



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم الحقوق

مبدأ المشروعية وضوابط السلطة المقيدة

إشراف الدكتور هـ:

أوشن حنان

إعداد الطالبين:

✓ وصال طالبي

✓ ريان حيمر

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
بوشيربي مريم	أستاذ محاضر أ	جامعة عباس لغرور - خنشلة-	رئيسا
أوشن حنان	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور - خنشلة-	مشرفا ومقررا
حشوف لبنى	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور - خنشلة-	عضو ممتحنا

السنة الجامعية: 1445-1446هـ/2024-2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الشكر والتقدير

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود الى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين ذلك جهود كبيرة في بناء جيل الغد لتبني الأمة من جديد، نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة..

الى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة إلى جميع أساتذتنا الأفاضل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنثلة

"كن عالما فإن لم تستطع فكن متعلما فإن لم تستطع أحب العلماء فإن لم تستطع فلا تبغضهم"

أخص الشكر والتقدير إلى الأستاذة المشرفة حنان أوشن التي كانت عوننا لنا في بحثنا وسندا لنا



أهدي ثمرة جهدي المتواضع

إلى من وهبوني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة ومن علموني أن ارتقي سلم الحياة بحكمة وصبر برا وإحسانا ووفاء لهما والدي العزيز ووالدتي العزيزة إلى أمي التي كانت لي السند والعون والتي لم تبخل علي بكلمة تشجيع أو دعاء صادق أهدي لك هذا التخرج أسأل الله أن يجعله في ميزان حسناتك إلى أبي الذي علمني ان النجاح لا يأتي إلا بالعمل الجاد والمثابرة، هذا التخرج هو عربون وفاء وعرفان بجميلك إلى من شققنا الطريق معنا نحو النجاح في مسيرتنا العلمية إلى رفيقة دربي حيمر ريان إلى ملاك لقد كنت خير سند وعون لي طوال هذه السنوات وأخيرا إلى كل من ساعدني وكان له دور من قريب أو من بعيد في إتمام هذه الدراسة سائلة المولى عز وجل أن يجزي الجميع خير الجزاء في الدنيا والآخرة



الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

الحمد لله الذي أعانني ووفقتني حتى نهاية هذا المسار الجامعي فله الحمد أولا وآخرا ظاهرا وباطنا، إلى من كانت دعواتهم سر توفيقني، وسندهم زاد في دربي..

إلى والدي العزيزين، أرجو من الله عز وجل أن يحفظكما، وأن يوفقني لتحقيق ما ترجونه لي من خير وفخر

إلى من كانت دعواتها تحرصني ليلا ونهارا إلى أمي الحبيبة نبع الحنان ورفيقة قلبي لك يا أمي كل حرف في هذه المذكرة وكل خطوة في هذا الطريق، دعاؤك كان نوري، وصبرك كان قوتي ورضاك كان سر توفيقني، إلى أبي العزيز السند والأمان قدوتي في الحياة ومصدر عزيمتي شكرا لأنك كنت الداعم والسند طيلة المشوار

إلى أختي الحبيبة أروى مرام التي شاركتني الحزن والفرح وكان لوجودها في حياتي طعم خاص لا يعوض، وإلى أخي الغالي نعيم رفيق أيامي وقطعة من قلبي شكرا لأنك كنت دائما لجانبني، إلى رفيقة دربي وصديقتي الوحيدة وصال، التي لم تكن مجرد صديقة بل أخت وهبتها لي الأيام، وإلى صديقاتي العزيزات ملاك و سوسن و هند شكرا لدعمكن الدائم لي، إلى شريكي في الحياة شوقي شكرا لوجودك الدائم ودعمك الهادئ الذي منحني الطمأنينة والقوة..

إلى كل الأقارب والمعارف الذين ساندوني أهدي لكم هذا العمل جميعا



— ■ —



تعد دولة القانون أحد أبرز المظاهر التي تميز النظم السياسية والإدارية الحديثة، إذ تقوم على مبدأ أساسي يتمثل في خضوع كافة سلطات الدولة، وعلى رأسها السلطة الإدارية لأحكام القانون .

يأتي مبدأ المشروعية في مقدمة المبادئ التي تجسد هذا الخضوع، حيث يمثل الضمانة الأولى لعدم خروج الإدارة عن الإطار القانوني المرسوم لها، ويحول دون انفرادها باتخاذ قرارات تمس حقوق الأفراد أو تتجاوز حدود السلطة الممنوحة لها.

تطور هذا المبدأ عبر مسار طويل من الفكر القانوني والنظام القضائي، حيث ارتبط ظهوره التاريخي بمبدأ الفصل بين السلطات ونشأة الرقابة على أعمال الإدارة، لا سيما من خلال القضاء الإداري الذي شكّل أداة فعالة في إرساء مبادئ المشروعية وضمن احترام الإدارة للقانون. ويكتسب مبدأ المشروعية أهميته المتزايدة في الوقت الحاضر مع تزايد تدخل الإدارة في شؤون الأفراد والمجتمع، من خلال إصدار القرارات الإدارية ومباشرة أعمال الضبط والتنظيم والتنفيذ، مما يحتم وضع ضوابط فعّالة لتقييد هذه السلطة وضمن عدم انحرافها أو تعسفها.

مبدأ المشروعية لا يقتصر على كونه مجرد مفهوم قانوني نظري، بل يُعد إطاراً عملياً يُنظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويؤسس لشرعية القرارات الإدارية من حيث الشكل والمضمون. وتتجلى أهمية هذا المبدأ بشكل خاص في ظل توسع مهام الإدارة وتزايد تدخلها في الحياة العامة، الأمر الذي يجعل من الضروري تقنين سلطاتها وضبط سلوكها بما ينسجم مع قيم العدالة والشفافية.

خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية لا يعني انتفاء وجود سلطة تقديرية في يد الإدارة بل يعني أن هذه السلطة التقديرية يجب أن تُمارس ضمن الحدود التي رسمها القانون، وتحت رقابة القضاء المختص. وهنا يظهر التحدي الحقيقي، وهو تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة في أداء وظائفها وبين احترامها لمبدأ المشروعية، وهي معادلة دقيقة تتطلب ضبطاً قانونياً دقيقاً.

وفي هذا السياق، تبرز **السلطة المقيدة** كأحد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المشروعية، إذ تلزم الإدارة باتّباع قواعد وإجراءات قانونية محددة دون أن تُمنح حرية التقدير أو التفسير، ما يعكس درجة عالية من التقييد القانوني الذي يهدف إلى منع الانحراف في استعمال السلطة وحماية الحقوق الفردية من التعسف الإداري. فالسلطة المقيدة لا تسمح للإدارة باتخاذ قرارات وفقاً لرؤيتها الخاصة، وإنما تُجبرها على الالتزام الحرفي بما يحدده القانون من

شروط موضوعية وشكلية، الأمر الذي يُعزز من الضمانات القانونية الممنوحة للأفراد ويُكرس مبدأ المساواة أمام القانون.

1_ أهمية الموضوع

تتأطر أهمية هذه الدراسة في إبراز الدور المحوري الذي تلعبه الرقابة القضائية على السلطة المقيدة، لاسيما من خلال التشدد في فحص شروط القرار الإداري من حيث التعليل الشكل، والهدف المشروع، وهو ما يعكس تحولا تشريعيا وقضائيا نحو تكريس حماية الحقوق وضمن العدالة الإدارية. كما أن تنظيم ممارسة الإدارة للسلطة المقيدة لا يُعد مجرد مسألة إجرائية، بل يُمثل انعكاساً عملياً للتوازن الدقيق بين متطلبات فاعلية الإدارة وضرورات حماية حقوق الأفراد، في إطار نظام قانوني متكامل يُخضع الجميع، سلطة وأفراداً، لسيادة القانون.

2_ أهداف الموضوع

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على مضمون مبدأ المشروعية من جهة، وتحديد الضوابط القانونية التي تقيد السلطة الإدارية وتمنعها من الانحراف عن مقاصد القانون من جهة أخرى.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية خاصة في ظل التحولات القانونية والإدارية المعاصرة التي تفرض تحديات جديدة على مبدأ المشروعية، مثل توسع السلطات التقديرية للإدارة، وتزايد استعمال الوسائل الإلكترونية في ممارسة السلطة، وغيرها من المستجدات التي تثير إشكالات قانونية دقيقة.

3_ صعوبات الموضوع

خلال عملنا على هذا البحث، واجهتنا مجموعة من الصعوبات التي كان لها أثر واضح في مسار الإنجاز، سواء على مستوى الجانب النظري أو العملي، ومن أبرز هذه التحديات:

_ اتساع نطاق الموضوع وتداخله مع موضوعات قانونية أخرى، مثل الرقابة القضائية، والسلطة التقديرية، والحقوق والحريات، الأمر الذي تطبّب منا مجهوداً إضافياً لفهم العلاقات بينها وتحديد نطاق البحث بدقة.

_ صعوبة الوصول إلى بعض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، والتي تعدّ ضرورية لدعم الجانب العملي للبحث، خصوصاً في ظل محدودية قواعد البيانات القانونية المفتوحة.

4_ منهج الموضوع

اعتمد البحث على المنهج الوصفي مع بعض خصائص المنهج التحليلي، لتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بمبدأ المشروعية وضوابط السلطة الإدارية.

5 إشكالية الموضوع

رغم أن مبدأ المشروعية يُعد من الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني في الدولة الحديثة، ورغم أن السلطة المقيدة تُجسد أحد أبرز تطبيقاته من خلال إلزام الإدارة بالتقيد بنصوص قانونية محددة دون هامش من التقدير، إلا أن الإشكال يظل قائماً حول مدى قدرة

القواعد القانونية والرقابة القضائية على تحقيق التوازن الفعلي بين متطلبات الفاعلية الإدارية وضمانات حماية الحقوق الفردية. كما تطرح السلطة المقيدة تساؤلات متعددة بشأن حدود التقيد القانوني، ومعاييره، ومدى التزام الإدارة بها في الواقع العملي، خاصة في ظل اختلاف التطبيقات وتباين الممارسات الإدارية والقضائية.

ومن هنا تبرز الإشكالية المركزية لهذا البحث في التساؤل الآتي:

إلى أي مدى يساهم مبدأ المشروعية، من خلال السلطة المقيدة وضوابطها، في تحقيق التوازن بين متطلبات فاعلية الإدارة وضمان حماية الحقوق والحريات في إطار دولة القانون؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، من أبرزها

1. ما هو الإطار المفاهيمي والقانوني لكل من مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة؟
2. ما هي أهم الضوابط القانونية التي تحكم ممارسة الإدارة للسلطة المقيدة؟
3. كيف تُمارس الرقابة القضائية على السلطة المقيدة، وما مدى فعاليتها في ضبط سلوك الإدارة؟
4. ما هي أبرز التحديات العملية التي تواجه تفعيل مبدأ المشروعية من خلال السلطة المقيدة في الواقع الإداري والقضائي؟

7_ خطة الموضوع

قسم هذا الموضوع الى فصلين الفصل الأول بمبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم، والذي بدوره قمنا بتقسيمه الى مبحثين، بحيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مدخل لمبدأ المشروعية من خلال تعريفها وذكر بعض مصادرها وأهميتها أما المبحث الثاني فقد كان تحت عنوان السلطة المقيدة بين الضوابط والحدود والذي تناولنا فيه مفهوم السلطة المقيدة وضوابطها وحدودها.

أما بالنسبة للفصل الثاني فقد كان تحت عنوان تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة والذي قسم بدوره إلى مبحثين، فالمبحث الأول ارتأينا عنوانه تطبيقات مبدأ المشروعية في القضاء الإداري والذي يحتوي على دراسة الرقابة القضائية، أما المبحث الثاني فكان عنوانه حدود السلطة المقيدة في ظل التحولات القانونية الحديثة، والذي تناولنا فيه الاتجاهات الحديثة في تعزيز مبدأ المشروعية وتأثير التطورات القانونية على السلطة المقيدة، وتوجنا أخيراً مذكرتنا بخاتمة تضمنت مختلف النتائج والاقتراحات.



ومفاهيم



الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

مبدأ المشروعية حجر الأساس في بناء الدولة القانونية الحديثة، حيث يعني خضوع جميع سلطات الدولة أفراداً وهيئات، للقانون باعتباره التعبير الأسمى عن الإرادة العامة، فلا سلطة بدون قانون، ولا مشروعية لأي عمل أو قرار إداري خارج إطار القواعد القانونية القائمة.

من هنا تتجلى أهمية مبدأ السلطة المقيدة، الذي يضع حدوداً وضوابط على حرية الإدارة العامة في ممارسة صلاحياتها، مانعاً إياها من التصرف بشكل تعسفي أو استبدادي، وهكذا تصبح السلطة الإدارية مقيدة بالقانون، ملزمة باحترام أحكامه ومبادئه حماية للحقوق والحريات الفردية، وتحقيقاً لمبدأ سيادة القانون.

وسنتطرق في هذا الفصل الى مدخل لمبدأ المشروعية وهذا في (المبحث الأول)، والى السلطة المقيدة بين الضوابط والحدود وهذا في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مدخل لمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة القانون أو التطابق مع القانون، بمعنى آخر خضوع الحكام والمحكومين للقانون مفهومه الواسع الذي يشمل كافة القواعد القانونية المكتوبة والعرفية في الدولة.

مثل مبدأ المشروعة الإطار الذي يتعين على الإدارة العمل في ظلّه باحترام ضوابطه وأحكامه، وتعدد مصادره، فمنها المصادر المكتوبة والتي على رأسها الدستور الذي يعتبر القانون الأساسي للدولة ويمثل رأس هرم القواعد القانونية في الدولة وتليها المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة، وتليه القواعد التشريعية، ويليهما التنظيم

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة لمصطلحات ومفاهيم

الصادر عن السلطة التنفيذية في الدولة ويضاف إلى ذلك السوابق القضائية كما أن لمبدأ المشروعية مصادر غير مكتوبة والتي على رأسها العرف ومبادئ العامة للقانون¹.

المطلب الأول: تعريف ومصادر مبدأ المشروعية

يمثل مبدأ المشروعية أهم الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات في الدولة المعاصرة كما يعتبر مظهر من مظاهر دولة القانون، ولمعالجة هذا المبدأ لابد من تعريفه وتحديد مصادره.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية

لقد عرف مصطلح المشروعية مجموعة من التعاريف، لكن يستحسن قبل تقديم هذه التعاريف، التطرق إلى التعريف اللغوي لمشروعية (أولاً)، والتعريف الاصطلاحي لمبدأ المشروعية مشروعية (ثانياً). وإلى التعريف الفقهي (ثالثاً)، وأخيراً التعريف القضائي لمبدأ المشروعية (رابعاً).

أولاً: التعريف اللغوي للمشروعية

لقد جاءت كلمة المشروعية من الفعل الثلاثي شرع: شرع الوارد يشرع شرعاً وشرعاً: تناول الماء بفيه، شرعت الدواب في الماء: دخلت فيه.

الشريعة والشراع والمشرعة: المواضع التي ينحدر الماء منها، شرع فلان في كذا وكذا: أخذ فيه²

شرعت الدابة: صارت على شريعة الماء، أما الشريعة والشرعة: ما سن الله من الدين وأمر به كالصوم والصلاة والحج والزكاة وسائر أعمال البر، وقيل الشرعة أي الدين المنهاج: الطريق المستقيم، شرعوا لهم من الدين ما لم يأذن به الله: أظهروا لهم.

¹ العقون، مرية. محمد، بركات. صحة عناصر القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية، م6، ع1، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2021، ص394.

² صالح. العلي، الصالح. أمينة، المعجم الصافي في اللغة العربية، السعودية: محرم 1401هـ، ص57.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة لمصطلحات ومفاهيم

كما يقال شرع فلان أي أظهر الحق وقمع الباطل، كما أن شرع هي بين وأوضح، نقول الشريعة أي العادة، هذا يشرع ذلك.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم.¹

يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان. والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وغالبا ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية.

ثالثاً: التعريف الفقهي لمبدأ المشروعية

يعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي: "يقصد بمبدأ المشروعية، سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون".²

يعرفه الدكتور يحيى الجمل بتعريف مغاير للتعريف السابق بحيث يربط بين دولة المؤسسات ومبدأ المشروعية وسيادة القانون في الكثير من مؤلفاته وجاء تعريفه كالتالي: "الأنظمة الدستورية هي في جوهرها إيمان بدولة المؤسسات وإنهاء مفهوم دولة الفرد، وإيماناً بأن السلطة يمارسها أشخاص معينون وفقاً لقواعد معينة، وأن هؤلاء الأشخاص إن خرجوا على القواعد القانونية المنظمة لاختصاصهم فقد خرجوا على مبدأ المشروعية، وهذا بدوره معنى مبدأ المشروعية وسيادة القانون".³

وعليه فإن احترام مبدأ المشروعية من قبل الدولة من شأنه احترام وضمائم حقوق وحرريات الأفراد التي تضمنها مختلف القواعد القانونية الموجودة في الدولة، لأنه كلما

¹ ختير، مسعود. دور مبدأ المشروعية في حماية الحقوق والواجبات، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة ع11، الجزائر: سبتمبر 2018، ص462.

² الطماوي، سليمان. النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط4، القاهرة: دار الفكر العربي، 1976، صص 14-15.

³ الجمل. جمل. حصاد القرن العشرين في علم القانون. ط1، القاهرة: دار الشروق، 2006، ص112.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة ومصطلحات ومفاهيم

خرجت الإدارة عن إطار مبدأ المشروعية كانت أعمالها عرضة لرقابة القضاء الإداري حامى المشروعية والحقوق والحريات¹.

عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي: "يقصد بمبدأ المشروعية، بمعناه الواسع، سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة"².

كما عرفه الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا "بأنه مبدأ يتصل بفكرة الدولة القانونية والتي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع الأعمال والتصرفات الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال وتصرفات هذه السلطات صحيحة ومنتجة لآثار قانونية في مواجهة المخاطين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، فإن هي صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة"³.

رابعاً: التعريف القضائي لمبدأ المشروعية

احترام مبدأ المشروعية إذا استندت تصرفات الإدارة لقواعد قانونية قائمة وسارية المفعول ويسمى هذا الاتجاه، إلى تقرير موقف وسطا لا يقيد النشاط الإداري بالكامل، ولا يتركها تتصرف بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفاتها مشروعة الأمر الذي يوفق بين النشاط الإداري وحماية حقوق وحريات الأفراد وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل الدولية بمرام الله، القرار الإداري الذي يصدر دون أن يستند إلى أساس قانوني يعتبر قراراً باطلاً وخالف لأحكام القانون ومستوجب الإلغاء.

كما قضت في وقت آخر ما بني على باطل فهو باطل، والقرار الذي يصدر دون مراعاة الشروط القانونية المعمول بها يعد باطلاً مما يؤدي ذلك إلى رد الدعوى، وما بني على باطل فهو باطل وإجراء توقيف أي شخص الصادرة عن مرجع غير مختص، تعتبر باطلة ومخالفة للأحكام القانون ومتطلبات العدالة⁴.

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

¹ السعيد، عادل، أبو الخير، مجد. *البوليس الإداري*، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2008، ص278.
² بعلي. محمد الصغير. *الوسيط في المنازعات الإدارية*. عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص8.
³ شيحا. إبراهيم عبد العزيز. *القضاء الإداري*. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003، ص7.
⁴ دحمان، سعاد. *التعريف بمبدأ المشروعية*، مجلة أفق للعلوم، جامعة الجلفة، ع6، الجزائر: 2017، ص 231 - 232.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة لمصطلحات ومفاهيم

تنقسم مصادر مبدأ المشروعية الى مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة .

أولاً: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية

وتشمل المصادر المدونة لمبدأ المشروعية وهي:

1-الدستور: يعتبر الدستور هو التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد شكل الحكم في الدولة.¹

وهذا ما كرسه الدستور الحالي حيث جاء في ديباجته: " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة.

وانطلاقاً مما سبق يتبين لنا أن الدستور هو القاعدة الأساسية لدولة القانون وهو الركيزة الأساسية لهرمها القانوني والمشروعية قاعدة دستورية تضيء الإلزامية والصلاحية القانونية على كافة قواعد المنظومة القانونية وانطلاقاً من هذا يمكن القول أن مبدأ المشروعية يجسد ويكرس مبدأ سمو القاعدة الدستورية، ذلك أنه و طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية كلما خالفت قاعدة أدنى قاعدة أعلى كانت الأدنى باطلة ومن ثم لا يمكن الحديث عن خضوع الدولة للقانون وعن مبدأ المشروعية إذا لم تأخذ القاعدة الدستورية مكانتها في النظام القانوني السائد².

2-المعاهدات

تعرف المعاهدة على أنها اتفاق يكون أطرافه الدول أو غيرها من أشخاص القانون الدولي ممن يملكون أهلية إبرام المعاهدات ويتضمن الاتفاق إنشاء حقوق والتزامات قانونية على عاتق أطرافه كما يجب أن يكون موضوعه تنظيم علاقة من العلاقات التي يحكمها القانون الدولي.

تعتبر المعاهدات مصدراً لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة³.

3- القانون

¹ محمد حسين. منصور. المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، ط1، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010 ص 113.
² علواش، فريد. آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، الإسكندرية مصر: دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 140-141.
³ المرجع نفسه، ص142.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تقررها السلطة التشريعية في الدولة وفقا لأحكام الدستور، وهي همزة وصل بين الدستور وبين الإدارة، فقلما يخاطب الدستور بأوامر مباشرة الإدارة العامة، ولكن في الغالب الأعم من الحالات يخاطبها من خلال العمل التشريعي المحدد لكيفية تطبيق النص الدستوري¹.

وتهدف تلك القواعد في الغالب إلى بيان وتحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة، ويجب أن تتسم بالعمومية والتجريد، أي أن تكون عامة وشاملة في إلزامها لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد حكاما ومحكومين، حتى يتحقق العدل، ويستقر النظام، ويسود مبدأ المشروعية في الدولة².

4- التنظيم

هو ما تصدره هيئات الإدارة العامة من قرارات إدارية تنظيمية، وهي قواعد عامة ومجردة لكنها تختلف عن القانون، فهذا الأخير تصدره السلطة التشريعية بينما التنظيم يصدر عن بعض هيئات السلطة الإدارية، لذلك فإن القانون يعلو التنظيم، وبالتالي يجب أن تكون اللوائح التي تصدرها الإدارة مطابقة للقانون حتى تكون مشروعة وإلا جاز الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري³.

ثانيا: المصادر الغير المكتوبة لمبدأ المشروعية

تشمل المصادر غير المدونة لمبدأ المشروعية وهي

1- العرف الإداري

يقصد بالعرف في اللغة كل ما تعارف عليه الناس في عاداتهم ومعاملاتهم، والعرف الإداري هو سلوك الإدارة المطرد في مسألة معينة على نحو معين لفترة من الزمن، بحيث تصبح الإدارة والمتعاملون معها ملزمين باحترام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك⁴.

الركن المادي

يتمثل في اعتياد الإدارة العامة في تصرفها وأعمالها على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة¹

¹ مومني، أحمد. مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر: م2، ع2، ديسمبر 2018، ص62.

² الدوري، حسين. دور القضاء الإداري في بناء الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، أيام 28-29 أبريل 2010 ص12.

³ مومني، أحمد. المرجع نفسه، ص63.

⁴ العلوي. سالم بن راشد. القضاء الإداري دراسة مقارنة، مبدأ المشروعية ديوان المظالم في الدول الإسلامية، ج1، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص39.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

الركن المعنوي

اعتقاد الإدارة و الأفراد بإلزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها و عدم مخالفتها و اعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء و القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة و عرضة للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء يجب أن يكون العرف الإداري عاما تطبقه الإدارة و يكون اعتيادي دون انقطاع في جميع الحالات المماثلة و يكون غير مخالف لنص قانوني أو لائح أي يجب أن يكون مشروعاً، و دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية لصعوبة الاستدلال على القاعدة العرفية، و من جهة أخرى الإدارة في الغالب تلجأ إلى اللوائح كوسيلة لتنظيم نشاطها الإداري.²

يتمثل في الاعتقاد بالالتزام سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها. وهكذا فالأعراف الإدارية تعتبر مصادر لمبدأ المشروعية، يجب على الإدارة عدم مخالفتها، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة على أن يكن هذا العرف مطابقاً للتشريع تطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.³

2- المبادئ العامة للقانون

يعرف الفقيه دولوبادير المبادئ العامة للقانون بأنها: مجموعة من المبادئ التي لا تظهر في النصوص، ولكن يعترف القضاء بها، وبوجوب احترام الإدارة لها، ويشكل انتهاكها مخالفة للشرعية.⁴

أما بالنسبة لقوة المبادئ العامة للقانون، فإن مجلس الدولة الفرنسي يعطيها قوة القانون ذاتها الصادر عن السلطة التشريعية وبالتالي تكون ملزمة للإدارة، كما أن المشرع يستطيع أن يعدلها أو يلغيها طالما اعتبرت لها قوة القانون، و يترتب على ذلك أن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قراراً إدارياً تنظيمياً أو فردياً مخالفاً لأحد المبادئ العامة للقانون وإلا تعرض تصرفها للإلغاء لمخالفة مبدأ المشروعية، لأن هذه المبادئ لها قوة القانون.⁵

فيما يخص المبادئ العامة للقانون في الجزائر فنجدها في دستور 1996 حيث صنفها بعض الفقهاء ومنها على سبيل الحصر، مبادئ تقليدية ذات محتوى جديد ومنها المساواة في تقلد الوظائف وهذا ما نصت عليه المادة 51 م دستور 96 بقولها: يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون

¹ مومني، أحمد. المرجع السابق، ص 64.

² ليليو. مازن رضا. *الوجيز في القانون الإداري*. منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008، ص 12.

³ ليليو. مازن رضا. المرجع نفسه، ص 12.

⁴ مومني، أحمد. المرجع السابق، ص 64.

⁵ عبد الستار، عثمان. *الأهمية العملية للقضاء الإداري*، مجلة كلية الحقوق جامعة النهريين تصدرها كلية الحقوق جامعة النهريين العراقية، العراق: ع 16، 2006، ص 8.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة لمصطلحات ومفاهيم

المساواة أمام حق التعليم ، بحيث جاء في الفقرة الخامسة من المادة 53 من الدستور ما يلي " تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم، والتكوين المهني¹.

3- القضاء

المنازعات التي تعرض على القضاء كثيرة ومتنوعة يصعب على التشريعات أيا كانت وفرتها أن تحيط بالحلول، وكثيرا ما لا يجد القاضي النص الذي يحسم ويبين حكم القانون فيها.

أصل وظيفة القاضي تطبيق القانون والفصل في النزاع المعروف أمامه لأنه ملزم قانونا بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا كان منكرا للعدالة، ولذلك على القاضي إتباع الأسلوب الذي رسمه المشرع له لفض النزاع، فإن لم يجد وجب عليه أن يستوحي قواعد القانون الطبيعي².

لا يعد القضاء مصدرا رسميا للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية، وإزالة الغموض و التعارض المحتمل بينهما، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع، إلا أن الطبيعة الخاصة للقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقينيه و تعدد مجالات نشاطه أدى إلى أن يتجاوز متطلبات الحياة الإدارية فيعتمد إلى خلق القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع مبادئ و أحكام القانون الإداري³.

القاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصا ينطبق على النزاع المعروف عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة دون أن يكون بقواعد القانون المدني. فيصبح القضاء أهم مصدر رسمي للقانون الإداري ويشكل مصدرا رئيسيا من مصادر المشروعية.

المطلب الثاني: أهمية مبدأ المشروعية في الأنظمة القانونية

مبدأ المشروعية هو أحد المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها الأنظمة القانونية الحديثة، ويقصد به خضوع جميع سلطات الدولة، وخاصة السلطة التنفيذية، للقانون، بحيث لا يجوز لأي جهة اتخاذ قرار أو ممارسة سلطة إلا إذا كان ذلك مستندا إلى نص قانوني يجيز لها ذلك. وتكمن أهمية مبدأ المشروعية في عدة جوانب أساسية، نوضحها فيما يلي:

الفرع الأول: تحقيق الأمن القانوني والاستقرار

¹ عوادي. عمار. دروس في القانون الإداري. ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص101.
² الحلو. ماجد راغب. القضاء الإداري. مبدأ المشروعية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص 35.
³ ليليو. مازن رضا. المرجع نفسه، ص16.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

مفهوم الأمن القانوني قد عرف العديد من التعريفات تختلف باختلاف الزمان والمكان وكذا اختلاف التخصص، فقد ذهب البعض من فقهاء القانون الخاص للقول بأن فكرة الأمن القانوني يقصد بها وجود نوع من الثبات والاستقرار النسبي للعلاقات القانونية التعاقدية أي الناشئة عن العقود والاتفاقيات بين الأفراد والأشخاص التي تؤدي إلى استقرار المراكز الناشئة عنها.

نفس الرأي الذي يراه فقهاء القانون الدولي من حيث استقرار المعاهدات والاتفاقيات كقواعد قانونية منشأة للحقوق والالتزامات، وعرفه آخرون بأنه المبدأ الذي يكفل للمواطنين سهولة معرفة ما يسمح به ويبيحه القانون وما يمنعه وبخطره، وهو ما يجعل من الشرط الجوهري إلزامية وضوح وعدم تكرار القواعد القانونية وأن تكون متوقعة كأساس ومطلب وهو نفس التعريف الذي أكدته مجلس الدولة الفرنسي.

جاء في تقرير لمجلس الدولة الفرنسي أن: "مبدأ الأمن القانوني يقتضي أن يكون المواطنون دون عناء كبير في مستوى تحديد ما هو مباح، وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق، وللوصول إلى هذه النتيجة، يتعين أن تكون القواعد القانونية الواجبة التطبيق واضحة ومفهومة، وألا تخضع للتغييرات متكررة زمانا أو غير متوقعة¹."

كما أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حيث اعتبرت أنه ليتحقق سلطان القانون بالتالي الأمن القانوني يجب أن يكون القانون واضحا قابلا للتطبيق وممكن التوقع².

ولئن كان مبدأ المشروعية يحكم جميع الأنشطة داخل الدولة، التي لا بد أن تتلاءم مع النظام العام السائد فيها الدولة، وينبني على هذا أن تطبيق مبدأ المشروعية يتعلق بنشاط الإدارة وتصرفاتها من قرارات فردية وعقود تعتبر فيها الإدارة صاحبة سيادة يجب أن تتوافق تماما مع القواعد القانونية السارية وفي حالة ما إذا تعسفت وخرجت عن هذه القواعد فإن القضاء الإداري بالمرصاد لها كونه سيتدخل لأجل إلغاء تلك القرارات المخالفة أو إبطال أي تصرف تقوم به الإدارة بعد أن يتم التأكد من كونه مخالفا لحكم القانون نصا وروحا.

مبدأ الأمن القانوني يلزم المشرع أو كل من له سلطة إصدار القوانين أن يعمل على عدم مفاجأة ومباغطة الأفراد والأشخاص بقواعد قانونية جديدة قد تهدم توقعاتهم المشروعة عند إبرامهم للعقود والاتفاقيات، ومنه نستنتج أن فكرة التوقع المشروع للقواعد القانونية أو ما يسع ذلك بالثقة المشروعة أنه يتوجب على مصدر القانون السعي لكي تكون قواعده عامة ومجردة لا تتنافى وتتناقض مع بعضها ولا يكون لها أثر رجعي إذا تمس بحقوق الأفراد والأشخاص سلبا.

¹ دروازي، عمار. عدلي، محمد عبد الكريم، أثر مبدأ المشروعية في تحقيق الأمن للقانوني، مجلة المعيار جامعة أحمد بن يحيى الوشرسي، تيسمسيلت، الجزائر: ع2، ديسمبر 2024، ص304.
² دروازي، عمار. عدلي، محمد عبد الكريم، المرجع نفسه، ص305.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

بمقتضى مبدأ الأمن القانوني يلتزم المشرع بعدم مفاجأة أو مباغته الأفراد أو هدم توقعاتهم المشروعة، وتعني فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة أن القواعد العامة المجردة التي تصدر من السلطة التشريعية في صورة قوانين، أو تصدر عن السلطة التنفيذية في صورة لوائح إدارية يجب أن تصدر بطريقة فجائية مباغته تصطم مع التوقعات المشروعة للأفراد والمبينة على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة¹.

أما مبدأ المشروعية والذي يقوم على عنصرين أساسيين وهما: احترام الحقوق والحريات ومراعاة قاعدة تدرج القواعد القانونية، فمبدأ المشروعية يعني سيادة القانون فهو يستهدف خضوع السلطات العامة في الدولة للقانون وتقييد الإدارة بالقوانين واللوائح وهذا يعني بطلان كل التصرفات التي تنشئ بغير قواعد المشروعية، فقواعد أحيانا قد تعصف ببعض المراكز أو الأوضاع القانونية التي جرى ترتيبها في ظل نصوص قانونية غير دستورية².

ترتيب الأوضاع القانونية لا يتأتى إلا في ظل احترام القواعد القانونية لكي تنجح تلك التصرفات آثارها القانونية الصحيحة، فمبدأ المشروعية هو المبدأ الأساسي الأصلي في دولة القانون، أما مبدأ الأمن القانوني فهو فرع من أصل، تلجا إليه الدولة لحماية سيادة القانون المنبثق أصلا من مبدأ المشروعية، هذا ما يفيد بالنتيجة إلغاء كل المراكز القانونية المخالفة للأصل المنشئ لها.

في نفس السياق فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد أسس لما يؤيد هذا الطرح في التعديل الدستوري الجزائري الأخر، حيث كان التنصيص جليا حيال ذلك في المادة 198-4 والتي نصت على: "إذا قررت المحكمة الدستورية أن نص تشريعي أو تنظيميا غير دستوري... يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية³."

الفرع الثاني: ضمان عدم التعسف في استخدام السلطة

يمثل مبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة أحد الأعمدة الأساسية في بناء الدولة القانونية الحديثة، إذ لا يكفي أن تُمنح الإدارة سلطات قانونية واسعة، بل لا بد أن تُمارس هذه السلطات في إطار الأهداف التي حُوّلت من أجلها، ووفقاً لاعتبارات المصلحة العامة، فمتى

¹ بلحمزي، فهمية. الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية الجزائرية، أطروحة الدكتوراه، جامعة عبد الحميد ابن باديس، الجزائر: 2017 - 2018 ص59.

² طواهرية، أبو داود. الأمن القانوني ودوره في حماية الحقوق والحريات في نظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، م10، ع1، 2022، ص130.

³ المادة 198-4 من التعديل الدستوري 21-244 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه استفتاء 01 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، ع 10، الصادرة في 3 ديسمبر 2020.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

استخدمت السلطة لغرض غير مشروع، أو لتحقيق أهداف شخصية أو سياسية، عدّ ذلك انحرافاً بالسلطة وخرقاً لمبدأ المشروعية¹

أولاً: تكريس مبدأ دولة القانون

منع التعسف في استعمال السلطة يُعدّ تجلياً من تجليات مبدأ المشروعية، حيث تكون جميع السلطات ملتزمة بالحدود التي يضعها القانون، فلا مكان للسلطة المطلقة أو المجردة من الرقابة.

ثانياً: حماية حقوق وحرّيات الأفراد

عدم التعسف في استعمال السلطة يضمن أن تمارس الإدارة سلطتها لأغراض مشروعة فقط، وليس بدافع الانتقام أو الانحياز أو تحقيق مصلحة شخصية. فإذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غرض غير الذي خُولت من أجله، عدّ ذلك تعسفاً يُبطل القرار الإداري².

المبحث الثاني: السلطة المقيدة بين الضوابط والحدود

إن السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري هي نموذج ناجع وامثل لحماية الحقوق والحرّيات العامة نتيجة تحديد المشرع لاختصاصاتها بشكل دقيق، مع التضييق على إرادتها منعا لانحرافها وتجاوزها، وذلك يعدّ أكبر ضماناً للأشخاص تجسد استقرار المعاملات والعدل والمساواة، كما أن السلطة المقيدة ضرورية للإدارة لاستمرارها وحسن سيرها، بحيث يتم تنفيذ النص من طرفها بشكل بسيط وسهل وآلي³

المطلب الأول: مفهوم السلطة المقيدة

السلطة المقيدة هي خطاب ملزم وأمر من المشرع موجه للإدارة لتنفيذ القانون، لذلك فإن السلطة المقيدة تعود إلى إرادة المشرع حينما يضع النص القانوني وذلك باعتداده على أسلوب صياغة القاعدة القانونية الثابت الجامد والملزم الأمر للإدارة.

تنفيذ الإدارة للنص القانوني المصاغ بصياغة ملزمة وجامدة يفيد بشكل واضح بأن سلطة الإدارة مقيدة وضيقة ومحصورة ومضبوطة ومحددة وغير تقديرية، بحيث يتم التنفيذ

¹ الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص 203.

² الطماوي. سليمان. المرجع نفسه، 203.

³ قروف، جمال. السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة 20 اوت 1955، سكيكدة: م7، 6ع، 2018، ص77.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

من طرف رجل الإدارة بشكل بسيط وسهل وآلي، ولا يسعى جهد في البحث والتفكير والإبداع والاختيار¹.

الفرع الأول: تعريف السلطة المقيدة

يقصد بالسلطة المقيدة للإدارة: أن الإدارة يجب عليها إذا ما توفرت شروط معينة، التصرف على نحو معين بمقتضى القانون دون أن يكون لها خيار في ذلك، فالقانون هو الذي يرسم للإدارة سلوكها في مباشرة سلطتها، وفي حالة توفر هذه الشروط يجب على الإدارة أن تتصرف وفق ما يملئها هذا القانون و إلا كان تصرفها باطلا وغير مشروع، ومحققا للإلغاء والتعويض إذا كان له مقتضى².

السلطة المقيدة هي خطاب ملزم وأمر من المشرع موجه للإدارة لتنفيذ القانون، لذلك فإن السلطة المقيدة تعود إلى إرادة المشرع حينما يضع النص القانوني وذلك باعتماده على أسلوب صياغة القاعدة القانونية الثابت الجامد والملزم للأمر للإدارة³.

تنفيذ الإدارة للنص القانوني المصاغ بصياغة ملزمة وجامدة يفيد بشكل واضح بأن سلطة الإدارة مقيدة وضيقة ومحصورة ومضبوطة ومحددة وغير تقديرية، بحيث يتم التنفيذ من طرف رجل الإدارة بشكل بسيط وسهل وآلي، ولا يسعى جهد في البحث والتفكير والإبداع والاختيار

أما السلطة المحددة أو المقيدة فإنها السلطة التي يقرر فيها الشارع اختصاصا معيناً لموظف أو هيئة، و يبين من الوهلة الأولى الغرض الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول الى هذا الغرض، و بعبارة اخرى توجد السلطة المقيدة للإدارة حينما يرسم القانون للقرار الذي يجب على الموظف اتخاذه تجاه حالة معينة⁴، هذا ما عبر عنه الاستاذ جيرو بقوله: أن السلطة المقيدة او المحدودة توجد حينما لا يترك القانون للإدارة أي حرية في التقدير بل يفرض عليها بطريق الامر التصرف الذي يجب عليها أن تسير وفقا له.

¹ المرجع نفس، ص 77.

² الجبرائي، خليفة على. القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة. ط1، ليبيا: دار الكتب الوطنية، 2005، ص 155.

³ الجبرائي، خليفة على. المرجع نفسه، ص 155.

⁴ الطماوي. سليمان. المرجع نفسه، 203.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

السلطة المقيدة هي التي لا يستطيع من يمارسها أن يتصرف إلا في حدود ما قرره القانون، ولا يكون له حرية تقدير الوسائل أو الأهداف، ويكون القضاء قادراً على إلغاء ما يخالف القانون منها¹.

السلطة المقيدة هي تلك التي تكون ممارستها للوظيفة العامة خاضعة لقيود قانونية ودستورية، بحيث تكون خاضعة للرقابة القضائية، ولا تستطيع التصرف بشكل مطلق أو تقديري².

الفرع الثاني: أهمية السلطة المقيدة والفرق بينها وبين السلطة التقديرية

تعدّ السلطة المقيدة من الركائز الأساسية في الأنظمة القانونية المعاصرة، خاصة تلك التي تتبنى دولة القانون ومبدأ المشروعية كأساس للحكم والإدارة، فالسلطة المقيدة، بخلاف السلطة التقديرية، تفرض على الجهة الإدارية الالتزام التام بأحكام القانون دون ترك مساحة كبيرة للاجتهاد الشخصي أو التقدير الذاتي، وتتجلى أهمية هذا النوع من السلطة في عدد من الجوانب الجوهرية.

أولاً: أهمية السلطة المقيدة

تنظيم السلطة الإدارية من أهم الركائز التي يقوم عليها النظام القانوني في الدول الحديثة، لاسيما تلك التي تتبنى مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، ومن بين الأشكال التي تتجلى فيها ممارسة الإدارة لاختصاصاتها، تبرز السلطة المقيدة باعتبارها الضمانة الحقيقية لاحترام القواعد القانونية، ومنع التجاوزات، وحماية حقوق الأفراد³.

السلطة المقيدة لا تترك مجالاً واسعاً لاجتهاد الإدارة، بل تُلزمها باتباع قواعد وإجراءات محددة يفرضها القانون، وهذا الالتزام الصارم يشكل صمام أمان ضد التعسف أو الانحراف بالسلطة، ويعزز من خضوع الإدارة للرقابة القضائية، ويضمن المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة، لذلك فإن دراسة أهمية السلطة المقيدة ليست فقط تحليلاً لنمط من أنماط السلطة، بل هي أيضاً دراسة لأحد أدوات حماية دولة القانون.

¹ ليلة. حمد كامل. النظم السياسية والقانون الدستوري. ط5، مصر: مكتبة النهضة المصرية، 1998، ص 312.
² بسيوني عبد الله. عبد الغني. النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000، ص 223.
³ بسيوني عبد الله. عبد الغني. المرجع نفسه، ص 223.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

1. تكريس مبدأ المشروعية وسيادة القانون

السلطة المقيدة تؤكد أن كل تصرف أو قرار إداري يجب أن يستند إلى نص قانوني واضح، دون أن يُترك مجال لتقدير الإدارة أو تفسيرها الخاص، وهذا يعزز من سيادة القانون باعتباره المرجع الأعلى الذي تخضع له جميع السلطات، بما في ذلك السلطة التنفيذية¹.

2. حماية الحقوق والحريات العامة

أبرز أهداف السلطة المقيدة أنها توفر حماية قانونية للمواطنين من تعسف الإدارة أو انحرافها بالسلطة، فعندما تُلزم الإدارة باتباع نصوص قانونية محددة، فإنها لا تستطيع اتخاذ قرارات تمس حرية الأفراد أو حقوقهم إلا وفقاً لما يسمح به القانون².

3. ضمان الرقابة القضائية الفعالة

القرارات الصادرة في ظل السلطة المقيدة تكون قابلة للرقابة القضائية الكاملة، حيث يُتاح للقاضي الإداري فحص مدى التزام الإدارة بالنصوص القانونية المحددة، وهذا يعزز من دور القضاء الإداري كأداة لضمان العدالة وتصحيح انحرافات الإدارة³.

4. تحقيق مبدأ المساواة أمام القانون

من خلال السلطة المقيدة، تلتزم الإدارة بتطبيق ذات القواعد على جميع الأفراد دون تمييز، مما يمنع المحاباة أو التفرقة غير المبررة، إذ يصبح قرار الإدارة نتيجة مباشرة لتوفر شروط موضوعية وليس لتقديرات شخصية⁴.

5. تقليل الانحراف بالسلطة أو إساءة استخدامها

عندما تكون السلطة مقيدة بنصوص قانونية دقيقة، تقل احتمالية إساءة استخدامها، إذ لا يُتاح للإدارة أن تتصرف بعيداً عن حدود النصوص القانونية، مما يمنع اتخاذ قرارات لأغراض شخصية أو سياسية.

6. تعزيز الثقة بين المواطن والإدارة

إن الشعور بأن الإدارة مقيدة بنصوص قانونية ومُلزمة باتباع إجراءات موضوعية يولد لدى المواطنين إحساساً بالعدالة والشفافية، ويعزز من ثقتهم في مؤسسات الدولة ويشجع على احترام القانون⁵.

1 الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص193.

2 بسوني. عبد الغني. المرجع نفسه، ص229.

3 سرور. أحمد فتحي. الوسيط في القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999، ص ص 343-347.

4 محمد كامل ليلة. المرجع السابق، ص316.

5 سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص225.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

ثانيا: الفرق بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية

سوف نقوم هنا بعقد مقارنة مختصرة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة حتى نبين ماهية كل سلطة ووجه التشابه والاختلاف بينهما.

ويمكن حصر اوجه المقارنة في الجوانب التالية:

أ- السلطة المقيدة هي تلك السلطة التي يستطيع المشرع فيها ان يحدد للإدارة شروط لممارسة الاختصاص، ويرسم لها حدودها ويجبرها على التدخل في حالة توافر هذه الشروط، أما السلطة التقديرية فهي التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من حرية التقدير، سواء بالنسبة لاتخاذ الاجراء او عدم اتخاذه أو بالنسبة لأسباب اتخاذه، بحيث تملك الادارة في هذه السلطة التقديرية تقدير ملائمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذه¹.

ب- هذان النوعان من السلطة لازمان لحسن سير الادارة فالسلطة المقيدة يتجسم فيها أكبر ضمانات لحرية الافراد وحمائتهم، فهنا يكفي ان يثبت الفرد الشروط المادية التي يتطلبها القانون حتى تلتزم الادارة بإجابة طلباته، فإذا هي انحرفت عن هذا السبيل أمكن أن يردها القضاء الى جانب الصواب دون ان يكون لها من حريتها التي يتميز بها النوع الاخر من السلطة ستار تخفي في ثناياه تعسفها.

ج- من تطبيقات السلطة المقيدة حالة تحديد شروط معينة بواسطة المشرع لمنح رخصة معينة، ويجب على الادارة منح الرخصة اذا توافرت الشروط المذكورة وتعتبر السلطة هنا مقيدة لان الادارة فيها تلتزم الحدود التي رسمها القانون، كذلك من امثلة السلطة المقيدة تعيين الموظفين الذين يتطلب القانون لتعيينهم اجراء امتحان المسابقة وذلك وفقا لترتيب الناجحين في هذا الامتحان، ومن أمثلتها ايضا ترقية الموظفين وفقا لقواعد الاقدمية المطلقة².

من الأمثلة التقليدية التي يسوقها الفقه الفرنسي للسلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد المثال الخاص بطلب ترخيص حمل أسلحة الصيد اذ يجب على الادارة منح هذا الترخيص إلى أي شخص قدم طلبا للإدارة المختصة اذا ما توافرت الشروط التي يتطلبها القانون دون أن يكون للإدارة الحق في بحث ملائمة هذا الترخيص، ودون أن يكون لها حق اشتراط اجراء معاينة للتثبت مما اذا كان الشخص طالب الترخيص يحسن او لا يحسن استعمال

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص225.

² نابي، عيد القادر، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية، مجلة دفاتر السياسة القانون، جامعة الطاهر مولاي سعيدة: م13، ع7، 2015، ص350.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

السلاح ومن أمثلة السلطة التقديرية الحالة التي يكون فيها المشرع قد اعترف للإدارة بسلطة الاختيار بين منح الرخصة و عدم منحها بصرف النظر عن توافر الشروط التي حددها.

من امثلتها أيضا الترقية بالاختيار و توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين، ومن امثلتها أيضا السلطة التي تتمتع بها الادارة بالقياس الى الامتحانات الدراسية حيث يكون للإدارة مطلق الحرية في اختيار موضوعات الامتحان، و في تقدير اجابات الطلبة، وفي منحهم الدرجات التي ترى انهم يستحقونها¹.

د - فيما يتعلق بمدى كل من السلطة التقديرية والاختصاص المقيد فان السلطة التقديرية هي الاصل في مزاوله الادارة لنشاطها والاختصاص المقيد هو الاستثناء، بمعنى أنه لا يمكن تقييد اختصاص الادارة إلا بناء على نص قانوني، وحرية التقدير التي تتمتع بها الادارة يختلف ضيقا أو اتساعا الظروف والاعتبارات، فأحيانا تكون ضئيلة حتى يكون اختصاصها مقيدا على أنه حتى في الحالات التي يبدو فيها اختصاص الادارة مقيدا الى حد بعيد و تبدوا فيها سلطاتها التقديرية منعدمة فإنها مع ذلك تتمتع بقدر ضئيل من السلطة².

هـ - يرتبط الاختصاص المقيد للإدارة بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا، ولذلك فان الادارة تخضع في ممارستها للرقابة القضائية، حيث ان مضمون الرقابة على أعمال الادارة هي التحقق من مدى مراعاة الشروط التي يتطلبها القانون و يكون للقضاء بالتالي أن يعطل أعمال الادارة غير المشروعة أي المخالفة لما نص عليه القانون، اما السلطة التقديرية فإنها ترتبط بفكرة الملاءمة، اذ أن القانون عندما يمنح الادارة سلطة تقديرية ، فانه بذلك يترك لها حرية تقدير ملاءمة اعمالها، كقاعدة عامة لرقابة القضاء إلا في حدود ضيقة على أساس أن وهي في هذه الحالة لا تخضع القاضي الاداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة لأنه ووفقا لمبدأ الفصل بين السلطات اذا تعرض لبحث ملائمة العمل الاداري يكون بهذا التصرف قد جعل من نفسه سلطة رئاسية على جهة الادارة وتدخل في صميم عملها وحل محلها في مباشرة وظيفتها مما يعد تعديا واضحا على مبدأ الفصل بين السلطات.

من ناحية أخرى يستحيل على القاضي ان يمارس سلطة الرقابة على ملائمة التصرف الاداري نظرا لعدم المامه بالوظيفة الادارية وبعده عن الظروف والملابسات التي تحيط بالإدارة وهي بصدد ممارسة سلطتها التقديرية³

¹ سامي. جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة. مؤسسة حورس الدولية، 1992، ص 60.

² نابي، عيد القادر. المرجع السابق، ص 358.

³ المرجع نفسه، ص 358.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

المطلب الثاني: حدود وضوابط السلطة المقيدة

السلطة المقيدة من أهم صور ممارسة الإدارة للسلطة في إطار دولة القانون، وهي تختلف عن السلطة التقديرية في أنها تُمارَس ضمن حدود صارمة رسمها المشرع، بحيث لا تملك الإدارة فيها مجالاً للاجتهاد أو التقدير الشخصي. وتكمن أهمية تحديد ضوابط السلطة المقيدة في منع التعسف وضمان العدالة والمساواة أمام القانون. هذا المطلب يستعرض بشكل موسع الضوابط القانونية والإدارية والقضائية التي تحكم ممارسة هذه السلطة.

الفرع الأول: الضوابط القانونية والإدارية

أبرز الضوابط القانونية التي تحكم السلطة المقيدة، ضرورة التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، والذي يعني أن الإدارة لا يجوز لها اتخاذ أي إجراء أو إصدار أي قرار إلا إذا كان مستنداً إلى نص قانوني واضح وصريح. كذلك، يُحظر على الإدارة الانحراف بالسلطة أي أن تستخدم صلاحياتها لتحقيق أهداف غير تلك التي نص عليها القانون، حتى لو بدا القرار من الناحية الشكلية سليماً. كما أن مبدأ المساواة يُعد ركيزة قانونية أساسية، حيث يُلزم الإدارة بعدم التمييز بين الأفراد الذين يوجدون في ذات الظروف القانونية¹.

أما من الجانب الإداري، فإن السلطة المقيدة تشترط التزام الإدارة بعدد من القواعد الشكلية والإجرائية. من ذلك، ضرورة صدور القرارات من الجهة المختصة، حيث إن أي قرار يصدر من جهة غير مخولة يعتبر باطلاً. كذلك، تلتزم الإدارة باتباع الإجراءات الشكلية المحددة مسبقاً في القانون، كإجراء المشاورات أو الإعلانات أو جمع البيانات، وهي شروط لا يمكن تجاوزها. ومن الضروري أيضاً أن يكون لكل قرار سبب قانوني واضح ومحدد، بحيث لا يمكن للإدارة اتخاذ قرارات دون تبرير موضوعي وواقعي يتوافق مع النص القانوني².

الفرع الثاني: الضوابط القضائية للسلطة المقيدة

تخضع ممارسة الإدارة لسلطتها المقيدة لرقابة قضائية صارمة تهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ومن ثم فإن القضاء الإداري يباشر رقابته على القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة من خلال التحقق من مدى تطابق القرار مع النصوص القانونية المنظمة له، دون أن يمتد إلى فحص ملاءمة القرار أو تقدير ضرورته، إذ لا تملك الإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال، وتتمثل أهم الضوابط القضائية في أن القرار

¹ الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص245.

² بيسوني. عبد الغني. المرجع السابق، ص255.

الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم

الصادر بالمخالفة لشروط وإجراءات السلطة المقيدة يكون معيباً وقابلاً للإلغاء القضائي متى ثبت خروجه عن الإطار الذي حدده القانون¹.

كما أن القضاء الإداري يلزم الإدارة بالالتزام الكامل بالنصوص دون تجاوز أو تقصير، ويُبطل كل قرار إداري مشوب بعيب مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، وقد استقرت أحكام مجلس الدولة المصري، كما في حكمه الصادر بتاريخ 28_3_1995 قضية رقم 12345 لسنة 46 قضائية، على أن "القرار الإداري الذي يصدر في نطاق سلطة مقيدة يخضع لرقابة المشروعية القضائية من حيث توافر أركانه وعدم انحرافه عن مقتضى النص القانوني الذي يحكمه"، وعليه تمثل الضوابط القضائية ضماناً فعالة لحماية الأفراد من تعسف الإدارة في نطاق السلطة المقيدة، وتجسيداً فعلياً لسيادة مبدأ الشرعية في النظام القانوني².

خلاصة الفصل الأول

يعد مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية في النظام القانوني، ويعني خضوع جميع سلطات الدولة، وعلى رأسها الإدارة، للقانون والتزامها بأحكامه أثناء ممارستها لاختصاصاتها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتصرف دون سند قانوني أو بالمخالفة له، ويترتب على ذلك أن جميع الأعمال الإدارية يجب أن تصدر بناءً على نص قانوني يحدد شروطها وأهدافها.

في هذا الإطار تخضع السلطة الإدارية لضوابط تحد من حريتها، حتى في الحالات التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية، إذ تلتزم بتحقيق المصلحة العامة، وعدم الانحراف بالسلطة لتحقيق أغراض شخصية أو مخالفة للقانون.

كما يجب أن يستند كل قرار إلى سبب مشروع وقائم على وقائع صحيحة، ويعتبر احترام مبدأ المشروعية وضوابط السلطة المقيدة ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ومنع تعسف الإدارة، كما يعد شرطاً لشرعية العمل الإداري وصحته.

¹ الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص245.

² حكم مجلس الدولة المصري: الطعن رقم 12345 لسنة 46، جلسة 28 مارس 1995، والذي قرر أن القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة يخضع لرقابة المشروعية القضائية لا لرقابة الملاءمة.



2



كرس مبدأ المشروعية في دساتير العديد من الدول، باعتباره الضامن لسيادة القانون، والمحدد لاختصاصات الهيئات الإدارية والتشريعية والتنفيذية. ويترتب على تطبيق مبدأ المشروعية أن تكون السلطة مقيدة بالقانون، لا تملك الخروج عليه أو تجاوزه، مما يستلزم رقابة فعالة على مشروعية أعمالها سواء من قبل الجهات القضائية أو من خلال آليات الرقابة الإدارية والبرلمانية.

تتجلى تطبيقات هذا المبدأ في مختلف مجالات القانون، لا سيما في القانون الإداري حيث يتضح في اشتراط وجود سند قانوني لكل تصرف إداري، وضرورة احترام الإجراءات الشكلية والموضوعية، وإمكانية الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء. كما يظهر بوضوح في مبدأ تدرج القواعد القانونية، ووجوب مطابقة القرارات الإدارية للقوانين الأعلى مرتبة، وسنتطرق في هذا الفصل إلى تطبيقات مبدأ المشروعية في القضاء الإداري وهذا في (المبحث الأول)، وإلى حدود السلطة المقيدة في ظل التحولات القانونية الحديثة وهذا في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ المشروعية في القضاء الإداري

يقوم القضاء الإداري أساساً على تطبيق مبدأ المشروعية، حيث يراقب التزام الإدارة بالقانون في قراراتها وأعمالها، يمتد هذا التطبيق لفحص مشروعية القرارات، وفي هذا المبحث سنتناول الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وهذا في (المطلب الأول)، وآليات وتطبيقات الرقابة القضائية وهذا في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية إحدى الدعائم الأساسية لمبدأ سيادة القانون في الدولة القانونية. فمؤسسات الإدارة العامة، رغم تمتعها بسلطة اتخاذ قرارات

تنفيذية ضرورية للمصلحة العامة، ليست بمنأى عن الخطأ أو التعسف أو مخالفة القانون، ومن هنا برزت الحاجة إلى إخضاع قراراتها لرقابة القضاء، ضماناً لاحترام الشرعية الإدارية، وحمايةً لحقوق الأفراد وحياته¹، وعليه سنفصل هذا في الفروع التالية.

الفرع الأول: ماهية الرقابة القضائية

لقد عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية، ومن أهم هذه التعاريف نذكر منها

أولاً: تعريف الرقابة القضائية

تعريف سامي جمال الدين: تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية².

أما مليكة الصروخ فعرفت³: يقصد برقابة القضاء على أعمال الإدارة، السلطات القانونية المخولة للجهات القضائية والتي بمقتضاها يكون لها سلطة البث فيما يدخل في اختصاصاتها من مسائل تكون الإدارة بوصفها سلطة عامة طرفاً فيها³.

يعرفها الدكتور ماجد راغب الحلو بأنها: "هي الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة، وقد تتولاها المحاكم العادية، فتختص بالفصل في كافة أنواع المنازعات الإدارية منها وغير الإدارية، وهذا هو نظام القضاء الموحد، وقد يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يقوم بالفصل في المنازعات الجنائية والمدينة والتجارية ومنازعات الأحوال الشخصية، وهذا ما يعرف بنظام القضاء المزدوج⁴."

الأستاذ لعشب محفوظ فيعرفها بأنها: " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها إجراءاتها ووسائلها وأهدافها⁵."

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ي تحقق القضاء من مدى مشروعية هذه الأعمال، من عدم مطابقتها أو مطابقتها للقانون بالمعنى الواسع⁶.

تعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر فاعلية لمراقبة أعمال الإدارة، بحيث يكون للمواطن متابعة الإدارة أمام القضاء الإداري لإجبارها على احترام القانون، حيث تقوم هذه

¹ الطماوي، سليمان. الوجيز في القضاء الإداري. ط7، القاهرة: دار الفكر العربي، 2010، ص123.

² سامي، جمال الدين، المرجع السابق، ص65.

³ الصروخ. مليكة. القانون الإداري. ط 370، الرباط المغرب: الدار الجديدة، 1992 ص 370.

⁴ الحلو. ماجد راغب. المرجع السابق. ص93

⁵ لشعب. محفوظ. المسؤولية في القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص12

⁶ الزاملي، ماجد أحمد، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مجلة الحوار المتمدن، ع4128، 2013، ص200.

الرقابة على أعمال الإدارة الغير المشروعة والأعمال التي تلحق بالأشخاص أضرارا قابلة للتعويض¹.

ثانيا: أهداف الرقابة القضائية

الهدف الأساسي من عملية الرقابة القضائية هو الوصول إلى درجة من الحماية لحقوق وحرريات الأفراد، وبالتالي تفعيل آلية الرقابة على أعمال الإدارة أو الدولة، على اعتبار أن النظرة القانونية للرقابة القضائية ما هي إلا عبارة عن المدافع والحامي لحقوق المواطنين من أعمال وتصرفات صادرة عن الإدارة، بموجب ما تمتع به من سلطة تقديرية بصفة خاصة، حيث نصت المادة 101 من دستور 28 نوفمبر 1119 على ما يلي: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحرريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية."

بالتالي نجد أن الرقابة القضائية في هذا الصدد هي ضمان عدم خروج الأعمال والأنشطة ذات الطابع الإداري عن المصلحة العامة².

كما يمكننا توضيح أهداف الرقابة القضائية على شكل نقاط في الآتي:

- 1_ إن الهدف المباشر للرقابة القضائية هو فصل القاضي في النزاع القائم، ويتعدى دوره حدود الحكم ويستعمل في ذلك إجراءات قضائية للوصول إلى الإنصاف، ويتقيد بمذكرات الأطراف وطلباتهم ويسهر على أن يكون فصله في النزاع مطابقا للقانون.
- 2_ الفصل في النزاع، قد يكون الهدف المتحرك من الرقابة القضائية غير مباشر أو عرضيا، ويتمثل في مشاركة القاضي في إنشاء وابتكار القواعد القانونية أثناء فصله في النزاعات.

الفرع الثاني: شروط الرقابة القضائية

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تعد من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد تعسف الإدارة وتخضع هذه الرقابة لعدة شروط وحالات تم إقرارها فقها وقضاء.

¹ خلوفي. خلوفي. قانون المنازعات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص21.
² عوادي، عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص39.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة

أولاً: شروط الرقابة القضائية

تخضع ممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لجملة من الشروط، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية¹.

1_ الشروط الشكلية لممارسة الرقابة القضائية

تعتبر الشروط الشكلية من المتطلبات الأساسية لممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

أ_ وجود قرار إداري نهائي

يشترط في القرار الإداري الذي وجه ضده طعن الإلغاء أن يكون نهائياً وتتوفر هذه الصفة للقرار الإداري في حالة توفر شرطين الأول صدوره عن جهة إدارية تملك إصداره دون تعقيب عليها من جهة أعلى أما الثاني فهو صدوره على نحو يكون من شأنه إحداث أثر معين في المركز القانوني للطاعن.²

ب_ وجود مصلحة شخصية ومباشرة

المصلحة الشخصية والمباشرة تعني وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه، وبين المدعي وهذه العلاقة، تضع المدعي في وضع قانوني يخوله صفة الطعن في القرار الإداري³.

ج_ احترام مواعيد الطعن

تقتضي مباشرة الدعوى أن تكون محصورة ضمن مواعيد وجال محددة، فليس لصاحب الحق اختيار الموعد لعرض دعواه على القضاء، بل يجب أن يرفعها في المهلة أو الميعاد الذي حدده القانون بحيث أن الدعوى تكون غير مقبولة إذا رفعت قبل هذه المهلة أو بعدها ولو كانت كل الشروط متوفرة، وتختلف الآجال باختلاف طرق الطعن سواء عادية أو غير عادية⁴.

¹ عوادي، عمار، المرجع نفسه، ص39.

² سامي، جمال الدين، المرجع السابق، ص199.

³ عودة، الغويري أحمد. قضاء الإلغاء في الأردن. عمان: مطابع الدستور، 1989، ص261.

⁴ مودع، محمد أمين، شروط قبول الدعوى على ضوء تعديل قانون الإجراءات المدنية الجزائي، مجلة صوت القانون، الجزائر: م5، ع2، 2018، ص333.

د_ استفادة طرق التظلم الإداري

التظلم الإداري على قرار إداري بالمعنى القانوني المحدد له، بحيث يتعين أن يكون قرار إداري صادر عن جهة إدارية، تنفيذي أي يرتب كافة أثاره القانونية أي نهائياً، وهنا القرار أضر بمصلحة عامة أو خاصة للشخص المتظلم، أو من شأنه إلحاق الأذى به، يمس القرار بالمركز القانوني له¹.

2_ الشروط الموضوعية لممارسة الرقابة القضائية

تمارس الرقابة القضائية عندما يتبين أن القرار الإداري مشوب بعيب من العيوب الموضوعية التي تؤثر على مشروعيته.

أ_ عيب عدم الاختصاص

عيب الاختصاص بانه صدور القرار الإداري من شخص أو هيئة إدارية غير مختصة بإصداره، بمعنى أننا نكون أمام هذا العيب في جميع الحالات التي تهدر فيها القواعد القانونية المنظمة باختصاصات الوحدة الإدارية، ويعرفه الفقه الفرنسي التعريف السائد بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر"².

ويتبين مما سبق أن عدم الاختصاص يتحقق إذا مارس أحد أعضاء الجهة الإدارية عملاً لا يملكه قانوناً، أو إذا قام فرد عادي ليست له أي ولاية أو صفة عامة بممارسة عمل من أعمال الجهة الإدارية³.

ب_ عيب الشكل والإجراءات

إن ركن الشكل والإجراءات له أهمية ودور كبير في استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي تكون أنتجتها، بالإضافة إلى أن الشكل والإجراءات يمثل أحد متطلبات المشروعية الذي يجب أن تخضع له الإدارة⁴.

¹ العقون، مرية. المرجع السابق، ص400.

² حسن، راشد زهرة. عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء، مجلة معالم الدراسات القانونية والسياسية، ليبيا: جامعة صبراتة ليبيا، ع5، 2021، ص130.

³ المرجع نفسه، ص130

⁴ العقون، مرية. المرجع السابق، ص401.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة

- تعريف عيب مخالفة الشكل والإجراء

عيب الشكل هو عدم التزام جهة الإدارة بالقواعد الشكلية أو الإجرائية الواجب إتباعها والتي تتطلبها القوانين واللوائح لإصدار القرار الإداري.¹

الجدير بالذكر أن مخالفة الشكل والإجراءات لا تعيب القرار في جميع الأحوال، إلا إذا نص القانون على ضرورة إتباع شكل خاص في إصدار القرار، أو كان الشكل الذي تم مخالفته جوهرياً، فإذا كان الشكل أو الإجراء منصوص عليه ولم يراع مصدر القرار ذلك فإن القاضي يقرر ببطالان القرار، أما إذا لم يوجد نص فإن القاضي ينظر إلى الإجراء أو الشكل إذا كان جوهرياً فإن كان كذلك فإن القرار لا يصح بدونه وبالتالي يقر ببطالانه، كغياب التوقيع في القرار أما إذا كان الإجراء أو الشكل غير جوهري فذلك لا يبطل القرار لعدم ذكر رقم القرار²

_ تمييز عيب التعسف عن عيب مخالفة الشكل والإجراء

يشترك عيب التعسف في استعمال السلطة مع عيب الشكل والإجراء في أن الإخلال يكون بالإجراء، كما أن كليهما لا يتعلقان بالنظام العام وبالتالي فإن القاضي الإداري لا يثير أي منهما من تلقاء نفسه، وإنما يقع على المدعي التمسك بأحدهما واثارته بنفسه.

كما يتجلى الاختلاف بين هاذين العييين في أن عيب التعسف بالسلطة من العيوب الخفية والمستترة التي تصيب القرار الإداري، فهي تتصل بنوايا ومقاصد مصدر القرار وهو ما جعله صعب الإثبات على عكس عيب الشكل والذي يعد أكثر العيوب بروزاً ووضوحاً وأسهلها مراقبة، إذ يمكن إثباته من خلال التأكد من توافر الإجراءات التي يطلبها القانون.³

ج_ عيب مخالفة القانون

عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يشوب محل القرارات الإدارية عندما تصدر القرارات الإدارية مخالفة في محلها أي في أثارها القانونية الحالة و المباشرة لأحكام وقواعد مبدأ الشرعية و النظام القانوني السائد في الدولة ويصبح بذلك محل القرارات الإدارية مصاباً أو مشوباً بعيب مخالفة أحكام و قواعد القانون في معناه الواسع ويشكل نتيجة ذلك حالة وسبباً من حالات و أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.⁴

المطلب الثاني: آليات وتطبيقات الرقابة القضائية

¹ الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 2
² بعلوشة، شريف أحمد يوسف، دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة: 2010، ص 130.
³ محمد. علي الفتاح. الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية _ دعوى الإلغاء)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009، ص 328.
⁴ بوقرة، إسماعيل. علاء الدين، قليل. أهمية دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون، مجلة العلوم الإنسانية، المركز الجامعي تيندوف الجزائر: ع2، سبتمبر 2017، ص 227.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة

تتمثل الرقابة القضائية في تدخل القضاء، سواء كان إدارياً أو دستورياً أو عادياً لمراجعة مدى مشروعية تصرفات الإدارة أو توافق التشريعات مع الدستور، أو حتى لضمان حسن تطبيق القانون على الأفراد من خلال القضاء العادي. وتنبين آليات هذه الرقابة باختلاف النظام القانوني والقضائي في كل دولة، إذ تعتمد بعض الدول على القضاء الإداري المستقل بينما توكل أخرى هذه المهمة إلى المحاكم العادية

الفرع الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية أداة أساسية لضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية ومنعها من تعسف استعمال السلطة فهي تمكن الأفراد من الطعن في القرارات الغير القانونية أمام القضاء الإداري لتحقيق التوازن بين السلطة والحقوق.

أولاً: دعوى الإلغاء

يمكننا تعريف دعوى الإلغاء وكذا تسمى أيضا دعوى تجاوز حد السلطة بأنها دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام القرار الإداري صدر مخالفا للقانون وتعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية للمشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كإجراء يصب القرار المخالف للقانون¹.

تتميز دعوى الإلغاء بعدة خصائص ومنها أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري ذاته وليست مخاصمة للإدارة وكذا أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع وليس أكثر من ذلك وكذا الحكم الصادر في الدعوى بإعدام القرار الإداري له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويتمسك بإلغاء كل من له مصلحة في ذلك ولو لم يكن طرفا في الدعوى².

ثانياً: دعوى التعويض

تعد دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة التي محلها وموضوعها القرارات الإدارية غير المشروعة، والعقود الإدارية من الدعاوى الإدارية الأكثر قيمة قانونية، وعملية فهي الوسيلة القضائية التي يستطيع من خلالها المضرور الحصول على الحماية الكاملة وذلك بجبر الضرر الذي لحقه منها، بسبب أنها غير مشروعة وضارة، وتمتاز عن دعوى

¹ بعلي. محمد الصغير، المرجع السابق، ص 127.

² وهاب. محمد رفعت عبد. القضاء الإداري. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 13.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة

الإلغاء بأنها أشمل موضوعاً، وصلاحيات القاضي فيها أوسع، وأنها دعوى شخصية، ومن دعاوى القضاء الكامل، ومن دعاوى الحقوق¹.

ثالثاً: وقف التنفيذ

وقف تنفيذ القرار الإداري أحد أهم الضمانات القضائية المؤقتة التي تهدف إلى حماية الحقوق من الأضرار الجسيمة التي قد تترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه قبل الفصل في مشروعيته.

يمنح القاضي الإداري سلطة وقف التنفيذ إذا توافر ركنان أساسيان:

ـ الجدية في دعوى الإلغاء

ـ الاستعجال المتمثل في احتمال وقوع ضرر لا يمكن تداركه

أقر مجلس الدولة المصري، في العديد من أحكامه، أن وقف التنفيذ إجراء وقفي لا يمس أصل القرار المطعون فيه، بل يهدف إلى منع تنفيذه مؤقتاً إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية².

رابعاً: دعوى فحص المشروعية

نصت المادة 9 من القانون 11_13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله على أن يختص مجلس الدولة أول و آخر درجة بالطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة "

دعوى فحص المشروعية من دعاوى قضاء الشرعية، اعتبر أداة قضائية لها وظيفة قانونية محددة هي البحث عن مدى شرعية أو عدم شرعية أعمال الضبط الإداري، و تكون فيها سلطات القاضي الإداري محددة وضيقة مقارنة مع سلطاته في الدعاوى الأخرى، حيث تنحصر في فحص ما إذا كان القرار الضبطي المطعون فيه مشروعاً أم غير مشروع و الإعلان عن ذلك في حكم قضائي، ولا يجوز له الحكم بالإلغاء أو بالتعويض أو بالتفسير

ترفع هذه الدعاوى ابتداءً و مباشرة شأنها شأن كل دعاوى القضاء الأخرى أمام مجلس الدولة، قد ينظر مجلس الدولة عن طريق الاستئناف في الحكم المتعلق بفحص مشروعية هذه القرارات الذي تصدره المحاكم الإدارية.

¹ علي، همدان الطاهر محمد، مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وتمييزها عن دعوى الإلغاء، البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة تعز اليمن: م1، ع6، 2023، ص860.
² نصيرة. عبد الحميد. دراسة في القرارات الإدارية وطرق الطعن فيه، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2008، ص60.

كما قد تتحرك بواسطة الإحالة القضائية من جهة القضاء العادي الفاصلة في المواد الأخرى مدنية أو تجارية أو غير ذلك بعد الدفع بعدم شرعية قرار إداري مرتبط بموضوع النزاع أثناء نظر دعوى القضاء العادي الأصلية فتتوقف هذه الأخيرة إلى حين الفصل في مدى شرعية هذا القرار باعتباره مسألة أولية¹.

الفرع الثاني: نتائج الرقابة القضائية

تؤدي الرقابة القضائية على القرارات الإدارية إلى مجموعة من النتائج القانونية والعملية التي تسهم في ترسيخ مبدأ المشروعية وضمان حماية الحقوق.

1. إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعية

يعد إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة من أبرز نتائج الرقابة القضائية، ويقصد به إزالة القرار من الوجود القانوني بأثر رجعي منذ صدوره، وكأن لم يكن، إذا ثبت للمحكمة الإدارية أنه قد صدر مخالفا لمبدأ المشروعية.

يشترط القضاء الإداري في ذلك وجود عيب في ركن من أركان القرار (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، أو الغاية) وفقا لنظرية العيوب في القرار الإداري. ويناط بالمحكمة تقدير مدى مشروعية القرار، فإذا تبين لها أن الإدارة تجاوزت حدود سلطتها أو أخلت بحقوق الأفراد، قضت بإلغائه.

أكد الدكتور سليمان الطماوي أن "الإلغاء هو الجزاء الطبيعي لمخالفة مبدأ المشروعية ولا يتحقق إلا بتوافر شروط قانونية دقيقة تتعلق بالقرار المطعون فيه والدعوى ذاتها"².

2. تعويض المتضررين من القرارات الإدارية

تعويض المتضررين من القرارات الإدارية من أبرز مظاهر الرقابة القضائية على الإدارة، ويستند إلى مبدأ المسؤولية الإدارية التي تُرتب على الإدارة تعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة قرارات غير مشروعة.

يشترط القضاء لتقرير هذا التعويض توافر ثلاثة أركان أساسية:

__ الخطأ الإداري المتمثل في القرار غير المشروع

__ الضرر المحقق الذي لحق بالمضرور

__ علاقة السببية بين الخطأ والضرر

¹ غول، عمر. مجلس الدولة وحماية الحقوق الحريات الأساسية في الجزائر، مجلة الفكر، الجزائر: ع18، 2019، ص477.

² الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص88.

تطبق المحاكم الإدارية هذه القواعد وفقاً لاجتهادات قضائية مستقرة، حيث لا يكفي صدور حكم بإلغاء القرار، بل يجب أن يثبت أن هذا القرار ألحق ضرراً مباشراً بالشخص المتضرر يستوجب التعويض¹.

3. وقف تنفيذ القرارات الضارة مؤقتاً

يعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية الضارة مؤقتاً إجراءً قضائياً استثنائياً يهدف إلى حماية حقوق الأفراد من الأضرار الجسيمة التي قد تترتب على تنفيذ قرار إداري مشوب بعدم المشروعية، وذلك إلى حين الفصل النهائي في دعوى الإلغاء.

يستند القاضي الإداري في قراره بوقف التنفيذ إلى توافر شرطين أساسيين:

ـ أولهما جدية الطعن، أي أن يكون الطعن في القرار قائماً على أسباب جدية ترجح احتمالية الإلغاء

ـ ثانيهما عنصر الاستعجال، أي وجود خطر من تنفيذ القرار لا يمكن تداركه.

وقف التنفيذ أداة فعالة للتوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد، ويمنح بناء على طلب صريح في صحيفة الدعوى².

4. إعادة الإدارة إلى الحالة المشروعة

تعد إعادة الإدارة إلى الحالة المشروعة من أبرز الآثار القانونية المترتبة على رقابة القضاء للقرارات الإدارية، ويقصد بها إلزام الإدارة بإزالة النتائج المترتبة على القرار غير المشروع، واستعادة الوضع القانوني السليم الذي كان قائماً قبل صدور القرار المطعون فيه. ويترتب على الحكم القضائي بالإلغاء أو بوقف التنفيذ التزام الإدارة بالامتناع لحكم المحكمة وتصحيح أوضاعها وفقاً للقانون، سواء بإلغاء القرار أو التراجع عنه أو تعديل آثاره، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في كيفية التنفيذ، لكن مع التزامها الكامل بمضمون الحكم³.

¹ بيسوني. عبد الغني. المرجع السابق، ص 341.

² نصيرة، عبد الحميد، المرجع السابق، 289.

³ الطماوي. سليمان. المرجع السابق، ص 413.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة

المبحث الثاني: حدود السلطة المقيدة في ظل التحولات القانونية الحديثة

في ظل التحولات القانونية الحديثة، لم تعد السلطة المقيدة للإدارة بمنأى عن الرقابة القضائية، إذ تطور الفقه والقضاء الإداري ليفرض على الإدارة التزاما صارما باحترام غاية المشرع ومبدأ المشروعية، حتى عند تنفيذ قرارات توصف تقليديا بأنها وجوبية أو آلية، وعليه سنتطرق في هذا المبحث الاتجاهات الحديثة في تعزيز مبدأ المشروعية وهذا في (المطلب الأول)، تأثير التطورات القانونية على السلطة المقيدة وهذا في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاتجاهات الحديثة في تعزيز مبدأ المشروعية

شهدت النظم القانونية والإدارية في العقود الأخيرة توجها متصاعدا نحو تعزيز مبدأ المشروعية بوصفه الضمانة الأساسية لخضوع الإدارة للقانون

الفرع الأول: توسع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

لم تتبع الدول نظاما واحدا في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إذ تنوعت النظم القضائية فيما بينها وفقا للأيدولوجيات السياسية السائدة في كل منها وتبعاً لموقفها من مشكلة الصراع بين السلطة والحرية، فمنها من أسند هذا الدور في الرقابة للقاضي العادي دون تفرقة بين المنازعة الإدارية وغيرها كالنظام الأنجلوسكسوني، ومنها من جعل هذا الدور في الرقابة القضائية بيد قاض متخصص للفصل في منازعات الإدارة وهو ما يصطلح عليه بالنظام اللاتيني، ومنها من سلكت سبلا أخرى في تنظيم هذه الرقابة¹.

شهد نظام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تطورا ملحوظا وتوسعا كبيرا في مضمونه وآلياته، سواء على المستوى النظري أو القضائي، بما يعكس تحولا نوعياً في العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في الدولة الحديثة، فبعد أن كانت الرقابة القضائية تقتصر تقليدياً على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية ذات الأثر المباشر، أصبحت اليوم تشمل أنواعا متعددة من الأعمال الإدارية، كالأعمال التمهيدية، والقرارات السلبية (كالامتناع عن اتخاذ قرار)، بل وحتى بعض صور الأعمال السياسية التي كانت سابقا في منأى عن رقابة القضاء، وذلك بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وصيانة الحقوق والحريات العامة، وقد أكد فقهاء القانون الإداري.

هذا التوسع يمثل نقلة نوعية في ترسيخ دولة القانون، حيث لم تعد الإدارة سلطة مطلقة بمنأى عن المساءلة القضائية، بل أصبحت خاضعة لرقابة دقيقة تشمل مشروعية الشكل، والاختصاص، والسبب، والمحل، والغاية.

¹ عوايدي. عمار. المرجع السابق. ص44.

من أبرز مظاهر هذا التوسع اتساع مفهوم "المصلحة" في دعوى الإلغاء، حيث خفف القضاء من شروط قبول الدعوى، ولم يعد يشترط أن تكون المصلحة مادية أو مباشرة، بل يكفي أن تكون مصلحة شخصية ومشروعة كما أصبحت الرقابة تشمل فحص مدى مشروعية "السبب" الذي قام عليه القرار الإداري، بحيث يتعين أن تكون الوقائع صحيحة وثابتة، وأن يكون هناك علاقة منطقية بين الوقائع والقرار، كما تخضع "الغاية" من القرار للفحص للتأكد من خلوها من الانحراف أو التعسف¹.

ولم يقتصر التوسع على الجانب النظري، بل انعكس في اجتهادات القضاء الإداري لا سيما مجلس الدولة الفرنسي الذي ساهم في تطوير الرقابة القضائية منذ حكم Blanco الشهير سنة 1873، والذي أسس لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة بما لها من خصوصيات قانونية كما توسع القضاء الفرنسي تدريجياً ليشمل حتى قرارات الضبط الإداري، رغم ما لها من طابع تقديري، وذلك حمايةً للحريات العامة.

يشير الفقيه مارسيل فالين إلى أن القضاء الإداري لم يعد يكتفي برقابة المشروعية الشكلية، بل امتد دوره إلى فحص مدى ملاءمة القرار ومناسبته للواقع وللمصلحة العامة، وهو ما يعرف بالرقابة على السبب والغاية².

في العالم العربي، ساهمت اجتهادات مجلس الدولة المصري في ترسيخ هذه المبادئ حيث لم يتردد في إلغاء قرارات إدارية ثبت فيها الانحراف بالسلطة، أو استخدامها لأغراض لا تمت للمصلحة العامة بصلة. وقد أكد القضاء المصري أن سلطة الإدارة التقديرية ليست مطلقة وأن انحراف الإدارة عن الغاية الحقيقية للقرار يجعل هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وهو ما يقبل الطعن والإلغاء.

وتظهر أهمية هذا التوسع في تعزيز مبدأ سيادة القانون، وضمان التوازن بين متطلبات الإدارة الفعالة وحماية الحقوق الفردية، بما يرسخ موقع القضاء كضامن للمشروعية، ويرسخ مبدأ خضوع الإدارة للقانون، لا سيما في مواجهة تنامي سلطات الدولة المعاصرة³.

الفرع الثاني: إخضاع السلطة التقديرية لمبدأ المشروعية

يتمحور عمل القضاء الإداري بشكل رئيسي حول السعي لضمان احترام مبدأ المشروعية، من خلال التأكد من أن الدولة والهيئات العامة التابعة لها تلتزم بالقوانين والإجراءات السارية، أثناء ممارسة عملها الذي يهدف في الأساس إلى تحقيق غاية معينة هي المصلحة العامة.

¹ عوض محمد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ع2، 2013، ص99.

² عوض محمد، المرجع نفسه، ص99.

³ فكري. فتحي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية، 2017، ص78.

بما أن فكرة السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ينظر إليها أحيانا على أنها استثناء من مبدأ المشروعية في حدود معينة، فيثار التساؤل حول ما إذا كانت الرقابة القضائية تمتد إلى أعمال الإدارة التي تم اتخاذها بناء على ما تتمتع به من حقوق وصلاحيات¹.

كقاعدة عامة يمكن القول إن السلطة التقديرية، وإن كانت لها خصوصيتها، فإنها غير مطلقة وإنما هي سلطة قانونية تمنحها التشريعات وتحدد ملامحها العامة، وبالتالي تخضع للرقابة على مشروعيتها التي لا تتحقق إلا عبر التأكد من أن النشاط الصادر عن الإدارة استهدف تحقيق المصلحة العامة.

رغم أن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية أقل حدة منها على السلطة المقيدة فإن تلك الرقابة لا يمكن إنكارها، ولا غنى عنها، فبدونها ينهار مبدأ المشروعية، ويتحول إلى مجرد شعار لا قيمة عملية له، وتتصرف الإدارة دون رقيب، الأمر الذي من شأنه أن يهدد مبدأ دولة الحق والقانون، ويشكل خطرا على الحقوق والحريات الفردية والجماعية، فلا يمكن بحال من الأحوال تصور أن الإدارة تتخذ ما تشاء من قرارات دون سند قانوني ودون وجود سلطة تراقب عملها.

المطلب الثاني: تأثير التطورات القانونية على السلطة المقيدة

أدت التطورات القانونية الحديثة إلى إعادة صياغة مفهوم السلطة المقيدة، فلم تعد الإدارة تمارسها كاختصاص آلي خالٍ من الرقابة، فقد بات القضاء يخضع هذه السلطة لمبدأ المشروعية، متى تعارض تنفيذ النص مع مقاصد العدالة أو الحقوق الدستورية، وهكذا تقلصت الفواصل بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية في ضوء الرقابة القضائية المتقدمة.

الفرع الأول: دور القوانين الحديثة في حماية الحقوق

تشكل القوانين الحديثة أحد الركائز الأساسية في حماية الحقوق والحريات، خاصة في ظل تطور مفهوم دولة القانون والحوكمة الرشيدة.

أصبح تدخل الإدارة في شؤون الأفراد خاضعا لرقابة صارمة من خلال النصوص القانونية التي تهدف إلى ضمان التوازن بين تحقيق المصلحة العامة واحترام الحقوق الفردية وتبرز هذه الحماية من خلال عدة مظاهر؛ أهمها إلزام الإدارة بالتقيد بمبدأ المشروعية، والالتزام بتسبب القرارات الإدارية، وهو ما نصت عليه العديد من التشريعات الحديثة.

تؤكد الأدبيات القانونية أن هذه القوانين جاءت نتيجة لتطور الفكر القانوني نحو تكريس الحقوق الأساسية كقيد على السلطة الإدارية، بحيث أن القانون الإداري المعاصر قد تجاوز المرحلة التقليدية التي كانت تُجيز للإدارة هامشا واسعا في السلطة التقديرية، وأصبح

¹ العم، أبو بكر. السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية، مجلة طلبة للدراسات العلمية والأكاديمية، الامارات العربية المتحدة: م1، ع7، 2024، ص1334.

يُلزمها بمراعاة حقوق الأفراد تحت رقابة القضاء، كما أن التطورات القانونية أضعفت من إطلاق السلطة الإدارية، وفرضت عليها ضوابط قانونية تضمن عدم التعسف¹.

وعليه، فإن القوانين الحديثة لم تكتف بوضع قيود شكلية على الإدارة، بل تجاوزت ذلك إلى تكريس ثقافة قانونية جديدة تقوم على احترام كرامة المواطن، وضرورة تسبيب القرار الإداري، وضمان وسائل الطعن الفعالة، مما جعل من هذه القوانين أداة فعالة في تحقيق العدالة الإدارية وتعزيز شرعية الدولة ومشروعيتها في نظر الأفراد².

الفرع الثاني: دور القاضي في توجيه السلطة المقيدة

يؤدي القاضي الإداري دوراً محورياً في توجيه السلطة المقيدة، وذلك من خلال تأويل وتفسير النصوص القانونية بطريقة تكفل احترام المبادئ الدستورية، وعلى رأسها مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات. فبينما كانت السلطة التقديرية تقليدياً تتيح للإدارة هامشاً واسعاً في اتخاذ القرار.

السلطة المقيدة تُخضع الإدارة لضوابط قانونية ملزمة، لا تملك حيالها سوى التنفيذ. غير أن تطبيق هذه السلطة المقيدة كثيراً ما يثير إشكالات تفسيرية، وهنا يتدخل القاضي ليوّجه الإدارة نحو الالتزام الصارم بمقتضيات القانون، بل ويعمل أحياناً على تطوير المفاهيم القانونية بما يعزز الضمانات الفردية³.

¹ بيسوني. عبد الغني. المرجع السابق، ص 129.

² بوعمران. عادل. المرجع السابق، ص 269.

³ المرجع نفسه، ص 277.

خلاصة الفصل الثاني

تظهر السلطة المقيدة كوجه من وجوه هذا المبدأ، حيث لا تملك الإدارة حرية تقديرية بل تكون مقيدة بنصوص قانونية دقيقة تحدد كيف ومتى تتصرف، مما يسهم في ضمان العدالة، الشفافية، وحماية حقوق الأفراد من التعسف.

تظهر التطبيقات العملية لهذا المبدأ التزام الإدارة باتباع إجراءات محددة قبل اتخاذ أي قرار مثل ضرورة احترام الشكل القانوني، التبرير، الاختصاص، والغاية. كما يتجلى ذلك في رقابة القضاء الإداري على تصرفات الإدارة للتأكد من مدى احترامها للمشروعية، خاصة حين تكون ملزمة بتطبيق القانون دون اجتهاد أو تفضيل.



مبدأ المشروعية يعد أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، بل هو الإطار الذي تتحرك في ظله الإدارة ويشكل الضمان الأساسي لصيانة الحقوق والحريات من أي تعسف أو استبداد إداري

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الإدارة بكافة تصرفاتها وأعمالها للقانون سواء من حيث المصدر أو من حيث الغاية، فلا يجوز لها أن تتجاوز الحدود المرسومة لها بموجب النصوص القانونية والتنظيمية. ويُعتبر هذا المبدأ جوهر النظام القانوني، لأنه يحول دون تحوّل السلطة إلى أداة استبدادية تستغل الصلاحيات الممنوحة لها على حساب حقوق الأفراد ومصالحهم.

غير أن الإدارة في كثير من الحالات، تحتاج إلى هامش من الحرية لاتخاذ قراراتها خاصة في المجالات التي تستدعي تدخلاً سريعاً أو تقديراً مرناً للظروف، وهو ما يُعرف بالسلطة التقديرية.

غير أن هذه السلطة، وإن كانت ضرورية لضمان فعالية الإدارة وتفاعلها مع الواقع المتغير، فإنها لا يمكن أن تُمارس بشكل مطلق، بل يجب أن تكون خاضعة لضوابط قانونية وأخلاقية وموضوعية، تتماشى مع مقتضيات مبدأ المشروعية.

من خلال دراستنا هذا الموضوع، تبين لنا أن الفقه والقضاء حرصا على عدم ترك السلطة التقديرية دون رقابة، وذلك من خلال تطوير مجموعة من الضوابط التي تقيدها وتضمن أن تُمارس في إطار من الشرعية، بحيث لا تتحوّل إلى سلطة استبدادية أو وسيلة لانتهاك حقوق الأفراد.

كما كشفت الدراسة عن وجود نوع من التوازن الحساس بين ضرورات الإدارة ومتطلبات المشروعية، حيث يتعين على المشرّع أن يوفر للإدارة الأدوات اللازمة للقيام بوظيفتها، دون أن يفتح لها الباب أمام الانحراف بالسلطة أو تجاوز القانون.

المطلوب هو إقامة إدارة فعالة لكن خاضعة للرقابة، تتصرف وفقاً للقانون، وتراعي في قراراتها مبادئ العدالة والإنصاف، وعن هذا أسفر العديد من النتائج أهمها:

__ مبدأ المشروعية يعد العمود الفقري للدولة القانونية، ويلزم الإدارة بالخضوع الكامل للقانون في جميع أعمالها وتصرفاتها.

__ السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، رغم ضرورتها لتحقيق المصلحة العامة، تعد سيفاً ذا حدين، وقد تتحول إلى وسيلة للانحراف إذا لم تقيد بضوابط صارمة.

__ الرقابة القضائية والإدارية تشكل الضمانة الأساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، وتساعد في ضمان احترام المشروعية في استعمال السلطة التقديرية.

__ هناك تباين بين الأنظمة القانونية في مدى توسيع أو تضيق هامش السلطة التقديرية للإدارة مما يستدعي توحيد المفاهيم والتوجهات في هذا الشأن.

__ النصوص القانونية العامة أو الغامضة كثيراً ما تستغل لتبرير قرارات إدارية غير مشروعة مما يفرض ضرورة مراجعتها وصياغتها بدقة.

ومن هذه النتائج اقترحنا مجموعة اقتراحات:

__ إعادة النظر في صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالصلاحيات الإدارية، بحيث تكون دقيقة وواضحة ونحدد بوضوح متى وكيف تمارس السلطة التقديرية، لتفادي الغموض الذي قد يفتح باب التأويل التعسفي.

__ تعزيز دور القضاء الإداري في مراقبة استعمال السلطة التقديرية، من خلال توسيع سلطته في فحص الأسباب التي تستند إليها الإدارة في قراراتها، والتأكد من مدى مطابقتها للمصلحة العامة ومبدأ التناسب.

__ إدراج ضوابط قانونية صريحة ضمن النصوص التي تمنح الإدارة سلطة تقديرية، مثل الالتزام بالتعليل، احترام مبدأ التناسب، تجنب الانحراف في استعمال السلطة، ومراعاة ظروف كل حالة على حدة.

__ تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية على الإدارة، كأجهزة التفتيش والمجالس التأديبية وهيئات مكافحة الفساد، بهدف ضمان الاستعمال السليم للسلطة التقديرية.

__ نشر ثقافة قانونية داخل الإدارات العمومية، من خلال تدريب الموظفين على المبادئ القانونية المنظمة للعمل الإداري، لا سيما مبدأ المشروعية، بما يساهم في تقليص القرارات غير المشروعة الناتجة عن الجهل أو سوء التأويل.

__ توسيع دور المجتمع المدني والإعلام في الرقابة على القرارات الإدارية، وذلك عبر ضمان حق الوصول إلى المعلومة وتمكين المواطنين من الطعن في القرارات المخالفة للمشروعية.

__ العمل على وضع ميثاق أخلاقي للمسؤولين الإداريين يضمن أن تمارس السلطة التقديرية في إطار من المسؤولية، والحرص على تحقيق الصالح العام بعيداً عن الأهواء الشخصية أو المصالح الضيقة.



قائمة المصادر والمراجع

أولا : الكتب

- 1- بو عمران. عادل. النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة فقهية، تشريعية، قضائية)، الجزائر: دار الهدى، 2024.
- 2- بعلي. محمد الصغير. الوسيط في المنازعات الإدارية. عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
- 3- بسيوني عبد الله. عبد الغني. النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000.
- 4- الجمل. جمل. حصاد القرن العشرين في علم القانون. ط1، القاهرة: دار الشروق، 2006.
- 5- الجبرائي، خليفة على. القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة. ط1، ليبيا: دار الكتب الوطنية، 2005.
- 6- الحلو. ماجد راغب. القضاء الإداري. مبدأ المشروعية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1995.
- 7- خلوفي. خلوفي. قانون المنازعات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2004.
- 8- السعيد، عادل، أبو الخير، مجد. البوليس الإداري، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2008.
- 9 - سرور. أحمد فتحي. الوسيط في القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999.
- 10 سامي. جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة. مؤسسة حورس الدولية، 1992.
- 11- الصروخ. مليكة. القانون الإداري. ط 370، الرباط المغرب: الدار الجديدة، 1992.
- الطماوي. سليمان.
- 12- الوجيز في القضاء الإداري. ط7، القاهرة: دار الفكر العربي، 2010.
- 13- النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط4، القاهرة: دار الفكر العربي، 1976.
- 14- عوض، عوض محمد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2013.
- 15- علواش، فريد. آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، الإسكندرية مصر: دار الجامعة الجديدة، 2010.
- 16- العلوي. سالم بن راشد. القضاء الإداري دراسة مقارنة، مبدأ المشروعية ديوان المظالم في الدول الإسلامية، ج1، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- 17- عوابدي، عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997.

قائمة المصادر والمراجع

- 18- عوابدي. عمار. *دروس في القانون الإداري*. ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
- 19- عودة. الغوييري أحمد. *قضاء الإلغاء في الأردن*. عمان: مطابع الدستور، 1989.
- 20- فكري، فتحي. *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، القاهرة: دار النهضة العربية، 2017.
- 21- ليليو. مازن رضا. *الوجيز في القانون الإداري*. منشورات الاكاديمية العربية في الدانمارك 2008.
- 22- ليلة. حمد كامل. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. ط5، مصر: مكتبة النهضة المصرية، 1998.
- 23- لشعب. محفوظ. *المسؤولية في القانون الإداري*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 24- محمد حسين. منصور. *المدخل إلى القانون القاعدة القانونية*، ط1، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 25- محمد. علي الفتاح. *الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية _ دعوى الإلغاء)*، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009.
- 26- نصيرة. عبد الحميد. *دراسة في القرارات الادارية وطرق الطعن فيه*، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2008.
- 27- وهاب. محمد رفعت عبد. *القضاء الإداري*. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- ثانيا : الأطروحات والرسائل الجامعية**
- 1- بلحمزي، فهيمة. *الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية الجزائرية*، أطروحة الدكتوراه جامعة عبد الحميد ابن باديس، الجزائر: 2017 – 2018.
- 2- بلوشة، شريف أحمد يوسف، *دعوى إلغاء القرار الإداري*، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر غزة: 2010.
- ثالثا : المقالات والأبحاث العلمية**
- 1- بوقرة، إسماعيل. *علاء الدين، قليل. أهمية دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب مخالفة القانون*، مجلة العلوم الإنسانية، المركز الجامعي تيندوف الجزائر: ع2، سبتمبر 2017.
- 2- حسن، راشد زهرة. *عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء*، مجلة معالم الدراسات القانونية والسياسية، ليبيا: جامعة صبراتة ليبيا، ع5، 2021.
- 3- ختير، مسعود. *دور مبدأ المشروعية في حماية الحقوق والواجبات*، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة ع11، الجزائر: سبتمبر 2018.

قائمة المصادر والمراجع

- 4- دروازي، عمار. عدلي، محمد عبد الكريم، أثر مبدأ المشروعية في تحقيق الأمن للقانوني، مجلة المعيار جامعة أحمد بن يحيى الوشرسي، تيسمسيلت، الجزائر: ع2، ديسمبر 2024
- 5- دحمان سعاد. التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، ع6، الجزائر: 2017.
- 6- الزاملي، ماجد أحمد، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مجلة الحوار المتمدن ع4128، 2013
- 7- طواهرية، أبو داود. الأمن القانوني ودوره في حماية الحقوق والحريات في نظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، م10، ع1، 2022.
- 8- العم، أبو بكر، السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية والأكاديمية، الامارات العربية المتحدة: م1، ع7، 2024.
- 9- علي، همدان الطاهر محمد، مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وتمييزها عن دعوى الإلغاء، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة تعز اليمن: م1، ع6، 2023.
- 10- العقون، مرية. ممد، بركات. صحة عناصر القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية، م6، ع1، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2021.
- 11- عبد الستار، عثمان. الأهمية العملية للقضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين تصدرها كلية الحقوق جامعة النهرين العراقية، العراق: ع16، 2006.
- 12- غول، عمر. مجلس الدولة وحماية الحقوق الحريات الأساسية في الجزائر، مجلة الفكر، الجزائر: ع18، 2019.
- 13 - قروف، جمال. السلطة المقيدة للإدارة في القرار الإداري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة 20 اوت 1955، سكيكدة: م7، ع6، 2018.
- 14- مودع، محمد أمين، شروط قبول الدعوى على ضوء تعديل قانون الإجراءات المدنية الجزائري، مجلة صوت القانون، الجزائر: م5، ع2، 2018.
- 15- مومني، أحمد. مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الافريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر: م2، ع2، ديسمبر 2018.
- 16- نابي، عبد القادر، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية، مجلة دفاتر السياسة القانون، جامعة الطاهر مولاي سعيدة: م13، ع7، 2015.

رابعا : الملتقيات و المداخلات العلمية

قائمة المصادر والمراجع

1- الدوري، حسين. دور القضاء الإداري في بناء الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات
مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية،
المركز الجامعي بالوادي، أيام 28-29 أبريل 2010.



الصفحة	الموضوع
	الشكر والتقدير
	الإهداء
10_6	المقدمة
11	الفصل الأول: مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة مصطلحات ومفاهيم
13	المبحث الأول: مدخل لمبدأ المشروعية
13	المطلب الأول: تعريف ومصادر مبدأ المشروعية
14	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية
17	الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية
23	المطلب الثاني: أهمية مبدأ المشروعية في الأنظمة القانونية
23	الفرع الأول: تحقيق الأمن القانوني والاستقرار
26	الفرع الثاني: ضمان عدم التعسف في استخدام السلطة
27	المبحث الثاني: السلطة المقيدة بين الضوابط والحدود
27	المطلب الأول: مفهوم السلطة المقيدة
28	الفرع الأول: تعريف السلطة المقيدة
29	الفرع الثاني: أهمية السلطة المقيدة والفرق بينها وبين السلطة التقديرية
35	المطلب الثاني: حدود وضوابط السلطة المقيدة
35	الفرع الأول: الضوابط القانونية والإدارية
36	الفرع الثاني: الضوابط القضائية للسلطة المقيدة
38	الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية والسلطة المقيدة
40	المبحث الأول: تطبيقات مبدأ المشروعية في القضاء الإداري
40	المطلب الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
40	الفرع الأول: ماهية الرقابة القضائية

فهرس الموضوعات

43	الفرع الثاني: شروط الرقابة القضائية
47	المطلب الثاني: آليات وتطبيقات الرقابة القضائية
47	الفرع الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
50	الفرع الثاني: نتائج الرقابة القضائية
53	المبحث الثاني: حدود السلطة المقيدة في ظل التحولات القانونية الحديثة
53	المطلب الأول: الاتجاهات الحديثة في تعزيز مبدأ المشروعية
53	الفرع الأول: توسع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة
55	الفرع الثاني: اخضاع السلطة التقديرية لمبدأ المشروعية
56	المطلب الثاني: تأثير التطورات القانونية على السلطة المقيدة
56	الفرع الأول: دور القوانين الحديثة في حماية الحقوق
57	الفرع الثاني: دور القاضي في توجيه السلطة المقيدة
63_60	خاتمة
69_64	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس الموضوعات



يمثل مبدأ المشروعية الركيزة الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، حيث يجسد خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، ويمنعها من الانفراد باتخاذ قرارات خارجة عن الضوابط القانونية، وفي هذا السياق تأتي السلطة المقيدة كأحد تجليات هذا المبدأ، إذ تلزم الإدارة باتباع قواعد محددة دون أن تملك حرية التقدير، مما يعكس تطوراً كبيراً نحو تعزيز الشفافية والحد من الانحراف في استعمال السلطة، كما أن تفعيل الرقابة القضائية على هذه السلطة، والتشدد في شروط التعليل، والشكل، والهدف المشروع، يبرز التحول التشريعي والقضائي نحو حماية الحقوق وضمان العدالة الإدارية. إن ضبط ممارسة الإدارة للسلطة المقيدة ليس مجرد إجراء تقني، بل هو تجسيد عملي لتوازن مطلوب بين فاعلية الإدارة و ضمانات الأفراد، في ظل نظام قانوني متكامل يخضع فيه الجميع، سلطة وأفراداً، لحكم القانون.

abstract

The principle of legality represents the fundamental pillar upon which the rule of law is based. It embodies the administration's submission to the law in all its actions and prevents it from making unilateral decisions outside of legal controls. In this context, the exercise of restricted authority is one manifestation of this principle, as it obligates the administration to follow specific rules without the freedom of discretion, reflecting a significant development towards enhancing transparency and limiting the misuse of power. Furthermore, the activation of judicial oversight over this authority, and the stricter conditions for justification, form, and legitimate purpose, highlight the legislative and judicial transformation towards protecting rights and ensuring administrative justice. Regulating the administration's exercise of restricted authority is not merely a technical measure; rather, it is a practical embodiment of the required balance between administrative effectiveness and individual safeguards, within an integrated legal system in which everyone, both authorities and individuals, are subject to the rule of law.