**المبحث الرابع**

**مصادر القانون الإداري**

**تمهيد و تقسيم:**

يتخذ اصطلاح مصدر القانون عدة معاني مختلفة، فقد يقصد به المصدر المادي أو الموضوعي أي مجموعة القواعد الموضوعية التي تقدم جوهر القاعدة القانونية و مادتها الأولية سواء كانت تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو ثقافية، و قد ينصرف معنى المصدر كذلك الى الطرق و الوسائل التي تستخدم في اخراج القواعد الى مجال التطبيق و التنفيذ و تكتسب بذلك قوة الالزام، أو ما يسمى بالمصادر الشكلية أو المصادر الرسمية للقانون ,كما تنقسم هذه الأخيرة بدورها الى مصادر مدونة و مصادر غير مدونة أو مصادر مقننة أو مصادر غير مقننة ,و تندرج المصادر الرسمية للقانون بصفة عامة وفقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية، تطبيقا لمبدأ المشروعية و سيادة القانون في الدول القانونية.

و نصت المادة الأولى من القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم الصادر بموجب الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 في الباب الأول من الكتاب الأول من القانون المدني الجزائري، على ترتيب مصادر القانون الجزائري بصفة عامة حسب قوتها الإلزامية كالتالي: التشريع ثم مبادئ الشريعة الإسلامية ثم العرف، ثم مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

لكن هل يصلح هذا الترتيب للتطبيق على القانون الإداري كقانون مستقل و متميز عن قواعد القانون الخاص؟ أو بمعنى آخر، ما مدى تطبيق هذه المادة على مصادر القانون الإداري؟

للإجابة على هذه الإشكالية، نقوم بالتعليق على المادة الأولى من القانون المدني الجزائري وفقا للحظة التالية:

**المطلب الأول**

**التحليل الشكلي:**

**\* أولا: استخراج المصطلحات القانونية:**

**- القانون** هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الروابط الاجتماعية في المجتمع بصورة عامة و مجردة و الصادرة عن السلطة المختصة.

⮨ المصطلح المقابل في المادة باللغة الأجنبية: la loi.

**\* التشريع:** هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة سواء أكان تشريع دستوري أو عادي أو فرعي أو عضوي.

\* **مبادئ الشريعة الإسلامية**: هي مجموعة الاحكام التي سنها **الله** سبحانه **و** تعالىللناس جميعا على لسان سيدنا محمد (ص) و التي تتميز بالثبات و الاستمرار أي صالحة للتطبيق في كل زمان و مكان.

**\* العرف:** اضطراد السلطات العامة أو الأفراد على سلوك معيّن خلال مدّة زمنية بصفة عامة و ثابتة و مستمرة حتى يتم الشعور بإلزاميته.

\* **مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة:** و هي مجموعة المبادئ و القواعد التي تجد مصدرها في الطبيعة الإنسانية و العدل و الإنصاف و الراسخة في المجتمع و الضمير الإنساني.

**\* ثانيا: استخراج إشكاليات المادة:**

**الإشكالية الرئيسية**: ترتيب مصادر القانون الشكلية و الموضوعية في القانون الجزائري.

**الإشكاليات الجزئية**: تقسيم مصادر القانون الى مصادر شكلية أو موضوعية

- التشريع هو المصدر الأصلي الأول للقانون.

- مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الاحتياطي الأول للقانون الجزائري.

- العرف هو المصدر الاحتياطي الثاني.

- مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة مصدر احتياطي ثالث للقانون.

**المطلب الثاني**

**التحليل الموضوعي**

**مقدمة:**

يختلف ترتيب المصادر القانونية من حيث أهميتها من قانون لآخر فمثلا بالنسبة للقانون الجنائي لا مجال لغير التشريع كمصدر رسمي أول لقواعده حيث " لا جريمة و لا عقوبة إلاّ بنص"، و بالنسبة للقانون التجاري نجد أن لأعراف المهنة دور كبير في تكوين قواعده، على خلاف القانون المدني الذي يستمد مصدره الرئيسي من التشريع.

و بالنسبة للقانون الإداري كقانون استمد اغلبية نظرياته من القضاء الإداري ,ما مدى دور كل من التشريع و العرف و المبادئ العامة للقانون في تكوين قواعده؟ و ما مدى تطبيق المادة الأولى من القانون المدني الجزائري على مصادر القانون الإداري؟.

إجابة على هذه الإشكالية، نقوم بدراسة مصادر القانون الإداري تطبيقا للمادة الأولى من القانون المدني، ثم نقوم بترتيب أهميتها وفقا لما يلي:

**أولا – المصادر المدونة (التشريعات):**

يقصد بالتشريع بصفة عامة مجموعة القواعد القانونية التي يتم سنها من قبل السلطات العامة المختصة، و تتمثل هذه السلطات: في السلطة التأسيسية التي تتولى وضع الدستور، و هذا ما يسمّى بالتشريع الدستوري، أو من طرف السلطة التشريعية المختصة أصلا بوضع التشريعات و يسمّى بالتشريع العادي و التشريع العضوي، و أخيرا السلطة التنفيذية التي تختص بوضع اللوائح و القرارات الإدارية لتنفيذ القوانين و حماية النظام العام و تنظيم المرافق العامة.

**1 – التشريع الدستوري:**

يقصد بالتشريع الدستوري مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة و نظام الحكم فيها و اختصاصات السلطات و علاقاتها بالمواطنين.

و تتنوع مصادر التشريع الدستوري بين وثيقة الدستور و القوانين العضوية بتنوع المواثيق و إعلانات الحقوق و مقدمات الدساتير، و لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر نصوصا تتعلق بالإدارة العامة في مجالات مختلفة، فعلى سبيل المثال عدّدت المادة 16 من التعديل الدستوري 2016 الجماعات الإقليمية للدولة في كل من البلدية و الولاية، كما أكدت المادة 17 من نفس الدستور أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أقرت المادة 22 من نفس الدستور مبدأ نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، كما أكدت المادة 25 على مبدأ حياد الإدارة.

و رغم أن الدستور ل يحتل قمة الهرم القانوني للدولة، و يعتبر المصدر الرسمي الأول لجميع القوانين السائدة فيها، إلاّ أنه لا يلعب دورا بارزا في تكوين قواعد القانون الإداري مقارنة بالتشريعات الأخرى، لأنه قانون أساسي يضع الخطوط العريضة التي تحكم سير المؤسسات العامة في الدولة و علاقتها بالأفراد.

2 -  **التشريعات العضوية أو ما يسمى بالقوانين الأساسية:**

التشريع العضوي هو مجموعة القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية الصادرة عن السلطة التشريعية باجراءات خاصة نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ,حيث يتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة .

كما يخضع هذا القانون وجوبا للرقابة الدستورية قبل صدوره، و من أهم القوانين الدستورية ذات العلاقة الوثيقة بالقانون الإداري، القانون العضوي للانتخابات، و القانون العضوي للأحزاب السياسية لعلاقتهما الوثيقة بتكوين المجالس المحلية المنتخبة و إجراءات انتخاب أعضاءهما.

و يعتبر التشريع العضوي من أهم مصادر القانون الإداري، و أكثر أهمية من التشريعات الدستورية و اهم هذه التشريعات ذات العلاقة الوثيقة بالإدارة العمومية : القانون العضوي للأحزاب السياسية و القانون العضوي للانتخابات و القانون العضوي لمجلس الدولة و القانون العضوي لمحكمة التنازع.

**3 – المعاهدات:**

المعاهدة هي اتفاق يبرم بين الدول، أو بين دولة و منظمة دولية بهدف احداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة.

و إن المعاهدات الدولية في الجزائر التي صادق عليها رئيس الجمهورية وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على التشريعات العادية تطبيقا للمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و هي تعتبر ملزمة للإدارة باعتبارها مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، و من بينها معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المتعلقة بحدود الدولة و المتعلقة بقانون الأشخاص, و ذلك بعد الموافقة عليها من طرف غرفتي البرلمان تطبيقا للمادة 151 من نفس الدستور.

**4 – التشريعات العادية: القوانين**

و هي مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية بوضعها في حدود اختصاصها المبين في المادة 140 من دستور 2016 (29 حالة) ,و يعتبر القانون أو التشريع العادي من أهم مصادر القانون الإداري سواء تعلق الأمر بالتنظيم الإداري، أو النشاط الإداري أو مجال الرقابة على أعمال الإدارة و بالأملاك العامة.

و من أمثلة التشريعات العادية التي تمثل مصدرا للقانون الإداري نذكر ما يلي:

- القانون 82-06 المؤرخ في 27 فيفري 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية.

- القانون 84-10 المؤرخ في 11 فيفري 1984 المتعلق بالخدمة الوطنية.

- القانون 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984 المتعلق بالأملاك الوطنية.

- القانون 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

- القانون 90-09 المؤرخ في07 افريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

- قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

- القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالاملاك الوطنية .

- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية.

- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

**5 – التشريعات الفرعية:**

و يقصد بها مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري.

و تقسم التشريعات الفرعية الى مراسيم و قرارات، و كذا لوائح مستقلة و لوائح تنفيذية، و كذا الى قرارات قابلة للطعن القضائي، و أخرى غير قابلة للطعن القضائي، و ذلك في الحالات العادية، بينما تقسم الى أوامر و مراسيم تشريعية أو لوائح تشريعية و تفويضية في الحالات الاستثنائية.

**أ - التشريعات الفرعية في الحالات العادية: نذكر من اهمها:**

**المراسيم:** و هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية سواء كانت عن طريق رئيس الجمهورية تسمّى مراسيم رئاسية أو عن طريق رئيس الحكومة تسمّى مراسيم تنفيذية، و هذا طبقا لدستور 1996 و 1989 تكريسا لإزدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية، بينما قبل دستور1989، يسمى المرسوم بالقرار الإداري الصادر فقط عن رئيس الجمهورية تكريسا لوحدة السلطة التنفيذية.

و من أمثلة المراسيم التي تعتبر ملزمة للإدارة و مصدرا من مصادر القانون الإداري:

- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

- المرسوم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية.

- المرسوم التنفيذي 90-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتضمن سلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للمواطنين التابعين للولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المرسوم التنفيذي 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الخاص بجرد الأملاك الوطنية.

- المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 28 جويلية 2002 المقبل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 ديسمبر 2003 المتعلق بالصفقات العمومية.

**القرارات:** و هي مجموع القرارات الإدارية الصادرة عن الوزراء و الولاة و رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و كذا رؤساء المؤسسات العمومية.

و كل هذه المراسيم و القرارات مرتبة ترتيبا تسلسليا طبقا لقاعدة التسلسل الإداري أو التدرج الإداري.

**- اللوائح المستقلة:**

هي مجموعة القرارات التي تصدر في المجال الغير مخصص للقانون و تنقسم بدورها الى لوائح تنظيمية: و هي مجموعة القرارات الإدارية التي تتعلق بتنظيم المرافق العامة، و الى لوائح ضبط و بوليس تصدر أساسا للحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، و هي تصدر في اطار السلطة التنظيمية المخولة أساسا لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 143 من التعديل الدستوري بقولها " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**- اللوائح التنفيذية:**

و هي القرارات الإدارية التي تصدر تنفيذا للمجال المخصص للقانون أو للمجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول، تطبيقا للمادة 143-2 من دستور 2016.

و تعتبر اللوائح المستقلة سواء كانت قرارات تنظيمية أو قرارات ضبط و بوليس من أهم التشريعات الفرعية، و من أهم مصادر القانون الإداري في الحالات العادية و ذلك من حيث عدد هذه القرارات و اللوائح الصادرة في الجريدة الرسمية و التي تهتم سواء بالتنظيم الإداري أو النشاط الإداري أو الأملاك العامة أو وسائل الإدارة العمومية، و لتعلقها أساسا بأهداف القانون الإداري أي تنظيم المرافق العامة و تحقيق الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام و الآداب العامة.

**2 – التشريعات الفرعية في الحالات الاستثنائية:**  الأوامر و المراسيم التشريعية:

**الأوامر: وهي القرارات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في ظروف عاجلة بعد اخذ راي مجلس الدولة ,مثل شغور المجلس الشعبي الوطني او عطلة البرلمان و في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من دستور 2016.**

**و يجب ان تعرض و جوبا هذه الاوامر على البرلمان في اول دورة له و الا عدت لاغية طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016**

أمّا **المراسيم التشريعية فهي مجموعة القرارات الصادرة في حالة شغور البرلمان أو في حالة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لبعض اختصاصاتها خلال مدة زمنية معينة، و لقد عرف المشرع الدستوري الجزائري هذا النوع من القرارات تطبيقا للمداولة رقم 42/02 المؤرخ في 14 افريل 1992 و التي تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي و التي يكون بموجبها للمجلس الأعلى للدولة صلاحية اتخاذ النصوص التشريعية نظرا لشغور السلطة التشريعية.**

و تعتبر كل من الأوامر و المراسيم التشريعية أهم مصدر للقانون الإداري خاصة في الظروف الاستثنائية و من أمثلتها:

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية.

- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية.

- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن من الإجراءات المدنية المعدل و المتمم.

- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها.

- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- المرسوم التشريعي رقم 93-03 المؤرخ في 01 مارس 1993 المتعلق بالنشاط العقاري.

- المرسوم التشريعي رقم 94-13 المؤرخ في 28 ماي 1994 المحدد للقواعد العامة للصيد البحري.

و لقد اتفق كل من الفقه و القضاء أن القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية كالأوامر و المراسيم التشريعية ذات طبيعة إدارية أي أنها قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية و ذلك تطبيقا للمعيار الشكلي أو العضوي لصدورها من السلطة التنفيذية، و تخضع أساسا لرقابة القضاء الإداري، بينما لها قوة التشريعات العادية من حيث قوتها الإلزامية فتستطيع تعديل أو الغاء قانون صادر عن السلطة التشريعية تطبيقا للمعيار الموضوعي لأنها تصدر في المجال المخصص للقانون، و تصدر في الحالات الاستثنائية التي تستدعي تدخل رئيس السلطة التنفيذية.

**ثانيا: المصادر غير المدونة:**

**1 - المبادئ العامة للقانون: (القضاء)**

لقد نص المشرع الجزائري في المادة الاولى من القانون المدني على نوعين من المبادئ العامة للقانون و هما:

مبادئ الشريعة الإسلامية و مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

**1 – 1 – مبادئ الشريعة الإسلامية:**

و هي مجموعة التوجيهات و الأوامر التي تجد مصدرها في الكتاب و السنة، و التي تتسم بالثبات و الاستقرار، و هي قابلة للتطبيق في كل زمان و مكان و من أمثلتها: مبدأ تناسب العقوبة و الجريمة، مبدأ الشرعية الجنائية ,مبدأ حرية الاثبات، مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية.

و لقد اشتملت الشريعة الإسلامية الغراء على جملة من المبادئ التي يقرها القانون الإداري حاليا، كمبدأ الطاعة للحاكم، و مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية، و مبدأ وحدة الأمر، و نظام المظالم الذي يشبه النظام القضائي الحالي.

لكن رغم أن مبادئ الشريعة الإسلامية من أهم المصادر الموضوعية و الرسمية للتشريع أو القانون الجزائري و بصفة عامة و للقانون الإداري بصفة خاصة، إلاّ أن دور التشريع بصفة عامة قد قلّص من أهمية مبادئ الشريعة الإسلامية، بالنسبة لقواعد القانون الإداري.

**1 – 2 – مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة:**

تعد هذه المبادئ مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية بصفة عامة، و مصدرا من مصادر القانون الإداري بصفة خاصة، حيث تجد كل من مبادئ المساواة و العدالة و الحريات و تطبيقاتها مصدرها في القانون الطبيعي و من الفطرة الإنسانية و ضمير المجتمع الإنساني، فهي تعد مصدرا موضوعيا و رسميا لقواعد القانون الإداري لكن اقل أهمية من التشريع.

و تدخل كل هذه المبادئ في زمرة **المبادئ العامة للقانون**، و التي هي مجموعة القواعد الغير مقننة التي يقرها و يشرعها و يكتشفها و يعلنها القضاء في أحكامه، و التي ترسخت في وجدان و ضمير الأمة القانوني و هي تختلف عن المبادئ المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ القانون المدني أو التجاري لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع بينما مصدر المبادئ العامة للقانون الإداري هو القضاء.

**و من أمثلة هذه المبادئ**:

**- مبدأ المساواة بتطبيقاته**: مبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة بالانتفاع بالمرافق العامة.

**- مبدأ الحرية بتطبيقاتها**: مبدأ حرية التجارة و الصناعة، حرية المعتقد.

- **المبادئ المتعلقة باستقرار المراكز القانونية**: مبدأ حجية الشيء المقضي فيه، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، مبدأ ضرورة الاجراء في قرارات الضبط، مبدأ تبادل المنافع و الأضرار.

- **المبادئ المتعلق بتنظيم المرافق العامة:** مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، مبدأ تغير المرافق العامة بتغير الظروف.

و لقد اختلف الفقه في تأسيس المبادئ العامة للقانون رغم أن مصدر قوتها الإلزامية هو القضاء، و مع ذلك فالقضاء يستقي هذه المبادئ من ضمير الجماعة و الروح العامة للتشريع مستعينا في ذلك بالقواعد القانونية و نظام الحكم في الدولة, بمعنى أن المبادئ العامة للقانون إنما تظهر نتيجة تفسير القضاء للضمير العام للجماعة أو الإرادة المفترضة للمشرع أي أن القاضي ينوب عن المشرع فيفعل ما كان ينبغي أن يفعله لو أراد أن يفصح عن ارادته في نصوص صريحة، بإصدار قاعدة قانونية تحكم الموضوع محل النزاع.

- و إن كانت المبادئ العامة للقانون مصدرا من مصادر المشروعية بصفة عامة و القانون الإداري بصفة خاصة، إلاّ أن الفقه اختلف في قيمتها القانونية، حيث اعترف الفقه في فرنسا قبل صدور دستور 1958 الفرنسي لهذه المبادئ بقوة التشريعات العادية لكن بعد صدور دستور 1958 تغيرت العلاقة بين القانون و اللائحة، و ظهوت اللوائح المستقلة التي تمثل خطرا على الحقوق و الحريات العامة، لذا يجب أن تعطى لهذه المبادئ قوة تعلو قوة التشريعات العادية، و ذلك تطبيقا لرأي مجلس الدولة الفرنسي عنما غلب المبادئ العامة للقانون على التشريعات التي تمنح حق التقاضي، و ذلك في Dame lamotte و الذي صدر في يناير 1950.

أمّا في الجزائر فتعد المبادئ العامة للقانون أقل مرتبة من التشريع بأنواعه أي من التشريع الفرعي، ذلك أن التشريع مصدره المشرع بينما تجد هذه المبادئ مصدرها في القضاء الذي يعلنها في أحكامه.

لكن بالنسبة لأهميتها تعتبر المبادئ العامة للقانون في فرنسا من أهم مصادر القانون الإداري، حيث لعب القضاء الإداري بأحكامه و مبادئه دورا بارزا في تكوين قواعد و نظريات القانون الإداري رغم تقلص دوره حاليا تاركا تلك المهمة للتشريع بأنواعه.

بينما في الجزائر، تعد المبادئ العامة للقانون أقل أهمية من جميع التشريعات نظرا لدور القاضي الاداري الجزائري الضئيل في ابراز و اكتشاف المبادئ العامة للقانون الإداري، فهو قاضي تطبيقي و تفسيري لقواعد التشريعات.

**– 2 – العرف الاداري:**

يقصد بالعرف اضطراد السلطة الإدارية على سلوك معين بصفة عامة و مستمرة و بصفة منتظمة خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بإلزاميته، و من التعريف يتضح أن للعرف الإداري ركنان.

**- ركن مادي:** و هو ركن الاعتياد على سلوك معين بصفة متواترة و منتظمة خلال مدة زمنية معينة، لذا فلا نكون بصدد عرف اداري اذا اتبعت الإدارة سلوكا معينا خلال مدة من الزمن ثم اعرضت عنه في فترة أخرى بصفة الاضطراد و التواتر.

**- ركن معنوي:** أو الاعتقاد بإلزامية السلوك المتبع من طرف الإدارة و وجوب سريانه.

**و يفرق الفقه بين صور ثلاث للقواعد العرفية الإدارية:**

**العرف المفسر:**  و هو الذي يهدف الى تفسير النص المكتوب و توضيح معناه و لا يتعدى الى انشاء مراكز قانونية جديدة.

**العرف المكمل:** الذي يعمل على سد النقص في النصوص المكتوبة و يتولّى تنظيمها و هو الذي يعتد به القضاء كمصدر من مصادر القانون الإداري.

بينما لا يعتد الفقه و القضاء بالعرف المعدّل، لأنه يخالف قاعدة تدرج القواعد القانونية، حيث لا يجوز للقاعدة الأعلى أن تخالف القاعدة الأدنى منها، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر" في قرارها الصادر 24-02-1962 ,**لاعتبار العرف ملزما أن يتوافر شرطان**:

**أولهما**: **أن يكون العرف عاما و أن تطبقه الإدارة بصفة دائمة و بصورة منتظمة**، فإذا اغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة الى مستوى العرف الملزم.

**و ثانيهما: ألاّ يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم ..."**

و لقد اتفق الفقه أن للعرف الإداري دورا ثانويا في اثراء و تكوين قواعد القانونية الإداري على عكس ماله من أهمية في مجال القانون التجاري خاصة، و ذلك لأنه بطيء التكوين و الانشاء على عكس قواعد القانون الإداري المرنة و السريعة التطور و المتوافقة مع الظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية في الدولة.

يبقى أن نؤكد كذلك، أن الفقه من مصادر القانون الإداري، و الذي يقصد به استنباط المبادئ القانونية بالطرق العلمية المختلفة، و كذلك مجموعة المبادئ و التي أرساها و أوجدها الفقهاء خاصة في مجال القانون الإداري.

و رغم دور الفقه في تأسيس قواعد القانون الإداري، و تحليل النظريات و النصوص الخاصة و تفسير الأحكام القضائية و التعليق عليها، يبقى دوره ثانويا مقارنة مع القضاء و التشريع.

**خاتمة:**

يعد تحليلنا لمصادر القانون الإداري و ابراز دورها في اثراء قواعد و نظريات القانون نصل الى النتائج التالية:

**أولا**: ترتب مصادر القانون الإداري من حيث قوتهاالإلزامية حسب الترتيب التالي:

1 – الدستور 2 – المعاهدات 3 – التشريع العضوي – 4 – التشريع العادي – 5 – التشريع الفرعي – 6 – مبادئ الشريعة الاسلامية– 7 – العرف 8 – مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة.

**ثانيا:**  ترتب مصادر القانون الإداري من حيث أهميتها و دورها في تكوين قواعد القانون الإداري في الجزائر كالتالي:

- في الظروف العادية:

- اللوائح المستقلة – اللوائح التنفيذية – القرارات الإدارية – التشريعات العادية – التشريعات العضوية – الدستور – المعاهدات – المبادئ العامة للقانون – العرف.

- في الظروف الاستثنائية: تعتبر الأوامر و المراسيم التشريعية أهم مصادر القانون الإداري.

**ثالثا:** تعتبر المبادئ العامة للقانون من أهم مصادر القانون الإداري في فرنسا، لأنه قضائي النشأة، لكن مع تطوّر القانون الفرنسي، و اعتبار القانون الأوروبي من أهم مصادر القانون الإداري الفرنسي ,أصبح للتشريع دورا بارزا في تكوين قواعد القانون الإداري حاليا.

**ثالثا: التعليق أو النقد:**

من الناحية الشكلية، وفِّق المشرع الجزائري الى حدّ كبير في صياغة نص المادة الأولى من القانون المدني، حين اعتبر أن مصدر القانون لا يقصد به فقط شكل القاعدة القانونية، بل كذلك المصدر الموضوعي الذي يعبر عن روح القانون و مضمونه و أهدافه.

رغم وجود أخطاء شكلية في المادة الأولى من القانون المدني مثالها كلمة القانون تعني التشريع مقارنة بين نص المادة باللغة العربية و نصها باللغة الأجنبية LA LOI التشريع أو القانون بالمعنى الضيق.

أمّا من الناحية الموضوعية، فإن المادة الأولى من القانون المدني لا تصلح لترتيب مصادر القانون الإداري من حيث الاهمية , رغم أنها تعتبر مصدرا لترتيب القوة الإلزامية لمصادر القانون الإداري.

حيث تختلف مصادر القانون الإداري الجزائري عن مصادر القانون المدني كون ان قواعد القانون الإداري تجد مصدرها أكثر في القرارات الإدارية التنظيمية ,حيث تعتبر هذه الأخيرة أي القرارات الإدارية أهم مصادر القانون الإداري لأنها تتلاءم مع طبيعة قواعده كقواعد مرنة و متطورة و شديدة الحساسية مع البيئة المحيطة بالإدارة العامة.

أمّا في فرنسا، فتعتبر المبادئ العامة للقانون التي نشأت بفضل اجتهادات القضاء الإداري أهم مصادر القانون الإداري، نظرا للدور الفعال الذي يقوم به القاضي الإداري في تكوين القاعدة الإدارية من خلال مراعاة الظروف المحيطة بالإدارة العامة و أهدافها و وسائلها القانونية و الواقعية.

**خلاصة الفصل التمهيدي:**

يعتبر القانون الاداري قانون مستقل و متميز عن القانون المدني سواء من حيث تعريفه أو تحديد أساسه أو خصائصه أو مصادره

**فمن حيث التعريف: يفرق** الفقه الاداري بين مدلولين للقانون الاداري، المدلول أو التعريف الواسع أو ما يسمى بقانون الادارة العمومية، الذي يعبر عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم و تحكم السلطات الادارة العامة و نشاطها و منازعاتها سواء كان مصدرها القانون المدني أو القانون التجاري أو القانون الجنائي أو القانون الاداري.

بينما المدلول الفني الضيق و الذي نشأ في فرنسا، يقصد به مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة في قواعد القانون الخاص و التي تحكم الادارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و منازعاتها و أموالها.

**من حيث الأساس:** اختلف الفقه و القضاء الاداريين في تأسيس قواعد القانون الاداري و بيان نطاقه، حيث ظهرت لذلك عدة معايير أهمها: معياري المرفق العام و السلطة العامة، و أخيرا ظهر المعيار المختلط الذي يجمع بين عدة معايير أساسه الجمع بين الأهداف و الوسائل.

**من حيث الخصائص:** يتميز القانون الاداري بعدة خصائص تميزه عن القانون المدني:

**أولا: انه قانون حديث النشأة** مقارنة بالقانون المدني حيث نشأ كقانون مستقل بذاته و بأسسه و مصادره في الربع الأخير من القرن التاسع عشر في فرنسا.

**ثانيا: أنه قانون غير مقنن:** أي غير مجمّع للمبادئ و القواعد في مجموعة واحدة كالقانون المدني و القانون التجاري و القانون الجنائي رغم وجود تقنينات جزئية مثل:

قانون البلدية و الولاية و الصفقات العمومية و قانون الوظيفة العمومية و قانون الأملاك الوطنية.

**ثالثا: أنه قانون قضائي أساسا:** لأن أغلب قواعده و نظرياته من صنع القضاء الاداري.

**رابعا: أنه مرن و سريع التطور:** لأنه قانون المصلحة العامة

المرنة و المتطورة ولأنه قانون متطور بنظرياته و نطاقه، و شديد الحساسية للتطورات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.