جامعة محمـــد بوضـــياف المسيـــلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس

القرارات والعقود الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق
تخصص القانون العام
المجموعة الثانية

د/ رابعـــي إبراهـــيم

السداسي الأول
الموسم الجامعي 2022/2021

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

رغم نص المشرع الجزائري على قرارات معينة وتحديده للجهة المختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية، سواء في القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإداري، أو في القانون العضوي رقم 98-01 المتضمن تحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، أو في القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، أو غيرها من القوانين التي تشير إلى قرارات معينة كالنصوص المتعلقة بالوظيفة العامة أو بالصفقات العمومية أو بنزع الملكية أو بالتأديب...، إلا أنه لم يورد أي تعريف للقرار الإداري، تاركا ذلك للفقه والقضاء اللذين قدما العديد من المحاولات لتعريف القرار الإداري، نشير إلي أهمها باختصار فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف القضاء للقرار الإداري

عرف القضاء المصري القرار الإداري بأنه "إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أوضمنا... في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانونا في حدود المجال الإداري ويقصد منه إحداث أثر قانون ويتخذ صفة تنفيذية" وبعد ذلك استقر على تعريف آخر مفاده أن القرار الإداري هو افصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة".[1] وانتقد هذا التعريف من عدة أوجه أهمها أنه لم يكتفى بذكر عناصر وجود القرار الإداري بل تطرق أيضا لعناصر مشروعيته وذلك من خلال بيان شروط صحة القرار، هذه الأخير التي تخرج عن التعريف، فالقرار يوجد بمجرد اكتمال عناصر وجوده، وتبقى مسألة صحته من عدمها ووجود بعض العيوب فيه مسألة لاحقة تجعله عرضة للإلغاء، لكنها لا تدخل في تكوين القرار.[2]

وعرفه القضاء الفرنسي بأنه "عمل قانوني نافذ منفرد يصدر من سلطة إدارية ويكون متمتعا بالقوة التنفيذية".[3]

المطلب الثاني: تعريف الفقه للقرار الإداري

يقصد بالقرار الإداري "إفصاح الإدارة عن إرادتها المُلزِمة لإنشاء أحد المراكز القانونية، أو تعديلها أو الغائها، متى كان ذلك ممكننا وجائزا قانونا، وكان الهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة"[4]، ويعرفه (ليون دوجي) أيضا بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة،[5] ويعرفه (بونار) بأنه كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة.[6] وفي الفقه الجزائري عرفه الأستاذ بعلي محمد الصغير بأنه "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة".[7]

وقد رجح الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط تعريف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب حيث عرف القرار بأنه "عمل قانون يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"،[8] في حين رجح الأستاذ عمار عوابدي تعريف الدكتور فؤاد مهنا لأنه يشمل كل مقومات القرار الإداري، حيث عرفه بأنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة احدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء

وضـع قانوني قائم"[9] ومهما كان من اختلاف بين هذه التعاريف كلها إلا أنها تشـترك في مجملها في أن القرار الإداري تصرف إرادي انفرادي يصدر عن الإدارة العامة ويرتب أثر قانوني.[10]

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري

من خلال التعاريف المذكورة أعلاه يمكن حصر الخصائص الأساسية للقرار الإداري في العناصر التالي:

- ✓ القرار الإداري عمل قانوني
- ✓ القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية (مرفق عام)
- ✓ القرار الإداري عمل انفرادي

المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني

ويقصـد بالعمل القانوني العمل الذي تتجه فيه إرادة الإدارة لإحداث أثر قانوني معين، عن طريق إنشـاء مراكز قانونية لم تكن موجودة وقائمة من قبل، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت موجودة. وبهذه الخاصـية نسـتبعد الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة دون أن تسـتهدف من ورائها إحداث أثار قانونية معينة بل تُحدث نتيجةً واقعية مادية، فتلك الأعمال لا تعد قرارات إدارية.[11] وحتى يكون العمل قرارا إداري يجب أن يصدر بقصد ترتيب أثر قانوني، ويكون ذو طابع تنفيذي، أي يرتب أثرا أو أذى بذاته، ومالم تتوفر هذه الصـفة لا يمكن أن يوصـف العمل بأنه قرار إداري، وتبعا لذلك لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التالية:

- ✓ **الأعمال (السابقة عن القرار الإداري) أي التحضيرية أو التمهيدية:** وهي الاعمال التي تسبق اتخاذ القرار دون أن تحدث بذاتها أثر قانوني يؤدي إلى انشـاء المراكز أو تعديلها أو إلغائها، فهي مجرد أعمال تحضيرية للقرار الإداري، ومثالها التحقيق الذي تقوم به الإدارة قبل اتخاذ قرار معين، أو الاستشارة التي تجريها، فلا تعتبر تلك الآراء والاقتراحات قرارات إدارية، كما أن هذه الاعمال تفتقد للطابع التنفيذي، حيث لا تكون قابلة للتنفيذ بذاتها، ومنه لا تعتبر قرارات ولا يمكن الطعن فيها أمام القضاء.[12]
- ✓ **الأعمال اللاحقة (التنفيذية):** وهي الأعمال اللاحقة لصـدور القرار الإداري، فهي مثل الاعمال التحضيرية لا تعتبر قرارات إدارية، لأنها لا تغير المراكز القانونية، بل تتصل بالقرار وتأتي مرتبطة به أو تنفيذا له، كالتصـديق على القرار أو نشـره أو تبليغه للمعني به أو تنبيه المعني أو انذاره، أو عملية هدم منزل بعد صـدور قرار بهدمه، ويشـترط في الاعمال التنفيذية حتى لا تعتبر قرارات إدارية ألا تتضـمن أحكاما جديدة أو تحدث أثرا مستقلا عما أحدثه القرار المُنفَذ، وإلا اعتبرت قرارات إدارية مستقلة. والأمر نفسه بالنسبة للأعمال التي تقوم بها الادارة تنفيذا لحكم قضائي.[13]
- ✓ **التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات:** فالأصل في هذه المناشير والتنظيمات أنها لا تحدث أثرا بذاتها ولا تؤثر على المراكز القانونية، وانما تصـدر لتنظيم العمل داخل الإدارة، أو توضـيحا لكيفية تنفيذ بعض القرارات أو تفسـيرا لها، ومثال هذه التعليمات والمناشـير الداخلية، تلك المتعلقة بتحديد أوقات الاسـتقبال، وتوزيع العمل وتقسـيم المهام داخل الإدارة بين الموظفين، ومن أمثلته أيضا أن يصدر وزير التعليم العالي قرارا يتعلق بالامتحانات أو بمسابقة الدكتوراه مثلا، ثم تصدر

مصالح الوزارة أو مدير الجامعة منشورا لاحقا يفسر ذلك القرار أو يبيّن إجراءات تنفيذه، فهذا المنشور لا يعتبر قرارا إداريا.[14]

لكن إذا تضمنت هذه المناشير والتعليمات أحكاما جديدة، وكان من شأنها احداث أثر قانوني بإنشاء أو تعديل أو الغاء المراكز القانونية فإنها تصبح قرارات إدارية، ويمكن حينها الطعن فيها أمام القضاء.

وعموما فإن كل الأعمال الادارية غير القانونية (تحضيرية وتنفيذية وتعليمات داخلية...) تعتبر أعمالا مادية، أي كل الاعمال التي لا تتجه فيها إرادة الإدارة لإحداث أثر قانوني، وانما تأتي تحضيرا أو تنفيذا لقرار اداري أو تنفيذا لحكم قضائي أو لقانون، أو تقوم بها الادارة عن طريق الخطأ تعتبر أعمالا مادية.

وتنقسم الأعمال المادية إلى قسمين: **أعمال مادية عمدية**: مثل هدم منزل آيل للسقوط أو مبني بدون رخصة، أو بناء مصنع أو خزان ماء، أو الاعمال التحضيرية كما رأينا سابقا، أو المنشورات وإجراءات التنظيم الداخلي، والاجابة على أسئلة النواب في البرلمان، والتصريحات الصحفية.... والقسم الثاني الأعمال **المادية غير العمدية**، كحوادث السيارات التابعة للإدارة العامة، أو الخطأ في استعمال السلاح... كما تعتبر من الأعمال المادية القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة، حيث لم يعتبرها الفقه والقضاء من الاعمال القانونية.[15]

المطلب الثاني: القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة

أي أن القرارات الإدارية أعمال صادرة عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت إدارة مركزية (رئيس الجمهورية وزير أول أو وزراء) أو محلية (رئيس م ش بلدي، الوالي..) أو مرفقية (مدير الجامعة، مدير المستشفى..)، وتستبعد – مبدئيا - الأعمال التي تصدر عن السلطات غير الإدارية، كأعمال السلطات التشريعية إذ تعتبر قوانين تخضع لرقابة الدستورية فقط ، وكأعمال الهيئات القضائية إذ تعد أحكاما قضائية تخضع لطرق الطعن القضائي المختلفة، كما تخرج أعمال الهيئات والتنظيمات الخاصة عن مفهوم القرار الإداري، مثل الجمعيات والشركات والنقابات، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، فاعتبارها من أشخاص القانون الخاص لا يمكنها من حيث الأصل أن تصدر قرارا إداريا بالمعنى السابقة بيانه.[16]

وتجدر الإشارة إلى أن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية وحتى أعمال الهيئات والتنظيمات الخاصة قد تكيف بأنها قرارات إدارية ويعاملها المشرع معاملة القرار، كالقرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية والتقنية بمجلس الدولة أو بالمحكمة العليا أو بالمحاكم، أو تلك الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة والمتعلقة بالتسيير الإداري لموظفي المجلس. كما اعتبر المشرع بعض القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية قرارات إدارية، يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري، مثل قرارات منظمة المحامين أو الغرفة الوطنية للمحضرين...

المطلب الثالث: القرار الإداري عمل قانوني انفرادي

يصدر القرار عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة، وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتبار هذا الأخير عمل إداري قانوني اتفاقي ورضائي، يتم بناء على توافق إرادتين متقابلتين، إرادة

السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها.[17] فهذه الخاصية تميّز بين القرار والعقد، فرغم كونه عمل إداري قانوني، إلا أن العقد اتفاق يحتاج إلى تطابق إرادتين، أما القرار فيصدر بالإرادة المنفردة للإدارة. هذا ونشير في هذا الخصوص إلى ما يعرف بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال، وهي القرارات المتعلقة بالعملية التعاقدية وتكون قابلة للانفصال عن العقد ومن شأنها احداث أثر قانوني، فهذه تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن فيها قضائيا.[18]

ولا يقصد بهذه الخاصية صدور القرار عن شخص واحد، بل قد يصدر عن شخصين أو أكثر، كالقرارات الوزارية المشتركة التي تصدر عن أكثر من وزير، والقرارات الصادرة عن الهيئات التداولية المختلفة، فهؤلاء الأشخاص لا ينشدون مصالح متعارضة كأطراف العقد بل يسعون لتحقيق مصلحة عامة واحدة مشتركة.[19]

المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري عن غيره

إضافة إلى اختلاف القرار الإداري عن العمل المادي، وعن العقد الإداري كما رأينا سابقا، ومن أجل وضوح مفهوم القرار الإداري لابد أن نميّزه عن كل من العمل الحكومي، والعمل التشريعي والعمل القضائي.

المطلب الأول: تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي

تتفرع السلطة التنفيذية التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية في الدولة إلي فرعيين أساسيين هما الحكومة والإدارة العامة للدولة، وتختص الحكومة بالوظيفة الحكومة بينما تختص الإدارة العامة في الدولة بالوظيفة الإدارية. والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية صعبة ومعقدة نظرا للتداخل والاختلاط العضوي والموضوعي بين العمل الحكومي والقرار، وقد اعتمد الفقهاء للتمييز بين العملين معايير متعددة، نشير إليها باختصار.

أ- **المعيار العضوي (الشكلي):** يعتمد هذا المعيار على صفة السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف بغض النظر عن طبيعة العمل ومحتواه، وبناء عليه إذا صدر العمل من سلطة إدارية كرئيس الجمهورية أو الوزير، أو الوالي، أو غيرهم من السلطات الإدارية يعتبر قرارا إداريا. أما إذ صدر من طرف الحكومة أو أحد أعضائها في نطاق وظيفته الحكومية اعتبر العمل عملا حكوميا، كأعمال مجلس الوزراء ومجلس الحكومة أو اعمال رئيس الحكومة في إطار وظيفته الحكومية.

رغم بساطة هذا المعيار إلا أنه انتقد من قبل الفقهاء على أساس أنه لا يمكن التمييز عضويا بين الحكومة والإدارة، فهناك تداخل واختلاط كبير بين السلطات الحكومية والسلطات الإدارية، فرئيس الجمهورية يحوز الصفة الحكومية والصفة الإدارية في نفس الوقت، وكذلك رئيس الحكومة يتمتع بالصفتين معا والوضع نفسه بالنسبة للوزراء، فالوزير عضو مجلس الوزراء وعضو في الحكومة ورئيس إداري في وزارته، كل هذا يجعل المعيار العضوي عاجز لوحده عن التمييز بين العمل الحكومي والعمل الإداري.

ب- **المعيار المادي(الموضوعي):** لا يهتم هذا المعيار بالجهة التي أصدرت العمل بل ينظر إلى مضمون العمل وطبيعته، ويعتبر العمل قرارا إداريا إذا كان عملا إداريا بطبيعته أي ذلك العمل المرتبط

بالوظيفة الإدارية المتمثلة في تسيير وإدارة المرافق العامة والحفاظ على النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة، ويعتبر عملا حكوميا إذا اتصل بأعمال الحكومة.

وقد اختلف الفقهاء في تمييز الأعمال التي تعتبر حكومية بطبيعتها عن تلك التي تعتبر إدارية بطبيعتها، أي متى نقول أن هذا العمل إداري بطبيعته أو حكومي بطبيعته؟ فمنهم من رأى بأن العمل الحكومي بطبيعته هو كل عمل يستهدف حماية وسلامة التراب الوطني واستقلال البلاد، ودفع الأخطار التي تهدده داخليا وخارجيا، والمحافظة على كيان الأمة ودستورها وتنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية فترتكز وتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة العامة.

في حين يرى البعض أن العمل الحكومي بطبيعته هـ العمل المتعلق برسم السياسة العامة، أما عمل الإدارة فيختص بتنفيذ السياسة العامة، أو أن العمل الحكومي يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها والتأكد من مدى تحققها، أو يتعلق بتحديد اختيارات الدولة والتعبير عن ارادتها، بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة واختيارات الدولة باعتماد أفضل الوسائل.

رغم أن هذه الأفكار ساهمت في رسم ملامح العمل الحكومي والإداري إلى حد ما، إلا أنها انتقد من زوايا متعددة، فالإدارة تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في رسم السياسة العامة، وفي تحديد اهداف واختيارات الدولة، كما أن مفهوم السياسة العامة نفسه غير دقيق، ولا تنفرد الحكومة برسمها بل تساهم حتى السلطة التشريعية في ذلك باعتبارها المعبر عن الإرادة العامة.

ت- **المعيار المركب أو المختلط**: يمزج هذا المعيار بين المعيار السابقين، أي العناصر العضوية والعناصر الموضوع السابق الإشارة إليها، وبناء عليه نجد أن العمل الحكومي هو ذلك العمل الذي يصدر من السلطات والهيئات الحكومية التي تعلو وترأس الإدارة العامة، وغالبا ما يتضمن هذا العمل المشاركة في رسم وتحديد مضمون السياسات العامة، بينما يعتبر العمل قرارا إداريا إذا ما صدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل السلطة التنفيذية وترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية والخضوع، وتتضمن تنفيذ القوانين وتجسيد السياسة العامة من خلال ضمان حسن سير المرافق العامة لإشباع حاجيات الافراد والمحافظ على النظام العام.[20]

المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

تكمن أهمية تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي في أن القرار الإداري يخض لرقابة القضاء ويمكن الغاؤه أو طلب التعويض عنه أمام القضاء، في حين لا يمكن الطعن في القوانين ولا تخضع لرقابة القضاء، بل تخضع فقط لرقابة الدستورية، كما أن القانون باعتباره عملا تشريعيا يسمو على القرار الإداري، [21]وقد اختلف الفقهاء في تحديد المعيار المعتمد في التمييز بين العملين:

أ- **المعيار الشكلي (العضوي)**: يعتمد هذا المعيار على صفة القائم بالعمل ولا يهتم بمضمونه، وبمقتضاه فإن العمل يكون قرارا إداريا إذا صدر عن السلطات والهيئات الإدارية، ويكون تشريعيا إذا صدر عن السلطة التشريعية (البرلمان)، يمكن لهذا المعيار أن يكون صحيحا ودقيقا لو أن السلطات مستقلة عن بعضها استقلالا تاما، أما في ظل وجود علاقة وتداخل بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية فلا يمكن الاعتماد على هذا المعيار في عملية التمييز بين العملين.[22] فرئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر والسلطة التنفيذية تشارك في عملية التشريع من المبادرة بالقوانين إلى غاية إصدار القانون، ومه فهذا المعيار ليس فاصلا.

ب- **المعيار الموضوعي (المادي):** يركز هذا المعيار على مضمون العمل، فيكون العمل إداريا إذا اقتصر على حماية الحقوق والحريات وتطبيق القوانين وتسيير المرافق العامة واتيان الاعمال التي تساعد على تحقيق الأهداف التي رسمها المشرع، ويكون العمل تشريعيا إذا تضمن قواعد عامة ومجردة، بغض النظر عمن أصدرها والشكل والإجراءات التي اتبعت في اصدارها، سواء من السلطة التشريعية أم من السلطات الإدارية.[23]

المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

تظهر أهمية التمييز بين العملين في أن كل منهما يخضع لنظام قانوني مختلف عن الأخرى، فيختلفان في الشكليات والإجراءات اللازمة لإصدارهما، ويختلفان في طرق الطعن، إذ تقبل القرارات الإدارية الطعن أمام القضاء وأمام الإدارة حيث يمكن إلغاؤها وتعديلها وسحبها، في حين أن الأحكام القضائية لا تخضع إلا للصور محدد للطعن القضائي، (المعارضة والاستئناف والنقض..)، ومن جهة أخرى تترتب المسؤولية الإدارية عن القرارات، ولا مسؤولية عن الأحكام القضائية كقاعدة عامة.[24] وقد اعتمد في التمييز بينهما أيضا على العياريين الشكلي والموضوعي.

أ- **المعيار الشكلي:** كما رأينا سابقا يركز هذا المعيار على الجهة مصدرة العمل، فإذا صدر عن جهة إدارية اعتبر العمل إداريا، ولا يصدر القرار الإداري إلا من قبل الإدارة، أما إذا صدر عن جهة تابعة للسلطة القضائية، فيعتبر عملا قضائيا.

وقد انتقد هذا المعيار من وجهين أساسيين: الوجه الأول أنه ليست كل الاعمال الصادرة عن السلطة القضائية هي أحكام قضائية، بل منها ما يعتبر أعمالا إدارية بطبيعتها كالقرارات التي يتخذها رئيس المحكمة والمتعلقة بإدارة المحكمة وتسيير الموظفين، وأيضا لا تعتبر الأعمال الولائية التي يقوم بها القاضي أحكاما قضائية. أما الوجه الثاني فيتمثل في أن المشرع قد يمنح بعض الجهات الإدارية سلطة إصدار أحكام قضائية باعتبارها جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.[25] ومما اعتمد عليه منتقدو هذا المعيار أن "صفة القاضي تلحق بمن يؤدي الوظيفة القضائية وليس العكس" "... والوظيفة المتميزة هي التي تقتضي وجود عضو يتخصص في ممارستها بطريقة خاصة، فالوظيفة تبقى وإن اختفى العضو".[26]

ب-**المعيار الموضوعي:** يركز هذا المعيار على طبيعة العمل دون الالتفات إلى من قام به، وبناء عليه يصنف العمل بأنه إداري أو قضائي بالنظر إلى العديد من العناصر أهمها:

- ✓ السلطة التقديرية: ومؤداه أن العمل الإداري هو العمل الذي يصدر عن سلطة تتمتع باختصاص تقديري، بينما الأحكام القضائية تصدر عن اختصاص مقيدة، غير أن هذا المعيار انتقد من حيث ان السلطة الإدارية أيضا مقيدة في ممارستها للاختصاص، خاصة فيما يتعلق بأركان القرار الإداري والتزام إجراءات التعاقد وغيرها، ومن جهة يمكن للقاضي أن يتمتع بقدير كبير من السلطة التقديرية

مثل اختياره للعقوبة المناسبة التي يوقعها على المتهم، إذ يحدد المشرع حدها الأدنى والأقصى والقاضي يقر العقوبة وفقا لظروف القضية وملابساتها وما يحيط بها من أعذار أو ظروف التشديد والتخفيف.[27]

✓ التلقائية في التصرف: حيث يعتبر العمل إداري إذا صدر تلقائيا دون طلب من أحد، أي ان الجهة الإدارية تصدره من تلقاء نفسها، أما العمل القضائي فهو العمل الذي يصدر بناء على طلب من المعني، فلا يتم العمل القضائي إلا بعد تحريك الدعوى القضائية وفقا لشروط وشكليات محددة قانونا. غير أن هذا المعيار بدورة غير دقيق إذ كثير من القرارات لا تصدر إلا بناء على طلب من المعني، كرخصة البناء أو حمل سلاح أو طلب الإحالة على الاستيداع أو طلب الاستقالة...

✓ ارتباط العمل بوجود نزاع: يعتبر العمل قضائيا إذا صدر فصلا في منازعة أو خصومة معروضة عليه، حول حق شخصي أو عام، ولم يكن المقصود به احداث أثر في المراكز القانونية انشاء أو تعديلا أو الغاء، وانما تقرير المركز المتنازع عليه والكشف عنه. فيما لا يشترط في القرار الإداري وجود منازعة، بل يقتصر دوره على حماية حقوق الافراد وحرياتهم العامة وتطبيق القانون وتسيير المرافق العامة وتحقيق الأهداف التي حددها المشرع.

ورغم وجاهة هذا المعيار وسلامته إلا أنه لم يسلم من النقد، حيث أن الأفراد قد يلجؤون في حل نزعاتهم إلى الإدارة من خلال التظلمات والشكاوى التي يرفعونها، والتي تفصل فيها الإدارة بقرار.[28]

وكخلاصة لما سبق يمكن القول أن المعيار الشكلي هو المعتمد بشكل أساسي في تحديد طبيعة العمل، فيكون عملا قضائيا إذا صدر عن جهة قضائية وتشريعيا إذا كان صادرا عن البرلمان، ويعتبر عملا إداريا إذا صدر عن أحد السلطات الإدارية، غير أن هذا لا يعني استبعاد المعيار الموضوعي بل يستند إليه أحيانا في عملية التمييز، كما يحدث في تحديد مجال اختصاص النوعي للقضاء الإداري، أو مجال تطبيق الصفقات العمومية...[29]