

مبدأ المشروعية

يقصد بالمشروعية الخضوع للقانون (سيادة القانون)، أي أن تخضع الدولة حكماً ومحكومين لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن ثم فإن نطاق تطبيق القانون يشمل جميع السلطات الحاكمة في الدولة، فكل السلطات العامة تخضع للقانون وتلتزم حدوده، ولا يقصد بالقانون معناه الضيق المتمثل بالقوانين التي تضعها السلطة التشريعية فحسب، وإنما يقصد به المعنى الواسع للقانون الذي يشمل جميع قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة المكتوبة وغير المكتوبة.

وينظم القانون أوضاع ووسائل رقابة كل هذه السلطات وهي بصدد مباشرتها لوظيفتها بما يضمن خضوعها للقانون ونزولها عند حكمه.

وإذا كان هذا المعنى الواسع للمشروعية، فإن مبدأ المشروعية في نطاق القانون الإداري يقصد به خضوع الإدارة للقانون وتصرفها وفق أحكامه، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عُدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان.

غير أن الفقه أنقسم بشأن مدلول خضوع الإدارة للقانون إلى ثلاثة آراء :

الرأي الأول: ذهب البعض إلى أنه يقصد به عدم جواز أن تأتي الإدارة عملاً مخالفاً للقانون.

الرأي الثاني: يرى أن خضوع الإدارة للقانون، يعني ضرورة استنادها في كل ما تأتية من أعمال إلى قاعدة قانونية تخولها القيام بالعمل أو الامتناع عنه، فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة غير مخالف للقانون وإنما يجب أن يستند إلى قاعدة قانونية تجيزه حتى يكون مشروعاً.

الرأي الثالث: يرى أن عمل الإدارة لا يكون مشروعاً إلا إذا كان مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية قائمة من قبل، وهذا الرأي يوسع من مبدأ المشروعية على حساب سلطة الإدارة وحريتها في التصرف، ويجعل منها مجرد أداة لتنفيذ القانون ويجردها من كل قدرة على الخلق والإبداع في أدائها لوظيفتها.

لذا فإن الرأيان الأول والثاني يحظيان باتفاق أغلبية الفقه والقضاء، فالأول يضع التزاماً سلبياً على عاتق الإدارة بعدم مخالفة أحكام القانون، أما الثاني فيضع على عاتقها التزاماً إيجابياً بأن يكون عملها مستنداً إلى القانون بصفة عامة، أي مستنداً إلى قاعدة قانونية تجيزه سواء كانت قاعدة مكتوبة أم غير مكتوبة.

الفصل الأول: مصادر مبدأ المشروعية

إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام القانون وتطبيقه، فإن المقصود بالقانون هنا القواعد القانونية جميعها أيًا كان شكلها، ومصادر المشروعية هي مصادر القانون ذاته، وسنقسم هذه المصادر إلى نوعين: المصادر المكتوبة والمصادر الغير مكتوبة.

المبحث الأول: المصادر المكتوبة

تشمل المصادر المكتوبة الدستور والمعاهدات والتشريع العادي (القانون) والتشريعات الفرعية أي الأنظمة أو القرارات التنظيمية والأحكام القضائية.

المطلب الأول: التشريعات الدستورية

تعد التشريعات الدستورية أعلى التشريعات في الدولة وتقع في قمة الهرم القانوني وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقته بالمواطنين وحقوق الأفراد وحررياتهم، وتنشئ السلطات العامة وتنظمها وتحدد دائرة اختصاص كل منها وتتضمن فلسفة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ومن ثم ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالنقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير مشروعة، والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار.

ويتصل بالدستور إعلانات الحقوق المنفصلة عن الدساتير ومقدمات الدساتير، وقد اختلف الفقه بشأن القيمة القانونية لهذه الإعلانات والمقدمات:

١- ذهب جانب من الفقه إلى أن للمبادئ التي تضمنتها إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير قيمة قانونية أعلى من قيمة النصوص الدستورية، كونها تعبر عن الإرادة العليا للأمة، وهي ملزمة للسلطة التأسيسية التي تضع الدستور، وللسلطات المؤسسة بموجب الدستور "التشريعية والتنفيذية والقضائية".

٢- يرى البعض أن إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير تكون على قدم المساواة مع النصوص الدستورية، كونها تعبر عن إرادة السلطة التأسيسية شأنها في ذلك شأن النصوص الدستورية.

٣- يعترف بعض الفقهاء لإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير بقيمة القوانين العادية، كونها تنص على بعض الحقوق، ولكنها لا ترقى إلى مرتبة النصوص الدستورية الجامعة.

٤- من الفقهاء من ينكر على إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير كل قيمة قانونية ويجردها من كل قوة إلزامية، كونها تتضمن مبادئ فلسفية وسياسية أكثر منها مبادئ قانونية محددة.

٥- يميز آخرون من الفقهاء بين نوعين من المبادئ التي تحتويها إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، فما كان منها على شكل قواعد قانونية تنشئ مراكز قانونية واضحة الحدود تكون لها قوة النصوص الدستورية، أما ما كان منها في شكل أهداف أو مثل عليا أو توجيهات عامه، فإنها لا تصلح لأن تكون قواعد قانونية بالمعنى الصحيح ومن ثم تكون مجردة من كل قيمة قانونية.

والراجع أن النصوص التي تتضمنها إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، ترقى إلى درجة القواعد القانونية الملزمة وتتمتع بذات القيمة القانونية للقواعد الدستورية؛ لأنها نابعة من إرادة السلطة التأسيسية، فلا يجوز مخالفتها.

المطلب الثاني: المعاهدات والاتفاقات الدولية

تُعد المعاهدات والاتفاقات الدولية من مصادر المشروعية في الدولة، بعد أن يتم التصديق عليها من السلطة المختصة؛ كونها بعد التصديق تصبح جزءاً من القانون الداخلي للدولة، ومن ثم تتكون ملزمة للسلطات العامة والأفراد.

وتختلف القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقات من دولة لأخرى، ففي بعض الدول كفرنسا تكون مرتبة أعلى من مرتبة القوانين العادية، في حين تجعلها دولاً أخرى في مرتبة القوانين العادية، كما هو الحال في بعض الدساتير المصرية.

أما في العراق فلم تتضمن الدساتير العراقية المتعاقبة نصاً صريحاً يحدد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية، واكتفت ببيان كيفية التصديق عليها والجهة المختصة بالتصديق. فقد نصت المادة (٨٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على أن مجلس الوزراء يمارس التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية والتوقيع عليها، أما المادة (٦١/رابعاً) فقد نصت على أن يختص مجلس النواب بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، في حين نصت المادة (٧٣/ثانياً) على أن يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها.

ويمكن القول أنه على الرغم من عدم وجود نص في الدساتير العراقية يحدد القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقات الدولية، إلا أن ما نص عليه الدستور بشأن كيفية التصديق عليها يشير إلى اتجاه المشرع بجعلها في منزلة القوانين العادية.

المطلب الثالث: التشريعات العادية (القوانين)

يقصد بها القوانين المكتوبة التي تصدرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث تدرج القواعد القانونية؛ لأنها تصدر عن المجالس النيابية التي تمثل الإرادة العامة لعموم المجتمع.

وينبغي على الإدارة أن تخضع لأحكام القوانين، وأن تباشر أعمالها طبقاً لأحكامها، فإذا خالفت حكم القانون كان عملها عرضة للطعن بعدم المشروعية ومن ثم للإلغاء.

والسلطة المختصة بإصدار القانون في العراق هو مجلس النواب، فقد نصت المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بأن يختص مجلس النواب بـ (تشريع القوانين الاتحادية)، ويشترط في التشريعات التي يصدرها أن توافق أحكام الدستور وإلا كانت غير مشروعة وجديرة بالحكم بعد دستوريته.

المطلب الرابع: الأنظمة (اللوائح)

الأنظمة هي قرارات إدارية تنظيمية تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم تدرج القواعد القانونية.

ومن ثم فإن هذه اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفراداً معينين بصفاتهم لا ذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية.

ويجب على الإدارة عدم مخالفة أحكام الأنظمة عند مباشرتها لمهام وظيفتها، ويمكن تصنيف الأنظمة بحسب ظروف إصدارها إلى:

أولاً: أنظمة الظروف العادية: وتكون على أنواع، هي:

١- الأنظمة التنفيذية: وهي التي تصدرها الإدارة لتسهيل تنفيذ القانون، وهي تنقيد بالقانون ولا تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.

٢- الأنظمة المستقلة: وهي التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون.

٣- أنظمة الضبط الإداري: وهي التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتتعلق بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم؛ لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل أنظمة المرور.

ثانياً: أنظمة الظروف الاستثنائية: وهي على نوعين:

١- أنظمة الضرورة: وهي التي تصدرها السلطة التنفيذية في غياب السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، ويجب أن تعرض على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

٢- الأنظمة التفويضية: وهي التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع.

المطلب الخامس: الأحكام القضائية

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة، لذلك رسم المشرع للقاضي العادي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية القائمة حلاً للمنازعة.

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع. إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيته وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني، فهو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة، ومقتضيات حسن سيرها واستدامتها والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص.

ومن جانب آخر أن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيريّاً على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على كافة.

المبحث الثاني: المصادر غير المكتوبة

تشمل المصادر غير المكتوبة للمشروعية على المبادئ العامة للقانون والعرف الإداري.

المطلب الأول: العرف الإداري

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها وتعد مخالفة الإدارة لها مخالفة لمبدأ المشروعية تؤدي إلى إبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً.

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم إلا يخالف نصاً من نصوص القانون، فإذا خالفت الإدارة في مسلكها نصاً قانونياً، فلا يجوز القول بوجود عرف إداري أو التمسك به.

ويجب أن يتوافر في العرف الإداري عنصران: عنصر مادي يتمثل في استمرار الإدارة على إتباع عمل أو تصرف، وتكرار ذلك بشكل منتظم ومستقر في الحالات المماثلة على أن يمضي الزمن الكافي لاستقراره، وعنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة بأن القاعدة التي سلكتها الإدارة في تصرفاتها أصبحت ملزمة وأن مخالفتها توجب الجزاء.

ومع ذلك فإن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من أماكن تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر العنصرين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق، أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: المبادئ العامة للقانون

هي مبادئ غير مكتوبة يستخلصها القضاء ويكشف عنها بالرجوع إلى روح التشريع وظروف المجتمع السياسية والاجتماعية ومبادئ العدالة والانصاف، ويعلنها في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدراً من مصادر المشروعية، ويعود الفضل في إبراز هذه المبادئ إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

والقضاء الإداري حين يقوم بالكشف عن المبادئ العامة للقانون والإعلان عن وجودها فإنه لا يقوم بخلقها أو إنشائها وإنما الكشف عنها باعتبارها مبادئ موجودة وكائنة في الضمير العام للجماعة وضمير المشرع، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة.

ومن المبادئ القانونية العامة التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ المساواة أمام التكاليف

العامّة، ومبدأ الحق في التقاضي، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ونظرية الظروف الاستثنائية.

والراجح فقهاً وقضاءً أن المبادئ القانونية العامة تعادل القوانين العادية في المنزلة والقوة القانونية. بحيث يجوز الطعن بإلغاء القرارات التي تتضمن انتهاكاً لهذه المبادئ والتعويض عن الأضرار التي تسببها الأفراد.

المبحث الثالث: تدرج القواعد القانونية

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع للقانون بمدلوله الواسع الذي يشمل جميع القواعد القانونية القائمة في الدولة، لذا يكون محتملاً وقوع التعارض أو التناقض بين هذه القواعد، فكان أن توصل الفقه وبعده القضاء إلى مبدأ تدرج القواعد القانونية باعتباره كفيلاً بحل إشكالات واحتمالات وقوع التعارض فيما بين هذه القواعد.

المطلب الأول: مضمون مبدأ تدرج القواعد القانونية

إن مصادر مبدأ المشروعية متعددة، لذلك فإن البناء القانوني للدولة يتكون من مجموعة كبيرة من القواعد القانونية المتدرجة في القيمة والقوة، أي هناك قواعد قانونية تتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تأتي بعدها في المرتبة، بحيث يسمو بعضها على البعض الآخر، في تدرج يشمل كافة هذه القواعد، فتخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها مرتبة، فلا تستطيع القاعدة الأدنى تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى منها، ولا مخالفتها وإلا عدت غير مشروعة.

ويتفق الفقه والقضاء أن تدرج القواعد القانونية هو تدرج شكلي من ناحية، وهو تدرج موضوعي (تدرج للمرتبة الإلزامية لتلك القواعد) من ناحية ثانية:

- المعيار الشكلي: يركز على مرتبة السلطة التي أصدرت القاعدة القانونية، والإجراءات المتبعة في ذلك، فالقاعدة الصادرة من سلطة أعلى تكون أعلى مرتبة من القاعدة الصادرة من سلطة أدنى، فإذا صدرت القاعدتان من سلطة واحدة كانت الإجراءات المتبعة في إصدارها هي المرجح بينهما، فالقاعدة التي تصدر وفق إجراءات أشد تكون أعلى مرتبة من التي تصدر وفق إجراءات عادية.

- المعيار الموضوعي: يستند إلى موضوع القاعدة ومحتواها في تحديد مرتبة القواعد القانونية، فتدرج القواعد يكون تبعاً لمدى عموميتها وتجريدها بصرف النظر عن السلطة التي أصدرتها والإجراءات المتبعة في شأنها، فالقاعدة الأكثر عمومية وتجريد تكون أعلى مرتبة من القاعدة الأقل عمومية.

ويعد المعيار الشكلي هو المعيار الأنسب لترتيب تدرج القواعد القانونية لسهولة ووضوحه، بيد أن المعيار الموضوعي يمارس دوراً تكميلياً، يتم اللجوء إليه في حالة فشل المعيار الشكلي، كما

في القرارات التنظيمية والفردية فهي تصدر من الجهة ذاتها وهي الإدارة العامة، وقد تكون الإجراءات المتبعة في إصدارها واحدة لذا يتم اللجوء إلى المعيار الموضوعي، فالقرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومن ثم يكون أعلى مرتبة من القرار الفردي.

ويأتي في قمة المصادر المكتوبة القواعد الدستورية، ثم تأتي بعدها القواعد التشريعية العادية التي تصدرها السلطات التشريعية وهذه أسمى من الأنظمة والتعليمات (القرارات التنظيمية) التي تصدرها السلطات الإدارية، أما المصادر غير المكتوبة فإن المبادئ القانونية العامة تكون في مرتبة القواعد التشريعية العادية، ثم يأتي بعد ذلك العرف الذي هو بمرتبة أدنى من القواعد المكتوبة.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على مخالفة تدرج القواعد القانونية

لا بد لأي سلطة عند قيامها بممارسة اختصاصها التشريعي أن تلتزم بأحكام القواعد القانونية التي تعلوها مرتبة لكي يكون عملها مطابقاً للمشروعية.

ومعنى ذلك أن القوانين التي تضعها السلطة التشريعية وتخالف بها أحكام الدستور تكون باطلة ومن ثم يمكن أن يحكم القضاء بعدم دستورتها، والأنظمة والقرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية وتخالف بها أحكام الدستور أو القوانين العادية تكون باطلة أيضاً، ويحكم القضاء بعدم دستورتها أو بعدم مشروعيتها. ويترتب على مخالفة تدرج القواعد القانونية النتائج الآتية:

الفرع الأول: عدم دستوريه القوانين

لما كان الدستور يحتل المرتبة العليا في التدرج التشريعي فإن قواعده تتضمن أسمى القواعد في النظام القانوني كله، ويترتب على ذلك أن على التشريع العادي أن يحترم الدستور ولا يخالفه، وهو ما يجب أيضاً على التشريع الفرعي (الأنظمة والتعليمات) التي تضعها الإدارة، فينبغي أن يكون التشريع دستورياً، أي موافقاً للدستور.

والرقابة على دستورية القوانين تستهدف ضمان علوية الدستور وسموه ومنع وجود أي تشريع يخالفه. ولا شك أن الرقابة على دستورية القوانين تنثر على صعيد الدساتير الجامدة سواء نص الدستور على ذلك أم لم ينص، فمخالفة القوانين للدستور يجعلها باطلة، أما إذا كان الدستور مرناً فيكون من الصعب التوصل إلى تقرير بطلان القوانين المخالفة له.

الفرع الثاني: البطلان

إن مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية وخروجها عن أحكام القانون يؤدي إلى بطلان عملها سواء كان عاملاً قانونياً أم مادياً، ويميز الفقهاء بين ثلاث درجات من البطلان.

أولاً: الانعدام:

هو جزء لتخلف ركن أساس من أركان التصرف القانوني، وهي: الإرادة والمحل والسبب، ويتحقق في القرارات الإدارية إذا ما أصابها عيب جسيم مثل عيب عدم الاختصاص الجسيم أو

عيب اغتصاب السلطة، إذ يتجرد القرار من صفته الإدارية ويخرج عن نطاق القانون الإداري فيكون منعماً.

ويترتب على انعدام القرار الإداري النتائج الآتية:

- أ- يفقد القرار المنعّم صفته الإدارية ويتحول إلى عمل مادي ليس له أي آثار قانونية.
- ب- يحق لكل ذي مصلحة أن يتمسك بانعدام القرار الإداري.
- ت- لا يمكن تصحيح العمل المنعّم بالإجازة والتأييد، ويجوز للإدارة سحبه من دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن.
- ث- يختص القضاء العادي وليس القضاء الإداري بنظر القرار المنعّم، ويتحمل الموظف المسؤولية شخصياً عن تنفيذه.

ثانياً: البطلان المطلق

وهو يلحق التصرف القانوني الذي توافرت له أركان انعقاده، وهي: الإرادة والمحل والسبب، ولكنه يصدر مخالفاً للشروط الموضوعية التي يحددها القانون لهذه الأركان. ويكون القرار الإداري غير مشروع ومحلاً للإلغاء إذا أصابه عيب أثر على أحد الشروط القانونية المقررة لصحة أحد أركانه، فإذا توافرت أركان (الإرادة والمحل والسبب) في القرار الإداري ولكن اختلت شروط صحتها وهي: الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية، كان القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً.

والقرار الباطل بطلاناً مطلقاً إذا مضت مده الطعن المقررة فيه أمام القضاء الإداري، ولم يتم الطعن فيه من ذوي المصلحة أو سحبه من قبل الإدارة يكتسب حصانه ضد السحب والإلغاء ويعد صحيحاً من لحظة صدوره، وهذه الحصانة تمثل استثناءً على مبدأ المشروعية تقتضيه ضرورة الحفاظ على استقرار المعاملات والمراكز القانونية التي تنشأ للأفراد.

٣- البطلان النسبي

وهو الجزء الذي يلحق التصرف القانوني من جراء إصابته ببعض العيوب الخاصة بالأهلية أو الرضا، وهو لا يؤدي إلى بطلان التصرف تلقائياً وبقوة القانون، وإنما يبقى التصرف صحيحاً منتجاً لآثاره حتى يصدر حكماً يقضي ببطلانه.

ويتحقق البطلان النسبي في القانون العام، ولا سيما في نطاق التصرفات الاتفاقية مثل العقود الإدارية حين يصيبها أحد عيوب الرضا، وفي القرارات الإدارية يتحقق إذا كانت القاعدة المدعى مخالفتها قد تقررت لحماية مصلحة الإدارة أو المرفق العام.