وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة عباس لغرور-خنشلة-
كلية الحقوق و العلوم السياسية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

تخصص قانون إداري

شـــرعـيـة الـقـــرارات الإداريـــــة

من إعداد الطلبة:
شـــــريـــــرو لمبارك
معـــــــطـــــوب عادل

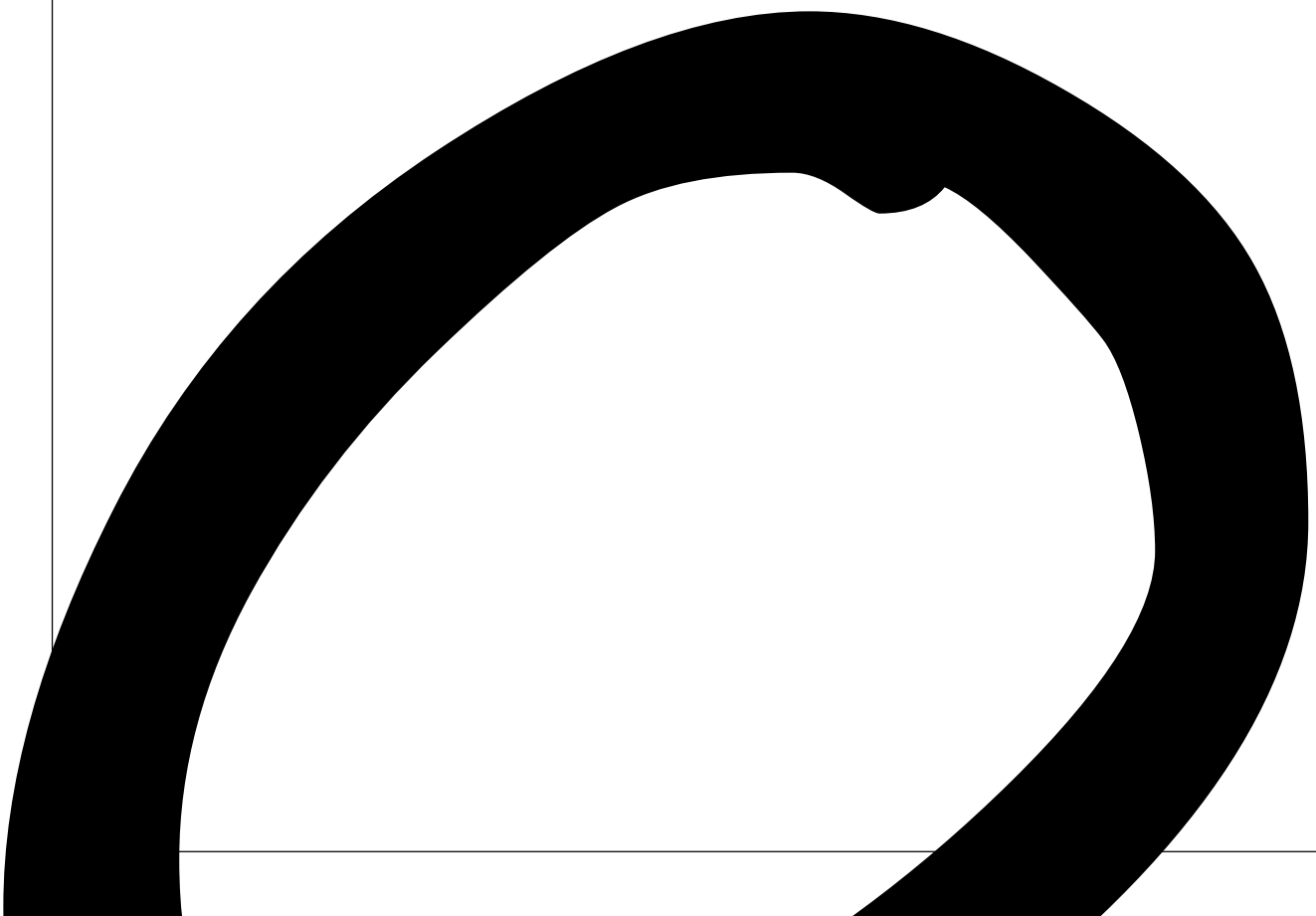
تحت إشراف :
الأستاذة : جبايلي صبرينة

أعضاء لجـنـة المـنـاقـشـة:

الأستاذة: سلام سميرة	أستاذ	(رئيسا)
الأستاذة: جبايلي صبرينة	أستاذ	(مشرفا)
الأستاذة:عبد اللاوي سامية	أستاذ	(عضوا ممتحنا)

السـنـة الجـامـعـيـة:

2026/2025



الشكر والتقدير

الحمد لله الذي وفقني بفضله لإتمام هذا العمل، والحمد لله الذي أنار لي طريق العلم ومنحني العزيمة لإنجاز هذا البحث.

أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف، الذي منحني من وقته وجهده الكثير، وكان لتوجيهاته العلمية القيمة ونصائحه السديدة الأثر البالغ في إخراج هذا العمل بهذه الصورة، فجزاه الله عني كل خير.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى السادة الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، الذين قبلوا مراجعة هذه المذكرة وتقييمها، والذين سأستفيد بكل تأكيد من ملاحظاتهم العلمية القيمة لتطوير هذا البحث.

وخالص الامتنان أقدمه إلى إدارة وعمال المكتبة الجامعية، الذين لم يتوانوا في تقديم المساعدة وتسهيل الوصول إلى المراجع والبيانات الضرورية، مما كان له أبلغ الأثر في إتمام الجانب الميداني للدراسة.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد، وكل من منحني كلمة تشجيع أو يد عون طوال مسيرتي الدراسية، ولكم مني جميعا فائق الاحترام والتقدير.

الإهـداء

نهدي نتاج الفكر في صفحاتنا.. لمن استناروا بالهوى في ذاتنا

نهدي الى الاهل الكرام مودة.. من كانوا نبض القلب في خطواتنا

الى شريكة العمر يا سكن المنى.. يا زوجتي، يا من نجل صفاتنا

الى الصغير ممتاز يضيء دروبنا.. ماريا ابنتي، يا قرة لحياتنا

ولصغيرتي طفل المودة والهوى.. يا جنة تعلو على رغباتنا

الى ذوي عادل.. نهدي سلاما صاغه حباتنا

الى العقول النيرات، أساتذة.. من صاغ علمهم علا منصاتنا

للطاقم الجامعي، كل مساهم.. في نشر علم، صان في اوقاتنا

الى الصحاب، لكل خل صادق.. من كانوا دوما حصن في لحظاتنا

وأخص عادلا يا نعم زميلنا.. يا من تقاسمنا معا غاياتنا

انت الشريك في البناء، ومثلنا.. تهدي نتاج الجهد في ساحاتنا

الى ذويك يا رفيق الدرب بعدنا.. نهدي القصيد و نجمع البيناتنا

هذا نتاج الكد يشهد ليلنا.. أن الوفاء منارة لحياتنا

نهدي ثمار العلم نحو أحبة.. صاروا كمثل الضوء في ظلماتنا

فاقبلوا الاهداء صدقا خالصا.. منا لكم، يا سر في جمعاتنا

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
الشكر و التقدير	3-4
الإهداء	5-6
المقدمة العامة	9-15
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ مشروعية القرار الإداري	16-18
المبحث الأول: ماهية مشروعية القرار الإداري وضمانات حمايتها	19
المطلب الأول: تعريف مشروعية القرار الإداري وتمييزها عمّا يشتبه بها	19-22
المطلب الثاني: شروط وضمانات حماية مبدأ المشروعية	22-24
المبحث الثاني: مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة وغير المكتوبة	25
المطلب الأول: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية	25-27
المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية	28-29
خلاصة الفصل الأول	30-32
الفصل الثاني: أركان وشروط صحة القرار الإداري	33
المبحث الأول: الأركان الخارجية لصحة القرار الإداري (الاختصاص والشكل)	34-35
المطلب الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري	36-40
المطلب الثاني: ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري	40-44
المبحث الثاني: الأركان الداخلية (الموضوعية) لصحة القرار الإداري	45

المطلب الأول: ركن السبب ومشروعيته ورقابة القضاء عليه	48-45
المطلب الثاني: ركن المحل والغاية في القرار الإداري	52-49
خلاصة الفصل الثاني	54-53
خاتمة	57-55
ملخص	60-58
قائمة المصادر و المراجع	62-61

المقدمة

يُعدّ مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري الحديث، باعتباره الإطار القانوني الذي تخضع له الإدارة العامة في مختلف تصرفاتها وأعمالها القانونية والمادية. فالإدارة، رغم تمتعها بامتيازات السلطة العامة وسلطات استثنائية تمكنها من تحقيق المصلحة العامة وضمان السير المنتظم للمرافق العامة، تبقى ملزمة باحترام أحكام القانون وعدم الخروج عن حدوده، تكريساً لفكرة الدولة القانونية وحمايةً للحقوق والحريات الفردية.

ويُعتبر القرار الإداري من أبرز الوسائل القانونية التي تمارس الإدارة من خلالها نشاطها، نظراً لما يرتبه من آثار قانونية مباشرة تمس المراكز القانونية للأفراد. ومن ثمّ، فقد أحاطه المشرع والقضاء الإداري بجملة من الضمانات الشكلية والموضوعية، وأخضعاه لرقابة قضائية دقيقة تهدف إلى التأكد من سلامة أركانه ومدى مطابقته لمبدأ المشروعية.

وتبرز أهمية دراسة أركان القرار الإداري من خلال ارتباطها الوثيق بحماية الحقوق والحريات من جهة، وضمان فعالية الإدارة في أداء مهامها من جهة أخرى، خاصة في ظل التوسع المتزايد لاختصاصات الإدارة الحديثة وما يقابله من اتساع نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لها.

الدراسات السابقة

حظي موضوع مشروعية القرار الإداري وأركانه باهتمام واسع من طرف الفقه والقضاء الإداري، حيث تناولته العديد من الدراسات والأبحاث الأكاديمية من زوايا مختلفة. فقد ركزت بعض الدراسات على بيان مفهوم مبدأ المشروعية ومصادره، في حين اهتمت دراسات أخرى بتحليل أركان القرار الإداري وبيان صور العيوب التي قد تلحق بها وآثارها القانونية.

كما اهتمت بعض البحوث بدراسة دور القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية ومدى فعالية هذه الرقابة في حماية الحقوق والحريات. غير أنّ أغلب هذه الدراسات جاءت متفرقة بين الجانب النظري والتطبيقي، الأمر الذي يبرر إعادة تناول الموضوع بصورة تحليلية شاملة تجمع بين التأصيل الفقهي والتطبيق القضائي في ظل المستجدات التشريعية والقضائية الحديثة.

دوافع اختيار الموضوع

أولاً: الدوافع الذاتية

تتمثل الدوافع الذاتية في الرغبة العلمية والأكاديمية في دراسة موضوع أركان القرار الإداري باعتباره من المواضيع الجوهرية في القانون الإداري، لما يثيره من إشكاليات قانونية تتعلق بحدود السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية.

ثانياً: الدوافع الموضوعية

تتمثل الدوافع الموضوعية في الأهمية البالغة التي يكتسيها مبدأ المشروعية في تكريس دولة القانون وحماية الحقوق والحريات، بالإضافة إلى كثرة المنازعات الإدارية المتعلقة بعيوب القرارات الإدارية وما يترتب عنها من آثار قانونية تمس استقرار المراكز القانونية للأفراد والإدارة على حد سواء.

أهمية الدراسة

تكتسي هذه الدراسة أهمية علمية وعملية بالغة، كونها تتناول موضوعاً محورياً في القانون الإداري يتمثل في مشروعية القرار الإداري وأركانه القانونية. كما تكمن أهميتها في إبراز الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية وحماية الحقوق والحريات من أي تعسف أو انحراف في استعمال السلطة.

وتسهم هذه الدراسة كذلك في توضيح الضوابط القانونية التي تحكم ممارسة الإدارة لاختصاصاتها، بما يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات حماية الأفراد.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثل فيما يلي:

1. بيان مفهوم مبدأ المشروعية وخصائصه ومصادره في النظام القانوني الجزائري .
2. تحليل الأركان القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري .
3. توضيح صور العيوب التي قد تلحق بأركان القرار الإداري وآثارها القانونية .
4. إبراز دور القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية .
5. المساهمة في تعزيز الحماية القانونية للحقوق والحريات وتكريس مبادئ دولة القانون .

إشكالية الدراسة

تتمحور الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة حول التساؤل الآتي:

« إلى أي مدى يساهم مبدأ المشروعية والرقابة القضائية على أركان القرار الإداري في تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة في أداء وظائفها وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم؟»

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، تتمثل فيما يلي:

1. ما المقصود بمبدأ المشروعية، وما هي مصادره وضمانات حمايته؟
2. ما هي الأركان القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري؟
3. ما أثر اختلال أحد أركان القرار الإداري على مشروعيته؟
4. ما مدى فعالية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في حماية الحقوق والحريات؟

منهجية الدراسة

للإجابة عن الإشكالية المطروحة، تم الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والاجتهادات القضائية المتعلقة بالقرار الإداري، كما تم الاستعانة بالمنهج الوصفي لتأصيل المفاهيم القانونية وبيان خصائصها، بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض المواضع بهدف تدعيم الدراسة وإثرائها.

صعوبات الدراسة

واجهت هذه الدراسة مجموعة من الصعوبات، من أبرزها:

1. تشعب موضوع القرار الإداري وتداخل مفاهيمه القانونية .
2. صعوبة الإحاطة بمختلف الاجتهادات القضائية المتعلقة بعيوب المشروعية .

3. ندرة بعض المراجع الحديثة المتخصصة في دراسة أركان القرار الإداري وفق المستجدات التشريعية والقضائية الجزائرية .

خطة الدراسة

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ مشروعية القرار الإداري

ويتناول هذا الفصل مفهوم مبدأ المشروعية، وخصائصه، ومصادره المختلفة، بالإضافة إلى الضمانات القانونية والقضائية المقررة لحمايته.

الفصل الثاني: الأركان القانونية للقرار الإداري

ويتناول هذا الفصل دراسة الأركان الخارجية للقرار الإداري والمتمثلة في الاختصاص والشكل والإجراءات، ثم الأركان الداخلية المتعلقة بالسبب والمحل والغاية، مع بيان صور العيوب التي قد تلحق بها وآثارها القانونية.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ مشروعية القرار الإداري

يُشكل مبدأ المشروعية الدعامة الهيكلية والجوهرية التي يرتكز عليها صرح الدولة القانونية المعاصرة؛ إذ لا يتصور قيام كيان إداري فاعل في إطار دولة القانون دون خضوع مطلق لكافة السلطات العامة والأجهزة الإدارية لسيادة القواعد القانونية القائمة، سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة (بوضياف، 2021، ص 15). إن هذا الخضوع ليس محض خيار إداري، بل هو الضمانة الحقيقية التي تنقل ممارسة السلطة من حيز التقدير المطلق والأهواء الشخصية للحكام، إلى رحاب الانضباط القانوني الرصين (شيهوب، 2020، ص 22).

وتأسيساً على ذلك، يسعى هذا الفصل إلى تفكيك الماهية الجوهرية لمبدأ مشروعية القرار الإداري، من خلال ممارسة "نقد مفاهيمي" لتحديد التعريفات الدقيقة لهذا المبدأ، مع إرساء حدود فاصلة بينه وبين المصطلحات القانونية المتداخلة التي قد تثير لبساً في التطبيق العملي. ولا يقف البحث عند حدود التأصيل النظري، بل يتجاوزه لاستعراض المصادر التشريعية والقضائية والتقاليد العرفية التي تستقي منها الإدارة أسس مشروعيتها، وصولاً إلى فحص الآليات الضامنة التي تكفل حماية هذه المشروعية، وتقويم انحراف الإدارة عن جادة القانون، وضمان إبقاء نشاطها الإداري ضمن النطاق المشروع المرسوم لها (عوابدي، 2021، ص 41).

المبحث الأول: ماهية مشروعية القرار الإداري وضمانات حمايتها

لا يعد مبدأ المشروعية مجرد قاعدة إجرائية في القانون الإداري، بل هو الضمانة الجوهرية والفيصل الذي يحدد نطاق نفوذ الإدارة في مواجهة الأفراد. فإذا كانت الدولة المعاصرة قد منحت الإدارة صلاحيات واسعة لضمان سير المرافق العامة، فإن هذا التوسع يقتضي بالضرورة وجود إطار مرجعي يضبط تحركات السلطة التنفيذية ويجعلها في إطار قانوني سليم (لباد، 2022، ص 67). يتناول هذا المبحث دراسة الماهية القانونية للمشروعية عبر تبيان دلالاتها اللغوية والاصطلاحية، وصولاً إلى تمييزها عن مفاهيم مجاورة، ثم الانتقال إلى دراسة الضمانات الهيكلية والقضائية التي تؤمن تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع.

المطلب الأول: تعريف مشروعية القرار الإداري وتمييزها عما يشتبه بها

تكتسي عملية تحديد المفهوم الدقيق لمبدأ المشروعية أهمية بالغة، ليس فقط من الناحية النظرية، بل لما يترتب على ذلك من آثار عملية في رقابة القضاء على أعمال الإدارة. فالمشروعية هي المعيار الذي يحدد ما إذا كان القرار الإداري قد ولد في بيئة قانونية سليمة أم أنه جاء مشوباً بالبطلان، ولذلك نستعرض في هذا المطلب الدلالات اللغوية والاصطلاحية للمشروعية، مع محاولة التمييز بينها وبين مفاهيم أخرى تتقاطع معها في المحتوى القانوني (بوسقيعة، 2022، ص 54).

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي والفقهي لمبدأ المشروعية

تضرب كلمة "المشروعية" بجذورها في المعجم اللغوي العربي إلى الأصل الثلاثي "شرع"، والذي يحمل في طياته دلالات البيان، والوضوح، والاستقامة، والنهج السوي؛ فالشريعة هي المورد الصافي والمنهاج المستقيم الذي يُهتدى به، وهو ما يعكس –في جوهره القانوني– رغبة المشرع في أن تكون القرارات الإدارية، باعتبارها تصرفات قانونية، مطابقة لهذا المنهاج القويم لضمان نفاذها وسلامتها (عمر، 2019، ص 1245).

أما من الناحية الاصطلاحية والقانونية، فإن مشروعية القرار الإداري تجسد في جوهرها "مبدأ سيادة القانون" بمفهومه الشامل؛ وهو ما يعني بالضرورة خضوع "الحكام" و"المحكومين" على حد سواء لقواعد قانونية ملزمة سابقة الوجود (الطماوي، 2020، ص 33). وتأسيساً على هذا المبدأ، لم تعد ممارسة السلطة في الدولة القانونية امتيازاً شخصياً لمن يتولاها، بل أضحت وظيفة قانونية مقيدة بحدود نصوص القانون (عبد الوهاب، 2021، ص 19).

وفي هذا الصدد، تباينت الرؤى الفقهية في تحديد مدى هذا الخضوع ومدلوله؛ حيث ذهب اتجاه فقهي أول إلى تبني "المفهوم السلبي" للمشروعية، والذي يكتفي بضرورة ألا تأتي تصرفات الإدارة مخالفة للنص القانوني. وفي المقابل، انتصر الاتجاه الراجح للمفهوم الإيجابي، والذي يفرض على الإدارة التزاماً إيجابياً بأن تستند في كل تصرفاتها إلى أساس

قانوني يمنحها صلاحية التحرك (عوابدي، 2021، ص 58). وبذلك يضيق نطاق السلطة التقديرية للإدارة كلما اتسعت دائرة القواعد القانونية المنظمة لنشاطها (الحلو، 2021، ص 74).

الفرع الثاني: التمييز بين مبدأ المشروعية (Légalité) ومبدأ الشرعية (Légitimité)

يُعد التمييز المفاهيمي بين "المشروعية" و"الشرعية" من الدقائق الفقهية التي تكتسي أهمية بالغة في حقل القانون الإداري، إذ يرفع اللبس الجوهري الذي قد يحيط بممارسة السلطة العامة. فإذا كان المصطلحان ينهلان من أصل لغوي واحد، إلا أن دلالتهما القانونية والسياسية تنصرف إلى اتجاهين متباينين في التكييف والوظيفة (شيهوب، 2020، ص 39).

فالمشروعية(Légalité) ، بمفهومها التقني والوضعي، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجانب الشكلي والموضوعي للقرار الإداري؛ فهي تقيس مدى امتثال الإدارة للقواعد القانونية المكتوبة والأنظمة النافذة القائمة فعلاً في الدولة. بهذا المعنى، تعد المشروعية حالة من المطابقة القانونية المحضة، حيث يُختزل دور القاضي الإداري في التحقق من وجود سند قانوني يبرر التصرف الإداري (الحلو، 2021، ص 82).

وعلى النقيض من ذلك، تنصرف "الشرعية (Légitimité) "إلى البعد القيمي والأخلاقي الذي يضفي على ممارسة السلطة صفة القبول والرضا من قبل الجماعة؛ فالشرعية لا تكتفي بما هو قائم من نصوص قانونية، بل تتجاوز ذلك لتعبر عن قيم العدالة والإنصاف والمصلحة العامة (عبد الوهاب، 2021، ص 44).

ومن الناحية الفقهية، يرى جانب كبير من الفقه أن القرار الإداري قد يكون مشروعاً من الناحية القانونية، لكنه يفتقر إلى الشرعية إذا تعارض مع جوهر العدالة أو القيم المجتمعية. لذلك تسعى النظم القانونية الحديثة إلى تحقيق التكامل بين المشروعية والشرعية، بما يضمن احترام القانون وتحقيق العدالة في آن واحد (بوضياف، 2022، ص 91).

المطلب الثاني: شروط وضمانات حماية مبدأ المشروعية

لا تكتسي قواعد المشروعية صبغتها الإلزامية إلا بوجود منظومة متكاملة من الضمانات، التي تتوزع ما بين ضمانات تنظيمية وهيكلية تمنع انحراف السلطة قبل وقوعه، وضمانات قضائية لاحقة تهدف إلى تقويم هذا الانحراف وإلغاء آثاره القانونية (زروقي، 2021، ص 101). إن هذه الضمانات هي التي تحول مبدأ المشروعية من مجرد صياغات نظرية إلى واقع قانوني ملموس يُلزم الإدارة ويحمي الأفراد.

الفرع الأول: المرتكزات التنظيمية :مبدأ الفصل بين السلطات وتحديد الاختصاصات

تستند حماية مبدأ المشروعية في الدول الديمقراطية إلى ركيزة دستورية أصيلة؛ إذ لا يمكن تصور قيام دولة قانونية حقيقية في ظل استبداد جهة واحدة بكافة الصلاحيات. ومن هذا المنطلق، برز مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة عضوية تهدف إلى منع تغول السلطة التنفيذية والحد من تعسفها (الطماوي، 2020، ص 55).

فالتوزيع الوظيفي للسلطات لا يهدف فقط إلى تنظيم العمل الإداري والسياسي، بل يخلق نوعاً من الرقابة المتبادلة والتوازن الدقيق بين السلطات، بما يحقق خضوع الإدارة للقانون ويمنع الانحراف في استعمال السلطة (بوضياف، 2021، ص 63).

وتتعزز هذه الضمانة بضرورة تحديد الاختصاصات الإدارية بشكل دقيق في النصوص القانونية والتنظيمية؛ فالمشروعية الإدارية تقتضي أن تلتزم كل جهة إدارية بنطاق اختصاصها المحدد قانوناً، دون تجاوز أو اعتداء على اختصاصات الجهات الأخرى (عوابدي، 2021، ص 114). ويُعد احترام قواعد الاختصاص حجر الأساس في سلامة القرار الإداري ومشروعيته (لباد، 2022، ص 121).

الفرع الثاني: الرقابة القضائية الفعالة كحامية لمبدأ المشروعية

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة حجر الزاوية والضمانة الأكثر فعالية في حماية مبدأ المشروعية؛ فوجود قضاء إداري مستقل ومتخصص يشكل الوسيلة الحقيقية لإخضاع الإدارة لسيادة القانون (بعلي، 2021، ص 143).

وتبرز أهمية هذه الرقابة من خلال دعوى الإلغاء، التي تُعد الوسيلة القضائية الأساسية الممنوحة للأفراد للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث تمكن القاضي الإداري من إعدام القرار المخالف للقانون وتجريده من آثاره القانونية بأثر رجعي (بوضياف، 2022، ص 177).

كما تتميز الرقابة القضائية بأنها رقابة قانونية موضوعية، تبحث في مدى احترام الإدارة للقيود القانونية المفروضة عليها، سواء تعلق الأمر بعيب الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة (عبد الغني، 2020، ص 98).

إن وجود قضاء إداري قوي ومستقل يضفي على مبدأ المشروعية صفة الإلزام الفعلي، ويحول الدولة من مجرد سلطة سياسية إلى دولة قانون تخضع فيها الإدارة لأحكام القضاء احتراماً للحقوق والحريات العامة (لباد، 2022، ص 145).

المبحث الثاني: مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة وغير المكتوبة

إن خضوع الإدارة للقانون يقتضي بالضرورة تحديد كنه هذا "القانون" الذي يجب الانصياع له؛ إذ لا تقتصر مصادر المشروعية على النصوص التشريعية المكتوبة فحسب، بل تمتد لتشمل قواعد أخرى أوجدها العرف أو استنبطها القضاء من روح العدالة (شيهوب، 2020، ص 88). ويتناول هذا المبحث دراسة وتحليل روافد المشروعية الإدارية، بدءاً بالمصادر الرسمية المكتوبة التي تترتب في هرم قانوني صارم، وصولاً إلى المصادر غير المكتوبة التي تلعب دوراً تكميلياً وإنشائياً في ضبط العمل الإداري (بوسقيعة، 2022، ص 102).

المطلب الأول: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية

تمثل المصادر المكتوبة الركيزة الصلبة والواضحة لمبدأ المشروعية، حيث تستمد قوتها من صياغتها الرسمية وصدورها عن سلطات مختصة وفق إجراءات دستورية محددة (لباد، 2022، ص 131). وتتسم هذه المصادر بالتدرج والقوة الإلزامية المتفاوتة، مما يفرض على الإدارة احترام هذا الترتيب الهرمي عند اتخاذ قراراتها.

الفرع الأول: التدرج التشريعي الداخلي: الدستور، القانون العادي، واللوائح التنظيمية.

يستند مبدأ المشروعية في جوهره البنيوي إلى قاعدة "تدرج القواعد القانونية"، حيث تتربع النصوص المكتوبة على قمة الهرم القانوني للدولة (الطماوي، 2020، ص 61). ويأتي الدستور في طليعة هذه المصادر باعتباره أسمى وثيقة قانونية تمنح الشرعية لكافة السلطات العامة، بما يفرض خضوع الإدارة لأحكامه وعدم جواز مخالفته تحت أي مبرر (بوضياف، 2021، ص 72).

ويلي الدستور القانون العادي الذي يصدر عن السلطة التشريعية، باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة، وهو ملزم للإدارة في جميع قراراتها وتصرفاتها (عبد الوهاب، 2021، ص 58). إذ لا يجوز للإدارة الامتناع عن تطبيق القانون أو تعطيله أو مخالفته، وإلا ترتب عن ذلك انعدام المشروعية (عوابدي، 2021، ص 96).

أما المرتبة الثالثة فتتمثل في اللوائح التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية في إطار سلطتها التنظيمية، سواء لتنفيذ القوانين أو لتنظيم المرافق العامة (لباد، 2022، ص 149). وتخضع هذه اللوائح لمبدأ التدرج الداخلي، بحيث تلتزم الأدنى منها بالأعلى، ويخضع القرار الإداري الفردي لها باعتبارها قواعد عامة ملزمة.

الفرع الثاني: المعاهدات والاتفاقيات الدولية ومكانتها في النظام القانوني

تُعد المعاهدات الدولية المصادق عليها وفق الإجراءات الدستورية مصدراً ملزماً لمبدأ المشروعية، إذ أصبحت جزءاً من القانون الداخلي بعد استيفاء شروط النفاذ (بسيوني، 2000، ص 144). كما أنها تحتل مرتبة سامية في بعض الأنظمة القانونية، بما فيها النظام الجزائري، الذي يمنحها أولوية على القوانين العادية وفق النصوص الدستورية (زروقي، 2021، ص 118).

ويترتب على ذلك التزام الإدارة بمواءمة قراراتها مع الالتزامات الدولية، خاصة تلك المتعلقة بحقوق الإنسان أو الاتفاقيات الاقتصادية والبيئية (شيهوب، 2020، ص 112). وبالتالي فإن أي قرار إداري يتعارض مع معاهدة نافذة يُعد مشوباً بعيب مخالفة القانون، بما يتيح للقضاء الإداري إلغاؤه (بوسقيعة، 2022، ص 121).

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية

تتميز قواعد القانون الإداري بمرونة كبيرة، ما يسمح للمصادر غير المكتوبة بأن تلعب دوراً مكملاً في سد الفراغ التشريعي وضبط العمل الإداري (لباد، 2022، ص 163).

الفرع الأول: العرف الإداري والقضاء كأدوات تكميلية

يُعد العرف الإداري مصدراً غير مكتوب للمشروعية، يتمثل في سلوك إداري مستقر ومتكرر مع الاعتقاد بإلزاميته القانونية (عمر، 2019، ص 1621). ويتطلب قيامه ركنين أساسين: الركن المادي المتمثل في التكرار والاستقرار، والركن المعنوي المتمثل في الاعتقاد بالإلزام (عوابدي، 2021، ص 133).

ولا يجوز للإدارة مخالفة العرف المستقر إلا بنص تشريعي أو بعرف جديد، حفاظاً على استقرار المراكز القانونية (عبد الغني، 2020، ص 112).

كما يلعب القضاء الإداري دوراً إنشائياً مهماً، إذ لا يقتصر على تطبيق النصوص بل يساهم في خلق قواعد قانونية من خلال الاجتهاد القضائي، الذي أصبح مصدراً غير مباشر للمشروعية (الحلو، 2021، ص 91). وتتحول المبادئ القضائية المستقرة إلى قواعد ملزمة للإدارة في تصرفاتها.

الفرع الثاني: المبادئ العامة للقانون كمصادر إنشائية

تُعد المبادئ العامة للقانون من أهم مصادر المشروعية غير المكتوبة، حيث يستخلصها القاضي الإداري من روح النظام القانوني والعدالة (لباد، 2022، ص 175). وتشكل هذه المبادئ إطاراً موازياً للنصوص المكتوبة، يهدف إلى سد الفراغ التشريعي وضمان احترام الحقوق الأساسية.

ومن أهم هذه المبادئ: المساواة أمام المرافق العامة، استمرارية المرافق العامة، عدم رجعية القرارات الإدارية، وضمان حق الدفاع (بوضياف، 2022، ص 201).

وتكتسب هذه المبادئ قوة إلزامية مماثلة للقانون المكتوب، حيث يُعد خرقها سبباً لإلغاء القرار الإداري (بسيوني، 2000، ص 167). كما تساهم في ضبط السلطة التقديرية للإدارة ومنع التعسف في استعمال السلطة، بما يعزز دولة القانون (عبد الوهاب، 2021، ص 83).

خلاصة الفصل الأول

أفضت الدراسة التحليلية المستفيضة التي تناولناها في طيات هذا الفصل إلى استجلاء الملامح الجوهرية والركائز القانونية التي يستند إليها "مبدأ مشروعية القرار الإداري"، بوصفه الحجر الزاوي الذي يقوم عليه صرح الدولة القانونية المعاصرة. ومن خلال التقصي في المفاهيم والأسس التنظيمية لهذا المبدأ، يمكننا بلورة أهم النتائج والاستنتاجات في النقاط الجوهرية التالية:

1. في تأصيل المفهوم والتمايز الوظيفي :خلصنا إلى أن مشروعية القرار الإداري تتجاوز كونها مجرد التزام شكلي بحرفية النصوص الجامدة، لتصبح التزاماً جوهرياً وعميقاً بخضوع السلطة العامة للقواعد القانونية بمفهومها الواسع والشامل. وقد تجلى لنا أن التمييز الدقيق بين "المشروعية (Légalité) "و"الشرعية(Légitimité) "ليس ترفاً فكرياً، بل هو انعكاس للتوازن الدقيق بين ضرورة الامتثال للقانون الوضعي المكتوب وبين استلهام مبادئ العدالة والإنصاف المتجذرة في الضمير الجمعي، وهي المبادئ التي تضفي على العمل الإداري قبوله الاجتماعي والمؤسسي وتمنحه صفة "الحق."

.2في فاعلية الضمانات الهيكلية والقضائية :أثبتت الدراسة أن مبدأ "فصل السلطات" واستقلال القضاء الإداري ليسا مجرد قواعد تنظيمية جامدة، بل هما "حائط الصد" المنيع والضمانة العضوية الأولى أمام أي تغول أو تعسف محتمل من جانب الإدارة. وبدون توفر رقابة قضائية نافذة، مستقلة، ومتخصصة، يظل مبدأ المشروعية مجرد كيان هلامي وشعارات نظرية تفتقر إلى الآليات الزجرية التي تفرض احترامه على أرض الواقع، وتجبر السلطة التنفيذية على الانصياع لأحكام القانون.

.3في تكامل الروافد والمصادر القانونية :اتضح لنا جلياً أن مبدأ المشروعية يستقي أحكامه من منظومة قانونية متكاملة ومتدرجة؛ تبدأ بسمو الدستور كمرجع سيادي أسمى، مروراً بالتشريعات العادية واللوائح التنظيمية، وصولاً إلى المكانة الرفيعة للمصادر الدولية المتمثلة في المعاهدات .ولم نغفل في تحليلنا الدور الحيوي للمصادر غير المكتوبة؛ حيث أثبت العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون والاجتهاد القضائي أنها تمثل "صمام الأمان" القانوني الذي يملأ الفراغات التشريعية، ويمنح القضاء الإداري المرونة اللازمة لمواكبة التطورات المتسارعة والتعقيدات المتزايدة في العمل الإداري الحديث.

خلاصة القول :إن المشروعية الإدارية ليست حالة سكونية جامدة، بل هي ممارسة ديناميكية مستمرة تفرض على الإدارة البقاء دائماً تحت مظلة القانون، مستندة في قراراتها إلى أركان صحيحة تضمن صيانة المصلحة العامة وحماية الحقوق الفردية. وإذا كانت هذه القواعد "الخارجية والاطارية" للمشروعية هي ما فصلناه في هذا الفصل، فإنها تشكل

الأرضية الصلبة التي سننطلق منها في الفصل الثاني لولوج "البناء الداخلي الفني" للقرار الإداري، وذلك عبر تشريح أركانه الخمسة وفحص شروط صحته الموضوعية والشكلية.

الفصل الثاني: أركان وشروط صحة القرار الإداري

: الأركان الخارجية والداخلية

لا تقتصر مشروعية القرار الإداري، في جوهرها التحليلي، على مجرد خضوعه العام للمنظومة القانونية القائمة، بل إنها تمتد وتتغلغل لتشمل سلامة "البناء القانوني" للقرار ذاته. فالقرار الإداري، باعتباره عملاً قانونياً إرادياً منفرداً(Actes unilatéraux) ، يمثل تجسيداً لإرادة السلطة العامة، الأمر الذي يستوجب استجماعه لجملة من الأركان الجوهرية والضوابط الصارمة التي حددها الفقه وأرسى معالمها القضاء الإداري بدقة متناهية، لضمان توافق هذا القرار مع مقتضيات المصلحة العامة والحريات الفردية.

وتأسيساً على هذا المنظور الفني، ينقسم البناء القانوني للقرار الإداري إلى قسمين متكاملين" :أركان خارجية "تتعلق بالهيكل الإجرائي والشخصي للقرار، وتتمثل في ركني (الاختصاص والشكل)، و"أركان داخلية"تنصرف إلى جوهر القرار ومضمونه الموضوعي، وتتجسد في أركان (السبب، والمحل، والغاية).

يهدف هذا الفصل إلى تفكيك هذه الأركان الخمسة وتحليل شروط صحتها تحليلاً قانونياً دقيقاً، مع بيان الآثار القانونية المترتبة على تخلف أي ركن منها أو شوبها بعيب من عيوب عدم المشروعية، وذلك عبر المسار المنهجي التالي:

- المبحث الأول :نكرسه لدراسة "الأركان الخارجية" للقرار الإداري، من خلال تفصيل ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات.

- المبحث الثاني :نخصصه لتحليل "الأركان الداخلية" الموضوعية، من خلال فحص ركن السبب، وركن المحل، وركن الغاية.

المبحث الأول: الأركان الخارجية لصحة القرار الإداري :الاختصاص والشكل

تُشكل الأركان الخارجية للقرار الإداري "السياج الإجرائي والتنظيمي" الذي يحيط به؛ فهي تمثل الضمانات الأولى التي يفرضها القانون لضمان صدور القرار عن الجهة المخولة قانوناً (ركن الاختصاص)، وفي القالب الإجرائي الذي أوجده المشرع (ركن الشكل والإجراءات). وسنقف في هذا المبحث على تفصيل هذين الركنين، باعتبارهما أولى عتبات المشروعية التي لا يمكن للقرار الإداري أن يكتسب وجوده القانوني دون استجماع مقوماتهما.

المطلب الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري

يحتل ركن الاختصاص مكانة سامية في هرم أركان القرار الإداري، إذ يُعد بحق "قاعدة من قواعد النظام العام". فالاختصاص هو المصدر القانوني الذي يشرعن وجود الإدارة، وهو الضابط الذي يمنع تداخل السلطات. سنبحث في هذا المطلب ماهية هذا الركن وعناصره المكونة، وصولاً إلى تحديد النطاق القانوني الذي يمارس فيه الموظف العام سلطته.

الفرع الأول: مفهوم الاختصاص وعناصره الجوهرية

يُعد ركن الاختصاص "النظام العام" في القانون الإداري، فهو يمثل القدرة القانونية أو الصلاحية الاستثنائية التي يمنحها المشرع لموظف عام أو جهة إدارية معينة لاتخاذ قرارات ملزمة باسم الإدارة، ولحساب المرفق العام (عوابدي، 2021). وعليه، لا يعد الاختصاص حقاً شخصياً أو ملكية خاصة للموظف، بل هو "وظيفة قانونية" مقيدة بحدود النص، تفرض على صاحبها الامتثال لحدود الولاية التي رسمها المشرع.

ولا تكتمل مشروعية ركن الاختصاص إلا بتوافر أربعة عناصر تكاملية، يُعد تخلف أي منها إخلالاً بسلامة القرار الإداري:

1. العنصر الشخصي :(Ratio Personae) ويقصد به وجوب صدور القرار من الشخص الطبيعي أو الهيئة التي منحها القانون صلاحية التوقيع والبت في الشأن الإداري، بحيث لا يجوز لغير المختص ممارسة هذا الدور إلا في حالات التفويض القانوني الصريح.
2. العنصر الموضوعي :(Ratio Materiae) وهو تحديد المسائل والموضوعات التي يمتلك الموظف المختص صلاحية البت فيها قانوناً؛ إذ لا يجوز للموظف أن يتجاوز اختصاصه الوظيفي النوعي إلى موضوعات لم يكلف بها.

3. العنصر المكاني :(Ratio Loci) وهو النطاق الجغرافي أو الحيز الإقليمي الذي يمارس فيه الموظف العام سلطته؛ فقرار الموظف لا يكتسب مشروعيته إلا إذا اتُخذ ضمن حدود الدائرة الإدارية المقررة له.
4. العنصر الزمني :(Ratio Temporis) وهو ممارسة الاختصاص خلال الفترة القانونية المحددة للموظف (منذ تاريخ تعيينه أو تكليفه وحتى تاريخ انتهاء مهامه أو انقضاء أجله) (بوسقيعة، 2022).

إن أي خروج أو تجاوز لأحد هذه العناصر الأربعة يجعل القرار الإداري مشوباً بـ "عيب عدم الاختصاص"، وهو من أخطر عيوب القرار الإداري الذي يؤدي غالباً إلى بطلانه، لأن الاختصاص مرتبط بكيان السلطة العامة ذاتها ولا مجال فيه للاجتهاد الشخصي (لباد، 2022).

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص وأثره على مشروعية القرار

يتخذ "عيب عدم الاختصاص" صوراً متعددة في القانون الإداري، تتفاوت في جسامتها القانونية ومدى تأثيرها على مصير القرار الإداري، ويمكن تصنيفها إلى درجتين أساسيتين:

1. عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) :يُعد هذا العيب أشد صور الانحراف عن مبدأ المشروعية؛ فهو يحدث حينما يصدُر القرار الإداري عن

شخص لا يمت بصلة إلى الإدارة (كفرد من عامة الناس يمارس وظيفة عامة)، أو حينما تعتدي سلطة إدارية على اختصاصات أصيلة للسلطة التشريعية أو القضائية. في هذه الحالة، يتسم القرار بالجسامة والخطورة التي تخرجه من دائرة "القرار الإداري المشوب بعيب" إلى دائرة "القرار المنعدم(Acte inexistant) "؛ وهو قرار لا تلحقه حصانة، ولا يتحصن بمرور الزمن، ويجوز لكل ذي مصلحة التمسك ببطلانه في أي وقت، كما يمكن للقاضي الإداري إعدامه بصفته منعدماً (زروقي، 2021).

2. عيب عدم الاختصاص البسيط (تجاوز السلطة) :وهو الصورة الأكثر شيوعاً في المنازعات الإدارية، ويحدث داخل النسيج الإداري الواحد دون أن يصل إلى حد اغتصاب السلطة؛ كأن يصدر قرار من موظف مرؤوس في مسألة تقع ضمن الاختصاص الحصري لرئيسه الإداري، أو أن تتعدى هيئة إدارية مركزية على اختصاصات هيئة محلية (لامركزية) دون تفويض قانوني. هذا العيب وإن كان يمس المشروعية، إلا أنه لا يبلغ درجة الانعدام، بل يجعل القرار قابلاً للإلغاء إذا طُعن فيه ضمن المواعيد القانونية المقررة (بعلي، 2021).

الآثار القانونية المترتبة :تأسيساً على كون قواعد الاختصاص جزءاً لا يتجزأ من "النظام العام" في القانون الإداري، تترتب عليها آثار قانونية صارمة:

- الدور الرقابي للقاضي :يملك القاضي الإداري سلطة إثارة عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه، حتى ولو لم يتمسك به الخصوم، وذلك حمايةً لسلامة الجهاز الإداري.
- مبدأ عدم القابلية للتصحيح :لا يجوز للإدارة تصحيح القرار المعيب بعد صدوره بأثر رجعي، إذ لا يمكن سد ثغرة انعدام الاختصاص إلا بصدور قرار جديد كلياً ومستوفٍ لكافة الشروط القانونية.

إن صرامة القضاء في التعامل مع ركن الاختصاص تجعل منه "الحصن الدفاعي الأول" لحقوق الأفراد وحرياتهم؛ فهو السياج الذي يمنع تغول الإدارة، ويضع حداً للشطط في استعمال السلطة وتداخل الصلاحيات الذي قد يُفضي إلى فوضى إدارية تضر بالمصلحة العامة (بعلي، 2021).

المطلب الثاني: ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري

إذا كان ركن الاختصاص يحدد "من" صاحب الحق في إصدار القرار، فإن ركن الشكل والإجراءات يحدد "كيف" يخرج هذا القرار إلى حيز الوجود. فالشكل يمثل الغلاف القانوني الذي يضفي الرسمية على الإرادة الإدارية، بينما تشكل الإجراءات المسارات التمهيدية التي تسبق صدور القرار. إن صرامة هذا الركن تعد انعكاساً لمبدأ المشروعية في أبهى

صوره الإجرائية، حيث يتحول "الشكل" من مجرد قيد روتيني إلى ضمانة جوهرية لحماية الحقوق.

الفرع الأول: ماهية الشكل والإجراءات وأهميتهما القانونية

يمثل ركن الشكل المظهر الخارجي أو القالب الذي تُفرغ فيه الإدارة إرادتها الملزمة، بينما تُشكل الإجراءات بمجموعها الخطوات المسطرية والعمليات التحضيرية التي تسبق صدور القرار (الحلو، 2021). وعلى الرغم من أن "مبدأ الرضائية" في العقود المدنية قد يجد صدى له في بعض جوانب التصرفات الإدارية، إلا أن القانون الإداري المعاصر، حمايةً للمصلحة العامة وللمراكز القانونية للأفراد، قد انحاز لفرض ضوابط شكلية محددة؛ إذ لا تكتسب القرارات الإدارية قوتها التنفيذية أو حجيتها ما لم تكن مستوفية لأشكال جوهرية كالكتابة، التسبيب، وتوقيع السلطة المختصة (بوسقيعة، 2022).

وتتجلى أهمية هذا الركن من منظورين متكاملين:

1. من منظور الإدارة (الوظيفة الوقائية) :يوفر الشكل والإجراءات للإدارة "فسحة للتروي (Délibération) "قبل إفصاحها عن إرادتها النهائية، مما يقلل من مخاطر اتخاذ قرارات متسرعة أو غير مدروسة، ويضمن توفر المعلومات الكافية لاتخاذ القرار.

2. من منظور الأفراد (الوظيفة الحمائية) :يسمح ركن الشكل للأفراد بالوقوف على الأسانيد الواقعية والقانونية التي استندت إليها الإدارة في قرارها (خاصة من خلال ركن التسبيب)، مما يتيح لهم تكوين قناعة قانونية حول جدوى الطعن فيه، ويجعل من الرقابة القضائية لاحقاً رقابةً فاعلة ومستنيرة (بعلي، 2021).

إن الشكل ليس مجرد "إجراء روتيني" أو طقوس إدارية عديمة الجدوى، بل هو "سياج إجرائي" يحيط بحقوق الأفراد وحرياتهم، ويعد ضمانة ضد القرارات المفاجئة التي قد تعصف بالمراكز القانونية للمواطنين دون مسوغات معتبرة؛ فخروج الإدارة عن هذا السياق الإجرائي يعد خروجاً عن المشروعية، ويجعل القرار عرضة للطعن بالإلغاء لعيب في الشكل (بعلي، 2021).

الفرع الثاني: عيوب الشكل والإجراءات وأثرها في مشروعية القرار

لا يؤدي كل خروج عن الشكليات أو الإجراءات المنصوص عليها قانوناً بالضرورة إلى إبطال القرار الإداري، فقد أرسى القضاء الإداري –في اجتهاداته المستقرة– تمييزاً دقيقاً بين "الأشكال الجوهرية" و"الأشكال الثانوية" (أو التنظيمية)، وذلك تحقيقاً لموازنة دقيقة بين مبدأ المشروعية من جهة، ومبدأ استقرار المراكز القانونية من جهة أخرى (بوضياف، 2021).

1. الأشكال والإجراءات الجوهرية :هي تلك الأشكال التي يهدف المشرع من خلال فرضها إلى تحقيق غاية معينة، أو التي تُعد ضمانة أساسية لصالح الأفراد؛ ومن أمثلة ذلك: إغفال حق الدفاع في القرارات التأديبية، أو تجاوز استشارة هيئة أو لجنة نص القانون على وجوب استشارتها قبل اتخاذ القرار. إن مخالفة هذه الأشكال تُعد عيباً جسيماً يمس جوهر الإرادة الإدارية، ويؤدي حتماً إلى بطلان القرار الإداري وإلغائه قضائياً (بوضياف، 2021).
2. الأشكال والإجراءات الثانوية :هي الإجراءات الشكلية التي لا تهدف إلى حماية مصلحة خاصة للأفراد أو المصلحة العامة، بل تُعد إجراءات إدارية محضة (كالأخطاء المادية أو الإجرائية البسيطة التي لا تؤثر في جوهر القرار أو المركز القانوني للمخاطب به). وفي هذه الحالة، يميل القضاء الإداري إلى عدم ترتيب البطلان على مخالفتها، وذلك تغليباً لمبدأ استقرار المراكز القانونية وتفادياً لإلغاء قرارات سليمة لمجرد خطأ إجرائي لا قيمة له في الميزان القانوني (بوضياف، 2021).
3. قاعدة توازي الأشكال :(Parallélisme des formes) بالإضافة إلى ما تقدم، يُشدد القضاء الإداري على ضرورة احترام "قاعدة توازي الأشكال"، والتي تقضي بأن القرار الإداري الذي صدر بناءً على إجراءات أو شكل معين، لا يجوز تعديله أو سحبه أو إلغاؤه إلا باتباع ذات الإجراءات والأشكال التي روعيت عند إصداره.

إن هذه القاعدة تُعد من الركائز التي تعزز هيبة القواعد القانونية المنظمة للعمل الإداري، وتمنع الإدارة من الانقلاب على قراراتها بأساليب إجرائية أدنى مرتبة مما كانت عليه وقت الإصدار، مما يضمن تسلسلاً منطقياً وقانونياً للعمل الإداري (زروقي، 2021).

المبحث الثاني: الأركان الداخلية (الموضوعية) لصحة القرار الإداري

إذا كانت الأركان الخارجية (الاختصاص والشكل) تمثل "الإطار الإجرائي" للقرار الإداري، فإن الأركان الداخلية (السبب، والمحل، والغاية) هي التي تشكل "جوهر القرار" ومضمونه الموضوعي. فمشروعية القرار لا تتوقف عند صدوره من جهة مختصة وبشكل صحيح، بل يجب أن يكون قراراً مبرراً ومؤسساً على واقع وقانون، وموجهاً لتحقيق الغاية التي أرادها المشرع. يتناول هذا المبحث تحليل هذه الأركان الثلاثة التي تعد "صمام الأمان" ضد انحراف السلطة في جوهر تصرفاتها.

المطلب الأول: ركن السبب ومشروعيته ورقابة القضاء عليه

يُعد ركن السبب الحلقة الوصل بين الواقع والقانون؛ فهو الأساس الذي يبرر تدخل الإدارة، والحجة التي يستند إليها القاضي الإداري في تقدير مدى مشروعية القرار. في هذا المطلب، سنفكك ماهية هذا الركن ونميزه عن الإجراء الشكلي المتمثل في "التسبيب"، ونوضح الضوابط التي تفرضها الرقابة القضائية على هذا الركن.

الفرع الأول: ماهية ركن السبب وشروط صحته

يُشكل ركن السبب (La cause) الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق صدور القرار الإداري وتدفع الإدارة لاتخاذه؛ فهو "المبرر" الذي يمنح الإدارة مشروعية التحرك في

ظرف زمني ومكاني معين (الحلو، 2021). لا يمكن تصور قرار إداري في دولة القانون دون سند واقعي يبرره؛ فالإدارة لا تتصرف من تلقاء نفسها أو وفقاً للهوى الشخصي، بل استجابةً لمقتضيات الواقع التي تستوجب التدخل.

وتتجسد مشروعية ركن السبب في توافر شرطين جوهريين لا يقوم القرار بدونهما:

1. **الوجود المادي للوقائع** :يجب أن تكون الواقعة أو الحالة التي استندت إليها الإدارة حقيقية وثابتة مادياً، فإذا استند القرار إلى واقعة وهمية أو كاذبة، كان القرار مشوباً بعيب "الخطأ في الوقائع."
2. **المشروعية القانونية (التكيف القانوني)** :يجب ألا تكتفي الإدارة بوجود واقعة ما، بل يجب أن يكون القانون قد رتب على هذه الواقعة أثراً معيناً يجيز للإدارة التدخل؛ أي وجود علاقة قانونية تربط بين الواقعة وبين الإجراء المتخذ (عبد الغني، 2020).

التمييز بين السبب والتسبيب :يجب قانوناً التمييز الدقيق بين "السبب" (ركن موضوعي لازم لصحة القرار) وبين "التسبيب" (إجراء شكلي):

- **السبب** :هو المبرر الواقعي والقانوني الذي يتشكل منه القرار، وهو ركن جوهري لصحة أي قرار إداري، سواء أكان صريحاً أم ضمنياً.

- **التسبيب** :هو إفصاح الإدارة كتابةً عن الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار، وهو إجراء شكلي لا يُعد واجباً إلا إذا نص القانون عليه صراحةً أو في حالات معينة (كقرارات الضبط الإداري أو القرارات التقييدية للحريات) (بعلي، 2021).

إن ركن السبب هو الرابط الوثيق بين القرار والواقع، وهو السياج الذي يمنع الإدارة من اتخاذ قرارات كيدية، أو تعسفية، أو عشوائية لا تستند إلى مبررات منطقية أو قانونية يمكن إخضاعها للرقابة القضائية (عوابدي، 2021).

الفرع الثاني: آليات رقابة القضاء على ركن السبب

تطورت رقابة القضاء الإداري على ركن السبب عبر مسار تاريخي وفقهي متصاعد، لتنتقل من مجرد رقابة شكلية إلى رقابة موضوعية دقيقة تمس جوهر القرار. وقد تبلورت هذه الرقابة في ثلاثة مستويات تتدرج من البساطة إلى العمق في التقييم:

1. **رقابة الوجود المادي للوقائع :(Contrôle de l'exactitude matérielle)**

في هذا المستوى الأول، لا يكتفي القاضي الإداري بما تدعيه الإدارة في مذكراتها، بل يمارس دور "المحقق" للتحقق من أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلاً في الواقع المادي، وأنها ليست من نسج الخيال أو وقائع غير صحيحة. فإذا ثبت للقاضي أن الواقعة وهمية أو مادية غير ثابتة، يُعد القرار مشوباً بعيب "الخطأ في الوقائع" ومن ثم يُلغى (بوضياف، 2021).

2. **رقابة التكييف القانوني :(Contrôle de la qualification juridique)**

تتجاوز هذه المرحلة التحقق من وقوع الفعل إلى تقييمه قانوناً؛ إذ يبحث القاضي عما إذا كانت هذه الوقائع –بعد ثبوت صحتها– تندرج فعلاً تحت المفهوم القانوني الذي استندت إليه الإدارة لتبرير قرارها. فمثلاً: هل يُعد التصرف الذي قام به الموظف "خطأً جسيماً" يبرر قانوناً عقوبة الفصل؟ إن دور القاضي هنا هو التأكد من أن الإدارة لم تفرط في تفسير النص القانوني أو توظفه في غير محله (بوضياف، 2021).

3. **رقابة الملائمة أو "التناسب :(Contrôle de proportionnalité)** "تُعد هذه المرحلة "أرقى أنواع الرقابة القضائية"؛ حيث يبحث القاضي في مدى التناسب بين "جسامة الواقعة" وبين "الإجراء المتخذ" من قبل الإدارة. فإذا كان هناك إفراط غير مبرر، بحيث يكون الإجراء أقسى بكثير من الفعل المرتكب (مثل فصل موظف لتأخره البسيط عن العمل)، فإن القاضي الإداري يتدخل لإلغاء القرار لعدم تناسبه. إن هذه الرقابة تضع حداً للتعسف في استعمال السلطة التقديرية، وتضمن ألا تتحول سلطة الإدارة إلى أداة للانتقام أو التجاوز غير المنطقي (زروقي، 2021).

من خلال هذه المستويات الثلاث، يضمن القضاء الإداري أن يظل ركن السبب "الضمانة الجوهرية" لمنع التعسف الإداري؛ إذ يحول دون استغلال الإدارة لما تملكه من سلطة

تقديرية في اتخاذ إجراءات لا تتفق مع المنطق القانوني أو قيم العدالة والإنصاف (بوضياف، 2021).

المطلب الثاني: ركنا المحل والغاية في القرار الإداري

يمثل ركنان "المحل" و"الغاية" الجانب المادي والروحي للقرار الإداري؛ فالمحل هو "النتيجة القانونية" التي يسعى القرار لتحقيقها، بينما الغاية هي "البوصلة" التي توجه هذا القرار نحو المصلحة العامة. إن فحص هذين الركنين هو السبيل الأخير للتأكد من أن القرار الإداري لم يأتِ لغرض شخصي أو بنتيجة مخالفة للنظام العام، وهو ما سنفصله في هذا المطلب.

الفرع الأول: ركن المحل وشروط صحة الأثر القانوني

يُعرف ركن المحل (L'objet) بأنه "الأثر القانوني المباشر" الذي يُنشئه القرار الإداري فور صدوره، فهو الثمرة القانونية للعمل الإداري؛ إذ يتجسد في إنشاء مركز قانوني جديد (مثل: تعيين موظف)، أو تعديل مركز قائم (مثل: ترقية موظف)، أو إلغائه (مثل: فصل موظف أو سحب رخصة) (لباد، 2022).

لكي يكون ركن المحل صحيحاً ومستجمعاً لأركان مشروعيته، يجب أن يستوفي شروطاً جوهرية تفرضها طبيعة القانون الإداري:

1. **الإمكانية الواقعية :(Possibilité matérielle)** يجب أن يكون الأثر القانوني الذي يرتبه القرار ممكناً من الناحية الواقعية. فإذا صدر قرار إداري بنقل موظف إلى منصب أو وظيفة غير موجودة أصلاً في الهيكل التنظيمي، أو بصدد أمر باستحالة تنفيذها، كان المحل "مستحيلاً" ويترتب عليه بطلان القرار.
2. **المشروعية القانونية :(Légalité)** يجب أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار جائزاً ومباحاً من الناحية القانونية؛ أي ألا يخالف نصاً دستورياً، أو تشريعاً نافذاً، أو مبدأً عاماً من مبادئ القانون. فعلى سبيل المثال، إذا صدر قرار بترقية موظف لا يستوفي الشروط القانونية المقررة (كالأقدمية أو الشهادة العلمية)، كان المحل "غير مشروع" ومخالفاً لصحيح القانون (بعلي، 2021).

إن "المحل" هو جوهر القرار وثمرته، وهو الجانب الأكثر ملموسية بالنسبة للمخاطبين بالقرار؛ لذا فإن أي عيب يلحق به –سواء باستحالة التنفيذ أو بمخالفة القانون– يؤدي حتماً إلى بطلان القرار الإداري لمخالفته المباشرة للشرعية (عوابدي، 2021).

الفرع الثاني: ركن الغاية وعيب الانحراف بالسلطة

يُعد ركن الغاية (Le but) بمثابة "البوصلة" التي توجه العمل الإداري؛ فهو الهدف النهائي أو الغرض البعيد الذي تسعى الإدارة لتحقيقه من وراء إصدار قرارها. والقاعدة الأصولية والجوهرية في هذا السياق هي أن: "الإدارة تبتغي دائماً المصلحة العامة"؛ فكل

قرار يخرج عن هذه الغاية، سواء كان الهدف منه تحقيق مصلحة شخصية للمصدر (الانحراف الشخصي) أو تحقيق مصلحة عامة أخرى غير التي خصصها المشرع لهذا النوع من القرارات (قاعدة تخصيص الأهداف)، يعد مشوباً بعيب "الانحراف بالسلطة " (Détournement de pouvoir)(الحلو، 2021).

طبيعة عيب الانحراف بالسلطة :يتميز هذا العيب بأنه "عيب قصدي"؛ أي أنه يتعلق بالنوايا والبواعث الباطنية لمصدر القرار، مما يجعله –من الناحية الإجرائية– من أصعب العيوب إثباتاً في المنازعات الإدارية، إذ يتطلب من القاضي الإداري الغوص وراء ظاهر القرار للبحث عن البواعث النفسية والمآرب الحقيقية للإدارة. فالقاضي لا يكتفي في رقابته بالتحقق من شكل القرار أو سنده القانوني، بل يمارس "رقابة على النوايا" من خلال استقراء القرائن والدلائل (بوضياف، 2021).

صور الانحراف بالسلطة :تتعدد صور هذا العيب، وتُجمع كلها على مخالفة روح القانون، ومن أبرزها:

1. **الانحراف الشخصي** :أن تتخذ الإدارة قراراً بدوافع الانتقام الشخصي، أو المحاباة والمحسوبية، أو النيل من الخصوم السياسيين.

2. **الانحراف عن تخصيص الأهداف** :أن تستخدم الإدارة سلطتها في غرض عام، ولكن ليس الغرض الذي قصده المشرع من وراء منحها هذه السلطة تحديداً (زروقي، 2021).

إن ركن الغاية هو الذي يضفي الصبغة الأخلاقية والاجتماعية على العمل الإداري؛ فهو الذي يضمن أن تظل السلطة الإدارية "أداة لخدمة الجماعة" لا وسيلة للتحكم. وبتكريس القضاء الإداري لرقابة صارمة على هذا الركن، فإنه يضع سداً منيعاً أمام استغلال السلطة التقديرية في تحقيق أغراض بعيدة عن روح القانون، مما يرسخ مفهوم "الإدارة النزيهة" (زروقي، 2021).

خلاصة الفصل الثاني

انتهينا في هذا الفصل من تشريح "البناء الفني" للقرار الإداري عبر تحليل دقيق لأركانه الموضوعية والشكلية، بصفتها المحددات المادية والقانونية لوجوده وصحته. وقد أفضت هذه الدراسة التحليلية إلى استخلاص النتائج الجوهرية التالية:

1. **في فاعلية الأركان الخارجية (الاختصاص والشكل)** :أكدت الدراسة أن ركن الاختصاص ليس مجرد إجراء تنظيمي أو توزيع تقني للمهام، بل هو "قاعدة من النظام العام" والضمانة السيادية الأولى للمشروعية؛ إذ يحمي المراكز القانونية للأفراد من مخاطر تجاوز السلطة وممارسات التغول الإداري. كما تبين أن "ركن الشكل والإجراءات"، على الرغم من مرونته النسبية في القانون الإداري، يظل سياجاً جوهرياً لضمان "تروي الإدارة" وكفالة حقوق الدفاع، مما يرفع من جودة القرارات الإدارية ويجعلها أكثر نضجاً وقبولاً في المحيط الاجتماعي والقانوني (بوضياف، 2021).
2. **في تماسك الأركان الداخلية (السبب، المحل، والغاية)** :أثبتت الدراسة أن سلامة القرار الإداري لا تستقيم إلا بانسجام أركانه الداخلية مع جوهر الشرعية القانونية.

فالسبب هو الحلقة التي تربط القرار بالواقع المادي وتبرر التدخل الإداري، والمحل هو الذي يجسد الأثر القانوني المباشر والمراد تحقيقه، بينما تظل الغاية هي "البوصلة الأخلاقية والسياسية" التي تمنع الإدارة من الانحراف عن جادة المصلحة العامة. إن تكامل هذه الأركان الثلاثة يضمن أن يكون القرار الإداري عملاً عادلاً ومسبباً وليس مجرد ممارسة للسلطة (عوابدي، 2021).

3. **في محورية الدور الرقابي للقضاء** :توصلنا إلى أن أركان القرار الإداري تمثل "ميدان الاختبار" الحقيقي لقوة واستقلال القضاء الإداري؛ فمن خلال تفعيل آليات رقابة الوجود المادي للسبب، ورقابة التكييف القانوني، وصولاً إلى رقابة "الملائمة والتناسب"، لم يعد القاضي الإداري مجرد مراقب لنصوص القانون الجامدة، بل استحال حامياً حقيقياً لمبدأ المشروعية في مواجهة السلطة التقديرية للإدارة، ضامناً بذلك عدم تحول التقدير إلى تحكم (زروقي، 2021).

خلاصة القول :إن سلامة القرار الإداري هي الانعكاس المباشر والعملي لمدى التزام السلطة العامة بقواعد المشروعية التي أسسنا لها في الفصل الأول. فإذا كانت القواعد القانونية (المكتوبة وغير المكتوبة) هي "الإطار الخارجي" الناظم للمشروعية، فإن أركان القرار الإداري التي تناولناها في هذا الفصل هي "الجوهر الداخلي" والروح القانونية التي تمنح القرار مشروعيته، وتجعله أداة نافعة لتحقيق المصلحة العامة، بعيداً عن كوامن التعسف أو مظاهر الشطط في استعمال السلطة.

الخـــاتـــمـة

في ختام هذه الدراسة الموسومة بـ "مشروعية القرار الإداري وأركانه"، والتي سعينا من خلالها إلى تتبع الآليات القانونية والضوابط الفنية لضبط العمل الإداري وضمان خضوعه المطلق لسيادة القانون، يمكن القول إن القرار الإداري ليس مجرد أداة إجرائية للتنفيذ، بل هو الاختبار الحقيقي واليومي لمدى التزام الدولة بمبادئ الحق والعدالة. ومن خلال التحليل الفقهي والقانوني الذي شمل فصلي هذه المذكرة، توصلنا إلى جملة من النتائج والآفاق الجوهرية:

النتائج المستخلصة من الدراسة

1- على المستوى المفاهيمي والنظري (الفصل الأول):

- شمولية مبدأ المشروعية :تبيّن أن مبدأ المشروعية هو "البوصلة" الأخلاقية والقانونية التي توجّه نشاط الإدارة؛ فهو مفهوم يتجاوز المطابقة الشكلية للنصوص المكتوبة ليشمل المبادئ العامة للقانون والروح الجوهرية للعدالة (الشرعية)، مما يجعله مفهماً ديناميكياً يتطور بتطور وعي المجتمع القانوني.
- مرونة وتعدد المصادر :إن تعدد مصادر المشروعية بين (مكتوبة وغير مكتوبة) يمنح النظام القانوني المرونة الكافية لمواجهة الفراغات التشريعية، وقد برز الدور الإنشائي للقضاء الإداري كرافد حيوي ومصدر أصيل للمشروعية، لا سيما في النظام القضائي الجزائري الذي استلهم الكثير من اجتهادات مجلس الدولة.

2- على المستوى الهيكلي والفني للقرار (الفصل الثاني):

- وحدة الأركان وعدم تجزئتها :أثبتت الدراسة أن أركان القرار الإداري الخمسة (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية) تشكل وحدة عضوية متكاملة لا تقبل التجزئة؛ فبطلان أو اعتلال ركن واحد منها كفيل بهدم صرح مشروعية القرار بالكامل وإلحاق عيب البطلان به.
- عمق الرقابة القضائية :انتقلت الرقابة القضائية من رقابة "شكلية" خارجية تكتفي بفحص الاختصاص والإجراءات، إلى رقابة "موضوعية" عميقة تنفذ إلى كوامن السبب وبواعث الغاية، وهو ما يعزز حماية الأفراد من عيوب الانحراف بالسلطة ويقيد السلطة التقديرية للإدارة.

الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان الضوابط القانونية التي تحكم مشروعية القرار الإداري باعتباره صمام الأمان في دولة القانون. وتتمحور إشكاليتها حول تقييم مدى نجاعة الآليات القانونية والقضائية في كفالة هذه المشروعية وتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد.

وقد تم تقسيم الدراسة إلى محورين أساسيين:

- المحور الأول (الإطار النظري) :تناول مفهوم مبدأ المشروعية ومصادره المتنوعة (المكتوبة وغير المكتوبة)، مع استعراض الضمانات السياسية والقضائية المقررة لحمايته.
- المحور الثاني (البناء الفني) :ركز على تشريح الأركان الخارجية (الاختصاص والشكل) والأركان الداخلية (السبب، المحل، والغاية) للقرار الإداري، وتحليل العيوب القانونية التي قد تشوبها.

أهم النتائج والتوصيات:

- النتائج :خلصت الدراسة إلى أن مشروعية القرار وحدة لا تتجزأ، مؤكدة على الدور الجوهري للقضاء الإداري الذي تطورت رقابته لتشمل ملائمة القرار وسلامة غاياته، مع التأكيد على أهمية "تسبيب" القرارات لضمان استقرار المراكز القانونية.
- التوصيات :أوصت الدراسة بضرورة إرساء "ثقافة إدارية وقائية" تلتزم بضوابط المشروعية قبل صدور القرار، وتعزيز الرقابة القضائية للحد من الانحراف بالسلطة وتوجيه الإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة.

Abstract

This study aims to elucidate the legal rules and standards governing the **"Legality of Administrative Decisions,"** considering them the fundamental pillar of the Rule of Law and the essential safeguard for protecting public rights and freedoms against potential administrative abuse. The study addresses the core problematic: the adequacy and effectiveness of legal and judicial mechanisms in ensuring the legality of administrative acts, through a delicate balance between public interest requirements and legal constraints.

The study adopts a comprehensive two-fold structure:

- **Chapter I: The Conceptual and Legal Framework of the Principle of Legality.** It explores the nature of the principle, distinguishing it from "legitimacy," and provides a rigorous analysis of its written sources (Constitution, legislation, and treaties) and unwritten sources (custom, judicial precedent, and general principles of law), while highlighting the political and judicial guarantees established for its protection.
- **Chapter II: The Technical Structure of the Administrative Decision.** It dissects the five elements (pillars) of the decision across two sections: the first focuses on **External Elements** (Competence/Jurisdiction, and Form and Procedure), while the second examines **Internal Elements** (Cause/Motive, Object, and Purpose/Goal), clarifying the nature of legal defects (vices) associated with each element and the corresponding judicial review mechanisms.

Key Findings and Recommendations:

1. **Findings:** The study concludes that the legality of an administrative decision is an integrated and indivisible legal obligation, ranging from formal competence to the substantive purpose of the act. It emphasizes the pivotal role of administrative courts, which have evolved from limited formal review to substantive review encompassing "proportionality" and the "validity of motives." Furthermore, it underscores the necessity of "the duty to provide reasons" (duty to notify) to ensure the stability of legal positions.
2. **Recommendations:** The study recommends adopting a **"Preventive Administrative Culture"** that respects the legal elements of a decision prior to its issuance. It also calls for strengthening the judicial oversight to ensure administrative actions are directed toward the public interest, away from any "abuse of power" (Détournement de pouvoir).

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: النصوص القانونية
الدستور الجزائري: المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
•قانون الإجراءات المدنية والإدارية: القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 23 أفريل 2008، المعدل والمتمم إلى غاية سنة 2025.
•القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم.
القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، المعدل والمتمم.
ثانياً: المعاجم اللغوية
عمر، أحمد مختار. (2019). معجم اللغة العربية المعاصرة (ط2). القاهرة: عالم الكتب.
مجمع اللغة العربية. (2018). المعجم الوسيط (ط5). القاهرة: مكتبة الشروق الدولية.

ثالثاً: الكتب والمراجع العامة والمتخصصة
بوضياف، عمار. (2022). دعوى الإلغاء في القانون الإداري الجزائري (ط3). الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع.
بوضياف، عمار. (2021). الوجيز في القضاء الإداري الجزائري (ط2). الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع.
بعلي، محمد الصغير. (2021). المنازعات الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ط4). الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
شيهوب، مسعود. (2020). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (ط3). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
عوابدي، عمار. (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية في القانون الإداري الجزائري (ط6). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
لباد، ناصر. (2022). القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري (ط5). الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع.
عبد الغني، حسونة توفيق. (2020). القضاء الإداري ومجلس الدولة في الجزائر (ط2). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
زروقي، سليمان. (2021). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة (ط1). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

بن عمار، عبد القادر. (2023). مبدأ المشروعية في القضاء الإداري الجزائري (ط1). الجزائر: دار الجامعة الجديدة.
بوسقيعة، أحسن. (2022). الوجيز في القانون الإداري الجزائري (ط3). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
عبد الوهاب، محمد رفعت. (2021). القضاء الإداري: دعوى الإلغاء والقضاء الكامل (ط3). بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
الطماوي، سليمان محمد. (2020). القضاء الإداري: الكتاب الأول، قضاء الإلغاء (ط9). القاهرة: دار الفكر العربي.
الحلو، ماجد راغب. (2021). القضاء الإداري ومبدأ المشروعية (ط3). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
الكساسبة، محمد عبيدات. (2022). القضاء الإداري في التطبيقات القضائية الحديثة (ط1). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.