جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 01
كلية الحقوق
ا.د عصام حوادق
دروس السنة الثالثة ليسانس
مقياس القرارات العقود الادارية

المحاضرة الاولى

مقـــدمـــــة:

تنحصر اعمال الادارة في شكلين رئيسيين هما القرارات الادارية و العقود الادارية ،الا ان هذه الاخيرة اثناء ممارستها لنشاطها قد تظهر بأوجه مختلفة تتمثل في أعمال مادية و أخرى قانونية فالأعمال المادية هي عبارة عن وقائع تصدر عن الإدارة بغيران يصاحبها قصد ترتيب آثار قانونية، أما الأعمال القانونية فمنطاها اتجاه إرادة الإدارة إلي إحداث آثار قانونية معينة مؤثر أساسيا في الحياة القانونية التي تعيشها و يعيشها معها الأفراد .
-و القرار الإداري يمثل في ذاته أهم امتيازات الإدارة تمارس كوسيلته كل نشاطها بطريقة ترتب الحقوق و تفرض الالتزامات المنفردة و الملزمة .
وعليه سنتناول بالدراسة تعريف القرار الإداري و و أنواعه و مشروعيته اضافة الى اركانه

المبحث الأول : تعريف القرار الإداري و أنواعه.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.

اختلفت التعريفات القضائية و التشريعة و الفقهية للقرار الاداري و من خلال هذا الفرع الاول سنحاول تحديد معاني المصطلح القانوني للقرار الاداري و ضبطه

الفرع الأول : الضبط الاصطلاحي لمفهوم القرار الاداري .

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية و أنشطتها القرارات الإدارية و إنما اختصرت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إلي القرارات الإدارية و مثال ذلك ما أشارت إليه المادة 30 من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية إلي أنه:" تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة الموظف فمن الشروط المحددة بموجب مرسوم و ذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية."
و هناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلي القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها و تحديد مفهومها لذلك فان مهمة التعريف بالقرار الاداري تم تركها لإجتهادات كل من الفقه و القضاء.

و على هذا الاساس كانت هناك محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية فقد حاول الفقيه أيوان دوبي تعريف القرار الإداري بأنه:" كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة و تحت صدوره أو كما ستكون في لحظته مستقبلة معينة."
و من جهته عرف الفقيه بونارد القرار الإداري:" كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة ."
و نحن نميل إلي الاعتقاد بصحة و سلامة احد التعريفين التاليين لكل من الاستاذين بعلي محمد الصغير والأستاذ الدكتور فؤاد مهنا اذ يعرف هذا الاخير ان القرار الإداري:"هوعمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث آثارا قانونية بإنشاء ووضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.[1]
اما الالاستاذ بعلي محمد الصغير فيعرف القرار الاداري على **" انه عمل قانوني صادر عن مرفق عام قصد احداث اثر قانوني انشاءا او تعديلا او الغاءا و يكون منتجا لأثره بنفسه قصد تحقيق المصلحة العامة"**

الفرع الثـانـي: خصائص القرار الإداري.

و نستنتج من التعريف السابق للقرار الإداري الخصائص الآتية •:القرار الإداري عمل قانوني يخلق آثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة و قائمة.

- القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة [2] أي أن القرارات الإدارية أعمال التي تصدر من السلطات السياسية و التشريعية و القضائية التي لا تعتبر قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوي السائد حاليا في القانون الوضعي كأصل عام.
- القرار الإداري عمل قانوني إنفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة و الملزمة و بذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا و رضائيا بناء علي توافق إرادتين متقابلتين احدهما إرادة السلطة الإدارية و إرادة الطرف المتعاقد معها
- القرارا الاداري عمل قانوني منتج لاثر قانوني انشاءا او تعديلا او الغاءاو يستثنى من ذلك التعليمات التفسيرية و المنشورات الداخلية و النصوص التطبيقية التي تعتبر نصوصا مفسرة لنص سابق هو من انشا الاثر القانوني وليست هي من انشاته بل يقتصر دورها على تفسيره فقط [3]

---

[1]- الدكتور عمار عوابدي: كتاب القانون الإداري-ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة دار العلوم و النشر و التوزيع 15، ص 239-240.

2- و يجب التمييز هنا بين المرافق العمومية ذات الطابع الاداري و المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المرافق ذات الطابع الاقتصادي وما يدخل في نطاق القرارات الادارية الخاضعة لرقابة القاضي الاداري هي القرارارت الادارية الصادرة عم المرافق العمومية الادارية ذات الطاع الاداري تطبيقا للمعيار الشكلي المقرر بنص المادة800 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية اما القرارات الصادرة عن المرافق العمومية الاقتصادية فهي من صميم اختصاص القضي العادي اذ اعتبر المشرع ان المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تطبيقا لنص القانون التوجيهي 88-01 للمؤسسات العمومية الاقتصادية اما المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري فهي ذات نظام مختلط اي ان قراراتها تخضع لرقابة كل من القاضي الاداري و العادي بحسب علاقتها سواءا بجهة الانشاء (دولةولاية –بلدية) وهنا في قرارات ادارية وتدخل ضمن نطاق و اختصاص القاضي الاداري او بمستخدمي المرفق و هنا هي اقرارات واعمال مدنية او تجارية و تخضع لرقابة القاضي العدي

3

Au sein de l'administration française, une autorité administrative peut édicter des actes unilatéraux, quels que soient leurs portées ou leurs valeurs juridiques. Parmi ces actes existent les circulaires qui ont une portée générale ou du moins assez large dans le service. Ils ont une force obligatoire à l'égard des agents du service, mais n'ont pas d'effet juridique direct auprès des administrés et ne leur font ainsi pas grief. En principe, il est aisé de déterminer si un acte produit ou non des effets juridiques. L'arrêt CE 10 juillet 1995, Syndicat des embouteilleurs de France considère que l'arrêté de police municipale a un caractère exécutoire et fait grief, tandis que la lettre de l'administration à un administré rappelant l'état du droit existant ne bouleverse pas l'ordre juridique et n'est ainsi pas susceptible de recours pour excès de pouvoir.

غير ان هذا المفهوم انقلب راسا على عقب بعد قرار مجلس الدولة الفرنسي في القضية الشهيرة المعروفة بقضية نوتر دام دو كريسكار لسنة 1954 اين اصبحنا نفرق بين نوعين من التعليمات التعليمات المفسرة و التعليمات المنشئة **او التنظيمية**

- القرار الاداري عمل قانوني منتج لأثره بنفسه بحيث تكون له خاصية النفاذ المباشر حيث لا يحتاج الى عمل تكميلي او لاحق لإنتاج اثره و بالتالي يستثنى من ذلك الاعمال التمهيدية مثال ذلك : مداولات المجلس الشعبي البلدي قبل المصادقة عليها من جهة الوصاية (الولاية) فهي ليست قرارا و لا يمكن الطعن فيها بالالغاء بدعوى الالغاء امام القاضي الاداري
- القرار عمل قانوني يهدف الى تحقيق المصلحة العامة

.

En l'espèce, le 11 janvier 1950, le ministre de l'Education nationale émet une circulaire, relative à l'application de la loi Falloux de 1850, qui soumet à l'avis préalable du Conseil supérieur de l'Education nationale toutes les demandes de subvention qui sont adressées par les établissements d'enseignement secondaire à des collectivités territoriales et qui impose la signature d'un engagement entraînant un contrôle administratif et pédagogique de l'établissement. Cette circulaire précise donc les conditions à remplir pour pouvoir obtenir une éventuelle subvention, alors même que ces conditions n'étaient formulées par aucune loi. Le 25 février 1950, le sous-préfet de Morlaix exige alors dans une lettre que le dossier de demande de subvention de l'Institution Notre-Dame du Kreisker soit constitué conformément aux prescriptions de la circulaire du ministre de l'Education nationale. Ladite institution, représentée par son directeur en exercice, souhaite faire annuler la décision du sous-préfet du 25 février 1950 pour excès de pouvoir, au motif que le pouvoir de prendre une décision définitive sur lesdites demandes appartenant aux conseils généraux et aux conseils municipaux, le ministre de l'Education nationale ne pourrait légalement subordonner l'exercice par les assemblées locales de leur pouvoir à l'intervention d'avis non prévus par la loi. De plus, le ministre de l'Education nationale ne se serait pas borné à interpréter les textes en vigueur mais aurait édicté des règles nouvelles, conférant un caractère réglementaire à ladite circulaire.

Ainsi, il paraît juste de se poser la question suivante : une circulaire à caractère réglementaire est-elle susceptible de recours de la part des administrés ? En effet, le critère de distinction tiré de l'arrêt CE 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker est de distinguer les décisions exécutoires à savoir les circulaires réglementaires, des autres décisions appelées circulaires interprétatives. Le Conseil d'Etat considère que les circulaires réglementaires sont celles qui modifient l'ordonnancement juridique, en imposant des obligations nouvelles à l'administré. Ainsi, l'intérêt de l'étude de l'arrêt susvisé concerne d'abord les droits que les administrés peuvent tirer d'une circulaire.

A vior CE.29 ganvier 1954 ,07134 publie au recueil lebon

المحاضرة الثانية

الفرع الثـالــث : معايير التمييز بين القرارات الإدارية.

في نطاق التعريف القرارات الإدارية من الناحية القانونية أن نميز بين القرارات الإدارية و كل من العمل الحكومي و العمل السياسي التشريعي و العمل القضائي .

1 - **تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي:**

تتفرع السلطة التنفيذية التي تصطلح بالوظيفة التنفيذية في الدولة إلي فرعيين أساسيين هما الحكومة و الإدارة العامة للدولة و تختص الحكومة بالوظيفة الحكومة بينما تختص الإدارة العامة في الدولة بالوظيفة الإدارية. حيث تعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي عملية صعبة و معقدة نظرا للتداخل و التشابك في الاختلاط العضوي و الماد القوي بين العمل الحكومي و القرار الإداري و لكن ذلك لا يعفي من ضرورة محاولة التمييز بين المعيار العضوي و المعيار المادي و المعيار المركب و المختلط.

أ) علي أساس المعيار العضوي:

و المقصود منه التركيز و الاعتماد كل الإدارة علي صفة السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف و طبيعة و صفة النشاط علي هويته و طبيعته من حيث هل هو عمل إداري أي قرارا إداري أم لا و علي أساس المعيار العضوي دائما:" إذا صدر هذا العمل من سلطة إدارية كرئيس الدولة الوزير، و الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، مدير للمؤسسة يعتبر قرارا إداريا." إذ صدر من طرف الحكومة في نطاق وظيفته الحكومية رئيس الوزراء و مجلس الوزراء.

ب) علي أساس المعيار المادي:

" إذ يعتبر العمل عملا إداريا قرارا إداريا علي أساس المعيار المادي إذا كان هذا العمل عملا إداريا بطبعه أي يعتبر عملا إداريا بطبيعته و مضمونه المتصل و المرتبط كل الارتباط بالوظيفة و متضمن أعمال الحكومة ".

كما ذهب البعض الأخر في مجال تمييز العمل الإداري عن العمل الحكومي بوجه خاص التقرير بأن الوظيفة الحكومية تتعلق بالمسائل الاستثنائية بالوحدة السياسية و المصالح الوطنية العليا بينما الوظيفة الإدارية عمليات تصريف شؤون الجهود.

ج) أساس المعيار المركب أو المختلط:

نجد أن العمل الحكومي هو ذلك العمل الذي يصدر من السلطات و الهيئات الحكومية التي تعلو و ترأس الإدارة العامة، و غالبا ما يتضمن هذا العمل الحكومي المشاركة في رسم مضمون السياسات العامة أو القيام بعملية صياغتها و تنفيذها وفقا للدور المحدد لها في النظام الدستوري و السياسي السائد في الدولة. بينما يعتبر العمل قرارا إداريا إذا ما صدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية و ترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية و الخضوع و الطاعة.

3 - **تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي:** هناك معايير في عملية التمييز بين القرارات الإدارية و العمل التشريعي اهمه **التمييز على أساس المعيار العضوي** و مفهومه كما سبقت

الإشارة إلي ذلك هو التركيز علي صفة هوية الشخص أو السلطة، و إلي طبيعة وصفه الإجراءات و الشكليات التي يصدر في إطارها القرار.
حيث يمكن التمييز القرارات الإدارية عي العمل التشريعي في الدولة علي أساس المعيار العضوي إذ يكون العمل قرارا إداريا إذا ما صدر من سلطة أو هيئة إدارية و شخص إداري مختص.
الا انه لا يمكن الاعتماد دائما علي المعيار العضوي من حيث أنه يفشل في بعض الأحيان في تمييز القرار الاداري نظرا سطحيته و اعتماده على المظهر الخارجي للقرار دون مضمونه.[4]

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية

هناك معايير عدة لتصنيف القرارات الادارية سنتناول اهمها

الفرع الأول : من حيث التكوين:

1 - القرارات البسيطة و المركبة:

-يقصد بالقرارات البسيطة " تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة عن غيرها من القرارات أي أنها تكون قائمة بذاتها و لا ترتبط بقرارات أخرى أو عمل قانوني أخر."
و تندرج معظم القرارات الإدارية البسيطة كقرار تعيين الموظفين أو قرار توقيع عقوبة تأديبية علي موظف عام أو القرار الصادر بمنح ترخيص
أما القرارات المركبة هي القرارات التي تدخل في تكوين عمل قانوني إداري مع القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة و قرار إرساء المزاد أو المناقصة و غيرها.
إذ تعتبر" القرارات الإدارية البسيطة" من اختصاص الهيئات الإدارية اللامركزية حيث تقوم اللامركزية الإدارية علي توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي و هيئات أخرى مستقلة علي أساس إقليمي.
-أما القرارات الإدارية المركبة هي من اختصاص الهيئات المركزية صفتها السلطة المركزية التي تباشر جميع الاختصاصات في جميع أنحاء الدولة إما بنفسها أو بواسطة موظفين تابعيين لها .
و من بين قرارات الإدارة المركزية: المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية و القرارات الوزارية.[5]

الفرع الثاني : القرارات المنشئة و الكاشفة:
تنظر القرارات المنشئة:" هي القرارات التي ينتج عنها إنشاء مراكز قانونية جديدة و إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل أو الإلغاء سواء كانت هذه المراكز القانونية عامة أو خاصة".
هذا هو الحال بالنسبة لمعظم القرارات الإدارية فهي إما منشئة أو معدلة أو ملغية كقرار فصل موظف.[6]

---

[4] عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 101-102.

[5]الدكتور عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 140

.

[6]-الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: أستاذ القانون العام المساعد، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ص386

اما القرارات الكاشفة:" فينحصر دروها في تأكيد مركز قانوني موجود من قبل أو تقرير حالة قائمة مسبقا". مثل القرار الصادر بفصل موظف يصدر ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة للشرف مما يتضح أن القرارات الكاشفة لا تنشئ مراكز القانونية الموجودة بالفعل.
و تتجلى أهمية التفرقة بينهما في وجهين:
الوجه الأول: في مجال مبدأ رجعية القرارات الإدارية إذ أن القرارات الإدارية المنشئة لا تنتج أثاره إلا بالنسبة المستقبل فقط، أما القرارات الإدارية الكاشفة فإن أثارها ترتب من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي تقرره و تكشف عنه فهي لا تحدث أثار قانونية بذاتها.
الوجه الثاني: لأهمية التفرقة بين القرارات الإدارية المنشئة و القرارات الكاشفة يبرز في مسألة سحب القرارات الإدارية، حيث يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية الكاشفة بشكل مطلق، في حين أن القرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها بل سحب بعضها.

الفرع الثالث : القرارات من حيث الآثار: النافذة في حق الأفراد و غير النافذة

تندرج غالبية القرارات الإدارية في طائفة القرارات النافذة في حق لأفراد أي أنها ملزمة لهم، و يقع عليهم واجب احترامه و إلا أجبروا علي ذلك.غير أنه توجد طائفة أخرى من القرارات الإدارية لا تتمتع بهذه الخاصية فهي غير نافذة في حق الأفراد و غير ملزمة لهم و لا يحتج بها عليهم.
إذ تبرز هذه " القرارات النافذة" في حق الأفراد في ميدان" العمل الوظيفي" و تنظيم الإدارات المختلفة و توزيع العمل و المسؤولية بين الموظفين العموميين عن طريق الإجراءات التنظيمية الداخلية بما تتضمنه من منشورات و تعليمات التي يصدرها الرؤساء الإداريون و يوجهونها إلي مرؤوسيهم بقصد بيان كيفية تنفيذ القوانين و اللوائح أو تفسيرها .
حيث أن هذه المنشورات و التعليمات توجه إلي الموظفين و ليس إلي الأفراد العاديين خارج الإرادات و المصالح الحكومية.[7]
أما القرارات الإدارية غير النافذة في مواجهة الأفراد و التي لا يتمتع بها في حقهم و مصالحهم فهي التي تشكل ما يعرف باسم "الإجراءات التنظيم الداخلي" و أمثلة إجراءات التنظيم الداخلي كثيرة منها علي الخصوص المنشورات و التعليمات و الدوريات و الأوامر المصلحية و التوجيهات الصادرة من السلطات الإدارية الرئاسية و الموجهة للموظفين و العاملين.
الفرع الخامس : القرارات من حيث خضوعها لرقابة القضاء: الخاضعة للرقابة و غير الخاضعة.
وفقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية "بالمعنى السابق تحديده" [8] وهذا تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون، حيث تخضع الهيئات و السلطات العامة في الدولة القانون في مفهومه العام شكليا و موضوعيا(**الشرعية الشكلية والشرعية الموضوعية**)
أما القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء و هي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة و طائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناء علي نص قانوني خاص.[9]

لمزيد من التفصيل و الامانة العلمية انظرhttps://www.facebook.com/permalink.php?story_fbidid
تاريخ الدحول للموقع 2021/02/26 الساعة 17:01

[7]ا-لدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق،ص390 – 391-392.

[8]-الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق،ص 393.

[9]- الدكتور عمار عوابدي: المرجع السابق، ص128