مصادر القانون الإداري:

قسم فقهاء مصادر القانون الإداري إلى نوعين أساسيين مرتكزين على أحد المعايير الثلاث في وصف أي نوع من القانون، و يتعلق الأمر بمعيار التدوين و تمخض عنه مصادر مكتوبة و مصادر غير مكتوبة ، و من حيث معيار القيمة القانونية ، مصادر رسمية و أخرى تفسيرية ، أو معيار إلزامية الإستناد عليها إلى مصادر رسمية و أخرى غير رسمية .

و لكن بغض النظر عن هذه التقسيمات ، سنكتفي بسرد هذه المصادر معتمدين في ذلك عن الأهمية القانونية البالغة لكل مصدر ، مركز تواجده في مبدأ تدرج القوانين ، و مدى مساهمته في إنشاء و إبتكار قواعد قانونية خاصة بالقانون الإداري ، و نخص بالذكر المصادر الأتية :

التشريع؛ القضاء؛ العرف؛ المبادئ العامة للقانون.

التشريع:

هو مجموعة القواعد القانونية و التنظيمية بشتى أنواعها الصادرة من طرف السلطة المختصة .

و التشريع أنواع ، مثل التشريع التأسيسي المتمثل في الدستور ، و التشريع العادي الذي يأخذ شكل القوانين العادية ، القوانين العضوية ، الأوامر ، و التشريع الفرعي الذي يأخذ شكل مراسيم و قرارات تسمى بلوائح و تنظيمات و هي أنواع عديدة و متعددة ، كما هو مبين خلال شرح المصدر في الأسفل.

التشريع التأسيسي:

هو ذلك التشريع الذي يأخذ شكل الدستور من إعداد جمعية تأسيسية يتم إختيارها من الشعب أو من السلطات القائمة في البلد من أجل إعداد مسودة دستور ، يتم الإستفتاء عنها بالطرق القانونية لتصبح دستور أو في بعض الأحيان تعديلا دستوريا ، تتضمن كل المبادئ الدستورية للقانون الإداري ، كما هو مدون في جميع الدساتير الجزائرية من 1963 إلى غاية أخر تعديل دستوري 2020 ، و التي تضمنت عدة مبادئ نذكر على سبيل المثال و ليس الحصر :

مبدأ حياد الإدارة .

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة .

مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة .

مبدأ المشروعية .

مبدأ اللامركزية و عدم التركيز الإداري .

إلغير ذلك من المبادئ الدستورية التي جاء بها الدستور و أصبح القانون الإداري يلجأ إليها عند الحاجة .

و زيادة ذلك ، لو أخذنا التجربة الفرنسية في مجال القانون الإداري نجد أن المشرع الفرنسي خصص كثلة دستورية تتضمن ما يلي:

دستور 1958 (الجمهورية الخامسة).

و معايير تكميلية ضمنية و صريحة ، فيما يخص الصريحة (المكتوبة) هي كالأتي:

إعلان حقوق الإنسان و المواطن 26 أوث 1789.

ديباجة دستور 1946/10/27 .

ميثاق البيئة (2004)

و فيما يخص المعايير الضمنية (غير المكتوبة) هي كالأتي :

المبادئ الأساسية معترف بها بقوانين الجمهورية PFRLR .

مبادئ بقيمة دستورية PVC.

أهداف بقيمة دستورية OVC .

و إبتداءا من 2010 أضاف إلى هذه الكثلة دفع بعدم دستورية القوانين QPC .

التشريع العادي:

هو الذي يصدر من البرلمان بغرفتيه ، الغرفة السفلى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني و الغرفة العليا المتمثلة في مجلس الأمة ، و الذي يأخذ شكل إما قانون عضوي يتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة و يخضع إلى رقابة سابقة من طرف المجلس الدستوري الذي هو في إطار التحويل إلى المحكمة الدستورية طبقا لما تضمنه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

أو يأخذ شكل قانون عادي يصدر من البرلمان بأغلبية بسيطة و لا يشترط إخضاعه إلى رقابة سابقة إلى المجلس الدستوري ، و لكنه يخضع مثله مثل أي حكم تشريعي أو تنظيمي إلى الرقابة البعدية سواءا من المواطن العادي إبتداءا من 08 مارس 2019 في كل المسائل التي تمس حقوقه و حرياته الأساسية ، و 40 عضو من المجلس الشعبي الوطني ، و 25 عضو من مجلس الأمة في المسائل الأخرى .

أو الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بصفة إستثنائية ، عندما يكون البرلمان في حالة الشغور جراء عطلته السنوية لأن البرلمان الحالي في إطار التعديل الدستوري 2020 أصبح يجتمع دورة واحدة تمتد من ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر إلى غاية أخر يوم عمل في شهر يونيو، بينما كان في مرحلة سابقة يجتمع في دورتين، كان يلجأ فيها رئيس الجمهورية إصدار الأوامر بين الدورتين ، أو في حالة الإنسداد ، و المسألة المراد معالجتها تستدعي عنصري السرعة و الإستعجال لأنها تمس مباشرة بمصلحة عامة تخص المنتفع بطريقة مباشرة يلجأ رئيس الجمهورية إلى إصدار أمر رئاسي ، شريطة عند إفتتاح السنة البرلمانية ، معالجة هذا الأمر من طرف المشرع الأصلي و المتمثل في البرلمان و له واسع النظر لإلغاءه و يصبح عديم الأثر ، كأنه لم يكن ، أو المصادقة عليه عن طريق مادة تأخذ غالبا الشكل كمايلي : "جاء هذا القانون للمصادقة على الأمر رقم .....المؤرخ.....المتعلق.....الصادر من طرف رئيس الجمهورية ".

و بالتالي يصبح مكتمل القيمة القانونية و يطبق بطريقة سليمة خالية من العيوب القانونية.

تجدر الإشارة أن المسائل القانونية التي تأخذ شكل القانون العضوي أو القانون هي موضحة في المادتين 139؛ 140 من التعديل الدستوري 2020 و اللتان وضحتا 30 مجال يعالج عن طريق القانون ، و 06 مجالات تعالج عن طريق قانون عضوي و خارج هذا الإطار يصبح من صلاحيات التنظيم التي تسمى بالتشريع الفرعي و الذي سنعالجه في الفقرة الآتية :

التشريع الفرعي:

هو ذلك التشريع الصادر من طرف السلطة التنفيذية إبتداءا من رئيس الجمهورية مرورا بالوزير الأول و كل وزير في قطاعه و وصولا إلى الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و الذي يأخذ شكل مراسيم و قرارات ، و يسمى أيضا هذا النوع من التشريع بمثابة اللوائح و التنظيمات و التي قسمت في منظور القانون الإداري إلى اللوائح الآتية:

قبل التطرق لهذه الأنواع ، لابدا من الإشارة أن هذه اللوائح عاشت مراحل متعددة في صراع بين فقهاء القانون الإداري لوصفها ثارة بمثابة التشريع و كل هذا تزامن مع التجربة الفرنسية التي عاشتها خلال الجمهوريات الخمس حتى أن أصبحت هذه الأخيرة يأخذ بها ، و تعتبر بمثابة قواعد قانونية ذو قيمة مثلها مثل القانون ، و لكن هذا لايعني أن المسألة حلت نهائيا كون أن فرنسا أصبحت تحت لواء قانون الإتحاد الأوروبي الذي لا يتوافق مع متطلبات المنتفع الفرنسي في بعض الأحيان.

اللوائح التنفيذية:

هي تلك المراسيم و القرارات التي تأتي لتنفيذ ما تضمنه التشريع العادي بشتى أنواعه خاصة القانون العادي ، القانون العضوي و ذلك من أجل إعداد نصوص تطبيقية مكملة و متوافقة ما جاء في القانون ، لتطبيقه على أرض الميدان في مختلف الإدارات العمومية ، و الذي يعود بالفضل إلى المنتفع مباشرة .

و حسن ما فعل المؤسس الدستوري في إطار التعديل الدستوري 2020 من خلال إجباره إصطحاب مشروع قانون كل النصوص التنظيمية المتعلقة به و ذلك للقضاء على الفجوى التي كان يتخبط فيها المنتفع جراء عدم وجود النصوص التطبيقية .

أمثلة :

اللوائح التنظيمية (المستقلة):

هي تلك المراسيم و القرارات التي تصدر من طرف السلطة التنفيذية و التي تخرج عن مجال التشريع المحدد في المادتين 139 و 140 من التعديل الدستور ، و الذي يعتبر بمثابة صلاحيات التنظيم الذي يعود فيه الفضل إلى السلطة التنفيذية ممارسته ،

من أجل توفير خدمة عمومية راقية و متطلبات المنتفع و إعطاء ديناميكية إدارية تكون في نفس موجة الأداء الإداري الذي يستفيد منه المنتفع .

اللوائح التفويضية:

هي تلك المراسيم و القرارات الصادرة من طرف السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية .

لوائح الضرورة :

مراسيم و قرارات التي تصدر من السلطات الإدارية في حالة الضرورة التي تأخذ عادة 04 أشكال حددتها كل الدساتير الجزائرية ، و التعديل الدستوري 2020 و يتعلق الأمر بالحالات الإستثنائية ؛حالة الحصار ؛ حالة الحرب ؛ حالة الطوارئ إستنادا إلى المواد 97 إلى غاية 102 من التعديل الدستوري 2020.

و التي ترجع فيها السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية ، هو بمثابة المشرع وفا لشروط محددة في الدستور ، و وفقا لمبدأ المشروعية و كذلك الطبيعة القانونية لكل حالة إستثنائية .

تجدر الإشارة أنه عندما عاشت الجزائر ذات المرحلة إبتداءا من 1992 إلى غاية 2011 حالة الطوارئ ، لجأت إلى ألية قانونية تسمى بالمراسيم التشريعية التي تعبر عن حالة إستثنائية كان فيها السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية ، أو رئيس الدولة ، أو مجلس الأعلى للدولة يمثل السلطة التنفيذية في نفس الوقت مشرعا.

لوائح الضبط الإداري؛ البوليس الإداري أو الشرطة الإدارية:

هي تلك المراسيم و القرارات الصادرة من طرف السلطة التنفيذية من أجل تنظيم مسألة تتعلق سواءا بالضبط الإداري العام في النظام العام و ما يترتب عنه من أمن عام ؛ صحة عمومية ؛ سكينة عامة ؛ أداب و أخلاق عامة ؛ كرامة الإنسان ، أو كل ما يتعلق بالضبط الإداري الخاص الذي يتعلق بمجال معين و محدد خارج النظام العام و يسمى بمفهوم أخر الشرطة الخاصة مثل شرطة المياه ؛ شرطة العمران ؛ شرطة البيئة ؛ شرطة الحدود .....إلخ.

القضاء:

بإستثناء القانون الإداري ، كل القوانين الأخرى ، يعتبرالقاضي العادي في بمثابة وسيلة تطبيق القواعد القانونية التي جاء بها قانون محدد ، عكس القاضي الإداري الذي يعتبر بمثابة وسيلة إنشاء و إبتكار و إبداع في ظل عدم وجود قواعد قانونية للفصل في مسألة قانونية لا تتوفر فيها قواعد قانونية أو أي قرار مبدئي للإجتهادات القضائية الإدارية الكبرى .

هذا ما يجعل نوعا ما المركز القانوني لمصدر القضاء في القانون الإداري يختلف عن مركزه القانوني في القوانين الأخرى .

كل هذا يرجع إلى أسباب يتميز بها القانون الإداري لأنه يعتبر بمثابة قانون غير مقنن ؛ و سريع التطور و كذلك مدى مساهمة القرارات المبدئية للإجتهادات الإدارية الكبرى التي يعود لها الفضل في إرساء قواعد القانون الإداري ، رغم ما عاشه من أزمات مقارنة مع السلوك غير الثابت الذي يصدر من الإدارة العمومية إتجاه المنتفع أو من هذا الأخير إتجاه الإدارة ، أو الإدارة العمومية فيما بينها ، و كذلك تضخم النصوص القانونية و لو أنها مبعثرة و غير مجمعة التي جاءت لتنظيم كل المواضيع الأساسية التي يعالجها القانون الإداري على غرار الوظيفة العمومية ؛ الصفقات العمومية ، الإنتخابات ؛ الأشغال العامة .....إلخ.

بيد أن ، رغم كل هذه المؤثرات إلا أنه القضاء الفرنسي الممثل سواءا عن طريق محكمة التنازع ، و مجلس الدولة أو في بعض الأحيان المحاكم الإدارية للإستئناف أو المحاكم الإدارية الفرنسية عن طريق خطوات جريئة جاءت وفقا لحوادث جرت في مرحلة ما في فرنسا إستدعت تدخل ذات هيئات القضاء الإداري في مراحل مختلفة و التي أصبحت بمثابة معايير و مبادئ يلجأ إليها القاضي الإداري يسمى الإجتهاد القضائي الإداري أو باللغة الفرنسية Droit Prétorien الذي خرج من رحم قاعة المحكمة في فرنسا .

العرف:

هو ذلك السلوك الإعتيادي و المستمر الذي تلجأ إليه الإدارة العمومية في تصرفاتها مع المنتفعين ، و ينقسم إلى عنصريين أساسيين :

العنصر المادي:

السلوك المعتاد و المستمر و الذي يؤدي في غالب الأحيان إلى نفس النتائج في إطار معاملة الإدارة العمومية مع المنتفعين .

العنصر المعنوي:

ذلك الإعتقاد الذي يتولد لدى المنتفع عندما يألف لسلوك صادر من طرف الإدارة العمومية إتجاهه بصفة مستمرة و غير منقطعة ، و يعتقد بذلك أنه الإجراء المثالي الذي يضمن له حقه .

و قد يختلف العرف الإداري عن نظيره العرف المدني من عدة مسائل ، نذكر منها الجهة التي يصدر منها السلوك فغالبا ما يصدر ذات السلوك في الجانب المدني من المواطن البسيط ، عكس العرف الإداري الذي يصدر دائما من الإدارة العمومية ، كذلك تختلف من وجهة نظر القاضي ، فالقاضي الإداري يلجأ إلى العرف الإداري و نظيره المدني يلجأ إلى العرف المدني .

غير أنه يجب الإشارة ، أن تعود السلطة التقديرية لهذا المجال في العرف الإداري إلى الإدارة العمومية لتغيير سلوكاتها إتجاه المنتفع من أجل قطع هذه الإعتقادات التي تصبح حقوق للمنتفع ، أو إدراجها عند صياغة قواعد قانونية جديدة لمجابهة سلوك جديد يكون قد صدر من طرف المنتفع ، و بالتالي ستصبح بمثابة قواعد قانونية يجب تطبيقها عند الحاجة .

المبادئ العامة للقانون:

هي عبارة عن مصادر غير مكتوبة من إبتكار القاضي الإداري ، و تصنف المبادئ العامة للقانون في هرم القانون الإداري في مركز يعلو عن التشريع الفرعي و تحت التشريع العادي نظرا لأهميتها البالغة و التي تعكس التضحيات الجسام التي

قام بها المواطن الفرنسي سواءا خلال الثورة الفرنسية 1789 أو تلك التي قام بها في إطار إرساء الجمهوريات الخمس .

من بين هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال مايلي :

مبدأ حقوق الدفاع الذي جاء به مجلس الدولة في إطار قرار السيدة أرملة ترومبيي-قرافيي 1944؛

مبدأ الأمن القانوني الذي جاء به مجلس الدولة في إطار قرار ك ب أم جي 2006؛

مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي جاء به مجلس الدولة في إطار قرار شركة جريدة لورور 1948 .

إلغير ذلك من المبادئ التي أتى بها القضاء الإداري الفرنسي ، و ما يعادلها في القانون الإداري الجزائري ما يلي:

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة .

مبدأ حرية التجارة ، الصناعة و الإستثمار.

عدم رجعية تطبيق الضريبة ؛ الجباية أو الرسم .

مبدأ حياد الإدارة العمومية .

مبدأ المساواة أمام الضريبة العمومية .

مبدأ المشروعية .