلطات الضبط الإداري المستثناة من التفويض وإمكانية ممارستها من طرف رئيس الدولة بالنيابة (المطلب الأول) ثم التطرق إلى مخالفة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة للحظر الدستوري عند إقرارها لحالة الحصار وحالة الطوارئ (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المستثناة من التفويض وإمكانية ممارستها من طرف رئيس الدولة بالنيابة

حدد المؤسس الدستوري الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها على سبيل الحصر وقد جاءت متنوعة ما بين الاختصاصات السياسية والإدارية، وذلك طبقاً لما جاءت بها المادة 93 فقرة 03 من دستور 2020 التي نصت على ما يلي: >>.... لا يجوز بأي حال من الأحوال، أن يفوض سلطته إلى اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 ومن 97 إلى 100 و 102 و 142 و 148 و 149 و 150 من

1. أحمد محيو ترجمة مُجدّ عراب صاصيلا ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص531.

الدستور.<sup>1</sup> << تقابها المواد 83، 87 و101 من الدساتير لسنة 1989<sup>2</sup>، 1996<sup>3</sup>، 2016<sup>4</sup>، لكن ما يهمننا في هذا الشأن هو الاختصاصات الإدارية المتمثلة في سلطة المحافظة على أمن الدولة. انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى سلطات الضبط الإداري المستثناة من التفويض في ظل الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى إمكانية رئيس الدولة بالنيابة من ممارسة سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري المستثناة من التفويض في ظل الظروف الاستثنائية

تتمثل هذه السلطات فيما يلي:

#### أولاً: سلطة إقرار حالة الطوارئ وحالة الحصار

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار وذلك طبقاً للمادة 97 من دستور 2020 التي نصت على أنه: >> يقرر رئيس الجمهورية إذا

1. المادة 93 فقرة 03 من الدستور المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص 22.
2. المادة 83 من دستور 1989 الصادر في 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، ص 17.
3. المادة 87 من دستور 1996 الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، ص 18-19.
4. المادة 101 فقرة 02 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، ص 20.

دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها 30 يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. لا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار.<sup>1</sup> تعرضت هذه المادة لبعض التعديلات فيما يخص المدة والاستشارة و تغيير اسم المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية، تقابلها المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016.<sup>2</sup> بعد قيام رئيس الجمهورية باتباع الشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدستور يمكنه إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار ويتخذ التدابير اللازمة من أجل استتباب الوضع.

### ثانيا: سلطة إقرار الحالة الاستثنائية

بالإضافة إلى امكانية رئيس الجمهورية من إعلان حالة الطوارئ والحصار يمكنه كذلك إعلان الحالة الاستثنائية، وذلك طبقا لما جاء في مضمون المادة 98 من دستور 2020<sup>3</sup> التي خولت لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية إذا كان هناك خطر داهم يهدد كيان الدولة ومؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامتها، كذلك هذه المادة تعرضت لبعض التعديلات

1. المادة 97 من دستور 2020، المصدر السابق، ص 23.

2. المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، ص 21.

1. المادة 99 من دستور 2020، المصدر السابق، ص 24.

2. المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، ص 21.

تقابلها المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup>، ومن أجل إقرار الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية وجب عليه اتباع شروط موضوعية وأخرى شكلية، ويبقى رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الوحيد الذي خول له الدستور صلاحيات القيام بهذه الاجراءات .

### ثالثا: سلطة إقرار حالة التعبئة العامة وحالة الحرب

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى سلطة رئيس الجمهورية في إقرار حالة التعبئة العامة (أولا) ثم التطرق إلى سلطة رئيس الجمهورية في إقرار حالة الحرب (ثانيا).

**1- سلطة إقرار حالة التعبئة العامة:** نصت المادة 99 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي: >> يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.<<<sup>2</sup> تقابلها المادة 108 من التعديل الدستوري 2016<sup>3</sup>، من خلال نص هذه المادة يتضح لنا أن المؤسس الدستوري جعل إقرار حالة التعبئة العامة من اختصاص رئيس الجمهورية، والتي يقصد بها الحالة المتقدمة والسابقة عن حالة إعلان الحرب.

**2- سلطة رئيس الجمهورية في إقرار حالة الحرب:** أعطى الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الحرب إذا ما وقع عدوان فعلي على الدولة أو على وشك الوقوع، ومن

1. المادة 99 من دستور 2020، المصدر السابق، ص 24.

2. المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، ص 21.

3. المادة 94 من دستور 2020، المصدر السابق، ص 22.

أجل إعلان حالة الحرب يجب على رئيس الجمهورية اتباع إجراءات شكلية وأخرى موضوعية وهي الأخرى مستثناة من التفويض.

### الفرع الثاني: إمكانية رئيس الدولة بالنيابة ممارسة سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

إن شغور منصب رئيس الجمهورية ليست نتاجا من العدم وإنما هي نتيجة حتمية في حالة ما إذا توافرت على الأسباب المنصوص عليها في المادة 94 من دستور 2020<sup>1</sup>:

#### أولاً: المرض الخطير والمزمن

يقصد به ذلك الاعتلال الخطير والمزمن، الذي يصيب الأعضاء الحيوية ويجعل الجسم غير قادر على ممارسة مهامه ووظائفه، فقد يكون مرضاً عضوياً إذا أصاب عضو من الجسم، وقد يكون عقلياً إذا فقد الشخص قدراته العقلية والذهنية، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته إلى المحكمة الدستورية.

#### ثانياً: الاستقالة

تعتبر الاستقالة السبب الثاني التي تؤدي إلى شغور منصب رئيس الجمهورية والذي يقوم بتقديمها كتابياً إلى المحكمة الدستورية، وتعلن هذه الأخيرة بعد تسليمها عن حصول شغور منصب رئيس الجمهورية .

### ثالثاً: الوفاة

يقصد بها نهاية حياة الشخص الطبيعي أو موته، ويتم اثباتها عن طريق شهادة الوفاة، فيمكن أن تكون هذه الوفاة طبيعية دون تدخل أي عامل من العوامل الخارجية، كما يمكن أن تكون بفعل فاعل أي بسبب تدخل أحد العوامل الخارجية مما يؤدي إلى حالة الوفاة.

هذه هي الأسباب التي تؤدي إلى شغور منصب رئيس الجمهورية، ويكلف في هذه الحالة رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة أو رئيس المحكمة الدستورية في حالة شغور رئاسة مجلس الأمة، إلا أن المؤسس الدستوري لم يمنح لهما جميع الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية، لكن بالرغم من ذلك سمح لهما بممارسة سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية كإقرار الحالات الاستثنائية المتمثلة في: حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة وحالة الحرب واتخاذ التدابير اللازمة طبقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور وذلك من أجل الحفاظ على أمن الدولة واستقرارها واستمرارية المرافق العامة.

**المطلب الثاني: مخالفة رئيس الجمهورية ورئيس الدولة بالنيابة للحظر الدستوري عند إقرارهما حالة الحصار وحالة الطوارئ**

يعتبر تفويض سلطة الضبط الإداري في الظروف الغير عادية بالنسبة لرئيس الجمهورية غير جائز<sup>1</sup>، غير أن هذا الأخير قام بتفويض هذه التدابير عند إقراره حالة الحصار سنة 1991، وكذلك التفويض فيها من طرف رئيس الدولة بالنيابة عند تقريره حالة الطوارئ سنة 1992، انطلاقاً من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى عدم دستورية المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-

1. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص 246.

196 المتضمن حالة الحصار (الفرع الأول) ثم التطرق إلى عدم دستورية المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عدم دستورية المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن حالة الحصار

أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن حالة الحصار<sup>1</sup> من طرف رئيس الجمهورية الراحل الشاذلي بن جديد الذي فوض صلاحية القيام بالإجراءات الاستثنائية للسلطة العسكرية وذلك من أجل حماية النظام العام واستتباب الوضع وتحقيق الأمن العام نظرا للوضع المتأزم الذي كان سائدا آنذاك، لكن سرعان ما تم رفعها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-366 المتضمن رفع حالة الحصار<sup>2</sup>.

نصت المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 السابق على ما يلي: >> تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة...<<<sup>3</sup>

فهذه المادة جاءت مخالفة لما جاءت به المادة 83 من دستور 1989، ذلك أن المؤسس الدستوري منع صراحة تفويض الإجراءات المتخذة لاستتباب الوضع إلى سلطة أخرى وجعلها سلطة لصيقة برئيس الجمهورية، وما تم ملاحظته في المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-

2. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1992، ص 03.

1. المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 29 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991، ص 24.

2. المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المصدر السابق، ص 03.

196 السالف الذكر أن رئيس الجمهورية قام بالتنازل عن اتخاذ تلك التدابير لفائدة القيادة العسكرية، وعليه فإن أي إجراء تتخذه السلطة العسكرية استنادا لهذه المادة أو مواد أخرى تعد إجراءاتها غير دستورية ذلك أن السلطة الأصلية التي حددها المؤسس الدستوري من أجل اتخاذ التدابير الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية هي رئيس الجمهورية الذي لا يجوز له التفويض فيها أو التنازل عليها وليست السلطة العسكرية.

### الفرع الثاني: عدم دستورية المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ

تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بسبب الأوضاع السياسية التي كانت سائدة آنذاك من طرف مُجد بوضياف الذي عين رئيسا للدولة بالنيابة، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ<sup>1</sup> الذي خول بعض الهيئات القيام باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام.

لكن ما أثار الانتباه في هذا المرسوم ما تضمنته المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44<sup>2</sup> التي خولت لكل من وزير الداخلية والجماعات المحلية على المستوى الوطني أو جزء منه والوالي على المستوى المحلي باتخاذ التدابير الكفيلة بالحفاظ على النظام العام أو استتباب الوضع، حيث خالفت هذه المادة ما تضمنته المادة 83 فقرة 02 من دستور 1989 التي جعلت هذه التدابير من اختصاص رئيس الجمهورية دون سواه في مثل هذه الحالات.

1. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخ في 09 فبراير 1992، ص 05.

2. المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المصدر نفسه، ص 05.

## المبحث الثاني: حدود وإمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا-كوفيد19-

نظرا لخطورة وباء فيروس كورونا-كوفيد19- على الصحة العامة وسرعة انتشاره شرعت السلطة العامة في الدولة فقط إلى اتخاذ مجموعة من التدابير اللازمة للحد من انتشاره واستتباب الوضع داخل الدولة، بحيث تعاملت مع هذا الوباء باستعمال وسائل الضبط الإداري دون أن تصل إلى المنع الكامل والمطلق للحريات وانتهاج مبدأ المرونة. انطلاقا من هذه الفكرة سيتم التطرق إلى مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 (المطلب الأول)، حيث كان لزاما علينا المرور على التعديل الدستوري لسنة 2016، لأن وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ظهر قبل صدور دستور سنة 2020، ثم التطرق إلى مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري طبقا لدستور 2020 (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مدى إمكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016

التفويض الإداري هو إجراء استثنائي لمبدأ الاختصاص يمكن لرئيس الجمهورية ممارسته بناء على نص دستوري، وذلك من أجل نقل جزء من اختصاصاته لمؤوسيه الإداريين بموجب مرسوم رئاسي، والهدف من ممارسة هذا الإجراء هو تخفيف الأعباء الادارية الملقاة على كاهله من جهة، والسرعة في اتخاذ القرارات من جهة أخرى. من خلال هذا التمهيدي سيتم التطرق إلى سكوت التعديل الدستوري لسنة 2016 عن إمكانية ممارسة سلطة التفويض في مجال التنظيمي (الفرع الأول)، ثم التعرض بعد ذلك إلى مدى مشروعية إقرار الحجر المنزلي المتخذ من طرف الوزير الأول للحد من تفشي وباء فيروس كورونا -كوفيد19- (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: سكوت التعديل الدستوري لسنة 2016 عن إمكانية ممارسة سلطة التفويض في مجال التنظيمي

يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط الإداري من خلال سلطته التنظيمية المقررة له، لكن قد يلجأ هذا الأخير إلى ممارسة سلطة التفويض نظراً لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقه، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص صراحة على جواز تفويض هذه السلطة. للقيام بعملية التفويض الإداري لا بد من نص قانوني يأذن بالتفويض سواء كان هذا النص دستورياً أو تشريعياً أو تنظيمياً لأن الاختصاصات الإدارية التي يقومون بها موظفو السلطة الإدارية لا تمثل حقاً لهم يستطيعون التنازل عنها بل تمثل واجباً يتقرر عليهم القيام بها بمقتضى النظام القانوني للوظائف، ولما كان التفويض لا يصح إلا إذا كان هناك نص قانوني يجيزه صراحة، فإن مما لا شك فيه أنه يترتب على عدم وجود نص قانوني بذلك عدم مشروعية التفويض، وبالتالي بطلان القرارات الإدارية الصادرة بموجبه<sup>1</sup>.

وعليه فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص صراحة على إمكانية رئيس الجمهورية تفويض هذه السلطة، وبالتالي لا يجوز له القيام بالتفويض إذ تبقى هذه السلطة خاصة به ينفرد في ممارستها وهي مرتبطة ولصيقة به إلا إذا وجد نص دستوري صريح يبيح له ذلك. إذن لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصاته في مجال الضبط الإداري للحد من تفشي وباء فيروس كورونا-كوفيد19- طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 باعتبارها جزءاً من سلطته التنظيمية، إذ يبقى رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد المخول له اتخاذ التدابير اللازمة من أجل مواجهة هذا الوباء، أما إذا قام هذا الأخير بتفويض هذه السلطة أو التنازل عنها تصبح تصرفاته والمراسيم الصادرة استناداً لهذا التفويض غير دستورية.

1. سليمان مُجَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص54.

## الفرع الثاني: مدى مشروعية إقرار الحجر المنزلي من طرف الوزير الأول للحد من تفشي وباء فيروس كورونا - كوفيد19-

لم تنص الأحكام الدستورية صراحة على سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، ولكن يمكنه القيام بما على أساس الوظيفة التنظيمية المخولة له في المادة 99 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup> التي تضمنت أن الوزير الأول هو من يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

لكن بالعودة إلى الواقع العملي نجد أن الوزير الأول هو من قام بإقرار إجراء الحجر المنزلي في ظل سريان التعديل الدستوري لسنة 2016 طبقا لما تضمنته المادة 02 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بتحديد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته<sup>2</sup>، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حول السلطة التقديرية المستقلة إلى رئيس الجمهورية، زيادة عن ذلك لم ينص صراحة على جواز تفويض هذه السلطة وبالتالي لا يمكن التفويض بشأن السلطة التقديرية المقررة لرئيس الجمهورية، وعليه يبقى هذا الأخير هو الشخص الوحيد الذي يجوز له إقرار إجراء الحجر المنزلي.

زيادة عن ذلك ما تضمنته المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70<sup>3</sup> السالف الذكر التي قيدت حركة الأشخاص خلال فترات الحجر، وحرمتهم من التنقل من ونحو الولاية أو البلدية المعنية وكذا داخل هذه المناطق ما عدا في الحالات المحددة بموجب هذا المرسوم، كذلك ما جاء في المواد 09 و 10 من نفس المرسوم والتي تضمنتا تطبيق الحجر الكلي على ولاية

1. المادة 99 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، ص 19.

2. المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، المؤرخة في 24 مارس 2020، ص 10..

3. المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المصدر نفسه، ص 10.

البلدية وتطبيق الحجر الجزئي على ولاية الجزائر، إضافة إلى ذلك صدور عدة مواد لإخضاع عدة ولايات الحجر الجزئي المنزلي وتمديد العمل بهذا الإجراء في مراسيم أخرى من بينها:

- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-159 المتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19-، ومكافحته<sup>1</sup> التي أخضعت 29 ولاية للحجر الجزئي المنزلي.

- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-185 المتضمن تمديد تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته<sup>2</sup>، التي مددت العمل بإجراء الحجر الجزئي المنزلي.

- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-207 المتضمن تمديد العمل بتدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته<sup>3</sup> هي الأخرى مددت العمل بإجراء الحجر الجزئي المنزلي.

إذن يعتبر إجراء الحجر المنزلي المتخذ من طرف الوزير الأول طبقا لما تضمنته المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 والمواد الصادرة في مراسيم تنفيذية أخرى المتضمنة تمديد

1. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-159 المؤرخ في 13 يونيو 2020 المتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخة في 14 يونيو 2020، ص 20.

2. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-185 المؤرخ في 16 يوليو 2020 المتضمن تحديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخة في 18 يوليو 2020، ص 28.

3. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-207 المؤرخ في 27 يوليو 2020 المتضمن تمديد العمل بتدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 28 يوليو 2020، ص 14.

العمل بهذا الإجراء غير مشروعة طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، لأن السلطة التقديرية تدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية فلا يمكن له التنازل عليها أو التفويض بشأنها.

**المطلب الثاني: مدى امكانية رئيس الجمهورية من تفويض سلطة الضبط الإداري طبقا لدستور 2020**

نصت المادة 93 من دستور سنة 2020 على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضا من صلاحياته"<sup>1</sup>.

يفهم من هذه المادة أن رئيس الجمهورية يمكن له تفويض جزء من اختصاصاته إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لكن النص الآذن بالتفويض لم يحدد الاختصاصات التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض فيها، وبالتالي لا يمكن معرفة جواز أو عدم جواز ممارسة التفويض في المجال التنظيمي. من خلال هذه الفكرة سيتم التطرق إلى عدم تحديد النص الآذن للمواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض فيها (الفرع الأول) ثم التعرض إلى مدى مشروعية الحجر المنزلي الصادر عن الوزير الأول لمواجهة وباء فيروس كورونا -كوفيد19- طبقا لدستور 2020 (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: عدم تحديد النص الآذن للمواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية التفويض فيها**

إذا لم يحدد النص الآذن بالتفويض مواضيع معينة يمكن التفويض فيها، فإن للأصيل الحرية في اختبار المواضيع التي يريد التفويض بشأنها، إلا أن سكوت النص الآذن عن تحديد هذه المواضيع لا يعني ذلك إعطاء الحرية المطلقة للأصيل بتفويض جميع اختصاصاته، لأن

1. المادة 93 من دستور 2020، المصدر السابق، ص22.

التفويض في جميع الاختصاصات يعتبر تهربا من المسؤولية ويجرد الأصيل من كامل اختصاصاته<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى النص الآذن بالتفويض نلاحظ أنه قد منح لرئيس الجمهورية حرية اختيار الاختصاصات التي يريد التفويض فيها لكن بشرط أن تشمل جزء من اختصاصاته وليست كلها، زيادة عن ذلك هناك حظر دستوري الذي يمنع منعا باتا التفويض في المواضيع المذكورة في المادة 93 من دستور سنة 2020 ، ما عاد هذه الموضوعات يمكن لرئيس الجمهورية التفويض في المواضيع الأخرى التي تدخل ضمن اختصاصه كتفويض سلطة الضبط الإداري الذي تعتبر جزءا من سلطته التنظيمية للحد من تفشي وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته.

**الفرع الثاني: مدى مشروعية الحجر المنزلي الصادر عن الوزير الأول لمواجهة وباء فيروس كورونا -كوفيد19- طبقا لدستور 2020**

يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بتفويض جزء من اختصاصاته بما فيها السلطة التقريرية في ظل دستور سنة 2020 كما رأينا سابقا، وبالتالي يمكن للوزير الأول إقرار الحجر المنزلي للحد من تفشي وباء فيروس كورونا-كوفيد19- بشرط تلقي التفويض من صاحب الاختصاص ألا وهو رئيس الجمهورية.

لكن بالرغم من إمكانية تفويض هذه السلطة، إلا أن رئيس الجمهورية لم يصدر أي تفويض مكتوب على شكل مرسوم رئاسي منشور في الجريدة الرسمية ينقل فيه سلطته التقريرية المستقلة إلى الوزير الأول من أجل مكافحة وباء فيروس كورونا-كوفيد19-.

1. منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1986-1987، ص 117.

وعليه نستنتج أن المادة 02 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 التي تضمنت إقرار الحجر المنزلي من طرف الوزير الأول و المواد المتضمنة تمديد العمل بهذا الإجراء أو التخفيف منه والتي تم اصدارها بموجب مراسيم أخرى في ظل دخول دستور سنة 2020 حيز النفاذ كالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-41 المتضمن تحديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته<sup>1</sup> التي مددت إجراء الحجر المنزلي الجزئي لمدة 15 يوما.

والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-52 الذي يتضمن تحديد تدابير تكييف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته<sup>2</sup> التي عدلت إجراء الحجر الجزئي المنزلي، إضافة إلى المواد الأخرى غير مشروعة، لأن رئيس الجمهورية لم يرقم بإصدار أي مرسوم رئاسي يتضمن تفويض هذا الاختصاص إلى الوزير الأول.

### خاتمة:

يبقى نظام التفويض الإداري أهم وسيلة قانونية بالنسبة لرئيس الجمهورية، والدليل على ذلك قيام المؤسس الدستوري بإقراره لرئيس الجمهورية في دستور 2020 باستثناء بعض الاختصاصات ، وذلك من أجل تخفيف المهام الضخمة الملقاة على عاتقه من جهة، ومن جهة أخرى القيام بأعمال أخرى أكثر أهمية. توصلنا من خلال هذا البحث إلى عدة نتائج سيتم عرضها على النحو الآتي:

1. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-41 المؤرخ في 14 جانفي 2021 المتضمن تحديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 04، المؤرخة في 16 جانفي 2021، ص12.
2. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 21-52 المؤرخ في 31 جانفي 2021 الذي يتضمن تحديد تدابير تكييف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا-كوفيد19- ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 07، المؤرخة في 31 جانفي 2021، ص12.

- عدم دستورية المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 91-197 المتعلق بحالة الحصار التي منحت للسلطة العسكرية باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وهذا مخالف لدستور 1989 .
- عدم دستورية المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ لأنها سمحت لكل من الحكومة ووزير الداخلية والوالي باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وهذا مخالف لدستور سنة 1989 .
- سكوت التعديل الدستوري لسنة 2016 عن تفويض السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ويفسر هذا السكوت لصالح هذا الأخير فلا يمكنه التفويض بشأنها أو التنازل عليها لشخص آخر، وبالتالي لا يجوز له تفويض سلطة الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا-كوفيد-19-
- عدم مشروعية إجراء الحجر المنزلي المقرر من طرف الوزير الأول والمواد الصادرة استنادا لهذا الإجراء طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، لأن السلطة التقريرية المستقلة تدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية فلا يمكنه التنازل عليها أو التفويض بشأنها .
- ترك الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار المواضيع التي يريد التفويض بشأنها في ظل دستور سنة 2020 .
- عدم مشروعية إجراء الحجر المنزلي المتخذ من طرف الوزير الأول والمواد الصادرة استنادا لهذا الإجراء طبقا لدستور سنة 2020، وسبب ذلك أن رئيس الجمهورية لم يصدر أي مرسوم يتضمن تفويض هذا الاختصاص التي يدخل ضمن صلاحياته إلى الوزير الأول.

بناء على ما سبق يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- دعوة المؤسس الدستوري إلى وضع باب مستقل ينظم كل المسائل المتعلقة بكيفيات ممارسة التفويض الإداري من قبل رئيس الجمهورية والمواضيع التي يحضر التفويض فيها والإجراءات المتبعة أمام المحكمة الدستورية في حال مخالفة هذا الأخير النصوص الدستورية المتعلقة بالتفويض الإداري.
- دعوة المؤسس الدستوري أو المشرع إلى الاهتمام أكثر بنظام التفويض الإداري لما له من فوائد على الرئيس والمرؤوس الإداري والمنظمات الإدارية.
- إجراء تكوين قانوني قاعدي للهيئات المخولة لها إخطار المحكمة الدستورية ( المجلس الدستوري سابقا) ، حتى تتفطن للمواد الغير الدستور وتمارس سلطة الإخطار بشأنها.