

جامعة محمد بوضياف المسيلة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس  
القرارات والعقود الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق  
تخصص القانون العام  
المجموعة الثانية

د/ رابعي إبراهيم

السداسي الأول  
الموسم الجامعي 2022/2021

## المبحث الرابع: أنواع القرارات الإدارية

يمكن تقسيم القرارات الإداري إلى عدة أقسام، ويعود ذلك لتعدد المعايير والأسس المعتمدة في التقسيم، ونذكر من هذه المعايير:

- ✓ من حيث تكوينها تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة،
- ✓ من حيث الخضوع للرقابة القضائية تنقسم إلى قرار قابلة للرقابة وقرارات غير قابلة للرقابة (أعمال السيادة)
- ✓ من حيث مدى ترتيب الأثر القانوني تنقسم إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة
- ✓ من حيث جهة الإصدار تنقسم إلى قرارات مركزية وقرارات محلية،
- ✓ من حيث مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها تنقسم إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية.

سنتطرق لأهم هذه التقسيمات، فنشير إلى القرارات من حيث المصدر ومن حيث الرقابة القضائية، ومن حيث المضمون وطبيعة المراكز.

### المطلب الأول: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة

من خصائص القرار الإداري أنه يصدر عن سلطة إدارية، وينصرف مفهوم السلطة الإدارية ليشمل كل الهيئات والمؤسسات الإدارية، سواء كانت مركزية أو محلية، وتبعاً لذلك تنقسم القرارات الإدارية إلى عدة أقسام بحسب مصدر القرار.

أ- **قرارات السلطات الإدارية المركزية (المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية):** يقصد بها الأجهزة والهيئات الإدارية التي لها اختصاص وطني، وتشمل كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة) والوزراء، الهيئات والمؤسسات الوطنية.

✓ **رئيس الجمهورية:** خول الدستور لرئيس الجمهورية جملة من الصلاحيات يمارسها عن طريق إصدار قرارات إدارية مختلفة تسمى (المراسيم الرئاسية)، وقد تكون مراسيم فردية متعلقة بالتعيين في المناصب والوظائف المدنية والعسكرية،<sup>1</sup> كقرارات تعيين الوزراء والسفراء والولاة ومدراء الجامعات .... كما يختص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون،<sup>2</sup> أي يصدر مراسيم رئاسية تنظيمية في المسائل التي ليست من اختصاص السلطة التشريعية.<sup>3</sup>

✓ **الوزير الأول أو رئيس الحكومة:** بدوره خوله الدستور -باعتباره سلطة إدارية- سلطة إصدار القرارات الإدارية في شكل (مراسيم تنفيذية)، والتي تنقسم أيضاً إلى فردية تتعلق بالتعيين في مختلف الوظائف،<sup>4</sup> أو تنظيمية تصدر في إطار تنفيذ القوانين.<sup>5</sup> وهي تختلف عن المراسيم الرئاسية، فهذه الأخيرة توصف بأنها مستقلة، فهي مستقلة لأنها ليست محصورة بتنفيذ القوانين، بخلاف المراسيم التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقوانين والتنظيمات ولا يمكن أن تخرج عن هذا الإطار.

✓ **الوزراء:** يختص الوزراء أيضاً بإصدار القرارات الإدارية، كل في مجال القطاع الذي يشرف عليه، وقد يصدر القرار عن أكثر من وزير فيكون قراراً وزارياً مشتركاً.

**ب- السلطات المحلية:** وتشمل على وجه الخصوص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، اللذين خولهما القانون سلطة اصدار القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير الشأن المحلي، وقد خصص قانون البلدية 10-11 فرعا خاصا لقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتضمن قانون الولاية 07-12 فصلا خاصا بقرارات الوالي.

### **المطلب الثاني: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر إلى مدى خضوعها لرقابة القضاء**

التزاما بمبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد مقومات دولة القانون، تخضع كل القرارات الإدارية للرقابة من أجل التأكد من مشروعيتها، وقد تمارس هذه الرقابة من قبل جهات إدارية وصائية (رقابة وصائية) أو جهات إدارية رئاسية (رقابة رئاسية)، غير أن الصورة الأهم للرقابة هي التي يمارسها القضاء على الاعمال الإدارية بشكل عام وعلى القرار الإداري بشكل خاص، والأصل أن كل القرارات الإدارية تكون قابلة للرقابة القضائية، غير أن الفقه والاجتهاد القضائي استثنى طائفة من القرارات من الخضوع للرقابة، يطلق عليها أعمال السيادة أو الحكومة.

**1- القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء:** كما أشرنا آنفا فإن الأصل في القرار الإداري خضوعه للرقابة القضائية بكل صورها، سواء عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض أو التفسير أو فحص المشروعية، ولا يخرج عن نطاق هذه الرقابة إلا ما ستثني بنص أو توفرت فيها أحد المعايير المقررة فقها أو قضاء.

**2- القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:** وهي طائفة من القرارات تدعى أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، ويقصد بها القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، التي تتمتع بحصانة ضد رقابة الدولة رقابة بعض الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، متأثرا بسوء العلاقة التي كانت بين السلطتين القضائية والتنفيذية، والتي اقتضت رسم حدود للقضاة والزامهم بعدم التدخل في قرارات السلطة التنفيذية.

وقد اختلف الفقهاء في تعريف أعمال السيادة تبعا لاختلافهم في المعيار المعتمد في تحديدها، فمنهم من ربطها بالعلاقات الخارجية أو بعلاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات، ومنهم من يميز بين أعمال السلطة التنفيذية السياسية التي تعتبر أعمال سيادة لا تخضع لرقابة القضاء، وأعمالها الإدارية التي يمكن مراقبتها قضائيا،<sup>6</sup> وفيما يلي نشير باختصار لأهم المعايير المعتمدة في تحديد أعمال السيادة

✓ **معييار الباعث السياسي:** ومفاده أن القرار السيادي هو كل قرار كان الباعث على اتخاذه سياسيا، فإن خلى القرار من الباعث السياسي كان قرارا إداريا عاديا خاضعا لرقابة القضاء، غير أن هذا المعيار انتقد لعدم وضوحه، ففكرة الباعث السياسي مرنة وغير دقيقة مهما قدمت لها من تفسيرات، وتستطيع السلطات الإدارية أن تفلت من رقابة القضاء إذا ادعت أمام القضاء أن الباعث على اتخاذه للقرار سياسي، مما يحول دون إمكانية مراقبته.<sup>7</sup>

✓ **معييار طبيعة العمل أو موضوعه:** يركز هذه المعيار على موضوع العمل، وقد انقسم

أنصاره إلى رأيين:

• الرأي الأول: يكون العمل سياديا إذا صدر تنفيذا لنص دستوري، ويكون عاديا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو تنظيمي، وقد انتقد هذا الرأي لأنه يؤدي إلى اخراج قسم كبير من القرارات الإدارية من رقابة القضاء، فاختصاصات رئيس الجمهورية وسلطة في اصدار المراسيم الرئاسية، واختصاصات رئيس الحكومة وسلطته في اصدار مراسيم تنفيذية كلها تجد مصدرها في الدستور، فإعمال هذا الرأي يهدد قيام دولة القانون.

• الرأي الثاني: ميّز هذا الرأي بين الاعمال التي تكون إدارية بطبيعتها، تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها إدارة، والتي تخضع لرقابة القضاء، والاعمال الحكومية بطبيعتها تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة،<sup>8</sup> 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 فتركز وتتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة العامة.

في حين يرى البعض أن العمل الحكومي بطبيعته هو 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.<sup>9</sup>

✓ **معيار القائمة القضائية:** نظرا للانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة فقد اتجه الفقه إلى القول بأن العمل الحكومي هو كل عمل يقرر له القضاء هذه الصفة، وعليه يجب الرجوع إلى الأحكام القضائية التي تصدر عن الجهات القضائية الإدارية للتمييز بين العمل الحكومي والقرار الإداري. وقد لقي هذا المعيار تأييدا كبيرا من أغلبية الفقهاء، واتفقوا مبدئيا على القائمة القضائية التالية:

• الأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية في علاقتها مع البرلمان، وتمثل في:

✓ دعوة البرلمان للانعقاد

✓ اقتراح القوانين

✓ اصدار القوانين

✓ استشارة الشعب على مشروع قانون ما

✓ طلب القراءة الثانية

✓ تشكيل الحكومة

• الاعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية،

✓ المفاوضات الدولية

✓ المصادقة على الاتفاقيات الدولية

✓ تنفيذ الاتفاقيات الدولية

✓ تفسير الاتفاقيات الدولية

✓ ممارسة حق الحماية الدبلوماسية

✓ الاعمال المتعلقة بالحرب.<sup>10</sup>

واضافة بعض الباحثين لهذه القائمة القرارات الصادرة في الظروف غير العادية والمتعلقة بإعلان حالة الحصار أو الطوارئ أو الحالة الاستثنائية، والقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في نطاق سلطته السامية، كحقه في إصدار العفو وتخفيض العقوبات واستفتاء الشعب حول قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.<sup>11</sup>

### **المطلب الثالث: تقسيم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها**

تنقسم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها أو من حيث المدى، أو من حيث المراكز القانونية التي تنشأها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية، فالأولى تقتصر آثارها فقط على فرد بعينه أو فئة معينة بذاتها مهما كان عددها، أما الثانية فتتعلق بالأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم.

✓ **القرارات الفردية:** وهي القرارات التي تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد، محددين بذواتهم، فهي تتعلق بمراكز قانونية ذاتية وشخصية، كقرار تعيين والي المسيلة أو مدير جامعة المسيلة، أو قرار فصل موظف جراء ارتكابه خطأ تأديبيا، وقد يتعلق القرار الفردي بجموعه أشخاص، ويكفي أن يكونوا محددين بذواتهم أو بأسمائهم حتى يكون القرار فرديا، مثل القرار المتعلق بنتائج مسابقة توظيف، وتنتهي آثار القرار الفردي بمجرد تنفيذه، حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ استيفاء الغرض من إصداره.<sup>12</sup>

✓ **القرارات التنظيمية (اللوائح):** هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجرد، تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة. فهذا القسم من القرارات يتعلق بالأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، وقد يتعلق القرار التنظيمي بشخص واحد ومع ذلك يعتبر تنظيما متى خاطبه بصفته، وتعتبر القرارات التنظيمية تشريعا فرعيا يقوم الى جانب التشريع العادي، ولا تستنفذ القرارات التنظيمية موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة وقابلة للتطبيق مستقبلا متى توفرت شروط تطبيقها ولم تلغى أو تسحب.<sup>13</sup> ومن أمثلتها القرار رقم 711 المؤرخ في 03 نوفمبر 2011 يحدد القواعد المشتركة للتنظيم والتسيير البيداغوجيين للدراسات الجامعية لنيل شهادتي الليسانس والماستر، فهو قرار تنظيمي يسري على كل من يحمل صفة الطالب، ولا تستنفذ موضوع بمجرد تطبيقه، بل يبقى ساريا حتى يلغى أو يسحب.

### المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية وفقا لهذا المعيار إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

- **القرارات البسيطة** تصدر في مرحلة واحدة أو بإجراءات بسيطة، وبصفة مستقلة عن غيرها من الأعمال، فتكون قائمة بذاتها غير داخلية ولا مرتبطة بأي عمل أخرى، ومن أمثلتها قرار التعيين، الترقية، وأغلب القرارات الإدارية هي قرارات بسيطة.

- **القرارات المركبة**، فهي القرارات التي تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فيكون القرار سابقا أو معاصرا أو لاحقة لعمل اداري قانوني آخر ومرتبط ومن أمثلة القرارات المتصلة بعملية التعاقد أو المتصلة بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة، أو للعمليات الانتخابية.<sup>14</sup>

وتبرز أهمية التفرقة بين القرارات البسيطة والقرارات المركبة في تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، فمجال تطبيقها ينحصر في القرارات المركبة فقط، فالصفات العمومية مثلا عقود إدارية تبرم بالمرور بعدة مراحل ومن أجل ابرامها تتخذ الإدارة بعض القرارات، فاذا كان العمل الإداري مركبا من عدة أعمال قانونية، وكان من بينها قرارات يمكن فصلها عن العملية ككل، وأحدث ذلك القرار أثرا قانونيا (بحيث كان من شأنه انشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية) شكل ذلك العمل قرارا إداريا جاز الطعن فيه أمام القضاء.

### المطلب الخامس: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر إلى أثرها

تنقسم القرارات الإدارية وفقا لهذا المعيار إلى قرارات منشئة وأخرى كاشفة؛ فالأولى تهدف إلى إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديلها أو إلغائها، كتعيين موظف أو ترقيته أو فصله، وأغلبية القرارات الإدارية تدخل في هذا القسم، أما الثانية فتكشف عن وضعية قانونية قائمة قبل صدور القرار، مثل فصل موظف لصدور عقوبة جزائية مقيدة للحرية، فأثر القرارات الكاشفة ينحصر في إثبات وتقرير حالة موجودة من قبل ولا ينشئ مركزا قانونيا جديدا.

وقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة القرارات الكاشفة كونها تكشف عن المراكز القانون ولا ترتب اثرا فيها.<sup>15</sup> وأخرجها البعض من مفهوم القرارات الإدارية، باعتبار القرار الإداري يؤثر في المراكز القانونية، وإذا فقد هذه الخاصية لا يعتبر قرارا.<sup>16</sup>