**المبحث الثاني**

**خصائص القانون الإداري**

**تمهيد و تقسيم :**

لقد نشأ و تطور القانون الإداري بعيدا و مستقلا عن قواعد القانون الخاص، دون أن يتدخل المشرع بوضع تقنين متكامل له، و ذلك إزاء عجزه عن ملاحقة التطورات و المستجدات التي تلحق بالعلاقات الإدارية .

لذا، فلم يكن بوسع القضاء الإداري إلاّ أن يسد هذا النقص، من خلال اجتهاداته بخلق و انشاء جملة من المبادئ للفصل في المنازعات الإدارية، لذا اصبح القضاء الإداري بأحكامه المتطورة المصدر الأول الذي نلجأ اليه للتعرف على قواعد القانون الإداري، و وسيلة لتحقيق التوافق بين هذه القواعد و قابليتها للتطور و المرونة.

و ترتيبا على الأوضاع السابقة، تميز القانون العام بصفة عامة و القانون الإداري بصفة خاصة بجملة من الخصائص كقانون متميز و مستقل عن قواعد القانون الخاص، حيث اتسم بأنه قانون حديث النشأة و غير مقنن و قضائي النشأة و مرن وسريع التطور، هذه الخصائص نوجزها فيما يلي:

**المطلب الأول**

**القانون الإداري قانون حديث النشأة:**

إن القانون الإداري بمدلوله الفني الضيق هو قانون حديث النشأة مقارنة بالقانون المدني، حيث لم ينشأ هذا القانون كقانون له أسسه و خصائصه و مصادره إلاّ في الربع الأخير من القرن التاسع عشر بنشأة القضاء الإداري كقضاء بات و نهائي للفصل في المنازعات الإدارية.

و نفس الشيء ينطبق على القانون الإداري الجزائري، حيث يعتبر حديث النشأة مقارنة بالقانون الإداري الفرنسي, فرغم تبني القضاء الجزائري لمبادئ و قواعد القانون الإداري الفرنسي، إلاّ أن هياكله لم تكتمل بعد، و مازالت في مرحلة تنصيب و تكوين إلى يومنا هذا.

و لقد انتقد الكثير من الفقهاء هذه الخاصية للقانون الإداري، على اعتبار أن هناك من القوانين حاليا ما يعد أحدث من هذا القانون: مثل: قانون البيئة، قانون التوقيع الالكتروني، قانون البناء و التعمير و قانون الترقية العقارية ....الخ.

المطلب الثاني

**القانون الاداري قانون غير مقنن**

يقصد بالتقنين تجميع و ترتيب القواعد و المبادئ القانونية في مجموعة واحدة تصدر عن السلطة التشريعية تسمى بالتقنين أو CODE مثل: التقنين المدني و التقنين التجاري و التقنين الجنائي... إلاّ ان احكام و مبادئ القانون الاداري لم تقنن في مجموعة قانونية واحدة، بل هي موجودة على شكل تشريعات إدارية متعددة نظرا لسرعة تطور قواعده و أساسه القضائي الذي يتطلب أن يترك للقاضي الاداري حرية تقدير واسعة حتى يتمكن من مراعاة الظروف الخاصة لكل منازعة على حدى و العمل على تحقيق التوازن بين حاجات الافراد و متطلبات الحياة الادارية، كما أن معظم التشريعات الادارية تتمثل في القرارات الادارية التي تتناول التفصيلات و الجزيئات الخاصة بقواعد القانون الاداري، لذلك من الصعب جمعها و حصرها في مجموعة واحدة، خاصة أنه يتم تعديلها و استبدالها في فترات قصيرة حتى تتلاءم مع الظروف المتغيرة.

إلاّ أن عدم تقنين القانون الاداري لا يعني الامتناع عن تقنين بعض احكامه، حيث وجدت بعض التقنينات الجزئية مثل قانون الجماعات المحلية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قانون الصفقات العمومية... الخ.

نفس الشيء ينطبق على القانون الاداري الجزائري، حيث لم تجمع و تقنن قواعده و أحكامه في مجموعة واحدة لسرعة تطور قواعده و نطاق تطبيقه و رغم ذلك وجدت بعض التقنينات الجزئية كقانون البلدية و قانون الولاية، و قانون الاملاك الوطنية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

و أهم التقنينات الجزئية لقواعد القانون الاداري الجزائري، نذكر ما يلي:

1 – القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011.

2 – الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.

3 – القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدل بالقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.

4- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدّل و المتمّم بالقانون 12-07 المؤرخ في 25 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

5- المرسوم الرئاسي رقم 02-25 المؤرخ في 24 جويلية 2002 والمعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و عقود تفويض المرفق العام.

لكن بالرغم من اتفاق الفقهاء على أن القانون الاداري غير مقنن في مجموع مبادئه و أحكامه، إلاّ أن هذه الخاصية لا تعتبر خاصية مميزة للقانون الاداري فقط، حيث توجد بعض القوانين الغير مقننة و مثالها القانون الدولي الخاص، حيث تتشتت قواعده بين عدة قوانين و مثاله: قواعد تنازع القوانين من المواد 09 الى 24 من القانون المدني الجزائري، و قواعد الجنسية في قانون خاص بالجنسية الجزائرية, إضافة الى قواعد أخرى متعلقة بمراكز الأجانب في القانون الجزائري تصدر بموجب قرارات تنظيمية و فردية.

المطلب الثالث

**القانون الإداري قانون قضائي أساسا**

في ظل حداثة القانون الإداري و عدم تقنين قواعده في مجموعة واحدة، رأى القاضي الإداري من منطق واجبه الفصل في المنازعات الإدارية حتى و لم ينظمها المشرع، لذا عمل القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته، على خلق المبادئ و النظريات العامة التي تحكم العمل الإداري و نشاط السلطة الإدارية و وسائلها، مثل العقود الإدارية و القرارات الإدارية و نظرية المرافق العامة و المسؤولية الإدارية و دعوى الإلغاء، حيث كل هذه النظريات كانت و لازالت من صنع القضاء حتى و لو قننها المشرع بعد ذلك في نصوص تشريعية فهي أصلا من صنع القضاء الإداري، ومن هنا جرت أقوال الفقهاء على وصف القانون الإداري بأنه قانون قضائي أساسا أو قضائي الأصل أو النشأة، لذا يعتبر القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري من الناحية الفعلية و الواقعية.

و لعل ما ساعد القاضي الإداري على أداء هذا الدور هو رفضه تطبيق قواعد القانون المدني على المنازعات الإدارية المتصلة بروابط و علاقات القانون الإداري، ذلك أن دور القاضي الإداري يختلف عن دور القاضي المدني، حيث يعمل القاضي الإداري على بحث و استنباط المبادئ القانونية العامة الموجودة أصلا و الكائنة في ضمير الجماعة و المقومات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع، ثم يقوم بالكشف عنها في احكامه، لذا فهو قضاء انشائي يخترع و يبتكر الحلول المناسبة للفصل في المنازعات الإدارية، على عكس القاضي المدني الذي هو قاضي تطبيقي و تفسيري لقواعد و مبادئ القانون الخاص.

و يتمتع القاضي الإداري بسلطات أوسع من القاضي المدني لإخضاع الإدارة للقانون و تكريسا و تطبيقا لمبدأ المشروعية، و في هذا المعنى عبرت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 سنة 1955 في شأن تنظيم مجلس الدولة المصيري بقولها: " قانون غير مقنن، مازال في مقتبل نشأته و ما زالت طرقه وعرة غير معبدة , لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الغالب قضاء انشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة و بين الافراد، و هي روابط تختلف بطبيعتها عنه روابط القانون الخاص، و من ثم ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن".

لكن في ظل تزايد التشريعيات الإدارية، و تنظيم المشرع لأغلب قواعد و مبادئ القانون الإداري من جهة، و كذا تأثر القانون الفرنسي بالقانون الاوربي كأهم مصادره، تساءل الفقه عن دور القضاء حاليا في خلق و انشاء مبادئ القانون الفرنسي الإداري ,لذا يحق لنا التساؤل حاليا مع الفقيه الفرنسي فيدل VIDEL هل يمكن الحفاظ على الخاصية القضائية للقانون الإداري الى ما لا نهائية.

Le droit administratif peut-il reste in définitivement jurisprudentiel

حيث يتحفظ هذا الفقيه على خصيصة أن القانون الإداري قانون قضائي في ظل تزايد التشريعيات الإدارية، فصار يحدد معنى هذا الخصيصة بقوله أن" القانون الإداري قضائي النشأة و ذلك بالربط بين تلك الخصيصة و مرحلة نشأة هذا القانون".

أمّا بالنسبة للقانون الإداري الجزائري، فلا يمكن اعتبار خصيصة قضائي أساسا من خصائصه مثل القانون الإداري الفرنسي، حيث باعتبار أن قواعده أغلبها ذات مصدر تشريعي. و اختلاف دور القاضي الإداري الجزائري عن القاضي الإداري الفرنسي، حيث يعتبر القاضي الجزائري تطبيقي لقواعد القانون، فرغم وجود الاجتهادات القضائية الإدارية في الجزائر، إلاّ أنها قليلة مقارنة باجتهادات القضاء الإداري الفرنسي.

المطلب الرابع

**القانون الإداري قانون مرن و سريع التطور**

سبق و أن أوضحنا أن قمة أهداف القانون الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي تتسم بالمرونة و التطور المستمر حيث تتغير بتغير الزمان و المكان، لذا فمن الطبيعي أن يتصف القانون الإداري بالطبيعة المرنة و بالقابلية للتطور بسرعة تفوق بكثير سرعة تطوّر القوانين الأخرى.

فكون القانون الإداري قانونا غير مقنن ساعد على مرونته للتأقلم مع الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية المتصلة بالإدارة العامة و نشاطها، و كونه قانونا قضائيا يجعله قانونا عمليا واقعيا يعمل على تحقيق التوازن بين مصالح الإدارة و مصالح الافراد.

و يعتبر القانون الإداري قانونا قابلا للتطور بسرعة سواء من حيث مضمون قواعده أو نطاق تطبيقه و مجاله.

حيث تطور القانون الإداري في مضمونه بتطور نظريات و قواعد هذا القانون حيث تطوّر أساس و معيار القانون الإداري من فكرة الى أخرى و من قاعدة الى أخرى، فمن المعيار العضوي الى معيار الهدف ثم معيار السلطة الآمرة الى ان أصبح يقوم على أساس التمييز بين أعمال الإدارة العامة و أعمال الإدارة الخاصة ثم الى معيار السلطة العامة الحديث، و بعدها على أساس المرفق العام، و أخيرا على أساس مختلط هو معيار يجمع بين السلطة العامة و المرفق العام.

و نفس الشيء أصاب الكثير من نظريات و قواعد القانون الإداري سواء نظرية العقد الإداري أو القرار الإداري ,أو نظرية المسؤولية الإدارية التي تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الإدارة أو الدولة الى تقرير المسئولية الشخصية للموظف، ثم تطورت على أساس التفرقة بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي للموظف, إلى أن أصبحت تنعقد على أساس المخاطر أو دون خطأ.

كل هذه التطورات في مضمون قواعد ونظريات القانون الإداري على يد اجتهادات القضاء الإداري الذي يعمل على جعل هذا القانون مسايرا للأوضاع السياسية و الاجتماعية و الثقافية في كل دولة، قد أدّى الى تطور القانون الإداري في مجال تطبيقه أو نطاقه، و ممّا يؤكد ذلك أنه خلال النصف الثاني من القرن العشرين و هذه مدة ليست طويلة ظهرت تطورات بالغة الخطورة في المجالات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ,أدت بالفعل الى تطور مجالات القانون الإداري.

و يبدو هذا التحول أساسا في وظائف الدولة، حيث كانت هذه الأخيرة تكتفي بدور الدولة الحارسة و يقتصر مجال تدخلها في حماية الأمن الداخلي و الخارجي و الدفاع و القضاء، غير أنه بعد الحرب العالمية الثانية اضطرت السلطة الإدارية في معظم دول العالم الى مواجهة الأزمات و حل مشاكل المواطنين بصورة حاسمة ممّا أدّى الى انتشار سياسة الاقتصاد الموجه و تدخّل الدولة في ميدان النشاط الاجتماعي و الاقتصادي, و انشاء المرافق العامة الاقتصادية و الاجتماعية كنتيجة حتمية لهذا التدخل .

إلاّ أنه و منذ 1990، بدأ الاتجاه العالمي نحو تغيير دور الدولة و السلطة الإدارية فيها نتيجة لسياسات اللامركزية و الإدارة المحلية، و تحويل الملكية العامة الى الملكية الخاصة أو التحول الى الاقتصاد الحر و آلياته.

و الخلاصة أن المرونة التي تتسم بها قواعد القانون الإداري و ما تؤدي اليه من قابلية هذه القواعد للتطور السريع، قد ساعدت على استجابة القانون الإداري لكل تغير في الظروف، و مواجهة التقدم العالمي و التقني و ازدياد عدد السكان و كذا تعقد المشكلات الإدارية.

و بالنسبة للقانون الإداري الجزائري, فلقد مر بنفس المراحل السابقة من مرحلة الاقتصاد الموجه في ظل النظام الاقتصادي الاشتراكي و في ظل الحزب الواحد و تطبيق نظام المركزية الإدارية في التسيير خاصة، و تدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، ممّا أدّى الى ظهور المرافق العامة الاقتصادية و المقاولات العمومية أو المؤسسات العامة الاقتصادية، الى مرحلة الاقتصاد الحر بعد أحداث أكتوبر 1988 و تبني التعددية الحزبية، و بالتالي تعديل القوانين الخاصة بالأحزاب و الانتخابات و الجماعات المحلية و تدعيم اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة من المواطنين، و تكريس حرية التجارة و الصناعة و المبادرة الفردية ,ممّا أدّى الى تطوير مجال تطبيق القانون الإداري خاصة في نطاق الصفقات العمومية و الترقية العقارية.

و خلاصة القول، أن القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق يتميز بخاصيتين أساسيتين: أنه قانون قضائي أساسا أي من ابتكار و ابتداع القضاء الإداري الفرنسي من خلال المبادئ و الأحكام العامة التي يعلنها في قراراته، و أنه مرن و سريع التطوّر لأنه قانون المصلحة العامة، و لأنه شديد الحساسية بالتطورات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية، و كذا التقدم العلمي و التكنولوجي، أمّا القانون الإداري الجزائري، فيمتاز خصيصا مقارنة بقواعد القانون الخاص، بأنه قانون مرن و سريع التطور لتأثره خاصة بقواعد القانون الفرنسي من جهة و مواكبته للظروف المحيطة بالإدارة العامة في الجزائر من جهة أخرى.